

**21 de noviembre de 2012**

**Comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Senado en  
relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de  
2013**

Luis M. Linde  
Gobernador

---



Señorías:

Esta es la primera ocasión en la que cumpla con la tradicional comparecencia del gobernador del Banco de España en esta Cámara en el marco de la discusión de los Presupuestos Generales del Estado. Lo hago con sumo gusto y me pongo a disposición de Sus Señorías.

Los Presupuestos se discuten este año en un contexto económico nacional e internacional plagado de dificultades, por lo que, antes de entrar en el análisis de sus aspectos fundamentales, creo que es oportuno dedicar unos minutos a revisar algunos de los elementos más significativos de la evolución reciente de la economía española. Limitaré mis comentarios a los desarrollos que considero más importantes para la discusión de este proyecto de ley.

### **El contexto internacional y el área euro**

En las circunstancias actuales, marcadas por la necesidad de completar una serie de difíciles ajustes, la capacidad de recuperación de la economía española está fuertemente condicionada por la fragilidad del contexto exterior. De acuerdo con las previsiones más recientes de los principales organismos internacionales y de la mayoría de los analistas privados, el producto interior bruto del área del euro –y, por ende, las importaciones de nuestros principales socios económicos– apenas crecerán el año próximo. Las perspectivas para el resto de las economías desarrolladas no son mucho más favorables e, incluso, las proyecciones disponibles para las economías emergentes, que en estos últimos años han sido el principal motor del crecimiento mundial, registran también un debilitamiento de la actividad.

En la falta de dinamismo en el área del euro siguen pesando las dificultades para restaurar definitivamente la confianza en la solidez de la Unión Monetaria. Es un punto de vista ampliamente aceptado que los problemas que continúan afectando a los mercados de deuda soberana del área y limitando la capacidad de recuperación tienen su origen último en la lentitud que han mostrado algunas economías para adaptarse a la nueva realidad de la pertenencia a una unión monetaria y en determinadas debilidades en el diseño original de la gobernanza europea.

Desde la aparición de las tensiones, se han producido progresos significativos en lo que, en cierto modo, podría considerarse la primera fase de la reforma del euro: hay que citar, en todo caso, el reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Procedimiento de Desequilibrios Excesivos o el Semestre Europeo. Al mismo tiempo, sin embargo, el alcance y la profundidad de la crisis han mostrado la necesidad de una revisión de mayor calado, cuyo objetivo último ha de ser alcanzar una “genuina unión económica y monetaria”. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del área del euro de junio de este año marcó el inicio de esta segunda fase de la reforma, que descansa sobre tres pilares básicos: unión bancaria, más integración fiscal y mayor coordinación de políticas económicas.

Por lo que respecta al BCE hay que decir que ha contribuido a dar estabilidad a la zona euro tanto mediante su acción más convencional – el manejo de los tipos de interés-

como en su dimensión menos convencional -el suministro de liquidez en cantidades y por vías extraordinarias-. Pero las raíces de la crisis que vive la zona no son de naturaleza monetaria y, por tanto, no cabe una solución de esos problemas exclusivamente a través de la política monetaria, que, sin embargo, si puede proporcionar tiempo para que sean efectivos los remedios orientados a resolver los problemas de fondo.

El pasado 2 de agosto, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó una nueva medida no convencional: las llamadas Transacciones Monetarias al Contado. Este programa de compra de deuda pública en los mercados secundarios, sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones macroeconómicas, tiene como objetivo reparar el mecanismo de transmisión de la política monetaria, garantizando, así, que los efectos de las medidas convencionales expansivas adoptadas desde el inicio de la crisis alcancen por igual a las familias y a las empresas europeas, independientemente de su país de residencia.

Esta decisión del BCE ha tenido un efecto estabilizador sobre los mercados y ha aliviado la presión sobre la economía española, si bien las condiciones financieras continúan siendo muy restrictivas y la incertidumbre sigue pesando sobre las decisiones de gasto e inversión de familias y empresas.

Las actuaciones en el ámbito europeo deberán contribuir a restaurar los canales de transmisión de la política monetaria, como acabo de señalar y, por esta vía, a rebajar las tensiones financieras. Deberán, asimismo, ayudar a quebrar el canal, muy activo en las circunstancias presentes, que propaga los problemas que se producen en el ámbito de las finanzas públicas hacia el sistema bancario y viceversa, un círculo vicioso que contribuye a prolongar el clima de incertidumbre, complica la salida de la crisis y, dificulta la resolución de los problemas que afronta la zona del euro. Sin embargo, no debe olvidarse que el alcance de estas actuaciones es limitado, y que la superación definitiva de la crisis en nuestro país dependerá de los avances que se logren en otros ámbitos de actuación, incluyendo aquellos que dependen de nuestra propia política económica.

### **La economía española**

Los retos a los que se enfrenta la economía española son bien conocidos: la necesidad de reducir su elevada dependencia de la financiación exterior, corregir de manera sostenible el desajuste presupuestario y fortalecer sus bases de crecimiento a medio y largo plazo, mediante una mejora sustancial y duradera de la competitividad. Por supuesto, la culminación del proceso de saneamiento y reestructuración del sistema bancario es también un elemento central de esta estrategia, tema al que me referiré brevemente en la parte final de mi intervención.

Hay que decir que se han dado pasos importantes para abordar estos desafíos. No obstante, el proceso de ajuste de la economía española se encuentra en un momento delicado, pues aún no se perciben mejoras en la actividad y la creación de empleo, como consecuencia de que muchas de las medidas adoptadas son de naturaleza estructural, por lo que tardarán algún tiempo en desplegar todos sus efectos. Las perspectivas de crecimiento en los próximos trimestres no son todavía favorables, como se desprende de las previsiones difundidas en las últimas semanas por distintos organismos, que anticipan una nueva contracción de la actividad en 2013. No obstante, el ajuste emprendido es

imprescindible para sentar las bases de una nueva fase de crecimiento económico que permita una reducción sustancial y duradera de la tasa de desempleo. La reanudación del crecimiento de la economía española depende, ante todo, de la perseverancia en el impulso reformista.

Como ya mencioné en mi intervención ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, y quiero repetir aquí, la política económica debe seguir articulándose en torno a dos grandes objetivos: promover la competitividad y el crecimiento y restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Me referiré en especial a este segundo capítulo del ajuste.

### **La consolidación fiscal**

En las presentes circunstancias, es prioritario afianzar la credibilidad del proceso de consolidación fiscal. Tras la fuerte desviación del déficit en 2011, resulta crucial disipar las dudas sobre la capacidad de controlar la trayectoria alcista del endeudamiento público. La credibilidad es el principal factor de alivio para mitigar el impacto contractivo, a corto plazo, de las necesarias medidas de ajuste.

Para que la consolidación sea creíble es necesario que las medidas de reducción de gasto y de incremento de ingresos estén bien diseñadas y sean coherentes con la senda comprometida; además, la experiencia indica que para evitar las desviaciones es altamente aconsejable que la proyección de los ingresos públicos sea muy conservadora. En materia de previsión de ingresos más vale pecar por defecto que por exceso. También se requiere que existan instrumentos adecuados para detectar de forma temprana las posibles desviaciones y poder, en su caso, acometer a tiempo las correcciones necesarias. La Ley de Estabilidad Presupuestaria ofrece el instrumental adecuado para ejercer el necesario control del gasto. En el terreno de la credibilidad, es altamente conveniente establecer un horizonte presupuestario plurianual que dé certidumbre a los agentes y, también, que el menú de medidas fiscales combine acciones con impacto a corto plazo con otras que actúen sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo, incidiendo, entre otros renglones de gasto, sobre aquellas partidas más afectadas por el envejecimiento de la población.

### **Las finanzas de las CCAA**

En el análisis de los Presupuestos Generales del Estado para 2013, quiero referirme, en primer lugar, al ámbito de las finanzas públicas en las administraciones territoriales.

España es, hoy, un país con una fuerte descentralización en el gasto público. Con cifras de 2011, correspondió a la Administración Central el 22 % del gasto total; a la Seguridad Social, el 32 %; a las Comunidades Autónomas, el 34 %; y a las Corporaciones Locales el 12 %. Así, el 46 % del gasto público se lleva a cabo por CCAA y Corporaciones Locales. Con esta estructura de gasto público, la fijación de objetivos presupuestarios para los distintos niveles políticos y administrativos, por una parte, y el seguimiento de su cumplimiento, por otra, son dos caras de la misma moneda. Ambas resultan fundamentales para apuntalar la credibilidad de las políticas presupuestarias.

En este terreno querría subrayar, porque es un avance muy significativo, que, a finales de octubre, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comenzó a publicar, por primera vez, como resultado de los compromisos asumidos en la Ley de Estabilidad, los datos mensuales correspondientes a la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas. A medida que se vaya disponiendo de estos datos de manera regular, tal y como prevé la Ley, la labor de seguimiento del gasto de las Comunidades Autónomas se verá facilitada enormemente, lo que será fundamental para detectar a tiempo eventuales desviaciones con respecto a los objetivos presupuestarios fijados y poder reaccionar adecuadamente. También hay que señalar que en las últimas semanas se han dado a conocer los Presupuestos de un buen número de Comunidades Autónomas para 2013, aunque es todavía pronto para hacer un diagnóstico completo del conjunto del gasto de las Comunidades.

Estos desarrollos subsanan algunas de las carencias que padecíamos en relación con la información disponible para evaluar el ajuste presupuestario programado para 2013. Con todo, la ausencia de un proceso de coordinación formal en la presentación de los distintos documentos presupuestarios por parte de las distintas administraciones dificulta la labor de los analistas, dado que, evidentemente, el ámbito de referencia relevante desde el punto de vista macroeconómico o del análisis de las finanzas públicas es el conjunto de las Administraciones Públicas.

### **Los Presupuestos Generales del Estado y la Seguridad Social para 2013**

Paso ahora a comentar los rasgos fundamentales de los Presupuestos del Estado y la Seguridad Social para 2013, comenzando con una referencia al desarrollo de la ejecución presupuestaria en 2012.

La reducción del déficit público este año se está produciendo en circunstancias económicas y financieras muy adversas. De hecho, la constatación de riesgos de posible desviación requirió la adopción de una serie de medidas fiscales complementarias al Presupuesto para 2012, cuyos efectos se han empezado a percibir solo en la segunda parte del año. A pesar de ello, la información disponible no permite todavía descartar la posibilidad de alguna desviación. El cumplimiento del objetivo dependerá de que las numerosas medidas tributarias con efecto en el último trimestre del año acaben rindiendo los réditos esperados y que ello permita compensar la expansión del gasto en intereses de la deuda, prestaciones por desempleo y pensiones. Dada la trascendencia del cumplimiento del objetivo de déficit este año, 2012, debe preverse que las posibles desviaciones en algunas rúbricas puedan ser compensadas con posibles ajustes en otras.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013 plantea un objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas, en términos de Contabilidad Nacional, del 4,5 % del PIB, en línea con los compromisos asumidos a nivel europeo, desde el 6,3 % previsto para 2012, excluyendo de esta cifra el impacto de las medidas de apoyo a la banca que deben contabilizarse este año (y que se cifra en torno a 1 pp del PIB). Los Presupuestos contemplan que la ratio de deuda pública pase de un 85 % del PIB en 2012, (incluyendo 30.000 millones de endeudamiento del FROB por la disposición en diciembre de la Facilidat Bancaria acordada con las autoridades europeas) a un 91 % del PIB en 2013.

El esfuerzo fiscal de estos objetivos es muy ambicioso (de en torno a 2 pp en términos del déficit primario ajustado de ciclo), en un contexto que seguirá siendo difícil. El escenario macroeconómico que acompaña a los Presupuestos prevé que el PIB en términos reales se contraiga un 0,5 %, como resultado de la caída de la demanda nacional del 2,8 % que se compensaría parcialmente con una aportación del sector exterior de 2,3 pp. La principal diferencia de este cuadro macroeconómico con el del FMI o la Comisión Europea es la menor caída que la previsión que acompaña al presupuesto espera en la formación bruta de capital.

El logro de los objetivos fijados para 2013 puede verse en peligro si la recaudación tributaria se viera afectada por una menor actividad económica. La evolución del gasto en los Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social se encuentra dominada por los intereses de la deuda pública, el gasto en pensiones contributivas y las prestaciones por desempleo. El fuerte incremento de estas partidas refleja el aumento de la deuda y el coste mayor de las nuevas emisiones, las tendencias demográficas y la desfavorable evolución del mercado laboral. Para compensar esta trayectoria expansiva, los Presupuestos adoptan un tono austero en el resto de las partidas de gasto, en particular en el apartado de la remuneración de los empleados públicos y de las inversiones reales.

Por último, no quiero dejar de mencionar que en los Presupuestos para 2013 se culmina uno de los acuerdos más importantes del Pacto de Toledo, el relativo a la separación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social: de un lado, las pensiones contributivas, financiadas exclusivamente con cotizaciones sociales, y de otro, los complementos no contributivos y las pensiones no contributivas, financiadas con impuestos. Esta separación, que empezó a aplicarse en 2002, se completará, finalmente, en 2013.

### **El proceso de reestructuración bancaria**

Finalmente, querría comentarles la situación del proceso de reestructuración bancaria que estamos llevando a cabo según el acuerdo firmado con las autoridades europeas el pasado mes de julio.

La reestructuración bancaria está cubriendo los pasos programados hasta la fecha, de acuerdo con el calendario. En el mes de junio, se concluyó el ejercicio de evaluación, que permitió estimar las necesidades de capital para el conjunto del sistema, confirmando que las mismas se situaban claramente por debajo de los 100.000 millones de euros; a finales de agosto, se aprobó el Real Decreto Ley de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito, que constituye un nuevo código en la materia; a finales de septiembre finalizó el ejercicio que posibilitó determinar las necesidades de capital para cada una de las entidades que participaron en el ejercicio, que representaban el 90 % del sistema bancario español; y el pasado jueves se aprobó el Decreto que va a regular la actividad de la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), otro paso muy importante en la ejecución del programa acordado con la Comisión Europea.

El análisis concluido en septiembre, permitió confirmar la clasificación de entidades a los efectos de la reestructuración. Previamente ya se habían determinado las entidades sin

necesidades de capital adicional (Grupo 0) y las entidades controladas por el FROB, el Grupo 1, utilizando la terminología del Memorando de Entendimiento; se completó esta clasificación, con la distinción de las restantes entidades con necesidades de capital entre: a) aquellas con planes para alcanzar por sus propios medios los niveles de capital exigidos; y b) aquellas que requerirán de ayudas públicas para hacerlo. A estas últimas se les solicitó un plan de reestructuración que se está estudiando en estos momentos.

A finales de este mes, está prevista la aprobación de los planes de reestructuración de las entidades encuadradas en el Grupo 1 (las controladas por el FROB) y antes de finalizar el año los del Grupo 2 (las restantes entidades que requerirán ayuda pública). Los planes de reestructuración contemplan el traspaso de activos a la sociedad de gestión de activos, que tiene prevista su entrada en funcionamiento en el mes de diciembre, y la recapitalización de las entidades que lo necesiten. Cada entidad tendrá un calendario de ejecución de las medidas que debe adoptar, que se espera que estén completadas en el primer trimestre de 2013.

### **Conclusiones**

Los Presupuestos del Estado para 2013 suponen un sustancial esfuerzo de austeridad. El ajuste fiscal que se trata de obtener es, ciertamente, muy ambicioso, si se considera el entorno recesivo en el que todavía se desenvolverán las finanzas públicas el año próximo. El esfuerzo de la Administración Central resultaría insuficiente si no viene acompañado del ajuste también comprometido por las Administraciones Territoriales.

Desde el punto de vista macroeconómico, algunos datos permiten constatar los avances que se están produciendo en el reequilibrio de la economía española. La balanza por cuenta corriente ha realizado ya el grueso de la corrección, con una situación cercana al equilibrio en 2012 que, previsiblemente, permitirá alcanzar un superávit en 2013. Asimismo, estamos observando mejoras en la competitividad de la economía española, tanto si atendemos a indicadores de costes laborales, como si nos fijamos en la evolución de la productividad. Prevemos que en 2014 y midiendo por costes laborales unitarios, España habrá recuperado prácticamente toda la competitividad perdida entre 1998 y 2008.

La corrección de los desequilibrios será fundamental para recuperar la confianza de los mercados, y a ello debe contribuir tanto la política presupuestaria, como la profundización en la agenda de reformas estructurales. El año 2013 presenta retos y dificultades importantes. Si conseguimos superarlos, nos pondrán en la senda del crecimiento económico y la creación de empleo.