



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## ANÁLISIS DEL DÉFICIT PÚBLICO Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS EN LA UE28

Presentado por:

**ELENA VEGAS MARTÍNEZ**

Tutelado por:

**ISABEL VEGA MOCOROA**

Valladolid, 22 de Diciembre de 2016

## **RESUMEN**

El sector público, como encargado de la toma de decisiones económicas que influyen en el crecimiento de un país, ha de tener en cuenta a la hora de establecer sus políticas presupuestarias, no solo indicadores económicos como el déficit y la deuda pública, objeto de análisis en el presente trabajo, si no también, en el caso de España, las directrices y políticas que impone su pertenencia a la Unión Europea. Por ello, y tras dedicar los primeros capítulos de este estudio a analizar el déficit y complementariamente la deuda pública, analizaremos los datos para España y compararemos la evolución de los mismos con países europeos de su entorno, haciendo hincapié en los últimos años, marcados por la dura crisis económica. Este trabajo pretende finalmente, no sólo analizar la regulación en materia presupuestaria y las políticas derivadas de la misma en la Unión Europea, sino también los distintos niveles de éxito que han logrado respectivamente, aun cuando las circunstancias económicas dejaran poco margen de maniobra a los Estados miembro para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y mantenimiento de la deuda en los niveles del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

*Palabras clave: Déficit público, Deuda pública, España, Unión Europea, Hacienda Pública, Políticas Presupuestarias, Presupuesto, Sector Público, Crisis económica*

## **ABSTRACT**

The public sector in charge of making economic decisions which influence the growth of a country, must take into account, when establishing budgetary policies, not only economic indicators such as public debt and deficit, analyzed in this work but also in the case of Spain, policy guidelines which were imposed in order to remain in the European Economic Community (EEC). For this reason and after dedicating the first chapters of this study to the analysis of deficit and additionally public debt, we will study and compare the progress of the facts for Spain, with those of other surrounding European countries and emphasizing the last years, characterized by the tough economic crisis which the World economy has suffered. This work hopes to examine not only the budgetary regulation enforced in the EEC zone but also the different policies derived from the same, and the divergent levels of success they have each achieved, even when the economic circumstances left little leeway to the Member States to reach the objectives of budgetary stability and maintenance debt at a level of the stability and growth pact.

*Keywords: Public debt, deficit, Spain, PEC, European Union, EU, European Economic Community, EEC, budgetary policies, public sector, economic crisis*

# ÍNDICE

1. Introducción
2. El sector Público
  - 2.1 Concepto
  - 2.2 Características
  - 2.3 Estructura
  - 2.4 Tamaño
  - 2.5 Funciones
  - 2.6 El Presupuesto del Sector Público
  - 2.7 Principios presupuestarios
  - 2.8 El ciclo presupuestario
3. El Déficit Público
  - 3.1 Origen
  - 3.2 Concepto y clases de déficit público
    - 3.2.1 Concepto
    - 3.2.2 Clases
  - 3.3 Causas
  - 3.4 Efectos
  - 3.5 Evolución del Déficit Público y sus causas: el caso español
4. Estudio del Déficit y la Deuda Pública españolas en el contexto de la Unión Europea.
  - 4.1 Relación entre déficit y deuda pública
  - 4.2 Análisis empírico
    - 4.2.1 Análisis de datos referidos al déficit público
    - 4.2.2 Análisis de datos referidos a la deuda pública
5. España en el entorno supranacional de la UE
  - 5.1 Los inicios de la normativa europea: El Tratado de Maastricht.
  - 5.2 La estabilidad presupuestaria en el marco de la Unión Europea: Del Pacto de estabilidad y crecimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
  - 5.3 La nueva gobernanza económica de la UE tras la crisis económica: La estrategia 2020.
  - 5.4 Análisis de resultados
6. Conclusiones
7. Bibliografía
8. Anexos

## 1. INTRODUCCIÓN

El déficit público es hoy en día uno de los indicadores económicos de las finanzas públicas de mayor relevancia y ejerce un papel clave a la hora de tomar decisiones políticas, no solo a nivel nacional sino también a nivel comunitario, pues si cumplimiento y significado está marcado por la pertenencia de España a la Unión Europea, en adelante UE.

En este sentido, la crisis económica de los últimos años, y su repercusión sobre los niveles de déficit y deuda pública, ha puesto de manifiesto deficiencias no solo en el diseño, sino también en la aplicación del marco institucional de la UE, ya que los gobiernos no cumplieron diligentemente con la disciplina presupuestaria convenida. Por ello este trabajo pretende no solo llevar a cabo un estudio conceptual del indicador del déficit público sino también un análisis de la regulación en materia presupuestaria y las políticas derivadas de la misma en la Unión Europea, contrastando los niveles de éxito que han logrado respectivamente. En este sentido, no podemos olvidar que la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria Europea, en adelante UEM implicó también la cesión de soberanía a la UEM en cuanto a política monetaria se refiere, ya que la política monetaria española, es la política monetaria de la eurozona y en el caso español no se lleva a cabo a través del Banco de España, sino del Banco Central Europeo.

Después de este capítulo introductorio, dedicaremos el capítulo segundo al estudio del concepto y significado del sector público, como base para entender la importancia del déficit público como indicador de medición de las finanzas; asimismo describiremos también la estructura y tamaño del sector público en España, con el objetivo de analizar posteriormente la evolución que han tenido los niveles de déficit de nuestro país en comparación con otros pertenecientes a la UE. El sector público, como encargado de la toma de decisiones económicas que afectan e influyen en el crecimiento de un país, entre otros objetivos, necesita de ingresos que le permitan cubrir los gastos que tiene que afrontar, lo que explica la existencia del presupuesto del estado como instrumento de intervención del Sector Público en la vida económica. Es en dichos presupuestos, donde puede presentarse el déficit, por lo que haremos especial hincapié en el marco legal que los rodea, analizando con especial detenimiento, el principio económico de equilibrio presupuestario que debe regirlos.

La propia naturaleza del sector público justifica el extenso capítulo que hemos dedicado a su estudio, pues el resultado de comparar los gastos e ingresos del mismo es imprescindible

para evaluar la actuación del Estado y determinar la aplicación de nuevas políticas presupuestarias.

Una vez delimitado el concepto, composición y presupuesto del sector público, y analizadas las normas que acotan sus ingresos y gastos, procederemos a un estudio más profundo del déficit, como parte fundamental de nuestro trabajo. En el tercer capítulo y ante la proliferación de definiciones de déficit, procederemos a la elección de uno de ellos como soporte para utilizar durante el resto del trabajo, con el objetivo de no dar pie a confusiones cuando nos remitamos al mismo. Además, procederemos al estudio, no solo de la distinción clásica entre déficit cíclico y estructural, sino también de alguna otra aportación más novedosa como aquella que divide el déficit estructural en déficit tendencial y discrecional. Por último, una vez aclarado de manera teórica el concepto del déficit, haremos un análisis de la evolución del déficit en nuestro país en los últimos años, que servirá como apoyo para el estudio empírico y comparativo que llevaremos a cabo en el capítulo cuatro.

El capítulo número cuatro se dedicará al examen evolutivo de los niveles tanto de déficit como de deuda pública en España y otros países de la Europa 28, elegidos respectivamente en función de su proximidad o de las marcadas diferencias con nuestro país, analizando las posibles razones que explican su desigual progreso durante los últimos años. Este análisis va precedido de un breve estudio acerca de la estrecha relación que une los conceptos de déficit y deuda, cuyos movimientos están interrelacionados. Posteriormente, realizaremos un análisis empírico.

El quinto y último capítulo se dedicará a estudiar las distintas y numerosas medidas de control puestas en marcha dentro de la Unión Europea con la intención de mantener los niveles de déficit y deuda pública acordes al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante PEC) y que han sido una de las señas de identidad de la Unión Económica y Monetaria (UEM) desde sus orígenes. En el año 1992, en *Tratado de Maastricht* y en sus Protocolos anexos se fijó como criterio de convergencia que debían cumplir los Estados miembros de la Comunidad Europea que el déficit público no debería superar el 3% del PIB mientras que la deuda acumulada tendría que ser inferior al 60% del PIB,

En la actualidad, el déficit público y la deuda pública, así como la carga de los intereses cada vez más elevados, se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de la política económica de los distintos países de la UE, entre ellos España.

Las diferencias de estos indicadores en la UE28 suponen un problema para la economía nacional y al final erosionan la confianza de los inversores en Europa. Poner fin a estos desajustes, es fundamental para salir de la crisis. Por último, destacar que las circunstancias económicas del momento actual, obligan a una serie de actuaciones que dejan poco margen de maniobra a los Estados miembros de la UE, ya que los resultados están restringidos por los objetivos de estabilidad presupuestaria y mantenimiento de la deuda en niveles razonables, para cumplir con las obligaciones con los inversores y los socios europeos.

Dedicaremos el último epígrafe del capítulo cinco, al análisis de resultados de las medidas adoptadas en España para la reducir el déficit y la deuda pública, así como al logro de una mayor coordinación y solidaridad presupuestaria en el ámbito europeo.

Finalmente, trataremos de dar respuesta a dos preguntas clave:

¿Esta sucesiva pérdida de autonomía presupuestaria ha beneficiado o perjudicado el crecimiento de la UE?

¿El refuerzo legislativo y su puesta en marcha han contribuido a que los estados miembros mejoren sus resultados y consigan unas finanzas públicas saneadas?

## 2. EL SECTOR PÚBLICO

Resulta conveniente comenzar un trabajo cuyo objeto se incluye dentro de la materia de Hacienda Pública con una breve referencia al contenido de la misma, lo que además servirá para comprender la configuración del trabajo y la elección del tema el mismo como parte del análisis del sector público. Por eso vamos a incluir un capítulo dedicado al estudio del Sector Público, incluyendo su concepto, características y estructura como necesario para el análisis de los capítulos posteriores.

Independientemente de que partamos de una noción más tradicional de la materia o de una más específica y moderna, en ambos casos partiremos del concepto de Economía, ciencia encargada de estudiar el modo de satisfacer las necesidades humanas con recursos escasos de uso alternativo. A partir de ahí, nos separamos del concepto tradicional y definimos la Hacienda Pública, siguiendo a Bustos<sup>1</sup>, como el estudio de las funciones realizadas por el sector público para resolver los problemas de asignación, distribución, estabilidad y crecimiento. Esta forma de definir la materia explica la necesidad de partir de una delimitación del sector público, estableciendo criterios que nos permitan distinguirlo del sector privado, todo ello con la intención de entender mejor posteriormente el estudio específico del déficit y las políticas presupuestarias de la UE que es objeto de este trabajo.

### 2.1. CONCEPTO

Cuando hablamos de sector público, podemos partir de un planteamiento objetivo o elegir un enfoque subjetivo. Se entiende como sector público, dentro de un planteamiento “*objetivo*” como aquél que abarca todos los agentes económicos cuyas decisiones son adoptadas por una autoridad e impuestas coactivamente, utilizando el “poder de imperio” y sin tener en cuenta el principio de intercambio voluntario. Estas unidades institucionales, tienen como función económica principal producir bienes y servicios colectivos no destinados a la venta y efectuar operaciones de redistribución de renta y riqueza. Sus recursos proceden de los pagos obligatorios que les hacen otras unidades y sectores del sistema. Las Administraciones Públicas se concretan en las distintas realidades nacionales bajo la apariencia de organismos, departamentos, servicios, etc. que tienen atribuida una pluralidad variada de actividades de carácter social y comunitario. Se trata de hablar de un entramado institucional numeroso y heterogéneo cuyo conocimiento requiere una clasificación y sistematización de las mismas en un número limitado de categorías funcionales.

---

<sup>1</sup> Bustos Gisbert, A (2010): “Lecciones de Hacienda Pública (5ª e.d.)

Por otro lado, el planteamiento “*subjetivo*” procede a enumerar el conjunto de entidades que componen el sector público con independencia de que en sus acciones utilicen o no el poder de imperio. Es este enfoque el que resulta más aceptable para Bustos, al que ya nos hemos referido anteriormente, ello porque efectivamente, cada entidad o institución utiliza distintas formas de organización y actuación, así como diferentes objetivos. La realidad de la actividad financiera moderna muestra que se utiliza para tomar decisiones tanto un principio económico caracterizado por el imperio, como un principio económico caracterizado por el libre intercambio de bienes, y de ahí la dificultad de establecer una noción específica y global del sector público siguiendo únicamente los planteamientos objetivos.

## **2.2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PÚBLICO**

Como hemos visto en el punto anterior, la noción de sector público presenta dificultades que obstaculizan la definición o delimitación del Sector Público como campo de la actividad financiera. Asimismo, la diversidad de entidades que integran el sector público y la variedad de servicios que prestan a los ciudadanos, hacen complicado la enumeración de un conjunto de características comunes a todas las organizaciones, sobre todo si consideramos que, en el mismo, encontramos entes sin finalidad lucrativa, junto a otros con ánimo de lucro, que mantienen un comportamiento similar al de sus homónimos del sector privado. Sin embargo, podemos enumerar ciertas características comunes a las diversas entidades que integran el Sector Público, esto es:

- En relación con su finalidad

Una de las diferencias sustanciales entre las entidades públicas no lucrativas y las empresas de negocios reside en los objetivos que persiguen unas y otras. Así, mientras las últimas tienen como objetivo prioritario proporcionar un beneficio susceptible de reparto a sus accionistas con la prestación de un servicio requerido por otros, las primeras centran sus objetivos en la prestación de servicios a la comunidad y en la realización de procesos de redistribución de renta y riqueza.

En cualquier caso, con independencia del amplio debate que existe, sobre el tamaño del sector público y hasta donde debe llegar la actividad del mismo, el hecho de que los entes integrados en el sector público no tengan como objetivo prioritario la obtención y maximización de un beneficio, hace que la presencia o ausencia de éste no sea determinante para la supervivencia o desaparición de los mismos y que, por otra parte, no pueda ser

considerado como un indicador adecuado para medir los logros alcanzados, siendo más acorde con su propia naturaleza la utilización de indicadores que permitan evaluar la eficacia, eficiencia y economicidad de la gestión realizada.<sup>2</sup>

- En relación con la responsabilidad

A pesar de la heterogeneidad, las entidades integrantes del sector público tienen un punto común en el hecho de que sus poderes efectivos derivan de un Parlamento democráticamente elegido por los ciudadanos y en última instancia han de responder de sus acciones ante él. Así el concepto de responsabilidad adquiere en el sector público unas connotaciones especiales, sobre todo si consideramos la fragmentación del poder existente. Por lo tanto, siguiendo a Pablos y Fernández<sup>3</sup>, se tiende a admitir la existencia de dos niveles de responsabilidad: la responsabilidad política y la financiera.

La responsabilidad política, en primer lugar, vincula a los gobernantes con los electores y con la sociedad en general, y guarda relación con decisiones relativas a la elaboración, implantación y control de las políticas públicas. Los gobernantes deben por tanto responder de las decisiones relativas a la provisión (oferta) de los servicios necesarios, en cantidad y calidad, para satisfacer las necesidades sociales (demanda), y también de las decisiones relativas a la forma de financiarlos y gestionarlos. Por otro lado, la responsabilidad financiera vincula a gobernantes y gestores con los ciudadanos en general y deriva de las decisiones y actos relativos a la gestión de los recursos públicos. Así, se deben aprovechar los recursos y gestionar los servicios conforme a la legalidad vigente, de forma que se logre ofrecer el máximo valor a cambio del gasto realizado, constituye el campo de la responsabilidad financiera.

Aunque la exigencia de responsabilidad es necesaria en cualquier tipo de organización, sin duda alguna adquiere especial relevancia en el ámbito de las entidades públicas, sobre todo si tenemos en cuenta una serie de circunstancias que definen su actividad<sup>4</sup>, como el hecho de manejar cantidades ingentes de recursos de naturaleza pública, procedentes de las

---

<sup>2</sup> López Hernández, A.M.; Buendía carrillo, D. y Navarro Galera, A. (1993): "Análisis del Resultado Presupuestario, Remanente de Tesorería y Resultado Económico en el Nuevo Modelo Contable de los Entes Locales". Actualidad Financiera, nº 27, pp. 291-301.

<sup>3</sup> Pablos Rodríguez, J.L. y Fernández Fernández, J.M. (dir.) (1998): "Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales". Instituto de estudios fiscales.

<sup>4</sup> Cepeda Pérez, J.M. y Vargas Sánchez, A (1989): "El control de las organizaciones públicas". Actualidad financiera, nº 37, pp. 2446-2479.

aportaciones de los ciudadanos, y el hecho de que la propia naturaleza del Estado democrático demanda más rigor y transparencia en la gestión de los fondos públicos.

- En relación con el mercado

En el marco de las economías de mercado la justificación teórica de la intervención del sector público la encontramos en la satisfacción de un conjunto de necesidades económicas y sociales. Como señalan Musgrave R. y Musgrave P.B.<sup>5</sup>: “el mecanismo del mercado por sí solo no puede ejecutar todas las funciones económicas de forma óptima. Es necesaria la política pública para guiarlo, corregirlo y complementarlo en determinados aspectos. Es importante este hecho, dado que esto implica que la adecuada dimensión del sector público, es en un grado significativo, una cuestión técnica, más bien que ideológica”. Esta última característica está íntimamente relacionada con los llamados fallos del mercado, tal y como veremos más adelante en el trabajo.

### **2.3. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO**

Siguiendo el esquema introductorio, procede ahora definir la estructura que, en el caso español, presenta nuestro sector público. Para ello tomaremos como referencia tanto a Bustos<sup>6</sup> como a García Villarejo<sup>7</sup>, completando su análisis con aquel de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Según se recoge en la Constitución Española, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, por lo que nos encontramos ante una Hacienda Pública descentralizada, teniendo en cuenta que todos los anteriores entes gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses, si bien en materia local dicha autonomía se limita a ciertas competencias concretas.

En España, la estructura del sector público recogida en el artículo 139 de la Constitución se ajusta a una estructura descentralizada en tres niveles, estructura que ha experimentado desde sus inicios diversos procesos de reorganización con el objetivo de adaptarse a las nuevas realidades económicas. El Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, atribuye a la

---

<sup>5</sup> Musgrave, R. y Musgrave, P.B. (1981): Hacienda Pública. Teoría y Aplicada. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

<sup>6</sup> Bustos Gisbert, A. (2010): “Lecciones de Hacienda Pública (5ª e.d.)

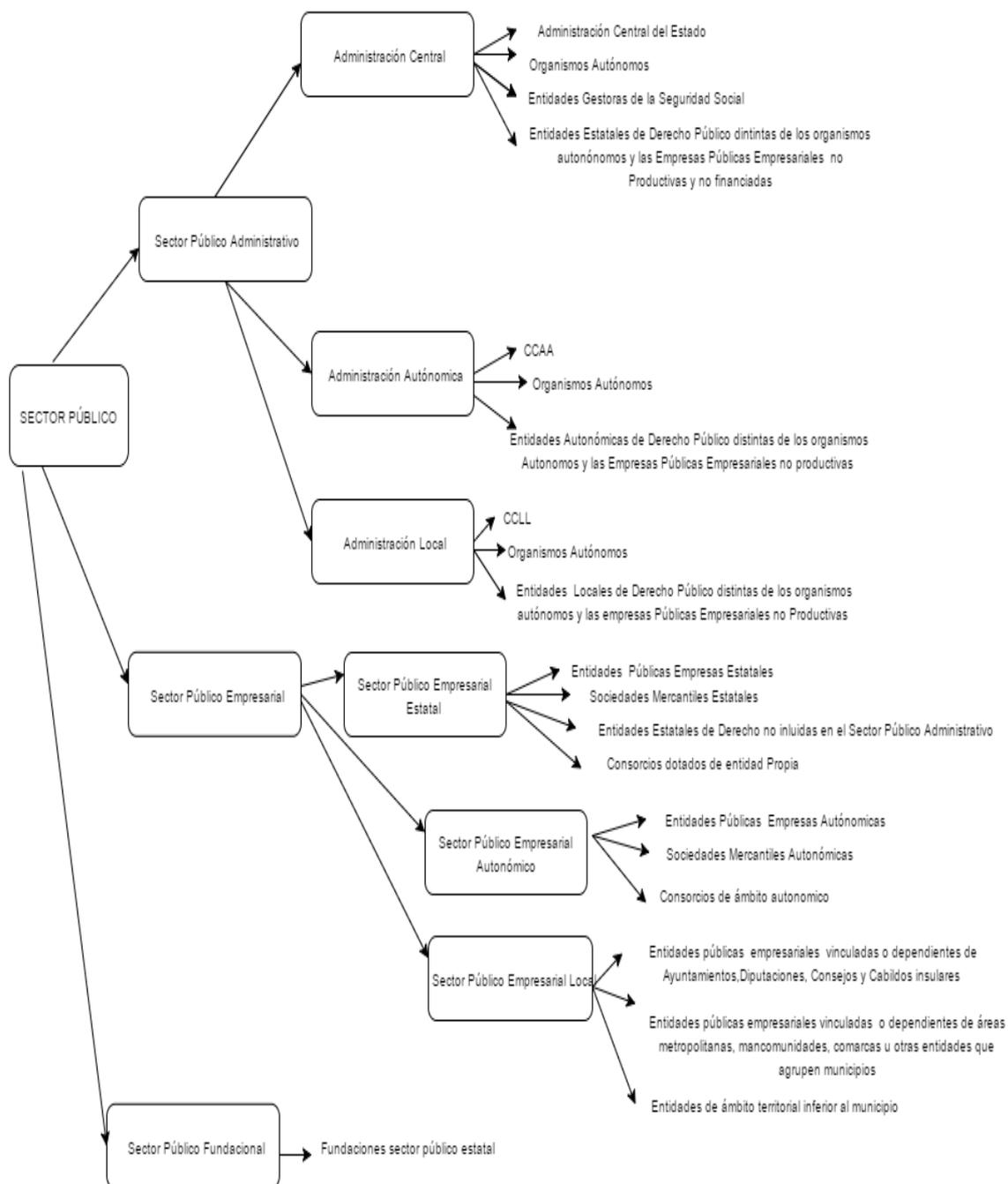
<sup>7</sup> García Villarejo, A.; Salinas Sánchez, J. (1994): “Manual de Hacienda Pública (3ª e.d.)

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la integración y gestión del Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y su publicación como instrumento que garantice la ordenación, información, transparencia y control de las entidades del sector público. Así, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con datos de la Central de Información Contable de Empresas y Fundaciones Públicas (CICEP), elabora además una publicación que se ocupa de mostrar la estructura, composición y evolución del sector empresarial y fundacional de carácter público, abarcando el ámbito del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Ofrece dicha publicación, asimismo, una visión global de los consorcios públicos, y todo ello de acuerdo la tipología recogida en la reciente Ley 47/2003.

Este desarrollo de la organización político-administrativa permite diferenciar el Sector público en su ámbito estatal, autonómico y local, con su correspondiente estructura, organización y normativa. Ello tiene como resultado un sector público muy heterogéneo en cuanto a formas y naturaleza jurídica, con diferentes porcentajes de participación y que llevan a cabo actividades diversas.

Por lo tanto, y a pesar de que se podrían seguir distintos criterios (tipo de ente, actividad económica, régimen contable, adscripción) nosotros utilizaremos aquí la clasificación establecida en el artículo 3 de la 47/2000, según la cual, el sector público se divide en primer lugar en Sector Público Administrativo, Sector Público Empresarial y Sector Público Fundacional, según podemos ver en el esquema que se incluye a continuación, y del que nos serviremos al explicar a continuación distintos subsectores en que se divide el conjunto del Sector Público. Para ello vamos a centrarnos en el estudio del Sector Público tal y como recoge el Esquema 1.

Esquema 1: Clasificación del Sector Público en subsectores según el artículo 3 de la Ley 47/2000



Fuente: Elaboración propia con datos de la web de Hacienda y Administraciones Públicas.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Con respecto al sector público fundacional, incluimos únicamente dentro del mismo las fundaciones del sector público estatal porque así lo establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en su art. 3 de la Disposición final octava, que modifica la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- El Sector público Administrativo

Este primer sector comprende el conjunto de unidades institucionales, cuyo principal papel es producir bienes y servicios no destinados a la venta y efectuar operaciones de redistribución de la renta y riqueza. Dentro del mismo, podemos distinguir, como se aprecia en el esquema 1, tres subsectores. El sector Administrativo Central, el Autonómico, y el Local.

El *sector Administrativo Central* es el referido al Estado, agente del sector público que tiene encomendada la administración de los Órganos Constitucionales (Casa del Rey, Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial y Tribunales Constitucional y de Cuentas), así como la del Gobierno Central de la Nación (Presidencia del Gobierno, Departamentos Ministeriales y organismos con dotaciones diferenciadas dentro del Presupuesto del Estado, como por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Nuclear). Por su parte, los organismos de la administración central son unidades que administran determinadas actividades y programas que competen a un departamento ministerial del que funcionalmente dependen. Además, y puesto que estos organismos pueden tener carácter (naturaleza) administrativo, mercantil, financiero o análogo, importa reseñar que este agente solo se refiere a los de carácter administrativo, pues los otros están incorporados a las empresas públicas. Podemos señalar a modo de ejemplo entre los numerosos organismos autónomos de la administración central española, el Instituto Nacional de Estadística, la Jefatura de Tráfico, el Instituto Nacional de Empleo...etc.

Dentro de la Administración Central se encuentran también las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. La denominación de seguridad social es aplicable a todo un conjunto sistemático de medidas legislativas y de medios u organismos que persiguen la protección de los ciudadanos en cuanto a diversos riesgos, como la muerte, la prestación de ayudas a la población en paro, las pensiones de jubilación, viudedad...etc. Entre los agentes que se incluyen en este conjunto se encuentran: el Instituto Social de la Marina, aquellos que gestionan pensiones y otras prestaciones económicas (Instituto Nacional de la Seguridad Social o INSS), el Instituto Nacional de la Salud o INSALUD y el IMSERSO, al que corresponde la gestión de prestaciones sociales.

Por último, la sección referida a entidades estatales de Derecho Público distintas de los organismos autónomos y las Empresas Públicas Empresariales incluye a todas las unidades administrativas que no gestionan tareas específicas de los agentes a los que se ha hecho mención anteriormente y que, además, son los que más afectados se han visto por el

relativamente reciente proceso de transferencia de competencias de la administración central a las administraciones autonómicas.

En segundo lugar, las *Administraciones Autonómicas* se encargan de gestionar determinadas competencias en el ámbito territorial correspondiente a cada Autonomía. Estas administraciones se componen institucionalmente de una Asamblea Legislativa y un Consejo de Gobierno, así como de un número variable de organismos autónomos administrativos.

Por último, las *Corporaciones Locales* están integradas por unidades administrativas con competencias en el ámbito territorial mucho más reducido (el término municipal y la provincia). Actualmente en España este subsector está integrado por los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales (Cabildos en Canarias y Consejos Insulares en Baleares) así como los distintos organismos autónomos de carácter administrativos que de ellos dependen.

- El Sector público Empresarial

La empresa pública constituye una realidad del sector público en las sociedades modernas, y debe definirse, según explican los Profesores García Villarejo y Salinas<sup>9</sup> como aquel tipo de unidad económica productora, comercializadora o financiadora de bienes o servicios en la cual el Estado tienen la propiedad de del capital o capacidad de nombrar a la dirección. Es decir, al hablar de empresas públicas, incluimos en dicha categoría todos los organismos, servicios y empresas bajo control público, que se dedican a la producción de bienes y servicios, para su posterior venta en el mercado.

Una de las cuestiones ineludibles a abordar en el análisis de la empresa pública, es la referida a la justificación de la misma en la estructura del sector público. Si bien esta cuestión puede abordarse desde una perspectiva tanto histórica como conceptual, es esta última la que importa en este análisis. Desde este punto de vista, se argumenta la presencia de la empresa pública tanto por razones de eficiencia asignativa como de carácter distributivo, así como para facilitar la planificación económica y la adaptación del sistema económico a nuevas realidades. Es decir, la justificación de su presencia viene dada por la existencia de fallos en el mercado, que analizaremos posteriormente.

---

<sup>9</sup> García Villarejo, A.; Salinas Sánchez, J. (1994): “Manual de Hacienda Pública (3ª e.d.)

Una vez defendida la figura de la empresa pública en este ámbito, podemos proceder a su clasificación, que como apreciamos en el esquema 1 se divide, al igual que ocurre con el Sector Público Administrativo, en tres subsectores: Estatal, Autonómico y Local. Es preciso no obstante señalar, que la empresa pública presenta un polimorfismo muy amplio en las economías de mercado modernas, por lo que esta división no es en absoluto única y taxativa, si no que se podrían establecer otras de acuerdo con diferentes criterios.

El subsector de las empresas públicas estatales se divide en cuatro apartados, como se establece en el esquema 1. Pero además el apartado de las empresas públicas puede a su vez dividirse en empresas públicas no financieras, y financieras, clasificación que atiende a criterios distintos de los utilizados para realizar el esquema 1.

El subsector de las *empresas públicas no financieras*, que incluye a unidades empresariales que producen bienes y servicios de naturaleza real destinados al mercado y cuyos recursos proceden tanto de los precios que cobran como de transferencias procedentes de las administraciones públicas vía presupuesto. Dentro de este grupo cabría hablar a su vez de: Servicios comerciales e industriales incluidos en los Presupuestos Generales del Estado, tales como la RENFE y los servicios públicos postales (CORREOS) por ejemplo, así como sociedades estatales y de las Comunidades Autónomas, de entre las que cabe mencionar RTVE o las cadenas de radio y televisión autonómicas. También se incluyen servicios municipalizados, tales como los servicios de transporte urbano de numerosas ciudades y entidades privadas sujetas a algún tipo de restricción pública, como puedan ser las compañías eléctricas

El segundo lugar, encontramos el subsector de las *empresas públicas financieras*, en el cual, se incluyen y es necesario mencionar dos agentes distintos:

En primer lugar, las instituciones públicas de crédito. En la actualidad, y tras un largo proceso de venta de sus distintas unidades a entidades financieras privadas, éstas han quedado reducidas al Instituto de Crédito Oficial, el cual, actuando como organismo autónomo de carácter financiero que es, se dedica a la creación de líneas financieras que, a través de los bancos y otras entidades financieras privadas, financien actividades o sectores productivos o colectivos específicos.

Y en segundo lugar encontramos las entidades públicas de seguro, es decir, aquellas unidades públicas cuya finalidad es la de transformar riesgos individuales en colectivos, procediendo sus recursos tanto de las primas contractualmente contratadas como de las consignaciones presupuestarias, siendo el Consorcio de Compensación de Seguros el ejemplo típico de ellas.

- El Sector público Fundacional

La Constitución española reconoce el derecho a la creación de fundaciones en su artículo 34, ocupándose de su regulación el Derecho Civil, al tratarse de una figura jurídica propia del mismo. La naturaleza propia de la figura, de carácter privado, llevaba entonces a que cualquier controversia sobre el tema referido a las fundaciones se resolviera sometiéndola al orden jurisdiccional civil.

Sin embargo, en desarrollo de este artículo constitucional, se aprobó la Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de fundaciones e incentivos fiscales a la implicación privada en actividades públicas, la cual fue parcialmente derogada por la Ley 50/2002, de fundaciones. Fue esta última la encargada de regular las *fundaciones del sector público estatal* en un ámbito en el que se cuestionaba la necesidad de dicha figura. Para esta ley, se entienden como fundaciones del sector público estatal aquellas que se constituyen con una aportación mayoritaria de la Administración General del Estado, entendiéndose en todo caso que éstas fundaciones no pueden ejercer potestades públicas.

El artículo 2 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (en adelante LGP) por su parte, incluye la anterior definición dentro de su concepto del sector público, y divide el mismo en sector público administrativo, empresarial y fundacional, distinción que se recoge en el esquema 1.

Finalmente, la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, que acaba de entrar en vigor el 2 de Octubre de este mismo año, referida al Régimen Jurídico del Sector Público, ha venido a arrojar algo de luz sobre las zonas grises que seguían existiendo sobre Sector Público Fundacional.

Así, define las *fundaciones públicas* como aquellas que reúnen alguno de los requisitos incluidos en su artículo 128, y que resumimos aquí:

- Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal.
- Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados por sujetos integrantes del sector público.
- Que la mayoría de derechos de voto corresponda a representantes del sector público institucional estatal.

De acuerdo con la nueva regulación, son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, “para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación”.

En lo que se refiere a su régimen jurídico, se establece que las fundaciones del sector público estatal se registrarán por lo previsto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la legislación autonómica que resulte aplicable en materia de fundaciones, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control económico-financiero y de contratación del sector público.

La nueva Ley acaba además con los problemas que a veces ha habido con las fundaciones públicas y su régimen de contratación, problemas derivados de la naturaleza intrínsecamente civil de las mismas, que hemos mencionado con anterioridad, al disponer que: “La contratación de las fundaciones del sector público estatal se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público”, implicando por tanto que deberá hacerse una regulación equivalente en sede autonómica.

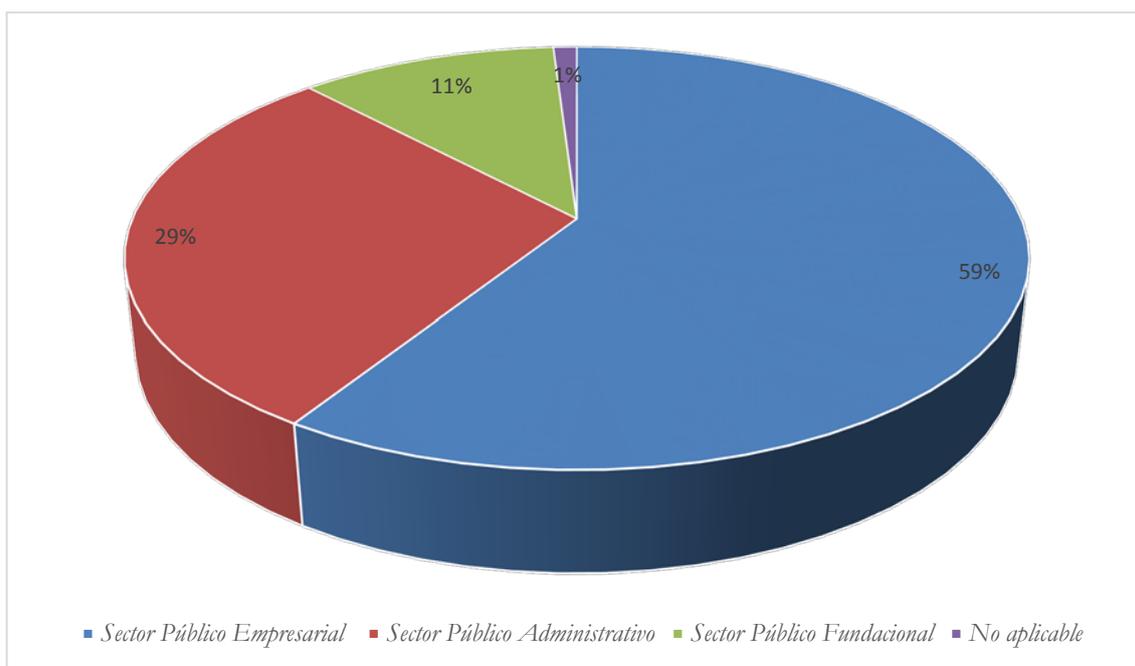
Algunas de las fundaciones que podemos encontrar en el inventario de entes de este último gran sector son la fundación para la biodiversidad, el centro para la memoria de las víctimas del terrorismo, la fundación laboral de minusválidos Santa Bárbara, o el centro de investigaciones neurológicas.

La nueva Ley que acabamos de ver, por tanto, ha pasado a constituir la norma cabecera en materia de regulación del Sector Público prestando como hemos visto una especial atención a las fundaciones públicas, y respondiendo así a la necesidad del Estado español de incorporar unas normas claras respecto al sector público fundacional, comúnmente olvidado, de modo que los distintos operadores jurídicos no deban esforzarse por interpretar confusos artículos y cuenten con una regulación clara.

Para acabar, incluimos a continuación un gráfico en el que se puede apreciar el peso de cada sector principal dentro del conjunto del Sector Público español, y que resulta conveniente para presentar el siguiente epígrafe, en el que nos referimos al tamaño del mismo. En este gráfico número 1 se puede apreciar a simple vista la clara superioridad del sector público empresarial, que abarca más de un cincuenta por ciento del conjunto, seguido por el Administrativo. Mucho menos peso tiene el Sector Fundacional, que hemos visto en último lugar, y que apenas alcanza un once por ciento. Finalmente, el último uno

por ciento del gráfico, se refiere a entes que no se pueden incluir en ninguno de los tres subsectores que hemos visto en este punto, y que se caracterizan por recibir fondos sin personalidad jurídica, lo que explica la imposibilidad de clasificarlos en alguno de los otros sectores. Se incluyen en el mismo, entre otros, el Banco de España, el fondo de compensación interportuario, o el fondo para la promoción del desarrollo.

*Gráfico 1: Inventario de entes del Sector Público Español*



*Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

## **2.4. TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO**

Al igual que ocurre con otros sectores económicos, es necesario valorar y tener presente la importancia que tiene el sector público en el marco de la economía, tanto nacional, como europea, puesto que la reciente crisis económica ha puesto de relieve que el sector público debe ser sostenible en el tiempo y que debe garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos, lo cual no puede llevarse a cabo sin una idea concreta del tamaño y posición del mismo.

A la vista del carácter complejo y diverso que posee el Sector Público es difícil determinar su peso en el conjunto de la economía a partir de un solo tipo de dato estadístico. Por ello, se han elaborado diversos índices de medición del Sector Público con la intención de ofrecer una perspectiva del peso específico que tiene la actividad financiera. Así, para llegar a esta perspectiva global, se ponen en relación variables significativas del Sector Público y de la economía nacional, utilizando ratios como índices de medición. Los principales

índices se clasifican en tres grupos, dependiendo de que se empleen los gastos, los ingresos, o bien otros estimadores de la actividad del sector público.

Tanto si utilizamos índices de tamaño del sector público basados en los gastos, como si nos empleamos los ingresos, podemos diferenciar dentro de ambos los índices agregados, que nos dan una imagen global del tamaño del Sector Público, y los índices desagregados, que matizan esa visión general entrando a valorar los detalles de lo que lleva a cabo el sector público.

Por ejemplo, un índice agregado basado en los ingresos, es la presión fiscal, que se define como el total de impuestos dividido por el producto interior bruto (PIB):

$$\frac{\textit{Impuestos totales}}{\textit{PIB}} 100$$

O también, podemos definir la presión fiscal como tributos divididos por el PIB, pues utilizando la fórmula anterior, y en el caso de que el sector público aumentara las tasas y redujera los impuestos podríamos llegar a la idea, equivocada, de que ha disminuido la presión fiscal de un país. Esta segunda definición de presión fiscal se reproduce de la siguiente manera:

$$\frac{\textit{Tributos}}{\textit{PIB}} 100$$

Además de los índices basados en ingresos y gastos, existen otros índices de medida del sector público, de diversa naturaleza. Podemos distinguir entre aquellos que miden el desequilibrio de las cuentas del sector público, y aquellos que tratan de obtener la participación del sector público en la producción total de la economía.

Dentro de los primeros es donde se mide precisamente la importancia del déficit (o superávit) público en términos del PIB, a través de la siguiente fórmula:

$$\frac{\textit{Ahorro bruto}}{\textit{PIB}} 100$$

Si existe ahorro (capacidad), estaríamos hablando de superávit, mientras que, si sustituimos dicha expresión por la de desahorro, estaríamos ante una situación de déficit (necesidad), pudiendo cuantificar uno u otro en términos del PIB de la siguiente forma,

$$\frac{\text{Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación}}{\text{PIB}} 100$$

Asimismo, se puede determinar también la cantidad y financiación de dicho déficit (o superávit) público en términos del PIB, reflejando el endeudamiento total del sector público:

$$\frac{\text{Deuda acumulada}}{\text{PIB}} 100$$

En todo caso, e independientemente de utilizar un índice u otro para establecer el tamaño del sector público español, una vez realizada esta operación, podremos realizar una comparación con otras economías de otros miembros de la Unión Europea.

Según Eurostat, la agencia de estadísticas de la UE, España cerró el año 2015 con un déficit presupuestario equivalente al 5,1% del Producto Interior Bruto (PIB). Muy lejos del 2,1% que alcanzaron, como media, los países de la Eurozona. En cuanto a la deuda pública en circulación, España vuelve a superar a la media. El año pasado cerró con un nivel equivalente al 99,2% del PIB, por encima del 90,7% registrado en la Eurozona.

La causa de estos elevados desequilibrios en las cuentas públicas vuelve a deberse, fundamentalmente, al bajo nivel de ingresos. En 2015, la recaudación fue del 38,2% del PIB, muy lejos del 46,6% alcanzado en la media de la zona euro. De la misma manera, el nivel de gasto público en relación a la riqueza nacional es muy inferior a la media de la Eurozona. En concreto, se situó en el 43,3% del PIB, por debajo del 48,6% en la Eurozona.

## 2.5. LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El crecimiento del sector público en los últimos años ha llevado a replantearse el papel del Estado en la economía actual, surgiendo dudas sobre las funciones del mismo, o qué es lo que debería hacer. Como el resto de cuestiones que planteamos en este trabajo, los objetivos del sector público no son tan claros, y los economistas, juristas y expertos difieren en su interpretación, resolviendo la cuestión de maneras diversas.

Podemos distinguir aquí entre una visión liberal, según la cual el mercado es suficientemente capaz de solucionar adecuadamente los problemas de la economía, y se restringe la intervención estatal, o una visión intervencionista, que plantea que el mercado no está calificado para resolver los problemas económicos que le afectan y demanda un

mayor protagonismo del sector público. Sin embargo, en ambas opciones, tanto en la liberal como en la intervencionista, se parte de que el sector público tiene tácitamente, como única finalidad, el bien común.

Bustos<sup>10</sup> deshecha esta alternativa tan extrema y aporta una visión conciliadora, tomando como punto de partida problemas económicos de carácter real para establecer la clasificación de los objetivos y políticas económicas fundamentales del sector público, y es su argumentación la que vamos a seguir en este punto.

- La asignación eficiente de recursos

En primer lugar, tanto Bustos como Musgrave<sup>11</sup>, al igual que las teorías liberal e intervencionista, sitúan la asignación eficiente de recursos como objetivo del sector público. Mediante dicha asignación, se pretende maximizar la eficiencia económica, esto es maximizar la riqueza, y este objetivo encuentra su justificación tanto desde un punto de vista liberal como desde el intervencionista.

Desde un planteamiento liberal los ciudadanos exteriorizan sus deseos mediante la demanda de bienes, y las empresas producen dichos bienes con el objetivo de satisfacer sus deseos. Así, la actuación privada del empresario resuelve el problema, y si el mercado es así capaz de resolver los problemas de asignación, el papel del sector público se reduce a suministrar los bienes y servicios para los cuales no puede existir un mercado, es decir los bienes públicos puros. La visión intervencionista, por otro lado, amplía el campo de acción del sector público extendiéndola a todos los casos en los que el mercado no produce los resultados óptimos que se presumen en el planteamiento liberal, dando lugar a la teoría de los fallos de mercado, que presume la existencia de mercados de competencia imperfecta, presencia de efectos externos, información asimétrica y bienes preferentes y prohibidos. En cualquier caso, y aun existiendo discrepancias entre economistas y escuelas de pensamiento económico, hay un cierto acuerdo respecto a los fallos del mercado que el Estado debe corregir, justificando su intervención. Dichos fallos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Los bienes públicos: El mercado es capaz de responder a la demanda de bienes privados, pero no está capacitado para proporcionar la cantidad de

---

<sup>10</sup> Bustos Gisbert, A. (2010): “Lecciones de Hacienda Pública (5ª e.d.)

<sup>11</sup> Musgrave, R. y Musgrave, P.B. (1981): “Hacienda Pública. Teoría y Aplicada”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

bienes públicos que la sociedad necesita. Además, los bienes preferentes y prohibidos constituyen igualmente un fallo del mercado digno de consideración pues en algunos casos la sociedad determina que el mercado produce una cantidad insuficiente de productos, o su precio es demasiado alto y no todos los ciudadanos pueden acceder a ellos.

- Las externalidades: Dentro de las numerosas actividades económicas que existen, algunas generan efectos externos en la sociedad y en el medio ambiente, que el mercado no puede controlar. El empresario, o el consumidor, sólo tienen en cuenta los costes y los beneficios individuales, pero no los posibles efectos negativos que su actividad produce sobre tercero. Un caso particular son los intereses de las generaciones futuras, pues las decisiones que se adopten en la actualidad pueden causar un daño evidente a los intereses de las generaciones futuras, cuyos deseos no pueden expresarse en el mercado en la actualidad.
- La ausencia de competencia: Las empresas capitalistas, en busca de un beneficio creciente, tienden a apoderarse del mercado mediante la formación de monopolios o de acuerdos oligopólicos para subir los precios o reducir la producción, situaciones que afectan negativamente a la sociedad. En estos mercados de competencia imperfecta no podemos garantizar que se dé la condición de precio igual a coste marginal ( $P = CMg$ ) pues el empresario elige aquella cantidad donde se da la igualdad entre coste marginal e ingreso marginal ( $CMg = IMg$ )
- La equidad social: El mercado genera una distribución de la renta muy desigual.
- Los ciclos económicos: El mercado por sí solo no alcanza un crecimiento económico estable y las crisis periódicas generan inestabilidad con graves consecuencias para todos los agentes económicos.

- La distribución de la renta

En segundo lugar, en la función redistributiva, o de distribución de la renta, de nuevo se produce una divergencia entre partidarios de una visión liberal y aquellos que defienden una opción intervencionista.

Por un lado, los liberalistas encuentran la justificación este principio u objetivo en el análisis del economista Bates Clark<sup>12</sup> según el cual la distribución realizada por el mercado no sólo es eficiente sino también justa, puesto que cuanto mayor sea la productividad del individuo mayor será su remuneración de manera que cada uno recibirá según su aportación a la sociedad. Por otro lado, los planteamientos intervencionistas en lo relativo a esta cuestión tienen unos distintos orígenes, y así algunos argumentos ponen de manifiesto la existencia de efectos externos positivos, mientras que otros afirman que una distribución a favor de los más necesitados puede conducir a un aumento de la productividad.

En definitiva, el objetivo de distribución de la renta permite mejorar la equidad en la distribución de los recursos económicos, a través de instrumentos como la política de impuestos (impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio), la política de transferencias monetarias (subsidios y pensiones asistenciales) y la oferta de servicios colectivos (política de gastos en educación, sanidad, vivienda, etc.). El objetivo de conseguir una mejor redistribución de la renta a través de la intervención del Estado en la vida económica, supone la aplicación de criterios de carácter discriminatorio entre los ciudadanos, atendiendo a determinados principios de justicia social, en el reparto de la carga impositiva o al momento de la distribución del gasto público.

- La estabilización económica

Finalmente encontramos el objetivo de estabilización económica, mediante el cual se pretende atenuar el efecto negativo de los ciclos económicos sobre el nivel de empleo, el crecimiento económico y la estabilidad en los precios.

Los defensores de la visión liberal parten obviamente de la capacidad del mercado para solucionar los problemas económicos, y sostienen que los problemas que se aprecian en la economía existen porque el mercado no funciona libremente, por lo que los gobiernos deben abstenerse de adoptar decisiones al respecto, y solo permiten su intervención al incluir aspectos propios de la política monetaria.

El enfoque intervencionista amplía el papel del sector público en lo relativo a estos temas, partiendo de las teorías desarrolladas por Keynes. Así, rechazan la principal premisa de los liberalistas, según la cual una disminución del salario conduce al pleno empleo, desmontando así el resto de conclusiones que se derivan de la misma, y se justifica que el Estado modifique el nivel de gastos, transferencias o impuestos dependiendo de la situación económica en que se encuentre el país.

---

<sup>12</sup> Clark, J. Bates (1899): “The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits”

En los últimos años, además, se defienden una mayor intervención del Estado, debido a la aparición de fenómenos recientes como son la inflación de costes o la crisis económica. Por lo tanto, el Estado puede asegurar el equilibrio del mercado y el sector exterior, con el objetivo de lograr un crecimiento económico y adaptándose a nuevas realidades económicas.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que la intervención del Estado en la vida económica tiene tres funciones, que dan lugar a su vez a las tres ramas de la Hacienda Pública, tal y como explica García Villarejo.

## **2.6. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO**

En el punto anterior hemos analizado distintos objetivos y funciones del sector público sobre los cuales existen un grado de aceptación prácticamente unánime, por lo que, teniéndolos presentes y partiendo de la premisa de que las distintas fluctuaciones que se producen sobre los gastos y los ingresos públicos producen efectos económicos sobre la producción y los precios, hemos de puntualizar que esas variaciones se plasman en un documento contable, el Presupuesto del Estado, y es a través del estudio de dichas alteraciones como se determinará si nos encontramos ante situaciones de equilibrio o de desequilibrio contable, ello dependiendo del grado de cobertura de los gastos por los ingresos ordinarios. Este análisis del presupuesto del sector público es especialmente importante porque cuando los ingresos ordinarios no resultan suficientes para cubrir los gastos, es cuando nos encontraremos ante una situación de déficit, tal y como se verá posteriormente.

El presupuesto, tal y como afirma Emilio Albi<sup>13</sup>, se ha definido de maneras muy diferentes. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término presupuesto en su última edición como “computo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación”. Pero por su carácter descriptivo y aglutinador, de las notas básicas de presupuesto público, la mejor definición es la formulada por Neumark (1976) según el cual, el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado confeccionado en períodos regulares de las previsiones de gastos, en principio obligatorias para el poder ejecutivo y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

---

<sup>13</sup> Emilio Albi, Ignacio Zubiri. (2009): “Economía Pública I: Fundamentos, presupuesto y gasto. Aspectos macroeconómicos”

De acuerdo con esta noción de presupuesto, el elemento fundamental es la idea de anticipación o previsión, tanto en lo que se refiere a los gastos por realizar, como a los ingresos que se obtendrán para cubrirlos. Se trata de que el presupuesto surge como una estimación o previsión de las operaciones tanto presupuestarias como financieras del Sector Público en un periodo futuro. Pero para ajustar la idea de presupuesto al caso concreto del sector público debemos incorporar, como señala Bustos<sup>14</sup>, ideas concretas y fundamentales que le son propias.

En primer lugar, el hecho de que los presupuestos se estructuran en una forma jurídica concreta. Así, en el caso de los Presupuestos Generales del Estado, deben aprobarse mediante ley, mientras que en las Comunidades Autónomas se aprobarán por ley de sus respectivas asambleas legislativas y en el caso de los entes locales por acuerdos del Pleno de las respectivas corporaciones.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la importancia del sector público en nuestro país, el presupuesto tiene importantes efectos económicos, de manera que establece unas pautas que seguirán otros agentes económicos y ello es un dato que no debe ser obviado en el estudio del presupuesto.

Además, la aprobación del presupuesto tiene importantes implicaciones políticas, determinando la línea programática de la acción económica, y la mayor o menor confianza en el órgano colegiado encargado de dicha tarea. También, las previsiones realizadas por el presupuesto se cuantifican en lenguaje contable de arreglo a unos criterios de ordenación, ya sea, por órganos, por categorías económicas, por funciones o programas y se pretende siempre un equilibrio contable entre los ingresos y gastos presupuestarios, ya que estos gastos siempre conllevan una financiación. Por último, hay que señalar la obligatoriedad que se desprende de los presupuestos, de manera que tras su aprobación el Estado o Gobierno tiene la obligación de cumplirlo y éste se debe de elaborar normalmente cada año y así sucesivamente, dotándolo de una última nota de regularidad.

Definido el presupuesto, sus notas principales, y ajustado el concepto para el caso del sector público, es necesario hacer referencia, en el siguiente punto, a los principios presupuestarios, reflejo del anhelo normativo en gran parte del pensamiento financiero, que ha originado todo un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

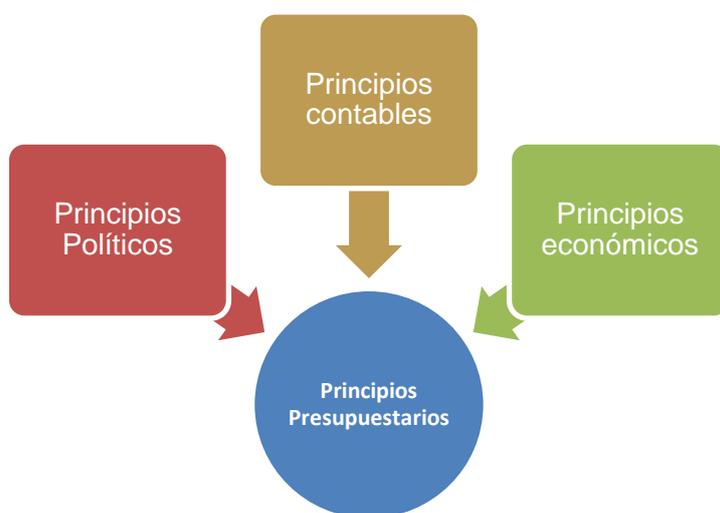
---

<sup>14</sup> Bustos Gisbert, A. (2010): “Lecciones de Hacienda Pública (5ª e.d.)

## 2.7. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principios presupuestarios se presentan como pautas básicas que deben guiar el comportamiento del presupuesto en sus diferentes aspectos. Sin embargo, y dado que estos fueron establecidos en el siglo XIX, la evolución de las doctrinas económicas y del clima sociopolítico desde entonces hasta la actualidad ha provocado una crisis de los principios presupuestarios que ha puesto de manifiesto una necesidad de reinterpretarlos, sin que ello quiera decir que deban dejar de respetarse, pues esto podría poner en peligro la racionalidad del desarrollo del ciclo presupuestario.

Esquema 2



Fuente: Elaboración propia

Los principios presupuestarios clásicos están divididos en tres tipos. Los primeros, los principios políticos, responden a la pregunta de quién debe diseñar el presupuesto, los segundos, los principios presupuestarios, traducen a los criterios de la contabilidad el efecto de los principios políticos, y por último, los principios económicos señalan las pautas que deben regir su elaboración desde un punto de vista económico.

- Principios políticos

Están dirigidos a determinar la competencia en materia presupuestaria y asegurar el cumplimiento y control del presupuesto.

Dentro de los mismos podemos distinguir en primer lugar el *principio de competencia*, según el cual corresponde al poder legislativo la aprobación y promulgación del presupuesto, cuya elaboración ha de realizar el Ejecutivo. Así el artículo 134.1 de la Constitución señala que

"corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación".

En segundo lugar, con arreglo al *principio de universalidad*, el presupuesto debe recoger la totalidad de los ingresos y de los gastos originados por la actividad financiera del Estado, con objeto de facilitar que los responsables de su aprobación tengan una visión de conjunto.

Igualmente, fundamentado en la defensa de que el presupuesto muestre una visión de conjunto, el *principio de unidad* establece que la presentación total de ingresos y gastos debe hacerse en forma de un presupuesto único. Éste último se complementa con el principio de Universalidad en cuanto ambos son contrarios a la existencia de presupuestos especiales o extraordinarios.

Otro principio relevante, es el de *especialidad* cuyo objetivo es evitar que la gestión gubernamental pueda exceder los límites marcados por el poder legislativo. Por lo tanto, la autorización para gastar concedida al Ejecutivo por el presupuesto no es una autorización general al gasto, sino especial y condicionada, para gastos concretos (especialidad cualitativa) en cantidad específica (especialidad cuantitativa) y por tiempo limitado (especialidad temporal). Éste último también se conoce como principio de anualidad ya que propugna que los créditos únicamente podrán ser gastados en el ejercicio para el que se concedieron. En el artículo 134.2 de la Constitución, cuando establece que los presupuestos generales del Estado tendrán "carácter anual", se reitera en el artículo 34.1 de la LGP, cuando señala la coincidencia del ejercicio presupuestario con el año natural.

Otros principios presupuestarios políticos son el *principio de claridad*, que insiste en la búsqueda de un presupuesto que sea de fácil comprensión para los responsables de su aprobación y control, el *principio de no afectación*, que establece que todos los ingresos públicos deben destinarse de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no reconociéndose, en consecuencia, prioridad alguna a gasto público sobre determinada fuente financiera, el principio de exactitud, por el cual los recursos y gastos recogidos como previsiones en el documento presupuestario deben acercarse lo más posible a lo que se prevé serán los ingresos y gastos correspondientes a la ejecución presupuestaria, y el *principio de anticipación*, que establece la necesidad de que los presupuestos sean aprobados con la suficiente antelación respecto al inicio del período en que los mismos van a entrar en vigor y, cuando así no fuere, requiere la prórroga del presupuesto anterior, hasta tanto esté en vigor el nuevo.

Por último, el *principio de publicidad* mantiene que las distintas fases por las que atraviesa el documento presupuestario deben estar abiertas a la información del público en general. De esta forma, el principio abarca tanto al presupuesto como la cuenta general en la que se recogen los resultados de su ejecución. Esto se cumple, por un lado, con el debate presupuestario anual de aprobación de los presupuestos y, de otro, con la exigencia de rendición de cuentas del ejecutivo sobre la forma en que han sido ejecutados. La Constitución Española establece al respecto, en su artículo 136, que las Cuentas del Estado y del sector Público Estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

- Principios contables

Se refieren a la manera de formalizar o presentar contablemente el documento presupuestario. Los principios contables guardan una estrecha relación con los de carácter político, pues se limitan a traducir los últimos a los criterios contables. Así, el principio de presupuesto bruto es la expresión contable del principio de universalidad y, en su virtud, los gastos e ingresos deben reflejarse en el presupuesto por sus valores brutos y no netos. Por su parte, el *principio de unidad de caja*, conectado con el principio político de unidad, todos los ingresos y los gastos deben centralizarse en una tesorería única, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. Con el *principio de especificación* se corresponde el principio de especialidad, de acuerdo con el cual todas las partidas de ingresos y gastos deben ser clasificados de acuerdo con criterios lógicos, debiendo estar perfectamente identificados. Finalmente, el *principio de ejercicio cerrado*, es la concreción del principio de temporalidad y hace referencia a que la autorización presupuestaria no es por tiempo indefinidos, sino que tiene un límite temporal. Supone que sólo podrán aplicarse al presupuesto de un ejercicio los ingresos y gastos que se realicen durante el período temporal del mismo. Ahora bien, la proliferación de planes económicos y de inversiones públicas con vigencia superior a la del presupuesto ha forzado la flexibilización en la interpretación de este principio, introduciendo la práctica de los gastos con cargo a ejercicios futuros y las incorporaciones de remanentes de créditos, tal como contemplan los artículos 47 y 58 respectivamente, de la LGP.

- Principios económicos

Tratan de establecer los criterios de naturaleza económica que han de inspirar las decisiones presupuestarias fundamentales. Los principios económicos se basan en los planteamientos teóricos de los economistas clásicos liberales, y parten de la capacidad de

los sujetos privados para resolver los problemas económicos de la sociedad y el mercado. Por ello encontramos en primer lugar el *principio de limitación del gasto público*, según el cual el gasto público debe ser mínimo y referirse exclusivamente a aquellas materias que no pueden ser ejercidas por el sector privado. En segundo lugar, el *principio de neutralidad impositiva* pretende que la imposición sea neutral y esté en relación con la protección y satisfacción que los individuos reciben del Estado, considerando que el ciudadano es el mejor juez de su propio interés. Actualmente su interpretación se inclina hacia la obligación de que la recaudación de los impuestos no perjudique el desarrollo económico y, en todo caso, se administren con la máxima economía, se requieran con la mayor certeza y se recauden con la máxima comodidad para el contribuyente. El nuevo *principio de limitación de emisiones de deuda pública*,<sup>15</sup> por su parte, estrechamente relacionado con el de equilibrio, que detallaremos a continuación, estipula que en el caso excepcional de que la Hacienda Pública tenga que recurrir a la emisión de deuda pública, ésta debe ser utilizada para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la carga financiera que origina.

Por último, y en íntima relación con el tema que es objeto de estudio en este trabajo, encontramos el *principio de equilibrio anual*, que mantiene que los gastos del presupuesto deben ser financiados en su totalidad por ingresos ordinarios. La justificación inicial de este principio según el pensamiento financiero clásico descansaba, como en los anteriores, en la confianza en el sujeto para corregir los fallos del mercado, y en la filosofía social liberal en

---

<sup>15</sup> La reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, con la intención de cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, supone la limitación del uso del déficit y deuda pública como instrumentos de política económica y su contención a unos límites comunes a todas las economías de los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria. Aprobada por las Cortes Generales sobre la base competencial de la competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1. 11ª y 14ª de la Constitución, respecto al Sistema Monetario, la Hacienda General y la Deuda del Estado, así como sobre la base competencial recogida en los artículos 149.1. 13ª y 18ª, de la Constitución. Sustancialmente modificada en 2006 por la Ley Orgánica 3/2006, y por la Ley 15/2006, ello abocó en la necesidad de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. No obstante, y a raíz de la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución tras la reforma. A su vez, dicha Ley Orgánica 2/2012, ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

que este se sustentaba. Con la preocupación introducida por las teorías intervencionistas iniciadas por Keynes, el equilibrio presupuestario pasa a interpretarse más como una regla orientadora de las prácticas presupuestarias a largo plazo. El presupuesto no debe preocuparse por mantener un mero equilibrio contable, sino más bien por desequilibrarse en la dirección y cantidad necesarias para compensar los desequilibrios del mercado que esté atravesando la economía nacional en cada momento.

Es a partir de este principio que estudiaremos el déficit en el capítulo 3, que ocurre cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir los gastos, cuando existe desequilibrio, es cuando existe déficit.

## 2.8. EL CICLO PRESUPUESTARIO

En este punto describiremos brevemente el proceso que sigue el presupuesto, tomando como punto de referencia la normativa aplicable a los Presupuestos Generales del Estado, teniendo en cuenta la similitud que este proceso guarda con los principios presupuestarios, ya que los anteriormente expuestos han de verificarse y estar presentes en todas las fases del ciclo.

Se distinguen cuatro fases en el ciclo de los presupuestos, en las que el protagonismo corresponde a cada uno de los poderes del Estado, siguiendo la tradicional división de poderes que existe en nuestro país, y que podemos observar en el esquema 3 que se muestra a continuación:

Esquema 3



Fuente: Elaboración propia

- Fase de elaboración:

En este primer momento de vida de los Presupuestos, corresponde al Gobierno la elaboración de los mismos, de manera que éste deberá presentar ante el Congreso de los Diputados, los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

- Fase de Aprobación:

Agotada la fase de elaboración del presupuesto, se pasa por una segunda etapa de discusión y aprobación parlamentaria. En esta fase el protagonismo reside en las cámaras del poder legislativo. Sin embargo, si al comenzar el nuevo ejercicio presupuestario todavía no hubiera sido aprobado el presupuesto, se plantea un problema jurídico importante, toda vez que no existe consignación presupuestaria, esto es, créditos para poder atender los gastos públicos. En España este problema se resuelve a través de la denominada “prórroga automática” de los presupuestos del año anterior, que aparece recogida en el art. 134.4 CE. Significa esta prórroga que los centros gestores de gasto tendrán asignados los mismos créditos que en el ejercicio anterior. Jurídicamente, representa una restricción a la capacidad de decisión de los parlamentos, junto al derecho de enmienda parlamentaria.

- Fase de ejecución:

La ejecución del presupuesto constituye la tercera fase del ciclo presupuestario y es competencia del poder ejecutivo, una vez la Ley de Presupuestos ha sido aprobada por el Parlamento. En otras palabras, desde el punto de vista jurídico, ejecutar el presupuesto supone cumplir el mandato contenido en las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, esto es, los créditos presupuestarios aprobados. Estas afirmaciones se entienden si se recuerda que, respecto de los ingresos públicos, el presupuesto se limita a recoger una mera estimación de los que se prevén obtener, por ello, la realización de ingresos públicos deberá acomodarse a las leyes que los regulan.

- Fase de control:

La última fase del ciclo presupuestario puede revestir dos formas: un control interno de la propia Administración, y un control externo parlamentario.

El primero de ellos tiene la finalidad de garantizar que no se desperdicien los fondos públicos y es establecido por un órgano perteneciente a la Administración, pero independientemente de los organismos gestores. En España, la Intervención General de la

Administración del Estado fiscaliza todos los expedientes de la Administración de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico realizando un control previo en todas y cada una de las fases de ejecución del presupuesto, vigilando la legalidad de la ejecución presupuestaria a través del control de la regularidad contable. Este control, aunque indispensable, no es considerado suficiente, por lo que se complementa con otros elementos de control.

El segundo tipo de control, permite al poder legislativo, en la medida en que el presupuesto constituye una autorización de este al poder ejecutivo, asegurarse de que se han cumplido las previsiones establecidas en el documento presupuestario. Sin embargo, y dada la complejidad de la tarea, las Cortes Generales delegan esta función en el Tribunal de Cuentas, órgano especializado, supremo fiscalizador de las cuentas y gestión económica del sector público, cuya misión es censurar y comprobar las cuentas del Estado, remitiendo a las Cortes un informe anual dando constancia de cualquier infracción y velando por la regularidad contable y el destino de las cantidades gastadas.

### **3. EL DÉFICIT PÚBLICO**

A través del análisis efectuado en el capítulo anterior, hemos explicado la posición e importancia del sector público en España, así como la relevancia del presupuesto como documento contable que formaliza las alteraciones producidas en las variaciones fiscales, concluyendo que es a través de éstas como se determina si existen situaciones de equilibrio o desequilibrio según el grado de cobertura de los gastos por los ingresos ordinarios. Una de las diversas apariencias de presupuesto que pueden mostrar dichos saldos es precisamente el presupuesto desequilibrado.

Dicho presupuesto desequilibrado admite dos configuraciones: déficit, y superávit, y cada una de estas formas puede a su vez crearse de distintos modos, y deberse a distintos supuestos. Pero independientemente de una breve introducción al caso del superávit, a nosotros nos ocupa el estudio del déficit, como excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos ordinarios. Es conveniente recordar aquí, que en el caso de que el sector público no sea capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo, la diferencia entre ambos deberá cubrirse con ingresos extraordinarios, normalmente a través de la emisión y posterior venta de Títulos de Deuda Pública.

Esta breve explicación del déficit público resulta suficiente para introducir un estudio más completo del mismo analizando su origen histórico, las clases de déficit que existen y sobre todo la posible conveniencia de utilizar presupuestos desequilibrados como instrumento de política económica y sus efectos.

#### **3.1. ORIGEN**

Se puede decir que la existencia de déficit en los presupuestos públicos en general se generalizó en los años siguientes a la crisis del petróleo. Así el 17 de octubre de 1973 los países exportadores de petróleo decidieron no exportar más crudo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, entre los que se encontraban Estados Unidos y sus aliados europeos. La economía mundial entró a partir de entonces en una recesión generalizada que duró casi una década y estuvo caracterizada por altas tasas de inflación y desempleo, descenso continuado de la producción industrial, caídas pronunciadas en los ingresos nacionales y aumentos sin precedentes del déficit en las balanzas de pagos.

Ello se debe al hecho de que, en épocas de grandes crisis, existe una fuerte tendencia al aumento del gasto junto a la caída de los ingresos públicos como consecuencia del freno de la actividad. Así, entre los factores que dieron lugar a la aparición y mantenimiento de

déficit continuado en el sector Público, destacan los factores estructurales, asociados a las dificultades en la planificación y el control presupuestarios y al incremento de los costes de la deuda pública (intereses). Otra explicación complementaria, según Buchanan y Wagner <sup>16</sup> es la propia naturaleza del régimen democrático, de modo que éste sería el principal responsable de generar déficit, por la simple razón de que a los políticos les interesa complacer al electorado y si bien consideran rentable aumentar el gasto público, les resulta inconveniente elevar los impuestos. Estos autores, se preguntaban, ya en los 80 cuánto tiempo podrían los regímenes soportar el incremento continuado del déficit, confiando en hallar una solución durante la década de los 80, antes de que se produjera un colapso total, lo que ya sabemos que no ocurrió.

El déficit público constituye sin lugar a duda el fenómeno más destacado de la problemática presupuestaria no ya solo de los últimos años, sino de las últimas décadas. Así el déficit público ha ido creciendo hasta ocupar el núcleo de las inquietudes de la política económica de la gran mayoría de países, siempre junto a sus inevitables efectos, como son el crecimiento de la deuda pública y la pesada carga de los intereses y de las amortizaciones anuales, que ocupan un espacio creciente de los presupuestos, limitando las opciones de gasto y ocasionando efectos negativos sobre las economías nacionales que los padecen. Por ello la política fiscal no ha tenido una misión más relevante desde la generalización del déficit en los años 70 que encontrar una forma de aliviar los efectos contraproducentes de esta situación que se mantiene en la actualidad.

### **3.2. CONCEPTO Y CLASES DE DÉFICIT PÚBLICO**

En un análisis detallado de cualquier materia, es obviamente necesario partir de una precisión conceptual de la misma. Por ello, para poder proceder a un estudio de los efectos que el déficit público tiene sobre la economía, y por supuesto antes de llegar a ninguna conclusión y poder proponer soluciones a la persistencia del mismo, debemos partir de la identificación del déficit y de sus clases.

#### **3.2.1 Concepto de déficit publico**

Según establece el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) el déficit es un indicador que cuantifica la diferencia entre el gasto público total en efectivo, que incluye los gastos en intereses y excluye los pagos de amortización de la deuda pública pendiente, y el

---

<sup>16</sup> Buchanan J.M., Wagner R.E. (1977): “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes”

ingreso total en efectivo, que incluye los ingresos tributarios, no tributarios y las donaciones, pero excluye los fondos por préstamos. Sin embargo, y a pesar de del detalle de dicha esta presenta dificultades para el análisis de distintos efectos que tienen algunos aspectos específicos del déficit, por lo que se hace a veces necesario definirlo de varias formas. El problema, por tanto, radica en la existencia de multitud de distintas definiciones del déficit que surgen según se tengan en cuenta unos criterios delimitadores u otros.

Así y según Fuentes Quintana<sup>17</sup> el estudio de déficit público ha ido generando progresivamente una literatura desbordante y ciertamente contradictoria, pues no sólo son cada vez más los trabajos que estudian el déficit, sino que también son muchos más los aspectos en que dominan el desacuerdo y la discusión.

En sentido parejo, Bléjer y Cheasty<sup>18</sup> también admiten que no existe una única definición de déficit público, pero a pesar de ello, y al igual que Fuentes Quintana, defienden la presencia de algunas características básicas que consideran que cualquier definición de déficit público debe reunir y entre las cuales citan las siguientes:

- El déficit ha de definirse para un Sector Público, concreto, con una cobertura dada.
- Debe delimitarse tanto la cobertura o tamaño del sector Público como su composición.
- Hay que identificar el horizonte temporal pertinente para estimar la magnitud del déficit.

A pesar de esta proliferación de definiciones y de la principal falta de acuerdo a la que ya hemos hecho referencia, nosotros utilizaremos para nuestro estudio la definición de déficit que proporciona el FMI y a la que hemos hecho referencia al inicio del punto. Así, podemos definir de forma general, el déficit público, como una partida que mide la situación económica del Estado de un país, a través la diferencia entre los ingresos y gastos en un año concreto y que es susceptible de expresarse en términos de porcentaje sobre el PIB de ese mismo año. Conviene aquí destacar que cuando hablamos de déficit público, generalmente nos referimos al déficit del conjunto de administraciones de un país. Por ejemplo, en España, se calcula sumando el del Gobierno Central, el de las Comunidades Autónomas y todas las corporaciones locales.

---

<sup>17</sup> Fuentes Quintana, E. (1985): "Hacienda pública y déficit." Papeles de economía española.

<sup>18</sup> Blejer M., Cheasty, A. (1991): "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues." *Journal of Economic Literature*, vol. 29.

### 3.2.2 Clases de déficit público

A través del estudio de los saldos presupuestarios y de sus aspectos dinámicos, entre los cuales se encuentra el origen y orientación económica de los gastos causantes del déficit, podemos llegar a establecer una clasificación del mismo, diferenciando entre déficit cíclico y déficit estructural, y dentro de este último, entre déficit tendencial y el discrecional.

- Déficit cíclico y déficit estructural

Hasta no hace mucho se consideraba que la única razón de existencia de los saldos deficitarios se debía a épocas de recesión económica, épocas en las que tanto los ingresos como los gastos generaban situaciones deficitarias. El ciclo económico consiste en la sucesión a corto plazo de caídas y auges en la economía alternando entre fases descendentes y alcistas, que suelen medirse con un indicador de la producción agregada en términos reales, el Producto Interior Bruto (PIB). Es decir, el crecimiento económico no es continuo ni lineal<sup>19</sup>. Aunque no existe una definición exacta, suele considerarse que una economía está en recesión cuando su PIB desciende durante al menos dos trimestres consecutivos<sup>20</sup>.

Sin embargo, progresivamente se vino observando que a pesar de superar dichas etapas recesivas el déficit presupuestario no desapareció, lo que puso de manifiesto no solo la existencia de un componente cíclico, debido a momentos recesivos del ciclo económico, sino también de otro componente que obedece a razones más persistentes como pueden ser la ineficacia administrativa o el agarrotamiento del mercado en el sector público, que generan un componente de carácter más estructural.

El Déficit cíclico se produce por tanto cuando la economía se encuentra en la fase recesiva del “ciclo económico”.

Por lo tanto, este tipo de déficit se corresponde al deterioro de las cuentas públicas producido por la reducción de la actividad económica, como consecuencia de menores ingresos y la activación de los “estabilizadores automáticos”, es decir, más gastos de naturaleza fundamentalmente social.

Aclarar aquí que hablamos de los “estabilizadores automáticos” son aquellas partidas de los presupuestos públicos que se ven alteradas de forma automática, como consecuencia de los cambios en el nivel de actividad económica. Por el lado de los ingresos, cabe señalar como principales estabilizadores los impuestos que gravan los beneficios empresariales o la renta

---

<sup>19</sup> Samuelson, P. A.; Nordhaus, W.D. (2006): “Economía” 18ª ed.

<sup>20</sup> Vid. Krugman, P.; Wells, R.; Olney, M.L. (2008): “Fundamentos de Economía”

de los trabajadores; por el lado de los gastos, las prestaciones por desempleo, que soportan la renta de las familias en momentos de incremento del paro.

El *déficit cíclico* se deduce de todo esto, discurre por debajo de la senda de su producto potencial y, por lo tanto, desaparece también cuando la economía vuelve a su senda de crecimiento.

El *déficit estructural*, por otro lado, es el componente del déficit público que no se corresponde con la situación de auge o recesión, sino que traduce el desequilibrio permanente estructural de las cuentas públicas. A éste último, se refiere el artículo 135 de la CE, para controlar una desviación, cuya persistencia en el tiempo, supondría una amenaza para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2011, fue modificado el artículo 135 de la CE con el objetivo de reforzar el “principio de estabilidad presupuestaria” en el ordenamiento jurídico español. Así el apartado uno de dicho artículo determina que “todas las Administraciones Públicas adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Concretamente, en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en su artículo 11.2 se establece que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, pero permite que en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo y de acuerdo con la normativa europea, que estudiaremos más adelante, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Adicionalmente, ha quedado fijado que únicamente el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en este tipo de déficit dentro de los márgenes que permita la Unión Europea (UE) y sólo en circunstancias excepcionales que se especifican en el citado artículo 11.

Por lo tanto, y a diferencia del déficit cíclico, el estructural tiene una vida más dilatada ya que persistirá en tanto en cuanto no se hagan desaparecer las causas que lo generan.

- Déficit tendencial y el déficit discrecional

Como hemos visto, el déficit estructural es la expresión que se utiliza para definir el déficit público de naturaleza constante, que se origina independientemente de la influencia del periodo económico. Este déficit estructural, siguiendo lo dispuesto por el FMI, puede dividirse a su vez en déficit tendencial y déficit discrecional. Partiendo de la base de que parte del déficit va implícito en la economía por su propia estructura y otra parte se debe a

políticas fiscales, el déficit tendencial es aquel que podríamos hallar en situaciones coyunturales normales, y viene determinado por la situación de la economía en su conjunto, responde a factores endógenos, mientras que el déficit discrecional se debe principalmente a las decisiones de política fiscal que tome cada Gobierno, factores exógenos.

Las aportaciones realizadas sobre este tema han sido múltiples y sin duda dispares por lo que podemos encontrar aportaciones de autores que se contradicen entre sí. Así, por ejemplo, tanto el FMI como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) consideran importante resaltar esta diferencia, y aproximarse a los conceptos que acabamos de utilizar. Nosotros aquí utilizaremos el concepto manejado por el FMI, que se inclina por modelizar expresamente los déficits cíclico y tendencial para obtener el discrecional, al que se refiere como Orientación Fiscal.

Sin ánimo de entrar en conceptos macroeconómicos podemos simplificar la distinción incluyendo aquí la fórmula utilizada por el FMI, según el cual, el déficit total (Bt) de un año base ( $t=0$ ), es igual al déficit tendencial (DT) , déficit cíclico (DC) y déficit discrecional (DD) en dicho año base.

En todo caso, y para lo que a nosotros interesa, esta distinción demuestra que no hay que olvidar el protagonismo de las políticas fiscales dentro de cualquier política económica, pues el nivel de gasto y de ingresos de las Administraciones Públicas viene determinado tanto por decisiones discrecionales, tomadas por los responsables públicos, como por factores exógenos, no directamente controlables por aquéllos.

De esta forma el indicador discrecional del déficit permite medir los cambios que provocan las decisiones introducidas por las autoridades, lo que posibilita a su vez analizar las directrices de la política fiscal en un determinado período y estudiar la probable evolución de que tendrá el déficit y el sector público.

### **3.3. LAS CAUSAS DEL DÉFICIT PÚBLICO**

Definido el déficit, inmediatamente apreciamos que éste puede surgir de diferentes formas, y es importante examinar efectivamente cual ha sido el origen del mismo, pues de su origen dependerán también sus efectos y posibles soluciones.

Según Fuentes Quintana<sup>21</sup>, tres son los grupos de teorías más importantes que profundizan sobre el estudio e investigación de las causas del déficit: La teoría normativa de la Hacienda

---

<sup>21</sup> José Francisco Bellod Redondo (2205): “Déficit público e instituciones presupuestarias: El caso de la comunidad autónoma de la región de Murcia 1983 – 2003”

Pública y la teoría positiva de la Hacienda Pública, que ya nombramos en su momento al estudiar el Sector Público en el capítulo 2, así como la teoría de la crisis fiscal del Estado, menos significativa.

- Teoría Normativa de la Hacienda Pública

La teoría normativa parte de la existencia de fallos del mercado que ya analizamos en el punto 2, como punto de partida para justificar la necesidad de una intervención estatal que origina y es causa directa de la existencia de déficit público, teniendo también en cuenta las funciones del sector público que ya analizamos, como he dicho en el epígrafe anterior, y que dan lugar a la trilogía asignación-estabilización-redistribución. Sin embargo, la evolución y crecimiento exponencial del déficit público, dejó obsoleta la teoría normativa, dando lugar a nuevas corrientes modernas de pensamiento que trataban de profundizar en el déficit que no se conformaban con culpar únicamente al intervencionismo estatal de la existencia de déficit. Surgen así las teorías positivas de la Hacienda Pública.

- Teoría Positiva de la Hacienda Pública:

A diferencia de la teoría normativa, que se apoyaba en los fallos del mercado, la teoría positiva de la Hacienda Pública parte de la existencia de fallos del sector público, de modo que concibe el déficit público como un efecto no deseado de los defectos derivados de los procesos democráticos. Los positivistas consideran que incluso sin la presencia de fallos del mercado, la propia naturaleza del proceso democrático, y la comparecencia de los sujetos que intervienen en el mismo, provocan la aparición de déficit público. En la actualidad, y debido a la persistencia del déficit desde los años 70, la mayoría de autores y hacendistas defienden teorías positivistas como base para explicar la existencia y causas del déficit público, dando lugar a distintas corrientes<sup>22</sup>, como por ejemplo, aquellas que basan la existencia del déficit en el oportunismo político, las que se utilizan como justificación los conflictos sociales o partidistas o aquellas que se respaldan en la presencia de intereses geográficamente dispersos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Podemos diferenciar dichas corrientes en función de los modelos que utilizan como base. Así, encontramos: Modelos de oportunismo político e ilusión fiscal, modelos de redistribución intergeneracional, modelos de utilización estratégica de la deuda pública, modelos de conflicto social o partidista, modelos de intereses geográficamente dispersos, modelos de instituciones presupuestarias...etc.

<sup>23</sup> A. Alesina; R. Perrotti (1995): "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries"

- Teoría de la crisis Fiscal del Estado:

Finalmente, los defensores de esta última teoría, que se apoya directamente en las corrientes marxistas, consideran el déficit público como una consecuencia a largo plazo del sistema capitalista, y de la degradación del poder fiscal en la democracia.

El déficit presupuestario supone una forma de desequilibrio que responde a razones muy complejas y difíciles de determinar, por lo que, a partir de las teorías que acabamos de ver, y de lo expuesto con anterioridad y con ánimo de simplificar, siguiendo a García Villarejo y Salinas, podemos distinguir tres grupos de razones, motivos, o causas del déficit público, que además refuerzan la distinción entre los tipos de déficit que vimos al comenzar este capítulo.

- Razones fundamentales

Agrupamos en este primer grupo todos los motivos que explican el crecimiento del sector público, pues como hemos visto, el fenómeno de los presupuestos deficitarios no deja de estar estrechamente relacionado con ese proceso. Como factores explicativos del crecimiento del sector público, podemos citar tanto económicos como de tipo demográfico y tecnológico, así como sociopolíticos. Incluimos también aquí la teoría keynesiana de la estabilización económica, en la que profundizaremos más tarde, y por último, el comportamiento de los grupos políticos.

- Razones coyunturales

Aquí se incluyen los fenómenos económicos que acompañan a las crisis económicas y que constituyen el componente cíclico del déficit.

- Razones estructurales

Al lado de las razones de carácter cíclico, existen otras de carácter más duradero y que explican su componente estructural.

En todo caso, observamos que el déficit se encuentra estrechamente relacionado con el gasto público, como ya hemos destacado al hablar de las decisiones políticas del Gobierno como causa directa de creación de déficit y en este sentido, existen diferentes teorías acerca del crecimiento del mismo, explicaciones ofrecidas por los hacendistas para justificar la tendencia al incremento del gasto público en las economías occidentales.

### 3.4. EFECTOS DEL DÉFICIT PÚBLICO

La inexistencia de una definición oficial y global de déficit público, como apuntamos en el segundo apartado de este epígrafe tercero, ha marcado el nacimiento y desarrollo de distintas corrientes y escuelas de pensamiento sobre los efectos del mismo, la gran mayoría divergentes y en mucho caso contradictorias, como la propia definición, lo que explica la acuciante necesidad de aunar dichas tendencias para formar una base y modelo común. Son cuatro las principales escuelas que, si bien no agrupan a todos los autores que sobre el déficit público han publicado estudios, constituyen efectivamente las principales referencias en cuanto a su estudio. En primer lugar, la corriente tradicional defendida por Modigliani, en segundo lugar, la escuela ricardiana, cuyo máximo exponente es Robert Barro, seguida por la keynesiana, y finalizando con la corriente neoclásica defendida por Bernheim.

En todo caso, e independientemente de la falta de unanimidad entre dichas teorías, el déficit tiene unas consecuencias que no se pueden poner en duda, recogidas en mayor o menor medida por las teorías antes expuestas, y que afectan sustancialmente al funcionamiento del sistema económico. Dichos efectos pueden agruparse en tres categorías:

- A corto plazo:

En déficit público persistente impide la consecución de la estabilidad de precios impulsando la inflación. El propio Banco de España afirma que “el mantenimiento de un déficit público elevado a largo plazo es incompatible con las políticas monetarias que garanticen la estabilidad de los precios».

- A largo plazo:

El propio punto anterior explica el segundo efecto negativo que produce el déficit ya no solo a corto, sino también a largo plazo, impidiendo el desarrollo de la economía nacional. En consecuencia, la presencia indeseable del déficit y la deuda pública entorpece el desarrollo económico estable y efectivo deseado por las naciones.

El riesgo que supone que se reduzcan los procesos de expansión económica se ve hoy reforzado por el papel fundamental que desempeñan por los mercados financieros internacionales, que utilizan ambos factores como criterios para juzgar la situación económica de una nación, y ello acentuado en el caso de la unión europea, donde se imponen cargas penalizadoras en los tipos de interés en función del déficit público registrado. De modo que a déficits públicos más elevados se cargarán mayores tipos de interés con daño para el desarrollo económico de los países que los sufren.

- En relación con la Unión Europea

Por último, y ya en el marco europeo que a nosotros interesa, el déficit público elevado y el endeudamiento que inevitablemente conlleva, impiden el desarrollo y estabilidad de la Unión Monetaria y la política presupuestaria de la Unión Europea. Una simple lectura de los tratados europeos, a los que haremos referencia con posterioridad, reafirma la difícil situación en la que se encuentran aquellos países que no cumplen las condiciones establecidas en los mismos en cuanto a límites y cuantía de déficit y deuda pública. Téngase en cuenta que una UEM implica aceptar la coordinación de la Política Presupuestaria de los Estados miembro.

### **3.5. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO Y SUS CAUSAS: EL CASO ESPAÑOL**

El periodo que abarca desde principios de los noventa hasta el año 2007, antes del golpe que supuso la crisis, fue una etapa expansiva en cuanto a crecimiento económico, la más larga de la historia en España, siendo la explicación principal la incorporación de España a la UE y la incorporación del euro como moneda única, lo que se tradujo en el descenso de los tipos de interés. Este descenso provocó a su vez mayores inversiones y mayor oferta de créditos, con el consecuente aumento de la demanda interna. En estos años, además, el inicio de la “burbuja inmobiliaria “, con el consiguiente aumento exponencial del precio de la vivienda, se tradujo en la llegada masiva de inmigrantes sobre todo destinados al sector de la construcción, que impulsaron el consumo. La evolución económica de estos años resulta pues, positiva. El país se enriquece y crece económicamente hasta que, en el año 2007, la enorme crisis financiera internacional y el fin de la llamada burbuja inmobiliaria, provocaron simultáneamente una crisis bancaria, fiscal y financiera en España, cuyas consecuencias perduraron en el tiempo y dieron lugar a un elevado endeudamiento tanto público y privado y a un sector financiero dañado.

Como vemos en el grafico a continuación, España pasó de presentar un superávit de casi el 2% PIB en 2007 a un déficit del 11% en el año 2009. La escalada en el déficit se debió a una caída de los ingresos por una parte y a un aumento de los gastos por otra.

Gráfico nº2: Evolución del déficit público en España del año 2005 al 2015



Fuente: Elaboración Propia a través de datos de Datosmacro

Para afrontar la crisis, España se comprometió ante la Comisión europea a iniciar un proceso de consolidación fiscal; buscando un equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos de las cuentas públicas para lograr la reducción gradual del déficit hasta llegar al 3% del PIB en 2013.

Sin embargo, con la crisis de la deuda soberana, España se vio obligada a comprometerse a acelerar la implementación del régimen fiscal, lo que suponía el mismo objetivo del 3% en 2013, pero con un ajuste mayor entre los años 2010 y 2012. Llegado el 2011, España cierra con un déficit del 9,44%, muy alejado de lo que se había pactado con Bruselas un 6% del PIB. Debido a que el sector público gastó en 2011 un total de 480.073 millones de euros frente a unos ingresos de 379.671 millones. Por lo tanto, España siguió gastando un 26,4% más de lo que recaudó, un descuadre idéntico al registrado en 2010 y apenas cinco puntos por debajo de aquel del 2009, cuando las Administraciones gastaron un 32% más de lo que ingresaron por vía fiscal.

Con el inicio del año 2012 se vivió en la zona euro una profundización de la crisis soberana, disparándose las primas de riesgo, y provocando que la economía española se enfrentara al segundo peor ejercicio desde 2009.

No se experimenta un cambio de tendencia hasta el año 2014, en que España cumple por primera vez desde la crisis con el objetivo del déficit marcado por Europa, cerrando el año

con un déficit del 5,7%. Ese mismo año, se percibió la primera reducción interanual del paro desde el 2007.

Finalmente, el año 2015 finalizó con un déficit del 5,16%, unos 10.000 millones de euros más que el objetivo del 4,2% pactado con Europa. El desvío en la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas, unido a los comicios municipales, autonómicos y generales, que llevaron al Gobierno a incrementar el gasto Público explican entre otros factores el incumplimiento de los objetivos comunitarios.

Actualmente, España se enfrenta el mayor incumplimiento desde el año 2011, lo que compromete las obligaciones para el 2016, y ha supuesto unas amenazas de sanciones que, si bien han sido recientemente abandonadas como veremos más adelante, no obstante, comprometen de forma indudable la estabilidad y el progreso económico y financiero de nuestro país.

## **4. ESTUDIO DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

A lo largo de los capítulos anteriores nos hemos centrado casi exclusivamente en el caso de España, considerando implícitamente que el sector público es un único agente que realiza determinadas funciones en la actividad económica, y solo en ciertas ocasiones nos hemos referidos a la presencia de diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el objetivo de este trabajo no es analizar y diagnosticar exclusivamente el caso español si no centrarse en la coexistencia de diversas esferas de actividad y en la realidad actual de España como parte de la Unión Europea, en un momento en que la autonomía financiera de la Unión Europea se ve puesta en duda en diversos frentes. La crisis económica de los últimos años, ha causado un vasto deterioro en las cuentas de los sectores públicos europeos, y especialmente en nuestro país, cuyas consecuencias son altos niveles de endeudamiento y déficit que superan lo establecido por la Unión Europea. La etapa económica actual ha puesto así de manifiesto deterioros importantes en la situación fiscal de diversos países, debido tanto a la debilidad del ciclo económico como a la aplicación de medidas discrecionales de la Unión Europea y todo ello en un marco de convivencia donde el interés común sustituye al de los Estados miembro esta situación amenaza la estabilidad presupuestaria de la Unión Europea, y resulta insostenible. Por ello, y antes de poder contextualizar y analizar la economía española dentro del modelo económico europeo desde sus orígenes, analizando las iniciativas propuestas para enfrentarse a los retos de futuro, es necesario un análisis de datos como el que realizaremos en el segundo apartado de este capítulo, para identificar el contexto económico general y modelar las posiciones relativas de las distintas economías, lo que nos permitirá, en el tercer y último epígrafe que compone este capítulo, valorar la conveniencia de las políticas presupuestarias individuales y comunes como distintas soluciones para dar respuesta al problema.

### **4.1. RELACIÓN ENTRE EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA**

He considerado necesario, antes de proceder al análisis de datos, incluir, a modo introductorio, un primer epígrafe que se ocupe de remarcar la estrecha relación existente entre déficit y deuda pública, de modo que se pueda cuestionar la conveniencia de su utilización como indicadores de la situación económica de un Estado, y también porque si bien hemos dedicado un capítulo por entero al estudio del déficit público, en ningún

momento hemos profundizado en la deuda pública que nace necesariamente de su existencia.

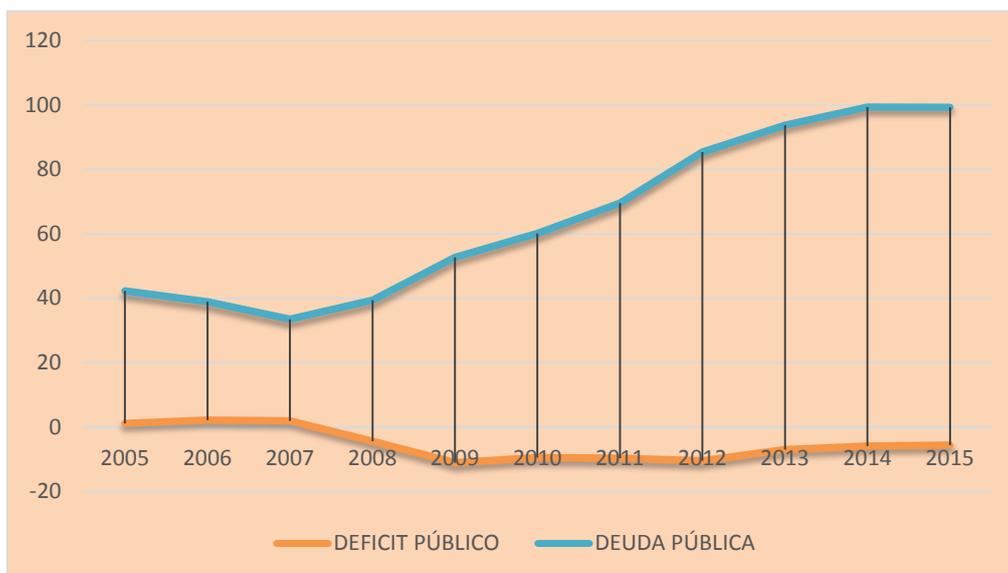
Según el artículo 92 de la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, constituye la Deuda del Estado, el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado con destino de financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería. Por lo tanto, en el caso español, el Estado no solo obtiene financiación mediante la solicitud de un préstamo en una entidad financiera, de modo semejante a una empresa, sino que la deuda pública también toma la forma de Letras, Bonos y Obligaciones del Tesoro.

Si el gasto público no puede ser financiado por los ingresos públicos, es inevitable entonces la aparición del déficit público, cuya persistencia produce la acumulación de deuda pública, constituyendo así variables relacionadas por los siguientes hechos.

- El déficit incide sobre la deuda porque para su financiación el Estado debe emitir títulos de deuda con su respaldo, por lo que a mayor déficit mayor será el nivel de deuda, como veremos en el gráfico 2.
- La deuda afecta también al déficit porque la carga anual de intereses es un pago acelerador del gasto público en los presupuestos, incluido en el capítulo III de los gastos por cuenta corriente de la clasificación económica del gasto.
- La deuda pública alimenta el déficit y detrae recursos de la inversión privada, lo cual afecta al crecimiento económico y empleo.

Entonces, y según lo establecido en los anteriores párrafos, la Deuda Pública es el dinero que el Estado (administraciones públicas, organismos y empresas públicas) pide prestado para financiar sus actividades o inversiones, sobre todo en situaciones en las que un alto nivel de déficit público no le permite costearlos por sí mismo. Así y partiendo del hecho de que las políticas fiscales generan situaciones de déficit y por tanto necesidades de financiación por parte de los Gobiernos a través de la deuda pública, podemos concluir que el uso de las políticas fiscales es limitado, puesto que como se ha visto, su aplicación puede favorecer el crecimiento, pero también el déficit, aun a riesgo de incrementar su débito con los acreedores y su solvencia internacional.

Gráfico 3: Relación entre el déficit público y la deuda en España (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Datosmacro

En el Gráfico 3 arriba dispuesto, vemos la evolución de niveles de déficit y deuda pública en España, desde el año 2005 hasta el 2015, con lo que se aprecia claramente la relación entre ambos. El aumento del stock de deuda pública durante la crisis que se dio a partir de 2007, que podemos ver en el gráfico se produjo como resultado de los elevados déficits públicos alcanzados y del deterioro cíclico de la economía. En este hecho influyeron también diversos factores adicionales, que desde el punto de vista contable se engloban bajo la denominación de ajuste déficit-deuda, entre los que destacan los derivados del proceso de reestructuración y saneamiento del sector financiero o la puesta en marcha de distintos mecanismos de apoyo a los Estados a escala europea.

Uno de los grandes problemas de que la deuda pública alcance valores tan altos, es el coste de oportunidad que implican sus elevados intereses. Según los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2016, los intereses que se van a pagar este año por la deuda ascenderán a 33.490 millones de euros, un 2,93% del PIB, es decir, 9,5 de cada 100 euros de los PGE, se destinarán a pagar intereses de deuda. Aunque con respecto al año anterior, la reducción ha sido notable (10,2%) el problema todavía es grave. Las autoridades europeas advierten de que un nivel de deuda tan elevado convierte a la economía española en muy vulnerable ante la expectativa de cualquier mínimo ascenso en los tipos de interés que pudiera ser provocado por cualquier factor, como la salida de Reino Unido de la Unión Europea, esto no solo elevaría el coste de los intereses de la deuda pública, sino que además aumentarían las dudas sobre una deuda que casi en un 45% está en manos de extranjeros.

## **4.2 ANÁLISIS EMPÍRICO**

Es importante no olvidar que Europa no constituye una entidad económica homogénea, por lo que existen situaciones y casos ciertamente diferentes. Así pues, en este segundo epígrafe vamos a analizar el comportamiento del déficit y de la deuda pública en España, y los compararemos con los de otros países de la eurozona.

Para la realización de este análisis empírico, hemos decidido utilizar una vez más los datos de Eurostat, que son los admitidos por todos los países de la Unión Europea.

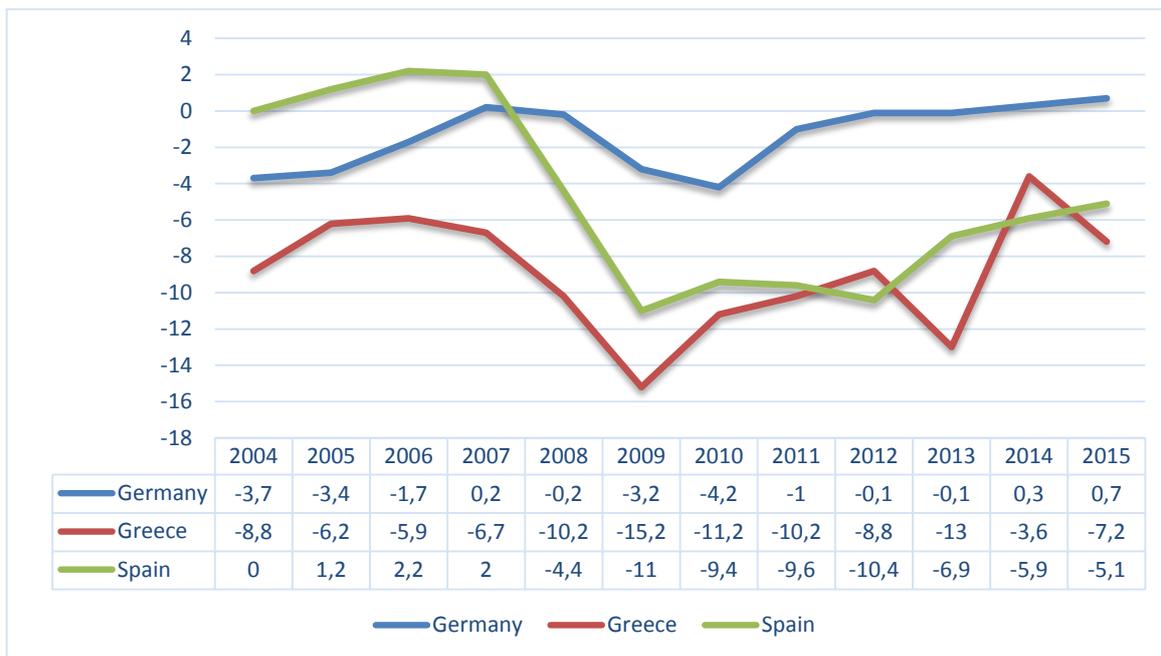
Primero veremos la evolución del déficit y de ahí pasaremos a analizar la deuda pública. Sin embargo, y dado que existen numerosos Estados, centraremos el análisis de este epígrafe en comparar la situación española, en primer lugar, con las economías continentales, Alemania y Grecia, que representan las situaciones mejor y peor, y en segundo lugar, con las economías sus vecinos geográficos, es decir, Portugal y Francia.

Resulta oportuno aludir brevemente aquí al marco de reglas fiscales que establece la UE, si bien lo veremos con más detalle en el siguiente capítulo. Así, debemos mencionar el Tratado de Maastricht, que en su artículo 121 se encargó de marcar unos límites cuantitativos de déficit y deuda públicos. Estos límites constituyen un mecanismo de supervisión y control de cumplimiento y un procedimiento para que los países corrijan las desviaciones en caso de que se produzca y con la intención de alcanzar la convergencia entre los diversos Estados miembro. De esta manera, el Déficit público no debe superar el 3% del producto interior bruto, en adelante PIB, mientras que la deuda pública debe situarse por debajo del 60% del PIB.

### **4.2.1 Análisis de datos referidos al déficit público.**

Vamos a proceder aquí en primer lugar comparando datos españoles a lo largo de los años de crisis con la mejor y la peor potencia dentro la Europa 28, y seguidamente, comparando los datos con aquellos de países próximos geográficamente al nuestro. Por último, analizaremos los datos referidos al déficit público, viendo la evolución experimentada en la media de la Europa 28, desde los inicios de la crisis hasta la actualidad y comparándolos con datos españoles. Todos estos gráficos tienen en común que en ellos se pueden distinguir dos periodos históricos, un primer periodo que se extiende desde el 2004 al 2007 y un segundo periodo que transcurre desde este último año hasta la actualidad.

Gráfica 4: Evolución del equilibrio presupuestario en Alemania, Grecia y España (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

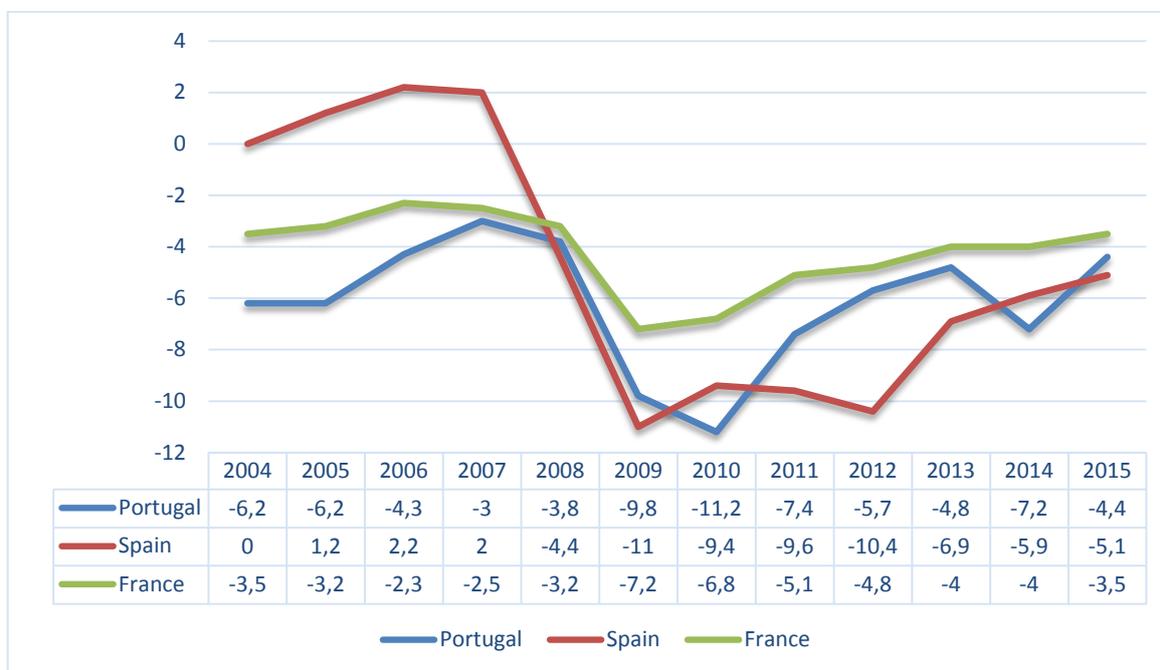
Durante el primer periodo, que se inicia en el 2004 y finaliza en 2007, podemos observar que tanto Grecia como Alemania disminuyen su déficit, pero sin embargo España es el único de los tres que presenta superávit en dichos años. Esta situación se debió a una evolución positiva de los ingresos del Estado en comparación con los gastos. Sin embargo, en el 2007 cambia totalmente la coyuntura económica, y Alemania se convierte en el mejor país de los tres observados, pues los niveles de déficit griegos y españoles aumentaron hasta alcanzar máximos históricos. Alemania, aunque aumentó su déficit, a partir de 2011 comenzó a disminuirlo de forma progresiva hasta alcanzar un ligero superávit. En estos años, la economía alemana se dedicó a reforzar su industria manufacturera, invirtiendo en el sistema productivo y aumentando las exportaciones y disminuyendo los gastos del Estado. Mediante estas medidas, mejoró la competitividad del país y se evitó el déficit comercial de la balanza de pagos.

Grecia es el país con más altos niveles de déficit, no solo a partir del 2007, como ocurre en el caso español, si no ya desde antes del 2004, y si bien consiguió mejorar sus datos repentinamente durante el 2014, su déficit ha vuelto a aumentar durante el último año.

Los tres países han visto mejorados sus datos desde el 2011, debido tanto a sus políticas de gasto, a las ayudas proporcionadas por la propia UE, de las que hablaremos más tarde, y a la lenta salida de una crisis, la cual ha afectado en especial a Grecia y a España. Señalemos también que Alemania ha conseguido incluso finalizar el último año con datos positivos,

colocándose como uno de los países europeos mejor situados en cuanto a datos de déficit y a la situación económica en general.

Gráfica 5: Evolución del equilibrio presupuestario en Portugal, España y Francia (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En este segundo gráfico, hemos utilizado dos países vecinos al nuestro, Portugal y Francia, con el objetivo comparar sus datos con aquellos de España, observando a simple vista que la evolución de ambos resulta mucho más próxima a la española que en los dos casos anteriores.

El primer periodo, 2004-2007, comienza, al igual que en el gráfico número 4, con España a la cabeza de los países con menor déficit, manteniendo incluso superávit hasta el año 2007. Pero es en este año cuando los nuestros resultados empeoran más que los de Francia y Portugal.

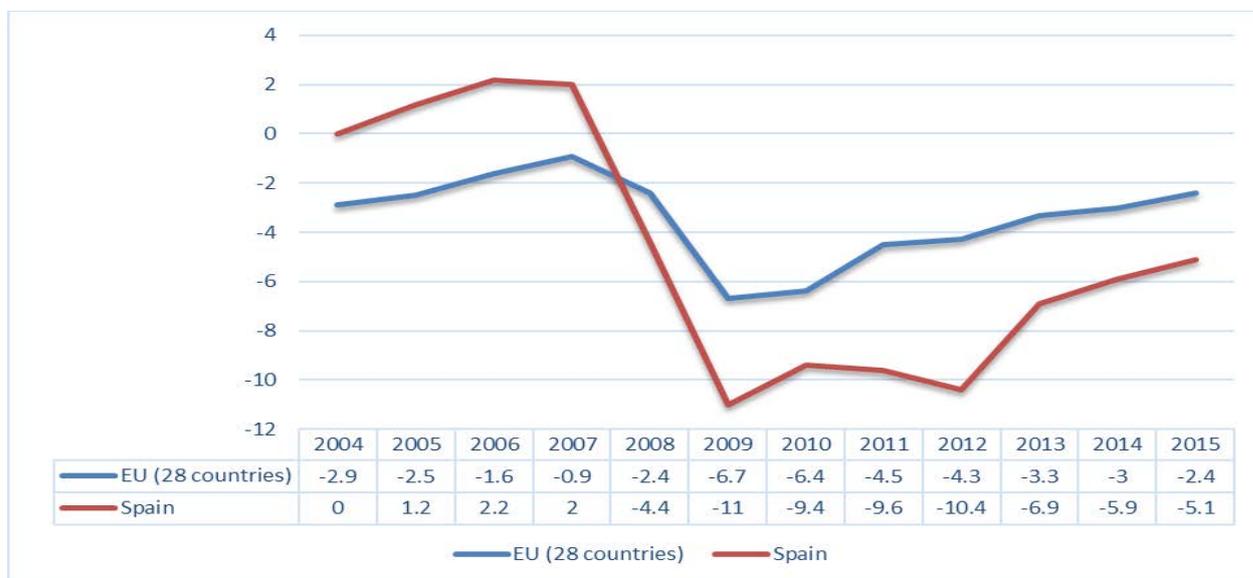
Los buenos datos en España del primer periodo, 2004-2007, se debieron principalmente a las razones que ya hemos comentado al analizar la gráfica anterior, junto a otras como que nuestro país aumentó el consumo en una mayor proporción que en los otros dos países en estudio, gracias a un crecimiento de la población y el empleo. Todo ello provocó un aumento de la demanda de la mano de obra, junto a otros efectos positivos que fueron superiores en España que en Francia y Portugal. Esta situación se mantiene hasta el golpe de la crisis en el 2007.

Durante dichos años de crisis el país menos afectado fue Francia, que mantuvo niveles de déficit más estables, a pesar de ser negativos, y ello probablemente gracias a que se ocupó de continuar realizando inversiones estatales en I+D+i los cuales hicieron que la industria francesa no decayera.

Por otro lado, Portugal comienza el primer periodo con los valores más negativos del grupo, pero tras la crisis del 2007 registra unos datos muy similares a los de España, ambos países con números muy negativos.

En todo caso los tres Estados presentan durante los últimos años una cierta convergencia de sus déficits, los cuales han ido disminuyendo a partir del 2011. Sin embargo, dicha disminución no se puede comparar con, los buenos datos alemanes vistos anteriormente en la gráfica 4.

Gráfico 6: Evolución del equilibrio presupuestario en la UE28 y España (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En este gráfico 6 comparamos los datos españoles referidos al déficit con la media de la Unión Europea de 28 países (UE28).

Observamos que, en el primer periodo, del 2004 al 2007, España se encontraba en una situación económica positiva, con superávit, como ya hemos dicho anteriormente, e incluso superior a la media del resto de países de la EU28, los cuales también mantenían su déficit en unos niveles razonables y con tendencia a disminuir.

Sin embargo, a partir del 2007, con el golpe que supuso la crisis para la economía mundial, aumentó el déficit de forma considerable en toda la EU28, hasta alcanzar un máximo histórico en el año 2009. No obstante, este déficit es muy inferior al de España en ese

mismo año. Ello fue debido a que a partir del 2008 nuestra economía empieza a encontrarse en una situación peor que la media de la EU28, como consecuencia de la reducción de la recaudación del Estado debida a los malos resultados empresariales, a la caída del consumo, a la reducción del nivel de empleo y, sobre todo, al estallido de la burbuja inmobiliaria y al aumento del gasto público.

La economía europea, pese a todo, ha experimentado una ligera recuperación en su conjunto desde el inicio de la crisis en el 2007, acompañada de divergencias entre los crecimientos económicos de los distintos Estados miembros. Así, en el 2014 y 2015, la Unión Europea experimentó un moderado crecimiento del PIB del 1,4% y del 1,9% respectivamente, y la zona euro del 0,9% y el 1,6%, con marcadas diferencias entre los elevados crecimientos de Estados miembros como Irlanda (6,9%) y República Checa (4,5%) y los crecimientos por debajo del 1,0% de otros como Finlandia, Austria e Italia (*ver anexo 1*)

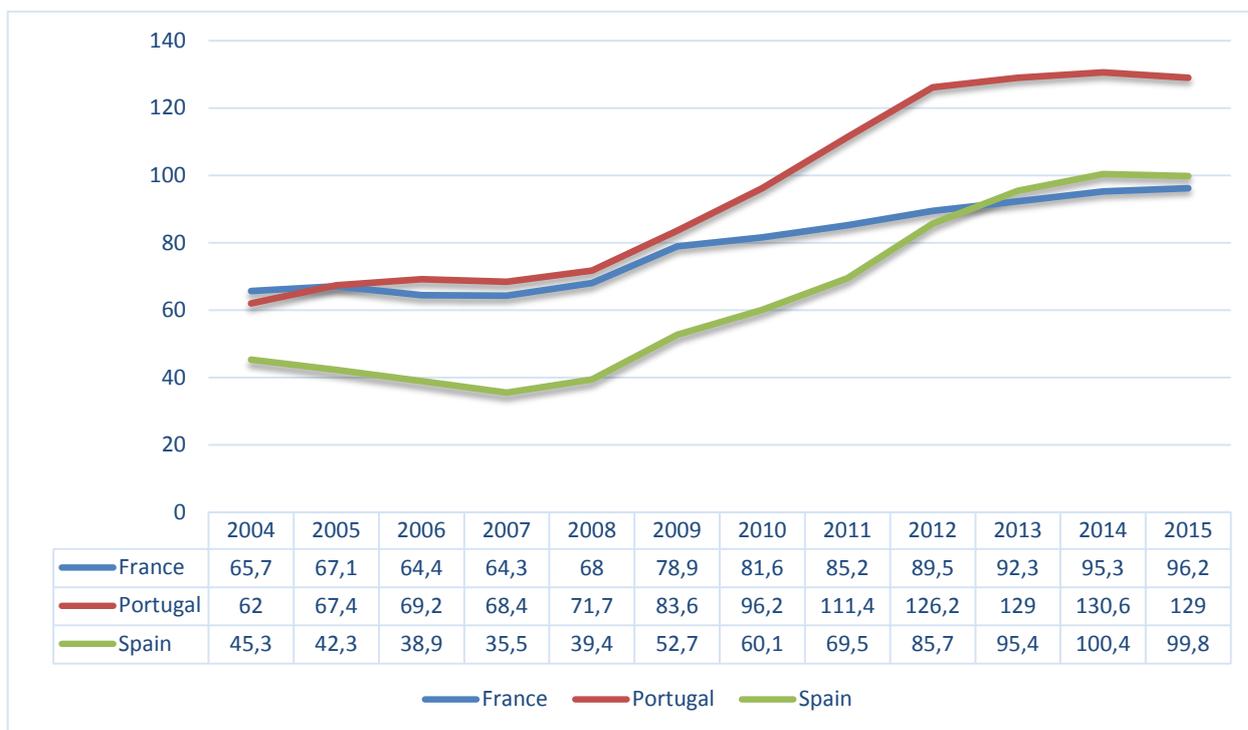
La recuperación de la economía europea por el lado de la demanda se ha sustentado en los dos últimos años más en la demanda interna, en particular por el consumo privado, que en la externa. En efecto, la recuperación del consumo privado, se está produciendo por la mejora de la confianza, el incremento de las rentas reales disponibles asociadas sobre todo al aumento del empleo, a la caída de los precios del petróleo y a la reducción del endeudamiento, de las economías domésticas.

No obstante, la inversión ha seguido manteniéndose en niveles moderados, alejados de los existentes antes del inicio de la crisis, debido a la caída de la demanda externa y la debilidad de la interna, así como al largo periodo de desfavorables condiciones de financiación, a la menor inversión pública y a la continuación de los ajustes en el mercado de la vivienda en algunos países.

### 4.2.2 Análisis referido a la deuda pública

Utilizaremos para este segundo análisis empírico los mismos países y los mismos años que hemos empleado a la hora de estudiar la evolución del déficit público, de forma que se aprecie la relación entre ambos indicadores, deuda y déficit.

Gráfico nº 7: Evolución de la deuda pública en Francia, Portugal y España (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

España, presentaba a principios de la crisis un endeudamiento público muy bajo, con respecto a países como Francia o Portugal, tal y como podemos observar en esta gráfica. Así la deuda pública española pasó del 35,5% en el año 2007 al 100,04 % en 2014, llegaba a unas cifras que hacía mucho tiempo que no se alcanzaban.

Según un estudio histórico del FMI, la deuda pública española superó o rozó el 100% del PIB entre los años 1900 y 1909, tuvo su nivel máximo (149 % del PIB) en 1881, año en el que se empezó a contabilizar y su mínimo en 1975 (7,3% del PIB).

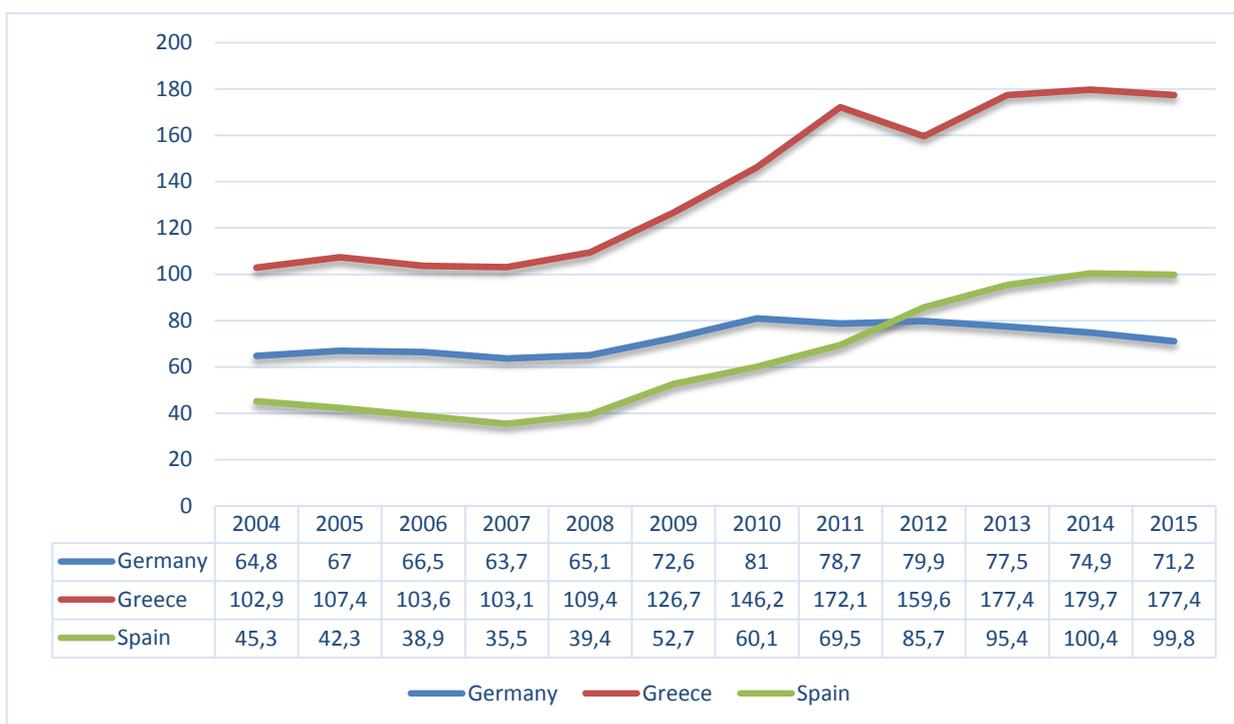
La deuda pública, ha aumentado de forma vertiginosa a pesar de los muchos recortes que el Gobierno ha realizado en políticas como sanidad, educación o dependencia. Pero el problema radica en que la economía no crece lo suficiente y por tanto no hay ingresos, mientras al mismo tiempo aumentan los gastos en pensiones y prestaciones de desempleo. Hay que destacar, que, tanto en los años de crecimiento económico, como en los años de crisis, el problema de España fue tanto el endeudamiento público como el endeudamiento

privado (de empresas y particulares). Con la entrada del Euro y los bajos tipos de interés, las empresas se endeudaron para crecer y los particulares adquirieron hipotecas para la compra de viviendas.

En Francia, sin embargo, aunque este país no ha sufrido ninguna burbuja inmobiliaria, como le ha sucedido a España, la economía francesa está decreciendo y su déficit y deuda pública están aumentando, llegando esta última a rozar el 100% del PIB.

Por su parte Portugal, tenía una deuda pública de 68,4 % en el año 2007, pero tenía elementos de debilidad en su economía como la carencia de productividad, un débil crecimiento y un déficit público, que como ya apuntamos con anterioridad se disparó con la crisis. En mayo de 2011, se aprobó por el Eurogrupo el rescate a Portugal por un importe de 78.000 millones de euros, que se extendería hasta el 2014. Poco a poco la economía de Portugal ha mejorado, pero todavía resulta insuficiente para hacer frente a la deuda pública tan elevada que soporta del 129% del PIB.

Gráfico nº 8: Evolución de la deuda pública en Alemania, Grecia y España (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En el gráfico número 8, arriba expuesto, vamos a analizar la diferente evolución de la deuda pública, entre países que guardan ciertas similitudes como son Grecia y España, y como contraste con ambas Alemania. De forma general, podemos apreciar como el año 2007 marco un punto de inflexión en el endeudamiento de todos estos países, debido al estallido

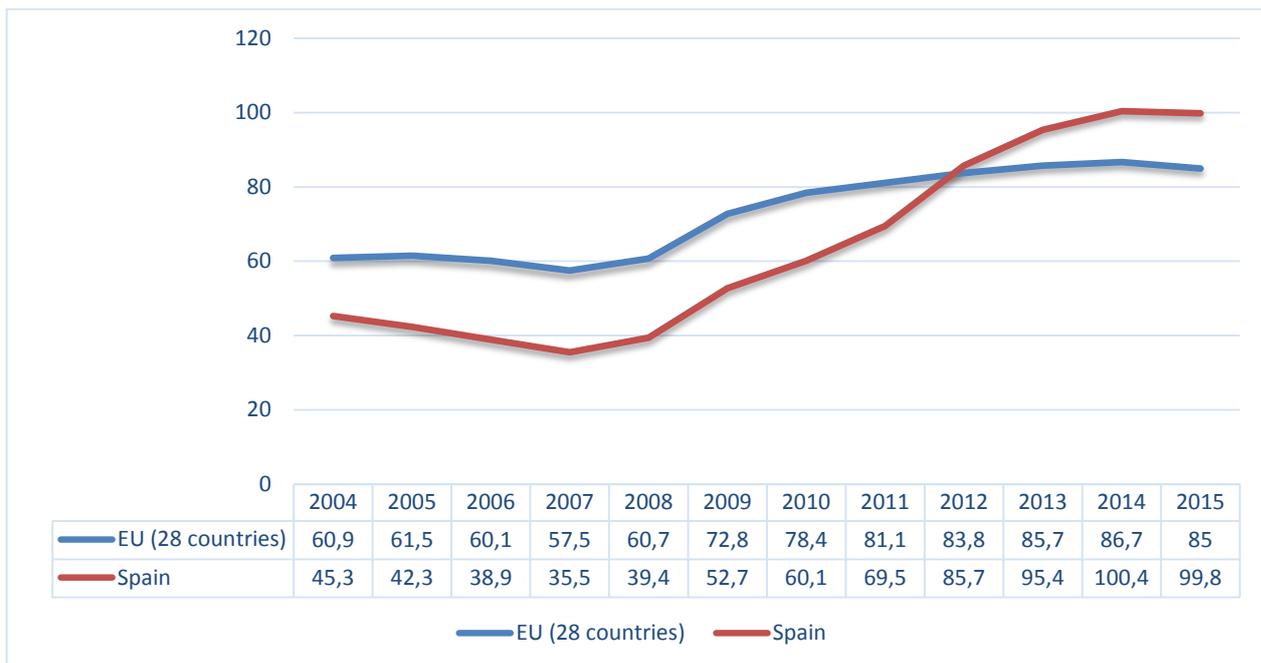
de la crisis. Pero su evolución fue diferente, debido a la situación que tenían previamente al año 2007.

España tenía una situación de equilibrio presupuestario, hasta el año 2007-2008, pero a partir del estallido de la crisis financiera global, empieza un grave desequilibrio. Debido a que a medida que iba aumentando la deuda, había que dedicar más recursos a pagar los gastos financieros, es decir, los intereses que generaba esa deuda. Grecia, sin embargo, ya en el año 2004, tenía un endeudamiento superior al 100% del PIB y en el año 2015, ésta se elevaba al 177,4%.

Ante esta situación, tanto España como Grecia, necesitaron de rescates financieros para poder sostener el elevado gasto público, así como sus sistemas financieros y poder refinanciar los vencimientos de deuda a unos intereses menores que los exigidos por los inversores en el mercado de deuda. España necesitó un “rescate financiero” de 100.000 millones de euros para recapitalizar al sistema financiero (finalmente sólo se emplearon 41.300 millones) a cambio de firmar “el Memorando de Entendimiento” donde tenía que cumplir plenamente con sus compromisos y obligaciones derivados del Procedimiento de Déficit Excesivo, así como las recomendaciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, el rescate de Grecia fue al Estado en su conjunto, lo que supuso una intervención directa de las autoridades europeas en las decisiones de los respectivos gobiernos desde el 2010. Esta caótica situación del país heleno, lo llevo a solicitar tres rescates en casi cinco años y estuvo a punto de abandonar el euro.

A pesar de la situación más favorable de Alemania, tampoco se ha librado de que la evolución de su deuda pública haya sido creciente en todo el período estudiado en dicho análisis. Asimismo, hay que destacar que Alemania incumplió de forma reiterada el objetivo de deuda pública del 60%. Además, su economía ha entrado en un proceso de desaceleración por los problemas financieros que viven países vecinos como Grecia o España.

Gráfico nº 9: Evolución de la deuda pública en la EU28 y España (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En el gráfico 9, comparamos los datos españoles referidos a la deuda pública con la media de la Unión Europea de 28 países (UE28). Así tenemos que la deuda pública española (99,8 %), sigue por encima de la media europea (85,2 %).

Todos los países europeos se enfrentan al problema de la deuda pública que afecta severamente a sus finanzas públicas. Por un lado, se encuentran países como Bulgaria, Rumania, República Checa, Polonia, Eslovaquia, acompañados de los países bálticos y escandinavos, con un endeudamiento inferior al 60% del PIB. Y después están aquellos países cuya deuda pública supera el 100% del PIB: Portugal (129%), Italia (132,7%) y Grecia (176,9%).

En España el endeudamiento público al inicio de la crisis era el más bajo de entre las principales economías de la zona euro (en el entorno del 40% del PIB). Pero desde entonces ha crecido de forma imparable hasta llegar casi el 100% del PIB, debido al aumento de gastos como el paro y los intereses de la deuda, los rescates a la banca y la caída de la recaudación.

Ante este panorama, España está muy lejos de poder cumplir el compromiso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que fijaba un límite máximo de deuda pública del 60% del PIB en el año 2020. Así como también el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, que establecía que los países que superaran el 60% deberían reducir el exceso en una vigésima parte cada año. Por otra parte

el Gobierno también ha incumplido la ley de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera, que establecía que a partir del momento en que la economía crezca por encima de tasas del 2%, la deuda pública tiene que reducirse al menos en dos puntos porcentuales del PIB.

Las previsiones para el año 2016, son negativas, porque se espera que la deuda pública siga subiendo, debido a la situación de incertidumbre que sufre España, al no tener un gobierno y la imposibilidad de seguir realizando reformas, por ello no será hasta 2017 cuando empiece a descender.

## **5. ESPAÑA EN EL ENTORNO SUPRANACIONAL DE LA UE**

La incorporación de España a la Unión Europea ha supuesto un factor de modernización para la economía española, estableciendo un nuevo marco de actuación y profundización en la apertura externa hacia Europa, así como de estrechar las interdependencias y colaboración con el resto de las economías, sustituyendo la noción de interés nacional por la de interés común. Sin embargo y sin menospreciar el conjunto de ventajas derivadas de la integración, existen distintos problemas a los que se enfrenta el modelo y que se ponen de manifiesto en coyunturas económicas de contracción del ciclo como la crisis iniciada en 2007. La pertenencia a la Unión Monetaria Europea imposibilitó a España la utilización de la política monetaria como instrumento de política económica, dado que la soberanía sobre la misma ha sido cedida a la Unión Europea. Esta circunstancia provocó que la política económica cobrara una relevancia trascendental durante la crisis. Esta integración trajo consigo, por tanto, y ya desde sus inicios anteriores a la crisis, grandes cambios en el sistema fiscal y en la política de ingresos y gastos española, cambios que se plasman en los distintos tratados firmados por España desde su integración en la UE, como el Tratado de Maastricht y el Pacto de estabilidad y crecimiento. Más de 50 años han pasado desde el inicio de este proceso, y nuestra intención en este punto es analizar los tratados y acontecimientos más significativos que han ocurrido en este tiempo, en lo relativo a la evolución del déficit y la deuda pública. Hemos definido ya en los puntos anteriores dichos conceptos, y sus consecuencias económicas para poder llegar a analizar sus efectos en un entorno no ya nacional, si no supranacional. Se trata aquí de explicar el marco supranacional de políticas presupuestarias que diseñaron los Estados Miembro en los años 90 con el objetivo de evitar el frecuente sesgo deficitario y permitir margen suficiente para la flexibilidad presupuestaria. Este marco económico en el que se integra y ante el que responde España, como miembro de la Unión Europea, ha seguido evolucionando hasta la actualidad, pues los cambios sociales, económicos y políticos han ido poniendo de manifiesto la necesidad de mejorarlo progresivamente. Se trata aquí de ver precisamente la evolución que ha seguido dicho marco, para poder determinar si es necesario un cambio estructural con la intención de conseguir la necesaria consolidación presupuestaria cuando las condiciones económicas son favorables.

En un entorno tan complejo como el actual el estudio del caso español en este contexto supranacional, además, permitirá concluir si España ha perdido por completo su autoridad al tener que coordinarse con el resto de economías integradas en la Unión Europea y, si

dicha pérdida, ha permitido a España solucionar sus problemas relacionados con el déficit y la deuda pública.

Buscar las claves y fórmulas necesarias y esbozar el desarrollo que éstas deben seguir para lograr una política de impuestos que devuelva a nuestra economía la confianza, y consolide el crecimiento, pasa por echar la vista atrás, revisando nuestro entorno y buscando las políticas que fueron erróneas o se encuentran obsoletas, para no repetir las, pensando en otras nuevas que devuelvan nuestro país a la convergencia con el resto de nuestros vecinos europeos. Este es precisamente el trabajo al que nos enfrentamos en este último epígrafe que precede a las conclusiones, y que resulta absolutamente necesario para poder, sobre las bases de la estabilidad presupuestaria y la disciplina fiscal, esbozar un verdadero plan económico, que se sustente en un cambio de modelo, y que saque definitivamente a España de una crisis cuyas consecuencias aún perduran.

## **5.1 LOS INICIOS DE LA NORMATIVA EUROPEA. EL TRATADO DE MAASTRICHT**

En el momento de iniciarse el proyecto de Unión económica y Monetaria, existía un amplio acuerdo sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación económica entre los países que compartían moneda única, y entre los cuales se encontraba España. En este contexto se planteaba la carencia de políticas presupuestarias saneadas y sostenibles a largo plazo, tras la experiencia de políticas negativas en diversos países, que dieron lugar a elevados déficit y deuda pública creciente. Por ello, y para asegurar los beneficios de la UEM los Estados miembros diseñaron en los años 90, un marco supranacional para las políticas presupuestarias, con el objetivo fundamental de empujar a los Estados Miembros a desarrollar reglas presupuestarias flexibles y sanas.

Con estos objetivos, los jefes de estado y de gobierno pusieron en marcha, en la Cumbre de Hannover de junio de 1988, el estudio de un nuevo plan para alcanzar la unión económica y monetaria (UEM) y se creó el «Comité para el estudio de la unión económica y monetaria», presidido por Jacques Delors, con la participación de todos los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros. En abril del año siguiente dicho comité presentó un informe unánime, conocido como informe Delors, en el que se definía el objetivo de unión monetaria como la liberalización definitiva de los movimientos de capitales, la total integración de los mercados financieros, la convertibilidad irreversible de las monedas, la consolidación irrevocable de los tipos de cambio y la sustitución de las divisas nacionales por una moneda única.

El informe consideraba que esto podría lograrse en tres etapas, que podemos ver en el siguiente esquema, comenzando por una mayor coordinación económica y monetaria, hasta llegar a una moneda única, con un Banco Central Europeo independiente y normas que regulasen la magnitud y la financiación de los déficits públicos. Así, el informe Delors se convirtió en la base inicial del largo proceso que se desarrolló hasta llegar a los planteamientos de Maastricht, que incorpora todos los acuerdos que se habían ido gestando a lo largo del periodo hasta 1991.

*Esquema 3: Etapas previstas en el Tratado de Maastricht*



*Fuente: Elaboración propia*

Los días 9 y 10 de diciembre de 1991 tuvo lugar en Maastricht (Holanda) la reunión del Consejo Europeo, en la que se aprobó el texto de Tratado de la Unión Europea (TUE) que incluía tanto cuestiones económicas como sociales y políticas, y permitió la puesta en marcha de una integración política de los estados miembros, estableciendo el concepto de ciudadanía europea y fortaleciendo las competencias del Parlamento Europeo.

El Tratado de Maastricht, que se firmó el 7 de Febrero de 1992, aunque no entró en vigor hasta el 1 de Noviembre de 1993 constituye así uno de los momentos clave en la historia de la integración europea, plasmando una serie de acuerdos que marcaron el futuro de la Unión.

Desde lo que interesa para nuestro análisis, sin embargo, destacan concretamente dos acuerdos que el TUE incorpora en lo que se refiere a la UME. Que el acceso a la UME comportaría la necesidad de superar unos criterios económicos, llamados de convergencia y que la política monetaria pasa a ser competencia exclusiva del Banco Central Europeo, en adelante BCE, que se crearía con posterioridad en la tercera fase.

Por lo tanto, para que los países europeos pudiesen participar en la Unión Económica y Monetaria se establecieron en el Tratado unos “criterios de convergencia”, que incluían unos requisitos económicos y jurídicos que los estados miembros tenían que ir cumpliendo de manera progresiva entre el 1 de enero de 1994 y el 1 de Enero de 1999, manteniéndolos después en sus Programas de Estabilidad.

En este sentido, el Tratado plasma la opinión dominante de que, con anterioridad a la adhesión a la UEM y para asegurar su éxito, se requería una cierta convergencia económica entre sus potenciales integrantes, estableciendo los requisitos o criterios que determinan esta convergencia.

Dichos criterios son los siguientes:

- Estabilidad de precios:

En virtud del tratado los estados miembros deben mantener unos precios sostenibles y una tasa media de inflación que, observada durante un período de un año antes del examen no superara en más del 1,5% la de los tres estados miembros, como máximo, con el mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

- Situación de las Finanzas Públicas:

El tratado establece que la proporción entre la deuda pública bruta y el PIB no debe rebasar el 60 % al final del ejercicio presupuestario anterior y que el déficit público no debe superar el 3% del PIB, pero preveía a su vez dos excepciones para este último caso: que la proporción hubiera descendido de manera trascendente y continuada, llegando incluso a un nivel que se aproximara al valor de referencia, o salvo que el valor de referencia se superara únicamente de forma excepcional y temporal, manteniendo una proporción próxima al valor de referencia.

- Tipo de cambio:

Durante los dos años previos al examen, los estados miembros tienen la obligación de observar los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo. En concreto, no deben haber devaluado en el

dicho periodo, por iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro estado miembro.

- Tipos de interés a largo plazo:

Según lo dispuesto en el Tratado, un año antes del examen, el tipo medio de interés nominal a largo plazo no debe superar en más de un 2% el de los tres estados miembros, con un mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Los tipos de interés, se medirán con referencia a los bonos del estado a largo plazo u otros valores comparables, atendiendo las diferencias en las definiciones nacionales.

Los criterios de convergencia acordados en el artículo 121 del Tratado de Maastricht se configuraban de esta forma como los requisitos previos que debían cumplir los países de la Unión antes de su paso a la tercera fase de integración en la UE y fueron diseñados con la intención de que las economías de los Estados miembros estuvieran preparadas para incorporar la moneda única, funcionando así como marco de referencia común de la estabilidad, solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas de los candidatos a entrar la zona del euro. Su objetivo principal era especificar un grado de estabilidad mínimo para empezar la UE en condiciones adecuadas y permitir la viabilidad competitiva del proyecto europeo en el largo plazo. Constituyen un fiel reflejo de la convergencia de la política económica y la resistencia a las convulsiones económicas que pretendía la UE, demostrando que los Estados miembros serían capaces de administrar sus economías sin recurrir a la depreciación monetaria.

Con las condiciones adecuadas que se pretendían a través de los criterios de Maastricht y el objetivo común de la UEM se inició la segunda etapa de la UEM en julio de 1994, extendiéndose hasta la introducción de la moneda única en 1999.

En todo caso, y antes de finalizar este primer epígrafe, conviene aquí hacer referencia a la situación de los criterios de convergencia en el marco actual que estamos viviendo, pues un simple análisis de datos macroeconómicos, como hemos hecho en el punto anterior, lleva a la conclusión de que casi ningún miembro de la UE cumpliría hoy los requerimientos que se exigieron en 1998.

La clave de esta constatación se encuentra en los dos indicadores a los que hace referencia nuestro trabajo el déficit y la deuda. Durante los años de crisis financiera internacional, hemos podido ver a través de los gráficos analizados en el punto anterior, a los que me remito, que se alcanzaron records históricos en los niveles de déficit público y deuda, por lo

que la mayoría de los países miembros duplicaban y hasta triplicaban los umbrales permitidos por los criterios de convergencia.

Además, el primer criterio, la estabilidad de precios, aparece hoy condicionado por la anormal situación económica. El desgaste de los niveles demanda, que mantiene la inflación cerca de mínimos históricos en la mayoría de los países miembros ha provocado que la media de "los tres mejores países" que se tomó como referencia a la hora de configurar los criterios (es decir, los de menor inflación) ha alcanzado una tasa negativa del -0,5%. Así las cosas, hasta 11 de los 16 países del euro han llegado a superar en algún momento durante estos últimos años el umbral de inflación que, según Maastricht, sería tolerable (1,5 puntos más que la media de los tres más bajos, es decir, un 1%). Por lo tanto, seguir atentamente los criterios de convergencia que establece el Tratado de Maastricht se ha convertido hoy en un ejercicio peligroso porque ello recuerda la situación comprometida en la que están aquellos países que no cumplen las condiciones para participar en el proceso de Unión Monetaria.

## **5.2 LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO AL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA.**

El Tratado de Maastricht marca de forma efectiva el comienzo de la Unión Económica y Monetaria, iniciándose la primera fase en Julio de 1990, como hemos visto en el punto anterior y marcando el camino hacia la instauración del PEC como eje central de la política económica europea.

La propuesta de firmar un Pacto de Estabilidad surge en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en 1995, y tiene su origen en una propuesta del Ministro Alemán de Finanzas, Theo Waigel, que puso de relieve la necesidad controlar y garantizar la disciplina presupuestaria en aquellos países que alcanzaran la tercera y última fase de la UEM, es decir, la moneda única.

La propuesta de Waigel se hacía eco de algunas voces que no creían que los países del Sur, como España, fueran capaces de cumplir las condiciones de convergencia del Tratado de Maastricht. Consideraban también, que la verdadera amenaza para una unión monetaria y el único problema claro que quedaba sin resolver era que en una unión económica y monetaria que tiene una moneda única, comparte una única política monetaria, pero tiene diferentes gobiernos que siguen manejando aún su política fiscal, se abre la puerta a los comportamientos de tipo "usuario gratuito" no penalizados.

Ante este problema, se pretendía así que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sirviera como punto de referencia para las políticas internas y externas de los Estados miembros y apoyo fundamental del cumplimiento de las condiciones de convergencia establecidas en el Tratado de Maastrich.

El PEC constituye, por tanto, una decisión clave de política económica adoptada por los gobiernos de la Unión Europea que obliga los Estados Miembro a cumplir las condiciones que ya hemos visto, presentando programas de convergencia económica, liberalizando movimientos de capital y renunciando progresivamente a la financiación monetaria del déficit público.

Es en el Consejo Europeo de Ámsterdam de 17 de Junio 1997, y con las presiones sobre todo por parte de Francia y Alemania ante el temor de que los estados mediterráneos pudieran en un futuro tener comportamientos de “usuario gratuito”, cuando se adopta el acuerdo que establece el PEC, que trata de asegurar el mantenimiento de las políticas fiscales austeras y la profundización en el uso de medidas de contención del gasto público, para que los criterios de convergencia fijados en Maastricht continuasen siendo respetados por los países de la UEM, adquiriendo el compromiso de alcanzar una situación presupuestaria cercana al equilibrio.<sup>24</sup>

El PEC, acordado en Ámsterdam, contiene disposiciones de la convergencia presupuestaria. Los compromisos

Los compromisos que afectan a los estados miembros son los siguientes<sup>25</sup>:

- Se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia. Esto significa, lograr situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit y adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto.
- Los Estados miembros harán públicas, a iniciativa propia, las recomendaciones que les haga el Consejo.
- Se comprometen a adoptar las medidas correctoras en materia presupuestaria que estimen necesarias, para alcanzar los objetivos de estabilidad o convergencia.

---

<sup>24</sup> Ferrer, J.V.; Fernández Amador, O; Carballo Pou, M.A. (2009): “Economía Española.2ª Edición”

<sup>25</sup> Calvo Hornero, M.A. (2007): “Organización de la Unión Europa”

- Podrán en práctica, cuanto antes, los ajustes correctores, cuando exista información de riesgo de déficit excesivo.
- Si existe déficit excesivo, se corregirá antes de transcurrido un año a partir de su detección (excepto si existen circunstancias especiales). La existencia de grave recesión, sin embargo, es uno de los motivos de excepción para la corrección inmediata del déficit excesivo, entendiendo como depresión económica cuando existe una caída anual del PIB real de al menos el 0,75%. En caso de que existiese un déficit superior al 3% del PIB, se ejecutarían las sanciones correspondientes (que podrían llegar a ser del 0,5% del PIB).

Por lo tanto, el PEC pretende garantizar, bajo la enorme presión de los mercados financieros internacionales, las condiciones de rentabilidad en las cuales se debía desenvolver el desarrollo económico europeo del nuevo siglo XXI: finanzas públicas equilibradas, inflación reducida, y tipo de cambio estable, evitando al mismo tiempo que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pudiera llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria, el Banco Central Europeo, a aumentar los tipos de interés y reduciendo, en definitiva, la confianza en la moneda única.

La aplicación del Pacto se basa en dos elementos fundamentales, integrándose por una parte preventiva y una parte correctora.

La Parte Preventiva, en primer lugar, se fundamenta en la supervisión multilateral por el Consejo (Ecofin) de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros

Los Estados miembros de la zona euro presentan para ello un programa de estabilidad que se actualiza anualmente, con los objetivos de la Hacienda Pública de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y el camino de ajuste para lograrlos. A su vez países no participantes en la zona del euro elaboran también programas de convergencia que también sirven de base para la supervisión multilateral del Consejo.

En segundo lugar, la Parte Correctora está integrada por el procedimiento de déficit excesivo cuyo objetivo es impulsar la corrección de déficit excesivos, activándose si un Estado miembro incumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo, fijado en el tres por ciento en el tratado de Maastricht.

Eso significa que el país debe adoptar las medidas correctoras si existe información de riesgo de déficit excesivo lo antes posible. No se pretende penalizar al país que incurre en este tipo de déficit, sino proporcionar un incentivo a los estados miembros para mantener la disciplina presupuestaria. supervisión. Pero si un Estado miembro no cumple con las recomendaciones que se le señalan para corregir el déficit, el Consejo puede aplicar sanciones a ese país.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tal y como lo hemos visto hasta aquí, entró en crisis el 25 de noviembre de 2003 cuando el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas no aprobó la propuesta de la Comisión para que Francia y Alemania corrigieran su déficit excesivo.

Siendo cierto que el PEC recibió críticas desde su misma puesta en marcha, su reforma no fue resultado de una necesidad de mejorar el modelo teórico en el que se basaba si no que el debate se derivó directamente de una serie de acontecimientos que minaron su credibilidad. Los problemas a los que hemos hecho referencia se ponen de manifiesto en el año 2002, tras los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla, cuando se apuntó que el equilibrio presupuestario era un objetivo difícil de alcanzar desde Octubre del 2002. Así, el Comisario de Asuntos Económicos Pedro Solbes puso de manifiesto las grandes dificultades de algunos Estados miembros, para alcanzar los compromisos presupuestarios contraídos en los programas de estabilidad, y admite la necesidad de mejorar el sistema de aplicación del pacto a través de una mejor definición de los objetivos y un seguimiento más concreto.

Este debate se aceleró, como consecuencia de las desavenencias surgidas entre la Comisión y el Consejo, acerca de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra Francia y Alemania en el año 2003, cuando ambos países, junto a Portugal e Italia, presentaban dificultades en el cumplimiento del límite del tres por ciento que establecía el Tratado de la UE.

Así, el Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003, decidió dejar en suspenso la aplicación por la Comisión del PDE (procedimiento de déficit excesivo) a estos países, rechazando no sólo la propuesta de la Comisión, sino adoptando también unas Conclusiones, no vinculantes jurídicamente, que contenían recomendaciones a estos países que se desviaban de las establecidas por la Comisión.

Esta decisión sin precedentes, que supuso de hecho quebrantar el ordenamiento comunitario para otorgar un tratamiento diferencial a favor de algún Estado miembro,

propinó un golpe al PEC en su conjunto, que provocó una enorme pérdida de credibilidad en el mismo. Se hizo entonces evidente, la necesidad de reformar en profundidad el Pacto lo que se llevó a cabo en el Consejo Europeo de marzo de 2005. Dicha modificación se basó<sup>26</sup>, en facilitar el endeudamiento de los países y sustituir reglas estrictas por “factores relevantes”, permitiendo dar una interpretación más flexible y justificar la existencia de un déficit superior al 3%, convenciendo a la Comisión para eludir las posibles sanciones.

De modo general las tres grandes novedades que introdujo la reforma, que entró en vigor el verano del 2006, fueron las siguientes:

- La eliminación del objetivo de déficit cero y la sustitución por objetivos individualizados según las circunstancias de cada país. Los países con “baja deuda” o “alto potencial de crecimiento” podían mantener por tanto un déficit de hasta el 1% del PIB de forma indefinida, y aquellos con deuda importante y potencial de crecimiento reducido debían tener como objetivo el equilibrio o el excedente presupuestario.
- Aumento de los casos que eximen de sanciones, los llamados “factores relevantes”, circunstancias que deberá explicar y defender cada país.
- Por último, se aumentan los plazos para corregir el déficit excesivo. Los países con “circunstancias económicas especiales” podrán tener un año adicional, y si surgen “eventos inesperados adversos” este plazo se podía ampliar indefinidamente.

Sin embargo, y a pesar de las sucesivas reformas, en Noviembre del 2012, la Comisión Europea elaboró una lista de puntos débiles con el objetivo de proponer una serie de soluciones para consolidar la Unión Monetaria y Económica, entre los cuales se encuentra de nuevo y en particular el cumplimiento insuficiente del Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluso ya reformado.

Desde 2010, varias habían sido las medidas para intentar avanzar en la construcción hacia una Unión Económica y Monetaria, basada en un sistema de gobernanza económica eficaz. En noviembre de 2011, se aprobó primero el llamado «Six-Pack», consistente en 5 reglamentos europeos y una directiva destinados a reformar la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros. Las reformas que el “Six-pack” introdujo en el PEC añadieron nuevos requisitos de política presupuestaria para los Estados miembros

---

<sup>26</sup> García Menéndez, J.R. (2007): “Integración, convergencia e (in)cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento. Coordinación de políticas económicas en la Unión Europea”

reformando en profundidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto en su vertiente sancionadora como su vertiente preventiva que pone a todos los Estados miembros bajo la atenta supervisión de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión Europea (Semestre Europeo).

El llamado “Six-Pack” fue completado por el «Two-Pack» que tenía como objetivo reforzar la supervisión presupuestaria de la zona euro y la coordinación de las políticas económicas de los Estados de la zona euro e introducir en el marco de la Unión Europea disposiciones del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza que veremos justo ahora.

El “Two-pack” constaba por su parte de dos reglamentos para aumentar la integración y la convergencia económica entre los Estados miembros de la zona del euro. Estos reglamentos tienen como base, y complementan, las reformas que las medidas del “Six-pack” introdujeron en el PEC:

El primero de los reglamentos se aplica a todos los Estados miembros de la zona del euro, si bien recoge disposiciones particulares para aquellos a los que se aplica el componente corrector del PEC, esto es, el procedimiento de déficit excesivo (PDE).

El segundo reglamento establece normas claras y simplificadas para supervisar a los Estados miembros que pasen por graves dificultades de estabilidad financiera, que reciban ayuda financiera o que estén terminando un programa de ayuda financiera.

Para finalizar este segundo epígrafe, es necesario hacer referencia al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en adelante TCEG, también conocido como el "Pacto Fiscal Europeo" que fue firmado el 2 de marzo de 2012, por los Jefes de Estado y Gobierno de todos los países miembros de la UE, a excepción del Reino Unido y la República Checa, cuya negativa a respaldar el pacto fiscal llevó al resto de los Estados miembros a firmar un acuerdo intergubernamental, a través del procedimiento conocido como "cooperación reforzada". La intención del Tratado es dotar a la UE de la "pata económica" que no fue políticamente posible incluir en el Tratado de Maastricht y cuyas consecuencias negativas afloraron de manera muy negativa durante la actual crisis económica y financiera.

El objetivo fundamental del Tratado es impulsar la disciplina fiscal de los presupuestos de los estados miembros, introduciendo la regla del equilibrio presupuestario, con la adopción para ello de mecanismos de corrección automática y la ampliación y el reforzamiento de los procedimientos aplicables en caso de déficit excesivo ya existentes (a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento). La unión fiscal, tal como está prevista en el Tratado, no

contempla, pues, la creación o el fortalecimiento de los instrumentos presupuestarios o tributarios del gobierno central.

Los países firmantes del Tratado se comprometen a establecer en sus legislaciones una regla fiscal en virtud de la cual los presupuestos nacionales deben estar equilibrados o en superávit. Esta es la parte más novedosa que incluye el Tratado, pues obliga los Estados a incluir en sus Constituciones la famosa «regla de oro» (art. 3.2 del Tratado) con todas las cuestiones constitucionales que pueda suscitar. La regla de oro significa básicamente que la situación presupuestaria de las administraciones públicas de los Estados debe ser de equilibrio o de superávit, en el sentido de los límites fijados por el reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (art. 3.1)

Se entiende que este objetivo es respetado si el saldo estructural anual no presenta un déficit superior al 0,5% del PIB. A tal efecto, se define como estructural “el saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal” (art. 3, 3a) del Tratado). Solamente en circunstancias muy especiales será posible sobrepasar este límite de déficit: Por una parte, cuando el país en cuestión tenga un nivel de deuda pública muy por debajo del 60% podría alcanzar el 1% de déficit público (art. 3.1d). Por otra parte, cuando se produzcan circunstancias excepcionales derivadas de acontecimientos inusuales, fuera del control del estado miembro, o bien períodos de severa recesión económica; y todo ello, siempre que no se pusiera en peligro el objetivo de estabilidad a medio plazo.

Este Tratado establece también la obligación de crear “un mecanismo de corrección automática”, para el caso en que se produzcan desviaciones sensibles respecto del objetivo de déficit. El propio Tratado no precisa en qué debe consistir este mecanismo. Se limita a encomendar a la Comisión la tarea de proponer principios comunes para tal mecanismo, y a disponer que los estados miembros deban introducirlos en su legislación nacional, preferiblemente a nivel constitucional. Asimismo, el Tratado aprueba un mecanismo de corrección automática en el caso de deuda pública excesiva, disponiendo que los estados miembros deban reducir a razón de una veintava parte al año el porcentaje que por tal concepto exceda el 60% del PIB.

Incluye también mecanismos sancionadores para garantizar el cumplimiento de la regla del presupuesto equilibrado (art. 8), de modo que la Comisión, como cualquiera de los estados adheridos al Tratado pueden llevar ante el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) a otro estado firmante, si entienden que éste no ha “transpuesto” debidamente esta obligación en su legislación nacional, o bien que la está incumpliendo.

El TCEG refuerza los procedimientos de déficit excesivo ya existentes en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incrementando el automatismo de los mismos en caso de incumplimiento del criterio de déficit. Además, se establece el requisito de que los países sujetos a un procedimiento de déficit excesivo deban presentar programas de colaboración económica y presupuestaria, que incluyan una descripción detallada de las reformas estructurales previstas, que garanticen la corrección efectiva y duradera de su déficit excesivo (art. 5).

Sin embargo, para parte de la doctrina<sup>27</sup> se trata en el fondo, de una simple "cura de urgencia" que tiene únicamente carácter provisional y transitorio, al haber sido realizado en un momento político y económico extraordinariamente delicado para Europa. En todo caso, y a pesar de lo anterior, su objetivo final debería ser su incorporación futura al marco de los tratados constitutivos de la UE.

### **5.3 LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE TRAS LA CRISIS ECONÓMICA: LA ESTRATEGIA 2020.**

La preocupación por el futuro ha cobrado una mayor importancia tras la crisis económica mundial, que, al haber causado un retroceso en el progreso económico y social, ha echado por tierra años de progreso económico y social, mostrando las debilidades estructurales de la economía.

Las carencias estructurales de la economía europea, así como la deuda generada y los altos niveles de déficit a los que se enfrentan y/o se han enfrentado muchos estados (dos consecuencias que representarán una carga durante muchos años) han debilitado la cohesión social y han mostrado la imposibilidad de mantener el modelo europeo clásico de economía social de mercado en las difíciles circunstancias actuales. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican.

Con el fin de impulsar la búsqueda de reformas y cambios que permitan a Europa ser más competitiva y surgir más fuerte de la crisis, la UE y sus Estados miembros pusieron en marcha una estrategia de crecimiento sostenible para toda la década. Tras varios debates, los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, con la propuesta de la Comisión Europea como base, aprobaron el 26 de marzo de 2010 las líneas maestras de la Estrategia

---

<sup>27</sup> Martín y Pérez de Nanclares J.: "El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos" Kocharov, A. et al. (2012) "Another legal monster an eui debate on the fiscal compact treaty".

PIRIS, J.C. (2011) «Divide europe, save the union». Financial times.

EUROPA 2020. Consolidar y progresar en la dimensión social europea, así como potenciar la construcción de un espacio con más empleo, de más calidad para todos y más cohesionado socialmente, son algunos de los objetivos principales de la Estrategia, abordando tanto desafíos a corto plazo asociados a la crisis como la necesidad de reformas estructurales a largo plazo recurriendo a medidas destinadas a estimular el crecimiento y preparar una economía europea para el futuro inclusiva, sostenible e inteligente.

Los cinco objetivos concretos que desarrolla la Estrategia en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía están interrelacionados y son fundamentales para el éxito de la misma. Son los siguientes:

- Garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años.
- Invertir el 3 % del PIB de la UE en investigación y desarrollo.
- Situar las emisiones de gases de efecto invernadero un 20 % (o incluso un 30 %) por debajo de los niveles de 1990, generar el 20 % de las necesidades de energía a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética un 20 %.
- Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10 % y lograr que al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años hayan terminado estudios superiores.
- Reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, la Comisión propone que los objetivos de la UE se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales y por ello, uno de los pilares fundamentales en los que se apoya la Estrategia, son los informes nacionales, que ayudan a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para aplicar los cinco objetivos que hemos visto y alcanzar al mismo tiempo unas finanzas públicas sostenibles. Los diversos estados miembros han adoptado sus propios objetivos nacionales en cada una de estas áreas, respetando de igual modo las directrices integradas por la UE, que puede a su vez hacer recomendaciones específicas a los Estados miembros, y emitir advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. Los líderes europeos han determinado por tanto una serie de actuaciones concretas a nivel nacional y han acotado los principales ámbitos de intervención para impulsar el crecimiento y el empleo a través de una serie de iniciativas que se encargan de convertir los objetivos de la Estrategia, en trayectorias concretas y de aplicación estatal.

Sin embargo, en el 2016 La Comisión Europea ha constatado el empeoramiento de los indicadores de pobreza, exclusión, desigualdad y empleo en varios estados, entre los cuales se encuentra España y publicó en Marzo del 2016 el Informe sobre España, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. En él se destacan una serie de graves incertidumbres macroeconómicas, entre ellas el alto nivel de deuda pública, que sigue constituyendo una carga para la economía y sigue siendo fuente de vulnerabilidad y el déficit de las Administraciones Públicas, que continúa siendo uno de los más elevados de la zona del euro. España por tanto no está cumpliendo con las metas comprometidas, en el marco de la Estrategia Europa 2020, y coincidiendo con lo señalado por el Informe de la Comisión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar dicha Estrategia, cuestionando varios aspectos clave del contenido, señalando por ejemplo que el proyecto de Estrategia no reconoce debidamente ni aborda las diversidades y disparidades regionales.

Con la intención de no repetir algunos de los graves errores y carencias de otros proyectos y estrategias que hemos visto con anterioridad en otros puntos de este trabajo, con el objetivo de superar definitivamente la crisis económica que ha golpeado tan duramente la economía europea y especialmente la española, y para lograr convertirnos en potencia competitiva, inteligente y adaptada a la nueva realidad económica, es necesario mejorar el actual proyecto Europa 2020 y asegurar que se aplique con éxito.

La estrategia 2020 por tanto no está funcionando según las previsiones y parece necesario adaptar los objetivos, indicadores y metas a las diferentes situaciones locales y regionales, de manera que la nueva estrategia sea más realista y se adapte mejor a las posibilidades de los distintos países que integran la UE.

#### **5.4 ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Tras haber explicado tanto el contenido como la razón de ser de las distintas iniciativas legislativas que ha experimentado la UE en la última década, procede en este último epígrafe, estudiar los efectos que ha tenido cada una de ellas sobre la economía europea, averiguando si los sucesivos refuerzos legislativos, y la pérdida de autonomía que han conllevado, han contribuido a que los estados miembros mejoren sus resultados y alcancen unas finanzas públicas saneadas.

En primer lugar, y siguiendo el orden cronológico que hemos mantenido debemos analizar los resultados del Tratado de Maastricht, que se firma en 1997 marcando un cambio en las tendencias fiscales registradas en los países europeos desde 1970, que se caracterizaban por el sesgo creciente del déficit y la deuda. La necesidad de cumplir con los requisitos de convergencia inició un profundo proceso de ajuste presupuestario, que posibilitó que todos los países excepto Grecia situaran su déficit presupuestario por debajo del 3% iniciando una significativa reducción de la deuda.

A fecha de hoy, se han completado las dos primeras fases de la Unión Económica Monetaria, y la tercera, basada como hemos visto en la introducción gradual del euro como moneda única de los Estados miembros y la aplicación de una política monetaria común, se encuentra en marcha, habiéndose iniciado el 1 de Enero de 1999.

Sin embargo, y como ya hemos mencionado algunos Estados miembros no han cumplido todavía los criterios de convergencia, y se encuentran en una excepción temporal que se alargará hasta que puedan unirse a la tercera fase de la UEM. Además, Dinamarca ha notificado su intención de no participar en esta última y, por tanto, de no adoptar el euro, contando a pesar de todo con la opción de poner fin a su exención y presentar solicitudes para adherirse a la tercera fase de la UEM. En la actualidad, diecinueve de los veintiocho Estados miembros se han adherido a la tercera fase de la UEM y tienen, por tanto, el euro como moneda única.

En segundo lugar, nace el PEC, al que hemos dedicado el segundo epígrafe de este capítulo. Analizando la aplicación del PEC desde su creación a finales de los años 90 hasta el 2007, momento de estallido de la crisis, dos circunstancias nos ofrecen una idea muy clara de los obstáculos a los que se ha enfrentado: 6 países merecieron la apertura de un Procedimiento Excesivo (Portugal en dos ocasiones) y en 2005 fue necesaria una reforma en profundidad de los mecanismos del Pacto, que ya hemos estudiado. Transcurrido en 2006 el primer año de aplicación del PEC reformado, la Comisión presentó un informe sobre las finanzas públicas de la eurozona en la que se llegó a la conclusión de que nos encontrábamos un balance global positivo. En efecto, el PEC se benefició de una favorable coyuntura económica y una etapa de crecimiento positivo que se puede apreciar perfectamente en la gráfica número 6, registrando los mejores datos entre los años 2006 y 2007. Es conveniente por otro lado remarcar el coste que supuso la firma del PEC, con la pérdida de autonomía de la política presupuestaria, pérdida que resultó mucho más significativa que en el caso anterior del Tratado de Maastricht.

En tercer lugar, a pesar de la consolidación del PEC, se extiende a partir del año 2007 la crisis económica, que golpeó duramente la economía europea, afectando especialmente a países que compartían problemas subyacentes en sus economías como la burbuja inmobiliaria y excesivo endeudamiento del sector privado en España o el falseamiento de las cuentas públicas en Grecia, dos de los países objeto del análisis empírico anterior.

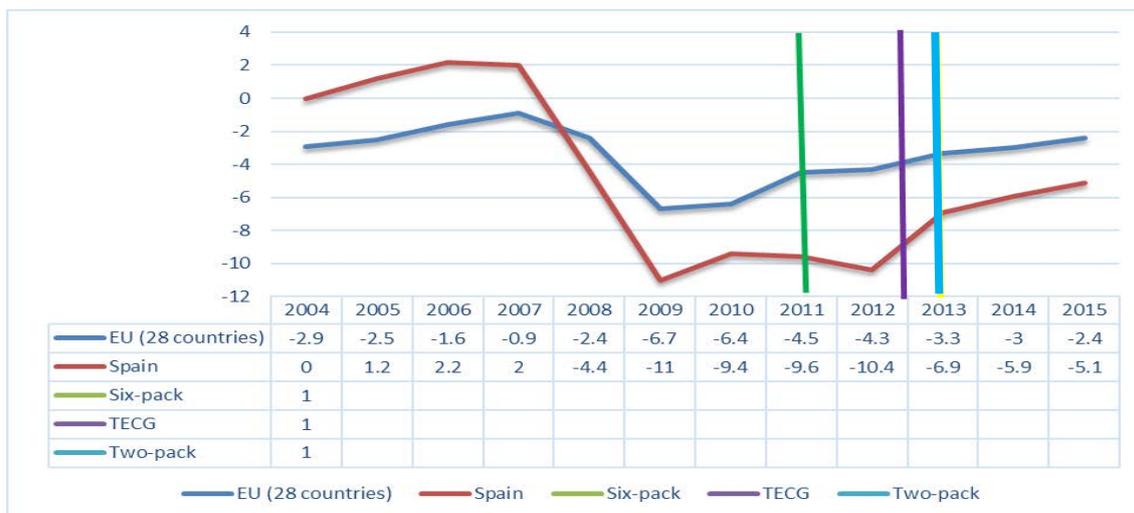
La crisis económica y financiera mundial invirtió drásticamente las condiciones económicas favorables, disparando la diferencia entre ingresos y gastos, y poniendo de manifiesto que los años de bonanza vividos en los años anteriores al 2007 se habían debido a un superávit cíclico y artificial, sin incluir en esta reflexión al grupo de países que ya mostraban en ese año un déficit elevado: Italia, Grecia, Portugal y Francia que acumulaban incluso entonces una deuda superior al 60% (ver anexo 2)

La situación del déficit y la deuda deterioran rápidamente durante 2008 y 2009 y el conjunto de la UEM pasa de un déficit del 0,6% al 5,3%, incluyendo también un incremento notable de la deuda (del 66,4% al 78,3%). Los países en los que este incremento fue más acusado son Irlanda (hasta un déficit del 12% en 2009) y España (8,6%).

En este difícil contexto, con una crisis de la deuda soberana que amenazaba la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria se pone de relieve la necesidad urgente de realizar importantes mejoras en el marco de la política fiscal, y entran en vigor las medidas incluidas en el “six pack” (2011), el “two pack” (2013) y el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (2011), instrumentos que ya hemos analizado en este mismo capítulo.

Este último, sin embargo, fue muy criticado, denunciando muchos autores que la utilización de este tipo de instrumentos gubernamentales puede afectar negativamente a la transparencia, unidad y coherencia legal e institucional.

Gráfico nº 10: Evolución del equilibrio presupuestario del 2004 al 2015 incluyendo la entrada en vigor de políticas presupuestarias en la UE28.



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En cuarto lugar, en estos años, con la adopción de estas medidas, empieza a producirse en 2010 un lento pero continuado descenso del déficit de la UE, que disminuyó (siempre en porcentaje del PIB) del 6,7% en 2009 al 6,4% en 2010. Sin embargo, y si bien podría pensarse que la rápida y continuada mejora a partir del 2011 se debe a la coordinación de los instrumentos que acabamos de ver, no se trata de una conclusión categórica, pues no existe una clara constancia entre la mejora y las fechas de entrada en vigor de las medidas ya mencionadas, como podemos observar en la gráfica número 10. Además, es necesario valorar las consecuencias negativas que ha tenido la introducción de las sucesivas medidas. Los cambios en el equilibrio institucional han provocado cambios adversos en la legitimidad democrática, y se ha criticado que los Parlamentos de los Estado miembros están siendo progresivamente relegados al mero papel de ejecutores, adoptando un papel pasivo derivado de su paulatina pérdida de autonomía. A pesar de que la Unión Económica Europea ha logrado poco a poco salir efectivamente de la crisis, la profusión de medidas e instrumentos en los últimos años han producido un solapamiento de las previsiones de unos con otros, aumentando el ya complejo entramado de obligaciones en la materia, donde se concentran normas provenientes de distintas fuentes. Esta complejidad jurídica, no hace sino poner de manifiesto la falta de integración homogénea de los Estados miembros en la materia, un resultado ciertamente irónico si tenemos en cuenta que las respuestas a la crisis han estado caracterizadas por sucesivos intentos de fortalecimiento de la coordinación económica entre estos.

En este sentido Enrique Linde Paniagua<sup>28</sup> considera que se está desarrollando un sistema de círculos concéntricos en el que se observan situaciones y marcos jurídicos muy diversos según el grado de integración del grupo de Estados de la Unión que se estudie.

En quinto lugar, afectando especialmente a España encontramos el problema de solidaridad entre los Estados miembro que propugna la Estrategia 2020. Como se ha observado durante los últimos años, países como Portugal, España, o en general del Sur de Europa, han experimentado de manera mucho más intensa los efectos de la crisis en sus economías por lo que parece adecuado plantearse realizar ciertos esfuerzos redistributivos para compartir la carga efectiva que ha conllevado la crisis, resultando poco adecuado instaurar una solidaridad condicionada que lleve a estos Estados a desarrollar políticas presupuestariamente insostenibles.

En este sentido parece adecuada la decisión tomada en los últimos meses, por la cual la Comisión Europea decidió, en el último minuto, no multar a los países ibéricos con hasta el 0,2% de su PIB. La insistencia de Pierre Moscovici determinó que la Comisión se decantara por disculpar a España y Portugal, aún si la transgresión de las reglas impuestas fuera más que evidente. Consideraron así que hubiera sido un error económico y político en un momento muy delicado para Europa imponer la sanción de la que habla el artículo 23.9 del Reglamento 130/2013, según el cual la Comisión podría suspender parte o la totalidad de los compromisos o los pagos correspondientes a los programas de un Estado miembro en una serie de supuesto, varios de los cuales se cumplían para el caso español. La Comisión, por otro lado, consideró al mismo tiempo, que resultaba indispensable tomar alguna medida de manera que no se pusiera de nuevo en entredicho, de nuevo, la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que como hemos visto ha sufrido de numerosas críticas en lo relativo a su aplicación y eficacia. La decisión de no castigar ni a España ni a Portugal por el incumplimiento de objetivos, prevista en el artículo 23.10 del mismo Reglamento<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> E. Linde Paniagua: “Mutation of the European Union and its primary law: the amendment of article 136 TFEU, and other treaties (treaties parasites) signed by EU states, including the treaty on stability, coordination and governance in the European Union”

<sup>29</sup> “10. La propuesta de la Comisión a que se refiere el apartado 9 en relación con la suspensión de los compromisos se considerará adoptada por el Consejo a menos que este decida, mediante un acto de ejecución, rechazar dicha propuesta por mayoría cualificada en el plazo de un mes a partir de la presentación de la propuesta de la Comisión. La suspensión de los compromisos se aplicará a los compromisos procedentes de los Fondos EIE destinados al Estado miembro de que se trate a partir del 1 de enero del año siguiente a la decisión de suspensión. El Consejo adoptará una

ha supuesto en todo caso un alivio meramente momentáneo, pues España ha ganado simplemente algo de tiempo, pero deberá en todo caso reducir sus niveles de déficit hasta el 3,7% del PIB en 2016, 2,5% en 2017 y al 2,2% en 2018lo cual en estos momentos parece inviable.

En todo caso esta decisión, en un momento en el que ni siquiera se han recuperado los datos de años anteriores a la crisis, parece estar motivada por el euroescepticismo que se respira en una Europa post-Brexit en la que, sin embargo, medidas como esta podrían conducir a un círculo vicioso de recesión.

---

decisión, mediante un acto de ejecución, sobre la propuesta de la Comisión a que se refiere el apartado 9 en relación con la suspensión de los pagos.”

## 6. CONCLUSIONES

Tras todo lo expuesto, pasaremos ahora a exponer las principales conclusiones a las que hemos llegado a lo largo del Trabajo, a través de la investigación tanto teórica como práctica, y siguiendo para ello un orden cronológico.

El examen del sector público permite apreciar su compleja definición y distribución en categorías, al estar compuesto por entidades muy heterogéneas entre sí, razón que explica la dificultad que se plantea a la hora de enumerar unas características comunes a todas ellas. Para abordar dicha tarea, han de tenerse en cuenta aspectos tan diversos como los objetivos perseguidos, la exigencia de responsabilidad...etc. y según el punto de vista que elijamos, las características comunes serán diferentes y tendrán distinta dimensión e importancia.

Para cumplir las funciones del sector Público (asignativa, distributiva, y de estabilización) el estado requiere de una serie de ingresos, y de gastos, que constituirán su presupuesto, resumen sistemático y cifrado confeccionado en períodos regulares de las previsiones de gastos, en principio obligatorias para el poder ejecutivo y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

Los principios presupuestarios son el conjunto de reglas que regulan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos. Cuando las partidas de gastos son superiores a los ingresos ordinarios es cuando nos encontramos ante una situación de déficit.

El déficit público, mide la situación económica del Estado de un país, mediante la diferencia entre los ingresos y gastos en un año concreto y expresada en términos de porcentaje sobre el PIB de ese mismo año. Hay que distinguir dos clases de déficit: el déficit cíclico, que se produce cuando la economía se encuentra en la fase recesiva del “ciclo económico” y déficit estructural, que no se corresponde con la situación de auge o recesión, sino que representa el desequilibrio permanente de las cuentas públicas, y que por lo tanto supone una mayor amenaza para la economía de un país.

El déficit estructural puede a su vez dividirse en tendencial y discrecional. Este último se debe a las decisiones de carácter político y nos recuerda la repercusión que pueden llegar a tener las decisiones gubernamentales dentro de la evolución del déficit.

El análisis de las causas y efectos del déficit, sirve para entender la influencia del mismo indicador de la estabilidad de las distintas economías mundiales; por lo que hemos llevado a cabo un estudio de la evolución del déficit público en España en los últimos años, imprescindible para compararla con otros países de la eurozona. Tras una época de bonanza debida a la burbuja inmobiliaria, nuestro país pasó de presentar un superávit de casi el 2% PIB en 2007 a un déficit del 11% en el año 2009 por lo que el Gobierno adquirió el compromiso ante la Comisión Europea, de iniciar un “proceso de coordinación de políticas presupuestarias”, que de momento no ha obtenido los resultados esperados, ya que España no está cumpliendo con el objetivo de déficit marcado.

La deuda y el déficit público son dos indicadores relacionados entre sí, ya que la deuda mide la cantidad de dinero que se ha pedido prestado para cubrir el déficit. Si el gasto público no puede ser financiado por los ingresos públicos, es inevitable entonces la aparición del déficit público, cuya persistencia produce la acumulación de deuda pública. Así, si comparamos el déficit de España del año 2015 con el resto de los países de la UE, éste registró el segundo mayor desvío de los países de la UE solo superado por Grecia, cerrando el año con un déficit público del 5%, lo que supone un desvío de unos 8.000 millones de euros, respecto al objetivo marcado del 4,2%. A través del estudio comparativo de España con el resto de países utilizados, hemos podido apreciar que nuestra economía ha sufrido una de las peores trayectorias durante los años de crisis, acompañando a Grecia, Italia y Portugal.

Del examen de la evolución del déficit en el conjunto de la Europa 28 y de las distintas políticas presupuestarias promulgadas en la Unión Europea desde sus inicios, hemos podido constatar que:

- La estabilidad presupuestaria es una consecuencia de la Unión Económica y Monetaria, que proviene entre otras normas del Tratado de Maastricht (1992) donde se establecía que el déficit público no podía superar el 3% del PIB y que la deuda pública tenía que ser inferior al 60% del PIB.
- Para hacer cumplir estos requisitos nació el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Que, asimismo, tras varios y reiterados incumplimientos por algunos países emblemáticos se reformó el PEC (en el año 2005).

- En el año 2011 se vuelve a reformar el PEC (six pack) introduciendo mayor transparencia y una vigilancia más estrecha de los presupuestos nacionales de los Estados miembros por parte de la Comisión Europea.
- En 2012, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, surge para impulsar la disciplina fiscal de los presupuestos de los estados miembros.

Con la llegada de la crisis financiera y las dificultades presupuestarias y económicas que trajo consigo se puso de manifiesto la insuficiencia de los instrumentos de gobernanza económica en España, lo que terminó con la reforma del marco de estabilidad presupuestaria, mediante la modificación del art. 135 de la CE, de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (2012), en consonancia con los reglamentos de la Unión Europea.

La crisis actual ha puesto de manifiesto las deficiencias tanto en el diseño como en la aplicación del marco institucional de la UE, ya que los gobiernos nacionales no cumplieron con diligentemente con la disciplina presupuestaria necesaria, a pesar de la existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus requerimientos. España es un claro ejemplo de ello.

El análisis del déficit público y sus efectos que hemos estudiado a lo largo del trabajo, sirve para entender la influencia del mismo como indicador de las distintas economías mundiales. Así, el buen funcionamiento de la UEM requiere que los gobiernos nacionales garanticen la sostenibilidad de sus propias finanzas públicas, así como la competitividad de sus economías nacionales y la estabilidad de sus sistemas financieros, utilizando para ello precisamente, indicadores como el déficit. Además, el examen de la relación que mantiene la evolución de los niveles de déficit y deuda pública con la entrada en vigor de las distintas políticas de coordinación ha puesto de manifiesto que, si bien éstas han contribuido a un lento pero constante salida de la crisis, es necesario valorar las consecuencias negativas que ha tenido su introducción. La profusión de medidas e instrumentos en los últimos años, ha producido un solapamiento de las previsiones de unos con otros, aumentando el ya complejo entramado de obligaciones en la materia, y esta complejidad jurídica no hace sino poner de manifiesto la falta de integración homogénea y carencia de suficiente coordinación de los Estados miembro.

En una Europa post-Brexit, en la que reina el escepticismo y la inseguridad económica, y sin olvidar los cambios políticos que se están produciendo a nuestro alrededor, resulta necesario que las decisiones gubernamentales sean ahora más cuidadosas y eficientes, aprendiendo, como hemos visto de los errores de políticas presupuestarias pasadas, y alcanzando niveles más altos de coordinación entre los Estados miembros, algo imprescindible para aprovechar plenamente las ventajas que puede tener la introducción de nuevas políticas presupuestarias. Todo ello, sin que la cautela y la reiterada elección de políticas presupuestarias “realistas y seguras” impidan crear nuevos mecanismos de asistencia económica mutua que nos hagan salir por fin de un ciclo interminable de recesión.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VEGA MOCOROA, ISABEL (2005) AAVV (Uricchio A, Aulenta M y otros): “El pacto presupuestario y la reforma del ordenamiento jurídico español”

- o En: “Dalla Finanza Púbblica Europea al governo degli Enti Territoriali”

BLEJER M., CHEASTY, A. (1991): “The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues.”

BUCHANAN J.M., WAGNER R.E. (1977): “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes”

BUSTOS GISBERT, A (2010): “Lecciones de Hacienda Pública.”

CALVO HORNERO, M.A. (2007): “Organización de la Unión Europa”

CEPEDA PÉREZ, J.M. Y VARGAS SÁNCHEZ, A (1989): "El control de las organizaciones públicas".

CLARK, J. BATES (1899): “The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits”

DEUTSCH, KARL WOLFGANG (1974). “El análisis de las relaciones internacionales”.

EMILIO ALBI, IGNACIO ZUBIRI. (2009): “Economía Pública I: Fundamentos, presupuesto y gasto. Aspectos macroecómicos”

FERRER, J.V.; FERNÁNDEZ AMADOR, O; CARABALLO POU, M.A. (2009): “Economía Española.”

FUENTES QUINTANA, E. (1985): “Hacienda pública y déficit.” Papeles de economía española.

GARCÍA MENÉNDEZ, J.R. (2007): “Integración, convergencia e (in)cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento. Coordinación de políticas económicas en la Unión Europea”

GARCÍA VILLAREJO, A.; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1994): “Manual de Hacienda Pública.

BELLOD REDONDO, J.F. (2005): “Déficit público e instituciones presupuestarias: El caso de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia 1983 – 2003”

KOCHAROV, A. (2012) “Another legal monster an eui debate on the fiscal compact treaty”.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M.; BUENDÍA CARRILLO, D. y NAVARRO GALERA, A. (1993): “Análisis del Resultado Presupuestario, Remanente de Tesorería y Resultado Económico en el Nuevo Modelo Contable de los Entes Locales”.

MANFRED NOLTE : “El déficit cíclico y el Déficit Estructural”

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES J.: “El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos”

MULAS-GRANADOS C.; ONRUBIA FERNÁNDEZ J.; SALINAS JIMÉNEZ J. (2007): “Política fiscal e instituciones presupuestarias en los países de la reciente ampliación de la Unión Europea”

MUSGRAVE, R. Y MUSGRAVE, P.B. (1981): “Hacienda Pública. Teoría y Aplicada”.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W.D. (2006): “Economía”

PABLOS RODRÍGUEZ, J.L. Y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.M. (dir.) (1998): “Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales”. Instituto de estudios fiscales.

PANIAGUA E. LINDE: “Mutation of the European Union and its primary law: the amendment of article 136 TFEU, and other treaties (treaties parasites) signed by EU states, including the treaty on stability, coordination and governance in the European Union”

PIRIS, J.C. (2011) «Divide europe, save the union». Financial times.

VELA BARGUES, J. M. (1992): “Concepto y Principios de Contabilidad Pública. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas”

VID. KRUGMAN, P.; WELLS, R.; OLNEY, M.L. (2008): “Fundamentos de Economía”

- **WEBGRAFÍA:**

<http://ec.europa.eu/eurostat>

<http://www.minhAFP.gob.es/en-GB/Paginas/Home.aspx>

El País (2016): España registró el segundo mayor déficit de la Unión Europea. Disponible en:

[http://economia.elpais.com/economia/2016/04/21/actualidad/1461231886\\_220155.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/04/21/actualidad/1461231886_220155.html)

BBVA (2015): ¿Qué es el déficit público y por qué hay que reducirlo?

<https://www.bbva.com/es/noticias/economia/macroeconomia/deuda-estatal/deficit-publico-reducirlo/>

Finanzas públicas (2016): La UE exige a España que controle su déficit.

<http://www.finanzaspublicas.es/2016/03/11/la-ue-exige-a-espana-que-controle-su-deficit-publico/>

El Mundo (2015): Bruselas mantiene que España incumplirá el déficit en 2015 y 2016 y pide continuar con las reformas

<http://www.elmundo.es/economia/2015/10/12/561bc2c646163fa7228b457d.html>

## 8. ANEXOS

### Anexo 1: Datos Déficit Público.

General government deficit/surplus													
% of GDP and million EUR													
Percentage of gross domestic product (GDP)													
geo/time	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
EU (28 countries)	-2.9	-2.5	-1.6	-0.9	-2.4	-6.6	-6.4	-4.6	-4.3	-3.3	-3	-2.4	
EU (27 countries)	-2.9	-2.5	-1.6	-0.9	-2.4	-6.6	-6.4	-4.6	-4.3	-3.3	-3	-2.4	
Euro area	-3	-2.6	-1.5	-0.6	-2.2	-6.3	-6.2	-4.2	-3.6	-3	-2.6	-2.1	
Euro area	-3	-2.6	-1.5	-0.6	-2.2	-6.3	-6.2	-4.2	-3.6	-3	-2.6	-2.1	
Belgium	-0.2	-2.6	0.2	0.1	-1.1	-5.4	-4	-4.1	-4.2	-3	-3.1	-2.5	
Bulgaria	1.8	1	1.8	1.1	1.6	-4.1	-3.1	-2	-0.3	-0.4	-5.5	-1.7	
Czech Republic	-2.7	-3.1	-2.3	-0.7	-2.1	-5.5	-4.4	-2.7	-3.9	-1.2	-1.9	-0.6	
Denmark	2.1	5	5	5	3.2	-2.8	-2.7	-2.1	-3.5	-1.1	1.5	-1.7	
Germany	-3.7	-3.4	-1.7	0.2	-0.2	-3.2	-4.2	-1	0	-0.2	0.3	0.7	
Estonia	2.4	1.1	2.9	2.7	-2.7	-2.2	0.2	1.2	-0.3	-0.2	0.7	0.1	
Ireland	1.3	1.6	2.8	0.3	-7	-13.8	-32.1	-12.6	-8	-5.7	-3.7	-1.9	
Greece	-8.8	-6.2	-5.9	-6.7	-10.2	-15.1	-11.2	-10.3	-8.8	-13.2	-3.6	-7.5	
Spain	0	1.2	2.2	2	-4.4	-11	-9.4	-9.6	-10.5	-7	-6	-5.1	
France	-3.5	-3.2	-2.3	-2.5	-3.2	-7.2	-6.8	-5.1	-4.8	-4	-4	-3.5	
Croatia	-5.2	-3.9	-3.4	-2.4	-2.8	-6	-6.2	-7.8	-5.3	-5.3	-5.4	-3.3	
Italy	-3.6	-4.2	-3.6	-1.5	-2.7	-5.3	-4.2	-3.7	-2.9	-2.7	-3	-2.6	
Cyprus	-3.7	-2.2	-1	3.2	0.9	-5.4	-4.7	-5.7	-5.8	-4.9	-8.8	-1.1	
Latvia	-1	-0.4	-0.6	-0.7	-4.1	-9.1	-8.5	-3.4	-0.8	-0.9	-1.6	-1.3	
Lithuania	-1.4	-0.3	-0.3	-0.8	-3.1	-9.1	-6.9	-8.9	-3.1	-2.6	-0.7	-0.2	
Luxembourg	-1.3	0.1	2	4.2	3.4	-0.7	0.5	0.3	1	1.5	1.6		
Hungary	-6.3	-7.8	-9.3	-5.1	-3.6	-4.6	-4.5	-5.5	-2.3	-2.6	-2.1	-1.6	
Malta	-4.4	-2.7	-2.6	-2.3	-4.2	-3.3	-3.2	-2.5	-3.6	-2.6	-2.1	-1.4	
Netherlands	-1.7	-0.3	0.2	0.2	0.2	-5.4	-5	-4.3	-3.9	-2.4	-2.3	-1.9	
Austria	-4.9	-2.6	-2.6	-1.4	-1.5	-5.4	-4.5	-2.6	-2.2	-1.4	-2.7	-1	
Poland	-5	-4	-3.6	-1.9	-3.6	-7.3	-7.3	-4.8	-3.7	-4.1	-3.4	-2.6	
Portugal	-6.2	-6.2	-4.3	-3	-3.8	-9.8	-11.2	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4	
Romania	-1.1	-0.8	-2.1	-2.8	-5.5	-9.5	-6.9	-5.4	-3.7	-2.1	-0.8	-0.8	
Slovenia	-2	-1.3	-1.2	-0.1	-1.4	-5.9	-5.6	-6.7	-4.1	-15	-5	-2.7	
Slovakia	-2.3	-2.9	-3.6	-1.9	-2.4	-7.8	-7.5	-4.3	-4.3	-2.7	-2.7	-2.7	
Finland	2.2	2.6	3.9	5.1	4.2	-2.5	-2.6	-1	-2.2	-2.6	-3.2	-2.8	
Sweden	0.3	1.8	2.2	3.3	1.9	-0.7	-0.1	-0.2	-1	-1.4	-1.6	0.2	
United Kingdom	-3.4	-3.3	-2.7	-2.9	-4.9	-10.2	-9.6	-7.6	-8.3	-5.7	-5.7	-4.3	
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Norway	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Switzerland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Former Yugoslav Republic of Macedonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Albania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Serbia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Turkey	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
:=not available													
:													
Source of Eurostat													
Last updated 13.12.2016													

Fuente: Eurostat

## Anexo 2: Datos Deuda Pública.

General government gross debt													
% of GDP and million EUR													
Percentage of gross domestic product (GDP)													
geotime	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
EU (28 countries)	60.9	61.5	60.1	57.5	60.7	72.8	78.4	81.1	83.8	85.7	86.7	85	
EU (27 countries)	61	61.6	60.2	57.6	60.8	72.9	78.5	81.2	83.8	85.7	86.7	85	
Euro area	68.4	69.2	67.4	65	68.6	78.4	83.8	86.1	89.5	91.3	92	90.4	
Euro area	68.6	69.3	67.5	65.1	68.8	78.5	84	86.2	89.6	91.5	92.2	90.5	
Belgium	96.5	94.6	91	87	92.5	99.5	99.7	102.3	104.1	105.4	106.5	105.8	
Bulgaria	36	26.8	21	16.3	13	13.7	15.3	15.2	16.7	17	27	26	
Czech Republic	28.5	28	27.9	27.8	28.7	34.1	38.2	39.8	44.5	44.9	42.2	40.3	
Denmark	44.2	37.4	31.5	27.3	33.4	40.4	42.9	46.4	45.2	44.7	44.8	40.4	
Germany	64.8	67	66.5	63.7	65.1	72.6	81	78.7	79.9	77.5	74.9	71.2	
Estonia	5.1	4.5	4.4	3.7	4.5	7	6.6	6.1	9.7	10.2	10.7	10.1	
Ireland	28.2	26.1	23.6	23.9	42.4	61.7	86.3	109.6	119.5	119.5	105.2	78.6	
Greece	102.9	107.4	103.6	103.1	109.4	126.7	146.2	172.1	159.6	177.4	179.7	177.4	
Spain	45.3	42.3	38.9	35.5	39.4	52.7	60.1	69.5	85.7	95.4	100.4	99.8	
France	65.7	67.1	64.4	64.3	68	78.9	81.6	85.2	89.5	92.3	95.3	96.2	
Croatia	40.4	41.3	38.9	37.7	39.6	49	58.3	65.2	70.7	82.2	86.6	86.7	
Italy	100.1	101.9	102.6	99.8	102.4	112.5	115.4	116.5	123.3	129	131.9	132.3	
Cyprus	64.1	62.8	58.7	53.5	44.7	53.4	55.8	65.2	79.3	102.2	107.1	107.5	
Latvia	14.3	11.7	9.9	8.4	18.7	36.6	47.4	42.8	41.3	39	40.7	36.3	
Lithuania	18.7	17.6	17.2	15.9	14.6	28	36.2	37.2	39.8	38.7	40.5	42.7	
Luxembourg	7.3	7.5	7.9	7.8	15.1	16	19.9	18.8	21.8	23.5	22.7	22.1	
Hungary	58.5	60.5	64.6	65.6	71.6	77.8	80.5	80.7	78.2	76.6	75.7	74.7	
Malta	72	70.1	64.6	62.4	62.7	67.8	67.6	70	67.6	68.4	67	64	
Netherlands	49.9	49.3	44.8	42.7	54.8	56.9	59.3	61.6	66.4	67.7	67.9	65.1	
Austria	65.1	68.6	67.3	65.1	68.8	80.1	82.8	82.6	82	81.3	84.4	85.5	
Poland	45	46.4	46.9	44.2	46.3	49.4	53.1	54.1	53.7	55.7	50.2	51.1	
Portugal	62	67.4	69.2	68.4	71.7	83.6	96.2	111.4	126.2	129	130.6	129	
Romania	18.6	15.7	12.3	12.7	13.2	23.2	29.9	34.2	37.3	37.8	39.4	37.9	
Slovenia	26.8	26.3	26	22.8	21.8	34.6	38.4	46.6	53.9	71	80.9	83.1	
Slovakia	40.6	34.1	31	30.1	28.5	36.3	41.2	43.7	52.2	54.7	53.6	52.5	
Finland	42.7	40	38.2	34	32.7	41.7	47.1	48.5	53.9	56.5	60.2	63.6	
Sweden	48.7	48.9	43.7	39	37.5	41	38.3	37.5	37.8	40.4	45.2	43.9	
United Kingdom	38.8	40.1	41	42	50.2	64.5	76	81.6	85.1	86.2	88.1	89.1	
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Switzerland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
:=not available													
:													
Source of Data:													
Last update:													
Date of extraction:													
Hyperlink to the table:													
General Disclaimer of the EC website:													
Short Description:													
Code:													

Fuente: Eurostat