

Los PGE-2007:

Política *versus* Economía

Madrid

9 de octubre de 2006

EDICIONES
CÍRCULO DE EMPRESARIOS



Índice

1. Resumen ejecutivo	5
2. Escenario macroeconómico	9
2.1. Economía internacional	9
<i>Principales incertidumbres en el escenario económico internacional</i>	11
2.2. Situación y perspectivas de la economía española	15
3. La política económica de los PGE-2007: otra oportunidad perdida	23
3.1. Una política fiscal inadecuada para la fase del ciclo en que nos encontramos	24
<i>Una política fiscal insuficientemente contractiva... ...con un superávit basado en el buen comportamiento de los ingresos... ...y un incremento del gasto estructural no productivo.</i>	24 27 30
3.2. Una política de oferta incapaz de impulsar el cambio	33
<i>Mercado de trabajo</i>	34
<i>Inversión real</i>	35
<i>Capital Humano</i>	38
<i>Investigación y desarrollo</i>	39
4. La Seguridad Social: el déficit oculto	41
4.1. Otro ejercicio con superávit...	41
4.2. ...pero continúan los problemas de sostenibilidad.	42
5. Conclusiones	47
6. Bibliografía	51

1. Resumen Ejecutivo

En España, la presentación de los **Presupuestos Generales del Estado** representa una de las más importantes citas anuales para nuestra economía. Estos presupuestos son el **principal de los documentos de política económica** porque, entre otras razones, definen la política fiscal en un contexto en el que se carece de autonomía en los ámbitos monetario y cambiario.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007 (PGE-2007) se encuadra en un **marco internacional de gran dinamismo económico**, con muy notables aumentos del volumen del comercio y la producción mundiales. No obstante, este positivo panorama internacional se ve ensombrecido por el **mayor riesgo de una desaceleración económica significativa** durante el próximo año, posibilidad acrecentada por fenómenos diversos –ralentización del crecimiento estadounidense, persistentes desequilibrios macrofinancieros, repunte de las tasas de inflación y fracaso de las negociaciones de la ronda de Doha-. Por su parte, **la economía española podría mantener un crecimiento cercano al 3%**, si bien más moderado que en años anteriores.

En este entorno de oportunidades (fuerte crecimiento mundial) y riesgos, el Proyecto de PGE-2007 parece responder a un planteamiento excesivamente vinculado a la vertiente política y no tanto a la adopción de medidas con las que hacer frente a los retos que se presentan a nuestra economía. Es cierto que la transferencia de competencias a las Administraciones Territoriales y los compromisos presupuestarios previos recortan el margen de acción del Estado. Pero es igualmente verdad que **se ha preferido hacer un uso aún más limitado de esa capacidad de influir sobre el devenir de la economía española a través del saldo presupuestario, el volumen de gasto y la composición del Presupuesto**. Nos encontramos como resultado con que **la línea de política económica en que se inscriben los PGE-2007 no es, en nuestra opinión, la que demanda la economía española**, cuyo principal problema radica en una pérdida estructural de competitividad que sólo puede resolverse con reformas de calado. Varias **razones** justifican esta afirmación:

- **La coyuntura española es buena pero el modelo se agota**, y además esto ocurre en un escenario internacional en que aumentan los riesgos. El crecimiento real se mantiene en España por encima del 3% anual, pero lo hace de manera desequilibrada: fuerte impulso de la demanda nacional, agravamiento del déficit exterior, inflación muy por encima de la tasa

compatible con la estabilidad de precios, fuerte endeudamiento de los hogares y lentísimo avance de la productividad.

- En consecuencia, **la política económica debería aspirar, en el corto plazo, a la estabilidad macroeconómica** (contención del gasto) y, **en el medio y largo plazo, a establecer las bases para un cambio de modelo** (reformas estructurales). Ambos objetivos requieren medidas inmediatas. Sin embargo, estos objetivos no parecen guiar la política fiscal que se perfila en los PGE-2007 porque:
 - No responde al carácter estabilizador que debería y podría mostrar. **El objetivo de superávit presupuestario (0,2% del PIB para el Estado y 0,7% para las Administraciones Públicas) no es lo suficientemente ambicioso**, de modo que, a corto plazo, no significa una verdadera contención del gasto agregado y, a largo plazo, compromete la estabilidad de las cuentas públicas.
 - **Contemplan un incremento notable del gasto no financiero, equivalente al crecimiento nominal de la economía (6,7%)**. Conllevan además un **mayor gasto estructural no productivo**, esto es, incluyen un incremento de partidas de gasto corriente que generan compromisos permanentes, condicionando la futura estabilidad fiscal sin contribuir a la mejora de la competitividad. **De esta forma se ahonda en los problemas originados por la ausencia de reformas estructurales**. Y aunque la **asignación de mayores fondos a partidas vinculadas con el impulso a la productividad** –educación, I+D+i, infraestructuras, etc.- **es un paso en la dirección correcta**, un avance mayor pasa inexorablemente por tales reformas estructurales.
 - Estos presupuestos responden en gran parte a un **enfoque cortoplacista**, que es evidente, por ejemplo, en la Reforma Laboral para la conversión de contratos temporales en indefinidos. Existen condicionantes políticos (Elecciones Autonómicas y Municipales en 2007 y Generales en 2008) que priman sobre los económicos, imponiendo así un horizonte temporal más corto a la política económica del que convendría para lograr el necesario cambio de modelo, con el consiguiente coste de oportunidad. En definitiva, **se retrasan las reformas necesarias por lo que aumenta su coste potencial en el futuro, cuando la coyuntura puede no resultar tan favorable como hoy**.

- **Tampoco en el ámbito de las Administraciones de la Seguridad Social, más concretamente en el sistema de pensiones, se acometen las transformaciones imprescindibles para permitir su sostenibilidad en un futuro cada vez más cercano, cuando las variables demográficas ejerzan una mayor presión. El superávit de estas Administraciones para 2007 y el consiguiente crecimiento del Fondo de Reserva de Seguridad Social son buenas noticias pero, desgraciadamente, son de carácter transitorio e insuficientes ante la magnitud de una deuda implícita que podría poner al sistema en graves dificultades financieras en un plazo de 15-20 años.**

En conclusión, y abundando en nuestro comentario del pasado año con respecto a los presupuestos entonces en discusión, con el Proyecto presentado por el Gobierno se ha perdido de nuevo la oportunidad de aprovechar la fase alcista del ciclo para adoptar las medidas de ajuste que precisa la economía española de cara a asentar un modelo de crecimiento más competitivo. Los cálculos electorales y el corto horizonte del ciclo político se han impuesto a los argumentos de solidez y eficiencia económica. El precio a pagar en un horizonte temporal corto puede ser el de un agravamiento de los desequilibrios en el actual entorno de dinamismo de la economía, y/o el de un ajuste brusco con mermas notables en las tasas de crecimiento.

2. Escenario macroeconómico

Los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007 (PGE-2007) se inscriben en un marco internacional de gran dinamismo, con elevados ritmos de crecimiento tanto del comercio como de la producción. En ese entorno, la economía española podría permanecer en tasas de crecimiento anual mayores que el 3%, aunque con cierta moderación con respecto a periodos anteriores. Sin embargo, este positivo escenario se ve amenazado por el mayor riesgo de una desaceleración económica significativa.

2.1 Economía internacional

La **economía mundial** permanece en una senda de fuerte crecimiento, con tasas previstas de aumento del PIB en el entorno del 5% anual, no sólo en 2006, sino también en 2007 (cuadro 1). Ahora bien, la continuidad de esta fase de crecimiento parece enfrentarse a riesgos crecientes.

- Los **principales motores** del crecimiento mundial –**China y EEUU**, cuyo PIB conjunto representa casi el 36% del producto mundial¹- continúan en una clara fase de expansión, aunque en el caso de EEUU se percibe cierto debilitamiento en el segundo trimestre de 2006, puesto que su tasa de crecimiento anual se redujo en casi tres puntos (del 5,6 al 2,9%) con respecto a los tres primeros meses del año en curso². Por su parte, la economía japonesa este año crecerá según las previsiones al 2,7%, y ligeramente por encima del 2% en 2007.
- En cuanto a nuestro ámbito más cercano, hay que señalar la mejoría experimentada por la **Unión Europea (UE)** en sus cifras de crecimiento económico. En el primer trimestre de 2006, el PIB de la **UE-25** creció un 2,2% interanual, tasa superada en el segundo trimestre con un 2,6%. Del mismo

¹ Participación medida por el FMI en términos de paridad del poder de compra.

² Se trata de tasas intertrimestrales anualizadas y corregidas de efectos estacionales. En tasas interanuales, el crecimiento se ha reducido del 3,7% al 3,5%. El FMI estima un crecimiento de 3,4% para la economía de EEUU en 2006. Simultáneamente, ha recortado de forma notable su previsión para 2007, desde un 3,3% hasta 2,9%

modo, la **zona Euro** ha crecido en el segundo trimestre de 2006 a un ritmo superior al esperado (0,9% intertrimestral, 2,4% interanual), continuando la aceleración de los últimos trimestres. A ello han contribuido las tres grandes economías del área (Alemania, Italia y Francia). Esto ha llevado a revisar al alza el crecimiento esperado por los analistas para el conjunto del área en 2006, hasta situarlo en el entorno del 2,4% anual.

- Parte de esta recuperación corresponde a las **exportaciones**, impulsadas por la expansión del comercio internacional, que podría estar creciendo en términos reales al 8,6% en 2006 y al 7,6% en 2007³.
- Por su lado, la **demanda interna** ofrece igualmente señales de recuperación en el área del euro, gracias entre otros factores al mayor dinamismo del consumo en Alemania. Así, y pese a la presencia de distintos riesgos, como los que se comentan en el apartado siguiente, el Banco Central Europeo (BCE) ha revisado al alza sus previsiones de crecimiento para la zona euro. Se espera que el grupo de países de la Unión Monetaria crezca en 2006 entre un 2,2% y un 2,8%, y entre el 1,6% y el 2,6% en 2007⁴.

³ De este modo, se repite la pauta de los últimos decenios, en los que el volumen de comercio internacional crece más de lo que lo hace el producto mundial. Esto ocurre incluso a pesar del actual estancamiento de la liberalización comercial en el marco de la Ronda de Doha.

⁴ La OCDE también ha revisado al alza sus proyecciones de crecimiento de la zona Euro para 2006, situándolas en el 2,7%, medio punto más que en las previsiones anteriores. Véase el documento "What is the economic Outlook for OECD countries? An interim assessment", publicado en septiembre por esta organización.

Cuadro 1						
Perspectivas económicas (tasas de crecimiento en %)						
			Previsiones actuales		Diferencia con las previsiones de abril	
	2004	2005	2006	2007	2006	2007
PIB real						
Mundial	5,3	4,9	5,1	4,9	0,3	0,2
Economías avanzadas	3,2	2,6	3,1	2,7	0,1	-0,1
Estados Unidos	3,9	3,2	3,4	2,9	..	-0,4
Área Euro	2,1	1,3	2,4	2,0	0,4	0,1
Alemania	1,2	0,9	2,0	1,3	0,7	0,3
Francia	2,0	1,2	2,4	2,3	0,3	0,2
Italia	1,1	..	1,5	1,3	0,3	-0,1
España	3,1	3,4	3,4	3,0	0,1	-0,2
Japón	2,3	2,6	2,7	2,1	-0,1	0,1
Reino Unido	3,3	1,9	2,7	2,7	0,2	0,1
Canadá	3,3	2,9	3,1	3,0	..	-0,1
Otras economías avanzadas	4,6	3,7	4,1	3,7
Economías del Sudeste Asiático	5,9	4,5	4,9	4,4	-0,2	-0,1
Otros mercados emergentes	7,7	7,4	7,3	7,2	0,4	0,5
África	5,5	5,4	5,4	5,9	-0,4	0,4
Área Sub-Sahariana	5,6	5,8	5,2	6,3	-0,6	0,6
Europa Central y del Este	6,5	5,4	5,3	5,0	0,1	0,2
Ex-Repúblicas Soviéticas	8,4	6,5	6,8	6,5	0,8	0,4
Rusia	7,2	6,4	6,5	6,5	0,4	0,9
Resto de estados ex soviéticos	11,0	6,7	7,6	6,4	1,5	-0,2
Grandes economías asiáticas	8,8	9,0	8,7	8,6	0,5	0,7
China	10,1	10,2	10,0	10,0	0,5	1,0
India	8,0	8,5	8,3	7,3	1,0	0,3
Los 4 Tigres Asiáticos	5,8	5,1	5,0	5,6	..	-0,1
Oriente Próximo	5,5	5,7	5,8	5,4	0,2	-0,1
América Latina	5,7	4,3	4,8	4,2	0,4	0,6
Brasil	4,9	2,3	3,6	4,0	0,1	0,5
México	4,2	3,0	4,0	3,5	0,5	0,4
Unión Europea	2,4	1,8	2,8	2,4	0,4	0,1
Tasa de Comercio Mundial	10,6	7,4	8,9	7,6	0,9	0,2
Importaciones						
Economías avanzadas	9,1	6,0	7,5	6,0	1,2	0,4
Mercados emergentes	16,4	11,9	13,0	12,1	0,1	0,2
Exportaciones						
Economías avanzadas	8,8	5,5	8,0	6,0	1,4	-0,1
Mercados emergentes	14,6	11,8	10,7	10,6	-0,1	0,2
Precio de las materias primas						
Petróleo(*)	30,7	41,3	29,7	9,1	14,9	6,2
Índice de Precios al Consumo (IPC)						
Economías avanzadas	2,0	2,5	2,6	2,3	0,3	0,2
Mercados emergentes	5,6	5,3	5,2	5,0	-0,1	0,2

(*)Media de las cotizaciones de la cesta de barriles de Brent, West Texas Intermediate, Dubai.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Principales incertidumbres en el escenario económico internacional

Efectivamente, las previsiones de los diferentes organismos internacionales con respecto a la evolución futura de la economía mundial son hoy algo más positivas que pocos meses atrás. Esta revisión en el crecimiento previsto se basa en que la mayoría de regiones ha visto cómo sus economías se comportaban en el primer semestre de 2006 mejor de lo que anunciaban las proyecciones. No obstante, es preciso advertir de la existencia de **varios riesgos** para el clima de optimismo que se ha abierto paso en fechas recientes. En opinión del FMI (2006), estos riesgos podrían llegar a plasmarse en

una drástica reducción del crecimiento mundial hasta niveles cercanos al 3%. Algunas de las incertidumbres más acusadas son:

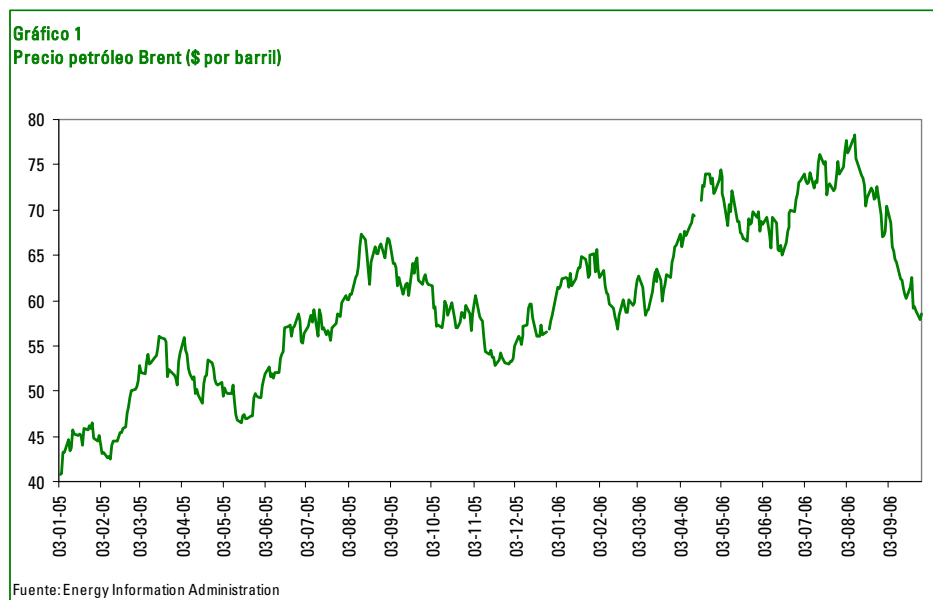
- Los riesgos inflacionistas pueden significar nuevos **incrementos de los tipos de interés** por parte del BCE, que sigan al realizado el 5 de octubre del presente año. Situación por otra parte más probable tras la ampliación del diferencial de tipos con EEUU -2 puntos porcentuales, justificados en parte por las diferencias en el crecimiento potencial de ambas economías- y la revisión al alza de las previsiones de crecimiento de la zona euro, que allana el camino al BCE para el endurecimiento de su política monetaria.

Las consecuencias de tales subidas para la moneda europea -y por ende para la demanda exterior de su economía- no son fáciles de prever, sobre todo porque dependen de la evolución de los tipos de interés en EEUU, cuya política monetaria, ya sin Alan Greenspan al frente, se encuentra ante el dilema que le plantea una economía algo errática. Por un lado, el repunte inflacionista, sobre todo en los precios de la energía y otras materias primas, requiere de potenciales subidas del tipo de interés. Por otro, los síntomas de debilidad de la economía estadounidense, como los que se ciernen sobre el mercado inmobiliario⁵, diagnosticados por la propia Reserva Federal en su “Libro Beige” de septiembre, desaconsejan subidas de los tipos (desde el inicio de 2005, la Reserva Federal ha elevado tipos en 3 puntos porcentuales, desde el 2,25 hasta el 5,25%. Sin embargo, en la última reunión del comité responsable, el 20 de septiembre de 2006, se decidió mantenerlos en su nivel anterior, tras varias subidas consecutivas).

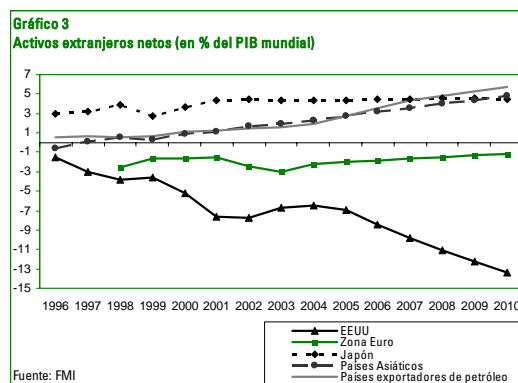
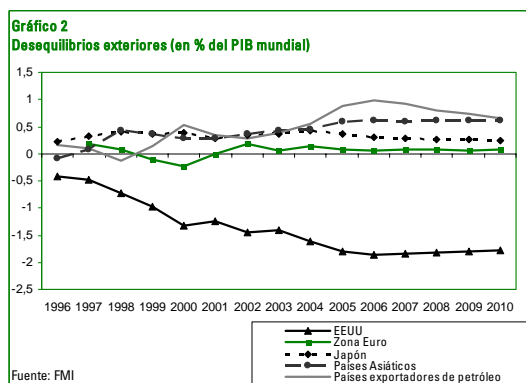
- En relación con esos riesgos inflacionistas, no debe olvidarse que el **conflicto en Oriente Próximo y Medio** constituye un permanente foco de tensión con alcance global. Un agravamiento del problema, además de crear una enorme incertidumbre política, podría llevar al **precio del petróleo** a nuevos máximos históricos, por encima incluso de los más de 78\$ por barril en que se situó el precio del Brent a principios del mes de agosto, duplicando casi el precio con que se iniciaba 2005 (gráfico 1). Aun cuando las economías son hoy menos

⁵ Los menores ritmos de actividad en la construcción y en la venta de viviendas muestran un claro debilitamiento del mercado inmobiliario, con los precios en una clara fase de desaceleración, cuando no de caída. Al margen del propio peso relativo de este sector en el producto estadounidense, la ralentización del mercado inmobiliario puede tener un importante impacto sobre la demanda vía efecto riqueza -disminución en el consumo de los estadounidenses ante el menor valor de su patrimonio-.

sensibles que antaño al encarecimiento del crudo, no resulta arriesgado vaticinar que un precio por barril cercano a los 80\$ de manera persistente tendría un efecto negativo para la economía mundial.



- Se mantienen los importantes **desequilibrios macrofinancieros** presentes en el escenario internacional. Una vez más, tal como se hacía el año pasado⁶, hay que destacar el **elevadísimo déficit corriente en la balanza de pagos estadounidense**, financiado en gran parte por algunas economías asiáticas y por los países exportadores de petróleo (gráficos 2 y 3).



Poco se ha avanzado en la aplicación de medidas que permitieran una corrección suave, de modo que subsiste el riesgo de ajustes bruscos. En este

⁶ Véase el documento “Los PGE-2006: Optimistas en el ingreso y generosos en el gasto” publicado por el Círculo en 2005.

sentido, cabe recordar que en 2006, durante los meses de mayo y junio, **ya se han producido algunas turbulencias en forma de caída de precios y aumento de la volatilidad en los mercados financieros**. Estos problemas podrían reaparecer, sobre todo si se materializasen algunos de los demás riesgos⁷.

- Reaparecen **riesgos de proteccionismo comercial** tras el reciente **fracaso de la ronda de Doha**. Después de 5 años de duras negociaciones y pequeños avances parciales, el G-6 (Estados Unidos, Unión Europea, Japón, India, Brasil y Australia), principal referente en el desarrollo de los objetivos de Doha, ha concluido el proceso sin haber avanzado en materia de integración y liberalización del comercio mundial.
- En el seno de la zona Euro, hay algunos riesgos de carácter específico y de menor envergadura. Los esfuerzos de algunas de las principales economías del área para lograr la estabilidad presupuestaria pueden conducir a **políticas fiscales de tono restrictivo** que frenen ligeramente el dinamismo que parece apuntar la demanda interna a lo largo de la primera mitad de 2006. Un caso notable es el alemán, donde podría cumplirse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tras un lustro de déficit público excesivo. La **subida del IVA en Alemania**, que se producirá en enero de 2007, ha animado el consumo en aquel país al haber originado un adelanto en las grandes compras de los consumidores. Como resultado, el consumo podría contribuir positivamente al crecimiento en 2006 tras cuatro años sin hacerlo. Sin embargo, la subida efectiva del IVA podría provocar en 2007 el efecto contrario, limitando la aportación de la demanda interna a la recuperación alemana.

⁷ Así, un aumento de las presiones inflacionistas, con el consiguiente endurecimiento de la política monetaria, o el efecto recesivo que la debilidad del mercado inmobiliario ejerce sobre el conjunto de la economía estadounidense, podrían conducir al deterioro de las condiciones en que operan los mercados financieros. Dadas esas o similares circunstancias, uno de los principales problemas sería el modo en que reaccionase la demanda de activos denominados en dólares estadounidenses. Esta demanda permite la correcta financiación del gran déficit por cuenta corriente de EEUU. Una fuerte depreciación del dólar tendría efectos muy negativos, por el alto grado –creciente por otro lado– en que los inversores extranjeros están expuestos al riesgo de pérdidas de valor de la principal divisa (Véase el informe del FMI *Global Financial Stability Report*, September 2006).

2.2 Situación y perspectivas de la economía española

El **escenario macroeconómico presentado por el Gobierno en los PGE-2007** (cuadro 2) coincide con el que el Ministerio de Economía manejaba en el mes de julio, algo sorprendente vistas las revisiones que otros organismos han ido introduciendo desde entonces en sus proyecciones para la economía española⁸. Por ejemplo, en su último World Economic Outlook (septiembre 2006), el FMI ha rebajado las previsiones de crecimiento de España en 2007 al 3%, anticipando un empeoramiento del desequilibrio exterior, con una elevación del déficit por cuenta corriente hasta el 8,7% del PIB.

Los PGE-2007 apuestan por un **notable crecimiento del PIB para 2006** (3,4%, es decir, una décima más de lo previsto hace un año) y ligeramente menor (3,2%) a lo largo de 2007. Según el Gobierno, la suave moderación del ritmo de crecimiento real irá acompañada de una reducción de los desequilibrios macroeconómicos, destacando la menor detracción al crecimiento por parte del sector exterior. En concreto, según los PGE-2007 el reparto por componentes muestra una previsión de demanda interna menos expansiva. Parece, en efecto, que las expectativas de aumento de los tipos de interés en la zona euro, junto con el elevado nivel de endeudamiento de los hogares y una inflación que resta poder adquisitivo harán que, poco a poco, se frene el gasto del sector privado. Por otro lado, según las previsiones gubernamentales la demanda externa irá reduciendo su aportación negativa al crecimiento gracias al fuerte tirón que se espera para las exportaciones y a la ralentización prevista en el ritmo al que crecen las importaciones. Como se comenta un poco más adelante, estas previsiones nos parecen un tanto menos realistas.

⁸ Paradójicamente, las hipótesis básicas sobre las que se ha construido el escenario macro de los presupuestos sí incorporan las previsiones más recientes acerca de la evolución de la economía internacional.

Cuadro 2
Escenario macroeconómico 2005-2007
(Variaciones en porcentaje respecto al año anterior, salvo indicación en contrario)

	2005	2006	2007
PIB por componentes de demanda (% variación real)			
Gasto en consumo final nacional	4,3	3,8	3,3
- Gasto consumo final nacional privado (a)	4,2	3,6	3,1
- Gasto consumo final de las AA.PP.	4,8	4,3	3,9
Formación bruta de capital	6,9	5,7	4,9
- Formación bruta de capital fijo	7,0	5,8	4,9
- Bienes de equipo y otros productos	8,8	7,0	6,5
- Construcción	6,0	4,9	3,8
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,0	0,0	0,0
Demanda nacional	5,0	4,3	3,7
Exportación de bienes y servicios	1,5	5,8	5,4
Importación de bienes y servicios	7,0	8,4	6,8
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-1,7	-1,1	-0,8
PIB	3,5	3,4	3,2
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	905,5	972,2	1.037,6
% variación	7,8	7,4	6,7
Precios (% variación)			
Deflactor del PIB	4,1	3,8	3,4
Costes laborales, empleo y paro (% de variación)			
Remuneración (coste laboral) por asalariado	2,6	2,7	2,6
Empleo total (b)	3,1	2,9	2,5
Empleo asalariado (b)	3,4	3,3	3,1
Empleo: variación en miles (b)	546,2	520,3	454,2
Productividad por ocupado (b)	0,4	0,5	0,7
Coste laboral unitario	2,2	2,2	1,9
Pro memoria (Encuesta de Población Activa)			
Tasa de paro (% de la población activa) (c)	9,2	8,1	7,8
Parados (miles)	1.912,5	1.746,0	1.740,7
Sector exterior (porcentaje del PIB)			
Saldo comercial (fob-fob)	-7,5	-8,2	-8,6
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación frente resto mundo	-6,5	-7,7	-8,5

(a) Incluye a los hogares y a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. (b) Empleo equivalente a tiempo completo, según la Contabilidad Nacional. (c) Datos a partir de 2005 correspondientes a la nueva metodología de la EPA.

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

Los **últimos datos disponibles de Contabilidad Nacional**⁹ (cuadro 3) indican que la economía española ha mantenido en los últimos meses un **ritmo elevado de crecimiento** (superior al 3,5% anual), sorteando de este modo las proyecciones de desaceleración estimadas por diferentes organismos internacionales desde tiempo atrás. De hecho, incluso se observó un ligero repunte del crecimiento en el segundo trimestre de 2006 que parece asegurar el logro de un crecimiento a final de año muy próximo al previsto.

⁹ Se trata de los datos correspondientes a la Contabilidad Nacional Trimestral del segundo trimestre de 2006. En esta serie trimestral se incorporan las actualizaciones de los datos anuales para el periodo 2001-2005 de la Contabilidad Nacional de España, base 2000, produciéndose una subida de alguna décima en la mayoría de observaciones.

Cuadro 3
Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000
segundo trimestre de 2006

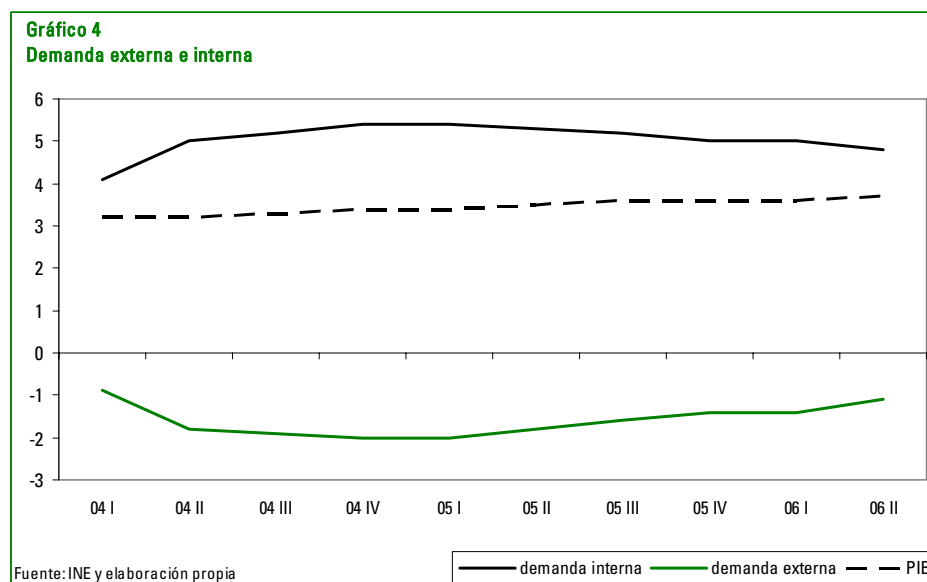
Producto Interior Bruto trimestral y sus componentes. Volumen encadenado referencia 2000
 Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. Tasas de variación interanual

Operaciones	2004				2005				2006	
	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II
Gasto en consumo final	3,7	5,0	5,0	5,0	4,7	4,4	4,2	4,1	3,9	3,8
- Gasto en consumo final de los hogares	3,2	4,7	4,5	4,6	4,4	4,4	4,1	3,8	3,8	3,6
- Gasto en consumo final de las ISFLSH	3,6	3,8	4,8	6,8	6,6	6,0	6,3	4,6	4,6	4,8
- Gasto en consumo final de las AAPP	5,7	6,3	6,8	6,2	5,5	4,3	4,5	4,9	4,4	4,4
Formación bruta de capital fijo	4,3	4,3	5,4	6,0	6,8	7,4	7,1	6,6	6,3	6,1
- Bienes de equipo	0,1	1,7	6,9	9,0	9,2	9,8	8,3	8,6	8,6	9,1
- Construcción	6,0	5,5	5,2	5,2	6,0	6,2	6,3	5,6	5,8	5,7
- Otros productos	5,3	4,3	4,2	4,3	6,4	8,0	8,4	7,4	4,8	3,3
Variación de existencias (*)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Demanda nacional (*)	4,1	5,0	5,2	5,4	5,4	5,3	5,2	5,0	5,0	4,8
Exportación de bienes y servicios	4,8	3,8	4,5	3,5	-0,8	1,8	2,5	2,3	9,5	5,3
- Exportación de bienes (fob)	6,1	5,9	5,5	3,1	-2,1	2,4	0,1	-0,3	13,0	4,7
- Exportación de servicios	2,1	-0,6	2,4	4,4	2,0	0,5	7,7	7,8	2,2	6,5
Importación de bienes y servicios	7,7	9,9	10,9	10,0	5,9	7,7	7,7	6,6	12,4	7,9
- Importación de bienes (fob)	7,3	9,9	11,3	10,3	6,9	7,8	6,6	5,0	11,3	7,5
- Importación de servicios	9,3	9,6	9,2	9,1	2,0	7,0	12,1	13,2	16,8	9,5
PRODUCTO INTERIOR BRUTO a precios de mercado	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,7

(*) Aportación al crecimiento del PIB a precios de mercado

Fuente: INE

Esta información de Contabilidad Nacional deja poco lugar a la duda. El **motor del crecimiento** continuó siendo **la demanda nacional**, cuya fuerte expansión está incidiendo en la persistencia de desequilibrios preocupantes –inflación, déficit por cuenta corriente y endeudamiento de las familias-. No obstante, las cifras más recientes indican que se ha producido cierta desaceleración de la demanda nacional, compensada por una reducción de la aportación negativa del sector exterior, lo que ha redundado en una pequeña corrección del desequilibrio con que sigue creciendo la economía española (gráfico 4).



En este sentido, hay que subrayar el sorprendente **buen comportamiento que las exportaciones han mostrado en la primera mitad del año** –aumento nominal del 12,9%-, aprovechando las inequívocas señales de recuperación de nuestros principales

socios comerciales, Francia y Alemania. Sin embargo, la mejora que ese buen comportamiento pudiera significar para el saldo exterior se ha visto erosionada por el fuerte crecimiento de las importaciones –un 14,9%-. Algo por otra parte lógico, dadas las relaciones interindustriales de la economía española con sus socios europeos, que se traducen en una elevada elasticidad de las importaciones con respecto a las exportaciones (elasticidad que también es alta con respecto a la demanda interna). El efecto neto ha sido un incremento de casi un 20% en el déficit comercial (y del 27% en el déficit por cuenta corriente) durante el primer semestre de 2006 con respecto a igual periodo de 2005, **poniendo una vez más de manifiesto que el problema del desequilibrio exterior radica más en una insuficiente competitividad (oferta inadecuada) que en la debilidad de las economías que adquieren mercancías españolas.**

A la luz del comportamiento reciente de la economía española y de las previsiones de distintos organismos, parece que las proyecciones de crecimiento incluidas en el escenario macro de los PGE-2007 podrían estar cerca de cumplirse, si bien no están exentas de incertidumbres:

- En lo que a la **demanda nacional** respecta, las previsiones gubernamentales estiman una ralentización tanto para lo que resta del año en curso como para 2007. Todos los componentes de esta demanda experimentarán reducciones de su tasa de crecimiento según se recoge en el escenario macro del proyecto de presupuestos.

- Distintos factores explican la tendencia hacia un menor avance del **consumo privado** observada en el transcurso de los últimos trimestres y que las previsiones del Gobierno mantienen para el bienio 2006-2007: nuestra elevada inflación, cercana al 4% interanual, supone una merma notable del poder adquisitivo de las rentas de los hogares; la suave senda ascendente de los tipos de interés incrementa los pagos netos por intereses y anima al ahorro; el menor incremento del precio de la vivienda reduce el crecimiento de la riqueza de los hogares y la desaceleración de los salarios afecta negativamente a la renta disponible de los hogares. A la economía española le conviene una subida de tipos de interés para asentar un modelo más equilibrado de crecimiento. El anunciado incremento de tipos de interés por parte del BCE debe ejercer un efecto contractivo sobre el consumo privado, como el que se recoge en los PGE-2007. De hecho, con una deuda hipotecaria de las familias superior al 55% del PIB y una deuda total equivalente al 115% de la renta familiar disponible, la subida de tipos

de interés podría restar alguna décima adicional al crecimiento del consumo privado.

- El **consumo público**, por el contrario, difícilmente reducirá su ritmo de crecimiento no ya más de lo previsto, sino incluso a las tasas contempladas en los PGE-2007. El crecimiento del gasto público anunciado en esos presupuestos y la evolución de esta variable a lo largo de los últimos ejercicios ponen en entredicho la viabilidad de las proyecciones oficiales. Es más, las próximas citas electorales junto con los compromisos adquiridos con determinadas Administraciones Locales no ayudarán a la contención de esta forma de gasto.
- La **inversión empresarial** viene dando muestras de una clara recuperación en el transcurso del último año, como bien refleja el dinamismo de la formación bruta de capital fijo (FBCF) en bienes de equipo, con un crecimiento interanual instalado cerca del 9%. Detrás de este buen comportamiento operan varios factores, entre los que destacan las condiciones financieras aún holgadas y la recuperación económica de nuestros principales socios comerciales. Pero en este componente también se vislumbran incertidumbres. La financiación a este sector crece a un ritmo incluso superior al que lo hace la dirigida a las familias, provocando niveles crecientes de endeudamiento y carga financiera que podrían mermar la capacidad de gasto futuro. La más que probable subida de tipos y cierta debilidad de la recuperación europea podrían también reducir la tasa de crecimiento de este componente del gasto en alguna décima más de lo previsto por el Gobierno.
- Al igual que ocurriera en los PGE-2006, las previsiones oficiales anticipan una muy apreciable corrección en el vigoroso comportamiento de la inversión en **construcción**, cuyo crecimiento al final del presente año sitúan en el 4,9% (3,8% en 2007). Estas proyecciones parecen encajar en el escenario de ajuste ordenado y gradual que cabría deducir del comportamiento de variables fundamentales para el sector. Así, el aumento de precios y el empeoramiento de las condiciones de financiación desalentarían la compra, provocando un progresivo descenso en el volumen de edificación. Sin embargo, los datos correspondientes al primer semestre de 2006 sugieren la posibilidad de un freno en el proceso de ajuste. La FBCF en construcción ha mantenido un elevado ritmo de crecimiento inercial, superior al 5,5% interanual, y el crédito a los hogares para adquisición de viviendas sigue aumentando a tasas cercanas al 24%

interanual, lo que sugiere que o bien el cambio de tono experimentado por la política monetaria europea está siendo contrarrestado por otros factores, o bien dista de haber creado condiciones crediticias verdaderamente restrictivas. En cualquier caso, los expertos siguen confiando en que el ajuste no será brusco.

- En cuanto a la **demanda externa**, el Gobierno anticipa, como ya se ha indicado, una reducción progresiva de la aportación negativa de este componente al crecimiento de la economía. El factor que explicaría este mejor comportamiento sería una menor presión de la demanda interna combinada con un entorno internacional relativamente favorable para nuestras exportaciones. Estas previsiones están sujetas a evidentes incertidumbres coyunturales –continuidad del crecimiento mundial, fortaleza de la recuperación de la zona euro, comportamiento de nuestro diferencial de inflación y evolución de los tipos de cambio, por citar algunas-. Pero más relevantes son incluso las incertidumbres estructurales. España pierde competitividad de forma continuada y, mientras no se corrija esta situación, uno de los síntomas más notorios del mal seguirá siendo el negativo comportamiento de nuestro sector exterior. Es éste un **problema de más largo plazo, con escasa influencia sobre una evolución presupuestaria muy dependiente a corto plazo de la demanda interna, pero de enorme importancia pues afecta a nuestra capacidad de generar prosperidad. Un problema que requiere de la adopción de medidas de política económica más allá de los Presupuestos.**

Por el lado de **los precios**, la **desaceleración del deflactor del PIB** que prevé el gobierno se inserta perfectamente en la creencia del ajuste ordenado con que parece haberse dibujado el escenario macro de la economía española. De cumplirse estas expectativas, nuestra economía no sólo mantendría un notable ritmo de crecimiento con mayor equilibrio entre los componentes interno y externo de su demanda, sino que además lo haría con la gradual corrección de la inflación, uno de sus lastres tradicionales. Los riesgos para el cumplimiento de esta previsión son bien conocidos, y van desde el nivel en que se sitúen los precios del petróleo hasta la insuficiente competencia de algunos sectores de la economía española, pasando por el impacto inflacionista de la fijación de salarios en la negociación colectiva.

Finalmente, en cuanto al **empleo**, las proyecciones gubernamentales confían en que el **ritmo de creación de puestos de trabajo se mantenga en niveles altos**, aunque con una ligera moderación con respecto a ejercicios precedentes. Esta

moderación se considera en los PGE-2007 compatible con la disminución de la tasa de desempleo hasta el 7,8% en 2007, ya que también se espera una desaceleración en el ritmo de avance de la población activa. Estas previsiones conviene tomarlas con cierta cautela. Es cierto que, según las estimaciones de la Encuesta de Población Activa, en la primera mitad de 2006 el empleo creció a un muy buen ritmo, tanto que en el segundo trimestre de este año había casi 800.000 empleos netos más que en el mismo periodo de 2005. Sin embargo, ese dato se ha visto empañado por el repunte de la temporalidad, que ya rebasa el 34%. Asimismo, la construcción sigue siendo el sector que tira de la creación de puestos de trabajo, pues el empleo en esta actividad, que representa casi el 13% del total, creció un 7,6% interanual en el primer semestre de 2006. Esta **dependencia del sector construcción es un claro condicionante para la evolución futura del empleo**, ya que se trata de una rama de actividad muy sensible a un hipotético cambio de ciclo, especialmente dada la elevadísima tasa de temporalidad entre los asalariados del sector (57%). Cualquier ralentización del crecimiento económico con respecto a las previsiones oficiales podría conducir a unos resultados del mercado de trabajo peores que los contemplados por el Gobierno.

En resumen, para el 2007 cabe pensar que **la demanda interna seguirá siendo la fuente de crecimiento aunque con una ligera ralentización con respecto a los últimos años**. Por otro lado, **la demanda externa podría reducir su aportación negativa al crecimiento, si bien la materialización de algunos riesgos** –precio del petróleo, fin de la recuperación europea, debilidad de la economía estadounidense, etc- **amenazaría esa mejora**, máxime cuando en España no se han emprendido las reformas imprescindibles para recuperar las continuas pérdidas de competitividad. Así las cosas, **el panorama macroeconómico que se esboza en los PGE-2007 parece razonable, sobre todo en lo que al ritmo de crecimiento respecta** (es poco probable que caiga por debajo del 3%). **Más complicada de cumplir se antoja la previsión de menores desequilibrios**. El suave ajuste que se vaticina por parte del Gobierno es **más una expresión de buenos deseos (aunque hasta cierto punto viables, siempre que las circunstancias sean favorables) que una consecuencia lógica de la actual política económica**. Sin reformas, es posible que o bien la economía española siga creciendo con desequilibrios cada vez más pronunciados, o bien sufra un ajuste abrupto con un mayor coste en términos de crecimiento.

3. La política económica de los PGE-2007: otra oportunidad perdida

Los **Presupuestos Generales del Estado** son el **principal documento de la política económica española**. Y lo son incluso en mayor medida desde que nuestra pertenencia a la Unión Monetaria y a la Unión Europea haya convertido a la política fiscal no ya en el más importante, sino en el único instrumento de estabilización en manos de nuestras autoridades económicas. Por tanto, parece razonable que los PGE-2007 se valoren principalmente en función de la **política fiscal** que definen (**saldo presupuestario, volumen de gasto y estructura de ingresos y gastos**) y del modo en que la misma contribuye a generar prosperidad de un modo sostenido.

Sin embargo, en todo el análisis hay que tener en cuenta que la Administración General del Estado cuenta con una capacidad de acción limitada:

- Por un lado, **una parte sustancial de su presupuesto está asignada** de antemano dado que dos tercios de los créditos ya tienen sus obligaciones cerradas previamente a la discusión del Proyecto. Es el caso del pago de intereses de la deuda, transferencias a las comunidades autónomas y corporaciones locales, pensiones y aportaciones a la Unión Europea, entre otros.
- Por otro lado, hay que tener en cuenta que, desde el punto de vista institucional, el peso del Estado en el total de las Administraciones Públicas ha menguado de un tiempo a esta parte. El paulatino traspaso de competencias a las administraciones territoriales ha llevado consigo una **disminución de la participación del Estado en el total de gastos** (cuadro 4). En 2007, el Estado gestionará un 22% del gasto total según el Proyecto de PGE-2007. Esto no es óbice, sin embargo, para que el Estado influya sobre la marcha de la economía a través de la composición de los gastos e ingresos y la generación de expectativas.

Cuadro 4					
Distribución sectorial de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas					
En estructura porcentual					
SUBSECTORES	2001	2002	2003	2004(P)	2005(A)
Administración Central	24,1	23,3	22,4	23,4	21,5
Estado	20,7	20,0	19,1	20,2	18,2
Organismos de la Administración Central	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3
Comunidades Autónomas	33,8	34,3	34,9	35,1	36,4
Corporaciones Locales	12,8	13,1	13,4	12,6	13,0
Administraciones de Seguridad Social	29,3	29,3	29,4	29,0	29,0
Total empleos no financieros de las Administraciones Públicas (1 a 4)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(P) Provisional					
(A) Avance					
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado					

En su vertiente de política de estabilización, **la política fiscal incide** en la actividad económica **vía demanda agregada**, tanto de forma directa –el gasto público es parte del gasto agregado-, como indirecta –los impuestos afectan a la capacidad de gasto del resto de agentes-. Pero la política fiscal también constituye una **herramienta con la que actuar sobre la oferta**, bien a través de determinadas partidas de gasto –fundamentalmente las de inversión-, bien mediante la configuración de incentivos –como los que crea el marco tributario-. Esta **doble óptica de demanda y oferta** sirve de estructura para el análisis de la política económica contenida en los PGE-2007.

3.1 Una política fiscal inadecuada para la fase del ciclo en que nos encontramos.

Las previsiones sobre las que se edifican los PGE-2007 muestran una confianza por parte del gobierno en la suave moderación del enorme dinamismo exhibido por la demanda interna en los últimos años. No puede decirse, sin embargo, que la política fiscal vaya a contribuir decisivamente a ese ajuste ordenado durante el próximo ejercicio. Tampoco cabe deducir de lo presupuestado un refuerzo de la capacidad estabilizadora de esta política para un futuro cercano.

Una política fiscal insuficientemente contractiva...

Por primera vez **la Administración del Estado prevé un superávit en sus cuentas**. En concreto, el objetivo presupuestario para 2007 asciende a un saldo

positivo de 3.621 millones de euros, lo que equivale a un **0,2% del PIB** en términos de contabilidad nacional. Este superávit es el resultado de unos **ingresos no financieros de 146.547 millones de euros** (en términos presupuestarios) a los que se han de restar los **142.925,69 millones de euros** correspondientes al **techo de gasto presupuestario** establecido para el próximo ejercicio¹⁰.

Los objetivos presupuestarios plurianuales establecidos por el Gobierno en el Programa de Estabilidad y presentados en el Parlamento en junio de este año son los que se recogen en el cuadro 5:

Cuadro 5			
Capacidad / Necesidad de Financiación (en % del PIB)			
	2007	2008	2009
Administración Central (Estado + OoAA)	0,2	0,2	0,2
Seguridad Social	0,7	0,6	0,6
Comunidades Autónomas	-0,1	0,0	0,0
Entidades Locales	-0,1	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	0,7	0,8	0,8

Fuente: Proyecto PGE-2007

- El superávit del Estado contribuirá, de acuerdo con los objetivos presupuestarios presentados, al logro para el conjunto de las **Administraciones Públicas** de un **superávit del 0,7% del PIB** en 2007 (y ligeramente superior en 2008 y 2009, años en los que alcanzaría el 0,8% del PIB).
- Estos objetivos mejoran los presentados en 2006, y lo hacen sobre la base de la **buena evolución de la ejecución presupuestaria en el año en curso** (el Estado registró hasta julio un superávit equivalente al 1,11% del PIB) y con el **precedente del superávit de las Administraciones Públicas en el ejercicio 2005** (el 1,1% del PIB según datos de liquidación, frente al 1,0% presupuestado), incluso a pesar de que el programa de estabilidad fue incumplido tanto por las Comunidades Autónomas como por las Corporaciones Locales (cuadro 6).

¹⁰ La traducción de magnitudes expresadas en contabilidad nacional a términos presupuestarios requiere de varios ajustes. El más importante es el de los intereses, que en contabilidad nacional se contabilizan según el principio del devengo, mientras que en el ámbito presupuestario se aplica el criterio de caja (esta misma diferencia también se da en otras partidas). Otros ajustes corresponden a las diferencias entre cantidades presupuestadas y ejecutadas (estas últimas se contabilizan en términos de contabilidad nacional). También deben tenerse en cuenta que existen operaciones que computan como gasto no financiero en contabilidad nacional, pero no en los Presupuestos.

Cuadro 6
Desviaciones en los resultados de 2005 respecto al Programa de Estabilidad
En porcentaje del PIB

	Programa Estabilidad	2005 (A)	Desviación
Administración Central	0,1	0,4	0,3
Comunidades Autónomas	0,0	-0,2	-0,2
Corporaciones Locales	0,0	-0,1	-0,1
Administraciones de Seguridad Social	0,9	1,1	0,2
Administraciones Públicas	1,0	1,1	0,1

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad para España 2005-2008 e IGAE

- Como viene sucediendo en los últimos años, **de nuevo** sería la **Seguridad Social**¹¹, a cuyas cuentas dedicamos un apartado posterior, **la que más contribuye al superávit total de las Administraciones Públicas**, pues el ligero superávit previsto para la Administración Central queda compensado en 2007 por el déficit del 0,1% del PIB que muestran tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales. Un déficit que se justifica en razón de los planes de saneamiento presentados por algunas Comunidades Autónomas y ayuntamientos (entre los que destaca el de Madrid).

Los nuevos objetivos presupuestarios apuntan en la dirección adecuada, al introducir superávit en las cuentas del Estado. Para el conjunto de las AAPP, los objetivos son también más ambiciosos que los presentados en los PGE-06. Se satisface así lo exigido en la Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. No obstante, como el Círculo ya indicaba en su documento sobre aquellos presupuestos¹², **la política presupuestaria no termina de adquirir el carácter contractivo** que convendría a la economía española en la actual fase de prolongado crecimiento.

Porque nuestra economía sigue creciendo por el impulso de una demanda interna pujante a la que acompañan importantes desequilibrios en materia de inflación, saldo exterior y endeudamiento de las familias. **La política presupuestaria del Gobierno debería tratar de moderar la demanda interna** con el propósito de **contener los desequilibrios y ampliar el margen de respuesta** de la propia política fiscal **ante un posible cambio en la fase del ciclo**. Además, el superávit fiscal alcanzado en 2005 y las buenas perspectivas que se deducen de lo ejecutado hasta el momento en 2006 invitaban también a la búsqueda de objetivos aún más ambiciosos.

¹¹ Cabe destacar que este año es el primero en que se computan por separado los objetivos de estabilidad del Estado y de la Seguridad Social, lo que debería dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas.

¹² "Los PGE-2006: Optimistas en el ingreso y generosos en el gasto".

...con un superávit basado en el buen comportamiento de los ingresos...

Los PGE-2007 siguen confiando en el buen comportamiento de los ingresos para conseguir los objetivos de superávit en las cuentas públicas y **anticipan un incremento de 6,1% en los ingresos no financieros con respecto al avance de liquidación de 2006 (casi un 14% con respecto a lo presupuestado en 2006)**. El comportamiento de los ingresos no financieros al final del ejercicio, al menos en los últimos años, siempre ha sido mejor que lo estimado en los presupuestos, lo que encuentra su explicación en el **buen comportamiento de los ingresos impositivos en fases de expansión económica con tasas de inflación relativamente elevadas**. De hecho, de los PGE-2007 se deduce que en el avance de liquidación de 2006 se produce un incremento de 6,8% en la recaudación de impuestos con respecto a la cantidad presupuestada para este ejercicio. Un elemento a tener en cuenta en esta evolución es la próxima entrada en vigor de las Leyes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, y de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal.

Por **figuras impositivas** podemos descomponer ese comportamiento de los ingresos de la siguiente manera¹³:

- **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**: Según el avance de liquidación de 2006, la recaudación total por IRPF en este año crecerá un 9,4% con respecto al ejercicio anterior, moderando ligeramente su ritmo de avance. La reforma de los impuestos directos se dejará sentir especialmente en los **ingresos previstos por IRPF que en 2007 crecerá un 3,5%**, la mitad de lo que podrían haberlo hecho en ausencia de tal reforma. Estas previsiones se apoyan sobre una expectativa de menor crecimiento en la renta bruta de los hogares debida fundamentalmente a una moderación del ritmo de crecimiento de los rendimientos procedentes del trabajo, causada a su vez por el menor crecimiento del número de asalariados y del salario medio.

¹³ En el texto no se trata el Presupuesto de Beneficios Fiscales porque en 2007 no se introducen modificaciones significativas ni en los elementos cuyos beneficios fiscales se integran en dicho presupuesto ni en la metodología de cálculo.

Un ejercicio más, el Proyecto de Ley de Presupuestos incorpora la **deflactación de la tarifa del IRPF**. Es decir, el Gobierno corrige el incremento de las rentas nominales eliminando el efecto que en dicho incremento tiene la inflación para así evitar una subida efectiva del tributo. Sin embargo se ajusta la tarifa pero no los mínimos ni las deducciones. Además, esta deflactación se realiza aplicando la tasa de inflación objetivo (2%), claramente inferior a la que con alta probabilidad se observe al finalizar el 2007. En ese caso, **el Estado se beneficiará del impuesto inflacionario**, esto es, un incremento en la recaudación del IRPF motivado por la subida del IPC.

- **Impuesto sobre Sociedades (IS):** Los ingresos vía IS experimentan en 2006 un crecimiento del 15,3% si se cumplen las proyecciones del avance de liquidación lo que supondría una reducción notable del ritmo de crecimiento de 2005, comprensible por lo excepcional de aquel año en lo que se refiere a los beneficios empresariales. **Para 2007** los presupuestos plantean un escenario de **menor incremento en la recaudación** por este impuesto, que se situaría en el 11,1%. Esta moderación respondería a la reforma del impuesto, con una reducción de los tipos impositivos que restaría unos 3 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento de la recaudación. A pesar de la entrada en vigor de esta reforma fiscal, el crecimiento de los ingresos es considerable dado que se esperan unos beneficios empresariales sólidos gracias, entre otros elementos, a la reactivación de la economía europea.
- **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):** La recaudación prevista por IVA en 2006 experimenta un crecimiento interanual del 7,7% inferior al del año precedente pero claramente por encima de lo presupuestado en los PGE-2006. Para 2007 se ha presupuestado un **crecimiento interanual algo mayor (7,9%)**. En principio parece una previsión sensata visto lo ocurrido en el transcurso del último año, y si se mantuviera el escenario macro de moderación de los desequilibrios. Ahora bien, también es verdad que esta recaudación podría aumentar por el efecto que sobre el gasto agregado ejerciera la reducción de los impuestos directos.
- **Impuestos especiales:** La recaudación por estos tributos experimentará un **incremento** reducido tanto en 2006 (3,5%) como en **2007 (2%)**, año en el que desaparecerán los efectos de las subidas de tipos de alcoholes, cerveza y tabaco. Los impuestos sobre hidrocarburos y labores del tabaco, que conjuntamente representan el 88% de los ingresos por impuestos especiales, registrarán tasas de crecimiento muy moderadas, incluso nulas en el caso de las labores del

tabaco. Sin embargo, **dado el ineludible proceso de armonización fiscal** es posible que a lo largo del año se produzca una **subida del impuesto sobre hidrocarburos** que eleve la recaudación por este concepto. Asimismo, cabe la posibilidad de **aumentos en el impuesto sobre las labores del tabaco** en un intento de **desincentivar el consumo** de las marcas de bajo coste.

Con la evolución prevista de las distintas figuras impositivas se produce una **ruptura de una tendencia** que se ha observado en los últimos años. Así, los presupuestos para 2007 prevén un **incremento de la recaudación indirecta** ligeramente mayor que el de la directa.

En cuanto a la **presión fiscal**, parece que los PGE-2007 pueden suponer un nuevo incremento de esa variable. Si se espera que las cotizaciones sociales crezcan un 8% y que los ingresos impositivos lo hagan un 7%, mientras que el crecimiento nominal de la economía se situará en 6,7%, **parece razonable anticipar mayor presión fiscal**, especialmente porque en los últimos años los ingresos tributarios siempre superan las previsiones presupuestarias.

Esto podría estar ocurriendo en 2006. El avance de liquidación incluido en el Proyecto de Presupuestos coloca en el 9,5% el incremento de la recaudación tributaria. Si el año en curso se cerrara confirmando estas proyecciones, de nuevo el Estado estaría contribuyendo a la tendencia al alza observada en la presión fiscal en el último lustro (cuadro 7).

Cuadro 7						
Presión Fiscal						
Ingresos fiscales en porcentaje del PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004 (P)	2005 (A)
Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.	10,15	10,02	10,44	10,10	10,23	10,99
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	6,47	6,64	6,66	6,48	6,25	6,54
Impuesto sobre Sociedades	3,11	2,86	3,24	3,14	3,45	3,93
Resto	0,58	0,52	0,53	0,48	0,53	0,52
Impuestos sobre la producción y las importaciones	11,93	11,52	11,59	11,89	12,19	12,49
Recursos de las AAPP nacionales	11,35	11,02	11,21	11,52	11,90	12,15
Recursos pagados a las instituciones de la UE	0,57	0,50	0,38	0,37	0,30	0,34
Impuestos sobre el capital	0,39	0,37	0,38	0,40	0,44	0,47
Cotizaciones sociales efectivas	12,03	12,18	12,15	12,23	12,20	12,14
Ajuste por recaudación incierta	-0,60	-0,58	-0,63	0,60	-0,48	-0,52
Presión Fiscal	33,91	33,52	33,92	31,02	34,58	35,57
PIB utilizado	630.263	579.842	729.021	780.555	837.316	904.323
(P) Provisional						
(A) Avance						

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Por tanto, las previsiones de superávit público se sustentan en esa buena evolución que se anticipa para los ingresos, cuyo crecimiento superaría al de los gastos no financieros presupuestado (6,7%). Este superávit perfila una política fiscal que, en

principio, parece más saneada. No obstante, incluyen también elementos de preocupación que refuerzan el diagnóstico que se hacía en el apartado precedente: el carácter no suficientemente estabilizador de la política fiscal en 2007:

- Por una parte, un **incremento del gasto equivalente al del PIB difícilmente puede calificarse como estabilizador.**
- De otra parte, la **reforma fiscal** planteada por el Gobierno, que ha supuesto una renuncia al fomento del ahorro, **puede alentar el consumo**, en una economía con una demanda nacional ya muy pujante, agravando los desequilibrios.
- Por último, la evidencia disponible sugiere que las mejoras en los saldos presupuestarios impulsadas por el incremento de los ingresos no se sostienen en el tiempo, porque los mayores ingresos terminan generando aumentos del gasto público que tienden a deteriorar las cuentas públicas. Así lo corrobora para el caso español un reciente estudio (FMI, 2006c) que concluye que ante moderaciones de gasto público se han alcanzado en nuestro país mejoras duraderas de los saldos presupuestarios, cosa que no ha ocurrido cuando la corrección de los déficit se ha llevado a cabo a través de incrementos de los ingresos. **La clave de la estabilidad presupuestaria está en contener y racionalizar el gasto mediante una mejor distribución y gestión del mismo.**

...y un incremento del gasto estructural no productivo.

El Proyecto de PGE-2007 asume un límite de **gasto no financiero** que significa un **aumento del 6,7%** con respecto al límite fijado para 2006. Puesto que las previsiones colocan también el crecimiento nominal de la economía en un 6,7%, el peso relativo de este tipo de gasto se mantendría constante en términos del PIB, apuntando cierta moderación con respecto a los PGE-2006, en los que el incremento presupuestado para el gasto superaba al del PIB nominal. Esa moderación, que es insuficiente, lo es incluso más por la composición del gasto.

Una buena política fiscal requiere de una reforma del gasto estructural. El gasto público debe desviarse desde áreas improductivas o desde sistemas de

transferencias mal gestionados hacia usos que reviertan en acumulación de capital productivo –tecnológico, físico y humano- y fortalecimiento de la productividad. En este sentido, cabe recordar que la **combinación de políticas fiscales saneadas y reformas estructurales** permite la **mejora permanente** de la situación económica gracias, entre otros elementos, a la confianza que genera¹⁴.

Los PGE-2007 marcan un rumbo alejado de la receta anterior, ya que contemplan un **notable incremento del gasto estructural no productivo**, aquel que da lugar a compromisos futuros de gasto sin generar mayor capacidad de creación de riqueza ni, por tanto, de recaudación de impuestos, poniendo así en peligro la estabilidad presupuestaria cuando las condiciones económicas se deterioren. Así, el Proyecto de Presupuestos incluye:

- **Elevación de las pensiones mínimas.** En 2007 las pensiones mínimas volverán a subir por encima de la inflación observada. Las prestaciones de jubilación con cónyuge a cargo se elevarán un 4,5% adicional al crecimiento del IPC previsto. Para quienes no tienen cónyuge a su cargo lo harán en un 3% por encima del objetivo de inflación. En los años transcurridos de la actual legislatura, las pensiones mínimas con cónyuge a cargo se habrán incrementado en un 26% a lo que habrá que sumar la subida necesaria en 2008 para alcanzar el incremento total recogido en el programa del partido en el gobierno.
- **Complemento de mínimos:** En relación con lo anterior, al Estado le corresponde hacerse cargo de los complementos de pensiones mínimas. La subida de estas pensiones explica que la partida de complemento de pensiones mínimas experimente en 2007 un incremento sustancial del 20%, cuando el total de las transferencias corrientes del Estado crece un 8,8% y el principal componente de esas transferencias –las que se hacen a las CCAA- se eleva en un 10,1%.
- **Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo):** Este acuerdo, suscrito en mayo del presente año por Gobierno, sindicatos y

¹⁴ Esta es una de las recomendaciones que el Banco Central Europeo ha venido haciendo en los últimos años a los países miembros de la Unión Monetaria. Véase por ejemplo el discurso *“The Challenges for the European Economy in 2004”* del Presidente de esta institución (ECB, 2004).

organizaciones empresariales, aspira a favorecer la competitividad, la creación de empleo estable y la cohesión social. Pero pretende hacerlo no con reformas que permitieran un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo, sino con **asignación de fondos públicos a partidas de gasto corriente**. El Acuerdo contempla distintas bonificaciones empresariales a la contratación laboral (a la contratación indefinida, a la conversión de empleo temporal en fijo y a la contratación temporal en determinados supuestos excepcionales), extensión de las prestaciones por desempleo y mejora de la protección del FOGASA. La reducción de la cotización empresarial por desempleo (0,25 puntos) y la eliminación del recargo en dicha cotización para las Empresas de Trabajo Temporal harán que se deje de ingresar 437,6 millones de euros en 2007; las dotaciones para fomento del empleo llegarán hasta 7.254,88 millones de euros, con un crecimiento del 11,1% atribuible en parte a la reforma; y las aportaciones que el Servicio Público de Empleo Estatal hace a la Seguridad Social crecerán un 28,1% hasta los 3.039 millones de euros presupuestados, como consecuencia del programa de bonificaciones.

- **Sistema de Atención a la Dependencia:** Este que ha sido denominado **cuarto pilar del Estado del Bienestar** recibirá de los PGE-2007 para su puesta en marcha una asignación presupuestaria que duplica a la del año anterior, pasando de 200 a **400 millones de euros**.
- **Gastos de personal:** El incremento de esta partida (7,1%) viene explicado fundamentalmente por el aumento de la **dotación para gastos de personal activo**, que **crece un 7,7%**. Este incremento a su vez corresponde a la actualización monetaria y a las mayores retribuciones del personal de la Administración. También se produce tanto un aumento de efectivos como de retribución en colectivos específicos (Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Administración de Justicia). Este aumento se justifica, en parte, por la mejora en el ámbito de la seguridad ciudadana pero cabe esperar que otros demanden similares condiciones salariales.
- **Beneficios fiscales:** Un año más y bajo la clasificación de política de gasto, **el acceso a la vivienda y el fomento de la edificación vuelven a ser la partida más importante en los beneficios fiscales**. Esto es, el gobierno dejará de ingresar en 2007 algo más de 7.700 millones de euros gracias a los incentivos fiscales que se dieron durante 2006. No hay, por tanto, cambios relevantes con respecto a años precedentes, y se intenta abordar desde el lado del gasto un problema cuya solución pasa necesariamente por cambios regulatorios.

A lo anterior hay que añadir que las medidas incluidas en el Plan de Vivienda 2005-2008, así como otras medidas comprometidas en este mismo área, percibirán según el Proyecto de PGE-2007 una asignación de más de 1.200 millones de euros, con un incremento del 14,4% sobre el año anterior. Las transferencias de capital bajo el epígrafe de ayudas a la adquisición de viviendas aumentan en un 19,7%. Igual que sucediera el año pasado, esta elevación sólo puede calificarse como excesiva. Con dinero público se vuelve a impulsar la demanda, cuando resulta evidente que el problema es de exceso de demanda y que la solución radica en la supresión de muchas de las trabas regulatorias que el sector público mantiene en este mercado. Trabas que, por ejemplo, impiden el desarrollo del mercado de vivienda en alquiler.

Todo lo anterior condiciona el futuro en dos sentidos:

- por un lado, **compromete la asignación del gasto futuro**, dificultando la reducción de gasto total y
- por otro, **se reduce la capacidad estabilizadora de la política fiscal en fases bajistas del ciclo**. Porque esa capacidad depende del superávit presupuestario y de la estabilidad y la solidez de las cuentas públicas. Es decir, los superávits actuales constituyen la financiación para los déficits en que habrán de incurrir las Administraciones en los momentos bajos de la coyuntura, cuando convenga una política fiscal de tono más expansivo.

3.2 Una política de oferta incapaz de impulsar el cambio

Una vez más los PGE no promueven ni se ven acompañados por las reformas estructurales necesarias y en las que el Círculo de Empresarios ha incidido en sucesivas ocasiones¹⁵. Incluso aunque los objetivos presupuestarios presentados se considerasen adecuados desde el punto de vista de la estabilidad, resulta evidente que **el Proyecto de PGE-2007 no se ha concebido en el seno de una política económica capaz de corregir los desequilibrios estructurales que sufre la economía española**. El problema vuelve a ser el mismo que viene diagnosticándose desde hace varios años: **no se acometen las reformas estructurales imprescindibles para provocar un giro**

¹⁵ El FMI ha vuelto a insistir recientemente en su recomendación de puesta en marcha de este tipo de reformas en nuestro país.

hacia un modelo competitivo moderno y con capacidad de ajuste como el que reclama nuestra economía. Sí se hace un esfuerzo de gasto en ámbitos destacables por su importancia para la prosperidad futura, entre los que destacan las infraestructuras o la tecnología. Desgraciadamente, el mero incremento de determinadas partidas de gasto no representa un sustitutivo eficiente de dichas reformas.

Son muchos los ámbitos de la economía española que reclaman cambios profundos para el desarrollo de un modelo económico más competitivo. A continuación se valoran algunos de ellos, concretamente varios de los que tienen alguna plasmación presupuestaria.

Mercado de trabajo

En el sentido de lo arriba apuntado, uno de los ejemplos más claros es el de la **reforma laboral**. Nuestro mercado de trabajo padece **varios problemas**, entre los que destaca el de la **temporalidad** (uno de cada tres contratos en vigor es temporal y en 2005, por cada nuevo empleo asalariado neto se registró una media de casi 20 contratos, es decir, la duración media de un contrato se situó alrededor de 20 días). La reforma laboral acordada este año aborda este problema tratando de generar **incentivos para la contratación indefinida y la conversión en indefinidos de contratos temporales**. Desgraciadamente no parece que el medio elegido para ello sea el más eficaz. La reforma, al margen de las medidas encaminadas a mejorar la eficacia de las políticas activas y de los servicios públicos de empleo, consiste fundamentalmente en **un paquete de subvenciones con fecha de caducidad**. El sistema de bonificaciones diseñado **tal vez palie a corto plazo el problema de la temporalidad** al reducir de modo transitorio la brecha de costes de despido entre contratación temporal y contratación indefinida. Pero no bastará para crear los incentivos necesarios para que las empresas contraten indefinidamente de forma sostenida en el tiempo una vez finalizado el periodo en que la reforma es operativa.

El fomento del empleo indefinido hubiese requerido una reforma laboral de mayor alcance que incluyera **la aproximación permanente de los costes de despido de todas las fórmulas contractuales**. El elevadísimo coste en los contratos indefinidos y la diferencia con el de otros contratos –8 días de indemnización en los temporales y 45 en los indefinidos ó 33 en los contratos de fomento a la contratación indefinida– introduce un sesgo que inclina las decisiones racionales de contratación hacia la temporalidad. Este sesgo podría salvarse si la diferencia de productividad entre trabajo

temporal e indefinido compensara esa brecha de costes. Sin embargo, en España no se han puesto en marcha reformas esenciales¹⁶ para elevar el ritmo de crecimiento de la productividad a niveles que incentivasen la contratación indefinida.

Inversión real

Son varias las partidas de gasto a través de las cuales la política fiscal puede contribuir a crear mayor capacidad de crecimiento. Se trata fundamentalmente de aquellos capítulos destinados a la acumulación de capital productivo.

El capital físico es uno de los recursos en que concretar esa inversión productiva. El incremento del gasto en **infraestructuras** será apenas superior al crecimiento previsto del PIB nominal. En este apartado de gasto se abre una cuestión compleja motivada por los cambios que se han producido o que se anuncian en distintos Estatutos de Autonomía. En concreto, el Estatuto catalán establece que, en los próximos 7 años, la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación de esta Comunidad en el PIB español. Esto plantea al menos dos problemas potenciales considerables:

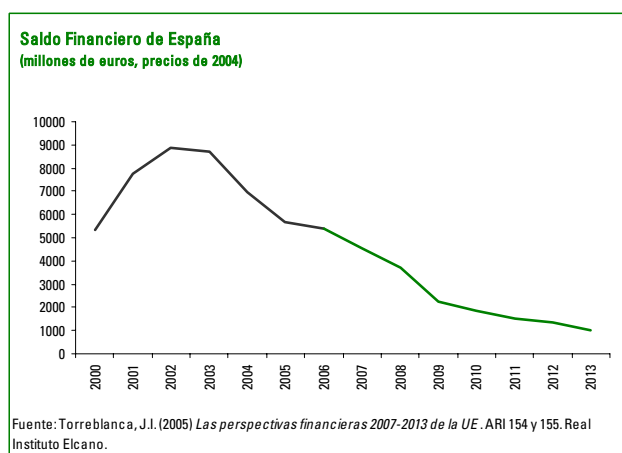
- En primer lugar, si este criterio se extiende al reparto del gasto en infraestructuras entre todas las regiones españolas, se acaba con uno de los objetivos que rigen esta clase de inversión estatal: **la convergencia regional**. Las regiones más ricas recibirían más inversión, y lo contrario ocurriría con las más desfavorecidas, ampliándose así la desigualdad. Sin olvidar que la pérdida de fondos europeos ya está planteando una dificultad para la convergencia de nuestra economía con las más ricas del continente.

En efecto, amplificaría las consecuencias de la sensible pérdida de fondos europeos (ver Recuadro 1) destinados a la cofinanciación de infraestructuras en regiones españolas relativamente menos ricas. Se simultanearían dos medidas que reducen los flujos de inversiones destinadas a fomentar la convergencia.

¹⁶ Algunas de esas reformas se señalan en “Informe Círculo sobre la economía española. Cómo garantizar el futuro” (Círculo de Empresarios, 2006).

Recuadro 1: España en las Perspectivas Financieras 2007-2013.

Tras más de dos años de propuestas y negociaciones, en la primera semana de abril de 2006 se alcanzó un acuerdo a tres bandas –Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo de la Unión- para las Perspectivas Financieras del periodo 2007-2013. Este acuerdo modifica el logrado en el marco del Consejo Europeo en diciembre de 2005, fundamentalmente por el aumento del techo presupuestario total (se pasa de 862,4 miles de millones de euros a 864,4 miles de millones) y por la asignación de más fondos al instrumento de flexibilidad (2.000 millones de euros fuera del Marco Financiero). Las nuevas Perspectivas Financieras suponen para España un notable deterioro del saldo neto (gráfico), resultado tanto del aumento de las aportaciones como de la reducción de los fondos recibidos. Un deterioro que en el futuro puede ser mayor con la próxima entrada en la UE de Bulgaria y Rumania.



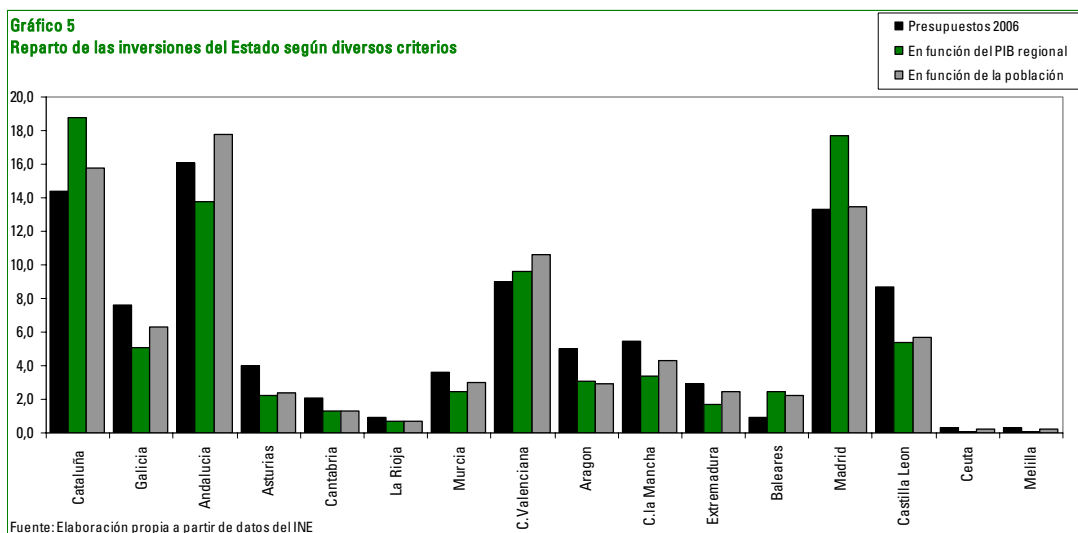
A su vez, detrás de esos cambios se encuentran varios fenómenos. En primer lugar, el crecimiento experimentado por la economía española (y por sus regiones) ha permitido avanzar en la convergencia real con nuestros socios, lo que obliga a hacer una mayor contribución al presupuesto europeo a la vez que limita los fondos a que se tiene derecho según los distintos criterios de elegibilidad. En segundo lugar, la incorporación de diez nuevos países miembros con niveles de renta inferiores al español no sólo ha incrementado el número de economías receptoras de fondos, sino que ha producido también el llamado efecto estadístico, por el que la posición relativa de nuestra economía ha mejorado con respecto a la renta media del conjunto de la UE-25, superando así límites de elegibilidad para la percepción de determinados fondos. En tercer lugar, como receptor neto, nuestro país se ve perjudicado por la presión ejercida por algunos Estados para limitar el presupuesto europeo –si la propuesta inicial de la Comisión Europea en 2004 situaba el presupuesto europeo en el 1,24% de la Renta Nacional Bruta de la UE-25, el finalmente aprobado apenas alcanza el 1,05%-.

Las partidas destinadas a las políticas de cohesión constituyen un buen indicador del deterioro de la posición española frente a la UE. Según un informe preliminar de la Comisión Europea, y a pesar de situarse en segundo lugar por volumen de ayudas recibidas en las nuevas Perspectivas Financieras (cuadro), España experimentará una reducción superior al 40% con respecto a los casi 60.000 millones de euros percibidos en el periodo 2000-2006.

Política de Cohesión, 2007-2013							
millones de euros, precios de 2004							
	Objetivo Convergencia			Competitividad Regional y Objetivo Empleo		Objetivo Cooperación Territorial Europea	TOTAL
	Fondo de Cohesión	Convergencia	Phasing out estadístico	Phasing in	Competitividad y empleo		
Polonia	19.562	39.486				650	59.698
España	3.250	18.727	1.434	4.495	3.133	497	31.536
Italia		18.867	388	879	4.761	752	25.647
Rep. Checa	7.830	15.149			373	346	23.697
Alemania		10.553	3.770		8.370	756	23.450
Hungría	7.589	12.654		1.865		343	22.451
Portugal	2.722	15.240	254	407	436	88	19.147
Grecia	3.289	8.379	5.779	584		186	18.217
Rumanía	5.769	11.143				404	17.317
Francia		2.838			9.123	775	12.736
Eslovaquia	3.433	6.230			399	202	10.264
Reino Unido		2.436	158	883	5.349	642	9.468
Lituania	2.034	3.965				97	6.097
Bulgaria	2.015	3.873				159	6.047
Letonia	1.363	2.647				80	4.090
Eslovenia	1.239	2.407				93	3.739
Estonia	1.019	1.992				47	3.058
Bélgica			579		1.268	173	2.019
Holanda					1.477	220	1.696
Suecia					1.446	236	1.682
Finlandia				491	935	107	1.532
Austria			159	0	914	228	1.301
Irlanda				420	261	134	815
Malta	252	495				14	761
Chipre	193			363		24	581
Dinamarca					453	92	545
Luxemburgo					45	13	58
No asignado						392	392
TOTAL	61.558	177.083	12.521	10.385	38.742	7.750	308.041

Fuente: Comisión Europea (2006) *Fourth progress report on cohesion: Growth and jobs and the Reform of European cohesion policy*. COM(2006) 281 final

- En segundo lugar, es probable que otras **Comunidades Autónomas** introduzcan en sus Estatutos artículos similares en los que se **fijen criterios de reparto en función de aquellas variables que más les favorezcan**. Por ejemplo, que el Estatuto de Andalucía incorpore la obligación para el Estado de invertir en infraestructuras en esa región un porcentaje de la inversión estatal equivalente al porcentaje que la población andaluza supone en el conjunto nacional. Si el ejemplo cundiera, la aplicación de criterios distintos según la conveniencia de cada una de las regiones establecería un reparto de gasto superior al 100% del gasto presupuestado (gráfico 5).



Enzarzadas en este tipo de debate las CCAA perderían de vista el que ha de ser uno de los objetivos prioritarios de esta clase de inversión: **la vertebración del territorio nacional y la solidaridad entre regiones.**

Capital humano

La inversión productiva puede dirigirse también a la formación de capital humano. La partida de los PGE correspondiente a este concepto es la relativa a **la educación**¹⁷. En este ámbito, aun cuando el Estado sigue siendo responsable de asegurar la igualdad en la prestación de los servicios básicos, la transferencia de competencias a las CCAA ha reducido la capacidad de actuación del gobierno. La educación representa sólo un 0,8% del Presupuesto de gasto del Estado, de modo que el incremento del 26,1% anunciado asciende únicamente a 505 millones de euros.

La apuesta por la educación es siempre bienvenida. Pero lo limitado de la acción presupuestaria del Estado en este particular impide otorgar a esta partida el calificativo de determinante del cambio de modelo competitivo. Las becas y ayudas a estudiantes, que absorben la mitad de lo presupuestado a esta política de gasto difícilmente solventarán los muchos problemas de la educación en nuestro país. Es más, el impulso a la calidad de la educación debe venir no tanto por la mera

¹⁷ El gasto del Estado en educación es, en sentido estricto, un gasto corriente y no una inversión. Incluye, entre otros epígrafes, becas y transferencias corrientes a las CCAA. No obstante, aquí se ha tratado como inversión en la medida en que este gasto permite el incremento del stock de capital humano con que cuenta nuestra sociedad. De ahí que se haya incluido en el análisis de los efectos de la política fiscal de los PGE-2007 sobre la oferta agregada.

aportación de más fondos, sino por una reforma en profundidad del sistema educativo, en la que la colaboración entre Administraciones potencie las capacidades de un modelo de competencias transferidas¹⁸.

Investigación y desarrollo

Una tercera forma de inversión productiva, ampliamente mencionada en los estudios sobre la competitividad de nuestra economía, es la realizada en **I+D+i**. Parece existir consenso en que la erosión de competitividad que sufrimos está relacionada en mayor o menor medida con un deficiente desarrollo tecnológico, relacionado a su vez con un insuficiente gasto en investigación, desarrollo e innovación. Por esa razón **es positivo el que los PGE-2007 incrementen en más de un 30% el gasto por este concepto** –investigación civil–, tratando de acercarlo al nivel de esfuerzo que otros gobiernos hacen en este apartado. **Ahora bien, se deja sin resolver la principal deficiencia de nuestra economía en este aspecto: la escasa inversión privada.** Porque este año tampoco se han acometido las reformas necesarias para facilitar a las empresas la flexibilidad que precisan para acometer aquellos proyectos de I+D+i que reviertan en beneficio de su propia competitividad. Sigue siendo preciso, además, que cale en los distintos agentes, sobre todo en las empresas, la absoluta necesidad de tomar la innovación como herramienta para el desarrollo y aprovechamiento de ventajas competitivas.

Sucede además algo parecido a lo que ya se comentaba para la educación. No basta con simples incrementos de recursos. En ese sentido, un estudio reciente¹⁹ señalaba que la investigación española necesita, para rentabilizar las correspondientes partidas presupuestarias, de la elaboración tanto de un nuevo marco regulador como de un nuevo Plan Nacional de I+D. Este plan debe definir objetivos estratégicos y políticas a medio/largo plazo, así como instrumentos que den viabilidad a esas políticas y estrategias. Y como también sucede en la educación convendría instaurar mecanismos de medición de resultados.

¹⁸ El Círculo de Empresarios viene prestando especial atención a este área. Dos de sus documentos recientes, “Informe Círculo sobre la economía española. Cómo garantizar el futuro” (Círculo de Empresarios, 2006) y “Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria” (Círculo de Empresarios, 2006b) esbozan algunas líneas maestras para una reforma educativa.

¹⁹ Sebastián y Muñoz (2006)

Por último, para una correcta valoración de la importancia de esos recursos, hay que tener presente que una parte importante de ese gasto se instrumenta vía créditos de difícil explicación que se incluyen en el capítulo VII (activos financieros) del presupuesto. En los PGE-2007 se destinan prácticamente 2.000 millones de euros a investigación civil en el capítulo VIII del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Son créditos a empresas que no implican un auténtico gasto público en I+D. Descontando esas controvertidas partidas, la inversión pública en España estaría en niveles semejantes, en términos reales, a los de hace 15 años²⁰.

En resumidas cuentas, no se emplea la política fiscal para impulsar el cambio de modelo económico que precisa la economía española dado el problema de competitividad que ésta padece. **Por supuesto, la política fiscal no puede provocar ese cambio por sí sola pero, correctamente orientada y en conjunción con otras medidas, es un instrumento poderoso que un año más no va a emplearse con suficiente decisión en la atención de las necesidades más acuciantes de nuestra economía.**

²⁰ Véase el estudio de Deza y Heijs sobre la financiación de la I+D incluido en Sebastián y Muñoz (2006)

4. La Seguridad Social: el déficit oculto

La Seguridad Social en el año 2007 alcanzará, según las previsiones de los PGE-2007 y conforme al objetivo de estabilidad presupuestaria²¹, un **superávit del 0,7% del PIB**. Se consolidaría de esta manera la tendencia de años recientes en que estas Administraciones presentan saldos positivos en sus cuentas desde 1999. En 2005, último año con datos anuales desagregados de ejecución presupuestaria, el superávit alcanzado ascendió a 1,1% del PIB, superando incluso el objetivo presupuestario en un 0,2% del PIB (más de 1.700 millones de euros). De esta forma, **la Seguridad Social** se convierte un ejercicio más en la **principal garante de la estabilidad presupuestaria** para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Detrás de estas **cuentas “saneadas”** se esconden, sin embargo, **problemas de naturaleza estructural** que amenazan no sólo el superávit presupuestario sino también la propia sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. La bonanza de los últimos años responde a factores coyunturales que, en un plazo no muy lejano, pasarán a jugar en contra de la sostenibilidad del sistema. En ausencia de reformas de entidad, la situación de la Seguridad Social no tardará en convertirse en uno de los grandes problemas de la economía española. Las propias previsiones del Ministerio de Trabajo señalan que la solvencia financiera del sistema de pensiones tendrá problemas en un futuro cercano²². Estas previsiones son ligeramente más optimistas que otras anteriores, pero no porque se hayan tomado decisiones de alcance, sino en razón de elementos meramente coyunturales –los grandes flujos de entrada de inmigración–.

4.1 Otro ejercicio con superávit...

El superávit previsto para la Seguridad Social en 2007 se basa en un incremento del 8,8% en la partida de ingresos no financieros y de 8,6% en la de gastos no financieros.

²¹ Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006.

²² Ministerio de Trabajo, y Asuntos Sociales (2005), Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones, Madrid.

La **buena evolución de los ingresos por cotizaciones sociales** explicaría en gran parte estos resultados. A su vez el aumento en las bases de cotización y, sobre todo, en el número de cotizantes justificaría aquellas proyecciones de mayores ingresos. A la vista del comportamiento reciente del mercado de trabajo, parece que las perspectivas de creación de empleo siguen siendo relativamente buenas de modo que, muy probablemente, la Seguridad Social cumpla el objetivo presupuestario de ingresos para el próximo año.

Por el lado de los **gastos no financieros**, la partida más relevante es la de transferencias corrientes, que supone un 95% del total de estos gastos (un 87,8% del gasto total consolidado), y que incluye fundamentalmente las pensiones contributivas, no contributivas y de incapacidad temporal. El gasto en pensiones contributivas se eleva 8,5% con respecto a lo presupuestado en 2006. Mayor es el **incremento del gasto referido a la incapacidad temporal** que una vez más vuelve a situarse cerca del 10%. El evidente **problema de control y regulación** en este ámbito se reconoce de alguna manera en los PGE-2007, en los que se dota con 30 millones de euros un fondo para financiar actuaciones de control de situaciones de incapacidad temporal que se suma a los 310 millones de euros del programa de ahorro de incapacidad temporal.

En 2007, como ya se ha indicado en un apartado anterior, **las pensiones mínimas volverán a subir** en línea con lo sucedido en el bienio precedente, que registró incrementos entre un 13,4% y 16,6%. Esta clase de medidas alejan al sistema de la contributividad que debiera ser uno de sus objetivos de cara a lograr el fin último de la sostenibilidad.

4.2 ...pero continúan los problemas de sostenibilidad.

El de la **contributividad** es precisamente uno de los cinco grandes ámbitos de actuación definidos en el reciente **Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social** suscrito por el Gobierno, las Organizaciones Sindicales y las Organizaciones Empresariales el pasado 13 de julio. Este Acuerdo se plantea un objetivo muy ambicioso que combina solidaridad, eficiencia y equilibrio financiero del sistema con competitividad de la economía. Si bien se esbozan algunas líneas de acción bien encaminadas, no parece que este Acuerdo signifique una reforma de la profundidad que requiere la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por ejemplo, es discutible que los incentivos diseñados para prolongar voluntariamente la vida laboral produzcan un aumento significativo en la edad media de jubilación.

Sucede algo parecido a lo que ocurre con el **Fondo de Reserva**, que según el proyecto de PGE-2007 alcanzaría a final de 2007 un valor de 6.401,29 millones de euros (esto es, un 4% del PIB). Este fondo aun cuando **constituye una buena disciplina**, no es una solución, sino un paliativo pues su importe actual no cubriría ni siquiera un año de pago de pensiones. Un fondo cuya gestión, por otra parte, parece que podría mejorarse²³.

Los actuales superávits de la Seguridad Social, que son también los del conjunto de las Administraciones Públicas, constituyen en cierto sentido el germen de problemas futuros. La masiva incorporación de nuevos cotizantes significa un incremento sustancial de la población beneficiaria de las prestaciones futuras. Un incremento financieramente insostenible porque las condiciones demográficas irán reduciendo drásticamente ese flujo de nuevos contribuyentes y por el desequilibrio implícito en el diseño de la relación entre cotizaciones y prestaciones. En otras palabras, se puede hablar de una **deuda implícita de la Seguridad Social** que se reflejaría ya en déficit si se aplicara el principio de devengo. Se trata de un problema estructural, de medio plazo, ante el que se hacen imprescindibles reformas decididas.

Al afrontar esas reformas debe tenerse en cuenta que **el sistema de pensiones no es un compartimento estanco**. Hay muchas políticas que directa o indirectamente influyen en el mismo, desde inmigración y mercado de trabajo hasta regulación de la actividad económica. Un modo sencillo de enfocar y resumir esta cuestión es analizando el peso del gasto en pensiones en términos de PIB (indicador de la sostenibilidad) mediante la siguiente descomposición²⁴:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de pensiones}}{\text{población en edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{tasa de empleo}} \times \frac{\text{pensión media}}{\text{productividad media}}$$

donde

$$\frac{\text{n}^\circ \text{ de pensiones}}{\text{población en edad de trabajar}} = \underbrace{\frac{\text{n}^\circ \text{ de pensiones}}{\text{población en edad de jubilación}}}_{\text{Tasa de cobertura}} \times \underbrace{\frac{\text{población en edad de jubilación}}{\text{población en edad de trabajar}}}_{\text{Tasa de dependencia}}$$

²³ Véase por ejemplo el Informe de Fiscalización de los Excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Tribunal de Cuentas, n° 663, 2005, pág. 24.

²⁴ Véase Hernández de Cos y Ortega (2002) para un desarrollo más detallado.

Como se aprecia en la ecuación, la sostenibilidad del sistema de pensiones depende de la evolución de distintas variables. Algunas están relacionadas con el propio diseño del sistema de pensiones (pensión media, edad de jubilación) y podrían gestionarse con un nuevo esquema; otras, sin embargo, son exógenas al sistema (tasa de empleo, productividad media, composición por edades de la población, etc.).

En la actualización del Programa de Estabilidad se manejan²⁵ unos supuestos sobre esas variables que permiten elaborar proyecciones sobre el gasto en pensiones a largo plazo. Según estas proyecciones, el gasto en pensiones pasaría del actual 8,7% del PIB a superar el 15% en 2040. Lógicamente, esas predicciones serán válidas en tanto lo sean las hipótesis sobre las que se sustentan. La propia política puede dar al traste con esas predicciones, para bien, si se articula convenientemente.

Una economía con mayores tasas de empleo, ritmos más elevados de avance de la productividad y menores tasas de dependencia es mucho más capaz de garantizar la sostenibilidad de sus pensiones. Sobre esas variables se puede influir mediante políticas que fomenten el empleo y la productividad. En otras palabras, políticas como las que viene defendiendo el Círculo para la transición hacia un modelo más competitivo de economía y que incluyen la reforma del mercado de trabajo, de la educación y del marco regulatorio, por citar algunas de las de mayor alcance. En todo caso, debe señalarse que la adopción de medidas en estos ámbitos no implica la renuncia a medidas dirigidas a terminar con los desequilibrios en el diseño del sistema de pensiones. La reforma del sistema de pensiones es ineludible y deberá abordarse en algún momento. Cuanto más tarde en hacerse, más complicada será y más traumáticos sus efectos.

En resumen, la Seguridad Social se enfrenta, con respecto al sistema de pensiones, a un **complejo desafío** derivado de la evolución demográfica prevista y del nivel de desarrollo alcanzado por nuestra economía. El objetivo debe ser el de asegurar la sostenibilidad financiera de unas pensiones de las que, por un lado, disfrutará un **número creciente de beneficiarios** durante un **periodo de tiempo más prolongado** y de las que, por otro lado, se exigirá una **mayor calidad en la cobertura**. La dimensión del reto obliga a la adopción de medidas de gran envergadura. Y, aun

²⁵ Actualización del Programa de Estabilidad, España, 2005-2008.

cuando las cuentas de la Seguridad Social cuadren en el corto plazo, **no conviene retrasar la puesta en marcha de tales medidas**. Al contrario, la buena coyuntura por la que hoy atraviesan la economía española y el sistema de pensiones representa el momento idóneo para emprender las reformas necesarias. Aprovechar la situación actual permitiría introducir esas reformas de modo gradual, facilitando la información sobre el proceso y la concienciación de todos -ninguna medida debidamente explicada tiene por qué ser traumática-.

5. Conclusiones

1. **La coyuntura económica española** mantiene el buen pulso que la viene caracterizando en los últimos años, con un **crecimiento real superior al 3% anual**. Los analistas consideran que nuestra economía conservará ése o similar ritmo de crecimiento en 2007, como también prevén las proyecciones gubernamentales. Pero eso sucederá **sin que se avance todo lo que sería deseable en la necesaria corrección de sus muchos desequilibrios**.

2. Aun reconociendo las limitaciones a que se enfrenta la actuación presupuestaria y fiscal del Estado, el Proyecto de PGE-2007 perfila una **línea de política fiscal que no termina de ajustarse a las prioridades de la economía española**.

2.1 Por un lado, **no profundiza lo suficiente en la consolidación del superávit**, desaprovechando la buena ocasión que el incremento de ingresos ofrece para dotar a las cuentas públicas de mayor estabilidad futura.

2.2 Por otro, **no plantea una gestión activa del modelo de crecimiento**, retrasando una vez más la adopción de medidas eficaces para alcanzar las cotas de competitividad a que debemos aspirar.

3. Los **objetivos presupuestarios de superávit son modestos** para la fase de expansión económica en que permanecemos. El superávit previsto para 2007 no introduce el carácter restrictivo que se precisa para contener el fuerte impulso de la demanda interna. De hecho, se explica fundamentalmente por el **buen comportamiento de los ingresos, algo que siempre sucede en coyuntura de bonanza económica y que no ayuda a mantener la disciplina presupuestaria en fases posteriores del ciclo**.

4. El **gasto público crece al mismo ritmo que la economía**. Este aumento, que en principio parece neutral por cuanto no eleva el peso relativo del Estado en la economía, lo es bastante menos en la medida en que incorpora un **notable incremento de gasto estructural**. Estas partidas de gasto resultan perfectamente asumibles con las actuales tasas de crecimiento económico, pero constituirán una **importante carga para el erario público en el cambio de ciclo**, dificultando entonces el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria.

5. **El Proyecto de PGE-2007 establece como una de sus prioridades el crecimiento y la productividad.** El esfuerzo para dotar a nuestra economía de mayores y mejores dotaciones de factores fundamentales en el marco de competencia global -capital humano, tecnología e infraestructuras- habrá de producir sus frutos. **Ahora bien, en ningún caso la provisión de fondos a diversas partidas relacionadas con ámbitos de reforma prioritaria debe entenderse como un sustitutivo eficaz de las transformaciones más profundas que necesita nuestra economía. Es un elemento complementario importante, pero no suficiente por sí solo.** Además, particularmente en los ámbitos de la educación e I+D+i deberían establecerse mecanismos de medición de la eficacia real de estas inversiones.

6. En cuanto a la **Seguridad Social, las previsiones de superávit representan una buena noticia para nuestra economía. Sin embargo, no deben enmascarar la preocupante situación que vive el sistema de pensiones.** Nuestro sistema de reparto está abocado a atravesar por graves dificultades financieras en un futuro cercano. No se han puesto en marcha las necesarias reformas, ni aquéllas que afectan directamente al sistema de pensiones ni aquéllas que podrían facilitar su sostenibilidad mediante el impulso de la productividad y la competitividad de nuestra economía.

7. En definitiva, sería absurdo pretender que los presupuestos de sólo una parte de las Administraciones Públicas puedan resolver los problemas que padece la economía española. Los desequilibrios que sufrimos tienen una raíz estructural profunda y sólo pueden atacarse con una estrategia global de política económica, orientada a la modernización de nuestro patrón competitivo. No obstante, **los PGE-2007 representan una nueva oportunidad perdida** porque si bien éstos no tienen capacidad para modificar el rumbo que sigue la economía española, sí podrían haber consolidado las bases que permitieran adoptar las reformas estructurales que necesita la economía española. **Sin embargo, entendemos que el excesivo peso de sus condicionantes políticos ha impedido que así fuese.**

7.1 **Los PGE-2007 deberían haber aprovechado la fortaleza económica de los últimos años para marcarse un objetivo más exigente en términos de superávit y de ese modo asentar la estabilidad presupuestaria sobre una base más firme.**

7.2 Tendrían que haber apostado por una política de reestructuración y reducción del gasto para romper una peligrosa inercia de incremento en partidas que difícilmente podrán recortarse en los momentos malos del ciclo. Una política que, por otra parte, no hubiese implicado menor atención a objetivos tan loables como la protección social si se hubiese acompañado de mayor énfasis en la gestión eficaz y eficiente de los recursos.

6. Bibliografía

Círculo de Empresarios (2006) *Informe Círculo sobre la economía española. Cómo garantizar el futuro*. Madrid.

Círculo de Empresarios (2006b) *Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria*. Madrid.

Círculo de Empresarios (2005) *Los PGE-2006: Optimistas en el ingreso y generosos en el gasto*. Madrid

European Central Bank (2004) *The challenges for the European economy in 2004*. Speech by Jean Claude Trichet. Foro de la Nueva Economía and The Wall Street Journal.

Fondo Monetario Internacional (2006) *World Economic Outlook*, September 2006

Fondo Monetario Internacional (2006b) *Global Financial Stability Report*, September 2006.

Fondo Monetario Internacional (2006c) *Spain: Selected Issues*, IMF Country Report No. 06/213.

Tribunal de Cuentas (2005) *Informe de Fiscalización de los Excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, nº 663, 2005.

Hernández de Cos, P. y Ortega, E. (2002): *Las implicaciones económicas del envejecimiento de la población. Una primera aproximación a los retos y respuestas de política económica*. Boletín Económico del Banco de España, mayo 2002, pp. 55-69.

Ministerio de Trabajo, y Asuntos Sociales (2005), *Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones*, Madrid.

OCDE (2006) *What is the economic Outlook for OECD countries? An interim assessment*.

Sebastián, J. y Muñoz, E. eds (2006) *Radiografía de la investigación pública en España*. Ed. Biblioteca Nueva.