

# PGE-09: credibilidad escasa y austeridad insuficiente

Madrid  
20 de octubre de 2008





<b>1. Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2. ¿Cuál es la situación actual de la coyuntura económica?</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Un escenario internacional complicado</b>	<b>9</b>
<i>Previsiones de crecimiento</i>	10
<i>El problema de la inflación</i>	12
<b>2.2. ¿De la desaceleración a la crisis?</b>	<b>14</b>
<i>Una mala coyuntura económica en España</i>	14
<i>Las razones de la crisis</i>	18
<i>Perspectivas para la economía española</i>	21
<i>Los riesgos a corto plazo</i>	23
<b>3. La política presupuestaria de los PGE-09</b>	<b>27</b>
<b>3.1. El rápido deterioro de las cuentas públicas</b>	<b>27</b>
<i>Los estabilizadores automáticos ya han empezado a actuar...</i>	29
<i>...y las medidas fiscales discretionales ahondan el déficit</i>	30
<i>¿Cuáles son las principales medidas aplicadas?</i>	31
<b>3.2. El cuadro macroeconómico</b>	<b>33</b>
<b>3.3. La política discrecional en los PGE-09</b>	<b>35</b>
<i>¿Cuáles son los gastos que se proponen?</i>	37
<i>Deuda</i>	40
<b>3.4. Los ingresos en los PGE-09</b>	<b>41</b>
<b>3.5. El saldo presupuestario</b>	<b>43</b>
<b>3.6. La Seguridad Social</b>	<b>45</b>
<i>El Fondo de Reserva</i>	46
<b>4. ¿Cuál es la política económica que necesita la actual situación española?</b>	<b>49</b>
<b>4.1. Cuál es el coste de no hacer nada</b>	<b>50</b>
<b>4.2. La política fiscal por la que apuesta el Círculo:</b>	
<i>principios generales</i>	53
<b>4.3. Una política fiscal sólida para la recuperación de la confianza</b>	<b>55</b>
<i>Estabilidad y austeridad: control del déficit</i>	56
<i>Composición del déficit: el gasto productivo</i>	59

<i>Composición del déficit: la gestión de los ingresos para una mayor competitividad</i>	61
<b>4.4. Las reformas estructurales</b>	64
<b>5. Bibliografía</b>	69
<b>6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios</b>	71

# 1. Resumen Ejecutivo

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2009 se presenta en un momento especialmente delicado. Estamos sin discusión posible ante los presupuestos más complicados de los últimos años. Tras más de un decenio de crecimiento sostenido a una tasa anual media superior al 3%, **la economía española ha entrado, con inesperada rapidez, en un intenso proceso de desaceleración que incluso se dirige hacia la recesión.** Esta coyuntura, cuyo origen ha de buscarse en los desequilibrios que se acumularon en la fase alcista del ciclo, **se ha visto agravada por la duración y profundidad de una crisis financiera internacional que golpea a nuestra economía en uno de sus puntos más débiles: la muy notable necesidad de financiación exterior.**

La incertidumbre, junto con la continua aparición de indicadores que señalan el alcance de los problemas que nos aquejan, ha generado pesimismo entre todos los agentes económicos. Así se deduce de la evolución a la baja de todos los índices de confianza. Sin duda, hay razones para la preocupación, pero nunca para la inacción. La crisis económica que padecemos en España exige respuestas decididas, cuya eficacia será mayor si las condiciones actuales se toman como una oportunidad para poner en marcha reformas que se han ido aparcando sistemáticamente. Se trata de generar confianza, para lo cual es imprescindible lanzar no sólo mensajes, sino un sólido programa de política económica.

En ese sentido, las dificultades económicas más inmediatas a que nos enfrentamos no deben hacer perder de vista que **el verdadero lastre de la economía española es su falta de competitividad.** Es decir, no nos hallamos ante una cuestión meramente coyuntural, sino estructural, aunque agravada por circunstancias que sí son coyunturales. De ahí que debemos huir de cualquier enfoque corto de miras. Sin dejar de atender los problemas de hoy, hay que pensar en el medio y largo plazo, y determinar dónde queremos que se sitúe nuestra economía dentro de diez o veinte años.

Para ello, y dado el marco de inestabilidad en que nos encontramos, **la política económica debe adoptar como misión prioritaria la creación de confianza.** Y el primer paso hacia ese objetivo es el diseño y posterior puesta en marcha de un programa económico integral, coherente, sujeto a una evaluación continua que permita su mejora permanente. La tardía respuesta por parte del Gobierno, muy lento a la hora de reconocer la gravedad de la situación, ha conducido de manera sistemática

a diagnósticos erróneos que han ralentizado todavía más la puesta en marcha de soluciones, incluso a pesar de encontrarnos ante problemas cuyas raíces se hunden hasta diez años atrás, y sobre cuyo advenimiento ya advirtieron muchos organismos y analistas. Recordar esta realidad no soluciona nada en la actual crisis, pero es una reflexión relevante para futuras circunstancias adversas. Asimismo debería constituir un acicate para que el Gobierno acometa con decisión la difícil tarea planteada.

Ese programa integral debe ser, fundamentalmente, un **conjunto de medidas que actúen sobre el lado de la oferta agregada**. Dos razones poderosas apuntan en esa dirección. Por una parte, nos topamos con la falta de instrumentos de política económica capaces de hacer frente a la crisis desde el lado de la demanda agregada. En otras palabras, carecemos de política monetaria autónoma y no podemos modificar unilateralmente el tipo de cambio de nuestra moneda. Además, el margen de maniobra de la política fiscal es escaso si se pretende utilizarla en solitario como herramienta dinamizadora. En segundo lugar, las políticas de demanda agregada tampoco son las más adecuadas para reactivar la economía a corto plazo, puesto que los desequilibrios causantes del fuerte ajuste son el resultado de una demanda interna excesivamente acelerada. La expansión económica habrá de venir por el lado de la oferta.

Con esos condicionantes, **las líneas de acción deberían ser dos**. En primer lugar, **reformas estructurales** que relancen la oferta y el producto potencial de nuestra economía. Se trata de medidas por las que el Círculo viene abogando desde largo tiempo atrás y que ahora resultan, si cabe, más urgentes y necesarias que nunca. En segundo lugar, una **política fiscal austera** que contribuya a corregir los desequilibrios causados durante la larga fase de bonanza económica por una demanda interna desequilibrada en su composición y ritmo de crecimiento.

Desgraciadamente, nada de eso se encuentra en el Proyecto presentado por el Gobierno. **Los presupuestos que el Ejecutivo ha llevado al Parlamento adolecen de un defecto imperdonable** ante la magnitud de los problemas que aquejan a la economía española: **su falta de credibilidad**.

**En efecto, los PGE-2009 se han elaborado a partir de unas previsiones macroeconómicas carentes de todo realismo**, tal y como se deduce fácilmente de la comparación de las proyecciones oficiales del Gobierno con las que han presentado en las últimas semanas distintos organismos. Si el proyecto de presupuestos nació hace unos días ya desvirtuado, al asumir un crecimiento del 1% del PIB real en 2009, los acontecimientos posteriores a su presentación se han encargado de desvirtuarlos aún

más. El escenario que instituciones como el FMI dibujan para España en 2009, con crecimiento negativo y una tasa de paro cercana al 15%, plantea serias dudas acerca del realismo de las cuentas gubernamentales.

**Son, además, unos presupuestos alejados de la austeridad** que reclama la economía española, inmersa hoy en una crisis que no es sino un brusco ajuste ante los excesos de gasto en que incurrió en años precedentes. **Unos presupuestos que, por su insuficiente contención del gasto y la inadecuada composición de éste, abren las puertas de par en par al retorno del sesgo al déficit que durante los años 80 y parte de los 90 caracterizó al sector público en España.** Caer en esa tentación supondría hoy un error de graves consecuencias. **Una menor solidez de las cuentas públicas restaría credibilidad y confianza internacional en nuestra economía,** elevando las primas de riesgo y los tipos de interés que deberíamos soportar, precisamente en el momento en que mayor es nuestra posición deudora frente al exterior y más difícil es la obtención de financiación internacional.

En resumen, **los PGE-2009 se ven invalidados por su falta de credibilidad y de austeridad. Es necesaria su reelaboración completa,** con previsiones realistas y con un esfuerzo serio en la contención del gasto y en la mejora de su estructura. **Porque, más allá de sus limitaciones, la política fiscal y los PGE cuentan con un potencial valioso** que debemos aprovechar, sobre todo en condiciones tan adversas: **su capacidad para marcar qué estrategia va a seguir la política económica e influir, de ese modo, en las expectativas del resto de los agentes económicos.**

El Círculo de Empresarios cree firmemente que **los PGE-09 han de diseñarse para hacer de ellos un factor de solidez macroeconómica,** tanto a corto plazo – estabilidad presupuestaria- como a largo plazo –transformación del modelo competitivo-, sin olvidar, por supuesto la necesaria atención a quienes más desfavorecidos se encuentren ante los efectos de la crisis. El Círculo cree con el mismo convencimiento que hay capacidad para conseguirlo, siempre que se sigan unas pautas claras.

En primer lugar, **debe garantizarse la estabilidad presupuestaria,** conteniendo el gasto y el déficit. El objetivo es mejorar la eficiencia de los programas de gasto. Deberían recortarse aquellos gastos que, siendo recurrentes ejercicio tras ejercicio, tuvieran su origen en legislaciones que dejaron de ser eficaces. En ese mismo sentido, habría que evitar gastos corrientes que generasen compromisos futuros de gasto incondicional sin incrementar la capacidad de creación de riqueza. Para ello, sería recomendable un impulso a la responsabilidad y la rendición de cuentas, por ejemplo

prestando una atención creciente a los resultados a medio plazo, que permitiera superar la miopía de un énfasis desproporcionado en la cantidad de recursos asignados o en sus efectos a corto plazo. Convendría, igualmente, redirigir gasto superfluo e improductivo hacia partidas que incrementaran el potencial productivo de la economía española, como infraestructuras. Estas partidas, además, deberían asignarse y repartirse geográficamente bajo criterios de eficiencia y rendimiento económico, y no en respuesta a exigencias políticas regionales.

En segundo lugar, **hay que acometer medidas de carácter estructural**, que reactiven nuestra economía por el lado de la oferta. El Círculo de Empresarios se ha pronunciado al respecto en numerosas ocasiones señalando la importancia de la **mejora de la educación, la flexibilización del mercado de trabajo, la racionalización del marco regulador o el ajuste del sistema de financiación autonómica, entre otras reformas pendientes.**

El Gobierno tiene la oportunidad y el deber de convertir los PGE-09 en el golpe de timón que precisa la economía española para encaminarse hacia un modelo más competitivo. Hacerlo con determinación es la mejor fórmula para ganar la credibilidad y generar la confianza que necesitamos a la hora de hacer frente a la crisis actual y garantizar el crecimiento futuro. **Posponer la adopción de las medidas señaladas puede conducirnos, por el contrario, a una larga y costosa fase de estancamiento económico.**

## 2. ¿Cuál es la situación actual de la coyuntura económica?

La política fiscal que los PGE plantean con carácter anual debe ser, sobre todo en su calidad de política estabilizadora, una respuesta a las condiciones coyunturales en que la economía española se halla y en las que, previsiblemente, habrá de desenvolverse en próximos ejercicios. En este sentido, los PGE-2009 han de valorarse con una perspectiva totalmente distinta a la de los últimos años. Mientras que la última década constituyó una larga etapa de crecimiento sostenido, desde finales de 2007 asistimos, por el contrario, a un deterioro muy rápido e intenso de la coyuntura y de las perspectivas económicas, no sólo en España, sino en el conjunto de la economía mundial. La crisis financiera internacional, más profunda y duradera que lo previsto inicialmente, ha agravado los costes del proceso de ajuste a que necesariamente debía enfrentarse nuestra economía para corregir los desequilibrios acumulados en tiempos de bonanza.

### 2.1 Un escenario internacional complicado

**La crisis financiera internacional está sorprendiendo a casi todos**, incluidos quienes tienen responsabilidades en la gestión de la política económica y de los mercados financieros, **por su duración y su intensidad**, recientemente recrudescida con episodios como la quiebra de históricas firmas financieras en los Estados Unidos o el rescate por parte de las autoridades de ese país de otras empresas importantes del sector. Ni el plan de salvamento del sistema financiero aprobado por las autoridades estadounidenses, ni la acción coordinada de la Unión Europea, ni las bajadas de tipos de interés implementadas coordinada y simultáneamente por los principales bancos centrales están siendo capaces de tranquilizar definitivamente los mercados.

Esta crisis financiera no es el único shock que ha golpeado a la economía global en los últimos meses, sino que se ha visto acompañada, de forma independiente, por otros dos: la fuerte corrección de los mercados inmobiliarios en varios países desarrollados, problema que directamente afecta a España, y el aumento de los precios de las materias primas (petróleo y alimentos) en todo el mundo. La importancia de cada uno de ellos y su potencial impacto conjunto han hecho temer incluso la entrada

en una recesión global, planteando un desafío muy considerable a la política económica.

### Previsiones de crecimiento

La inestabilidad financiera que sacude los mercados desde hace algo más de un año ha comenzado a tener un impacto evidente sobre las condiciones de la economía real. Tras varios ejercicios consecutivos con ritmos de crecimiento en el entorno del 5% anual, las proyecciones del FMI anticipan una **reducción del crecimiento de la economía global**, que podría terminar 2008 por debajo del 4% (3,9% exactamente) como consecuencia de la ralentización que experimentan las economías de EEUU, Europa y Japón. Según esas mismas proyecciones, el crecimiento de la economía mundial en 2009 caería hasta una tasa anual del 3%.

- **Los países desarrollados:** La enorme incertidumbre que rodea el panorama económico internacional ha propiciado **importantes revisiones en las proyecciones macro para los países desarrollados**. Unas revisiones que apuntan a un empeoramiento de la situación más acusado de lo que se preveía pocos meses atrás. Así, en el transcurso del último medio año, la **Comisión Europea** ha descontado más de medio punto de la tasa anualizada de crecimiento prevista para 2008 en la Unión Europea, y 0,4 puntos de la prevista para la Zona Euro (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Comisión Europea. Previsiones de crecimiento del PIB real**

	Crecimiento trimestral 2008				Crecimiento interanual 2008	
	2008/1	2008/2	2008/3	2008/4	Previsión en abril de 2008	Previsión en septiembre de 2008
Alemania	1,3	-0,5	-0,2	0,2	1,8	1,8
España	0,3	0,1	-0,1	-0,3	2,2	1,4
Francia	0,4	-0,3	0,0	0,1	1,6	1,0
Italia	0,5	-0,3	0,0	0,1	0,5	0,1
Países Bajos	0,4	0,0	0,3	0,4	2,6	2,2
<b>Zona Euro</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>
Polonia	1,4	1,5	0,7	0,6	5,3	5,4
Reino Unido	0,3	0,0	-0,2	-0,2	1,7	1,1
<b>UE-27</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,4</b>

Fuente: Comisión Europea, septiembre 2008

En esa misma línea se inscriben las previsiones de la OCDE (cuadro 2), que en septiembre anticipan para el término del año en curso ritmos de crecimiento real inferiores a los que se incluyeron en las proyecciones realizadas en junio, con la excepción de EEUU, cuyo buen comportamiento en el segundo trimestre de 2008 sorprendió a los analistas con un crecimiento del 3,3% interanual.

**Cuadro 2**  
**OCDE. Previsiones de crecimiento del PIB real**

	Crecimiento trimestral anualizado						Crecimiento 2008	
	2007/3	2007/4	2008/1	2008/2	2008/3	2008/4	Previsión en junio de 2008	Previsión en septiembre de 2008
EEUU	4,8	-0,2	0,9	3,3	0,9	0,7	1,2	1,8
Japón	1,0	2,4	3,2	-2,4	2,4	1,4	1,7	1,2
Euro Area	2,5	1,4	2,9	-0,8	0,4	0,8	1,7	1,3
Alemania	2,4	1,4	5,2	-2,0	0,0	0,1	1,9	1,5
Francia	2,7	1,5	1,6	-1,2	0,2	0,6	1,8	1,0
Italia	0,6	-1,7	2,0	-1,1	0,0	0,6	0,5	0,1
Reino Unido	2,3	2,2	1,1	0,2	-0,3	-0,4	1,8	1,2
Canadá	2,3	0,8	-0,8	0,3	0,8	2,0	1,2	0,8

Fuente: OCDE, septiembre 2008

El remate al deterioro continuado de las previsiones lo ha dado el FMI en su World Economic Outlook de octubre de 2008, según el cual las economías avanzadas crecerán un 1,5% en 2008 y sólo un 0,5% en 2009, con varios países – Italia, España y Reino Unido- en recesión el próximo año y otras –Estados Unidos y la zona Euro- en estancamiento.

- **Los mercados emergentes:** A los problemas que atraviesan las economías más desarrolladas se suman ciertas dificultades con las que comienzan a encontrarse los mercados emergentes, también afectados por las consecuencias de la paralización crediticia y financiera en las economías más avanzadas. Es cierto que aún se observa el conocido efecto “*decoupling*”, es decir, la desvinculación entre los ciclos reales del mundo desarrollado y los de los mercados emergentes. Estos últimos países siguen teniendo mejores resultados en términos de crecimiento y empleo. Pero también dan muestras de ralentización de la actividad económica, a pesar de que su posición macroeconómica y financiera es hoy menos vulnerable que algunos años atrás.

Por el momento, esa desaceleración está siendo moderada. **China**, la principal economía del grupo de emergentes, podría estar creciendo al final de 2008 ligeramente por debajo del 10% anual que repetidamente ha superado en años recientes. En 2009, su crecimiento sería del 9,3% según el FMI. En su

calidad de tercer mayor exportador del mundo de mercancías, fundamentalmente manufacturas -92% del total-, se está viendo afectada por la debilidad de la demanda en los países desarrollados, que son sus principales socios comerciales (EEUU, Unión Europea y Japón absorben un 50% de las exportaciones chinas). Este es un riesgo para gran parte del conjunto de mercados emergentes, cuyo crecimiento aún es muy dependiente de su sector exterior.

**India**, el otro gigante asiático del grupo de países emergentes, también podría ver como cae el ritmo de crecimiento real de su PIB, desde las tasas cercanas al 10% anual de los dos últimos años hasta el 7,9% y 6,9% que el FMI prevé para 2008 y 2009 respectivamente. Menos resistente se prevé el ritmo de avance del PIB en **Rusia**, que tras crecer un 8,1% en 2007, podría hacerlo en el entorno del 7% en 2008 para caer al 5,5% en 2009. Por su parte, los dos grandes mercados emergentes de América, **México y Brasil**, también acusan descensos en sus tasas de crecimiento, aunque es México, para el que se prevén tasas de crecimiento en la horquilla 1,8% – 2,1%, quien más lo sufre por su mayor conexión con la economía estadounidense. El país sudamericano, en cambio, logra alcanzar según las previsiones del FMI ritmos de crecimiento del 5,2% en 2008 y del 3,5% en 2009, gracias sobre todo a la pujanza que caracteriza a su demanda interna.

Precisamente, otro de los riesgos a que se enfrentan los países emergentes y en vías de desarrollo es la posible ralentización de la demanda interna. Se trata de economías donde la subida de los precios del petróleo y de los alimentos ha exacerbado las tensiones inflacionistas en mayor medida que en las economías desarrolladas. La respuesta de sus bancos centrales en forma de un claro endurecimiento de las condiciones monetarias podría frenar el ritmo de expansión del gasto interno.

### *El problema de la inflación*

La ralentización de la economía mundial no ha impedido la elevación de las tasas de inflación en todo el mundo, hasta resucitar incluso los temores ante una posible estanflación. El problema se manifiesta con mayor fuerza en los mercados emergentes y en las economías en vías de desarrollo, cuyas tasas de inflación se dispararon hasta cerca del 9% a mediados del presente año, frente al 3,5% que

marcaba como media en los países más desarrollados. La explicación de este comportamiento algo desigual hay que buscarla en el origen de las actuales tensiones inflacionistas, que no es otro que el incremento de los precios del crudo y de los alimentos, productos que tienen un menor peso en la cesta de consumo de los países avanzados. Curiosamente, uno de los factores que mayor incidencia ha tenido en ese encarecimiento de las materias primas ha sido el propio crecimiento de los mercados emergentes y en vías de desarrollo, que ha propiciado una demanda creciente de dichos productos.

Sorprende que el menor ritmo de crecimiento a que se ve abocada la economía mundial no haya relajado esas tensiones. Según el FMI, esto sí irá ocurriendo en los países avanzados como consecuencia de la creciente atonía de la demanda agregada. Las previsiones para ese grupo son de unas tasas anuales de inflación de 3,6 y 2% en 2008 y 2009. Por el contrario, cabe esperar que las tensiones persistan, algo atenuadas, en los países emergentes y en vías de desarrollo, dada la inercia que muestra el crecimiento de esas economías, superior incluso a su potencial.

En cualquier caso, el entorno más próximo para la economía española, es decir, la Unión Europea, también seguirá sufriendo este problema al menos en el corto plazo. Eso es lo que indican, por ejemplo, las proyecciones de la Comisión Europea que en septiembre añadieron varias décimas a las tasas de inflación previstas en abril (cuadro 3). En concreto, para la Zona Euro se espera que 2008 cierre con una tasa anual del 3,6% (3,5% según el FMI), claramente por encima del 2% en que el BCE cifra su objetivo de estabilidad de precios. Un escenario que complica la labor de la política monetaria, al coincidir una pronunciada ralentización de la actividad con unas tasas de inflación relativamente elevadas. Cabe esperar, no obstante, que los menores ritmos de avance de la demanda agregada suavicen los impulsos inflacionistas, pudiendo recuperarse los objetivos de estabilidad de precios (el FMI prevé que la inflación en el área del euro se coloque en el 1,9% en 2009).

**Cuadro 3**

**Comisión Europea. Previsiones de inflación**

	Previsión trimestral				Previsión interanual	
	2008/1	2008/2	2008/3	2008/4	Previsión en abril de 2008	Previsión en septiembre de 2008
Alemania	3,1	3,0	3,3	2,7	2,9	3,0
España	4,5	4,7	5,0	4,0	3,8	4,5
Francia	3,3	3,7	3,8	3,3	3,0	3,5
Italia	3,3	3,8	4,1	3,6	3,0	3,7
Países Bajos	1,9	2,0	3,6	3,5	2,7	2,8
<b>Zona Euro</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>
Polonia	4,5	4,3	4,8	4,4	4,3	4,5
Reino Unido	2,4	3,4	4,4	4,3	2,8	3,6
<b>UE-27</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>

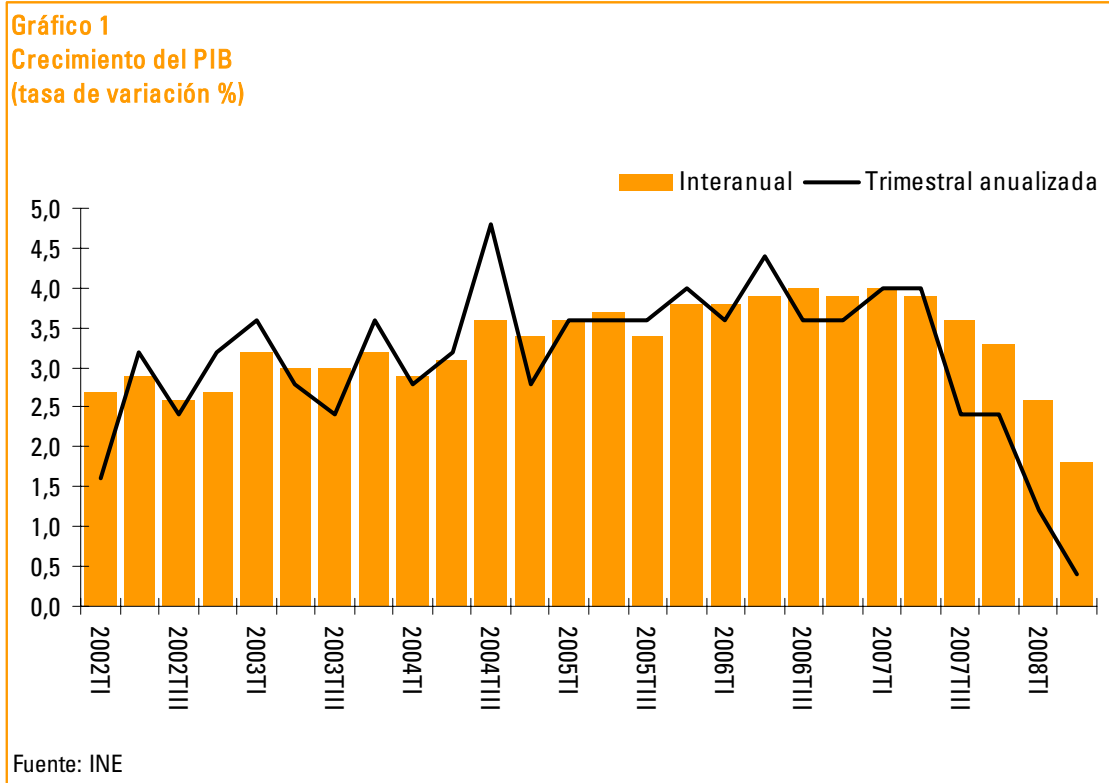
Fuente: Comisión Europea, septiembre 2008

## 2.2 ¿De la desaceleración a la crisis?

España está padeciendo con especial intensidad los problemas de la crisis en los mercados financieros internacionales. Si bien es cierto que las entidades financieras de nuestro país no se han visto afectadas de manera tan directa como, por ejemplo, las de EEUU y Reino Unido, la naturaleza de la crisis internacional, que no es otra que un gran problema de desconfianza y, como consecuencia, de falta de liquidez en los mercados, resulta enormemente dañina para España. Somos un país que, por nuestro modelo de crecimiento, precisa de financiación exterior en mayor cuantía que el resto. Las actuales dificultades para acceder a esa financiación han precipitado un brusco frenazo de la actividad económica, con repercusiones evidentes para todos los españoles. De hecho, los problemas económicos –paro y situación económica- se han convertido ya en las mayores preocupaciones de la sociedad española, según se desprende de los datos del Barómetro del CIS.

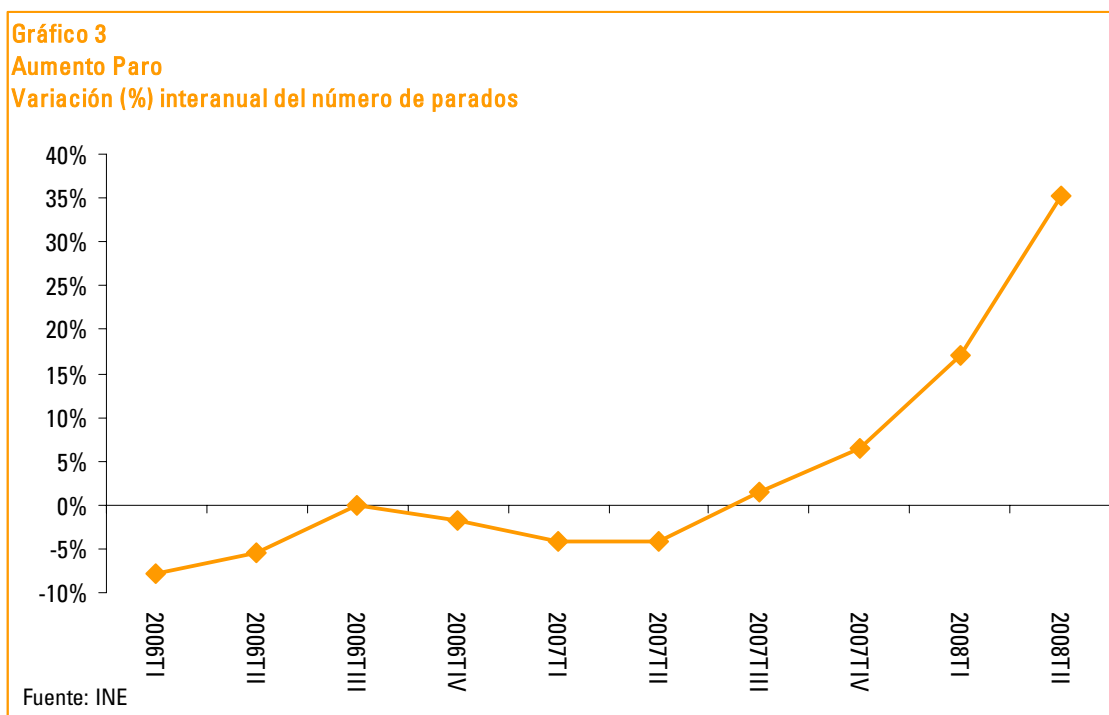
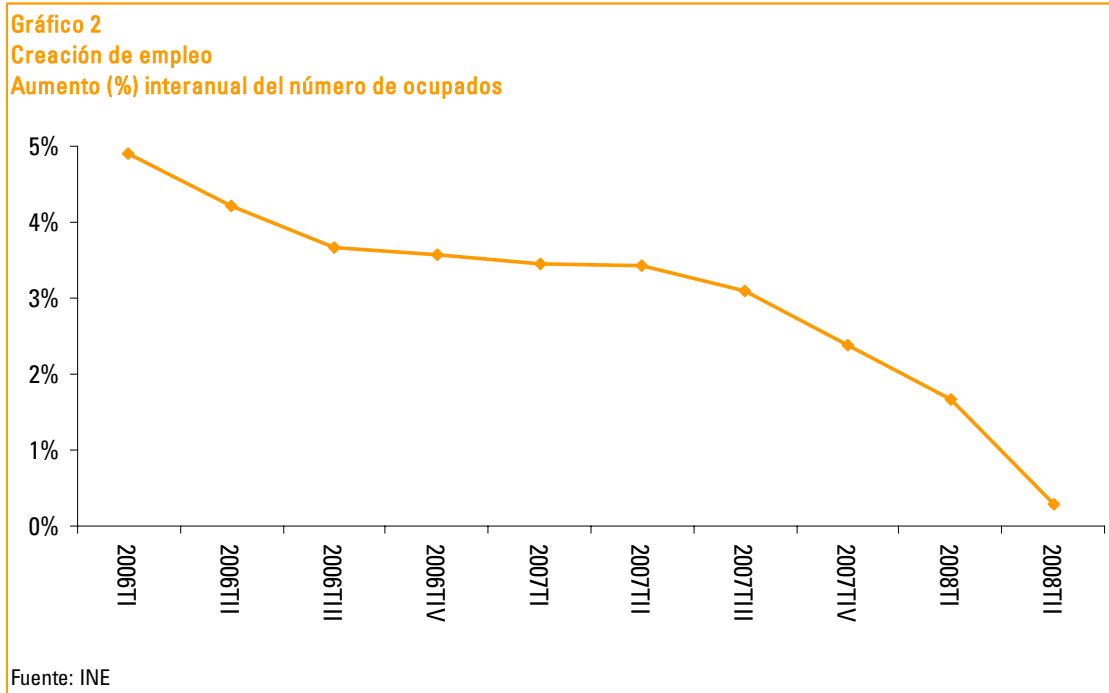
### *Una mala coyuntura económica en España*

**La situación económica en España ha sufrido un vuelco espectacular en un cortísimo espacio de tiempo.** Todos los indicadores coyunturales recogen esa realidad, que se percibe con nitidez en las series de crecimiento del PIB (gráfico 1).



El gráfico muestra perfectamente el alcance de la desaceleración en nuestro país, con **tasas de crecimiento que se han desplomado durante el último año**. Puesto que el nuestro ha sido un modelo de crecimiento apoyado en la creación de empleo y no en el avance de la productividad, este frenazo en la senda de crecimiento del PIB ha tenido **consecuencias directas en el mercado laboral**. El ritmo de creación de empleo (gráfico 2) ha sufrido un descenso muy agudo, a la par que el incremento del número de parados experimentaba una rápida aceleración (gráfico 3). Según el INEM, la cifra de paro registrado en septiembre fue de 2.625.368 personas, a las que habría que sumar un número indeterminado (ese dato no se hace público) de demandantes de servicios previos al empleo.

¿Cuál es la situación actual de la coyuntura económica?



La desaceleración en el ritmo de avance del producto ha de atribuirse a la pérdida de dinamismo por parte de la demanda nacional, cuya tasa de crecimiento interanual ha descendido hasta el 1,5%, en tanto que la contribución del sector exterior ha ido mejorando, hasta valores positivos (0,3 puntos en el segundo trimestre de 2008).

En la desaceleración de la demanda nacional tiene un papel protagonista el gasto en consumo final de los hogares, cuyo crecimiento cae al 1,2% interanual. Se trata de una situación que podría agravarse en los próximos trimestres a la vista de los malos resultados observados en todas las variables que sirven de indicadores adelantados de este agregado (comercio al por menor, ventas de automóviles, cartera de pedidos, etc.). La formación bruta de capital, por su parte, entraba en el segundo trimestre de este año en tasas de crecimiento negativas, por la desaceleración de todos sus componentes y, en especial, arrastrada por el mal comportamiento de la inversión en construcción (que cayó un 2,4%) (cuadro 4).

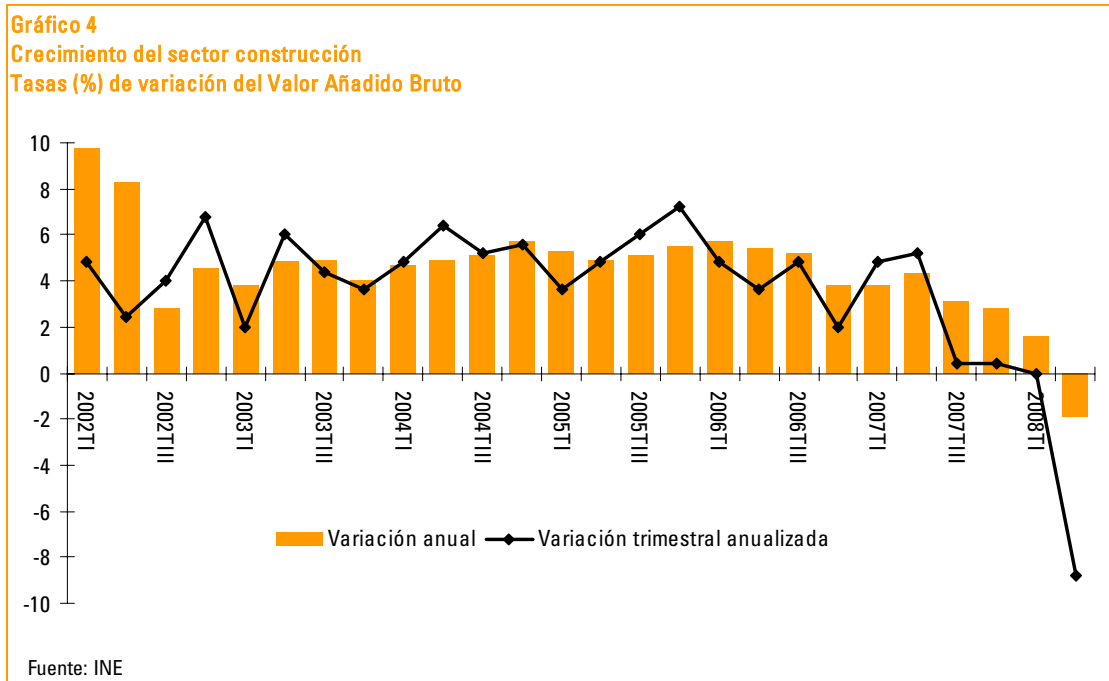
**Cuadro 4**  
**Producto Interior Bruto trimestral y sus componentes. Volumen encadenado referencia 2000**  
**Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. Tasas de variación interanual**

	2006	2007	2006		2007				2008	
			Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II
<b>Gasto en consumo final</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>
- Gasto en consumo final de los hogares	3,9	3,4	3,7	3,9	3,8	4,1	3,0	2,9	2,2	1,2
- Gasto en consumo final de las ISFLSH	4,9	4,6	4,9	5,0	5,1	4,4	4,6	4,2	3,8	3,7
- Gasto en consumo final de las AAPP	4,6	4,9	4,6	4,5	5,3	5,0	4,8	4,4	3,6	3,8
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	<b>7,1</b>	<b>5,3</b>	<b>7,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,6</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,2</b>
- Bienes de equipo	10,2	10,0	11,3	12,3	13,3	11,3	8,5	7,1	5,2	2,3
- Construcción	5,9	3,8	6,1	4,7	5,1	4,2	3,3	2,9	0,3	-2,4
- Otros productos	7,1	3,9	8,4	4,6	2,4	3,7	3,6	6,0	6,0	3,3
Variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos (*)	0,2	-0,1	0,5	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Demanda nacional (*)	5,3	4,4	5,5	5,2	5,1	4,9	3,9	3,8	2,8	1,5
<b>Exportación de bienes y servicios</b>	<b>6,7</b>	<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>7,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>8,2</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>
- Exportación de bienes (fob)	6,7	4,3	6,2	5,6	2,5	4,0	6,0	4,6	4,1	4,4
- Exportación de servicios	6,8	6,1	4,2	10,5	5,0	3,7	13,1	2,9	4,7	3,4
<b>Importación de bienes y servicios</b>	<b>10,3</b>	<b>6,2</b>	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>7,6</b>	<b>4,9</b>	<b>4,1</b>	<b>2,3</b>
- Importación de bienes (fob)	10,3	4,8	10,6	9,5	5,3	4,9	5,7	3,5	4,7	2,9
- Importación de servicios	10,3	11,8	5,7	12,2	9,4	11,4	15,7	10,8	1,6	0,2
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO a precios de mercado</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>

(\*) Aportación al crecimiento del PIB a precios de mercado  
Fuente: INE

En efecto, si un sector está condicionando la coyuntura española, no es otro que la construcción, precisamente aquel que no sólo tiró del crecimiento económico durante los pasados años, sino que también originó varios de los desequilibrios que explican la mala coyuntura actual. En el segundo trimestre de 2008, este sector entraba en tasas negativas de crecimiento, tanto en términos intertrimestrales como interanuales, produciéndose asimismo una destrucción de empleo significativa (gráfico 4 y cuadro 5). Desafortunadamente, ningún otro sector parece estar tomando el relevo como motor del crecimiento de nuestra economía.

¿Cuál es la situación actual de la coyuntura económica?



**Cuadro 5**  
**Creación de empleo**  
**Tasas de variación interanual (en porcentaje)**

	2008	
	Tr. I	Tr. II
<b>Ocupados por sector económico</b>		
Agricultura	-12,76	-10,88
Industria	1,47	0,02
Construcción	0,21	-6,05
Servicios	3,08	2,39
<b>TOTAL</b>	<b>1,66</b>	<b>0,28</b>

Fuente: EPA

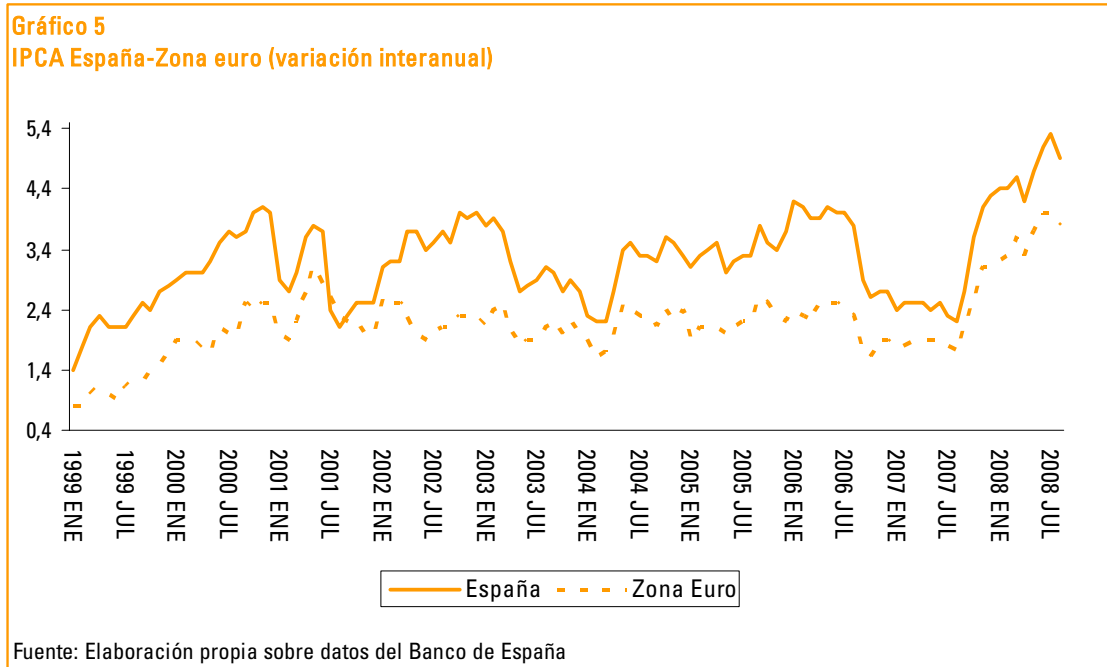
### Las razones de la crisis

La economía española ha estado creciendo de manera sostenida en el tiempo a tasas interanuales medias en el entorno del 3%, e incluso del 3,5%, durante el último decenio. Ese ritmo de crecimiento se ha reducido a la mitad en apenas medio año. Para tratar de hacer frente a semejante parón con las medidas más eficaces y oportunas, es necesario diagnosticar las causas con cierta precisión.

La brusquedad del frenazo ha invitado a buscar explicaciones en el comportamiento de los mercados mundiales. Sin duda, los acontecimientos que se viven en los mercados financieros internacionales impactan en la evolución de nuestra

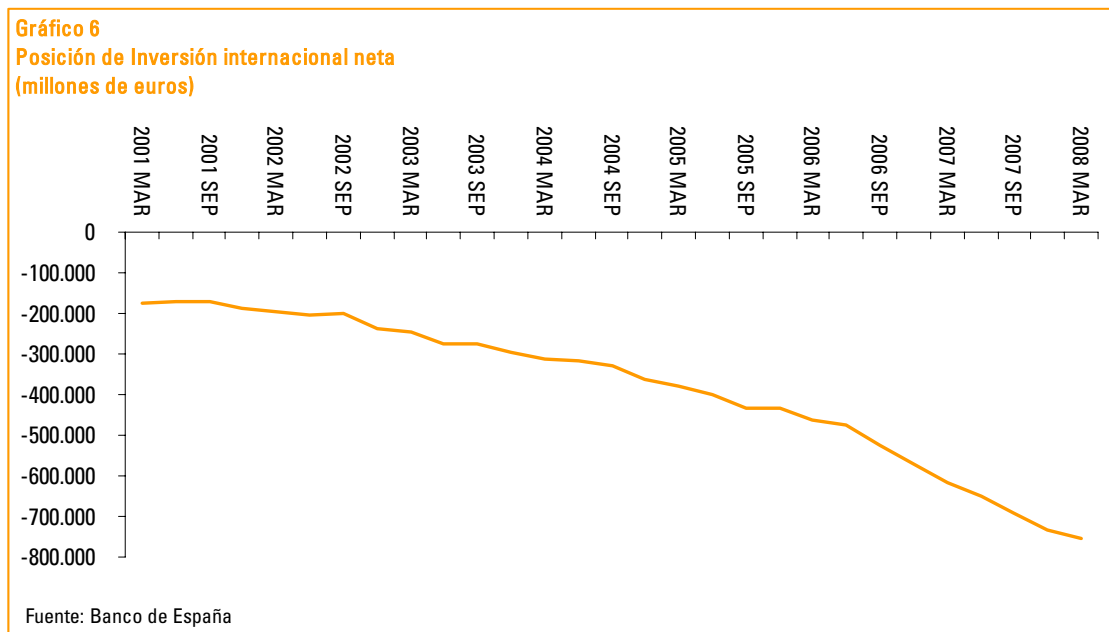
economía, pero no pueden considerarse como el origen de los problemas que nos aquejan. La coyuntura actual es el resultado de los desequilibrios acumulados durante el largo periodo de bonanza, provocados por una demanda interna descompensada en su composición, con un claro sesgo hacia el gasto privado en consumo y compra de vivienda, y en su crecimiento relativo frente a oferta agregada y demanda exterior. Entre esos desequilibrios, podemos destacar tres:

- **Inflación:** las condiciones monetarias establecidas por el BCE han tenido para España un cariz netamente expansivo. Así, un crecimiento como el español, alimentado por el dinamismo de la demanda agregada, tiende a generar presiones inflacionistas, que se ven agravadas en nuestro caso tanto por el enorme peso en el patrón energético español de un petróleo que se encarece, como por la falta de competencia en algunos sectores, sobre todo de servicios. Asimismo, añaden presiones inflacionistas los mecanismos de revisión salarial que se incluyen en el modelo de negociación colectiva. Entre otros efectos perniciosos, esta inflación, mayor que la de nuestros socios europeos (gráfico 5) origina una pérdida de competitividad que termina afectando a nuestro sector exterior.



- **Déficit exterior:** la incapacidad de la oferta agregada para responder a los impulsos de la demanda interna se traduce en déficit por cuenta corriente o, lo que es equivalente, en necesidad de financiación exterior. El caso español es paradigmático, con unos déficit por cuenta corriente que han crecido en los

últimos años hasta situarse alrededor del 10% del PIB, uno de los mayores, si no el mayor, entre los países desarrollados. La persistencia en el tiempo de este desequilibrio ha supuesto la acumulación de una posición deudora frente al resto del mundo equivalente a más del 70% de nuestro PIB anual (gráfico 6).



- **Endeudamiento privado:** a diferencia de lo sucedido en etapas anteriores, como los años 80, el sector público no ha sido el protagonista del exceso de gasto, ya que este papel ha correspondido al sector privado. Empresas y hogares, alentados por un fácil acceso a financiación barata y por unas expectativas optimistas, incurrieron en un endeudamiento que les exponía en exceso a los riesgos de un cambio en las condiciones financieras y económicas. El sector en que ese comportamiento se ha manifestado más claramente, y donde los riesgos se han concretado de forma más intensa, ha sido la construcción, motor del crecimiento español.

La corrección de estos desequilibrios podría haber llegado por dos vías (o alguna combinación de ambas). Una, la expansión de la oferta agregada<sup>1</sup>, posibilidad

<sup>1</sup> La economía española sí ha experimentado en años recientes un shock positivo de oferta, asociado a la transformación que de facto ha vivido el mercado laboral por la llegada de más de 4 millones de inmigrantes y por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

bloqueada por un modelo de crecimiento poco competitivo<sup>2</sup> y abocado al agotamiento. Dos, la desaceleración de la demanda interna y de la actividad económica. Por supuesto, esta segunda alternativa podría haberse concretado en un ajuste más suave y menos costoso que el que estamos sufriendo. Sin embargo, varios elementos lo han impedido:

- En primer lugar, la propia magnitud de los desequilibrios, para cuya contención no se aplicaron medidas en los momentos de fuerte crecimiento.
- En segundo lugar, la imposibilidad de utilizar instrumentos –tipos de cambio y tipos de interés- que dejaron de estar en nuestras manos con la adhesión a la Unión Monetaria.
- En tercer lugar, la falta de políticas eficaces en la reorientación de nuestra economía hacia un patrón competitivo más moderno y sólido.
- Por último, la crisis internacional, que ha dejado sin liquidez a unos mercados de los que España se proveía para cubrir sus necesidades de financiación exterior.

### *Perspectivas para la economía española*

Las perspectivas acerca de la evolución de la economía española en el futuro cercano no son halagüeñas y han sufrido un deterioro similar al coyuntural. La Comisión Europea rebajó la tasa de crecimiento española prevista para 2008 en 0,8 puntos, desde el 2,2% que preveía en abril, al 1,4% previsto en septiembre. El FMI publicó a principios de octubre su *World Economic Outlook* (WEO) en el que también empeoró sustancialmente sus previsiones con respecto a las publicadas anteriormente. La tasa de crecimiento prevista queda en el 1,4% para 2008 mientras que se habla explícitamente de recesión para 2009, con una tasa negativa de crecimiento del -0,2%, que iría acompañada de un intenso repunte de la tasa de desempleo hasta el 14,7%.

Los analistas españoles refuerzan esa visión pesimista a corto plazo. El Consenso presentó sus previsiones el pasado mes de septiembre (cuadro 6) y, particularmente,

<sup>2</sup> En un informe muy reciente, el Banco Central Europeo (Di Mauro y Forster, 2008) señalaba a la economía española como una de las menos competitivas de la zona euro, superando sólo a Portugal.

cabe destacar la modificación tan sustancial que FUNCAS realizó en sus proyecciones con respecto a las publicadas en el pasado mes de mayo (cuadro 7). Éstas ponen a España en situación de crecimiento negativo en 2009, año en el que se produciría una caída del PIB de medio punto porcentual, tras lograrse un crecimiento ligeramente por encima del 1% en 2008. En general, los factores que definen la mala situación actual seguirán siendo válidos hasta la recuperación, ya en 2010. Por una parte, el sector construcción seguirá inmerso en un largo proceso de ajuste, sobre todo en lo que a construcción residencial se refiere. Por otra, el consumo difícilmente podrá recobrar el vuelo dada la combinación de endeudamiento, altos tipos de interés, restricción al crédito, pérdida de empleo y desconfianza. El sector exterior supondrá un alivio a la caída de la demanda nacional, incrementando su aportación al crecimiento hasta 1,2 puntos en 2009.

**Cuadro 6**  
**Previsiones económicas CONSENSO para España, 2008-2010**

Variación % interanual	Previsiones CONSENSO	
	2008	2009
<b>PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>
Consumo final		
Hogares	1,1	0,2
Administraciones Públicas	4,1	3,8
Formación Bruta Capital Fijo	-0,6	-3,6
Equipo	1,7	-2,6
Construcción	-2,7	-4,7
Otros productos	2,7	0,3
<b>Demanda Nacional</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,1</b>
Exportaciones de bienes y servicios	3,3	2,3
Importaciones de bienes y servicios	2,3	0,4
<b>Aportación exterior (p.p. PIB)</b>	<b>...</b>	<b>...</b>

Fuente: FUNCAS

**Cuadro 7**  
Previsiones económicas de FUNCAS para España, 2008-2010

Variación % interanual	Previsiones FUNCAS				Variación de las previsiones	
	2007	2008	2009	2010	2008	2009
<b>PIB</b>	<b>3,7</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>
Consumo final						
Hogares	3,4	1,0	-0,4	1,3	-0,4	-1,7
Administraciones Públicas	4,9	3,4	2,6	2,5	-1,4	-0,9
Formación Bruta Capital Fijo	5,3	-2,0	-6,6	-0,5	-1,7	-2,7
Bienes de Equipo y otros productos	7,5	0,5	-5,5	2,6	-1,0	-3,8
Construcción residencial	3,8	-9,3	-17,6	-11,1	-3,4	-2,0
Construcción no residencial	3,9	2,2	2,2	3,0	-0,8	-2,1
<b>Demanda Nacional</b>	<b>4,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,8</b>
Exportaciones de bienes y servicios	4,9	3,1	2,5	3,9	0,5	0,2
Importaciones de bienes y servicios	6,2	1,0	-1,7	2,4	-1,0	-2,6
<b>Aportación exterior (p.p. PIB)</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>

Fuente: FUNCAS

Incluso se pierde una de las grandes fortalezas desarrolladas por la economía española, el superávit público. Al déficit que ya registran las cuentas del Estado y que también se ha instalado en los presupuestos para 2009, hay que sumar el que generarán las otras administraciones. Puesto que el crecimiento de la economía nacional se estima inferior al 2%, las CCAA tienen de hecho la posibilidad de incurrir en un déficit presupuestario máximo del 0,75% del PIB, con un margen adicional del 0,25% para inversiones productivas. El mismo BCE ya ha lanzado una voz de alarma en los dos últimos números de su boletín mensual (septiembre y octubre de 2008), al advertir del evidente deterioro de las perspectivas para las finanzas públicas españolas, en especial de los ingresos locales y regionales, causado por el parón del sector construcción, del que tanto han dependido en los últimos años y que ha servido para incrementos de gasto que hoy son insostenibles a todas luces.

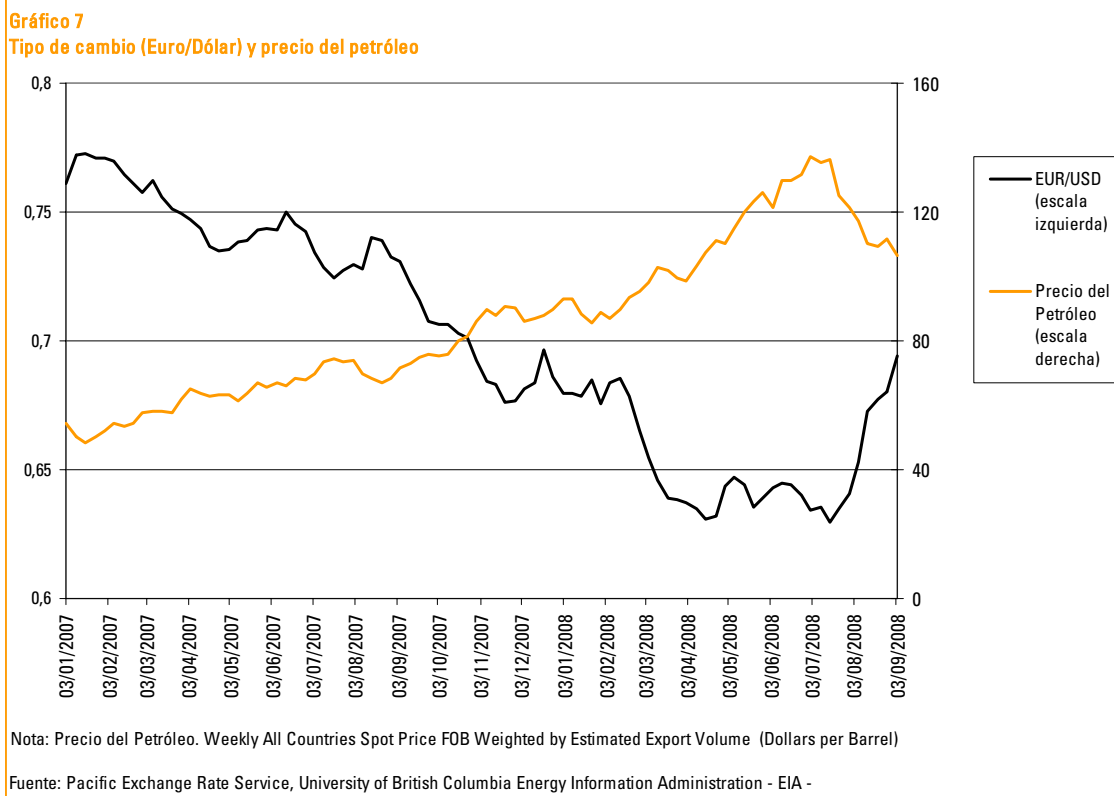
### *Los riesgos a corto plazo*

Como fácilmente se deduce de los apartados anteriores, el escenario en que hoy se mueve la economía española presenta importantes incertidumbres, sobre cuya resolución es muy difícil hacer previsiones fiables. Los riesgos son, por lo tanto, muy apreciables, tanto en el seno de la economía española como en nuestro entorno exterior.

- **La crisis financiera internacional:** sin ninguna duda, el factor causante de las mayores incertidumbres es la crisis en los mercados financieros internacionales.

Prevalece la desconfianza en estos mercados, en los que a diario se producen noticias relativas a las dificultades en que se encuentra alguna entidad. Un año después de que surgieran los primeros problemas significativos con la crisis de las hipotecas *subprime*, aún no se conoce con exactitud la magnitud de los desequilibrios que aquejan a los balances de las instituciones financieras. Esa falta de transparencia es, de hecho, una de las claves para entender las causas de la crisis. En semejantes circunstancias, es muy probable que aún tengamos por delante meses en los que persistirán la volatilidad en los mercados, la falta de confianza entre los bancos y, por consiguiente, las grandes dificultades para acceder a la financiación en el interbancario y en otros mercados. La crisis financiera, además, se dejará sentir en las macromagnitudes económicas. El FMI, por ejemplo, considera que podría producirse una recuperación a finales de 2009, pero que la misma será excepcionalmente gradual ya que las condiciones financieras van a seguir siendo muy difíciles, incluso en el caso de que las acciones de los gobiernos europeos y estadounidense tengan éxito en apaciguar las turbulencias financieras y evitar futuros problemas sistémicos.

- **El tipo de cambio:** las respuestas que el gobierno estadounidense y los principales bancos centrales ofrezcan ante el desarrollo de las siguientes etapas de la crisis financiera internacional tendrán su reflejo en los tipos de interés y de cambio. En cuanto a estos últimos, la evolución del tipo de cambio entre el euro y el dólar tiene diversos efectos para la economía española. Por un lado, la apreciación de la moneda europea ha supuesto en los últimos dos años una pérdida de competitividad exterior para nuestra economía, si bien es cierto que nuestros principales clientes comerciales comparten moneda con nosotros por su pertenencia a la Unión Monetaria Europea. Por otro lado, esa depreciación del dólar ha tenido consecuencias para la inflación. En concreto, ha supuesto cierto paliativo para los problemas causados por el encarecimiento del petróleo, en tanto que este producto se factura en la moneda estadounidense. Curiosamente, el reciente abaratamiento del crudo coincidió con cierta recuperación del dólar frente al euro, una apreciación que eleva nuestra factura energética exterior y crea presión inflacionista (gráfico 7).



En cualquier caso, los tipos de cambio son una fuente de incertidumbre evidente. De hecho, el euro presenta una elevada volatilidad frente a las principales divisas, volatilidad que además está aumentando frente a la mayoría de ellas (cuadro 8). Esto se traduce en mayores riesgos cambiarios.

**Cuadro 8**  
**Volatilidad de los tipos de cambio del euro**

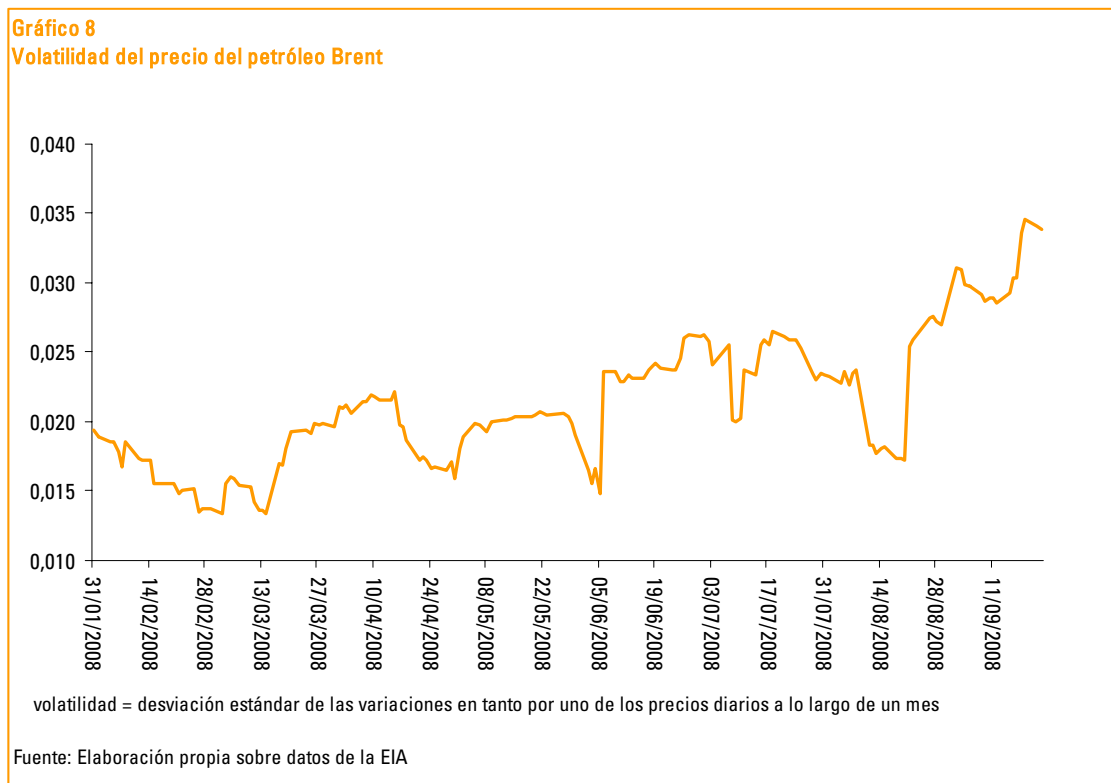
	1 año	90 días	30 días	Tendencia	Índice
Yen Japonés	0.965	1.414	2.219	▲	229.9
Dólar EEUU	0.668	0.831	1.144	▲	171.3
Franco Suizo	0.444	0.600	0.904	▲	203.6
Dólar Canadiense	0,752	0.776	1.093	▲	145.2
Libra Esterlina	0.537	0.552	0.671	▲	124.9

Nota: la volatilidad se mide como la desviación estándar de la variación diaria porcentual. El índice de volatilidad es la ratio entre la volatilidad a corto plazo (1mes) y a largo plazo(1 año).

Fuente: Pacific Exchange Service. Datos a 14 de octubre de 2008.

- **El precio de petróleo:** la economía española, con un modelo energético en el que tiene un gran peso específico el petróleo, para cuyo abastecimiento dependemos del exterior, es sensible a las variaciones en el precio del crudo. En los últimos meses este precio ha sufrido oscilaciones muy considerables. Tras

subidas prolongadas que lo llevaron a máximos históricos, se produjo una sustancial reducción que ha dado paso a posteriores aumentos. El resultado es un notable incremento en la variabilidad del precio del barril (gráfico 8) y, por tanto, en la incertidumbre de los efectos que conlleva.



- **La morosidad:** los indicadores de morosidad vienen registrando en los últimos meses un continuo incremento. Por el momento, aún se mantienen en niveles bajos en términos históricos, e inferiores a los existentes en los países desarrollados. Sin embargo, es previsible que la maltrecha coyuntura española, con estancamiento de la producción, fuerte corrección del sector inmobiliario, incremento del desempleo y aumento de las primas de riesgo en los tipos de interés, termine arrastrando las tasas de créditos de dudoso cobro a valores elevados. Afortunadamente, en los últimos años la banca española se ha fortalecido en su posición ante este riesgo con provisiones que permitan hacer frente a los créditos que no puedan recuperarse.

### 3. La política presupuestaria de los PGE-09

En la nota de prensa oficial con que el Ministerio de Economía y Hacienda anunciaba la aprobación del Proyecto de Ley de los PGE-09, se hacía un correcto diagnóstico del tipo de política presupuestaria necesaria para hacer frente a una situación que se reconoce delicada. Se señalaba la conveniencia de unos presupuestos austeros, en los que el esfuerzo de gasto se dirigiera tanto a partidas con capacidad de incrementar el producto potencial, como a las destinadas a atender a quienes más sufren las consecuencias negativas de la crisis<sup>3</sup>.

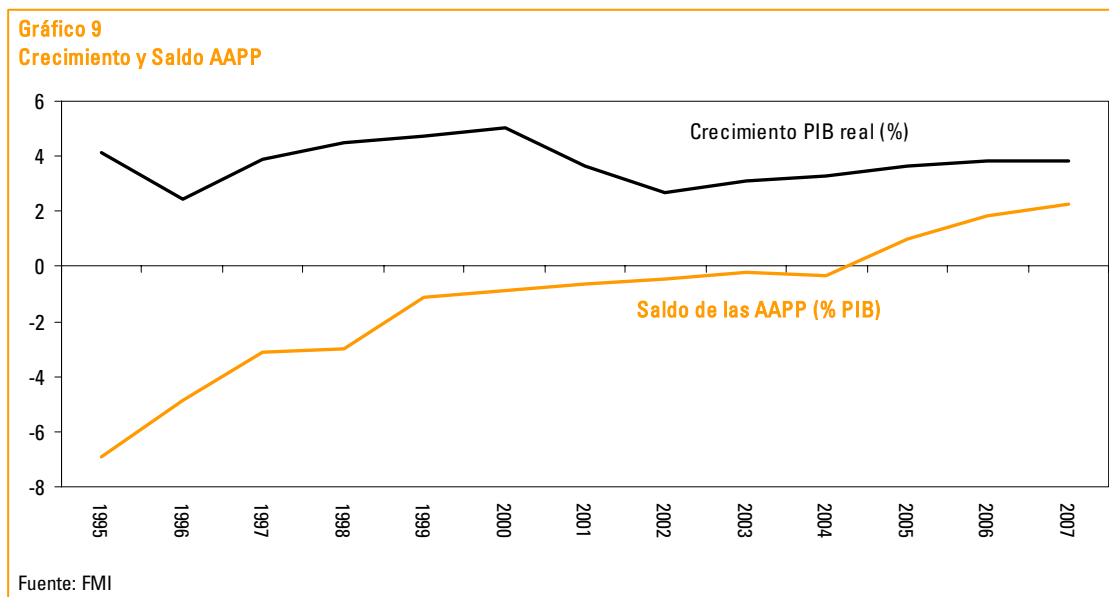
Sin embargo, la realidad de los PGE-09 deja ese anuncio en una mera declaración de buenas intenciones que no termina de trasladarse a la política económica en general, y a la política presupuestaria en particular. A la falta de reformas de oferta se añaden unos presupuestos que, lastrados por el carácter poco realista de sus previsiones, no se ajustan a las condiciones de austeridad que exige la actual coyuntura. Fallan tanto la estructura de los PGE-09 como el objetivo de déficit que marcan.

En este capítulo se trata de forma meramente descriptiva el contenido de estos Presupuestos, sentando las bases de las propuestas del Círculo de Empresarios expuestas a continuación.

#### 3.1 El rápido deterioro de las cuentas públicas

La política presupuestaria o fiscal está muy condicionada –no podría ser de otro modo– por su evolución pasada. Así, el margen de actuación de los PGE-09 depende decisivamente del tono que dicha política ha mantenido en los últimos años, caracterizados por el crecimiento económico y la mejora continua de los saldos de las administraciones centrales y del conjunto de la administración pública española (gráfico 9).

<sup>3</sup> La nota dice, textualmente, lo siguiente: “Como corresponde al delicado momento que atraviesa la economía, se trata de unos Presupuestos austeros y rigurosos, que concentran el gasto en los sectores que más pueden contribuir a la recuperación de la actividad, como las infraestructuras y la I+D+i. Son también unos Presupuestos con un marcado carácter solidario, que garantizan la protección social a los sectores más débiles reforzando el gasto en desempleo, pensiones y dependencia”.

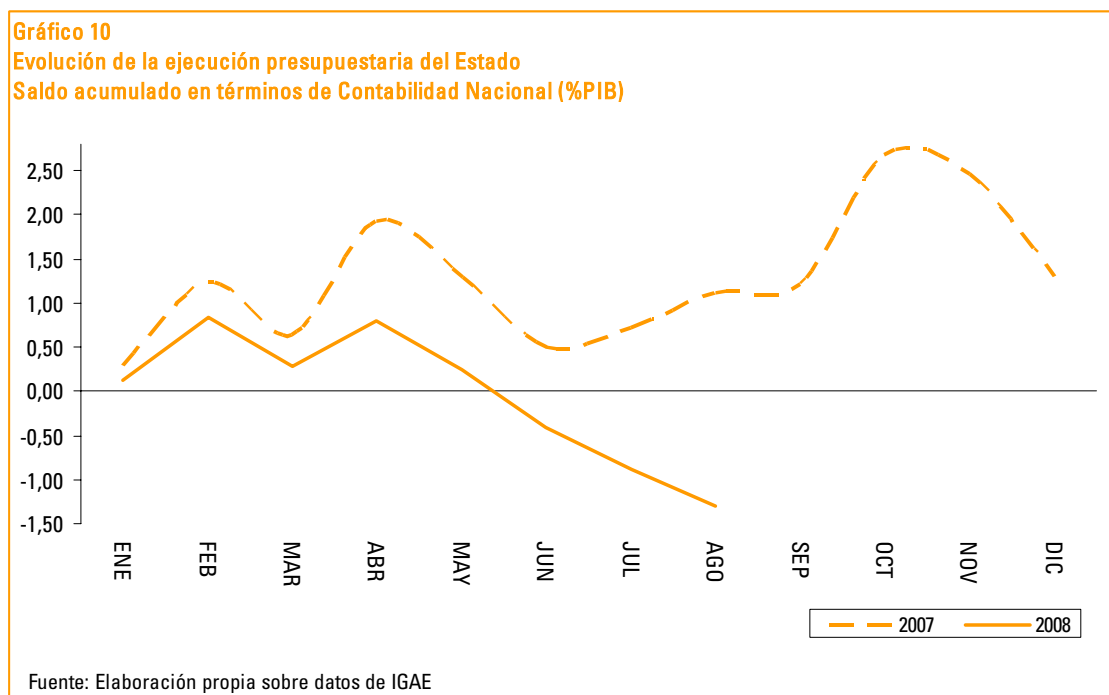


Pero la entrada en la fase baja del ciclo económico ha puesto de manifiesto que esa senda de mejora en las cuentas públicas era en cierto sentido más aparente que real. Transcurrido apenas un año desde que comenzaron a aflorar los primeros signos de desaceleración, se ha producido un deterioro rapidísimo de las cuentas públicas. **Hoy puede afirmarse que los últimos tres años consecutivos de superávit en las cuentas de la Administración del Estado son ya historia.**

La evidencia empírica sobre el comportamiento de las cuentas públicas españolas en el pasado permitía anticipar este cambio. El sesgo al déficit ha sido tradicional en nuestro país; las mejoras en el saldo de las AAPP debidas a incrementos de la recaudación han resultado transitorias, ya que los mayores ingresos terminan empleándose en aumentos del gasto. El caso tiene todas las trazas de estar repitiéndose, haciendo que desaparezca con celeridad el superávit que se alcanzó gracias a un crecimiento de los ingresos que, de la mano de la larga etapa de expansión económica, superaba al presupuestado. Desgraciadamente, no se aprovechó la bonanza macroeconómica para aplicar lo aprendido de la exitosa estrategia de consolidación presupuestaria de los años 90, centrada en la contención del gasto. El precio a pagar por ese error es la reducción del margen con que hoy cuenta la política presupuestaria.

Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda, el Estado acumulaba un déficit equivalente al 1,31% del PIB en términos de contabilidad nacional (14.638 millones de euros) al finalizar agosto (15.037 millones de euros en términos de caja, frente al superávit de 7.228 millones del mismo periodo de 2007). Esto es, el desequilibrio entre gastos e ingresos se situó prácticamente un punto por encima del

registrado en junio (0,4% del PIB), mes en el que reaparecieron los números rojos por primera vez desde mediados de 2005. La tendencia es también preocupante, pues dicho desequilibrio aumentó en casi medio punto del PIB sólo entre julio y agosto (gráfico 10).



### *Los estabilizadores automáticos ya han empezado a actuar...*

El empeoramiento en las cuentas públicas viene provocado por la debilidad de nuestra economía, cuyos efectos directos sobre el déficit se derivan de la acción de los estabilizadores automáticos. La desaceleración económica conlleva la reducción de la recaudación impositiva. Asimismo, ante la menor actividad se incrementa el gasto realizado en concepto de prestaciones. De hecho, la cuantía de gastos ejecutados hasta agosto de 2008 aumentó en 4,5%, hasta los 96.625 millones de euros.

Por el lado de los ingresos no financieros, el análisis de la ejecución presupuestaria hasta agosto de este año revela un descenso en la recaudación del 17,7%, hasta los 83.838 millones de euros.

Como se observa en el cuadro 9, los impuestos directos se han reducido un 11,3% con respecto al año anterior. Los ingresos obtenidos en virtud del IRPF lo han hecho en tan sólo 0,5%, si bien en julio el descenso fue del 11,7% debido a la

deducción anticipada de 200 euros. La recaudación en concepto del **Impuesto sobre Sociedades** ha experimentado una mayor caída, del 29,6%, derivado de la menor actividad empresarial y de la reducción del tipo impositivo al 30%.

Los ingresos obtenidos a través de los impuestos indirectos han disminuido también un 11,3%, destacando el descenso en la recaudación por IVA en 15,8 puntos porcentuales, principalmente a raíz del desplome de las operaciones interiores.

**Cuadro 9**

**Recaudación impositiva del Estado**  
(incluida la participación de las CC.AA. y CC.LL.)

Conceptos	2006	2007	%	Enero-Agosto		
				2007	2008	%
<b>Impuestos directos</b>	<b>102.449</b>	<b>120.968</b>	<b>18,1</b>	<b>76.873</b>	<b>68.160</b>	<b>-11,3</b>
IRPF	62.769	72.614	15,7	45.914	45.698	-0,5
Sociedades	37.208	44.823	20,5	28.732	20.237	-29,6
Renta no residentes	1.498	2.427	62,1	1.461	1.479	1,2
Otros impuestos directos	975	1.104	13,2	765	746	-2,5
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>76.262</b>	<b>78.861</b>	<b>3,4</b>	<b>51.284</b>	<b>45.510</b>	<b>-11,3</b>
IVA	54.652	55.851	2,2	36.259	30.536	-15,8
Especiales	18.603	19.786	6,4	13.011	13.012	0,0
Tabaco	6.000	6.765	12,8	4.441	4.687	5,6
Hidrocarburos	10.414	10.715	2,9	7.053	6.783	-3,8
Resto	2.186	2.306	5,3	1.517	1.542	1,6
Otros impuestos indirectos	3.007	3.224	7,2	2.014	1.963	-2,5
<b>Total Impuestos</b>	<b>178.711</b>	<b>199.830</b>	<b>11,8</b>	<b>128.157</b>	<b>113.670</b>	<b>-11,3</b>

Fuente: IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda

### *... y las medidas fiscales discrecionales ahondan el déficit*

El déficit no es resultado exclusivo de la acción de los estabilizadores automáticos, sino que también viene propiciado por la puesta en marcha durante 2008 de medidas de política fiscal de carácter discrecional con las que se pretende hacer frente a la mala coyuntura económica.

Los cálculos del Ministerio de Economía y Hacienda señalan que hasta agosto de este año los gastos han aumentado en 13.250 millones de euros. Este incremento se debe básicamente a la inyección de liquidez a familias y empresas resultante de los cambios normativos y rebajas fiscales con los que se pretende reactivar la economía. Esos mismos cálculos anticipan que a final de año, las medidas fiscales con efecto en 2008 supondrán una cifra cercana a 21.000 millones de euros; casi 15.000 millones en rebajas fiscales y 6.000 millones resultantes de los cambios en los regímenes de consolidación del IVA y de cálculo de los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades.

### ¿Cuáles son las principales medidas aplicadas?

Cuatro pueden considerarse las principales medidas discrecionales de política fiscal aplicadas en el año en curso:

- **Rebaja de 400 euros en la cuota del IRPF:** se ha presentado como una de las medidas estrella. Este cheque fiscal para trabajadores, autónomos y pensionistas, alcanzará un montante de unos 6.000 millones de euros. Parte ya han sido abonados en junio mediante una rebaja en las retenciones en nómina de 200 euros. Los 200 euros restantes se reparten en el resto de nóminas hasta final de año.

Existen dudas bien fundamentadas de que esta rebaja fiscal vaya a suponer el estímulo al consumo que el Gobierno pretende impulsar. En opinión del Banco de España, por ejemplo, la desaceleración que atraviesa la economía española puede limitar ese estímulo, ya que, en las circunstancias actuales, la proporción de la renta disponible que se desvía hacia el ahorro puede ser “mayor de lo habitual” (Boletín Económico del Banco de España, abril 2008). El Círculo de Empresarios coincide con esa valoración, y considera además que la medida es insolidaria, por lo que opina que la misma no se debería haber tomado.

- **Actualización de las tarifas y mínimos del IRPF, y reforma de este impuesto en la declaración de 2007:** estas medidas de rebaja fiscal también pueden suscitar objeciones en términos de su potencia como políticas expansivas. Pese a ello, estas medidas sí se pueden calificar de positivas en la medida en que efectivamente contribuyan a reducir la presión fiscal que soportan los españoles y a protegerlos frente a la inflación, uno de los impuestos más injustos, si no el que más. A este respecto, sin embargo, se produce una enorme incongruencia al no incluirse en los PGE-09 la actualización del IRPF, tal y como se detalla más adelante.
- **“Cheque bebé”:** en la categoría de rebajas fiscales entran también las ayudas por nacimiento o adopción, que podrían alcanzar un montante de 1.192 millones de euros de acuerdo con las previsiones del Ministerio de Economía. Además del limitado efecto que tendrán sobre el consumo, la demanda y, por ende, la actividad económica, esta medida sólo parece capaz de afectar marginalmente a la fecundidad, objetivo último de su puesta en marcha. En la mayoría de hogares que percibirán esta ayuda, el pago no habrá influido en las decisiones de natalidad, quedándose en una mera transferencia de renta. Parece, por tanto,

que estas fórmulas distan mucho de ser eficientes en términos de la relación entre los resultados alcanzados y el coste de su implementación.

- **Reducción de 2,5 puntos porcentuales en el tipo del Impuesto de Sociedades:** esta reducción tendrá seguramente mayor impacto expansivo, pues supondrá un alivio para las empresas de más de 5.000 millones de euros. De hecho, se trata de una medida en la que debería profundizarse. Las dificultades de la coyuntura y los problemas de acceso a la financiación complicarán enormemente la situación para las empresas de nuestro país, con las Pymes a la cabeza, protagonistas fundamentales de creación de empleo. Desde el Círculo medidas como ésta se valoran positivamente, pero habría que haber sido más ambiciosos en el porcentaje de reducción.

### 3.2 El cuadro macroeconómico

<b>Cuadro 10</b>			
<b>Escenario macroeconómico</b>			
<b>Variación en % sobre el mismo período del año anterior, salvo indicación en contrario</b>			
<b>CONCEPTOS</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Gasto en consumo final nacional</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>
Gasto en consumo final nacional privado (a)	3,5	0,7	0,4
Gasto en consumo final de las Administraciones Públicas	4,9	4,9	3,8
<b>Formación bruta de capital</b>	<b>5,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,5</b>
Formación Bruta Capital Fijo	5,3	0,3	-1,5
Bienes de Equipo	10,0	2,8	2,7
Otros productos	3,9	3,8	3,7
Construcción	3,8	-1,8	-5,1
<b>Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Demanda Nacional	4,2	1,3	0,5
Exportación de bienes y servicios	4,9	4,1	4,0
Importación de bienes y servicios	6,2	2,6	1,9
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-0,8	0,2	0,4
<b>PIB</b>	<b>3,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>
<b>PIB a precios corrientes: miles de millones de euros</b>	<b>1.050,6</b>	<b>1.099,2</b>	<b>1.137,1</b>
<b>% variación</b>	<b>7,0</b>	<b>4,6</b>	<b>3,5</b>
<b>Precios (% variación)</b>			
Deflactor del PIB	3,2	3,0	2,5
<b>Costes laborales, empleo y paro (% de variación)</b>			
Remuneración (coste laboral) por asalariado	3,7	4,5	4,0
Empleo total (b)	2,9	0,2	-0,5
Empleo asalariado (b)	3,3	0,4	-0,4
Empleo: variación en miles (b)	529,4	40,1	-99,4
Productividad por ocupado (b)	0,8	1,4	1,5
Coste laboral unitario	2,9	3,0	2,5
<b>Pro memoria (Encuesta de Población Activa)</b>			
Tasa de paro (% de la población activa) (c)	8,3	10,4	12,5
Parados (miles)	1.833,9	2.372,0	2.912,2
<b>Sector exterior (porcentaje del PIB)</b>			
Saldo comercial (fob-fob)	-8,5	-9,2	-9,0
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación frente al resto del mundo	-9,7	-10,0	-9,4

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 correspondiente a la nueva metodología de la EPA.

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

El cuadro macroeconómico que ha servido de base para la elaboración de los PGE-2009 (cuadro 10) despierta muy serias dudas por su optimismo. En primer lugar, la previsión de crecimiento del 1% en 2009 resulta poco creíble a la luz de las circunstancias actuales. Unas circunstancias que sí parecen recoger las previsiones realizadas por otros organismos como FUNCAS (-0,5%) o FMI (-0,2%). Además, la incertidumbre financiera y macroeconómica que se respira añade más dudas a cualquier previsión optimista.

El optimismo también impregna las previsiones referidas a la inversión (formación bruta de capital). Los últimos datos de la Contabilidad Nacional Trimestral, correspondientes al segundo semestre de 2008, ya recogen una ralentización de este componente de la demanda agregada superior a las previsiones. De hecho, la

formación bruta de capital fijo experimentó una caída del 0,2% en términos interanuales, valor que contrasta con el incremento de 0,3% que el cuadro macro vaticina para el final de 2008. Lo mismo puede decirse del apartado de la construcción, que ya está experimentando una contracción interanual del 2,4%, es decir, una contracción mayor en 0,6 puntos porcentuales que la que el Gobierno prevé para todo el año 2008.

Por otra parte, el cuadro puede generar confusiones acerca de la evolución de la productividad por ocupado. Según los datos facilitados esta variable se eleva. Sin embargo, este incremento es ilusorio, pues la reducción del número de ocupados, denominador de la ratio considerada, es la que genera este aumento. En ese sentido la previsión de desempleo tampoco parece creíble -12,5%- para 2009. Otros organismos la sitúan entre el 14 y el 15%, como en el caso del FMI que la fija en el 14,7%, es decir, más de 2 puntos por encima del dato que maneja el Gobierno.

De acuerdo con lo que vienen indicando los últimos datos, el cuadro macro recoge la idea de que la crisis se corresponde con un proceso de ajuste de los desequilibrios que aquejan a la economía española desde hace años. En concreto, se observa que la intensa desaceleración de la demanda interna viene acompañada por una clara mejoría en la aportación al crecimiento del sector exterior, que comienza a ser positiva (0,4 %). De hecho, las previsiones de FUNCAS corroboran esta evolución positiva con un 1,2%.

**En realidad, las previsiones publicadas por los distintos organismos difieren notablemente de las estimaciones del Gobierno para prácticamente todas las magnitudes (cuadro 11).**

Cuadro 11

Comparación previsiones económicas para España, 2008-2009

	GOBIERNO		FUNCAS		CONSENSO	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>Variación % interanual</b>						
<b>PIB</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>
Consumo final						
Hogares	0,7	0,4	1,0	-0,4	1,1	0,2
Administraciones Públicas	4,9	3,8	3,4	2,6	4,1	3,8
Formación Bruta Capital Fijo	0,3	-1,5	-2,0	-6,6	-0,6	-3,6
Equipo	...	2,7	0,1	-7,0	1,7	-2,6
Construcción	...	-5,1	-3,8	-7,3	-2,7	-4,7
Otros productos	...	...	1,2	-3,4	2,7	0,3
<b>Demanda Nacional</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,1</b>
Exportaciones de bienes y servicios	4,1	4,0	3,1	2,5	3,3	2,3
Importaciones de bienes y servicios	2,6	1,9	1,0	-1,7	2,3	0,4
<b>Aportación exterior (p.p. PIB)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	...	...
<b>Paro (EPA) (% población activa)</b>	<b>10,4</b>	<b>12,5</b>	<b>11,3</b>	<b>14,8</b>	<b>10,8</b>	<b>13,5</b>

Fuente: FUNCAS

### 3.3 La política discrecional en los PGE-09

En junio de este año se aprobaba en las Cortes Generales el objetivo de estabilidad presupuestaria (superávit de 0,02% de PIB) para la Administración Central (cuadro 12). El resultado del Proyecto de Presupuestos presentado en el Congreso a finales de septiembre por el ejecutivo supone asumir el incumplimiento de este objetivo, con las consecuencias que ello conlleva.

Los gastos no financieros del Estado son de 155.604 millones de euros. A ello se añade una partida de 2.000 millones de euros destinada al Servicio Público Estatal de Empleo. En definitiva, un incremento del 3,3% del gasto, dos décimas inferior al crecimiento del PIB nominal previsto para el próximo año. Dada la reducción de los ingresos no financieros, el Presupuesto del Estado tendrá un déficit de 1,5%, incumpléndose por tanto el mencionado objetivo de estabilidad presupuestaria de superávit de 0,02%.

**Cuadro 12**  
**Objetivo de estabilidad presupuestaria\* para el Estado y sus organismos**

Trienio 2009-2011

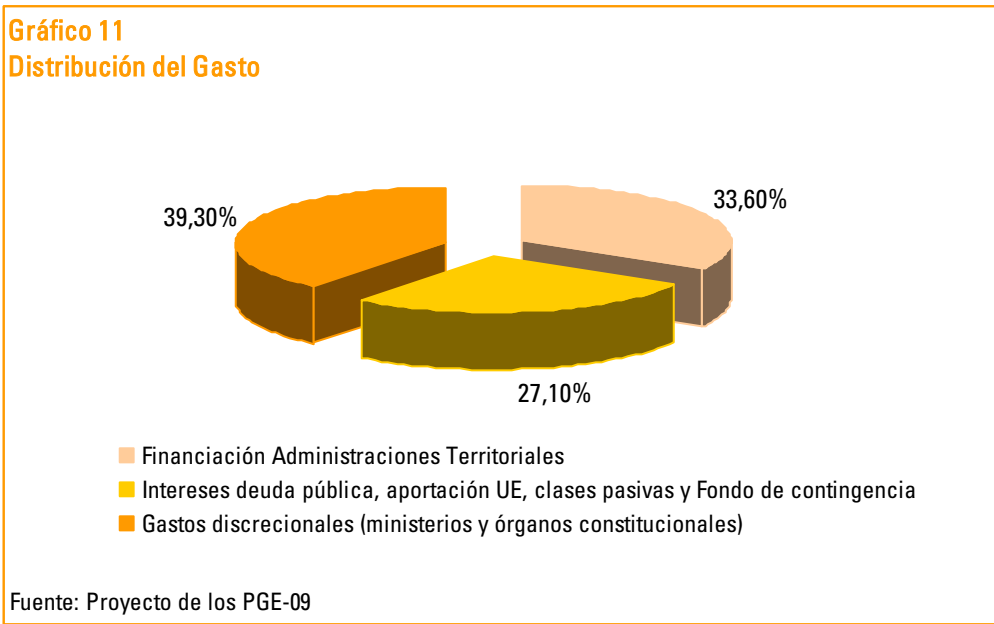
**Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación , SEC-95 (% PIB)**

2009	2010	2011
0,02	0,00	0,10

\* Sin incluir el déficit por inversiones previsto en el art. 7.5 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007

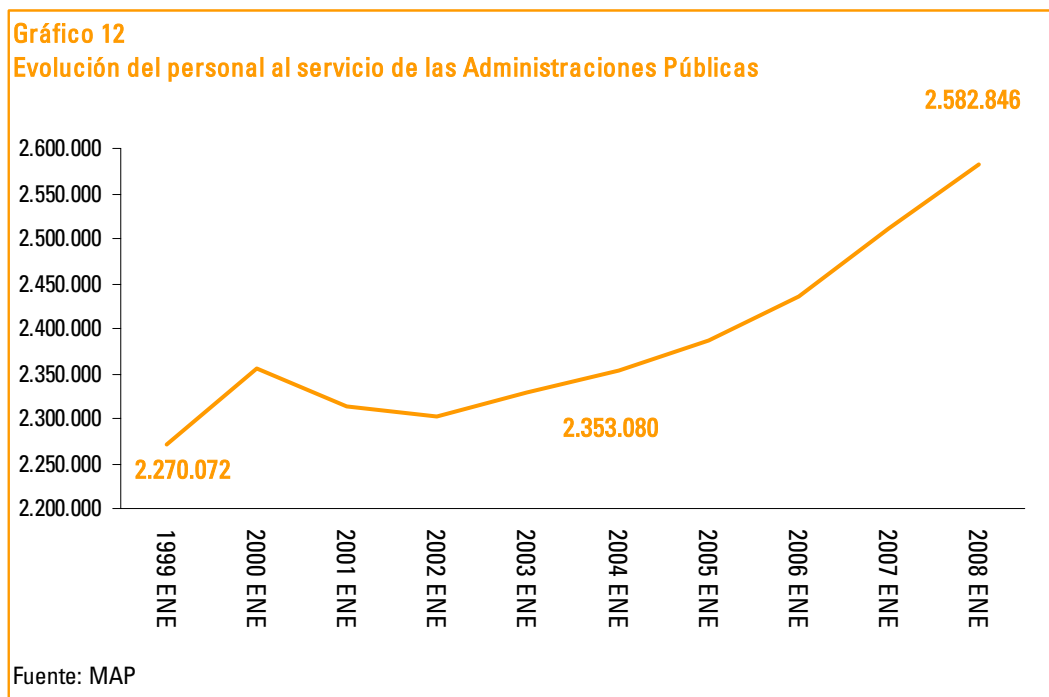
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En realidad, el margen presupuestario con el que cuenta el Gobierno para enfrentarse a las necesidades de nuestra economía a corto y largo plazo es muy reducido. Prácticamente dos tercios de los presupuestos están comprometidos. Algo más de un tercio corresponde a las Administraciones Territoriales, dotación que se ha visto incrementada respecto al ejercicio anterior en un 0,3%. Cerca del 28% del gasto se mantiene prácticamente invariable, destinándose a cubrir el servicio de la deuda, la aportación a la UE, la partida correspondiente a las clases pasivas del Estado y, por último, el Fondo de Contingencia. Finalmente, casi un 40% del gasto corresponde a la política discrecional (gráfico 11).



### ¿Cuáles son los gastos que se proponen?

- **Gastos corrientes.** En los PGE-09 se contempla la reducción de los gastos corrientes para el funcionamiento de la Administración General del Estado, que concretamente se recortan en un 1,8%, lo que no supone sin embargo un achicamiento sustancial de las AAPP, ni siquiera con la limitación de la Oferta Pública de Empleo y la congelación de los salarios de los altos funcionarios, dada la senda expansiva del número de personas que trabajan en este sector (gráfico 12).



- Esfuerzo en **gastos sociales** para atenuar los efectos de la mala situación económica sobre las familias. Entre las partidas de gasto social destacan:
  - **La política de pensiones.** En 2009 se continuará la tendencia seguida en años anteriores de elevación de las pensiones mínimas con el objetivo de mantener el poder adquisitivo de las mismas, incluyendo por lo tanto también los ajustes para contrarrestar el efecto de la inflación. El gasto destinado para esta partida se eleva a 106.098,58 millones de euros, uno de los más altos en estos presupuestos, lo que supone un incremento del 8,3% en relación con el presupuesto de 2008. Si bien estas políticas son razonables en términos de protección de los más perjudicados por la desaceleración económica, no hay que olvidar que agravan el desequilibrio

del sistema de pensiones conforme se acelera el proceso de envejecimiento de la población.

- **La política de vivienda.** En esta partida se mantiene también la tendencia observada en ejercicios anteriores. El presupuesto aumenta un 16,6% respecto al año anterior, alcanzando una cifra de poco más de 1.600 millones de euros. Una parte sustancial corresponde al programa de promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda. Además, el Gobierno mantiene el objetivo de ampliar el mercado de la vivienda protegida y la promoción del alquiler mediante deducción en la cuota estatal del IRPF para inquilinos con rentas inferiores a 24.000 euros anuales.
- **La política de ayuda al desarrollo.** Esta política continúa considerándose una prioridad. Por ello, la partida alcanzará algo más de 4.000 millones de euros, suponiendo un incremento de 2,23% respecto al año pasado. Con ello la ayuda al desarrollo se consolida en el 0,5% del PIB alcanzado en 2008 (frente al 0,2% de 2004).
- **Gasto productivo.** Dada la urgente necesidad de cambio en nuestro modelo productivo se elevan algunas partidas básicas en la consecución de un modelo más adecuado para una economía más competitiva.
  - **La política de I+D+i.** La dotación a esta partida se incrementa en un 6,7%, hasta los 8.191,96 millones de euros. Un instrumento clave en el fomento de este tipo de inversión es la deducción por actividades de I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades, deducción que está previsto que alcance 253 millones de euros. Como alternativa existe asimismo una bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social a favor del personal investigador.
  - **Inversión en Infraestructuras.** Estamos ante un gasto público productivo con un efecto multiplicador elevado, no sólo en el corto plazo. En este caso, no se trata de generar gasto público que inyecte rentas sino que eleve el multiplicador de crecimiento de la economía. La cuantía destinada a esta partida ascenderá para el conjunto del sector público estatal a más de 22.114 millones de euros, incrementándose un 4,5 % respecto a 2008. Destaca el incremento de la inversión en el ámbito de los ferrocarriles y de las carreteras respecto al año 2008, del 19,93% y del 15,55% respectivamente.

- **Educación.** Si bien la gestión de la educación es competencia de las Comunidades Autónomas, el Gobierno ha decidido incrementar el esfuerzo en este ámbito dada su importancia para lograr un modelo de crecimiento sostenible. Así, los créditos destinados a la educación alcanzan en 2009 cerca de 3.000 millones de euros. Entre las iniciativas es preciso destacar las relacionadas con la modernización de la Universidad y la política de becas y ayudas para garantizar el acceso a la educación. Estas ayudas y becas ascenderán a 1.280,59 millones de euros.
- **Políticas activas de empleo.** Dada la coyuntura actual estas políticas adquieren una gran importancia. La dotación establecida es de 7.583,66 millones de euros. Excluyendo el crédito destinado a las bonificaciones para la contratación, las dotaciones para el fomento del empleo aumentan un 6,7%.
- **Gasto en Justicia.** Se trata de una partida básica dada la necesidad de su modernización en aras de la mejora de la calidad institucional, cuestión básica para garantizar la competitividad de un país. La dotación a esta partida se ha incrementado un 6% respecto al ejercicio anterior, siendo la dotación de 1.658,49 millones de euros.
- **Gastos por desempleo.** La política de desempleo crece un 24,4% respecto a 2008, con una dotación de 19.292,16 millones de euros. Dentro de esta cuantía se incluye una aportación adicional del Estado al Servicio Público Estatal de Empleo de 2.000 millones de euros. El 98% de la cuantía total va destinada al pago de prestaciones y el resto a gastos de funcionamiento. Además, se incluye un abono anticipado y acumulado a los trabajadores extranjeros que retornen a sus países de origen.
- **Beneficios fiscales.** Como se observa en el cuadro 13, en el montante total de los beneficios fiscales que disfrutarán los contribuyentes en 2009 destacan el acceso a la vivienda y el fomento del empleo, con porcentajes del 15,5 y 14,2% respectivamente. Llama la atención sin embargo el escaso porcentaje que de los mismos supone la I+D+i, sobre todo dada la importancia de esta inversión para la competitividad de la economía española, como se ha comentado en múltiples ocasiones.

**Cuadro 13**

**Clasificación de los beneficios fiscales para el año 2009, según políticas de gasto  
Millones de euros**

<b>Políticas de gasto</b>	<b>Importe</b>	<b>%</b>
1. Acceso a la vivienda	9.524,41	15,5
2. Fomento del empleo	8.707,39	14,2
3. Comercio, turismo y PYME	7.249,40	11,8
4. Servicios sociales y promoción social	5.090,06	8,3
5. Agricultura, pesca y alimentación	4.801,36	7,8
6. Sanidad	3.137,38	5,1
7. Pensiones	2.371,42	3,9
8. Cultura	1.817,49	3,0
9. Subvenciones al transporte	1.539,16	2,5
10. Servicios de carácter general	997,86	1,6
11. Educación	733,91	1,2
12. Deuda pública	622,89	1,0
13. Infraestructuras	581,78	0,9
14. Investigación, desarrollo e innovación	254,26	0,4
15. Industria y energía	42,15	0,1
16. Industria	31,49	0,1
17. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	28,28	0,0
18. Desempleo	5,17	0,0
19. Política exterior	3,99	0,0
20. Otras actuaciones de carácter económico (*)	13.939,09	22,7
<b>Total</b>	<b>61.478,94</b>	<b>100,0</b>

(\*) Entre otros conceptos, incluye: la deducción en el IRPF por rendimientos del trabajo o actividades económicas; el ajuste por dotaciones a la reserva para inversiones en Canarias y la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios, ambas del Impuesto sobre Sociedades; y varias exenciones en el IVA. Estos incentivos explican conjuntamente el 87,9% del importe de los beneficios fiscales de esta política.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

### Deuda

La ratio de deuda sobre PIB incrementa dos puntos porcentuales hasta alcanzar los 38,8 puntos. La Corporación RTVE recibirá de las arcas del Estado 555,25 millones de euros para el ejercicio de 2009, es decir, un 10% más que el año anterior, para compensar la pérdida por ingresos publicitarios. Asimismo, el Estado asumirá en 2009 un endeudamiento del Ente Público de 1.500 millones de euros. Además, en 2008 y en 2009 el Tesoro asumirá y amortizará pasivos de RTVE.

La emisión de deuda bruta tiene previsto crecer el próximo año casi un 50% con respecto a la estimada en el proyecto de presupuestos del año pasado (ver cuadro 14).

Aunque la ratio de deuda pública sobre PIB sigue siendo inferior a la media observada en la Unión Europea, este incremento de emisiones se produce en un momento en que la situación de los mercados financieros mundiales y las primas de riesgo exigidas a España pueden elevar notablemente el peso financiero del servicio de la deuda.

Por último, hay que tener en cuenta que las medidas tomadas por el Gobierno con el objeto de estabilizar el sistema financiero necesitarán de emisiones de deuda cuyo impacto puede hacerse notar en los niveles de deuda del próximo año.

**Cuadro 14**  
Emisiones brutas de deuda previstas en los  
Proyectos de Presupuestos Generales del Estado  
(en millones de euros)

PGE-07	PGE-08	PGE-09
67.900	69.000	104.500

Fuente: Proyectos de PGE 2007, 2008 y 2009

### 3.4 Los ingresos en los PGE-09

Los ingresos no financieros presupuestados por el Gobierno para el próximo año descontando la participación de las Administraciones Territoriales alcanzan la cifra de 141.110 millones de euros (algo más del 11% con respecto a lo presupuestado el año anterior). Teniendo en cuenta dicha participación la cifra se eleva hasta 202.387 millones de euros. Según el siguiente cuadro el crecimiento del total de ingresos será el próximo año tan sólo del 0,8%. Un crecimiento exiguo si se tienen en cuenta las previsiones de inflación que a priori podrían elevar el crecimiento.

En primer lugar, debemos destacar cómo la actual situación económica, así como las reformas fiscales llevadas a cabo en los **impuestos sobre sociedades e IRPF**, y las medidas discrecionales llevadas a cabo este año por el Gobierno (i.e, la deducción sobre el IRPF de 200 euros en julio), han afectado a la recaudación pública. Así, en 2008 los ingresos impositivos caerán nada menos que 7,2% con respecto a la recaudación total realizada en 2007.

En 2009, el Estado verá reducidos sus ingresos en un 0,1%, principalmente por la caída del impuesto de sociedades (-15,1%). Además, el incremento de los ingresos a través del IRPF en un 6,7% se debe fundamentalmente a la no deflactación de la tarifa,

que no llega a compensarse con la deducción de 400 euros del IRPF ni por la entrega del denominado “cheque bebé”.

En cuanto al IVA, la crisis se refleja con claridad en este impuesto. Si se compara el avance de liquidación de 2008 (27.791 millones de euros) con lo presupuestado hace un año (38.205 millones de euros), la diferencia en la recaudación por este concepto está cerca de los 10.400 millones de euros. Fundamentalmente, la recaudación se ha visto afectada por el nuevo régimen de grupo en consolidación y por la existencia de un elevado número de devoluciones correspondientes al ejercicio 2007. Asimismo, hay que tener en cuenta que la caída del sector inmobiliario supone un descenso considerable tanto en el IVA (disminuyendo el número de adquisiciones por vivienda) como en el impuesto sobre sociedades (por el menor número de empresas promotoras y de construcción).

En este año se observa ya un cambio en la tendencia del IVA, que crece un 4,8%. Este incremento se explica, sin embargo, por el bajo punto de partida. Además, la nueva normativa sobre devoluciones, generalizada al mes, permite inyectar liquidez a las empresas.

La evolución de ingresos comentada debe analizarse con cautela ya que las cifras anteriores podrían estar sobrestimadas dado que parten de una previsión de crecimiento poco creíble para los analistas de coyuntura.

**Cuadro 15**  
**Ingresos no financieros totales y del Estado 2008-2009**  
(millones de euros)

Capítulos	Presupuesto inicial 2008 (1)	Avance liquidación 2008		Presupuesto inicial 2009		Δ (%) 2008 (T) (*) (**) (6)	Δ (%) 2009 (E) (7)= (4)/(2) (4)/(2)	Δ (%) 2009 (T) (8)= (5)/(3) (5)/(3)
		Estado	Total (*)	Estado	Total (*)			
		(2)	(3)	(4)	(5)			
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	43.260	44.645	72.573	43.167	77.444	-0,1	-3,3	6,7
Impuesto sobre Sociedades	44.420	35.445	35.445	30.085	30.085	-20,9	-15,1	-15,1
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2.001	2.394	2.394	2.675	2.675	-1,4	11,7	11,7
Cuota de Derechos Pasivos	987	1.037	1.037	1.058	1.058	4,7	2,0	2,0
Otros	85	103	103	56	56	-9,6	-45,6	-45,6
<b>I. Impuestos directos</b>	<b>90.753</b>	<b>83.624</b>	<b>111.552</b>	<b>77.041</b>	<b>111.318</b>	<b>-7,8</b>	<b>-7,9</b>	<b>-0,2</b>
Impuesto sobre el Valor Añadido	38.205	27.791	50.884	35.531	53.323	-8,9	27,9	4,8
Impuestos Especiales	11.661	11.458	19.812	11.253	20.461	0,1	-1,8	3,3
Alcohol y bebidas derivadas	644	558	943	609	953	0,9	9,1	1,1
Cerveza	179	167	288	171	292	0,7	2,4	1,4
Productos intermedios	14	12	21	13	21	0,0	8,3	0,0
Hidrocarburos	6.657	6.034	10.230	6.271	10.486	-4,5	3,9	2,5
Labores del tabaco	4.154	4.679	7.169	4.226	7.452	6,0	-9,7	3,9
Determinados medios de transporte	0	0	0	0	0	-	-	-
Electricidad	13	8	1.161	-37	1.257	9,0	-	8,3
Otros	3.497	3.174	3.174	3.418	3.418	-1,6	7,7	7,7
<b>II. Impuestos indirectos</b>	<b>53.363</b>	<b>42.423</b>	<b>73.870</b>	<b>50.202</b>	<b>77.202</b>	<b>-6,3</b>	<b>18,3</b>	<b>4,5</b>
<b>I a II. Ingresos Impositivos</b>	<b>144.116</b>	<b>126.047</b>	<b>185.422</b>	<b>127.243</b>	<b>188.520</b>	<b>-7,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	<b>2.779</b>	<b>4.131</b>	<b>4.131</b>	<b>3.732</b>	<b>3.752</b>	<b>23,7</b>	<b>-9,7</b>	<b>-9,7</b>
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	<b>6.013</b>	<b>7.106</b>	<b>7.106</b>	<b>5.807</b>	<b>5.807</b>	<b>5,6</b>	<b>-18,3</b>	<b>-18,3</b>
<b>V. Ingresos patrimoniales</b>	<b>3.293</b>	<b>2.991</b>	<b>2.991</b>	<b>3.181</b>	<b>3.181</b>	<b>3,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
<b>VI. Enajenación de inversiones reales</b>	<b>125</b>	<b>88</b>	<b>88</b>	<b>119</b>	<b>119</b>	<b>-53,7</b>	<b>35,2</b>	<b>35,2</b>
<b>VII. Transferencias de capital</b>	<b>2.431</b>	<b>956</b>	<b>956</b>	<b>1.028</b>	<b>1.028</b>	<b>-18,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
<b>III a VII. Resto de Ingresos</b>	<b>14.641</b>	<b>15.272</b>	<b>15.272</b>	<b>13.867</b>	<b>13.867</b>	<b>6,6</b>	<b>-9,2</b>	<b>-9,2</b>
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>158.757</b>	<b>141.319</b>	<b>200.694</b>	<b>141.110</b>	<b>202.387</b>	<b>-6,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>

(\*) Antes de descontar las Participaciones de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales  
(\*\*) Avance de liquidación total de 2008 / Recaudación total realizada en 2007

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

### 3.5 El saldo presupuestario

A la luz de los datos presentados en el cuadro 16 sobre la previsión del saldo presupuestario para 2008 y 2009 se observa que la evolución del mismo ha cambiado de tendencia respecto a los años anteriores, en los que el superávit se había convertido en una constante. Para 2008 la previsión es de eliminación del superávit y la aparición de un déficit total de 1,5 %. En 2009, según estas previsiones, el déficit aumentaría hasta 1,9 %.

Tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales presentan déficit en 2008 y 2009, incumpliendo el objetivo de estabilidad aprobado en junio según el cual ambas presentarían saldo nulo en 2009. El saldo negativo en 2008 es de 0,5% para las Comunidades Autónomas, déficit que se duplicará en 2009. La única Administración que conserva un saldo positivo (0,8% en ambos ejercicios) y cumple con su objetivo de estabilidad es la Seguridad Social.

Ante esta situación, el esfuerzo de moderación de los gastos corrientes no debería de recaer únicamente en la Administración Central, sino que los Entes Territoriales tienen que asumir claramente parte de la responsabilidad.

**Cuadro 16**  
**Previsión de Déficit / Superávit 2008-2009**  
**Capacidad (+) necesidad (-) de financiación (en % del PIB)**

Ámbito	2008	2009
Administración Central (Estado y OO.AA.)	-1,6	-1,5
Seguridad Social	0,8	0,8
Comunidades Autónomas	-0,5	-1,0
Entidades Locales	-0,2	-0,2
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,9</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

El déficit previsto en los PGE-2009 ha de ser criticado por varias razones:

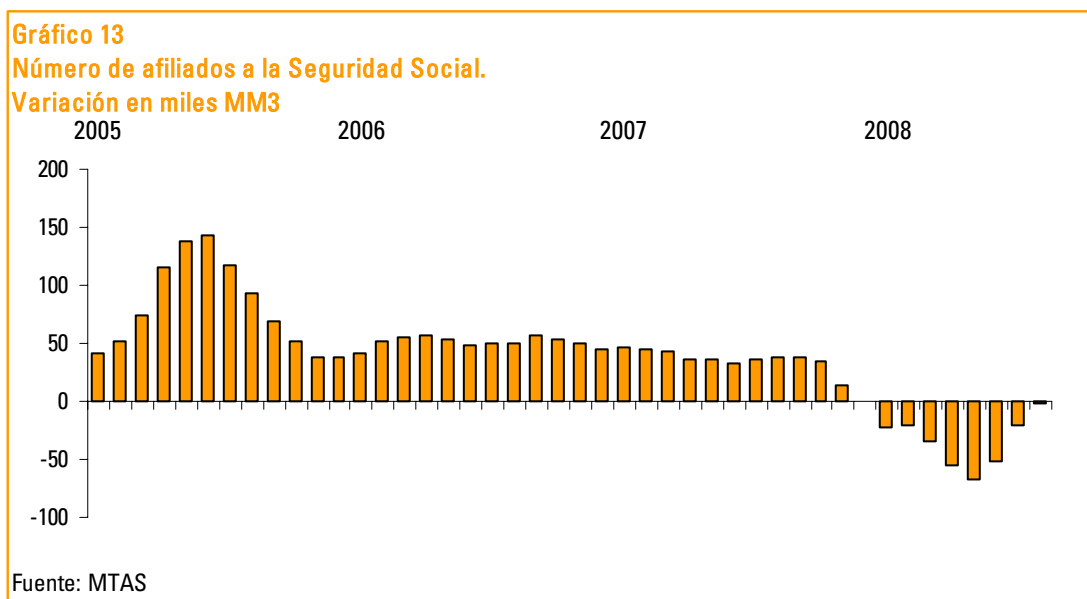
- **Apenas se percibe esfuerzo de austeridad** alguno, en la medida en que se permite que una reducción de 2,7 puntos en la tasa prevista de crecimiento con respecto a 2007 (3,7% frente a 1%) produzca un deterioro de las cuentas del Estado de 2,8 puntos sobre el PIB.
- **Porque es muy probable que el déficit al que lleve la ejecución de esos presupuestos sea superior a la previsión del 1,5%**, ya que la presupuestación se ha hecho a partir de unas perspectivas macroeconómicas poco realistas, netamente más optimistas que las planteadas por la mayoría de análisis disponibles. Vista la evolución de la recaudación impositiva en 2008 y teniendo en cuenta que algunas previsiones hablan abiertamente de recesión en 2009, los ingresos que se prevén en los presupuestos son inalcanzables.
- Además, **se produce un incumplimiento del objetivo de estabilidad** aprobado el 12 de junio de este mismo año en el Congreso, que obliga, tal y como establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria, a formular un plan económico-financiero de reequilibrio, cuya validez será extremadamente dudosa si para su elaboración se utilizan esas previsiones macroeconómicas tan optimistas.

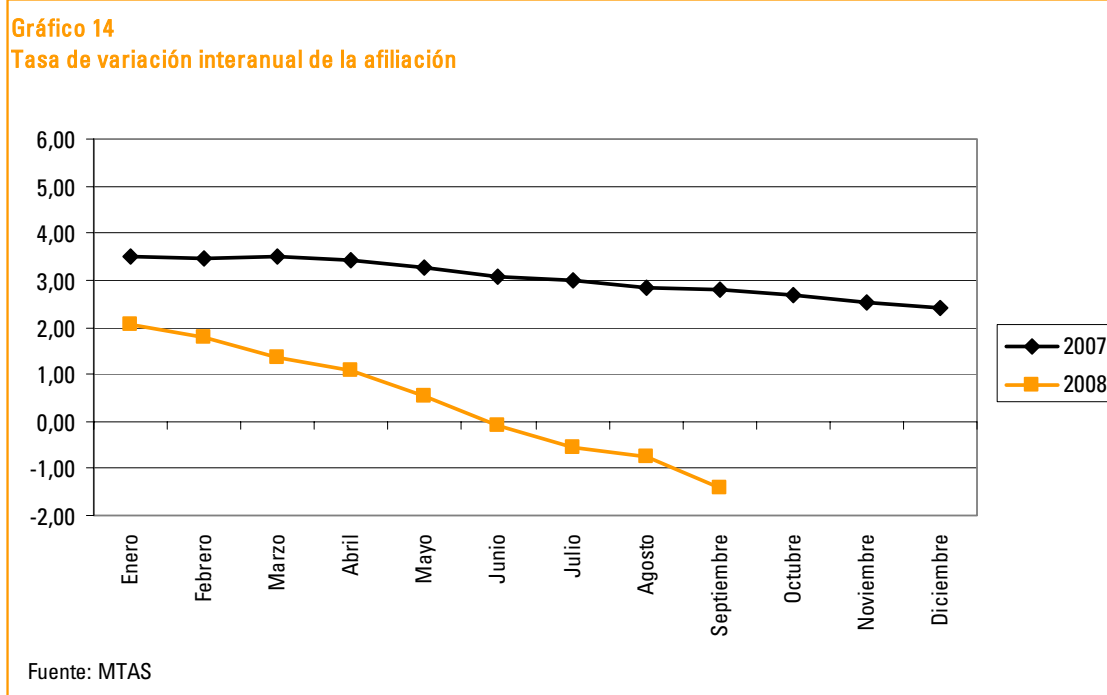
### 3.6 La Seguridad Social

Los últimos datos de ejecución presupuestaria para la Seguridad Social –agosto 2008- registraron un saldo positivo de cerca de 16.000 millones de euros, un 4,0% más que en el mismo periodo anterior. Sin embargo el ritmo al que crecen los gastos supera a la variación que experimentan los ingresos.

Una vez más, los PGE-09 prevén que la Seguridad Social arrojará un superávit presupuestario del 0,8% del PIB. No obstante, como el Círculo ya señalaba en documentos previos, los sucesivos superávits deben valorarse como coyunturales. De hecho, ya advertía de los problemas que podrían salir a la superficie ante un cambio de coyuntura como el que ha traído la presente crisis, con un comportamiento menos positivo de la afiliación. Así, los datos referidos tanto a la variación absoluta como a las tasas de variación del número de afiliados despiertan las alarmas. Desde hace años no se registraban descensos continuados en el número de afiliados como los que hoy se contabilizan.

Los dos gráficos siguientes ilustran la evolución de esas variables. Desde mediados de este año, la evolución es netamente negativa. Así se aprecia en la tendencia que siguen las variaciones absolutas del número de afiliados (gráfico 13) y en las tasas de variación interanuales, situadas en valores negativos desde junio de 2008 (gráfico 14).





Hay que recordar también un argumento repetido con anterioridad en relación a las cuentas de la Seguridad Social, pero más relevante si cabe en la actualidad por el deterioro que las mismas sufren. El superávit de la Seguridad Social es meramente nominal, porque si bien utiliza el criterio del devengo para contabilizar los ingresos, no hace lo mismo con los gastos, para los que aplica el criterio de caja, sin reflejar en cuenta los derechos devengados por pensiones derivadas de las cotizaciones de la Seguridad Social. Es decir, de aplicarse el criterio de devengo tanto en ingresos como en gastos, la Seguridad Social registraría un fuerte déficit que, en ausencia de reformas del sistema de pensiones, irá incrementándose conforme avance el proceso de envejecimiento de la población española. Por supuesto, el problema será mayor también si la economía española no es capaz de dotarse de un modelo de crecimiento más competitivo.

### *El Fondo de Reserva*

Ese consistente superávit nominal de la Seguridad Social ha posibilitado importantes aportaciones al Fondo de Reserva de las pensiones. En concreto, en los PGE-09 se estima que al término de 2009, año para el que se prevé una dotación de 8.023,40 millones de euros, el Fondo superará los 65.000 millones de euros, lo que supone alrededor de un 6% del PIB español. Es una cantidad sustancial, pero no tiene capacidad real de resolver los problemas de sostenibilidad que amenazan al sistema de

pensiones en España. No alcanza de hecho el importe necesario para cubrir un año de pensiones. Según los datos de la Seguridad Social, las pensiones suponen en agosto de 2008 un pago mensual de algo más de 6.000 millones de euros (8.400.000 pensiones con un importe medio de 721 euros), es decir, se ha producido un incremento del 8,5% en ese gasto mensual desde el mismo mes de 2007. Se trata de un ritmo de aumento que difícilmente podrá seguir el Fondo de Reserva.



## 4. ¿Cuál es la política económica que necesita la actual situación española?

El escenario de política económica que dibujan los PGE-2009 dista mucho del que requieren tanto la mala coyuntura como el necesario cambio de patrón de crecimiento. Nos encontramos ante un proyecto, por un lado, carente de credibilidad en la medida en que se construye sobre unos supuestos irrealistas acerca de la evolución macro de la economía española durante el año que viene. Por otro, estamos frente a un insuficiente esfuerzo de austeridad, que amenaza con reducir la solidez de las cuentas públicas y, por ende, la confianza en la estabilidad macroeconómica de nuestro país. A esto se suma la ausencia de propuestas de alcance estructural. Así las cosas, estos presupuestos no servirán ni para reorientar la estrategia de política económica hacia el impulso de la oferta, ni para conducir las expectativas de los agentes a unos mayores niveles de confianza. Por tanto, deben cambiarse desde el realismo y el reconocimiento de las verdaderas causas de nuestros problemas.

**En los últimos años hemos gastado, como país, muy por encima de nuestras posibilidades.** Esto nos ha obligado a pedir prestado continuamente al resto del mundo, empeorando nuestra posición de inversión internacional hasta acumular una deuda exterior neta que supera el 70% del PIB. En concreto, al finalizar el año 2007 España tenía un pasivo neto (pasivos – activos) frente al exterior de casi 728.000 millones de euros<sup>4</sup>. Y nos hemos endeudado en esa cantidad para financiar, sobre todo, gasto no productivo, gasto que no incrementa nuestra productividad ni nuestra capacidad de crecer sostenidamente. Hemos gastado sin pensar demasiado en el futuro. La crisis que atravesamos y cuya duración puede alargarse si no se actúa con decisión, no es sino el coste que debemos soportar por los excesos de la última década. Un coste que, desafortunadamente, se ha visto incrementado por la crisis financiera internacional.

<sup>4</sup> La deuda total frente al exterior, sin descontar activos frente al resto del mundo, asciende a 1.636.873 millones de euros. Por sectores institucionales, esa deuda se distribuye del siguiente modo: Administraciones Públicas 196.530 millones de euros; instituciones financieras monetarias, excluida la autoridad monetaria 791.485 millones de euros; autoridad monetaria 12.326 millones de euros; y resto de sectores residentes 487.416 millones de euros. A esas cantidades hay que sumar 149.116 millones de euros correspondientes a inversión extranjera directa.

En la fase expansiva del ciclo la política fiscal no ha desarrollado un papel anti-cíclico<sup>5</sup>, y tampoco ha contribuido a reducir las tensiones inflacionistas, sino más bien al contrario. La política fiscal debería haber sido menos expansiva para contribuir a la desaceleración de la demanda doméstica y reequilibrar la contribución de la demanda interna y externa al crecimiento. Eso hubiese tenido un efecto positivo sobre la inflación y podría haber contribuido al ahorro público para preparar el impacto fiscal de la fase bajista del ciclo y, a más largo plazo, del envejecimiento de la población española.

En estas circunstancias, y prestando el apoyo necesario a quienes queden en situación más desfavorecida, no queda otra opción que una política de austeridad. La crisis financiera internacional dificulta el acceso al crédito y la liquidez, especialmente para la economía española, pues los inversores extranjeros han incrementado las primas de riesgo exigidas a nuestro país. La política fiscal no puede impedir mediante impulsos expansivos que el ajuste económico se manifieste en forma de la crisis que vivimos. De hecho, hay que pedirle que se sume a la austeridad a la que todos nos vemos obligados. Es la mejor fórmula para mantener una credibilidad y confianza que de otra manera no tardará en evaporarse con la misma rapidez con que lo ha hecho el superávit.

**Una política fiscal austera es condición necesaria, pero no suficiente** para la recuperación. Tal y como el Círculo ha manifestado en reiteradas ocasiones, la competitividad y el futuro de la economía española pasan por un **plan coherente e integral de medidas liberalizadoras y reformas estructurales**, que relance la actividad desde el lado de la oferta<sup>6</sup>.

#### 4.1 Cuál es el coste de no hacer nada

La naturaleza y los orígenes de las dificultades que sacuden a nuestra economía llevan a una conclusión de política económica muy clara: hay que relanzar el

<sup>5</sup> No puede decirse que esto constituya una novedad en la política económica española. Algunos estudios sugieren que la política fiscal en España ha sido tradicionalmente procíclica, es decir, desestabilizadora, si bien en los últimos años ese sesgo se ha suavizado (Galí y Perotti, 2003). En otras palabras, la política fiscal no ha funcionado bien como herramienta moderadora de la demanda agregada; no ha contribuido como debería a corregir los desequilibrios macro.

<sup>6</sup> “Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura”. Círculo de Empresarios (2008).

crecimiento potencial de la economía de nuestro país y la receta para ello inexorablemente debe incluir reformas estructurales. Se necesitan políticas de oferta, es decir, medidas de carácter eminentemente estructural, tendentes a facilitar el ajuste de la economía y el pronto retorno a una senda de dinamismo basado en un patrón de crecimiento más equilibrado.

**Es mucho lo que hay en juego.** La ausencia de medidas y reformas estructurales de alcance incrementa el **peligro de entrar en un largo periodo de estancamiento**. El deseo del gobierno y del conjunto de la sociedad española es que la crisis se resuelva en forma de “V”, es decir, que se produzca un rebote muy rápido de la actividad una vez se llegue a las tasas más bajas de crecimiento. Sin embargo, esto no va a ocurrir, ya que aún no se han puesto en marcha soluciones efectivas. **Cabe esperar** entonces que la evolución del crecimiento siga, **en el mejor de los casos, la forma de “U”**, con algunos años en niveles bajos de crecimiento o, lo que es peor, adopte una pauta de “L”, con una prolongada fase de atonía económica si no hay cambios estructurales profundos.

Tenemos en nuestro entorno más próximo países cuyos escasos niveles de competitividad han provocado situaciones similares a las que España habrá de hacer frente si no se acometen esas reformas con decisión. El caso más claro es el italiano. La economía de Italia está sumida desde hace años en una progresiva pérdida de competitividad, que ha hecho de este miembro del G-7 una de las economías menos competitivas de la zona euro (Di Mauro y Forster, 2008). Esta realidad, resultado de la falta de reformas sustanciales, ha supuesto que el crecimiento anual de la economía italiana no haya sido capaz de superar la tasa del 1,8% desde el año 2000, situándose habitualmente por debajo del 1,5%.

**El caso italiano sirve asimismo de lección de lo que no debe hacerse en materia política fiscal.** Las Administraciones Públicas del país transalpino han incurrido en déficit fiscal de manera continua durante tres décadas, año tras año sin excepción. Ni siquiera el esfuerzo que las autoridades económicas italianas realizaron para cumplir los requisitos de entrada en la Unión Monetaria ha servido para instalar una cultura de la estabilidad presupuestaria. Es más, Italia incluso ha incumplido las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con déficit superiores al 3% del PIB, y su nivel de endeudamiento público se mantiene en el 104% del PIB. Estas condiciones fiscales se han constituido en uno de los mayores lastres para la economía italiana, tal y como han indicado en repetidas ocasiones distintos organismos

internacionales (por ejemplo, el FMI lo ha hecho habitualmente en los informes de la consulta del Artículo IV).

En esta línea, y ya **con referencia a la política fiscal española**, deben quedar claras algunas cuestiones:

- Las medidas coyunturales que puedan implementarse no tienen capacidad real de evitar que la economía española pase por el duro proceso de ajuste en que ya ha entrado. De ahí que convenga centrar esfuerzos en establecer los cimientos del crecimiento futuro, a la vez que se procura suavizar el impacto de la crisis sobre los sectores de la sociedad más desprotegidos.
- Hay que tener presente, además, que la política fiscal se ve limitada por distintos factores:
  - Por un lado, esta política, cuya orientación se da a conocer con los Presupuestos Generales del Estado, se encuentra privada de la ayuda de las políticas monetaria y cambiaria, hoy en manos del Banco Central Europeo. Es más, también tiene restringido su margen de actuación por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
  - Por otro lado, más que una política fiscal tenemos varias políticas fiscales, ya que el Estado ha visto menguar su peso en el conjunto de las Administraciones Públicas a favor de Comunidades Autónomas y Administraciones Locales. A esto hay que añadir que una parte sustancial de las partidas de gasto ya viene comprometida por lo presupuestado en ejercicios anteriores.

Sin embargo, a pesar de todas estas objeciones, la política fiscal puede contribuir en la transición hacia un patrón de crecimiento más moderno y continuado en el tiempo, siempre que se respeten unos principios que la orienten en la dirección correcta. Y puede hacerlo desde los PGE, ya que éstos mantienen intactos, a pesar de las limitaciones señaladas, su poder como planes estratégicos de política económica y su carácter de referente fundamental para los agentes económicos en la formación de expectativas.

## 4.2 La política fiscal por la que apuesta el Círculo: principios generales

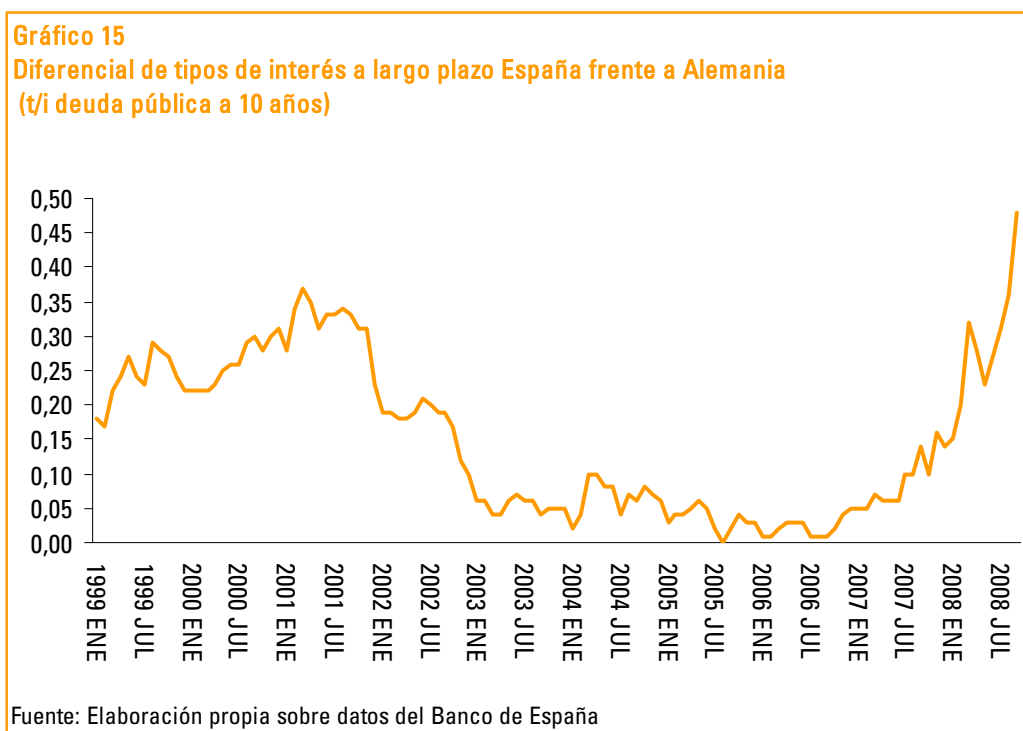
El **objetivo** de la política económica a medio plazo no puede ser otro que el de establecer aquellas condiciones que resultan necesarias para **afianzar un crecimiento económico sostenido, del que pueda beneficiarse el conjunto de la población**. Esto es, debe aspirar al establecimiento de un modelo de crecimiento moderno y más competitivo en el que se apueste por la Economía del Conocimiento<sup>7</sup>, que permita combinar la creación de empleo con aumentos de productividad. Ese objetivo debe buscarse, además, haciendo frente a las oscilaciones propias de la coyuntura económica, cuyo comportamiento cíclico produce una variabilidad que conviene suavizar.

En el marco general de la política económica, a la política fiscal se le marcan **tres grandes objetivos: asignación** (dirigir recursos hacia la producción de determinados bienes y servicios), **redistribución** (impuestos, subvenciones) y **estabilización macroeconómica** (gestión de la demanda agregada). Una buena política fiscal ha de compatibilizar esas tres funciones. De hecho, es muy difícil separar en la realidad esas tres vertientes. Así, por ejemplo, las políticas redistributivas y de asignación afectan a la composición del gasto del sector privado, impactando de ese modo sobre la demanda agregada.

La complicada situación coyuntural y las malas perspectivas a que se enfrenta la economía española hacen que **nuestra política fiscal**, sin perder de vista los otros dos objetivos, deba **enfocarse hacia el mejor aprovechamiento de sus capacidades como herramienta macroeconómica**. El margen de actuación es, ciertamente, reducido pero en ningún caso podemos ni debemos renunciar a él. Se trata de utilizarlo en la dirección adecuada, procurando **contribuir a la transformación de nuestro modelo económico**, sobre todo mediante la **recuperación de la confianza** en la economía española, **tanto interna como desde el exterior**. Este último elemento es fundamental a la espera del momento en que la recuperación de la estabilidad financiera internacional permita el acceso a la financiación que España precisa.

<sup>7</sup> El Círculo de Empresarios ha descrito los distintos aspectos de ese modelo en sus publicaciones. Véase, por ejemplo, el documento “Próxima estación: Economía del Conocimiento” (Círculo de Empresarios, 2008).

En otras palabras, la política fiscal debe reaccionar procurando actuar como factor de solidez macroeconómica, tanto a corto plazo –estabilidad presupuestaria– como a largo plazo –transformación del modelo competitivo–. Esta es la fórmula con que puede contribuir a la **recuperación de la confianza** que la economía española está perdiendo en la crisis actual, tal como señalan los indicadores disponibles. Por ejemplo, los inversores han incrementado las primas de riesgo asignadas a nuestra economía (véase el gráfico 15), síntoma inequívoco de problemas de falta de confianza. Así, el diferencial de tipos de interés a largo plazo (tipo de interés de la deuda pública española a diez años) se ha situado en valores que representan máximos históricos desde la creación del euro.



#### Recuadro 1. La política fiscal como instrumento de estabilización: una cuestión teórica

Existe un debate abierto, tanto teórico como empírico, acerca de la eficacia de la política fiscal como instrumento estabilizador, es decir, acerca de su capacidad para suavizar las fluctuaciones cíclicas. Por una parte, los retardos internos y externos de esta política (aquellos retardos que separan la elaboración, discusión y aprobación de la política de su implementación y del momento en que surten efecto) pueden hacer que, durante el tiempo transcurrido, las condiciones cíclicas que inicialmente justificaron la aprobación de las medidas adoptadas

hayan variado de manera notable. Una medida muy conveniente bajo las circunstancias en que se adoptó puede dejar de serlo en el momento en que comienza a tener efecto.

De otra parte, el conocimiento sobre los efectos macroeconómicos de la política fiscal es limitado. Los modelos teóricos plantean escenarios distintos, según los supuestos adoptados, que dan lugar a efectos que difieren tanto cualitativa como cuantitativamente. Asimismo, los estudios de corte empírico tampoco aportan conclusiones inequívocas. Todo esto sugiere la necesidad de prudencia en relación con el grado de activismo de la política fiscal. De alguna manera, esa es la razón de ser de las reglas de política fiscal, como la que opera en nuestro caso en forma de los límites que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que tienen que ver con la necesidad de disciplinar la única política autónoma con que cuentan los países pertenecientes a la Unión Monetaria, cuyas políticas cambiaria y monetaria cedieron al BCE.

En general, -el PEC es buena prueba de ello- se ha producido una convergencia hacia la idea de que la política económica, y en concreto la política fiscal, debe aspirar a generar un entorno de estabilidad macroeconómica que facilite las decisiones de los agentes económicos y sirva como base al crecimiento sostenido. Esa cultura de la estabilidad también se instaló en nuestro país. La rápida expansión del sector público hasta el inicio de los años noventa, asociada al cambio de régimen político y a la creación del Estado de Bienestar, significó la prevalencia de los objetivos de asignación y redistribución, descuidando el aspecto estabilizador de la política fiscal, tal y como quedó patente en los porcentajes crecientes de déficit y deuda pública sobre PIB. Después, los años noventa vieron la puesta en práctica de un exitoso proceso de consolidación, que permitió cumplir con los requerimientos para acceder a la Unión Monetaria y lanzó la economía española hacia una prolongada fase alcista del ciclo. Esa fase ha hecho posible, gracias al incremento de los ingresos, la aparición de un superávit público que el cambio de ciclo está diluyendo con inusitada rapidez.

### 4.3 Una política fiscal sólida para la recuperación de la confianza

La política fiscal debe contribuir a reestablecer un clima de mayor confianza en la economía española mediante su potencial de influencia tanto sobre la demanda como también sobre la oferta agregada. Porque, si bien ha de considerarse una **herramienta de estabilización o de gestión de la demanda agregada**, la **política fiscal tiene asimismo efectos sobre la oferta agregada**; distintas decisiones sobre gastos e ingresos tienen efectos en la capacidad productiva de la economía (ej:

inversión en infraestructuras) y en el funcionamiento de los mercados (ej: la brecha fiscal en el coste del trabajo afecta a la creación de empleo).

Bajo esas premisas, el potencial que la política fiscal ofrece para la recuperación de la confianza, a través de un entorno macro más sólido, debería materializarse tanto en el saldo de las cuentas públicas –estabilidad presupuestaria- como en la composición del presupuesto –capacidad de transformación de la economía española y atención a los más desfavorecidos-.

### *Estabilidad y austeridad: control del déficit*

La receta para hacer frente a la crisis debe tener como uno de sus ingredientes esenciales la austeridad ¿Por qué los presupuestos que finalmente apruebe el Congreso deberían ser mucho más austeros que los presentados por el Gobierno?

- **Porque la estabilidad presupuestaria es uno de los activos más valiosos con que ha contado la economía española en el pasado más reciente.** Es cierto que el superávit registrado en las cuentas del Estado en los últimos ejercicios ha sido más el resultado de una excelente coyuntura que el de un auténtico esfuerzo estabilizador y de contención del gasto. Pero eso no resta valor a los objetivos de estabilidad. Antes al contrario; la mala coyuntura actual debería conducir a una reflexión seria y valiente sobre la **necesidad de defender una posición fiscal saneada**. No hacerlo y permitir que la inercia de gasto continúe, ahora sin el soporte de un comportamiento muy dinámico de los ingresos, sería una huida hacia delante que no nos llevaría a buen puerto. **La fórmula adecuada es la austeridad.**
- **Porque la propia experiencia acumulada por nuestra política fiscal aporta evidencia clara sobre la idoneidad de ese planteamiento.** Distintos estudios (De Castro, 2005) sugieren que los aumentos de gasto público en nuestro país impulsan en el corto plazo la producción, el consumo y la inversión. De hecho, el aumento en estas variables es algo mayor que el aumento del gasto público que lo provocó (multiplicadores superiores a la unidad). Sin embargo, en el medio plazo ese efecto se diluye e incluso termina resultando contractivo. Es decir, a medio plazo el aumento del gasto reduce la producción, el consumo y la inversión. Esto ocurre porque los precios y los tipos de interés aumentan en respuesta a un incremento del gasto público, lo que desalienta el gasto por parte

del sector privado (efecto desplazamiento o *crowding-out*). Es éste un argumento que adquiere mayor peso en las condiciones actuales, donde la dificultad de acceso a la financiación marca precisamente uno de los grandes obstáculos con que se encuentra el sector privado de la economía española.

- **Porque** en los Presupuestos Generales del Estado del próximo año y de los siguientes, **la actual fase cíclica de la economía española provocará déficit fiscal**, como ya está ocurriendo con la ejecución presupuestaria de 2008. **Si bien ese déficit podría justificarse por el carácter anticíclico que ha de adoptar la política fiscal, debe ser un déficit controlado en su cuantía y composición.** Así, al margen de los incrementos de gasto asociados a los estabilizadores automáticos y a los mecanismos de atención a la población más necesitada, **se hace necesario el recorte de partidas de gasto corriente que no contribuyen ni a reforzar la competitividad de la economía española ni a una mayor cohesión o justicia social.** Es ahí donde deben prevalecer criterios de austeridad para evitar la reaparición de las peligrosas tendencias al déficit que caracterizaron a la política fiscal de nuestro país.
- **Porque el déficit no tiene en la situación presente auténtica capacidad anticíclica** y, lo que es peor, **puede constituirse en un factor que erosione aún más la maltrecha confianza internacional en la economía española.**

Para justificar una desviación de la estabilidad presupuestaria, tampoco debe aplicarse sin otras consideraciones el argumento de que el nivel de endeudamiento público es bajo. De nuevo, nuestra experiencia pasada aclara el porqué de esta recomendación. La acumulación de deuda pública, cuyos niveles de partida eran muy bajos, entró en los años ochenta y principios de los noventa en una senda no sostenible como resultado de los altos tipos de interés y de los crecientes y continuados déficit públicos. Estos, a su vez, fueron el resultado del sesgo hacia el déficit en el tamaño del sector público (De Castro y otros, 2004) asociado al establecimiento del Estado de Bienestar y al consiguiente aumento del gasto público. Conforme aumentaba el tamaño del sector público, mayor tendía a ser el déficit. Ni siquiera el crecimiento de la recaudación fiscal suavizó esa tendencia, ya que ingresos más altos alentaron mayor gasto, con la consiguiente aparición de elevados déficit. Hay que impedir el retorno de esa dinámica.

**Para reducir el déficit es preciso llevar a cabo un recorte de aquellos gastos que resulten ineficientes en la persecución de los objetivos de la política fiscal. En realidad, la meta es más amplia, pues se trata de mejorar la eficacia y la eficiencia de costes de los programas de gasto. Esto requeriría:**

- **Revisar todos aquellos gastos que son recurrentes ejercicio tras ejercicio y tienen su origen en legislaciones cuya eficacia no se evalúa de forma periódica.**
- Prestar, asimismo, una **atención creciente a los resultados y al medio plazo en vez de concentrarse en los insumos y el corto plazo.** El Parlamento estaría entonces en disposición de una mejor evaluación de la eficacia del gasto público, a la vez que se impulsaría la responsabilidad y la rendición de cuentas por parte de los gestores de los programas de gasto.
- **Disminuir el gasto corriente de las Administraciones,** ya que los presupuestos no racionalizan el gasto de los ministerios ni eliminan las duplicidades en servicios y competencias. Esto sin tener en cuenta que el incremento de gasto nominal del 3,5% presentado en el Proyecto de Presupuestos será finalmente mayor si se incluye el más que previsible aumento de las prestaciones por desempleo (es llamativo que se mantuviera ese incremento previsto una vez se rebajaran las previsiones de crecimiento oficiales). Son muchos los gastos de determinados Ministerios y Direcciones Generales que deberían eliminarse por constituir un evidente despilfarro. Además, este recorte debería ser compartido, incluso en mayor medida, por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
- **Revisar la subida de los salarios de los funcionarios** ya que parece excesiva en la fase económica en la que nos encontramos. Un aumento del 3,8% se antoja demasiado elevado a la luz del esfuerzo de austeridad al que está obligada toda la sociedad española. Con ese incremento, por encima de la inflación prevista, la Administración Pública lanza una señal contradictoria con el mensaje de austeridad en que tanto ha insistido. Y ni siquiera puede defenderse en términos de su capacidad expansiva, puesto que la evidencia disponible sugiere que los aumentos discrecionales en estos salarios terminan ejerciendo efectos negativos sobre la producción (De Castro Fernández, 2005).

- Asimismo, habría que **establecer mecanismos de control sobre la eficiencia del gasto que las CCAA** realizan con financiación procedente de las transferencias de la Administración Central (habría que cerrar un modelo de financiación estable, esto es, que alcance la suficiencia pero que haga más responsable a las CCAA) y **reducir el nivel de intervencionismo de los entes territoriales en cuanto a creación de empresas públicas** (que maquillan el presupuesto), **aumento de tasas y trámites burocráticos**.
- **Reducir el gasto en vivienda**, ya que existe un sobredimensionamiento del sector palpable en el número elevado de viviendas que o bien no se llegan a vender o bien están vacías. El sector tiene que ajustarse hasta encontrar el nivel óptimo de vivienda nueva anual, por lo que no debe tratarse de impulsarlo de forma artificial con programas de compra de vivienda (Planes Estatales de Vivienda, vivienda concertada o VPOs). En cuanto a la promoción del alquiler, otra de las cuestiones en las que se centran los presupuestos, su impulso pasaría necesariamente por la mejora del marco regulador y, sobre todo, de la agilidad y eficacia de la justicia que favoreciera los contratos seguros entre arrendatario y arrendador. Además la propia fase bajista del ciclo hará que se incremente la demanda de alquiler ya que la dificultad actual de la venta de la vivienda hará más atractiva la opción de alquilar la vivienda. Por último, es muy posible que las medidas que se recogen en el RD 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes con el objetivo de facilitar el acceso a una vivienda en alquiler, finalmente se trasladen al precio no consiguiendo así el objetivo para el que fueron concebidas.

### *Composición del déficit: el gasto productivo*

Una interpretación que cabe hacer de la composición del gasto previsto en los PGE-09 sugiere que el Gobierno confía en la capacidad del denominado gasto social (casi un 40% del gasto total) para lograr simultáneamente dos objetivos: reactivación de la economía y cobertura de las necesidades que contempla nuestro Estado del Bienestar. Ese planteamiento gubernamental es erróneo. Si bien se trata del gasto dirigido a asegurar la protección social, carece del potencial necesario para relanzar el crecimiento económico.

Ese potencial reside en otro tipo de gasto, el que se realice en **inversión productiva**. La evidencia sobre el caso español (De Castro y Hernández de Cos, 2006)

señala que este es el **componente de gasto con mayor capacidad de impulso para la economía**. Y lo es no sólo por su impacto más directo sobre la demanda agregada y la producción, sino especialmente por incrementar la capacidad productiva futura.

- **El esfuerzo de inversión previsto en los PGE-09 parece a todas luces insuficiente** para lograr un efecto significativo, tanto en el corto como en el largo plazo. Los aumentos de inversión en infraestructuras y en I+D+i se antojan demasiado débiles.
- **El esfuerzo de inversión, además, debería realizarse atendiendo a criterios de eficiencia económica y equidad**. No está claro que esos hayan sido los criterios utilizados para la asignación geográfica de los fondos destinados a inversión. Al contrario, **parecen haber prevalecido las consideraciones puramente políticas, con cesiones por parte del Gobierno a presiones de distintas Comunidades Autónomas**. Llama la atención, por ejemplo, que en el Informe Económico y Financiero, se contempla la dotación de un crédito de 1.000 millones de euros destinados a incrementar las inversiones en Cataluña y Baleares y así cumplir con lo que establecen los Estatutos de ambas regiones.
- Otros gastos, diferentes de lo que estrictamente es inversión, pero con carácter productivo en tanto permitan la mejora institucional de la economía española, son los destinados al **sistema judicial**. Los PGE-09 explícitamente afirman que la política de Justicia tiene la consideración de área prioritaria de gasto en los Presupuestos, con el objetivo fundamental de modernizar la Administración de Justicia. Por esa razón, Justicia obtiene un incremento del 6% con respecto a 2008 en la dotación que le reservan los PGE-09. Es una decisión acertada, pero debería ser parte de un paquete más ambicioso, porque la solución a los problemas de la justicia en España no la proporciona el mero incremento de recursos financieros y humanos. Estos son escasos y tienen que incrementarse, tal como prevén los PGE-09. Pero existen elementos en la organización y gestión del sistema judicial que provocan un uso ineficiente e ineficaz de los recursos existentes. La mejora de los procesos de selección y formación de jueces o el fomento de vías no judiciales en la resolución de conflictos son ejemplos de reformas que supondrían mayor calidad de nuestro sistema judicial.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El Círculo de Empresarios también se pronunció recientemente sobre esta materia en su documento “La Calidad Institucional, elemento básico para garantizar la Competitividad: Sistema Judicial y Organismos Reguladores”, Círculo de Empresarios (2008).

- Algo similar puede decirse del gasto destinado a **Educación**, donde los problemas no tienen su origen en la ausencia de recursos, que también, sino en deficiencias del modelo educativo en todos sus niveles. En este caso, además, el gasto aumenta tan sólo un 1,9% con respecto al ejercicio anterior, a pesar de que esta área constituye una prioridad .
- **I+D+i**<sup>9</sup>: según los últimos datos de Eurostat sobre la materia, correspondientes a 2006, España se sitúa en el puesto decimocuarto de la UE-27 en términos de la inversión en I+D+i. Así, mientras la UE dedicó a estas inversiones un promedio del 1,84% del PIB en 2006, España se quedó en el 1,16%. La mayor deficiencia en este apartado procede del escaso esfuerzo inversor privado. Es positivo que los PGE-09 dediquen 8.000 millones de euros a esta partida. Sin embargo, no está claro que estos recursos vayan a propiciar una inversión privada mayor. No al menos en la cuantía en que sería conveniente y tampoco en la misma medida en que podría hacerlo un marco impositivo y regulador más favorable. En este sentido, es necesario que el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación logre perfilar completa y adecuadamente sus funciones, que por definición tienen un carácter transversal, evitando conflictos con otros ministerios.

### *Composición del déficit: la gestión de los ingresos para una mayor competitividad*

Ya se ha comentado en líneas anteriores que la política fiscal debe adecuarse al cambio de coyuntura y no puede seguir basándose en la confianza en el aumento de los ingresos. El problema en este sentido es que las legislaturas anteriores no se aprovecharon para fortalecer suficientemente las cuentas públicas en una prolongada fase expansiva. Fue el crecimiento el que propició el superávit, y no al revés.

- Una de las primeras críticas a los datos presentados por el Gobierno es que hoy, con una actividad económica en franca desaceleración, resulta falto de todo realismo el incremento de ingresos previsto en los PGE-09. Difícilmente se va a cumplir la previsión de ingresos para 2009, que supera a la liquidación prevista para 2008.

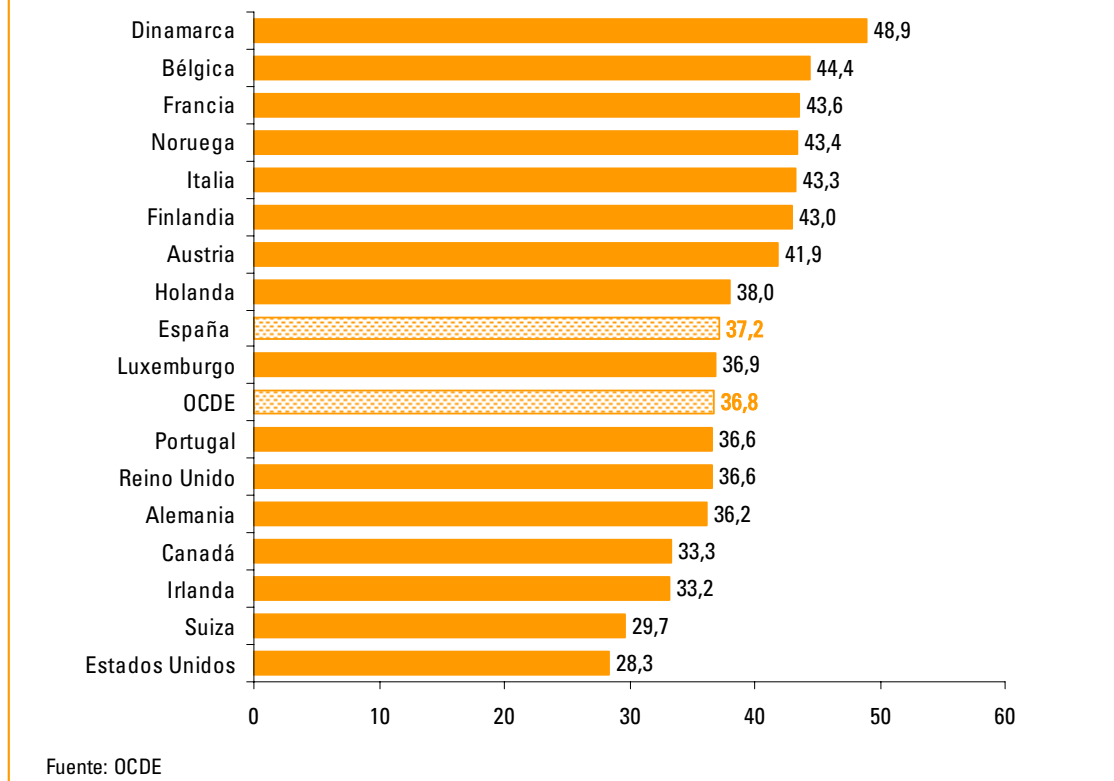
<sup>9</sup> "Próxima estación: la Economía del Conocimiento", Círculo de Empresarios (2008).

- **Los PGE-09**, incumpliendo una de las promesas electorales del Gobierno, **no contemplan la actualización del IRPF para librarlo del efecto de la inflación**. Estamos ante una decisión sorprendente cuando menos, puesto que entra en evidente contradicción con otras, como el mantenimiento de las ayudas ya concedidas este año (desgravación de 400 euros en el IRPF, pago de 2.500 euros por nacimiento o adopción, ayuda al alquiler, ayuda a la dependencia). De hecho, cabe esperar que suponga una merma importante del poder adquisitivo de los contribuyentes, mayor de la que se registró durante el pasado lustro, donde sí hubo una deflactación parcial (Sanz y Franco, 2007). No sólo eso; la inflación es uno de los impuestos más injustos pues recae fundamentalmente sobre quienes cuentan con menos medios para protegerse de los avatares de las subidas de precios.

En definitiva, **parece que puede volver a hablarse del incremento de la presión fiscal** para los contribuyentes a pesar de los mensajes positivos de inyección fiscal que el gobierno ha dado a las familias. Así lo indican los datos recientemente publicados por la OCDE, y que sitúan a España como uno de los países desarrollados donde más ha aumentado la presión fiscal en 2007, concretamente 0,6 puntos porcentuales frente al 0,1 registrado por la media del grupo de países de la OCDE. Habría que estudiar cuál es el efecto neto, pero en el actual escenario sería altamente pernicioso si se mantiene la tendencia reciente al alza de la presión fiscal y que, según la información ofrecida por la OCDE, ha llevado esa variable del 34,6% al 37,2% del PIB en el periodo 2004-07 (gráfico 16).

Gráfico 16

Comparación Internacional. Año 2007 (provisional, en porcentaje)



- Una las de medidas que el gobierno debería implementar es una mayor **reducción de la fiscalidad que grava la actividad empresarial**. La **reducción del impuesto sobre sociedades** facilitaría el impulso de la inversión, de la actividad productiva y del empleo. Si comparamos este impuesto con el de nuestros principales vecinos, España todavía dispone de un amplio margen de reducción del impuesto para mejorar la competitividad de nuestra economía. Se trataría además de favorecer la financiación exterior a través de la Inversión Extranjera Directa que tanto necesita la economía española.
- Asimismo, es necesaria una **mejora de la fiscalidad que grava el ahorro**, puesto que el gran problema a que España se enfrenta es el de la falta de financiación, resultante de un exceso de gasto privado alentado por un trato fiscal favorable.

En resumen, los PGE-09 presentados por el Gobierno no aprovechan en absoluto el potencial que ese documento alberga para dar un giro de política económica que permita afrontar con mayores garantías la crisis actual y el reto de la competitividad futura. Su falta de realismo y austeridad, agravada por una composición inadecuada del gasto, alejan a estos presupuestos de las verdaderas necesidades de la economía

española. Deberían modificarse en profundidad y convertirse en plataforma de lanzamiento de las reformas pendientes.

#### 4.4 Las reformas estructurales

Los PGE-09, desgraciadamente, tampoco plantean ni se acompañan de medidas estructurales de verdadero impacto, con las que acelerar la recuperación y aproximar la economía española hacia los niveles de competitividad que se requieren para un crecimiento futuro sostenido. Parecen haber olvidado así que las políticas coyunturales son insuficientes en el avance e instauración de un nuevo patrón competitivo.

**En efecto, la necesidad del cambio de modelo hace que las reformas estructurales deban empezar a acometerse lo antes posible.** Las reformas estructurales preparan para impulsar el crecimiento una vez se haya salido de la crisis, pero por sí mismas no permiten evitar esa crisis. En otras palabras, los efectos benéficos de las reformas superan con creces a sus costes, pero, por ser estructurales, sus beneficios tardan en manifestarse más que sus costes y no necesariamente se asegura un despegue rápido y pronunciado. Aplicarlas tiene, por tanto, un riesgo político elevado. Ahora bien, también desde un punto de vista político, su puesta en marcha es más sencilla en situación de crisis porque ésta hace evidente la necesidad de cambios.

El Círculo de Empresarios ha insistido en las medidas que deberían integrar el paquete de reformas. Lo ha hecho en muchas de sus publicaciones y cuando una prolongada etapa de bonanza macroeconómica hacía más fácil ignorar la necesidad de acometer esa transformación de nuestra economía. Ahora, con una situación radicalmente distinta, son aún más urgentes, entre otras, las siguientes políticas:

- **Pactos de Estado en ámbitos decisivos para la competitividad de la economía española.** En concreto, hay que promover pactos entre, al menos, los grandes partidos y otros que se unan a ellos, en tres ámbitos que parecen fundamentales: la energía, la educación y la I+D+i.
- **Consolidación de un marco institucional estable y de calidad.** Concretamente, se debe fortalecer la independencia de los organismos reguladores: España necesita de financiación exterior, como fácilmente se aprecia a la vista de nuestro enorme déficit por cuenta corriente. La inversión

extranjera directa es, probablemente, una de las mejores fórmulas de financiación, por su carácter de permanencia en España y su contribución directa a nuestra capacidad productiva. Contar con organismos reguladores independientes supone un atractivo muy importante, porque genera confianza y credibilidad.

- **Eficacia de las AAPP:** el Sector Público español debe aspirar a mayores niveles de eficiencia y eficacia. Esto supone la necesidad, entre otros elementos, de mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas, coordinación entre administraciones, gestión profesionalizada, distribución óptima de las competencias y financiación de las CCAA y CCLL. Asimismo, las AAPP españolas deben mejorar el actual marco regulatorio que, además de imponer costes importantes sobre la actividad económica, supone por su heterogeneidad y diferenciación geográfica un debilitamiento de la unidad de mercado.
- **Educación<sup>10</sup>:** la clave de la competitividad futura de nuestra economía radica en el stock y calidad del capital humano con que cuenta España. Las comparativas internacionales de los sistemas educativos y formativos nos sitúan en un mal lugar. Debemos abordar la transformación del sistema actual en un sistema flexible, enfocado al *lifelong learning* (aprendizaje a lo largo de toda la vida), en el que se inserten la enseñanza obligatoria, post-obligatoria, la Formación Profesional, la Universidad y la formación de los trabajadores.
- **Mercado de trabajo:** el excelente comportamiento del mercado de trabajo español, con la creación de varios millones de empleos en la fase expansiva, se ha producido no gracias a un marco legal e institucional favorable, sino a un shock positivo de oferta (la inmigración) coincidente con el gran tirón del sector construcción. El impulso de ese shock se ha perdido y se precisan reformas del mercado laboral para retomar el dinamismo en la creación de empleo. Además, el mercado de trabajo continúa adoleciendo de importantes debilidades como una alta tasa de temporalidad, bajas tasas de actividad femenina y alto desempleo entre los jóvenes. Esas debilidades se deben a ciertas rigideces que

<sup>10</sup> Ver documentos “Una Universidad al servicio de la sociedad”, Círculo de Empresarios (2007), “Formación Profesional: una necesidad para la empresa”, Círculo de Empresarios (2007), “Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria”, Círculo de Empresarios (2006).

requieren soluciones. Las principales líneas de acción en esta materia, como el Círculo ha señalado en distintas ocasiones, serían:

- **Acercar los costes de despido:** en nuestro país, el coste del despido es muy superior en el caso de los contratos indefinidos. Esta es una de las razones por las que se recurre con tanta frecuencia a los contratos temporales, creando *de facto* un sistema dual, de trabajadores con contrato indefinido frente al resto. Reducir los costes de despido de los contratos indefinidos incentivaría esta forma de contratación acercándonos a un modelo de *flexiguridad* (combinación de flexibilidad y seguridad) como el que fomentan algunos de nuestros socios europeos más cercanos.
- **El sistema de negociación colectiva** provoca varias rigideces. Así el principio de la ultraactividad (extensión de los convenios más allá de la fecha acordada al no llegarse a nuevos contratos) dificulta la adaptación a las condiciones presentes. La indicación de salarios, basada en la previsión de inflación con cláusulas de ajuste, dificulta la adaptación de los salarios reales a la situación económica, con el consiguiente incremento del desempleo en fases de ralentización y recesión. Los salarios deberían responder a la evolución de la productividad. En general, el sistema actual de negociación colectiva resta flexibilidad de ajuste de las empresas a sus circunstancias particulares.
- **Regulación de los contratos:** la actual regulación de los contratos genera incentivos para que las empresas opten por la contratación temporal como fórmula de flexibilidad en el volumen de trabajo que emplean (la regulación de la contratación indefinida la hace una opción menos atractiva). En cambio, esa regulación no incentiva la utilización de otros contratos, los contratos a tiempo parcial, que dotarían de flexibilidad no sólo a la empresa, sino también a los trabajadores, contribuyendo a incrementar las tasas de actividad y a facilitar la conciliación entre vida laboral y personal.
- **Modelo energético:** España afronta muchos retos en el terreno de la energía. Necesitamos de un modelo energético diversificado, capaz de responder a los criterios de seguridad en el suministro, competitividad de costes y respeto de los acuerdos medioambientales. Junto con la ya mencionada necesidad de un pacto regulatorio entre partidos que garantice estabilidad y seguridad en el mercado energético en el largo plazo, debe reflexionarse seriamente y sin prejuicios sobre las ventajas y desventajas de las distintas fuentes energéticas y, especialmente, la

nuclear. También precisamos de un mercado energético más transparente y competitivo, del que se erradiquen prácticas tan poco claras como el actual sistema de tarifas eléctricas.

- **Distribución y horarios comerciales:** la liberalización y adaptación del sector a las necesidades de la sociedad son también reformas urgentes. Esta transformación sectorial requiere diversidad y flexibilidad en términos de ubicación, tamaño, fórmulas comerciales u horarios de apertura. Sin embargo, las trabas normativas existentes limitan la capacidad o disposición al cambio, e imponen un coste económico y social en términos de ineficiencia e insatisfacción de la ciudadanía, que ve limitada su libertad de elección. Una más amplia distribución de horarios comerciales supone además de ganancias para el consumidor, un impulso a la creación de empleo. En este sentido, debería promoverse la contratación a tiempo parcial, para que nuevos trabajadores se incorporasen a la población activa (por ejemplo, estudiantes que deseen trabajar los fines de semana).
- **Suelo y vivienda:** precisamos de una nueva política de suelo que permita convertir la regulación urbanística actual, fuertemente reductora de la oferta y de la función del mercado, y que estimula la búsqueda ilícita de rentas, en una normativa más transparente y flexible, que dé protagonismo a las fuerzas del mercado y permita el estímulo de la oferta de suelo y la reducción de sus precios. Asimismo, hemos de profundizar las reformas legales para la fijación de un marco jurídico que, protegiendo de manera eficiente y eficaz los derechos de los propietarios, impulse el desarrollo del alquiler como fórmula alternativa a la propiedad de la vivienda habitual.
- **Pensiones:** la mala coyuntura económica saca a la superficie un problema que los recientes años de crecimiento y creación de empleo han mantenido en un segundo plano. Se trata de la sostenibilidad del actual sistema de pensiones, amenazado por la intensificación que el fenómeno del envejecimiento poblacional va a experimentar en años venideros. Son necesarias modificaciones, algunas sustanciales, en los parámetros que definen el sistema español de pensiones para así hacerlo viable.

## 5. Bibliografía

Banco de España (2008) *Boletín Económico, abril de 2008*. Servicio de Publicaciones del Banco de España.

Boletín Oficial del Estado, núm.126 *Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

Círculo de Empresarios (2008) *Próxima estación: la economía del conocimiento*, agosto/septiembre 2008.

Círculo de Empresarios (2008) *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*, junio/julio 2008.

Círculo de Empresarios, *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*, enero/febrero 2008.

Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad*, noviembre/diciembre 2007.

Círculo de Empresarios, *Formación Profesional: una necesidad para la empresa*, febrero/marzo 2007.

Círculo de Empresarios, *Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria*, junio/julio 2006.

De Castro Fernandez, F. (2005) *Una evaluación macroeconómica de la política fiscal en España*, Banco de España, Estudios Económicos No. 76.

De Castro, F., J. M. González-Páramo y P. Hernández de Cos (2004). *Fiscal Consolidation in Spain: Dynamic Interdependence of Public Spending and Revenues*, Investigaciones Económicas, vol. XXXVIII (1), pp. 193-207.

De Castro, F. y P. Hernández de Cos (2006). *The economic effects of exogenous fiscal shocks in Spain: A SVAR approach*. Working Paper Series nº 647. Banco Central Europeo

FMI (2008) *World Economic Outlook*, September 2008.

Galí, J., y R. Perotti (2003). *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, NBER, Working paper 9773.

Mauro, F. y Forster, K. (2008) *Globalisation and the competitiveness of the euro area*. Occasional Paper Series, nº 97. Banco Central Europeo

Sanz, J.F. y Franco, A. (2007) *La erosión inflacionista del poder adquisitivo de los contribuyentes del IRPF entre 2003-2007*. Cuadernos de Información, 198, pp. 15-22.



## 6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Documentos Círculo de Empresarios, *Próxima estación: la Economía del Conocimiento*, agosto/septiembre 2008.

Libro Marrón 2008, *1989-2007 Una reflexión de la política de defensa de la competencia*, septiembre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*, junio/julio 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*, enero/febrero 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad*, noviembre/diciembre 2007.

Monografía 15, *La empresa española en NAFTA*, diciembre 2007.

*Anuario 2007 Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre*, septiembre/octubre 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles*, julio/septiembre 2007.

XI Premio Círculo de Empresarios, *La prolongación de la actividad laboral: un reto para la empresa española*, julio 2007.

Finalista XI Premio Círculo de Empresarios, *Haciendo de la necesidad virtud: cómo aprovechar la experiencia directiva*, julio 2007.

Conferencias del Círculo 6, *Tradición ciudadana versus tradición cortesana: sociedad civil y política en la España de hoy*, junio 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *El agua en España. Un mayor énfasis en la política de demanda*, mayo/junio 2007.

Libro Marrón 2007, *La Administración Pública que España necesita*, mayo 2006.