



CIRCULO DE EMPRESARIOS

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2005;
¿UN CAMBIO DE MODELO?**

Madrid, 21 de octubre de 2004



INDICE

	<u>Páginas</u>
1. Introducción	2
2. Situación económica y previsiones de los PGE2005	4
3. Los ingresos públicos en 2005	9
4. El gasto del Estado en los PGE2005.....	13
5. Los principales epígrafes del gasto público	16
5.1. Servicios públicos básicos	16
5.2. Gasto social.....	18
5.3. Impulso a la productividad	23
6. El presupuesto de la Seguridad Social	26
7. Resumen y Conclusiones	30
ANEXO	33

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 (en adelante, PGE2005) son los primeros que se presentan en la nueva legislatura y tienen, por lo tanto, caracteres distintivos importantes en relación con los anteriores, proclamándose como unos presupuestos para cambiar el modelo de crecimiento. No obstante, tal vez sean más los trazos que los entroncan con los anteriores, ahondando en las características de los presupuestos precedentes, tanto en lo bueno como en lo malo.

La formulación de la filosofía y de los objetivos es en los PGE2005 similar -mejor, acaso- que en los presupuestos anteriores. Se mantiene el énfasis en uno de los mayores logros alcanzados en la pasada legislatura como es el mantenimiento del equilibrio presupuestario, se insiste en la necesidad de proseguir con las reformas estructurales para liberalizar y, así, dinamizar sectores protegidos, se expresa la intención de reforzar los mecanismos y la eficacia en la defensa de la competencia, y se añade con mayor vigor el objetivo de alcanzar mayores aumentos en la productividad. Todo ello enlaza con, e incluso mejora, lo formulado en presupuestos anteriores. Lo mejora, sin duda, en la eliminación de la ley de Acompañamiento.

Pero los PGE2005 también comparten con sus predecesores muchas de las características menos afortunadas, señaladas en su momento por el Círculo de Empresarios. Y, como en el caso de la filosofía y los objetivos, también estas características menos afortunadas se amplifican en los PGE2005 en relación con sus predecesores. Comparten con sus predecesores la previsión de elevadas tasas de crecimiento del gasto en epígrafes en los que la eficacia del gasto público y, por lo tanto, la utilidad y la oportunidad de esas elevadas tasas de crecimiento es cuestionable. Ejemplo de ello es el fuerte aumento previsto en los PGE2005 para el gasto en la política de vivienda.

Comparte con ellos, asimismo, unos elevados volúmenes de inversión pública en proyectos cuya eficiencia y rentabilidad sociales, no han sido suficientemente estudiadas ni demostradas.

Y comparte, por último, elevados créditos y tasas de crecimiento en algunos epígrafes de lo que se denomina “gasto social”, tales como las dotaciones para incapacidad laboral o la dotación para desempleo, que continúan reflejando en los PGE2005 tasas de crecimiento que no guardan sintonía con los factores (salud, accidentalidad, desempleo, etc.) de los que dependen. En otros epígrafes, como las políticas activas de empleo, las tasas de crecimiento no se corresponden con su efectividad, control y resultados. Y en otros, como las pensiones, se observan en los PGE2005 los mismos trazos básicos que en años anteriores, tales como la tasa de revaluación en el entorno del IPC, el incremento relativo en las pensiones mínimas, y la consiguiente continuación del cierre del abanico al acercarse las pensiones medias y máximas a la mínima.

Así pues, los PGE2005 comparten con sus predecesores muchos rasgos, buenos y malos, generalmente aumentados. Precisamente por ello, el balance de la comparación con los presupuestos anteriores no es favorable a los PGE2005, por cuanto las mejoras se concentran en la filosofía mientras que aquello que deriva a peor se concentra en las cifras.

Existe pues, en los PGE2005, una cierta falta de correspondencia entre la filosofía y los objetivos, por un lado, y las cifras presupuestadas y los propios antecedentes de actuación del Gobierno, por otro, de lo que se desprende la impresión de que los PGE2005 han terminado por dar acomodo a unas cifras de gasto más abultadas que las previstas al redactar su filosofía y objetivos. El hecho de que estos presupuestos lleguen al Parlamento sin haber asegurado aún una mayoría suficiente para su aprobación tiende a reforzar esa impresión, a la vez que hace temer que se profundice.

Se desprende, asimismo de los PGE2005, la impresión de que han debido también acomodarse las cifras de ingresos –y la base de crecimiento económico de la que derivan- con objeto de mantener un saldo equilibrado en las Administraciones Públicas a pesar de la inflación de los gastos.

2. Situación económica y previsiones de los PGE2005

El cuadro macroeconómico sobre el que se fundamentan las estimaciones de los PGE2005 prevé para la economía española un crecimiento en términos reales del 3%, que se traduce en un crecimiento nominal del 6,3% dado que la variación en el deflactor del PIB se ha estimado en un 3,2%. La estimación del crecimiento real resulta de un crecimiento estimado de la demanda interna del 3,4%, y de una aportación neta negativa de 0,6 puntos por parte del sector exterior.

Cuadro nº 1

ESCENARIO MACROECONÓMICO PARA 2003-2005

Variación en % sobre mismo periodo del año anterior, salvo indicación en contrario

Conceptos	2003	2004	2005
PIB por componentes de demanda (% de variación real)			
Gasto en consumo final nacional	3,1	3,4	3,3
Gasto en consumo final de los hogares (a)	2,9	3,2	3,2
Gasto en consumo final de las AAPP	3,9	4,0	3,5
Formación bruta de capital	3,4	3,8	4,0
Formación bruta de capital fijo	3,2	3,3	4,0
Bienes de equipo y otros productos	1,7	2,2	5,1
Construcción	4,3	4,2	3,2
Variación de existencias (contrib.al crec. del PIB)	0,1	0,1	0,0
Demanda interna	3,2	3,5	3,4
Exportación de bienes y servicios	2,6	4,8	6,4
Importación de bienes y servicios	4,8	6,9	7,3
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-0,8	-0,9	-0,6
PIB	2,5	2,8	3,0
Deflactor del PIB	4,0	3,4	3,2

(a) Incluye a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro de los hogares)

Fuente: Ministerio de Hacienda y PGE 2005

El crecimiento del 3% previsto en términos reales para el PIB en 2005 es idéntico al que previeron los PGE2004 y 2003 y prácticamente igual al previsto en los PGE 2002. En ninguno de esos tres años logró alcanzarse el crecimiento real previsto en los Presupuestos, y es de temer que tampoco llegue a cumplirse en 2005, especialmente si se tiene en cuenta que las estimaciones de los PGE2005 fueron elaboradas en el mes de julio en función de la información disponible entonces, que arrojaba datos mejores, y unos precios del petróleo en el mercado de futuros notablemente inferiores a los vigentes actualmente, e incluía previsiones por parte de diversos organismos internacionales superiores a las que mantienen en la actualidad.

Al analizar los PGE2004, el Círculo de Empresarios señalaba que las previsiones del cuadro macroeconómico para 2004 parecían no pecar del exceso de optimismo que había caracterizado las anteriores, si bien pensaba que la demanda interna podría crecer algo más de lo previsto en los Presupuestos, mientras que la contribución del sector exterior parecía inevitable que fuese notablemente más negativa que lo reflejado entonces en el cuadro macroeconómico. Así ha sido finalmente y, aunque la demanda interna efectivamente parece algo por encima de lo previsto al elaborar los PGE2004, el crecimiento real del PIB se situará en 2004 alrededor del 2,8%, unas dos décimas por debajo de lo esperado.

En 2005 es probable que la contribución del sector exterior vuelva a ser bastante más negativa que lo previsto en el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos, pero es improbable que la demanda interna vuelva a superar lo previsto en ellos.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el saldo exterior va a situarse en 2004 en el entorno del 0,9% de contribución negativa al crecimiento del PIB, previéndose en él que dicho impacto negativo se reducirá a 0,6 puntos en 2005.

Como puede observarse en el cuadro nº 2, que recoge las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral, el sector exterior viene teniendo en la primera mitad de 2004 una contribución negativa superior al punto porcentual, viene aumentando en los tres últimos trimestres disponibles, y no presenta signos de mejora rápida, ya que las exportaciones de bienes y servicios muestran una evolución incierta, aunque ciertamente superior a la de 2003, mientras que las importaciones sufren una clara tendencia a la aceleración.

De confirmarse, por lo tanto, el crecimiento de la demanda interna previsto en los PGE2005, que es del 3,4% y, especialmente si el crecimiento de la inversión en bienes de equipo se situara en el entorno previsto en el cuadro, debería esperarse que continuara la aceleración de las importaciones, aceleración en la que es improbable que le acompañen con suficiente intensidad las exportaciones. Debe, por lo tanto, esperarse

que la contribución negativa del sector exterior al crecimiento del PIB vuelva a situarse en 2005 en el entorno, si no por encima, del punto porcentual.

Cuadro nº 2

CONTABILIDAD NACIONAL TRIMESTRAL

Variación interanual en %, a precios constantes de 1995, datos corregidos de efectos estacionales y de calendario

Conceptos	2002	2003	2004 (1)	2003				2004	
				I	II	III	IV	I	II
DEMANDA									
Gasto en consumo final	3,1	3,1	3,5	3,1	2,9	3,2	3,2	3,6	3,4
Gasto en hogares e ISFLSH (2)	2,9	2,9	3,3	2,9	2,7	3,0	2,9	3,3	3,2
Gasto de las AA.PP.	4,1	3,9	4,3	4,0	3,5	3,8	4,2	4,3	4,3
Formación bruta de capital fijo	1,7	3,2	3,3	3,4	3,6	3,1	2,6	2,7	3,9
Bienes de equipo	-5,4	1,0	1,8	1,7	1,7	1,0	-0,3	-0,4	4,0
Otros productos	3,0	3,0	2,8	3,4	3,3	2,9	2,4	2,8	2,9
Construcción	5,2	4,3	4,2	4,2	4,6	4,1	4,2	4,3	4,2
Variación de existencias (3)	0,0	0,1	0,2	-0,8	-0,2	0,9	0,4	0,2	0,2
Demanda interna	2,8	3,2	3,6	2,4	2,8	4,1	3,5	3,5	3,8
Exportaciones	1,2	2,6	5,1	1,9	3,9	3,1	1,6	5,5	4,7
Importaciones	3,1	4,8	8,0	2,8	4,7	7,9	3,7	7,8	8,1
Demanda externa neta (3)	-0,6	-0,8	-1,1	-0,4	-0,4	-1,6	-0,8	-1,0	-1,3
OFERTA									
Agricultura y pesca	1,7	-1,4	0,1	-2,9	-1,7	-1,2	0,5	1,0	-0,8
Industria	0,6	1,3	2,2	1,9	1,3	0,6	1,2	1,9	2,4
Energía	0,9	1,3	0,8	0,3	0,9	2,9	1,2	-0,8	2,3
Construcción	5,2	4,3	3,5	4,4	5,1	4,1	3,5	3,6	3,4
Servicios	2,3	2,4	3,0	1,9	2,2	2,6	2,7	3,2	2,9
Mercado	2,2	2,1	3,0	1,5	2,1	2,4	2,4	3,1	2,8
No mercado	2,7	3,3	3,3	3,1	2,8	3,3	3,9	3,4	3,2
PIB pm	2,2	2,5	2,6	2,1	2,5	2,6	2,8	2,7	2,6

(1) Primer semestre

(2) Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

(3) Contribución al crecimiento del PIB, en puntos porcentuales

Fuente: INE (SEC-95) y PGE 2005

Es evidente que un entorno exterior más favorable podría llevar finalmente a las tasas de crecimiento económico hacia niveles más cercanos a los previstos en los PGE2005, pero no puede decirse que el escenario previsto en ellos tienda al pesimismo, y existe el riesgo de que intervengan factores que podrían ralentizar el crecimiento, principalmente en Japón y Europa continental, antes de que alcanzara tasas importantes.

Las economías de Europa continental muestran signos de haber comenzado a salir del letargo en que hace años se sumieron. Tras un período de atonía tan prolongado, algunos países podrían llegar a mostrar tasas de crecimiento considerables en los primeros tramos de su recuperación, que no llegarán a mantener una intensidad sostenida si no se acometen las reformas estructurales que se vienen retrasando. Asia experimenta un intenso crecimiento, especialmente en China y la India, y con ciertos

signos de que Japón podría estar comenzando a despertar tras más de una década de atonía. El retraso en las reformas estructurales, especialmente necesarias, en el caso de Japón, en la distribución comercial y el sector financiero, podría volver a frustrar esa recuperación, muy dependiente, por otra parte, de la evolución de la economía americana.

La economía americana ha sido estos últimos años la locomotora del crecimiento del mundo desarrollado, mostrando además unas tasas de crecimiento de la productividad que Europa hace décadas que no alcanza. Aunque en el curso del próximo año la tendencia puede cambiar, lo cierto es que actualmente su tasa de crecimiento, aun manteniéndose relativamente elevada, está flexionando a la baja.

Por su parte, la demanda interna que prevén los PGE2005 podría llegar a crecer de acuerdo con lo previsto en el cuadro macroeconómico, pero varios factores amenazan con reducir el ritmo de crecimiento previsto, que podría además descomponerse de forma algo diferente.

Uno de esos factores es el precio del petróleo. En los PGE2005 se parte de la hipótesis de un precio medio de 33,5\$/barril en el curso del año 2005. De no cumplirse y situarse finalmente el precio medio del barril de petróleo significativamente por encima de esa cifra (al escribir estas líneas dicho precio ha llegado a superar los 50\$/barril), sería difícil que diversos elementos de la demanda, en particular el consumo real de los hogares, no crecieran por debajo del ritmo previsto.

Otro de esos factores es la posible alza de los tipos de interés en el área del euro. La inversión industrial, el consumo de los hogares, la adquisición de viviendas, etc., verían notablemente reducidas sus posibilidades de crecer a los ritmos previstos en el cuadro macroeconómico en caso de producirse un alza de los tipos de interés algo más intensa o mas rápida de lo apuntado.

Por último, hay otros factores que generan inquietud y tienden a aumentar el grado de incertidumbre. Los atroces asesinatos del 11 de marzo han contribuido, en el orden económico, a deteriorar la confianza de los agentes así como a frenar, en alguna medida, actividades como el turismo, contribuyendo a ralentizar la exportación de servicios. Y

quiérase o no, un cambio de Gobierno en circunstancias tan dramáticas y un vuelco en política exterior como el que se ha producido no contribuyen a disminuir el grado de incertidumbre en el que se desenvuelven los agentes económicos.

Por su parte, el permanente cuestionamiento de la forma de Estado contribuye claramente a frenar iniciativas de inversión y a aumentar el grado de incertidumbre. El Círculo de Empresarios ha señalado en un documento reciente que una eventual reforma de los Estatutos de autonomía podría tener, dependiendo de la solución que se adoptase, costes económicos considerables en términos de crecimiento y bienestar.¹

Todos los factores señalados en los párrafos precedentes, y en los dos últimos en particular, pesan especialmente a la hora de tomar decisiones de inversión, sobre todo en bienes de equipo. La estimación que de su crecimiento se hace en el cuadro macroeconómico, +5,1%, parece en exceso optimista y viene soportada únicamente por un crecimiento del 4% en el segundo semestre de 2004 que muy bien pudiera ser puntual, ya que viene precedido de tasas negativas o notablemente inferiores.

Por todo ello, aunque seríamos los primeros en felicitarnos y en felicitar al Gobierno si el crecimiento real de la demanda interna alcanzase el ritmo previsto en el cuadro macroeconómico, parece más probable, a la vista de los factores enumerados, que crezca algunas décimas por debajo del 3,4%. Si además, como creemos probable, el saldo exterior resultara ser notablemente más negativo de lo previsto, el crecimiento del PIB en términos reales podría no llegar en 2005 a aproximarse al entorno del 3% previsto en los PGE2005.

Tampoco parece probable que el deflactor del PIB se reduzca dos décimas en relación a 2004. Más probable es que supere la previsión presupuestada (3,2%) en una magnitud similar a aquella en que lo va a hacer en 2004, unos 0,5 puntos porcentuales. Si así fuese, el mayor crecimiento de precios compensaría, como ha ocurrido en los ejercicios inmediatamente anteriores, un crecimiento real menor del previsto, de forma que el incremento del PIB en términos corrientes se situaría en 2005 en el entorno del 6,3% que estiman los PGE2005.

¹ Véase el documento del Círculo de Empresarios “La cuestión autonómica y la reforma de los Estatutos. Aspectos económicos” de fecha 29 de septiembre de 2004.

3. Los ingresos públicos en los PGE2005

A la hora de estimar la recaudación impositiva, lo decisivo no es el crecimiento real sino el monetario, por lo que, aunque cabe temer que su descomposición entre crecimiento real y de precios sea más desfavorable de lo que presenta el cuadro macroeconómico, de lo comentado en el epígrafe anterior no debería necesariamente desprenderse la necesidad de revisar las estimaciones de recaudación impositiva.

CUADRO n° 3

INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO 2004-2005

Capítulos	Presup. Inicial 2004 (1)	Avance de liquidación 2004		Presupuesto Inicial 2005		? (%) 2005 (E) (7)= (4)/(2)	? (%) 2005 (T) (8)= (5)/(3)
		Estado (2)	Total (*) (3)	Estado (4)	Total (*) (5)		
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	31.974	30.549	47.859	33.703	52.205	10,3	9,1
Impuesto sobre Sociedades	24.109	24.773	24.773	27.901	27.901	12,6	12,6
Impuesto sobre la renta de no residentes	1.124	1336	1336	1.124	1.202	-10,0	-10,0
Cuota de derechos pasivos	819	835	835	851	851	1,9	1,9
Otros	61	38	38	32	32	-15,8	-15,8
I. Impuestos directos	58.087	57.531	74.841	63.689	82.191	10,7	9,8
Impuesto sobre el Valor Añadido	27.490	28.466	43.849	30.015	47.602	5,4	8,6
Impuestos Especiales	9.996	9.889	17.652	10.413	18.510	5,3	4,9
Alcohol y bebidas derivadas	493	478	852	559	876	5,3	4,9
Hidrocarburos	5.991	5.991	10.164	6.191	10.449	3,3	3,3
Labores del tabaco	3.384	3.279	5.567	3.545	6.000	8,1	7,8
Otros	2.350	2.575	2.575	2.623	2.623	1,9	1,9
II. Impuestos Indirectos	39.836	40.930	64.076	43.051	68.735	5,2	7,3
I a II. INGRESOS IMPOSITIVOS	97.923	98.461	138.917	106.740	150.926	8,4	8,6
III a VII. RESTO DE INGRESOS	12.573	12.655	12.655	10.852	10.852	-14,2	-14,2
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	110.496	111.116	151.572	117.592	161.778	5,8	6,7

(*) Antes de descontar las Participaciones de las Administraciones territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales

(**) Avance de liquidación total de 2004 / recaudación total realizada en 2003

Fuente: PGE 2005

Los cuadros n° 3 y 4 reflejan la recaudación estimada en los PGE2005 así como la previsión de recaudación por los principales impuestos. Como puede observarse, la recaudación impositiva, así como la de las tres principales figuras impositivas (IRPF, Sociedades e IVA) crecen, en la estimación que de ellas se hace en los PGE2005, a un ritmo superior al previsto para el crecimiento monetario del PIB.

El Gobierno da una serie de razones para justificar que la recaudación impositiva crezca a un ritmo superior a aquél en que lo hace el PIB monetario. Son casi todas ellas

razones plausibles, pero que no informan acerca del grado y de la magnitud en que es razonable esperar que lo sobrepase.

CUADRO n° 4

INGRESOS ANTES DE CESIÓN A EETT

Capítulos	Avance Liquidación 2004	Presupuesto inicial 2005 (2)	? (%)
INGRESOS IMPOSITIVOS	138.917	150.926	8,6
IRPF	47.859	52.205	9,1
I SOCIEDADES	24.773	27.901	12,6
IVA	43.849	47.602	8,6
I ESPECIALES	17.652	18.510	4,9
Otros	4.784	4.708	-1,6
INGRESOS NO IMPOSITIVOS	12.655	10.852	-14,2
INGRESOS NO FINANCIEROS	151.572	131.778	6,7

Fuente: PGE 2005

Extrañan, sin embargo, algunas de las cifras previstas, especialmente por lo que respecta al Impuesto de Sociedades, cuya recaudación se estima que crezca un +12,6%, es decir, casi el doble que el PIB monetario en un contexto de desaceleración de los beneficios empresariales, al IVA, cuyo un crecimiento esperado es del 8,6%, y al IRPF (9,1%), que crece a una tasa que es casi vez y media la del PIB, y no es fácil comprender por qué mecanismos se llegan a estimar ritmos tan superiores al del PIB. Y extraña también que la recaudación por impuestos especiales, entre los que se encuentran aquellos cuyos tipos impositivos se han elevado, como es el caso del tabaco y al alcohol, aumente a un ritmo bastante inferior al de los anteriores.

Lo que sí parece claro, a la vista del cuadro n° 5, es que, con estimaciones del crecimiento monetario del PIB bastante semejantes en los PGE de los últimos cinco años, la previsión de crecimiento de los ingresos tributarios es en los PGE2005 notablemente superior al promedio de la anterior legislatura, tanto en lo que respecta a la recaudación impositiva como a la referida a cada uno de los impuestos principales.

Cuadro nº 5

PREVISIONES EN LOS PGE 2002 - 2005

Previsiones	Tasas de variación					
	PGE2002	PGE2003	PGE2004	Promedio 2002-2004	PGE2005	Diferencias
PIB real	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0
Deflactor	2,9	2,8	2,9	2,9	3,2	0,3
PIB monetario	5,9	5,9	6,0	5,9	6,3	0,4
IRPF	8,0	2,7	5,5	5,4	9,1	3,7
I s/ Sociedades		7,0	8,8	7,9	12,6	4,7
IVA	5,5	8,4	7,9	7,3	8,6	1,3
total recaudacion impositiva		5,5	6,9	6,2	8,6	2,4

Fuente; PGE de los años señalados

Es cierto que en la pasada legislatura se pusieron en marcha diversas reformas que afectaron a la recaudación impositiva, quebrando en algún punto la evolución de sus series, por lo que la comparación con el período pudiera resultar algo sesgada. Pero no es menos cierto que, para todas las figuras impositivas importantes, los PGE2005 prevén elasticidades con respecto al PIB superiores a las registradas en cualquiera de los años anteriores, incluidos aquellos que no se vieron afectados por reformas.

De lo anterior no se deduce necesariamente que las previsiones de recaudación estén sobreestimadas en los PGE2005, pero sí que se ha abandonado la práctica, señalada por el Círculo de Empresarios en su momento², de subestimar sistemáticamente la recaudación. Dicha práctica permitió en la pasada legislatura disponer de un colchón de seguridad para el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario. En los PGE2005 dicho colchón no existe, lo que implica que cualquier desviación desfavorable en ingresos o gastos públicos se traducirá en la consecución de un déficit en 2005.

Con la relajación de las exigencias impuestas por la Ley de Estabilidad dicho déficit tenderá a aparecer inicialmente en algunas de las Comunidades Autónomas tendiendo a arrastrar tras de sí al saldo del “Estado”, cuyo porcentaje de los ingresos totales no financieros se reduce en dos puntos en relación al previsto en los PGE del año en curso.

² Véanse por ejemplo los documentos del Círculo de Empresarios “PGE 2003: continuidad presupuestaria con reformas pendientes” de fecha 15 de octubre de 2002 y “Unos presupuestos de fin de Legislatura” de fecha 14 de octubre de 2003.

Hay que aplaudir que se deflacte la tarifa del IRPF, pero no cabe otro remedio que lamentar que se haga al 2%, una tasa muy inferior al aumento del salario mínimo interprofesional y las pensiones mínimas, e inferior también a la tasa de revisión de la pensión media y también, sin duda, a la previsión de inflación medida por la evolución esperada del IPC. También es de lamentar que junto a las bases tributarias, no se hayan revisado las deducciones, lo que hace que el impacto global de la deflactación, un 0,11% de la recaudación estimada por este impuesto, sea casi despreciable.

Lo exiguo de dicho efecto queda reflejado en el cuadro nº 6, que recoge los beneficios fiscales. Como puede observarse, el importe estimado de los beneficios fiscales aumenta en un 8,6% en relación al Presupuesto anterior, tasa prácticamente idéntica al incremento presupuestado para la recaudación impositiva, concentrándose el incremento más en la imposición indirecta (9,6%) que en la directa, dos puntos menor.

CUADRO nº 6
PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES PARA EL AÑO 2005 POR TRIBUTOS Y CONCEPTOS

<i>millones de euros</i>		
Conceptos	Importe	? (%) 2005 / 2004
1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	14.719,53	6,0
Reducciones en la base imponible	7.128,72	6,6
Rendimientos del trabajo	5.577,05	1,9
Aportaciones a planes de pensiones	1.356,32	12,1
Sobre arrendamientos de vivienda	195,35	--
Deducciones en la cuota	3.708,28	2,2
Vivienda habitual	3.076,34	1,1
Maternidad	631,94	8,4
2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	692,48	-2,2
3. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	13,13	-27,5
4. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	4.220,42	15,9
5. IMPUESTOS DIRECTOS (1) + (2) + (3) + (4)	19.645,56	7,6
6. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	20.007,14	9,9
7. IMPUESTO SOBRE PRIMAS DE SEGUROS	276,93	13,8
8. IMPUESTOS ESPECIALES	1.256,92	4,2
9. IMPUESTOS INDIRECTOS (6) + (7) + (8)	21.540,99	9,6
10. TASAS	21,97	-22,3
11. TOTAL BENEFICIOS FISCALES (5) + (9) + (10)	41.208,52	8,6

Fuente: PGE 2005

Por lo que respecta a los beneficios fiscales en el IRPF, el efecto de no haber revisado las deducciones queda reflejado en el escaso incremento de epígrafes tales como los rendimientos del trabajo o la vivienda habitual, que representan casi el 60% del total. Puede asimismo observarse que aparece en los PGE2005 una línea que recoge un nuevo beneficio fiscal en concepto de “Reducción sobre arrendamiento de viviendas”. Como

se observará más abajo, no deja de resultar sorprendente que se abra un nuevo campo de beneficios fiscales destinados a favorecer la vivienda en alquiler mientras se mantiene una deducción de mucho mayor volumen que privilegia a la vivienda en propiedad frente a la de alquiler.

4. El gasto del Estado en los PGE2005

En los PGE2005 se prevé un aumento total del gasto no financiero del “Estado” del 6,2%, tasa similar al crecimiento previsible del PIB monetario por lo que no comporta, de no sufrir correcciones al alza en su tramitación parlamentaria o desviaciones en su ejecución, un aumento del peso del gasto público en el conjunto de nuestra economía. Es, no obstante, superior en 1,1 puntos, a la tasa en que aumentaba el gasto en los Presupuestos del año anterior.

CUADRO 7

Capítulos	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO			PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS		
	Presupuesto inicial 2004 (1)	Presupuesto inicial 2005 (2)	? (%) (2)/(1)	Presupuesto inicial 2004 (3)	Presupuesto inicial 2005 (4)	? (%) (4)/(3)
I. Gastos de personal	19.485,85	20.438,85	4,9	24.216,02	25.343,39	4,7
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	2.739,75	2.924,42	6,7	6.512,37	6.795,79	4,4
III. Gastos financieros	19.046,55	19.292,77	1,3	19.148,09	19.333,88	1,0
IV. Transferencias corrientes	58.859,29	63.708,57	8,2	150.731,00	162.596,82	7,9
OPERACIONES CORRIENTES	100.131,45	106.364,60	6,2	200.607,95	202.935,11	6,7
V. Fondo de contingencia	2.345,20	2.490,52	6,2	2.345,20	2.490,52	6,2
VI. Inversiones reales	7.610,96	8.770,70	15,2	10.523,84	11.656,64	10,8
VII. Transferencias de capital	7.172,44	6.899,94	-3,8	7.042,24	6.698,30	-4,9
OPERACIONES DE CAPITAL	14.783,40	15.670,64	6,0	17.566,08	18.354,94	4,5
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	117.260,04	124.525,76	6,2	220.519,23	234.915,33	6,5
VIII. Activos financieros	6.532,28	7.782,76	19,1	10.858,13	14.558,12	34,1
IX. Pasivos financieros	33.368,93	30.070,39	-9,9	33.586,17	30.289,35	-9,8
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	39.901,21	37.853,15	-5,1	44.444,30	44.847,47	0,9
TOTAL PRESUPUESTO	157.161,29	162.378,91	3,3	264.963,53	279.762,81	5,6

Fuente: PGE 2005

Como puede observarse en el cuadro nº 7, los gastos corrientes crecen a una tasa algo superior a los de capital, algo que no ha sido frecuente en el pasado reciente. Entre los gastos corrientes, los gastos de personal aumentan en un 4,9%, tasa que es producto de un aumento del 3,7% en el personal activo y de un incremento del 7,1% en “Clases pasivas”, lo que sugiere dos comentarios:

?? El primero es que el incremento previsto en el gasto por personal activo es sólo unas décimas superior a la revisión de salarios anunciada, que es del 3%. Teniendo en cuenta que determinados colectivos, principalmente entre la judicatura y las fuerzas de seguridad, obtendrán crecimientos medios superiores a esa tasa, queda muy poco espacio para acomodar promociones o personal nuevo. Aunque, como se desprende del cuadro n° 8 el “Estado”, en la acepción que a ese término se da en los PGE, es el único estamento del sector público cuyo personal no crece, no cabe, por lo tanto excluir que el gasto de personal activo crezca finalmente a una tasa superior a la presupuestada.

CUADRO n° 8

ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO

Años	<i>Miles aprox.</i>					
	Admón. Central	Seg. Social	Com.Autónoma	Admón. Local	Em. E Inst Públicas	Otras y no clas.
1990	583	317	468	403	434	4
1991	589	327	506	435	408	10
1992	595	336	485	415	400	2
1993	579	329	528	413	356	6
1994	569	307	534	412	326	5
1995	595	344	545	394	347	6
1996	606	370	595	418	335	3
1997	633	392	622	45	259	6
1998	584	353	655	476	220	4
1999	553	364	721	478	223	4
2000	506	401	841	512	227	8
2001	551	383	903	521	194	13
2002	511	315	1012	512	199	23
2003	511	306	1120	562	201	19

Fuente: INE y elaboración propia

?? El segundo, que tiene antecedentes previos a de los PGE2005 es que el gasto por personal activo es ya menos del doble que el de “Clases Pasivas”. Si las percepciones fuesen iguales en ambos colectivos, ello representaría que existirían 1,8 “cotizantes” por cada jubilado de la Administración. Puesto que la percepción media de un jubilado es bastante inferior a los emolumentos medios del personal activo, es de suponer que dicha relación estará situada por debajo de 1,5, y de ello se infiere que el sistema de pensiones de los funcionarios públicos tiene los mismos problemas de fondo, acaso aún más graves, que el sistema de la Seguridad

Social y, como este último, supone también una deuda contingente de elevada magnitud que la normativa no obliga a explicitar.

Los gastos corrientes en bienes y servicios aumentan, en la previsión de los PGE2005, un 6,6%, tasa muy superior a la del gasto de personal –con la que normalmente guarda una relación más estrecha-, y que representa un crecimiento algo mayor que el del PIB, y el de los gastos totales y corrientes, por lo que no parece suficientemente justificada. Por su parte, las transferencias corrientes crecen a una tasa incluso superior, el 8,2%, crecimiento que en este caso viene explicado principalmente por el rápido aumento de las transferencias del “Estado” a las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, así como por el incremento en la aportación española a los fondos de la Unión Europea, que están relacionados con el incremento de la recaudación por el IVA.

Como se señalaba más arriba, los gastos de capital aumentan un 6,0% en relación a los Presupuestos de 2004, tasa que resulta de un aumento del 15,2% en las inversiones reales y una disminución del 3,8% en las transferencias de capital. Como se explica en el propio cuadro nº 7, tomado de los PGE2005, la notable diferencia entre ambas tasas se debe principalmente a que el Estado ha asumido la conservación y mantenimiento de la red ferroviaria convencional, que hasta ahora asumía RENFE con transferencias del Estado. Sin el efecto de esa reclasificación, ambas líneas aumentarían a tasas mucho más próximas entre sí, del 6,1% y del 6,4% respectivamente.³

En cuanto al servicio de la Deuda Pública, los PGE2005 estiman el pago de intereses en 19.272 millones de € lo que representa un aumento del 0,6% en relación a los presupuestos anteriores. La inercia que se deriva de las emisiones largas, podría ayudar a que no se sobrepasaran las cifras presupuestadas, pero esta es una partida en la que va a ser inevitable, en un escenario de tipos de interés más tensionado que en el pasado inmediato, ver crecer sustancialmente las cifras, especialmente a medida que el Estado asuma la deuda generada por Empresas y Entes Públicos.

³ No es posible que las tasas de crecimiento de los dos componentes de una suma sean ambas superiores al crecimiento del total de ambos, por lo que debe de haberse deslizado algún pequeño error matemático en la corrección del efecto comentado.

5. Los principales epígrafes del gasto público

Para analizar la evolución de los principales epígrafes del gasto público consolidado es útil agruparlos por categorías, examinando, por un lado, la evolución del gasto en lo que se puede denominar como servicios públicos básicos, y por otro aquellos gastos más directamente relacionados con los principales objetivos señalados por el Gobierno, que en los PGE2005 pueden resumirse en el gasto social y en el impulso a la productividad.

5.1. Servicios públicos básicos

El gasto en servicios públicos básicos aumenta en los PGE2005 a la misma tasa, el 6,2%, que el gasto consolidado total, por lo que no varía su peso en el mismo. Por encima de esa media crecen dos epígrafes, justicia y seguridad, mientras que otros dos, defensa y política exterior crecen menos que la media.

Cuadro nº 9

PGE2005; GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

Políticas	<i>millones de euros</i>		
	Presupuesto inicial 2004	Presupuesto inicial 2005	? (%) (2)/(1)
Justicia	1.091,16	1.184,97	8,6
Defensa	6.498,76	6.794,17	4,5
Seguridad ciudadana e inst. penitenciarias	6.035,94	6.499,05	7,7
Política Exterior	1.092,94	1.156,64	5,8
TOTAL SERVICIOS PÚBL. BÁSICOS	14.718,80	15.634,83	6,2

Fuente: PGE 2005

El gasto en **Justicia** aumenta un 8,6%, continuando en la línea de mejoras de la justicia iniciada hace ya algunos años, que se concretan en mejoras de dotaciones, organizativas y de remuneración. El buen funcionamiento de la justicia es un elemento básico, no sólo del Estado de Derecho, sino también para el desenvolvimiento de la actividad económica, en el que la seguridad jurídica es un elemento fundamental. Como señalaba el Círculo de Empresarios en un documento publicado el pasado año⁴, los principales puntos negativos en el funcionamiento de la justicia se observaban en su lentitud y en lo

⁴ Véase el documento del Círculo de Empresarios "Justicia, Economía y Empresa" de septiembre de 2003.

poco predecible de las sentencias, que derivan de la escasa formación y especialización en asuntos empresariales del colectivo de jueces y de la falta de gestión adecuada de los recursos en la administración de justicia. Los esfuerzos presupuestarios que vienen realizándose en los últimos años (en los anteriores PGE el aumento en los gastos de justicia fue también superior al 7,5%), de mantenerse las tendencias iniciales, que no son descorazonadoras, deberían ir rindiendo fruto, lo que será motivo de celebración.

El gasto en **seguridad ciudadana** aumenta un 7,7%, también por encima de la media, como ya ocurriera el pasado presupuesto, en que creció un 6% frente a una media del 5,1%. El incremento se destina fundamentalmente a mejorar las dotaciones, plantillas y retribuciones de las fuerzas de seguridad y en el ámbito penitenciario, previéndose asimismo la implantación del DNI electrónico y el permiso de conducir por puntos. En el momento actual no es preciso resaltar la necesidad de contar con unos mecanismos de seguridad eficaces, cuidando que los recursos se utilicen de forma eficiente.

Los dos epígrafes que crecen por debajo de la media son **defensa** y política exterior. El aumento presupuestado en defensa, del 4,5%, es igual al previsto en los PGE anteriores. Pierde, en cambio, más peso dentro del conjunto del gasto consolidado, puesto que dicha tasa era en los anteriores presupuestos inferior en 0,6 puntos a la del gasto total mientras que en los PGE2005 es 1,7 puntos inferior, pérdida que, como el Círculo de Empresarios viene señalando en los últimos años, podría no asegurar el desarrollo de unas fuerzas armadas profesionales en consonancia con los efectivos señalados por Ley.

El aumento en **política exterior** viene motivado principalmente por el incremento en las dotaciones destinadas al área de Cooperación para el Desarrollo, área en la que es especialmente oportuno extremar el cuidado en que los fondos lleguen a emplearse para los fines previstos y no se desvíen hacia otros canales que la corrupción en muchos de los países de destino mantiene siempre bien abiertos.

5.2. El gasto social

El gasto social representa en los PGE2005 el 50,1% del gasto consolidado, justo por encima de la mitad del mismo que ya había rozado en los PGE2004, en los que representaba el 49,4%. Por importes, el principal epígrafe del gasto social son las pensiones que, junto con todos los epígrafes relacionados con el sistema de pensiones, son examinadas más abajo en el apartado del sistema de la Seguridad Social. Tras él, por orden de magnitud, se sitúan los siguientes:

Cuadro nº 10

PGE2005; GASTO SOCIAL

Políticas	<i>millones de euros</i>		
	Presupuesto inicial 2004	Presupuesto inicial 2005	? (%) (2)/(1)
Desempleo	11.088,52	12.688,22	14,4
Otras prestaciones sociales	9.872,12	10.656,23	7,9
Fomento del Empleo	5.827,98	6.233,19	7,0
Servicios Sociales y promoción social	1.132,97	1.197,16	5,7
Acceso a la vivienda	663,02	878,61	32,5
Sanidad	3.572,40	3.648,38	2,1
Educación	1.524,66	1.615,52	6,0
Cultura	875,79	932,83	6,5
TOTAL PARCIAL	34.557,46	37.850,14	9,5
TOTAL GASTO SOCIAL	114.211,04	125.047,77	9,5

Fuente: PGE 2005

?? El gasto en **desempleo**, para cuyo importe los PGE2005 presupuestan un incremento del 14,4%. Los PGE2005 explican dicho porcentaje por la actualización monetaria de las prestaciones, por la variación de los colectivos objeto de protección y por el incremento de los porcentajes aplicables al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) que fue creado por Real Decreto-Ley el pasado mes de junio “para la regulación de la racionalización del Salario Mínimo Interprofesional”⁵ (SMI), pese a haberse afirmado en su momento que los efectos de la revisión del SMI efectuada por ese mecanismo de urgencia no se trasladarían a otros epígrafes del gasto social.

⁵ Citado del “libro amarillo” de presentación del proyecto de PGE2005, página 76.

Nada habría que objetar a un crecimiento elevado si las previsiones lo justificaran, pero no alcanza a comprenderse, si se compara con la evolución prevista del PIB y la previsión de creación de 300.000 nuevos empleos, que el gasto por desempleo aumente a una tasa tan elevada. Tampoco se entiende que se proponga una tasa de crecimiento de ese calibre, sin que ni siquiera se plantee ni mencione la necesidad de asegurar que las percepciones se adecuen a lo previsto normativamente, evitando el fraude que proviene de percepciones no justificadas, ausencia de voluntad de búsqueda de empleo, rechazo de ofertas, etc. Por regla general, aumentar abundantemente las dotaciones sin reforzar los mecanismos de control que aseguren que éstas cubren los fines previstos, durante el tiempo y en las condiciones previstas por la normativa, implica aceptar que buena parte del incremento acabará destinado a fines distintos a los establecidos.

?? El gasto en **otras prestaciones sociales**, que aumenta también a un ritmo notable, el 7,9%. El incremento proviene principalmente de dos de los mayores componentes de éste grupo, la prestación por maternidad, que supone algo más del 10% del total y aumenta en un 11,6%, y los subsidios por incapacidad temporal, que representan más del 55% del total y aumentan en el 11,5%.

La tasa de crecimiento de los **subsidios por incapacidad temporal** es algo menor que la que se desprendía de los PGE de los años anteriores, que fue del 14,9%, si bien continúa siendo elevada. Como consecuencia de ese crecimiento continuado, el importe de los citados subsidios prácticamente se ha duplicado en sólo seis ejercicios, de 1999 a 2005⁶. Tamaño incremento solo podría estar justificado si en esos años España hubiera pasado, escalando rápidamente posiciones, a figurar entre los países con peor salud y mayor siniestralidad del mundo, con un empeoramiento fulgurante de ambos índices. Por fortuna, no ha sido ese el caso, por lo cual un incremento tan rápido solamente puede venir ocasionado por el alargamiento injustificado de las bajas, es decir, de la escasa sensibilidad al gasto de las instancias públicas de salud. Año tras año los PGE

⁶ En el Anexo al presente documento se actualiza el cuadro, presentado ya con este mismo motivo hace un año, en el documento del Círculo de Empresarios “Unos presupuestos de fin de Legislatura” de fecha 14 de octubre de 2003.

parecen no sólo consentirlo, sino incluso alimentarlo con cifras superiores. Cierta o no, esa es la impresión que se desprende, y no es una impresión edificante.

?? A las **políticas activas de empleo** se destinan en los PGE2005 dotaciones que suman 6.233 millones de euros, con un incremento del 7,0% en relación a los presupuestos anteriores. Aunque este incremento es notablemente inferior al de las partidas anteriores, se echa en falta, como en ellas, la mención del ánimo de mejorar el grado de eficiencia y de control del gasto. Recuérdese que algunas de estas políticas, de las que el Círculo de Empresarios decía al analizar los PGE2003 que “incluye rúbricas de muy dudosa efectividad y reputación, que son fuente de un voluminoso fraude, del despilfarro de cuantiosos recursos, y un foco consentido de corrupción”, ha sido objeto de condena por parte las autoridades comunitarias.

?? Bajo el título de “Producción de bienes públicos de carácter preferente” se incluyen tres categorías de gasto que suman 6.195 millones de €, con un incremento del 3,7% sobre el año anterior. La mayor partida dentro de este grupo, es la **Sanidad**, y aquella que registra un menor incremento, si bien éste se eleva al 6,6% en términos homogéneos, una vez ajustado por trasferencias de competencias relativas al Instituto social de la Marina. Una vez transferidas a las CCAA las competencias en esta materia, las partidas que se recogen en los PGE están destinadas fundamentalmente al mutualismo administrativo, y a la política farmacéutica.

El segundo epígrafe es el de **Educación**, ámbito en el cual, tras la transferencia de competencias a las CCAA, las partidas recogidas en los PGE se concentran en becas de estudios, cuyo importe se eleva en un 11,5% y representa más de la mitad del total. Las becas son un instrumento excelente para garantizar el acceso a la educación con independencia de los medios económicos de que se disponga, y son un instrumento eficaz ya que, en contraste con muchos otros instrumentos de fomento, subvencionan directamente a las personas que las utilizan, sin perderse o destinarse a otros fines en instituciones intermedias.

Ahora bien, no está de más recordar en este epígrafe que, para contribuir a mejorar la productividad, es especialmente importante que los alumnos, becados

o no, reciban una educación de calidad que incentive su esfuerzo por superar las asignaturas y el de los centros por atraerlos. Las políticas públicas que frenen la competencia entre los centros de enseñanza, que rebajen los niveles de exigencia y esfuerzo requeridos del alumno, o que impongan planes de estudio rígidos o textos sesgados contribuyen a reducir la calidad de la enseñanza y, con ello, a devaluar las becas.

Por último, el tercer epígrafe del grupo es el de **Cultura**, en el que se recogen actuaciones tales como la ampliación del Museo del Prado, o los programas de archivos y bibliotecas. La partida que muestra un mayor crecimiento es, sin embargo, la de ayudas a la producción cinematográfica, cuya dotación aumenta un 89,2% en relación al ejercicio anterior.

?? El último epígrafe incluido bajo el gasto social es el de **Vivienda**, que es también el que más crece, al aumentar un 32,5% en relación a los presupuestos del año en curso. El grueso de ese crecimiento proviene de la creación de nuevas ayudas al alquiler de viviendas, cuya incongruencia con la política de fomento de la vivienda en propiedad se señaló más arriba. Pero no es sólo incongruente, sino que además es una medida desenfocada y cuya eficacia para el cumplimiento de sus aparentes objetivos es extremadamente débil. Es débil porque, con independencia de que el destinatario de las mismas sea el arrendador o el arrendatario, este tipo de ayudas se trasladan inmediatamente al precio, de tal manera que el efecto final es simplemente que se transfiere dinero del contribuyente al arrendador. Y es desenfocada porque lo elevado de los alquileres viene originado por causas que un gobierno tras otro se resisten a abordar, y que las nuevas ayudas no van a hacer sino acentuar.

Los elevados alquileres se deben a la escasez de oferta de viviendas en alquiler, y ésta es consecuencia de la inseguridad jurídica a la que se enfrentan los propietarios de viviendas que provoca que, aun pudiendo obtener una rentabilidad poniéndolas en alquiler, opten por mantenerlas desocupadas. El número de viviendas afectadas, se estima en unos 3 millones⁷.

⁷ El número de viviendas desocupadas se estima en España en alrededor de 7 millones. De ellas, unos 4 millones o bien no son viviendas urbanas susceptibles de entrar en el mercado de alquileres, o bien permanecen fuera de él por una gran variedad de motivos –personales, familiares, de ocio, etc.- no económicos.

La inseguridad jurídica proviene fundamentalmente de dos causas. La primera y principal es la dificultad y lentitud de los procesos judiciales de desahucio y lanzamiento en caso de impago o para recuperar los daños y deterioros causados a la vivienda. La segunda es la rigidez de la normativa de arrendamientos urbanos, que impone imperativamente a las partes contratantes plazos y condiciones y que debilita el instrumento de seguridad que deberían constituir las fianzas. Buena parte de esas limitaciones están pensadas para proteger al arrendatario, en la idea de que es la parte más débil, una idea que puede ajustarse a la realidad en un mercado con muy pocos oferentes, como el que ha creado la inseguridad jurídica, pero absurda si se crearan las condiciones de seguridad jurídica que podrían añadir hasta 3 millones de viviendas al lado de la oferta.

El dinero, las nuevas ayudas, no van a resolver el problema de los alquileres, pues éste es un problema que no se resuelve con dinero, sino desmontando los mecanismos que convierten el arrendamiento en una actividad jurídicamente desprotegida. Lo mismo ocurre con las medidas que se anuncian para evitar la especulación o la retención de suelo, o aquellas que impulsan la vivienda protegida en propiedad. Todas ellas tienden a hacer aún más abrumadora la intervención de los poderes públicos en el mercado, que es la causante del racionamiento del suelo que conduce a su alto precio, de la discrecionalidad en las recalificaciones, que propicia un ambiente de sospecha de corrupción, o de la utilización de suelo de titularidad pública para la promoción de viviendas en propiedad que constituyen un regalo patrimonial y que compartimentan el mercado.⁸

Puede decirse que el gasto en vivienda condensa la impresión que en términos generales desprende el conjunto del gasto social en los PGE2005. Parece haberse buscado el efecto que pueden producir cifras abultadas y crecimientos elevados, mucho más que la eficacia del gasto en cubrir sus objetivos, su eficiencia en hacerlo al menor coste posible, o el control del mismo. Se trata de una impresión que no es nueva en los PGE2005, pero que es más acentuada en ellos que en los presupuestos de años anteriores.

⁸ Véanse los documentos del Círculo de Empresarios “Liberalización del suelo: una asignatura pendiente” de fecha 17 de octubre de 2001 y “Ante las Elecciones Generales 2004” de fecha 21 de enero de 2004.

5.3. Impulso a la productividad

El impulso de la productividad figura como uno de los principales objetivos de los PGE2005. Los principales componentes de la política de impulso a la productividad que tienen reflejo presupuestario pueden agruparse en tres: las dotaciones en I+D+i; las dotaciones para infraestructuras, y las dotaciones relacionadas con lo que se podría denominar política industrial.⁹

?? Las dotaciones para **Investigación, desarrollo e innovación** en el ámbito civil aumentan un 25,4% en los PGE2005 en relación al año anterior, descendiendo las relacionadas con defensa en un 3,1%. Como el Círculo de Empresarios ha señalado en numerosas ocasiones, no pueden oponerse en principio objeciones al fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. En relación con esta meta, el Documento que un año atrás comentaba los presupuestos mencionaba lo siguiente:

“La cuestión que hay que resolver es si ese gasto es eficiente, es decir, si se podrían alcanzar los mismos resultados con menor aporte de recursos, y si es eficaz, es decir, si da resultados. Estos se miden habitualmente por la tasa de retorno. Cuando se ha intentado medir la tasa de retorno en países con una estructura de fomento semejante a la española, los resultados han sido invariablemente decepcionantes. Cuando, por el contrario, la aportación de fondos públicos se ha condicionado a la elaboración de un programa de investigación, especialmente investigación de base y estratégica, en el que participaban eficientemente empresas y universidades, centros públicos e investigadores, los resultados no siempre han sido brillantes, pero la tasa media de retorno obtenida ha sido notablemente más alta.

⁹ Los gastos en educación, comentados en el apartado anterior, se incluyen también entre aquellos destinados a aumentar la productividad.

Conviene asimismo plantearse en qué medida las subvenciones públicas no están reemplazando inversión privada en I+D+i que se llevaría a cabo en cualquier caso. Dicho reemplazo se da con frecuencia en el caso de grandes programas, sobre todo de desarrollo e innovación, en los que el interés inmediato de las empresas que los impulsan frecuentemente conduciría a que la investigación se realizase también sin ayudas públicas y, por otra parte, si los centros de investigación y universidades públicos reúnen la calidad suficiente, las empresas buscarán su colaboración, lo que reduciría la necesidad de subsidiar su operativa.”

Un año después, con un presupuesto superior en un cuarto, el comentario continúa pareciéndonos oportuno. Al igual que en relación al gasto social, en las cifras presupuestadas en I+D+i parece haber pesado más el ánimo de incrementarlas que la búsqueda de su eficacia, eficiencia y control.

Cuadro nº 11

PGE2005; GASTO EN I+D+i e INFRAESTRUCTURAS

Políticas	<i>millones de euros</i>		
	Presupuesto inicial 2004	Presupuesto inicial 2005	? (%) (2)/(1)
I+D+i	4.276,75	4.972,24	16,3
Investigación civil	2.903,77	3.641,94	25,4
Investigación militar	1.372,98	1.330,30	-3,1
Infraestructuras	10.470,79	11.317,40	8,1
TOTAL	19.024,29	21.261,88	11,8

Fuente: PGE 2005

?? En el caso del gasto en **infraestructuras**, que aumenta en un 8,1%, nos encontramos con una serie de reclasificaciones (la ya comentada de la asunción por el Estado del mantenimiento de la red ferroviaria convencional, transferencias de competencias relacionadas con cuencas hidrográficas, etc.) que dificultan la comparación con años anteriores.

Los PGE2005 declaran la intención de reorientar el gasto hacia las inversiones más productivas. No es un objetivo que sea fácil de lograr -ni de medir- en campos tales como las inversiones ferroviarias o en carreteras. En términos

generales es evidente que una mayor disponibilidad de infraestructuras y su mejor conservación generan extensos efectos externos, tráficos y actividades inducidos, etc. que aportan una rentabilidad social y económica, en términos de una mayor competitividad y productividad de la economía. Pero no es fácil valorarla, y aún resulta más difícil comparar la rentabilidad u oportunidad de dos proyectos de inversión, salvo en el caso de las inversiones obviamente imprescindibles o de las descabelladas.

En el caso de las inversiones relacionadas con la política hidráulica, ni el trasvase del Ebro ni las inversiones que van a reemplazarlo parecen haber sido objeto de un análisis suficiente de coste y beneficio. Éste último proviene del valor que se da al agua en los usos concretos a los que se vaya a destinar, que ni en uno ni en otro han sido estimados con criterios económicos.

En un país árido y que aprovecha bastante exhaustivamente sus recursos hidráulicos, las posibilidades de aumentos ulteriores en la oferta son, con excepciones locales, limitadas. En el país de Europa con mayor consumo de agua por persona sería, en cambio, mucho más eficaz una política que fomentara la eficiencia en el uso del agua y que tratara de dirigir su consumo hacia usos de mayor valor, política que no requiere inversiones ni tiene coste presupuestario. Las declaraciones de los responsables no son alentadoras ya que, pese a la inclusión entre los objetivos de los PGE2005 de la racionalización en el uso del agua, insisten en continuar favoreciendo en términos directos –discriminando precios- a los usos que menos valoran el agua frente a aquellos que más están dispuestos a pagar por ella, es decir, ahondan en la irracionalidad

Tampoco contribuyen a aumentar la productividad de la economía inversiones tales como las destinadas al desarrollo de energías alternativas, las destinadas a la minería del carbón, las ayudas a los astilleros, e incluso los fondos y el presupuesto de RTVE, que se incluyen en los PGE2005. Las primeras pudieran contribuir a la generación de “know-how” en el sector de las energías alternativas, pero su contribución a la productividad es muy dudosa toda vez que dichas energías no figuran entre las más eficientes ni productivas. En los restantes casos, los destinatarios de los fondos son

empresas o entes públicos que, precisamente por su falta de competitividad, derivada de su escasa productividad, serían incapaces de sobrevivir sin esas ayudas.

Pero tal vez lo menos alentador, a la hora de dar un impulso eficaz a la productividad, es que no termina de verse en los PGE2005 la intención de impulsar las reformas estructurales. Es cierto que entre las medidas que se citan para impulsar la productividad figuran el avance hacia una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, el refuerzo de las políticas de defensa de la competencia, o la mayor protección de los derechos de la propiedad intelectual. Pero la voluntad de llevar adelante esos loables propósitos aparece como dudosa cuando se cita como muestra la regulación de los horarios comerciales. Como el Círculo de Empresarios ha señalado en un documento reciente¹⁰, esta normativa, no sólo supone una involución en el proceso de liberalización del sector de la distribución comercial, un paso atrás en las reformas estructurales, sino que además obstruye la competencia y la mejora de la productividad del sector al poner trabas al desarrollo de unos segmentos –los de mayor productividad- en beneficio de otros, y todo ello sin tener en cuenta los derechos o, al menos, la opinión de los consumidores.

Suele aducirse en defensa del intervencionismo público la necesidad de corregir las imperfecciones del mercado. El sector de la distribución comercial, así como muchos otros fuertemente intervenidos –comenzando por la vivienda en alquiler y el suelo- parecen reclamar lo contrario: que se permita que el mercado corrija las tremendas imperfecciones de la intervención pública.

6. El presupuesto de la Seguridad Social

El presupuesto consolidado del sistema de la Seguridad Social registra en los PGE2005 un incremento del 9,6%, alcanzando los 90.311 millones de euros. De acuerdo con esas previsiones, el sistema pagará 80.100 millones de euros en prestaciones, de las que un 88,3% (€70.764 millones) son pensiones y el resto se destina a la incapacidad temporal, maternidad y otras prestaciones.

¹⁰ Véase el documento del Círculo de Empresarios “La distribución comercial ante los cambios sociales” de fecha 30 de junio de 2004.

El cuadro nº 12 recoge los presupuestos de gasto de la Seguridad Social, pudiendo observarse en él que los gastos corrientes y de personal ascienden a €3.555 millones de euros, que equivalen al 4,4% de los pagos por prestaciones que efectúa el sistema, y al 5,2% de los pagos por pensiones contributivas.

CUADRO 12

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulos	<i>millones de euros</i>				
	Presupuesto inicial 2004 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2005 (2)	(%)	? (%) (2)/(1)
I. Gastos de personal	1.883,32	2,4	1.974,67	2,4	4,9
II. Gastos corrientes en bienes y servicios (*)	1.485,93	1,9	1.580,21	1,9	6,4
III. Gastos financieros	76,16	0,1	28,44	0,1	-62,7
IV. Transferencias corrientes	74.815,26	95,1	80.100,45	95,2	7,1
OPERACIONES CORRIENTES	78.260,43	99,5	83.683,77	99,5	6,9
VI. Inversiones reales	401,81	0,5	418,96	0,5	4,3
VII. Transferencias de capital	32,93	0,0	27,54	0,0	-16,4
OPERACIONES DE CAPITAL	434,74	0,5	446,50	0,5	2,7
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	78.695,17	100,0	84.130,27	100,0	6,9
VIII. Activos financieros	3.657,11	5,5	6.103,77	7,2	66,9
IX. Pasivos financieros	77,33	0,1	77,24	0,1	-0,1
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	3.734,44	5,6	6.181,01	7,3	65,5
TOTAL CONSOLIDADO NETO	82.429,61	105,6	90.311,28	107,3	9,6

Fuente: PGE 2005

Los pagos en concepto de pensiones contributivas, cuyo importe presupuestado asciende a 68.905 millones de euros, experimentan en el año un aumento del 7,1%, idéntico al del año anterior e igual al del total de las prestaciones pagadas por el sistema. En los PGE2005 se estima que 2,4 puntos porcentuales de ese crecimiento se deben al incremento en el colectivo de pensionistas (0,8 puntos) y al llamado efecto sustitución (los nuevos pensionistas gozan en promedio de unas pensiones más altas). El aumento restante, 4,5 puntos, se debe a la revalorización de pensiones, que es del 6,5% en el caso de las pensiones mínimas para personas con cónyuge a su cargo, del 5% en caso contrario y del 3% en las pensiones superiores a la mínima.

Este último es también el porcentaje de revalorización de las pensiones no contributivas, cuya dotación, sin embargo, no experimenta elevación alguna en relación a los PGE2004 a la vista de la evolución de la ejecución a lo largo del año en curso.

El total de los ingresos no financieros del sistema asciende, como aparece reflejado en el cuadro nº 13, a 90.129 millones de euros, lo que representa un incremento del 9,6% en relación al ejercicio anterior. Aunque hay epígrafes de ingresos con porcentajes superiores, el principal impulso para alcanzar ese crecimiento proviene del aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, ya que estas suponen más del 92% de los ingresos totales, cuya tasa de incremento se presupuesta en el 8,9%.

CUADRO 13

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulos	<i>millones de euros</i>				
	Presupuesto inicial 2004 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2005 (2)	(%)	? (%) (2)/(1)
I. Cotizaciones Sociales	76.404,10	92,9	83.220,00	92,30	8,9
III. Tasas y otros ingresos (*)	439,50	0,5	844,27	0,9	92,1
IV. Transferencias corrientes	4.671,60	5,7	4.933,01	5,5	5,6
V. Ingresos patrimoniales	635,03	0,8	1.064,08	1,2	67,6
OPERACIONES CORRIENTES	82.150,23	99,9	90.061,36	99,9	9,6
VI. Enajenación inversiones reales	0,40	0,0	0,42	0,0	5,0
VII. Transferencias de capital	70,95	0,1	67,48	0,1	-4,9
OPERACIONES DE CAPITAL	71,35	0,1	67,90	0,1	-4,8
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	82.221,58	100,0	90.129,26	100,0	9,6
VIII. Activos financieros	208,03	0,3	182,02	0,2	-12,5
IX. Pasivos financieros	-	-	-	-	-
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	208,03	0,3	182,02	0,2	-12,5
TOTAL PRESUPUESTO	82.429,61	100,3	82.429,61	100,3	9,6

Fuente: PGE 2005

Al superar los ingresos no financieros el importe de los gastos no financieros, se produce de nuevo una variación positiva en los activos netos del sistema, que se materializa en un aumento de 5.351 millones de euros en el Fondo de Reserva que en junio del presente año había alcanzado un volumen próximo a los 19.000 millones de euros.

Del conjunto de ingresos y gastos del sistema destacan dos elementos que diferencian a los PGE2005 de sus inmediatos predecesores:

?? La tasa de crecimiento que los PGE2005 prevén para los ingresos por cotizaciones sociales supera en 2,3 puntos porcentuales a la prevista en los

presupuestos para el ejercicio anterior. El crecimiento del PIB y el de la creación de empleo parece improbable que superen significativamente a los de 2004, por lo que el aumento en el número de cotizantes no podría explicar la diferencia. Ésta debe provenir fundamentalmente del incremento de las bases medias de cotización y, especialmente del sustancial incremento de las bases mínimas, vinculado al aumento registrado en el SMI. Aún así, el crecimiento previsto en los PGE2005 lleva a pensar que tampoco la Seguridad Social dispone en 2005 de “colchón” por esta vía.

?? Con independencia del juicio que merezca, lo cierto es que un incremento de las pensiones mínimas como el de 2005, muy por encima del de las restantes pensiones, incrementa el grado de disociación entre lo aportado al sistema y lo que se espera percibir de él, disociación que es la fuente de su inestabilidad a largo plazo.

En lo restante, los presupuestos de la Seguridad social en 2005 se asemejan tanto, en sus rasgos fundamentales, a sus predecesores que siguen siendo válidas las cuatro anotaciones que el Círculo de Empresarios hacía el pasado año:

“(…) Es evidente que, con los tipos contributivos al nivel actual y con un número creciente de cotizantes, el sistema goza en estos momentos de buena salud. Pero a esa salud actual hay que hacer cuatro observaciones:

- La prolongación de la esperanza de vida conduce a que aumente la relación entre los años de vida post-laboral y los de vida laboral, lo que, para mantener el equilibrio, requiere o que se prolongue la vida laboral retrasando la edad de jubilación, o que se reduzcan las pensiones o que aumenten las contribuciones durante la edad laboral.
- La última alternativa no es una solución: el mantenimiento de altas cotizaciones perjudica seriamente al empleo, con lo que erosiona las bases sobre las que se asienta el sistema.

- Unas cotizaciones altas que vienen produciendo sistemáticamente superávit en el sistema, no son solamente un signo de salud del mismo, sino que, ante la existencia de un déficit igual de sistemático y de importes similares en el “Estado”, revelan una preferencia por los ingresos procedentes de cotizaciones sobre los procedentes de la imposición clásica.

- La financiación del déficit consiguiente en el “Estado” exige la emisión de Deuda Pública, y el superávit en el sistema de la Seguridad Social permite que esas emisiones sean adquiridas por el Fondo de Reserva. La financiación neta del conjunto no varía, y la seguridad del sistema de la Seguridad Social, por ser parte del Estado, tampoco. “

7. Resumen y Conclusiones

1. Aunque se presentan como unos presupuestos para cambiar el modelo de crecimiento económico, los PGE2005 comparten con sus predecesores muchos rasgos, buenos y malos, generalmente aumentados. Precisamente por ello, el balance de la comparación con los presupuestos anteriores no les es favorable, por cuanto las mejoras se concentran en la filosofía mientras que aquello que deriva a peor se concentra en las cifras.

2. La estimación del crecimiento del PIB en términos monetarios, sobre la cual se fundamenta la estimación de los ingresos consolidados, parece alcanzable. El crecimiento real, sin embargo, puede ser inferior al previsto en especial si, al impacto negativo del sector exterior, que puede estar infravalorado, se une una demanda interna algo más débil de lo previsto. Como en ejercicios anteriores, un crecimiento de precios superior al previsto podría compensar el menor crecimiento real.

3. Aunque la cifra estimada en los PGE2005 para los ingresos totales pudiera llegar a cumplirse, la recaudación estimada de las tres principales figuras impositivas, (IRPF, IVA y Sociedades) aumenta a tasas notablemente superiores a las del PIB y con elasticidades superiores a las registradas en la pasada legislatura. Parece haberse

abandonado la práctica, que tan buen resultado dio en la anterior legislatura, de subestimar los ingresos con objeto de disponer de un “colchón”, existiendo, por lo tanto, un riesgo de incurrir en déficit.

4. De ello se desprende la impresión de que han debido acomodarse las cifras de ingresos –y, tal vez, la base de crecimiento económico de la que derivan- con objeto de mantener un saldo equilibrado en las Administraciones Públicas a pesar de la inflación de los gastos, cuyas cifras parecen haberse abultado en relación con las previstas al redactar su filosofía y objetivos.
5. Los gastos presupuestados aumentan al mismo ritmo que lo hace la previsión de ingresos, por lo que se mantiene aproximadamente constante su participación en el PIB. Su tasa de crecimiento es, sin embargo, más de un punto porcentual superior a la del año anterior.
6. En el gasto social y, en particular, en los epígrafes de desempleo, incapacidad temporal y políticas activas de empleo, parece haber primado más el objetivo de presentar unas tasas de crecimiento impactantes que la eficiencia que debe exigírsele al gasto público. Sus tasas de crecimiento no parecen guardar suficiente relación ni con la previsible evolución de los factores que los impulsan (tales como el nivel de desempleo, la salud, etc.) ni con la utilidad previsible del gasto, y apenas si se menciona la necesidad de controlar el fraude.
7. Otro tanto puede decirse del gasto en vivienda y en I+D+i, con el agravante de que las mayores dotaciones en estos epígrafes van a ayudar muy poco en la consecución de los objetivos señalados. La estrechez del mercado de alquileres no va a resolverse con más fondos, porque es consecuencia de una normativa y un funcionamiento judicial que provocan inseguridad jurídica. Tampoco el bajo nivel de investigación y desarrollo o la lentitud en la incorporación de innovaciones parece que vayan a resolverse por la disponibilidad de mayores ayudas públicas porque éste es sólo un factor, y en absoluto de los más importantes, al decidir emprender una actividad de investigación o al introducir una innovación.

8. Los aumentos en la productividad se ven sin duda favorecidos por una mejor dotación de capital, ya sea de capital público como el que representan las infraestructuras, o humano y tecnológico, que las becas o los gastos en I+D+i están destinados a promover. Su eficacia, sin embargo, viene condicionada por la ausencia de reformas estructurales que favorezcan una eficiente asignación y coordinación de los recursos, y por un modelo educativo que no estimula el esfuerzo del alumno ni la iniciativa de los centros educativos por atraerlos.

ANEXO

INCAPACIDAD TEMPORAL

	<i>millones de euros</i>
	Incapacidad temporal
Presupuesto inicial 1999	3.032,72
Presupuesto inicial 2000	3.175,51
Presupuesto inicial 2001	3.557,35
Presupuesto inicial 2002	4.026,79
Presupuesto inicial 2003	4.622,75
Presupuesto inicial 2004	5.312,46
Presupuesto inicial 2005	5.925,19

Fuente: PGE