

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN 2008

RAFAEL MORALES-ARCE MACÍAS

RESUMEN

La sociedad española afronta el año 2008 con una estructura típica para las finanzas gestionadas por el sector público. Su norma reguladora, la más importante desde el punto de vista económico, contempla, tanto un volumen agregado de gasto, que se sitúa en el entorno de la mitad de la riqueza nacional de un año, como una distribución que estará condicionada por el actual proceso de desaceleración de la economía; por las recientes turbulencias financieras; por los requerimientos y compromisos de las fuerzas políticas, y, lo que para nosotros es fundamental, para lograr dar una equitativa satisfacción a las necesidades reales de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Producto Interior Bruto; Gasto Consolidado; Impuestos del Estado; Déficit Público; Deuda Pública Acumulada; Pensiones Públicas; Crisis financiera.

ABSTRACT

The Spanish society confronts the year 2008 with a typical structure for the finance managed by the public sector. The norm that regulates them, the most important from the economic point of view, contemplates, so much a volume added of expense that-year-old native places in the environment of the half of the Gross domestic product, as a distribution that will be determined by the current process of deceleration of the economy; for the recent financial turbulences; for the requirements and commitments of the political forces, and, which for us is fundamental, to manage to give an equitable satisfaction to the real needs of the citizens.

KEYWORDS

Gross domestic product (GPD); Consolidated public expenditure; Income tax; Budget deficit; Public Debt; Retirement Pension; Financial crisis.

I. INTRODUCCIÓN

A finales del mes de septiembre pasado, las autoridades económicas españolas presentaron en el Congreso de Diputados el proyecto de norma (1) que regulará la actividad de las finanzas públicas en el próximo ejercicio. Este proyecto, el más importante de los que regulará la vida económica de la nación, contiene importantes previsiones, unas, de carácter macroeconómico; otras de naturaleza impositiva; una amplia variedad de dotaciones destinadas a financiar los servicios públicos que demanda la comunidad nacional, sin excluir el análisis y evolución del saldo financiero neto, magnitud de una gran importancia para nuestras relaciones con la Unión Europea y la permanencia en el sistema de la moneda única.

Al ser una norma representativa de un volumen aproximado de gasto consolidado que absorbe la mitad de la riqueza nacional de un año, es lógico que actores políticos, instituciones sociales y económicas, así como los medios de comunicación, estén presentes en los debates y ajustes que, inevitablemente, deben producirse en las grandes cifras, cifras que tendrán una gran sensibilidad en el desenvolvimiento de la vida nacional en el próximo ejercicio.

II. EL CUADRO MACROECONÓMICO

El cuadro macroeconómico presentado por las autoridades constituye una orientación muy importante para configurar las cuentas públicas. Al recoger las previsiones de comportamiento, tanto de la economía mundial como de la europea, permite colegir la influencia que se trasladará a la economía española en alguna de las magnitudes más importantes relacionadas con los ingresos y gastos públicos.

Las hipótesis básicas del **entorno internacional** en el trienio 2006-2008 se recogen en el Cuadro 1:

CUADRO 1. *Previsiones del entorno internacional*

<i>Magnitudes</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
PIB mundial	5,2	4,8	4,8
PIB zona euro	2,7	2,6	2,5
Tipo \$/€	1,26	1,35	1,37
€/Barril crudo	51,9	49,7	52,5
Tipos interés corto	3,1	4,3	4,5
Tipos interés largo	3,8	4,5	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación Presupuestos*, p. 87 (2).
(Las cifras del PIB representan variaciones anuales porcentuales).

Estos datos ponen de manifiesto varios fenómenos:

- Una ligera **desaceleración del crecimiento** a nivel de la riqueza mundial, desaceleración que sería más profunda si se excluyeran de los porcentajes ci-

tados tres grandes países emergentes —China, India y Brasil— que evolucionarán casi dos veces por encima del crecimiento medio mundial.

- Un hecho parecido se constata en la Unión Europea, con una caída de una décima de punto en cada uno de los años.
- La continuidad en la **fortaleza del euro** con relación al dólar norteamericano. La previsión para 2008 está, incluso, por debajo de la que se registra en estos momentos, por encima de los 1,40 dólares. Ello tendrá efectos negativos sobre nuestra capacidad competitiva.
- Una aparente **estabilidad en la evolución de los precios del barril** de crudo, en el entorno de los 50-52 euros por barril. La situación actual y la tendencia de los precios en 2008 apuntan a un mínimo de 58-59 euros, que supone más del 10% de desviación respecto a la cifra que se ha tomado como referencia, con una especial sensibilidad en los precios internos al consumo de productos esenciales.
- En relación a los **tipos de interés**, la aparición de las turbulencias financieras han inducido bien a una ligera reducción, como en el caso norteamericano, como a la estabilidad en el marco europeo. El movimiento futuro, ante un proceso de creciente inflación, no augura bajadas espectaculares sino al contrario, una expectativa de ligera subida.

A nivel de la **economía española**, el escenario macroeconómico que consideran las autoridades como de mayor probabilidad de presentación se recoge en el Cuadro 2:

CUADRO 2. *Escenario macroeconómico español*

<i>Magnitudes</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Gasto en consumo final	4,0	3,9	3,4
Formación bruta capital	7,0	5,8	4,6
Bienes de equipo	10,4	9,9	7,9
Construcción	6,0	5,1	3,8
Aportación sector exterior (en % PIB)	-1,2	-0,8	-0,6
PIB	3,9	3,8	3,3
PIB nominal (miles Millones de euros)	981	1.051	1.122
Variación PIB nominal	8,0	7,1	6,7
Deflactor PIB	4,0	3,2	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de «Presentación...», *ob. cit.*, p. 90 (3).
(Las cifras, excepto que se indique lo contrario, son variaciones anuales).

La evolución de estas cifras tiene una tendencia similar a la que se observaba en el entorno internacional:

- Una **clara reducción en la evolución del consumo**, más acentuada en el próximo ejercicio, en que caería unas cinco décimas de punto respecto al año pasado.

- Una **desaceleración de la formación bruta de capital**, que quedaría en el entorno del 65% respecto a dos años antes. La destinada a financiar bienes de equipo, cuya variación se reduce progresivamente, supone una pérdida de potencial de generación de competitividad. Y de manera igualmente evidente, en el volumen asignado al sector de la construcción, que ya venía acusando cansancio desde dos años antes, que repercutirá sobre la creación de empleo.
- El **comercio exterior** continuaría contribuyendo de forma negativa a la generación de la riqueza nacional, aunque de cumplirse las previsiones de los gestores presupuestarios, estaría a un nivel del 50% de lo que se contabilizó en 2006. La pérdida de competitividad a que antes se había hecho mención y la evolución esperada de nuestros precios internos, disminuirían tal contribución a la expresión final del PIB.
- En esta línea, el último informe del Banco de España sobre la situación del sector exterior (4), con datos correspondientes al primer semestre del año, resalta la **posición de nuestra balanza por cuenta corriente**, que alcanzaba en esa fecha un saldo negativo superior a los 50.200 millones de euros, creciendo cerca del 22% respecto a la misma fecha del ejercicio precedente. Y con un déficit exterior abultado, próximo a los 41.000 millones de euros, si bien creciendo más modestamente, el 6%.
- La **variación final de la riqueza nacional**, en términos nominales, se reduce de manera ostensible desde 2006. En el trienio, lo haría en 1,3 puntos porcentuales básicos. Considerando la influencia del deflactor del PIB, las autoridades situarían el crecimiento de la economía real en el entorno del **3,2-3,3%**, porcentaje respecto al cual las mismas autoridades económicas expresan en los últimos días la posibilidad que pudieran ser muy inferiores a este nivel.
- Otros analistas consideran que las estimaciones de crecimiento del PIB español en 2008 son excesivamente optimistas. Aunque las recientes turbulencias no tendrán un efecto muy intenso sobre tal crecimiento —hasta no conocer los efectos finales de la crisis crediticia— la re-evaluación del riesgo de crédito, la moderación de la confianza de los consumidores y del efecto riqueza, provocarán una caída de aquél hasta niveles del **2,8%**, que supondría medio punto menos de la previsión oficial (5).
- La tendencia de los **precios al consumo**, que durante los tres primeros trimestres de 2007 había evolucionado del 4 al 2,7% (6), experimentará a partir de ahora subidas progresivas hasta finales de ejercicio. Los alimentos básicos, como el pan y la leche, y otros productos populares, como la bombona de butano, están alcanzando máximos desde el año 2005.
- El **diferencial de precios de España** con la media de los trece países de la moneda única ha subido una décima, hasta los 0,6 puntos, lo que reduce nuestra posición competitiva al aumentar más los precios de lo que lo hacen los países de nuestro entorno.

Por otra parte, el escenario macroeconómico recoge también **indicadores de naturaleza social** que no debemos pasar por alto. En el Cuadro 3 recogemos algunos de los más significativos:

CUADRO 3. *Indicadores sociales*

<i>Magnitudes</i>	2006	2007	2008
Remuneraciones (Evolución Coste por Asalariado)	3,0	3,1	3,1
Evolución del empleo	3,2	2,8	2,2
ID. Empleo asalariado	3,6	3,6	2,8
Variación empleo (en miles)	572	510	419
Id. Productividad/ocupado	0,7	1,0	1,1
Costes laborales unitarios	2,3	2,6	1,9
Tasa desempleo (doble P.A.)	8,5	8,1	7,9
Número de desempleados	1.837	1.803	1.810
Neces. Financiación (% PIB)	-8,1	-8,0	-8,3

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación Presupuestos...*, p. 90 (7).
(En términos de variaciones respecto al año anterior).

Del que podemos deducir:

- Como tanto, la **evolución relativa del empleo**, como la del empleo por cuenta ajena, que se mantuvo en el trienio anterior, caería ocho décimas de puntos en 2008.
- La **creación de nuevos puestos de trabajo** descendería en un número aproximado de cien mil personas, cifra que, desafortunadamente, podría ser superior. No debe olvidarse que se estima sobre la base de un crecimiento del PIB excesivamente optimista.
- El **crecimiento de la productividad** se mantendría en el nivel del presente año, aunque como acabamos de indicar, un menor crecimiento de la riqueza podría alterar significativamente la evolución de aquélla.
- El claro descenso de los **costes laborales unitarios**, que se habían incrementado ligeramente en el bienio anterior.
- La **tasa de desempleo prevista**, en el entorno del 8%, si bien es un dato positivo, si se compara con períodos anteriores, muy posiblemente se verá desbordada, en especial si el crecimiento del PIB cae por debajo del 3%, porcentaje que hace más difícil la creación de empleo.
- Las **necesidades de financiación de nuestra economía** se mantendrían por encima del 8%, hecho que, en un proceso de mantenimiento o ligero ascenso en los tipos de interés en los mercados de capitales, pulsarán al alza las cargas financieras que soportan, resaltando, una vez más, la escasa capacidad de autofinanciación que mantienen nuestras estructuras empresariales.

En definitiva, un **cuadro macroeconómico con luces y sombras**, pero en que deben destacarse algunas cuestiones esenciales para el análisis que estamos realizando:

- Que las **previsiones económicas son claramente optimistas** y han quedado superadas por los últimos hechos conocidos. No obstante es evidente la mejora de nuestro PIB per-cápita en paridad del poder de compra, que evoluciona

desde el índice 96,4 de 2004 hasta el 99,5 previsto en 2008, situándonos, según Eurostat (8), casi al nivel 100 de la Unión Europea de los veinticinco.

- La confirmación de **un proceso de clara desaceleración económica**, desaceleración que podría profundizar si se agrava la situación de la crisis crediticia. El Fondo Monetario Internacional ha confirmado esta desaceleración para el próximo ejercicio (9).
- Una **clara y significativa evolución del ahorro y la inversión**. En los once años transcurridos desde 1995 hasta 2006, partíamos de una cifra casi idéntica en ambas magnitudes, el 21,5% del PIB. En este último año, mientras el ahorro se reducía ligeramente al 21%, hemos aumentado la inversión hasta el 29,5% del PIB, esfuerzo que al ser financiado con recursos ajenos pulsaría al alza los tipos de interés (10).
- Y que el mantenimiento de aquéllas tendrá una clara repercusión sobre la **cifra de actividad económica y la imposición fiscal** de 2008, con las consecuencias que ello conlleva.

III. LOS CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Como este proyecto debe cumplir un proceso de tramitación parlamentaria, los gestores del mismo incluyen una serie de criterios que, no siempre, son coherentes con las perspectivas macroeconómicas, y que tratarán de satisfacer, en la medida de lo posible, a lo que estiman como necesidades sociales.

En esta ocasión, los fundamentos apuntados son los siguientes:

- La continuidad en el **proceso de crecimiento del PIB**, hecho que se confunde con que todavía se mantenga un crecimiento positivo, aunque de menor nivel que en el año anterior.
- El fuerte **aumento de la inversión en infraestructuras**, partida a la que se asigna una cantidad superior a los 25.000 millones de euros, con un crecimiento del 11,5%, muy por encima del crecimiento nominal del PIB.
- El fuerte **aumento de la asignación al sistema educativo (+16%)**, así como en Investigación y Desarrollo, pilares que reforzarían a largo plazo, junto con la anterior, nuestra posición competitiva.
- La mejora de la **productividad del sistema**. Aunque tal fundamento debe ser inmediatamente cuestionado, puesto que una variación del 1,1% frente al 1% del año anterior, no infiere mayores alegrías.
- La intensificación de las **medidas de protección social**, algunas de ellas —plan de salud dental; protección a los alquileres o las ayudas a la infancia— con ser importantes, no dejan de ser marcadamente electoralistas al tratar de conseguir adhesiones en segmentos de población numéricamente importantes. Y sin olvi-

dar que, por ejemplo, la protección al alquiler, en la forma en que se ha publicado, puede ser contraria al comportamiento de las leyes del mercado.

- El refuerzo de la **estabilidad presupuestaria** ya que, con las cifras presentadas, no se supera en ningún momento el techo de gasto asignado al Estado, hecho que consideramos positivo.
- La **mejora de los servicios públicos**, algo continuamente demandado por todos los actores sociales. Aunque no se explicita el tipo de proyectos y procedimientos que serán puestos en marcha, tanto para la eficacia de la acción administrativa como para la racionalización del personal funcionario, muy probablemente sobredimensionado en alguna de las Administraciones Públicas. Tal sobredimensión es una de las causas que está en el origen del excesivo precio del suelo, y, consiguientemente, en el de la vivienda residencial.
- En cambio, sí recoge el proyecto una amplia alusión al denominado **Plan Nacional de Reformas 2005-2008**, un plan que incluye leyes variopintas, tales como la ley de defensa de la competencia; la transposición de la nueva Directiva de Servicios de la Unión; el desarrollo de la estrategia energética; el cumplimiento de los compromisos medioambientales; la modernización del mercado de trabajo y la reorganización de los servicios públicos de empleo, tarea que se llevó a cabo en 2006; la nueva ley del mercado de valores; el denominado PEIT, plan de infraestructuras y transportes; la promoción del espíritu empresarial y la llamada ley de agencias estatales. Todo un conjunto de aspiraciones en marcha, alguna de ellas controvertidas y contrarias a las formas de actuación real que ha protagonizado el sector público en operaciones de tomas de participación, como el caso de la empresa eléctrica Endesa, que no discurren, precisamente, en línea con la orientación teórica perseguida.
- Se destaca, igualmente, una **rebaja en la imposición** de la Renta de las Personas Físicas, rebaja que tiene su origen en la deflactación de la tarifa, algo que viene siendo demandado por medios de comunicación y asesores fiscales. Igualmente, continúa la reducción de hasta dos puntos y medio en el tipo del Impuesto de Sociedades, que se situaría en el 30% del beneficio. Tales rebajas generarían una menor recaudación que favorecería la propensión al gasto de las economías afectadas.
- Y, por último, el fuerte incremento de las **Ayudas al Desarrollo**, hecho en el que concurren tanto los compromisos gubernamentales con determinados países, como el fortalecimiento de las actividades de política exterior.

Es necesario un cierto período de maduración para poder evaluar, con sentido y perspectiva económica, el nivel de adecuación entre los objetivos incluidos en el Proyecto y los resultados reales obtenidos, aunque, como decíamos, tenemos dudas fundadas que en determinados casos encubran actuaciones que no caminan en línea con el bien público que se persigue.

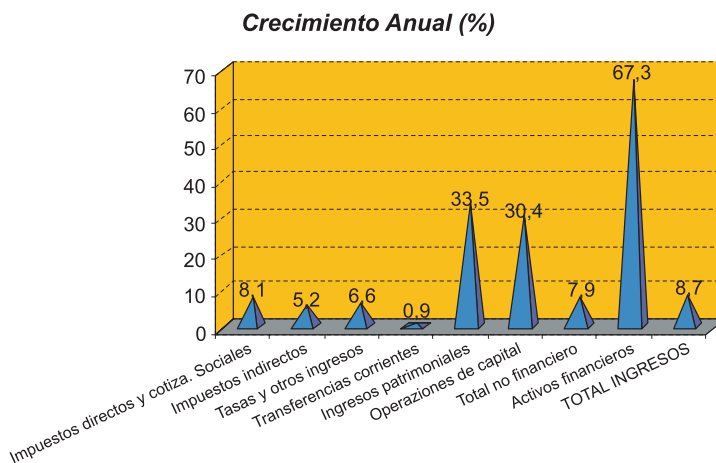
IV. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos consolidados del Estado en 2008 ascenderían a **308.528** millones de euros, incluyendo tanto la Administración Central del Estado como los organismos autónomos y la Seguridad Social. Su crecimiento sería del 8,7%, por encima del que registrará el PIB nominal. El Cuadro 4 recoge la estructura del mismo:

CUADRO 4. Estructura de los ingresos consolidados

Conceptos	Valor	%	Crecimiento anual
Impuestos directos y cotizaciones sociales	220.046	71,3	8,1
Impuestos indirectos	53.363	17,3	5,2
Tasas y otros ingresos	5.083	1,6	6,6
Transferencias corrientes	12.653	4,1	0,9
Ingresos patrimoniales	5.826	1,9	33,5
Operaciones de capital	4.642	1,5	30,4
Total no financiero	301.614	97,8	7,9
Activos financieros	6.915	2,2	67,3
TOTAL INGRESOS	308.528	100	8,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 95 (11).
(Los datos en miles de millones de euros).



Como puede observarse:

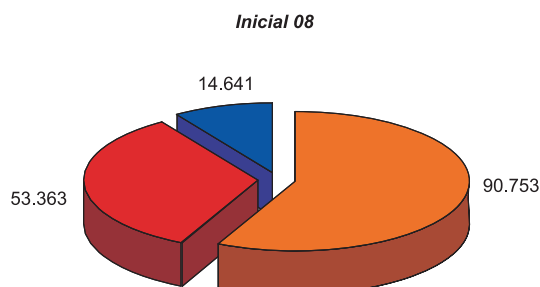
- La **imposición directa** (básicamente, Renta y Sociedades) junto a las cotizaciones sociales, constituye la principal fuente de ingresos totales, más del 71%, creciendo, como ocurría con otras magnitudes, el 8,1, casi dos puntos por encima del de la riqueza nominal.
- El peso de éstos se reduce ligeramente, del orden de medio punto porcentual, sobre el total de los ingresos.

- Los **impuestos indirectos**, por su parte, que representan algo más del 17% del total de los ingresos, crece más modestamente, el 5,3%, fruto de las expectativas de desaceleración de la demanda de consumo, que es la actividad sobre los que estos tributos actúan.
- Algo parecido sucede con las **transferencias corrientes**, que se elevan por encima de los 12.650 millones de euros, y que reducen el porcentaje de participación en los ingresos consolidados, aunque su evolución es muy reducida.
- Se constata un fuerte aumento de los **ingresos patrimoniales**, por encima del 33%, aunque, como en el caso de las operaciones de capital, su participación en el total asciende al 1,9 y 1,5%, respectivamente.
- Con todo ello, el total de los **ingresos no financieros** superaría los 300.000 millones de euros, con un crecimiento próximo al 8%.
- Con los **ingresos totales**, estimados en **308.528** millones de euros, debe financiarse un gasto consolidado total de **361.224** millones de euros, lo que explicará, como después veremos, un déficit superior al superávit que repetidamente se señala para el conjunto de las Administraciones Públicas. Cabe deducir que una parte de las entidades incluidas en el Presupuesto Consolidado debe apelar al endeudamiento, endeudamiento que no se computa en los estados oficiales armonizados con la Unión Europea. Estimamos como una carencia que no se informe explícitamente de esta cuestión en la Presentación que analizamos.
- El Estado, en sentido estricto, tendría una **estructura de ingresos** de menor volumen, estructura que recogemos en el Cuadro 5:

CUADRO 5. Estructura de los ingresos del Estado

Conceptos	Inicial 07 (1)	Liquid. 07 (2)	Inicial 08 (3)	Incr. (3)/(2)
I. DIRECTOS	83.925	87.716	90.753	3,5
I. INDIRECTOS	50.740	49.739	53.363	7,3
TOTAL	134.665	137.455	144.116	4,8
OTROS INGRESOS	11.882	14.851	14.641	-1,4
TOTAL NO FINANC.	146.547	152.306	158.757	4,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Presentación...*, p. 175 (12).
Los datos en miles de millones de euros.



Del que se deducen algunos comentarios de interés:

- En primer lugar, la **importante desviación** entre la previsión inicial de ingreso por impuestos directos y la liquidación que se estima para finales de año. Algo más del 4,5% adicional a la que realizaron los gestores del Presupuesto del año anterior.
- La comparación **entre la cifra inicial para 2008 y la de la previsible liquidación en 2007**, representa del orden del 3,5%. Pero si se efectuara sobre la previsión inicial de ingreso, elevaríamos el porcentaje por encima del 8%, este último en la línea de la evolución que están experimentando las rúbricas más importantes de esta presentación.
- En el caso de los **impuestos indirectos**, la situación es diferente. Las previsiones recaudatorias fueron ligeramente optimistas, con lo que puede contabilizarse a principios de año. Sin embargo, su evolución representa casi el doble de la anotada para los impuestos directos.
- La participación de los **impuestos directos en el total de los ingresos** aumenta en el ejercicio y se reduce cuatro décimas de punto. Por el contrario, la de los impuestos indirectos —que gravan operaciones independientemente de la capacidad de pago del ciudadano— aumenta casi un punto, debilitando el proceso de equidad tributaria.
- Las autoridades económicas estiman que estos Presupuestos son los que **generan una menor elevación** impositiva en la presente legislatura, motivado por las buenas expectativas económicas y por el efecto de las reformas fiscales que se acometen. Premisa parcialmente cierta en lo relativo al crecimiento de la riqueza que, como hemos sostenido, estará casi un punto por debajo del porcentaje que ha servido de referencia para la configuración de los Presupuestos.
- En definitiva, para el **total de los ingresos no financieros** se alcanzaría una cifra de **158.757** millones de euros, que representan algo más de la mitad del gasto total consolidado para el conjunto del sector público. Queda fuera del estricto control estatal la otra mitad del gasto, con lo que ello supone para la aplicación unitaria de una normativa presupuestaria de cierto rigor.

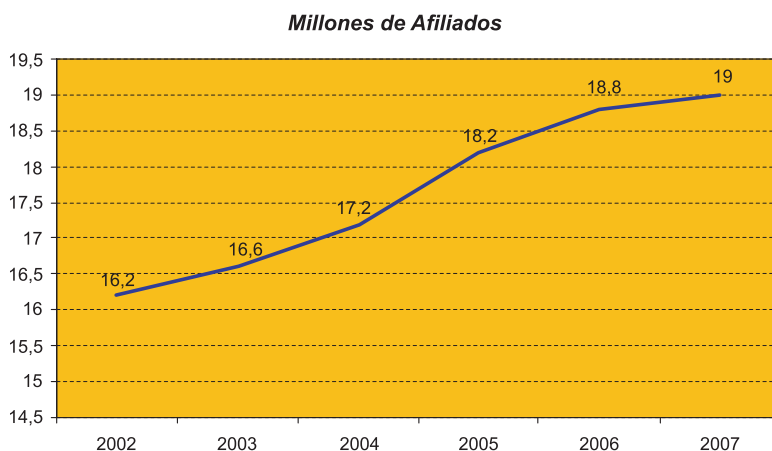
Por otra parte, la **Seguridad Social**, la segunda entidad pública por el volumen presupuestario, ha presentado una cifra de ingresos consolidados de **115.030** millones de euros, con un crecimiento del 7,7% respecto al ejercicio anterior. De la cifra indicada, unos 105.000 millones de euros procederán de las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, que supone algo más del 92% de la última cifra. El resto lo completa, básicamente, la contribución de las cuotas de desempleo.

El fuerte protagonismo de la Seguridad Social en las cuentas públicas era algo que venía constatándose en los últimos años. Pero el proceso se ha acelerado en los últimos seis años en el que el número de afiliados ha evolucionado de la forma que recoge el Cuadro 6:

CUADRO 6. *Evolución de la afiliación a la Seguridad Social*

Años	Millones de afiliados
2002	16,2
2003	16,6
2004	17,2
2005	18,2
2006	18,8
2007	19,0

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 247 (13).



Como sostienen las autoridades laborales, el proceso de afiliación tiene un componente importante de regularización de un buen número de trabajadores, en especial, inmigrantes, que estaban en situación de ilegalidad. Con ello, se hacen acreedores a los derechos y obligaciones propios de un país que acoge y trata de integrar a la fuerza de trabajo que apoya su economía. Pero debería, igualmente, ser motivo de reflexión sobre la situación a medio plazo, en la que una caída en la creación de empleo, como ya se está anticipando, deje fuera del mercado a una parte importante de los inmigrantes, con lo que ello representa para las prestaciones de desempleo y otras ayudas económicas a que tendrían derecho en función de las cotizaciones que hubieren generado.

Como se ha indicado, las autoridades económicas acometerían con efectos en 2008 de una **serie de reformas fiscales** que reducirán los ingresos públicos. El impacto fiscal sería del orden de **8.650 millones** de euros debidos, especialmente, a la deflactación de la tarifa del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas —490 millones—; la valoración de las reformas en otras medidas y deducciones con efecto en 2007 y 2008 —4.910 millones— y las anunciadas para el Impuesto de Sociedades, que ascenderían a 3.250 millones de euros.

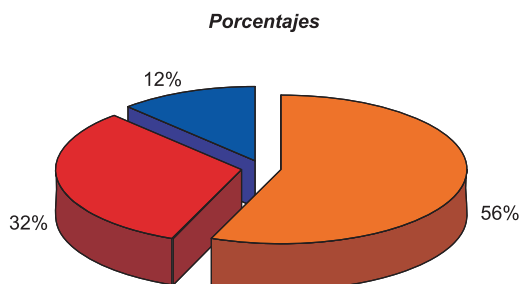
Paralelamente, y para **reforzar la recaudación**, las autoridades anuncian la intensificación de medidas para evitar el fraude fiscal, en especial, en el Impuesto del Valor Añadido, así como la exigencia de la anotación del Número de Identificación Fiscal en todas las transacciones patrimoniales y en los documentos públicos que generan recaudación, algo que venía siendo habitual desde el comienzo del presente ejercicio.

Nada se ha explicitado acerca de la **presión fiscal**. La liquidación del presupuesto de 2007 y su comparación con los presupuestos iniciales de 2008 nos permitirá realizar una evaluación exacta, evaluación que, en contra de lo generalmente informado, seguirá aumentando y acercando a la de los países de nuestro entorno.

V. PRINCIPALES PARTIDAS DEL GASTO PÚBLICO

Para clarificar la estructura del gasto público hablaremos, en primer lugar, del **gasto consolidado**, que representaría en 2008 la cifra de **361.224 millones de euros**, con la distribución siguiente:

Estado	202.051 millones	56%	(+ 7,2%)
S. Social	115.030 millones	32%	(+ 7,7%)
CC. AA.	44.143 millones	12%	(+ 7,3%)
TOTAL	361.224 millones	100%	(+ 7,4%)



A nuestro juicio, esta última cifra sería la que habría de compararse con la de ingresos consolidados para determinar el nivel de déficit público, con los ajustes que correspondan. Sin embargo, insistimos, tal información no aparece explicitada en la presentación que comentamos.

De la cifra anterior, el **gasto consolidado no financiero** ascendería a **349.415 millones de euros**, con la distribución que recoge el Cuadro 7:

CUADRO 7. *Distribución del gasto consolidado no financiero*

Capítulos	Importe	%	Evolución (%)
Gastos Personal	31.290	9,0	6,9
Gastos financieros	16.679	4,8	4,3
Adq. B. y Serv.	8.376	2,4	4,3
Transf. corrientes	206.094	59,0	7,7
Fondo conting.	3.508	1,0	15,8
Inver. Reales	14.040	4,0	5,3
Transf. Capital	9.761	2,8	5,1
Total	289.748	82,9	7,2

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación*, p. 98 (14).
(Datos en millones de euros).

El resto hasta los **349.415** millones reseñados en el párrafo anterior, lo constituye el conjunto de las variaciones de activos financieros —24.773 millones (+18%)— y de pasivos financieros —34.893 millones (+3,3%)—. Con todo ello, tal gasto consolidado tendría un incremento en el año del **7,5%**, en línea con la mayor parte de las grandes magnitudes presupuestarias, y siempre, por encima en más de un punto porcentual del crecimiento esperado de la riqueza nominal.

El Cuadro 7 revela algunos comportamientos que merecen valoración:

- La importante participación de los **gastos generales de personal**, que se estima en el 9% del total, y con un crecimiento próximo al 7%. Si las retribuciones, su principal componente, lo harán en términos nominales en el 7%, hemos de estimar unos «deslizamientos» muy importantes de los gastos no retributivos, que suponemos, como se indica en algún otro capítulo de la Presentación, serán destinados a incentivar la calidad de la función pública.
- Igualmente, la importancia de los **gastos financieros**, próximos al 5% del total, que crecen por encima del 4,3%, evolución que estimamos reducida teniendo en cuenta el esperado proceso de subidas de tipos de interés en el año 2008.
- Casi el 60% se destina a las **transferencias corrientes**, con un crecimiento próximo al 8%, por encima del crecimiento nominal del PIB.
- La partida de mayor entidad incluida en las transferencias corrientes es la que se destina al pago de **pensiones públicas** del sistema de Seguridad Social, que absorben 98.000 millones de euros, con un crecimiento por encima del 7,2%, aunque con distinta variación según el colectivo beneficiado: del 6,5% para las mínimas con cónyuge a cargo; las de viudedad, que lo harían en un 22%, y de un 5% para el resto. Las no contributivas, por su parte, crecerían sólo el 1,2% frente al 3% del pasado año. La evolución del 7,2% en la masa destinada a esta actividad aconseja una reflexión profunda sobre la conveniencia de acometer un estudio sobre el futuro del sistema, futuro que no queda garantizado por el fondo de reserva que se ha constituido, que aún siendo necesario, no servirá de garantía para favorecer el equilibrio financiero entre prestaciones y contribuciones en un plazo de diez años. Por otra parte, la inversión de este fondo en activos de renta variable, como se ha anunciado, requeriría de algunas limitaciones para no repercutir el importante riesgo potencial de esta modalidad inversora. Una distribución ponderada y ajustada al riesgo, con una supervisión independiente sería muy recomendable.
- Lo que se ha venido en denominar «**gasto social**» representaría, según las autoridades, del orden de la mitad del Presupuesto. A la cifra de pensiones, habría que añadir las de protección por desempleo; otras prestaciones económicas; las medidas de fomento del empleo; las aportaciones a la educación, la sanidad y otras conexas. Es este el capítulo en el que los impuestos han de jugar su verdadero papel redistributivo de la riqueza nacional.
- Una dotación más limitada para **inversiones reales**, que no alcanzan siquiera el 3% del total, con un crecimiento modesto del 5,3%.
- Igual consideración sobre las **transferencias de capital** que, absorbiendo el 2,8% del total, crecerían ligeramente por encima del 5%.

- La desagregación de esta cifra por **órganos gestores de gasto** asignaría al Estado un **48,1%** del mismo; un **36,5%** al sistema público de Seguridad Social, y el resto lo absorberían Organismos Autónomos y otras entidades institucionales. Estos porcentajes comparados con los que corresponderían a la expresión de gasto reflejada en el primer párrafo de este apartado —**56, 32 y 12%**, respectivamente— pone de manifiesto, una vez más, la limitación que en desagregaciones sucesivas se produce en el perímetro de actuación del Estado en sentido estricto, y, en menor medida, en la Seguridad Social, hecho no sólo de naturaleza económica, sino con fuertes implicaciones socio-políticas que, hasta el momento, no han sido objeto de una crítica especial.
- El **gasto consuntivo**, por tanto, representaría más de las tres cuartas partes del total de gasto consolidado, hecho que reviste una especial gravedad en un país que está necesitado de mejores infraestructuras y servicios públicos para mejorar la competitividad.

Para poder comprender y profundizar en la verdadera gestión que el Estado hace de su propio presupuesto, desagregaremos la cifra de **202.051** millones de euros que se expresaba al principio. Veamos el Cuadro 8:

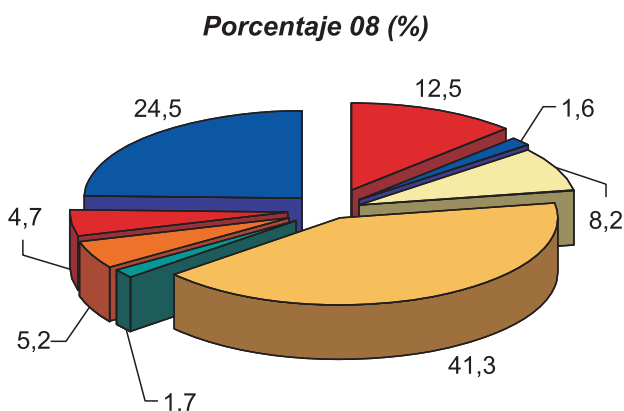
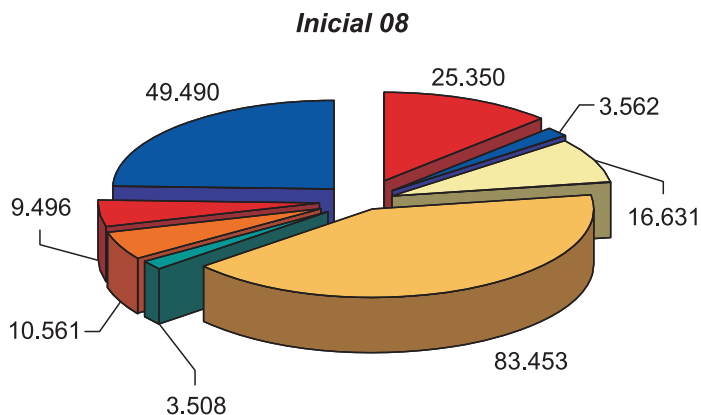
CUADRO 8. *Desagregación del gasto del Estado*

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 07</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 08</i>	<i>%</i>	<i>Incremento 08/07</i>
Gastos Personal	23.686	12,6	25.350	12,5	7,0
Compra B. y Serv.	3.431	1,8	3.562	1,6	3,8
Gastos Financieros	15.946	8,5	16.631	8,2	4,3
Transfer. Corrientes	77.338	41,0	83.453	41,3	7,9
Fondo contingencia	3.028	1,6	3.508	1,7	15,8
Inversiones reales	9.956	5,3	10.561	5,2	6,1
Transfer. de Capital	9.541	5,1	9.496	4,7	-0,5
Total Op. No Financ.	142.927	75,9	152.561	75,5	6,7
Operaciones Financ.	45.490	24,1	49.490	24,5	8,8
TOTAL PRESUPUESTO	188.417	100	202.051	100	7,2

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 200 (15).

Aunque la mayor parte de las partidas sigue la línea de evolución de la que recogía el Cuadro 7, nos detendremos en las partidas de Transferencias. Entre las Corrientes y las de Capital absorben el **46%** del presupuesto total, siendo, en términos generales, de administración ajena al Estado.

(Datos en millones de euros)



Las **transferencias corrientes**, cuyo importe previsto para 2008 es de **83.453** millones de euros, absorben el **41,3%** del presupuesto estatal y se destinan, básicamente, a:

— Las Comunidades Autónomas	39.396 M.
— Las Corporaciones Locales	14.688 M.
— La Unión Europea	12.208 M.
— Las pensiones no contributivas	2.138 M.
— Varios perceptores	14.923 M.

Y dentro del capítulo de «**Varios perceptores**», tres partidas tienen algún interés: Las **Becas** de estudio, que alcanzan los 1.250 millones de euros, y crecen un modesto 4%; la asignación al **Plan de Dependencia**, tan publicitado por las autoridades, al que sólo se asignan 818 millones de euros, si bien con un fuerte crecimiento respecto al año anterior; y las **mejoras para el sistema educativo**, que recogen casi 700 millones de euros destinados a la financiación de la gratuidad de la enseñanza.

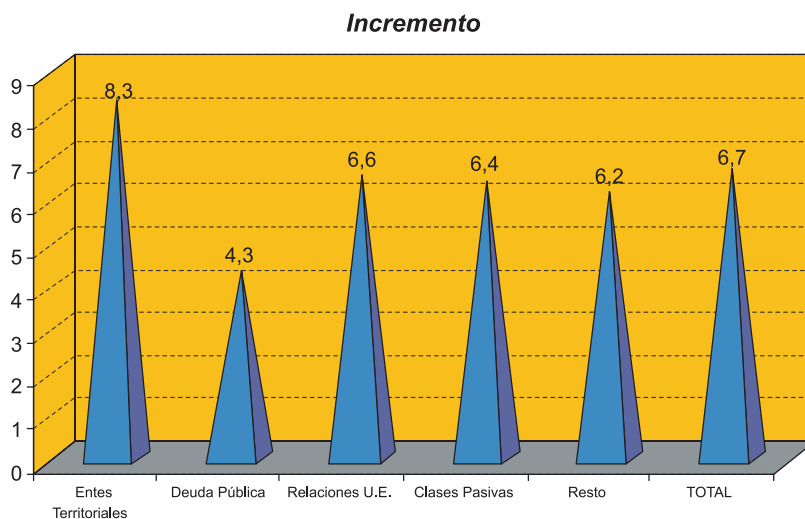
Eso sí, a la **Agencia Oficial del Desarrollo** se destinan unos recursos más generosos: **4.167** millones de euros, con un crecimiento del 24%. Con las aportaciones complementarias de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales se pretende alcanzar el objetivo del **0,5%** del Producto Nacional Bruto. Objetivo que tiene mucho que ver con la solidaridad con otros países, a la que poco habría que objetar, excepto la pésima impresión que produce al compararla con las asignaciones que en el párrafo anterior comentamos y que se destinan a nuestros conciudadanos.

Una última perspectiva del **Gasto no financiero del Estado** se recoge en el Cuadro 9, que lo desgrega por Secciones, en la nomenclatura oficial, y que no excede del techo establecido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

CUADRO 9. *Gasto no financiero del Estado*

Secciones	Asignación	%	Incremento
Entes Territoriales	52.437	34,4	8,3
Deuda Pública	16.609	10,9	4,3
Relaciones U.E.	12.423	8,1	6,6
Clases Pasivas	9.286	6,1	6,4
Resto	61.806	40,5	6,2
TOTAL	152.561	100	6,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 212 (16).
(Los datos en millones de euros).



Hecho que pone de manifiesto, una vez más, **la limitada libertad del gasto estatal**. Si excluimos la asignación a los Entes Territoriales; las cargas de la Deuda Pública, que aún habiéndose reducido en los últimos diez años, todavía genera importantes cuantías en amortización y pago de intereses; los compromisos con la Unión Europea, sobre los que después volveremos, y los que se mantienen con las Clases Pasivas del Estado, dejan tan sólo el **40,5%** para las actuaciones del Estado.

Y de ese 40,5%, teniendo en cuenta que los Ministerios de Defensa, Interior, Fomento, Trabajo y Asuntos Sociales y Educación, absorben el **24,7%**, quedaría el **15,8%** a distribuir entre todos los demás. De aquí las dificultades del resto de los órganos administrativos para proponer y conseguir asignación para nuevas actividades.

En relación al **gasto educativo** conviene recordar las recientes evaluaciones que han realizado dos organizaciones internacionales. El Informe sobre la Educación de la **Comisión Europea** (17) estima que España está por debajo de la media comunitaria en **tres de los cinco indicadores** que se utilizan para valorar la eficiencia del sistema educativo: en el porcentaje de fracaso escolar; en el incremento del porcentaje de jóvenes que inician la enseñanza obligatoria secundaria; en la mejora de la comprensión lectora de los alumnos de quince años de edad; en el aumento de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología, que aunque aumentó en el último año, la evaluación queda todavía por debajo de lo que se incrementó la media comunitaria. Solamente en la atención a la formación permanente de adultos, España permanecía por encima, aspecto que junto a la asimilación del concepto «la educación a lo largo de toda la vida», nos colocaba en posiciones más favorables. La educación preescolar, por su parte, merecía en nuestro país una atención preferente, ya que casi la totalidad de los niños hasta tres años gozaban de escolarización.

Por su parte, la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** (OCDE) publicaba en septiembre su clásico «Panorama de la Educación, 2007» (18), en el que situaba a España a la cola de los países desarrollados en el porcentaje de titulados de Bachillerato y Formación Profesional que concluían sus estudios, tan sólo por encima de México y Turquía, y a diez puntos porcentuales de la media de los integrantes de la OCDE, próxima al **82%**. Por su parte, la enseñanza universitaria ofrecía mejores resultados ya que se graduaba, en el período ordinario de duración de los estudios, el 28% de los que iniciaban sus estudios, frente al 26% de la media de OCDE, y el 24% de los pertenecientes a la Unión Europea. Y, en cuanto al nivel de gasto, aunque las dotaciones presupuestarias españolas aumentan todos los años, nos encontramos todavía con una asignación del **4,7%** sobre el PIB frente al **5,8%** del promedio de los países de OCDE. Reflexiones que habrían de inducir a nuestras autoridades económicas, aparte de realizar una valoración crítica de las causas de estas divergencias, a mejorar sustancialmente las aportaciones económicas a la mejora de la calidad del sistema.

VI. EVOLUCIÓN DEL SALDO NETO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

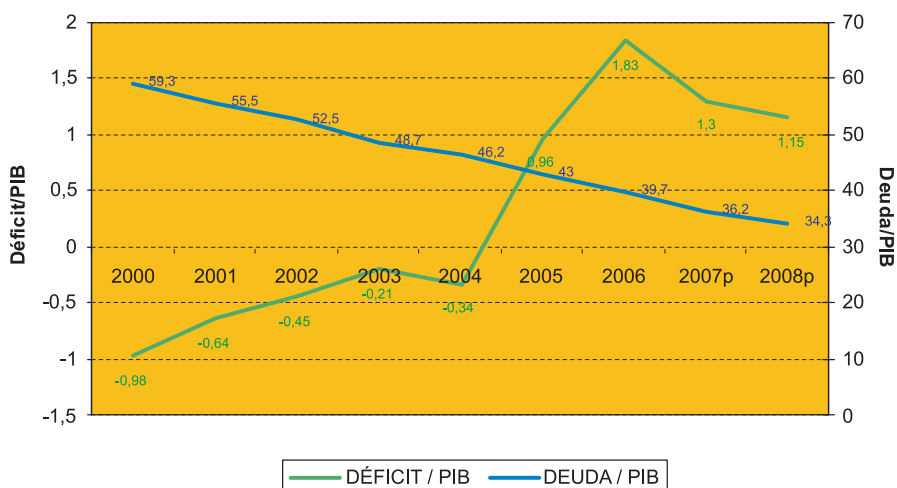
España ha generado un **cambio sustancial de comportamiento** en la evolución del saldo neto de las cuentas públicas, especialmente, desde el año 1995, en que ante el inminente ingreso en la moneda única, las autoridades aplicaron un tratamiento de austeridad que permitiera alcanzar y mantenerse en una posición cómoda en el cumplimiento de los requisitos de déficit corriente y deuda pública acumulada que se exigiría a todos los países interesados.

En el Cuadro 10 podemos comprobar la evolución de estos indicadores en los últimos nueve años:

CUADRO 10. *Déficit corriente y deuda acumulada*

Años	Déficit/PIB	Deuda/ PIB
2000	-0,98	59,3
2001	-0,64	55,5
2002	-0,45	52,5
2003	-0,21	48,7
2004	-0,34	46,2
2005	0,96	43,0
2006	1,83	39,7
2007p	1,30	36,2
2008p	1,15	34,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, septiembre de 2007 (19).
(Los porcentajes, en términos de Contabilidad Nacional).



Cuadro que ofrece, como decíamos, un comportamiento favorable de estas dos magnitudes, que han permitido que el tránsito de 2004 a 2005 hayamos superado el desequilibrio en los ingresos corrientes, situación endémica de España, y que, por otra parte, el endeudamiento en términos de riqueza nacional se sitúe casi en la mitad del porcentaje que se contabilizaba en 1995, cercano al 68%, que superaba con creces el 60% requerido por el Tratado de Maastricht.

Respecto a la evolución que analizamos, hemos de expresar algunos comentarios:

- Los porcentajes correspondientes a los dos últimos años deben **confirmarse tras la liquidación definitiva** de las cuentas de estos dos ejercicios, liquidación que puede venir condicionada por medidas tomadas en un período electoral.
- El **superávit previsto** en 2008 se genera, básicamente, en el sistema de Seguridad Social —0,6%—. El resto se reparte entre el Estado —0,3%— y las

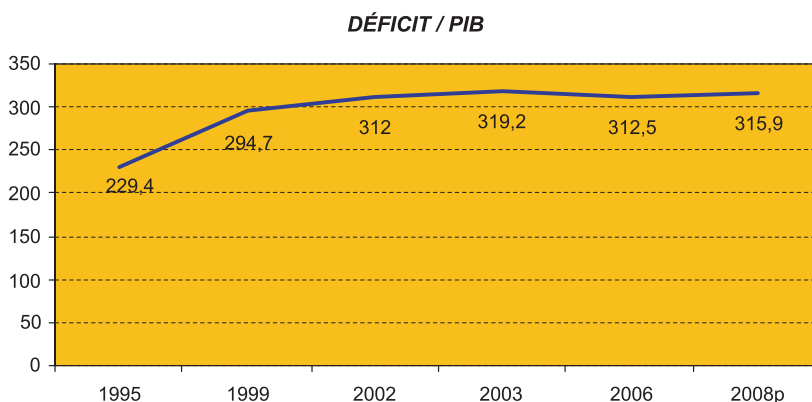
Comunidades Autónomas —0,25%—. Tenemos dudas fundadas sobre la liquidación definitiva de estas últimas, y, en mayor medida, del que se genere en las Corporaciones Locales, puesto que unas y otras han propiciado la creación de empresas públicas a las que se transfiere una parte de sus desequilibrios, con lo que queda fuera del ámbito de supervisión de los controles de cuentas.

- España tiene una situación favorable respecto de una buena parte de los países de la Unión, tanto en indicadores de **déficit corriente como de deuda pública acumulada**. No obstante, existen ajustes potenciales de gran envergadura, como el que será preciso realizar en el sistema de pensiones públicas, ajustes que requerirán de recursos financieros adicionales de cierta consideración en un plazo de 10-12 años.
- La evolución de nuestra **Deuda del Estado** en circulación ha sido del tenor que recoge el Cuadro 11:

CUADRO 11. Evolución de la deuda en circulación

Años	Déficit/PIB
1995	229,4
1999	294,7
2002	312,0
2003	319,2
2006	312,5
2008p	315,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Presentación...*, p. 215 (20).
(Cifras en millones de euros).



Esta deuda está materializada en **activos financieros** de diversa denominación, como Letras del Tesoro, Bonos y Obligaciones del Estado, y se gestiona en función de las necesidades de financiación de éste y de la evolución de los tipos de interés en los mercados. Los bajos tipos en los mercados de capitales en 2003-2006 propiciaron una mayor apelación, apelación que ahora podría, con una situación de más altos tipos, generar mayores cargas financieras.

Por otra parte, la **vida media de la deuda** en circulación ha experimentado una importante dilatación: entre 1998 y 2007 aumenta de 4,9 años hasta 7,1. Y, en relación a su coste medio, considerando el período 2000/2007, ha tenido un ligero descenso desde el 5,8% hasta el 4,5% (21).

- En cualquier caso, y a pesar de una óptima gestión por parte del Tesoro, no ha de olvidarse que las **cargas previstas** para el próximo ejercicio representarán una salida de recursos del Estado por encima de los **16.600** millones de euros, que absorben casi el 11% de su presupuesto y con un crecimiento previsto del 4,3%.

VII. LAS RELACIONES FINANCIERAS CON LA UNIÓN EUROPEA

Una cuestión a considerar en el análisis que estamos realizando es la situación actual y las perspectivas financieras derivadas de nuestro proceso de integración europea. Dentro del marco financiero aprobado para el período 2007-2013 (22), la aplicación para el ejercicio de 2008 incluye un volumen de los Créditos de Compromiso de 131.500 millones de euros, equivalente al 1,06% de la Renta Nacional Bruta de la Unión; una cifra ligeramente inferior de 129.400 millones de euros y un techo para los recursos propios que no debe superar el 1,24% de dicha Renta (23).

Con este marco, en el ejercicio de 2008, España deberá aportar **12.423** millones de euros, cifra derivada de la consideración de varios criterios: nuestra participación en la recaudación del Impuesto de Valor Añadido; de nuestra Renta Nacional Bruta; de los Recursos Propios Tradicionales y del Fondo Europeo para el Desarrollo. A cambio, recibiremos unas transferencias por importe de **15.751** millones de euros, lo que permite deducir que todavía mantendremos un **saldo neto positivo** por importe de **3.328** millones de euros. Pero lo importante no es esto, sino el análisis de lo que viene sucediendo desde el año 2003, que se recoge en el Cuadro 12:

CUADRO 12. *Evolución saldo neto España-UE 2003-2008*

<i>Años</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Saldo</i>
2003	8.193	16.862	8.669
2004	8.416	16.229	7.813
2005	10.291	15.179	4.888
2006	10.674	13.033	2.359
2007	11.654	15.588	3.934
2008p	12.423	15.751	3.328

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 306 (24).
(Datos en millones de euros en términos de Renta Nacional Bruta).

Que demuestra el **carácter regresivo del saldo**, que nos conducirá, en pocos años, a alterar nuestra condición de país receptor a contribuyente neto, con lo que eso representa para nuestros Presupuestos, que habrían de allegar recursos adicionales para financiar las actividades que serán exigibles al Estado. Y para el acaecimiento de tal hecho no hemos de esperar más que hasta el año 2013, último año de saldo neto

positivo, con una estimación de 259 millones de euros (25), y todo ello manteniendo que la Unión no altere la estructura de sus Recursos Propios a favor de la atención a las necesidades de los países recientemente incorporados a la organización. La propia Comisaria Europea de Presupuestos aseguraba que la pérdida de las ayudas que en forma de Fondos de Cohesión, fomento de la competitividad y ayudas al empleo recibe España, le generará un problema adicional en el plazo señalado (26).

VIII. LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL

La financiación de las actividades territoriales viene recogida en los Presupuestos de gasto consolidado del Estado y que se distribuye entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, conforme a lo indicado en el Cuadro 13:

CUADRO 13. *Financiación territorial*

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 07 (1)</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 08 (2)</i>	<i>%</i>	<i>Evolución (2)/(1)</i>
COMUNIDADES AUTÓNOMAS					
Financiación y F.C.I.	35.304	61,5	38.465	61,6	9,0
Otras transferencias	7.657	13,3	8.597	13,8	12,3
Total	42.961	74,8	47.062	75,4	9,5
CORPORACIONES LOCALES					
Sistema financiación	13.482	23,5	14.398	23,1	
Otras transferencias	981	1,7	986	1,6	
Total	14.462	25,2	15.384	24,6	
TOTAL	57.423	100	62.446	100	8,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 258 (27).
(Datos en millones de euros. La evolución, en términos de variación anual).

El conjunto del territorio participaría con más de **62.400** millones de euros del gasto consolidado estatal, distribuido de forma **que más de las tres cuartas partes** pasaría a las Autonomías, con un crecimiento del **9,5%** y, el resto, a los Ayuntamientos, con una evolución ligeramente inferior, del 8,7%. En ambos casos, creciendo más que la riqueza del PIB nominal de España.

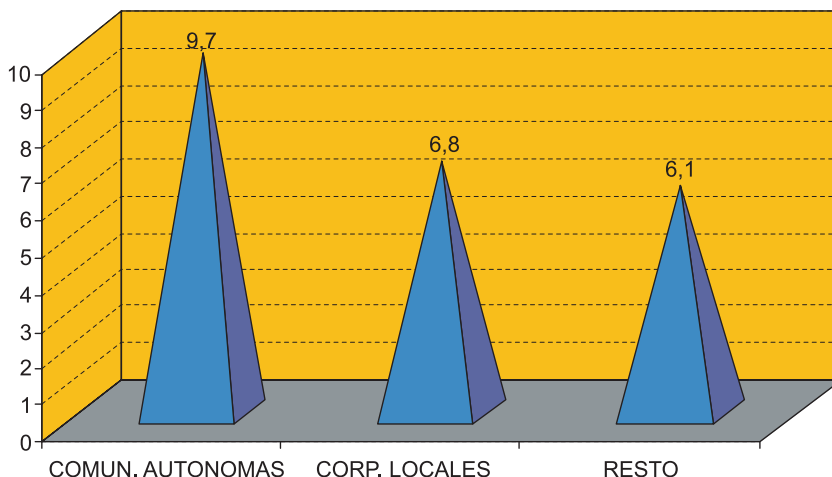
Si consideramos, en vez del gasto consolidado el asignado al Estado en sentido estricto, o sea, los 202.051 millones de euros a que aludimos en páginas anteriores, el importe de las **transferencias corrientes** al conjunto de la Administración territorial sería del tenor que recoge el Cuadro 14:

CUADRO 14. *Transferencias corrientes*

<i>Entes Territoriales</i>	<i>Inicial 07 (1)</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 08 (2)</i>	<i>%</i>	<i>Variación (2)/(1)</i>
COMUN. AUTONOMAS	36.010	46,6	39.496	47,3	9,7
CORP. LOCALES	13.746	17,8	14.688	17,6	6,8
RESTO	27.582	35,6	29.269	35,1	6,1
TOTALES	77.338	100	83.453	100	7,9

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación...*, p. 205 (28).
(Las cifras en millones de euros. La variación, en términos porcentuales).

Variación



Expresivo de la alta participación de las Transferencias en las cuentas estatales. En 2008 absorberían casi las dos terceras partes del total, e, igualmente con crecimientos notables, en especial, las Autonomías. El resto lo absorbe un conjunto heterogéneo de receptores: la aportación a la Unión Europea; la dotación para pensiones no contributivas; los complementos a mínimos de las pensiones del sistema público de Seguridad Social; las Becas y ayudas al estudio; la dotación para el sistema de dependencia, etc.

Adicionalmente, las **Transferencias de Capital**, por importe de 9.496 millones de euros, mantienen en la práctica la misma cifra que en el ejercicio anterior. Y una parte de ellas se destinaría, directa o indirectamente, a los órganos autonómicos y locales, tales como el Fondo de Compensación Interterritorial —por 1.338 millones de euros—; las Ayudas a la Vivienda, por importe de 1242; la de Carreteras y Transporte Metropolitano, por importes de 257 y 112 millones, respectivamente, que, igualmente, están transferidas a aquellos.

Tenemos algunas dudas que con estas transferencias, en especial a las Corporaciones Locales, pueda conseguirse el objetivo de equilibrio del sistema presupuestario territorial, tanto para 2008 como para los dos años siguientes. El Estado les transfiere una participación en los tributos generales, la parte más importante —14.398 millones

de euros— y partidas menores en concepto de cooperación económica local; ayudas al transporte colectivo urbano y otras subvenciones y ayudas. Por ello, no debe extrañarnos que los Ayuntamientos recurran a subidas atípicas en los principales impuestos locales, especialmente en el IBI y suelo no edificado, única forma de poder financiar tanto las sobredimensionadas plantillas de funcionarios como las prestaciones de servicios que han asumido en los últimos años, alguna de ellas, concurrentes con las de otras Administraciones*.

Para concluir esta parte del trabajo convendría realizar algunas reflexiones sobre esta componente de los Presupuestos, que viene creciendo de forma imparable en los últimos años, en especial, sobre:

- La conveniencia de realizar un **análisis profundo** tanto del volumen de gasto, como de su estructura, sin olvidar la duplicidad y proliferación de servicios que pueden existir entre la Administración Central del Estado y Autonomías y Corporaciones Locales.
- Igualmente, la extensión de un **proceso de normalización y censura de cuentas**, al igual que se hace en el Estado, ante el que deba justificarse de manera fehaciente la naturaleza del gasto; la contribución efectiva a los objetivos generales y la eliminación de prácticas administrativas ajenas a la más mínima ortodoxia contable. Complementariamente, no estaría de más realizar el planteamiento numérico en términos de Presupuesto Base Cero en el próximo ejercicio.
- Por otra parte, la aprobación de **algunos Estatutos de Autonomía** generará tensiones adicionales entre Comunidades y Estado, así como entre las propias Comunidades, por la heterodoxa y desigual aplicación de criterios utilizados en la asignación de transferencias corrientes y de capital.
- Una de ellas, por ejemplo, requirió y exigió que la dotación para inversiones viniera condicionada por lo que representa la aportación de su PIB autonómico al total nacional. Otra, por el contrario, como esto no le beneficiaba, propuso y consiguió que fuera en proporción a la cuota de población que le correspondía en el total nacional.
- En este sentido no debe olvidarse que la **asignación para inversiones** en las Comunidades Autónomas debería haber observado lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Española, que establece claramente que aquéllas deben distribuirse con criterios de solidaridad y equilibrio territorial, algo que no parece observarse en lo inicialmente asignado a Cataluña y Andalucía —por exceso— o a Extremadura y Castilla-Mancha, por defecto, y no digamos a La Rioja y Madrid, que, en la práctica, tendrán la misma cifra que se les asignó en el ejercicio anterior.
- En línea con ello, traemos a colación el criterio de uno de los expertos españoles que ha acreditado un excelente conocimiento de las cuentas públicas, el profesor José Barea (29), que nos recuerda «que el Estatuto catalán regula cuestiones que afectan a las restantes Comunidades de régimen común, al re-

* Ver página 10, *Presentación...*

ducir la solidaridad exclusivamente a los servicios de educación, sanidad y sociales del Estado de Bienestar, lo que perjudica especialmente a las Comunidades más pobres». Se estaría faltando al principio de equidad en la distribución de las cargas y beneficios públicos.

IX. LAS PRIMERAS REACCIONES A LAS CUENTAS PÚBLICAS

La presentación de los Presupuestos concita habitualmente una serie de reacciones por parte de las fuerzas políticas, los interlocutores sociales y los medios de comunicación. Y aunque cada una de ellas expresa los criterios particulares desde la perspectiva u orientación ideológica que les es propia, recogen aspectos que puede ser de interés conocer. Hasta el momento, hemos conocido:

- Las del principal partido de la oposición, que considera están formulados teniendo en cuenta la próxima convocatoria electoral; basados en unas perspectivas macroeconómicas que, a día de hoy, son sensiblemente inferiores a las que han expresado en magnitudes tan importantes como riqueza nacional, consumo, índices de precios, etc., desvirtuando la necesaria relación de las cuentas públicas con el ciclo económico. En alguna medida en particular, como, por ejemplo, las ayudas a la natalidad; la protección a la salud dental o la deflactación de la tarifa del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, su organización habría sido más ambiciosa, aunque en la crítica faltan estimaciones solventes de la carga adicional y efectiva que supondría para tales cuentas.
- La coalición electoral Izquierda Unida, por su parte, aunque ha venido apoyando al Gobierno durante la mayor parte de la legislatura, cree que a pesar de la insistencia de las autoridades en presentar un «gasto social» que absorbe más de la mitad del presupuesto, le falta, precisamente, un mayor contenido social, por lo que han anunciado que tendrán las manos libres para su emitir su opinión final. Pero a continuación, y con otra fuerza parlamentaria, publicita una de sus «ocurrencias»: la que fue anunciada en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados el día 2 de octubre de 2007. Los representantes de IU y ERC proponían que las cuentas públicas incluyeran lo que denominaban «Renta Básica de Ciudadanía», una especie de prestación universal incondicionada, a percibir por cualquier ciudadano, incluso los que no desearan trabajar. Algo que podría tener sentido, añadimos nosotros, si la capacidad de financiación lo permitiera para algún colectivo en particular, como las amas de casa. Pero generalizarlo a toda la ciudadanía requeriría un meticuloso análisis actual y a futuro de las posibilidades de alcanzar tan elevada cima del Estado de Bienestar.
- La coalición Convergencia y Unión ha estimado que el proyecto es conformista con la situación de la economía nacional, si bien destaca la influencia que recibe del acercamiento a un período electoral, y que no registra adecuadamente los efectos de la evolución de la economía internacional.
- La formación Izquierda Republicana de Cataluña ha considerado que lo más importante del proyecto es el «blindaje» de la asignación que en el capítulo de Inversiones se ha hecho a su Comunidad Autónoma. El resto de los aspectos básicos del presupuesto no han merecido una valoración significativa.

- Los interlocutores sociales, representantes de empresarios y trabajadores, no han realizado, hasta ahora, valoraciones globales del proyecto. O bien esperan al conocimiento de los «ajustes» que han de sobrevenir en el período de discusión parlamentaria previo a su sanción por las Cámaras, o, sencillamente, porque no estiman relevante manifestar una opinión institucional en este momento. Ello llama poderosamente la atención, pues se trata de la norma económica anual más importante de las que inciden sobre el conjunto de la sociedad. Como excepción, la confederación de Comisiones Obreras a través de su primer dirigente reclama de los Presupuestos, habida cuenta de las dificultades que puedan surgir en el patrón de crecimiento, mayores inversiones en lo que denominan «protección social», que, por otra parte, debería contar con una más eficiente coordinación entre todas las Administraciones Públicas. Por otra parte, considera muy importante el fomento de las inversiones en actividades que generen valor añadido, en infraestructuras, y, especialmente, en las personas, puesto que la educación y la formación profesional son fundamentales para la mejora de la productividad, vigilando, de paso, la problemática del fracaso escolar en ciertos niveles de la enseñanza (30).
- Los medios de comunicación, por su parte, toman variadas posiciones. O, simplemente se limitan a informar acerca de las medidas anunciadas y la distribución de los créditos presupuestarios; o, apoyarlos sin reservas y, finalmente, criticarlos. Aunque la crítica no se polariza en los criterios de distribución de las grandes partidas de ingreso/gasto, sino a las medidas particulares que pueden interesar al gran público, aunque sin realizar una pormenorizada evaluación de un volumen de recursos que, como venimos diciendo, constituye casi la mitad de la riqueza nacional de un año. Y en ellas, una que llama la atención, la referida al interés con el que en estos momentos se insiste por las autoridades en los deseos de reducción del precio del suelo, especialmente a los sectores jóvenes. Y continúa: ¿Cómo es que ahora quieren reducir el coste de la vivienda si han sido las autoridades —centrales, autonómicas y municipales— las que están en el origen de su subida con la superposición de todo tipo de tributos que les permitiera financiar las sobredimensionadas estructuras autonómicas y municipales? He aquí una cuestión importante.

X. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, consideramos conveniente ofrecer alguna de las conclusiones de mayor interés deducidas del análisis efectuado:

- En primer lugar, y cuando se adivina un cambio de ciclo, entendemos que lejos de presentar un presupuesto contractivo, **se busca uno expansivo**, que no toma en consideración las expectativas para los próximos tres años, menos favorables que las de los tres últimos.
- Organizaciones internacionales y los servicios de estudios de instituciones financieras realizan **estimaciones muy por debajo del crecimiento** del PIB español en 2008, en algún caso, hasta media décima de punto menos que el que han considerado las autoridades. En ese sentido cabe destacar el último Informe trimestral de la Comisión Europea (31) en el que su Comisario de Economía apunta a una rebaja mínima de una décima de punto en el crecimiento de la

zona euro, y aumenta otra décima para el porcentaje de inflación. Tanto el Fondo Monetario Internacional como la firma Standard & Poors insisten en esta misma línea por las tensiones que se están produciendo en la situación del crédito, fruto de la pérdida de confianza latente en los mercados (32).

- En el actual momento de incertidumbre económica, los presupuestos podrían haber estimado **otras alternativas de actuación**: incrementar el superávit para tener mayor margen para afrontar necesidades futuras; reducir los impuestos, generando un aumento de la competitividad, aliviando la situación de las familias, o incrementar la inversión productiva para estimular el crecimiento y el empleo. No se ha utilizado ninguna: se ha preferido incluir medidas de protección social, que afectan a colectivos pequeños, pero que pueden ser mucho más rentables electoralmente.
- La **previsión de inflación**, del 2%, no es, en modo alguno realista. La conclusión del año 2007, y la aceleración de precios básicos que se ha iniciado en el segundo semestre de este año, favorecerán el crecimiento de otros en 2008.
- El **superávit** de 2007 y el que se genere en 2008 no deberían destinarse a gasto corriente, en especial, el del sistema de Seguridad Social, que tiene unas aplicaciones comprometidas, para las que requerirá recursos adicionales a partir del año 2016-2018.
- Por otra parte, es positiva la evolución del **saldo neto de las Administraciones Públicas**. De un déficit de casi el 1% del PIB en el año 2000, pasaríamos en 2008 a un superávit del 1,15%. Ello sería el fruto de una política de racionalización del gasto iniciada por Administraciones anteriores, que se han puesto de manifiesto en los tres últimos años, pero que debería fomentar una reflexión para una liquidación equilibrada y consistente en los próximos.
- No se acredita el **rigor presupuestario deseable** en un volumen de gasto de esta magnitud; incoherente, como decíamos, con la evolución del ciclo económico y con tratamientos subjetivos en las dotaciones a las Comunidades Autónomas en función del nivel de afinidad con las autoridades estatales.
- La progresiva disminución del **saldo neto de las relaciones financieras** de la Unión Europea con España obligará, antes del año 2013, a considerar que seguiremos contribuyendo al mantenimiento de la Unión, pero que ya no seremos receptores netos de fondos, sino contribuyentes, con lo que ello representa.
- El gasto del Estado, en sentido estricto, tiene una cierta inercia y rigidez. Un **62%** del gasto total se destina a aspectos muy vinculantes: financiación de las Comunidades Autónomas; intereses de la deuda y aportaciones a la Unión Europea. Sólo el **38%** puede ser asignado con una cierta libertad.
- No se expresa la conveniencia de realizar un **análisis coste-beneficio** sobre las partidas de mayor relevancia, algo que sería deseable en una eficaz política presupuestaria. Sólo así podría deducirse si las dotaciones económicas se aplican con equidad y logran la satisfacción de las necesidades de la sociedad.
- Las cifras previstas para 2008 están basadas en las **previsiones iniciales** de 2007. Pero la realidad demuestra que, en muchos casos, tanto en los ingresos

como en los gastos, se están generando desviaciones importantes, por lo que la estructura final del gasto y su evolución no podrá conocerse hasta la liquidación definitiva del presupuesto del presente año.

- Para que tengamos una idea de lo indicado, baste informar que hasta el mes de agosto de 2007, y según el informe del propio Ministerio de Hacienda, los ingresos **se desviaron** un 10,6%; los gastos, el 9,2% y el superávit presupuestario, del **22,3%**, porcentajes muy superiores, alguno más del doble, de las previsiones iniciales.
- Algo parecido sucede con la **recaudación impositiva**: el Impuesto de la Renta había logrado una recaudación del 17%, muy superior a la inicialmente prevista; el de Sociedades, más del 30%, a pesar de haber rebajado el tipo impositivo del 35 al 32,5%. Solamente el IVA había evolucionado tal y como se preveía (33).
- Mejora la dotación al **sistema educativo**, aunque las medidas legislativas que se están propiciando, especialmente en la enseñanza secundaria, no tratan de contrarrestar la negativa valoración que de nuestra situación hacen tanto la OCDE como la propia Comisión Europea. España arrastra un nivel muy por debajo de la media europea en el número de graduados, 14 puntos por debajo de aquella.
- Es importante que una de las partidas con mayor crecimiento del gasto en 2008 es la **educación**. Pero ello debería obligar a reflexionar sobre las causas del fracaso escolar en España. La OCDE revela que tres de cada diez escolares de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) no se gradúa. Y que el porcentaje, según Comunidades Autónomas, oscila entre el 13,9 y el 43,2%. Un porcentaje similar abandona el Bachillerato o la Formación Profesional. Nuestra comparación con la Unión es negativa: un 72% de graduados en Bachillerato y Formación Profesional, frente al 86% en la Unión. Entre las posibles causas de esta divergencia podríamos señalar: los cambios en el modelo de sociedad, especialmente en lo relativo a aspectos personales, familiares y sociales; las continuas alteraciones en los planes de estudio, hasta seis veces en los últimos sesenta años, planes que no han tenido tiempo de madurar ni de evaluarse; falta de un Pacto de Estado sobre educación, que haga posible solamente los cambios sugeridos por la demanda social y la mejora de nuestra posición competitiva; la influencia de la población juvenil inmigrante, y, en general, la politización de una buena parte del sector educativo. Si a ello se une, como se ha anunciado en la Comunidad Autónoma andaluza —una de la que tiene evaluaciones educativas internacionales menos favorables— la promulgación de una norma que ayude a los estudiantes que demoran la conclusión de sus estudios con una asignación de hasta seis mil euros al año, sin hacer ninguna otra consideración que justifique la formulación de la misma, y, además, se publicite en un momento previo al inicio de su próxima campaña electoral, tendremos un ingrediente más para calificar negativamente una iniciativa de esta naturaleza.
- Llama la atención que la Administración actual, como la anterior, hayan introducido reformas fiscales que entrarán en vigor en un período de elecciones. La subjetividad y beligerancia de tales reformas, incluso estando justificadas, no dice mucho a favor de la oportunidad en que han sido promulgadas.

XI. EPÍLOGO

En definitiva, un proyecto que requeriría de la Cámara Legislativa una valoración más objetiva de sus efectos económicos y sociales, sin olvidar que siendo la ley económica de mayor impacto para un año, su análisis requeriría utilizar instrumentos y criterios de asignación inspirados en la ortodoxia económica y en la consideración de las verdaderas necesidades de las capas más modestas de la población.

En un entorno financiero caracterizado por la presencia de una crisis de efectos finales desconocidos, la actuación del sector público, que tanta incidencia tiene para el funcionamiento de los mercados, debería contribuir a la mejora de la racionalidad de éstos y no para acelerar la gravedad de aquéllas, generando, de paso, más desconianza de los que con más frecuencia resultan perjudicados (34).

XII. BIBLIOGRAFÍA

- (1) «Presentación de los Presupuestos Generales del Estado, 2008». Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 2007.
- (2) Texto citado, p. 87.
- (3) Id., p. 90.
- (4) «Informe sobre la actividad del sector exterior». Banco de España. Madrid, septiembre de 2007.
- (5) «Economicwatch». Servicio de Estudios Económicos. Banco Bilbao-Vizcaya Argentaria. Madrid, septiembre de 2007.
- (6) Instituto Nacional de Estadística. Indicador adelantado del IPC armonizado. Madrid, septiembre de 2007.
- (7) Id., p. 90.
- (8) Eurostat. Recogido en *Presentación...*, p. 27.
- (9) Fondo Monetario Internacional. Informe financiero. Septiembre de 2008.
- (10) *Presentación...*, p. 31.
- (11) *Presentación...*, p. 95.
- (12) *Presentación...*, p. 175.
- (13) Id., p. 247.
- (14) Id., p. 98.
- (15) Id., p. 200.
- (16) Id., p. 212.
- (17) «Informe sobre Educación». Comisión Europea. Bruselas, octubre de 2007.
- (18) «Panorama de la educación en 2007». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. París, septiembre de 2007.
- (19) Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, septiembre de 2007.
- (20) *Presentación...*, p. 215.
- (21) Id., pp. 216-218.
- (22) Morales-Arce, R. (2007). «Las perspectivas financieras españolas en el próximo sexenio». *Revista Estrategia Financiera*. Madrid, enero 2007, p. 20.
- (23) Id. *Presentación...*, p. 285.
- (24) Id. *Presentación...*, p. 306.
- (25) Morales-Arce. Artículo citado, p. 23.
- (26) Grybauskaitė, Dalia (2007). «Declaraciones de la Comisaria de Presupuestos de la Unión Europea». Bruselas, 28 de septiembre de 2007. Recogidas en *ABC-Economía*. Madrid, 29 de septiembre de 2007.

- (27) *Presentación...*, p. 258.
- (28) *Id.*, p. 205.
- (29) Barea, José (2007). *El pensamiento económico. Legado de un economista de Estado*. Ediciones AECA. Madrid, 2007.
- (30) Documento «Aprovechar el cambio de crecimiento y construir nuevas redes de protección social». Confederación de Comisiones Obreras. Madrid, octubre de 2007.
- (31) Comisión Europea. Informe trimestral. Bruselas, octubre de 2007.
- (32) *El Confidencial*. Madrid, 4 de octubre de 2007.
- (33) Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, septiembre de 2007.
- (34) Morales-Arce, R. (2007). «Los mercados financieros en la encrucijada». *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. X, 2/07, p. 156.