



ECONOMÍA

sumario

- **UN PRESUPUESTO QUE NO INSPIRA CONFIANZA. Cristóbal Montoro**
- **“EL BONITO JUEGO DEL CUADRO MACROECONÓMICO”.**
Críticas al documento Presentación del Proyecto de Presupuestos
Generales del Estado 2005 Juan Velarde Fuertes

UN PRESUPUESTO QUE NO INSPIRA CONFIANZA Cristóbal Montoro

Catedrático de Hacienda Pública. Ex ministro de Hacienda

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2005 que ha presentado el Gobierno no contiene, como se había anunciado, ningún cambio en el patrón de crecimiento. La demanda exterior apenas despegá, sigue recortando el crecimiento del PIB, y un año más ha de ser la demanda interna, y más concretamente el consumo privado, el motor de la economía.

Qué se pierde con los Presupuestos de 2005

No es fácil apostar por el 3% de crecimiento del PIB que prevé el Gobierno, y menos todavía si se perjudica la confianza de los ciudadanos, que son básicamente los que han de sostener el crecimiento de 2005 con sus decisiones de inversión y de consumo.

El gobierno socialista lleva seis meses enviando a la sociedad mensajes equivocados: desde la manipulación política del déficit de este año, para aumentar su margen de gasto, hasta las **escasas iniciativas económicas que, además, han sido contraproducentes**. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el recorte de la libertad del comercio (véase Papeles FAES nº 5) y con los continuos mensajes negativos para las expectativas del mercado inmobiliario.

“Con los Presupuestos de 2005 seguiremos perdiendo el ritmo de convergencia real con Europa y se enfriará la creación de empleo. El gobierno socialista recorta el objetivo de empleo para engordar un poco la productividad aparente”

Con estos Presupuestos seguiremos perdiendo durante 2005 el ritmo de convergencia real con Europa y se enfriará la creación de empleo. **El gobierno socialista** mantiene su obsesión por la productividad y, sin razón alguna que lo justifique, **recorta el objetivo de empleo para engordar un poco la productividad aparente**.

Será muy difícil en 2005 que los precios se mantengan en el nivel del 2% previsto en los Presupuestos. Con la evolución actual del precio del petróleo y el peor comportamiento del IPC español respecto a la media europea, no es razonable proponer para el año que viene un Presupuesto expansivo, con incremento del gasto por encima del 6%.

Los compromisos políticos que están detrás de este gasto excesivo obligan al gobierno a plantear una **increíble previsión de ingresos, superior al 8%**, sobre la liquidación estimada para este año. Y para lograr estos ingresos tiene que dibujar un **escenario económico demasiado optimista**. Lo que recogen los Presupuestos es poco y malo: el aumento de algunos impuestos indirectos y la decisión de deflactar parcialmente la tarifa del IRPF. Esta medida, que tiene efectos desfavorables para las rentas bajas, supone en total una inyección de 170 millones de euros, cantidad insignificante frente a los 5.000 y 4.000 millones que las bajadas del IRPF en 1999 y 2003 aportaron a las familias españolas.

Presupuestos 2005: ni más gasto social, ni más inversiones

Según el gobierno, las prioridades de gasto de este presupuesto son la educación, las pensiones, la vivienda, las inversiones en I+D+i y las infraestructuras. Pero la realidad de las cifras nos muestra que **no estamos ante un presupuesto más social ni más inversor**.

En primer lugar, **es falso que esta sea la primera vez que el gasto social supera el 50% del presupuesto de gasto**. Esto ya ha ocurrido en los anteriores presupuestos del Partido Popular. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que en estos años se han cedido importantes competencias a las Comunidades Autónomas, como la sanidad.

La educación se puede plantear como una prioridad presupuestaria, pero hay que considerar que se trata de una competencia autonómica y, por tanto, el aumento es sólo de 90 millones de euros. **Hay un incremento en becas del 10%, frente al 9% del pasado año. El número de becas entre 1996 y 2004 subió un 50%.**

“No es un presupuesto más social que los presupuestos de los gobiernos populares. Si tenemos en cuenta que crean menos empleo, son menos sociales todavía. Sólo las prestaciones por desempleo crecen un 14,4%”

Las pensiones son la parte más importante del presupuesto. Ascienden a casi 80.000 millones de euros, el 10% del PIB. El incremento propuesto para el presupuesto del 2005 del, 6,8%, es menor al del año pasado, un 7,1%. Y esta reducción en el ritmo de crecimiento se traduce en una **menor participación de las pensiones en el gasto total. Se pasa del 32% al 31,8%.**

Si nos atenemos a las cifras, no es, por tanto, un presupuesto más social que los presupuestos de los gobiernos populares. Y si tenemos en cuenta que crean menos empleo, son menos sociales todavía. Ahí sí que se incrementa el gasto social de una manera muy importante, en las prestaciones por desempleo, que crecen un 14,4%.

En I+D+i, si se comparan las inversiones totales en 2005 con las del 2004, **el incremento es del 16%**. Este porcentaje de subida es **debido en gran parte al**

incremento de los préstamos, un instrumento financiero que resulta de difícil ejecución. **Entre 1995 y 2004, las inversiones crecieron un 400%**. Se ha roto, por lo tanto, la tendencia creciente en este tipo de inversiones. Esperemos que el sistema de incentivos fiscales a la I+D+i, el más generoso de toda la OCDE, no sufra ningún contratiempo.

Respecto a las **inversiones en infraestructuras**, el incremento global, lo que llamamos el esfuerzo inversor, **se incrementa en este presupuesto un 5%. En 2004 creció un 10,5%**, y en la etapa de los gobiernos del Partido Popular se multiplicó por más de dos.

“El capítulo que más aumenta es el de activos financieros, un 34,8%. La pasada legislatura el PSOE lo calificó como déficit oculto, y este año lo incrementa en 3.700 millones de euros, seguramente en honor a la nueva transparencia”

En relación a la **vivienda, el esfuerzo se centra en el incremento del gasto**, cuyo aumento absoluto es de **200 millones de euros** (5 euros por español). **Un aumento que se dedicará en buena parte al acondicionamiento, mantenimiento y retribuciones del nuevo Ministerio de Vivienda**. Sin embargo, el incremento de las deducciones en el IRPF a la compra de vivienda habitual, que el pasado año fueron más de 3.000 millones de euros, asciende únicamente un 1,1%.

Resulta llamativo que el capítulo que más aumente sea el 8, el de **activos financieros**, que lo hace en un **34,8%**. Este es el capítulo que el PSOE calificó a lo largo de toda la pasada legislatura como déficit oculto, y este año lo incrementa en 3.700 millones de euros, seguramente en honor a la nueva transparencia.

El fin de la confianza entre los agentes económicos

Con este presupuesto se acaba una etapa de control del gasto corriente, que ha permitido afrontar por primera vez en la historia de España bajadas de impuestos continuas y permanentes, y que ha centrado su esfuerzo en el gasto social, en la viabilidad del sistema de pensiones y en las inversiones en infraestructuras e I+D+i.

“Un gobierno que no cree en el presupuesto como instrumento de política económica no puede presentar un presupuesto que inspire confianza. Y sin confianza, no es posible impulsar el crecimiento de la economía y la creación de empleo”

Se **acaba también una política basada en la mejora de expectativas y en la generación de confianza entre los agentes económicos**. El Gobierno ha desaprovechado cinco meses muy importantes para presentar nuevas medidas económicas, y su primera prueba, la presentación de los presupuestos para el año 2005, no ha sido superada. La timidez y **la falta de iniciativa del Gobierno en materia económica pasarán factura el próximo año**. Estos presupuestos, que apuestan por el gasto corriente y una mayor presión fiscal, son una clara renuncia al objetivo del pleno empleo. Esta, por sí sola, es razón más que suficiente para dudar de ellos.

Un gobierno que no cree en el presupuesto como instrumento de política económica no puede presentar un presupuesto que inspire confianza. Y sin confianza, no es posible impulsar el crecimiento de la economía y la creación de empleo.

“EL BONITO JUEGO DEL CUADRO MACROECONÓMICO”
Críticas al documento Presentación del Proyecto de
Presupuestos Generales del Estado 2005
Juan Velarde Fuertes
Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales.
Catedrático Emérito de Economía Aplicada

Para entender el Presupuesto resulta fundamental estudiar su enlace con las magnitudes macroeconómicas esenciales. El político puede tener la tentación de señalar que va a conseguir, al año siguiente, y en virtud del presupuesto, alguna maravilla. Y así empieza “el bonito juego del cuadro macroeconómico”.

Podemos aumentar el PIB, y también el consumo y las exportaciones, si decidimos que las importaciones, los almacenamientos y la inversión se mueven del modo adecuado para que la identidad macroeconómica básica se mantenga. El político pretende así ofrecer a la gente, como documento anejo al presupuesto, las maravillas que se deseen.

“En una economía tan abierta como es la española mantener un fuerte y prolongado crecimiento exige dos equilibrios macroeconómicos: el del sector público y el del sector exterior”

De ahí la importancia de saber, ante un proyecto de presupuestos, no sólo la magnitud de lo que se decide gastar e ingresar, sino también si es verosímil que esto enlace con una determinada realidad macroeconómica.

Desequilibrios macroeconómicos y estabilidad presupuestaria

En una economía tan abierta como es la española mantener un fuerte y prolongado crecimiento exige **dos equilibrios macroeconómicos: el del sector público y el del sector exterior.**

En octubre de 2004, expertos consultados por *The Economist* señalaban que en 2005 nuestro déficit por cuenta corriente se situaría en el 3,1% del PIB. Si así sucede sólo nos superarán Australia y Estados Unidos.

Para resolver este problema fundamentalísimo el camino acertado es el que plantea José Luis Feito: **una política fiscal restrictiva y, junto con ella, que se procure flexibilizar el mercado del trabajo y huir de toda indexación¹**. La propuesta inicial en la que se basa el Presupuesto preparado para el 2005² no sigue este camino, por lo que es evidente que se deba mostrar discrepancia.

“El diferencial de inflación y el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente parecen demandar no ya estabilidad presupuestaria, sino superávit presupuestario, pues de otro modo habremos aceptado decisiones discrecionales procíclicas”

La siguiente discrepancia se refiere a la **estabilidad presupuestaria**. El diferencial de inflación y el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente parecen demandar no ya estabilidad presupuestaria, sino superávit presupuestario, pues de otro modo habremos aceptado decisiones discrecionales procíclicas.

Al llegar aquí, surge de inmediato la alarma. En el documento de *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*, bajo el epígrafe “Reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria” se indica nada menos que esto: “La voluntad del Gobierno es emprender de inmediato una reforma en profundidad de la actual legislación en materia de estabilidad. Los objetivos de la reforma son introducir el concepto de estabilidad a lo largo del ciclo económico para facilitar que la política fiscal actúe como estabilizadora de la economía; mejorar el marco que establecen las Leyes para las Administraciones Territoriales, y reforzar el principio de transparencia”³. Se abre así un portillo al déficit.

La primera y colosal dificultad es la de decidir si se está, o no, en un ciclo alcista o depresivo, y la duración de éste, para poder equilibrar ingresos y gastos a lo largo de él. Por otro lado, siempre existe la posibilidad de una aceleración en el crecimiento de los déficit, porque la deuda pública que los sostiene ha de pagarse con la emisión de más deuda pública, como comenzó a provocarse a mediados de los años 90 en España, con lo que está descontada la crisis de una Hacienda.

“El déficit amenaza con esa propuesta de la estabilidad cíclica: en las etapas de depresión, el gasto se puede disparar con mucha facilidad, pero el conseguir superávit en los ciclos de prosperidad es difícilísimo, como acabamos de experimentarlo en España”

Parece bastante evidente que el déficit amenaza con esa propuesta de la estabilidad cíclica: en las etapas de depresión, el gasto se puede disparar con mucha facilidad, pero el conseguir superávit en los ciclos de prosperidad es difícilísimo, como acabamos de experimentarlo en España. Como además no conocemos la duración de estas etapas, esa pretendida estabilidad cíclica se convierte, por fuerza, en generadora de déficit.

Existe, además, notable debilidad analítica, casi me atrevería a decir que simplismo, en cómo se pretende mejorar la situación de la economía: a través de una mejora en la productividad. Fundamentalmente se intentaría con mejoras en la competencia. Y he aquí que se dicen cosas tan asombrosas⁴ como que la productividad en el sector de los servicios comerciales mejora a través de una mayor competencia –cosa que sí es cierta–, por lo que “en el sector de distribución comercial se han sentado las bases para plantear las reformas y políticas que impulsen la productividad, una vez superada la cuestión de los horarios comerciales, en la que se ha conseguido eliminar la conflictividad existente, gracias a la creación de un marco normativo y consensuado”. (Véase Papeles FAES nº 5)

Y si nuestro asombro no se ha colmado ante unas **medidas que eliminan la competencia y crean rigideces en la oferta del servicio comercial**, lo que, según este documento presupuestario –contra todo lo que enseñan la economía y los trabajos empíricos– baja los precios y mejora la productividad, se completa con lo que a renglón seguido se dice: “La línea de reforma debe ahora pasar por establecer criterios objetivos y transparentes que aseguren la libertad de establecimiento de empresas y revisando igualmente la normativa de los sectores sujetos a regulación, como la distribución de tabacos o de medicamentos”. Y, al parecer, también contribuye a que crezca la productividad el que el Gobierno mantenga “su firme compromiso con el desarrollo de las medidas dirigidas a la lucha contra el Cambio Climático y los compromisos asumidos en el ámbito del Protocolo de Kioto, como ha sido la reciente aprobación del Plan Nacional de Asignación de derechos de emi-

sión de gases de efectos invernadero y los cambios legislativos necesarios para el establecimiento del mercado de los mismos”⁵.

Pasemos al apartado “La política presupuestaria para 2005”. **El déficit previsto, en términos de Contabilidad Nacional es del 0,4% del PIB.**

Una complicación evidente, relacionada con el gasto social, es la que señala con acierto José Barea: “para la totalidad de las Administraciones Públicas existe la incógnita del déficit de las Comunidades Autónomas derivado de la sanidad, que lógicamente debería ser absorbido por ellas mismas en aplicación del principio de responsabilidad fiscal recogido en el nuevo sistema de financiación de dichos entes”⁶.

“¿Está garantizado el crecimiento económico? Desde luego, si no sucede así, las informaciones que se ofrecen de ingresos del Estado en el Presupuesto de 2005 como derivado del de 2004 no tienen sentido alguno. Incluso aunque se verificase este progreso, bastantes incrementos tributarios no son creíbles”

Esta estimación de 2005 se basa en un **crecimiento de los ingresos tributarios en un 8,7% y de las cotizaciones sociales en un 9,2%** respecto a 2004. Poco se aclara en los ingresos, el porqué de que sean éstos y no otros los porcentajes, el aumento o la disminución que se considera que se pueden originar en el conjunto de los impuestos directos y de las cotizaciones sociales, que concretamente se sostiene que crecerá en total un 9,4%⁷. ¿Está, pues, garantizado el crecimiento económico? Desde luego, si no sucede así, las informaciones que se ofrecen de ingresos del Estado en el Presupuesto de 2005 como derivado del de 2004 no tienen sentido alguno⁸. Incluso aunque se verificase este progreso, bastantes incrementos tributarios no son creíbles.

El cuadro macroeconómico

Esto nos lleva al apartado “Evolución de la economía española”, en el que aparece el escenario macroeconómico de los años 2003, 2004 y el previsto para 2005⁹. El panorama internacional no se contempla con un nítido optimismo: “Entre los riesgos e incertidumbres del panorama internacional cabe destacar los vinculados al mercado del petróleo, donde el aumento de la demanda, unido a numerosos problemas por el lado de la oferta, origina un nivel de precios posiblemente más elevado de lo que se había anticipado”¹⁰. Además, “el escenario previsto de tipos de interés al alza, ya iniciado en Estados Unidos y Reino Unido, puede suponer un riesgo para aquellas economías donde el endeudamiento de las familias es alto, si bien se espera que el encarecimiento del precio del dinero se produzca de manera gradual, de forma que su impacto pueda absorberse sin perjudicar sensiblemente la expansión económica”.

Todo esto, inmediatamente, repercute en nuestra economía. Ya en el año 2004, en el segundo trimestre —el primero del nuevo gobierno—, las cosas empeoraron visiblemente: “Por lo que se refiere a la demanda externa, su aportación neta al crecimiento del PIB empeoró en el segundo trimestre como resultado de una desaceleración de las exportaciones de bienes y servicios, y una aceleración de las importaciones. En la primera mitad del año, el aumento de las importaciones (8% con series corregidas) fue muy superior al de las exportaciones (5,1%), debido, en parte, a la caída del gasto de los turistas. Este deterioro del saldo real, unido al descenso de

la relación real de intercambio se traduce en un aumento de la necesidad de financiación exterior, que alcanzó el 4,6% del PIB en el segundo trimestre”¹¹. En este mismo documento se declara: “El comportamiento de los precios de consumo de la zona euro ha sido menos alcista que en España. Y el diferencial en agosto, 1 punto, es 3 décimas mayor que en diciembre”¹². Sin embargo se prevé que el deflactor del PIB sea del 3,2%, frente al 3,4% del 2004. Parece absolutamente irreal, y más aún cuando contemplamos lo que sucede ahora mismo en los precios del petróleo. Todo esto pulveriza las previsiones de precios y de producción que hizo Daniel Vegara, secretario de Estado de Economía, en mayo de 2004, que se han mantenido tercamente en el cuadro macroeconómico porque éste, como tal y como ya lo hemos dicho, lo aguanta todo. Por supuesto hasta que un año después se comprueban lo que en este caso parece serán equivocaciones mayúsculas¹³.

“Las previsiones de precios del petróleo y de producción se han mantenido tercamente en el cuadro macroeconómico porque éste lo aguanta todo, por supuesto hasta que un año después se comprueban lo que parece serán equivocaciones mayúsculas”

También en el documento se ofrecen otros datos preocupantes: “Tanto el consumo de cemento como el empleo en la construcción coinciden con la Contabilidad Nacional Trimestral en reflejar una cierta desaceleración”¹⁴. Finalmente, el 1 de septiembre de 2004, el número total de afiliados a la Seguridad Social fue de 17.214.430 personas; el 30 de septiembre, fue únicamente de 17.143.750¹⁵. Como mínimo aquí **observamos un índice de desaceleración del empleo**. Todo esto, ¿nos lleva a que se observa un PIB con un aumento en términos reales del 3% en 2005 y, además, con una mejoría clara en el saldo exterior? A veces hay que recordar que es posible que, sin explicación científica alguna, se emprenda el “bonito juego del cuadro macroeconómico”¹⁶.

“Flores de Lemus ya aconsejó a los economistas españoles que no pesasen leña –léanse datos macroeconómicos– en balanza de precisión; esto es, en los presupuestos de 2004, y antes de la llegada al poder de Rodríguez Zapatero, los sociales ya suponían la mitad de los gastos no financieros”

Un dato curioso más. En el documento se alardea de que “el gasto social absorbe por vez primera más de la mitad del presupuesto y presenta importantes tasas de incremento”. El porcentaje del gasto social sobre el total del gasto no financiero de la Administración Central será del 50,2%. Como indica el profesor Barea¹⁷, los gastos sociales, en el Presupuesto 2004, aún no cerrado, fueron el 49,4% del total. Flores de Lemus ya aconsejó a los economistas españoles que no pesasen leña –léanse datos macroeconómicos– en balanza de precisión; esto es, en los presupuestos de 2004, y antes de la llegada al poder de Rodríguez Zapatero, los sociales ya suponían la mitad de los gastos no financieros.

Analizar este documento –y se ha dejado a un lado multitud de observaciones críticas– lleva a concluir que embarcarse, como hace este **proyecto de Presupuestos**, en el **abandono de los compromisos creíbles**, justamente ahora cuando se otorga el Premio Nobel a Kydland y Prescott, **incrementa las preocupaciones** que se derivan de su examen.

- ¹ Cfs. **José Luis Feito**, *La política anticíclica española dentro del euro*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2002.
- ² **Pedro Solbes Mira**, en *Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado-2005* (en adelante *Presentación del proyecto*, cit.) ob. cit., pág. 5; se repite en pág. 9.
- ³ Cfs. *Presentación del proyecto*, cit., pág. 10.
- ⁴ *Presentación del proyecto*, cit., pág. 12.
- ⁵ *Presentación del proyecto*, cit., pág. 15. En esta misma página, también bajo el epígrafe de planes del Gobierno para una “mayor competencia en los mercados de bienes y de servicios”, con el fin de conseguir “el impulso de la productividad” –véanse estos epígrafes en las págs. 12 y 11 respectivamente– se lee algo tan lleno de expresiones vacuas y sin sentido como éstas: “En el caso del agua la sustitución de un anticuado Plan Hidrológico por un nuevo proyecto que ya ha iniciado el Gobierno muestra que es factible introducir racionalidad para resolver simultáneamente problemas económicos y sociales. Se impulsará una asignación más eficiente de los recursos de forma que, en un marco de diálogo social se incorporen las últimas tecnologías y se tenga en cuenta el coste económico y ambiental del suministro del agua”. Es de esperar que cuando asumieron todo esto los economistas de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, que han demostrado mil veces que saben economía, mirasen pudorosamente al techo.
- ⁶ Cfs. **José Barea**, “El Presupuesto 2005 y la estabilidad”, en *Cinco Días*, 2 octubre 2004, año XXVI, nº 7.440, pág. 10.
- ⁷ *Presentación del proyecto*, cit., págs. 51-52.
- ⁸ *Presentación del proyecto*, cit., págs. 106-123.
- ⁹ *Presentación del proyecto*, cit., pág. 45.
- ¹⁰ Las consecuencias reales de esta cuestión las he expuesto, en primer lugar en mi artículo “La energía: un problema fundamental para España”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, octubre-diciembre 2004, nº 4, págs. 9-38; una glosa a las últimas noticias que amplían y completan algún punto del artículo anterior, en “¿Ante un nuevo choque energético?”, en *ABC*, 11 octubre 2004, año CI, nº 32.453, pág. 74.
- ¹¹ *Presentación del proyecto*, cit., págs. 37-38.
- ¹² *Presentación del proyecto*, cit., pág. 42.
- ¹³ Cfs. el buen artículo de **Estela S. Mazo**, “El crudo pone en cuarentena las previsiones del Gobierno”, en *Expansión*, 12 octubre 2004, año XIX, nº 5.538, pág. 21.
- ¹⁴ *Presentación del proyecto*, cit., pág. 39.
- ¹⁵ Cfs. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, “Afilación a la Seguridad Social. Septiembre 2004”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004, cuadro “Variación diaria de la afiliación a la Seguridad Social en el mes de septiembre”.
- ¹⁶ El Gobernador **Caruana**, del Banco de España, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados el 13 de octubre de 2004, rebajó con claridad ese incremento.
- ¹⁷ Cfs. **José Barea**, “Políticas de gasto y presupuesto 2005”, en *La Razón*.