



ECONOMÍA

Presupuestos 2008 (I)

EL “SUDOKU” DE LA INSOLIDARIDAD

La cizaña sembrada por Zapatero en las cuentas del Estado

**Juan José Rubio Guerrero, Catedrático de Hacienda Pública.
Presidente del Foro Independiente de Analistas Fiscales**

José Luis Rodríguez Zapatero ha creado, de forma irresponsable, un “sudoku” de la insolidaridad entre las Comunidades Autónomas. Ha sembrado la cizaña en las cuentas del Estado al quebrar el consenso alcanzado en 2002 por el Gobierno de Aznar con todas las Comunidades Autónomas. El “sudoku” de los Presupuestos se pretende resolver prescindiendo del criterio de equidad, haciendo caso omiso del principio constitucional de cohesión nacional. Además, el recurso a la “ingeniería presupuestaria” para ocultar un incremento del gasto estructural –que pone en riesgo las cuentas públicas a medio plazo– mina la confianza en el futuro de la economía española. Esto es especialmente grave en un contexto de incertidumbre donde resulta imprescindible la máxima transparencia. Además, los últimos Presupuestos del gobierno de Zapatero se sustentan en unas hipótesis de crecimiento económico que no son creíbles.

Un reparto insolidario de inversiones que quiebra la cohesión nacional

Los Presupuestos Generales del Estado para 2008 consolidan peligrosamente un esquema de reparto de las inversiones del Estado manifiestamente insolidario. En virtud de la aplicación de los nuevos Estatutos, dos Comunidades Autónomas, Cataluña y Andalucía, se apropian del 37% de las inversiones territorializables en infraestructuras. Esto conlleva la ruptura del papel vertebrador de la Administración General del Estado. Esta fórmula de reparto, que parece responder a intereses puramente partidistas, además de alimentar una insana y peligrosa pugna política entre Comunidades Autónomas y poner en riesgo la cohesión entre españoles, desbarata una de las funciones básicas que cualquier Estado moderno tiene, como es la redistribución de la renta y de la riqueza entre los ciudadanos que habitan en territorios con marcadas diferencias en nivel de prosperidad.

CUADRO 1
Distribución territorial de la inversión real en 2008
Sector público estatal (Administrativo, Empresarial y Funcional)
(Millones de euros)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Mº FOMENTO Y Mº MEDIO AMBIENTE	RESTO DE MINISTERIOS	TOTAL	% S/ TOTAL REG.
País Vasco	414,82	82,13	496,95	2,0
Cataluña	3.469,25	156,36	3.625,61	14,9
Galicia	1.726,42	215,88	1.942,31	8,0
Andalucía	3.854,32	491,09	4.345,41	17,8
Principado de Asturias	915,62	102,62	1.018,25	4,2
Cantabria	406,20	28,99	435,19	1,8
La Rioja	170,82	17,12	187,94	0,8
Región de Murcia	690,54	130,26	820,80	3,4
Comunidad Valenciana	1.807,28	539,02	2.346,30	9,6
Aragón	799,05	401,54	1.200,60	4,9
Castilla-La Mancha	1.130,42	145,40	1.275,81	5,2
Canarias	564,30	97,37	661,67	2,7
Comunidad Foral de Navarra	127,29	24,13	151,42	0,6
Extremadura	601,05	78,27	679,32	2,8
Islas Baleares	226,76	43,97	270,73	1,1
Comunidad de Madrid	1.425,88	1.189,81	2.615,69	10,7
Castilla y León	1.829,16	360,03	2.189,19	9,0
Ceuta	31,90	49,95	81,84	0,3
Melilla	43,83	15,79	59,62	0,2
TOTAL REGIONALIZABLE	20.234,92	4.169,73	24.404,65	100,0
No regionalizable y varias regiones	3.005,35	3.841,54	6.846,89	
Extranjero	0,00	515,75	515,75	
TOTAL	23.240,27	8.527,01	31.767,28	

Fuente: Proyecto de PGE para 2008. Informe Económico y Financiero. Ministerio de Economía y Hacienda

No conviene dejarse engañar por los cuadros “oficiales”. Según los anexos de los Presupuestos, la aplicación del Estatuto de autonomía catalán supone dotar infraestructuras en Cataluña por importe de 4.365 millones de euros (18,72%). Para ello, se contemplan dotaciones por 3.643 millones de euros, a los que se añadirán “proyectos pendientes de determinar e inicialmente no regionalizados”, y los peajes de autopistas, por un importe total de 723 millones de euros. Nada hay de criticable en que el Estado invierta de forma sustancial en Cataluña. Lo que sí es criticable es que lo haga en menoscabo de otras regiones que objetivamente necesitan las inversiones tanto o más que esa región española.

La inversión de la Administración General del Estado debe atender al principio de cohesión nacional y a la vertebración del territorio para fomentar aquellas regiones con menores niveles de renta y, en consecuencia, apoyar la convergencia regional, contribuyendo así a la máxima rentabilidad económica y social de las inversiones en el conjunto de España.

El problema generado por Zapatero con la quiebra del modelo de financiación autonómica consensado en 2002 es que ahora se puede generalizar un comportamiento de negociación de las inversiones públicas territorializables en función de aquellos índices más beneficiosos para cada Comunidad Autónoma.

“Los Presupuestos para 2008 consolidan un reparto de las inversiones del Estado manifiestamente insolidario. Cataluña y Andalucía se apropian del 37% de las inversiones territorializables en infraestructuras. Esto conlleva la ruptura del papel vertebrador del Estado”

Cataluña exige por su Estatuto inversión en función de su PIB. Andalucía, en función de su población. Esto convierte automáticamente el sistema de financiación autonómica en un “sudoku” irresoluble, que hace que las inversiones sumen más del 100% y que sólo se puede cuadrar a martillazos, castigando a las Comunidades que no han reformado sus Estatutos con menor inversión de la que en justicia les debiera corresponder. Este “sudoku” insolidario va en contra del principio constitucional de cohesión nacional y desoye el principio de equidad.

A esto debe añadirse el efecto derivado de la pérdida masiva de fondos comunitarios 2007-2013 resultante de la deficiente negociación europea realizada por Zapatero. España perdió el 90% de los fondos, 40.000 millones de euros de saldo neto, y esta pérdida de fondos europeos está planteando ya dificultades adicionales para la financiación de inversiones en muchas regiones españolas.

“Plantear un crecimiento del 3,3% para 2008 en la actual coyuntura económica es algo, cuando menos, osado. La reciente crisis financiera ha abierto un período económico de incertidumbre en la economía mundial”

A nivel regional y para un determinado perfil de gestor político, puede resultar cómodo ofrecer una política social “agresiva”, que promueva decisiones populistas ante sus ciudadanos, aunque eso suponga desatender otras áreas, como, por ejemplo, el transporte o las carreteras, y trasladar posteriormente la responsabilidad de su mal funcionamiento a otras instancias del Estado. Conviene recordar que la responsabilidad de las inversiones públicas es, en primera instancia, responsabilidad de gestor próximo al ciudadano. Y siempre hay medios para compensar posibles déficit si hay voluntad para ello y si se ordenan las prioridades de gasto en función de los intereses reales de los ciudadanos y no de los intereses electorales del momento.

Existe además un reconocimiento expreso de la ausencia de proyectos de inversión en relación con el volumen de inversión asignada en algunas Comunidades Autónomas, en concreto, Cataluña. Éste es el camino más corto hacia el despilfarro de estos recursos, pues, para no perder esta financiación, se pondrán en marcha proyectos de inversión de dudosa rentabilidad económica o social. La inversión pública del Estado debe ser dirigida por el Estado con un carácter redistributivo y con un componente de rentabilidad económica y social para el conjunto del Estado, y no ser objeto de moneda de transacción en un marco desenfocado de debates identitarios y de “déficit históricos”. Y, para déficit históricos, ninguno como el déficit de equidad y de cohesión que contienen estos últimos presupuestos presentados por el Gobierno de Zapatero.

“Al generalizar la negociación de las inversiones públicas territorializables en función de los índices más beneficiosos para cada Comunidad Autónoma –Cataluña, en función de su PIB; Andalucía, en función de su población– Zapatero ha quebrado el modelo de financiación autonómica consensuado en 2002”

Falta de credibilidad de los escenarios macroeconómicos

El cuadro macroeconómico presentado como fundamento de los Presupuestos para 2008 (véase el cuadro 2) es poco creíble. Plantear un crecimiento del 3,3% para 2008 en la actual coyuntura económica es algo, cuando menos, osado. La reciente crisis financiera ha abierto un período económico de incertidumbre en la economía mundial. Los efectos en cadena de esta crisis financiera no han hecho más que empezar y es previsible que en los próximos meses sigan repercutiendo, en mayor o menor medida, sobre el sector financiero español y también, por derivación, a la economía real. Además, el barril de crudo Brent alcanzó los últimos días de septiembre su récord histórico al venderse a 80,20 dólares el barril, en claro contraste con las previsiones del Gobierno, que estima en los Presupuestos un precio medio del barril de 71,9 dólares durante 2008.

Internamente, el motor del crecimiento en los últimos años ha sido la demanda interna y, dentro de ella, el comportamiento del consumo de los hogares. Los últimos datos macroeconómicos ponen de manifiesto una tendencia acelerada a la reducción del consumo como consecuencia de los crecientes niveles de endeudamiento de las economías familiares, las dificultades cada vez mayores de acceso al crédito y las constantes elevaciones experimentadas en los tipos de interés en el último año. En 2008, el avance del consumo de los hogares será, como mínimo, tres décimas inferior, lo que hará caer la demanda nacional unas seis décimas hasta el 3,7%. Éstas son las cifras oficiales, aunque las previsiones de solventes institutos de prospectiva económica auguran una mayor caída vinculada a un crecimiento global de la economía española que no alcanzaría el 2,8% en el ejercicio 2008. A la fuerte reducción que se está produ-

ciendo en el sector constructor se une el menor avance de la inversión en bienes de equipo. Todo ello es síntoma inequívoco de un cambio de ciclo económico que no se toma en consideración en las grandes cifras del Presupuesto.

CUADRO 2

Escenario macroeconómico (Variación en % sobre el mismo período del año anterior, salvo indicación en contrario)

CONCEPTOS	2006	2007	2008
Gasto en consumo final nacional	4,0	3,9	3,4
Gasto en consumo final nacional privado (a)	3,8	3,4	3,1
Gasto en consumo final de las AA.PP.	4,8	4,8	4,4
Formación bruta de capital	7,0	5,8	4,6
Formación bruta de capital fijo	6,8	5,8	4,6
Bienes de equipo	10,4	9,9	7,9
Otros productos	4,6	2,7	2,6
Construcción	6,0	5,1	3,8
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,1	0,0	0,0
Demanda nacional	4,8	4,3	3,7
Exportación de bienes y servicios	5,1	5,3	5,0
Importación de bienes y servicios	8,3	6,8	6,0
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-1,2	-0,8	-0,6
PIB	3,9	3,8	3,3
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	981	1.051,1	1.121,5
% variación	8,0	7,1	6,7
PRECIOS (% variación)			
Deflactor del PIB	4,0	3,2	3,3
Costes laborales, empleo y paro (% de variación)			
Remuneración (coste laboral) por asalariado	3,0	3,1	3,1
Empleo total (b)	3,2	2,8	2,2
Empleo asalariado (b)	3,6	3,1	2,8
Empleo: variación en miles (b)	571,8	509,9	419,1
Productividad por ocupado (b)	0,7	1,0	1,1
Coste laboral unitario	2,3	2,0	1,9
Promemoria (Encuesta de Población Activa)			
Tasa de paro (% de la población activa) (c)	8,5	8,1	7,9
Parados (miles)	1.837,1	1.802,8	1.809,5
Sector exterior (porcentaje del PIB)			
Saldo comercial (fob-fob)	-8,1	-8,4	-8,7
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación frente resto mundo	-8,1	-8,0	-8,3

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

El sector exterior sigue mostrando un comportamiento preocupante, ya que las exportaciones a la zona euro vuelven a sufrir recortes después de un corto período de cierta recuperación. Alemania y Francia no acaban de despegar después de importantes procesos de ajuste macroeconómico. En Alemania, que representa el mayor mercado de exportaciones de España y es una fuente clave de financiación para los mercados de capitales españoles, el indicador de confianza empresarial ha sufrido una caída en los últimos meses.

Riesgos para el futuro sin afrontar los problemas reales

El superávit presupuestado del 0,3% del PIB no se alcanzará en ningún caso por un control del gasto público –que crecerá un 6,7% con respecto a 2007, incrementando así previsiblemente el peso relativo del sector público en la economía– sino por el incremento de la presión fiscal que soportan todos los ciudadanos. Este superávit, además, es insuficiente ante el futuro económico borrascoso que se vislumbra.

El crecimiento económico experimentado hasta el momento debería haber supuesto un esfuerzo más vigoroso en la generación de los superávits. Los superávits actuales representan la financiación para los déficits en que habrán de incurrir las Administraciones en los momentos depresivos de la coyuntura. El Banco de España ya ha alertado sobre los efectos desestabilizadores de que el Gobierno gaste antes de tiempo los ahorros acumulados en época de bonanza.

“Los Presupuestos del Estado para 2008 incorporan un notable incremento de compromisos futuros de gasto que ponen en peligro la estabilidad presupuestaria en cuanto cambie la tendencia del ciclo económico”

El cacareado esfuerzo en políticas sociales tan solo se traduce en apenas dos puntos porcentuales más del Presupuesto con respecto a los dos últimos Presupuestos de los Gobiernos del Partido Popular. Los Presupuestos del Estado para 2008, por el contrario, incorporan un notable incremento de compromisos futuros de gasto que ponen en peligro la estabilidad presupuestaria en cuanto cambie la tendencia del ciclo económico.

Los anuncios electoralistas de cheques-regalo que se están prodigando en los últimos días desde el Gobierno, junto a la elevación de pensiones mínimas, gastos de dependencia, gastos de personal, beneficios fiscales, etc., deben preocupar seriamente a cualquier ciudadano responsable. En su conjunto los compromisos a medio plazo asumidos por el Gobierno suponen entre el 22% y el 25% del Producto Interior Bruto.

Los PGE para 2008 no plantean una gestión proactiva del modelo de crecimiento económico. No se adoptan medidas de reforma estructural que permitan incrementar los niveles de productividad y competitividad de nuestra economía y que promuevan una mayor atracción de inversiones. Tampoco se impulsan medidas para la industria española que la haga más competitiva frente a la deslocalización. La política industrial no ha sido una de las prioridades de la legislatura y tampoco lo va a ser en 2008, año electoral. Asimismo, a pesar de la debilidad del sector exterior y la importancia de las PYMES, la partida destinada a Comercio, Turismo y PYMES experimenta una caída del 4,4% a causa del descenso de las ayudas a las empresas de menor tamaño.

En 2008, la política encargada de cerrar nuestra brecha tecnológica con respecto a las economías industrializadas contará con una partida de 9.339 millones de euros. Lo preocupante de este esfuerzo financiero es el escaso resultado en términos de coste-eficacia de la inversión a lo largo de esta legislatura. La cuestión en esta política no es tanto cuánto se gasta, como con qué objetivos se gasta y qué resultados se obtienen. Debería hacerse especial hincapié en el desarrollo y la innovación para hacer nuestra industria más competitiva.

La decisión del Gobierno de elevar en un 2% los tramos de la tarifa del IRPF supone quedarse corto de nuevo con respecto a la inflación real, máxime cuando la inflación en España es de las más altas de la zona euro y se arrastra un serio desfase de años anteriores que no ha sido corregido ni siquiera por la reciente micro-reforma fiscal del Gobierno Zapatero. Conviene no olvidar que la inflación es, por su propia naturaleza, el impuesto más injusto y que afecta especialmente a las contribuyentes de menor renta.

“El oscurantismo en las cuentas públicas no parece el medio más adecuado para mejorar la confianza en el futuro de la economía española. Un Gobierno responsable debería ser el primero en no tener nada que esconder y dar ejemplo de transparencia en sus cuentas”

Hablar de reducción de la factura fiscal en la legislatura cuando lo que ha habido es un aumento de la presión fiscal sin precedentes en los últimos años tanto para personas físicas como para las sociedades es un sarcasmo.

Para poner en contexto el debate presupuestario hay que hacer notar en primer lugar que los Presupuestos presentan una escasa flexibilidad para modificar su estructura de gastos ya que los gastos de personal, los intereses de la deuda, las transferencias a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, las pensiones o las aportaciones a la UE son magnitudes predeterminadas en los Presupuestos Generales del Estado. Cualquier medida electoralista en forma de “cheque-regalo” a determinados colectivos, especialmente si se consolidan en el futuro, va a lastrar peligrosamente las cuentas públicas en un futuro menos optimista.

En segundo lugar, el peso del Estado en relación con el total de las Administraciones Públicas en España se ha reducido en los últimos años hasta suponer apenas el 22% del gasto total. No obstante, su capacidad para dirigir la economía española sigue siendo muy alta a través de la composición complementaria del gasto público, la ordenación y regulación de los ingresos fiscales, la financiación del resto de las Administraciones Públicas, la generación de expectativas económicas y la dirección estratégica que mantiene respecto al resto de las Administraciones Públicas.

En tercer lugar, hay que destacar la escasa transparencia en la presentación de las partidas que conforman las cuentas públicas de los sucesivos Gobiernos socialistas. Tres años después del cambio de gobierno, las cuentas se han vuelto cada vez más crípticas y dificultosas para hacer una comparación no sólo internacional sino intertemporal al no ser homogéneos los datos.

“Es un sarcasmo hablar de reducción de la factura fiscal en la legislatura cuando lo que ha habido es un aumento de la presión fiscal sin precedentes en los últimos años tanto para personas físicas como para las sociedades”

La “ingeniería presupuestaria” se ha convertido en una costumbre para maquillar unas cuentas que ocultan un gasto estructural importante a medio plazo. El techo de gasto no financiero aprobado por el Parlamento se ve superado a través de la utilización de operaciones financieras que ocultan gastos reales, la generalización de operaciones extrapresupuestarias, la creación de bolsas presupuestarias de libre disposición, etc., que impiden el correcto escrutinio de las operaciones presupuestarias, tanto por el Parlamento como por los estudiosos en la materia o las instituciones europeas que velan por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

“El ‘sudoku’ insolidario de los Presupuestos va en contra del principio constitucional de cohesión nacional y desoye el principio de equidad”

El oscurantismo en las cuentas públicas no parece el medio más adecuado para mejorar la confianza en el futuro de la economía española en un contexto en el que todos los participantes en los mercados internacionales reclaman a voz en grito una cosa por encima de todas: transparencia. Un Gobierno responsable debería ser el primero en no tener nada que esconder y dar ejemplo de transparencia en sus cuentas.