



SECRETARIADO PERMANENTE - COMITÉ CONFEDERAL

Nº 91

# GUÍA

PARA ENTENDER  
LOS  
PRESUPUESTOS  
GENERALES  
DEL ESTADO  
2004

FEBRERO 2004

**BOLETÍN**

**INFORMATIVO**

**BOLETÍN  
INFORMATIVO**

Nº 91  
FENRERO 2004

**COORDINACIÓN**

SECRETARIADO  
PERMANENTE  
DEL  
COMITÉ CONFEDERAL

**REDACCIÓN**

MIREN ETXEZARRETA  
EMILIO PADILLA ROSA  
ECONOMISTAS  
SEMINARIO  
DE ECONOMÍA CRÍTICA TAIFA

**IMPRESIÓN**

SERVICIOS REPROGRÁFICOS  
COMITÉ CONFEDERAL

SAGUNTO, 15 - 1º  
28010 MADRID

TEL.: 91 593 16 28  
FAX.: 91 445 31 32



# **GUÍA PARA ENTENDER LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2004**

Diciembre 2003

**CGT**

# **GUÍA PARA ENTENDER LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2004**

Diciembre de 2003

Miren Etxezarreta  
Emilio Padilla Rosa  
Economistas  
Seminario de Economía Crítica Taifa

## ÍNDICE

Nota previa

### PARTE I. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

1. ¿Qué es el presupuesto público?
2. La composición de los presupuestos
3. El saldo presupuestario y sus efectos
4. Los Presupuestos y la Unión Europea
5. Los presupuestos y las previsiones macroeconómicas
6. La realización de los presupuestos

### PARTE II. EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

7. La situación macroeconómica y las previsiones del gobierno
8. Los Presupuestos Generales del Estado para 2004
9. El saldo presupuestario: el dogma del déficit cero
10. El volumen de los Presupuestos
11. Los ingresos de los Presupuestos
12. Los gastos de los Presupuestos
13. La ejecución de los Presupuestos

### Conclusiones generales

### Bibliografía

Para la confección de esta Guía, además de las informaciones de prensa de actualidad, se han utilizado las publicaciones siguientes:

- Banco de España. 2003. *Síntesis de Indicadores Económicos: Convergencia Real España-UE.*
- Foro Económico Mundial. 2003. *Informe Global sobre Tecnologías de la Información.*
- Miguel Ángel García Díaz, Carlos Martín Urriza y Luis Zarapuz Puertas (Gabinete Económico de CC.OO.). 2003. *Situación de la Economía española y PGE 2004.* Confederación Sindical de CC.OO.
- Ministerio de Hacienda. 2003. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2004*, disponible en <http://www.igae.minhac.es/presup/index.htm>
- Secretaría de Economía de Izquierda Unida, Octubre de 2003: *PGE 2004: Continuismo y Divergencia con la UE.*

*Nota previa:*

Esta Guía está dirigida a los militantes de base. Por lo tanto, no trata de los temas con una terminología técnica, sino que, al contrario, la utiliza al mínimo y sólo cuando es imprescindible para la comprensión de los temas estudiados. Se hace referencia a la situación actual, sin entrar a analizar la situación o la evolución económica o jurídica desde periodos anteriores. El análisis se compone de dos partes, una primera donde se presentan los conceptos básicos acerca de los presupuestos del sector público y una segunda donde se analizan los Presupuestos Generales del Estado para 2004. La primera parte reproduce, con algunas modificaciones, la primera parte de la Guía que se realizó para el análisis de los Presupuestos Generales del Estado para 2003. Se ha considerado oportuno volver a incluir este año un apartado sobre nociones teóricas para que todo aquél que esté interesado en analizar los presupuestos para 2004 pueda entender en qué consisten sin necesidad de conocimientos previos ni de consultar el documento del año anterior para su seguimiento. Asimismo, el documento finaliza con un apartado de Conclusiones muy semejante al del año anterior, debido a que al ser unos presupuestos continuistas en la línea neoliberal del gobierno, en los que ni siquiera la proximidad de las elecciones ha contribuido a introducir mayores medidas de corte social, las conclusiones coinciden básicamente con lo destacado en la Guía del 2003.

**Dificultades de tratamiento:** Los Presupuestos de las Administraciones Públicas consisten en predicciones acerca de lo que éstas van a hacer el año siguiente. Todas las predicciones son difíciles de realizar y siempre se producen diferencias entre lo predicho y la realidad. En el caso de los Presupuestos Generales del Estado éstas son mayores por diversos motivos:

En España desde 1978 se están produciendo modificaciones estructurales acerca de la distribución de funciones entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Entidades Locales, así como la dotación financiera que corresponde a cada nivel de gobierno. Por ello, todos los años cambian algunas cantidades en los presupuestos respectivos, lo que hace difícil la comparación entre años distintos: p.ej. los presupuestos de 2002 y 2003 recogían la modificación del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común y el traspaso de las competencias de sanidad a estas CC.AA., mientras que en 2004 los presupuestos recogen la nueva financiación de las Entidades Locales.

Asimismo, al incluirse en los Presupuestos Generales del Estado otros organismos –seguridad social, organismos autónomos y entes públicos– además del Estado central estrictamente considerado, a menudo se complica la interpretación de las distintas partidas.

Finalmente, hay que señalar que los datos previstos por el Presupuesto están basados en una estimación de crecimiento del PIB del 3% y una estimación de la inflación (aumento del deflactor del PIB) del 2,9%. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que las predicciones del gobierno suelen ser injustificadamente optimistas. Si el crecimiento finalmente quedara por debajo de esta estimación y los precios crecieran más, como parece probable, todo el análisis sobre la previsión de ingresos y gastos se vería alterado. Véase el Apartado 5.

En lo que sigue, intentamos que lo que decimos sea correcto. No obstante, quedan muchas matizaciones y cosas sin mencionar que pueden alterar la precisión de nuestros comentarios, aunque procuramos que sean las mínimas posibles.

## **PARTE I.- ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS**

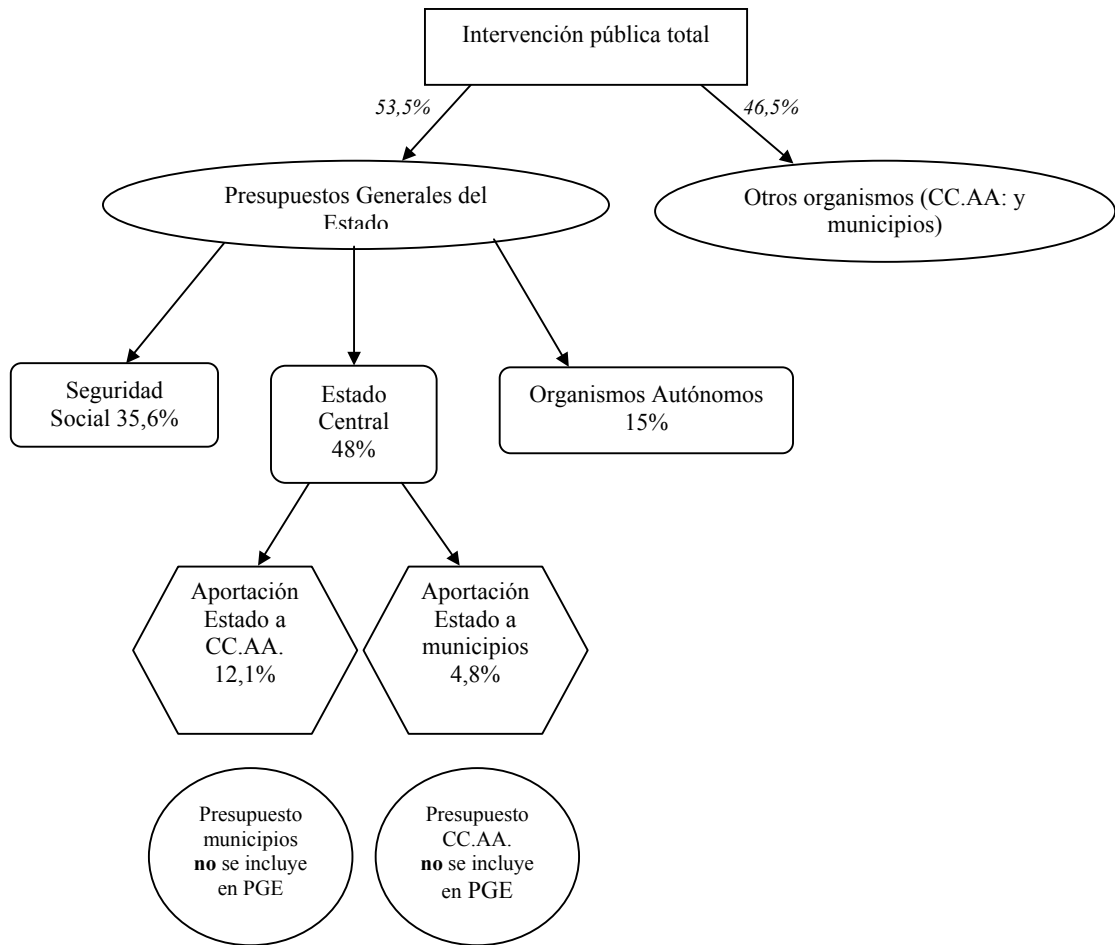
### ***1.- ¿Qué es el presupuesto público?***

Un presupuesto público consiste en un documento contable en el que se reflejan los gastos e ingresos previstos por el sector público para un período de tiempo (generalmente un año natural). Además de una previsión del volumen de ingresos y gastos, representa una ordenación y planificación de las actividades públicas.

Existen distintos niveles de presupuestos públicos, por lo que -cuando se considera la planificación del sector público de una economía- es más adecuado referirse a 'los presupuestos públicos' que a un solo presupuesto. En España, cada uno de los tres niveles de gobierno -el estatal, el autonómico y el municipal- elabora su propio presupuesto, que necesita ser aprobado por las Cortes, los Parlamentos Autonómicos y los Plenos Municipales respectivamente. Si tratáramos de los Presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) se haría referencia a los gastos e ingresos previstos por los tres niveles de gobierno del sector público. Pero éstos no existen agrupados de esta forma y sólo se presentan conjuntamente los Presupuestos Generales del Estado consolidados. Consolidados quiere decir que se calculan de forma que no aparezcan partidas repetidas, pues el Estado central hace aportaciones a los presupuestos de la Seguridad Social y a otros organismos públicos que no deben aparecer dos veces. En los Presupuestos Generales del Estado consolidados aparecen sólo las aportaciones que el Estado hace a las CC.AA. y a los Municipios, pero no el presupuesto completo de estas instituciones, que ellas presentan de forma independiente. No existe, en cambio, un Presupuesto completo de (todas) las Administraciones Públicas.

En España, los Presupuestos Generales del Estado constituyen la norma legal básica de previsión anual de gastos e ingresos del sector público estatal, el cual engloba el Estado Central, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y los Entes Públicos (ver Gráfico 1). A medida que se ha ido transfiriendo una mayor parte de competencias del Estado Central a las Comunidades Autónomas, la importancia de los Presupuestos Generales del Estado disminuye y aumenta la de los Presupuestos de las Autonomías, por lo que, actualmente, estudiar los Presupuestos Generales del Estado deja fuera una buena parte de la actuación pública y el estudio de éstos necesita cada vez más completarse con el de las CC.AA. para conocer cual es el papel del sector público en la economía. Según datos del gobierno, en 2000 el sector público central gestionaba el 60,2% del gasto consolidado (el 68% en 1995), mientras que en 2003 este porcentaje ha descendido hasta el 53,5%. Por su parte las CC.AA. ya gestionan el 33,4% mientras que las Administraciones locales controlan un 13,1%. Esto, junto con los cambios en competencias y las modificaciones contables que se han dado en distintos años, así como la falta de transparencia en la presentación de las cuentas por parte las administraciones, dificulta el análisis. No obstante, a pesar de las dificultades que implica, el análisis de los Presupuestos es de suma importancia para entender cual es la actuación de la Administración Pública y sus instituciones centrales (sector público) en la economía.

**Gráfico 1**



Nota: porcentajes en cursiva calculados respecto al gasto total de las AA.PP., resto de porcentajes calculados respecto el gasto total del PGE 2004.

Aunque pueden analizarse independientemente los presupuestos de las distintas instituciones públicas aquí recogidas, dicho ejercicio no se aborda en esta Guía, sino que nos referiremos sólo a las partidas que entran en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

En el desarrollo del proceso presupuestario pueden diferenciarse cuatro etapas. En primer lugar está la fase de elaboración, que debe finalizar antes del 1 de Octubre, fecha en que el gobierno debe haber aprobado y remitido al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar está la fase de discusión parlamentaria, que dura tres meses, durante la cual el presupuesto puede recibir enmiendas y aprobarse o devolverse al gobierno (los PGE del 2004 quedaron aprobados por el Congreso el 20 de diciembre). El presupuesto entra en vigor a partir del 1 de Enero. En el caso en que se retrase su aprobación, la Constitución española prevé la prórroga automática de los presupuestos en vigor hasta que se aprueben los

nuevos. En tercer lugar está la ejecución del presupuesto, es decir, la realización de los gastos e ingresos previstos durante el período en cuestión. El presupuesto se liquida el 31 de diciembre, empezando entonces la fase de control. Antes del 31 de agosto siguiente, la Intervención General debe elaborar la Cuenta General del Estado, documento que se remite al Tribunal de Cuentas, organismo “independiente” del ejecutivo y encargado de ejercer el control externo de la ejecución presupuestaria por delegación del Parlamento. Después del examen y comprobación de la Cuenta General (6 meses), el Tribunal llevará a las Cámaras la última propuesta, cerrándose el proceso presupuestario con una duración total aproximada de tres años.

Los Presupuestos de las administraciones públicas son importantes porque nos indican:

- . Qué es lo que va a gastar el sector público (volumen). La magnitud del gasto afecta de una forma muy importante a la dinámica de toda la economía.
- . Dónde lo va a gastar. Según dónde se gaste, los efectos sobre la economía y la sociedad son muy diferentes. No es lo mismo el gasto militar que el gasto en escuelas, en actividades diplomáticas o en sanidad.
- . Cómo se va a financiar este gasto. El gasto público se financia con distintos tipos de ingresos y según el peso de los diferentes ingresos los efectos en la economía y la sociedad también son distintos. Si con estos ingresos el Estado no cubre sus gastos, es decir, hay déficit, tiene que recurrir a fondos que tenga de otros períodos o, más frecuentemente, a pedir prestado para cubrirlos y endeudarse por medio de la Deuda Pública.

Todos estos aspectos se desarrollan en los puntos siguientes.

## ***2.- La composición de los presupuestos***

Las grandes partidas presupuestarias están constituidas por los Ingresos y los Gastos, siendo el Saldo presupuestario la diferencia entre éstos.

Los **Ingresos** están constituidos por los impuestos, las tasas, los ingresos patrimoniales y las transferencias.

- Los *impuestos* consisten en los ingresos obtenidos (de forma coercitiva y con el respaldo de una ley) por la administración pública de sus ciudadanos, para sostener los gastos del Estado. No responden a una contrapartida por un servicio específico prestado por parte de la administración. Dentro de los impuestos existen distintas modalidades: principalmente los impuestos directos e indirectos (ver Recuadro 1). Los *impuestos afectados* serían aquellos cuya recaudación se destina a financiar una actividad específica. Un ejemplo serían las cotizaciones a la seguridad social que, en principio, sirven para financiar el sistema público de pensiones.
- Las *tasas* se diferencian de los impuestos en que se pagan a cambio de la prestación de un servicio directo que proporciona el sector público a

quien paga la tasa. Sería el caso de las tasas de expedición de títulos o del carnet de conducir, las tarifas de los servicios de transporte, etc.

- Los *ingresos patrimoniales*, consisten en lo que el sector público percibe por ser propietario de un patrimonio. Por ejemplo, puede alquilar las tierras que posea o los edificios de su propiedad, u obtener beneficios de sus empresas públicas. Generalmente suponían un porcentaje muy reducido, pero en los últimos veinte años estos ingresos han aumentado mucho algunos años, no a causa de los ingresos corrientes por ese concepto sino debido a que se ha vendido la propiedad pública (las privatizaciones) (ver Recuadro 6).
- Las *transferencias*, el Estado puede también recibir transferencias, que son ingresos que no son impuestos, sino que son realizados por razones distintas, generalmente de tipo institucional y sin contrapartidas formales, aunque pueden estar condicionadas a la realización de un gasto determinado. Desde que el Estado español es miembro de la Unión Europea (UE) recibe ingresos por ser miembro de la misma, ingresos que se incluyen en los presupuestos, pero hay también otras transferencias.

*Recuadro 1: Los impuestos.*

Hay dos tipos de impuestos principales: directos e indirectos. La imposición directa grava directamente a las personas o los agentes económicos en función de su capacidad de pago, mientras que la indirecta grava el gasto que realizan las personas o los agentes, independientemente de su capacidad económica. El impuesto directo más importante es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (otro es el impuesto de sociedades), que grava en función de los ingresos o renta que percibe cada persona, por todos los conceptos (tanto por su trabajo como por los beneficios que obtiene de su capital). El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sería el impuesto indirecto que más ingresos recauda (otros serían los impuestos especiales sobre consumos específicos). En principio, la imposición directa es progresiva, es decir, grava proporcionalmente más a la gente con mayor capacidad de pago (aunque con las desgravaciones esto puede alterarse mucho). Los impuestos indirectos tienden a ser regresivos respecto a la renta de los individuos, ya que por lo que compran pagan lo mismo los más ricos que los que reciben menos ingresos, aunque sería posible disminuir esta regresividad (p.ej. con un IVA para productos de lujo). La tendencia actual de las reformas de los impuestos en España tiende a favorecer a los más ricos.

El total de lo que recauda el sector público en un país en relación con la producción anual, el PIB, constituye la llamada presión fiscal (PIB: siglas de Producto Interior Bruto, que refleja el valor monetario de la producción realizada durante un año o, mejor, de la actividad económica que tiene lugar durante un año en un territorio). En España esta presión fiscal está cinco puntos por debajo de la media comunitaria y mucho más por debajo de la de los países más ricos y socialmente avanzados de la Unión Europea. No es verdad, por tanto, que en España se pagan demasiados impuestos en comparación con los demás países de nuestro entorno.

Pagar pocos impuestos no es ningún mérito. Supone que se favorece la riqueza privada frente a la escasez pública. El pago de impuestos ha de contrastarse con los servicios que se reciben. Los países más ricos de nuestro entorno pagan más impuestos que nosotros pero reciben muchos más servicios. Es hacia donde debería dirigirse la sociedad española -y no a pagar menos impuestos- si quiere acercarse a los estándares europeos. Ello requiere plantearse el uso que se da a los impuestos, lo que obliga a aumentar la participación democrática de la población en los asuntos públicos.

En cuanto a los **gastos**, tenemos la clasificación económica (o por capítulos) y la clasificación funcional por políticas, por programas o por secciones de gasto.

La clasificación *económica* divide el gasto en los capítulos de:

- Gasto por operaciones corrientes.
  - . Personal: salarios pagados a los empleados públicos.
  - . Bienes y servicios: compras de productos y servicios para la operación normal del Estado: luz, papel, ...
  - . Gastos financieros: lo que se paga por la amortización e intereses de la Deuda Pública.
  - . Transferencias corrientes: pagos que realiza el Estado por razones sociales -ayudas a las familias-, o políticas -a las CC.AA.
- Gasto por operaciones de capital.
  - . Inversiones reales: inversiones que realiza el Estado gestionadas por él mismo.
  - . Transferencias de capital: inversiones financiadas por el Estado pero realizadas por otras Administraciones o empresas.

La clasificación *funcional* divide el gasto en función de:

- Los objetivos que persiguen las *políticas*: gasto en las grandes áreas de actuación: (sanidad, educación, defensa, etc.)
- Por *programas*: señala las cuantías que se destinan a las diferentes partidas de gasto concreto (p.ej. investigación oceanográfica y pesquera).
- Por *secciones*: indica el gasto asignado a los diferentes departamentos ministeriales y demás secciones presupuestarias (Casa de Su Majestad el Rey, Tribunal de Cuentas, etc.). También se denomina presentación orgánica.

El **saldo** del presupuesto es la diferencia entre Ingresos y Gastos. Por su importancia le dedicamos el apartado siguiente. Si los ingresos no cubren los gastos, el sector público tiene que pedir prestado para financiarlos, lo que se hace a través de la Deuda Pública cuyo principal e intereses deben irse pagando en períodos posteriores (ver Recuadro 2).

*Recuadro 2: La Deuda Pública.*

Cuando el Estado u otras instituciones públicas necesitan dinero que no pueden cubrir con los ingresos corrientes de aquel año, tienen que recurrir a los fondos existentes de períodos anteriores y/o pedir prestado este dinero a quien lo tiene, ahorradores nacionales o internacionales, que prestan dinero al Estado. A cambio, el Estado se compromete a pagar un interés y devolver el principal de la deuda en el plazo acordado. A esto se denomina 'suscribir' Deuda Pública. La Deuda Pública la suscriben quienes tienen ahorros, que son aquellos grupos sociales que tienen mayores ingresos. Además de éstos, los bancos y otras instituciones financieras que reciben los ahorros de los pequeños ahorradores, son los grandes suscriptores de Deuda Pública. Esto tiene efectos sobre la distribución de la renta, pues el Estado paga la deuda y los intereses con los ingresos que obtiene de los impuestos, que en el caso de España, son pagados principalmente por los ingresos del trabajo; sin embargo, los intereses van principalmente a los bancos y a quienes tienen ahorros, con lo que la Deuda Pública permite al Estado actuar aunque no tenga ingresos suficientes, pero a costa de una redistribución de la renta de los trabajadores a los ahorradores y las instituciones financieras.

En el pasado se podía financiar el déficit del presupuesto con la obtención de créditos al Estado directamente del Banco de España, lo que se llamaba creación monetaria o 'darle a la maquinilla de crear dinero'; pero se consideró que este sistema tenía consecuencias negativas para la economía y actualmente este método no es posible. Ahora, el Estado, cuando necesita dinero, tiene que acudir a los mercados financieros del mismo modo que cualquier otro demandante de crédito, aunque tiene algunos medios para forzar a los sistemas financieros a que le presten.

Los gastos, ingresos y saldos de los presupuestos no son sólo unos distribuidores de partidas. La Economía muestra que según cómo se gaste y se ingrese se pueden obtener unos efectos importantes en la actividad económica, el empleo y la inflación. Y en el mayor o menor bienestar de la población. A la utilización de los presupuestos públicos para lograr estos efectos se le llama política fiscal. Pero las distintas escuelas de pensamiento económico consideran distintos los efectos de la política fiscal (ver Recuadro 3).

*Recuadro 3: Las Escuelas Económicas y el Presupuesto público.*

Las escuelas de pensamiento económico convencional más importantes son dos (aunque sus seguidores se subdividen en otras varias): neoclásicos y keynesianos (existen también otras escuelas de pensamiento, como la escuela marxista, pero ésta tiene un enfoque muy distinto y no la incluimos en este análisis). Para los neoclásicos, que podríamos identificar con los más conservadores o neoliberales, el presupuesto debe estar equilibrado, es decir, no se debe gastar más de lo que se ingresa, y consideran que el presupuesto equilibrado estimula la inversión y la actividad económica y ayuda a controlar la inflación. En todo caso, consideran que en la actividad pública ya existen unos mecanismos que actúan como ‘estabilizadores automáticos’ y que no es necesaria ninguna otra actuación estatal que implique déficit público. Estos autores consideran que la economía se debe regir lo más posible sólo por la actividad privada, a la que denominan ‘mercado’, ya que esto genera un resultado eficiente; por tanto, defienden que la intervención pública debe ser la mínima posible para así evitar generar ‘distorsiones’ en el óptimo funcionamiento que le suponen al mercado. Por el contrario, los keynesianos, que se podrían identificar más con los socialdemócratas o intervencionistas, no ven tan negativa la actuación pública. Consideran que el déficit público contribuye a aumentar la actividad económica y el empleo, lo que produce efectos expansivos; mientras que en caso de superávit los efectos son inversos: puede frenar la actividad económica y disminuir el empleo, sería por tanto un presupuesto recesivo. La combinación de déficits y superávits permite estabilizar la actividad económica y el empleo y estimular el crecimiento. Por ello, aprueban la existencia de déficit público en los momentos recesivos del ciclo económico, (ya que aumenta la demanda agregada, en la jerga de los economistas). Déficit que se compensaría con el aumento de los ingresos, o superávit, generados en los momentos de mayor crecimiento económico. Son partidarios de un presupuesto *activo*. Un presupuesto equilibrado, aunque estrictamente habría que matizar esto, no tendría efectos importantes ni en la actividad económica ni en el empleo.

### ***3.- El saldo del presupuesto y sus efectos***

El saldo del presupuesto es la diferencia entre los ingresos y los gastos de cada año. Si los gastos son mayores que los ingresos, el saldo presenta un déficit, si los ingresos son mayores que los gastos, un superávit, y si son iguales, es un presupuesto equilibrado, más conocido ahora como déficit cero.

En general, el presupuesto suele presentar déficits, es decir, los gastos son mayores que los ingresos. Déficit que, ya se ha señalado, ha de financiarse con Deuda Pública. Pero actualmente, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Unión Europea, que tienen una filosofía neoliberal, intentan que todos los países tiendan hacia el déficit cero o presupuesto equilibrado. El Pacto de Estabilidad impuesto por la Unión Europea a los países miembro, supone el compromiso por parte de éstos de mantener el presupuesto cero, y en todo caso, con un déficit por debajo del 3% en circunstancias difíciles.

El gobierno español acoge con entusiasmo esta norma (ya que es la que él querría imponer), hasta el punto que en 2003 estableció una ley, Ley General de Estabilidad Presupuestaria, por la que el saldo del presupuesto público tiene que ser cero, es decir, no puede haber déficit (aunque sí se toleran los superávits). Es el único país de la UE -ningún otro de los doce países de la Unión Económica y Monetaria (UEM)<sup>1</sup> lo ha hecho- que se ha lanzado a limitar por ley propia el déficit público, imponiendo criterios que van más allá de los compromisos adquiridos con la UE por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El fundamentalismo neoliberal del Gobierno español se ha elevado a norma legal por la que, el déficit cero, que es una norma variable y muy discutible de política económica, se convierte en ley. (ver Recuadro 4).

*Recuadro 4: Algunas falsas razones contra el déficit público.*

1.- No es verdad que lo mejor es que el sector público gaste lo mínimo posible. El sector público tiene que gastar lo que sea adecuado, dentro de la riqueza del país, para mejorar las condiciones de vida de su población. En países como España, el sector público es escaso y faltan muchos tipos de equipamiento colectivo, tanto en aspectos sociales – educación, sanidad, asistencia social, vivienda– como productivos –p. ej. investigación para mejorar la productividad– y de infraestructura, mientras que la inversión pública lleva años estancada. La opción del presupuesto cero supone aceptar que estos elementos no se mejorarán, lo que es un grave error. 2.- Cuando la economía está en recesión, el déficit público es el instrumento más eficiente y rápido para volver a recuperar la actividad económica y el empleo. 3.- A menudo, quienes están en contra del déficit público hacen un paralelismo con las familias y señalan que no se puede gastar más de lo que se ingresa si se quiere tener una situación económica saneada. Este paralelismo es totalmente falso por varias razones:

- . Estar a favor del déficit no quiere decir que éste deba ser permanente; éste puede compensarse en épocas de prosperidad con períodos de superávit.
- . Las economías de las familias dependen sólo de sí mismas y tienen un horizonte de tiempo igual a la vida de sus miembros; los estados no se terminan en el tiempo y su capacidad de endeudamiento es mucho mayor.
- . No es verdad que las familias no se endeuden; en la actualidad la inmensa mayoría de familias viven endeudadas para poder disponer de una vivienda o del equipamiento para la misma o para la movilidad familiar.
- . Muchos tratadistas de Hacienda Pública consideran que las inversiones públicas, por ser elementos que tienden a mejorar la capacidad del país de producir riqueza, no deben ser incluidos en el cómputo del déficit. Sólo debieran considerarse los ingresos y gastos corrientes.
- . Todas las empresas, aun las más prósperas, tienen grandes deudas, precisamente para poder invertir en ampliar su capacidad productiva.

La bondad de la Deuda depende de para qué se utilice; si un Estado se endeuda para mantener la actividad económica o para mejorar la capacidad productiva del país o el nivel de vida de sus ciudadanos, no hay razón alguna para que no se pueda incurrir en un déficit público moderado. Con la recuperación o ampliación de la capacidad productiva se podría pagar la Deuda en el futuro.

Los sucesivos déficits públicos no amortizados (pendientes de pago) son los que constituyen el total de la Deuda Pública: lo que el Estado debe a la ciudadanía y a los grandes agentes financieros que le han prestado sus ahorros. Para evaluar la capacidad del Estado para tener deudas, el déficit público no es la variable más importante a considerar, sino el grado de endeudamiento total de un país -la deuda pública medida en porcentaje de la actividad económica del año o PIB-, ya que una economía muy

<sup>1</sup> Aunque la Unión Europea está formada por 15 países, la Unión Económica y Monetaria sólo está formada por doce países (Grecia acaba de entrar): Dinamarca, el Reino Unido y Suecia prefirieron esperar a unirse más adelante.

endeudada puede tener problemas a la hora de utilizar el déficit público, debido a que si los intereses son altos, la carga financiera puede ser excesiva. Pero no es éste el caso en España. En primer lugar, los tipos de interés ahora son bajos y no parece que vayan a subir rápidamente y, en segundo lugar, España tiene porcentajes de Deuda Pública en torno al 53,1% del PIB frente al 63,5% de la media de la Unión Europea. España no es un país excesivamente endeudado.

No obstante, con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el gobierno renuncia a utilizar la política fiscal como instrumento de actuación económica que permita compensar los ciclos económicos. Siguiendo fielmente los preceptos de las doctrinas neoliberales, vacía de contenido la única política macroeconómica a la que podía recurrir y concede prioridad al control de la inflación, abandonando el estímulo a la actividad económica y el empleo. Además, dado que esta ley obliga también a las demás administraciones territoriales (autonómicas y locales), limita también las posibilidades de actuación de éstas.

Desde la crisis de los setenta se han utilizado también otros procedimientos para tratar de disminuir o eliminar el déficit presupuestario, como son las privatizaciones del patrimonio público. Las privatizaciones no se han realizado principalmente por razones presupuestarias, sino por otros principios de la política económica neoliberal, en particular el interés en disminuir la intervención pública directa en la economía, pero al mismo tiempo la venta de patrimonio público puede facilitar el disminuir el déficit; no tanto directamente, pues está prohibido por ley aplicar los ingresos por privatizaciones a la reducción del déficit, pero por procedimientos indirectos se alcanzan resultados similares.

*Recuadro 5: Las Privatizaciones.*

La privatización consiste en la venta del patrimonio público a los intereses privados. En los años de la industrialización de después de la II Guerra Mundial, con una composición de fuerzas sociales progresista y con las ideas keynesianas, los gobiernos europeos contribuyeron activamente al esfuerzo de industrialización y modernización de la economía, estableciendo directamente empresas públicas para que con su impulso arrastrasen al capital privado. En España, la industrialización fue impulsada por el organismo público Instituto Nacional de Industria (INI). A partir de los años ochenta, con el falso argumento de que lo privado es siempre más eficiente que lo público, y que había que eliminar las pérdidas que las empresas públicas causaban al erario público, con unas fuerzas populares muy debilitadas y bajo el impulso de las ideas neoliberales y las instituciones internacionales -las autoridades en todo el mundo han considerado que todo este patrimonio industrial debía pasar a manos privadas-, han tenido lugar las privatizaciones, mediante las que los capitalistas privados han comprado las empresas públicas, casi siempre en condiciones económicas muy favorables, cuando no tan buenas que eran de escándalo. Para poder vender las empresas que tenían pérdidas, el Estado tenía antes que sanearlas, operaciones que le han costado importantísimas sumas de dinero público.

Mediante las privatizaciones, en el momento de la venta, el Estado percibe unas importantes cantidades a cambio de la propiedad de las empresas. Es verdad, que de esta forma las pérdidas que podían causar dejan de afectar el erario público y que, con distintas modalidades contables, las privatizaciones ayudan a disminuir la Deuda Pública, (hay una ley que les impide aplicar este dinero directamente al presupuesto). Pero, como no todas las empresas públicas tenían pérdidas, al privatizar las empresas, el Estado pierde todos los beneficios futuros que éstas podían haber obtenido, además de dejar en manos privadas empresas clave para el desarrollo industrial y económico del país. Actualmente, casi todas las empresas que eran públicas están privatizadas y el Estado está tratando de privatizar los servicios públicos y la seguridad social.

En cuanto al resultado de estas privatizaciones no han mejorado la competencia, de hecho algunas industrias constituyen monopolios naturales u oligopolios, y en la mayoría de situaciones han conllevado incrementos de precios y deterioros de servicio, e incluso a disminución de inversiones, siguiendo únicamente la lógica del beneficio privado. Véase p.ej. el caso de las eléctricas, que no realizan las inversiones necesarias para evitar problemas en el suministro y acaba siendo el Estado el que las financia con ayudas y permitiendo aumentos de precios. Respecto al empleo, en todos los casos han supuesto la disminución, casi siempre drástica, de plantillas e importantes programas de austeridad salarial, al mismo tiempo que el gobierno se asegura de que sean personas afines a su línea política los nuevos gerentes de las empresas privatizadas con suculentos salarios y condiciones de empleo (blindajes frente a despidos).

#### 4.- Los Presupuestos y la Unión Europea

La política fiscal siempre ha sido muy importante, pero desde que somos miembros de la Unión Europea esta importancia, por un lado, aumenta, ya que, a partir de la entrada en vigor de la Unión Monetaria, otros instrumentos de política económica que tenían los estados -la política monetaria y la política cambiaria- han pasado a estar controlados por el Banco Central Europeo; pero, por otro lado, la política fiscal está ahora fuertemente limitada por la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad, que exige que el déficit fiscal sea cero e incluso en caso de crisis no se puede traspasar el límite del 3% (ver Recuadro 6). No obstante, el Pacto se está cuestionado actualmente por las dos principales economías de la UE, y ya existen propuestas para reformularlo relajando sus exigencias fiscales.

##### *Recuadro 6: Los límites europeos a los Presupuestos.*

La Unión Europea, primero con el Tratado de Maastricht en 1992 y después con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de julio de 1997, establece límites para los presupuestos de todos los estados miembro. En principio, todos los estados miembro deberán tener los presupuestos equilibrados -el saldo del presupuesto deberá ser cero o 1% del PIB como máximo- y sólo en condiciones excepcionales podrá ese déficit llegar al 3% del PIB. Estas normas, en principio, tienen que cumplirse -en ningún caso se podrá sobrepasar ese déficit y si lo hacen están sujetos a penalizaciones (multas)- para alcanzar el déficit cero a partir del año 2004. De esta forma la UE controla la política fiscal de los países miembro. Además, la UE recomienda (no es obligatorio) a los países miembro que disminuyan los impuestos. Si disminuyen los impuestos y el déficit no puede ser superior al 1 o al 3%, esto quiere decir que el gasto público -la actuación del Estado en la economía- debe disminuir.

Las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento son muy duras para los países, sobre todo si se encuentran en una recesión económica. Hasta tal punto esto es así que desde 2002 los principales países de la Unión están teniendo dificultades para cumplirlo -Francia y especialmente Alemania- y se olvidan de su cumplimiento. Cabe recordar que cuando Portugal superó el 3% en 2001 (4,1% de déficit) se dieron prisa en llamarle la atención. No obstante, el Ecofin (consejo de ministros de economía y finanzas) ha rechazado recientemente aplicar las sanciones previstas a Francia y Alemania (en contra de la voluntad del gobierno español). Actualmente, se está planteando aplicar el Pacto con más "flexibilidad" y por lo menos retrasar la obligatoriedad del déficit cero hasta 2006, aunque pocos creen que para entonces se pueda cumplir. De hecho, existen diversas propuestas para relajar los requisitos del Pacto, de forma que éste no perjudique el objetivo del crecimiento económico.

Por otra parte, también desde el Tratado de Maastricht, al establecer la moneda única -el euro- la UE a través del Banco Central Europeo, es la única institución que maneja la política monetaria y la política del tipo de cambio, que ya no existen a nivel de estados. El Banco Central Europeo es una institución central de la construcción europea que maneja la moneda y tiene como *única* misión controlar los precios y que el nivel de inflación no sea superior al 2%. No tiene por qué preocuparse de ninguna otra variable económica (por ejemplo, el empleo o la actividad económica). El Banco Central Europeo, además, es una institución que no está sujeta al control de ninguna otra institución política, como el Parlamento Europeo, por ejemplo. Lo que significa que

no está sometido a ningún control democrático, por débil que éste pudiera ser. Es su propio dueño, con la única misión de controlar los precios, sin tener que preocuparse por ningún otro aspecto de la economía y de la sociedad. Cabe añadir, además, que ninguno de estos aspectos son modificados por el proyecto de Constitución europea que se está discutiendo ahora sino que, por el contrario, han sido integrados en el proyecto de Constitución, lo que los refuerza al darles rango constitucional.

## ***5.- Los presupuestos y las previsiones económicas***

Los presupuestos suponen planificar la actuación pública del año siguiente. El Estado para prever sus ingresos y gastos tiene que hacer unas predicciones sobre la marcha de la economía y, por tanto, del marco general previsto para la economía en el año siguiente, que se suelen incluir en la publicación de los presupuestos porque son la base para la confección de los mismos. A estas previsiones se les denomina 'Previsiones macroeconómicas' o 'Cuadro macroeconómico' y hacen referencia a las variables macroeconómicas más importantes, como el crecimiento del PIB o la renta nacional, la inflación, la balanza de pagos, el nivel de desempleo, etc... Es a partir de estas previsiones que se realizan los cálculos de ingresos y gastos presentados en el presupuesto. Si las previsiones no fueran acertadas (p. ej. se diera un menor crecimiento económico del previsto) no se cumplirían las previsiones de ingresos y probablemente tampoco las de gastos. En el caso de los ingresos, como los impuestos dependen de la actividad económica del país, si ésta es menor que la prevista, los ingresos por impuestos serán menores. Por otro lado, los gastos también pueden variar respecto a los presupuestados. Por ejemplo, si aumentara el paro más de lo esperado y, como consecuencia, aumentarían los gastos que suponen las prestaciones por desempleo, o si hubiera que realizar un pago adicional a los pensionistas debido a un aumento de la inflación mayor de lo previsto, los gastos nominales serían también mayores de los recogidos en el Presupuesto.

Las previsiones macroeconómicas pueden ser erróneas:

. involuntariamente, pues en economía realizar predicciones correctas es siempre difícil. La evolución de las variables macroeconómicas está sujeta a multitud de variables cuya evolución es incierta. Además, se dan múltiples interrelaciones entre la evolución de la economía española y la evolución de la economía europea y mundial. Así, es necesario hacer múltiples hipótesis sobre cuestiones que, en algunos casos, pueden evolucionar de una forma diferente a la prevista por los expertos (p.ej. precios del petróleo, confianza de los consumidores, etc.)

. pero también se pueden utilizar deliberadamente para camuflar algunos aspectos del presupuesto. Por ejemplo, si se prevé un crecimiento mayor del que se espera, los ingresos aparecen mayores de lo que serán realmente; si se prevé un paro menor que el real los gastos pueden aparecer menores. De forma que se puede establecer un presupuesto que tenga un resultado previsto, a sabiendas de que éste no será el resultado real. Por ejemplo, en los Presupuestos Generales del Estado de 2002 y de 2003, al igual que en los de 2004, el gobierno hizo predicciones de crecimiento de la economía del 3%, ignorando las predicciones mucho menos optimistas de las instituciones internacionales como la OECD y el

FMI, mientras que en la realidad el crecimiento económico ha quedado muy por debajo. También, como en los presupuestos de los últimos años, se realizan las previsiones suponiendo un aumento del IPC del 2%, cuando llevamos varios años en que los precios crecen por encima de esa cifra (4% en 2002 y la variación interanual en noviembre de 2003 ha sido del 2,8%). De esta forma, pueden presentar un presupuesto con déficit cero -equilibrado-, sabiendo que lo más probable es que las predicciones de ingresos y gastos no se cumplan. De hecho, es posible que, como ha sucedido en los dos últimos años, las cuentas públicas cuadren debido a un aumento de los ingresos nominales causado por una inflación mayor que la prevista (aunque la composición de las diferentes partidas de gastos e ingresos resulta diferente a la prevista inicialmente en los presupuestos).

. En este apartado merece la pena también hacer referencia a lo que se ha venido a llamar la *contabilidad creativa*. Ésta se refiere a la utilización deliberada de manipulaciones económicas y contables para que no aparezca la situación real de las cuentas públicas y ocultar la existencia de un déficit superior al tolerado por el Pacto de Estabilidad. Consiste en la exclusión de los presupuestos de partidas de gasto que antes se ubicaban en los mismos, por procedimientos muy dudosos, cuando no irregulares. Las sociedades estatales para la promoción de obras públicas, los entes públicos con capacidad de endeudamiento, así como el contrato de obra de abono total del precio (método alemán), o el contrato de obra pública con explotación privada en régimen de peaje a la sombra (método británico), sirven para gastar más sin que quede registrado en el presupuesto. Por ejemplo, si se ha de hacer una carretera, antes su coste aparecía en los presupuestos; ahora, puede hacerse contabilizando un crédito de un banco, que habrá que pagar con intereses, pero que permite que en el año en curso sólo aparezca el importe que hay que pagar al banco, en lugar del coste total de la carretera; o mediante la interposición de empresas públicas. Aunque siempre han existido este tipo de trucos, éstos aumentaron y se pasó a reconocer abiertamente su existencia -y casi se puede decir a tolerarse oficialmente- en ocasión de las condiciones que imponía el Tratado de Maastricht para el déficit público, ya que muchos países tuvieron grandes dificultades en cumplirlas. Por ello, recurrieron a la contabilidad creativa (que no es más que un nombre elegante para las mentiras) y desde entonces, se acepta su uso en bastantes instancias sin demasiados problemas. Esta práctica es compartida de forma creciente por las Comunidades Autónomas, lo que se ve acentuado por el corsé que les impone la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que no permite reflejar déficit en sus cuentas.

También es necesario distinguir entre las cifras que reflejan *variaciones nominales o valores corrientes* y las *variaciones reales o valores constantes* que suponen las mismas. A causa de la inflación, un aumento de una variable en términos monetarios de un período -por ejemplo, euros de 2000, valor nominal- no refleja el cambio real que tiene lugar. Por ejemplo, si los salarios nominales aumentan en un 4%, pero los precios han aumentado también en un 4%, el aumento nominal es del 4% pero el aumento real es nulo; si se señala que el gasto público va a aumentar en un 3% nominal, pero los precios aumentaron en un 4%, el gasto público real no aumenta, sino que disminuye. Como las cifras de los presupuestos se expresan en moneda corriente, euros, en otras

palabras, se dan en términos nominales, hay que tener cuidado en buscar la equivalencia real –descontando la inflación– para poder evaluar los cambios reales.

## ***6.- La realización del presupuesto***

Una cosa es el presupuesto que se presenta para su aprobación y otra el que realmente se lleva a cabo (se ejecuta). El presupuesto consiste en previsiones y éstas pueden o no cumplirse. A veces un presupuesto puede no cumplirse debido a cómo se han hecho las previsiones (si se han alterado deliberadamente los datos en los que se basan las previsiones es prácticamente imposible que éstas se cumplan), otras veces porque de forma voluntaria no se ha cumplido lo que se decía que se iba a hacer. Además de la calidad de las previsiones, también influye la voluntad política de dar mayor o menor prioridad a los diferentes objetivos, otorgando más prioridad al cumplimiento de unas u otras partidas; p. ej. la partida de inversiones tradicionalmente es una de las sacrificadas año tras año, ejecutándose muy por debajo de lo presupuestado. Es curioso que los partidos e instituciones políticas e incluso la opinión pública, dan mucha importancia a la presentación de los presupuestos y mucha menos a los gastos e ingresos que se han llevado a cabo realmente y hasta qué punto se ha ejecutado lo previsto, cuando lo que de verdad importa sería esta última cuestión. La aprobación del presupuesto no es más que el inicio de un proceso que dura más de un año, y cómo se realiza el mismo es el elemento clave.

## **PARTE II.- ANÁLISIS PRESUPUESTARIO**

### ***7.- Las previsiones económicas: El marco macro-económico***

Como se ha señalado en la primera parte, la elaboración de los presupuestos se basa en unas predicciones sobre la evolución de la economía. Para poder juzgar la fiabilidad de las previsiones de gastos e ingresos del presupuesto, es necesario analizar la calidad de estas predicciones sobre las variables macroeconómicas. Empezaremos, por tanto, analizando la situación económica española y mundial.

La *economía internacional* afronta un futuro incierto. Las principales economías entraron en una fase de desaceleración a mediados de 2000, agravada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, y de momento, no hay señales claras que conduzcan a confiar en una pronta recuperación. La economía de Estados Unidos parece haber iniciado un periodo de fuerte expansión, presentando un crecimiento del PIB en el tercer trimestre de 2003 equivalente a un 8,2% en términos anuales; no obstante, las bases de este crecimiento no son nada sólidas y se ha visto acompañado de una profundización en sus graves desequilibrios externo (déficit en la balanza por cuenta corriente por valor del 5% del PIB) e interno (déficit fiscal en torno al 4% del PIB, cuando al comenzar el mandato de Bush Jr. las cuentas estaban en superávit). Por otro lado, la Unión Europea, ha entrado en recesión en 2003, mientras que la economía japonesa, si bien su situación es menos mala que hace unos años, parece lejos de poder recuperarse después de una década de recesión y continúa con su proceso deflacionario. Los países del sudeste asiático han disminuido sus tasas de crecimiento debido a la menor demanda externa, por la situación internacional, e interna, agravada por problemas como la neumonía asiática. En cuanto a América Latina, parece que las perspectivas son algo más esperanzadoras que hace unos años, en especial a partir de la entrada de nuevos dirigentes políticos en Brasil y Argentina. No obstante, a pesar de la ligera recuperación de la actividad económica, la región está aún lejos de recuperar el nivel de actividad económica de 1997 (en 2002 estaba aún un 2% por debajo).

La *economía europea*, de cuya evolución dependemos más directamente, continúa en fase de desaceleración, hasta tal punto que las principales economías que arrastran al resto de la Unión- Alemania y Francia principalmente- en 2003 han entrado en una situación de recesión (según la definición formal, recesión supone que la actividad económica disminuye durante dos trimestres seguidos). La economía alemana ha descendido un 0,2% el primer trimestre y un 0,1% el segundo, Francia ha descendido un 0,3% en el segundo trimestre, Italia un 0,1% en el primer y segundo trimestre. En el tercer trimestre parece que se ha dado una leve recuperación, con un raquítico crecimiento de 0,2% en Alemania y un crecimiento ligeramente superior en Francia e Italia. Pero más que a un cambio estructural, esta inflexión responde al empuje de las exportaciones hacia Estados Unidos, sin que se haya llevado a cabo ninguna política que fomente el crecimiento a partir de una recuperación de la demanda interna. De esta forma, la recuperación se deja en manos de la posible mejoría de la economía norteamericana, mejoría cuya consistencia parece más que cuestionable -como parece indicarlo el deterioro del valor del dólar-. Los desequilibrios que generan sus amplios déficits pueden conllevar la aplicación de políticas restrictivas en EE.UU. una vez se

hayan realizado las elecciones presidenciales de 2004. Si esto se produce, conllevaría un freno al sector exterior en la UE, con las correspondientes consecuencias en su crecimiento.

El diferencial en crecimiento que está experimentando Estados Unidos frente a Europa se explicaría en buena parte por las distintas políticas macroeconómicas aplicadas. En primer lugar, por la política monetaria de la Reserva Federal de los EE.UU., con sucesivas rebajas en los tipos de interés, dejándolos en el 1% (frente al 2% marcado por el Banco Central Europeo), mostrando incluso predisposición a inyectar más liquidez en la economía si fuera necesario para fomentar el crecimiento económico. La actuación del BCE, siguiendo las premisas de la ortodoxia económica neoliberal más fundamentalista con las que fue creado, mantiene el único objetivo del control de la inflación y no se ha rebajado los tipos hasta que los principales países han entrado en recesión y, según algunos informes de organismos internacionales, en peligro de deflación. Incluso en la situación actual, con una inflación controlada y con un euro por encima de los 1,2 dólares, en la que una rebaja de los tipos de interés podría contribuir a impedir una excesiva revalorización del euro, la actuación del BCE parece ajena a las necesidades de estímulo de la economía europea. En segundo lugar, en EE.UU. se ha llevado a cabo una política fiscal expansiva, incurriendo en un enorme déficit fiscal, que ha permitido estimular el crecimiento<sup>2</sup> (aunque cabe cuestionarse fuertemente la virtud de la composición de un gasto donde cada vez tiene más peso el componente militar junto al menor peso del gasto social, mientras que se produce una disminución de impuestos que favorece fundamentalmente a los más ricos). En la UE, en cambio, la rigidez que impone el Pacto de Estabilidad, junto a la inexistencia de una coordinación de políticas macroeconómicas que fomente el crecimiento, han impedido que se utilice de forma efectiva la política fiscal para estimular la economía europea.

Dada la importancia que para la economía española tiene la economía europea, ya que el grueso de las transacciones exteriores se dan con los países comunitarios, hay que partir de las expectativas para esta última para estimar lo que puede suceder en la economía española. Así, aunque por ahora España continúa creciendo ligeramente, parece que la situación actual y las perspectivas a corto plazo no conducen a confiar en una mejora sustancial si continúa el estancamiento de los principales países de la Unión. Únicamente aparece una esperanza en la más que posible reforma o “flexibilización” del Pacto de Estabilidad. En caso de que se rompiera con este estrecho corsé y se actuara de forma decidida para incentivar la actividad económica, podrían darse unas mejores expectativas para el próximo año. La opción de confiar la recuperación económica europea en las exportaciones no parece excesivamente sensata dado la fragilidad de la demanda externa.

El Cuadro 1 recoge las predicciones macroeconómicas para la economía española que ha presentado el Gobierno como base para los PGE 2004.

---

<sup>2</sup> Es interesante observar que frente a los planteamientos de política económica neoliberal que el gobierno de Bush Jr. parece mantener para el mundo entero, no dudan en recurrir en cantidades masivas a una especie de keynesianismo perverso que invierte totalmente las posiciones neoliberales que mantienen retóricamente.

**Cuadro 1. Previsiones macroeconómicas 2003-2004**

Conceptos	2001	2002	2003	2004
<b>PIB Y AGREGADOS</b> (% variación real)				
Gasto en consumo final nacional	3,0	3,0	2,9	3,1
<i>Gasto en consumo final de los hogares (a)</i>	2,8	2,6	2,8	3,1
<i>Gasto en consumo final de las AA.PP.</i>	3,6	4,4	3,2	2,9
Formación bruta de capital	2,9	1,1	3,9	3,9
<i>Formación bruta de capital fijo</i>	3,3	1,0	3,3	3,8
<i>Bienes de equipo y otros productos</i>	0,4	-2,7	2,8	5,0
<i>Construcción</i>	5,8	4,2	3,7	3,0
Variación de existencias (contribución al PIB)	-0,1	0,0	0,1	0,0
<b>Demanda interna</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>
Exportación de bienes y servicios	3,6	0,0	3,9	6,3
Importación de bienes y servicios	4,0	1,8	6,4	7,0
Saldo exterior (contribución al PIB)	-0,2	-0,6	-0,9	-0,4
<b>Producto Interior Bruto (PIB)</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>3,0</b>
<b>PIB precios corrientes: m.m. euros</b>	<b>653,3</b>	<b>696,2</b>	<b>742,5</b>	<b>786,6</b>
%variación	7,1	6,6	6,6	5,9
<b>MERCADO DE TRABAJO</b>				
Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (b)				
<i>Variación en miles (empleo)</i>	370,8	240,4	281,8	299,7
<b>Variación en %</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
<b>PRECIOS Y COSTES</b>				
Deflactor del PIB	4,2	4,4	4,3	2,9
Deflactor consumo privado (consumo final hogares)	3,3	3,5	3,2	2,7
Remuneración por asalariado (b)	3,8	3,9	3,9	n.d.
Coste Laboral Unitario (CLU) (b)	3,4	3,3	3,4	n.d.
<b>SECTOR EXTERIOR</b> (%PIB)				
Cap(+) o nec(-) financiación frente al resto del mundo	-2,1	-1,6	-2,6	-2,6
<b>DÉFICIT PÚBLICO</b> (%PIB)				
Administraciones públicas totales	-0,3	0,1	0,0	0,0
<b>PARO</b>				
Paro: % población activa (en términos EPA)	10,5	11,4	11,3	11,0

(a) Incluye las ISFLSH (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).

(b) Definidos como el total de horas trabajadas dividido por la media anual de las horas trabajadas

En puestos de trabajo a tiempo completo en el territorio económico.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2003) (Informe Económico y Financiero, Cuadro 21).

De nuevo, en la línea de anteriores presupuestos, el gobierno se muestra exageradamente optimista sobre la evolución de la economía. Siempre prometen que el futuro será mejor. Aunque la economía española ha crecido los últimos años por encima de la europea, no existen indicios que permitan prever un crecimiento del 3%, tasa que no se alcanza desde el año 2000, y que está muy por encima del 2% logrado en 2002, o del 2,3% que se prevé para 2003, años en que también se había previsto un crecimiento del 3%.

No menos optimistas son las previsiones respecto a la evolución de los precios. En cuanto al deflactor del PIB, indicador que marca la evolución de todos los precios de la

economía, el gobierno prevé que crecerá un 2,9%, cuando la previsión es que 2003 acabe con un aumento del 4,3%. Se fía esta evolución en una moderación de los precios en la construcción y los bienes de consumo. En cuanto a la evolución de precios al consumo privado, en el presupuesto no se presenta ninguna previsión del IPC, si bien el objetivo fijado por el gobierno es el 2%. Lo que sí presenta el presupuesto es una optimista estimación del deflactor del consumo privado que aumentaría un 2,7%, cuando las previsiones actuales para 2003 son de un aumento del 3,2%. El valor de este deflactor equivale prácticamente al IPC medio del año, con lo cual, resulta intolerable que se mantenga el objetivo de inflación del 2% y se revisen los salarios de empleados públicos, las pensiones, el SMI y se marquen las pautas de la negociación colectiva a partir de un dato que el mismo gobierno es consciente de que no se conseguirá.

El gobierno lleva 5 años haciendo previsiones de inflación muy por debajo de las que finalmente se dan. No obstante, este optimismo no responde tanto a la incompetencia o a la falta de intuición como a una clara intencionalidad política. Los “errores” de cálculo en las previsiones de inflación suponen un importante ahorro para la administración, así como para los empresarios. En el primer caso, el ahorro se debe a que el gobierno revisa año tras año los salarios públicos, las cuantías de las pensiones, el Salario Mínimo Interprofesional y diversas prestaciones en función de su supuesto objetivo de inflación. En el segundo caso, el ahorro se debe a que la previsión de inflación del gobierno guía la negociación colectiva a partir de la cual se fijan los salarios en el sector privado. Si bien, en muchos casos, existen cláusulas de revisión salarial que cubren las desviaciones de la inflación respecto al objetivo, éstas siempre actúan a posteriori y no cubren a todos los trabajadores (ver Recuadro 7).

*Recuadro 7: Los perjudicados por los “errores” en las previsiones presupuestarias.*

En el caso de los pensionistas la revisión por la desviación de la inflación consiste en una paga extraordinaria para compensar el poder adquisitivo perdido el año anterior (medido en términos del IPC). No obstante, resulta una hipocresía que se presente este ‘aguinaldo’, año tras año, como un gran logro del gobierno o del ministro de turno y se utilice de forma propagandista, cuando esta paga está establecida por ley como resultado de los acuerdos del Pacto de Toledo. Por otro lado, limitar las subidas de las pensiones a recuperar el poder adquisitivo implica renunciar a que este colectivo participe del crecimiento económico y pueda mejorar sus condiciones de vida, lo cual, dado bajo nivel de las pensiones, debería ser una prioridad.

También merece una mención especial la escandalosa evolución del SMI en los últimos años. Éste ha perdido casi 6 puntos de poder adquisitivo en los últimos 5 años. Esto se ha producido incumpliendo la legalidad vigente, ya que el Estatuto de los Trabajadores marca que para fijar su cuantía debe tenerse en cuenta la inflación y la evolución de la productividad, y establece que “se fijará una revisión semestral para el caso de que no se cumplan las previsiones sobre el índice de precios citado”. El SMI es muy inferior a los del resto de la UE, sólo supera al de Portugal, incluso ha pasado a estar por debajo del de Grecia en los últimos años y es inferior a la mitad de la cuantía del SMI en el resto de países de la UE que poseen un salario mínimo en su regulación laboral. El SMI se sitúa por debajo del 40% del salario medio de la economía, cuando la Carta Social Europea señala que no debería ser inferior al 60% y desde 1995 ha aumentado 11 puntos menos que el salario medio, y ello a pesar de la fuerte moderación salarial experimentada en los últimos años. Cabe señalar que el SMI sirve de referencia para fijar otras prestaciones, como la ayuda al desempleo, ayudas para compra de viviendas o servicios públicos, de forma que la pérdida de poder adquisitivo del mismo sirve también para reducir prestaciones sociales que afectan a los más desfavorecidos.

El colectivo de empleados públicos ha sido otro de los grandes perjudicados de la política de predicciones “voluntaristas” del gobierno. La progresiva precarización del mercado laboral desde los años ochenta ha llevado a que en ocasiones se considere a los funcionarios como unos privilegiados que disfrutaban de empleos permanentes, lo que ha facilitado que distintos sectores vieran como aceptable la moderación salarial aplicada a

este colectivo. Pero la pérdida de poder adquisitivo ha sido una constante en la última década, y ni siquiera se ha mantenido en el último año con el Acuerdo de la Función Pública (firmado a finales de 2002 por CCOO, UGT y CSIF). Este acuerdo implicaba para 2003 un aumento del 2,71% para todos los empleados (2% en el salario y 0,71% en el complemento de destino en las pagas extraordinarias) y un 3,3% en algunos casos (0,59 adicional, no consolidable, ligado a la consecución de determinados objetivos como productividad e incentivos a la movilidad geográfica). Para 2004 el acuerdo implica un aumento del 2,72 (2% en los salarios y 0,72% en el complemento de destino a percibir en las pagas extras), y una aportación adicional del 0,48% en pensiones privadas para funcionarios como un concepto de “salario diferido”. No obstante, el aumento de la inflación para 2003 superará a la subida pactada, con lo que solo desde 1996 ya se acumula aproximadamente un 5,4% de pérdida.

En conclusión, resulta evidente que los principales perjudicados por estos “errores” de previsión son los trabajadores, y de forma destacable los empleados públicos y los sectores más desfavorecidos que dependen del salario mínimo y de las prestaciones sociales.

En cuanto a los distintos componentes de la actividad económica que explican el optimismo del gobierno, podemos observar que las previsiones señalan una mejora tanto de la demanda interna como del sector exterior que permitirían alcanzar el objetivo esperado del 3% de crecimiento del PIB.

En cuanto a la demanda externa, se estima un importante crecimiento como resultado de una mejora de las economías europeas que anime el comercio internacional. No obstante, como ya se ha comentado, no está nada claro que esta recuperación se produzca, lo cual podría suponer una peor contribución del comercio exterior al crecimiento del que se espera. Incluso si los países más importantes de la UE inician una recuperación, es difícil pensar en que las exportaciones españolas casi dupliquen su tasa de crecimiento (ésta pasa del 3,9% en 2003 a 6,3% en 2004); más todavía si se tiene en cuenta que el aumento de cotización del euro dificulta aumentar las exportaciones fuera del área de la Unión.

Respecto a la demanda interna, el buen comportamiento del consumo privado (3,1%) y la inversión (3,8%) llevarían a un crecimiento del 3,3%. El consumo de las administraciones públicas aumentaría de forma más moderada que en años anteriores (un 2,9%). En cuanto a la inversión, el incremento se justificaría por un fuerte aumento en la inversión en bienes de equipo (5%), mientras que la construcción conseguiría mantener un aumento del 3%, a pesar de la etapa de expansión experimentada por el sector y que distintos expertos y organismos internacionales han señalado la posible existencia de una burbuja inmobiliaria. El discurso oficial espera que la supuesta “disminución” de impuestos, junto con la creación de empleo y la mejora de los beneficios empresariales hagan cuadrar estas previsiones. El consumo privado y la construcción habrían mantenido el ritmo de crecimiento en los últimos períodos como resultado de los reducidos tipos de interés, bajadas de impuestos directos y la necesidad de vivienda. De hecho, buena parte del diferencial positivo de crecimiento respecto a la UE se explicaría por unos tipos de interés reales que para España (tras restarle la inflación) resultan negativos, mientras que en otros países europeos con menor inflación resultarían altos para frenar la desaceleración. No obstante, dado el endeudamiento record de las familias españolas (de un 83% de la renta bruta disponible en el 2002, mientras que en 1995 era del 46%), no parece que pueda continuar endeudándose de forma indefinida para mantener el ritmo de crecimiento del consumo y de la compra de vivienda.

Es posible que, al igual que en el 2003, el crecimiento nominal del PIB consiga aproximarse al previsto por el gobierno, pero que se haga de nuevo con una inflación por encima y un crecimiento por debajo de lo previsto. Pero el crecimiento nominal no es el crecimiento real.

El gobierno presenta como un hecho extraordinario el hecho de que en los últimos años se haya crecido por encima de la media de la Unión Europea. Este éxito se debería según el gobierno a los aciertos en su política de déficit cero y a las virtudes de sus reformas fiscales. No obstante, este diferencial de crecimiento se ha dado también en anteriores ciclos expansivos. Es el menor desarrollo respecto a nuestros vecinos europeos el que nos confiere un mayor crecimiento potencial. El gobierno mantiene que su política económica habría conseguido el mantenimiento del diferencial de crecimiento en una etapa de desaceleración económica, un punto por encima en 2001 y 2002. Esta conclusión parece como mínimo precipitada. En primer lugar hay que destacar que este diferencial se sustenta en parte por las transferencias netas que el Estado recibe de la Unión Europea que suponen en torno al 1% del PIB. En segundo lugar, el mayor crecimiento se ha visto acompañado por un importante diferencial de inflación (1,8 en 2002 y 0,9 hasta septiembre en 2003, medido en términos del IPC, mientras que sería de 1,3 y 1,2 puntos respectivamente en términos del deflactor del PIB). Este constante diferencial de inflación perjudicaría notablemente la competitividad de las empresas españolas y por tanto la posibilidad de mantener el crecimiento en el futuro. Otra característica del crecimiento de los últimos años es que se ha basado en el empleo de baja calidad. El crecimiento de la productividad del trabajo desde 1996 es de los más bajos de la Unión Europea. Se ha optado por un modelo con gran precariedad laboral y bajos costes laborales, un modelo que puede comprometer seriamente la capacidad de crecimiento dentro de una Unión Europea ampliada.

## **8.- Los presupuestos de 2004**

En el cuadro 2 podemos ver las grandes cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2004. El presupuesto total asciende a 264.689,97 millones de euros, de los que el 83,31% corresponde a operaciones no financieras. El importe total del presupuesto supone el 33,65% del PIB y las operaciones no financieras el 28,03%. La cuantía del presupuesto implica un aumento nominal en un 2,28% respecto a lo presupuestado para 2003 que, una vez descontada la inflación, resulta un crecimiento real negativo. La opción del gobierno es, por tanto, la de disminuir el peso del sector público en la actividad económica del país. Entre 1995 y 2002 el peso del gasto de las administraciones públicas sobre el PIB en España ha caído un 5,3%, disminución que se explica fundamentalmente por la disminución del Estado central.

**Cuadro 2. Presupuestos Generales del Estado para 2004**

<b>GASTOS</b>				<b>INGRESOS</b>			
		% presup.	% PIB		% presup.	% PIB	
I. Gastos de personal	24.216,02	9,15%	3,08%	I. Impuestos directos	153.318,98	57,92%	19,49%
II. Gasto corriente en bienes y servicios	6.510,33	2,46%	0,83%	II. Impuestos indirectos	39.836,00	15,05%	5,06%
III. Gastos financieros	19.148,09	7,23%	2,43%	III. Tasas y otros ingresos	4.410,61	1,67%	0,56%
IV. Transferencias corrientes	150.715,47	56,94%	19,16%	IV. Transferencias corrientes	9.655,98	3,65%	1,23%
V. Fondo de contingencia	2.345,20	0,89%	0,30%	V. Ingresos patrimoniales	6.235,11	2,36%	0,79%
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>202.935,11</b>	<b>76,67%</b>	<b>25,80%</b>	<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>213.456,68</b>	<b>80,64%</b>	<b>27,14%</b>
VI. Inversiones reales	10.545,62	3,98%	1,34%	VI. Enajenación inversiones reales	534,46	0,20%	0,07%
VII. Transferencias de capital	7.035,94	2,66%	0,89%	VII. Transferencias de capital	2.841,69	1,07%	0,36%
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>17.581,56</b>	<b>6,64%</b>	<b>2,24%</b>	<b>Total operaciones de capital</b>	<b>3.376,15</b>	<b>1,28%</b>	<b>0,43%</b>
<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>220.516,67</b>	<b>83,31%</b>	<b>28,03%</b>	<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>216.832,83</b>	<b>81,92%</b>	<b>27,57%</b>
VIII. Activos financieros	10.587,13	4,00%	1,35%	VIII. Activos financieros	1.729,65	0,65%	0,22%
IX. Pasivos financieros	33.586,17	12,69%	4,27%	IX. Pasivos financieros	46.127,49	17,43%	5,86%
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>44.173,30</b>	<b>16,69%</b>	<b>5,62%</b>	<b>Total operaciones financieras</b>	<b>47.857,14</b>	<b>18,08%</b>	<b>6,08%</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>264.689,97</b>	<b>100,00%</b>	<b>33,65%</b>	<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>264.689,97</b>	<b>100,00%</b>	<b>33,65%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda, 2003.

### **9.- El saldo presupuestario: el dogma del déficit cero**

Este año es el segundo en que los presupuestos se realizan bajo la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la ley Orgánica complementaria. Esta ley, tiende a radicalizar aún más los postulados ortodoxos, de forma que el déficit cero se impone como un escenario permanente de las finanzas públicas. La ley impone fuertes limitaciones a la política económica del ejecutivo (incluyendo las CC.AA. y los Municipios) y lo hace mediante tres normas:

.En primer lugar, se fija un límite máximo anual de gasto.

.En segundo lugar, se establece un Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, con una cuantía máxima de un 2% del importe del gasto. Este fondo se establece para atender necesidades de carácter discrecional e imprevistos que no aparezcan en el presupuesto.

.En tercer lugar, si la liquidación presupuestaria presenta una situación de déficit, el gobierno debe remitir a las Cortes un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, plan que contendría la concreción de las políticas de gastos e ingresos precisas para corregir la situación en los tres ejercicios siguientes. Si, en cambio, la situación presupuestaria refleja superávit, objetivo supuestamente pretendido, si éste lo genera la Seguridad Social se dedicaría a aumentar el fondo de reserva, mientras que si lo genera el Estado se dedicaría a reducir la deuda pública.

La ley responde a la filosofía neoliberal del gobierno, según la cual se desconfía de la actuación del sector público, y limita cualquier capacidad del sector público de actuar corrigiendo los desequilibrios que puedan producirse en la economía.

Desde hace tres años, el objetivo principal del presupuesto es mantener el equilibrio presupuestario. Es decir, que los gastos no superen a los ingresos. Siguiendo la ley establecida por el gobierno, se renuncia a utilizar las herramientas de la política fiscal para influir en la evolución macroeconómica. Es decir, se renuncia a emplear el presupuesto para impulsar la actividad económica. Siguiendo el modelo más ortodoxo, debe ser el sector privado el que determine la marcha de la economía y el empleo, mientras que la política fiscal únicamente debería actuar mediante los estabilizadores automáticos. No obstante, la política del gobierno ha consistido también en limitar de forma importante la actuación de estos estabilizadores, al disminuir las prestaciones sociales y la progresividad del sistema impositivo.

En los cuadros 3 y 4 se puede observar las grandes cifras del saldo presupuestario presentado en los PGE 2004.

**Cuadro 3. Saldo del PGE 2004 y evolución sobre 2003**

PGE consolidado millones euros	2003			2004
	Inicial	previsión		
PIB	729.200,00	742.500,00		786.600,00
Ingresos	206.030,90	210.924,31		216.832,83
% PIB	28,3%	28,4%		27,6%
Gastos	211.515,07	211.390,99		220.516,67
% PIB	29,0%	28,5%		28,0%
<b>Saldo</b>	<b>-5.484,17</b>	<b>-466,68</b>		<b>-3.683,84</b>
% PIB	-0,8%	-0,1%		-0,5%
	evolución sobre 2003			
	nominal		real	
	sobre inicial	sobre previsión	sobre inicial	sobre previsión
PIB		5,9%		3,0%
Ingresos	5,2%	2,8%	2,3%	-0,1%
Gastos	4,3%	4,3%	1,3%	1,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de García et al., 2003, p. 91.

**Cuadro 4. El déficit de las Administraciones públicas centrales**

	2.004	% PIB
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>		
Ingresos corrientes	213.456,68	27,14
Gastos corrientes	202.935,11	25,80
<i>AHORRO</i>	<i>10.521,57</i>	<i>1,34</i>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>		
Ingresos de capital	3.376,15	0,43
Gastos de capital	17.581,56	2,24
<i>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</i>	<i>14.205,41</i>	<i>1,81</i>
<b>NECESIDAD DE FINANCIACIÓN</b>	<b>3.683,84</b>	<b>0,47</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda, 2003.

Sorprende comprobar a primera vista que, a pesar del muy proclamado déficit cero del sector público estatal, las cuentas reflejan un saldo presupuestario negativo por valor del 0,47% del presupuesto. Es decir, un déficit de casi medio punto. El secreto está en que la información aportada en el presupuesto está computada mediante el criterio de Contabilidad Pública de devengo, mientras el supuesto déficit cero se alcanzaría mediante los criterios de Contabilidad Nacional, siguiendo los requisitos del Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC95). No obstante, no se presenta la documentación que permita comprobar la fiabilidad de los datos del gobierno. La falta de transparencia en las cuentas y la voluntad de oscurecer los datos reales mediante la contabilidad creativa no permiten hacer un análisis preciso de las cuentas del Estado. El gobierno escatima y esconde al parlamento una información que debería ser lo más clara posible. Mientras se presume de presupuesto equilibrado, la información que se muestra refleja un déficit, sin aclarar las correcciones que llevan a suponer que se llegará al equilibrio mediante el sistema de Contabilidad Nacional. Entre los ajustes que se conocen estaría una diferente valoración de los intereses y las diferencias de ejecución respecto a las previsiones presupuestarias iniciales.

Otra cuestión a analizar es cómo se llega a ese saldo presupuestario. Aunque las previsiones del gobierno fueran ciertas y finalmente se consiguiera el déficit cero de las administraciones públicas centrales (medido en términos de la Contabilidad Nacional), el Estado central no alcanzaría en ningún caso el presupuesto equilibrado. Mientras que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria obliga a todas las Administraciones Públicas, incluyendo Comunidades Autónomas y entes locales, a tener un presupuesto equilibrado, el Estado incurre de forma sistemática en déficits que compensa “metiendo la mano en el saco” del superávit de la Seguridad Social. Esto se ha producido tanto en los presupuestos ejecutados de 2001 y 2002, como en la previsión de ejecución para 2003 y las previsiones de los PGE 2004. Para 2004 se prevé un déficit del Estado central de 6.763,83 millones de euros (0,86% del PIB), que quedaría compensado parcialmente con un superávit de la Seguridad Social de 3526,41 millones de Euros (0,45% del PIB), mientras que los entes públicos y organismos autónomos del estado tendrían un pequeño déficit 388,09 millones de euros. Así, las cuentas públicas presentadas en los presupuestos llevarían a un déficit de las administraciones públicas centrales de 3.625,52, el 0,45% del PIB. Respecto al superávit de la Seguridad Social se prevé destinar 3.007,52 millones de euros a dotar el Fondo de Reserva, con lo cual éste llegará a 12.885,52 millones de euros (un par de mensualidades). Cabe comentar que tanto la Seguridad Social como el INEM además de realizar las prestaciones económicas que le son propias realizan otros pagos que serían susceptibles de realizarse con cargo a los ingresos generales del estado. Es el caso de los complementos de mínimos, que según la recomendación del Pacto de Toledo para 2006 deberían correr en su totalidad a cargo del Estado, mientras que la aportación presupuestada a cargo de los ingresos generales del Estado llegaría tan solo al 21,85% de los mismos. En el caso del INEM las cotizaciones financian tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas, así como las llamadas políticas activas. La diferencia entre las cotizaciones y las prestaciones económicas del INEM, un excedente de 3.764,8 millones de euros, sirve para financiar programas que deberían correr a cargo de los ingresos generales del Estado, en vez de dedicarlos a mejorar la protección de los desempleados.

De nuevo, no se emplean los ingresos del INEM y la Seguridad Social y el superávit conseguido para mejorar las prestaciones y las pensiones de los trabajadores, sino que es la clase trabajadora, con sus cotizaciones, la que financia el objetivo del presupuesto equilibrado deseado por el gobierno y las reformas impositivas que benefician a los más ricos. Mientras que la mitad de las pensiones se sitúan por debajo del SMI que, como ya comentamos, está a niveles muy bajos y ha perdido poder adquisitivo en los últimos años. Por otro lado, no parece que se estén cumpliendo las negras previsiones de aquellos que abogaban por la privatización del sistema de pensiones por la “segura” quiebra del sistema de reparto, ya que este reporta anualmente excedentes significativos.

Dadas las previsiones excesivamente optimistas del presupuesto, la primera impresión es que no será posible cumplir el objetivo del déficit cero (aun utilizando los trucos contables habituales). No obstante, podemos observar como en los últimos años, pese a realizarse unas predicciones muy alejadas de la realidad, al final las cuentas han acabado cuadrando. Aunque el recorte en algunas prestaciones y la menor ejecución de algunas partidas han ayudado a cuadrar las cuentas, el principal elemento que ha permitido lograr el saldo equilibrado ha sido otro. El secreto se encuentra en el incremento de la inflación muy por encima de lo previsto, lo que conlleva un aumento de las rentas y gastos nominales, y como consecuencia de los ingresos nominales del sector público.

No obstante, si la situación económica no mejora mucho, es posible que se tomen algunas medidas adicionales: aumentar los ingresos (del mismo modo que se aumentaron hace dos años los impuestos indirectos y permitieron aproximarse al déficit cero), o disminuir los gastos sociales (opción tomada cuando se realizó el decretazo; de hecho, las recientes declaraciones del señor Rajoy entorno a la posible “flexibilización” del mercado de trabajo podrían concretarse en un nuevo recorte de prestaciones y una mayor precariedad laboral) o las inversiones (de forma sistemática, la ejecución de los gastos en inversiones quedan año tras año por debajo de lo presupuestado). Otra opción, si continúa la situación de desaceleración a nivel europeo, sería hacer como han hecho los gobiernos de Francia y Alemania dejando actuar a los estabilizadores automáticos e incurriendo en un ligero déficit, lo que facilitaría la recuperación económica. Haciendo una analogía, consistiría en no actuar sangrando al enfermo, sino permitiendo que actúen sus defensas.

El empeño en presentar presupuestos restrictivos para conseguir el déficit cero resulta inapropiado en situaciones donde la actividad económica sigue mostrando signos de debilidad y sobretodo es inapropiada en un país con los déficits sociales y tecnológicos que tiene España. Las cifras no son realistas y se basan en previsiones irreales, quizás con la idea de que la inflación por encima de la prevista permitirá cuadrar las cuentas, lo que implica una falta de seriedad y transparencia poco propia de una democracia parlamentaria donde el presupuesto debería estar sujeto a un genuino debate público.

## ***10.- El volumen del presupuesto***

En el punto 8 pudimos ver que el importe de gastos e ingresos consolidados recogidos en los Presupuestos Generales del Estado asciende a 264.689,97 millones de euros, de

los cuales 220.516,67 millones de euros, un 28,03% del PIB previsto, corresponden al gasto por operaciones no financieras, mientras que por la parte del ingreso las operaciones no financieras ascenderían a 216.832,83 millones de euros, un 27,57% del PIB. Es decir, de todo lo que se producirá en el estado español durante el próximo año, el sector público estatal (Estado central, Seguridad social, Organismos autónomos y Entes públicos) gestionará el 28,03%; un poco menos de la tercera parte de la actividad económica del país estaría en manos de las administraciones públicas centrales.

Es evidente que es una cantidad importante de recursos. No obstante, cabrá cuestionarse si es suficiente. En las sociedades capitalistas actuales, el sistema de mercado conlleva la generación de desigualdades. En la actualidad el principal agente que actúa compensando en cierto grado estas desigualdades es el Estado, en general, respondiendo a la correlación de fuerzas que se da en estas sociedades que llevan a un mayor o menor grado de corrección de los resultados del mercado. El sector público presta servicios en muchos casos de forma independiente de la capacidad económica de los individuos, y en algunos casos favoreciendo a los que perciben menores rentas. Mientras no existan formas alternativas de organización colectiva que puedan desarrollar estas funciones, resulta necesario que sea el Estado quien las continúe llevando a cabo. Si analizamos cual es la magnitud que representa el sector público español en relación a los países de nuestro entorno queda claro que éste es uno de los más bajos. Según los últimos datos disponibles de Eurostat, el nivel del gasto público en relación al PIB para 2002 se mantiene en un 39,7%, nivel muy similar al de 2001, mientras que los ingresos representarían el 39,72%, habiendo aumentado en más de 6 décimas respecto al año anterior. A nivel de gasto seguimos 7 puntos por debajo de la Unión Europea, lo que se traduce en importantes déficits en cuanto a infraestructuras y protección social.

La propaganda oficial se vanagloria de la “disminución” de impuestos como uno de los principales logros de la política del gobierno. Sin embargo, no es cierto que hayan disminuido los impuestos, como muestra el hecho de que la presión fiscal ha aumentado en 2,8 puntos porcentuales desde el 32,8% de 1995, al 35,6% en 2002, según la OCDE, aunque aún sería 5 puntos inferior a la media de la UE que es del 40,5%. Además, la disminución de impuestos no tiene ningún mérito por sí misma. Menos ingresos significa menos recursos para infraestructuras, prestaciones sociales, educación; significa distanciarnos más de los estándares europeos y significa un desarrollo más injusto y menos solidario. A nadie le gusta pagar impuestos y esto se utiliza de forma sesgada para convencer a la gente de que es mejor dejar que cada cual se gaste lo que gana en lo que quiera. No obstante, los que ganan mucho lo hacen también gracias al trabajo del resto y, en todo caso, utilizando las infraestructuras financiadas con dinero público. En una economía social, como lo serían en principio las sociedades democráticas, deben ser las sociedades las que establezcan, en función del interés general, los criterios mediante los cuales se consideran legítimas las formas de acumular riqueza y se permiten soportar ciertas desigualdades. Si la actividad pública se reduce al mínimo, solo los más ricos podrán disfrutar de servicios apropiados, mientras que los más pobres deberán conformarse con servicios muy deficitarios.

En el caso de España, donde nos encontramos en una situación muy deficitaria en cuanto a gasto social, educación e infraestructuras respecto a nuestros socios europeos, el objetivo no puede ser disminuir el gasto público, sino aumentarlo resolviendo los

problemas estructurales y sociales para acercarnos a los niveles de bienestar social nuestro entorno europeo.

En ocasiones se argumenta que lo importante no es tanto el nivel de gasto como la eficiencia en su uso. No obstante, no puede utilizarse este argumento para aumentar aún más los déficits del gasto que mantenemos respecto a nuestros socios europeos. El gasto debería estar más sujeto al control de los ciudadanos y de instituciones independientes para garantizar su eficiencia y eliminar los constantes casos de corrupción que se utilizan en ocasiones para deslegitimar al sector público. Además, parece que la corrupción no esté mal vista cuando se produce en el sector privado<sup>3</sup>, cuando en algunos casos se gestionan cantidades de recursos que pueden afectar de forma importante al funcionamiento del resto de la economía. Por tanto, el argumento de la corrupción debería utilizarse para aumentar el control público y democrático de los recursos y no para disminuirlo como pretenden los neoliberales.

## ***11.- Los ingresos del Presupuesto***

En los Cuadros 5 y 6 pueden observarse los ingresos de los PGE 2004 y su evolución y peso respectivo en el Presupuesto y en el PIB. En ambos cuadros, la columna 'Inicial' se refiere a lo presupuestado para 2003, mientras que la columna 'Previsión' indica las previsiones de liquidación presupuestaria para el año señalado.

En el Cuadro 5, las previsiones respecto a los ingresos que se ejecutarán finalmente en 2003 indican un crecimiento respecto a 2002 de un 4,08% nominal lo que implica una disminución en términos reales del 0,2% (el deflactor del PIB en 2003 estará en torno al 4,3%). En cuanto a lo presupuestado para 2004, los ingresos por operaciones no financieras ascienden a 216.832,83 millones de euros, el 27,57% del PIB. Estos aumentan en un 2,8% nominal respecto a la previsión para 2003 y en un 5,2% respecto al presupuesto inicial de 2003. El aumento es inferior al crecimiento previsto del PIB, aunque es mayor que el crecimiento previsto para los gastos, datos ambos que señalan que se prevé que disminuya la importancia del sector público en la economía.

Las comparaciones, en éste y los otros apartados, no pueden ser precisas debido a los cambios en el modelo de financiación autonómica aplicados. Los cambios en las competencias y la financiación de los entes territoriales no permiten hacer una comparación precisa de la evolución de los ingresos entre periodos, así como del análisis del modelo fiscal, la evolución de la presión fiscal y la progresividad o regresividad del sistema. Así, en el 2003 tienen lugar las nuevas formas de financiación de las CC.AA. con el consiguiente traspaso de competencias y la mayor participación de las mismas en impuestos directos e indirectos. Además, para 2004 se dan cambios en la financiación de los Entes locales. Actualmente las CC.AA. y entes locales gestionan ligeramente por debajo de la mitad de los ingresos públicos. No obstante, el ministerio no proporciona datos que permitan hacer comparaciones adecuadas. El ministerio debería elaborar la información necesaria para poder analizar los datos de los gastos e

---

<sup>3</sup> Recientemente los múltiples y voluminosos episodios de corrupción privada están demostrando la falacia de considerar que sólo el sector público tenía tendencia a la corrupción.

ingresos consolidados del conjunto de las administraciones públicas aportando series homogéneas y con un rigor mayor del que permite la información actual. No obstante, sí hay algunos elementos que podemos destacar de los datos proporcionados.

**Cuadro 5. PGE: Ingresos consolidados no financieros y evolución anual (nominales)**

CAPÍTULOS	1995	2002	2003		2004
			Inicial	Previsión	
I. Imp. directos + cot. sociales	89.690	141.510	144.516	149.054	153.319
Impuestos directos	39.048	54.805	54.488	56.279	57.268
Cotizaciones sociales	50.642	86.705	90.028	92.775	96.051
II. Impuestos indirectos	32.859	38.027	37.741	38.269	39.836
III. Tasas y otros ingresos	3.530	4.694	4.309	4.709	4.411
IV. Transferencias corrientes	5.964	8.737	9.577	9.577	9.656
V. Ingresos patrimoniales	7.050	6.916	6.618	6.118	6.235
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>139.092</b>	<b>199.883</b>	<b>202.761</b>	<b>207.726</b>	<b>213.457</b>
VI. Enajenación inversiones reales	112	397	498	498	534
VII. Transferencias de capital	1.886	2.368	2.775	2.700	2.842
<b>OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>1.998</b>	<b>2.765</b>	<b>3.273</b>	<b>3.198</b>	<b>3.376</b>
<b>TOTAL OP. NO FINANCIERAS</b>	<b>141.089</b>	<b>202.648</b>	<b>206.034</b>	<b>210.924</b>	<b>216.833</b>
PIB	437.787	696.208	727.356	742.500	786.600
Evolución anual (porcentajes)	2003 real	2004 real		2004 nominal	
		Inicial 2003	Previsión 2003	Inicial 2003	Previsión 2003
I. Imp. directos + cot. sociales	1,0%	3,1%	0,0%	6,1%	2,9%
Impuestos directos	-1,5%	2,1%	-1,1%	5,1%	1,8%
Cotizaciones sociales	2,6%	3,7%	0,6%	6,7%	3,5%
II. Impuestos indirectos	-3,5%	2,6%	1,2%	5,6%	4,1%
III. Tasas y otros ingresos	-3,8%	-0,5%	-9,0%	2,4%	-6,3%
IV. Transferencias corrientes	5,1%	-2,0%	-2,0%	0,8%	0,8%
V. Ingresos patrimoniales	-15,2%	-8,4%	-1,0%	-5,8%	1,9%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>-0,4%</b>	<b>2,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>5,3%</b>	<b>2,8%</b>
VI. Enajenación inversiones reales	20,3%	4,2%	4,2%	7,2%	7,2%
VII. Transferencias de capital	9,3%	-0,5%	2,3%	2,4%	5,2%
<b>OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>10,9%</b>	<b>0,2%</b>	<b>2,6%</b>	<b>3,1%</b>	<b>5,6%</b>
<b>TOTAL OP. NO FINANCIERAS</b>	<b>-0,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,8%</b>
PIB	2,3%		3,0%		5,9%

Fuente: García et al., 2003, p. 102.

Se prevé, de nuevo, un significativo aumento nominal de las cotizaciones sociales respecto a las previsiones de liquidación del 2003 (3,5%) pero que de ser cierta la previsión respecto al deflactor del PIB, significaría sólo un aumento en un 0,6% real. Considerando lo presupuestado inicial el aumento sería de un 6,7% nominal. El aumento se conseguiría gracias al aumento de empleo previsto por el gobierno.

Se daría también un importante crecimiento de los impuestos indirectos, un 4,1% respecto a la previsión para 2003. Este aumento se fundamentaría sobre todo en la mayor recaudación por IVA justificada por las optimistas previsiones en cuanto a la actividad económica que conllevarían un mayor consumo y el mantenimiento de la compra de vivienda.

Por otro lado, los impuestos directos disminuirían su participación sobre el PIB en términos reales. Sería interesante disponer de los datos necesarios para conocer cuales

son realmente los porcentajes de disminución de los diversos tramos de renta, que mostrarían quienes son realmente los más beneficiados por las reducciones impositivas.

Es bastante sorprendente la fuerte disminución prevista para las Tasas (-9% en términos reales) cuando la tendencia parece ser de aumentar el pago por todos los servicios y el coste de éstos. ¿Quiere esto indicar que el Estado proporciona cada vez menos servicios a la población porque están siendo privatizados (caso de Correos, por ejemplo)?

**Cuadro 6. PGE consolidado. Ingresos no financieros por epígrafes del Presupuesto**

Ingresos Participación por epígrafes	1995	2002	2003	2004
I. Imp. directos + cot. sociales	63,6%	69,8%	70,7%	70,7%
Impuestos directos	27,7%	27,0%	26,7%	26,4%
Cotizaciones sociales	35,9%	42,8%	44,0%	44,3%
II. Impuestos indirectos	23,3%	18,8%	18,1%	18,4%
III. Tasas y otros ingresos	2,5%	2,3%	2,2%	2,0%
IV. Transferencias corrientes	4,2%	4,3%	4,5%	4,5%
V. Ingresos patrimoniales	5,0%	3,4%	2,9%	2,9%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>98,6%</b>	<b>98,6%</b>	<b>98,5%</b>	<b>98,4%</b>
VI. Enajenación inversiones reales	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
VII. Transferencias de capital	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%
<b>OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>
<b>TOTAL OP. NO FINANCIERAS</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
INGRESOS, por epígrafes % sobre PIB	1995	2002	2003	2004
I. Imp. directos + cot. sociales	20,5%	20,3%	20,1%	19,5%
Impuestos directos	8,9%	7,9%	7,6%	7,3%
Cotizaciones sociales	11,6%	12,5%	12,5%	12,2%
II. Impuestos indirectos	7,5%	5,5%	5,2%	5,1%
III. Tasas y otros ingresos	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
IV. Transferencias corrientes	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
V. Ingresos patrimoniales	1,6%	1,0%	0,8%	0,8%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>31,8%</b>	<b>28,7%</b>	<b>28,0%</b>	<b>27,1%</b>
VI. Enajenación inversiones reales	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
VII. Transferencias de capital	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
<b>OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>
<b>TOTAL OP. NO FINANCIERAS</b>	<b>32,2%</b>	<b>29,1%</b>	<b>28,4%</b>	<b>27,6%</b>

Fuente: García et al., 2003, p. 103.

Para algunas partidas del cuadro 6 se observa que el porcentaje de participación en el presupuesto y el porcentaje de participación en el PIB varían con distinto signo. Este es el caso de los Impuestos directos + cotizaciones sociales y de los impuestos indirectos. Ello es posible debido a que el porcentaje total del Presupuesto respecto al PIB disminuye.

No obstante, como se ha comentado, las sucesivas transferencias a las CC.AA. no permiten poder obtener conclusiones respecto a la evolución del sistema fiscal de la economía a partir de los ingresos del sector público estatal mostrada en los anteriores cuadros. El nuevo sistema de financiación de las CC.AA. y corporaciones locales ha conllevado un incremento de los ingresos de éstas para cubrir los gastos que conllevan las nuevas transferencias. Este aumento de ingresos se ha realizado principalmente a través de una mayor percepción de ingresos por imposición indirecta.

En conclusión, se continuaría con la tendencia de años anteriores, según la cual los ingresos descansan cada vez más en las cotizaciones sociales e impuestos indirectos. Es decir, los que recaen sobre los trabajadores; los que recaen con el mismo peso sobre todos los individuos de forma independiente a su renta; mientras que los impuestos que dependen de la capacidad de pago disminuirían su peso. Es decir, continuaría la tendencia a aumentar la regresividad del sistema.

Una breve consideración acerca de los beneficios fiscales: Los gastos o beneficios fiscales son subvenciones otorgadas a través del sistema impositivo con el fin de conseguir objetivos sociales y económicos. El importe de estos beneficios fiscales en los impuestos presupuestados asciende a 37.932 millones de euros, habiendo aumentado en un 6,6% respecto al período anterior. Ésta es una cantidad de gran magnitud que el estado renuncia recaudar. Buena parte de estas bonificaciones aumentan la regresividad del sistema impositivo, además de que es más que cuestionable que cumplan con los objetivos sociales y económicos que las justifican. Una de las menos justificables sería la cada vez más elevada reducción por aportaciones a planes de pensiones en el IRPF, con una cuantía estimada para 2004 de 1.210,44 millones de euros. Las sucesivas modificaciones legales que año tras año permiten aumentar estas deducciones no tienen justificación económica ni en términos de eficiencia ni en términos de equidad, suponiendo una discriminación positiva para un tipo de ahorro que solo beneficia a una parte muy pequeña y privilegiada de la población. Por otro lado, el hecho de que en la realidad no existan mercados financieros de competencia perfecta lleva a que buena parte de los beneficios acaben siendo absorbidos por la banca (p. ej. vía mayores costes de gestión de estos fondos). Asimismo, son muy importantes las deducciones por compra de vivienda, por valor de 3.043,87 millones de euros. También es cuestionable la equidad de esta desgravación, mientras que el alquiler no recibe el mismo trato favorable. Por último, la mayor partida corresponde a los beneficios fiscales a la inversión empresarial (3.641 millones de euros de gasto fiscal en el IS). El apoyo indiscriminado a las empresas en este sentido lleva a una asignación ineficiente de los recursos del estado.

Por último, querríamos señalar de nuevo que, en contra de lo que ocurre en los países europeos de nuestro entorno, la imposición ecológica tiene un peso nulo en los ingresos. España tiene el triste honor de ser (junto a Irlanda) el país que más se aleja de cumplir con su compromiso con la Unión Europea para cumplir con el protocolo de Kyoto. Las medidas para mitigar las emisiones de efecto invernadero han sido prácticamente inexistentes y la actuación de las empresas ha sido la de aumentar sus emisiones sin tener en cuenta en ningún momento las posibles consecuencias, no ya medioambientales, sino las consecuencias económicas de incumplir un compromiso europeo. Solo a última hora, cuando estamos a las puertas de la entrada en vigor del mercado de emisiones, las grandes empresas emisoras se lamentan ante el gobierno frente a las perspectivas de tener que desembolsar grandes cuantías en concepto de derechos de emisión o sanciones.

## 12.- Los Gastos del presupuesto

El presupuesto de gastos por operaciones no financieras para 2004 asciende a 220.516,67 millones de euros, el 28% del PIB estimado. Esto representa un aumento en un 4,3% nominal, 1,6% por debajo del aumento previsto para el PIB nominal, lo que ya hemos señalado que supone una disminución del peso del sector público en la economía. Al igual que comentamos en el caso de los ingresos, el proceso de traspaso de competencias no permite hacer un análisis preciso sobre la evolución de los gastos en diversos períodos.

**Cuadro 7. Gastos PGE 2004 por partidas**

Capítulos		% op. no fin.	% PIB
I. Gastos de personal	24.216,0	10,98%	3,08%
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	6.510,3	2,95%	0,83%
III. Gastos financieros	19.148,1	8,68%	2,43%
IV. Transferencias corrientes	150.715,5	68,35%	19,16%
V. Fondo de contingencia	2.345,2	1,06%	0,30%
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>202.935,1</b>	<b>92,03%</b>	<b>25,80%</b>
VI. Inversiones reales	10.545,6	4,78%	1,34%
VII. Transferencias de capital	7.035,9	3,19%	0,89%
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>17.581,6</b>	<b>7,97%</b>	<b>2,24%</b>
<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>220.516,7</b>	<b>100,00%</b>	<b>28,03%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda, 2003.

En cuanto a la distribución por capítulos, la parte más importante de los gastos corresponde a las transferencias corrientes. Éstas representan el 68,35% del total y el 19,16% del PIB. Los receptores de estas transferencias son las familias y las instituciones. Las principales aportaciones a instituciones son las transferencias a las CC.AA. por valor de 26.663 millones de euros (un 12,1% del gasto total de los PGE y un 22,74% del gasto del Estado central), a las Corporaciones locales, con una dotación de 10.534 millones de euros (un 4,8% del gasto total de los PGE y un 9% del gasto del Estado central) y la Aportación a la Unión Europea con 9.116,74 millones de euros. Entre los principales destinos también se incluyen las pensiones de la Seguridad Social (71.426 millones) así como las prestaciones del INEM (11.088 millones), que como vimos se financian en su totalidad por las aportaciones de los trabajadores mediante sus cotizaciones. De hecho, las cotizaciones realizadas (los ingresos por cotizaciones suponen el 12,2 del PIB) permiten financiar no solo las prestaciones económicas contributivas y no contributivas, sino financiar políticas de empleo y bonificaciones empresariales en el caso del INEM, y financiar el resto de gastos públicos en el caso de la Seguridad Social.

Los gastos de personal supondrían el 11% del total del gasto. Este gasto incluiría el incremento en función de la irreal previsión de inflación del 2%, además de una pequeña mejora en las pagas extraordinarias como resultado del Acuerdo para la Función Pública.

En cuanto al Fondo de Contingencia, con una dotación de 2.345,20 millones de euros, éste representa el 2% del gasto total del Estado central (117.260,04 millones de euros).

Éste constituye un fondo de reserva destinado a financiar necesidades no previstas en el Presupuesto. El fondo se fija para impedir que se utilicen las “modificaciones de crédito” una vez aprobado el presupuesto, práctica que permitía gastar una cantidad mayor a la presupuestada. El fondo, al incluirse en el gasto e imposibilitar su utilización excepto en condiciones muy especiales, acaba disminuyendo aún más el gasto “previsto” normal posible durante el período. De hecho, el ministerio ya ha anunciado que para el ejercicio de 2003 renuncia a su aplicación (es decir, que no se gastará su importe) para poder mantener el objetivo del déficit cero, compensando los excesos de gastos que se han producido en otras partidas respecto a lo presupuestado. Es decir, se utilizaría el fondo como un “margen de error” para compensar los posibles excesos en las demás partidas, sin que el fondo se utilice para realizar los gastos imprevistos no presupuestados para los que supuestamente estaba dotado. La creación de este fondo, y el uso que se hace del mismo, respondería claramente a la filosofía de limitar al máximo la actuación pública.

Las operaciones de capital recogerían fundamentalmente la financiación de inversiones de organismos públicos, empresas privadas y CC.AA.

En los cuadros 8, 9 y 10 se recogen las cuantías destinadas a las diferentes políticas de gasto.

**Cuadro 8. PGE Políticas de gasto. Importes en miles de millones nominales**

Políticas	1990	1995	2001	2002	2003		2004
					Inicial	avance	
Pensiones	25.668,63	42.227,11	58.994,75	64.385,00	66.880,61	67.415,65	71.632,77
Sanidad	11.926,48	20.019,71	13.056,50	5.020,24	3.369,52	3.369,52	3.569,86
Prestaciones por desempleo	9.623,41	17.515,30	8.257,31	10.924,00	10.690,88	11.244,00	11.088,02
Otras prestaciones sociales	0,00	0,00	6.848,11	7.012,91	7.291,25	7.291,25	7.550,91
Incapacidad laboral	2.486,99	3.375,88	3.557,39	4.754,00	4.622,75	5.134,84	5.312,46
Educación	5.406,10	6.545,02	1.532,58	1.366,02	1.498,26	1.498,26	1.543,14
Vivienda	533,10	685,15	661,34	649,63	645,61	645,61	661,54
Agricultura	2.627,62	6.418,81	7.680,73	7.598,86	8.030,06	8.030,06	8.082,18
P. Industrial y energética	1.232,68	1.202,02	1.398,02	1.289,22	1.482,48	701,48	1.470,48
Subvenciones transporte	1.500,13	1.514,55	1.599,67	1.639,57	1.797,00	1.797,00	1.580,72
Comercio, turismo y PYMES	0,00	0,00	1.082,61	505,53	524,94	524,94	543,26
Investigación + Desarrollo	1.249,50	1.244,10	3.522,79	1.802,28	1.987,03	1.927,03	2.132,60
Fomento de empleo	1.922,64	2.139,60	4.968,57	5.18,12	5.357,22	5.357,22	5.827,58
Infraestructuras	4.749,80	5.553,35	7.887,05	6.398,85	7.601,54	7.503,54	8.086,97
Justicia	1.022,32	1.490,51	1.057,11	1.065,89	1.038,77	1.038,77	1.116,93
Seguridad Ciudadana	2.727,99	3.359,66	4.824,70	5.047,93	5.424,12	5.424,12	5.749,86
Defensa	4.899,45	5.553,35	5.867,68	6.155,57	6.212,77	6.156,77	6.495,38
Exterior	0,00	0,00	908,22	897,77	1.001,10	1.001,10	1.031,47
Ad. Tributaria	778,31	817,38	977,33	1.270,72	1.294,49	1.294,49	1.355,14
Unión Europea	2.245,38	5.150,67	7.414,09	8.086,55	8.496,65	8.496,65	9.275,14
AA.TT.	12.046,58	19.677,14	31.023,64	35.846,00	37.647,67	37.400,67	37.779,82
Deuda Pública	8.810,84	17.555,56	17.038,69	19.781,00	19.632,01	20.094,00	19.003,63
Resto	7.116,58	8.191,79	8.867,90	8.105,00	8.988,28	8.043,28	9.626,81
<b>TOTAL</b>	<b>108.574,64</b>	<b>170.236,68</b>	<b>199.026,77</b>	<b>204.750,66</b>	<b>211.515,01</b>	<b>211.390,25</b>	<b>220.516,67</b>
<b>PIB</b>	<b>312.422,32</b>	<b>437.786,83</b>	<b>653.289,00</b>	<b>696.208,00</b>	<b>729.200,00</b>	<b>742.500,00</b>	<b>786.600,00</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003.

**Cuadro 9. PGE Políticas de gasto. Porcentajes de participación en el Presupuesto**

Políticas	1990	1995	2001	2002	2003		2004
					Inicial	Avance	
Pensiones	23,64%	24,80%	29,64%	31,45%	31,62%	31,89%	32,48%
Sanidad	10,98%	11,76%	6,56%	2,45%	1,59%	1,59%	1,62%
Prestaciones por desempleo	8,86%	10,29%	4,15%	5,34%	5,05%	5,32%	5,03%
Otras prestaciones sociales	0,00%	0,00%	3,44%	3,43%	3,45%	3,45%	3,42%
Incapacidad laboral	2,29%	1,98%	1,79%	2,32%	2,19%	2,43%	2,41%
Educación	4,98%	3,84%	0,77%	0,67%	0,71%	0,71%	0,70%
Vivienda	0,49%	0,40%	0,33%	0,32%	0,31%	0,31%	0,30%
Agricultura	2,42%	3,77%	3,86%	3,71%	3,80%	3,80%	3,67%
P. Industrial y energética	1,14%	0,71%	0,70%	0,63%	0,70%	0,33%	0,67%
Subvenciones transporte	1,38%	0,89%	0,80%	0,80%	0,85%	0,85%	0,72%
Comercio, turismo y PYMES	0,00%	0,00%	0,54%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%
Investigación + Desarrollo	1,15%	0,73%	1,77%	0,88%	0,94%	0,91%	0,97%
Fomento de empleo	1,77%	1,26%	2,50%	0,25%	2,53%	2,53%	2,64%
Infraestructuras	4,37%	3,26%	3,96%	3,13%	3,59%	3,55%	3,67%
Justicia	0,94%	0,88%	0,53%	0,52%	0,49%	0,49%	0,51%
Seguridad Ciudadana	2,51%	1,97%	2,42%	2,47%	2,56%	2,57%	2,61%
Defensa	4,51%	3,26%	2,95%	3,01%	2,94%	2,91%	2,95%
Exterior	0,00%	0,00%	0,46%	0,44%	0,47%	0,47%	0,47%
Ad. Tributaria	0,72%	0,48%	0,49%	0,62%	0,61%	0,61%	0,61%
Unión Europea	2,07%	3,03%	3,73%	3,95%	4,02%	4,02%	4,21%
AA.TT.	11,10%	11,56%	15,59%	17,51%	17,80%	17,69%	17,13%
Deuda Pública	8,12%	10,31%	8,56%	9,66%	9,28%	9,51%	8,62%
Resto	6,55%	4,81%	4,46%	3,96%	4,25%	3,80%	4,37%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003.

**Cuadro 10. PGE Políticas de gasto. Porcentajes de gasto respecto al PIB**

Políticas	1990	1995	2001	2002	2003		2004
					Inicial	avance	
Pensiones	8,22%	9,65%	9,03%	9,25%	9,17%	9,08%	9,11%
Sanidad	3,82%	4,57%	2,00%	0,72%	0,46%	0,45%	0,45%
Prestaciones por desempleo	3,08%	4,00%	1,26%	1,57%	1,47%	1,51%	1,41%
Otras prestaciones sociales	0,00%	0,00%	1,05%	1,01%	1,00%	0,98%	0,96%
Incapacidad laboral	0,80%	0,77%	0,54%	0,68%	0,63%	0,69%	0,68%
Educación	1,73%	1,50%	0,23%	0,20%	0,21%	0,20%	0,20%
Vivienda	0,17%	0,16%	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%
Agricultura	0,84%	1,47%	1,18%	1,09%	1,10%	1,08%	1,03%
P. Industrial y energética	0,39%	0,27%	0,21%	0,19%	0,20%	0,09%	0,19%
Subvenciones transporte	0,48%	0,35%	0,24%	0,24%	0,25%	0,24%	0,20%
Comercio, turismo y PYMES	0,00%	0,00%	0,17%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
Investigación + Desarrollo	0,40%	0,28%	0,54%	0,26%	0,27%	0,26%	0,27%
Fomento de empleo	0,62%	0,49%	0,76%	0,07%	0,73%	0,72%	0,74%
Infraestructuras	1,52%	1,27%	1,21%	0,92%	1,04%	1,01%	1,03%
Justicia	0,33%	0,34%	0,16%	0,15%	0,14%	0,14%	0,14%
Seguridad Ciudadana	0,87%	0,77%	0,74%	0,73%	0,74%	0,73%	0,73%
Defensa	1,57%	1,27%	0,90%	0,88%	0,85%	0,83%	0,83%
Exterior	0,00%	0,00%	0,14%	0,13%	0,14%	0,13%	0,13%
Ad. Tributaria	0,25%	0,19%	0,15%	0,18%	0,18%	0,17%	0,17%
Unión Europea	0,72%	1,18%	1,13%	1,16%	1,17%	1,14%	1,18%
AA.TT.	3,86%	4,49%	4,75%	5,15%	5,16%	5,04%	4,80%
Deuda Pública	2,82%	4,01%	2,61%	2,84%	2,69%	2,71%	2,42%
Resto	2,28%	1,87%	1,36%	1,16%	1,23%	1,08%	1,22%
<b>TOTAL</b>	<b>34,75%</b>	<b>38,89%</b>	<b>30,47%</b>	<b>29,41%</b>	<b>29,01%</b>	<b>28,47%</b>	<b>28,03%</b>
<b>PIB</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda 2003.

En términos generales no se aprecian cambios muy importantes en la importancia de las diversas partidas durante la última década, lo que es bastante normal en los países que alcanzan cierto grado de desarrollo, como es el caso de España. Se perciben los aumentos lógicos en las transferencias a los entes territoriales y la correspondiente disminución en las partidas transferidas como Sanidad, Educación y Vivienda;

aumentan de forma importante las Pensiones, Otras prestaciones sociales, Fomento del empleo y la contribución a la Unión Europea, mientras que disminuyen de forma más acentuada las prestaciones al desempleo (debido al menor índice de paro, pero también a una reducción importante en los derechos de los parados a las prestaciones de paro) y, muy notoriamente, el gasto en Justicia que pasa de suponer el 0,88 en 1995 al 0,51 en 2004. Las demás partidas experimentan modificaciones marginales, no demasiado significativas.

La partida destinada a pensiones sería la partida más importante de los presupuestos y como hemos dicho se financiarían por completo con las cotizaciones de los trabajadores. La evolución prevista no muestra ninguna mejora en las pensiones contributivas -que son las que representan la mayor parte del gasto- más allá del 2% de previsión de inflación, excepto las pensiones de viudedad para las que recientemente se ha anunciado una elevación de la base del cálculo de su cuantía del 48% al 52%. La partida también aumentaría ligeramente por la previsión de aumento en el número de pensionistas así como por el efecto de sustitución (fallecimiento de pensionistas que cobran pensiones bajas y jubilación de personas con derechos a una pensión de una cuantía mayor).

El gasto en prestaciones económicas refleja una disminución respecto a la previsión de liquidación para 2003, mientras que representaría tan solo un crecimiento del 3,8% sobre lo presupuestado para 2003. Esto entraría en contradicción con el hecho de que se prevé un mayor nivel de paro para 2004. Sólo el 56% de los parados recibiría alguna prestación económica, mientras que en 2003 la cifra estará en torno al 58% y en 2002 fue del 57,4%. Es decir, no se podrá aprovechar el supuesto crecimiento económico para disminuir el paro y además se disminuirá el número y el porcentaje de desempleados que perciban prestación.

En 2002 y 2003 se han producido las transferencias de competencias sanitarias a las comunidades autónomas de régimen común que aún no las tenían transferidas. Lo que explica la fuerte disminución del gasto. Las políticas de Sanidad tienen una dotación de 3.569,86 millones de euros, representando un 1,62% del total del presupuesto. Esto supone un crecimiento nominal de un 5,9% respecto a 2003, exactamente el mismo crecimiento que se estima para el PIB nominal, con lo cual mantiene su participación respecto al PIB.. Este gasto es debido a que el Estado central debe mantener sus funciones de ordenación y coordinación del Sistema Nacional de Salud y garantizar la calidad y la igualdad en los servicios sanitarios disfrutados por los ciudadanos de las distintas comunidades. La dotación asignada no parece suficiente para solucionar los problemas planteados por el nuevo sistema.

Cabe comentar que según los datos de Eurostat el gasto social, que según el gobierno es una de sus prioridades, ha disminuido en los últimos años en España. Mientras que el gasto social ascendía al 22,1% del PIB en 1995, éste ha disminuido año tras año hasta situarse en el 20,1% en 2000 (27,3% de media en la UE), como muestran los datos oficiales, y las estimaciones señalan que ha descendido hasta el 19,2% del PIB en 2002 (27% de media en la UE). Esto ha contribuido a aumentar la divergencia de España con los países de la Unión Europea, de manera que hoy en día el gasto social en España se sitúa casi 8 puntos por debajo del gasto social en la UE.

La partida de educación cuenta con una dotación de 1.543,14 euros, el 0,7% del gasto. Igual que Sanidad, limitado a cubrir sólo los gastos que corresponden al Estado central después de haber completado las transferencias de Educación a las CC.AA. Esto representa aumentar nominalmente el gasto en la misma cuantía que se prevé aumenten los precios, lo que equivale a un aumento nulo en términos reales. En el 2004 se inicia la aplicación de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE), con lo cual resulta al menos llamativo que se pretendan llevar a cabo un nuevo cambio en el sistema educativo sin aportar recursos para financiarlo. El dato es más preocupante si tenemos en cuenta que se prevé un mayor número de escolares para el próximo curso. Por último, cabe destacar el hecho de que disminuyen el número de becas.

La partida destinada a vivienda representa 661,54 millones de euros, un 0,3% del total, que representa un 0,08% del PIB. El aumento respecto a 2003 es de un 2,5% nominal. Es decir, que disminuye la aportación del Estado en términos reales a las políticas de vivienda. Aunque la responsabilidad mayor corresponda actualmente a las CC.AA. es dramático que frente a uno de los problemas más importantes con que se enfrenta la sociedad española, el estado decida disminuir los fondos que dedica al mismo. El problema que supone el acceso a la vivienda para millones de familias requiere de una mayor intervención directa por parte del Estado.

En cuanto a los gastos de justicia, éstos aumentan en un 7,5% nominal sobre 2003 llegando a los 1.116,93 millones de euros. Según los responsables del gobierno, ésta es una de las prioridades de los presentes presupuestos. Afirmación que es difícil aceptar, ya que si bien el gasto aumenta sobre 2003, sólo ha aumentado en un 9% nominal desde 1990 y disminuye en valores absolutos respecto a 1995. No es extraño que la participación en el Presupuesto de esta partida disminuya sustancialmente (de 0,94 en 1990 a 0,51 en 2004), es decir que el gasto presupuestario total crece mucho más que esta partida. Tampoco sorprende, por tanto, que desde del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se haya criticado la dotación afirmando que es insuficiente para solventar los déficits que existen en la administración de justicia, como p.ej. el número de trabajadores necesarios.

La inversión pública (política de infraestructuras), con una dotación de 8.086,97 millones de euros, aumentaría un 7,7% en términos nominales respecto a la previsión para 2003. No obstante, como podemos observar en el cuadro 8, en 2003 la ejecución quedará por debajo de lo que se había presupuestado inicialmente. Ésta es una situación que se repite año tras año, con lo cual las cifras presupuestadas deben ser consideradas con cautela. No se puede entender que un país en el que faltan tantos elementos de infraestructura y equipamientos sociales no tome las provisiones necesarias para la realización de las inversiones presupuestadas. Manifestando que es una de las principales prioridades, según el gobierno, extraña ver como según los datos de la Contabilidad Nacional entre 1996 y 2002 ésta ha representado en promedio el 3,3% del PIB, mientras que había sido del 4,2% entre 1990 y 1995.

Otra de las supuestas prioridades del presupuesto es la política de investigación. La cuantía recogida en los presupuestos es de 2.132,60, lo que supone un incremento nominal del 10,7%. En principio, éste parece un aumento importante, pero hay que tener

en cuenta que esta es otra de las partidas que suele sacrificarse para conseguir el déficit cero, y puede observarse en la primera parte del Cuadro 8 como la ejecución para 2003 quedará por debajo de lo presupuestado. Este menos del 1% dedicado a I+D (media de la UE 2%) disminuye, además, en importancia respecto a su peso en el gasto presupuestario. Si, además, según la prensa, el 31% de esa investigación corresponde al ámbito militar (País 3/10/03), es posible evaluar la reducida importancia que se concede a un área que, paradójicamente, según todos los comentaristas, supone la base de la mejora de la productividad y la modernización del sistema productivo. Descontando la parte de este gasto dedicada a la investigación militar (media de I+D dedicado al ámbito militar en UE 14,5%) se obtiene que el presupuesto en investigación civil estaría en torno al 0,17% del PIB. La política de investigación debería ocupar un papel destacado por sus positivos efectos sobre la eficiencia empresarial, la productividad y el crecimiento a medio y largo plazo. No obstante, una partida de un 0,27 del PIB, muy lejos de lo que representa en la UE, parece dar más prioridad al objetivo a corto plazo de mostrar un déficit cero que al objetivo a medio y largo plazo de tener una economía más productiva y competitiva que permita crear empleo de calidad y generar riqueza

Un reciente estudio del Foro Económico Mundial (2003) sobre tecnologías de la información muestra las consecuencias de esta política. España ha retrocedido cuatro puestos en un solo año en el índice de desarrollo digital, índice calculado en función de la situación de las infraestructuras de tecnología de la información disponibles y el uso que hace de ellas. El estado español se sitúa en el puesto 29, por detrás de casi todos los países desarrollados, detrás de países como Estonia, Malasia o Malta.

Otra muestra del alejamiento de los países desarrollados de nuestro entorno es que mientras que en 1995 el stock de capital tecnológico representaba el 43% del promedio comunitario, solo representó un 40,8% en 1999.

Todas estas cifras muestran que frente a toda la retórica modernizadora, las autoridades centrales siguen apostando por una ventaja comparativa basada en los bajos salarios.

Una de las partidas que incrementan de forma importante es la de fomento del empleo, que aumenta en un 8,8%. Esta partida conformaría el grueso de las llamadas “políticas activas” de empleo, buena parte de las cuales consistirían en bonificaciones a las empresas e irían a cargo del presupuesto del INEM.

### ***13.- La ejecución del Presupuesto***

La ejecución del presupuesto de 2003 solo puede ser conocida avanzado ya 2004. Todo lo que puede decirse se basa en previsiones mostradas por el gobierno que pueden variar sustancialmente cuando se presenten las cifras definitivas. No obstante, con los datos disponibles, podemos realizar algunos comentarios, tanto de la ejecución del presupuesto de 2002 como de la previsión de la ejecución del presupuesto de 2003.

En cuanto a 2002, las cifras definitivas de ejecución de Eurostat muestran un superávit de las administraciones centrales del 0,33% del PIB, cifras en términos de contabilidad nacional. Esta cifra se habría conseguido gracias a un fuerte excedente de la Seguridad

Social (contabilizada conjuntamente con el INEM siguiendo los criterios de la contabilidad nacional) por valor del 0,82% del PIB, mientras que el Estado central y sus organismos autónomos habrían tenido un déficit del 0,49% del PIB. Por otro lado, las Administraciones Territoriales habrían incurrido en un déficit del 0,25% del PIB, de forma que el total de las cuentas de las Administraciones Públicas reflejaría un ligero superávit del 0,08% del PIB. El resultado se habría conseguido gracias al buen comportamiento de los ingresos. Tanto los impuestos directos como los indirectos habrían aumentado como resultado del aumento de la renta nominal. En el caso del impuesto de sociedades habría aumentado la recaudación como resultado del mejor trato fiscal ofrecido a las empresas para reinvertir las plusvalías obtenidas en períodos anteriores.

Un primer comentario que podemos hacer respecto a la liquidación de ingresos en 2003 es sobre la desviación entre las previsiones macroeconómicas de los PGE 2003 y la realidad. En cuanto al crecimiento económico, las previsiones actuales son mucho menos optimistas que las previsiones iniciales de un 3%, ya que las previsiones actuales apuntan a un 2,3%. No obstante, se prevé que el crecimiento nominal sea de un 6,6%, por encima del crecimiento nominal previsto por los PGE 2003, que era de un 5,8%. Esto se consigue gracias al fuerte incremento de los precios, con un aumento del deflactor del PIB 4,3% muy por encima del previsto inicialmente (2,8%). El crecimiento alcanzado se explicaría por el crecimiento de la demanda interna de un 3,1%, mientras que la demanda externa se habría comportado peor de lo esperado, restando 0,9 puntos al crecimiento (siete décimas más de lo previsto en los PGE 2003).

En cuanto a los ingresos, a pesar de no cumplirse las previsiones de crecimiento de la economía, la inflación mayor que la prevista habría conllevado un importante aumento de los ingresos nominales en 2003, siendo, de nuevo, bastante probable que se consiga el presupuesto equilibrado. Los ingresos consolidados de la Administración Central, según el avance de liquidación, serían de 210.924,31 millones de euros, frente a los 206.034,36 millones de euros presupuestados, es decir tendría una desviación al alza de un 2,8% nominal. Se habría dado una desviación al alza en el IRPF, el IVA y el impuesto de sociedades. En el caso del IVA se debería en parte a la buena marcha de la compra de vivienda, con precios cada vez más altos. No se pueden concluir demasiadas cosas sobre la evolución de los diferentes ingresos, ya que la evolución respecto a lo ejecutado en 2002 varía notablemente en relación a la evolución interanual respecto al avance de liquidación en 2002

En cuanto a los gastos, no existe un avance oficial de liquidación. No obstante, se puede obtener información a partir de los créditos de ampliación y modificación aprobados en el Parlamento, la información sobre avance de ejecución del Estado e información de la Seguridad Social y el INEM. Esta información se ve reflejada en los cuadros 8, 9 y 10, en la diferencia entre lo presupuestado y el avance para 2003. Una de las desviaciones más destacables serían en primer lugar la de las pensiones. La subida superior al IPC previsto conlleva el pago por la pérdida de poder adquisitivo del año anterior y la consolidación de la desviación de inflación a cargo del presupuesto del año siguiente. La desviación estaría en torno a 500 millones de euros. Otra partida con una importante desviación sería la de Incapacidad laboral, debido seguramente a una previsión excesivamente optimista. También se habría infravalorado la partida de prestaciones por

desempleo, que habrían aumentado más de lo previsto debido al aumento del paro. Para compensar estas desviaciones el gobierno anuncia que no se proveerá el Fondo de Contingencia previsto (2.290 millones de euros), además de no ejecutar otras partidas previstas, como las de inversiones. Entre las partidas que no se ejecuta lo previsto, cabe destacar, por su importancia estratégica, las políticas de investigación y desarrollo y en mayor medida la Política industrial y energética. Según García et al. (2003), una vez reducido el efecto de la inflación, el resultado de la previsión que hacen de la ejecución da como resultado un descenso del 0,5% real respecto al gasto de 2002.

De nuevo, la no realización de las partidas previstas, que es un hecho habitual en el caso de las inversiones en infraestructuras, mostraría la prioridad de conseguir a toda costa el objetivo del déficit cero, por encima de objetivos de política social o de crecimiento a largo plazo. Además, la actuación del gobierno incumpliendo lo presupuestado hace perder credibilidad a los presupuestos presentados.

### ***Conclusiones generales***

Los Presupuestos Generales del Estado para 2004 muestran una clara continuidad con los presupuestos de años anteriores. Éstos responden claramente al modelo de política neoliberal del gobierno, sin que se observen variaciones significativas, de modo que, como ya se ha señalado, las conclusiones que exponemos coinciden básicamente con las que realizamos en el análisis presupuestario del año pasado.

. La principal prioridad del gobierno en los Presupuestos Generales del Estado para 2004 es la de conseguir el déficit cero, renunciando a orientar el presupuesto a solventar los déficits sociales y estructurales de la economía española. Las sucesivas reformas fiscales han favorecido a los más poderosos y ha disminuido el margen de maniobra para solventar estos problemas. En contra de lo que afirma la propaganda oficial, la política de déficit cero nos aleja de la convergencia real con la Unión Europea: nos situamos a la cola en cuanto al gasto social, se acentúan los déficits en infraestructuras y los esfuerzos el capital humano y tecnológico están muy lejos de los parámetros europeos. No existen actuaciones destacables sobre las grandes variables económicas como el crecimiento, el empleo, la eficiencia del sistema productivo, la distribución de la renta, la pobreza, las condiciones de trabajo o la situación del medio ambiente. La casi totalidad de las partidas del presupuesto disminuye lo que éstas suponen respecto al PIB (como no podía ser otra forma si el porcentaje total del presupuesto respecto al PIB disminuye). Es decir, el gobierno español no quiere utilizar ni siquiera la misma proporción de la riqueza producida en el país para proveer bienes y servicios públicos. Aspecto lógico dentro de la ideología de quienes forman el gobierno, que pretenden que todo bienestar pase por el mercado privado, pero que no puede satisfacer a quienes tienen más dificultades para acceder al mismo, es decir, a los trabajadores y las familias más modestas. Si, además, tenemos en cuenta que aunque poco, la población aumenta, esto quiere decir que la provisión por habitante de bienes sociales proporcionados por el sector público aumentará muy poco o disminuirá. Asimismo, dado que ya estamos a una considerable distancia por debajo de la Unión Europea en cuanto a gasto social e infraestructuras, esta actitud no hace más que aumentar el déficit de nuestro país respecto a la UE, a la que nos insisten nos tenemos que acercar. Sorprende que ni

quiera en un año electoral se presente una mayor preocupación por cuestiones sociales y éstas se limitan a elementos bastante demagógicos como convencer a los ancianos de que se mantiene su nivel de vida gracias a la gestión del gobierno, cuando la revisión de las pensiones debe hacerse por ley, o el uso aún más demagógico de las rebajas en los impuestos directos, cuando éstas solo han beneficiado a los más ricos e incluso ha aumentado la presión fiscal a costa de cotizaciones e impuestos indirectos, creando un sistema más regresivo.

. La información presentada en los Presupuestos Generales del Estado cada vez tiene menos validez para realizar un análisis adecuado del papel de la intervención pública en la economía y la sociedad española. No será posible realizar análisis rigurosos sobre esta intervención mientras no se consiga una información a la vez centralizada -gastos e ingresos consolidados de las CC.AA. y los Municipios- y descentralizada para el nivel de actuación en cada territorio. Los cambios en las competencias de los distintos niveles de gobiernos y en las metodologías para calcular los distintos gastos e ingresos deberían verse acompañados de series homogéneas. No obstante, año tras año el ministerio presenta sus datos sin aportar información alguna que permita comparar la evolución entre periodos. Es absolutamente necesario que los organismos oficiales (Ministerio de Hacienda, pero también las instituciones científicas oficiales -CSIC, universidades...-) elaboren dicha información y la hagan disponible al público interesado.

. Además de no elaborar la información necesaria para realizar un análisis coherente de la evolución de los gastos públicos, las autoridades muestran una falta absoluta de transparencia y un uso intensivo de “trucos contables” en la presentación de las cuentas públicas. El gobierno utiliza la llamada “contabilidad creativa” para realizar toda una serie de gastos fuera de los presupuestos con el objetivo de reflejar en sus cuentas el anhelado déficit cero (diferiendo estos gastos a las cuentas de ejercicios posteriores). Parece que lo importante para las autoridades es el déficit nominal en vez del déficit real. Más allá de la posible existencia de un déficit real, hay que denunciar que se escatima una información que en cualquier sistema democrático debería estar a disposición del debate político. Es una exigencia básica del ejercicio de la democracia que la información sobre la actuación pública sea total, veraz y adecuada.

. Al igual que en años anteriores, las predicciones sobre la evolución macroeconómica utilizada en estos Presupuestos adolecen de un alto grado de optimismo. Las previsiones en economía siempre resultan difíciles, pero los presupuestos presentan año tras año predicciones altamente improbables que se mantienen a pesar de que aparece muy clara la evidencia de su casi seguro incumplimiento. En este sentido también son importantes los grados de ejecución de las diferentes partidas del presupuesto. Si, como sucede en la política de infraestructuras o en la política industrial, la ejecución queda muy por debajo de lo presupuestado, estas partidas se convierten en un residual contable que tiene muy poco que ver con una programación adecuada de la actuación pública en la economía. Ello conduce a aumentar la falta de credibilidad en los planes de la actuación pública y dejar a la sociedad en la ignorancia de lo que realmente se proponen hacer sus dirigentes.

. Otro aspecto a mencionar es que, como es obvio, en los Presupuestos no aparece el fraude fiscal. Pero al observar que el porcentaje de dedicación a la Administración

tributaria disminuye es lógico preguntarse si ello puede ser debido a la disminución del fraude, cosa bastante dudosa si se considera que según datos oficiales del año 2000 apenas 180.000 personas declaran ingresar más de 72.000 euros al año (12 millones de pesetas). Dato bastante difícil de creer. Si a ello se le añade el volumen de la economía sumergida que, según algunas fuentes ha crecido sustancialmente en los últimos años, no hay duda que el fraude fiscal es una práctica extendida en el país, y no parece que el esfuerzo por eliminarlo es suficiente. Con la cercanía de las elecciones se intensifica la propaganda oficial por parte de diferentes ministerios en los medios de comunicación de masas. Sin duda, el más sorprendente es el mensaje del Ministerio de Hacienda: “...menos impuestos, más crecimiento, menos fraude...”, puestos a disminuir el fraude bajando los impuestos podrían dejar de recaudar impuestos y conseguir así el “fraude 0”. Desde luego, no parece que el gobierno valore excesivamente las políticas sociales que necesitan de ingresos públicos para mantenerse, ni las infraestructuras o la investigación en I+D que deberían permitir conseguir un crecimiento sostenible en el tiempo en vez de un modelo basado en la precariedad laboral.

. Por último, hay que denunciar la sorprendente utilización que se está realizando de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado que, en principio, debería servir para aspectos relacionados con éste. El gobierno actual ha ampliado el ámbito para dicha ley utilizándola para regular la fiscalidad del ahorro, la dispensación de fármacos o el régimen laboral de los funcionarios e incluso llegando a usarla para aprobar en su marco una legislación que no parece muy próxima al ámbito presupuestario acerca de la penalización a quienes planteen aspectos políticos que ellos consideran insatisfactorios.