

Economía Española

EL COMPORTAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Victorio Valle

1. INTRODUCCIÓN

Cada año, por estas fechas, el panorama económico nacional se ve invadido por la presentación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) a las Cortes para su debate y, en su caso, aprobación. Y, cada año, de los muchos en que he tenido la oportunidad de hacer una reflexión pública sobre su contenido y orientación, no puedo dejar de acordarme, con nostalgia y afecto, de un viejo profesor, por desgracia ya desaparecido, que siempre nos decía que “eso de los Presupuestos Generales del Estado”, le suscitaba el recuerdo de Catalina La Grande de Rusia que, al parecer, ni era grande (era de reducida estatura), ni era de Rusia (había nacido en la ciudad alemana —actualmente polaca— de Sttetin), ni se llamaba Catalina (su verdadero nombre era Sofía Federica Augusta).

Y ¿cuál es el parecido? se preguntará el amigo lector. No es difícil de adivinar: los PGE, ni son generales (no incluyen las haciendas territoriales), ni son del Estado (sí incluye, además del Estado, la Seguridad Social, Organismos Autónomos y algunas empresas públicas y otros fondos que forman el “sector público estatal”), ni es —como en la mayoría de los países— un presupuesto en sentido estricto, toda vez que la mayor parte de su contenido viene predeterminado por obligaciones derivadas de compromisos asumidos y de las consecuencias financieras de leyes que crean deberes ineludibles de atención pública.

Pese a ello, en este trabajo trataré de aproximarme al estudio de las cifras presupuestarias tratando de entrar en sus principales mensajes a la sociedad y de valorar sus efectos económicos más destacables. Un recorrido que se inicia con algunas cautelas:

1. Partimos de las cifras contenidas en el “proyecto” de PGE 2005. Esas cifras, como es obvio, pueden verse alteradas a lo largo del propio proceso de debate y aprobación. Creo sin embargo que, con base en la experiencia, los cambios que puedan producirse no serán de tanto volumen como para invalidar las conclusiones del análisis que quepa hacer con las cifras del Proyecto.

2. Una cosa es el “presupuesto” y otra, a veces muy distinta es su ejecución. No ha sido infrecuente en nuestro país la aparición de importantes divergencias, entre lo previsto y lo realizado, que se han ido reduciendo en los últimos años. En todo caso, las cifras de liquidación presupuestaria no se conocerán obviamente hasta el final del año 2005.

3. El juicio contenido en estas páginas parte de una valoración en principio positiva de los PGE 2005 que tiene dos principales motivaciones: la primera es la desaparición de la “Ley de Acompañamiento” que aprovechaba la aprobación presupuestaria para entrar, como caballo en cacharrería, introduciendo cambios extemporáneos en el

ordenamiento jurídico y practicando una especie de “barrido” general de alteraciones normativas con poco debate y con más comodidad administrativa que fundamento jurídico. La segunda motivación es el respeto inicial que comporta, en relación con la regla del equilibrio presupuestario en sus líneas generales, aunque a nivel programático se haya defendido por el partido en el Gobierno una regla de equilibrio cíclico que, sin embargo, afortunadamente ahora no se explicita.

4. Me he impuesto la autolimitación de no hacerme eco de recientes “reflexiones” sobre la futura y prometida reforma fiscal. Creo que hasta no tener nociones más claras de lo que pretende el Ejecutivo, es arriesgado pronunciarse. Aunque debo reconocer que las opiniones recientes del Secretario de Estado de Hacienda —como en tantas otras ocasiones— se acomodan bastante a mi propia forma de pensar; sobre todo en lo que se refiere al otorgamiento de un tratamiento fiscal generoso al ahorro en sí mismo, sin interferir en la elección del contribuyente sobre la forma en que desee materializarlo.

5. Haré finalmente una referencia al cuadro macroeconómico de partida. Es cierto que la evolución de las principales variables (PIB, precios, importaciones) son algo más optimistas de lo que el curso de la actividad económica nacional e internacional parece sugerir. Algunas de las críticas lanzadas al presupuesto 2005, se han centrado en esta cuestión en la que no voy a insistir. Creo que esas divergencias entre previsiones y realidad son más que probables pero, al final, de lo que se está discutiendo es de dos o tres décimas de crecimiento que, con ser importantes, no debe ocultar la cuestión básica, que es la coherencia interna del presupuesto y la forma en que sus cifras recogen los principios de política económica publicitados por el Gobierno.

2. EL SERVICIO DEL PRESUPUESTO A LAS NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

No es objeto de esta nota hacer un diagnóstico completo sobre la situación económica nacional e internacional. En diferentes números anteriores de Cuadernos —y en este mismo número— el lector interesado puede encontrar opiniones y apuntes interesantes sobre la raíz y naturaleza de nuestros problemas. Personalmente he deglutido muchos de estos trabajos propios y ajenos y creo que,

desde el punto de vista de la política económica a seguir en los meses próximos, hay cuatro criterios que constituyen un obligado punto de partida para informar la política económica, en general, y la presupuestaria en particular.

a) Un presupuesto bien diseñado debe siempre contribuir a mejorar la equidad interpersonal en la sociedad. Se podrá discutir el grado de ese ejercicio de aproximación pero creo que el camino de una progresividad moderada en el contenido presupuestario es un garante de la paz social que, a su vez, es un ingrediente básico para el funcionamiento del sistema económico.

b) El presupuesto debe contener acciones directas y estímulos indirectos para mejorar la productividad del sistema económico a medio y largo plazo, como forma de elevar el potencial de crecimiento económico y permitir mayores retribuciones salariales sin deteriorar los costes laborales unitarios con su correspondiente influencia negativa sobre la competitividad.

c) Debe estimular el avance del sector industrial cuya pérdida de dinamismo y cuya orientación hacia sectores tradicionales ponen en riesgo el crecimiento de la producción industrial del futuro.

d) El presupuesto público global debe colaborar a que el crecimiento económico español siga una senda de estabilidad, lo que obliga a practicar una política presupuestaria de neutralidad en circunstancias normales y a compensar la actuación económica privada, en caso de una vitalidad excesiva o insuficiente, para evitar serias divergencias entre la producción efectiva de cada año y su nivel potencial.

Como es bien sabido, la UME al establecer una política monetaria común y eliminar la vieja política de devaluaciones del tipo de cambio, ha atribuido un nuevo protagonismo a la política presupuestaria ya que es la única política en manos de las autoridades nacionales para ajustar las inevitables divergencias entre países de una política monetaria única.

La economía española ha disfrutado de unas abundantes condiciones de liquidez. Los bajos tipos de interés mantenidos por el BCE han contribuido, y no poco, al intenso pulso de la demanda de viviendas y de otros componentes de la demanda interna. El comportamiento presupuestario debe ayudar a compensar las consecuencias de esa

excesiva liquidez que podría, en caso contrario, desembocar en una reforzada tensión inflacionista, en un desánimo de la actividad exportadora y en un crecimiento excesivo de las importaciones.

Desde la óptica de estos criterios, trataré en las páginas siguientes de analizar con brevedad el Presupuesto que en estos momentos se debate.

3. DATOS CLAVE DE LA ECONOMÍA PÚBLICA ESPAÑOLA

El cuadro 1 nos muestra cómo se propone el sector público estatal consolidado financiar sus actividades. El rasgo más importante es que en 2005 la estructura de ingresos no financieros públicos no difiere prácticamente de la diseñada en 2004. No existe ningún mensaje de cambio salvo la reducción de los ingresos patrimoniales, compensada con un incremento de la imposición directa.

Sin detenernos en el detalle de las modificaciones reglamentarias de los impuestos para ajustarlos con mejor o peor fortuna a la evolución de los precios y del nivel de vida, entre las que, sin embargo, merece saludarse con satisfacción el ajuste de las tarifas del IRPF por inflación, aunque se trate de un ajuste parcial del 2 por 100, sí me gustaría destacar que el presupuesto no prevé cambio alguno en uno de los aspectos menos presentables de la actual estructura impositiva, cual es el sesgo del sistema impositivo contra la empresa. El cuadro 2 agrupa los impuestos para 2004 y 2005, en porcentaje del total de impuestos y cuotas sociales, y muestra cómo en 2005 no se produce ningún cambio positivo en este sentido, sino que más bien se agrava la situación de partida.

Como se ve con toda claridad en los cuadros anteriores, los cambios impositivos con repercusión cuantitativa notable son pues, escasos en estos PGE 2005.

Es cierto que aumenta ligeramente la presión fiscal, que se reducen los ingresos patrimoniales (como consecuencia del proceso de privatización) y que también las transferencias de capital experimentan una reducción como consecuencia de las menores entradas de esta naturaleza procedentes de la Unión Europea. Sin embargo, la traducción en términos de PIB de esos cambios no son suficientes para alterar la estructura presupuestaria de 2005 respecto a los valores iniciales de 2004, en lo que a ingresos públicos se refiere.

CUADRO 1
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS
(Porcentaje PIB)

	2004	2005
Ingresos corrientes	27,3	27,4
Impuestos directos y cot. Sociales.....	19,4	19,9
Impuestos indirectos.....	5,0	5,1
Tasas y otros ingresos.....	0,6	0,5
Transferencias corrientes	1,5	1,5
Ingresos patrimoniales.....	0,8	0,4
Ingresos de capital	0,5	0,4
Enajenación inversiones reales.....	0,1	0,1
Transferencias de capital	0,4	0,3
Total ingresos no financieros	27,8	27,8

La diferencia en las sumas se deben a problemas de redondeo de los porcentajes que aparecen en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de los PGE para 2005 y estimación FUNCAS.

Respecto al gasto público, el cuadro 3 ofrece la evolución prevista de los gastos públicos ordenados por políticas de gasto. No existe tampoco en este terreno ningún cambio significativo, aunque es justo reconocer que, a veces, pequeñas variaciones en proporción con el PIB pueden ser cuantitativamente importantes e incluso suponer crecimientos relativamente altos en partidas presupuestarias con volumen escaso de partida. Hay una excepción que viene constituida por un aumento más significativo, en términos de PIB, del componente de gasto social (unas cuatro décimas), aunque aparece muy diluido entre los diferentes epígrafes.

Tampoco el cuadro 4, que ofrece la clasificación del gasto por componentes económicos, refleja variaciones significativas en el conjunto del gasto. Tan sólo un ligero aumento en las transferencias corrientes y un pequeño trasvase de transferencias

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN IMPUESTOS ESTADO Y CUOTAS SOCIALES ENTRE EMPRESAS Y PARTICULARES
(Porcentaje sobre el total)

	2004	2005
Imposición empresarial	75,7	76,4
Sociedades	12,0	13,0
Cotizaciones sociales.....	43,8	43,3
IVA e Impuestos especiales	19,9	20,1
Imposición sobre personas	24,3	23,6
Renta	17,1	16,5
Cuotas sociales.....	7,2	7,1

Fuente: PGE 2005 y elaboración propia.

CUADRO 3
POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO
(Porcentaje del PIB)

	2004	2005
Servicios públicos básicos	1,9	1,9
Justicia	0,1	0,1
Defensa	0,8	0,8
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	0,8	0,8
Política exterior	0,2	0,2
Gasto social	14,4	14,8
Pensiones	9,4	9,4
Otras prestaciones económicas	1,2	1,3
Servicios sociales y promoción social	0,1	0,1
Fomento del empleo	0,7	0,7
Desempleo	1,4	1,5
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	0,1	0,1
Gestión y admón. de la Seguridad Social	0,7	1,0
Sanidad	0,5	0,4
Educación	0,2	0,2
Cultura	0,1	0,1
Actuaciones de carácter económico	3,5	3,5
Agricultura y pesca	1,0	1,0
Industria y energía	0,2	0,2
Comercio, turismo y pymes	0,2	0,2
Subvenciones al transporte	0,2	0,2
Infraestructuras	1,3	1,3
Investigación, desarrollo e innovación	0,5	0,6
Otras actuaciones	0,1	0,1
Actuaciones de carácter general	9,4	9,4
Alta Dirección	0,1	0,1
Servicios de carácter general	0,8	0,8
Administración financiera y tributaria	0,2	0,2
Transferencias a otras AA.PP.	5,9	6,0
Deuda Pública	2,4	2,3
Total gastos (*)	29,2	29,6

Incluye variación de activos financieros.

Las diferencias en las sumas se deben a problemas de redondeo de los porcentajes que aparecen en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presupuestados y valores PIB estimados por FUNCAS.

de capital a inversiones reales, que seguramente refleja la asunción por el Estado de deudas de algunas empresas públicas (RENFE).

Existe un crecimiento ligeramente mayor de los gastos corrientes que de formación de capital, lo que no es una tendencia buena, sobre todo si se pretende elevar la productividad del sistema económico.

En todo caso, las variaciones de las cifras presupuestarias expuestas hay que tomarlas con cierta cautela ya que la cesión de competencias a las comunidades autónomas puede haber introducido cambios en las bases de partida para el cálculo de las variaciones porcentuales.

CUADRO 4
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO,
ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL
Y ENTES PÚBLICOS
(Porcentaje PIB)

	2004	2005
Operaciones corrientes	25,6	25,7
Gastos de personal	3,1	3,0
Compra de bienes y servicios	0,8	0,8
Gastos financieros	2,4	2,3
Transferencias corrientes	19,0	19,3
Fondo de contingencia	0,3	0,3
Operaciones de capital	2,2	2,2
Inversiones reales	1,3	1,4
Transferencias de capital	0,9	0,8
Total operaciones no financieras	27,8	27,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras presupuestarias y FUNCAS.

Finalmente, el cuadro 5 recoge la estimación del Gabinete de Estadística y Coyuntura de FUNCAS sobre lo que podrían ser las cifras de 2005 para el conjunto de las administraciones públicas españolas. Una estimación digna de agradecimiento ya que, en esta ocasión, la literatura que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado no hace el menor intento de previsión global sobre el comportamiento de las Administraciones Públicas en su conjunto. Una carencia importante dado el peso creciente de las Haciendas Territoriales en España.

4. UNA VALORACIÓN DE URGENCIA DE LOS PGE 2005

La valoración inicial de la dirección económica de los PGE 2005 —y de la previsión para el conjunto de las administraciones públicas que de ellos cabe derivar— debe afrontar una revisión de su contribución a los aspectos ya mencionados, que constituyen el núcleo central de las necesidades de la economía española. Veámoslos.

4.1. Sector Público y equidad

La aportación pública a este objetivo en 2005 se traduce en el mantenimiento de una elevada proyección de gasto social en las cuentas públicas (50 por 100 en los PGE 2005). Las variaciones en 2005 respecto al año anterior son más bien testimoniales y en buena medida reflejan la propia inercia de las consecuencias presupuestarias de las normas sociales.

CUADRO 5
CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(Contabilidad Nacional, porcentaje del PIB)

	2002 (P)	2003 (A)	2004 (F)	2005 (F)
1. TOTAL RECURSOS (INGRESOS)	40,14	40,43	40,35	40,52
de ellos, ingresos tributarios	35,56	35,80	35,88	36,23
1.1. INGRESOS CORRIENTES	39,43	39,61	39,57	39,74
1.1.1. Excedente bruto de explotación	1,55	1,63	1,66	1,67
1.1.2. Impuestos s/ producción e importación.....	11,59	11,98	11,98	11,95
— IVA	5,71	5,92	6,01	6,10
— Otros.....	5,88	6,06	5,97	5,84
1.1.3. Intereses, dividendos y otras rentas prop.	0,96	0,83	0,69	0,53
1.1.4. Impuestos renta y patrimonio	10,89	10,59	10,59	10,92
— Hogares	7,36	7,14	6,93	7,07
— Sociedades y resto del mundo	3,54	3,45	3,66	3,85
1.1.5. Cotizaciones sociales efectivas	12,68	12,82	12,89	12,93
1.1.6. Cotizaciones sociales imputadas.....	0,86	0,85	0,84	0,84
1.1.7. Otros recursos corrientes	0,90	0,92	0,91	0,90
1.2. Impuestos de capital	0,39	0,42	0,42	0,42
1.3. Transferencias de capital	0,31	0,40	0,36	0,35
2. TOTAL EMPLEOS (GASTOS)	40,27	40,02	41,05	40,72
2.1. GASTOS CORRIENTES	35,31	35,22	35,49	35,77
2.1.1. Subvenciones de explotación.....	1,21	1,24	1,24	1,24
2.1.2. Intereses y otras rentas propiedad.....	2,84	2,51	2,35	2,28
2.1.3. Prestaciones sociales.....	12,29	12,22	12,29	12,43
2.1.4. Otras transferencias corrientes	1,26	1,36	1,57	1,58
2.1.5. Consumo público.....	17,72	17,90	18,05	18,24
2.2. GASTOS DE CAPITAL	4,96	4,80	5,56	4,95
2.2.1. Formación bruta de capital (a)	3,54	3,53	3,54	3,60
2.2.2. Transferencias de capital.....	1,42	1,28	2,02	1,35
3. CAP. (+) O NEC. (-) FINANC. (déficit) (1-2).....	-0,14	0,41	-0,70	-0,202
3.1. Déficit/superávit primario (3 + 2.1.2).....	2,70	2,92	1,65	2,08
4. Operaciones financieras netas.....	0,88	0,54	0,76	0,71
5. NECESIDAD ENDEUDAMIENTO (-3+4).....	1,01	0,13	1,46	0,91
6. Ajustes de valoración y otros (b).....	-0,42	-0,43	0,00	-0,12
7. DEUDA BRUTA	54,38	50,71	49,07	46,96

(P) Provisional; (A) Avance; (F) Previsión.

(a) Incluye adquisición neta de activos no financieros no producidos (terrenos).

(b) Ajustes por variación en el tipo de cambio, ajustes de valoración, otros ajustes y diferencias entre el déficit en términos de contabilidad nacional y en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (Reglamento (CE) 2558/2001).

Fuentes: INE, IGAE, BE y FUNCAS.

4.2. Aportación al crecimiento a largo plazo

Las actuaciones previstas que pudieran traducirse en una mejora de la productividad a medio y largo plazo no son precisamente abundantes en los PGE 2005. Se produce un ligero retroceso en los gastos de capital de las administraciones públicas, en términos de PIB.

Tal como el cuadro 3 muestra con toda claridad, se perciben pocos esfuerzos adicionales en la generación de capital humano, de infraestructuras, y de I+D+i (salvo una décima adicional de PIB).

Lo que ha venido siendo el núcleo fundamental de las promesas electorales, respecto a la política económica, no ha tenido, como se ve, una excesiva traducción cuantitativa en los PGE, aunque es posible que se intente abordar por otras vías no presupuestarias.

En otro orden de cosas, está por ver que la práctica de presupuestos por programas consagrados por la Ley General Presupuestaria y las retribuciones adicionales al personal público, previstas para mejorar la productividad pública, tengan la efectividad esperada. El tema es complejo y seguramente requiere una política de organización inter-

na de la administración pública más elaborada y precisa en objetivos y en compromisos.

En todo caso, las administraciones públicas españolas siguen registrando un importante componente estructural negativo en el saldo presupuestario.

El cuadro 6 permite repasar —utilizando la técnica empleada por la Profesora de la UNED, Reyes Navarro— cuatro diferentes conceptos o partes del saldo presupuestario:

a) La parte que supone un puro reflejo de la situación coyuntural sobre el presupuesto.

b) La parte que muestra el sentido discrecional del cambio que algunos denominan “estructural” y que yo marcaré con “estructural I” para diferenciarlo del siguiente componente.

c) Saldo permanente (a mi juicio el verdaderamente estructural) es el que se deriva de aquellos componentes de Ingresos y Gastos Públicos que nacen con vocación de perdurar.

d) Saldo no permanente u ocasional que responde a aquellas partidas de ingresos y gastos, forzadas para generar un equilibrio —o un menor desequilibrio— provisional, pero cuya vocación es ocasional y no de permanencia, y que lógicamente habrán de desaparecer más pronto o más tarde.

El déficit estructural no ha dejado de crecer desde 2002 y aunque no tiene ya la dimensión abultada de antaño, es un claro exponente de que no se han abordado a fondo las reformas de estructura interna, de racionalización del gasto público, que es donde encuentran su origen (1).

4.3. Los PGE 2005 y la estabilidad económica

En el corto plazo, una de las funciones más características del presupuesto es contribuir a la estabilidad económica. Con mayor precisión esto quiere decir que debe contribuir a que sus gastos e ingresos —y por tanto el saldo presupuestario— eviten una acusada disparidad entre el crecimiento efectivo y el potencial, sin generar ni estimular tensiones inflacionistas indeseables.

En la práctica, la forma de valorar esa contribución es comparar el comportamiento público con el correspondiente al realizado en un ejercicio econó-

CUADRO 6
SALDOS AUTOMÁTICO, DISCRECIONAL Y ESTRUCTURAL
(Porcentaje PIB)

	2002	2003	2004	2005
1. Componente automático del saldo ...	+0,2	0,0	-0,1	-0,2
2. Saldo discrecional (Estructural I)	-0,3	+0,4	-0,6	0,0
3. Saldo Estructural II (permanente)	-1,0	-1,2	-1,5	-1,8
4. Saldo ocasional (no permanente).....	+0,7	+1,6	+0,9	+1,8

Fuente: FUNCAS y Reyes Navarro.

mico en el que la economía estuviera próxima a un equilibrio con pleno empleo. Los analistas suelen tomar el año 2002 como término de referencia porque efectivamente en él la divergencia, en términos reales, entre el PIB efectivo y tendencial fue prácticamente nula, la contribución del sector exterior al crecimiento del PIB, aunque negativa, no fue muy elevada (-0,6 del PIB) y la necesidad de financiación de la economía fue la menor de los últimos cinco años (-1,6 por 100 del PIB). Es cierto que, como no existe nada perfecto, ni el deflactor del PIB, ni el IPC arrojaron un resultado excesivamente favorable en su evolución respecto al año anterior pero, con todo, los resultados globales de 2002 son seguramente los más equilibrados desde el inicio de siglo.

El año 2005 no parece presentar debilidad alguna en la demanda interna, cuyo crecimiento previsto supera al de la producción interior. No podría ser de otra manera en una economía como la española, que desde hace varios años viene viviendo en unas condiciones de abundante liquidez como consecuencia de una política monetaria permisiva que mantiene bajos tipos de interés para no deprimir la deteriorada situación de las grandes economías de la Unión. El desequilibrio externo, de no cambiar, será sin duda, el principal aspecto negativo de los equilibrios macroeconómicos en 2005 ya que la necesidad de financiación de la economía puede llegar a 3,9 puntos del PIB, a todas luces excesivamente elevada.

La argumentación anterior viene al hilo de que, dada la circunstancia de que el crecimiento efectivo de la economía española, tanto en 2004 como previsiblemente en 2005, parece ir ligeramente por debajo del crecimiento potencial, algunos opinan que es necesario un aumento de la demanda global y, ante el pulso ya excesivamente intenso de la demanda interna privada, vuelven la vista hacia el sector público esperando una mayor actuación expansiva pública que, en mi opinión, sería muy perturbadora.

CUADRO 7
SALDOS NEUTRALES PRIVADOS Y PÚBLICOS
(Porcentaje PIB)

	2002		2003		2004		2005	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
1. Gasto neutral	80,40	40,28	80,40	40,43	80,60	40,51	80,72	40,57
2. Ingreso neutral	79,00	40,14	70,00	40,14	79,00	40,14	79,00	40,14
3. Saldo neutral	-1,40	0,14	-1,40	-0,29	-1,60	-0,37	-0,72	-0,43
4. Saldo expansivo (-) contractivo (+)	0,00	0,00	-1,10	+0,70	-1,107	-0,33	-1,98	+0,23
5. Saldo efectivo	-1,40	-0,14	-2,50	+0,41	-2,70	-0,70	-3,70	-0,20
6. Saldo neutral ajustado	—	—	—	+0,81	—	+ 0,73	—	+1,55

Año base: 2002.

Fuente: Elaboración propia y datos FUNCAS.

El cuadro 7 muestra los parámetros de un comportamiento público neutral (2) conforme a la metodología del FMI. En 2005 las administraciones públicas españolas deberían, según este criterio, realizar un pequeño déficit de 0,43 por 100 del PIB, que supera al 0,2 por 100 que surge de las previsiones presupuestarias. Sin embargo hay que advertir que ese criterio de neutralidad presupone que el sector privado también cumplirá su “compromiso” de realizar un gasto global que no supere, en proporción al PIB potencial, la cuota de 2002, lo que conduciría en 2005 a una necesidad privada de financiación que se evalúa en 0,72 por 100 del PIB. Si ambos cumplieran estos niveles de necesidad de financiación, la economía se situaría previsiblemente en la misma ratio de PIB efectivo respecto al PIB potencial que lo hizo en 2002 que es el año que se toma como modelo de referencia y en condiciones parecidas de equilibrio exterior.

Sin embargo, en 2005 la necesidad de financiación del sector privado se estima en un 3,7 por 100 del PIB, lo que lógicamente obliga a plantear un saldo público compensador cuya cuantía cabe cifrar en un superávit del 1,55 por 100 del PIB. Si el exceso de demanda privada no se compensa con una mayor austeridad pública, lo normal es que se acentúe el proceso inflacionista, ya de por sí estimulado por la evolución de los precios del petróleo y por rigideces económicas internas, conduciendo a diferenciales de precios con Europa (en estos momentos el diferencial está en torno a 1 punto respecto a los países de la UEM) y, por tanto, a un empeoramiento de la situación competitiva y a una pérdida de la capacidad exportadora.

Las cifras del cuadro 7 parecen transmitir el claro mensaje de que la demanda adicional, que

podría impulsar una mayor aproximación del crecimiento efectivo al potencial en España, no es previsiblemente tanto la demanda interna, privada o pública, cuya estimulación conduciría a un aumento del endeudamiento de familias, empresas y administraciones públicas —lo que siempre constituye la base de las crisis económicas más serias— sino la demanda externa para lo cual el deber principal de la política económica es controlar más la inflación y avanzar en la liberalización del mercado de trabajo y otros mercados de bienes y servicios, cuya rigidez contribuye, desde el lado de los costes, a acentuar una inflación ya de por sí elevada por el fuerte pulso de la demanda interna privada y de los costes energéticos.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Esta nota contiene un primer análisis de los datos del Proyecto de PGE 2005 y de la estimación realizada por FUNCAS de lo que podrían ser las cuentas del conjunto de las administraciones públicas para 2005.

Al término de este repaso, cinco principales conclusiones son los rasgos emergentes:

1. Los cambios de los PGE 2005 respecto a los del ejercicio 2004 parecen escasos. Las repercusiones de los ejes del presupuesto políticamente predicados (capital humano, vivienda y tecnología) tienen hasta donde se puede apreciar una traducción cuantitativa puramente testimonial. Hay que entender que el Gobierno está diseñando otros instrumentos regulatorios no presupuestarios para apoyar esas líneas de política económica.

2. Se mantiene un buen nivel en el terreno del gasto social. No hay avances llamativos, pero tampoco retrocesos, en un presupuesto cuya mitad viene siendo tradicionalmente gasto de naturaleza social. Tampoco en la imposición destacan variaciones importantes, subsistiendo una carga fiscal diferencial sobre las empresas notablemente acusada, que en algún momento habrá que reformar.

3. Parece como si la política presupuestaria se debatiera entre mantener o incrementar el gasto público, pero sin manifestar con rotundidad una elección de cambio radical respecto a la de 2004 entre las diferentes finalidades del gasto y manteniendo el propósito firme de no incrementar apenas la presión fiscal aparente.

No es de extrañar que con esos condicionantes de partida las divergencias entre los PGE 2005 y los presupuestos de 2004 sean muy reducidas.

4. No hay avance en la reducción del déficit estructural de las Administraciones Públicas, lo que refleja una renuencia clara a embridar el tema complejo técnicamente y vidrioso políticamente de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

5. Desde la óptica de enfriar la demanda interna, mejorar la evolución de los precios y preparar a la economía española para que la recuperación internacional —cuando se produzca— la encuentre en mejores condiciones de flexibilidad y competitividad, la política presupuestaria debería ser mucho más restrictiva de lo que los datos previstos apuntan. En 2005, frente a unas necesidades de financiación previstas del 0,2 por 100 del PIB, debería registrarse un superávit que técnicamente se situaría en el entorno del 1,55 por 100 del PIB. Seguramente entre el $-0,2$ y el $+1,55$ por 100 habrá valores intermedios que puedan practicar una cierta acción compensadora sobre el exceso de demanda privada, aflojando la tensión inflacionista y permitiendo un mayor equilibrio exterior, sin llegar a la posición extrema y ajustándola continuamente a la vista de cómo vaya evolucionando la coyuntura interna y externa.

NOTAS

(1) El saldo estructural es la diferencia entre los ingresos tributarios y una suma de gastos entre los que se integran: el consumo público, las prestaciones sociales, la fracción de la inversión pública directa que se considera estable a lo largo del período y los intereses, a un tipo promedio del período, de la deuda pública viva al final del período anterior.

(2) El saldo neutral es el saldo presupuestario compatible con un alto nivel de empleo, sin que la inflación se acelere.