

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA EN 2005 (PRIMERA PARTE)

RAFAEL MORALES-ARCE

1. INTRODUCCIÓN

Nos enfrentamos al año 2005 con importantes retos en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, satisfacción, que desde la perspectiva del sector público, tiene su más firme apoyo en la discusión que se realiza en el Congreso de los Diputados del proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Tal discusión tiene importantes perspectivas: desde las de marcado carácter macroeconómico, hasta otras, de menor enjundia objetiva, pero muy importantes para la consecución de la aprobación del conjunto de las cuentas públicas, en especial, cuando el Gobierno que presenta el proyecto no cuenta con mayoría parlamentaria suficiente para tramitarlo sin mayores dificultades.

Pero, además de ello, la norma presupuestaria es en sí misma, la más amplia y compleja disposición de recursos económicos y financieros con que atender las demandas de los ciudadanos españoles. Y si tal disposición no sigue unos principios básicos de coherencia y racionalidad, al convertirse en un instrumento de satisfacción de necesidades perentorias, puede ser el vehículo que haga posible la aparición de mayores problemas en un futuro a plazo medio, con lo que se trasladan a las generaciones venideras las peores repercusiones de lo que ahora no ha sido planteado adecuadamente.

Por ello, nuestro análisis debe basarse tanto en la observación objetiva de las principales medidas que se plantean, siempre desde la perspectiva académica, como en la valoración prospectiva de las mismas, a la luz de lo que consideramos sería necesario para garantizar un nivel razonable de satisfacción a la base social que contribuye, con su esfuerzo personal y fiscal, a la financiación de aquéllas.

2. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

Las autoridades económicas presentan las cuentas públicas en función de unas perspectivas macroeconómicas que, de alguna forma, condicionarán en buena medida

la evolución de ingresos y gastos. Y aunque a lo largo de 2004 hubo varias versiones, nos centraremos en las que recoge el denominado «escenario macroeconómico», escenario cuya evolución en el trienio 2003-2005 se recoge en el cuadro 1.

CUADRO 1. ESCENARIO MACROECONÓMICO
(% de variación sobre año anterior)

<i>Conceptos</i>	2003	2004	2005
CONSUMO FINAL	3,1	3,4	3,3
Consumo Privado	2,9	3,2	3,2
Consumo Público	3,9	4,0	3,5
FORMACIÓN DE CAPITAL	3,4	3,8	4,0
Bienes de Equipo	1,7	2,2	5,1
Construcción	4,3	4,2	3,2
DEMANDA INTERNA	3,2	3,5	3,4
EXPORTACIONES	2,6	4,8	6,4
IMPORTACIONES	4,8	6,9	7,3
CONTRIBUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR	-0,8	-0,9	-0,6
PIB (% variación)	2,5	2,8	3,0
PIB a precios corrientes (miles de millones de €)	744,8	791,3	841,0
PIB a precios corrientes (% variación)	6,6	6,3	6,3
DEFLACTOR PIB	4,0	3,4	3,2
RELACIÓN REAL DE INTERCAMBIO	0,8	-3,0	-0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Economía y Hacienda (Presupuestos, 2005a).

La mera observación del cuadro induce a efectuar unos comentarios iniciales:

- Estima un crecimiento del consumo de parecida cifra que la correspondiente a 2003, estabilizándose el de los hogares y reduciéndose medio punto porcentual el de las Administraciones Públicas.
- Igualmente, una ligera subida de la formación bruta de capital, aunque con diferente comportamiento de sus dos componentes: fuerte crecimiento de la inversión en bienes de equipo frente a una disminución de un punto porcentual de la inversión en el sector de la construcción. Inicialmente, parece elevado el previsto crecimiento de la asignación a bienes de equipo, que multiplicaría por tres el porcentaje de variación respecto a dos años atrás, e, igualmente, el descenso en la inversión en la construcción, sector que, por otra parte, contribuye de forma decisiva a la generación de puestos de trabajo. Entendemos que el desarrollo real en 2005 será muy diferente a los objetivos establecidos, no sólo por la constatación de su variación en los últimos ejercicios económicos,

sino porque produce la impresión de ser el deseo de los gestores presupuestarios, que basan el crecimiento del PIB en otorgar mayor importancia al aumento de la productividad, y, correlativamente, aligerar el protagonismo de la actividad constructora, hechos que no se entiende muy bien que puedan ser incompatibles en la coyuntura por la que estamos atravesando.

- Aún con estas variaciones, la demanda interna tendría una evolución similar a la que se espera para el cierre del presente ejercicio.
- Una subida superior a 1,6 puntos porcentuales en las exportaciones de bienes y servicios, compatible, según el cuadro, con una más moderada de las importaciones, factores ambos que implicarían una reducción de su contribución neta a la formación del producto interior bruto. Si los dos años anteriores aportaron negativamente 0,8 y 0,9 puntos porcentuales, en 2005 supondría tan sólo 0,6%, algo difícil de asimilar en un escenario de apreciación del euro y de fuerte crecimiento del precio del crudo, hecho, este último, al que después nos referiremos. Aunque es esperable una mejora de la situación de la economía europea, que afectaría positivamente a España, entendemos que nuestras exportaciones no crecerán en el nivel previsto y que la contribución neta del sector exterior se mantendrá, al menos, en los mismos términos que en 2004, entre el 0,8 y 1% del PIB.
- Con todo ello, el producto interior bruto se situaría en 841,1 miles de millones de euros, con un crecimiento del 3% sobre el año anterior, cota difícil de asimilar, dado el entorno en el que nos estamos desarrollando y en el que las más reputadas instituciones económicas y financieras internacionales están rebajando no sólo para España sino para el conjunto de la Unión Europea. En cualquier caso, y de aceptar el objetivo de crecimiento nominal del PIB, sería inferior al de 2003, que acabaría con el 6,6%, tras el inicio de una carrera ascendente el año anterior.
- El deflactor del PIB seguiría, igualmente, una línea de descenso desde el 4% de 2003 al 3,2% esperado para 2005. Las autoridades económicas trabajan con la hipótesis de tal descenso en base a la «desaceleración esperada del deflactor de la demanda interna, a la que contribuiría, entre otros factores, la caída de los precios del petróleo» (Presupuestos, 2005b).
- Finalmente, la evolución más favorable de la relación real de intercambio, que se reduciría el 0,4%, frente a la esperada del 3% cuando cierre el ejercicio de 2004. Hecho que servirá para compensar, aunque parcialmente, el deterioro del déficit corriente (Presupuestos, 2005c).

Diferentes instituciones públicas y privadas han puesto de manifiesto discrepancias profundas con estas previsiones. Entre las más importantes:

- Las autoridades comunitarias que han rebajado, incluso para 2004, el crecimiento del PIB, que sitúan en el 2,6% para el presente y el próximo año. Supondría, en este último caso, una diferencia de cuatro décimas de punto sobre la previsión gubernamental.

- El Fondo Monetario Internacional, por su parte, entidad que corrige periódicamente sus estimaciones, ha rebajado el crecimiento del PIB para 2005 al 2,9%, aunque todavía por encima del que se espera para la zona euro (FMI, 2000a) y ello con una previsión del precio del crudo de 37,25 dólares/barril, casi 15 dólares por debajo de la que se contabilizaba en dicha fecha. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por su parte, ha rebajado las previsiones de crecimiento para España del 2,9% al 2,6% en 2004 y del 3,3 al 2,7% en 2005, tres y seis décimas de punto menores que las efectuadas en el semestre anterior (OCDE, 2004).
- Algo más pesimista era la estimación de la revista «The Economist», que tanto para 2004 como para 2005 rebaja la previsión de crecimiento de la economía española al 2,6%.
- Y, en la misma línea, el Gobernador del Banco de España, que no sólo desconfía de la estimación de crecimiento para 2004, que estima por debajo del 2,8%, sino que la de 2005, fijada en el 3%, la sitúa en el «rango alto de previsión», añadiendo, que si la evolución del precio del petróleo sigue la tendencia actual, los agentes sociales tratan de mantener sus rentas reales; no existe una política fiscal más estricta; no se contiene el precio de la vivienda; continúa el endeudamiento de los hogares y no se mantiene el impulso liberalizador ni se reforma la legislación sobre el suelo, todo ello provocará presiones mayores sobre los precios (Gobernador, 2004a), hechos que, globalmente considerados, harán poco convincente el objetivo de inflación preestablecido.
- Los Servicios de Estudios de algunas instituciones financieras (Fundación de las Cajas de Ahorro y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) rebajan, igualmente, la previsión de crecimiento para 2005. El primero de ellos hasta el 2,5%, fundando su previsión en el deterioro que ya hemos comentado del sector exterior y la merma de su capacidad competitiva con el resto del mundo, sin excluir el fuerte tirón que observa la demanda interna y la fortaleza del sector constructor.
- En una línea similar ya se había apuntado un comentario previo por el Banco de España. En su Informe correspondiente a 2003 constataba el aumento del déficit por cuenta corriente y una variación negativa en la relación real de intercambio. La fortaleza de la demanda nacional y la debilidad de la demanda exterior justificaban el mayor peso de los flujos generados por las importaciones que los de las exportaciones (Banco de España, 2004a).
- Dicho aumento del déficit por cuenta corriente se mantendría en 2004 y 2005. La previsión de «The Economist» la sitúa en el 2,9 y 3,0% del Producto Interior Bruto, las tasas más altas, tras los Estados Unidos y Australia, de los quince países más importantes del mundo. Y este es, como sostiene el Profesor Juan Velarde, uno de los puntos críticos de nuestra economía, que, lejos de atenuarse, experimentará un ligero repunte a menos que comience un proceso efectivo de mejora de la demanda de nuestros bienes y servicios desde el exterior; se intensifique la inversión en actividades de Educación y Formación profesional y se fomente el atractivo a la inversión exterior en nuestro país. El

ejemplo de Irlanda, con sus luces y sombras, debiera ser para nosotros una buena referencia (Velarde, 2004a).

- Y todo ello sin olvidar un especial énfasis en la situación del ahorro, público y privado que debe financiar la inversión en nuestra economía. El escaso nivel del mismo y su negativa evolución histórica está limitando, conforme al criterio neoclásico, un menor crecimiento natural del PIB que el constatado en los principales países europeos (Prados, 2003a). Y a ello debe añadirse la gravedad de este problema en el supuesto en que se aceleraran los tipos de interés, hecho que situaría a los prestatarios en una difícil situación ante las entidades financieras (Cuadernos Funcas, 2004).

Un conjunto de apreciaciones que nos permiten concluir nuestro comentario sobre el entorno macroeconómico que ha servido de base para la formulación de las cuentas públicas. Un escenario que, contando, incluso, con el impacto favorable que pueda tener sobre nosotros el despegue de la zona euro, se nos presenta con exceso de optimismo y con una evolución de variables básicas algo alejados de lo que sería deseable para un óptimo alineamiento de nuestra economía con los países circundantes.

3. EL IMPACTO DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

Este es uno de los factores que han sido y son motivo de dudas sobre la razonabilidad de las previsiones macroeconómicas previas a los Presupuestos de 2005. Como es sabido, estas se formularon sobre la base de un precio nominal de 33 \$/barril, como precio medio durante el año 2005. La realidad del segundo semestre de 2004, en especial, en su último trimestre, es bien distinta. Se han alcanzado «puntas» de 52 y más dólares, hecho de extraordinaria importancia, en especial, si se mantuviera en niveles parecidos el próximo año. En cualquier caso, existe una coincidencia entre los analistas en el sentido que la elevación del crudo no tendrá, ni con mucho, la repercusión que trasladó a nuestra economía en los años setenta y ochenta.

Pero veamos en detalle alguna de estas posiciones:

- Los gestores presupuestarios estimaron que una elevación del 20% sobre el precio de referencia, esto es, su situación en el entorno de los 40 \$/barril, provocaría una caída de cuatro décimas de punto en el crecimiento del PIB, rebajándola, en consecuencia, hasta el 2,6%.
- A una estimación más pesimista llegaba el Comisario de Economía de la Unión Europea, que elevaba hasta 45,1 \$/barril el precio del crudo. Si se aceptase la premisa recogida en el párrafo anterior, eso restaría aproximadamente siete décimas, llevándole hasta el 2,3% de crecimiento del PIB.
- En su intervención en el Congreso de los Diputados, el Secretario de Estado de Economía admitió que el comportamiento del precio del crudo producía objetivamente un empobrecimiento de nuestra economía y un beneficio en los países productores, aunque como contrapartida, el esperado repunte de las economías desarrolladas trasladaría una mejora a nuestro sector exterior (Se-

cretario Estado de Economía, 2004), mejora que, casualmente, no se explicita significativamente en la aportación de este a la formación del producto interior bruto, tal y como hemos visto en el cuadro 1.

- En una línea de mayor tranquilidad se manifestaba su colega, el Secretario de Estado de Hacienda, que en el mismo lugar sostenía que la subida del crudo no afectaría, ni en el peor de los supuestos, a los Presupuestos Generales del Estado, y ello, porque el PIB nominal —que incluye el PIB real y el efecto de la inflación— no se alteraría significativamente. Por otra parte, los ingresos públicos se elevarían por la mayor recaudación de los Impuestos Indirectos, aunque, correlativamente, habría sectores directamente perjudicados para los que se estudiarían reformas en la tributación del Impuesto de la Renta y el del Valor Añadido que amortiguarían su traslación a los precios. (Secretario de Estado de Hacienda, 2004) Algo que no inspiró, ciertamente, una gran confianza entre los parlamentarios presentes.
- Otros analistas económicos, tras haber analizado este hecho, no tienen una visión tan optimista. El profesor Juan Velarde ha investigado causas más profundas y estructurales en el comportamiento del precio del crudo y su repercusión en la economía. En su artículo «¿Ante un choque energético?» (Velarde, 2004b) sostiene que:
 - Analizando con perspectiva el consumo de energía, ha subido significativamente la dependencia del exterior, que evolucionó en los últimos cinco años del 74 al 78%.
 - Se mantienen importantes restricciones a la oferta de petróleo por la rigidez del proceso de refino, que requiere costosas instalaciones de largo período de maduración y por las interrelaciones entre los diversos suministradores, especialmente carbón y crudo.
 - En el caso español, por nuestra elasticidad consumo-renta, situada en 1,22, al contrario que en el resto de países de la Unión Europea, Japón, Usa, etc., con tasas muy inferiores (USA = 0,14; Alemania = 0,11; Francia = 0,46; Italia = 0,51; Reino Unido = 0,20; Japón = 0,48) (Ministerio de Economía, 2000). Este comportamiento pone de manifiesto que por cada unidad adicional de PIB, España requiere 1,22 unidades adicionales de energía.
 - Aunque, por otra parte, y con datos de la Agencia Internacional de la Energía, en los países de la OCDE, un incremento del 10% en los precios del crudo se traduce en una reducción del consumo del 5%, aunque, según Velarde, la rigidez de la demanda en España hace que tal relación no sea trasladable a nuestra situación.
 - Pero insiste en una consideración de gran importancia a los efectos de nuestro trabajo. Y es que la drástica subida de los precios del crudo socavaría la reactivación de la economía europea, en especial, por la creciente tasa de dependencia energética exterior; el exceso de protagonismo del precio del crudo en el precio directo del conjunto de las energías y los pobres resultados que se han conseguido en el control de su consumo, augurando que en

20/30 años la Unión no cubrirá sus necesidades con el 50% actual, sino con el 70%. Tal aumento de dependencia generaría unas consecuencias muy graves si se sigue a merced de las variaciones erráticas de los precios internacionales.

- Desde una posición de corte coyuntural, hay una corriente de opinión que sostiene, efectivamente, la escasa incidencia de la elevación del precio del crudo. A. Recarte (Recarte, 2004a) estima que nuestro consumo actual se sitúa en 1,5 millones de barriles diarios, que trasladados al año, alcanzarían unos 550 millones de barriles. Una subida de 10 \$/barril obligaría a pagar al exterior unos 5.500 millones de dólares (equivalentes a 4.600 millones de euros) que representarían unas seis décimas menos de crecimiento del PIB.
- Y en la misma línea se manifiestan los responsables del Fondo Monetario Internacional, para los que un incremento de cinco euros en el precio del crudo mermaría el crecimiento de la economía mundial un 0,3%, con lo que una subida hasta los 45 \$/barril, como promedio en 2005, representaría una reducción del 0,6%. Pero sostienen algo más, y es que el precio del crudo seguirá creciendo aunque con una repercusión a corto plazo menos significativa que en décadas anteriores, pero con especial gravedad si nuestro horizonte se fija a más largo plazo (FMI, 2004b).
- El que fuera Presidente del Banco Central Europeo, Duisenberg (Duisenberg, 2004a) minimiza, igualmente, la repercusión de este incremento en el crecimiento de la euro zona, sosteniendo que tal comportamiento obedece a cuestiones muy coyunturales que serán superadas (mayor crecimiento del consumo de China e India; la aparición de huracanes que afectaron a las prospecciones en el Golfo de Méjico; la crisis de la petrolera rusa, etc.).

Sin restar validez global a este conjunto de opiniones, estimamos que España está ante un problema de gran trascendencia que, efectivamente, a corto plazo, y en ese entorno de crecimiento del precio de 33-45 \$/barril, tendrá una incidencia que puede ser asumida sin mayores sobresaltos por nuestra economía. La posesión creciente de nuevas fuentes energéticas (hidráulica; solar; eólica; gas; bio-energías, etc., e, incluso, carbón) debería atenuar nuestra dependencia externa, aunque, mientras tanto, hemos de asumir con rigor que el alza de los precios del crudo, aún dentro de este intervalo (y no digamos si se mantuviera, como parece, por encima de los 60 dólares) tendrá una incidencia directa e inmediata sobre nuestra cascada de costes internos y, consecuentemente, sobre nuestro nivel de competitividad frente al exterior, que, como hemos indicado anteriormente, hacen menos verosímiles las previsiones de una aportación positiva de este sector a la generación de la riqueza nacional.

4. CONSIDERACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

Llegados a este punto de nuestro trabajo es importante hacer una sucinta consideración sobre la productividad. En las fases previas a la presentación formal de los Presupuestos ante el Congreso, diversas autoridades, entre ellas, el Presidente del Gobierno, aludieron a que aquellos estarían basados en tres ejes fundamentales: el incremento de la productividad; la agilización y liberalización de la economía y, desde

el punto de vista formal, la ejecución de unos presupuestos sociales, modernos y dotados de una gran transparencia.

Tales afirmaciones incluían una crítica abierta al escaso incremento de la productividad en los últimos años, en concreto, del 0,7% anual, cuando en el período 1982-1995, lo había hecho en el 1,7%. El incremento del PIB en que se basarían los Presupuestos de 2005 se formularían bajo la premisa de una subida clara de la productividad, subida que permitiría: «un incremento simultáneo de salarios y empleo; contribuiría a la mejora de la competitividad empresarial; posibilitaría menores incrementos en el índice de precios al consumo y, finalmente, facilitaría el mantenimiento del estado de bienestar, la fortaleza del sistema público de pensiones y el desarrollo asistencial» (Conferencia, 2004).

Respecto a la liberalización de la economía, se comprometía a elaborar un Plan de Fomento Empresarial que favoreciera la creación de nuevas empresas, pero, también, de empresas más competitivas que asumieran su actividad no sólo en España, sino en los países del Este de Europa, para lo cual requeriría el apoyo corporativo de empresarios y entidades financieras, resaltando, además, el deseo de la mejora del gobierno corporativo y la eliminación de cualquier poso de intervencionismo en la vida de la empresa. Los hechos acaecidos posteriormente, como en su momento veremos, no irían, precisamente, en esa dirección.

Pero centrándonos en la productividad. Si en los años 2003 y 2004, su variación anual quedó establecida en el 0,7% anual, para el año 2005 se fijaba en el 0,9%, dos décimas de punto más que en el bienio anterior. ¿Cómo se medía el incremento de productividad? Pues analizando las variaciones en los incrementos de PIB y empleo neto: si las del PIB eran mayores que las del empleo, la productividad crecía. Y, recíprocamente. Con esta regla, era evidente que la productividad en los años de mayor crecimiento del empleo —1995 a 2004— había tenido un crecimiento menor que en la de 1982-1995 en que se alcanzó la mayor destrucción de empleo y la más alta cota de desempleo. Se olvidaba, tal vez, que en una economía como la española, con una tasa de actividad muy por debajo de la europea y con otra de desempleo, ahora, por encima del 12% de la población activa, tenía que ser un objetivo social incuestionable la creación de empleo (Guindos, 2004). Hecho que no debería desviar nuestra atención de las necesarias reformas de algunas estructuras productivas para que España no abandonara definitivamente la lista de los diez países más competitivos. Pues la competitividad no sólo requiere producir lo mismo con mayor eficiencia, sino producir con eficiencia nuevos productos y servicios que, al menos, consoliden y mejoren el nivel de competitividad que teníamos en 1996 (Pérez, 2004).

Una de las partidas que podría contribuir a la mejora de la productividad sería la inversión y el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación. Para 2005, los Presupuestos contemplan la elevación de 4.400 a 5.500 millones de euros en esta partida. Ello representa un fuerte incremento, del 25%. Pero tan sólo representa el 1,4 por 1000 del PIB de 2005. No creemos que con tan exigua aportación vaya a cambiar sustancialmente la productividad. Su verdadero incremento vendría por el fomento del máximo esfuerzo inversor, desde el sector privado, en formación profesional en la empresa y en el estímulo, desde las autoridades, a la flexibilidad en el desarrollo del modelo productivo (salarial, horario, comercial, etc.) que es lo que

contribuiría decisivamente a tal incremento. Pero ¿cuál es la realidad? Pues que ni siquiera con los incentivos fiscales que se asignan a la investigación privada, unos 3.700 millones de euros, se conseguiría un incremento razonable de la productividad, y ello, suponiendo que se utilizaran plenamente, algo que no viene sucediendo en los últimos ejercicios.

El problema de la productividad es de gran complejidad. Frente al planteamiento demagógico de su crecimiento sostenido en épocas en que coexistía la pérdida de puestos de trabajo —por efectos de los programas de Reconversión Industrial— con el crecimiento del PIB, hemos de insistir en que su mejora ha de enfocarse desde una perspectiva de incremento de la inversión, en especial, ahora que se cuenta con tipos de interés que facilitan el proceso, encaminándola hacia aplicaciones tecnológicas y en formación de capital humano, pensando, precisamente, en los sectores que generan mayor valor añadido. Si el empleo aumenta, como lo ha hecho en España en 2003, en cerca de 480.000 personas (más del 3% de crecimiento neto) pero se destruyen simultáneamente casi 80.000 puestos en la industria, a causa de los cambios de localización industrial, habremos de reflexionar acerca de las causas de esta destrucción en términos de productividad, más fácil de determinar en actividades industriales que en los servicios y la construcción (Recarte, 2004b). Por ello, ahora que el coste comparativo de nuestro factor trabajo no es tan bajo como en épocas anteriores, se impone la inversión en tecnología como una de las vías que asegura el incremento de la productividad, y, a través de ella, de la mejora de nuestra posición competitiva externa (Morales-Arce, 2004a). Pero, claro, no con los niveles asignados a inversiones y gastos en nuestros Presupuestos, sino con otros de mayor entidad, tanto en los de carácter público, como a través de verdaderos incentivos que estimulen la iniciativa privada en esta materia.

No debe olvidarse, por otra parte, que el trasvase de mano de obra desde sectores de baja productividad a otros más eficientes ha contribuido decisivamente a la elevación de la productividad agregada de la economía. Tal cambio de estructura laboral, unido al aumento de población en edad laboral, fruto de la transición demográfica, aportó, según Prados de la Escosura cerca de la mitad del incremento del producto bruto per-cápita en diferentes épocas, y, más recientemente, en 1978-1992 (Prados, 2003b). Una profunda reflexión sobre este fenómeno debería influir en la articulación de una política que, acorde a nuestra estructura de población y mercado de trabajo, posibilite un hecho similar en el período 2005-2015, en el que habremos de enfrentarnos a problemas importantes en el orden socio-laboral.

Uno de los cuales, el nivel del salario mínimo interprofesional. En estos momentos es del orden del 50% de la media de la Unión Europea de los quince (que se sitúa en 1.016 euros) y, en efecto, lleva varios años perdiendo poder adquisitivo. Las autoridades económicas, fruto de una decisión unilateral, lo elevaron a mediados de 2004, proponiéndose, en esta línea, alcanzar el nivel de 600 euros al final de la legislatura. ¿No hubiera sido conveniente que tal decisión, congruente con el objetivo de incremento de la productividad, se hubiere tomado como consecuencia del diálogo con los agentes sociales? Así lo estableció el Acuerdo de 8 de julio de 2004 entre el Gobierno, las confederaciones empresariales y los dos sindicatos más representativos, en el que se definieron las materias objeto de negociación, entre ellas, el desarrollo del salario mínimo internacional, así como la creación de la Unidad de Impulso a la Productividad. Y que, tras ello, se hubiere revisado dicho salario de forma colegiada,

tomando en consideración la previsión de inflación para 2005; la inflación subyacente; la situación de la coyuntura; la productividad prevista y la tasa de participación del trabajo en la Renta Nacional. Ello hubiere sido más lógico y razonable, evitando, de paso, que la decisión de revisar unilateralmente el salario mínimo al margen de otros factores, se hubiera interpretado, no sin razón, como una decisión demagógica.

5. LOS INGRESOS PÚBLICOS

La propuesta de ingresos consolidados no financieros del Estado para 2005 se recoge en el cuadro 2. La mera observación del mismo conduce a unas primeras conclusiones:

CUADRO 2. INGRESOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 04</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 05</i>	<i>%</i>	<i>Incremento %</i>
TRIBUTARIOS	98.496	44,9	107.083	45,9	8,7
COTIZACIONES SOCIALES	96.051	43,8	104.912	44,9	9,2
NO TRIBUTARIOS	24.851	11,3	21.532	9,2	-13,4
NO FINANCIEROS	219.398	100	233.527	100	6,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuestos, pág. 51. Datos en millones de €.

- Los ingresos no financieros tienen, en su conjunto, un crecimiento superior al estimado para el producto interior bruto en 2005, unos ingresos, por tanto, con mayor expansión que la que se espera para la economía.
- Y en mayor proporción lo hacen tanto los ingresos tributarios como las cotizaciones sociales, que no alteran sustancialmente su peso específico en el conjunto de los ingresos no financieros. Las cotizaciones sociales se aproximan inexorablemente a la mitad de los ingresos consolidados, porcentaje que rebasarán con total seguridad cuando se liquiden estos presupuestos.
- Se produce una reducción de los ingresos no tributarios, en cuya rúbrica destacan, como después veremos, las transferencias corrientes.

Para matizar adecuadamente la composición de estos ingresos, se ha elaborado el cuadro número 3, que permite obtener unas conclusiones más matizadas:

CUADRO 3. DETALLE DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 04</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 05</i>	<i>%</i>	<i>Incremento %</i>
<i>Directos y Cotizaciones Sociales</i>	153.319	69,9	167.750	71,8	9,4
<i>Impuestos Indirectos</i>	39.836	18,2	43.051	18,4	8,1
<i>Tasas y Otros</i>	4.411	2,0	4.209	1,8	-4,6
<i>Transferencias Corrientes</i>	12.221	5,6	12.213	5,2	-0,1
<i>Ingresos Patrimoniales</i>	6.235	2,8	3.141	1,3	-49,6
OPERACIONES CORRIENTES	216.022	98,5	230.364	98,5	6,6
<i>Enaj. Inv. Reales</i>	534	0,2	567	0,2	6,1
<i>Transferencias de Capital</i>	2.842	1,3	2.596	1,1	-8,7
OPERACIONES DE CAPITAL	3.376	1,5	3.163	1,3	-6,3
TOTAL NO FINANCIERO	219.398	100	233.527	100	6,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuestos, pág. 52. Datos en millones de €.

- El conjunto Impuestos Directos y Cotizaciones a la Seguridad Social aumentan su protagonismo en los Ingresos consolidados no financieros, acercándose al 72% del total, y con un crecimiento, en este caso, también, por encima de la riqueza nacional.
- Si desagregamos de los Impuestos Directos las Cotizaciones Sociales, que, como revelaba el cuadro 2 crecerán en el 2005 por encima del 9%, los primeros supondrían casi el 10% más que el año anterior, variación prevista, incluso, con la anunciada deflactación de la tarifa en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, el tributo de mayor peso en los ingresos.
- Un crecimiento importante en los Impuestos Indirectos, por encima del 8%, aunque mantienen prácticamente su peso en el conjunto de estos ingresos.
- Una reducción sensible en el capítulo de Tasas y otros ingresos, que minoran ligeramente su peso respecto al año anterior.
- Una estabilización de las Transferencias Corrientes, que, en la práctica, se mantienen al nivel del ejercicio precedente.
- Con todo ello, el montante de las Operaciones Corrientes mantiene su ponderación en el Presupuesto de Ingresos, pero con un crecimiento importante, por encima del 6,6%. Dejan escaso volumen para el resto de las Operaciones, las de Capital, que, en su conjunto, absorberán en 2005 un peso simbólico, del 1,3% del total.

Pero si la comparación entre los dos ejercicios se hace en términos del avance de la liquidación de los ingresos y el presupuesto presentado, serán posibles, de acuerdo con el cuadro 4, los siguientes comentarios:

CUADRO 4. DETALLE DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS

<i>Conceptos</i>	<i>Avance liquidación</i>	<i>2005</i>	<i>Incremento %</i>
I.R.P.F.	47.859	52.805	9,1
IMPUESTO DE SOCIEDADES	24.773	27.901	12,6
I.R.P.F. NO RESIDENTES	1.336	1.202	-10,0
CUOTA DER. PASIVOS	835	851	1,9
OTROS	38	32	-15,8
IMPUESTOS DIRECTOS	78.841	82.191	9,8
IVA	43.849	47.602	8,6
IMPUESTOS ESPECIALES	17.652	18.510	4,9
OTROS	2.575	2.623	1,9
IMPUESTOS INDIRECTOS	64.076	68.735	7,3
INGRESOS IMPOSITIVOS	138.917	150.926	8,6
TASAS Y OTROS	3.408	2.237	-34,4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.381	5.353	-0,5
INGRESOS PATRIMONIALES	2.412	1.767	-26,7
ENAJE. INVERS. REALES	104	94	-9,6
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.350	1.401	3,8
RESTO DE INGRESOS	12.655	10.852	-14,2
TOTAL NO FINANCIERO	151.572	161.778	6,7

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto Presupuestos, pág. 108. Datos en millones de €.

- Se mantiene el crecimiento de la recaudación en el I.R.P.F. por encima del 9%, incluso, sobre el avance de liquidación de 2004.
- Con un mayor crecimiento, el 12,6%, se estima para el Impuesto de la Renta de Sociedades.
- Aumenta el peso de los Impuestos Directos hasta el 50,8%, casi 1,4 puntos porcentuales más respecto a la estimación del avance de liquidación.
- En el caso de los Impuestos Indirectos, aunque la recaudación prevista sube más del 7,3%, por encima del crecimiento de la economía, su ponderación en el total de Ingresos no financieros se mantiene en el entorno del 42%.
- El resto de los ingresos experimenta una baja superior al 14% respecto al año anterior, en especial en las Tasas, Ingresos Patrimoniales y la enajenación de las inversiones reales.

Independientemente de lo anterior, cabe hacer algunas consideraciones adicionales sobre la estructura de los ingresos. En primer lugar, que, al compararlos con la trayectoria de ejercicios anteriores, aparecen siempre ligeramente infravalorados, mientras que, los gastos, como después comprobaremos, lo hacen moderadamente expansivos. Ello permitía tener una primera impresión de estrechez en el equilibrio de las cuentas públicas, especialmente, para utilizar por los gestores como motivo para denegar suplementos de crédito presupuestario a aquellas unidades más promotoras de gasto. Y, al tiempo, tras la ejecución del presupuesto, hacer posible la afloración de un desequilibrio menor al inicialmente estimado. Algo que permitirá una calificación positiva a los gestores que no han hecho otra cosa que alterar las cifras en beneficio

de su propia imagen. Esta práctica, por lo que estamos comprobando se repite en este ejercicio.

Por otra parte, la presión fiscal, que en la propuesta de Presupuestos no recibe menciones detalladas, es claramente expansiva, aunque el Ministro de Economía, en el acto de presentación en el Congreso de los Diputados, se encargó de matizar que esta no aumentaría a nivel individual. Algo escasamente compatible con los incrementos que se han constatado en los cuadros anteriores en un entorno de mantenimiento sustancial de los esquemas de tributación en los impuestos personales.

Veamos un ejemplo concreto del no mantenimiento de la presión fiscal, ni siquiera a nivel individual. Para ello, analizaremos la situación en una corporación local de máxima relevancia: el Ayuntamiento de Madrid. Su presupuesto de gastos para 2005 estima un crecimiento del 14,1% —unos 4.300 millones de euros—, sin contar con otro adicional de Inversiones, que superará los 2.200 millones. Pero ¿cómo será financiado? Pues con una subida del 25% en el Impuesto de Bienes Inmuebles; del 30% en el de Actividades Económicas, y porcentajes muy superiores en otros tributos locales de menor impacto económico (plusvalía, circulación, estacionamientos, etc.). Y algo parecido sucede en la Comunidad Autónoma de Madrid, que presentó un Presupuesto expansivo con un crecimiento superior al 9% respecto a 2004, en el que los Impuestos Directos e Indirectos presentaban variaciones tan poco significativas (*sic*) del 34,6 y 53,5%, respectivamente, porcentajes que pretenden hacer compatibles, incluso, con la reducción de algunos de sus tributos (sucesiones, donaciones, etc.). No debe extrañar, en este caso, que se repite en otras Comunidades Autónomas, la segura aparición posterior de déficit corriente y la consolidación de su endeudamiento acumulado, que supera en el caso de Madrid los 6.250 millones de euros. Y dando, de paso, un buen ejemplo al sector privado, al que se le pide que modere la subida salarial media para 2005 cuando la Administración comunitaria madrileña anuncia una subida superior al 10% en los gastos de personal.

Por ello, y ahora que se anuncia una reforma importante de la tributación para el año 2006, en especial, en los impuestos de mayor impacto económico, Renta y Sociedades, que, antes de ella, y frente a planteamientos demagógicos, se estudien y diseñen políticas fiscales que tengan consistencia en el tiempo, así como reglas impositivas óptimas que «suponen un planificador más débil en tanto elige reglas en lugar del tipo impositivo en cada instante, lo que nos acerca a la realidad de la política fiscal en las economías occidentales» (Manzano y Ruiz, 2004), especialmente, si estamos interesados en articular de una vez un sistema fiscal estable que sirva de soporte suficiente a las necesidades de recursos públicos y, al tiempo, no introduzca mayores incertidumbres a las previsiones de los actores económicos. El anuncio de una rebaja en el Impuesto de Sociedades que evite los cambios futuros de localización empresarial no deja de asombrar, especialmente, en un entorno en el que serán precisos mayores recursos públicos para financiar, entre otros, el crecimiento vegetativo del estado de bienestar.

6. LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DEL GASTO

Analizaremos ahora los principales componentes del gasto consolidado no financiero del Estado. Para ello, nuestro cuadro 5 recoge la información siguiente:

CUADRO 5. GASTO CONSOLIDADO, NO FINANCIERO

<i>Organismos</i>	<i>Inicial 04</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 05</i>	<i>%</i>	<i>Incremento %</i>
ESTADO	107.372	48,7	114.189	48,6	6,3
SEGURIDAD SOCIAL	78.542	35,5	83.977	35,7	6,9
ORGANISMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS	34.605	15,7	36.749	15,6	6,2
TOTAL	220.519	100	234.915	100	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuestos, pág. 54. Datos en millones de €.

Que nos muestra la distribución del gasto estatal por grandes organismos, con variaciones similares a las que experimenta el crecimiento nominal del PIB que reproducíamos en el cuadro 1, y sin que se produzcan alteraciones significativas en la ponderación porcentual del gasto en ninguno de ellos. Únicamente, resaltar el progresivo predominio de la Seguridad Social en la participación del gasto frente a la atenuación, también progresiva, del Estado, consecuencia de las crecientes transferencias que vienen desviándose hacia las Comunidades Autónomas.

Pero, si, por el contrario, contemplamos las cifras del Presupuesto de Gastos Consolidados totales, tanto no financieros como financieros, el volumen total y la estructura ofrecen importantes reflexiones. Para ello se ha preparado el cuadro 6, que nos ofrece una versión más aproximada a la realidad del gasto previsto para el año 2005, aunque clasificado por grandes conceptos funcionales del gasto. El Estado tendría un gasto total de 279.763 millones de euros, cifra que representaría un 33,3% del Producto Interior Bruto previsto para 2005, con un crecimiento casi el doble de lo que variará este, poniendo de manifiesto el carácter expansivo del gasto público aquí señalado. Pero veamos algunos de sus más importantes detalles:

CUADRO 6. PRESUPUESTO TOTAL DE GASTOS 2005

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 04</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 05</i>	<i>%</i>	<i>Incremento %</i>
Gastos de Personal	24.216	11,0	25.343	10,8	4,7
Compras Bienes y Servicios	6.512	3,0	6.796	2,9	4,4
Gastos Financieros	19.148	8,7	19.334	8,2	1,0
Transferencias Corrientes	150.731	68,4	162.597	69,2	7,9
OPERACIONES CORRIENTES	200.608	91,0	214.070	91,1	6,7
FONDO CONTINGENCIAS	2.345	1,1	2.491	1,1	6,2
INVERSIONES REALES	10.524	4,8	11.657	5,0	10,8
TRANSFERENCIA CAPITAL	7.042	3,2	6.698	2,9	-4,9
OPERACIONES CAPITAL	17.566	8,0	18.355	7,9	-4,9
TOTAL NO FINANCIERO	220.519	100	234.916	100	6,5
Activos Financieros	10.858	4,9	14.558	6,2	34,1
Pasivos Financieros	33.586	15,2	30.289	12,9	-9,8
TOTAL FINANCIERO	44.444	20,2	44.847	19,1	0,9
TOTAL PRESUPUESTO	264.963	120,2	279.673	119,1	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto Presupuestos, pág. 55. Datos en millones de €.

- El gasto de personal se mantiene prácticamente estable en cuanto a participación en el Presupuesto, no así en su evolución, que crece próxima al 5%. Como antes decíamos, una mala referencia para los interlocutores sociales, a los que se les pide que la revisión salarial no se rebase la cifra del crecimiento real de la economía. Y, por otra parte, en un entorno en el que habrá más transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, trasvase que debería contraer el gasto asignado a esta partida en el ámbito estatal.
- La cifra de consumo público tiene un mayor crecimiento que el señalado en las previsiones macroeconómicas, si bien mantienen un moderado peso en el total del gasto.
- Los gastos financieros, igualmente, se mantienen en el entorno del 8,2%, con una reducción de cinco décimas de punto. Aunque experimentarán una subida de sólo el 1,0% respecto al año anterior, su ponderación es importante, consecuencia del endeudamiento acumulado del Estado que, afortunadamente, viene reduciéndose en los últimos ejercicios.
- El capítulo fundamental es el de las transferencias corrientes, con un crecimiento próximo al 8%, y con una ponderación que crece hasta cerca del 70% del presupuesto de gastos.
- El conjunto de las Operaciones Corrientes absorbe más del 90% del gasto, siendo suficiente la amplitud de este porcentaje para plantear un proceso estricto de racionalización de actividades y de optimación de asignaciones a los principales perceptores de fondos públicos. En especial, si las transferencias se realizan cediendo competencias y medios materiales y humanos, no debería expansionar el capítulo de gasto de personal o de compra de bienes y servicios, en el ámbito estatal.
- Se presupuesta, por otra parte, una partida para atención de contingencias, del mismo tenor que el año anterior.
- Las Operaciones de Capital tienen una menor relevancia, al representar solamente el 8% del presupuesto de gastos. Y si bien, dentro de aquéllas, las inversiones reales tendrían un aumento próximo al 11%, tal aumento será a costa de una reducción de las transferencias de capital, que minorarían casi el 5% respecto al ejercicio anterior. Hechos que reflejan la situación de un presupuesto que no sólo es expansivo en gasto sino muy marginal en operaciones de inversión financiadas por medios tradicionales.
- En el conjunto de las Operaciones Financieras, que permanecen al nivel del año anterior, destaca el crecimiento de los activos financieros, con una asignación de 14.558 millones de euros, asignación que recoge la prevista dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social por importe de 5.341 millones de euros. Los Pasivos financieros, por su parte, que representan casi el 13% de aquéllas, tendrán una reducción próxima al 10% en 2005.

Sería interesante, por otra parte, desagregar el Presupuesto de gasto consolidado por las denominadas «políticas de gasto». Ello permitirá conocer con mayor precisión

la aplicación de los ingresos públicos, que detallamos en el cuadro 7. La presentación de estos Gastos, cuyo montante es de 249.473 millones de euros, que no se relaciona en ningún momento con la cifra que se exponía en el cuadro 6, experimentará un crecimiento próximo al 7,8% respecto al año anterior, y por recoger las líneas generales de la actuación pública, merece un comentario detallado:

CUADRO 7. GASTOS CONSOLIDADOS POR POLÍTICAS DE GASTO

<i>Conceptos</i>	<i>Inicial 04</i>	<i>%</i>	<i>Inicial 05</i>	<i>%</i>	<i>Incremento %</i>
1. Servicios Públicos Básicos	14.719	6,4	15.635	6,3	6,2
2. Protección y Promoción Social	108.238	46,8	118.851	47,6	9,8
3. Bienes Públicos Preferentes	5.973	2,6	6.197	2,5	3,7
GASTO SOCIAL (2+3)	114.211	49,4	125.048	50,1	9,5
Actuaciones Económicas	28.046	12,1	29.653	11,9	5,7
Actuaciones Carácter General	74.402	32,2	79.138	31,7	6,4
TOTAL PRESUPUESTO	231.377	100	249.773	100	7,8

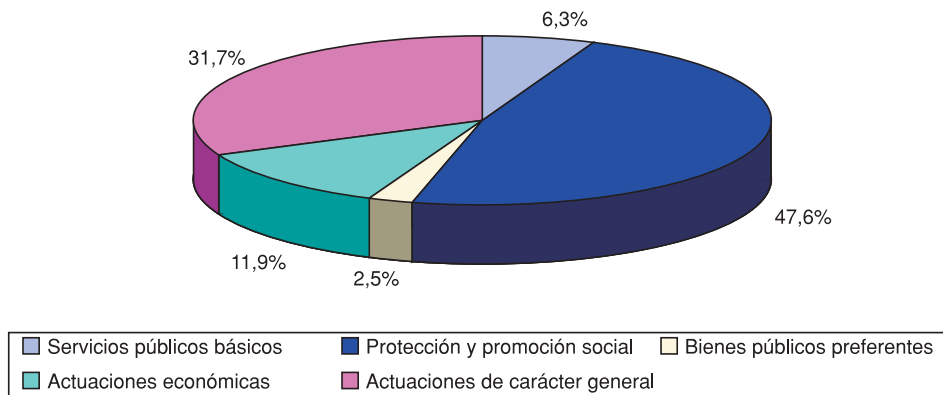
Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuestos, pág. 58. Datos en millones de €.

- La asignación a los servicios públicos básicos se mantiene en la ponderación del ejercicio anterior, con un crecimiento similar al nominal del PIB. Se incluyen aquí las partidas destinadas al servicio de la administración de justicia, la defensa, seguridad y la política exterior del Estado, actividades para las que las autoridades han anunciado un incremento notable de ofertas de servicios públicos; ampliación de plazas de personal judicial y de los cuerpos de seguridad y unas políticas expansivas de defensa y exterior que, no se corresponden con los incrementos comprendidos entre 4,5 y 8,6% atribuidos a cada una de ellas, incrementos que, en buena medida, serán absorbidos por las retribuciones de personal. ¿Qué volumen de gasto/inversión quedaría disponible? Entendemos que muy exiguo.
- El capítulo más importante será el de la protección y promoción social, que, por sí solo, absorberá casi el 48% del total de gasto consolidado, casi 119.000 millones de euros. Son de destacar en este bloque:
 - Las prestaciones económicas (pensiones públicas y otras) que superan las tres cuartas partes del capítulo. Ambas con fuertes crecimientos respecto al año anterior, en el entorno del 7 y 8%, respectivamente, recordando, una vez más, una de las cuestiones pendientes que tiene el sistema laboral y asistencial español: la verdadera reforma del sistema de pensiones, hecho sobre el que volveremos al tratar la Seguridad Social.
 - Las medidas de ayuda al empleo, que absorben conjuntamente el 14% del presupuesto, aunque es la protección al desempleo la rúbrica más representativa. Su volumen viene determinado por una previsión de crecimiento del desempleo en 2005, así como por la implícita elevación de alguna de sus prestaciones.

- La dotación al fondo de reserva para las pensiones, que en 2005 alcanzaría los 5.351 millones de euros, que, curiosamente, se incluye en la rúbrica de «gestión y administración de la Seguridad Social», que, descontando ese importe, absorbería por sí sola, 2.625 millones de euros, que suponemos cubriría los gastos de personal y compras de bienes y servicios del sistema, que representan, según sus propios presupuestos, una cifra mayor: 3.555 millones de euros. La información facilitada no explica la causa de esta diferencia. En cualquier caso, resaltar que estaríamos hablando de un coste de gestión del orden del 4% del presupuesto de gastos del sistema.
 - El resto de partidas tienen menor relevancia: la atención a los servicios sociales, que mantienen la misma participación que el año anterior y la asignación a viviendas y edificaciones, que experimenta un crecimiento importante, el 32,5%, aunque sobre una base reducida, puesto que los 879 millones de euros asignados a esta política de gasto, no permitirán en 2005 modificar sustancialmente la problemática de la vivienda.
- El capítulo de Bienes públicos preferentes recoge las asignaciones a las rúbricas de sanidad, educación y cultura, que, en conjunto, mantienen la ponderación del ejercicio anterior, con un modesto crecimiento, que no llega al 4%, poniendo en evidencia el importante nivel de transferencia de competencias que el Estado ha realizado a favor de las Comunidades Autónomas, quedando una parte marginal para la atención desde aquél a estas actividades.
- Con todo ello, el denominado «gasto social», que el Ejecutivo presentaba como el gran logro en los Presupuestos Generales de 2005, quedaría con un crecimiento porcentual importante respecto a 2004, el 9,5%, pero su ponderación, en contra de la afirmación citada, se estabiliza en el entorno de la mitad del total de gasto, algo que ya se había conseguido en ejercicios anteriores.
- Las actuaciones económicas absorberán algo menos del 12% del conjunto del gasto y su crecimiento, del 5,7% en el año, revela la escasa importancia que se otorga a esta parte de la actividad financiera pública. Desde luego, no vendrá por esa vía la modernización de nuestro sistema productivo, sistema que precisa de importantes dotaciones, en inversiones y gastos, para elevar la productividad y mejorar la posición competitiva española. Pero veamos el destino de estos recursos:
- La financiación de las infraestructuras, a la que se destinan 11.317 millones de euros, con un crecimiento superior al 8%, que mantienen el 4,5% de participación en el gasto consolidado total.
 - Las ayudas al sector agricultura, pesca y alimentación, a las que se destinan más de 8.300 millones de euros, con un limitado crecimiento, del 1,9% y reduciendo su ponderación al 3,3%, dos décimas de punto menos que el año anterior.
 - La asignación a las actividades de I+D+i, próximas a los 5.000 millones de euros, también con un crecimiento elevado, 8,1%, pero que mantiene la ponderación estable en el 4,5%.

- Del resto de los recursos, 5.052 millones de euros, participan las actividades de industria y energía; turismo, comercio y Pymes, y subvenciones al transporte, que se reducen cerca del 13% como consecuencia de las menores transferencias a RENFE al asumir el Estado una parte de su endeudamiento y tener menor necesidad de pagos por intereses. Queda la duda de si la ayuda al transporte lejos de reducirse, como avanza el proyecto de Presupuestos sea realista, especialmente, por las implicaciones que se derivarán del incremento en los precios del crudo.
- Sin embargo, el capítulo denominado «Actuaciones de carácter general» absorberá casi el 32% de los recursos, con un crecimiento al nivel del producto interior bruto nominal, del 6,4%. En dicho capítulo se integran asignaciones de diverso orden, tales como:
- Las transferencias a otras Administraciones Públicas, casi 51.000 millones de euros, que crecen casi el 9% sobre la cifra de 2004. Suponen más del 20% de los recursos públicos, siendo muy probable que en la discusión parlamentaria tengan alguna modificación fruto de los acuerdos entre las diversas formaciones políticas.
 - El servicio de Deuda Pública, al que se destinarán 19.272 millones de euros, que absorben cerca del 8% de los recursos, si bien presenta un modesto crecimiento, en el entorno del 1,5%.
 - El resto está constituido las atenciones a los Servicios Generales del Estado, los de Alta Dirección (Cortes Generales, Tribunal Constitucional, etc.) y la gestión financiera y tributaria, con crecimientos diversos, alguno de los cuales, por su atipicidad —caso de las Cortes Generales, que, para dar ejemplo, se elevarán en casi el 17%— comentaremos posteriormente.
- Con la distribución que recoge el gráfico 1, no es posible confirmar el carácter del Presupuesto como generador de transformaciones de carácter estructural. Ni la escasa asignación a actuaciones de tipo económico, alguna de las cuales, por cierto, ni siquiera lo sería en sentido estricto; el exceso de participación del denominado «gasto social», que destina casi 19.000 millones de euros para promoción y ayuda al desempleo, polarizadas, en buena medida, a personas e instituciones formativas que difícilmente tendrían derecho a ello, especialmente, si valoramos el progresivo aumento de población inmigrante regularizada o no, integrada en el mercado de trabajo; sin haber puesto en marcha el proceso de racionalización del sistema de pensiones, que requerirá cada vez mayores recursos si no se adecua de forma ortodoxa la relación financiera entre aportaciones y prestaciones y se toman en consideración los aspectos demográficos y de evolución del mercado de trabajo; y, por último, si se mantiene la inercia de asignaciones a actividades meramente administrativas estaríamos ante unas cuentas públicas que escasamente contribuirán a las mejoras tantas veces anunciadas.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO CONSOLIDADO



Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto Presupuestos, pág. 58.

- En esta edición de los Presupuestos ni siquiera se anuncia una reflexión con detenimiento sobre los gastos e inversiones en materia de salud, educación, empleo y pensiones, esto es, lo que se conoce con el nombre de Estado del Bienestar. Y, de manera especial, en relación con las posibilidades de los Ingresos Públicos. Porque el incremento progresivo de sus requerimientos —y más, si se reducen las cotizaciones sociales— tendría que ser soportado por mayores aportaciones desde los impuestos generales, justo ahora que se anuncia y ratifica que no crecerán. ¿No debería trasladarse una parte de estos desembolsos a ser financiados parcialmente a través de precios públicos en vez de solamente con impuestos y cotizaciones sociales? Como decíamos, es importante y urgente, desde la consolidación presupuestaria, afrontar una de las cuestiones cruciales para el equilibrio de las cuentas públicas: los efectos que trasladan los movimientos migratorios y, en especial, el envejecimiento de la población, hecho que recordaba el Gobernador del Banco de España en su intervención en el Congreso de los Diputados (Gobernador, 2004b) y que debería impulsar a las fuerzas políticas a afrontarlo sin mayores demoras.
- Otro aspecto a considerar es la magnitud del gasto de personal en el ámbito estatal, que actúa, tradicionalmente, con una gran inercia y con escasas posibilidades reales de racionalización si no se aborda un estudio conjunto con la evolución que el mismo presenta en los entes territoriales. Para el Estado en sentido estricto, en 2005 ascenderá a 20.439 millones de euros, más de un 16% de su propio presupuesto, con un crecimiento próximo al 5%, y en el que casi dos terceras partes del mismo corresponde al coste de personal activo. Y no es esta toda la asignación. Si contemplamos el montante de la partida de gastos de personal en el contexto del presupuesto de gastos consolidados, con la estructura del cuadro 6, estaríamos hablando de una cifra superior: 25.343 millones de euros, con un crecimiento similar, del 4,7%. ¿No deberíamos tomar ejemplo de la estrategia laboral de las empresas competitivas, estrategia que contempla la realización sistemática de análisis racional de sus plantillas de personal para adecuarlas a las necesidades que se derivan de las prestaciones públicas en un mundo muy informatizado que requiere de instalaciones y

medios humanos más preparados y menos voluminosos que en situaciones anteriores? Ya el Instituto Madrileño de Integración (IMI) de la Comunidad de Madrid en una investigación sobre la racionalidad de las plantillas públicas concluía que «Las ineficiencias detectadas pueden tener su origen no en una mala gestión por parte del personal de los centros evaluados, sino en una dotación excesiva de las plantillas para acometer el trabajo que han de realizar» (Ayala, Pedraja y Salinas, 2003).

- Por otra parte, y relacionada con la asignación del gasto público, sería muy importante una reflexión sobre la eficacia del mismo. Aunque existen técnicas de contraste muy afinadas —una de las cuales, el Análisis Envoltante de Datos, conocido por sus siglas DEA, «una aproximación no paramétrica para estimar la eficacia relativa de una unidad de gasto en relación con una frontera de eficiencia obtenida a través de las mejores prácticas observadas en la realidad» que, como sostiene Valle (Valle, 2004a)— podrían ir introduciéndose, aún con algunas dificultades, en la evaluación de la eficiencia pública. N. Rueda (Rueda, 2003) presenta como una de las posibilidades para ello la elaboración de una función de producción agregada para la actividad empresarial, determinando el diferencial de coste entre el sector de Administraciones Públicas y el que generaría el sector privado con los mismos inputs. En su opinión, el exceso de costes de las Administraciones superaría el 25% en España, Italia, Grecia y Portugal, frente a USA, Suecia y Finlandia, que resultan ser los de mayores niveles de eficiencia. Si así fuere, ¿no sería motivo suficiente para valorar con rigor todos los presupuestos estatales de gastos? Es evidente que el Estado debe cubrir la demanda creciente de servicios públicos, pero sin incurrir en excesos de gasto, especialmente en un entorno, como el actual, de estabilidad presupuestaria.
- Para concluir, hemos de indicar que han sido unánimes las críticas a la expansión del gasto que se deducen del Proyecto de Presupuestos para 2005. Desde la opinión, a nuestro juicio fundada, de la existencia de compromisos políticos que pulsarán al alza el volumen de gasto, especialmente, el requerido por aquellas fuerzas que apoyan al Gobierno, con el peligro consiguiente de no alcanzar el objetivo de déficit cero, hasta aquellos análisis más profundos, que estiman que el crecimiento del gasto por encima del de la riqueza nacional no hará, en este momento, más productiva a la economía española, cualidad en la que desconfían los propios empresarios, que mantenían que estos Presupuestos no ayudarán ni siquiera al reforzamiento de la actividad económica de las empresas (Gil, 2004), y que volvía a recordarnos el Gobernador del Banco de España al sostener que «sobre la política presupuestaria recae la tarea de tratar de encauzar la demanda y el gasto de manera coherente con la contención de riesgos que han empezado a emerger y para ello resulta imprescindible que se profundice en la senda de consolidación presupuestaria de los últimos años»; así como que «no se corrige suficientemente la mencionada orientación moderadamente expansiva de la política fiscal», recomendando una ejecución especialmente rigurosa de los presupuestos de todas las Administraciones evitando el desbordamiento de las cifras programadas (Gobernador, 2004c).

7. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La normativa tributaria española establece tres tipos de Comunidades Autónomas con relación a su situación fiscal: las de régimen común; las de régimen foral (País Vasco y Navarra), que se financian por el sistema de concierto económico y, finalmente, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que se integran en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, aunque no tienen tributos cedidos.

Independientemente de ello, todas disponen de un mecanismo, los Fondos de Compensación Interterritorial, cuya misión es la aplicar el principio de solidaridad para corregir desequilibrios económicos entre todas ellas.

En cuanto a las primeras, las Comunidades de régimen común, financian sus competencias básicas (de tipo general, sanidad y servicios sociales) mediante la cesión de una serie de tributos cedidos por el Estado: la parte autonómica de la tarifa del IRPF, el 33% del total del impuesto y varios porcentajes de otros tributos: IVA, Impuestos Especiales, etc que no tienen reflejo presupuestario por no estar integrados en el conjunto de ingresos del Estado. Las aportaciones anteriores se completan con el denominado «Fondo de Suficiencia», que cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad y los recursos tributarios que se le atribuyeron en el año 1999, origen del actual sistema de financiación, pudiendo ser, según las situaciones, positivo o negativo. Para 2005, las Comunidades con derecho a tal Fondo, todas, excepto Baleares y Madrid, percibirán 26.942 millones de euros.

Por su parte, las Comunidades de régimen foral se financian singularmente. El País Vasco por el denominado Concierto Económico, que para el año 2005, resultará de una dotación en el Presupuesto de Ingresos del Estado de 1.286 millones de euros, importe del «cupo vasco» y 47 millones de euros adicionales por compensaciones financieras. Por su parte, el Estado dotará a esta Comunidad la cantidad de 118 millones de euros en concepto de compensaciones financieras.

Navarra, por su parte, tiene un Convenio Económico que se resume en una aportación de esta al Estado de 545 millones de euros en 2005.

Ceuta y Melilla, consideradas a efectos tributarios como Comunidades de régimen común, participan del primero de los sistemas mencionados, aparte la aportación que a través del Fondo de Suficiencia percibirán conjuntamente en 2005, del orden de 22 millones de euros.

Por otra parte, la financiación se completa con los denominados «Fondos de Compensación Interterritorial» con dos componentes principales: uno, destinado exclusivamente a financiar gastos de inversión, y, otro, que puede destinarse a gastos de funcionamiento asociados a proyectos de inversión financiados con estos Fondos. La finalidad última de ellos es la corrección de desequilibrios interterritoriales haciendo efectivo el principio de solidaridad, para lo cual se determinan, anualmente, aquellas regiones beneficiarias de los mismos. En 2005 recibirán los Fondos diez Comunidades (Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla-León, Ceuta y Melilla) por un importe total de 1.062 millones de euros, del orden del 5% más que en 2004. Su importe es función de diversos indicadores, entre los cuales destacan su población, saldo migratorio, desempleo, superficie y dispersión de la población, aunque con un criterio correctivo posterior basado en la aplicación de la inversa de la renta por habitante de cada territorio y su posible insularidad (Presupuestos, 2005d).

Tras estas explicaciones genéricas, y para hacernos una idea del volumen previsto de su actividad financiera, podemos avanzar que los presupuestos generales correspondientes a las Comunidades Autónomas superarán en 2005 los 100.000 millones de euros, con una fuerte elevación sobre el ejercicio anterior, en la mayor parte de los casos, con cifras de dos dígitos, como a continuación veremos. Hemos de destacar que en los últimos veintidós años han pasado de representar el 14,5% del gasto público al 47% que se espera registre en 2005. Y aún más, si se excluyera tanto la Seguridad Social como la Deuda Pública, la distribución del gasto entre Administraciones sería del 70% para las Territoriales (53% Comunidades Autónomas y 17% Ayuntamientos) y el 30% lo absorbería el Estado en sentido estricto. De aquí la importancia de la coordinación estrecha que en materia de gestión presupuestaria sea exigible a todas ellas, en un entorno de colaboración, transparencia y mutua confianza, minorando, de paso, problemas de competencia cuando no de obstrucción de las normas emanadas desde la Administración Central. Este es el propósito que anima un proyecto normativo de la Secretaría de Estado de Hacienda para los próximos años (Fernández Ordóñez, 2004).

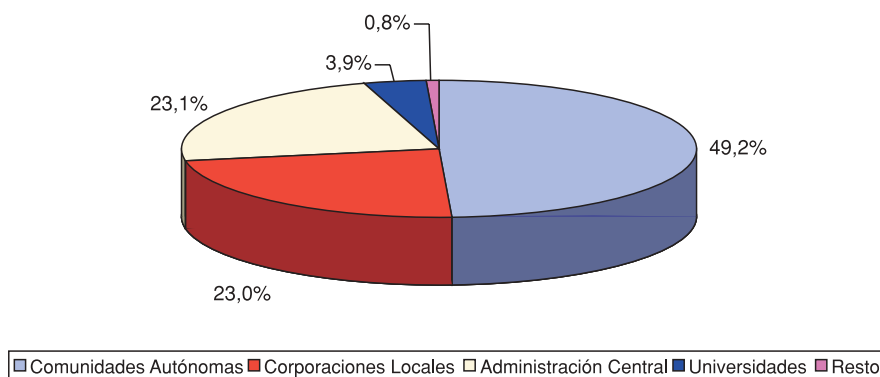
Pero trascendiendo a los necesarios aspectos a considerar en la gestión interna, es evidente que el modelo administrativo y territorial español ha experimentado profundos cambios desde la aprobación de la Constitución en 1978. Y son unánimes las críticas que se formulan a su funcionamiento, al menos, desde el punto de vista de la gestión económica y de los recursos humanos asignados a la realización de las actividades, tanto propias como transferidas desde el Estado. Por ello, es importante analizar críticamente alguno de sus principales componentes:

- La existencia de las Comunidades Autónomas ha devenido en una elevación inmoderada del gasto público. Buena prueba de ello la tenemos en los últimos Presupuestos cerrados en 2003. De las 17 Comunidades, 12 presentaron números rojos en el ejercicio, aunque habían previsto presupuestos equilibrados y estaban sometidas a la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Todo un ejemplo de la denominada «corresponsabilidad fiscal». Se esperaba que el acercamiento de la Administración al ciudadano contribuyera a racionalizar sus costes, olvidando que la dilución de la gestión tributaria traería, además, otras consecuencias como la pérdida de información y control del gasto público.
- Pero es que, desde el punto de vista económico, muchas Comunidades han contribuido a incrementar la rigidez en alguno de nuestros mercados. Y, de acuerdo con los estudios realizados por el Circulo de Empresarios (Círculo, 2004a) tenemos varios ejemplos de ello: de una parte, una regulación más estricta en materia de comercio interior, al margen de los deseos de los consumidores; una actuación incoherente en el proceso de liberalización del suelo, competencia básica de las Comunidades, que han dado lugar a la aparición de empresas afines que actúan como urbanizadoras, dificultando la competencia con iniciativas del sector privado en esta materia; a generar un entorno de burocracia innecesaria, pues donde hasta entonces existía una regulación única estatal se ha pasado a encontrar hasta 17 Reglamentaciones para cada una de las Autonomías que coexisten con la antigua del Estado, generalmente, de carácter residual. El «hecho diferencial» de algunas de ellas no viene más que a debilitar el principio de unidad de mercado, trasladando, de paso, efectos nocivos a los actores económicos. La inseguridad jurídica y los conflictos entre Administraciones con su apelación continua a Tribunales de Justicia de rango superior, incluido el Tribunal Constitucional, no ha hecho más que

generar irracionalidad y desconfianza, cuando no, perjuicios económicos importantes, sobre todo, en las Comunidades «más reivindicativas», que, por otra parte, se han erigido con exceso de «centralismo» respecto a las Administraciones Provinciales y Locales a ellas adscritas.

- Y para ello, veremos varios ejemplos. En primer lugar, la distribución de los empleados públicos en España. Con datos del Ministerio de Administraciones Públicas correspondientes a enero de 2004, España contaba con 2.352.080 funcionarios, de los cuales, más del 72% estaba en organismos territoriales, de acuerdo a la distribución que recoge el Gráfico 2.

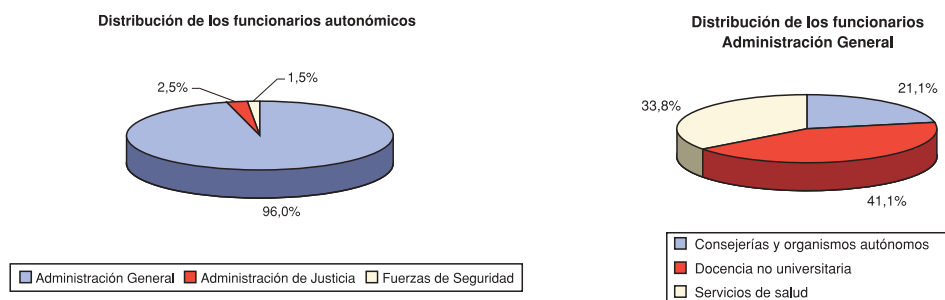
GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, enero de 2004 (recogido en Nuevo Trabajo, Madrid, 17 de octubre de 2004).

- Un estudio más detallado de la desagregación de esta fuerza de trabajo nos conduce a comprobar cómo el 96% de los mismos realiza sus tareas en las Consejerías y Organismos Autónomos de las Comunidades; la docencia no universitaria y los servicios de salud. El resto, un 4%, se reparte entre la Administración de Justicia y las Fuerzas de Seguridad, de acuerdo al Gráfico 3.

GRÁFICO 3. DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, enero de 2004. Recogido en Nuevo Trabajo. Madrid, 17 de octubre de 2004.

- Y si importante es conocer en qué áreas desempeñan su actividad los funcionarios autonómicos, no menos importante es conocer su evolución desde 1987, que se recoge en el cuadro 8, que expresa una gran asimetría entre la pérdida de recursos humanos en los servicios centrales, inferior al 20% del total en el año base, frente a ese crecimiento de tres dígitos en las Autonomías. Unidos los datos de éstas con los de las Corporaciones Locales, suman el 64% de los efectivos totales y casi el 95% del total de servidores públicos en 1987. Datos que expresan por sí solos tanto que el crecimiento del número de funcionarios ha sido muy superior a las competencias transferidas, así como que la reducción en los servicios centrales ha sido escasamente significativa. Hecho que avala nuestra anterior manifestación en el sentido de la necesidad urgente de estimar el óptimo de plantilla pública, una de las partidas de mayor rigidez en el presupuesto de gastos de todas las Administraciones.

CUADRO 8. EVOLUCIÓN FUNCIONARIOS PÚBLICOS 1987-2004

<i>Administraciones</i>	<i>1987</i>	<i>2004</i>	<i>Evolución %</i>
Central	601.400	486.500	-19,1
Seguridad Social	234.100	296.200	26,5
Empresas Públicas	357.700	203.800	-43,0
Comunidades Autónomas	363.900	1.213.100	223,4
Corporaciones Locales	308.400	555.600	80,2
TOTAL	1.865.500	2.755.200	47,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento del Círculo de Empresarios, con datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (Círculo, 2004-b).

- Si profundizamos en esta estructura del empleo público por Comunidades Autónomas podría ofrecerse un dato adicional. Y es su importancia relativa con relación al total de ocupados, que recogemos en el cuadro 9. Dejando aparte los casos de las dos Ciudades Autónomas, con unas características especiales por su situación geopolítica, se revela un exceso de peso de Extremadura y Andalucía, en las que uno de cada cinco trabajadores lo hace para el sector público, frente a las de Valencia y Cataluña, con porcentajes menos significativos. ¿Cuáles pueden ser las causas de referida asimetría? Aparte de las repercusiones que el sistema especial de protección al desempleo genera en Extremadura y Andalucía, es evidente que esta participación representa una particular extrapolación a otras Comunidades en las que el sector privado no genera empleo en los términos en que lo hacen las de mayor nivel de desarrollo.

CUADRO 9. EMPLEO PÚBLICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidad</i>	<i>Empleo público/Total empleo</i>
CEUTA Y MELILLA	47,8
EXTREMADURA	24,0
ANDALUCÍA	20,0
CANARIAS	19,0
CASTILLA Y LEÓN	19,0
CASTILLA LA MANCHA	18,0
...	
VALENCIA	12,6
CATALUÑA	11,2

Fuente: Datos en porcentaje. Elaboración propia (Congreso, 2004).

- Una de las causas de la subida de empleo público autonómico, aparte la asunción de nuevos y variados servicios, está en las transferencias de los sistemas de salud y educación. Un análisis detallado de sus costes indican que las variaciones que se han producido en los últimos ejercicios han sido muy superiores a los recursos que se habían transferido, bien porque las Administraciones autonómicas habían mejorado las prestaciones que se facilitaban cuando estaban asignadas al Estado; por un aumento del número de beneficiarios, influido considerablemente por la participación del número de inmigrantes; o, sencillamente, porque el ejercicio de la potestad autonómica en materia de salud y educación se interpretaba como una facultad de los gestores para establecer «retribuciones diferenciales» en el ámbito de su demarcación, originando unos costes adicionales que se apresuraban a solicitar, por vía extraordinaria, a la Hacienda estatal. Tal política, que suponemos finalice cuando se liquiden estas «reivindicaciones», exigirá, a no mucho tiempo, que tal exceso de gasto sea financiado por aquellos que en el uso de su autonomía se desvían de los criterios generales. Algunas fórmulas, tales como los recargos fiscales, autorizados ya en alguna Comunidad Autónoma; el «copago» por la recepción de prestaciones sanitarias o educativas, al menos, en los niveles superiores; la práctica de una política uniforme en cuanto al reconocimiento de prestaciones por incapacidad laboral, que se han multiplicado desproporcionadamente desde que se realizaron las transferencias, etc. obligarán, al final, a trasladar nuevas cargas tributarias a los ciudadanos, única forma de financiar racionalmente estas prácticas de uso generalizado.
- Pero vayamos a cuestiones de mayor calado, como, por ejemplo, la distribución regional de la renta. Existe una gran variedad de situaciones, que viene de lejos, aunque es evidente se están produciendo algunas alteraciones sustanciales en los últimos veinticinco años. Si consideramos la Unión Europea de 25, el conjunto de España tiene una renta media per-cápita del 95%, pero al analizar la realidad en cada una de las Comunidades encontramos la situación que refleja el cuadro 10.

CUADRO 10. CONVERGENCIA COMUNITARIA CON UE-25. Base 100

<i>Comunidad</i>	<i>Índice convergencia</i>
MADRID	128
NAVARRA	121
PAÍS VASCO	119
BALEARES	115
CATALUÑA	113
RIOJA	108
ARAGÓN	103
CANTABRIA	93
VALENCIA	91
CANARIAS/CASTILLA Y LEÓN	89
MURCIA	83
ASTURIAS	81
CEUTA Y MELILLA	80
CASTILLA-LA MANCHA	77
GALICIA	76
ANDALUCÍA	72
EXTREMADURA	62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (Eurostat, 2004).

Esa realidad muestra que tan sólo siete Comunidades superan la media comunitaria y española. Pero, al tiempo, las diez restantes y las dos Ciudades Autónomas están claramente por debajo. Cuatro de ellas, a mayor abundamiento, ni siquiera alcanzan las tres cuartas partes del producto bruto per cápita comunitario, situación que sería más singular si hubiéramos hecho la comparación con la Unión Europea de los 15. Todo ello refleja la desigual situación económica de las regiones españolas, algo que el sistema fiscal debería ir corrigiendo en pro de un mayor acercamiento en la distribución del producto social.

- Una cuestión a analizar en este sentido sería la de las Balanzas Fiscales Regionales, que revelaría, por aproximación, la solidaridad entre las distintas Comunidades. Un estudio de J. y P. Alcaide (Alcaide, 2004) nos muestra su situación concreta a finales de 2003, diferenciando las que son aportadoras de las que reciben fondos, tal como aparece en el cuadro 11, que demuestra cómo todas las Comunidades que tienen una renta personal por encima de la media española, con la excepción de Aragón y Cantabria, son aportadoras de fondos en el sentido expresado por las balanzas fiscales. Las Comunidades más ricas son las que presentan saldos fiscales más negativos (Madrid, Cataluña, Baleares y Navarra, con 1.403, 624, 545 y 60 euros per cápita, respectivamente) frente a las que lo muestran más positivos (Extremadura, Asturias, Galicia y Ceuta-Melilla, con 1.799, 1.776, 1.388 y 871 euros, respectivamente). Destacando el hecho, que resalta Alcaide, que dos de ellas, País Vasco y Navarra, presentan una situación de privilegio contraria a la tantas veces aludida «solidaridad inter-regional». Afirmación que confirma C. Monasterio, al sostener que existe una estrecha relación entre los niveles de renta personal con el déficit fiscal, de modo que las Comunidades más ricas son las que tienen mayores saldos negativos, aunque esto no se cumple en las que tienen un régimen económico especial —casos del País Vasco, Navarra y Canarias—

que aportan menos de lo que les correspondería por nivel de renta (Monasterio, 2004). Y con mayor intensidad en el caso del País Vasco, cuyos responsables reproducen continuamente su actitud con las retenciones sobre el pago del «cupo», montante con el que colaboran al sostenimiento de las cargas públicas de la nación.

CUADRO 11. COMUNIDADES QUE APORTAN Y RECIBEN FONDOS

<i>Aportadoras</i>		<i>Receptoras</i>	
MADRID	14.287	ANDALUCÍA	9.809
CATALUÑA	14.204	CASTILLA Y LEÓN	4.864
BALEARES	3.154	GALICIA	4.102
PAÍS VASCO	1.716	CANARIAS	3.587
VALENCIA	1.593	ASTURIAS	2.697
RIOJA	45	CASTILLA-LA MANCHA	2.599
NAVARRA	27	EXTREMADURA	2.491
		MURCIA	995
		CANTABRIA	679
		ARAGÓN	36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Balanzas Fiscales Regionales. Alcaide, J. y otros. Datos en millones de € (Alcaide, 2004).

- Una de las demostraciones de la necesaria solidaridad está en la distribución de las inversiones públicas por Comunidades. Los Presupuestos de 2005 han previsto una dotación total de 17.480 millones de euros para este concepto, en el que un 71% será destinado a aquéllas, si bien, tres de ellas entre las aportadoras de fondos (Cataluña, Madrid y Valencia, recibirán el 15,5; 13,7 y 8,5% de estos, respectivamente), mientras que las receptoras (Andalucía, Castilla-León y Galicia, lo harán en el 17,4; 8,7 y 7,2%, respectivamente), si bien con una fuerte contracción en el caso de la Comunidad de Madrid, que recibiría menos del 26% que el ejercicio anterior. Cataluña, prácticamente quedaría igual, y a Valencia se destinaría algo más del 7% que en 2003. Aunque ha de resaltarse el caso de Cataluña, cuya aspiración sobre las inversiones públicas era recibir el 19% del total, porcentaje que se corresponde aproximadamente con su participación en la renta nacional, y no el 15,5% antes citado. Argumento discutible desde el punto de vista del papel moderador y de equilibrio que debe jugar siempre la Administración Central del Estado frente al conjunto de las Comunidades Autónomas.
- Para concluir el análisis de la financiación autonómica, comentaremos brevemente el caso de una de las más representativas, la de Madrid, paradigma de lo que se viene resaltando en páginas anteriores. El Presupuesto aprobado para 2005 refleja de manera singular una pauta de comportamiento extensible a la generalidad de ellas, del que destacamos los hechos más relevantes: el montante aprobado es de 15.099 millones de euros, que representa el 18% del PIB previsto para 2005, ligeramente superior a la participación que el PIB comunitario tiene en el total nacional, 17,41%; los ingresos previstos tendrán un

crecimiento inferior al de los gastos, 9,04 frente a 11,3%, y esto, en términos de presupuestos iniciales, siempre inferiores a los que resulten finalmente liquidados; el 36,1% de sus gastos se dedican a retribuciones de personal, que se elevan más de un 8% respecto al año anterior; y con una importante dotación a la financiación de su deuda, deuda que tiene un montante por encima de los 6.250 millones de euros, una de las más altas de todas las Comunidades Autónomas; y con dos partidas de gasto de gran relevancia: la financiación de la salud y la educación, que absorben casi dos terceras partes del presupuesto. A esta última, por sí sola, se le destina más del 26% del presupuesto de gastos, que crecerá casi el 8% respecto a 2003, y representa un 2,73% del PIB regional, todavía por debajo del que la UNESCO viene recomendando para los países que destinan menos del 4,5% de su riqueza a financiar la educación.

- Ahora que se anuncia la reforma de los Estatutos de las Comunidades sería la ocasión adecuada para reflexionar sobre aspectos sustanciales de los mismos, especialmente de aquellos que tienen una incidencia económica. Si bien debe asegurarse la igualdad efectiva de derechos y obligaciones de los ciudadanos cualquiera que fuere el lugar de su residencia, ha de reforzarse el principio de solidaridad inter-regional y el respeto estricto al principio de unidad de mercado, definiendo, de paso, con total claridad las misiones y responsabilidades de todos los poderes públicos: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, fomentando la creación de poderes intermedios que moderen y arbitren con agilidad los posibles conflictos, moderación que servirá para evitar que se trasladen efectos nocivos a las cuentas públicas o que estas se estructuren atendiendo no a la corresponsabilidad fiscal sino a la beligerancia de los actores políticos del momento.

8. EL EQUILIBRIO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

El equilibrio en las cuentas públicas es un imperativo que nos viene siendo requerido tanto por la racionalidad económica como desde la Comunidad Europea, y tuvo su demostración más evidente en el momento del acceso a la Unión Monetaria, con la limitación del déficit corriente, en el 3% del PIB, y en el 60% del PIB, como tope en el endeudamiento acumulado. Desde 1995, España viene reduciendo progresivamente los porcentajes de ambos indicadores aunque no con la intensidad que hubiere sido deseable, como demostraremos seguidamente.

En cumplimiento de la ley de Estabilidad Presupuestaria, las autoridades fijaron para el año 2004 un techo máximo de gasto estatal del 2,3% por encima del previsto en 2003, elevándolo hasta el 4,3% para el conjunto del sector público. Estaba previsto un déficit de 3.482 millones de euros (0,44% del PIB) para la Administración Central. Pero las nuevas autoridades económicas, a los dos meses de su acceso al poder, consideraron conveniente realizar una serie de ajustes (Presupuestos, 2005e) que, en su opinión, ofrecieran una visión realista del verdadero desequilibrio, ajustes que, en síntesis, fueron los siguientes:

- Derivados de la diferencia entre la contabilidad presupuestaria y la nacional, en los términos requeridos por la metodología SEC-95, con la agregación de un déficit adicional de 2.770 millones de euros.

- Por la liquidación del sistema de financiación establecido para 1997-2001, que afectaba a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que representaba 2.532 millones de euros.
- Por el cambio de criterio relativo al endeudamiento de Renfe, que debía iniciar el ejercicio de 2005 en situación de equilibrio financiero, con trasvase al Estado del endeudamiento derivado de la adquisición anterior de equipamiento e infraestructuras, hecho que originaba débitos por 5.460 millones de euros.
- La asunción de la garantía de un Aval concedido a Argentina, que obligará al Estado a realizar un pago equivalente a 317 millones de euros.
- El cumplimiento del compromiso de asumir la deuda de Radio Televisión Española, por importe equivalente a 633 millones de euros.
- Y, finalmente, la desviación positiva prevista en la liquidación de los Presupuestos de 2004, equivalentes a 870 millones de euros.
- Con todo ello, el nuevo déficit previsto ascendería a 14.324 millones de euros (1,81% del PIB), que sería imputable al Estado y al resto de organismos de la Administración Central en el 1,73 y 0,08% del PIB, respectivamente.

Aunque es discutible la racionalidad del ajuste en alguna de estas partidas explícitas, concretamente, la asunción del déficit de Radio Televisión Española y la ejecución del aval a Argentina, así como otras implícitas, como la subida de pensiones realizada a mediados de 2004, por un importe aproximado de 1.000 millones de euros —que no camina en la dirección adecuada que requiere el sistema público de pensiones, como veremos en el capítulo siguiente—, tales cifras podrían haberse imputado con holgura contra el Fondo de Contingencia previsto en los Presupuestos de 2004, para el que existía un techo de 2.400 millones de euros. Por otra parte, tanto la asunción de la deuda con Andalucía como la de Renfe, especialmente, la primera, como aconseja cualquier práctica contable, podrían haberse diferido en el tiempo, con lo que no habría sido preciso aflorar tan importante volumen de déficit. No obstante, el hecho podría tener una interpretación positiva si, a partir de 2005, se aplica un criterio similar, respetando, de forma escrupulosa, tanto el compromiso de estabilidad como el meramente formal de expresarlo en términos de Contabilidad Nacional.

La estabilidad, en los términos entendidos por los gestores presupuestarios, se resume en presentar para el ejercicio 2005 un techo de gastos para el Estado de 124.526 millones de euros, con una subida del 6,2%, una décima de punto menos que la del PIB nominal previsto en el ejercicio. Con tal techo de gasto estatal, se completa la previsión de equilibrio para el conjunto de las Administraciones en el período 2005-2007, previsión que recoge el cuadro 12, que permite realizar algunos comentarios:

CUADRO 12. PREVISIÓN DE EQUILIBRIO 2005-2007

<i>Administraciones</i>	2005	2006	2007
ESTADO	-0,5	-0,4	-0,3
SEGURIDAD SOCIAL	0,7	0,7	0,7
ADMINISTRACIONES CENTRALES	0,2	0,3	0,4
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	-0,1	-0,1	0,0
COPORACIONES LOCALES	0,0	0,0	0,0
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	0,1	0,2	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Estabilidad, recogido en el Proyecto de Presupuestos, pág. 23. Datos en % del PIB de cada año.

- Aunque desde 1995, la evolución del déficit público viene presentando una evolución decreciente (del 6,6% del PIB de 1995 al 0% en 2002), se quiebra en 2003 y 2004, con porcentajes del 0,3 y 0,4% del PIB, respectivamente, este último corregido hasta el 1,81% por los ajustes comentados.
- En 2005 el Estado tendría un déficit del 0,5% del PIB bajo las hipótesis de comportamiento que se han previsto tanto para las magnitudes macroeconómicas como para los ingresos y gastos de sus Presupuestos. Si la negociación de éstos en el Parlamento está sujeta a un cúmulo de negociaciones de las que se derivarán, como mantiene el titular de Economía, «algunas desviaciones negativas»; si las expectativas de crecimiento económico son ligeramente inferiores a las que han servido de base para confeccionarlos, hecho que trasladaría un menor incremento que el previsto para la evolución de los ingresos y, al tiempo, mayores incrementos para los gastos; si, como es habitual, aparecen diferencias significativas entre los presupuestos iniciales y los definitivamente liquidados; si se considera estable el superávit de Seguridad Social para el conjunto del trienio, algo incompatible con las amenazas que pesan sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y las reivindicaciones de los empresarios, tendentes a una ligera reducción de las cotizaciones empresariales; y, de manera especial, se mantiene el cuasi-equilibrio que se preconiza para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que ni están, ni será previsible que presenten déficit cero en el período considerado, todo ello hace pensar que estamos ante una proyección en exceso optimista que no tiene fundamento alguno en virtud de los comentarios que hemos realizado en capítulos anteriores, y, de manera singular, cuando no se ha liquidado el ejercicio de 2004, que, con total seguridad, arrojará diferencias con las previsiones aludidas al ajuste realizado en dicho año.
- Si para 2005 aparecen dudas razonables sobre el equilibrio previsto, ¿qué podríamos decir respecto a los años 2006 y 2007, para los que no aparece en la documentación remitida por el Gobierno al Congreso de los Diputados ningún hecho ni dato relevante que permita asumir con coherencia estas proyecciones? Sería algo similar a los anuncios que realizan los gestores financieros de las compañías privadas cuando proyectan sus resultados, asumiendo

los más negativos para los primeros ejercicios y augurando para los últimos, las mayores bondades, afirmaciones, que, desafortunadamente, casi nunca se cumplen.

- Pero no debe olvidarse que existen endeudamientos que pueden agravar el desequilibrio citado. En primer lugar, la Deuda Acumulada de Radio Televisión Española (RTVE), que en 2005 alcanzaría los 7.200 millones de euros, que, independientemente de su integración o no en el montante de Deuda Pública, generará unas cargas financieras considerables. Por otra parte, el organismo Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA), ya en 2004 acumulaba un endeudamiento de 5.000 millones de euros, cuya situación financiera debe ser aclarada en el sentido de si es calificable como Deuda Privada —al poder facturar sus servicios a compañías aéreas y computar como tasas la mitad de su importe— o como Pública. Endeudamientos, ambos, que, independientemente de la obligada racionalización a que habrían de someterse cara al futuro, deberían aclarar su correcta contabilización entre los gestores presupuestarios y los representantes de instituciones cualificadas en la materia, como Eurostat, Instituto Nacional de Estadística y Banco de España. Aclaración que no vendría mal se complementará, como es habitual en el sector privado cuando se inicia la incorporación de un accionista cualificado, con una especie de auditoria externa, como las que realiza el Fondo Monetario Internacional bajo la forma ROSC (Report on the observation of standards on fiscal transparency), que permitiría evaluar por agente independiente la actividad financiera pública.
- En todo caso, y aunque la situación del déficit español con relación a la Unión Europea no es de las más graves, la previsible ligera expansión de éste en los próximos años debiera ser preservada por las autoridades económicas. La exigencia ineludible de mantener el equilibrio en las cuentas públicas, en especial en los países con mayor peso específico —Francia, Alemania e Italia— neutralizaría impactos nocivos sobre la Política Monetaria, impactos que repercutirían sobre todos los países, incluso algunos que cumplen rigurosamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Pérez López, 2004).

Si contemplamos ahora la Deuda Pública Acumulada, el comportamiento en los últimos años muestra una favorable evolución, especialmente, desde 1996, habiendo pasado del 68,2% hasta el 50,8% del PIB en 2003, fruto de la convergencia de diversos factores: la política de austeridad en el gasto, con la consiguiente reducción progresiva del déficit corriente, déficit sin el que hubiera sido muy difícil nuestra integración en la Unión Monetaria; la política fiscal aplicada; la gestión financiera del endeudamiento y, naturalmente, la ayuda recibida de las sucesivas reducciones en los tipos de interés en los mercados financieros. El detalle del endeudamiento aparece en el cuadro 13, del que pueden extraerse algunos comentarios.

CUADRO 13. EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA ACUMULADA, 1996-2003

<i>Organismo</i>	<i>1996</i>		<i>2003</i>	
	<i>% PIB</i>	<i>% Total</i>	<i>% PIB</i>	<i>% Total</i>
CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	57,8	84,6	41,9	82,3
ENTES TERRITORIALES	10,4	15,4	8,9	17,7
TOTAL	68,2	100	50,8	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (Banco de España, 2004b).

- El endeudamiento acumulado, en términos de PIB, se ha reducido en los dos niveles de Administración, tanto la Central y Seguridad Social como los Entes Territoriales, aunque con mayor fortaleza en las primeras.
- Sin embargo, el peso de la deuda ha umentado ligeramente en los Entes Territoriales, pasando del 15,4 al 17,7 % del total de la misma. En términos cuantitativos, al término de 2003, las Comunidades Autónomas presentaban un endeudamiento acumulado de 43.467 millones de euros, más de ocho veces superior al que contabilizaban trece años antes, destacando la situación de alguna de las más representativas en el cuadro 14, que permite deducir lo siguiente:

CUADRO 14. ENDEUDAMIENTO ACUMULADO COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidad</i>	<i>Importe</i>	<i>% Total</i>	<i>1995/2003 (%)</i>
CATALUÑA	9.666	22,2	46,6
VALENCIA	7.692	17,7	189,6
ANDALUCÍA	7.339	16,9	62,2
MADRID	6.191	14,2	121,8
GALICIA	3.157	7,3	51,2
ASTURIAS	865	2,0	110,5
BALEARES	605	1,4	110,5
RESTO	7.952	18,3	20,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Círculo de Empresarios. Importes en millones de € (Círculo, 2004c).

- Más de tres cuartas partes del endeudamiento total lo absorben las cinco primeras Comunidades (Cataluña, Valencia, Andalucía, Madrid y Galicia), todas ellas con fuertes crecimientos en el período, en especial, Valencia y Madrid. Las dos últimas, con Cataluña, eran, según el criterio de las Balanzas Fiscales que observábamos en el cuadro 11, aportadoras de recursos, y Galicia con Andalucía, receptoras.
- Asturias y Baleares presentan niveles de endeudamiento absoluto más moderados, aunque con importante crecimiento. Para el resto de ellas, quedaría algo más del 18% del volumen total, con un moderado incremento.

- Y para el conjunto de Comunidades podíamos obtener algunas conclusiones: el exceso de protagonismo de gasto, en términos de volumen y crecimiento, motivado por actividades dudosamente representativas de sus verdaderas competencias: creación y mantenimiento de Parques Temáticos; Televisiones Autonómicas; proyectos de dudosa rentabilidad y realización de actividades que en puridad no les corresponden; el importante volumen de gasto en retribuciones al personal, ya anticipado en el capítulo anterior, con un crecimiento vegetativo importante en actividades que, en muchos casos, tiene su justificación en el aumento de burocracia innecesaria, que genera, entre otros efectos, conflictos de competencia que se plantean frente a otras Administraciones y, finalmente, por la relajación de los criterios de control de ingresos y gastos, tanto el que debe ejercerse desde órganos estatales y constitucionales como el de los órganos propios que han creado para esta finalidad.
- Si de los Entes Territoriales separamos las Comunidades Autónomas, podemos comprobar cómo éstas absorben el 5,8% del PIB al término de 2003, una reducción de casi un punto respecto a la situación que tenían en 1996, en buena medida debido al ejercicio de una moderada corresponsabilidad fiscal; a un mayor nivel de cesión de tributos desde el Estado; en algún caso, por su mayor capacidad normativa en materia impositiva. La mayoría de ellas obtiene algo más del 50% de los ingresos de forma autónoma, siendo deseable la asunción de un porcentaje mayor, porcentaje que debe relacionarse con las competencias naturales que han asumido, competencias que deberían financiarse progresivamente con recursos obtenidos en su propio ámbito.
- Comparando el endeudamiento autonómico con el PIB regional, se observan, igualmente, algunas divergencias. Las Comunidades de Valencia, Galicia, Andalucía y Cataluña, las que tienen mayor volumen de deuda son, igualmente, las de mayor endeudamiento, el 10,6; 8,0; 7,3 y 7,1%, respectivamente, de su PIB. El caso de la deuda de Cataluña fue calificado por la Agencia FITCH con el nivel de «negativo» frente al de «estable» que venía manteniendo, basando su decisión en la mayor exposición de su sector público a las vicisitudes de los mercados financieros, así como al deterioro de los indicadores catalanes de protección de aquélla. Hemos de hacer constar, en todo caso, que su Ejecutivo se ha comprometido a resolver esta situación antes de 2007, final de su legislatura, algo problemático si no se incrementa su nivel previsto de ingresos y se contienen los de gastos.
- Por el contrario, Castilla-La Mancha, Cantabria y Baleares sitúan su endeudamiento en el entorno del 3,2% del PIB. Baleares, una de las tres con menor endeudamiento con respecto a su riqueza regional, figuraba entre las aportadoras de recursos fiscales en el cuadro 11. El País Vasco, por su parte, presenta un endeudamiento más reducido —el 2,3%—, aunque tal porcentaje no es comparable a otras Comunidades por el régimen fiscal especial que mantiene y la diferente desagregación de su presupuesto entre Comunidad y Diputaciones Forales, estas últimas integradas contablemente como Corporaciones Locales.

Al endeudamiento del conjunto del Estado y los Entes Territoriales debería añadirse el correspondiente al sector empresarial público, que no se integra en el conjunto

de las Administraciones Públicas de la Contabilidad Nacional, sino en el denominado «sociedades no financieras», pero que tiene su importancia cuantitativa. A 31 de diciembre de 2003 ascendía al 3,2% del PIB, y se distribuía entre las pertenecientes a la Administración Central, Autonomías y Corporaciones Locales en porcentajes del 1,6; 1,3 y 0,3%, respectivamente del PIB nacional, si bien con una ligera reducción desde el 4,9% de 1995.

Por lo anteriormente expuesto, puede concluirse que tanto el déficit corriente como el endeudamiento acumulado de España, a nivel global, ha evolucionado de una forma favorable en el período que se ha considerado (Duisenberg, 2004). Aunque no debería descuidarse la atención a aquellos capítulos de gasto u organizaciones que hemos destacado en nuestro análisis, única forma de evitar que repercutan sus efectos no sólo sobre el conjunto del país, sino sobre la totalidad de la Unión Europea, y, de manera especial, con un comportamiento de todos los poderes públicos y fuerzas sociales en el sentido de afianzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyo cumplimiento estricto y tratamiento uniforme a todos los países, nos alejará de las tensiones monetarias sufridas en los primeros años de la pasada década que, de no haberse corregido, no habrían permitido nuestra temprana incorporación a la Unión Monetaria.