

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2005

8 de noviembre de 2004



**CE
EM**
Centro de Estudios
Economía de Madrid

1.- Introducción

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado es el proyecto de ley económico más importante del año. En él se refleja la propuesta económica del Gobierno y, por tanto, se señalan sus prioridades en política económica, que deberá estar acorde con el programa electoral del Partido en el Gobierno. Este aspecto es importante puesto que este proyecto de ley recoge los primeros presupuestos del Gobierno del PSOE tras ocho años de Presupuestos de Gobiernos del Partido Popular.

Es importante destacar que desde que nace la zona euro, los países que la forman han perdido el control sobre la política monetaria y, en consecuencia, sobre los tipos de interés y el tipo de cambio. Por tanto, la política fiscal se convierte en la única que pueden utilizar los gobiernos, por lo que el presupuesto es el principal instrumento a emplear. Por ello, es importante que las autoridades tengan clara esta situación, puesto que en determinadas circunstancias se pueden llevar a cabo presupuestos que por su componente político se olvidan de esta cuestión desembocando en un empeoramiento económico.

Los presupuestos presentados para el año 2005 por el Gobierno español se fundamentan en un cuadro macroeconómico un tanto voluntarista en cuanto a sus previsiones, como han puesto de manifiesto otros analistas y como se mostrará más adelante, con un precio del petróleo muy por debajo de sus niveles actuales y previstos y, por tanto, con unas tasas de crecimiento del PIB y del empleo demasiado elevadas. Por ello, y como resultado de lo anterior, se está produciendo también una sobrevaloración de los ingresos. Si esto es así, el déficit del Estado con el que finalizará el año será superior al previsto en el proyecto de Presupuestos. Todo esto redundará en un problema importante de política económica, la credibilidad. Por tanto, los presupuestos son poco creíbles y han pesado más los criterios políticos que económicos.

Los presupuestos se fundamentan en un cuadro macroeconómico poco consistente

A continuación se realizarán un conjunto de comentarios destinados a analizar los presupuestos presentados por el Gobierno para el año 2005. Tras esta introducción se revisará la

situación económica internacional y las previsiones para el próximo año de los principales organismos internacionales. En segundo lugar, se comentarán las previsiones económicas para España y se analizarán las diferencias con el cuadro macroeconómico presentado por el Gobierno. En tercer lugar, se estudiará el Presupuesto propiamente dicho, poniendo especial atención en los gastos y sus grandes líneas y en los ingresos. Por último, se esbozarán algunas conclusiones.

2.- Escenario Macroeconómico Internacional en el que se van a desarrollar los presupuestos

A partir de la segunda mitad del 2003, se ha observado una recuperación de la economía mundial liderada principalmente por los EE.UU. y los países asiáticos. Sin embargo, la economía europea sigue mostrando debilidad en sus cifras de crecimiento, fundamentalmente por la economía alemana, cuya producción constituye un tercio del total de la zona euro.

La dinámica de los países emergentes, en particular China con tasas de aumento por encima del 8% en los dos últimos años, ha influido en gran medida en la recuperación económica mundial. La evolución de la economía iberoamericana en este período no ha sido tan positiva como se esperaba. Sin embargo, se prevé una mejora sustancial en el período 2004-05 debido, principalmente, a los efectos positivos de la evolución del precio del petróleo para los países exportadores de la zona, así como del precio de las materias primas.

En referencia a la expansión estadounidense se debe indicar que está fundamentada en el buen comportamiento del empleo y de la formación bruta del capital fijo. No obstante, la debilidad del consumo interno en la segunda mitad del 2004 introduce ciertas incertidumbres que, unidas a la evolución de los precios del petróleo, harían necesaria la revisión continuada de las previsiones de crecimiento. De hecho, las proyecciones de crecimiento para los EE.UU. efectuadas por el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 2004 muestran una reducción de 3 décimas en la estimación sobre el crecimiento del PIB para el período 2004-2005 con relación a las realizadas con anterioridad en abril de 2004.

Cuadro 1. ESCENARIO MACROECONÓMICO INTERNACIONAL. PREVISIONES PARA EL AÑO 2005

(% de variación, salvo indicación en contrario)

	CE			FMI			OCDE		
	UE	EEUU	Japón	UE	EEUU	Japón	UE	EEUU	Japón
PIB componentes de demanda									
Consumo privado	1,9	2,3	2,0	2,1	2,7	2,9	2,5	3,2	1,5
Consumo público	1,3	2,3	1,4	1,5	4,2	0,9	1,0	1,9	2,3
Formación bruta de capital fijo	3,6	5,5	1,1	3,4	3,3	3,7	4,1	6,0	1,9
Demanda interna	2,2	3,0	1,5	2,1	3,3	2,0	2,5	3,7	1,9
Demanda interna (a)	-	-	-				-	-	-
Exportación (bienes y servicios)	6,5	7,5	9,3	5,8	8,1	6,8	-	10,6	12,1
Importación (bienes y servicios)	6,6	6,1	6,9	5,8	5,0	4,8	-	8,1	7,2
Saldo exterior (a)	-0,1	-0,2	0,6	0,2	0,1	0,5	0,0	-0,1	0,9
PIB a precios de mercado	2,2	3,0	2,1	2,2	3,5	2,3	2,4	3,7	2,8
Precios									
Deflactor del PIB	1,9	2,5	-1,6	2,0	2,6	-1,3			
IPC	1,9	2,8	0,2	1,9	3,0	-0,1			
Mercado de trabajo									
Empleo total	0,8	0,9	0,3	0,9	1,8	0,2			
Tasa de desempleo (b)	8,1	5,5	4,7	8,7	5,4	4,5			
Sector Exterior (% del PIB)									
Saldo por cuenta corriente	0,5	-5,8	3,3	0,9	-5,1	3,2			

(a) Contribución al crecimiento del PIB.

(b) % de la población activa.

Fuente: Ministerio de Economía (ME), Comisión Europea (CE), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

La economía japonesa que comenzó su despegue a partir del 2003 y que ha mostrado una fuerte recuperación en el 2004 debido, esencialmente, a sus exportaciones al resto de las economías emergentes de Asia, en particular China, ha visto reducida su cifra de crecimiento en el segundo semestre de este año. Los factores más relevantes que han influido en esta reducción han sido, por un lado, los altos precios del petróleo, que a su vez han contribuido a la desaceleración de las altas tasas de crecimiento en China, y, por otro, a la apreciación del yen. Ambos factores han afectado decisivamente al sector exterior japonés, sector que históricamente

más ha contribuido al crecimiento del país. Sin embargo, se espera que por fin la economía japonesa salga de su largo período deflacionista.

Las cifras macroeconómicas entre los distintos países de la eurozona exhiben una alta disparidad consecuencia de las diferentes medidas de política económica

El crecimiento esperado para la zona euro es más moderado al fundamentarse, en su mayor

medida, en el sector exterior. No obstante, las cifras macroeconómicas entre los distintos países de la eurozona exhiben una alta disparidad consecuencia de las diferentes medidas de política económica realizadas en las respectivas economías. Alemania sigue siendo el gran motor de la economía europea. Sin embargo, la demanda interna sigue sin mostrar signos de fortaleza. En cuanto al desempleo, no se prevén cambios sustanciales respecto a los últimos años, con una tasa esperada entorno al 9,5%. Además, el Estado alemán registrará en el 2004 un déficit y un endeudamiento histórico, con más de 14.000 millones de euros de déficit por encima de lo previsto, lo que supone el mayor alcanzado desde 1996. Este hecho supondrá, según los datos aportados por el gobierno un 3,7% del PIB, pero otros analistas consideran que puede ser aún mayor. El gobierno alemán ha anticipado un presupuesto para el 2005 que será según el propio ministro de Finanzas, Hans Eichel, difícil de cumplir, ya que se basa en unos ingresos no garantizados, que suponen unas ganancias por privatizaciones no efectuadas todavía de 15.000 millones de euros y unos costes de la reforma laboral por valor de 2.200 millones de euros, que sin embargo, algunos expertos sitúan en 5.000 millones. Por último, indicar que todo apunta a que Alemania incumplirá por cuarto año consecutivo el déficit del Pacto de Estabilidad.

La economía francesa parece que se recupera del escaso crecimiento del año 2003 en el que sólo aumentó el 0,5%, esperándose para final de este año 2004 un aumento del 2%, basado fundamentalmente en la aportación de la demanda interna. Sin embargo, la cifra de desempleo sigue siendo muy elevada, situándose por encima del 9,5% y sin perspectivas de reducción sustancial. Con toda probabilidad Francia terminará el año 2004 incumpliendo el Pacto de Estabilidad, aunque las perspectivas sobre la evolución del déficit sean más positivas que las de la economía alemana. El presupuesto aprobado por el gobierno francés prevé que el déficit presupuestario se verá reducido al 2,9 % del PIB en el 2005. Esto se logrará por un incremento esperado de los ingresos de un 6,4%, mientras que el gasto público se mantendrá constante. Estos cálculos se basan en unas previsiones sobre crecimiento de la economía del 2,5% y una tasa de inflación del 1,8% que ciertos analistas consideran demasiado optimistas. Además, la deuda pública alcanzará el 65% del PIB, incrementándose dos décimas respecto a la cifra del 2004.

3.- Las previsiones de la economía española para 2005: el cuadro macroeconómico

En referencia al cuadro macroeconómico español que recogen los Presupuestos Generales del Estado para 2005, las previsiones del gobierno son que el 2004 finalice con una tasa de crecimiento del 2,8%, gracias al impulso de la demanda interna cuantificado en un 3,6% y a la ligera mejora de la contribución del sector exterior al crecimiento del PIB. El crecimiento de la demanda interna se apoya en el consumo final de los hogares, que variará un 3,2%, favorecido por la reducción de la inflación y la creación de empleo, y en la inversión en capital fijo que alcanzará un crecimiento del 3,3%.

Por otro lado, la posible mejora de la situación económica de nuestros principales socios comerciales pronostica que el 2004 finalice con un aumento de las exportaciones del 4,8% y de las importaciones del 6,9%, lo que supondría una contribución del sector exterior al crecimiento del PIB en -0,9 puntos porcentuales, lo que constituye una mejora relativa respecto al dato del año pasado.

En cuanto a la creación de empleo el gobierno espera que el 2004 finalice con un avance del 2% y que la tasa de paro se quede entorno al 11%. Así mismo, los datos de precios referidos al deflactor del PIB muestran que éste podría variar un 3,4%.

Sin embargo, el consenso del mercado considera estas cifras demasiado optimistas, más aún teniendo en cuenta la reciente evolución de los precios del petróleo. Las últimas revisiones auguran un crecimiento más moderado, entre dos y cinco décimas menos que las previsiones gubernamentales para el año 2004.

Especial mención merecen las revisiones de las previsiones para el 2005 del cuadro macroeconómico del presupuesto. En este sentido, el Cuadro 2 incorpora alguna de las últimas previsiones que ofrecen organismos internacionales, tales como la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y la OCEDE, además de las calculadas desde el CEEM.

La previsión de crecimiento del PIB para el año 2005 según el Ministerio de Economía es del 3%. Este crecimiento estaría sostenido por el consumo público y privado que podría alcanzar cifras del 3,2% y 3,5% respectivamente. En el caso de la formación bruta de capital fijo se esperaría una ligera aceleración basada principalmente en los bienes de equipo de

entorno al 4%. Este auge de la demanda de consumo e inversión provocaría a su vez una contribución de la demanda interna al crecimiento del PIB del 3,6%. En cuanto al sector exterior, las exportaciones de bienes y servicios crecerían el 6,4%, cifra ligeramente inferior a la que se esperaría para las importaciones, un 7,3%, lo que daría como resultado una contribución del sector exterior al PIB algo menos negativa que en el año 2004.

El empleo, por su parte, crecería un 2% y la tasa de paro se situaría en valores entorno al 10,5%, pese al intenso crecimiento de la población activa que se proyecta en los próximos años. En cuanto

a la evolución de los precios, el Ministerio de Economía pronostica una moderación adicional del crecimiento del deflactor del PIB hasta el 3,2%.

No obstante, tanto el mercado como la Comisión Europea establecen el crecimiento para el año que viene, alrededor del 2,5%, cinco décimas por debajo de la última previsión efectuada por el gobierno. El impacto más importante recaerá sobre el sector exterior. Las previsiones sobre las exportaciones se sitúan cinco décimas por debajo de las pronosticadas por el gobierno, mientras que las importaciones crecerían entorno al 7,5%.

Cuadro 2. ESCENARIO MACROECONÓMICO ESPAÑOL

	ME		CE	FMI	OCDE	CEEM
	2004	2005	2005	2005	2005	2005
PIB por componentes de demanda (% variación real)						
Gasto en consumo final de los hogares	3,2	3,2	2,8	2,9	3,6	2,9
Gasto en consumo final de las AA.PP.	4,0	3,5	4,1	3,5	3,6	4,1
Formación bruta de capital fijo	3,3	4,0	3,7	3,3	5,0	3,5
Demanda interna	3,5	3,4	3,4	3,1	3,9	3,5
Demanda interna (contribución al crecim. del PIB)	3,6	3,6	3,4	-	-	3,4
Exportación de bienes y servicios	4,8	6,4	5,2	6,8	7,2	5,9
Importación de bienes y servicios	6,9	7,3	7,3	6,8	8,2	7,5
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-0,9	-0,6	-1,0	-0,3	-0,7	-0,9
PIB a precios de mercado	2,8	3,0	2,6	2,9	3,3	2,5
Precios (% variación)						
Deflactor del PIB	3,4	3,2	3,6	3,6	3,2	-
IPC	-	-	2,9	2,7	2,6	-
Mercado de trabajo (% de variación)						
Empleo total	2,0	2,0	1,9	2,7	-	1,8
Tasa de desempleo (% de la población activa)	11,1	10,8	10,8	10,3	10,2	10,9
Sector Exterior (% del PIB)						
Saldo por cuenta corriente	-	-	-4,8	-3,6	-3,4	-

Fuente: Ministerio de Economía (ME), Comisión Europea (CE), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Asimismo, teniendo en cuenta la pérdida de renta disponible ocasionada por la subida de los precios del petróleo unido al excesivo endeudamiento de las familias, provocaría que el consumo final de los hogares pudiera variar un 2,9%, lo que supone tres décimas menos que lo previsto en los Presupuestos. Un efecto análogo se produciría en las previsiones del Gobierno sobre el nivel de precios de la economía española que resultarían también excesivamente optimistas.

Los organismos internacionales más importantes consideran que el precio del petróleo no estará por debajo de 40\$ por barril

En este sentido, la mayoría de los analistas y organismos internacionales están revisando periódicamente sus previsiones sobre el crecimiento de las economías más desarrolladas debido a la tendencia seguida por los precios del petróleo. Los Presupuestos se basan en un precio medio para el próximo año de 34\$ por barril. Sin embargo, los últimos pronósticos de los organismos internacionales más importantes consideran mayoritariamente que el precio del petróleo no estará por debajo de 40\$ por barril. De cumplirse estas previsiones, los efectos sobre el crecimiento y la inflación en la economía española serían importantes. De hecho, el FMI ha calculado que el impacto de un incremento del precio del petróleo en 5\$ por barril supone, anualmente, para los países de la zona euro una caída de cuatro décimas en el crecimiento del PIB y un incremento de 3 décimas en la tasa de inflación.

Por otro lado, el impacto de la subida de los precios del petróleo puede verse en cierto modo mitigado en la zona euro por el tipo de cambio €/ \$ cuya cotización no sufrirá alteraciones significativas.

La evolución de los tipos de interés augura un periodo de estabilidad al menos durante el primer cuarto del año 2005. Sin embargo, si la subida de los precios del petróleo repercute a medio plazo en los costes de producción de las empresas y en los márgenes empresariales, pueden producirse tensiones inflacionistas. En este caso, el BCE podría verse obligado a subir los tipos de interés. Esta medida supondría que la renta disponible, se vería nuevamente perjudicada con efectos negativos sobre el consumo y la inversión en países como España, con un alto grado de

endeudamiento asociado a préstamos hipotecarios.

4.- El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado

En el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 presentado por el Gobierno se establecen tres ejes centrales que les sirven de apoyo como son: el compromiso con la estabilidad presupuestaria, la mejora en la productividad y la potenciación de la política social. Es cierto que nadie, o al menos muy pocas personas, pueden estar en contra de estos tres aspectos como elementos básicos de un presupuesto. Sin embargo, se va a intentar justificar si los presupuestos presentados por el Gobierno en el proyecto de ley cumplen realmente los tres puntos mencionados.

En los presupuestos se indica que para el conjunto de las Administraciones Públicas se espera un superávit para 2005 del 0,1% del PIB, y que alcance al 0,4% en 2007. Este superávit se descompone de la manera que muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+) EN CONTABILIDAD NACIONAL 2005-2007 (% del PIB)

Agentes	2005	2006	2007
Administraciones Centrales	0,2	0,3	0,4
Estado	-0,5	-0,4	-0,3
Seguridad Social	0,7	0,7	0,7
Comunidades Autónomas	-0,1	-0,1	0,0
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	0,1	0,2	0,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En él observamos que el déficit del Estado, en el que van incluidos todos los organismos dependientes del mismo, se situará en el 0,5%, puesto que la Seguridad Social tiene como objetivo un superávit del 0,7%, las Administraciones Centrales deberán mostrar un superávit del 0,2%. El superávit del 0,1% de las Administraciones Públicas se obtiene al introducir el 0,1% de déficit de las Comunidades Autónomas. Las Corporaciones Locales, por ley, deben mantener un presupuesto equilibrado.

Una cuestión que surge a la hora de plantearse el cumplimiento del objetivo de déficit es si las Comunidades Autónomas van a situarse en un nivel de déficit como el indicado en el Cuadro 3 o, por el contrario, iniciarán una elevación de sus gastos que les llevará a niveles superiores. En principio, y dada la posibilidad que se les ha abierto a las CC.AA de poder acumular un cierto déficit, parece razonable pensar que éstas se

situarán en niveles de déficit superiores a los previstos por el Gobierno. En este sentido, podría decirse que el déficit total de las CC.AA. podría incluso llegar a situarse en valores no muy lejanos del 1% del PIB.

Otro aspecto relacionado con el cumplimiento del objetivo de déficit está unido a los ingresos. Dado que el presupuesto presenta un componente importante de incertidumbre, como se ha indicado anteriormente, de modo que tanto las tasas de crecimiento del PIB, como del empleo parecen estar sobrevaloradas en el cuadro macroeconómico, los ingresos seguramente no van a poder alcanzar la tasa de crecimiento esperada lo que provocaría un aumento del déficit superior al previsto.

Es previsible que el déficit público sea superior al establecido en los presupuestos

En este sentido, aunque no se pueda asegurar el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, es previsible que el déficit público sea superior al establecido en los presupuestos presentados por el Gobierno para 2005.

Un punto importante del análisis se encuentra en la necesidad que tendrá el Gobierno de pactar con otras formaciones políticas para lograr la aprobación de los mismos. En este sentido, los acuerdos pueden suponer gastos adicionales no incluidos inicialmente en el Proyecto de Ley de Presupuestos, lo que sí pondría verdaderamente en peligro la estabilidad presupuestaria.

El segundo aspecto a considerar es la elevación del crecimiento de la productividad con la finalidad de mantener y mejorar la competitividad

de la economía y el crecimiento. Los tres pivotes sobre los que girarán las medidas a aplicar son la inversión en infraestructuras, la I+D+i y la educación.

En la presentación de los presupuestos para 2005 se indica que la inversión en infraestructuras crecerá en términos homogéneos el 9,1%. Sin embargo, para conocer el verdadero esfuerzo inversor del sector público estatal debe incorporarse junto al gasto realizado por el Estado las inversiones realizadas por el sector público empresarial, porcentaje que en 2004 fue del 10,5% y que en el presupuesto para 2005 supone un crecimiento del 10,8%. En consecuencia, no parece que el esfuerzo inversor muestre una diferencia sustancial con el del año anterior.

El gasto en I+D+i según se señala en los presupuestos se duplicará en los próximos cuatro años, de modo que España alcanzaría la media de la UE. Para ello, en 2005 los créditos destinados a este gasto experimentarán un crecimiento del 25,4% sin incluir los programas de defensa. A pesar de que en la presentación de los presupuestos se hace mención expresa a una mayor dotación del Fondo Nacional de I+D+i con el fin último de aumentar el número de investigadores y permitir el desarrollo de sus diferentes proyectos, sin embargo, la mayor parte de estos gastos se dirige a financiar préstamos a las empresas, que año tras año es una partida que apenas se ejecuta.

No parece que se vaya a conseguir elevar la tasa de crecimiento de la productividad de la economía española.

Cuadro 4. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2005. INGRESOS CONSOLIDADOS (millones de euros)

Capítulos	Presupuesto inicial 2004 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2005 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
Ingresos tributarios	98.496,00	44,9	107.083,00	45,9	8,7
Cotizaciones sociales	96.050,98	43,8	104.911,68	44,9	9,2
Ingresos no tributarios	24.851,04	11,3	21.531,52	9,2	-13,4
PRESUPUESTO NO FINANCIERO	219.398,02	100,0	233.526,20	100,0	6,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Por último, en cuanto a la educación, el incremento del 6,0% para esta política, principalmente destinado a incrementar el número e importe de las becas, es una noticia positiva puesto que la formación de capital humano es un elemento indispensable para el desarrollo de los países.

En cualquier caso, y en relación con la productividad, de lo mencionado anteriormente no parece que se vaya a conseguir elevar la tasa de crecimiento de la productividad de la economía española con los presupuestos que presenta el Gobierno para el próximo año.

La tercera pieza clave de estos presupuestos viene del lado de la política social. En esta línea, se produce un incremento del gasto social del 9,5%, lo que hace que el 50,1% del total de gasto del presupuesto se destine a este apartado, es decir, que la mitad del presupuesto va dirigido a gasto social. Esto supone únicamente una diferencia de un 0,7% con respecto al gasto total que tiene como destino algún fin social del presupuesto de 2004. Entre estos gastos cabe destacar el incremento en la financiación de las pensiones mínimas, lo que representa un aumento del 33% con respecto al año anterior, el incremento en vivienda del 32,5% con especial énfasis en el denominado Plan de Choque de la vivienda, y un incremento del 21,5% en los créditos disponibles para la Ayuda al Desarrollo.

En cuanto al gasto social, es interesante realizar algunos comentarios referentes al mismo. Es positivo que determinadas partidas crezcan, como es el caso de los gastos por desempleo, con un crecimiento del 14,4%, y del gasto destinado a las ayudas a los discapacitados, los mayores, la mujer, los jóvenes y los emigrantes, dentro de lo que se han denominado servicios sociales y promoción social, que se incrementa en un 5,7%. Los gastos destinados a la ayuda a la vivienda y fomento de la edificación muestran en los Presupuestos un importante crecimiento del 32,5%. Sin embargo, esto supone solamente un aumento de 213 millones de euros aproximadamente, lo cual parece una cantidad insuficiente para poder emprender una actuación en el sector de la vivienda como la anunciada por el Gobierno.

Una serie de gastos con fines sociales presentan un crecimiento menor que en el año anterior

Otra cuestión que llama la atención es que una serie de gastos con fines sociales presenten un crecimiento menor que en el año anterior. En este sentido, se puede destacar el crecimiento del gasto en pensiones que crece en los Presupuestos para 2005 un 6,8%, lo que supone una variación inferior a la producida en 2004 cuando el incremento fue de un 7,1%.

En la misma situación que las pensiones se encuentra la partida destinada a incapacidad temporal que en el año 2004 aparecía claramente diferenciada con un crecimiento del 14,9%, mientras que para 2005 su crecimiento es inferior en 3,4 puntos porcentuales, situándose en el 11,5%, y, además, se encuentra dentro de otras prestaciones sociales. Destaca que si en los Presupuestos de 2004 se hubiera introducido esta partida destinada a incapacidad temporal dentro de otras prestaciones sociales el crecimiento habría sido el mismo que el que muestra estos gastos en el presupuesto de 2005, un 7,9%. Lo mismo ocurre con el fomento del empleo, donde también se observa como el crecimiento fue mayor en 2004, con un 8,8%, que el previsto para 2005 que muestra un crecimiento inferior en 1,8 puntos porcentuales, situándose en el 7,0%.

Por último, en lo relativo al gasto en los servicios públicos básicos (Justicia, Defensa, etc.) los presupuestos muestran un incremento un 1% superior a los del año anterior. Entre ellos un aspecto curioso es el aumento de los gastos en Defensa que crecen un 4,5%, cuando se había dicho por el actual Presidente del Gobierno, siendo entonces el jefe de la oposición, que no era partidario de su incremento. En cualquier caso, es positivo su cambio de opinión junto con una mayor dotación para la justicia y la seguridad ciudadana, dos servicios esenciales que debe cubrir de forma eficiente cualquier gobierno.

En el presupuesto para 2005 los ingresos se situarán en 233.526,20 millones de euros, lo que supone un incremento con respecto a 2004 del 6,4%. Este incremento, superior al PIB nominal, para el que la previsión del gobierno es un 6,3%, supone un aumento de la presión fiscal. Esta situación, va en contra de lo señalado con anterioridad por el Presidente del Gobierno, quien señaló que no se iba a elevar la presión fiscal.

La estructura de los ingresos viene recogida en el Cuadro 4. En este cuadro se observa como tanto los ingresos tributarios como las cotizaciones sociales experimentan un incremento del 8,7% y del 9,2% respectivamente y suponen el 90,8% del total de ingresos. En concreto, los ingresos por el IRPF crecerían en un 9,1%, por el Impuesto de

Sociedades un 12,6%, por el IVA un 8,6% y por Impuestos especiales un 4,9%.

Los incrementos de ingresos son bastante superiores a los del 2004, un 3,4% más para los ingresos tributarios y un 2,5% más para las cotizaciones sociales y vuelven a poner en evidencia la posibilidad de lograr el crecimiento previsto de los ingresos puesto que un año con menos incertidumbre, como 2004, presentaba incrementos inferiores y más realistas.

La única posibilidad para mantener los ingresos como consecuencia de una menor tasa de crecimiento es que el PIB nominal se mantenga, para lo que es necesaria una tasa de inflación capaz de compensar la desaceleración de la producción. Esto, aunque como se acaba de mencionar, puede resolver en parte el problema de los ingresos, genera un problema de presión fiscal indirecta, lo que supone romper el compromiso anunciado por el Presidente del Gobierno y por el Vicepresidente segundo y Ministro de Economía. Además, si la tasa de inflación se situase a final del año, por ejemplo, en un 2,5%, no se podría obtener el resultado deseado.

Un elemento positivo es la deflactación de la tarifa del IRPF

Un punto importante en los presupuestos para 2005 en relación con los impuestos y tasas es el conjunto de modificaciones que se introducen. Entre ellas se puede destacar como un elemento positivo la deflactación de la tarifa del IRPF, tanto la escala estatal como la autonómica, de manera que los contribuyentes se verán beneficiados al no tener que soportar una mayor carga impositiva como consecuencia de una mayor renta nominal. Es también destacable el incremento del 2% en los tipos impositivos aplicables al impuesto sobre el alcohol y sus bebidas derivadas y en el impuesto sobre las labores del tabaco. También se actualizan todos los tipos de cuantía fija de las tasas de carácter estatal en un 2%.

El presupuesto de beneficios fiscales para 2005, es decir, la disminución de ingresos tributarios debido a la introducción de beneficios fiscales con el fin de conseguir determinados objetivos de política económica y social, se prevé que se sitúen en los 41.208,52 millones de euros. Esto significa un incremento del 8,6% con respecto a 2004. Los beneficios fiscales vendrán tanto por la imposición indirecta como por la directa. Empezando por esta última, se espera que alcancen los 19.645,56 millones de euros, de los

que 14.719,53 millones están relacionados con aspectos del IRPF como consecuencia de la reducción general sobre los rendimientos del trabajo, la deducción por inversión en la vivienda habitual y la tributación conjunta, entre otros.

En relación a los beneficios fiscales derivados de la imposición indirecta se espera que se sitúen en 21.540,99 millones de euros. De esta cantidad, la mayor parte se deben al IVA (20.007,14 millones de euros) como consecuencia de la aplicación de los tipos reducido y superreducido a mayor número de productos y servicios gravados por este impuesto, junto con el mayor número de exenciones.

En cuanto al presupuesto de gasto por capítulos, para 2005 se mantiene el peso de los gastos del Estado en la economía, alcanzando los no financieros la cifra de 124.525,76 millones de euros, con un crecimiento, del 6,2% respecto a 2004. Este aumento del gasto no financiero implica que la diferencia con respecto al crecimiento del PIB nominal sea únicamente de un 0,1%, la cantidad más baja desde al menos 1996, lo que implica una política de gasto más expansiva que la llevada a cabo por los Gobiernos anteriores.

Por otro lado, la diferencia entre la variación del gasto de capital, (operaciones de capital), 6%, y la correspondiente al gasto corriente (operaciones corrientes), 6,2%, muestra un valor de -0,2%. Esta situación no se había producido desde el año 1997. Este hecho demuestra que se está primando más el gasto corriente que el gasto en inversión lo que podría perjudicar el crecimiento a largo plazo. En la presentación de los presupuestos se indica que las transferencias de capital se reducen en un 3,8% como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario, lo que supone eliminar las transferencias a RENFE para el mantenimiento y conservación de la red ferroviaria puesto que estas tareas pasan a ser desarrolladas por el Estado. Si se calculase el crecimiento en términos homogéneos, esta partida aumentaría en un 6,4% y las inversiones reales en un 6,1% debido a que las cantidades para mantenimiento y conservación pasan a formar parte de otra partida que también se incorpora dentro de las operaciones de capital, las inversiones reales.

Los gastos de personal aumentan en un 4,9% debido, principalmente, a los gastos para pensiones de clases pasivas que se incrementan en un 7,1%. El incremento del personal activo es causa de la actualización que se realiza de las retribuciones del personal de la Administración.

En cuanto a los gastos corrientes en bienes y servicios se produce un incremento del 6,7% ligeramente inferior al producido en el año anterior. El aumento en estos gastos se destinará principalmente a la mejora en la seguridad de los Tribunales, a los gastos de operaciones de paz, a financiar gastos en energía en las carreteras y al arrendamiento de la nueva sede del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Las transferencias corrientes presentan un incremento del 8,2%. La mayor parte de éstas se destinan a las Administraciones Territoriales, principalmente a las Comunidades Autónomas

que ven incrementada las cantidades que perciben en un 10,3%. Las transferencias corrientes a Organismos autónomos se incrementan en un 6,2%, y dentro de éstas, se pueden destacar con un crecimiento del 13,8% la Agencia Española de Cooperación Internacional, en un intento de ir aproximándose progresivamente al 0,7% del PIB, y el 12,4% para los organismos de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia.

Cuadro 5. PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL ESTADO (millones de euros)

Capítulos	Presupuesto inicial 2004 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2005 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
I. Gastos de personal	19.485,85	16,6	20.438,85	16,4	4,9
Personal activo	12.709,2	10,8	13.183,55	10,6	3,7
Clases Pasivas	6.776,65	5,8	7.255,3	5,8	7,1
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	2.739,75	2,3	2.924,42	2,3	6,7
III. Gastos financieros	19.046,55	16,2	19.292,77	15,5	1,3
IV. Transferencias corrientes	58.859,29	50,2	63.708,57	51,2	8,2
OPERACIONES CORRIENTES	100.131,45	85,4	106.364,60	85,4	6,2
V. Fondos de contingencia	2.345,20	2,0	2.490,52	2,0	6,2
VI. Inversiones reales (*)	7.610,96	6,5	8.770,70	7,0	15,2
VII. Transferencias de capital (*)	7.172,44	6,1	6.899,94	5,5	-3,8
OPERACIONES DE CAPITAL	14.783,40	12,6	15.670,64	12,6	6,0
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	117.260,04	100,0	124.525,76	100,0	6,2
VIII. Activos financieros	6.532,28	5,6	7.782,76	6,2	19,1
IX. Pasivos financieros	33.368,93	28,5	30.070,39	24,1	-9,9
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	39.901,21	34,0	37.853,15	30,4	-5,1
TOTAL PRESUPUESTO	157.161,26	134,0	162.378,91	130,4	3,3

(*) Sin considerar las partidas destinadas al ADIF, las inversiones reales crecerían un 6,1% y las transferencias de capital aumentarían un 6,4%.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

5.- Conclusiones

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2005 busca, según el gobierno, lograr la estabilidad presupuestaria, un mayor crecimiento de la productividad y ser unos presupuestos con una marcada proyección del gasto social. Todo esto sin olvidarse de mantener los crecimientos de la renta y del empleo.

Desde el punto de vista del análisis del entorno macroeconómico actual y previsto en el que se van a desarrollar los Presupuestos, se debe indicar que es voluntarioso en el sentido que se fundamenta en una creencia demasiado optimista tanto en lo referido a la evolución de los precios del petróleo y de otras materias primas como al grado de recuperación del resto de economías mundiales. En este sentido, parece que se producirá una ligera desaceleración de la economía que se reflejará en un menor ritmo de crecimiento del PIB y de la creación de empleo, lo que puede desembocar en una reducción de la velocidad de convergencia con la media de la UE. Esta apreciación no es sólo del CEEM sino que está respaldada por los principales organismos internacionales.

Del estudio de los Presupuestos se desprende que no se cumplirá el nivel de superávit público establecido en el 0,1% del PIB, lo que hace pensar en la ruptura de la estabilidad presupuestaria, estabilidad lograda en los años anteriores. Los motivos están relacionados con la dificultad de lograr un crecimiento de los ingresos como los que se prevén y con unos niveles de déficit de las Comunidades Autónomas muy superior al 0,1% indicado en los Presupuestos, siempre y cuando se cumpla el superávit de la Seguridad Social, del que puede también dudarse al depender de la creación de empleo y de las afiliaciones a la Seguridad Social.

Las medidas destinadas a potenciar la productividad tampoco parece que vayan a lograr su objetivo ya que no se incentiva adecuadamente la I+D, no hay una inversión pública mucho mayor que en el año precedente, y solamente se produce un ligero aumento en educación. Por tanto, parece que no va a ser posible con estos presupuestos la mejora de la productividad sin causar elevaciones de la tasa de paro.

Desde la perspectiva de los gastos sociales, los Presupuestos no dejan claro ningún cambio en la dirección de los mismos. La sensación que se desprende es que se ha intentado ofrecer una imagen que diferencie al actual Gobierno del

anterior en cuanto a dar un mayor contenido social al gasto, pero realmente no parece que con estos presupuestos se consiga.

En cuanto a los ingresos, se obliga para conseguir un crecimiento similar al previsto en los Presupuestos, que éstos dependan de la evolución de la inflación. Este hecho es una mala noticia porque, por un lado, si la inflación compensa la desaceleración de la producción se está introduciendo un perjuicio para los ciudadanos al tener que soportar una mayor presión fiscal indirecta, mientras que por otro lado, si la inflación por algún motivo fuese baja no se consiguen los ingresos deseados con el consiguiente efecto sobre el déficit.

Ha quedado patente también que los Presupuestos para el año 2005 reflejan un fuerte componente político, olvidando que el presupuesto debe de servir como elemento dinamizador de la economía al no poder utilizarse ya la política monetaria por parte de las autoridades nacionales.

Por último, una cuestión inquietante es que los presupuestos no están cerrados y dependen en gran medida de las negociaciones que el Gobierno lleve a cabo con otros grupos políticos. La creencia generalizada es que se van a tener que ampliar determinadas partidas de gasto lo que podría generar un déficit muy superior al previsto inicialmente por el Gobierno.