

LOS  
PRESUPUESTOS  
GENERALES  
DEL ESTADO  
PARA EL 2008



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2007 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Castelló, 128 - 6.ª planta • 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

Diseño y maquetación: JPM GRAPHIC, S.L.

C/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid

Tel.: 911 812 210

Correo: [jpm@jpm.es](mailto:jpm@jpm.es)

Impreso por ARTEGRAF, S.A.

C/ Sebastián Gómez, 5 • 28026 Madrid

Tel.: 914 754 212

Correo: [artegraf@artegraf.net](mailto:artegraf@artegraf.net)

*Printed in Spain* · Impreso en España

# ÍNDICE

Unos Presupuestos inadecuados y electoralistas .....	5
Optimismo en las previsiones de crecimiento .....	6
Triunfa la «Brigada del Gasto» .....	13
Los ingresos siguen salvando la cara del Presupuesto .....	27
Los Presupuestos no luchan contra la inflación .....	36



## Unos Presupuestos inadecuados y electoralistas

Los Presupuestos Generales del Estado previstos para el próximo año 2008, se han elaborado sobre la base de unas proyecciones de las principales variables macroeconómicas extremadamente optimistas, dado el punto de inflexión en el que se encuentra la economía española y el grado de incertidumbre que rodea a la economía mundial. El **cuadro macroeconómico** contenido en los Presupuestos parece poco realista, especialmente en lo que respecta a la estimación del PIB, del orden de medio punto por encima del consenso de analistas, lo que ha podido inducir a tomar decisiones sobre política de gasto que resultan demasiado expansivas y a unas expectativas recaudatorias sobreestimadas.

En una **coyuntura declinante** e incierta como la presente, el cuadro macroeconómico debiera ser especialmente prudente y no caer en un voluntarista optimismo. Estos Presupuestos difícilmente pueden hacer frente a la peor coyuntura que se avizora para España el próximo año, si no son capaces de diagnosticar adecuadamente el punto de partida, como coartada para poder aumentar el consumo público y las transferencias a las familias antes de las próximas elecciones, y comprometen, a cambio, la responsabilidad estabilizadora y asignativa del Presupuesto.

El **crecimiento del gasto público** es excesivo, con un peso creciente de las partidas menos productivas, como el gasto corriente. Aunque es positivo que una de las principales prioridades del gasto sea la promoción de la I+D+i, no se puede decir lo mismo de los otros dos capítulos que acaparan el mayor esfuerzo presupuestario, la ayuda al desarrollo y la política social. Sus dotaciones crecen considerablemente por encima de la media del conjunto del gasto, en detrimento de la inversión pública, que reduce su ritmo

*El optimismo de las principales variables macroeconómicas induce a políticas de gasto expansivas y a la sobrevaloración de los ingresos*

*El excesivo gasto público en partidas poco productivas, en detrimento de la inversión pública, arriesga la estabilidad presupuestaria*

*Las expectativas sobre la recaudación fiscal resultan demasiado favorables, ya que la economía se encuentra en fase de desaceleración*

*El tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades y las Cotizaciones Sociales a cargo del empleador siguen estando por encima de la media europea*

*En los Presupuestos se sobreestima el saldo de las Cuentas Públicas en, al menos, 0,45 puntos porcentuales*

de crecimiento. Además, por motivos electoralistas, se han creado nuevos compromisos permanentes de gasto que ponen en peligro la estabilidad de las Cuentas Públicas, uno de los principales activos de nuestra economía.

La **recaudación fiscal** estimada para 2008 resulta, a nuestro entender, demasiado benevolente. Las previsiones referentes a los ingresos pronostican una leve disminución de la presión fiscal, como consecuencia de los efectos de la reforma fiscal del IRPF e Impuesto sobre Sociedades, junto con las previsiones más moderadas de crecimiento económico. Desafortunadamente, modificaciones como la elevación del tipo que grava las plusvalías contrarrestan los posibles efectos positivos que pudieran tener otros aspectos de la reforma fiscal al desincentivar el ahorro, cuya escasa propensión al mismo resulta ser uno de los problemas estructurales más trascendentes que afectan a nuestra economía.

La disminución del tipo de gravamen al 30 por 100 del Impuesto sobre Sociedades se considera una medida positiva para incentivar la productividad de las empresas, aunque dicha reducción no se estima suficiente si se compara con el tipo medio europeo, que se sitúa cerca de cinco puntos por debajo de España. En la misma línea, las Cotizaciones Sociales a cargo del empleador en nuestro país siguen estando también muy por encima de la media europea, por lo que sería necesario un recorte mínimo de tres puntos en las mismas para favorecer la contención de costes y la creación de empleo.

Las **perspectivas**, excesivamente favorables, sobre las previsiones del escenario macroeconómico y de los ingresos se han trasladado también al cálculo del superávit de las Administraciones Públicas, que el Gobierno sitúa en el 1,15 por 100 del Producto Interior Bruto. Sin embargo, si se tienen en cuenta los ajustes derivados de un contexto económico menos favorable y el déficit de las Comunidades Autónomas en el que se puede incurrir al financiar las inversiones, la cuantía en la que los ingresos superan a los gastos, según nuestras estimaciones, es del 0,7 por 100 del PIB, es decir, 0,45 puntos porcentuales menos que el recogido en los Presupuestos.

### **Optimismo en las previsiones de crecimiento**

El análisis técnico de los Presupuestos debe partir del estudio detallado del Cuadro de proyecciones macroeconómicas que lo sustentan. De hecho, las desviaciones en el crecimiento de los principales agregados y de los desequilibrios pueden alterar tanto el

cálculo de algunas partidas presupuestarias de gastos como el cumplimiento de las cifras estimadas de ingresos. Si las previsiones son creíbles y factibles, los agentes económicos las pueden tomar como referencia para sus actuaciones, con la consiguiente reducción de las incertidumbres y mejora de la confianza que contribuyen al desempeño económico, y no hay que olvidar que, en función de cómo sea la situación cíclica prevista y el signo futuro de la política monetaria común, podemos determinar qué orientación debería asumir la **política presupuestaria** en sus responsabilidades de estabilización y de ajuste. Así pues, del acierto en la realización de estas estimaciones dependerá, en buena medida, que se cumpla o no la cifra de superávit prevista en el próximo ejercicio para el Estado, y por ende, para las Administraciones Públicas, que es el objetivo instrumental de la política fiscal española.

Las **previsiones macroeconómicas** de los Presupuestos Generales del Estado para 2008 se encuadran dentro de un contexto internacional de prolongación de la fase expansiva, ya que el crecimiento previsto para el PIB mundial será del 4,8 por 100, el mismo que en el presente ejercicio, lo cual choca con la ligera ralentización que se espera en el próximo año para el comercio mundial, que sólo aumentaría un 7,3 por 100 frente al 7,6 por 100 en que se elevará esta variable en el 2007. Dentro del mundo más avanzado, por zonas geográficas, se contempla cierta aceleración del dinamismo en Estados Unidos y en Japón, y una estabilización de la actividad en la zona euro, donde se crecería un 2,5 por 100 el próximo año, nivel que sería inferior, en una décima, al aumento del producto registrado este año, lo cual no parece muy factible si tenemos en cuenta el previsible efecto contractivo del euro sobre las exportaciones europeas y el impacto del endurecimiento financiero sobre la demanda interna de la eurozona.

Este **contexto internacional** resulta algo optimista en estos momentos. Por un lado, la economía norteamericana puede acusar significativamente el ajuste que está sufriendo el sector inmobiliario y el impacto de la crisis «subprime», lo que ha obligado a la Reserva Federal a comenzar un ciclo de bajadas en sus tipos de interés. Por el otro, los últimos datos de crecimiento trimestral de la economía japonesa muestran ciertas dudas acerca de la fortaleza de su expansión. Además, en las últimas semanas el precio del barril Brent ha superado incluso los ochenta dólares, el tipo de cambio del euro se ha apreciado hasta superar el 1,42, y el euríbor a 3 meses se ha acercado al 4,8 por 100. Por ello, será difícil que se cumplan las hipótesis básicas del escenario de los PGE para el próximo año, que se basan en un escenario financiero de 1,37 dólares por euro, con un tipo de interés en el 4,5 por 100, tanto para la deuda pública a largo

*Las previsiones macroeconómicas de los Presupuestos Generales del Estado para 2008 se encuadran dentro de un contexto internacional de prolongación de la fase expansiva*

*Se contempla cierta aceleración del dinamismo en Estados Unidos y en Japón, así como la estabilización de la actividad en la zona euro*

*La economía norteamericana puede acusar el ajuste que está sufriendo el sector inmobiliario y el impacto de la crisis «subprime»*

*La evolución de la liquidez en la eurozona, en un contexto de elevación de precios energéticos y de materias primas alimenticias, podría obligar a alguna subida adicional en su tipo de intervención, con la consiguiente tensión sobre el euríbor*

*En los mercados petrolíferos el empuje de la demanda de los países emergentes está coincidiendo con problemas en la oferta con tensiones en Irak y en Nigeria*

*El aumento de la aversión al riesgo y de la volatilidad en los mercados de capitales todavía se mantendrán en los próximos meses*

plazo como para el euríbor a 3 meses, lo que supondría un aplanamiento de la curva de tipos, y un precio del petróleo de 71,9 dólares por barril.

Según los Presupuestos, el tipo de cambio debería depreciarse, el tipo de interés reducirse y el petróleo abaratarse, cuando la tendencia de las últimas semanas de estas variables ha sido justo la contraria. La evolución de la liquidez en la eurozona, en un contexto de elevación de precios energéticos y de materias primas alimenticias, podría obligar a alguna subida adicional en su tipo de intervención, con la consiguiente tensión sobre el euríbor. El **euríbor**, que es la principal referencia hipotecaria, se ha situado en el 4,8 por 100, frente al 2,1 por 100 en que estaba en el 2004. Si bien su escalada ha ido de la mano del endurecimiento de la política monetaria de la eurozona, no es menos cierto que los niveles máximos que está alcanzando últimamente también se explican por la crisis de liquidez a corto plazo provocada por el reciente aumento de la desconfianza y de la prima de riesgo. Para nuestra suerte, la decisión del BCE de mantener su tipo de intervención en el 4 por 100 nos ha supuesto un balón de oxígeno, aunque como la Reserva Federal ya está con ciclo bajista de tipos, el inevitable coste ha sido el de la apreciación del euro. Por su parte, en los mercados petrolíferos el empuje de la demanda de los países emergentes está coincidiendo con problemas en la oferta con tensiones en Irak y en Nigeria, con la consiguiente volatilidad sobre los mercados energéticos y, por ende, sobre la inflación y la renta, salvo que la atemperación posible de la economía mundial contribuya a su abaratamiento.

El aumento de la aversión al riesgo y de la volatilidad en los mercados de capitales, previsiblemente se mantendrán en los próximos meses, hasta que no se reconozca y empiece a superarse el impacto de la crisis financiera «subprime», tal y como parece evidenciar la excesiva volatilidad de los mercados bursátiles. Y es que, tal y como se señala en la página 65 del libro amarillo de presentación de los PGE: «En el contexto de las turbulencias financieras actuales, ha aumentado considerablemente la incertidumbre respecto a las previsiones económicas, ya que aún no se dispone de elementos suficientes para evaluar las repercusiones». Todo ello con la incertidumbre añadida de que los desequilibrios globales de la balanza de pagos de las grandes economías, en un contexto de menor crecimiento, pudieran desembocar en reajustes bruscos de los tipos de cambio y en una cierta elevación de los tipos de interés a largo plazo. Circunstancias, todas ellas, que dibujan el aumento de los riesgos y cierta moderación de los escenarios de crecimiento que se barajan para la economía mundial, que, si no se



han planteado ya en las previsiones de los organismos internacionales, es por el retraso y el sesgo al alza estructural con que se realizan.

Los PGE para el 2008 se basan en un **crecimiento del PIB del 3,3** por 100 para España, frente al 3,8 por 100 con el que se espera que acabe este ejercicio. La moderación en el dinamismo vendría de la mano del freno que las subidas de tipos de interés pueden introducir sobre nuestra demanda nacional. Con un **consumo privado** que se vería atenuado por el aumento del coste del servicio de la deuda que tienen que afrontar las familias en un contexto de menor empuje del empleo, pero que aumentaría un 3,1 por 100 frente al 3,4 por 100 del presente ejercicio y una inversión en construcción que se desaceleraría muy suavemente hasta el 3,8 por 100 frente al 5,1 por 100 de este año. En el lado más positivo, la **inversión en bienes de equipo** mantendría un tono elevado del 7,9 por 100. De igual modo, las **exportaciones** se elevarían un 5 por 100 y las importaciones, en coherencia con el menor empuje del gasto interno, ralentizarían su expansión hasta el 6 por 100, con lo que se conseguiría reducir ligeramente la aportación negativa del sector exterior al crecimiento. Ahora bien, si tenemos en cuenta que nuestra competitividad no mejorará y que la Unión Europea crecerá algo menos, las previsiones de exportación son también optimistas.

Existe un consenso claro en la tendencia de **desaceleración de la demanda interna**, pero donde se abren las discrepancias es acerca del ritmo e intensidad de su ajuste más probable previsto para el próximo ejercicio en las variables clave que a continuación se explican. De esta forma, tal y como ha llegado a reconocer incluso informalmente el Ministro de Economía y ha confirmado recientemente el FMI, el crecimiento del PIB español para el 2008 podría situarse entre los valores del 2,7-2,8 por 100, lo que supondría revisar a la baja el cuadro macroeconómico en una magnitud cercana a medio punto de PIB, que *ceteris paribus*, implicaría un deterioro del superávit inicialmente previsto del orden de dos décimas de déficit a la vista de la elasticidad reciente de Presupuesto respecto al ciclo (0,4).

Respecto al **consumo privado** ya han empezado a atemperarse indicadores clave como son los de ventas del comercio al por menor, las ventas de grandes superficies, las matriculaciones de vehículos de turismo o los relativos a la confianza de los consumidores. Este no sólo va acusar el efecto del aumento de los tipos de interés, cuya incidencia se mantiene al menos hasta 4 o 5 trimestres desde el momento en que los mismos se modifican, sino también la desaceleración contemplada para el empleo, que supondrá menor

*Los PGE para el 2008 se basan en un crecimiento del PIB del 3,3 por 100 para España, frente al 3,8 por 100 con que se espera se acabe este ejercicio*

*La inversión en bienes de equipo mantendría un tono elevado del 7,9 por 100. Las exportaciones se elevarían un 5 por 100 y las importaciones ralentizarían su expansión hasta el 6 por 100*

*Existe un consenso claro en la tendencia de desaceleración de la demanda interna*

*El PIB español para el 2008 podría situarse por debajo del 3 por 100*

*Respecto al consumo privado ya han empezado a atemperarse indicadores clave como son los de ventas del comercio al por menor, las ventas de grandes superficies, las matriculaciones de vehículos de turismo o los relativos a la confianza de los consumidores*

*El clima y la confianza empresarial en la construcción se han deteriorado fuertemente en los últimos meses*

*La inversión en bienes de equipo mantendrá su fuerte dinamismo según los elevados niveles de utilización de la capacidad productiva, la evolución de los beneficios empresariales y la mejora de las exportaciones*

inyección de renta disponible, incremento de la inflación y cambio en su propensión marginal derivado del aumento del ahorro preventivo, en un contexto de mayor incertidumbre y menor expansión. Como consecuencia de ello, el consenso español de analistas, tras revisar muchos de ellos a la baja sus previsiones, sitúa en un 2,8 por 100 el promedio de aumento real del consumo para el 2008, algunos con previsiones incluso inferiores, del orden del 2,5 por 100, con lo que la estimación de variación de consumo de los PGE se encuentra en el extremo máximo del intervalo previsible para dicha variable y, por lo tanto, con alto riesgo de incumplimiento. Por el contrario, en lo referente al **consumo público**, que los PGE sitúan en el 4,4 por 100, existe un riesgo de desviación al alza en algunas décimas, en un contexto de año electoral y cierta relajación en su aprobación y control, que puede acelerar el gasto público por encima de sus ya elevados niveles de partida.

Respecto a la **inversión en construcción** lo cierto es que el clima y la confianza empresarial se han deteriorado fuertemente en los últimos meses, tras años de mensajes públicos agoreros, sobre todo en el segmento de la vivienda, ante la reducción en el número de transacciones y el freno de los precios, como consecuencia del encarecimiento de los tipos hipotecarios de interés y las mayores restricciones que las entidades financieras están introduciendo en su política de riesgos. El estancamiento de visados en lo que va de año parece que nos conduce a un ineludible freno en la actividad, máxime cuando, en un contexto de menores ventas, se pueden ralentizar los ritmos constructivos. Por su parte, la licitación pública que está inmersa en un contexto de fuerte volatilidad también acusará negativamente el freno derivado del período electoral a escala central. Esto es lo que explica que el consenso de analistas sitúe en el 1,9 por 100 el aumento previsto para la **inversión en construcción** el próximo año, con algunos centros que pronostican un estancamiento real de la actividad, frente al optimista aumento del 3,8 por 100 previsto en los PGE.

La **inversión en bienes de equipo**, previsiblemente mantendrá su fuerte dinamismo gracias a los elevados niveles de utilización de la capacidad productiva, a la evolución de los beneficios empresariales y a la mejora de las exportaciones. No obstante, esta variable está bajo amenaza en un contexto de menor expansión, ralentización del consumo y encarecimiento del crédito, tal y como parecen señalar la volatilidad y cierta tendencia a la baja de indicadores anticipados clave, como el sintético de inversión, el de disponibilidad de bienes de equipo o las matriculaciones de vehículos de carga. A este respecto, la previsión del consenso de analistas sitúa la inversión en bienes de equipo para el próximo

**CUADRO 1**  
**PREVISIONES MACROECONÓMICAS PARA 2008**  
 (Variación porcentual sobre el año anterior)

	2006	2007	2008
<b>GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>
— Gasto en consumo final privado	3,8	3,4	3,1
— Gasto en consumo final de las AA.PP.	4,8	4,8	4,4
<b>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</b>	<b>6,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>
— Bienes de equipo	10,4	9,9	7,9
— Otros productos	4,6	2,7	2,6
— Construcción	6,0	5,1	3,8
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,0	0,0	0,0
<b>DEMANDA NACIONAL</b>	<b>4,8</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>
Exportación de bienes y servicios	5,1	5,3	5,0
Importación de bienes y servicios	8,3	6,8	6,0
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>
PIB a precios corrientes (mm. €)	981	1.051,1	1.121,5
<b>MERCADO LABORAL</b>			
Empleo total (homogeneizados a tiempo completo)	3,2	2,8	2,2
Empleo: variación en miles de personas	571,8	509,9	419,1
Productividad por ocupado	0,7	1,0	1,1
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	8,5	8,1	7,9
<b>PRECIOS Y COSTES</b>			
Deflactor del PIB	4,0	3,2	3,3
Remuneración por asalariado	3,0	3,1	3,1
Coste Laboral Unitario	2,3	2,0	1,9
<b>DESEQUILIBRIOS</b>			
Capacidad (+) o necesidad (-) financiac. frente exterior (% PIB)	-8,1	-8,0	-8,3
Capacidad (+) o necesidad (-) financiac. AA. PP. (% PIB)	1,8	1,3	1,1

Fuente: Informe Económico y Financiero del Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para el 2008.

año en el 7,2 por 100 frente al 7,9 por 100 en que se basan los PGE. Si la inversión, tanto en construcción como en bienes de equipo, evoluciona por debajo de lo esperado, el empleo a ella unido, también se frenaría. De esta forma, en lugar de crearse los 419.000 nuevos empleos contemplados en los PGE podríamos irnos a una magnitud más cercana a los 375.000 nuevos empleos que pronostica el consenso de analistas, máxime cuando la desviación al alza de la inflación de 2007 va a dificultar especialmente la negociación colectiva del próximo año, con el consiguiente freno sobre el empleo.

*Se estima un deflactor del PIB del 3,3 por 100, cifra que nos aleja del objetivo de estabilidad de precios del 2 por 100 establecido por el BCE*

Respecto a los **desequilibrios**, se estima un deflactor del PIB del 3,3 por 100, cifra que es, incluso, superior en una décima a la registrada en este año, y que nos aleja del objetivo de estabilidad de precios del 2 por 100 establecido por el BCE, y que pueden elevarse aún más si el petróleo y las materias primas agrarias persisten en sus actuales niveles, y si la negociación colectiva del próximo año no se adapta al empeoramiento macroeconómico. La paradoja es que la inflación, tan perjudicial para el crecimiento en el corto plazo, beneficia las Cuentas Públicas al espolear los ingresos tributarios que se giran sobre bases nominales. Además, el **déficit exterior** podría alcanzar el próximo año el 8,3 por 100 del PIB (tres décimas más que este año), como reflejo del sobrecalentamiento de la demanda y de los problemas microeconómicos de competitividad de la oferta, con el riesgo añadido de que su financiación descansa, cada vez más, en capitales a corto como son los créditos interbancarios, lo cual nos hace especialmente vulnerables a episodios de restricciones del crédito como los vividos este verano y cuya repetición no puede todavía descartarse en los próximos trimestres. La reciente crisis de los mercados hipotecarios de alto riesgo iniciada en los Estados Unidos ineludiblemente nos perjudica mucho más cuanto mayor sea el déficit y la deuda exterior que se deba financiar, ya que la escasez de ahorro interno nos ha hecho altamente dependientes del crédito externo.

*Es alarmante que los desequilibrios se agudicen en un momento en que la coyuntura declina y de mayor rigidez de la política monetaria de la eurozona*

Es del todo alarmante que los desequilibrios se agudicen en un momento en que la coyuntura declina y de mayor rigidez de la política monetaria de la eurozona, lo que confirma el carácter inoportunamente expansivo de los PGE, tanto por el crecimiento contemplado para el gasto como por la insuficiencia del superávit de partida. El problema es que, al actuar ahora sobre la demanda mediante el gasto, se va a ampliar el ajuste futuro al que nos estamos viendo cada vez más abocados a la vista de los desequilibrios acumulados, perdiendo, a cambio, márgenes de maniobra para corregir los dos grandes problemas de la economía española: la **pérdida de competitividad** y la **insuficiencia de**

**ahorro**, que a su vez, son los que explican la virulencia de nuestros desequilibrio exterior, de precios y de endeudamiento acumulado.

### Triunfa la «Brigada del Gasto»

El límite de gasto no financiero del Estado para 2008, aprobado en las Cortes Generales el pasado mes de junio, asciende a 152.560 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 6,7 por 100 con respecto a los PGE de 2007. La cifra coincide un año más con la tasa de crecimiento prevista para el PIB nominal en el escenario macroeconómico contenido en el Proyecto de Presupuestos. Aunque en otros años el crecimiento del PIB nominal terminó siendo superior al estimado, lo que dio lugar a que finalmente el crecimiento del gasto fuese inferior al del producto (y que el crecimiento de los ingresos fuese superior al proyectado, dando lugar a un superávit por encima del contenido en los PGE), lo más probable es que esto no suceda en esta ocasión, ya que todo indica que la desaceleración de la economía va a ser superior a la estimada por el Gobierno. Esto conlleva que, en el mejor de los casos, la presencia del sector público en la economía no va a continuar su regresión, siendo lo más probable que su peso incluso se incremente, más si cabe si tenemos en cuenta que el crecimiento del gasto en términos de Contabilidad Nacional va a ser del 7,9 por 100.

Si tomamos en cuenta el conjunto del gasto consolidado de la Administración Central, la cifra ascenderá a 289.748 millones de euros, con un incremento con respecto a 2007 del 7,2 por 100, tasa que también en este caso se eleva claramente por encima del probable crecimiento del PIB nominal en 2008 (Cuadro 2); y si además incluimos el gasto en Activos Financieros (capítulos I a VIII), el total presupuestado se eleva hasta 314.521 millones de euros, con un incremento del 8 por 100 con respecto a los anteriores Presupuestos. Además del excesivo crecimiento, otro aspecto negativo de estos Presupuestos es que el aumento del gasto corriente consolidado va a ser superior al gasto de capital, con una tasa del 7,3 por 100 frente a un 5,2 por 100. Excepto el capítulo de gastos financieros, todos los demás capítulos de gasto corriente crecen por encima de dicho umbral (personal, compras de bienes y servicios y transferencias). Esto significa que la calidad del gasto, desde el punto de vista de su contribución a la capacidad de crecimiento de la economía, va a ser inferior a la de otros Presupuestos.

Los **gastos de personal** registran un aumento del 6,9 por 100, crecimiento superior al de los Presupuestos para 2007, debido en

*Pérdida de competitividad e insuficiencia de ahorro: los dos grandes problemas de la economía española*

*El gasto público crecerá en 2008 probablemente por encima del PIB*

*El gasto corriente va a crecer más que el gasto de capital, con una tasa del 7,3 por 100 frente a un 5,2 por 100*

**CUADRO 2**  
**RACIONALIZACIÓN Y CALIDAD DEL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS**  
 (Variación sobre el año anterior en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>RACIONALIZACIÓN</b>												
<b>DEL GASTO (a)</b>												
PIB nominal	6,3	7,1	7,5	8,7	8,0	7,1	7,3	7,4	7,8	7,4	6,7	6,7
Gasto no financiero	2,1	3,8	4,3	4,7	5,4	5,7	3,6	4,3	6,5	7,3	7,2	7,2
<i>Diferencia</i>	4,2	3,3	3,2	4,0	2,6	1,4	3,7	3,1	1,3	0,1	-0,5	-0,5
<b>CALIDAD</b>												
<b>DEL GASTO (b)</b>												
Gasto de capital	-6,5	8,7	7,3	6,8	7,6	5,9	4,4	5,1	4,5	9,5	9,2	5,2
Gasto corriente	2,7	3,5	4,1	4,5	5,2	5,6	3,6	4,2	6,7	6,8	6,8	7,3
<i>Diferencia</i>	-9,2	5,2	3,2	2,3	2,4	0,3	0,8	0,9	-2,2	2,7	2,4	-2,1

(a) La diferencia entre el crecimiento del PIB nominal y el gasto no financiero es un indicador del carácter expansivo o contractivo del gasto, siendo más expansivo cuanto menor es dicha diferencia.

(b) La diferencia entre el crecimiento del gasto de capital y el corriente es un indicador cualitativo de la estructura del gasto público, siendo mejor para el crecimiento económico a largo plazo cuanto más positiva sea dicha diferencia.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los proyectos de PGE para cada año.

**Los gastos de personal  
 crecen el 6,9 por 100**

gran medida, según se indica en el proyecto de PGE, al aumento y a la consolidación de efectivos y mejoras retributivas en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en el Personal Militar, y más concretamente, por la dotación destinada a la Unidad Militar de Emergencias. También hay que señalar que el articulado de la Ley de PGE establece que el número total de plazas de nuevo ingreso, para el resto del personal del sector público, no podrá superar el 100 por 100 de las vacantes que queden libres (a excepción del personal de la Administración de Justicia y del personal destinado al cumplimiento de la Ley de Dependencia).

**Las subidas salariales  
 previstas para  
 el personal  
 de la Administración  
 son excesivas  
 y superiores  
 a las del sector  
 privado**

Asimismo, la Ley de PGE fija un 2 por 100 de subida salarial para los funcionarios de la Administración General del Estado, al igual que en años anteriores, a lo que se suma, también en línea con los últimos Presupuestos, un 1 por 100 adicional para incorporar el complemento específico a las pagas extraordinarias, subida que se tiene previsto completar con otra en 2009, hasta que se haya incorporado el 100 por 100 de dicho complemento. A las subidas anteriores se añade un 0,5 por 100 más en forma de aportaciones a los



planes de pensiones, de modo que la subida final podrá llegar a situarse en el 3,5 por 100, una cuantía que, como viene siendo habitual, supera a la subida salarial media prevista para el sector privado. El personal laboral al servicio de la Administración también se beneficiará de incrementos retributivos adicionales e independientes de las ya generosas subidas salariales pactadas el pasado año dentro del marco del II Convenio Único para el personal laboral, cuya vigencia se prolonga durante el próximo ejercicio.

En cuanto a la partida de **gasto corriente en bienes y servicios**, crece un 6,3 por 100, algo menos que en los PGE-2007. Destaca, por su cuantía, la parte que afecta a los Ministerios del Interior y de Defensa, así como los destinados a los conciertos de asistencia sanitaria del mutualismo administrativo. Por su crecimiento con respecto a los Presupuestos anteriores, las más destacadas son las partidas destinadas a estos últimos, así como al Ministerio de Justicia (un 9 por 100). También llama la atención el fuerte crecimiento registrado por el gasto en bienes y servicios de la Agencia Española de Cooperación Internacional, que si bien representa tan solo un 0,8 por 100 del gasto consolidado total en este capítulo, absorbe el 4 por 100 del incremento total del mismo, lo que representa un crecimiento de casi el 40 por 100, equivalente a unos 20 millones de euros sobre el Presupuesto anterior. Debe hacerse un esfuerzo por contener el elevado crecimiento de esta partida, una de las más expansivas de los últimos años.

Los **gastos financieros** previstos para 2008 van a registrar un incremento del 4,3 por 100, a diferencia de lo que venía sucediendo en los últimos años, en los que esta partida había registrado descensos debido a la confluencia de menores necesidades de financiación y tipos de interés a la baja. Para el próximo año se espera un escenario menos benévolo en cuanto al coste del dinero, motivo fundamental que explica el incremento de esta partida, cuyo peso sobre el total del gasto, sin embargo, va a seguir descendiendo. Las previsiones presupuestarias se han elaborado bajo la hipótesis de tipos de interés, tanto a corto como a largo plazo, del 4,5 por 100 de media a lo largo del ejercicio, lo que supone seis y cuatro décimas, respectivamente, por encima de las previsiones sobre las que se elaboraron los PGE-2007, previsiones que, por cierto, han sido superadas por la realidad. El escenario de tipos contemplado en los actuales Presupuestos supone, de hecho, el mantenimiento de los tipos a largo en su nivel actual, y un ligero descenso de los tipos a corto.

Las **transferencias** representan el capítulo más importante de los Presupuestos. La suma de las corrientes y las de capital asciende a 215.855 millones de euros, con un incremento del 7,7 por 100 sobre el Presupuesto anterior, cifra que representa las tres

*Debe hacerse un esfuerzo por contener el elevado crecimiento del gasto corriente, uno de los más expansivos de los últimos años*

*Los gastos financieros crecen, por primera vez en varios años, debido a los mayores tipos de interés esperados*

*El capítulo más importante de los Presupuestos son las transferencias*

## CUADRO 3

## PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

(Millones de euros)

Capítulos de Gasto	2007		2008		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	% PIB
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>244.546,32</b>	<b>23,27</b>	<b>262.439,57</b>	<b>23,40</b>	<b>17.893,25</b>	<b>7,3</b>
I. Gastos de personal	29.265,86	2,78	31.290,05	2,79	2.024,19	6,9
II. Compra de bienes y servicios	7.879,85	0,75	8.376,40	0,75	496,55	6,3
III. Gastos financieros	15.992,81	1,52	16.679,27	1,49	686,46	4,3
IV. Transferencias corrientes	191.407,80	18,21	206.093,85	18,38	14.686,05	7,7
<b>V. FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>3.028,16</b>	<b>0,29</b>	<b>3.507,54</b>	<b>0,31</b>	<b>479,38</b>	<b>15,8</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>22.622,41</b>	<b>2,15</b>	<b>23.801,50</b>	<b>2,12</b>	<b>1.179,09</b>	<b>5,2</b>
VI. Inversiones reales	13.331,49	1,27	14.040,11	1,25	708,62	5,3
VII. Transferencias de capital	9.290,92	0,88	9.761,39	0,87	470,47	5,1
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>270.196,89</b>	<b>25,71</b>	<b>289.748,61</b>	<b>25,84</b>	<b>19.551,72</b>	<b>7,2</b>
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>54.766,73</b>	<b>5,21</b>	<b>59.665,91</b>	<b>5,32</b>	<b>4.899,18</b>	<b>8,9</b>
VIII. Activos financieros	20.994,28	2,00	24.772,94	2,21	3.778,66	18,0
IX. Pasivos financieros	33.772,45	3,21	34.892,97	3,11	1.120,52	3,3
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>324.963,62</b>	<b>30,92</b>	<b>349.414,52</b>	<b>31,16</b>	<b>24.450,90</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Proyecto de PGE para el 2008 y elaboración propia.

*El grueso de las transferencias se corresponde con las de la Seguridad Social*

cuartas partes del gasto no financiero, y dos tercios del gasto total. El 95 por 100 de dicha cantidad corresponde a transferencias corrientes y el resto a las de capital. Son las de la **Seguridad Social** las que conforman el grueso del total, con 101.095 millones de euros en el capítulo corriente, destinadas, sobre todo, al pago de pensiones, así como al del resto de las prestaciones. Las del Estado (también las corrientes) ascienden a 83.452 millones de euros, y en tercer lugar se encuentran las correspondientes a los Organismos Autónomos y otros Entes, con 33.602 millones (la suma de las tres cifras no coincide con el total consolidado debido a la existencia de transferencias cruzadas entre dichos organismos).



En cuanto a las transferencias procedentes del Estado, las más importantes son las destinadas a las Comunidades Autónomas, que en los últimos años han presentado un crecimiento excesivo, cercano al 10 por 100 (un 9,7 por 100 en estos últimos Presupuestos). También destaca, un año más, el fuerte ascenso de las transferencias a la Seguridad Social, que experimentan una subida del 14 por 100. Dentro de estas últimas, el crecimiento más importante es el de las partidas destinadas a financiar las **prestaciones de dependencia**, que casi se triplican, y los complementos de pensiones a mínimos, que aumentan un 16,6 por 100.

Otro protagonista del destino de las transferencias estatales es la Agencia Española de Cooperación Internacional, que ve incrementadas sus dotaciones en un 25 por 100, hasta 852 millones de euros, que en su mayoría se van a destinar a ayuda al desarrollo. Así, dentro de los Presupuestos de este organismo autónomo, las transferencias que el mismo realiza para dicha finalidad ascienden a casi 729 millones de euros, con un incremento del 25,3 por 100. Es muy cuestionable la excesiva prioridad que se le está concediendo en los PGE, tanto en los de 2008 como en los anteriores, a la política de cooperación al desarrollo, a través de las partidas destinadas a esta agencia y de otras partidas, como los créditos FAD. Este hecho constituye un ejemplo de la liberalidad con la que el Gobierno derrocha un superávit fiscal que debería esforzarse en mantener o incrementar. Sería más apropiado, incluso desde el punto de vista de las necesidades de nuestra economía, optar por una rebaja impositiva de modo que sea cada ciudadano el que decida qué parte de sus ingresos quiere destinar a ayuda al desarrollo.

Finalmente, también mencionaremos el notable crecimiento que registran las transferencias a Corporación RTVE, un 15,3 por 100, que eleva su cuantía hasta los 500 millones de euros. Dentro de los Presupuestos de los Organismos Autónomos, cabe mencionar el incremento de las transferencias del Servicio Público de Empleo Estatal destinadas a las prestaciones a desempleados, que se incrementan en un 9 por 100, muy por encima del incremento del 6,6 por 100 experimentado en los Presupuestos anteriores, lo que pone de manifiesto las expectativas del Gobierno en cuanto a incremento del **desempleo** durante el próximo ejercicio.

Las **operaciones de capital** de los Presupuestos consolidados registran un incremento del 5,2 por 100, por debajo del crecimiento total del gasto, como ya se ha señalado, y por debajo del crecimiento medio registrado en los Presupuestos de los diez años anteriores. Dentro de éstas, las **inversiones reales**, crecen un 5,3 por 100 y las transferencias de capital un 5,1 por 100. En cuanto a las primeras, su volumen asciende a 14.040 millones de euros. El 57 por 100 del

*El mayor crecimiento es el de las partidas destinadas a financiar las prestaciones de dependencia*

*La Agencia Española de Cooperación Internacional es el segundo destino de las transferencias estatales que experimenta un mayor crecimiento*

*El Gobierno prevé el incremento del desempleo, según las transferencias concedidas al Servicio Público de Empleo*

*La inversión total del Estado crece menos que otros años, aunque la que se realiza en infraestructuras se acelera ligeramente*

*Gran parte del gasto en inversiones se reparte entre política de Defensa, Interior, Agricultura, I+D+i civil y Justicia*

total se destina a infraestructuras, con un crecimiento del 5,6 por 100, algo superior al registrado en los Presupuestos anteriores. El resto del gasto en inversiones reales se reparte, en su mayoría, entre la política de Defensa, el Ministerio del Interior, la política de Agricultura y la política de I+D+i civil. Las dotaciones para esta última crecen un 14,4 por 100, lo que debe ser valorado positivamente, aunque cabe lamentar la desaceleración que dicho crecimiento supone en comparación con los Presupuestos anteriores, en los que la inversión destinada a esta política creció un 23,6 por 100. Aun con una cuantía sensiblemente inferior a la destinada a los objetivos anteriores, cabe destacar, por su fuerte incremento, la inversión en política de justicia, que aumenta un 22,8 por 100, hasta 110 millones de euros, concretándose en la construcción de 29 nuevos edificios judiciales y la remodelación de otros 13, entre otras actividades. Esto también constituye un hecho positivo, teniendo en cuenta que el buen funcionamiento de la justicia representa un condicionante básico de la capacidad de crecimiento y desarrollo de un país. En todo caso, la desaceleración es el rasgo más destacado del capítulo de inversión en los Presupuestos de este año.

*La inversión efectuada mediante sociedades estatales también se desacelera*

La mayor parte de la inversión pública, sin embargo, se instrumentaliza a través de sociedades estatales y entidades públicas empresariales, que quedan fuera del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado. Frente a los 14.040 millones de euros que el Sector Público Administrativo invertirá en 2008 vía el capítulo VI del Presupuesto consolidado de gastos, las empresas públicas van a llevar a cabo una inversión de 17.633 millones, con un crecimiento del 15,5 por 100 sobre el año anterior (aunque parte de esta cuantía se financia con transferencias de capital del Estado, como veremos). En total, el conjunto de la inversión pública, tanto la realizada por los entes administrativos que consolidan en los PGE como a través del Sector Público Empresarial, crecerá un 11 por 100, cifra también inferior a la registrada en los anteriores Presupuestos, que fue del 13,2 por 100, lo que constituye otro indicador de la desaceleración de la inversión pública en las cuentas de 2008.

*La mayor parte del gasto en transferencias de capital corresponde al Estado, especialmente hacia las CC.AA.*

Una tercera vía a través de la cual se materializa la inversión pública es mediante el recurso al capítulo VII, **transferencias de capital**, que está dotado con 9.761 millones de euros en los Presupuestos de gastos consolidados, con un crecimiento del 4,3 por 100 en términos comparables con el pasado año, también muy por debajo del crecimiento registrado por esta partida en los Presupuestos de 2007, que fue del 10,2 por 100. La mayor parte de dicho gasto corresponde al Estado, cuyo capítulo de transferencias de capital asciende a 9.496 millones de euros. De esta cuantía, 1.064 millones se destinan a financiar las inversiones arriba mencionadas del

Sector Público Empresarial, y 1.740 millones corresponden a transferencias a empresas privadas. En cualquier caso, el principal destinatario de las transferencias de capital del Estado son las Comunidades Autónomas, que reciben 2.960 millones.

Finalmente existe una cuarta vía para ejecutar la inversión pública, que adopta la forma de créditos y de aportaciones patrimoniales a empresas, organismos y entes públicos, incluyéndose dentro del capítulo VIII del Presupuesto de gastos, que corresponde a los **activos financieros**, partida que queda fuera del ámbito del gasto no financiero, y que, por lo tanto, no contabiliza como déficit. Esta partida está dotada con 24.772,9 millones de euros en los Presupuestos consolidados de gastos, cifra que representa un crecimiento del 18 por 100, tasa cinco décimas inferior a la que experimentó en los Presupuestos anteriores. Luego también por esta vía, pese a su fuerte crecimiento, sufre una desaceleración la inversión pública. De la mencionada cuantía, 14.981,3 millones de euros corresponden al Estado. Los principales destinatarios son los Ministerios de Fomento y de Industria, que absorben más de la mitad de esta cifra.

De los fondos asignados al total de activos financieros, se destinan 4.878 millones de euros a política de infraestructuras, un 12,2 por 100 más que en los PGE-2007, lo que supone una tasa de crecimiento también inferior al 18,4 por 100 registrada en dichos Presupuestos. Los mayores crecimientos son los de las partidas destinadas a créditos para estudios de posgrado, que se multiplican por 3 hasta 150 millones de euros, y los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, que casi se duplican con una dotación de 2.342 millones de euros, poniéndose aquí nuevamente de manifiesto la desmesurada importancia que el Gobierno atribuye a la política de ayuda al desarrollo en detrimento de otras partidas más necesarias para acrecentar nuestra capacidad de crecimiento económico a largo plazo. Por el lado positivo, cabe subrayar el crecimiento en un 21,3 por 100 de las partidas destinadas a I+D+i civil, que acaparan casi la cuarta parte del incremento que registra este capítulo de gasto en los Presupuestos del Estado.

La suma del gasto en operaciones de capital y en activos financieros puede considerarse como una medida del gasto total en inversión de la Administración Central. Para el año 2008 dicha suma equivale a 48.574 millones de euros, con un crecimiento con respecto al año anterior del 11,4 por 100, una tasa inferior a la registrada en los PGE del año 2007 e inferior, a su vez, a la tasa media de crecimiento registrada por este indicador en los últimos diez años. Si excluimos la dotación proyectada para el fondo de reserva de los activos financieros, el crecimiento de la inversión calculada del

*El gasto en activos financieros, una vía para realizar inversiones sin que contabilice como déficit, también reduce su crecimiento con respecto a años anteriores*

*Los créditos para estudios de posgrado y para el Fondo de Ayuda al Desarrollo, así como las partidas destinadas a I+D+i, son los capítulos de gasto en Activos Financieros que presentan mayor crecimiento*

*El indicador del esfuerzo inversor del Gobierno refleja una desaceleración del mismo*

*Cada vez es mayor el porcentaje del gasto total y de la inversión pública que se realiza mediante el recurso al capítulo VIII, tendencia que debe frenarse*

modo señalado sería algo mayor, un 12,4 por 100, pero sigue siendo inferior a la registrada en los proyectos de Presupuestos de los dos ejercicios precedentes.

Es preocupante la tendencia a desviar una proporción creciente de la inversión pública a la partida de activos financieros. Desde mediados de la década de los 90, la cuantía de este capítulo de gasto se ha multiplicado por 10, y en la actualidad representa casi el 8 por 100 del gasto total, frente a un 1,7 que suponía en 1997, así como un 2,2 por 100 del PIB, en comparación con un 0,6 por 100 hace diez años. En la actualidad, la mitad de la inversión total de la Administración Central (calculada como la suma de las operaciones de capital y los activos financieros) se lleva a cabo mediante el recurso a esta partida, frente a un porcentaje del 24 por 100 hace diez años. Si excluimos de los activos financieros el fondo de reserva, partida que ha crecido de forma notable en la última década (ha pasado de representar un 10,5 por 100 del capítulo de activos financieros en 2000 a más del 30 por 100 en los últimos años, aunque en 2008 el porcentaje previsto se reduce al 27 por 100), entonces el porcentaje de la inversión total llevado a cabo por la vía del capítulo VIII es algo menor, un 43 por 100, pero, en cualquier caso, también representa un aumento de peso muy elevado con respecto a hace una década.

Esta práctica, aunque evita la contabilización de un parte del gasto como déficit, reduce, a su vez, la transparencia y el rigor de las Cuentas Públicas y permite eludir las exigencias en materia de equilibrio presupuestario derivadas de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Aunque se trata de asignaciones destinadas a la inversión en infraestructuras y en investigación tecnológica, y, por lo tanto, necesarias para elevar

#### CUADRO 4

#### GASTOS EN ACTIVOS FINANCIEROS EN LOS PGE CONSOLIDADOS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activos financieros (millones de €)	3.068	3.626	4.613	5.720	7.812	10.149	9.726	10.858	14.557	17.695	20.994	24.773
Crecimiento s/año anterior (en %)	26,7	18,2	27,2	24,0	36,6	29,9	-4,2	11,6	34,1	21,6	18,6	18,0
% PIB	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,4	1,2	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2
% Gasto total (Cap. I a VIII)	1,7	2,0	2,4	2,8	3,6	4,7	4,4	4,7	5,8	6,6	7,2	7,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los proyectos de PGE para cada año e INE.

nuestro capital productivo y nuestra capacidad de crecimiento, sería deseable que este gasto se efectuase por la vía tradicional del capítulo VI, quedando, así, incluido dentro del gasto no financiero. La cuantía de este último está sujeta a un límite que, de acuerdo con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, todos los años aprueba el Parlamento antes de que comience el proceso de elaboración de los Presupuestos, por lo que, si se incluyen aquí las dotaciones que se desvían hacia el capítulo VIII, habría que realizar un ajuste en otras partidas de gasto. Pero este es, precisamente, el objetivo que persigue la Ley de Estabilidad Presupuestaria al introducir dicho límite de gasto, es decir, disciplinar el gasto de las Administraciones Públicas.

El análisis de la distribución del gasto desde el punto de vista de las políticas nos permite distinguir cuáles son las prioridades de gasto del Gobierno y dónde concentra su mayor esfuerzo. En este sentido destacan claramente tres capítulos que podemos decir que conforman las líneas básicas de la política presupuestaria del Ejecutivo. La que recibe un mayor impulso es la **política exterior**, con un crecimiento de su dotación del 51,3 por 100, hasta 3.460 millones de euros. El incremento va destinado, prácticamente en su totalidad (en un 96 por 100), a la ayuda al desarrollo, cuestión a la cual ya se ha hecho referencia con anterioridad, por lo que no nos vamos a detener más en la misma. El segundo capítulo de gasto que presenta un mayor crecimiento es el de **servicios sociales y promoción social**, que sube un 24,8 por 100, mientras que en tercer lugar se encuentra la **política de investigación, desarrollo e innovación civil**, que recibe una asignación por valor de 7.679 millones, con un crecimiento del 17,4 por 100. También cabe mencionar el crecimiento de la política de **otras prestaciones económicas**, incluida dentro del capítulo de política social, que aumenta su dotación en un 10,1 por 100, en gran medida para financiar las prestaciones de permiso por paternidad y riesgo durante la lactancia, creadas por la *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Se puede decir, por tanto, que ayuda al desarrollo, gasto social e I+D+i constituyen el núcleo de las prioridades de los PGE-2008.

Mientras que las dos primeras son muy cuestionables, al menos el compromiso con la última de estas políticas es un aspecto positivo de estos Presupuestos. No así su instrumentalización, puesto que la mitad de dicha inversión se canaliza a través del recurso a los activos financieros, capítulo al que el Gobierno viene recurriendo con demasiada asiduidad no solo para llevar a cabo su política de inversiones en infraestructuras sino también en I+D+i. En cualquier caso, hay que insistir, una vez más, en que el incremento de las dotaciones presupuestarias para esta materia no es

*El análisis del gasto, desde la perspectiva de las políticas, descubre los tres objetivos prioritarios del Gobierno: ayuda al desarrollo, política social e I+D+i*

*Es cuestionable la instrumentalización de la inversión en Investigación y Desarrollo*



*El excesivo crecimiento del gasto en pensiones es inadecuado, ya que pone en peligro la supervivencia del superávit presupuestario, es electoralista y agrava el problema de la sostenibilidad futura del sistema de pensiones*

*Las políticas de desempleo e infraestructuras son, junto a las pensiones, las más importantes por su volumen*

condición suficiente para elevar la capacidad investigadora y tecnológica de nuestro tejido productivo. No se trata de gastar más, si no de gastar bien. Cabe señalar a este respecto que la nueva Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios, en funcionamiento desde el 1 de enero de este año, ha asumido el análisis de los programas de fomento de I+D+i como una de las políticas que deberán ser sometidas a control. Es importante saber si los resultados justifican el esfuerzo presupuestario que se hace en esta materia, lo cual, entendemos, es lo que dicha agencia debe tratar de dilucidar.

Si las tres políticas mencionadas son las que más destacan por el incremento de sus dotaciones, las más importantes por su peso económico son las de pensiones, desempleo e infraestructuras. La **política de pensiones**, que absorbe un 31 por 100 del gasto consolidado total, equivalente al 8,7 por 100 del PIB, va a recibir en estos Presupuestos un 7,2 por 100 más de recursos que en los anteriores. El crecimiento de algunas de las prestaciones puede considerarse excesivo, y tiene un marcado carácter electoralista. Las pensiones mínimas crecerán en un 6,5 por 100 y un 5 por 100 dependiendo de que el titular tenga o no cónyuge a su cargo (por tercer año consecutivo), las de viudedad con cargas familiares crecerán un 22,3 por 100, y las del SOVI un 3 por 100. Estas medidas ponen en peligro la estabilidad presupuestaria, puesto que se realizan a cuenta de un superávit que es coyuntural, y que, debido a este y a otros nuevos compromisos permanentes de gasto que también se pueden considerar electoralistas (*cheque-bebé* o ayudas al alquiler), se convertirá en déficit cuando cambie el ciclo económico. Además, estas subidas de pensiones, lejos de resolver, agravan el problema de la sostenibilidad del sistema público de pensiones a largo plazo.

La política de **desempleo** absorbe 15.777 millones de euros, un 98 por 100 de los cuales se destina a las prestaciones (el resto son gastos de gestión), con un crecimiento del 9,1 por 100, frente al 6,5 por 100 del año anterior, lo que pone de manifiesto el incremento esperado en el número de desempleados. En cuanto a la **política de infraestructuras**, se lleva 15.083,5 millones de euros de los Presupuestos consolidados, con un crecimiento del 5,9 por 100 (frente a un 9,6 por 100 del proyecto de PGE de 2007). De dicha cuantía se destinan exclusivamente a inversiones reales 7.996,8 millones, a los que se añaden 1.234 millones en transferencias de capital y 4.878 millones en activos financieros, que es el componente que más crece, con un 12,2 por 100 (el resto son gastos corrientes asociados a la gestión). Hay que tener en cuenta que en la política de infraestructuras también colaboran diversos entes públicos

**CUADRO 5**  
**POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**CONSOLIDADOS PARA EL 2008**  
(Millones de euros)

	2007		2008		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	% PIB
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>19.574,05</b>	<b>1,9</b>	<b>22.044,27</b>	<b>2,0</b>	<b>2.470,22</b>	<b>12,6</b>
Justicia	1.451,48	0,1	1.564,03	0,1	112,55	7,8
Defensa	7.696,39	0,7	8.147,85	0,7	451,46	5,9
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.138,44	0,8	8.871,93	0,8	733,49	9,0
Política exterior	2.287,74	0,2	3.460,46	0,3	1.172,72	51,3
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>147.360,74</b>	<b>14,0</b>	<b>158.836,31</b>	<b>14,2</b>	<b>11.475,57</b>	<b>7,8</b>
Pensiones	91.458,18	8,7	98.011,78	8,7	6.553,60	7,2
Otras prestaciones económicas	12.797,42	1,2	14.085,29	1,3	1.287,87	10,1
Servicios sociales y promoción social	1.832,56	0,2	2.287,90	0,2	455,34	24,8
Fomento del empleo	7.286,95	0,7	7.653,83	0,7	366,88	5,0
Desempleo	14.470,66	1,4	15.777,08	1,4	1.306,42	9,0
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	1.247,56	0,1	1.369,00	0,1	121,44	9,7
Gestión y admón. de la Seguridad Social	10.453,33	1,0	11.213,87	1,0	760,54	7,3
Sanidad	4.200,30	0,4	4.430,82	0,4	230,52	5,5
Educación	2.485,48	0,2	2.831,33	0,3	345,85	13,9
Cultura	1.128,30	0,1	1.175,41	0,1	47,11	4,2
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>36.511,08</b>	<b>3,5</b>	<b>39.352,91</b>	<b>3,5</b>	<b>2.841,83</b>	<b>7,8</b>
Agricultura y pesca	8.536,30	0,8	8.998,64	0,8	462,34	5,4
Industria y energía	2.117,28	0,2	2.313,36	0,2	196,08	9,3
Comercio, turismo y pymes	1.168,82	0,1	1.117,95	0,1	-50,87	-4,4
Subvenciones al transporte	1.685,14	0,2	1.809,50	0,2	124,36	7,4
Infraestructuras	14.237,10	1,4	15.083,53	1,3	846,43	5,9
Investigación, desarrollo e innovación civil	6.540,56	0,6	7.678,94	0,7	1.138,38	17,4
Investigación, desarrollo e innovación militar	1.582,20	0,2	1.660,34	0,1	78,14	4,9
Otras actuaciones	643,68	0,1	690,65	0,1	46,97	7,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>87.745,32</b>	<b>8,3</b>	<b>94.288,07</b>	<b>8,4</b>	<b>6.542,75</b>	<b>7,5</b>
Alta Dirección	715,30	0,1	766,90	0,1	51,60	7,2
Servicios de carácter general	8.553,33	0,8	9.436,98	0,8	883,65	10,3
Administración financiera y tributaria	1.558,38	0,1	1.627,06	0,1	68,68	4,4
Transferencias a otras AA.PP.	60.993,31	5,8	65.848,13	5,9	4.854,82	8,0
Deuda Pública	15.925,00	1,5	16.609,00	1,5	684,00	4,3
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>291.191,19</b>	<b>27,7</b>	<b>314.521,56</b>	<b>28,0</b>	<b>23.330,37</b>	<b>8,0</b>

Fuente: Proyecto de PGE para el 2008 y elaboración propia.

*El rápido crecimiento del fondo de reserva, reflejo del enorme volumen del superávit de la Seguridad Social, debe utilizarse para recortar las cotizaciones sociales e impulsar el empleo*

*El volumen total de gasto del que el Gobierno dispone para sus políticas ronda los 97.300 millones de euros*

y Sociedades Estatales, como ADIF, AENA, Puertos del Estado o SEITTSA, cuyo gasto no se integra dentro del marco de los PGE, aunque una parte de sus fondos procede de las transferencias de capital del sector público que se contabilizan dentro de esta política de gasto.

La cuantía prevista de la aportación al fondo de reserva, que se incluye dentro de la política de **gestión y administración de la Seguridad Social**, es de 6.814,39 millones de euros, un 6,5 por 100 más que el año pasado, lo que situará el volumen total acumulado en el mismo por encima de los 52.000 millones de euros. Hay que señalar que las aportaciones a dicho fondo han sido todos los años superiores a las previstas en los Presupuestos correspondientes, debido a que el superávit de la Seguridad Social ha superado sistemáticamente la cifra contemplada en los PGE. Más que una excesiva prudencia en el cálculo de las cifras, esta sistemática desviación al alza del superávit de la Seguridad Social debe interpretarse como un intento del Gobierno de evitar que el enorme volumen del excedente sea demasiado evidente, con el fin de restar fuerza a las reclamaciones de recortes en las cotizaciones sociales. La negativa a considerar la posibilidad de llevar a cabo dichos recortes es un error, ya que una medida de estas características supondría un fuerte estímulo a la creación de empleo, especialmente necesario en la situación de cambio de coyuntura en la que nos encontramos ahora. Además, revertiría positivamente sobre las cuentas de la Seguridad Social en forma de mayor recaudación por el mayor número de cotizantes y de un descenso del gasto en prestaciones. El excedente de la Seguridad Social debe emplearse, así pues, para recortar las cotizaciones sociales e impulsar la creación de empleo, mientras que la estabilidad presupuestaria debe alcanzarse mediante el rigor y la contención del gasto del Estado.

En torno a las dos terceras partes del gasto están comprometidas por tratarse de gastos obligatorios sobre los cuales el Gobierno no tiene capacidad de decisión (salvo que lleve a cabo cambios normativos). Se trata fundamentalmente de las pensiones y otras prestaciones económicas, que representan el 35 por 100 del gasto consolidado incluyendo activos financieros, las prestaciones por desempleo, que absorben el 5 por 100, las transferencias a otras Administraciones, con un 20,9 por 100, o la deuda pública, que supone un 5,3 por 100. Si de la cifra de gasto resultante, tras descontar estas partidas, deducimos también la dotación al Fondo de Reserva, el volumen total de gasto del que el Gobierno dispone para efectuar sus políticas ronda los 97.300 millones de euros, unos 8.000 millones más que en los PGE de 2007. La cuarta parte de este remanente se destina a política de infraestructuras e I+D+i, cifra



que se eleva hasta el 40 por 100 si añadimos las políticas de seguridad ciudadana y defensa.

El Cuadro 6 intenta reflejar las características del **reparto territorial de la inversión pública**. La primera columna representa el porcentaje de la inversión del Sector Público Central que recibe cada Comunidad Autónoma. También se representa el PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma en relación al total, el porcentaje de su PIB sobre el total nacional y el porcentaje de su población sobre el total nacional, y se comparan con el porcentaje de la inversión total que recibe cada Comunidad Autónoma los PGE-2008. En

*Las CC.AA. que reciben un porcentaje de la inversión total superior a su participación en el PIB nacional tienen un PIB per cápita inferior a la media nacional*

#### CUADRO 6

#### REPARTO TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CENTRAL

	<i>Inversión en los PGE-2008 en % sobre inversión total</i> (A)	<i>PIB per cápita en % sobre total nacional</i>	<i>PIB regional en % sobre total nacional</i> (B)	<i>Población regional en % sobre total nacional</i> (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
País Vasco	2,0	128,0	6,1	4,8	32,5	41,9
Navarra	0,6	125,8	1,7	1,3	35,5	44,6
Islas Baleares	1,1	110,4	2,5	2,2	44,0	49,1
Comunidad de Madrid	10,7	130,2	17,7	13,4	60,5	79,6
Canarias	2,7	89,9	4,0	4,5	67,1	60,5
Cataluña	14,9	117,9	18,7	16,0	79,6	93,4
Comunidad Valenciana	9,6	91,4	9,7	10,8	98,7	89,3
La Rioja	0,8	106,1	0,7	0,7	109,7	116,7
Andalucía	17,8	77,9	13,9	17,8	128,4	99,8
Murcia	3,4	83,1	2,5	3,1	133,6	110,9
Cantabria	1,8	98,8	1,3	1,3	143,3	141,7
Melilla	0,2	90,0	0,1	0,1	146,3	133,7
Castilla-La Mancha	5,2	78,3	3,4	4,3	153,5	120,3
Galicia	8,0	82,8	5,1	6,2	156,7	129,2
Aragón	4,9	107,4	3,1	2,9	159,0	171,5
Castilla y León	9,0	95,9	5,4	5,6	166,9	159,5
Extremadura	2,8	68,0	1,7	2,4	169,4	115,2
Ceuta	0,3	91,1	0,1	0,2	174,4	151,8
Asturias	4,2	89,7	2,2	2,4	195,2	174,4

La *ratio* A/B representa la situación relativa de la asignación de recursos de inversión en relación con la renta. La *ratio* A/C pone en relación la asignación de recursos de inversión con la población.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE-2008 y del INE.

la penúltima columna se puede observar que las CC.AA. que reciben un porcentaje de la inversión total superior al porcentaje que representan sobre el PIB nacional (las que presentan una *ratio* superior a 100) tienen todas ellas, excepto La Rioja y Aragón, un PIB per cápita inferior a la media nacional, en tanto que aquellas CC.AA. cuya cuota sobre la inversión total es inferior a su participación en el PIB nacional, tienen un PIB per cápita superior o muy próximo a la media nacional.

*Las CC.AA. cuyo porcentaje sobre la inversión en relación a su porcentaje sobre la población es más alto también son, en general, las más pobres*

A partir de la penúltima columna también se pueden identificar las CC.AA. en las que el desequilibrio entre su porcentaje sobre la inversión y su porcentaje sobre el PIB es mayor, que son las que presentan las *ratios* más altas y las más bajas, siendo las intermedias aquellas en las que existe mayor equilibrio. En este sentido destacan, por una lado, el País Vasco, Navarra, las Islas Baleares y la Comunidad de Madrid, cuya participación en las inversiones es muy inferior a su porcentaje sobre el PIB, y por el otro, Asturias, Ceuta, Extremadura y Castilla y León, en las que se da la situación inversa. En el País Vasco y Navarra la menor asignación de fondos se justifica por la excepcionalidad de sus regímenes forales. No obstante, sí que parece que tanto las Comunidades Autónomas de Baleares como de Madrid están sufriendo cierta discriminación en la asignación de la inversión. En el caso de Madrid, las cifras aparentan ser mejores porque se incluyen en las mismas las inversiones localizadas en la región destinadas al funcionamiento de la Administración Central, con lo que sí parece justificada su queja en el reparto de la inversión, especialmente en relación a Cataluña, ya que, aunque el PIB de ambas regiones es similar, esta última disfruta de mayor proporción de los recursos. Finalmente, en la última columna del Cuadro se expresa la relación entre la participación en la inversión y el porcentaje de la población total de cada Comunidad Autónoma. Aquellas cuya *ratio* sea superior a 100 reciben un porcentaje de la inversión superior a su peso sobre la población nacional, y en las que la *ratio* es inferior a dicho umbral, se da la situación opuesta. También en este caso se puede decir, de forma general, que las CC.AA. más pobres reciben mayor proporción de la inversión en relación a su población que las más ricas, aunque existen importantes excepciones. Asimismo, las inversiones deberían asignarse a proyectos concretos que mejorasen nuestra competitividad, y no a territorios aislados.

*La asignación de las inversiones debería realizarse sobre la base del análisis coste-beneficio de los proyectos y siguiendo los criterios de convergencia de las regiones más pobres*

Hay que tener presente que las inversiones deberían realizarse en función del coste-beneficio relativo de los distintos proyectos ajustado, en su caso, por la necesidad de favorecer la convergencia de las regiones más pobres, con lo que difícilmente se justificaría las partidas que determinadas regiones tienen asignadas bajo la

rúbrica «proyectos a determinar». Por ello, es de lamentar que en estos Presupuestos la asignación de recursos de inversión se ha podido ver distorsionada por los condicionantes políticos del Gobierno y sus apuestas particulares para mejorar sus resultados electorales del próximo año y no tanto por los intereses generales del conjunto de la nación.

### Los ingresos siguen salvando la cara del Presupuesto

Los Presupuestos Generales del Estado de 2008 recogen, en sus previsiones sobre **ingresos**, un crecimiento de la recaudación impositiva del Estado y de la Seguridad Social de 5,6 puntos porcentuales. El menor crecimiento de los ingresos fiscales en relación a las expectativas de crecimiento del PIB nominal, en concreto 6,7 por 100 para 2008, de cumplirse, —lo cual es difícil, ya que el producto va a crecer menos de lo estimado—, podría provocar una ligera reducción de la presión fiscal esperada, lo que se explicaría por el impacto sobre la recaudación tanto de la desaceleración económica como de la reforma del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, que reducirá los ingresos de ambas figuras el próximo año, en una magnitud respectiva de 1.000 y 1.400 millones de euros.

Una novedad, es que, por vez primera en el último cuatrienio, no empeora la calidad de la **estructura tributaria**, ya que los impuestos indirectos crecen al mismo ritmo que los directos, aunque estos últimos siguen suponiendo casi el doble de recaudación con el consiguiente exceso de gravamen del sistema tributario. Sería, por lo tanto, deseable trasvasar carga tributaria desde la siempre más distorsionante imposición directa hacia la tributación indirecta como mecanismo para refortalecer las estructuras de incentivos de los agentes en sus decisiones más vinculadas con la prosperidad económica a largo plazo, como son el trabajo, el ahorro, la inversión y la asunción de riesgos.

En cuanto a los **ingresos consolidados**, se estima un incremento del 8,7 por 100 con respecto al Presupuesto inicial de 2007. Dentro de las partidas que más aumentan destacan dos, que en alguna medida son extraordinarias y difícilmente repetibles. Por un lado, el crecimiento en más del 35 por 100 de las transferencias de capital, que se explica por el aumento de las aportaciones de los fondos FEDER derivadas del calendario de certificación de proyectos, y, por el otro, el de los ingresos patrimoniales cuyo crecimiento interanual supera el 33 por 100, espoleado por los beneficios del Banco de España, que a su vez incorpora las plusvalías de la venta de una parte significativa de las reservas de oro. Como resultado

*Los Presupuestos Generales del Estado de 2008 recogen, en sus previsiones sobre ingresos, un crecimiento de la recaudación impositiva del Estado y de la Seguridad Social de 5,6 puntos porcentuales*

*Sería deseable trasvasar carga tributaria desde la imposición directa hacia la tributación indirecta como mecanismo para refortalecer las estructuras de incentivos de los agentes*

*En los ingresos consolidados se estima un incremento del 8,7 por 100 con respecto al Presupuesto inicial de 2007*

CUADRO 7  
 EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN TRIBUTARIA  
 (Variación anual en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (pv.)	2008 (ppto.)
<b>Evolución de la presión fiscal</b>								
PIB nominal	6,9	5,7	6,7	6,2	7,1	8,0	7,1	6,7
Impuestos del Estado y S.S.	6,6	9,9	7,6	7,3	10,3	9,5	7,4	5,6
Diferencia de crecimiento (a)	-0,3	4,2	0,9	1,1	3,2	1,5	0,3	-1,1
<b>Calidad de la estructura tributaria</b>								
Impuestos Directos	8,8	18,2	7	5,9	12,8	11,7	9,1	5,6
Impuestos Indirectos	4,4	1,3	8,4	9	7,3	6,6	5,3	5,6
Diferencia de crecimiento (b)	4,4	16,9	-1,4	-3,1	5,5	5,1	3,8	0,0

(a) La diferencia entre el crecimiento de la recaudación impositiva directa e indirecta del Estado junto con la de la Seguridad Social y el crecimiento del PIB nominal, es un indicador del aumento de la presión fiscal.

(b) La diferencia entre el crecimiento de los Impuestos Directos y de los Impuestos Indirectos es un indicador del exceso de gravamen que provoca la estructura del sistema impositivo. Esta distorsión se multiplica cuanto mayor es el crecimiento en términos relativos de los Impuestos Directos en relación con los Indirectos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2008 y del INE.

*En el Presupuesto consolidado se estima una recaudación del 27,5 por 100 en términos de PIB*

de todo ello, en el Presupuesto consolidado se estima una recaudación total de un 27,5 por 100 en términos de PIB, lo que supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales en relación al año anterior. Cabe señalar que la principal partida de ingresos continúa siendo la referente a los ingresos corrientes, representando algo más del 96 por 100 del total de la recaudación y el 26,5 por 100 en términos de PIB.

El **marco regulatorio** se recoge en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado en el que se incluyen modificaciones que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades, a los Tributos Locales, a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a las Tasas. Los principales cambios se resumen a continuación:

— *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* La variación que ha experimentado el impuesto ha sido la deflactación de la

## CUADRO 8

## PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS

(Millones de euros)

	P. inicial 2007	P. inicial 2008	Variación (%)	2007 (% PIB)	2008 (% PIB)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>276.037,68</b>	<b>296.971,73</b>	<b>7,6</b>	<b>26,3</b>	<b>26,5</b>
Impuestos directos y cot. sociales	203.623,06	220.046,09	8,1	19,4	19,6
Impuestos indirectos	50.740,00	53.363,00	5,2	4,8	4,8
Tasas y otros ingresos	4.768,41	5.083,20	6,6	0,5	0,5
Transferencias corrientes	12.542,18	12.653,28	0,9	1,2	1,1
Ingresos patrimoniales	4.364,03	5.826,16	33,5	0,4	0,5
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>3.558,67</b>	<b>4.642,22</b>	<b>30,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
Enajenación inversiones reales	552,82	571,29	3,3	0,1	0,1
Transferencias de capital	3.005,85	4.070,93	35,4	0,3	0,4
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>279.596,35</b>	<b>301.613,95</b>	<b>7,9</b>	<b>26,6</b>	<b>26,9</b>
Activos Financieros	4.134,18	6.914,76	67,3	0,4	0,6
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO</b>	<b>283.730,53</b>	<b>308.528,71</b>	<b>8,7</b>	<b>27,0</b>	<b>27,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de PGE para el 2008.

tarifa tanto estatal como autonómica en un 2 por 100. Se actualizan en un 2 por 100 los mínimos por descendientes, por ascendientes y por discapacidad, la elevación del 2 por 100 de las cuantías aplicables como reducción de los rendimientos del trabajo y de las actividades económicas; por último, se incluyen las disposiciones de vigencia anual para las transmisiones de bienes inmuebles, la actualización en un 2 por 100 de los coeficientes correctores del valor de adquisición y las disposiciones que permiten compensar la pérdida de beneficios fiscales que afectan a los adquirentes de vivienda habitual y a los perceptores de ciertos rendimientos del capital mobiliario con periodo de generación superior a dos años en 2007.

- *Impuesto sobre Sociedades.* Se actualizan los coeficientes aplicados a los activos inmobiliarios y se recoge la forma de determinar los pagos fraccionados durante el ejercicio 2008.

*Se incluyen modificaciones que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades, a los Tributos Locales, a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a las Tasas*

*En los impuestos directos, la recaudación del Estado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas supondrá un crecimiento del 0,6 por 100 con respecto al avance de la liquidación de 2007*

- *Tributos locales.* Se actualizan los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en un 2 por 100.
- *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.* Se actualiza la escala de las transmisiones y rehabilitaciones de títulos nobiliarios en un 2 por 100.
- *Tasas.* Se actualizan en un 2 por 100 los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda Estatal y se actualiza al 1 por 100 la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico. Entre otras, destacan, además, la unificación de los importes de las tasas administrativas del Ministerio de Justicia, la elevación en un 3 por 100 de las tasas aeroportuarias y la fijación de tarifas de la tasa por prestación de servicios y realización de actividades de la Administración en materia de medicamentos.

En cuanto a los **impuestos directos**, la recaudación del Estado del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* se elevará a 43.260 millones de euros en 2008, lo que supone un crecimiento del 0,6 por 100 con respecto al avance de la liquidación de 2007 frente al 2,7 por 100 del año anterior. La causa por la que se esperan reducciones de los ingresos por este concepto viene determinada por el menor crecimiento de las rentas familiares y por las modificaciones regulatorias que afectan al impuesto. Se estima que la deflactación parcial de la tarifa, junto con la actualización de los mínimos personal y familiar y las reducciones por rendimientos

CUADRO 9  
IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES  
(Millones de euros)

	Presupuesto 2007(a)	Liquidación 2007(b)	Presupuesto 2008(c)	2008/2007 (c/a)	2008/2007 (c/b)
Estado	82.915	86.643	89.681	8,2%	3,5%
— IRPF	39.474	43.000	43.260	9,6%	0,6%
— Sociedades	41.641	41.842	44.420	6,7%	6,2%
— Renta no Residentes	1.800	1.801	2.001	11,2%	11,1%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	97.357	97.357	104.615	7,5%	7,5%
<b>Total Impuestos Directos</b>	<b>82.915</b>	<b>86.643</b>	<b>89.681</b>	<b>8,2%</b>	<b>3,5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el 2007 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2008.



del trabajo, restarán a la recaudación 939 millones de euros. No obstante, dado que la inflación puede cerrar este año y el próximo cerca del 3 por 100, actualizar la tarifa no es, como se ha afirmado, una bajada de impuestos, sino un ajuste parcial (del orden de un tercio) del aumento de la progresividad en frío que van a sufrir las rentas que se generen el próximo ejercicio. Una novedad es el hecho de que, para sortear los límites de crecimiento máximo del gasto aprobados antes del verano, se han materializado formalmente como deducciones fiscales las acciones que económicamente son, ante todo, partidas selectivas de gasto social, como son las nuevas subvenciones de 2.500 euros por nacimiento o adopción o la subvención para alquiler de individuos de renta baja, con un coste respectivo de 1.000 y 350 millones de euros. Con independencia de su formulación jurídica, y de su hipotética aportación a la equidad, una inyección de renta disociada de la contribución previa a las cargas generales, no va a estimular, sino a contraer, los incentivos familiares al trabajo y al ahorro, justo lo contrario de lo que suponen las reducciones generales del tributo que sí sirven para estimular la oferta productiva.

En España existe un problema estructural de **insuficiencia de ahorro**. La reducción del ahorro familiar es muy preocupante, ya que nuestra capacidad de crecimiento sostenible depende del nivel de inversión, que a su vez, incluso dentro de la UME, y más después de la crisis de las «subprime», está condicionada por la tasa de ahorro nacional. Las debilidades de nuestra economía (endeudamiento familiar, déficit exterior e inflación) tienen fuerte correlación con la insuficiencia del ahorro. Cuando las familias no ahorran se ven obligadas a endeudarse para financiar sus compras importantes o imprevistos, a la vez que se ceba el consumo, alimentando así los desequilibrios exterior y de precios. Desgraciadamente la última reforma del IRPF ha empeorado la fiscalidad del ahorro, al elevarse hasta el 18 por 100 el tipo fijo de las plusvalías, lo que ha anulado gran parte de los efectos positivos de la bajada de los tipos marginales máximos para la generación de ahorro. El efecto de esta subida ha sido especialmente negativo, por lo que convendría reconducir este tipo fijo al menos al 15 por 100 hasta ahora vigente, ya que ha supuesto un encarecimiento del coste del capital para los proyectos financiados con beneficios no distribuidos, al tiempo que reduce la rentabilidad del ahorro a largo plazo, con el consiguiente perjuicio para el mismo.

La recaudación del *Impuesto sobre Sociedades* crecerá un 6,2 por 100 con respecto al avance de la liquidación del año 2007. El crecimiento se prevé más moderado que en años anteriores por varias razones. Una vez más, la causa que toma mayor fuerza es el

*Las debilidades de nuestra economía (endeudamiento familiar, déficit exterior e inflación) tienen fuerte correlación con la insuficiencia de ahorro*

*La recaudación del Impuesto sobre Sociedades crecerá un 6,2 por 100 con respecto al avance de la liquidación del año 2007*

*Las expectativas de crecimiento de los beneficios empresariales son más modestas*

menor crecimiento económico debido al cambio de ciclo que sobreviene a nuestra economía, por lo que las expectativas de crecimiento de los beneficios empresariales se advierten más modestas. Afortunadamente, en el 2008 se reducirá el tipo de gravamen nominal pasando del 32,5 al 30 por 100 y al 25 por 100 para las PYMES, lo cual es especialmente positivo y oportuno, aunque se considera insuficiente, ya que, tras las reformas de otros países, el tipo medio europeo está ya en el 24,5 por 100 y el de España está en el quintil superior. Los Impuestos sobre Sociedades especialmente gravosos repercuten negativamente en el coste de capital y reducen los recursos propios procedentes de los beneficios que las empresas pueden destinar a la financiación de nuevos proyectos. Ambas circunstancias ralentizan la prosperidad económica al desincentivar especialmente la acumulación de capital físico, que es el principal vehículo para mejorar la productividad económica, por la vía de incorporar tanto la dotación de capital disponible para cada trabajador como por la de incorporar los avances tecnológicos.

*La reducción de la presión fiscal soportada por las empresas debe ser una prioridad en nuestro país, con lo que sería obligado situar el tipo general de Sociedades por debajo del 25 por 100*

La reducción de la presión fiscal soportada por las empresas debe ser una prioridad en nuestro país, con lo que sería obligado situar el tipo general de sociedades por debajo del 25 por 100, para tener una componente fiscal del coste de capital inferior a la de nuestros socios, máxime cuando, con la última reforma, se han suprimido la mayor parte de los incentivos fiscales hasta ahora vigentes y endurecido las condiciones para disfrutar los que todavía subsisten en puntos clave como las plusvalías empresariales, de las que la doctrina considera de forma bastante unánime que las mismas han de tener un trato diferenciado y singular en el tributo, sobre todo si se reinvierten, teniendo en cuenta su prolongada generación y el hecho de que parte de las mismas son nominales y no reales en aras de evitar un cierto efecto «cerrojo» en su realización, tal y como también sucede en la mayor parte de los países de Europa donde se gravan de forma preferente las plusvalías reinvertidas, bien a tipos preferentes, bien mediante deducciones en cuota o bien mediante la exoneración total o parcial de gravamen para las plusvalías reinvertidas. Por ello, sería adecuado recuperar el régimen vigente hasta 1996 cuando este tipo de plusvalías estaban totalmente exentas si se reinvertían, con miras a acercarnos a lo que se denomina un impuesto sobre los flujos de caja que, en esencia, gravaría únicamente los beneficios no reinvertidos.

*Las Cotizaciones a la Seguridad Social ascenderán, según las previsiones de los Presupuestos, un 7,5 por 100*

Las Cotizaciones a la Seguridad Social ascenderán, según las previsiones de los Presupuestos, un 7,5 por 100, alcanzando la cifra de 104.615 millones de euros. El crecimiento, medio punto inferior al año anterior, aunque previsiblemente se debiera ver afectado por



la desaceleración en la previsión de empleo, se mantiene gracias al aumento de las bases de cotización. España es uno de los países de la UE con mayor nivel de cotizaciones sociales, destacando singularmente las que son a cargo de los empleadores, lo cual contrasta con nuestra inasumible tasa de desempleo y con la elevada sensibilidad o elasticidad de la demanda de empleo privado respecto al salario (0,21 según el modelo trimestral de predicción del Banco de España). El superávit previsto para la Seguridad Social el próximo año (0,6 por 100 del PIB que equivale a 7.000 millones de euros) ofrece margen sobrado para financiar una bajada mínima lineal de 3 puntos porcentuales en las cotizaciones empresariales por contingencias comunes que, con un coste aproximado de 4.500 millones de euros, podría elevar nuestro nivel de empleo estructural en una magnitud cercana a los 100.000 nuevos ocupados. Es más, si por motivos presupuestarios no se quiere renunciar al monto de los ingresos proporcionados por las cotizaciones, se podría también acelerar el empleo, simplemente sustituyendo cotizaciones sociales por el Impuesto sobre el Valor Añadido, que además de ser neutral sobre la competitividad y el comercio exterior, es más justo al ser soportado por la totalidad de la población, incluidos aquellos que puedan trabajar de forma sumergida o irregular y no sólo por los ocupados —a través de menores salarios— y por los desempleados —que ven reducidas sus oportunidades de ocupación—.

Uno de los aspectos más controvertidos del sistema fiscal español es el referente a la imposición patrimonial (Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y Patrimonio) que está configurada por tributos cada vez más injustificados desde la perspectiva de la eficiencia, desalentando el ahorro, y de la equidad, al recaer de forma desigual, por lo que sería recomendable su supresión completa y no sólo de forma particular para algunas Autonomías más sensibles a estas distorsiones. La insuficiencia de ahorro constituye, como ya se ha comentado, uno de los principales problemas de la economía española, y es posible que el Impuesto sobre el Patrimonio, junto con el de Sucesiones, sean los que más exceso de gravamen o nivel de distorsión generan en relación al nivel de ingresos públicos obtenidos a través de los mismos; no sólo a través de la reducción del potencial de crecimiento, sino también por el riesgo que tienen de favorecer la huida de capitales e individuos hacia jurisdicciones que carecen del mismo. Este problema es especialmente acuciante en el contexto actual de libre circulación de personas y de capitales, el cual es bien distinto al contexto de economía relativamente cerrada imperante cuando nació este impuesto. Es más, si se sustituye la imposición patrimonial por declaraciones censales de patrimonio o de sucesiones y donaciones, sin ningún

*España es uno de los países de la UE con mayor nivel de cotizaciones sociales a cargo de los empleadores*

*Es posible que el Impuesto sobre el Patrimonio, junto con el de Sucesiones, sean los que más exceso de gravamen o nivel de distorsión generan en relación con el nivel de ingresos públicos obtenidos*

CUADRO 10

## LOS TIPOS DEL IVA Y DE COTIZACIONES SOCIALES SOBRE EL TRABAJO EN EUROPA

	Impuesto sobre el Valor Añadido	Cotizaciones sociales	
		Empleado	Empleador
Dinamarca	25,0	8,0	—
Francia	19,6	12,1	41,0
República Checa	19,0	12,5	35,0
Bélgica	21,0	13,1	34,7
Suecia	25,0	7,0	32,3
Italia	20,0	10,2	32,1
<b>España</b>	<b>16,0</b>	<b>6,3</b>	<b>30,6</b>
Hungría	20,0	8,5	29,0
Grecia	19,0	16,0	28,1
Finlandia	22,0	5,6	24,0
Portugal	21,0	11,0	23,7
Austria	20,0	18,1	21,6
Alemania	16,0	21,4	20,5
Polonia	22,0	18,7	20,4
Luxemburgo	15,0	14,0	15,8
Eslovaquia	19,0	8,0	13,7
Reino Unido	17,5	11,0	12,8
Países Bajos	19,0	31,7	11,3
Irlanda	21,0	6,0	10,7
<b>Promedio</b>	<b>19,8</b>	<b>12,6</b>	<b>24,3</b>

Todos los datos corresponden a 2006 excepto para España, que es el régimen correspondiente a 2007.

Las Cotizaciones sociales para Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Eslovaquia se refieren al tipo marginal máximo.

Fuente: OCDE.

tipo de tributación, no existiría ningún incentivo al fraude, con lo que el control tributario para la imposición personal sobre la renta sería mucho más exhaustivo y eficaz.

*La recaudación prevista para el Estado por los impuestos indirectos superará en un 7,3% por 100 a la del año anterior*

La recaudación prevista para el Estado de la mano de los **impuestos indirectos** superará en un 7,3% por 100 a la del año anterior. De este tipo de tributos, el que aporta el mayor ingreso a las arcas públicas es el *Impuesto sobre el Valor Añadido*, representando cerca del 72 por 100 de los impuestos indirectos. Los ingresos esperados por este concepto se incrementarán un 4,6 por 100 con respecto al Presupuesto inicial y un 7,6 por 100 si se compara con

## CUADRO 11

## IMPUESTOS INDIRECTOS

(Millones de euros)

	Presupuesto 2007(a)	Liquidación 2007(b)	Presupuesto 2008(c)	2008/2007 (c/a)	2008/2007 (c/b)
Impuesto sobre Valor Añadido	36.538	35.491	38.205	4,6%	7,6%
Impuestos Especiales	10.961	11.015	11.661	6,4%	5,9%
Impuestos sobre Tráfico					
Exterior	1.700	1.700	1.896	11,5%	11,5%
Impuestos sobre Seguros	1.494	1.490	1.577	5,6%	5,8%
Otros Impuestos Indirectos	47	43	24	-48,9%	-44,2%
<b>Total Impuestos Indirectos</b>	<b>50.740</b>	<b>49.739</b>	<b>53.363</b>	<b>5,2%</b>	<b>7,3%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación 2007 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2008.

el avance de la liquidación de 2007. El crecimiento más significativo de esta variable es debido a la desaceleración de las devoluciones que se practicarán en 2008 y no por el incremento del consumo, variable para la que se prevé un menor crecimiento que en 2007. Con todo, la dinámica de la recaudación por IVA obliga, si cabe aún más, a reconsiderar la oportunidad antes comentada de efectuar recortes en el campo de las cotizaciones sociales, máxime cuando nuestro tipo general de IVA está por debajo de la media del resto de Europa. La fiscalidad española incita a las familias a consumir, con unos impuestos relativamente bajos y las desestimula a ahorrar, con una tributación creciente, lo cual no es lógico desde el punto de vista de nuestros desequilibrios y capacidad de crecimiento, que se gestionaría mejor con la combinación contraria.

En cuanto a la recaudación del Estado por los *Impuestos Especiales*, se estima un crecimiento del 5,9 por 100 con respecto al avance de la liquidación de 2007. Desagregando por productos gravados por este tipo de impuestos destacan el 6,6 por 100 de crecimiento previsto para los hidrocarburos y del 4,9 por 100 en el impuesto sobre las labores de tabaco. Dado que los impuestos especiales reducen las externalidades negativas de este tipo de consumos y son de los que menos distorsiones generan sobre las decisiones económicas, debieran aumentar su protagonismo, junto con el resto de impuestos indirectos, dentro de la estructura fiscal española descargando, de peso, a la excesivamente sobrecargada fiscalidad empresarial.

*La recaudación del Estado por los Impuestos Especiales, se estima en un crecimiento del 5,9 por 100 con respecto al avance de la liquidación de 2007*

*Las previsiones de ingresos de los PGE podrían ser optimistas, máxime cuando el Cuadro macroeconómico parece a todas luces sobreestimado*

*Podría suceder que la liquidación del Presupuesto fuera inferior a las estimaciones en una magnitud mínima de 1.500 millones de euros*

*En términos de Contabilidad Nacional, el saldo esperado de las finanzas de las Administraciones Públicas cerrará el ejercicio 2008, según el Gobierno, con una capacidad de financiación del 1,15 por 100 en términos de PIB*

Los ingresos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado no dejan de ser previsiones sujetas a posibles desviaciones futuras. Por ello se ha contrastado la coherencia de los cálculos de recaudación de las diferentes figuras impositivas, según el Cuadro macroeconómico previsto por el Gobierno, las modificaciones introducidas en la normativa y sencillas funciones de estimación sobre las variables que afectan directamente a cada impuesto, como el PIB nominal para el IRPF, el beneficio empresarial para el Impuesto sobre Sociedades, el consumo e importaciones para la imposición indirecta y la masa salarial para las cotizaciones sociales, método que, en el pasado, se ha comprobado *ex post* que posee bastante fiabilidad. De acuerdo con estos cálculos, las previsiones de ingresos podrían ser optimistas, máxime cuando el Cuadro macroeconómico parece a todas luces sobreestimado, con lo que, por vez primera en los últimos años, podría suceder que la liquidación fuera inferior a las estimaciones en una magnitud mínima de 1.500 millones de euros que equivalen a un 0,1 punto de PIB, salvo que un aumento de los desequilibrios (inflación e importaciones) mayor que el contemplado de partida contribuya a salvar la cara de los ingresos el próximo año, aunque a costa de hipotecar aún más si cabe el futuro de la economía española.

### Los Presupuestos no luchan contra la inflación

En términos de Contabilidad Nacional, el **saldo** esperado de las finanzas de las Administraciones Públicas cerrará el ejercicio 2008, según el Gobierno, con una capacidad de financiación del 1,15 por 100 en relación al PIB estimado que, tras incorporar los ajustes de Contabilidad Nacional, se reduciría al 0,27 por 100 del PIB. Como resultado de todo ello, y siguiendo de forma literal las cifras de los PGE, el superávit de las Administraciones Públicas sería de 1,12 por 100 del PIB (3 centésimas menos que la cifra oficial presentada). Si a esto añadimos los riesgos de ajuste a la baja derivados de una peor coyuntura que la estimada en el Cuadro macroeconómico, se podría reducir el déficit en 0,1-0,2 décimas adicionales (la elasticidad del Presupuesto respecto al crecimiento real, por efecto de los estabilizadores automáticos, es del orden del 0,4), más el déficit, como más adelante veremos, de inversiones en que pueden incurrir las Comunidades Autónomas, del 0,25 por 100 del PIB. El resultado sería una disminución de hasta el 0,7 por 100 del PIB, nivel que supondría una reducción de medio punto respecto al que se estima para el cierre del año 2007.

Esta discrepancia se explica, en buena medida, porque el objetivo de superávit del 0,25 por 100 del PIB para las Administraciones Territoriales es del todo ficticio, ya que no contempla un déficit de hasta el 0,25 por 100 del PIB en que pueden incurrir estas mismas Administraciones para financiar las múltiples inversiones que contempla el artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Estabilidad reformada, tal y como se aprobó en la Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del pasado 21 de mayo. Como resultado de ello, su situación final, en términos de Contabilidad Nacional, estará, en el mejor de los casos, en el equilibrio y no en el superávit anunciado, con el consiguiente impacto negativo sobre el déficit conjunto de las AA.PP. Lo cierto es que las Administraciones Territoriales no han sido capaces de asumir sus responsabilidades estabilizadoras, ni de alcanzar nunca el superávit, a pesar del ciclo económico alcista, y de sus crecientes ingresos propios y cedidos tras las sucesivas reformas de su marco financiero. Esta situación es muy preocupante, pues con la fuerte descentralización alcanzada en España, la capacidad de regulación de la demanda, por parte de la política fiscal, es cada vez más reducida.

La **necesidad de financiación del Estado**, calculada como el superávit de caja más la variación neta de los activos financieros, ascenderá, según los Presupuestos de 2008, a 5.978 millones de euros, para lo que se emitirá Deuda Pública por valor de 316.000 millones de euros, con lo que continúa su tendencia descendente de los últimos años, situándose en el 34,3 por 100 del PIB, lo que supone una disminución de 1,9 puntos porcentuales con respecto al año anterior, y aparentemente mejora su sostenibilidad futura. Este hecho es, desde el punto de vista económico, positivo, no sólo por los beneficios que reporta la reducción del endeudamiento del Estado, en términos de riesgo, sino que además lleva aparejado un aumento de recursos gracias al ahorro de intereses. No obstante, no hay que olvidar que el balance del sector público no recoge la deuda implícita de las pensiones, cuyas decisiones sobre la misma debería tenerse en cuenta desde una perspectiva intertemporal, evaluando si la acumulación de deuda pública podrá ser asumida por futuras generaciones en un contexto en el que las proyecciones demográficas apuntan a un envejecimiento de la población que no será respaldado por las próximas generaciones. Tal y como ha señalado al respecto la Comisión Europea, España necesitaría en las próximas décadas un superávit primario cercano al 9 por 100 del PIB sólo para atender este efecto.

Los Presupuestos son del todo incoherentes con el Cuadro macroeconómico que los sustenta. Si se creciera el 3,3 por 100 del PIB el próximo año, estaríamos en un nivel de crecimiento superior

*Las Administraciones Territoriales no han sido capaces de asumir sus responsabilidades estabilizadoras, ni de alcanzar nunca el superávit*

*La necesidad de financiación del Estado, calculada como el superávit de caja más la variación neta de los activos financieros, ascenderá, según los Presupuestos de 2008, a 5.978 millones de euros*

*Los Presupuestos son del todo incoherentes con el Cuadro macroeconómico que los sustenta*

## CUADRO 12

## SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES PARA EL 2008

(Millones de euros)

	Gastos	Ingresos	Saldo	% del PIB
Admón. Central (Estado y OO.AA.)	152.560	158.757	6.196	0,55%
Ajustes Contabilidad Nacional	—	—	-3.176	-0,28%
Superávit Estado y OO.AA.	—	—	3.020	0,27%
Superávit S. Social	—	—	—	0,60%
Superávit inicial Comunidades Autónomas	—	—	—	0,25%
Superávit Entidades Locales	—	—	—	0,00%
Superávit inicial Admón. Públicas	—	—	—	1,12%
Riesgos de ajuste				
Escenario crecimiento (impacto mínimo)	—	—	—	-0,1% / -0,2%
Déficit inversiones CC.AA. (art. 3.1 L.O. 5/2001)	—	—	—	-0,25%
Previsión IEE superávit AA. Públicas	—	—	—	0,72%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE.

*La falta  
de austeridad  
en los Presupuestos  
agravan  
los desequilibrios  
que amenazan  
nuestra economía*

al potencial. Esto, unido a la apertura de los **desequilibrios**, que va a aumentar tanto la inflación como el déficit exterior, aconsejaría que la política fiscal fuera más restrictiva para asumir su responsabilidad estabilizadora, y que situara el superávit en un nivel mínimo del 2 por 100 con medidas de recorte del gasto. De hecho, la insuficiente austeridad de los Presupuestos en términos de saldo, unido a la inoportuna expansión del gasto va a provocar que éstos sean expansivos y, por lo tanto, procíclicos en la generación de los desequilibrios que amenazan la continuidad de nuestro ciclo. Y es que, tal como demostró en su día el Teorema de Haavelmo sobre los efectos multiplicadores del Presupuesto, cualquier incremento del gasto público en relación con el producto tiene resultados expansivos, especialmente cuando los ingresos públicos crecen a menor ritmo que éste, lo que, con total seguridad, va a suceder por los efectos de la desaceleración económica por los estabilizadores



automáticos del Presupuesto, con independencia de que el Presupuesto esté nivelado, e incluso pueda llegar, en ocasiones, a ser superavitario.

Es alarmante que los desequilibrios se abran en un momento en que la coyuntura declina y de mayor rigidez de la política monetaria de la eurozona, lo que confirma el carácter inoportunamente expansivo de los PGE, tanto por el crecimiento contemplado para el gasto como por la insuficiencia del superávit de partida. El problema es que, al actuar ahora sobre la demanda mediante el gasto se va a ampliar el ajuste futuro al que nos estamos viendo cada vez más abocados, perdiendo, a cambio, márgenes de maniobra para corregir los dos grandes problemas de la economía española: la pérdida de competitividad y la insuficiencia de ahorro, que, a su vez, son los que explican la virulencia de nuestro déficit exterior, inflación y endeudamiento acumulado. La principal prioridad parece ser la de gestionar artificialmente el deterioro de la coyuntura hasta las próximas elecciones, mediante el aumento del consumo público y de las transferencias a las familias, aunque sea a costa de comprometer la responsabilidad estabilizadora y asignativa del Presupuesto.

Uno de los principales activos de la política económica española de los últimos años ha sido la estrategia global de recortes y **modernización del sistema impositivo**. Para ello fue necesario, previamente, racionalizar el gasto público, frenando su descontrol anterior y su inercia expansiva, debida, entre otras razones, a las imperfecciones del ciclo político, a los intereses propios de burócratas y políticos que obtienen, a través de sus políticas de gasto, réditos a corto plazo y de la ineficiencia generalizada en la gestión, camuflada en el hecho de que, para cubrir las necesidades sociales, «cualquier gasto es poco», pero olvidando el principio básico de la eficiencia económica que «no es gastar más sino mejor» o, lo que es lo mismo, de forma eficiente. Desgraciadamente los Presupuestos últimos, y especialmente el previsto para 2008, han resucitado el fantasma del gasto, carcomiendo así la estabilidad presupuestaria futura. A lo largo de esta legislatura, en términos anuales, el gasto social y las transferencias a las Administraciones Territoriales se han incrementado, respectivamente, en 44.000 y 15.000 millones de euros, con la consiguiente tensión a futuro sobre el gasto público estructural. Por mucho que se diga, los gastos productivos no han sido, ni mucho menos, la principal prioridad, ya que la suma de la elevación de los gastos en infraestructuras, I+D+i y educación ha sido inferior a los 12.000 millones de euros anuales.

El superávit presupuestario ha sido un importante factor de crecimiento de la economía española. La confianza que inspiraba el

*Los Presupuestos, mediante el aumento del gasto público, comprometen su función estabilizadora y asignativa*

*Los Presupuestos previstos para 2008 han resucitado el fantasma del gasto, carcomiendo así la estabilidad presupuestaria futura*

*Es de lamentar que el superávit presupuestario siga despilfarrándose en medidas cortoplazistas y electoralistas*

*Los Presupuestos han abierto al futuro la espita del déficit y de las subidas impositivas*

hecho de que la política fiscal tuviera margen para asumir su responsabilidad estabilizadora apuntalaba expectativas. Por ello, es de lamentar que éste siga despilfarrándose en medidas cortoplazistas y electoralistas, pero que las imperfecciones del ciclo político acaba convirtiéndose en permanentes, que impiden utilizar el superávit acumulado con los ahorros de todo el ciclo para financiar la bajada de impuestos empresariales o el plan de choque de la inversión pública que tanto necesitaríamos ahora para revertir nuestra declinante y desequilibrada coyuntura.

Para asentar la prosperidad a largo plazo, el mejor camino nunca es el de la expansión del consumo público o la recurrente aceleración de las prestaciones sociales. Es verdad que eso es lo que se ha estado haciendo en los últimos años, en los que la bonanza del ciclo, no aliviada por recortes normativos, espoleaba la presión fiscal recaudatoria. El cambio es que ahora, con el escenario de menor crecimiento, lo que se está sacrificando no es ya el no poder bajar impuestos sino el abrir al futuro la espita del déficit y de las subidas impositivas que tan nefasto recuerdo dejaron en el anterior ciclo recesivo.



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS ECONÓMICOS

28

**años**

*por la economía de  
mercado*



## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Servicio de Publicaciones  
Castelló, 128 - 6.ª planta  
28006 Madrid  
Tel.: 917 820 580 - Fax 915 623 613  
Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.com](http://www.ieemadrid.com)

