

LOS  
PRESUPUESTOS  
GENERALES  
DEL ESTADO  
PARA EL 2009



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2008 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 «increíbles», inadecuados e inoportunos .....	5
Estimación «increíble» del crecimiento para el 2009 .....	6
Los Presupuestos se olvidan de las infraestructuras .....	15
La crisis arrastra la recaudación .....	27
Se disparará el déficit público.....	36



## Unos Presupuestos «increíbles», inadecuados e inoportunos

La **economía española** se enfrenta a una de las coyunturas más difíciles de nuestra historia reciente, marcada por las graves convulsiones que azotan a los mercados financieros internacionales y por el abrupto final de la larga etapa expansiva del último decenio. La política presupuestaria debe dar respuesta a esta situación a través de unos Presupuestos que, en primer lugar, sean realistas en el reconocimiento de la situación, y que, en segundo lugar, compaginen la necesaria disciplina en el gasto con el mantenimiento del impulso a las partidas que, además de poseer una capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía, sean capaces de ejercer mayor efecto sobre nuestra competitividad y nuestra capacidad de crecimiento a largo plazo. La inversión en infraestructuras debería ser, por tanto, el objetivo prioritario básico.

En cuanto a la primera de las condiciones —el reconocimiento de la situación económica— el Proyecto de Presupuestos aprobado por el Gobierno se queda a mitad de camino, puesto que las **previsiones de crecimiento** se encuentran por encima de la mayoría de las manejadas por los analistas, y el riesgo de incumplimiento a la baja es, por tanto, muy elevado. Hubieran sido deseables unas previsiones más conservadoras a fin de evitar que, ante la posibilidad de unos resultados económicos peores de lo anticipado, el déficit público se dispare.

Con respecto a la segunda de las condiciones —la adecuada orientación de las **prioridades**—, tampoco el Proyecto de Presupuestos aborda adecuadamente la misma. Se mantiene el impulso a la inversión en I+D+i, pero, al mismo tiempo, se da prioridad a una serie de objetivos que, en el momento actual, deberían haberse

*Los Presupuestos deberían ser realistas y disciplinados en el gasto*

*Las previsiones de crecimiento económico son demasiado optimistas*

*Los PGE para el 2009 dan prioridad a objetivos que deberían haberse relegado a un segundo lugar*

*Habrá una subida  
encubierta  
de los impuestos*

relegado a un segundo lugar, como el aumento de los sueldos —por encima incluso de otros años—, o la intervención en el mercado de la vivienda, todo ello a costa de la política de inversión en infraestructuras, que sufre un recorte del 10,4 por 100.

Los **salarios** reales se verán reducidos en el 2009, ya que en los cambios normativos sobre el IRPF no se contempla una actualización de la tarifa en función de la inflación, lo que supondrá la progresión en frío del impuesto. Las posibilidades de consumo y de inversión de las familias quedarán, por lo tanto, limitadas por esta subida encubierta de los impuestos, que, a su vez, servirá para financiar las medidas adoptadas durante 2008, como la deducción de 400 euros o la ayuda por nacimiento o adopción.

*La crisis financiera  
y el parón del sector  
inmobiliario  
provocarán una caída  
de la recaudación  
en concepto  
de Impuesto  
sobre Sociedades*

La **caída de los ingresos del Estado** se atribuye, en gran medida, a la importante reducción de la recaudación que se espera obtener en concepto de Impuesto sobre Sociedades. La crisis financiera y la menor actividad del sector inmobiliario, uno de los más importantes para la economía española, mermarán los beneficios empresariales y, con ello, la recaudación impositiva. La reducción de la presión fiscal para las compañías, no sólo la referente al Impuesto sobre Sociedades sino, además, a las contribuciones sociales a cargo del empleador, es imprescindible en el marco europeo cuya carga tributaria es menor que en España, lo que está restando competitividad y limitando la creación de empleo.

*El déficit  
presupuestario  
intensificará el efecto  
crowding-out  
en la apelación  
a capitales externos  
por parte  
de la economía  
española*

Los PGE para el 2009 desprenden un **excesivo optimismo** en cuanto a la necesidad de financiación del Estado, estimada en el 1,5 por 100 del PIB, la cual se desvía del objetivo de estabilidad presupuestaria, con el consiguiente efecto de *crowding-out* en la apelación a capitales externos por parte de la economía española en un momento en el que estamos padeciendo restricciones de crédito. Una vez más, las Cuentas Públicas parecen haber sido diseñadas sin tener en cuenta los desequilibrios que caracterizan a la economía adoptando, únicamente, medidas dirigidas a incentivar la demanda, como la expansión del gasto público y las transferencias a las familias, que provocarán un deterioro aún mayor de la coyuntura.

### **Estimación «increíble» del crecimiento para el 2009**

El análisis detallado de los Presupuestos Generales del Estado debe comenzar con el estudio de las previsiones macroeconómicas que los sustentan, puesto que de su cumplimiento depende el de las cifras de ingresos y gastos, y por tanto, el de las previsiones de saldo presupuestario. Unos Presupuestos creíbles, elaborados sobre la base de un cuadro macroeconómico realista,

permiten a los agentes económicos conocer la orientación de la política fiscal, reduciendo la incertidumbre y ayudando a la toma de decisiones.

El contexto en el que se enmarcan los Presupuestos actuales está caracterizado, en el plano internacional, por una **aguda crisis financiera** cuya profundidad y duración todavía es una incógnita, y en el plano nacional, por el **abrupto final de la larga fase expansiva** iniciada a mediados de los años 90. El hundimiento, hace algo más de un año, de los activos ligados a las hipotecas *subprime* o de alto riesgo de Estados Unidos, ha provocado un terremoto financiero que está haciendo tambalearse al sistema bancario norteamericano, y cuya onda expansiva ha alcanzado de lleno al continente europeo. La ola de desconfianza desatada en los mercados financieros mundiales ha generado un grave problema de restricción del crédito a escala global y ha disparado los tipos de interés y las primas de riesgo de la deuda privada, dificultando la financiación de las empresas y de los individuos. Esta situación ha acelerado y amplificado el proceso de ajuste en el que se encontraba inmersa la economía española desde el verano del pasado año.

Son numerosas las **actuaciones que han emprendido los gobiernos y los bancos centrales** para evitar que el terremoto que sacude a todo el sistema financiero, y que además se ha recrudecido después del verano, se convierta en una crisis sistémica, especialmente en Estados Unidos, donde se encuentra el epicentro del mismo: inyección de grandes sumas de liquidez, ampliación del tipo de activos admitidos como colateral, así como del tipo de entidades que pueden solicitar financiación, e incluso proporcionar fondos para ayudar en el rescate de las entidades financieras. El Tesoro Público norteamericano también ha intervenido para evitar la quiebra de ciertas entidades que, por su importancia y por su actividad, podían arrastrar consigo a todo el sistema, como es el caso de las entidades hipotecarias Fanny Mae y Freddy Mac. Por su parte, ha diseñado un gigantesco plan de rescate consistente en la adquisición de los activos contaminados por las hipotecas de alto riesgo, aunque su aprobación ha tropezado con serias dificultades. También en algunos países europeos el Estado se ha visto obligado a recurrir a medidas extraordinarias, como la nacionalización de entidades bancarias. A todo lo anterior se une un recorte de los tipos de interés de 50 puntos básicos concertado por todos los grandes bancos centrales mundiales.

Junto con la crisis financiera, el segundo factor que ha marcado la evolución de la economía mundial en los últimos tiempos, y que ha constituido uno de los mayores motivos de preocupación, ha sido la **escalada del precio del petróleo y de las materias primas agrícolas**. A causa de ello, las tasas de inflación se dispararon en

*Los Presupuestos se enmarcan en un contexto caracterizado, en el plano internacional, por una aguda crisis financiera, y en el plano nacional, por el abrupto final de la larga fase expansiva de crecimiento*

*Los bancos centrales y los gobiernos de Europa y de EE.UU. han tomado drásticas medidas para intentar controlar la grave crisis financiera*

*El cambio de tendencia  
en los mercados  
de materias primas  
reduce un poco  
la presión sobre  
la economía mundial*

todo el mundo durante la primera mitad del año, lo que contribuyó a agravar la situación económica al restringir la capacidad de gasto de los consumidores, y al obligar, en el caso del Banco Central Europeo, a endurecer su política monetaria pese a los graves problemas de liquidez que padecía el mercado interbancario. La estabilización de los precios de los alimentos en los mercados internacionales a partir de la primavera, y, sobre todo, el cambio de rumbo en la evolución del precio del crudo a partir del mes de julio, va a suponer, por tanto, en el caso de consolidarse, un considerable alivio para la economía mundial. Se espera que la moderación del precio del crudo, unido a los efectos escalón favorables que han empezado a actuar a partir de septiembre —derivados del hecho de que fue a partir de septiembre del año pasado cuando comenzó a dispararse el precio del barril y de los alimentos—, impongan una orientación bajista en las tasas de inflación a lo largo de los últimos meses de este año y la primera mitad del próximo. Un nuevo cambio de tendencia al alza en el mercado del petróleo podría echar por tierra estas previsiones, pero es poco probable que esto suceda en un entorno de caída de la actividad económica mundial como el actual. Este cambio de tendencia, unido al recrudecimiento de la crisis financiera, han impulsado al BCE a recortar en 50 puntos básicos los tipos de interés de referencia de la política monetaria, hasta el 3,75 por 100, en una acción conjunta con los grandes bancos centrales mundiales.

*Sorprendente  
resistencia  
de la economía  
norteamericana,  
aunque muy  
probablemente  
de forma  
transitoria*

En **Estados Unidos**, pese a los problemas descritos y al desplome del mercado inmobiliario, la economía ha demostrado una considerable capacidad de resistencia en la primera mitad del año, con un sorprendente crecimiento del 2,8 por 100 en el segundo trimestre. No obstante, dicho resultado se ha sustentado sobre el impulso al consumo derivado de los estímulos fiscales ofrecidos por el gobierno y sobre un fuerte repunte de la aportación del sector exterior a causa de la debilidad del dólar. Las previsiones de cara al futuro inmediato no son tan favorables, en la medida en que el efecto estimulante de las devoluciones fiscales ya se ha agotado y la positiva evolución del sector exterior va a ser frenada por el debilitamiento de la economía europea y la remontada del dólar, que desde agosto ha recuperado todo el terreno perdido a lo largo del año, y se ha situado en niveles de octubre del pasado año.

*Caída de los tipos  
de interés  
de intervención  
y de la deuda  
pública*

La tasa de **inflación** alcanzó en el país norteamericano un máximo del 5,6 por 100 en julio, impulsada por los factores anteriormente descritos, aunque también se advierte un preocupante incremento de la inflación subyacente que revela cierta transmisión de los mayores costes energéticos hacia otros productos. La Reserva Federal ha recortado los tipos de interés hasta el 1,50 por 100 tras el



recrudescimiento de la crisis financiera en septiembre, a partir de la quiebra de Lehman Brothers. La búsqueda de refugio ante el torbellino que asola los mercados ha hundido la rentabilidad de la deuda pública en los tramos más cortos. Así, por ejemplo, la referencia a tres meses ha llegado a situarse solo unas centésimas por encima del 0 por 100. Los tipos a largo plazo, por su parte, que se movieron al alza hasta el mes de agosto, también han retrocedido a partir de entonces, no solo por la huida hacia la seguridad, sino también como consecuencia de las expectativas más favorables para la inflación.

En los **países emergentes** el impacto de la crisis financiera ha sido escaso, gracias a la mínima exposición de su sistema financiero a los activos *subprime*, y sus economías han seguido creciendo a buen ritmo, aunque inferior al del año pasado. En la primera mitad del año China creció un 10,4 por 100, 1,8 puntos por debajo de la tasa registrada en el mismo periodo del año anterior. La ralentización obedece a la menor aportación del sector exterior, derivada de una aceleración de las importaciones y de una moderación de las exportaciones, mientras que la demanda interna avanzó a mayor ritmo que hace un año. **Iberoamérica**, por su parte, también ha seguido creciendo con firmeza, ajena, en gran medida, a las convulsiones que sacuden a los mercados financieros internacionales. Las primas de riesgo de su deuda soberana apenas han crecido y sus reservas siguen aumentando. No obstante, las economías emergentes no van a escapar de las secuelas de la crisis financiera, ya que la restricción del crédito a escala global, derivada de la misma, frenará los flujos de capitales. Además, el escenario de precios más bajos para las materias primas, que se prevé a partir de ahora, mermará las cifras de crecimiento de muchos de estos países, a lo que se une el previsible descenso del resto de sus exportaciones en un contexto de débil crecimiento en Estados Unidos y en Europa.

La **eurozona** registró una caída intertrimestral de su PIB del 0,2 por 100 en el segundo trimestre del año, con tasas negativas en las dos grandes economías del área, Alemania y Francia. El resultado puede ser una mera corrección tras el excepcional buen resultado obtenido en el primer trimestre —un crecimiento del 0,7 por 100—, el cual obedeció, por una parte, a una actividad en la construcción superior a la habitual en esa época del año gracias a las favorables condiciones meteorológicas, y por otra, a la acumulación de inventarios. En cualquier caso, la fortaleza del euro —aunque se está depreciando— y la moderación de las exportaciones a Estados Unidos, junto con la restricción del crédito y el aumento de los tipos de interés derivados de la crisis *subprime*, apuntan irremediablemente a una continuación de los malos resultados en los próximos

*El impacto directo de la crisis sobre los países emergentes es casi nulo, pero su crecimiento se va a ralentizar. El mismo fenómeno sucede en Iberoamérica*

*La eurozona empeora sus perspectivas*

trimestres. Los indicadores de confianza se encuentran en mínimos desde la crisis de principios de los años 90, la actividad industrial está en declive y las ventas minoristas caen en picado. La caída del precio del crudo desde julio dará cierto respiro a los consumidores, cuya capacidad adquisitiva había menguado en el último año como consecuencia del encarecimiento de los combustibles y de los alimentos.

*Agotamiento  
de los motores  
que han impulsado  
el crecimiento  
de la economía  
española*

El PIB en España progresó tan solo un 0,1 por 100 intertrimestral en el segundo trimestre del año. La **desaceleración** iniciada en el segundo trimestre de 2007 se ha intensificado dramáticamente a partir del inicio del año actual, hasta sumir a la economía prácticamente en el estancamiento. El deterioro aún no ha tocado fondo y, muy probablemente, nos encontremos ya en recesión. Las causas del final de la larga fase expansiva que ha disfrutado la economía española se encuentran en el agotamiento de sus dos principales motores: el consumo y la inversión residencial. El primero de ellos está acusando los efectos de los elevados tipos de interés, el fuerte endeudamiento, el aumento de la inflación y el descenso del empleo, lo que ha limitado su ascenso al 0,1 por 100 en el segundo cuarto del año en comparación con el trimestre anterior. La inversión en vivienda, por su parte, se ha desplomado un 5,6 por 100 intertrimestral. El deterioro del clima económico y las restricciones crediticias también han retraído la inversión en bienes de equipo en un 0,8 por 100. Aunque el sector protagonista de la crisis es la construcción, también la industria sufre una importante reducción en su nivel de actividad, provocada por la moderación del consumo, la caída de la inversión y la fortaleza del euro, factores a los que habría que añadir el deterioro acumulado de su capacidad competitiva. Solo los servicios aguantan con tasas de crecimiento positivas, aunque más moderadas que en el pasado, resintiéndose también de la debilidad del gasto.

*El empleo  
ya ha empezado  
a caer*

El **empleo** medido a través de las cifras de la Contabilidad Nacional nos muestra una variación intertrimestral prácticamente nula en el segundo trimestre del año, pero el análisis de otros indicadores refleja caídas importantes. Así, el número de afiliados a la Seguridad Social ha sufrido un recorte del 1,5 por 100 entre enero y agosto —según cifras corregidas de estacionalidad—, y la EPA recoge un recorte en el número de ocupados del 0,6 por 100 en el segundo trimestre —también según datos desestacionalizados—. La tasa de desempleo ha remontado hasta el 10,4 por 100, la más elevada desde 2004.

Pese a la contracción de la demanda nacional, el **desequilibrio por cuenta corriente** ha seguido creciendo en la primera mitad del año, hasta el 10,7 por 100 del PIB, por el encarecimiento de la

factura petrolífera. Además, han seguido aumentando los flujos de salida en la sub-balanza de rentas, debido al pago de los intereses por el elevado endeudamiento de nuestra economía. La balanza financiera arroja un aumento de las entradas netas de inversión directa, debido tanto a un incremento de los flujos de entrada como a un descenso de los flujos de inversión española en el exterior. No obstante, el saldo de la sub-balanza de inversiones de cartera, que hasta ahora había sido la principal partida compensatoria del déficit corriente, ha sufrido una fuerte caída entre enero y julio, hasta poco más de 1.000 millones de euros, frente a unos flujos de entrada netos de 110.000 millones registrados en el mismo periodo del año pasado. El motivo principal se encuentra en las turbulencias financieras internacionales, ya que entre los activos incluidos dentro de esta partida se encuentran las titulaciones hipotecarias, cuya colocación en el exterior ha constituido una de las principales fuentes de financiación de nuestra economía, pero que en la actualidad, debido a la desconfianza generada tras el estallido de la crisis internacional, ha visto paralizado su mercado. Esta circunstancia ha frenado en seco la entrada de recursos por este concepto, sustituyéndose por los préstamos del BCE y por otro tipo de activos, como préstamos o repos. En cualquier caso, los flujos de entrada en la cuenta financiera han sido insuficientes para cubrir las necesidades de financiación de la economía, lo que ha dado lugar a un descenso de los activos del Banco de España frente al exterior. La moderación del precio de las materias primas y el ajuste de las importaciones, que está siendo más intenso que el de las exportaciones, favorecerán una disminución el próximo año del déficit corriente, aunque los flujos de entrada por la cuenta financiera probablemente van a seguir contrayéndose a causa de las turbulencias financieras.

La **inflación española** ha pasado de ser un fenómeno de demanda, como resultado de un crecimiento explosivo del gasto interior, a ser, a partir del verano de 2007, un fenómeno de oferta, derivado del fuerte encarecimiento del petróleo y de las materias primas agrícolas. Como ya se ha señalado anteriormente, el comportamiento ahora más favorable de estos dos grupos de productos va a inducir un cambio de tendencia en la evolución de la inflación, que tocó techo en julio con una tasa del 5,3 por 100. La escalada inflacionista se ha trasladado a los salarios, a causa de los mecanismos de indiciación, lo que, en un entorno de aumento de los costes de producción y de descenso de la demanda, se va a traducir en un estrechamiento de los márgenes empresariales. Esto acentuará la contracción de la inversión productiva, agravando con ello la crisis.

*La brecha por cuenta corriente ha seguido ampliándose, aunque se espera una mejoría el próximo año*

*Peligroso traslado de la inflación a los salarios*

*El cuadro macroeconómico de los PGE para el 2009 se encuentra en la parte más alta del rango manejado por los analistas, y con un gran riesgo a la baja*

*Hubiera sido aconsejable mayor prudencia en las previsiones*

El **cuadro macroeconómico** contenido en los PGE para el 2009 prevé un crecimiento del PIB del 1 por 100, cifra que se encuentra por encima de la que están manejando la mayor parte de los analistas, con el consiguiente riesgo de desviación a la baja, como el propio texto del Proyecto reconoce. El Gobierno estima que el consumo de los hogares crecerá un 0,4 por 100 y que la inversión en construcción caerá un 5,1 por 100, resultados ambos que se encuentran en línea con las previsiones de consenso. Sin embargo, el crecimiento que el Gobierno espera para la inversión en bienes de equipo, un 2,7 por 100, se aleja mucho de las estimaciones que se manejan para esta variable, que apuntan a tasas claramente negativas. También la previsión para las exportaciones, un 4 por 100, está algo sobrevalorada. Finalmente, para el empleo se prevé una variación del -0,5 por 100, que también se sitúa en el extremo más optimista del rango esperado por el consenso (Cuadro 1).

En cuanto a la **inflación**, como es habitual, no hay una previsión explícita en los PGE, pero sí la hay para el crecimiento del deflactor del PIB, que se establece en el 2,5 por 100, lo que entra dentro de lo posible teniendo en cuenta el tono de debilidad que se espera para la demanda nacional, y siempre y cuando no se produzcan nuevas sorpresas alcistas en los mercados de materias primas —algo improbable en un entorno de fuerte crisis internacional—. Estas previsiones se han elaborado bajo unos supuestos que se pueden considerar realistas en el momento actual, como un crecimiento de la economía europea del 1,2 por 100, y de la economía mundial del 3,9 por 100, así como un precio medio del barril de Brent de 106,5 dólares y un tipo de cambio medio del euro de 1,42 dólares. Lo cierto es que en la coyuntura de acelerado deterioro de las condiciones internas y externas en que nos movemos, y de constantes revisiones a la baja en las previsiones de crecimiento tanto de los organismos internacionales como de los analistas, hubiera sido aconsejable mayor prudencia, en lugar de moverse en el filo del extremo más alto de las previsiones del mercado, que muy fácilmente podrían quedarse obsoletas en pocas semanas.

Hay que tener en cuenta que el ajuste de nuestra economía, lejos de haber tocado fondo, todavía se va a prolongar durante algún tiempo, hasta que se logre revertir la falta de competitividad y corregir nuestros **desequilibrios**. Como consecuencia de ello, el año próximo nos va a costar trabajo cerrar el crecimiento real en tasas positivas, sin olvidar que la pérdida neta de empleo puede situarse entre 1 y 2 puntos de los actuales niveles de ocupación. El consumo va a tardar bastante en remontar, a causa del elevado nivel de endeudamiento y de los altos tipos de interés. Estos no

## CUADRO 1

## PREVISIONES ECONÓMICAS PARA EL 2009

(Variación porcentual sobre el año anterior)

	2007	2008	2009
<b>GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>
— Gasto en consumo final privado	3,5	0,7	0,4
— Gasto en consumo final de las AA.PP.	4,9	4,9	3,8
<b>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</b>	<b>5,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,5</b>
— Bienes de equipo	10,0	2,8	2,7
— Otros productos	3,9	3,8	3,7
— Construcción	3,8	-1,8	-5,1
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	-0,1	0,0	0,0
<b>DEMANDA NACIONAL</b>	<b>4,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>
<b>APORTACIÓN DEL SECTOR EXTERIOR</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
— Exportación de bienes y servicios	4,9	4,1	4,0
— Importación de bienes y servicios	6,2	2,6	1,9
<b>PIB</b>	<b>3,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>
<b>PIB a precios corrientes (m.m. de €)</b>	<b>1.050,6</b>	<b>1.099,2</b>	<b>1.137,1</b>
<b>MERCADO LABORAL</b>			
Empleo: variación en %	2,9	0,2	-0,5
variación en miles de personas	529,4	40,1	-99,4
Productividad por ocupado	0,8	1,4	1,5
Tasa de paro	8,3	10,4	12,5
<b>PRECIOS Y COSTES</b>			
Deflactor del PIB	3,2	3,0	2,5
Remuneración por asalariado	3,7	4,5	4,0
<b>Coste Laboral Unitario</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>
<b>DESEQUILIBRIOS</b>			
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior (% del PIB)	-9,7	-10,0	-9,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AA. PP. (% del PIB)	2,2	-1,5	-1,9

Fuente: Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

*El consumo y la construcción todavía tardarán mucho en recobrar su dinamismo*

comenzarán a bajar hasta que las aguas se calmen en los mercados internacionales. La construcción, por su parte, seguirá cayendo hasta que el *stock* de viviendas sin vender sea absorbido, lo cual, en un entorno de tipos de interés relativamente elevados y de fuerte endeudamiento, así como de expectativas de bajadas de los precios, puede prolongarse más de lo esperado. Además, hay que tener en cuenta que durante la expansión inmobiliaria de la última década el sector alcanzó una enorme dimensión, con una capacidad productiva de 700.000 viviendas anuales, llegando a representar su VAB un 11 por 100 del PIB, frente a un 7 por 100 que representaba a mediados de la década de los 90, y a un 6 por 100 que supone de media en los países de la UEM. La intensa contracción de la actividad y del empleo que el sector está sufriendo en la actualidad no finalizará hasta que su capacidad productiva se reduzca hasta un nivel más acorde con la progresión natural de la demanda, cuya estimación se sitúa en torno a las 400.000 viviendas anuales. Los dos motores de la economía en la larga etapa expansiva de la última década, consumo y construcción, van a tardar, por tanto, algún tiempo, primero en terminar su ajuste, y después en recobrar su pujanza, mientras que el sector exterior y la industria exhiben una preocupante incapacidad para tomar el relevo de los anteriores. La elevada cotización del euro y la debilidad de las economías europeas no están ayudando pero el principal obstáculo es la falta de competitividad.

*La crisis financiera internacional aún no se ha resuelto, por lo que el riesgo de incumplimiento de las provisiones es muy elevado*

A todo esto hay que añadir la situación de **restricción del crédito** a escala internacional derivada del estallido de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, que no cesará hasta que se aclare la situación en la que se encuentran los balances de las entidades financieras. Pese a que los bancos y cajas españoles no han sido directamente tocados por dicha crisis, debido a su nula exposición a los activos afectados, sí están sufriendo una de sus más graves secuelas, que es la falta de disposición de los bancos europeos a prestarse fondos entre sí. Esto ha generado un problema de restricción del crédito que está intensificando el hundimiento de la inversión y del consumo, ahondando, por tanto, la crisis, y alejando la recuperación de la economía. Por no mencionar el riesgo de que la crisis financiera internacional se recrudezca y se produzca un verdadero colapso financiero solo comparable al que desencadenó la Gran Depresión de 1929. El Gobierno debería, en consecuencia, dado el elevado riesgo de incumplimiento del escenario económico planteado, haber partido de unas premisas mucho más conservadoras y prudentes, ya que se corre el peligro de que el déficit se dispare muy por encima de lo permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

## Los Presupuestos se olvidan de las infraestructuras

El Presupuesto total de gastos del Estado asciende a 205.852 millones de euros, de los cuales 157.604 millones son gastos no financieros, cifra que se encuentra algo por debajo del techo de gasto aprobado en junio. El crecimiento con respecto al gasto presupuestado para 2008 es del 3,3 por 100, dos décimas por debajo del crecimiento esperado para el PIB nominal, aunque el elevado riesgo a la baja para la previsión de crecimiento real —y asumiendo que el incremento del deflactor se encuentre alrededor de la cifra estimada por el Gobierno del 2,5 por 100— representa una probabilidad muy alta de que finalmente el crecimiento del gasto supere al de la economía por tercer año consecutivo. Además, el gasto del Presupuesto consolidado —que engloba el conjunto de la Administración Central del Estado, es decir, Estado, Seguridad Social y Organismos Autónomos— se sitúa en 364.203 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 4,2 por 100, mientras que los gastos no financieros, que ascienden a 304.114 millones, crecen un 5 por 100, cifras ambas que sí se sitúan claramente por encima del crecimiento previsto para el PIB nominal.

La **calidad del gasto**, además, se deteriora considerablemente, ya que el crecimiento de las partidas de gasto corriente en los Presupuestos consolidados va a ser muy superior al del gasto de capital. Este último va a avanzar tan solo un 2,6 por 100, frente a un ascenso del 5,1 por 100 del primero, con una caída, además, de las inversiones reales, del 2,7 por 100. Esto significa que el esfuerzo de contención se ha concentrado en el capítulo de inversiones, en lugar de en la partida de gasto corriente. Dentro de esta última, el mayor ascenso se produce en los gastos de personal, que avanzan un 5,6 por 100, seguidos de las transferencias corrientes, con un 5,3 por 100. En una coyuntura de crisis económica como la actual es muy importante una política presupuestaria que combine una necesaria disciplina en el gasto para impedir que el déficit se desboque, con una adecuada orientación de las prioridades. Es necesario mantener el crecimiento en aquellas partidas que permitan aumentar la capacidad de crecimiento de nuestra economía y la competitividad del tejido productivo, es decir, en las destinadas a la inversión, lo que requiere un recorte en el resto de las partidas, especialmente en las de gasto corriente, pero también en las de inversión en destinos que no incidan directamente sobre los objetivos señalados (Cuadro 2).

En lo que se refiere a los Presupuestos del Estado, los **gastos de personal** activo crecen un 3,9 por 100, mientras que los gastos destinados a las pensiones de las clases pasivas del Estado se incrementan en un 9,1 por 100. Si bien es cierto que el gasto de esta

*Se deteriora  
la calidad del gasto*

*Excesivo e inadecuado  
aumento de los salarios  
de los funcionarios*

## CUADRO 2

## RACIONALIZACIÓN Y CALIDAD DEL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS

(Variación sobre el año anterior en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)
<b>RACIONALIZACIÓN</b>												
<b>DEL GASTO (a)</b>												
PIB nominal	7,1	7,5	8,7	8,0	7,1	7,4	7,4	8,1	8,1	7,0	4,6	3,5
Gasto no financiero	3,8	4,3	4,7	5,4	5,7	3,6	4,3	6,5	7,3	7,2	7,2	5,0
<i>Diferencia</i>	3,3	3,2	4,0	2,6	1,4	3,8	3,1	1,6	0,8	-0,2	-2,6	-1,5
<b>CALIDAD</b>												
<b>DEL GASTO (b)</b>												
Gasto de capital	8,7	7,3	6,8	7,6	5,9	4,4	5,1	4,5	9,5	9,2	6,2	2,6
Gasto corriente	3,5	4,1	4,5	5,2	5,6	3,6	4,2	6,7	6,8	6,8	7,3	5,1
<i>Diferencia</i>	5,2	3,2	2,3	2,4	0,3	0,8	0,9	-2,2	2,7	2,4	-1,1	-2,5

(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.

(p) Previsiones.

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

última partida es un gasto comprometido sobre el que el Gobierno no tiene capacidad de disposición, no sucede así con el gasto del personal activo, que podría haber sido objeto de mayor control. La oferta de empleo público va a ser restrictiva, de modo que solo se van a cubrir el 30 por 100 de las vacantes, pero los aumentos salariales pactados para los funcionarios son excesivos en una coyuntura que, como la actual, exige mayor austeridad en las Cuentas Públicas. Así, la subida salarial final asciende a un 3,9 por 100, mayor incluso que otros años, y que comprende un incremento salarial general del 2 por 100, al que se suma, al igual que en años anteriores, un 1 por 100 como complemento de las pagas extraordinarias y un 0,5 por 100 en forma de aportaciones en planes de pensiones, pero además, incorpora casi un 0,4 por 100 adicional en otras aportaciones. La subida no solo es inadecuada por su efecto sobre el déficit en una coyuntura como la actual, sino también desde el punto de vista de la señal que se envía al sector privado,



en un momento en el que los incrementos salariales se han disparado coincidiendo con una difícil situación para las empresas como consecuencia de la crisis y de las dificultades de financiación, situación que va a estrechar aún más los márgenes empresariales, agravando los problemas económicos.

Se prevé un crecimiento de los **gastos financieros** del 3 por 100, una tasa positiva por segundo año consecutivo, debido, sobre todo, al incremento de las emisiones de deuda, ya que para los tipos de interés se prevé un ligero descenso, dentro de los niveles relativamente elevados en que se mueven desde 2007. La hipótesis es de unos tipos a corto plazo en el 4,3 por 100 y unos tipos a largo en el 4,7 por 100. En el caso de los primeros, el cumplimiento de esta hipótesis supone un notable descenso desde los niveles actuales, por encima del 5 por 100, que solo será posible si el BCE recorta sus tipos y, al mismo tiempo, comienza a amainar la tormenta financiera. En el caso de los segundos, la previsión supone solo un ligero descenso con respecto a los niveles actuales (Cuadro 3).

Volviendo a los Presupuestos consolidados, las **transferencias corrientes** ascienden a algo más de 217.000 millones de euros, un 5,3 por 100 más que en los Presupuestos anteriores. La mayor parte de las transferencias son realizadas por la Seguridad Social —para cubrir las prestaciones sociales—, que ascienden a 109.000 millones, con un avance del 8,3 por 100. Se trata de gastos comprometidos en su mayor parte, y, dentro de los Presupuestos de este ente, son las destinadas a la dependencia las que registran mayor ascenso, un 59 por 100. Las transferencias corrientes del Estado se elevan a 85.657 millones de euros, con un incremento del 2,5 por 100. Desde el punto de vista de las finalidades, el grueso del mismo, 2.000 millones, se destina al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) para sufragar las prestaciones por desempleo, partida inexistente en los Presupuestos anteriores —el SPEE se autofinanciaba con las cotizaciones sociales—, anticipando, de esta forma, la entrada en déficit de este organismo, como consecuencia del fuerte incremento del paro; este gasto se puede considerar comprometido, y, por tanto, no constituye un indicador de las prioridades de gasto del Gobierno.

El segundo gran destinatario del incremento de las transferencias es el **Instituto para la Reconstrucción de la Minería del Carbón**. La suma destinada a este organismo crece un 243 por 100, lo que representa más de 370 millones de euros adicionales sobre el Presupuesto anterior, lo que se debe, de acuerdo con el texto del programa económico y financiero, a la reanudación de las transferencias al mismo, ya que el pasado año se financió con la tesorería disponible. Por lo tanto, el incremento de esta asignación tampoco

*Las transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal reflejan la previsión de entrada en déficit de este organismo por el aumento del desempleo*

*Recorte de las transferencias a las Administraciones Territoriales*

## CUADRO 3

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

(Millones de euros)

Capítulos de Gasto	2008		2009		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	% PIB
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>262.613,48</b>	<b>23,9</b>	<b>275.990,92</b>	<b>24,3</b>	<b>13.377,44</b>	<b>5,1</b>
I. Gastos de personal	31.317,85	2,8	33.057,85	2,9	1.740,00	5,6
II. Compra de bienes y servicios	8.372,61	0,8	8.540,18	0,8	167,57	2,0
III. Gastos financieros	16.679,27	1,5	17.174,09	1,5	494,82	3,0
IV. Transferencias corrientes	206.243,75	18,8	217.218,80	19,1	10.975,05	5,3
<b>V. FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>3.099,91</b>	<b>0,3</b>	<b>3.470,69</b>	<b>0,3</b>	<b>370,78</b>	<b>12,0</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>24.035,93</b>	<b>2,2</b>	<b>24.652,35</b>	<b>2,2</b>	<b>616,42</b>	<b>2,6</b>
VI. Inversiones reales	14.068,06	1,3	13.684,56	1,2	-383,50	-2,7
VII. Transferencias de capital	9.967,87	0,9	10.967,78	1,0	999,91	10,0
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>289.749,32</b>	<b>26,4</b>	<b>304.113,96</b>	<b>26,7</b>	<b>14.364,64</b>	<b>5,0</b>
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>59.665,91</b>	<b>5,4</b>	<b>60.089,14</b>	<b>5,3</b>	<b>423,23</b>	<b>0,7</b>
VIII. Activos financieros	24.772,94	2,3	25.782,32	2,3	1.009,38	4,1
IX. Pasivos financieros	34.892,97	3,2	34.306,82	3,0	-586,15	-1,7
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>349.415,23</b>	<b>31,8</b>	<b>364.203,10</b>	<b>32,0</b>	<b>14.787,87</b>	<b>4,2</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2009.

es realmente indicativo de las prioridades de gasto. Finalmente, el tercer gran beneficiario de las transferencias del Estado es la dotación para la dependencia, con 331 millones de euros adicionales. Las transferencias a las Administraciones Territoriales —que acaparan el 62,4 por 100 del capítulo de transferencias corrientes— decrecen un 1,6 por 100. Las destinadas a RTVE crecen un 11 por 100 para compensar a la cadena por la pérdida de ingresos por la reducción de la publicidad.

El gasto en inversión de la Administración Central —excluyendo el sector público empresarial— se instrumentaliza a través de tres vías: el capítulo VI —inversiones reales—, el capítulo VII —transferencias de capital— y el capítulo VIII —adquisición

de activos financieros— de los Presupuestos consolidados. La suma del gasto en estas tres partidas puede considerarse como una medida de la **inversión** del Estado. No hay que olvidar que estamos hablando del conjunto de la inversión pública, donde se incluye no solo la inversión en infraestructuras sino también en I+D+i, préstamos y avales a empresas, programas de acceso a la vivienda, etc. Dicha suma asciende a 50.434 millones de euros, con un crecimiento del 3,3 por 100 con respecto a los Presupuestos de 2008, tasa que se sitúa muy por debajo del 11 por 100 registrado en los Presupuestos anteriores, y que, además, sigue siendo inferior al crecimiento del gasto corriente. Pero si de la cuantía señalada excluimos las asignaciones al Fondo de Reserva, el crecimiento es aún inferior: un modesto 1 por 100. No obstante, no todos los proyectos reciben el mismo trato. Ciertas partidas sufren recortes importantes, mientras que otras registran incrementos en sus dotaciones, en función de las prioridades que ha marcado el Gobierno para su política de inversiones, como se verá a continuación.

Las **transferencias de capital** se incrementan en un 10 por 100, hasta 10.967 millones de euros. El grueso de este gasto es realizado por el Estado, cuya partida destinada a este capítulo aumenta un 9,4 por 100, mientras que las transferencias de capital de los Organismos Autónomos crecen un 15,5 por 100, y las de la Seguridad Social, que representan una cuantía muy reducida, caen un 55 por 100. Como ya se ha señalado, el análisis de los destinos que más beneficiados o perjudicados resultan por el reparto de esta partida nos indica cuáles son las prioridades de gasto del Gobierno. Así, por finalidades, el incremento del gasto correspondiente al Estado se concentra, prácticamente, en su totalidad en dos partidas: en ayudas a la vivienda y en el Instituto para la Reconstrucción de la Minería del Carbón. En cuanto a las primeras, la mayor parte de los fondos adoptan la forma de subsidiación de los intereses de los préstamos para la adquisición de viviendas por parte de las familias. En cuanto al segundo de estos destinos, el fuerte aumento de las transferencias a este organismo, tanto de las transferencias corrientes como de capital, se debe, como ya se ha explicado anteriormente, a la reanudación de las transferencias al mismo, pues el pasado año se financió con la tesorería disponible, por lo que el incremento de esta asignación no es realmente indicativo de las prioridades de gasto. Las transferencias dirigidas a programas de I+D+i, que constituyen el 22 por 100 del total, por el contrario, son reducidas en un 12,7 por 100 con respecto a las de los anteriores Presupuestos.

Por perceptores, las transferencias de capital que más crecen son las dirigidas a las Comunidades Autónomas, con un 43,6 por

*Se frena el crecimiento de la inversión pública*

*Crece las transferencias de capital destinadas a la vivienda y decrecen las dirigidas a I+D+i*

100, aunque más de la mitad de este incremento se explica por la dotación de 1.000 millones de euros para la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares, en cumplimiento de lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de inversiones. Excluida esta partida, el incremento de las transferencias de capital a las Comunidades Autónomas es del 19,7 por 100. Las transferencias de capital dirigidas al sector público empresarial, y que sirven para financiar parte de la inversión realizada por las empresas públicas, sufren un sustancial recorte del 23,3 por 100, hasta 823 millones de euros.

*Reducido  
crecimiento  
de las inversiones  
reales  
en infraestructuras  
y fuerte ascenso  
de las dirigidas  
a I+D+i*

El siguiente capítulo a través del que se ejecuta la política de inversiones del Estado es el capítulo VI, **inversiones reales**. La dotación destinada al mismo en los Presupuestos consolidados se recorta un 2,7 por 100, hasta 13.684 millones de euros. No obstante, las partidas destinadas a infraestructuras —que acaparan el grueso de los fondos— experimentan un crecimiento, aunque muy modesto, del 2 por 100. Las dirigidas a I+D+i civil avanzan a un ritmo mucho más intenso, un 21,7 por 100. Los mayores recortes son en defensa y en seguridad ciudadana.

*La desaceleración  
del gasto en activos  
financieros  
no es el resultado  
de una ordenación  
más transparente  
del gasto*

El gasto en **activos financieros**, que constituye el tercer mecanismo a través del cual se ejecuta la política de inversión, experimenta un incremento del 4,1 por 100, hasta 25.782 millones de euros. Es una tasa de crecimiento muy baja en comparación con las registradas en los últimos diez años, en los que ascendía a un ritmo medio del 20 por 100 anual. La razón de tales crecimientos ha obedecido a que esta partida no computa en el cálculo del déficit, por lo que se ha utilizado de forma abusiva para eludir las exigencias en materia de equilibrio presupuestario derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento o la Ley de Estabilidad Presupuestaria, hasta el punto de llegar a representar el 50 por 100 de la inversión pública total —calculada como la suma de las operaciones de capital y de los activos financieros—, frente a un porcentaje del 24 por 100 de hace una década. La fuerte desaceleración que sufre esta partida en los Presupuestos de 2009, sin embargo, no debe interpretarse como una corrección de esta criticable tendencia —lo que sería loable, puesto que mejoraría la transparencia de los Presupuestos—, ya que no representa un traslado del gasto en inversión hacia partidas que computan como déficit, sino que es un indicador del importante freno a la inversión pública que tiene lugar en las Cuentas de 2009 (Cuadro 4).

Dentro de esta partida se engloba la asignación al **Fondo de Reserva**, que en 2009 ascenderá a 8.023 millones de euros, un 17 por 100 más de lo asignado en los PGE-2008, pero, en realidad, un 14,6 por 100 menos de la suma a la que finalmente va a ascender dicha

## CUADRO 4

## GASTOS EN ACTIVOS FINANCIEROS EN LOS PGE CONSOLIDADOS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Activos financieros (millones de €)	3.626	4.613	5.720	7.812	10.149	9.726	10.858	14.557	17.695	20.994	24.773	25.782
Crecimiento s/año anterior (en %)	18,2	27,2	24,0	36,6	29,9	-4,2	11,6	34,1	21,6	18,6	18,0	4,1
% PIB	0,7	0,8	0,9	1,1	1,4	1,2	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2	2,3
% Gasto total (Cap. I a VIII)	2,0	2,4	2,8	3,6	4,7	4,4	4,7	5,8	6,6	7,2	7,9	7,5

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

asignación, que está previsto en 9.400 millones. Si excluimos esta partida, los fondos destinados a activos financieros sufrirían un retroceso del 1,1 por 100. En los últimos años, incluido el actual, pese a la caída del crecimiento, las dotaciones finales al Fondo de Reserva han sido siempre superiores a lo previsto en los Presupuestos, debido a que los ingresos de la Seguridad Social han crecido más de lo anticipado. En los PGE-2009 se prevé un nuevo superávit, que, como siempre, irá a engrosar el Fondo de Reserva, pero teniendo en cuenta la crítica situación económica y la fuerte caída prevista del empleo, sería mucho más adecuado dedicarlo a recortar las cotizaciones sociales para frenar el aumento del desempleo.

La mayor parte del gasto en activos financieros es realizado por el Estado, cuyas prioridades son los siguientes: los **proyectos de I+D+i**, con un aumento, en su asignación, del 11,7 por 100, los **planes de promoción del turismo**, que absorben 550 millones de euros, 400 millones más que los Presupuestos de 2008 y el **plan VIVE**, que recibe una dotación de 500 millones de euros. Con respecto a este último, cabe señalar que, si es cuestionable, en cualquier caso, el recurso abusivo al capítulo VIII para financiar la inversión pública, más aún lo es para financiar programas de este tipo, que, por su naturaleza, deberían estar incluidos dentro de las partidas que computan como déficit. Además, aunque, en principio, este gasto se propone sostener a la industria del automóvil, que atraviesa una fuerte crisis, quizás hubiese sido más efectivo, desde el punto de vista de los efectos estimulantes sobre el conjunto de la economía, dar mayor prioridad a la inversión en infraestructuras, debido a su poderoso efecto arrastre sobre otros sectores económicos. El resto de los destinos —infraestructuras a través de la Sociedad Estatal de Infraestructuras Terrestres de Transportes, ADIF o

*El superávit previsto para la Seguridad Social debería dirigirse a recortar las cotizaciones sociales*

*Las prioridades de la inversión a través de activos financieros son la I+D+i, el turismo y el plan VIVE*

*La inversión del sector público empresarial crece un 2,2 por 100*

*Se descuida la inversión en infraestructuras en beneficio de la intervención en el mercado de la vivienda y de los incrementos salariales de los funcionarios*

*El análisis de las prioridades también se puede realizar desde la perspectiva de la clasificación del gasto por políticas*

RENFE-Operadora, proyectos militares, ICO, SEPI— sufren un recorte. En el caso de ADIF el gasto en activos financieros destinado a este organismo será cero en 2009, frente a 1.352 millones del año anterior.

Una parte considerable de la inversión realizada por el sector público, no obstante, procede de **sociedades estatales y entidades públicas empresariales**, cuyas cuentas quedan fuera del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado. El total de la inversión real efectuada por esta vía ascenderá a 17.797 millones de euros, cuantía que se ha incrementado en un 2,2 por 100 con respecto al año 2008, si bien, de esta suma, 823 millones proceden de transferencias de capital efectuadas por el Estado, como se ha indicado más arriba.

Del análisis anterior se desprende que las principales prioridades han sido los programas de **inversión en I+D+i** —que, aunque sufren un recorte en los recursos que absorben a través de las transferencias de capital, experimentan un incremento mayor en los fondos recibidos vía capítulo VI y capítulo VIII— y en turismo, así como las subvenciones a la vivienda y el plan VIVE, descuidando, por el contrario, la inversión en infraestructuras. A esto habría que añadir, como otra de las prioridades de los Presupuestos, el aumento de las remuneraciones salariales de los funcionarios, mayor en estos Presupuestos que en los de años anteriores. Si bien las dos primeras de estas finalidades, I+D+i y turismo, están, en principio, bien orientadas —con las cautelas habituales con respecto a la eficacia de los fondos destinados a la primera de ellas— no puede decirse lo mismo de la tercera de ellas, las subvenciones a la vivienda, ni de los incrementos salariales, especialmente en un entorno, como el actual, en el que el protagonismo debería ser para las inversiones con más capacidad de arrastre de la economía y con mayor impacto sobre nuestra potencialidad de crecimiento a largo plazo y sobre nuestra competitividad. Por este motivo, no ha sido acertada la decisión de relegar a un segundo plano la inversión en infraestructuras, que debería haber tenido prioridad sobre los objetivos anteriores.

Otra forma de analizar los Presupuestos, y dilucidar las principales prioridades de los PGE-2009, es a través de la clasificación del gasto por políticas. La partida de mayor crecimiento es la de **comercio, turismo y PYME**, con un ascenso del 36 por 100. Dentro de esta se incluyen los programas de promoción del turismo, que absorben 769 millones de euros, un 111 por 100 más que en los PGE-2008, y los de apoyo a la pequeña y mediana empresa, con una asignación de 134 millones, que supone un crecimiento del 34,6 por 100. Otra de las políticas de mayor crecimiento es la de **industria y energía**, un 22,9 por 100 que se dirige al plan VIVE, y

## CUADRO 5

POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO  
 CONSOLIDADOS PARA EL 2009. CAPÍTULOS I A VIII  
 (Millones de euros)

	2008		2009		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	% PIB
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>21.632,04</b>	<b>2,0</b>	<b>21.813,69</b>	<b>1,9</b>	<b>181,65</b>	<b>0,8</b>
Justicia	1.564,03	0,1	1.658,49	0,1	94,46	6,0
Defensa	8.149,35	0,7	7.831,87	0,7	-317,48	-3,9
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.450,17	0,8	8.647,20	0,8	197,03	2,3
Política exterior	3.468,49	0,3	3.676,13	0,3	207,64	6,0
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>159.043,87</b>	<b>14,5</b>	<b>174.107,04</b>	<b>15,3</b>	<b>15.063,17</b>	<b>9,5</b>
Pensiones	98.011,78	8,9	106.098,58	9,3	8.086,80	8,3
Otras prestaciones económicas	14.085,29	1,3	14.973,33	1,3	888,04	6,3
Servicios sociales y promoción social	2.287,90	0,2	2.472,07	0,2	184,17	8,0
Fomento del empleo	7.683,83	0,7	7.583,66	0,7	-100,17	-1,3
Desempleo	15.777,08	1,4	19.615,95	1,7	3.838,87	24,3
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	1.378,40	0,1	1.606,83	0,1	228,43	16,6
Gestión y admón. de la Seguridad Social	11.232,72	1,0	12.920,49	1,1	1.687,77	15,0
Sanidad	4.433,82	0,4	4.622,32	0,4	188,50	4,3
Educación	2.932,62	0,3	2.987,65	0,3	55,03	1,9
Cultura	1.220,43	0,1	1.226,16	0,1	5,73	0,5
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>39.537,87</b>	<b>3,6</b>	<b>38.880,93</b>	<b>3,4</b>	<b>-656,94</b>	<b>-1,7</b>
Agricultura y pesca	8.848,57	0,8	8.835,44	0,8	-13,13	-0,1
Industria y energía	2.323,81	0,2	2.855,54	0,3	531,73	22,9
Comercio, turismo y pymes	1.195,83	0,1	1.626,37	0,1	430,54	36,0
Subvenciones al transporte	2.266,00	0,2	1.913,07	0,2	-352,93	-15,6
Infraestructuras	14.690,00	1,3	13.167,59	1,2	-1.522,41	-10,4
Investigación, desarrollo e innovación civil	7.676,61	0,7	8.191,96	0,7	515,35	6,7
Investigación, desarrollo e innovación militar	1.660,34	0,2	1.458,64	0,1	-201,70	-12,1
Otras actuaciones	876,71	0,1	832,32	0,1	-44,39	-5,1
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>94.308,45</b>	<b>8,6</b>	<b>95.094,62</b>	<b>8,4</b>	<b>786,17</b>	<b>0,8</b>
Alta Dirección	769,2	0,1	763,86	0,1	-5,34	-0,7
Servicios de carácter general	9.029,35	0,8	9.241,11	0,8	211,76	2,3
Administración financiera y tributaria	1.627,06	0,1	1.596,87	0,1	-30,19	-1,9
Transferencias a otras AA.PP.	66.273,84	6,0	66.392,78	5,8	118,94	0,2
Deuda Pública	16.609,00	1,5	17.100,00	1,5	491,00	3,0
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>314.522,23</b>	<b>28,6</b>	<b>329.896,28</b>	<b>29,0</b>	<b>15.374,05</b>	<b>4,9</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2009.

la de **acceso a la vivienda**, con un crecimiento del 16,6 por 100. Dentro de esta última se incluyen los planes de ayuda a la rehabilitación y acceso a la vivienda, así como una partida de 330,75 millones de euros para financiar la renta básica de emancipación. Finalmente, la **investigación, desarrollo e innovación civil** recibe un empuje del 6,7 por 100 (Cuadro 5).

*El aumento del gasto social es, en su mayor parte, gasto comprometido*

Entre las políticas de mayor crecimiento también se encuentran las de **desempleo** y de **gestión y administración de la Seguridad Social**, pero se trata de gastos comprometidos. Además, en el caso de esta última, hay que tener en cuenta que incluye el Fondo de Reserva, motivo principal que explica su crecimiento, pues, como ya se ha señalado, en los Presupuestos de 2009 esta partida recibe una asignación un 17 por 100 superior a la consignada en los de 2008. Por este motivo el crecimiento de ambas no puede considerarse un indicador de las prioridades de gasto del Gobierno. Los recursos destinados a política de **pensiones** crecen un 8,3 por 100, más que en los Presupuestos de los años anteriores. El crecimiento es el resultado de la revalorización habitual del 2 por 100, el incremento en el colectivo de pensionistas, el efecto sustitución y la subida por encima de la inflación para las pensiones más bajas del sistema. Se trata, por tanto, de un gasto también comprometido, aunque no en su totalidad, porque sí existe cierto margen para la actuación discrecional del Gobierno, a través de decisiones como la de aumentar las pensiones mínimas. Es cuestionable el hecho de que se tomen todos los años medidas de este tipo sin haber emprendido antes una reforma del sistema de pensiones, que se sigue postergando mientras que, con medidas de este tipo, se continúa profundizando en un modelo que no tiene futuro y que, a la larga, solo puede conducir a la bancarrota del sistema.

*Fuerte recorte de la política de infraestructuras*

Entre las políticas que sufren mayor recorte se encuentra, desafortunadamente, la de **infraestructuras**, con una variación del -10,4 por 100 en su asignación, hasta 13.167 millones. El texto de los Presupuestos insiste en que, si sumamos a esta cantidad la inversión en infraestructuras del sector público empresarial —realizada a través de empresas como SEITTSA, ADIF, AENA, etc., y que no se incluye dentro de los Presupuestos consolidados—, el crecimiento de los fondos destinados a esta política es del 4,5 por 100, pero este hecho no es admisible como argumento en defensa del injustificable recorte. El Gobierno debería haber realizado un esfuerzo por mantener el impulso que, a lo largo de la última década, ha recibido la inversión en infraestructuras, lo que, en un contexto de necesario ajuste presupuestario, debe hacerse a costa de otras partidas presupuestarias que, como hemos visto, no son tan prioritarias en estos momentos.



En torno a las dos terceras partes del gasto están comprometidas por tratarse de **gastos preestablecidos** sobre los cuales el Gobierno no tiene capacidad de decisión —salvo que se acometan cambios normativos. Se trata, fundamentalmente, de las **pensiones y otras prestaciones económicas**, que representan alrededor del 35 por 100 del gasto consolidado, incluyendo activos financieros, las prestaciones por desempleo —que absorben el 6 por 100—, las transferencias a otras Administraciones —con un 20 por 100—, o la deuda pública, que supone un 5 por 100. Si de la cifra de gasto resultante, tras descontar estas partidas, deducimos también la dotación al Fondo de Reserva y al Fondo de Contingencia, el volumen total de gasto del que el Gobierno dispone para efectuar sus políticas se acerca a los 86.000 millones de euros, solo 750 millones más que en los Presupuestos de 2008. No obstante, muchas partidas han sufrido recortes importantes, como infraestructuras, investigación militar, fomento del empleo y defensa, de modo que si a esos 750 millones de euros le añadimos los recursos procedentes de dichos recortes, el Estado dispone de algo más de 3.000 euros para repartir entre las políticas elegidas como prioritarias. El grueso se distribuye entre la política de industria y energía —plan VIVE—, comercio, turismo y PYME —apoyo al sector turístico— e I+D+i civil. Otras partidas que acaparan una parte importante de dichos fondos son la de vivienda y la de política exterior —conviene recordar que, dentro de los fondos asignados a cada una de estas políticas, se encuentran también los gastos corrientes, como los salarios o las compras de bienes y servicios, derivados de la administración de las mismas.

En definitiva, el análisis del gasto, desde el punto de vista de las políticas, nos conduce a la misma conclusión que obteníamos a partir del análisis de la clasificación económica, es decir, que el Gobierno ha decidido relegar la inversión en infraestructuras en beneficio de otros gastos menos prioritarios pero más **electoralistas**, como la intervención en el mercado de la vivienda o las subidas por encima de lo razonable en un contexto, como el actual, de salarios y de prestaciones.

El Cuadro 6 refleja las características del **reparto territorial de la inversión pública**, sin olvidar todas las cautelas que hay que tomar a la hora de interpretar esta información, ya que el porcentaje de inversión que recibe cada Comunidad en un año concreto no siempre es indicativo del grado en que ese territorio se beneficia de los recursos públicos. La primera columna representa el PIB per capita de cada Comunidad Autónoma en relación al total. En la siguiente columna se observa el porcentaje de la inversión del Sector Público Central que recibe cada Comunidad Autónoma, y, en las dos

*El gasto no comprometido se destina al plan VIVE, al turismo, a la I+D+i y a la vivienda*

*La inversión en infraestructuras se relega en beneficio de gastos más electoralistas*

*En general, las CC.AA. más ricas reciben un porcentaje de la inversión pública proporcionalmente inferior a su peso económico, mientras que las más pobres reciben un porcentaje superior*

siguientes columnas, el porcentaje de su PIB sobre el total nacional y el porcentaje de su población sobre el total nacional. Finalmente, en las dos últimas columnas se comparan estas dos últimas *ratios* con el porcentaje de la inversión total que recibe cada Comunidad Autónoma en los PGE-2009. En la penúltima columna se puede observar que las CC.AA. que reciben un porcentaje de la inversión total superior al porcentaje que su PIB representa sobre el PIB

#### CUADRO 6

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

	PIB per cápita 2007 en % sobre el total nacional	Inversión en los PGE-2009 en % sobre inversión total regionalizable (A)	PIB regional en % sobre el total nacional (B)	Población regional en % sobre el total nacional (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
País Vasco	130,8	2,2	6,2	4,7	35,5	46,8
Comunidad de Madrid	128,1	9,9	17,4	13,5	56,9	73,3
Navarra	126,0	0,8	1,7	1,3	47,1	61,5
Cataluña	117,3	15,2	18,7	16,0	81,3	95,0
Aragón	108,4	4,4	3,1	2,9	141,9	151,7
Islas Baleares	107,9	1,2	2,5	2,3	48,0	52,2
La Rioja	105,6	0,7	0,7	0,7	100,0	100,0
Cantabria	99,9	1,7	1,3	1,3	130,8	130,8
Castilla y León	96,6	9,9	5,4	5,6	183,3	176,8
Ceuta	94,0	0,3	0,2	0,2	150,0	150,0
Comunidad Valenciana	90,8	9,4	9,8	10,8	95,9	87,0
Asturias	90,6	4,1	2,1	2,4	195,2	170,8
Melilla	90,1	0,3	0,1	0,2	300,0	150,0
Canarias	89,8	2,3	4,0	4,5	57,5	51,1
Galicia	84,6	8,1	5,1	6,1	158,8	132,8
Murcia	83,7	3,2	2,6	3,1	123,1	103,2
Castilla-La Mancha	79,3	5,5	3,4	4,4	161,8	125,0
Andalucía	78,2	17,8	13,9	17,8	128,1	100,0
Extremadura	68,7	3,0	1,6	2,4	187,5	125,0

La *ratio* A/B representa la situación relativa de la asignación de recursos de inversión en relación con la renta per cápita de cada Comunidad Autónoma. La *ratio* A/C pone en relación la asignación de recursos de inversión con el peso de cada Comunidad Autónoma sobre la población total.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE-2009 y del INE.

nacional —las que presentan una *ratio* superior a 100— tienen todas ellas, salvo la Comunidad Valenciana y Canarias, 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, excepto Aragón.

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 un 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, Melilla, Asturias, Extremadura y Castilla y León, en las que se da la situación inversa.

Finalmente, en la última columna del Cuadro se expresa la relación entre la participación en la inversión pública 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 con su población que las más ricas, aunque también existen algunas excepciones. En comparación con los Presupuestos anteriores, algunas CC.AA. han mejorado su participación en la inversión pública en relación con su población, destacando especialmente Melilla, Extremadura y Castilla y León, mientras que otras han empeorado, sobre todo Ceuta, Aragón y Cantabria.

*El País Vasco, Navarra, las Islas Baleares y Madrid son las Comunidades más desfavorecidas en el reparto*

### La crisis arrastra la recaudación

La **recaudación** impositiva del Estado y de la Seguridad Social prevista en los Presupuestos Generales de Estado para 2009 crecerá un modesto 1,7 por 100, lo que supone una ligera recuperación de los recursos de financiación del gasto público, dada la caída de los ingresos del 7 por 100 que avanza la liquidación de 2008. Lo más notable es la espectacular caída que se espera en concepto de Impuesto sobre Sociedades a consecuencia del parón en el crecimiento económico global que está repercutiendo negativamente sobre los resultados de las empresas. La desaceleración de los ingresos tributarios supera la ralentización estimada del crecimiento del

*La reducción de la presión fiscal es fruto de unas previsiones de crecimiento del PIB excesivamente optimistas*

Producto Interior Bruto, en términos nominales, lo que podría inducir a pensar en un alivio en la presión fiscal durante dos años consecutivos; sin embargo, las predicciones de crecimiento del PIB recogidas en el Cuadro macroeconómico de los Presupuestos son, una vez más, optimistas en exceso, desajustando, por lo tanto, el efecto sobre la presión impositiva. Las previsiones de crecimiento de los impuestos indirectos por encima del 4 por 100 y de una caída del 0,2 por 100 de los impuestos directos sugiere una estructura tributaria más coherente con las necesidades económicas actuales al conferir una leve disminución en el exceso de gravamen que caracterizaba al sistema impositivo español, al ser la imposición indirecta una herramienta de intervención menos distorsionadora de las decisiones sobre la producción y el empleo que la imposición directa (Cuadro 7).

Los PGE estiman que los **ingresos consolidados** ascenderán a 301.435 millones de euros, lo que supone una reducción del 2,3 por 100 con respecto al año anterior. En relación con el PIB, la

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (pv.)	2009 (ppto.)
<b>El aumento de la presión fiscal</b>								
PIB nominal	5,7	6,7	6,2	7,1	8,0	7,1	4,6	3,5
Impuestos del Estado y S.S.	9,9	7,6	7,3	10,3	9,5	7,4	-7,2	1,7
Diferencia de crecimiento (a)	4,2	0,9	1,1	3,2	1,5	0,3	-11,8	-1,8
<b>La mejora de la estructura tributaria</b>								
Impuestos Directos	18,2	7	5,9	12,8	11,7	9,1	-7,8	-0,2
Impuestos Indirectos	1,3	8,4	9	7,3	6,6	5,3	-6,3	4,5
Diferencia de crecimiento (b)	16,9	-1,4	-3,1	5,5	5,1	3,8	-1,5	-4,7

(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 2009.

disminución será del 5 por 100, ya que el ritmo de recuperación de la economía, en términos del PIB, se prevé más intenso que el de los ingresos, representando, estos últimos, en 2009 el 26,5 por 100 del PIB nominal frente al 28 por 100 de 2008, aunque esta *ratio* se ve afectada por la reforma de la financiación autonómica que supone más una caída de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. El ajuste viene de la mano de los ingresos corrientes, ya que, por un lado, los impuestos directos y las cotizaciones sociales caen el 1,8 por 100 y los impuestos indirectos disminuyen un 5,9 por 100 en relación al Presupuesto inicial de 2008; dichas partidas son, a su vez, las que generan el 71 por 100 y el 16,6 por 100, respectivamente, de la recaudación. Respecto a los impuestos directos la caída más severa la protagoniza el Impuesto sobre Sociedades cuyo descenso se estima en un 15 por 100 dada la repercusión que está teniendo la crisis financiera global y la menor actividad del sector de la construcción sobre los beneficios empresariales.

Las modificaciones en el **marco normativo** contempladas en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado se refieren al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades y a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Los principales cambios se resumen a continuación:

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* Las variaciones en la normativa que regula el impuesto afectan, en primer lugar, al importe que se debe computar como mínimo del contribuyente que será el mismo en la tributación individual y en la conjunta. Además, la nueva deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas hace que se eleve el límite excluyente de la obligación de declarar aplicable a los rendimientos del trabajo en determinados supuestos. Por último, se incluyen las disposiciones de vigencia anual para las transmisiones de bienes inmuebles no afectos a actividades económicas, la actualización del 2 por 100 de los coeficientes correctores del valor de adquisición y las disposiciones que permiten compensar la pérdida de beneficios fiscales de determinados contribuyentes del IRPF con periodo de generación superior a 2 años.
- *Impuesto sobre Sociedades.* Se actualizan los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios y se recoge la forma de estipular los pagos fraccionados del Impuesto durante el ejercicio 2009.
- *Tributos locales.* Se actualizan los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en un 2 por 100.

*La caída de los ingresos consolidados se debe, fundamentalmente, a la pérdida de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades*

*La nueva deducción en el IRPF, por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas, hace que se eleve el límite excluyente de la obligación de declarar*

- *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.* Se actualiza la escala de las transmisiones y rehabilitaciones de grandezas y 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 1,8 por 100 la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico. Entre otras, destacan, además, la reducción de la cuantía fija de las tasas por publicación de anuncios en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Registro Mercantil, el incremento de las tasas del Ministerio del Interior relativas a la expedición del DNI y del pasaporte, así como determinados documentos en materia de inmigración y extranjería; se elevan las tasas aeroportuarias un 3 por 100 y un 7 por 100 la de seguridad aeroportuaria (Cuadros 8 y 9).

#### CUADRO 8

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

(Millones de euros)

	P. inicial 2008	P. inicial 2009	Variación (%)	2008 (% PIB)	2009 (% PIB)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>296.971</b>	<b>291.883</b>	<b>-1,7</b>	<b>27,0</b>	<b>25,7</b>
Impuestos directos y cot. sociales	220.046	216.181	-1,8	20,0	19,0
Impuestos indirectos	53.363	50.202	-5,9	4,9	4,4
Tasas y otros ingresos	5.083	6.570	29,3	0,5	0,6
Transferencias corrientes	12.653	12.208	-3,5	1,2	1,1
Ingresos patrimoniales	5.826	6.722	15,4	0,5	0,6
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>4.642</b>	<b>3.054</b>	<b>-34,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
Enajenación inversiones reales	571	367	-35,7	0,1	0,0
Transferencias de capital	4.071	2.687	-34,0	0,4	0,2
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>301.613</b>	<b>294.937</b>	<b>-2,2</b>	<b>27,4</b>	<b>25,9</b>
Activos Financieros	6.945	6.498	-6,4	0,6	0,6
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO</b>	<b>308.558</b>	<b>301.435</b>	<b>-2,3</b>	<b>28,1</b>	<b>26,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto PGE para el 2009.

## CUADRO 9

## IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES

(Millones de euros)

	Presupuesto 2008 (a)	Liquidación 2008 (b)	Presupuesto 2009 (c)	2009/2008 (c/a)	2009/2008 (c/b)
Estado	89.681	82.484	75.927	-15,3%	-7,9%
— IRPF	43.260	44.645	43.167	-0,2%	-3,3%
— Sociedades	44.420	35.445	30.085	-32,3%	-15,1%
— Renta no Residentes	2.001	2.394	2.675	33,7%	11,7%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	104.615	104.615	112.437	7,5%	7,5%
<b>Total Impuestos Directos</b>	<b>89.681</b>	<b>82.484</b>	<b>75.927</b>	<b>-15,3%</b>	<b>-7,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el 2008 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2009.

En cuanto a la **tributación directa**, el Estado dejará de ingresar en concepto de *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, un 0,2 por 100 en relación con el Presupuesto inicial de 2008 y un 3,3 por 100 si se compara con el avance de la liquidación, alcanzando así un importe de 43.167 millones de euros. Como factor determinante de la menor recaudación por las retenciones practicadas a los rendimientos del trabajo cabe destacar la destrucción de empleo, que reducirá las bases imponibles, en un escenario de relativo optimismo que sobre esta variable auguran los Presupuestos, al cuantificar la caída en un escaso 0,5 por 100 para 2009. El próximo año, vendrá, además, acompañado de una subida encubierta del impuesto al no contemplarse, en las modificaciones regulatorias, la actualización de la tarifa acorde con la inflación pasada y prevista. La progresión en frío del impuesto provocará la reducción de los salarios reales, lo que, a su vez, restringirá las posibilidades de consumo y de inversión de los hogares. Este es el coste de medidas como la deducción de 400 euros en el IRPF iniciada en 2008, y que se extenderá hasta 2009, por un importe de 5.400 millones de euros o el pago por nacimiento o adopción, que, si bien pueden suponer cierto impulso de la demanda, no están sirviendo para estimular la oferta productiva, como sucedería si se afrontara la reducción de los tipos marginales del IRPF.

La pérdida de recaudación más destacada viene de la mano del *Impuesto sobre Sociedades* que alcanzará los 30.085 millones de

*La financiación de las medidas adoptadas en 2008 se realizará a través de una subida encubierta de los impuestos para los contribuyentes del IRPF por la progresión en frío que experimentará el tributo*

*La recaudación del Impuesto sobre Sociedades caerá el 15,1 por 100 en relación con el avance de la liquidación de 2008*

euros, lo que implica una disminución del 15,1 por 100 en relación con el avance de la liquidación de 2008. El momento económico actual, caracterizado por el estancamiento de la construcción, sector que representa el 11 por 100 del PIB, una inflación que supera con creces el 2 por 100 que marca la Unión Europea, junto con la crisis financiera que está limitando el acceso al crédito y generando un elevado grado de desconfianza, está haciendo mella en la actividad empresarial y, por ende, en los beneficios de las mismas, lo que implica el deterioro de la base imponible del impuesto. Todos estos factores, unidos al severo endeudamiento de los hogares y de las empresas, reclaman reformas económicas urgentes, que deberían haberse acometido en la época alcista del ciclo y que, de haberse implementado, habrían paliado, en gran medida, los efectos de la crisis. En lo que respecta al sistema fiscal, los cambios más inminentes son los que conciernen a la reducción de la presión fiscal que introduce el Impuesto sobre Sociedades, en la medida en que un tejido empresarial competitivo es fundamental para el crecimiento de la economía y para la creación de empleo. El tributo que grava los beneficios empresariales, tal y como está configurado en la actualidad, introduce importantes distorsiones en las decisiones de inversión de las empresas y resta competitividad a las mismas en el marco europeo. Hasta ahora, se ha procedido a reducir el tipo de gravamen del 32,5 por 100 de 2007 al 30 por 100 en el ejercicio actual y se pretende reducir, de forma gradual, las deducciones en la cuota íntegra de determinadas actividades con el fin de simplificar el impuesto (Cuadro 10).

*Es necesario reducir la presión fiscal del Impuesto sobre Sociedades, en línea con el resto de los países europeos, para potenciar la eficiencia productiva*

La reducción del tipo general del 2,5 por 100 no es una reducción suficiente, ya que éste se sigue situando por encima de la media europea en más de 6 puntos porcentuales, lo que no sólo implica la pérdida de competitividad de las empresas españolas en relación con las europeas sino que, además, reprime nuevas posibilidades de inversión extranjera. Es necesario, por lo tanto, sumarnos a las reformas que han acometido muchos de los países del entorno europeo al reducir el tipo de gravamen, hasta situarlo en, aproximadamente, la media de Europa, que en 2008 se establece en el 23,6 por 100, para reducir la presión fiscal y potenciar la eficiencia productiva y garantizar el objetivo de neutralidad, tan perseguido por el sistema impositivo de ciertas actividades empresariales expuestas a deducciones en aras de mejorar la simplicidad y la neutralidad del impuesto, y con ello, la reducción de la presión fiscal del mismo.

Convendría recuperar la exoneración de la reinversión de beneficios extraordinarios o, al menos, reducir el tipo al que tributan, ya que la tributación efectiva al 18 por 100 limita las posibilidades



## CUADRO 10

## LA FISCALIDAD EMPRESARIAL

	Cotizaciones Sociales a cargo de los empresarios (2007)	Tipo Impuesto sobre Sociedades (2008)
Dinamarca	—	25,00
Francia	41,70	34,40
República Checa	35,00	21,00
Bélgica	34,56	10,00
Suecia	32,42	28,00
Italia	32,08	31,40
<b>España</b>	<b>30,15</b>	<b>30,00</b>
Hungría	29,00	21,30
Grecia	28,06	21,00
Finlandia	24,00	26,00
Portugal	23,75	26,50
Austria	21,63	25,00
Polonia	20,43	19,00
Alemania	19,70	29,80
Luxemburgo	14,02	29,60
Eslovaquia	13,75	19,00
Reino Unido	12,80	30,00
Irlanda	10,75	12,50
Países Bajos	12,05	25,00
<b>Media</b>	<b>24,20</b>	<b>23,60</b>

Las Cotizaciones Sociales para Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, los Países Bajos y Eslovaquia se refieren al tipo marginal máximo. En el caso del tipo del Impuesto sobre Sociedades la media es el dato correspondiente a la media de la Europa de los 27.

*Fuente:* OCDE para las Cotizaciones Sociales y Eurostat para el tipo del Impuesto sobre Sociedades.

de financiación de proyectos de inversión con recursos propios, en un marco en el que existen serias dificultades para acceder a la financiación ajena, acotándose así, las posibilidades de crecimiento empresarial. Además, el impuesto conduce a una asignación ineficiente de los activos de la empresa al experimentar, éstos, una descapitalización del orden del 18 por 100 en caso de materializarse la reinversión. Sería erróneo no acometer estas reformas en el menor plazo posible, ya que las modificaciones surtirían un efecto dinamizador de la actividad productiva y de la creación de empleo. La implementación de estas medidas tendría su impacto en la recaudación en el corto plazo, sin embargo, las ganancias en la

*Debería recuperarse la exención por reinversión de los beneficios extraordinarios cuya tributación coarta las posibilidades de crecimiento empresarial*

*Las cotizaciones sociales a cargo de la empresa son demasiado elevadas, por lo que sería conveniente reducirlas para potenciar la creación de empleo y la competitividad de las empresas*

competitividad de las corporaciones compensarían los ingresos en el medio plazo, como muestran algunos de los países europeos con más renta y menores tipos impositivos cuya recaudación por este impuesto es superior a la española.

Las *Cotizaciones a la Seguridad Social*, en línea con el Presupuesto anterior, crecerán un 7,5 por 100, alcanzando los 112.437 millones de euros. El crecimiento se mantiene en relación con el año anterior debido al incremento de las bases de la cotización y de las cotizaciones por parte de las empresas y de los trabajadores, en concreto un 7,2 por 100, a lo que se añade una mayor cotización por parte de los desempleados en un porcentaje superior al 10 por 100, respecto al Presupuesto inicial de 2008, dado el crecimiento de la tasa de paro. España sigue siendo uno de los países de la UE con mayor nivel de cotizaciones sociales, sobre todo las que soportan los empleadores situándose, esta última, 6 puntos porcentuales por encima de la media europea. Las distorsiones que introducen las contribuciones al sistema de la Seguridad Social en el mercado de trabajo vienen determinadas, por un lado, por la parte de los precios, ya que estas aportaciones suponen un incremento adicional de los costes empresariales cuyo efecto será más notable cuanto más intensiva en mano de obra sea la actividad a la que se dedica la empresa, restando, así, competitividad a la misma. Por otro lado, frena las posibilidades de ahorro de las unidades productivas al tener que destinar una parte del beneficio a la obligación contributiva que, en su ausencia, podría materializarse en proyectos de inversión y en la creación de nuevos puestos de trabajo. La rápida aceleración que está manifestando el desempleo pone de manifiesto las deficiencias estructurales bajo las que se desarrolla el mercado laboral, cuya activación requiere implementar reformas que amparen el funcionamiento eficiente del mismo. Así, la reducción de la carga fiscal que soportan, en mayor medida, los empleadores se plantea como una alternativa efectiva con repercusiones positivas en la creación de empleo, en la competitividad de las empresas y sobre el comercio exterior. Lo más controvertido a este respecto es la forma de la financiación de la Seguridad Social en el caso en el que se adoptara dicho cambio; sin embargo, si la reforma no fuera sufragable con ahorro del gasto público, en el peor de los casos se podría compensar la pérdida de la recaudación de las cotizaciones sociales con el aumento de los ingresos en concepto de otros tributos, como el IVA, que no sólo se considera más equitativo en la medida en que es soportado por toda la población, y ser el mismo inferior a la media europea, sino que, además, mejora la neutralidad del sistema tributario, ya que la imposición directa genera mayor exceso de gravamen que la indirecta.

Los ingresos provenientes de la **tributación indirecta** alcanzarán los 50.202 millones de euros frente a los 53.363 presupuestados inicialmente en 2008, lo que supone una reducción del 5,9 por 100, ya que se espera una disminución de la recaudación, tal y como vaticina el avance de la liquidación del ejercicio actual, de todas las partidas excepto de los gravámenes sobre seguros y sobre el tráfico exterior. Así, el *Impuesto sobre el Valor Añadido*, que constituye más del 70 por 100 de los impuestos indirectos, caerá un 7 por 100 como consecuencia del parco crecimiento del consumo de los hogares y de las Administraciones Públicas, estimado, según el Informe Económico y Financiero de los PGE, en el 1,3 por 100. El práctico estancamiento del consumo por parte de las familias, como consecuencia de un elevado endeudamiento tras continuadas subidas de los tipos de interés, junto con la reducción en el número de transacciones de viviendas nuevas y la desaceleración del precio de las mismas, explican gran parte de la minoración del saldo de las arcas del Estado por este concepto (Cuadro 11).

La recaudación atribuible a los *Impuestos Especiales* asciende a 11.253 millones de euros, lo que implica un leve descenso del 1,8 por 100 en relación con el avance de la liquidación de 2008. La mayor reducción de los ingresos la protagoniza la rúbrica referida a las labores del tabaco, con una caída cercana al 10 por 100, que representa el 37,5 por 100 de los impuestos especiales. Por su parte, los impuestos sobre hidrocarburos engrosarán los ingresos

*El práctico estancamiento del consumo de los hogares y de las Administraciones Públicas provocará una caída de la recaudación por IVA*

*Los ingresos de los Impuestos Especiales experimentan un leve descenso provocado por la menor recaudación esperada para las labores del tabaco*

#### CUADRO 11

#### IMPUESTOS INDIRECTOS

(Millones de euros)

	Presupuesto 2008 (a)	Liquidación 2008 (b)	Presupuesto 2009 (c)	2009/2008 (c/a)	2009/2008 (c/b)
Impuesto sobre Valor Añadido	38.205	27.791	35.531	-7,0%	27,9%
Impuestos Especiales	11.661	11.458	11.253	-3,5%	-1,8%
Impuestos sobre Tráfico					
Exterior	1.896	1.592	1.737	-8,4%	9,1%
Impuestos sobre Seguros	1.577	1.561	1.662	5,4%	6,5%
Otros Impuestos Indirectos	24	21	19	-20,8%	-9,5%
<b>Total Impuestos Indirectos</b>	<b>53.363</b>	<b>42.423</b>	<b>50.202</b>	<b>-5,9%</b>	<b>18,3%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación para el 2008 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2009.

*La supresión del Impuesto sobre el Patrimonio debería extenderse al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pues es el que más exceso de gravamen provoca*

del Estado en una cuantía que superará en 3,9 por 100 a la liquidación del año anterior ante las expectativas de moderación del precio del petróleo y una apreciación del tipo de cambio dólar/euro. Este impuesto supone el 55,7 por 100 de la recaudación de los impuestos especiales, lo que impedirá una minoración de mayor envergadura.

La eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio supone un importante avance en la mejora de nuestro sistema fiscal. Este impuesto distorsionaba las decisiones sobre el ahorro, incrementando los desequilibrios de la economía española al elevar el nivel de dependencia de la financiación exterior. Además, el impuesto favorecía la huída de capitales y de individuos hacia otros países libres de gravámenes de este tipo. En Europa, tan solo en Francia continúa vigente. La justificación del impuesto, en términos de equidad, ha quedado desbancada, ya que eran las clases medias las que soportaban la mayor carga tributaria a un tipo impositivo que resultaba confiscatorio. La eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio debería extenderse al de Sucesiones y Donaciones por ser este el tributo que más exceso de gravamen provoca en relación con el nivel de ingresos públicos, y en cualquier caso, de no suprimirse con carácter general, debería dejarse libertad a las Comunidades Autónomas para que decidieran su posible supresión.

### Se disparará el déficit público

*Retorna la pérdida de credibilidad de las finanzas públicas debido a las desviaciones presupuestarias*

Antes de entrar en el análisis presupuestario del próximo año, es obligado lamentar que en este 2008 se hayan vuelto a recuperar las prácticas de las desviaciones presupuestarias, con la consiguiente **pérdida de credibilidad** de las finanzas públicas. A este respecto los pasados PGE planteaban que, en este ejercicio, las Administraciones Públicas iban a obtener un superávit del 1,15 por 100 del PIB, que se iba a conseguir con la agregación, a su vez, de los superávits de la Administración Central —0,3 por 100 del PIB—, de la Seguridad Social —0,6 por 100 del PIB—, de las Comunidades Autónomas —0,25 por 100 del PIB— y equilibrio presupuestario en los Ayuntamientos. No obstante, a estas alturas, las previsiones del Gobierno son que se liquiden las Cuentas Públicas del ejercicio en curso con un desajuste consolidado del 1,5 por 100 del PIB, con un significativo deterioro de las Cuentas de la Administración Central, que, sin incluir a la Seguridad Social —superávit del 0,8 por 100 del PIB—, puede resultar un déficit del 1,6 por 100 del PIB. Además, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas y las

Entidades Locales, pueden incurrir en un déficit, respectivo, del 0,5 y del 0,2 por 100 del PIB.

Para el 2009, la previsión de **déficit** para la Administración Central —sin incluir la Seguridad Social— en términos de necesidad de financiación es del 1,5 por 100 del PIB, importe que equivale a 16.579,67 millones de euros, lo que supone incumplir, de partida, el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado por el Congreso el pasado 12 de junio para el próximo año, y obliga al Gobierno a presentar un plan económico-financiero de reequilibrio. Entre los ajustes que se contemplan para pasar de términos presupuestarios a la Contabilidad Nacional —página 21 del Informe Económico y Financiero— hay uno que resulta especialmente injustificable: el de la inejecución, que no es otra cosa que intentar cuantificar los créditos aprobados que finalmente no se ejecutan —para el ejercicio próximo se estiman en cuatro décimas de PIB— al preverse 4.728,13 millones de euros, frente a los 3.051,21 millones de euros de inejecución previstos para este año. Es del todo lamentable que se admitan de antemano estos niveles de ineficiencia administrativa en la ejecución de sus políticas, pero es más probable que este tipo de ajustes sea sólo para salvar la cara del debate parlamentario, y que, a la postre, se incumpla en la liquidación, porque, al no estar recogido en la propia Ley de Presupuestos, no existe un compromiso legal ni obligación para su implementación efectiva (Cuadro 12).

*La necesidad de financiación de la Administración Central incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria*

## CUADRO 12

### LOS SALDOS PRESUPUESTARIOS PARA EL 2009

	% PIB
Necesidad de financiación de la Adm. Central (Estado y OO.AA.) según los PGE	-1,5%
Capacidad de financiación de la Seguridad Social según los PGE	0,8%
Necesidad de financiación de las Administraciones Centrales según los PGE	-0,7%
Necesidad de financiación de las Comunidades Autónomas según los PGE	-1,0%
Necesidad de financiación de las Entidades Locales según los PGE	-0,2%
Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas según los PGE	-1,9%
<i>Riesgo posible de aumento del déficit de partida por impacto de la coyuntura</i>	<i>-0,6 a -1,1%</i>
<i>Estimación del déficit posible para las AA.PP. (incluidas desviaciones)</i>	<i>-2,5 a -3,0%</i>

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

*Puede que los PGE de 2009 se liquiden con un déficit del 3 por 100 por el deterioro de los estabilizadores automáticos, no contemplado en las previsiones*

La sospecha es que si el gasto público no crece todavía más es porque la caja de su financiación está ya vacía y el Pacto de Estabilidad impide déficits superiores al 3 por 100 como referencia institucional, que nos tememos puede ser en la que, a la postre, se liquiden al final los Presupuestos del 2009, por el efecto directo del deterioro de los estabilizadores automáticos no contemplado en las previsiones. En este sentido, en el Anexo II del articulado de Ley se enumeran como créditos ampliables, entre otros, los vinculados al pago de las prestaciones por desempleo y a los posibles compromisos derivados del nuevo sistema de financiación autonómico y local. La expansión autorizada en el gasto es del todo excesiva y contraproducente, por mucho que se intente engañar a la opinión pública con el subterfugio de que, si se excluyen las partidas destinadas al desempleo, el gasto sólo se incrementa el 2 por 100, ¡cómo si en los PGE con el mayor aumento del desempleo de la década los parados no existieran! No es riguroso afirmar que el gasto es morigerado porque «solo» crece dos décimas por debajo del producto nominal esperado —3,3 frente al 3,5 por 100, cuando finalmente, como ya se ha dicho, vamos a crecer menos y a gastar más. Sin ir más lejos, en los años 2003 y 2004, en los que coincidieron convocatorias electorales, el aumento del PIB nominal superaba al del gasto en más de tres puntos porcentuales.

*El aumento del peso de la deuda pública puede intensificar el efecto crowding-out y deteriorar las bases para la sostenibilidad futura*

La reducción del peso de la **deuda pública** del conjunto de las Administraciones Públicas ha sido uno de los grandes logros de nuestra política presupuestaria, alcanzándose el mínimo en el 2007, cuando se situó en el 36,2 por 100 del PIB. Desgraciadamente, la relajación presupuestaria de este ejercicio ha elevado la participación de la deuda sobre el producto hasta el 36,8 por 100, cifra que, según los PGE para el 2009, va a ser del 38,8 por 100, es decir, dos puntos de PIB. Aquí no hay que olvidar que esta reversión en la tendencia del endeudamiento, en un contexto de elevados tipos de interés, puede intensificar el proceso de *crowding-out* o de restricciones financieras que sufre nuestro país, a la vez que se socavan las bases para su sostenibilidad futura, como evidencia el hecho de que la prima de riesgo de nuestra deuda soberana frente a Alemania, que era inexistente en el 2006, en septiembre del 2008 ya alcanzaba los 44 puntos básicos (Cuadro 13).

Existe un claro **riesgo de que la deuda aumente** por encima de lo que dicen los Presupuestos, ya que en el Título V del articulado de la Ley sobre las operaciones financieras se autoriza que el saldo vivo de la deuda del Estado aumente en el 2009 en 29.929,57 millones de euros, importe que equivale a 2,6 puntos de PIB, con lo que, de emitirse la misma, la deuda pública se situaría en el 39,4 por 100 del PIB, nivel que podría ser aún mayor de materializarse los

CUADRO 13  
LA DEUDA PÚBLICA EN EL 2009  
(% del PIB)

	2008	2009	Variación absoluta
Deuda de las Administraciones Centrales según los PGE	28,0	28,9	0,9
Deuda de las Administraciones Territoriales según los PGE	8,8	9,9	1,1
Deuda de las Administraciones Públicas según los PGE	36,8	38,8	2,0
<i>Estimación de la desviación posible de deuda pública (exceso autorizada sobre estimada)</i>	—	+0,6	—
<i>Estimación de la deuda pública posible (incluida posibles desviaciones)</i>	—	39,4	—

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

riesgos de desviación del déficit antes comentados. De hecho, el artículo 50 del articulado de la Ley de Presupuestos amplía de forma automática los límites de endeudamiento, para, entre otros supuestos, los de modificaciones de créditos o desviación de ingresos por debajo de los estimados. Asimismo, el fondo financiero creado recientemente puede incrementar el endeudamiento en 5 puntos del PIB.

La **Contabilidad Pública** subestima la carga real de la deuda pública, ya que no incorpora las crecientes cifras de avales públicos y otras garantías prestadas por el sector público con una probabilidad significativa de que, en un futuro, puedan derivar en compromisos adicionales de deuda. Así, en el artículo 54 de la Ley de Presupuestos se autorizan los siguientes avales: 500 millones de euros directamente por el Estado, 1.210 millones por parte de la SEPI y 3.000 millones de euros para garantizar fondos de titulización. Por su parte, es del todo lamentable el abuso detectado en las partidas «por debajo de la línea» de activos y pasivos financieros, cuya incidencia presupuestaria va a hipotecar los Presupuestos del futuro; basta citar, como ejemplo, el caso del ICO, que funciona como un «ministerio financiero» para instrumentar distintas acciones de política económica a través de la figura de préstamos y/o avales, y al que se le va a permitir endeudarse por valor de 12.500 millones de euros —Anexo III del articulado de la Ley de los PGE.

*La Contabilidad Pública no incorpora cifras de avales públicos y otras garantías prestadas por el sector público, lo que puede provocar compromisos adicionales de deuda*

*Habría que evaluar si la acumulación de deuda pública podrá ser asumida por futuras generaciones y cuyo cálculo no incluye la deuda implícita de las pensiones*

Sorprendentemente, en el cálculo de la deuda pública no se recoge la deuda implícita de las **pensiones**, que habría que incorporar desde una perspectiva intertemporal, contribuyendo a evaluar, de esta forma, si la acumulación de deuda pública podrá ser asumida por futuras generaciones con las actuales proyecciones de envejecimiento demográfico. Paradójicamente, si bien no se reconocen estos compromisos devengados, se piensa aprovechar el resquicio que permite el protocolo de déficit excesivo de computar la deuda en términos consolidados, esto es, restando los valores emitidos por las Administraciones Públicas en manos de las mismas, como sucede con el fondo de reserva constituido por la Seguridad Social para la cobertura de pensiones futuras, que va a permitir reducir, en casi 6 puntos del PIB, el importe de la deuda pública neta, olvidando que estos fondos están económicamente afectados al pago de la deuda pública implícita de las pensiones futuras ya devengadas, pero cuyo cómputo presupuestario se traslada a su pago efectivo. Además, si, como en algún momento se ha planteado, la gestión del Fondo de Reserva se hiciera con criterios de mercado, y aumentara el peso de la deuda pública de otros países, de la renta variable y/o de la renta fija corporativa, podría suceder que aumentara el importe de la deuda pública consolidada, aunque, en principio, la solvencia pública fuera similar.

*Las Administraciones Territoriales también presentarán déficit pese a la bonanza de la que han gozado tiempo atrás*

Las **Administraciones Territoriales** también contemplan incurrir en déficit agregado para el año que viene del 1 por 100 del PIB para las Comunidades Autónomas, al que habría que sumar el desequilibrio del 0,2 por 100 del PIB de las Entidades Locales. 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. En el fondo, en estos años, las Comunidades han funcionado con la holgura, derivada del empuje permanente de sus ingresos, que muchos aprovecharon para acrecentar su gasto estructural olvidando que parte de sus ingresos eran coyunturales. El problema empieza ahora, cuando pierden recursos, como consecuencia de la crisis económica, en general, y de la inmobiliaria, en particular, y no estaría de más recordarlo en la reforma en curso de su sistema de financiación para no seguir encubriendo hipertrofias, ineficiencias, despilfarros o dispendios clientelares. Ahora bien, algunas demandas autonómicas de fondos adicionales pueden justificarse para recoger, en las variables de cálculo de las necesidades, los incrementos de población habidos y aumentar, en su caso, la ponderación de las circunstancias que inciden en el coste de la prestación de los servicios públicos.



El actual **modelo de financiación de la Ley 21/2001** nació con vocación de estabilidad y de cierre, y se basó en el aumento de la cesión total o parcial de la recaudación y de la capacidad normativa en las principales figuras tributarias. Su mejor efecto ha sido el hecho de que muchos ciudadanos hayan podido disfrutar de bajas normativas de impuestos derivadas del ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Nos encontramos en un momento de crisis y lo más desaconsejable es subir la presión fiscal, por lo que se debe evitar la tentación de crear nuevas figuras tributarias autonómicas o locales. La corresponsabilidad fiscal se justifica en la medida en que exista la posibilidad de bajar, cuando no suprimir, un impuesto; en otro caso, no es necesaria: se puede sustituir por transferencias entre Administraciones. Por ello se debe potenciar y favorecer la competencia fiscal, sin caer en la tentación de limitarla de ningún modo en los espacios fiscales normativos cedidos a las Comunidades Autónomas, o imponer mínimos de tributación a los impuestos totalmente cedidos. Asimismo, se deben evitar los tratos de ventaja pretendidos por las cláusulas de cierre de algunos Estatutos de Autonomía, para lo que sería aconsejable que el nuevo sistema de financiación sólo se modificara consensuadamente y de acuerdo al principio de unanimidad.

En el contexto del euro, la **flexibilidad** resulta la mejor manera de solventar las crisis o perturbaciones negativas asimétricas, y la evidencia empírica nos dice que cuanto mayor es la participación del gasto público, más rigideces se incorporan y más se embotan las estructuras de costes, incentivos e informaciones de los agentes, dificultando así su adaptación ante los cambios y las crisis. Además, resulta del todo inoportuno que, ante nuestras dificultades de financiación exterior, los Presupuestos apuesten de nuevo por el déficit, olvidando que ello agrava nuestras acuciantes restricciones financieras por la vía del efecto expulsión o *crowding-out* que perjudica tanto a la cuantía de los flujos de capital que recibimos como a la prima de riesgo que pagamos por los mismos. La paradoja es que, cuanto más se intenta impulsar la demanda agregada por la vía directa del gasto público, más se contrae la misma, por el camino indirecto de deteriorar las expectativas de los agentes económicos, al frenar el cierre de los desequilibrios —inflación, déficit exterior y déficit público— y aumentar los riesgos de subidas impositivas a futuro.

La principal prioridad de los Presupuestos parece que sigue siendo la de gestionar artificialmente el deterioro de la coyuntura, mediante el aumento del consumo público y de las transferencias a las familias, en vez de orientar el Presupuesto a revertir el ciclo y corregir nuestros desequilibrios para incrementar el potencial de

*Se debe estimular la competencia fiscal y evitar limitarla en los espacios fiscales normativos cedidos a las Comunidades Autónomas*

*Cuanto más se intenta impulsar la demanda agregada a través del gasto público, más se contrae la misma, ya que se deterioran las expectativas de los agentes económicos*

*Los PGE para el año 2009 son «increíbles», inadecuados e inoportunos*

crecimiento. A diferencia de los años setenta, cuando los keynesianos y estadistas se preocupaban de intensificar y de prolongar la crisis de entonces, ahora ya sabemos que la estanflación, —que es la situación que sufrimos ahora en España—, no se solventa con impulsos discrecionales de demanda —déficit público—, que sólo aumentan los déficit exteriores y la inflación, sino mediante políticas de oferta, que son las que más se echan en falta en estos Presupuestos. Si, en plena crisis, y con tres años por delante de legislatura, con la que está cayendo, no se aprueba ninguna reforma estructural de oferta para controlar el gasto, liberalizar los mercados de factores y bajar los impuestos empresariales —Impuesto sobre Sociedades y Cotizaciones Sociales—, la duda es ¿para cuándo se piensa hacerlo? Por todas estas razones, se puede afirmar que los PGE para el año 2009 son «increíbles» —porque no se ajustan a la realidad—, inadecuados —porque son expansivos en el gasto corriente y contractivos en el de inversiones— e inoportunos —porque se pierde la ocasión de ofrecer políticas económicas eficientes.

INSTITUTO DE  
ESTUDIOS ECONÓMICOS

29

**años**

*por la economía de  
mercado*

## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Servicio de Publicaciones  
Castelló, 128 - 6.<sup>a</sup> 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)