



## La boa en El principito y los Presupuestos Generales del Estado

### Descripción

Hace ya varias décadas que la teoría económica formalizó la relación entre la credibilidad que los agentes asignan a una medida de política económica y la eficacia de ésta. En los años sesenta la teoría de las expectativas racionales centró su atención en la política monetaria, para aplicarse posteriormente también a la política fiscal. En ambos casos, la hipótesis de fondo era la misma: que la eficacia de cualquier medida queda condicionada a la claridad y coherencia con que se presenta esa medida ante los diferentes agentes económicos, quienes de forma racional ajustarían sus estrategias ante el nuevo escenario.

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen un elemento fundamental para instrumentar la política económica del Gobierno. De ahí la importancia de su coherencia y de su capacidad de transmitir confianza a todos los agentes que interactúan en una economía. Siguiendo con el paradigma de las expectativas racionales, sólo a través de esta confianza podrán cumplirse las previsiones del propio presupuesto, ya que a través de ella, el Gobierno podrá generar el círculo virtuoso por el que el comportamiento de los agentes acabe por contribuir al logro de los objetivos gubernamentales.

### LOS PRESUPUESTOS GENERALES PARA EL 2005

El pasado 27 de octubre, el vicepresidente segundo y ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, hacía su aparición estelar en el Congreso de los diputados para presentar los primeros presupuestos del Gobierno de Zapatero.

De la lectura del diario de sesiones y del análisis posterior de lo allí acontecido es difícil sacar alguna conclusión firme, más allá de la comprobación de que la realidad, y más aún la realidad política, depende del prisma con que se mire. Así, para el ministro Solbes, los Presupuestos Generales del Estado para el 2005 (PGE 2005) son una apuesta por un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible, que se sustenta sobre el incremento de la productividad, la transparencia y el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria (eso sí, a lo largo del ciclo). Por el contrario, desde los escaños del Partido Popular, se ha visto como un presupuesto anticuado y engañoso, construido sobre un escenario macroeconómico irreal y que no recoge las medidas sociales que se habían prometido. Otros, como los representantes de Convergència i Unió, hablan de «otro presupuesto perdido para Cataluña», mientras que Izquierda Unida lo califica de «tacaño en materia social», como consecuencia de una supuesta inercia en la forma de presupuestar del anterior gobierno.

Después de escuchar los argumentos de unos y de otros, y de haber analizado el fundamento y el

contenido de los presupuestos en sí mismos, creemos conveniente realizar una valoración crítica más ponderada. Por motivos obvios de espacio, pasaremos por alto algunos aspectos importantes en relación a la cuantía y evolución de las principales partidas de gastos e ingresos, para centrarnos en los tres elementos que a nuestro juicio podrían causar más inquietud y una mayor merma de credibilidad. Y es que como hemos dicho más arriba, más allá de la discusión legítima acerca del reparto de los totales entre capítulos y epígrafes contables, hay que atender a la coherencia del propio presupuesto y su capacidad para generar confianza y emitir señales claras a los agentes económicos.

## PREVISIÓN MACROECONÓMICA

Los Presupuestos Generales para 2005, como cualquier otro presupuesto, se asientan sobre unas previsiones para la economía nacional e internacional, de las que dependen, en último término, tanto la cifra total de ingresos como la de gastos. Como consecuencia, la credibilidad del propio presupuesto depende en buena medida de la verosimilitud del cuadro macroeconómico sobre el que se sustenta.

Estas ideas no resultan nada nuevas para el ministro Solbes, quien durante los últimos años ha tenido la responsabilidad de valorar y criticar las previsiones y los presupuestos que los distintos países de la UE presentaban a la Comisión en el marco del difunto Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De hecho, en algunas ocasiones, como ocurriera en la rueda de prensa que mantuvo en Estrasburgo el 21 octubre de 2003, tuvo que recordarle a Francia, uno de los países menos comprometidos con el control del déficit, cómo una diferencia de 3 puntos entre las previsiones de crecimiento de la economía francesa elaboradas por el Gobierno galo frente a las de la Comisión, llevaba a unas discrepancias en términos de déficit clave para que Francia rebasara o no los límites autorizados<sup>1</sup>.

En el caso del PGE 2005, el cuadro macro presentado por el Gobierno prevé que se cierre el año 2004 con un crecimiento del PIB del 2,8% y que en 2005 «1 crecimiento se eleve hasta el 3%. Como ha sido largamente comentado por los principales analistas nacionales, si estas previsiones resultaban ya bastante optimistas en el momento en el que se elaboró el Proyecto de Ley (julio de 2004), en la actualidad, con unos precios del petróleo por encima de los 50 dólares el barril y de los 35 previsto por el Gobierno, resultan prácticamente inalcanzables.

De hecho, y ante la evidencia de que tanto el Banco de España como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea, así como los principales servicios de estudios del país (BBVA, SCH, Cajamadrid, etc.), han señalado que la economía española crecerá significativamente menos en 2005 de lo previsto por el Gobierno, el vicepresidente segundo ya se ha visto en la incómoda situación de tener que corregir a la baja las cifras de crecimiento, incluso antes de que los presupuestos hayan sido aprobados por las Cortes Generales.

Posteriormente, el ministro Solbes ha situado su previsión de crecimiento dentro de la horquilla 2,3-2,8%, unas cifras algo más coherentes con el 2,5% y el 2,6% previsto por los organismos mencionados. Sin embargo, y esto es lo importante, ha afirmado que la corrección a la baja de la cifra de crecimiento no tiene por qué afectar a las previsiones de ingresos y gastos y, por tanto, a las del déficit o superávit de las distintas Administraciones públicas. Para dar peso a esta afirmación, ha puesto como ejemplo los presupuestos de alguno de los años pasados, cuando las previsiones de crecimiento fueron corregidas a la baja posteriormente y, a pesar de ello, se terminaron cumpliendo las previsiones de equilibrio presupuestario. Esta afirmación, teóricamente aceptable, parece perder solidez una vez analizados los PGE 2005 y sus elementos más críticos.

## UNAS PREVISIONES EXCESIVAS PARA LOS INGRESOS

Una diferencia fundamental entre los presupuestos del 2005 y los de años anteriores radica en la forma en que se han estimado los ingresos. En años anteriores, esta estimación había sido realizada con gran prudencia, dejando amplios márgenes para que la corrección a la baja del crecimiento, en caso de que se produjera, no rompiera con la estimación de ingresos reflejada en los presupuestos.

Pero el Gobierno del PSOE, en sus primeros presupuestos después de nueve años fuera del poder, parece romper con esta prudente costumbre, al prever un crecimiento de los ingresos tributarios 2,3 puntos porcentuales por encima del crecimiento del PIB nominal: 8,6% frente al 6,3% respectivamente.

Si lograr un crecimiento de los ingresos por encima del correspondiente al PIB nominal resulta una tarea harto difícil, prever que los ingresos superen en más de dos puntos dicho crecimiento sólo puede explicarse como una forma de «abrir margen» para aumentar el gasto público sin que aparezca formalmente el déficit.

De esta manera, aunque los PGE 2005 han sido presentados a la opinión pública como unos presupuestos «continuistas» en cuanto al mantenimiento de la estabilidad presupuestaria (de hecho, se prevé un superávit de una décima del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas), mucho nos tememos que más allá de las apariencias, nos encontremos ante un presupuesto que podría marcar un punto de inflexión en el rigor presupuestario de los últimos años. Aunque los presupuestos han sido presentados con apariencia de superávit, las previsiones excesivamente optimistas que se han utilizado para los ingresos podrían poner de manifiesto un verdadero cambio de modelo, no tanto en relación al tipo de crecimiento, como ha dicho el ministro Solbes, sino más bien en cuanto a la manera de entender la estabilidad presupuestaria.

De hecho, algunos analistas han sabido reconocer en este planteamiento una vuelta a la forma de presupuestar de Solbes durante su anterior etapa como ministro de Economía. En aquellos años, la nota dominante de los presupuestos fue la previsión de unos crecimientos de ingresos muy superiores a los que realmente se podían alcanzar, lo que sirvió para acumular niveles de déficit próximos al 7% del PIB. Estos analistas recuerdan cómo durante la época Solbes el déficit siempre surgía como consecuencia de una mala previsión de los ingresos, mientras que a Solchaga, se le generaba por un crecimiento del gasto muy superior al presupuestado.

Junto a este exceso de optimismo en relación a los ingresos, también las previsiones de gasto público sugieren dudas importantes. Sin entrar en el análisis de las grandes partidas de gasto, haremos una simple reflexión: los PGE para 2005 prevén un superávit de 0,1% del PIB como consecuencia de la

suma de un superávit del 0,7% de la Seguridad Social y de unos déficit de 0,5% para el Estado y de 0,1% para el conjunto de las comunidades autónomas (se prevé que las corporaciones locales se mantengan en equilibrio).

Frente a este escenario, el Gobierno ha autorizado recientemente a cada una de las comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a incurrir en unos déficit de 0,049% del PIB nacional en 2005, con la excepción de Cataluña y la Comunidad Valenciana, que tienen condiciones ligeramente más laxas. Si las comunidades autónomas hicieran uso del margen de déficit autorizado, cabría suponer, con grandes dosis de realismo, que el déficit para las comunidades autónomas se elevaría hasta el 1% del PIB -una cifra mucho mayor que el 0,1% previsto por el Gobierno-. Si a este escenario unimos un difícil cumplimiento del déficit del Estado, que ya se ha estimado inicialmente en un 0,5% del PIB, resultará obligado preguntarse acerca de los incentivos que van a tener las corporaciones locales para respetar la estabilidad presupuestaria, cuanto todas las demás Administraciones no lo hacen. Parece, por tanto, que por el lado del gasto público los riesgos también son claros.

En esencia, la credibilidad de los PGE 2005 se debilita no sólo por el lado de las previsiones macroeconómicas. A la luz de lo presupuestado, la probabilidad de cerrar el ejercicio 2005 con un superávit de una décima del PIB nos parece, ya a día de hoy, inalcanzable.

## LA DEFLACTACIÓN DEL IRPF

Al agente informado también le genera desconfianza que la gran medida fiscal en los PGE 2005 sea una deflactación parcial del IRPF. La medida, que simplemente pretende compensar a los individuos por el incremento de recaudación generado por la existencia de inflación, resulta decepcionante por varios motivos.

En primer lugar, es una deflactación parcial y regresiva, porque la actualización al 2% se limita a las bases a las que se aplica la tarifa del impuesto. Por poner un ejemplo, no se actualizan los mínimos personales y familiares, ni las reducciones por hijo. Además, sólo se han actualizado los elementos menos progresivos del impuesto, ya que la deflactación de las bases beneficia más a los individuos con rentas más altas: cuanto más alta sea la renta, más tramos de la tarifa se atraviesan y más veces se beneficia el sujeto de la actualización.

En segundo lugar, el ahorro estimado para los ciudadanos es bastante reducido. El Gobierno ha previsto un ahorro fiscal de 175 millones de euros. ¿Es esto mucho? Si tenemos en cuenta que en estos momentos hay más de quince millones de contribuyentes en el IRPF, estamos hablando de un ahorro medio inferior a un euro al mes por contribuyente. Resulta significativo destacar que el Instituto de Estudios Fiscales estimaba que la deflactación «total» del impuesto (incluyendo los mínimos personales y todas las reducciones) supondría un ahorro para los contribuyentes de algo más de 1.000 millones de euros. Como se puede comprobar al comparar ambos análisis, la medida introducida por el Gobierno no elimina totalmente el efecto de la inflación sobre el IRPF, donde los contribuyentes seguiremos pagando más de 800 millones en 2005 como consecuencia de una corrección muy parcial.

En tercer lugar, resulta obligado comparar los reducidos efectos fiscales de la deflactación parcial cuando comparamos el ahorro que supondrá la medida fiscal «estrella» del Gobierno, con el producido con las reformas fiscales de los años pasados. En concreto, la reforma de 2002, que entró

---

en vigor en 2003, permitió que nos ahorrásemos, sólo en dicho año, 4.000 millones de euros, unos 260 euros por contribuyente y año. Estudios recientes<sup>2</sup> han puesto de manifiesto, además, que los efectos beneficiosos de una auténtica reforma fiscal, como las de 1998 y 2002, respecto a los de la deflactación del IRPF no sólo se circunscriben a los de ahorro fiscal, sino que se extienden al ámbito de la creación de empleo, entre otros factores.

Por último, la deflactación parcial del IRPF, unida a la subida generalizada de las tasas para 2005 y a la elevación de la presión fiscal ya asumida por el Gobierno en contra de lo prometido en su programa electoral, constituyen tres nuevos motivos de preocupación, al poner de manifiesto un menor empeño por devolver recursos a los ciudadanos y acotar el peso del sector público en la economía. Habrá que esperar final del 2005 para ver si los efectos derivados de la deflactación son suficientes para impulsar los ingresos por IRPF hasta las elevadas cotas previstas en el presupuesto.

## CONCLUSIÓN

La aprobación de los Presupuestos Generales del primer Gobierno socialista del milenio había generado muchas expectativas.

Para algunos, era la primera vez en la que el nuevo Ejecutivo tendría que pasar de la palabra a la acción, del «quito y pongo señor» (retirada de Irak, marcha atrás de las reformas educativas, amagos en la política de la vivienda, la cultura o en el ámbito de los social) a la plasmación, negro sobre blanco, de sus verdaderas prioridades de actuación. Para otros, la negociación de los presupuestos iba a ser la primera ocasión en la que se pondría a prueba la habilidad de Zapatero para mantener contentos a unos socios tan heterogéneos como exigentes. Así mismo, para muchos profesionales del ámbito económico y empresarial, el debate de los presupuestos del 2005 llevaba consigo un aliciente más: comprobar hasta qué punto el ministro Solbes iba a mantener la coherencia con sus planteamientos cuasi liberales de la etapa de comisario de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión, e incluso iba a mantener a raya las tendencias más socializantes de muchos de sus compañeros de Gabinete.

Según nuestra opinión, aunque aún no haya concluido plenamente el debate, y los presupuestos tengan que superar todavía el obstáculo no pequeño de un Senado en minoría, la estrategia del Gobierno ha quedado ya en evidencia: ni se puede hablar estrictamente de continuidad con la forma de presupuestar del gobierno popular, ni se ha producido un cambio profundo hacia «otra forma de gobernar en clave social y progresista».

Al final, el Ejecutivo, lejos de optar por una u otra alternativa, ha querido contentar a todos, sin dejar a nadie (casi nadie) satisfecho. Por un lado, de cara a los mercados y a la comunidad internacional, ha querido transmitir una imagen de moderación y estabilidad, presentando unos presupuestos formalmente equilibrados, mientras que por el otro, ha arrojado suficientes señales de complicidad a los partidos nacionalistas y de izquierda de cuyo apoyo depende su aprobación.

Tal y como se ha señalado, el principal problema está en la manera en la que se ha tratado de hacer compatible intereses tan diferentes. Y es que se ha conseguido a base de dilatar más allá de lo razonable unas perspectivas de crecimiento y de ingresos públicos, abriendo la brecha a desequilibrios futuros en las cuentas del Estado y de las Administraciones territoriales.

Es posible que los ingresos sean tan elásticos como aquella boa de El principito que engulló un

elefante. El papel lo aguanta todo. Ahora bien, creemos que un presupuesto serio que quiera generar confianza debe sustentarse sobre unas bases más firmes y creíbles. Como veíamos al principio, sólo así se podrá generar el círculo virtuoso necesario para que los resultados sean al menos tan buenos como las previsiones. Por eso consideramos que el Gobierno debería ajustar el presupuesto de forma más prudente a la situación actual de la economía nacional e internacional, o al menos hiciera gala de un mayor civismo, explicando claramente a los ciudadanos que, al final, serán ellos (o sus hijos) quienes tendrán que pagar (y seguramente con un tipo de interés superior) los descuadres que se pudieran derivar de estos presupuestos.

Para terminar, y tomando como pretexto la intuición de que bajo los PGE 2005 se esconde un paso más para dinamitar la Ley de Estabilidad Presupuestaria del anterior Gobierno, quisiéramos recordar la filosofía de fondo que la impulsó. Se trataba de inducir un cambio de mentalidad en todos los niveles de la Administración, para que las cuentas públicas estuvieran permanentemente equilibradas y se cumpliera «la regla de oro» por la que el gasto en inversión superara al corriente. En definitiva, la ley planteaba una inyección de transparencia y responsabilidad fiscal a todos los niveles de la Administración, haciendo que los políticos se «ataran las manos» para no acudir de forma habitual al endeudamiento, comprometiéndose a pedir recursos adicionales a los ciudadanos (si se atrevían) cuando quisieran acometer mejoras en su nombre, en vez de acostumbrarles a vivir por encima de sus posibilidades dejando «facturas pendientes» a quienes vinieran después.

Mientras se trabajaba en su redacción se era consciente del profundo cambio de mentalidad que suponía este cambio para la clase política española. Se sabía que no iba a ser fácil, pero que por poco que permaneciera vigente, al menos se habría contribuido a crear una cultura de mayor transparencia y responsabilidad en la gestión del dinero de todos. Hoy, apenas dos años después de su aprobación, todo parece indicar que sus días están contados. Es evidente que no ha permanecido suficiente tiempo como para lograr este cambio de cultura tan necesario. Ahora bien, nos podemos consolar viendo cómo ya en estos momentos el Gobierno que quiere aprobar un presupuesto con riesgo de déficit, tiene que hacerlo con la boca pequeña y tomando el «barril Brent» como chivo expiatorio.

## NOTAS

<sup>1</sup>SPEECH/03/478. Pedro Solbes. Membre de la Commission européenne responsable des Affaires Economiques et Monétaires. La Commission demande à la France de prendre de nouvelles mesures pour réduire son déficit budgétaire en 2004: «Depuis la présentation du budget Français nous avons travaillé en étroite collaboration avec les autorités français pour bien analyse la situation économique e les mesures budgétaires de la France. Malheureusement notre prévisions sont un peu différentes. A cet stade nous prévoyons un déficit des administrations publiques en 2003 légèrement plus élevé que les autorités françaises, à 4,2% du PIB. La différence entre les deux prévisions s'explique par le fait que la Commission prévoit une croissance du PIB de 0,1% en termes réels en 2003, alors que les autorités françaises tablent sur 0,5%. Pour l'année 2004, la Commission prévoit une croissance du PIB réel de 1,7%, soit le même rythme que les autorités françaises, et une baisse du déficit des administrations publiques à 3,8% du PIB».

<sup>2</sup>Sanz, J. F., et al. (2004), *La reforma de la imposición personal sobre la renta: una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Estudios de la Fundación, n.º16.

## Fecha de creación

29/11/2004

**Autor**  
Valentín Bote

*Nuevarevista.net*