



Los presupuestos del Estado para 2001, a debate

Javier Gorosquieta*

EL debate parlamentario y la aprobación de los presupuestos generales del Estado y de las Administraciones Públicas para cada ejercicio económico es, sin duda, el acto político anual más importante de cada país. Merece la pena que la opinión pública entre también en el ruedo de la discusión. En relación con ella queremos poner nuestro grano de arena con este comentario. No queremos perdernos en él en el baile multitudinario de cifras, sino atenernos sólo a las principales cuestiones planteadas.

* Doctor en Ciencias Económicas. Profesor en las Universidades de Deusto (Bilbao) y Comillas (Madrid).

Postura oficial del Gobierno

Déficit cero

POR primera vez en la historia de nuestra joven democracia se presenta un presupuesto equilibrado: gastos públicos igual a ingresos públicos. El presupuesto que se presenta equilibrado no es el del Estado, sino el que denominan presupuesto consolidado de las Administraciones Públicas que comprenden el Estado, la Seguridad Social y los organismos públicos autónomos más las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

El ministro de Hacienda, al presentar los presupuestos, argumentaba que la opción déficit cero es la mejor para lograr un rápido crecimiento de la economía y el mayor ritmo posible de creación de empleo. ¿Por qué? Porque los déficits presupuestarios obligan a las instituciones políticas, comenzando por el Estado, a endeudarse tomando prestada una buena parte del ahorro nacional. Ello es necesario para financiar el déficit. Con este comportamiento el Estado compite con la empresa privada en la demanda y captación de aquel ahorro. La presión entonces de la demanda impulsa hacia arriba el precio del dinero, es decir, los tipos de interés. El alza de los tipos de interés encarece los costes financieros de los empresarios, que son quienes hacen crecer la economía y quienes crean empleo, y encarece también los costes financieros de los empresarios, que son quienes hacen crecer la economía y quienes crean empleo, y encarece también los préstamos al consumo privado tanto de bienes perecederos como, sobre todo, duraderos (vivienda, automóviles, electrodomésticos, mobiliario, etc.). Se desalientan, entonces, tanto la iniciativa empresarial como el pulso del consumo, ambos necesarios para mantener un ritmo elevado de crecimiento económico y de creación de empleo. Ésta es la lógica.

Alguien podría argumentar que el Estado-empresario podría suplir a la iniciativa privada mediante la creación de toda clase de empresas públicas con los créditos logrados para financiar el déficit, pero la respuesta sería que tal persona estaría fuera del tiempo. Pasó ya a la historia, al menos de momento, la teoría keynesiana del déficit público estratégico en tiempos de depresión. Por de pronto, no nos encontramos en una depresión, sino en un proceso de crecimiento continuado más o menos rápido. Además y en consecuencia, estamos viendo cómo gobiernos socialistas, incluido el PSOE cuando gobernó en España, descargan al Estado del lastre de las empresas públicas, privatizando la mayoría de ellas. Se impone un nuevo paradigma,

una nueva ortodoxia. Es la que ha asumido, en concreto, también la Unión Europea (UE) con el pacto de estabilidad: ir reduciendo progresivamente el déficit hasta llegar al equilibrio presupuestario e incluso al superávit.

Por otra parte, el olvidar el «santo temor al déficit», de que hablaba el Nobel Echeagaray, ha impulsado a la «alegría» gastadora que, como mínimo, ha sido inflacionaria, por la presión que ha impulsado de la demanda, y, normalmente también, derrochadora, muy poco rigurosa.

Se prevé una inflación del 2% según el Índice de Precios al Consumo (IPC)

ES la que ha establecido el Banco Central Europeo (BCE), responsable ahora de la política monetaria en la UE. Para lograrla, el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, apela a la moderación salarial. Para el Gobierno es la garantía para crear 283.800 nuevos puestos de trabajo en el 2001. Y argumenta que, como contrapartida, «aumentamos el gasto social, bajamos los impuestos y subimos las pensiones». Esta moderación salarial es particularmente imperativa en lo que se refiere a los funcionarios: se prevé para el 2001 una subida a sus retribuciones del 2 por 100, lo mismo que en el 2000, sin compensación por la subida del IPC en este último año (en torno al 3,7 por 100).

Tal vez merezca la pena detenerse un momento en la lógica de frenar la inflación para crear mucho empleo. Es una lógica que hoy funciona perfectamente. En tiempos de la inflación de demanda, anteriores a la primera crisis del petróleo que se inició en 1973, se argumentaba diciendo: «perdamos un poco el miedo a la inflación para crear empleo». Se pensaba que una subida lenta, moderada de los niveles de precios mejoraría las expectativas empresariales de ingresos y de beneficios y que, entonces, los empresarios se animarían a invertir más, a abrir nuevas empresas y a crear empleo. Ésta era, entonces, la lógica de provocar, incluso, deliberadamente desde la política económica, una inflación lenta moderada, «reptante», como suelen decir, para crear empleo. Inflación y empleo variarían, así, de una manera directamente proporcional. Pero la crisis del 73 cambió las tornas. Frente a la inflación de demanda (por presión de la demanda, del consumo, al alza de los niveles de precios) se instaló la llamada inflación de costes, más en concreto, la *stangflación* (inflación de los precios con estancamiento de la economía). Esta inflación no animaba a los empresarios a nuevas inversiones y a la creación de empleo, sino que los ponía entre la espada y la pared: entre la espa-

da de unos costes crecientes en todo el frente de los costes (laborales, financieros, de las materias primas y de la energía), y la pared de la imposibilidad de trasladar totalmente a los precios finales de venta la inflación de los costes. Ante el intento de ese traslado el mercado respondía, en efecto, no encajando la subida sino comprando menos. Con lo cual se desalentaban las inversiones empresariales y la creación de empleo. Ésta es una situación de la que no hemos salido todavía; más aún, una situación en la que podemos volver a empezar, dadas las recientes subidas del petróleo y sus derivados. Por lo tanto, ahora inflación y empleo varían de forma inversamente proporcional: a mayor inflación menor creación de empleo. Hoy es perfectamente correcta la propuesta presupuestaria de: mantengamos a raya la inflación para crear empleo.

Aumentan absoluta y relativamente los gastos sociales

RESPECTO del 2000 las partidas sociales aumentan en 1,3 billones de pesetas, un 7,3 por 100 respecto del presupuesto inicial de ese año (un porcentaje superior al del gasto global del presupuesto que sólo se incrementa en el 5,4 por 100). Hay, por lo tanto, un avance relativo del gasto social. De cada 100 pesetas de gasto presupuestario, más de la mitad, 54,9, se dedican a gastos sociales. En total 19,62 billones de pesetas (incluidas las transferencias previstas en educación a las comunidades autónomas). La partida más importante es la de las pensiones, ya que absorbe 27,4 pesetas de cada 100, con un volumen total de 9,81 billones de pesetas y un aumento del 5,5 por 100 respecto del año anterior. Le sigue la sanidad (13,2 pesetas de cada 100) y el desempleo (3,8 pesetas de cada 100). Dentro del gasto social se incluyen también las partidas destinadas a otras prestaciones sociales (familiares y asistenciales), que suponen 3,5 pesetas de cada 100 y alcanzan los 1,2 billones de pesetas, con un aumento del 13 por 100, entre los más elevados. Entre estas prestaciones están, sobre todo, las pensiones no contributivas, para lo que hay previsto un gasto de casi 300.000 millones de pesetas el año próximo. La política de ayudas a la vivienda (subvenciones, subsidiación de intereses, etc.) apenas alcanza los 110.000 millones de pesetas, con un crecimiento de sólo el 0,5 por 100.

En este gran capítulo social, como se sabe, está la garantía del poder adquisitivo de las pensiones por la desviación del IPC sobre lo previsto. En el 2000 la inflación prevista fue del 2 por 100, pero terminará siendo en

torno al 3,7 por 100. Ese 1,7 por 100 de diferencia supone para el erario 260.000 millones de pesetas más de gasto. Se pagarán en enero próximo. ¿Dónde se contabilizarán? ¿En los presupuestos de 2000 o de 2001? Los presupuestos del 2001 prevén sólo la mitad. Pero fuentes de Hacienda aseguran que el cálculo para el gasto total en pensiones se ha basado en estimaciones conservadoras, tucioristas, sobre las tasas de sustitución e incorporación de nuevos pensionistas. Es decir, que si la compensación por la inflación debe ser mayor que la presupuestada, como parece seguro, se podría enjugar con ese margen. Mas tampoco se descarta que parte se cargue a los presupuestos de 2000 que no están encorsetados por el objetivo de déficit cero y su ejecución se desarrolla con cierta holgura contable.

Dentro del gasto en educación, que no entra técnicamente en el capítulo de gastos sociales, aparte de las transferencias en la materia a las Comunidades Autónomas, merece la pena destacar que el 42,5 por 100 del presupuesto educativo irá destinado a compensar las desigualdades sociales en la enseñanza pública por medio de becas, ayudas, subvención de comedores escolares y de actividades complementarias de los alumnos.

Inversiones

EL capítulo dedicado a infraestructuras supone 3,7 pesetas de cada 100 y alcanza los 1,3 billones de pesetas, con un crecimiento del 9,1 por 100 sobre el año anterior. Las prioridades son el tren de alta velocidad, autovías, recursos hidráulicos y medio ambiente. En investigación se empleará algo más de medio billón de pesetas, con un aumento del 11,3 por 100. Se avanza, pues, también, relativamente, en estos dos apartados, aunque los intereses generales del país demandarían, en principio, cantidades mucho mayores.

Mas conviene tener en cuenta que el esfuerzo inversor del Estado se incrementa hasta en un 19,70 por 100 sobre el presupuesto inicial del presente año, si se incluyen las transferencias de capital y las aportaciones al sector público empresarial.

Empleo y paro

CON la creación en el 2001 de 382.000 nuevos puestos de trabajo, se prevé rebajar la tasa de paro desde el 13,97 por 100 de la población activa al final del segundo trimestre del 2000 al 12,69 por 100 a fines del 2001.

El Gobierno destina 1,37 billones de pesetas al pago de prestaciones por desempleo, que crecen un 2,5 por 100; con ello la tasa de cobertura crece sólo un poco; pasa del 64,2 por 100 en el 2000 al 67,7 por 100 en el 2001. El Gobierno pone algo más la carne en el asador en lo que se refiere a políticas activas de fomento del empleo: presupuesta para el 2001, 826.696 millones, con un crecimiento del 2,6 por 100. Dentro de las mismas crece especialmente la partida destinada a las escuelas taller y casas de oficios, a las que se destinan 76.603 millones de pesetas, un 9,8 por 100 más que en el 2000. Además 293.673 millones irán a bonificar las cuotas empresariales de las empresas que contraten trabajadores fijos, un 2,9 por 100 más.

La postura del PSOE

LOS socialistas hacen hincapié, sobre todo, en señalar que las previsiones de inflación del Gobierno para el 2001, el 2 por 100, son demasiado optimistas, a la vista del «desbordamiento» de la inflación en el 2000, en torno al 3,7 por 100 medida por el IPC, teniendo en cuenta también las permanentes subidas de los precios del crudo y de sus derivados y la incertidumbre en esta área para el próximo futuro. Por eso consideran injustas las subidas previstas de las pensiones y de los sueldos de los funcionarios en sólo el 2 por 100. El problema es más grave para estos últimos que para los pensionistas, puesto que no tienen, al contrario que los pensionistas, cláusula de revisión si los precios se desbordan; no tienen garantizado, pues, por ley su poder adquisitivo. Para ellos, pues, el déficit cero se lograría cometiendo un atropello. El PSOE propone subir las pensiones mínimas en un 5 por 100.

Ponen asimismo en tela de juicio la veracidad del déficit cero; piensan que ha habido una cierta «contabilidad creativa». Dan como ejemplo los 800.000 millones de pesetas de deuda de RTVE «que están ahí, hay que pagarlos y no figuran en el déficit». Una de las enmiendas del PSOE rechaza la adscripción, que ha hecho el Gobierno, de RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) como vía para sacarla del déficit. Entienden que, antes de resolver el problema de la deuda, «debe haber un debate parlamentario sobre el modelo de RTVE».

En general, las enmiendas del PSOE persiguen tres objetivos: amortiguar el choque de un «empeoramiento» de la situación económica, una distribución «más equitativa» de la renta y «la igualdad de oportunidades» en el acceso a la sociedad de la información. Tres excelentes objetivos. Las medi-

das de mayor calado son unas 60 y concretan lo ya incluido en el programa electoral. Seleccionaré las, a mi juicio, más significativas:

- IVA superreducido (4 por 100) para la compra de vivienda de protección oficial.
- Actualización de la tarifa y de los mínimos personales y familiares en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- Impuesto de entre el 40 por 100 y el 45 por 100 para los beneficios de las compañías petroleras.
- Reducción de 5 pesetas en el impuesto especial sobre gasolinas y gasóleos y de 10 pesetas para el gasóleo agrario y de calefacción.
- Duplicar la tasa para el uso del espacio radioeléctrico.
- Nueva deducción por alquiler de vivienda.
- Los excedentes de las cotizaciones sociales deben destinarse a dotar el fondo de reserva para las pensiones, que aumenta en 190.000 millones.
- Ampliación de la cobertura del subsidio de desempleo.
- Compensación a los funcionarios por la desviación de la inflación.
- Gratuidad de libros de texto.
- Derogar la compensación a las eléctricas y suprimir el impuesto del 4,5 por 100 en el recibo de la luz.
- Reponer todas las vacantes que se produzcan en las Administraciones.
- Limitar al 30 por 100 el complemento de productividad para altos cargos.
- Tarifa plana de Internet para centros de enseñanza.
- Dotación de 135.000 millones para el desarrollo de cursos de formación en nuevas tecnologías.
- Aumento de 160.000 millones para la inversión en infraestructuras.

La postura neoliberal

LA veo explícita en un reciente artículo del profesor y antiguo presidente de la Asociación Española de Banca (AEB) Rafael Termes (1). Se desmelena, de alguna manera, cuando escribe: «Que no haya voluntad política de atacar decididamente el gasto [público] no quiere decir que no se pueda hacer. Se puede hacer en inversión, porque hay suficiente capacidad y deseo de la iniciativa privada para desarrollar las infraestructuras y las innovaciones tecnológicas. Y se puede hacer en pensiones,

(1) «¿Y no sería mejor limitar el gasto público?», en el diario *El País*, 30-X-2000.

empleo, educación y sanidad, incluida la farmacia, pasando a un sistema de pensiones privado y de capitalización; abandonando los sistemas de protección del empleo y el desempleo, que en realidad desincentivan la creación de puestos de trabajo y fomentan el paro subvencionado; privatizando todo lo que todavía pende del Estado; dejando de financiar los centros educativos y sanitarios para financiar a los usuarios mediante cheques escolares y sanitarios progresivos, es decir, según el nivel de renta, y un montón de cosas más del mismo cariz». Se trataría, en definitiva, de achicar, de reducir el Estado y las Administraciones Públicas al mínimo posible, de confiar plenamente en «el poder creador del riesgo» de la iniciativa privada, de relegar casi todo lo social a la compasión y a la solidaridad de las personas particulares. En concreto propone reducir el gasto público al 30 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), que es el porcentaje de gasto público en Estados Unidos, desde el 41,1 por 100 de España en 1999. Y que esto se hiciera por ley.

Valoración

ESTIMAMOS que la propuesta presupuestaria del Gobierno es una propuesta equilibrada en su conjunto, y no sólo por razón del déficit cero. Se le acusa, sin embargo, principalmente de dos cosas y creo que no sin fundamento:

Primera: demasiado optimismo en materia de inflación. Proponer para todo el año 2001 una subida del IPC de sólo el 2 por 100, cuando ya a dos meses del final del 2000 estamos con un IPC intranual del 3,7 por 100 y cuando no hay ningún dato sólido para pensar que en un próximo futuro vayan a descender los precios de los carburantes es, como mínimo, poco realista. Y ese optimismo se traduce, lamentablemente, en pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios, por segundo año consecutivo, al no disfrutar, como los pensionistas, de cláusula de revisión.

Segunda: ingeniería contable para forzar que cuadren las cuentas con déficit cero. Ya hemos aludido a la deuda de RTVE y al recurso que ha empleado el Gobierno para sacarla de los gastos formales del Estado: incorporarla a la SEPI. Recurso legítimo, pero que no deja de adolecer algo de «contabilidad creativa».

Los socialistas preguntan también de dónde saldrán los 120.000 millones de gastos públicos adicionales pactados con agricultores, transportistas y pescadores como consecuencia de la carestía de los carburantes. Pero aquí creo que la respuesta del Gobierno es sólida: de los 130.00 millones de

pesetas en que aumentarán los ingresos por el impuesto sobre hidrocarburos como consecuencia del incremento de los precios de venta de estos últimos.

Legítima parece también la adopción del llamado *sistema alemán* en la financiación de las obras públicas. Como según él se paga a la entrega de la obra, las obras públicas comenzadas pero no terminadas en el 2001 no aparecerán como gasto en los presupuestos que comentamos. Claro está que, para quitarle cierta fuerza a este punto de vista, conviene tener en cuenta que en los presupuestos del 2001 entrarán las inversiones en obras públicas terminadas en él y comenzadas en años anteriores.

Cuestionan también los socialistas: ¿de dónde van a salir los 140.000 millones de la tasa por el uso del espacio radioeléctrico? El Gobierno ha presupuestado unos ingresos de 160.000 millones por esta tasa, de los cuales 140.000 corresponden a los adjudicatarios de las licencias de telefonía móvil UMTS (Telefónica, Airtel, Amena y Xfera). Sin embargo, esos ingresos se pueden ver reducidos a la mitad, ya que las operadoras no tienen previsto empezar a funcionar hasta agosto próximo.

Respecto a las propuestas del PSOE, creo que hay que leerlas teniendo presente una primera observación general. Los socialistas son muy conscientes de las grandes necesidades de todo tipo del país, particularmente de las necesidades de las capas económicamente menos favorecidas de la sociedad. De ahí que sus propuestas sean siempre, o casi siempre, válidas como objetivos, como metas más o menos lejanas. Pero es obvio que también conviene tener en cuenta que la economía es precisamente la ciencia de atribuir racional y razonablemente unos recursos *escasos* a posibles usos o destinos alternativos. Por otra parte y con todo fundamento, no confían exclusivamente en la generosidad privada para resolver casi todos los problemas sociales y de igualdad relativa socioeconómica planteados. Por eso quieren, con razón, un sector público fuerte, un sector público que administre, en concreto, entre un 40 por 100 y un 50 por 100 del PIB. Y en este punto de vista no están sólo los socialistas. Porque, si miramos a los países europeos de nuestro entorno, los de la Unión Europea, en la casi totalidad de los mismos el Estado y las demás Administraciones Públicas gestionan algo más del 40 por 100 de sus respectivos PIB. Y ello sucede también con gobiernos de centro, más conservadores.

Dicho esto, creo no se puede negar una cierta propensión, abundantemente comprobada, del socialismo al desbordamiento del gasto público, al no respeto a la nueva ortodoxia de la estabilidad tributaria, del déficit cero. Aun que los nuevos líderes del PSOE formalmente la admitan.

Por lo tanto, de las medidas anteriormente señaladas propuestas por el PSOE, las admitiríamos como metas todas menos dos: la reducción del impuesto especial sobre gasolinas y gasóleos y el reponer todas las vacantes que se produzcan en las Administraciones.

«No» a la reducción de ese impuesto especial, porque el hacerlo aumentaría de manera contraproducente la demanda, y, con ello, se daría una señal tanto a las petroleras para que pudieran incrementar de nuevo los precios como a la OPEP. Por otra parte, interesa fomentar sobre todo una política general y empresarial de ahorro de energía y de sustitución del petróleo. Así lo han entendido, de nuevo, casi todos los países de la Unión Europea.

«No» también a la reposición de todas las vacantes de funcionarios, porque con el Estado de las Autonomías se ha multiplicado muy significativamente el número de los mismos y es voz común que más bien, ahora, sobran funcionarios. No se pueden crear puestos públicos de trabajo sin contenido convincente.

Finalmente, en cuanto a la compensación multimillonaria a las eléctricas por el tránsito a la competencia, el asunto está *sub iudice* en Bruselas, en la Comisión Europea. Nos atenderemos, en principio, a su dictamen.