

8.1 Introducción

En 2004 el conjunto de las Administraciones Públicas ha alcanzado un déficit presupuestario de 2.254 millones de euros frente al superávit final de 2.358 millones del año anterior, lo que representa el 0,28% del PIB, porcentaje igual al de 2002. Este déficit presupuestario viene motivado por el desigual aumento de los ingresos y gastos en términos de contabilidad nacional. Así el aumento de los recursos no financieros en un 7,5% en 2004 se ha situado ligeramente por encima del crecimiento del PIB nominal (7,2%), mientras los empleos no financieros han crecido fuertemente al asumir distintos gastos no recurrentes, con un crecimiento del 9,1%. Con este comportamiento de recursos y empleos no financieros se regularizan determinadas operaciones específicas. En ausencia de las cuales el saldo presupuestario hubiera sido positivo y superior casi en un 36% al de 2003, con un mantenimiento de la proporción de gasto público respecto a la economía española.

En 2004 continuó el proceso de consolidación fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas, lográndose un saldo presupuestario homogéneo positivo, descontadas las operaciones no recurrentes asumidas, que, de contemplarse, elevarían el déficit al 0,28% del PIB.

Este balance inicial de las operaciones del sector público hay que situarlo en su contexto, marcado por la provisionalidad de los datos disponibles. A este respecto conviene señalar que la información sobre las Administraciones Públicas de la que actualmente se tiene constancia se corresponde con la primera comunicación semestral que se remite oficialmente a Eurostat y que será modificada previsiblemente con posterioridad en lo que se refiere fundamentalmente a los datos de las Administraciones territoriales, como ha ocurrido en ejercicios anteriores. Así, como puede observarse en el cuadro 2, las revisiones relativas a los ejercicios 2002 y 2003 han sido continuas en las últimas comunicaciones oficiales, pasando en el primer año desde un déficit de 314 millones de euros a un déficit ahora reconocido de 1.960 millones. En 2003 el superávit atribuido de 3.118 en septiembre pasado se ha reducido en la última comunicación a 2.358 millones. En la medida en la que las variaciones han resultado importantes en esos ejercicios como consecuencia de aumentos sucesivos en los ingresos y gastos computados, es preciso tomar con cautela la cuantía del saldo obtenido, especialmente por lo que se refiere a las Administraciones territoriales. En este sentido, el desglose por Agentes de los saldos fiscales se puede modificar en revisiones posteriores.

Con los datos conocidos se puede destacar otra vez la excesiva importancia del papel desempeñado por la Seguridad

Social en la corrección de los desequilibrios presupuestarios del conjunto de las Administraciones Públicas. Nuevamente el superávit alcanzado por la Seguridad Social, que representa el 1,02% del PIB, seis décimas inferior al del año anterior es el responsable del saldo equilibrado agregado. Por el contrario, el Estado y sus organismos elevan su nivel de déficit total al 1,27% del PIB, aunque en términos homogéneos lo situarían en el 0,27%, porcentaje inferior al de ejercicios anteriores. El comportamiento de las Comunidades Autónomas mejora, pero únicamente a causa del pago por parte del Estado de la compensación a Andalucía por el anterior sistema de financiación. Excluido este hecho coyuntural, el saldo global desfavorable permanece prácticamente constante y supera ya al de la Administración Central por operaciones recurrentes. En el caso de las Corporaciones Locales su desequilibrio financiero continúa reduciéndose y apenas significa un 0,02% del PIB.

CUADRO 1: ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2004 EN CONTABILIDAD NACIONAL

	2003	2004	%04/03
	Millones euros		
Recursos no financieros	298.894	321.235	7,5%
Empleos no financieros	296.537	323.489	9,1%
Cap/Necesidad de financiación	2.358	-2.254	
Intereses	18.709	17.400	-7,0%
Saldo primario	21.067	15.146	-28,1%
PIB utilizado	744.754	798.672	7,2%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

CUADRO 2: REVISIONES DE LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2002 Y 2003

	Marzo 04	Sept 04	Marzo 05
Recursos no financieros 2002	277.581	278.116	279.023
Empleos no financieros 2002	277.895	278.899	280.983
Cap/Necesidad de financiación 2002	-314	-783	-1.960
Recursos no financieros 2003	296.117	297.921	298.894
Empleos no financieros 2003	293.543	294.803	296.536
Cap/Necesidad de financiación 2003	2.574	3.118	2.358

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

8.2 Los principales indicadores de las Administraciones Públicas

Como se ha señalado, las cuentas de las Administraciones Públicas en 2004 están afectadas por operaciones no recurrentes, como son: el reconocimiento en ese ejercicio de la deuda de RENFE y la deuda de Andalucía, que suponen un 1% del PIB. Esta última, que representa algo más del 0,31% del PIB, se consolida en el saldo de las Comunidades Autónomas con una transferencia de 2.500 millones de euros. La deuda de RENFE asumida por el Estado por valor de 5.459 millones de euros (3.659 millones de deuda histórica y 1.800 millones de deuda en infraestructuras) representa el 0,68% del PIB, que de no contemplarse, habría situado el saldo global del conjunto de las Administraciones Públicas en un superávit del 0,4% del PIB en lugar del déficit del 0,28% contabilizado.

CUADRO 3: COMPARACIÓN DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2004 CON EL DE LAS OPERACIONES RECURRENTES

Millones euros	Resultado	Operaciones recurrentes	Diferencia
Administraciones Públicas	-2.254	3.205	-5.459
Estado y organismos autónomos	-10.132	-2.173	-7.959
Seguridad Social	8.155	8.155	
Entes Territoriales	-277	-2.778	2.500
Comunidades Autónomas	-148	-2.648	2.500
Corporaciones Locales	-129	-129	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

La evolución de los saldos fiscales ajustados por Administraciones pone de manifiesto las dificultades que están encontrando las Comunidades Autónomas para ajustarse a la normativa de estabilidad presupuestaria, más allá de compensaciones financieras puntuales como la recibida por Andalucía. Así, mientras la Seguridad Social mantiene un saldo positivo muy significativo a pesar de su descenso respecto al record histórico del ejercicio anterior y la Administración Central y las Corporaciones Locales han reduciendo sus desequilibrios,

las Comunidades Autónomas mantienen en términos relativos sus desequilibrios y aumentan su déficit en términos absolutos. Este hecho pone de manifiesto las tensiones existentes entre los resultados del sistema de financiación vigente y el gasto autonómico, que ha obligado a flexibilizar el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del Parlamento sobre los objetivos de equilibrio presupuestario en los últimos años.

CUADRO 4: EVOLUCIÓN DEL SALDO PRESUPUESTARIO POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2001-2004 EN CONTABILIDAD NACIONAL

	2001	2002	2003	2004
	%PIB			
Administraciones Públicas	-0,52%	-0,28%	0,32%	-0,28%
Estado y organismos	-0,65%	-0,53%	-0,33%	-1,27%
Seguridad Social	0,83%	0,88%	1,08%	1,02%
Comunidades Autónomas	-0,66%	-0,51%	-0,34%	-0,02%
Corporaciones Locales	-0,04%	-0,12%	-0,09%	-0,02%
AA.PP. operaciones recurrentes	-0,52%	-0,28%	0,32%	0,40%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Como consecuencia de este mal comportamiento de las Comunidades Autónomas el favorable cierre del ejercicio para el conjunto de las Administraciones Públicas se ha moderado algo. Aún así, éste ha sido muy positivo respecto al avance de liquidación remitido junto a la documentación presupuestaria. Distintos factores han contribuido a esta mejora notable del saldo presupuestario previsto. Aunque en el avance de liquidación ya se habían incorporado algunos gastos inicialmente no previstos (los derivados del Prestige, el aval a Argentina, etc) el déficit previsto del 0,8% del PIB se ha reducido hasta el 0,28% mencionado. El cuadro 5 desglosa las causas de este final de ejercicio tan positivo. La responsabilidad de la Administración Central en este ajuste ha sido determinante, ya que ha conseguido reducir en un 0,56% del PIB su déficit respecto al avance de liquidación, gracias fundamentalmente a los mayores ingresos alcanzados, que explican la mitad del ajuste, a la menor aportación al presupuesto europeo (21,4%), a los menores intereses pagados (16,1%) y a la menor utilización del Fondo de Contingencia y otros ajustes (12,5%). El mayor superávit alcanzado por la Seguridad Social (0,22% del PIB), sin embargo, no ha sido suficiente para compensar las desviaciones negativas de la liquidación de las

Administraciones territoriales (0,26%), cercanas a los 2.077 millones de euros de déficit añadido al previsto en el avance de liquidación.

CUADRO 5: VARIACIONES EN EL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2004 RESPECTO AL AVANCE DE LIQUIDACIÓN

	%/PIB
Déficit previsto en el avance de liquidación	-0,80%
Mayores ingresos alcanzados	+0,28%
Menores intereses	+0,09%
Menor aportación al presupuesto de la UE	+0,12%
Fondo de Contingencia no utilizado	+0,05%
Otras diferencias	+0,02%
Total ajustes Administración Central	+0,56%
Mayor superávit de la Seguridad Social	+0,22%
Mayor déficit de las Administraciones Territoriales	-0,26%
Total ajustes Administraciones Públicas	+0,52%
Déficit de las Administraciones Públicas	-0,28%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En cualquier caso, la evolución del conjunto de las cuentas públicas en los últimos años ha resultado muy favorable. El aumento de los recursos no financieros y el comportamiento moderado de los empleos ha permitido reducir paulatinamente los desequilibrios presupuestarios hasta transformarlos en un superávit fiscal importante en 2003 y un déficit en 2004 sólo imputable a la asunción de la deuda de RENFE. En 2004 el crecimiento de los recursos no financieros se incrementa respecto al del año anterior, especialmente en lo que se refiere a los recursos corrientes. Globalmente los ingresos no financieros representan el 40,2% del PIB. El fuerte crecimiento de los impuestos indirectos de años anteriores se ha mantenido e incluso incrementado en 2004, mientras las cotizaciones sociales reales aumentan cinco décimas por debajo del crecimiento nominal de la economía. Los impuestos sobre la renta vuelven a recuperar su evolución tan positiva, una vez superadas las consecuencias recaudatorias de la reforma del IRPF de 2003 y los ajustes de

imputación temporal en la imposición sobre sociedades, ofreciendo una elasticidad muy positiva respecto a la evolución económica. El resto de ingresos tiene una evolución más irregular, con un fuerte aumento de los impuestos sobre el capital, mientras las transferencias de capital recibidas, que incluyen las provisiones por recaudación incierta de determinados impuestos se reducen y otros recursos corrientes permanecen estables.

En los últimos cuatro años el conjunto de recursos no financieros ha aumentado por encima del crecimiento nominal de la economía, incrementando su peso en el PIB en nueve décimas, mientras la presión fiscal lo ha hecho en 1,4 puntos, produciéndose una reordenación de los recursos hacia una mayor importancia de los de carácter tributario, especialmente los impuestos indirectos que aumentan su peso en el PIB en 1,1 puntos porcentuales.

Los niveles de gasto público permanecen más estables, salvo en 2004 en que se incrementan por la deuda asumida de la empresa ferroviaria. Excluyendo este gasto asumido, el gasto se situaría por debajo del 40% del PIB. Así lo prueba la evolución en los últimos años del gasto corriente, que permanece estable en el entorno del 35%. Las partidas más dinámicas en los empleos corrientes siguen siendo los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie, mientras los gastos en remuneración de asalariados y las prestaciones sociales, las partidas proporcionalmente más importantes, permanecen estables respecto a su peso en la economía y los intereses de la deuda disminuyen en casi un punto de PIB en los últimos cuatro años. Los empleos de capital permanecen igualmente estables en el tiempo, con la salvedad de las transferencias de capital en 2004, que recogen los gastos de la deuda de RENFE.

Con esta evolución de recursos y empleos el ahorro público se ha incrementado en 12.091 millones de euros en cuatro años, pasando del 3,7% del PIB en 2001 al 4,5% en 2004, financiando la totalidad de los gastos de formación bruta de capital y cubriendo una parte muy importante del resto de gastos de capital.

Estas actuaciones tan positivas ponen de relieve la solvencia de las cuentas de las Administraciones Públicas en su conjunto a la vez que identifican las actuaciones que presentan una situación financiera más saneada identificadas en el balance positivo entre cotizaciones y prestaciones sociales y las

principales tensiones sobre el gasto, centradas en las competencias autonómicas relacionadas con las prestaciones en especie, especialmente en los gastos de sanidad y educación.

CUADRO 6: EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2001-2004 EN CONTABILIDAD NACIONAL

	2001	2002	2003	2004	%02/01	%03/02	%04/03	%/PIBO
Recursos no financieros	257,152	279,023	298,894	321,235	8.5%	7.1%	7.5%	40.2%
Recursos corrientes	252,918	274,016	292,707	315,177	8.3%	6.8%	7.7%	39.5%
Imp/producción e importac.	74,210	80,997	89,242	98,657	9.1%	10.2%	10.5%	12.4%
Impuestos/renta	65,549	73,419	76,048	82,657	12.0%	3.6%	8.7%	10.3%
Cotizaciones sociales	82,834	88,551	95,446	101,825	6.9%	7.8%	6.7%	12.7%
Otros recursos corrientes	30,325	31,049	31,971	32,038	2.4%	3.0%	0.2%	4.0%
Recursos de capital	4,234	5,007	6,187	6,058	18.3%	23.6%	-2.1%	0.8%
Impuestos/capital	2,518	2,756	3,091	3,434	9.5%	12.2%	11.1%	0.4%
Transferencias capital (a)	1,716	2,251	3,096	2,624	31.2%	37.5%	-15.2%	0.3%
Empleos no financieros	260,541	280,983	296,536	323,489	7.8%	5.5%	9.1%	40.5%
Empleos corrientes	228,768	245,491	260,264	278,936	7.3%	6.0%	7.2%	34.9%
Remuneración asalariados	68,728	72,889	77,655	82,781	6.1%	6.5%	6.6%	10.4%
Consumos intermedios	28,626	31,701	34,378	38,511	10.7%	8.4%	12.0%	4.8%
Transf. sociales en especie	16,525	18,543	19,882	22,216	12.2%	7.2%	11.7%	2.8%
Prest. sociales no especie	79,464	85,690	90,835	97,675	7.8%	6.0%	7.5%	12.2%
Intereses	20,611	19,818	18,709	17,400	-3.8%	-5.6%	-7.0%	2.2%
Otros empleos corrientes	14,814	16,850	18,805	20,353	13.7%	11.6%	8.2%	2.5%
Empleos de capital	31,773	35,492	36,272	44,553	11.7%	2.2%	22.8%	5.6%
Formación bruta de capital	22,564	25,840	26,928	29,185	14.5%	4.2%	8.4%	3.7%
Otros empleos de capital	9,209	9,652	9,344	15,368	4.8%	-3.2%	64.5%	1.9%
Ahorro bruto	24,150	28,525	32,443	36,241	18.1%	13.7%	11.7%	4.5%
Cap/necesidad financiación	-3,389	-1,960	2,358	-2,254	-42.2%			-0.3%
PIB	653,927	698,589	744,754	798,672	6.8%	6.6%	7.2%	

(a) incluye ajustes por recaudación incierta según Reglamento (CE) N°2516/2000

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Estos datos recientes sobre el cierre presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas son, en general, consecuentes con las perspectivas presupuestarias previstas en la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España

2004-2008, aprobado en marzo por el Ecofin e, incluso, más positivas en el ejercicio 2004. Con un escenario central de crecimiento modificado a la baja respecto al presentado el año anterior en 2004, mantiene para 2005 una hipótesis de crecimiento económico más elevada en relación con las previsiones de las autoridades comunitarias y la tasa estimada de crecimiento potencial (6,7% en términos nominales y 3% en términos reales). Así, se espera un aumento del 7% en los ingresos tributarios, con una mayor subida de la recaudación prevista de los impuestos directos, especialmente de los que recaen sobre las empresas y, sobre todo, de los impuestos indirectos al verse afectada positivamente la recaudación del IVA por la evolución del consumo interno y de la venta de inmuebles. Las estimaciones sobre la evolución de las cotizaciones sociales apuntan a un mantenimiento de su peso en el PIB, tal como se espera en los impuestos que recaen sobre las familias. A medio plazo, la mejora de los recursos tributarios se confía al mayor crecimiento de los impuestos indirectos y a las cotizaciones sociales que ganarían peso al PIB, contribuyendo a elevar ligeramente la presión fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas en los próximos años.

El crecimiento de los ingresos tributarios en proporción al PIB a partir de 2004 vendrá acompañado por un incremento inicial del resto de ingresos en los primeros años para moderarse posteriormente, incrementando así ligeramente los recursos de las Administraciones Públicas frente a un mantenimiento más estable previsto en la actualización anterior. Los empleos mantienen una evolución estable a lo largo del período, frente una disminución prevista en el Programa aprobado a principios de 2004. Así, en el actual, el descenso continuado de los intereses y del gasto corriente se ve compensado por la evolución prevista en los gastos de capital, con un crecimiento interanual claramente superior al del crecimiento nominal de la economía.

Este escenario contemplado prevé mantener la estabilidad presupuestaria y generar, a partir de 2005, una situación de superávit presupuestario, mientras en 2004 se planteaba un mayor déficit que finalmente no ha llegado a los niveles previstos inicialmente. En este sentido, el saldo positivo previsto desde 2005 se corresponde con el descenso de los intereses esperado, que afectará al saldo conjunto del Estado y sus Organismos, asignando un ligero desequilibrio a las Administraciones territoriales que no se corresponde con los últimos datos conocidos relativos a las Comunidades Autónomas antes

señalado, y el mantenimiento del superávit de la Seguridad Social. Con este escenario el ahorro público se incrementará fuertemente desde 2004, esperándose un descenso continuado del peso de la deuda pública en relación con el PIB, en línea con lo que está ocurriendo en los últimos años, hasta situar el saldo vivo en el entorno del 40% del PIB en 2008 .

Para las autoridades comunitarias los objetivos presupuestarios presentados en el programa son consistentes con una posición cercana al equilibrio o de superávit en cada año de proyección y son valorados positivamente. Los riesgos pueden considerarse equilibrados y se señala que los objetivos, especialmente el del presupuesto equilibrado para 2005, son prudentes y pueden ser sobrepasados, ofreciendo márgenes de maniobra contra una evolución de la economía menos positiva que la prevista. Por lo tanto, la situación presupuestaria puede ser considerada suficiente para asegurar el mantenimiento del objetivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de saldos cercanos al equilibrio o en superávit de las finanzas públicas a lo largo de la duración del programa. Como en años anteriores se pone énfasis en los riesgos de sostenibilidad a largo plazo de unas finanzas públicas saneadas en un contexto de fuerte envejecimiento, con las consecuentes tensiones de este hecho sobre determinadas políticas de gasto. En esta línea se vuelve a apuntar el incremento de los gastos en pensiones proyectados en el muy largo plazo y la conveniencia de desarrollar cuanto antes las medidas que prevengan la aparición de tendencias insostenibles, en particular, aquellas relacionadas con las reformas del sistema de pensiones en línea con las recomendaciones adoptadas en 2004 por la Comisión Permanente del Pacto de Toledo.

El escenario económico y financiero previsto oficialmente para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas se enmarca en un contexto europeo desfavorable que ha empeorado sensiblemente los saldos fiscales y los niveles de endeudamiento de la mayor parte de los países comunitarios en los últimos años. Los datos relativos a los desequilibrios presupuestarios en el ámbito europeo reflejan una tendencia preocupante, materializada en las previsiones de otoño de la Comisión Europea que pueden verse ratificados en la inmediata publicación por Eurostat de las cifras correspondientes para cada Estado miembro a 2004.

CUADRO 7: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2004-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB apc (%interanual)	6,6%	6,5%	6,7%	6,6%	6,3%	5,9%
Deflactor PIB	4,0%	3,8%	3,7%	3,5%	3,2%	2,8%
RECURSOS (%PIB)	40,0%	39,9%	39,9%	40,0%	40,1%	40,2%
RECURSOS (%interanual)	7,1%	6,2%	6,9%	6,8%	6,6%	6,2%
TRIBUTOS (%PIB)	36,2%	36,3%	36,4%	36,4%	36,5%	36,6%
TRIBUTOS (%interanual)	7,2%	6,8%	7,0%	6,7%	6,5%	6,1%
S/FAMILIAS (%PIB)	7,2%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%
S/EMPRESAS (%PIB)	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
INDIRECTOS (%PIB)	12,0%	12,0%	12,1%	12,1%	12,2%	12,2%
COT.SOCIALES (%PIB)	13,7%	13,7%	13,7%	13,7%	13,8%	13,8%
EMPLEOS (%PIB)	39,6%	40,6%	39,8%	39,8%	39,8%	39,8%
EMPLEOS (%interanual)	5,7%	9,3%	4,5%	6,5%	6,3%	6,0%
CORRIENTES (%PIB)	34,8%	35,1%	34,8%	34,7%	34,6%	34,6%
CORRIENTES (%interanual)	6,1%	7,4%	5,7%	6,3%	6,1%	5,8%
CAPITAL (%PIB)	4,8%	5,5%	5,0%	5,1%	5,2%	5,2%
CAPITAL (%interanual)	3,2%	23,0%	-3,2%	8,0%	7,8%	7,2%
INTERESES (%PIB)	2,5%	2,3%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%
AHORRO (%PIB)	4,4%	4,1%	4,4%	4,6%	4,8%	4,9%
SUPERAVIT PRIMARIO (% PIB)	2,9%	1,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
SUPERAVIT PÚBLICO (% PIB)	0,4%	-0,8%	0,1%	0,2%	0,4%	0,4%
ESTADO Y ORGANISMOS	-0,3%	-1,8%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
SEGURIDAD SOCIAL	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
ADMONES.TERRITORIALES	-0,3%	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
COMUNIDADES	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
CORPORACIONES	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA PÚBLICA (%PIB)	50,7%	49,1%	46,7%	44,3%	42,0%	40,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Este empeoramiento se ha producido por el mantenimiento de una situación económica de muy moderado crecimiento que ha afectado especialmente a las cuentas públicas de los países de mayor dimensión económica y que se ha ido extendiendo a otros países que hasta entonces habían mantenido sus finanzas bajo control. Así, Alemania ha pasado en pocos años de tener un superávit del 1,3% del PIB en 2000 a presentar un déficit del 3,9% en 2004, Francia ha aumentado su déficit del 1,4% al 4,1% de su PIB en 2003 (3,7% en 2004), Italia pasó de un déficit del 0,6% en 2000 al 3% del PIB en 2004. También el Reino Unido, fuera de la zona euro, ha cambiado el signo de su saldo presupuestario en estos dos últimos años, pasando desde un 3,8% de superávit a un déficit del 3,3% en 2003 (2,8% en 2004).

Según las previsiones de otoño de la Comisión Europea en 2004 se alcanzarán los mayores desequilibrios fiscales para mejorar los indicadores en 2005 y 2006, al reducir el déficit de la eurozona, el más elevado dentro de la Unión Europea, del 2,9% al 2,5% previsto para este año. Aún así, en 2005 se prevé que 21 de los 25 Estados miembros, incluida España en esta estimación, presenten déficit en las cuentas de sus Administraciones Públicas.

También la deuda pública, que había venido reduciendo su peso en la economía europea de forma continuada desde 1996, rompe su tendencia decreciente en 2003, aumentando su peso en los dos últimos años. Esta ruptura en la tendencia descendente ha sido especialmente preocupante en Alemania, que ha aumentado el peso de su deuda en los dos últimos años en 5 puntos de PIB (del 60,9% al 65,9% en 2004), y en Francia, que lo ha hecho en 6,1 puntos (del 58,8% al 64,9%). Aunque en estos dos casos, como en el de Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, las previsiones para los próximos años apuntan hacia un mayor crecimiento del endeudamiento en términos relativos, el mejor comportamiento de otros países puede permitir estabilizar los niveles de deuda global en 2005 y empezar a reducirlos el año próximo.

En definitiva, el contexto europeo no ha contribuido en los dos últimos años a generar un marco de estabilidad presupuestario, como se ha manifestado en las tensiones vividas en los últimos meses sobre el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y las propuestas para su flexibilización. A este respecto, cabe destacar que a pesar de la mejoría prevista para

2005 se estima que 11 Estados miembros superen los límites máximos de déficit contemplados.

CUADRO 8: DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA

	2004	2005	2004	2005
	% / PIB			
	Déficit (-)		Deuda	
Bélgica	-0,1%	-0,3%	95,8%	94,4%
Dinamarca	1,0%	1,5%	43,4%	40,3%
Alemania	-3,9%	-3,4%	65,9%	67,2%
Grecia	-5,5%	-3,6%	112,2%	111,9%
España	-0,6%	-0,1%	48,2%	45,4%
Francia	-3,7%	-3,0%	64,9%	65,3%
Irlanda	-0,2%	-0,6%	30,7%	30,7%
Italia	-3,0%	-3,0%	106,0%	104,6%
Luxemburgo	-0,8%	-1,6%	4,9%	4,8%
Países Bajos	-2,9%	-2,4%	55,7%	58,0%
Austria	-1,3%	-2,0%	64,0%	63,9%
Portugal	-2,9%	-3,7%	60,8%	62,0%
Finlandia	2,3%	2,1%	44,8%	43,4%
Suecia	-0,0%	0,7%	51,6%	50,6%
Reino Unido	-2,8%	-2,6%	40,4%	40,9%
TOTAL UE-15	-2,7%	-2,4%	64,4%	64,5%
Eurozona	-2,9%	-2,5%	71,1%	71,1%
UE-25	-2,8%	-2,4%	63,5%	63,5%

Fuente: Comisión Europea. Previsiones de Otoño

8.3. Ejecución del Presupuesto del Estado en 2004.

Superávit de caja del Estado, aunque en términos de contabilidad nacional la necesidad de financiación se eleva a 9.863 millones de euros, el 1,23% del PIB.

El cierre del ejercicio de 2004 en las cuentas del Estado en términos de caja ha mejorado sensiblemente, a diferencia del año anterior, el saldo presupuestario. Se ha producido un superávit de caja de 527 millones de euros frente a un déficit de 4.132 millones en el año anterior. Los ingresos no financieros han aumentado en un 8,3% respecto al año anterior, aunque en términos estrictos, una vez descontados los recursos fiscales del Estado que corresponden a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales por los respectivos sistemas de

financiación vigentes, el incremento en términos de caja de los recursos del Estado ha sido algo más moderado, con un aumento del 5,1%.

Dentro de los ingresos por operaciones no financieras, los recursos impositivos del Estado se han moderado al verse afectados por la cesión en 2004 a los grandes Ayuntamientos y a las Diputaciones de una cesta de impuestos directos e indirectos. Si se prescinde de esta circunstancia y se analizan individualmente las figuras tributarias, independientemente del nivel de gobierno al que se asigna su recaudación, se puede observar una recuperación significativa de los impuestos directos y un mantenimiento en tasas muy elevadas del crecimiento de los impuestos indirectos. Así, frente a un aumento de los impuestos directos en 2003 del 3,7% respecto al año anterior, en 2004 este porcentaje se eleva al 8,3%. Este fuerte crecimiento se produce especialmente por la recuperación a tasas muy elevadas del aumento de la recaudación del Impuesto de Sociedades (18,7% frente a 2,3% del año anterior) y por el aumento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (47,2% frente a una caída del 9,9% en el ejercicio anterior). El IRPF apenas aumenta su recaudación en un 2,7% en 2004 y, en el caso del correspondiente al Estado, la recaudación neta asignada disminuye en un 7,4%.

La evolución de la imposición indirecta mantiene su fuerte crecimiento marcado por una tendencia desigual en el comportamiento del IVA y de los Impuestos especiales. El aumento de la recaudación del IVA se ha situado en un 9,7%, dos décimas menos que en 2003. En 2004 este fuerte crecimiento del IVA se produce de forma más equilibrada en el comportamiento de la recaudación por operaciones interiores y de las importaciones, que experimentan un significativo aumento.

La recaudación de los impuestos especiales en términos de caja aumenta un 3,9% en 2004 frente a un 4,6% en 2003. El principal impuesto especial, el Impuesto sobre Hidrocarburos, tuvo un crecimiento algo mayor al de años anteriores, con un aumento del 3,4% frente al 3% de otros ejercicios, pero sigue situándose claramente por debajo del crecimiento nominal de la economía. El impuesto con mejor comportamiento ha sido el que recae sobre la electricidad (6,6%), aunque ha moderado su crecimiento de años anteriores (9,7% en 2003). La imposición sobre el tabaco también pierde fuerza, ya que aumenta en un 4,7% frente al 7,4% de 2003. Finalmente la imposición sobre el alcohol y la cerveza crece a tasas muy bajas (3,4% y 2,2%

respectivamente). Al margen de los impuestos especiales el Impuesto sobre primas de seguros mantiene el fuerte incremento experimentado en años anteriores, aunque de forma algo más moderada (9,5% frente al 12,2% en 2003).

CUADRO 9: INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, CC.AA. Y CC.LL. EN 2004 EN TÉRMINOS DE CAJA

	2003	2004	%04/03
	Millones de euros		
Impuestos directos	70.133	75.978	8.3%
- IRPF	46.446	47.715	2.7%
- I/Sociedades	21.913	26.019	18.7%
- I/Renta no residentes	94	1.39	47.2%
- Cuota derechos pasivos	77	805	3.5%
- Otros	48	44	-8.3%
Impuestos indirectos	59.590	64.497	8.2%
- IVA	40.569	44.492	9.7%
IVA/importaciones	11.584	12.666	9.3%
IVA/operaciones interiores	28.985	31.826	9.8%
- I.Especiales	16.853	17.514	3.9%
Alcohol y bebidas derivadas	81	842	3.4%
Cerveza	22	234	2.2%
Productos intermedios	18	18	0.0%
Labores del tabaco	5.243	5.487	4.7%
Hidrocarburos	9.790	10.123	3.4%
Determinados medios transporte	-	1	
Electricidad	75	809	6.6%
- I/primas de seguro	1.126	1.233	9.5%
- Tráfico exterior	1.018	1.22	20.7%
- Otros	24	29	20.8%
Tasas y otros ingresos	4.074	5.099	25.2%
Ingresos patrimoniales	2.896	2.551	-11.9%
Enajenación de inversiones	92	82	-10.9%
Transf.corrientes	5.397	5.587	3.5%
Transf.capital	1.560	1.985	27.2%
Otros ingresos sin clasificar	40	-52	-230.0%
TOTAL INGRESOS NO	143.782	155.727	8.3%
TOTAL INGRESOS ESTADO	109.655	115.270	5.1%
CCAA (CCAA y CCLL en 2004)	34.127	40.457	18.5%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En general, los impuestos vinculados con la financiación autonómica han aumentado de forma significativa, contribuyendo a la suficiencia financiera. Los pagos a cuenta, excluidas las liquidaciones efectuadas en 2004 del ejercicio 2002, de los principales impuestos siguen creciendo a tasas importantes. Así, el IRPF atribuido a las Comunidades Autónomas aumenta en 2004 un 9,5%, el IVA un 9,4%. En este caso se trata de entregas a cuenta iniciales que deberán ajustarse en función de la recaudación obtenida, inferior a la prevista en el primer caso y superior en el IVA.

La recaudación impositiva ha permitido mejorar, como en años anteriores, el presupuesto inicial para 2004 y el avance de cierre que incluía el proyecto de presupuestos para 2005. Así, respecto a las estimaciones de cierre realizadas en septiembre pasado las desviaciones al alza se han centrado en el IVA, con unos derechos reconocidos superiores en 1.687 millones de euros y mayores en 2.663 millones a la previsión inicial. En el resto de impuestos significativos el cierre del ejercicio fiscal ha sido también mejor al estimado en otoño, con la excepción de los impuestos especiales. No obstante, las desviaciones a la baja respecto al presupuesto inicial han sido muy importantes también en el IRPF si consideramos los derechos reconocidos, con 1.371 millones menos, mientras en el Impuesto sobre Sociedades la desviación al alza ha sido de 1.418 millones y de 286 en no residentes. Por el contrario, la recaudación global de los impuestos especiales ha sido de 197 millones menor respecto a la inicialmente prevista, debido fundamentalmente al mal comportamiento de la imposición sobre las labores del tabaco.

Del resto de ingresos destacan los excepcionales aumentos de tasas y otros ingresos con 2.694 millones de ingresos adicionales sobre la previsión inicial, en línea con la evolución de los dos años anteriores, mientras en los demás ingresos hay un mayor ajuste entre presupuesto y liquidación, con la excepción del aumento de las transferencias de capital recibidas.

En términos de contabilidad nacional los recursos no financieros del Estado han aumentado en 2004 un 4,6% frente al 1,9% del año anterior, situándose en 115.683 millones de euros. Esta evolución se ha producido por el aumento de los impuestos sobre la producción e importación (6,9%), sobre todo el IVA (9,6%), las cotizaciones sociales y los impuestos corrientes sobre

la renta y el patrimonio (4,6% frente al 1,4% de 2003) que han compensado las caídas registradas en otros ingresos.

CUADRO 10: INGRESOS DEL ESTADO EN 2004 EN TERMINOS PRESUPUESTARIOS

	Inicial	DºRecon	DºRecon	DºRecon
	2004		2003	%04/03
Impuestos directos	58.087	60.118	58.080	3,5%
- IRPF	31.974	30.603	33.119	-7,6%
- I/Sociedades	24.109	27.245	23.166	17,6%
- I/Renta no residentes	1.124	1.410	96	46,5%
- Otros	880	86	83	3,4%
Impuestos indirectos	39.836	42.456	40.687	4,3%
- IVA	27.490	30.153	28.662	5,2%
IVA/importaciones	12.015	12.671	11.600	9,2%
IVA/operaciones interiores	15.475	17.482	17.062	2,5%
- I.Especiales	9.996	9.799	9.847	-0,5%
- I/primas de seguro	1.272	1.232	1.127	9,3%
- Tráfico exterior	1.057	1.246	1.031	20,9%
- Otros	2	26	20	30,0%
Tasas y otros ingresos	2.874	5.568	4.632	20,2%
Ingresos patrimoniales	2.627	2.554	2.897	-11,8%
Enajenación de inversiones	65	87	95	-8,4%
Transf.corrientes	5.480	5.587	5.397	3,5%
Transf.capital	1.527	1.985	1.561	27,2%
TOTAL ING. NO	110.496	118.356	113.349	4,4%
TOTAL INGRESOS ESTADO	110.954	161.676	153.058	5,6%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

La evolución moderada de los pagos en términos de caja, con un crecimiento de apenas un 0,8% frente al 2,4% del año anterior, está determinada por la disminución de los gastos financieros (-15,3%) y las inversiones reales (-5,7%). Los gastos de personal aumentan en una proporción similar a la de años anteriores (5,6%), mientras que los pagos por compra de bienes y servicios (17,2%) han recuperado el fuerte crecimiento del año 2002, interrumpido en 2003. Las transferencias corrientes, la partida más significativa, aumentan un 5%, mientras el conjunto de los gastos de capital descienden en un 3,4% en 2004.

**CUADRO 11: PAGOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO EN
2004 EN TERMINOS DE CAJA**

	2003	2004	%04/03
	Millones de euros		
Gastos de Personal	18.450	19.488	5,6%
Gastos ctes en bienes y servicios	2.996	3.510	17,2%
Gastos financieros	19.788	16.760	-15,3%
Transferencias corrientes	58.078	61.006	5,0%
Operaciones corrientes	99.312	100.764	1,5%
Inversiones reales	7.535	7.104	-5,7%
Transferencias de capital	6.940	6.875	-0,9%
Operaciones de capital	14.475	13.979	-3,4%
TOTAL PAGOS NO FINANCIEROS	113.787	114.743	0,8%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Buen comportamiento de los ingresos fiscales y fuerte aumento de los gastos estatales por los gastos derivados de RENFE, con mayores desviaciones presupuestarias

En términos de contabilidad nacional los gastos del Estado en 2004 han aumentado fuertemente hasta alcanzar los 125.546 millones de euros, con un aumento del 11,6% respecto al año anterior. Las partidas que han experimentado un mayor crecimiento han sido las destinadas a las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital (179%) por la referida asunción de la deuda de RENFE, los gastos en formación bruta de capital fijo (27,9%) y los consumos intermedios (24%). Destacan por el contrario las disminuciones en los gastos estatales en subvenciones (-10%) e intereses de la deuda pública (-5,1%). El resto de las partidas tienen un comportamiento más moderado.

Como se ha señalado, la consecuencia del comportamiento de ingresos y pagos en 2004 ha sido la aparición de un superávit de caja del 0,07% del PIB hasta situarse en 527 millones de euros, frente a los 4.132 millones de déficit del año anterior. En la medida en la que ha habido una variación positiva de activos financieros de 3.217 millones de euros, la necesidad de endeudamiento se ha situado en 2.690 millones de euros, un 51% más que en 2003. No obstante, si se toman como referencia los conceptos significativos en términos de contabilidad nacional, la necesidad de financiación del Estado en 2004 ha aumentado fuertemente respecto al año anterior, hasta situarse en 9.863 millones de euros, lo que supone el 1,23% del PIB. En paralelo a este empeoramiento del saldo presupuestario global, el saldo primario disminuye en un 62,9%, situándole en el 0,64% del PIB.

CUADRO 12: GASTOS DEL ESTADO EN 2004 EN TERMINOS PRESUPUESTARIOS

	Créditos	Ob.Recon	Ob.Recon	Ob.Recon
	2004		2003	%04/03
Gastos de Personal	19.684	19.490	18.426	5,8%
Gastos ctes en bienes y	3.537	3.412	3.197	6,7%
Gastos financieros	19.307	17.427	19.802	-12,0%
Transferencias corrientes	62.357	61.288	58.043	5,6%
Fondo de Contingencia	382			
Operaciones corrientes	105.267	101.617	99.467	2,2%
Inversiones reales	7.806	7.356	7.269	1,2%
Transferencias de capital	7.665	7.103	6.690	6,2%
Operaciones de capital	15.471	14.459	13.959	3,6%
TOTAL GASTOS NO	120.738	116.076	113.426	2,3%
TOTAL GASTOS	165.678	158.160	156.465	1,1%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

CUADRO 13: SALDOS PRESUPUESTARIOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

	2003	2004	%04/03
	Millones de euros		
Déficit de caja (%PIB)	-4.132 (-0,55%)	527 (0,07%)	-
Variación activos financieros	-2.351	3.217	-
Necesidad de endeudamiento	-1.781	-2.690	51,0%
Recursos no financieros (%PIB)	110.544 (14,84%)	115.683 (14,48%)	4,6%
Empleos no financieros (%PIB)	112.481 (15,10%)	125.546 (15,72%)	11,6%
Necesidad de financiación	-1.937 (-0,26%)	-9.863 (-1,23%)	409,2%
Saldo primario	13.690 (1,86)	5.142 (0,64%)	-62,9%
PIB	744.754	798.672	7,2%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Las cifras de ejecución del ejercicio presupuestario, una vez corregida la imputación temporal de los gastos e ingresos que ofrece el criterio de caja y otras operaciones extrapresupuestarias, permiten analizar comparativamente el comportamiento del Estado en 2004. Los créditos iniciales del ejercicio aumentan en un 2,4% respecto a los de igual período del año anterior. El aumento significativo (181%) de las modificaciones presupuestarias ha hecho que los créditos finales hayan crecido en un 4,3% respecto a 2003. Sin embargo, el control sobre la ejecución del gasto ha logrado que las obligaciones reconocidas

se hayan incrementado sólo en un 2,3% y los pagos realizados únicamente en un 1,3%.

El crecimiento de los gastos corrientes ha sido más moderado que el de los gastos de capital, destacando la caída de los gastos financieros en un 12% y el aumento de los gastos en bienes y servicios (6,7%), los gastos de personal (5,8%) y las transferencias corrientes (5,6%) en proporciones similares, al igual que las transferencias de capital (6,2%).

Como se ha señalado, una de las claves del mayor control del gasto ha sido el control sobre la ejecución del gasto, ya que las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio han sido, sin embargo, importantes en relación con lo que ha ocurrido en el ejercicio anterior. Así, de unas desviaciones presupuestarias sobre los créditos iniciales de 1.238 millones de euros en 2003 se ha pasado a 3.478 millones en 2004. Las modificaciones más importantes se han producido a través de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que han afectado especialmente a las transferencias corrientes.

CUADRO 14: EJECUCIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

	2003	2004	%04/03
	Millones de euros		
Créditos iniciales	114.517	117.260	2,4%
Modificaciones (% c.iniciales)	1.238 (1,1%)	3.478 (3,0%)	180,9%
Créditos totales	115.755	120.738	4,3%
Obligaciones reconocidas	113.426	116.076	2,3%
Pagos realizados	109.870	111.343	1,3%
Previsiones ingresos	105.696	110.496	4,5%
Derechos reconocidos	113.349	118.356	4,4%
Recaudado	107.509	113.228	5,3%
Déficit presupuestario inicial	-8.821	-6.764	-23,3%
Déficit presupuestario final	-77	2.280	-
Diferencia recaudación y pagos	-2.361	1.885	-

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Las obligaciones reconocidas totales del Estado, incluidos activos y pasivos financieros, han ascendido en 2004 a 158.160

millones de euros, sólo un 1,1% más que el año anterior, como consecuencia de la disminución en un 3,1% de los pasivos financieros.

Por otro lado, el mejor comportamiento de los ingresos en términos de derechos reconocidos sobre provisiones iniciales y un porcentaje de recaudación similar a otros años ha permitido reducir claramente los desequilibrios presupuestarios que eran inicialmente muy elevados en 2004, al igual que en 2003. Así, se ha pasado en la gestión presupuestaria de un déficit inicial de 6.764 millones de euros a un superávit de 2.280 millones.

En definitiva, con la información disponible podemos resaltar que el ajuste presupuestario realizado por el Estado a lo largo de los últimos años ha continuado también en 2004, aunque las operaciones no recurrentes de RENFE y el pago de la deuda a Andalucía no lo refleje adecuadamente en términos contables. El buen comportamiento del IVA y de la imposición sobre los beneficios societarios y los no residentes, junto con el crecimiento de las tasas y otros ingresos y la contención del gasto en la ejecución de determinadas partidas, especialmente en el pago de intereses, está permitiendo mantener una reducción significativa de los desequilibrios financieros del Estado.

Se modera el aumento significativo de las cotizaciones sociales y de las prestaciones sociales, manteniendo un superávit de la Seguridad Social en torno al 1% del PIB.

Por lo que se refiere a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social, con los últimos datos desagregados publicados hasta noviembre, se observa una cierta desaceleración respecto al crecimiento en igual período de 2003 de los ingresos por cotizaciones sociales (7% frente a 8%). Los ingresos por transferencias crecen un 6,7% y el conjunto de recursos no financieros aumentan un 7,1%. Entre las primeras destacan los aumentos en la recaudación de cotizaciones de trabajadores autónomos (9,6% en comparación con el 6% de 2003) frente a la mayor moderación en la evolución del régimen general (6% frente al 7,8% de igual período en el año anterior). La evolución de los gastos es más moderada, con un crecimiento del 6,5% y un aumento de las prestaciones económicas, su principal componente, del 6,7%, menor que el producido en el mismo período de 2003 (7%). Destaca en este caso el aumento de las prestaciones contributivas, con un crecimiento del 7%, similar al del año anterior (7,2%), frente al aumento más moderado de las prestaciones no contributivas (1,5% y 4,3% en igual período de 2003). La partida de gasto más importante, las pensiones de jubilación moderan su crecimiento con un 5,1%, inferior al 6,2%

del año anterior. Las pensiones de viudedad se incrementan en mayor medida (10,6%), al igual que las de invalidez (7,1%).

8.4. Los Presupuestos Generales del Estado para 2005

La aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, junto con las recientes medidas destinadas a flexibilizar la economía e impulsar la productividad constituye el punto de referencia principal de la política presupuestaria para este año. Después de su paso por el Parlamento el presupuesto inicial de gastos no financieros se establece en 234.981 millones de euros, un 6,6% superior al del año anterior frente al crecimiento del 4,3% de 2004. Sus objetivos generales se mantienen básicamente respecto a las orientaciones generales de años anteriores y se centran en la continuación del esfuerzo inversor, tanto en infraestructuras como en investigación y desarrollo tecnológico, la mejora y garantía del sistema de protección social, la mejora en la calidad de determinados bienes públicos y la consolidación fiscal en un contexto de mayor crecimiento económico pese a las incertidumbres sobre el precio del crudo y el grado de recuperación de la economía de algunos países europeos. El objetivo de ajuste fiscal se concreta en una reducción del déficit previsto, ya que este, en términos presupuestarios, se sitúa inicialmente en 1.455 millones de euros frente a un déficit en 2004 de 3.684 millones de euros en la misma senda decreciente de años anteriores.

Los ingresos no financieros consolidados ascienden a 233.526 millones de euros, con un aumento del 7,7% que contrasta con el 5,2% del año anterior.

Por agentes, el Estado aumenta sus ingresos no financieros un 6,4% sobre el presupuesto del año anterior (4,5% en 2004), alcanzando los 117.592 millones de euros, con unos ingresos consolidables de 117.111 millones de euros. Los gastos no financieros aumentan un 6,2% frente al aumento de un 3,9% en 2004, hasta alcanzar 124.527 millones de euros. Las transferencias internas aumentan en menor proporción (4,1% frente al 6,3% del año anterior), mientras los gastos consolidables del Estado crecen un 6,4%, porcentaje en línea con el de los últimos años, excluido 2004. El déficit inicialmente previsto aumenta en un 2,5% hasta situarse en 6.935 millones de euros, cantidad inferior a los 8.821 millones de euros de 2003.

El presupuesto de ingresos de los Organismos autónomos disminuye en un 1,3% por los reajustes de delimitación institucional realizados, mientras sus gastos lo hacen un 1,2% hasta alcanzar los 35.543 millones de euros, resultando un déficit de 397 millones de euros, un 3,1% superior al inicialmente presupuestado en 2004.

Los ingresos de la Seguridad Social aumentan un 9,4% con respecto al presupuesto inicial de 2004, porcentaje claramente superior al 6,8% del ejercicio anterior y muy por encima del crecimiento previsto para la economía española (6,3%). Los gastos no financieros aumentan en menor proporción con un crecimiento previsto del 6,9% frente al 7,7% del año anterior. El superávit inicialmente previsto aumenta sustancialmente, con un incremento del 68,4%.

Estas previsiones siguen otorgando un papel determinante en el saldo fiscal total del superávit de la Seguridad Social y del conjunto de las Administraciones Públicas. Así, en términos presupuestarios el superávit previsto cubre el 86% del déficit del Estado, mientras ese porcentaje descendía al 52% en 2004 y era del 44% en 2003.

Por último, los Entes públicos consolidables aumentan sus ingresos no financieros en un 4,1%, ligeramente por encima del crecimiento de los gastos del 4%. El incremento del déficit inicialmente previsto resultante es del 1,6%.

Dadas estas previsiones, los pesos relativos de los principales agentes prácticamente se mantienen en 2005 después de los fuertes cambios de 2004. Así, el peso de la Seguridad Social vuelve a aumentar ligeramente en el total de gasto consolidable, pasando desde el 34,5% en 2003 y el 35,6% en 2004 al 35,7% en 2005, una vez desligados institucionalmente la sanidad y los servicios sociales transferidos.

El Estado sigue perdiendo importancia en el gasto total, situándose en el 48,6% una décima menos que en 2004, año en el que tuvo un punto menos que en 2003 y el resto de organismos consolidables mantienen su proporción hasta representar el 15,7%.

CUADRO 13a: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2005

	2004	2005	%05/04
	Millones de euros		
Estado			
- Ingresos consolidables	107.458	117.111	9,0%
- Transf.internas recibidas	3.038	481	-84,2%
- Ingresos no financieros	110.496	117.592	6,4%
- Gastos consolidables	107.372	114.234	6,4%
- Transf.internas	9.888	10.293	4,1%
- Gastos no financieros	117.260	124.527	6,2%
- Déficit previsto	-6.764	-6.935	2,5%
Organismos Autónomos			
- Ingresos consolidables	31.742	31.131	-1,9%
- Transf.internas recibidas	3.859	4.015	4,0%
- Ingresos no financieros	35.601	35.146	-1,3%
- Gastos consolidables	33.008	35.109	6,4%
- Transf.internas	2.978	434	-85,4%
- Gastos no financieros	35.986	35.543	-1,2%
- Déficit previsto	-385	-397	3,1%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

El presupuesto inicial para el Estado prevé un ligero aumento del déficit mientras se incrementa de forma considerable el superávit previsto para la Seguridad Social en 2005.

Las mejores perspectivas de la economía española para 2005, en línea con el último trimestre del año anterior y los datos disponibles del cierre del ejercicio 2004 permiten ser optimistas respecto a las previsiones iniciales en la evolución de los principales impuestos, como han puesto de manifiesto las autoridades comunitarias. El mantenimiento del consumo y la evolución de los datos de empleo ofrecen un margen para aumentos significativos de los recursos tributarios y de las cotizaciones sociales y permiten abordar sin grandes tensiones nuevas reformas en el IRPF y en la fiscalidad empresarial sin grandes tensiones recaudatorias de mantenerse las tendencias actuales, ofreciendo un margen financiero suficiente al nuevo Gobierno en este campo. También la revisión de la financiación sanitaria y, en general, la de las Comunidades Autónomas encuentra una coyuntura fiscal favorable.

Por otro lado, el moderado crecimiento inicial del conjunto de gasto presupuestado, ligeramente superior al del aumento nominal del PIB, ofrece un margen para introducir mejoras en algunas políticas si

la ejecución presupuestaria se mantiene en las pautas del ejercicio anterior.

CUADRO 13.b: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2005 (cont).

	2004	2005	%05/04
	Millones de euros		
Seguridad Social			
- Ingresos consolidables	77.540	85.193	9,9%
- Transf.internas recibidas	7.478	7.831	4,7%
- Ingresos no financieros	85.018	93.024	9,4%
- Gastos consolidables	78.543	83.978	6,9%
- Transf.internas realizadas	2.949	3.107	5,4%
- Gastos no financieros	81.492	87.085	6,9%
- Déficit previsto	3.526	5.939	68,4%
Entes públicos consolidables			
- Ingresos consolidables	93	91	-2,2%
- Transf.internas recibidas	1.442	1.507	4,5%
- Ingresos no financieros	1.535	1.598	4,1%
- Gastos consolidables	1.596	1.660	4,0%
- Transf.internas realizadas	-	-	-
- Gastos no financieros	1.596	1.660	4,0%
- Déficit previsto	-61	-62	1,6%
Presupuestos consolidados			
- Ingresos no financieros	216.833	233.526	7,7%
- Gastos no financieros	220.517	234.981	6,6%
- Transferencias internas	15.816	13.834	-12,5%
- Déficit previsto	-3.684	-1.455	-60,5%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

El gasto social, que representa el 53,3% del gasto total no financiero en 2005, constituye el bloque más dinámico de las políticas previstas, aumentando muy por encima del crecimiento nominal de la economía. Crecimiento que se ve compensado por el comportamiento más moderado del resto de actuaciones. Si tomamos en consideración el presupuesto, incluidos los activos financieros, de los programas de gasto más representativos de las prioridades señaladas de la política presupuestaria se puede observar una moderación del gasto asociado al ciclo económico a

pesar del fuerte crecimiento del coste de las bajas laborales y de las políticas activas de mercado de trabajo y las prestaciones a los desempleados. La dinámica propia del gasto social vinculado con las pensiones contributivas, la desigual apuesta por las infraestructuras de transportes y la potenciación de la política de investigación y desarrollo tecnológico hacen que el crecimiento esperado de estos gastos sea claramente superior al resto de las actuaciones.

**CUADRO 14: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2005
POR POLÍTICAS**

Políticas	2004	2005	%05/04
	Millones de euros		
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	14.718,80	15.590,	5,9%
GASTO SOCIAL	114.211,04	125.248,06	9,7%
1. Protección y promoción social	102.740,39	111.059,73	8,1%
2. Producción bienes públicos	5.972,85	6.204,2	3,9%
3. Gestión Seguridad Social	5.497,80	7.984,0	45,2%
3.1. Fondo de Reserva	3.007,52	5.351,2	77,9%
ACTUACIONES DE CARÁCTER	28.046,14	29.810,51	6,3%
1. Sectores económicos	10.986,08	11.259,57	2,5%
2. Infraestructuras	10470,79	11.419,78	9,1%
3. Otras actuaciones	6.589,27	7.131,16	8,2%
ACTUACIONES DE CARÁCTER	74.401,38	78.888,71	6,0%
1. Transferencias a otras AA.PP.	46.738,93	50.891,46	8,9%
2. Deuda Pública	19.003,63	19.272,00	1,4%
3. Otras actuaciones	8.658,82	8.725,25	0,8%
3.1. Fondo Contingencia	2.345,20	2.490,52	6,2%
PASIVOS FINANCIEROS	33.586,17	30.289,35	-9,8%
TOTAL PRESUPUESTO	264.963,53	279.827,18	5,6%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En consecuencia, frente a la política de gasto expansiva prevista inicialmente para 2003, la diseñada para 2004 ofrece un mayor margen por la contención del gasto no prioritario y la moderación de las prestaciones por desempleados. De este modo, el resto de gasto social, las actuaciones inversoras y los créditos destinados a investigación científica y desarrollo tecnológico cuentan con mayores recursos en un ejercicio presupuestario atípico en el que el presupuesto y su ejecución va a corresponder

a Gobiernos distintos. Deberá ser el nuevo ejecutivo el que presente ante el Parlamento el nuevo objetivo de gasto máximo para el próximo ejercicio y empezar a tomar medidas que marquen las nuevas prioridades en un año de transición.

El margen de maniobra de la Administración entrante es, en este terreno, todavía muy amplio, especialmente si se considera la situación presupuestaria de los países de nuestro entorno, aunque las incógnitas sobre la evolución económica internacional siguen estando presentes.

**CUADRO 15: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
2005 POR PROGRAMAS REPRESENTATIVOS**

Programas (cap 1-8)	2004	2005	%05/04
	Millones de euros		
Prestaciones desempleados	11.089	12.688	14.4%
Pensiones contributivas Seg.S.	64.437	69.048	7.2%
Pensiones Clases Pasivas	6.777	7.255	7.1%
Pensiones no contributivas	1.958	1.942	-0.8%
Incapacidad temporal	8.288	9.041	9.1%
Fomento y gestión de empleo	3.633	6.218	71.2%
Infraestructuras de rec.hidrúl.	1.715	1.464	-14.6%
Infraestructura t.ferroviario	1.556	1.608	3.3%
Infraestructura carreteras	2.329	2.560	9.9%
Investigación científica	459	515	12.2%
Investigación y desarrollo tecn.	2.193	2.621	19.5%
Total programas	104.43	114.96	10.1%
Resto	126.942	134.578	6.0%
Total	231.376	249.538	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

8.5. La Orientación de la Política Fiscal

A punto de cumplirse un año de la actual legislatura, el desarrollo del programa de gobierno en materia presupuestaria y fiscal se ha centrado en mantener el saneamiento financiero proponiendo una flexibilización del marco normativo de referencia, para acercarlo al ciclo económico en línea con las propuestas al respecto realizadas en el seno de la Unión Europea.

Pospuestas a la segunda parte de la legislatura las reformas fiscales del IRPF y de la imposición sobre los beneficios societarios las medidas hasta ahora se han centrado en reforzar la transparencia en la información presupuestaria y económica, mejorar el marco regulador y orientar el gasto público y los recursos tributarios al crecimiento económico y la competitividad. Estos tres ejes, con distinto grado de desarrollo están marcando el calendario normativo actual, al margen de otros procesos en curso más complejos y que requieren la negociación con otros niveles de gobierno, como son la reforma de las prestaciones sociales vinculadas a la dependencia, la reforma de la financiación autonómica y la revisión de las perspectivas financieras en el marco presupuestario vigente a partir de 2007.

En el primer caso, se ha abordado un calendario de actuaciones vinculadas con la transparencia y la regularización en la información presupuestaria y fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas, imprescindible en una sociedad avanzada. En el segundo caso, se ha empezado por suprimir la llamada Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado y se están desarrollando medidas para reforzar la evaluación económica de las propuestas normativas a través de la modificación de la Ley de Gobierno, la elaboración de una Ley de Agencias que garantice una gestión más flexible de los servicios públicos orientándola en mayor medida a los resultados y no a los procedimientos. La creación de la Agencia Pública para la Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas constituye un elemento determinante para las posibilidades de una reforma efectiva de la administración. Por el lado de los ingresos, la presentación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal constituye una nueva oportunidad para garantizar el cumplimiento tributario y detectar y, en la medida de lo posible corregir, las situaciones irregulares y proponer reformas encaminadas a mejorar la gestión del sistema fiscal.

El tercer aspecto es el que ha encontrado un mayor desarrollo normativo a través de la presentación el pasado 25 de febrero de un paquete de medidas destinadas a impulsar la productividad de la economía española.

Las iniciativas legales que han sido puestas en marcha por el Consejo de Ministros son, por un lado, un Real Decreto Ley que incluye medidas urgentes referidas al ámbito de los mercados financieros, energéticos, los mecanismos de contratación pública

y el comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro, un Proyecto de Ley de reformas de impulso a la productividad que comprende medidas a medio plazo en el funcionamiento de los mercados energéticos y en aspectos concretos referidos a la fe pública, las PYMES, la distribución de tabacos o el funcionamiento de los servicios funerarios. Igualmente se ha presentado un Proyecto de Ley de Modernización de la Ley de Capital Riesgo y una serie de actuaciones para impulsar determinadas reformas e iniciativas en los ámbitos de las telecomunicaciones y sociedad de la información, los servicios postales, la energía, los transportes, la distribución comercial y la mejora de calidad de la regulación y del sector público empresarial.

Estas actuaciones, junto con las contenidas en el Proyecto de Ley de reformas fiscales de impulso a la productividad, que recoge una serie de incentivos fiscales en determinados sectores (alquiler de vivienda, mercados financieros, PYMES, sector textil y servicio de correos) con el objeto de impulsar su actividad, forman un conjunto de reformas, resultado del Plan de Dinamización de la Economía e Impulso a la Productividad, que cubre el conjunto de la legislatura y que ha sido igualmente aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 25 de febrero.

Entre las medidas fiscales propuestas se incluyen reformas de contenido fiscal que tienen efectos beneficiosos sobre la productividad. Así, se limitan las tasas aplicables por actuaciones en los mercados de valores, se estimula la oferta de alquiler de viviendas y se intensifican los apoyos al uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en las pequeñas y medianas empresas.

Se proponen diversas modificaciones de la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades, como la introducción de un nuevo tipo de Instituciones de Inversión Colectiva de carácter inmobiliario que podrán desarrollar la actividad de promoción inmobiliaria de viviendas para destinarlas al arrendamiento y a las que se aplicará un tipo de gravamen del 1 por 100 del Impuesto sobre Sociedades, condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos tendentes a preservar la naturaleza de estas entidades como instrumentos canalizadores del ahorro. Al mismo tiempo, se modifica la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, al objeto de incluir en el concepto de innovación tecnológica a los muestrarios textiles. Con la finalidad de

potenciar las nuevas tecnologías en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, se incrementa en 5 puntos el porcentaje aplicable a la deducción para el fomento de las tecnologías de la información y de la comunicación, pasando del 10 al 15 por 100. En línea con la reforma efectuada en el ámbito de las Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliarias, también se modifica el régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas. Finalmente, se establece una medida cautelar en relación con la exención aplicable a las rentas obtenidas por entidades de capital riesgo derivadas de la transmisión de valores o participaciones.

En el Impuesto sobre el Valor Añadido se propone limitar la exención a partir del 1 de enero de 2006 a las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias que constituyan el servicio postal universal para evitar distorsiones a la competencia. Por otra parte, se suprime el tipo del 4 por 100 aplicable a las viviendas adquiridas por las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, en consonancia con la modificación que se realiza de este régimen especial en la normativa del Impuesto sobre Sociedades.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se amplía la exención y la bonificación previstas para las Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliarias, a aquellas instituciones entre cuyas actividades se encuentre la promoción de inmuebles para su arrendamiento, en consonancia con el nuevo régimen en el Impuesto sobre Sociedades.

Finalmente, se proponen cambios en los límites de las tasas aplicables por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la prestación de determinados servicios.