



Extrait du Viento Sur

<http://www.vientosur.info/spip.php?article10508>

Los presupuestos generales del estado para 2016

# ¿Consolidando la recuperación o a las puertas de una nueva recesión?

- solo en la web -

Date de mise en ligne : Miércoles 23 de septiembre de 2015

---

Viento Sur

---

### I.-Unos presupuestos adelantados

El año pasado por estas fechas decía que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2015 serían los últimos que presentaría el PP en esta legislatura; nunca supuse que tendría la desvergüenza de presentar unos presupuestos en las vísperas de unas elecciones de cuyos resultados puede salir un parlamento bien distinto del actual. El pretexto de Rajoy/Montoro ha sido que así se asegura una certidumbre indispensable para garantizar el mantenimiento de la recuperación económica de la que alardean.

Es verdad que los PGE 2016 aportan certidumbres a algunos grupos sociales; a cambio, mantienen la incertidumbre para la mayoría de la población porque no señalan ningún horizonte distinto en el que las rentas del trabajo y las pymes puedan experimentar modificaciones sustantivas en sus expectativas de crecimiento y porque sus previsiones de crecimiento descansan en unas hipótesis con escasas posibilidades de verificarse. La realidad parece más bien que ante un hipotético cambio de rumbo político (la verosimilitud y la intensidad de este cambio puede ser con razón puesta en tela de juicio pero no es este el lugar ni la ocasión para ello), el PP intenta condicionar lo más posible la labor del nuevo Gobierno fijándole un marco presupuestario que limite su posible acción renovadora. Esta maniobra de jugador tramposo permite desvelar el respeto de la derecha política por el "fair play" parlamentario. El precedente griego estimula estas y otras malas artes a los partidos que siguen fielmente las orientaciones políticas de la señora Merkel.

Fijar un objetivo de déficit del 2,8% con una disminución de ingresos derivada de la reforma tributaria de Montoro supondría, de hecho, limitar las posibilidades para políticas expansivas de gasto por moderadas que fueran. O bien -y aquí está la trampa- incumplir el objetivo de déficit en el primer ejercicio de la legislatura, mandando un mensaje a los mercados financieros con inmediatas repercusiones para los costes de la emisión de la deuda pública, con los consiguientes costes de recuperación de la confianza y la obligada reducción en otras partidas de gasto distintas de las que atienden el servicio de la deuda, constitucionalmente impuestas como de atención prioritaria: es decir, empezar a preparar las elecciones para 2019.

Todo conspira, como acabamos de ver en Grecia, contra un proyecto político que, desde el gobierno, pretenda revertir la calamitosa situación a la que estos años de políticas austeritarias han colocado a los sectores populares. Y ello con independencia de la viabilidad de las propuestas de los partidos que pretenden ser gobierno, como pudiera ser el caso de Podemos en España. El arsenal de control presupuestario que con fuente de legitimidad en el Pacto de Estabilidad se han desarrollado en los Estados miembros y en particular en España con asiento constitucional hace menos que imposible alguna modificación política que merezca tal nombre. El examen de las principales magnitudes del presupuesto para 2016 nos permitirá corroborar esta afirmación.

### II.- Escenario macro 2016

- Crecimiento global basado en las condiciones monetarias expansivas, el saneamiento financiero y la caída de los precios del petróleo: Es difícil aventurar cuánto tiempo pueden prolongarse los programas de Quantitative Easing (QE); los síntomas de estancamiento de la economía global se están combatiendo a base de inyecciones masivas de dinero que están generando ya nuevas burbujas, de cuyo estallido podrían derivarse dramáticos episodios como los del 2008

- En todo caso, si la Reserva Federal de EE UU (FED) no sube los tipos en su próxima reunión de octubre las previsiones de depreciación del euro/dólar podían alterarse, lo que afectaría negativamente la previsión de

exportaciones y la factura energética

- Los bajos precios del petróleo, si nos benefician en la balanza comercial, suponen un muy fuerte hándicap para los países productores que verán recortada su demanda y en consecuencia sus importaciones. Esta contracción del comercio mundial no dejará de sentirse en el conjunto de la zona euro.
- Los síntomas en el ámbito de la OCDE no son precisamente de recuperación. El segundo trimestre ha experimentado una desaceleración del 0,5% respecto al primero y en algunos países la evolución ha sido negativa (Japón e Italia 0,4 y 0,2% respectivamente) o plana como en Francia. Lo más preocupante, con todo, es la evolución del comercio mundial que ha sufrido su mayor caída desde la crisis financiera en el primer semestre y -aún más significativo- ha crecido más lentamente que la producción industrial a lo largo del 2014
- La actual estabilidad de los tipos de interés (tipo cero) no ha permitido el restablecimiento de un ciclo virtuoso de créditos para las empresas y los hogares, en general y desde luego en España porque los principales beneficiarios de esta política prefieren colocar sus fondos en valores seguros como las deudas soberanas que exponerse a invertir en sectores de dudosa rentabilidad teniendo en cuenta el panorama global de efectivo estancamiento
- Es verdad que si no se produce la esperada subida de tipos, los inversores seguirán acudiendo a las emisiones de este lado del atlántico, entre ellas la española. Pero no es razonable deducir que esta situación pueda prolongarse de forma indefinida: la situación deflacionaria de facto que vivimos podría transformarse de una forma muy rápida en una situación de inflación con estancamiento que "obligaría" la adopción de políticas de estabilización aún más duras que las vividas hasta la fecha.
- La propia evolución de la economía china es elocuente respecto al sentido de la evolución global. En un artículo esclarecedor, Juan Ignacio Crespo *1* acaba de mostrar el carácter anticipatorio que la evolución del PIB chino tuvo ya con ocasión de la crisis del 2007, para señalar las elevadas posibilidades de que su actual proceso contractivo estén señalando toda una tendencia a la economía mundial.
- En la misma línea tendencial y muy influida por la evolución antes señalada de China hay que valorar la decisión de la FED de aplazar la subida de los tipos de interés por el temor a que la misma pudiera presionar aún más a la baja la actual presión deflacionaria y el posible recalentamiento de la economía. Otro articulista de tendencia socialdemócrata ha acertado sosteniendo que contra la pretensión del 2008 de "refundar el capitalismo", son los mercados financieros los que refundan Estados en clara alusión a la profunda reestructuración en marcha en la economía y el estado chino (2).
- Se dice que la demanda nacional continuará su senda expansiva pero la propia memoria presupuestaria reconoce, en el mismo párrafo, que se ralentizará levemente pasando de un crecimiento del 3,3 al 2,9%. Si se analiza por componentes de la demanda se observa que se desacelera tanto el consumo privado (que pierde 0,3%) y la FBC (que pierde 0,8%) en el mismo sentido que el PIB que pierde (siempre respecto al incremento que se espera para el 2015) 0,3%. Se dirá que la economía sigue creciendo impulsada por el consumo y la inversión pero es significativo que solo un año después de iniciarse la "recuperación", esta empieza a

## ¿Consolidando la recuperación o a las puertas de una nueva recesión?

---

desacelerarse en sus dos componentes fundamentales. Es difícil no advertir el significado de estas evoluciones. Tras dos recesiones muy duras, que el consumo de los hogares y, sobre todo, la inversión de las empresas se desacelere quiere decir que el horizonte y las expectativas no resultan demasiado halagüeños

### III.-PGE 2016, rasgos principales

#### *Presupuesto de ingresos*

Lo primero a resaltar ya ha sido mencionado. Sobre un presupuesto no financiero que asciende a casi 290 mil millones de euros, las cotizaciones sociales y las cuotas de derechos pasivos representan el 49,2%; es decir, la mitad del total de gastos del Estado están soportados por las cotizaciones de los trabajadores de los sectores privado y público. Es este un dato que no se suele mencionar pero que da una idea bastante precisa de la distribución de las cargas públicas por tipo de rentas, teniendo en cuenta que, en términos relativos, son el IRPF (35,2%) -que descansa como es sabido sobre las rentas salariales- y el IVA (29,2%)- soportado especialmente por las rentas salariales bajas de mayor propensión al consumo- los que soportan el mayor peso de los ingresos no financieros.

La previsión de ingresos por IRPF estima un incremento del 5,5% cuyo principal impulso se atribuye al aumento de las rentas salariales basada en la previsión de crecimiento del empleo asalariado a una tasa promedio del 3% y de la remuneración por asalariado del 1,4%, compensando así -se supone- los efectos de la minoración de ingresos derivada de la reforma tributaria de Montoro.

Que se vaya a alcanzar esta tasa de crecimiento del empleo es más que dudoso, vistas las expectativas sombrías que para el año que viene se están generalizando a partir de las previsiones de contracción del ritmo de crecimiento de la economía china y del comercio mundial, del inevitable endurecimiento de la política monetaria USA y del más que posible empeoramiento de las condiciones de financiación, que obligará a dedicar mayores recursos de los previstos al sostenimiento del servicio de la deuda. En cuanto a la remuneración por asalariado, las condiciones establecidas por la Reforma Laboral del 2012 han dejado en un estado tal de postración a los sindicatos que hasta una previsión de incremento tan modesta puede verse impedida si se confirma esta corrección a la baja de las previsiones de crecimiento del PIB y del empleo.

Para el impuesto de sociedades la previsión de aumento es del 10%, que se valora como una ralentización respecto del año anterior por efecto de una "moderación" de los beneficios experimentados por las empresas, tras los dos buenos ejercicios de 2014 y 2015. Más bien parece, por el contrario, que se debe a la selva de beneficios fiscales de este tributo, mantenida por los gobiernos del PSOE y aumentada por el del PP para "fidelizar" la inversión, sobre todo, de las grandes empresas.

En cuanto al IVA, el incremento del 4,6% se atribuye a la compensación que la subida de precios y el mayor gasto en vivienda supondrá respecto a la desaceleración del consumo de los hogares. No es difícil observar aquí una clara contradicción con las previsiones de crecimiento del empleo antes referidas cuya consecuencia asociada suele ser el incremento del consumo. La realidad parece ir por otros derroteros: estas previsiones de ingresos pueden experimentar serios fallos como ya lo han hecho en ejercicios anteriores, solo que en el que viene se verá complicada por el más que posible aumento del coste de la deuda ya mencionado.

#### *Presupuesto de gastos*

De nuevo el llamado gasto social (53,5%, en el que se incluyen las pensiones: 38,5%) y las actuaciones de carácter

## ¿Consolidando la recuperación o a las puertas de una nueva recesión?

---

general (33,7%), en las que se incluye el servicio de la deuda (9,5%), representan la mayor parte del presupuesto consolidado de gastos, el 89,2%. Las actuaciones de carácter económico, las políticas con las que el Estado se supone que intenta corregir los fallos de asignación del mercado y proveer aquellas infraestructuras no rentables para la inversión privada, representan el 8,1%. Y, en fin, los llamados "servicios públicos básicos", en donde se agrupan los actuaciones coercitivas del Estado y la política exterior, representan el 4,8% con un 4,4% y un 0,4% respectivamente.

Creo conveniente hacer algún comentario acerca de la forma, la composición y el enunciado mismo de estos grandes agregados presupuestarios:

1) Es fácilmente perceptible el trasfondo ideológico de los cuatro agregados que se presentan como resumen de los gastos del Estado para 2016. Los gastos sociales que se presentan triunfalmente como la primera obligación del Estado representan el 51,45 y de ellos el 44,1% se destina a la suma de pensiones (38,5%) y desempleo (5,6%). Pero conviene aclarar que tales gastos están soportados en su práctica totalidad por las cotizaciones sociales y derechos pasivos cuyo montante asciende a un 49,25 del presupuesto de ingresos, en cifras absolutas 141 mil millones de euros, lo que a su vez viene a representar el 91% del total de dichos gastos. Para decirlo de forma sencilla, la mayor parte de los gastos sociales se autofinancia con las cotizaciones de los trabajadores, aportando el Estado solo el 9% restante **/2**.

2) El segundo gran agregado lo constituyen las actuaciones de carácter general, en las que se agrupan los gastos de mantenimiento de la burocracia de la AGE (10,4%), las transferencias a las administraciones territoriales (13,9%) y el servicio de la deuda (9,5%). De nuevo la presentación busca sembrar confusión y prejuicios, esta vez contra las administraciones territoriales, responsables de la prestación de servicios tan importantes como la sanidad, la educación o la vivienda (CCAA) o del agua o las basuras (CCLL), que los prestan en condiciones de insuficiencia de recursos, lo que les hace incurrir en déficits permanentes y justificar el prejuicio centralista que alimenta el PP desde hace años.

No obstante este orden competencial, el Estado programa en sus presupuestos recursos en los rubros "sanidad", "educación" y "cultura", aunque no tenga competencias sustantivas en dichas materias, lo que hace suponer que tales créditos solo mantienen aparatos burocráticos que luchan por justificar su existencia con programas perfectamente prescindibles. Lo mismo ocurre con el rubro "Agricultura, Pesca y Alimentación", aunque aquí quedan determinadas materias como la pesca y sobre todo el Desarrollo Rural, en las que la dotación de fondos comunitarios ha justificado el papel del estado como "recolector de recursos" en nombre de sus verdaderos titulares, las CCAA.

3) El presupuesto admite otras presentaciones, acaso más útiles para conocer la forma en la que el mismo puede incidir sobre el comportamiento de las principales variables de la Renta Nacional: la demanda y dentro de ella el consumo de los hogares, las empresas y las administraciones públicas, la inversión y, por medio de estas magnitudes, su contribución al empleo, la renta disponible de los hogares, la aportación al saldo exterior por la vía del apoyo a la exportaciones y la "regulación" de las importaciones, el estímulo al ahorro, al crédito y a la inversión por la vía de la política fiscal, etc.

Pero esta es la presentación y sobre ella analizaremos las principales magnitudes.

Hechas las aclaraciones anteriores, podría afirmarse con intención sumaria que el presupuesto del Estado es un presupuesto orientado sobre todo a financiar la actividad de otros agentes institucionales públicos y privados. Solo el 25% del total de gastos no financieros se dedica a "gastos directos" del Estado a través de sus distintos Ministerios, lo que refleja bien dos hechos que quiero resaltar:

## ¿Consolidando la recuperación o a las puertas de una nueva recesión?

---

- El primero es que son las administraciones territoriales y las Seguridad Social, los auténticos agentes que pueden intervenir en la actividad económica, por lo que es su discusión la que verdaderamente interesa si se quiere modificar sustancialmente su rumbo
- El segundo, que la discusión de los presupuestos del Estado solo guarda relación con la previsión económica global, con la previsión de las principales magnitudes de la Contabilidad Nacional por la influencia de los ingresos todavía muy centralizados a pesar del 40% que corresponde a las administraciones territoriales que, a cambio, son las responsables de las principales partidas del gasto público no dedicado a los servicios coercitivos del Estado

No es esta una observación menor. Se asocia a una línea de reflexión que sostiene un cambio fundamental en la forma del Estado, en sus contenidos y funciones principales, en la distribución del poder territorial. No se puede seguir manteniendo la ficción de un Estado que interviene en la economía cuando las competencias básicas para ello residen en otras administraciones públicas y cuando su razón para tal intervención es la retención de la potestad tributaria y la función de engarce con Bruselas. Si se descuentan las partidas destinadas al pago de las pensiones y el desempleo (que, hay que recordarlo, pertenecen a una administración distinta, la de la Seguridad Social) solo los gastos en el aparato represivo del Estado y en las infraestructuras que afecten a más de una CA tienen alguna sustantividad (otra cosa es el juicio que nos merezcan) distinta de la de mantener la burocracia del Estado con sus costes asociados. Lo demuestra el hecho de que las mayores tasas de retorno de los fondos comunitarios las han obtenido los presupuestos de infraestructuras, especialmente del transporte **13**.

### **Por políticas de gasto: lo que más sube y lo que menos sube**

En lo que antecede no se ha pretendido hacer un análisis detallado de los estados de ingresos y gastos para 2016 sino señalar algunas observaciones que podrían ser pertinentes para discutir las condiciones de posibilidad de una recuperación económica sostenible y con mayores y mejores niveles de empleo, de igualdad en la distribución de la renta y de calidad en la prestación de servicios públicos. A continuación se resumen las más importantes:

1. Tras un ejercicio y medio con síntomas aparentes de recuperación económica, determinada por factores externos como la política monetaria expansiva, la depreciación del euro frente al dólar y la caída de los precios del petróleo y las materias primas, vuelven las incertidumbres a la economía española, especialmente la relacionada con el precio del dinero que traduce a su vez las incertidumbres que pesan sobre la economía capitalista global tras el pinchazo de la economía china que ha funcionado la última década como locomotora del resto.
2. Con tales incertidumbres alguna de las hipótesis fundamentales sobre las que descansa el escenario económico para 2016 y las principales previsiones y estimaciones presupuestarias evidencian una notable fragilidad que podría transformarse en notable fiasco si se confirmaran algunos de los vaticinios de los analistas internacionales que han llevado ya a corregir a la baja las previsiones para el crecimiento global.
3. En tal caso, la hipótesis de un gobierno que, cuanto menos, revisara los fundamentos económicos que, al dictado de la troika, han venido rigiendo la política económica en España, se enfrentaría a una situación muy desfavorable que podría resumirse en un encarecimiento del coste de la deuda, la posibilidad de una nueva recesión con sus secuelas de vuelta a la espiral de reducción de la inversión y el consumo, destrucción de empleos, descenso de los ingresos públicos y aumento del déficit.
4. En este contexto parecería que el diseño de unos PGE insólitamente adelantados en su tramitación y desproporcionadamente optimistas en sus vaticinios respondería, más que a la proclamada intención de

## ¿Consolidando la recuperación o a las puertas de una nueva recesión?

---

garantizar la seguridad de los agentes económicos, a una estratagema política del partido en el gobierno tendente a dibujar un escenario en todo caso perdedor para el gobierno que le sucediera.

5.

Sea cual fuera el resultado electoral, un gobierno antiausteridad debería enfrentarse a un escenario difícil no solo por las incertidumbres señaladas sino por la propia situación de crisis institucional de la UE que, si ya ha ahogado al gobierno de Siriza en Grecia, de seguro que contribuiría lo que estuviera en su mano a cerrar el paso a cualquier alternativa a las políticas austeritarias vigentes hasta la fecha.

6.

Lo anterior coloca en el primer plano de las prioridades para este y para otros gobiernos de ruptura **4**: un profundo cambio en la arquitectura institucional de la UE en dirección a una constitucionalización democrática de la misma. Son muchas las razones y las necesidades populares que reclaman esta empresa política. Por el objeto de estos comentarios, no es la menor impedir la asfixia de los proyectos de reforma democrática que se anuncian en varios países del continente.

*José Errejón es funcionario*

23/9/2015

### Notas

1/ "Análisis. China, la gran huida hacia adelante", *Ahora*, 18/09/15, p. 11

2/ José Carlos Díez, "La FED mueve ficha", *El País*, 17/09/15.

3/ Conviene recordar que, en relación con el presupuesto de la Seguridad Social, el Estado opera como un agente por cuenta del principal que son los agentes sociales "propietarios" de las cuentas de la Seguridad Social. Esa característica debiera ser recordada con ocasión del uso que el Estado hace del Fondo de Reserva, como es la compra de deuda pública.

4/ Con el resultado nunca excesivamente denunciado de una sobredotación y un grado de eficiencia de las mismas que no resistirían el menor análisis de viabilidad; pero ése es otro tema.

5/ Como el que eventualmente pudieran protagonizar los laboristas ingleses de la mano de su nuevo líder.