

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE ESTADO PARA 2006:
ANÁLISIS ECONOMICO Y DE LAS POLÍTICAS DE GASTO.**

**Valentín Edo Hernández.
vedo@ccee.ucm.es
Departamento de Economía aplicada VI.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Campus de Somosaguas.
Universidad Complutense de Madrid.
Diciembre 2005.**

SUMARIO

	<u>Página</u>
1.INTRODUCCIÓN.....	1
2.EL MARCO GENERAL DE LOS PGE-2006.....	3
3.LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EN LOS PGE-2006.....	9
4.RASGOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2006	14
5.ANALISIS DE POLÍTICAS DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2006.....	22
6.CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	37

1.INTRODUCCIÓN

La Política Presupuestaria es uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los gobiernos para el desarrollo de su Política Económica. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2006 (PGE-2006, en adelante) se orientan, según se indica en el Informe Económico y Financiero (pág.131), hacia “un gasto productivo, social y solidario y unos servicios públicos de calidad, dentro de un marco de estabilidad presupuestaria.”

El análisis que aquí se hará se referirá a la parte administrativa del Sector Público Estatal de los Presupuestos Generales del Estado (PGE, en adelante) y se basará en la documentación entregada a las Cortes para su debate y aprobación, cuyo contenido normalmente solo sufrirá pequeñas modificaciones parciales en su tramitación. Junto con la entrega de la documentación se suele hacer una presentación de los mismos, en la que el Ministro y sus principales colaboradores transmiten a la sociedad las líneas generales de su actuación política.¹

En general, el análisis de los presupuestos generales del Estado deben contemplar tanto la perspectiva macroeconómica, como las de su estructura económica y orientación de las Políticas de Gasto. Por una parte, es preciso conocer sus efectos globales sobre la economía en su conjunto, en particular sobre las principales magnitudes macroeconómicas, en donde los saldos de las operaciones por cuenta de renta y de capital tienen una especial relevancia. Y, por otra parte, la estructura y composición del gasto, es determinante, no solo para alcanzar un elevado conjunto de objetivos de carácter económico y social, sino para hacer más efectiva a medio plazo la política macroeconómica y los objetivos de crecimiento y competitividad de la economía española.

¹ La entrega de esta documentación tiene lugar habitualmente en los últimos días del mes de septiembre (este año el 27.09.2005). Dicha documentación recoge con un alto grado de desagregación toda la información relevante relacionada con el presupuesto, llegando a constituir cada año un elevado número de volúmenes (51 en presente año). El proceso de debate dura tres meses y su aprobación tiene lugar habitualmente a finales del mes de diciembre, culminando este procedimiento mediante la publicación de un resumen en el BOE.

En este artículo se describirá y analizará la propuesta de los PGE-2006 que el gobierno ha presentado y entregado a las Cortes Generales. En primer lugar, se describirá el marco general en el que elaboran y ejecutan los presupuestos. En segundo lugar, se resumirán y comentarán los objetivos de política económica y presupuestaria. En tercer lugar, se expondrán y analizarán los rasgos institucionales y económicos más importantes de los PGE-2006. En cuarto lugar, se analizarán las Políticas de Gasto estudiando sus variaciones más significativas y homogeneizando o añadiendo información cuando sea conveniente. Y, finalmente, se presentarán unas conclusiones.

2.EL MARCO GENERAL DE LOS PGE-2006.

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE, en adelante) están formados por un conjunto de presupuestos cuya ejecución depende del gobierno de la Administración Central y constituyen el instrumento financiero fundamental para desarrollar su Política Macroeconómica y sus Políticas de Gasto. El análisis de los presupuestos requiere tener en cuenta una serie de restricciones, sin las cuales no se puede juzgar adecuadamente el papel y las posibilidades de los mismos. En consecuencia, todo análisis de los PGE debe de considerar al menos tres tipos de limitaciones: las relacionadas con el marco jurídico general, las relacionadas con los procedimientos presupuestarios, y las relacionadas con su delimitación institucional y territorial.

El primer grupo de consideraciones a hacer se refieren al marco normativo general, pues las posibilidades de acción de los PGE vienen determinadas por las restricciones normativas vigentes en cada momento, es decir, por las leyes básicas que regulan la actividad económica del sector público. Así, aparte de la Constitución² y otras leyes de carácter general, el marco normativo básico en el que se desarrolla toda la actividad presupuestaria está determinado por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria³ (LGEP, en adelante), por la Ley Orgánica Complementaria de la de Estabilidad Presupuestaria⁴ (LOCEP, en adelante) y por la Ley General Presupuestaria⁵ (LGP, en adelante)⁶.

² Los artículos de la Constitución más relacionados con los temas presupuestarios son los siguientes: 75,134,135,157 y 158. En particular, en el artículo 134 se indica que los Presupuestos Generales del Estado deben ser elaborados por el Gobierno, correspondiendo a las "Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación,...tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.[y se presentarán] ante el Congreso de los Diputados...al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior" con el fin de que estén aprobados "antes del primer día del ejercicio económico correspondiente". Más en particular,.

³ La LGEP, Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13.12.2001), ha sido actualizada por la Ley 2/2004 de 27 de diciembre de PGE-2005 (disposición adicional trigésima). Las modificaciones han afectado al artículo 8 y han consistido en ampliar el plazo para fijar los objetivos de Estabilidad Presupuestaria de cuatro a seis meses, y en introducir una solución para el caso de discrepancia entre el Congreso y el Senado. Además, se ha llevado a cabo dos modificaciones adicionales, por medio de las leyes 25/2005 de 15 de julio y 12/2002 de 23 de mayo, cuyos cambios han sido consecuencia de otras modificaciones en el Convenio Económico de Navarra y en el Concierto Económico del País Vasco.

⁴ La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 14.12.2001). Esta ley tiene como objetivo "establecer mecanismos de coordinación entre la hacienda pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria" de acuerdo con previsto en el artículo 156.1 de la Constitución, que da autonomía a las CCAA, y se instrumenta como una

La LGEP establece la primera gran restricción para la elaboración de los PGE, pues pretende fundamentalmente “sentar las bases” para la estabilidad presupuestaria y “asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria” (el año 1999 es competencia del Banco Central Europeo y su objetivo básico es mantener la estabilidad de precios). En particular, la LGEP pretende, entre otras cosas, que se den “situaciones próximas al equilibrio o superávit,... de forma que cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 %”. Todo ello de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁷.

Además, la LGEP establece cuatro principios básicos⁸: Estabilidad⁹, Transparencia¹⁰ Plurianualidad¹¹ y Eficiencia¹². El principio de estabilidad se

norma autónoma al revestir el carácter de Ley Orgánica, requisito necesario para reformar la LOFCA 8/1980. En ella también se da mayor protagonismo al Consejo de Política Fiscal y Financiera que deberá de coordinar y concretar el objetivo presupuestario, aunque deja a las CCAA fijar medidas para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁵ La Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria (BOE., 27.11.2003) es la norma básica de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal”. Actualiza y refunde normas anteriores (RD 1091/1988 Texto Refundido de Ley General Presupuestaria 29.09.1988) y la adapta a los cambios producidos en la estructura y funcionamiento de las finanzas públicas. En particular, la adapta a los cambios producidos principalmente como consecuencia de la introducción de la leyes de estabilidad presupuestaria, de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y del proceso de descentralización, de la incorporación a la Unión Económica y monetaria Europea. En particular, delimita y define el sector público estatal, establece las principales reglas de programación y gestión presupuestaria, especifica las relaciones financieras con otras administraciones, determina el funcionamiento del Tesoro, la deuda pública y las operaciones financieras, y establece los principios contables, el control y las responsabilidades.

⁶ Las vigentes leyes de estabilidad presupuestaria entraron en vigor el 1.01.2002, y se aplicaron por primera vez a los presupuestos del año 2003, mientras que la LGP una parte entró en vigor en el año 2004 y se ha aplicado por primera vez a los PGE-2005.

⁷ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, en adelante), que fue acordado en el Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996 y aprobado en el Consejo de 17 de junio de 1997 de Amsterdam, tenía como objetivo esencial garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la UEM. En concreto, el PEC limita la utilización del déficit como instrumento de política económica y compromete a los Estados miembros de la UE a mantener situaciones de equilibrio presupuestario o, en todo caso, a no superar un déficit del 3%, en situaciones coyunturales negativas, causado por los estabilizadores automáticos. Además, los Estados miembros se ven obligados a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas para corregir posibles déficit y alcanzar el objetivo de estabilidad.

⁸ Artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

⁹ Por el principio de Estabilidad, se exige que la “elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos... se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria”, que define como aquella “situación de déficit o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el “SEC. En relación, con la disciplina y la estabilidad presupuestaria (véanse artículos ocho y siguientes), se dan indicaciones sobre su desarrollo temporal al exigir que en “el primer cuatrimestre de cada año el gobierno... fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del Sector Público, como para cada uno de... los agentes” y se le da rango parlamentario al afirmar que “el acuerdo... se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico... aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto”.

concreta, además de en la exigencia de la disciplina presupuestaria ya comentada, en la necesidad de establecer previamente a la elaboración de los presupuestos una limitación global del gasto del Estado¹³ y la creación de un fondo de contingencia para gastos imprevistos¹⁴.

Por otra parte, la LGP introduce otra restricción importante, al regular el régimen presupuestario, adaptando algunas normas de gestión a las exigencias actuales y, en particular, trasladando a la esfera de los distintos componentes del presupuesto los principios rectores de la LGEP, con el fin de asegurar que todas las decisiones de gasto queden enmarcadas de un modo coherente en el objetivo global de estabilidad. Además, esta ley introduce un conjunto de restricciones generales a los presupuestos, entre las que cabe destacar, su estructura, procedimientos y plazos.

Un segundo grupo de consideraciones están relacionadas con los procedimientos presupuestarios, que ordenan y acotan en el tiempo y en su contenido las decisiones relacionadas con los PGE de cada año. Desde la entrada en vigor de la LGEP, el proceso comienza con la Orden de Elaboración de los Escenarios Presupuestarios¹⁵ por la que se dictan normas para la elaboración del escenario presupuestario, le sigue el Acuerdo de Consejo de

¹⁰ Por el principio de Transparencia, las "liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria".

¹¹ En relación con el principio de Plurianualidad, se indica que la "elaboración de los presupuestos se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad".

¹² Y, por el principio de Eficiencia, la ejecución de los presupuestos se hará "mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad", por la que se pretende mejorar la asignación y obtener una valoración de los efectos de cada acción

¹³ En relación con la limitación global del gasto, se indica que se "fijará el importe que.. constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado". En el presente año se ha aplicado ya, por cuarta vez, al aprobarse por el Congreso de Diputados (23.06.2005) el acuerdo del Consejo de Ministros de 20.05.2005 por el que se fijó el límite global de gastos no financieros para el Presupuesto General del Estado en 133.947,0.Millones de Euros (en 2004 fue 124.525,76 Millones de Euros) y se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2006-2008.

¹⁴ El Fondo de Contingencia también se incluyó por primera vez en los PGE-2003. Su finalidad, es atender a necesidades de gasto imprevistas y de carácter no discrecional "por un importe del 2%" del límite global de gastos no financieros fijado por las Cortes, necesita ser aprobado por el Consejo de Ministros y no puede ser incorporado a ejercicios posteriores.

¹⁵ En relación con los PGE-2006 la Orden EHA/409/2005 de 18 de febrero por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2006-2008.

Ministros por el que se aprueban los objetivos de estabilidad,¹⁶ y se fija el límite global de gasto para el Estado (véase nota a pié de pág.14), y la Orden de Elaboración de los Presupuestos¹⁷ de cada año, en donde se establece el último conjunto de restricciones, pues en ella se determina la estructura y las Políticas de Gasto.

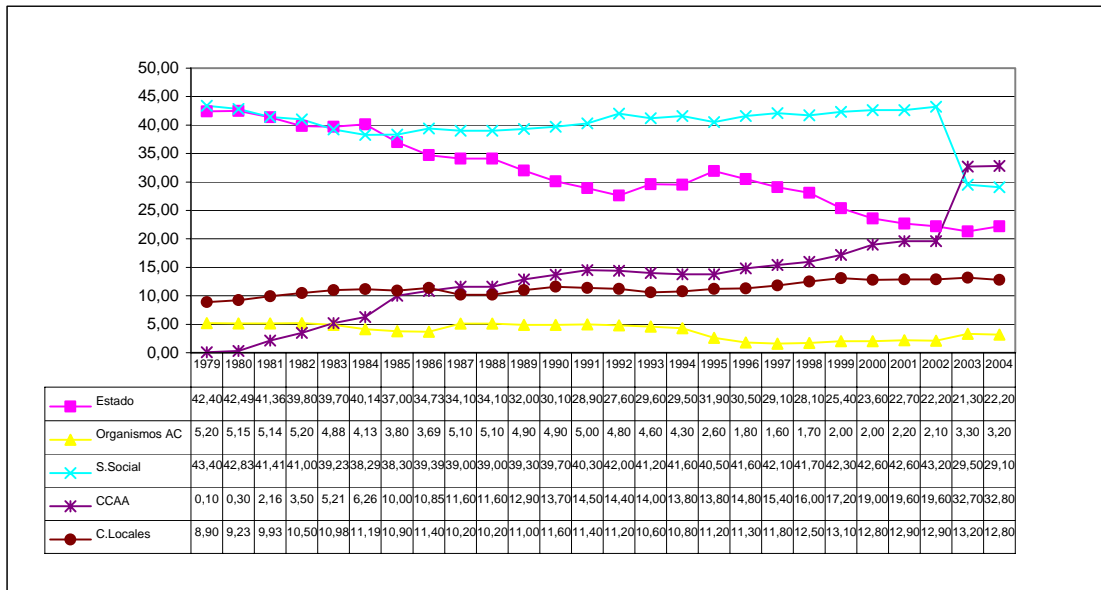
Este marco jurídico prácticamente completado, ha sido modificado recientemente en algunos aspectos. En particular, en la disposición adicional trigésima del articulado de la Ley de PGE-2005, por una parte, se fijó un plazo de 6 meses en lugar de 4, para la aprobación del “objetivo de estabilidad...”, y, por otra parte, se introdujo una solución, para aprobar los presupuestos en caso de que hubiera discrepancias en cuanto a su aprobación entre el Congreso y el Senado.

Y, en tercer lugar, hay un último tipo de consideraciones referidas al ámbito institucional y territorial. Por una parte, no todos los ingresos y gastos de las instituciones y organismos públicos que dependen del gobierno central tienen la mismas posibilidades de ser utilizados para la búsqueda de las diferentes finalidades de política económica o presupuestaria, pues las empresas públicas toman sus decisiones basándose principalmente en los criterios de mercado. En consecuencia, es conveniente circunscribir el ámbito institucional al de las Administraciones Públicas, por lo que los análisis que se hagan no se referirán a todos los presupuestos del Sector Público Estatal, sino únicamente al Sector Público Administrativo Estatal, excluyendo las empresas y fundaciones del Sector Público Estatal. Por otra parte, los PGE se refieren exclusivamente al ámbito de competencias del Gobierno Central, por lo que no se incluye la actividad financiera de las administraciones autonómicas y locales, lo que reduce de forma considerable la capacidad para influir en la consecución de los objetivos perseguidos.

¹⁶ En relación, con los PGE-2006 el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2005, en el que se establecen los objetivos de estabilidad para los años 2006, 2007 y 2008, aprobado por el Congreso de Diputados el 26.03.2005.

¹⁷ En relación con los PGE-2006, la Orden EHA/857/2005 de 5 de abril por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE-2006.

GRAFICO 1.
GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR COMPONENTES INSTITUCIONALES.



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Actuación Económico Financiera de las Administraciones Públicas. (varios años)
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Avance de la Actuación Económico Financiera de las Administraciones Públicas

En caso español, en los últimos años se ha producido un proceso muy importante de descentralización de competencias de gasto, pasando a formar parte de las Comunidades Autónomas, entre ellas las más recientes de educación (antes competencia del Estado) y sanidad (antes competencia de la Seguridad Social), lo que ha reducido de forma considerable la importancia cuantitativa de los PGE. Una medida de la magnitud de este cambio se puede observar el Gráfico 1, donde se aprecia la evolución del gasto por sectores institucionales desde el año 1979. En él se observa, que entre 1979 y 2004 el Estado ha reducido su participación en el gasto total del 42,40% al 22,20%, los Organismos Autónomos del 5,29% al 3,20%, la Seguridad social del 43,40% al 29,10%, mientras que las Comunidades Autónomas han pasado prácticamente de cero al 32,80% y las Corporaciones Locales del 8,90% al 22,80%. Esto supone que las Administraciones Centrales han pasado de suponer el 91,00% al 54,50%, mientras que las Administraciones Territoriales han pasado del 10,00% al 45,50%, representando un cambio importante para evaluar el impacto absoluto de las políticas de gasto del Gobierno Central.

En este contexto de restricciones generales y específicas, el gobierno ha elaborado el proyecto de PGE-2006, en el que se recogen los objetivos de Política Económica y de Política Presupuestaria, que se reseñan a continuación.

3.LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EN LOS PGE-2006.

La Política Presupuestaria es uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los gobiernos para llevar a cabo la Política Económica. En general, aunque pueden modificarse las prioridades de unos años a otros, la Política Económica suele mantener una cierta continuidad el tiempo.

En consecuencia, la Política Presupuestaria para el 2006 puede considerarse como parte del conjunto de acciones, que el gobierno actual está llevando a cabo para desarrollar sus objetivos generales de Política Económica, entre las que cabe destacar las articuladas en: a) Los PGE-2005, b) El Plan de Dinamización de la Economía e Impulso a la Productividad, c) Los PGE-2006 y d) El Plan Nacional de Reformas.

Los PGE-2005 se caracterizaban por haber sido definidos sobre la base de tres grandes líneas de acción: “estabilidad presupuestaria”, “incremento de la productividad” y “orientación social del gasto”.

El Plan de Dinamización (presentado en marzo de 2005) comprende un conjunto de actuaciones articuladas en más de cien medidas concretas y seis líneas de acción: Defensa de la competencia (liberalización de los mercados), Mercados de productos y servicios, Mercados de factores, Calidad y eficiencia del gasto público, I+D+i y Transparencia y Calidad del marco regulador.

El Plan Nacional de Reformas, (previsiblemente se aprobará en octubre de 2006) responderá a los acuerdos del Consejo Europeo de Primavera (de marzo 2005) por los que cada Estado miembro, con el fin de impulsar el crecimiento y el empleo en Europa, se comprometía a elaborar un programa trienal de reformas. Este programa se estructuraría en 24 directrices y tres ámbitos: el macroeconómico, el microeconómico y el de empleo

En este contexto, la Política Presupuestaria de los PGE-2006 trata de articular las prioridades de la Política Económica del gobierno, cuyo “objetivo principal” es, según se recoge en el “Informe Económico y Financiero” (pág.131) “aumentar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos, a través de un modelo de crecimiento económico más sólido y sostenible”.

En consecuencia, los presupuestos, según se indica en el Informe Económico-Financiero (pág.131), “continuarán sobre la senda trazada en 2005, ahondando en la reorientación del patrón de crecimiento económico español hacia el aumento de la productividad la competitividad y la creación de empleo de calidad”.¹⁸ En concreto, en relación con la estabilidad, mantener un “ligero superávit de las Administraciones Públicas”, en relación con la productividad, potenciar el gasto en I+D+i, infraestructuras y educación, en relación con los objetivos sociales, se presta una “atención especial a la cohesión social” y a la “ayuda al desarrollo”. Así, los PGE-2006 se orientan, según se indica en el Informe Económico y Financiero (pág.131), hacia un gasto productivo, social y solidario y unos servicios públicos de calidad, dentro de un marco de estabilidad presupuestaria.”

CUADRO 1
PRINCIPALES MAGNITUDES DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO.
Miles de Millones de Euros.

	2004	2005	2006
PIB nominal.	837,3	896,7	956,3
Tasa de crecimiento del PIB nominal.	7,3	7,1	6,6
Deflactor del PIB.	4,1	3,7	3,2
Deflactor del Gasto en final de los hogares.	3,4	3,3	3,0
Tasa de crecimiento del PIB real.	3,1	3,3	3,3

Fuente: Informe Económico y Financiero. Presupuestos Generales del Estado 2006.(pág.112)

¹⁸ Más en particular, los PGE-2005 orientaban su acción, según se indica en el Informe Económico y Financiero (pág.99), en “torno a tres ejes: estabilidad presupuestaria, impulso a la productividad y transparencia y calidad de marco regulatorio”.

Todo ello, como se puede observar en el Cuadro 1, en un marco de previsiones de crecimiento del PIB nominal del 6,6% y del PIB real del 3,3%. Para el desarrollo de la Política Económica el gobierno cuenta con un conjunto de instrumentos entre los que se encuentra la actividad financiera presupuestaria. Así, los PGE-2006 se organizan y definen con el fin de lograr una serie de objetivos que contribuyan a los fines generales de política económica, entre los que se encuentra el de “Estabilidad Presupuestaria”.

Este objetivo se suele fijar anualmente en un acuerdo de Consejo de Ministros, que para los PGE-2006 se estableció en mayo del presente año (“Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2005, aprobado por el Congreso de los Diputados 23 de junio de 2005), que en lo esencial ha sido recogido en el “Informe Económico y Financiero” (pág.132).

En particular, como se puede observar en el Cuadro 2, para los próximos años 2006, 2007 y 2008, el objetivo de estabilidad es obtener un superávit, para todas las Administraciones Públicas, respectivamente, del 0,2%, 0,3% y 0,4% del PIB, cuyo desglose permite apreciar un ligero déficit para el Estado, mientras que presenta un superávit de 0,7% del PIB en todos los años para la Seguridad Social.

CUADRO 2.
OBJETIVOS DE ESTABILIDAD. PERIODO 2006-2008.

	En % del PIB		
	2006	2007	2008
Estado y Organismos.	-0,4	-0,3	-0,3
Seguridad Social.	0,7	0,7	0,7
Comunidades Autónomas.	-0,1	-0,1	0,0
Corporaciones Locales.	0	0	0,0
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	0,2	0,3	0,4

Fuente. Informe Económico Financiero Presupuesto para 2006 (p132).

Los presupuestos se presentan siguiendo la metodología contable presupuestaria, que es diferente a la de la Contabilidad Nacional, por lo que los

saldos contables no coinciden. Aunque los compromisos de estabilidad se exigen el equilibrio contable en términos de Contabilidad Nacional, puede ser oportuno obtener los mismos saldos en términos presupuestarios, con el fin de disponer de información de referencia homogénea con el resto de las magnitudes que se incluyen en los PGE-2006.

CUADRO 3.
AGENTES DEL SECTOR PUBLICO ADMINISTRATIVO.

	Estado	Organismos Autoómos del Edstado	Otros Organismos del Estado.	Seguridad social	Total Administacion es Públicas
GASTOS NO FINANCIEROS (en Millones de Euros)	133.947,03	37.740,93	1.739,84	90.592,38	252.068,36
INGRESOS NO FINANCIEROS (en Millones de Euros)	128.591,24	37.213,90	1.678,42	97.578,10	253.109,84
SALDO PRESUPUESTARIO (en Millones de Euros)	-5.355,79	-527,03	-61,42	6.985,72	1.041,48
SALDO PRESUPUESTARIO (en % del PIB)	-0,56	-0,06	-0,01	0,73	0,11

Nota.-Los datos consolidados se obtienen restando, de la suma de ingresos menos gastos de cada agrupación institucional, la cifra de 11, 951,81 Millones de Euros, que correspondenn a transferencias
Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006.
Ministerio de Hacienda.

Así, a partir de los estados consolidados de los "Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Organismos Públicos", según se recogen el Informe Económico y Financiero, se han estimado los saldos presupuestarios de cada uno de los agentes o agrupaciones de tipos de agentes que presentan presupuestos limitativos y del total consolidado. Como se puede observar en el Cuadro 3, los saldos respectivamente del Estado, de los Organismos Autónomos, de Otros Organismos del Estado y de la Seguridad Social, son respectivamente de - 0,56%, -0,06%, -0.01% y 0,73%, mientras que el saldo agregado presenta un superávit de 1.041,48 Millones de Euros, es decir, el 0,11% del PIB.

En relación con el objetivo de impulsar la productividad los PGE-2006 potencian algunas políticas de gasto con el fin de contribuir a esta finalidad. Aunque, más adelante se comentan de forma más detalla cabe destacar que el gasto en Investigación Civil, que crece un 30,9%, en Educación que crece un

16,6%, donde el componente más importante es el de becas, y en Infraestructuras que crece un 12,4%.

Y, en relación con la política social, se señala su importancia cuantitativa en el conjunto de los PGE-2006 y se destaca el crecimiento que se produce, que asciende a más del 8%, superando el crecimiento del PIB nominal, que se ha establecido en el 6,6%. En particular, con base en la documentación presentada, se indica que el total de gastos sociales aumentó el 8,1% y se situó en más del 50% del total de gastos. Además, se destaca el mantenimiento de la senda iniciada por gobiernos anteriores de obtener un superávit en la Seguridad Social, que en este caso asciende 6.985,72 Millones de Euros. Además, se señala como un aspecto relevante la actualización de las pensiones y para las pensiones mínimas un aumento del doble del incremento de medio de las pensiones en general. Además, se incluyen como gasto 1.677 Millones de Euros como compromiso del Gobierno para ayudar a las comunidades Autónomas a financiar el gasto sanitario, recientemente traspasado.

En síntesis, los objetivos específicos están relacionados con la estabilidad, con la productividad y con la política social, y para conseguirlos los PGE-2006 se han definido y estructurado de tal manera que efectivamente presentan un superávit, hay aumento importante del gasto en investigación y se mantiene un nivel de gasto social muy importante. Todo ello en un marco de continuidad con los objetivos establecidos en otras acciones y en los presupuestos del año anterior, aunque en este caso se complementan con un esfuerzo dirigido a mejorar la calidad de los servicios públicos.

4.RASGOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2006.

Aunque existen diversas formas de presentar los presupuestos públicos, los presupuestos generales del Estado suelen habitualmente presentarse, de acuerdo con la normativa vigente, siguiendo tres criterios que se han hecho tradicionales: el institucional, el económico y el de políticas del gasto. Estos criterios, lejos de ofrecer informaciones contradictorias, son complementarios, ya que cada uno muestra un aspecto diferente de este complejo y multifuncional instrumento que son los PGE. En este apartado, se presentarán y analizarán con detalle los PGE-2006 desde las perspectivas institucional y económica.

En primer lugar, la presentación institucional de los presupuestos responde a los criterios orgánicos que reflejan quién gasta y quién es el responsable de cada presupuesto. En los PGE-2006, como se puede ver en el Cuadro 4, los cuatro grandes subsectores que integran los presupuestos administrativos son: el Estado, los Organismos Autónomos, Otros Organismos Públicos y la Seguridad Social.

Entre estas instituciones cabe señalar que el Estado y la Seguridad Social tienen un único presupuesto cada uno y son instituciones bien definidas y claramente delimitadas. Sin embargo, los Organismos Autónomos¹⁹ y Otros Organismos Públicos²⁰, contienen múltiples presupuestos, que aquí se han agregado en dos grandes grupos bajo dichas denominaciones. En conjunto los cuatro agregados institucionales se caracterizan por tener los créditos de gastos con carácter limitativo. De esta manera se pueden consolidar entre ellos

¹⁹ El gasto de el Área Organismos Autónomos para el año 2006 corresponde a 46 Organismos Autónomos relacionados y a una Área residual de escaso peso relativo en el gasto total(0,4%), entre los que cabe destacar el Servicio Público de Empleo Estatal , y el Fondo Español de Garantía Agraria, cuyos gastos presupuestados suponen, respectivamente, el 52,6% y el 18,11% del gasto total.

La transformación de Organismo “Loterías y Apuestas del Estado” en empresa pública, ha provocado una reducción del gasto presupuestado para esta Área en una cantidad equivalente al 7,4% del total de gasto presupuestado en el 2004, último año que fue Organismo Autónomo.

²⁰ El gasto de el Área Otros Organismos Públicos esta configurado por al suma de los gastos de las ocho entidades siguientes: Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Español de Comercio

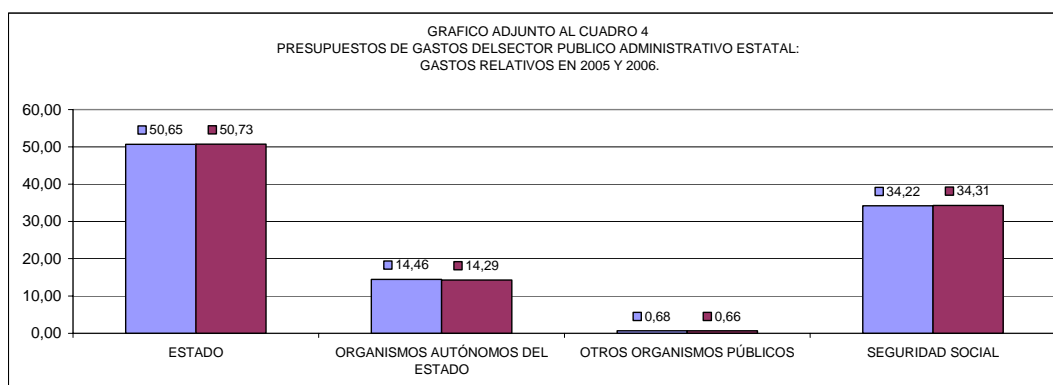
y analizarlos conjuntamente, dejando fuera de esta consolidación a los organismos que tienen carácter empresarial.

La suma de los gastos no financieros de estas cuatro agrupaciones institucionales del Sector Público Administrativo Estatal, como se puede ver en el Cuadro 4 y en el gráfico adjunto, presenta una tasa de crecimiento del 7,39%, lo que es una cifra superior a la tasa de crecimiento del PIB que es de 6,65%.

CUADRO 4.
PRESUPUESTO DE GASTOS DEL
ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, OTROS ORGANISMOS Y SEGURIDAD SOCIAL.
Millones de Euros

	2005	2006	DIFERENCIA 2006 -2005.	TASA DE CRECIMIENT O 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2005	en % del GASTO TOTAL 2006	DIFERENCIA % 2006 -2005
ESTADO	124.526,86	133.947,03	9.420,17	7,56	0,92	50,65	50,73	0,08
ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO	35.542,52	37.740,93	2.198,41	6,19	-0,46	14,46	14,29	-0,16
OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS	1.659,73	1.739,84	80,11	4,83	-1,82	0,68	0,66	-0,02
SEGURIDAD SOCIAL	84.131,27	90.592,38	6.461,11	7,68	1,03	34,22	34,31	0,09
TOTAL SECTOR PUBLICO ADMON. ESTATAL	245.860,38	264.020,18	18.159,80	7,39	0,74	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (Miles de Mill.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Ministerio de Hacienda.



Sin embargo, lo relevante desde el punto de vista institucional es observar la evolución, no del agregado, sino de cada una de las agrupaciones aquí presentadas, que ascienden, respectivamente, a 133.947,03 Millones de Euros, 37.740,93 Millones de Euros, 1.739,84 Millones de Euros y 90.592,38 Millones de Euros.

Todo ello, como se puede ver en el Cuadro 4, supone un aumento del gasto sin consolidar de cada Área institucional, respectivamente, de 7,56%, 6,19%, 4,83% y 7,68%, lo que supone que el Estado y la Seguridad Social crecen a una tasa superior a la del PIB mientras que los presupuestos del resto de las agrupaciones institucionales lo hacen a unas tasas inferiores. Todo ello, permite afirmar que la estructura institucional, como se ve en el Gráfico adjunto, se mantiene muy semejante a la del año anterior, presentando pequeñas diferencias aumentando su participación relativa en el gasto total el Estado y la Seguridad Social, mientras que reducen su participación relativa el gasto de los Organismos Autónomos y de los Otros organismos Públicos. .

En segundo lugar, aunque la clasificación orgánica proporciona una información útil, no permite un análisis económico detallado. Con base en la clasificación económica de los “Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos, Otros Organismos Públicos, y Seguridad Social”, del Informe Económico y Financiero” (pág.464-465 y 156) se han elaborado los Cuadros 5, 6 y 7. A partir de los datos allí recogidos se pueden observar no solo las magnitudes absolutas y relativas de los principales conceptos económicos de gasto y de ingreso, sino sus variaciones respecto al año anterior y, además, estimar los principales saldos presupuestarios para el conjunto de los PGE consolidados.

Una de las primeras ventajas que se obtienen de la clasificación económica es que se puede obtener de forma directa la cifra de gasto total consolidado, que en este caso para el total de gasto por Operaciones no financieras asciende a 252.068,37 Millones de Euros, es decir, respecto a los PGE-2005 el 7,27%, crece a una tasa superior a la del crecimiento del PIB que se ha estimado en el 6,65%. En particular, los capítulos de gasto que más crecen son, aparte del Fondo de Contingencia que se ve afectado por un cambio metodológico²¹, los

²¹ El Fondo de Contingencia se había venido configurando solo con los el 2% de del límite de gasto no financiero del Estado, que en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2005 se había fijado para el 2006 en 133.947,03 Millones de Euros.. Esto supone 2.678,94, por lo que la diferencia esta constituido por otros créditos que se incluyen por primera vez este año. Se trata de dotaciones para

de Transferencias Corrientes y de Capital con unas tasas respectivamente de 8,52% y 15,05%, y les sigue en importancia el capítulo de Gastos de personal, que aumenta un 8,01%. Dado que el crecimiento del PIB es del 6,65% y el del total de Operaciones no financieras de los PGE-2006 es del 7,27%, el aumento de los gastos en los tres capítulos indicados supera ampliamente el crecimiento relativo del PIB y el de Operaciones no financieras de los PGE-2006

Los gastos que menos crecen son Gastos los financieros, que mantienen la tendencia a la baja de los últimos años debido a los bajos tipos de interés, situándose en el -9,54%, mientras que las Inversiones reales alcanzan un valor de 6,22% y los Gastos corrientes el 6,94%, aunque crecen respectivamente menos y más que el PIB, solo lo hacen ligeramente. En todo caso, cabe destacar que estos aumentos son sensiblemente inferiores al crecimiento del total del gasto por Operaciones no financieras. Cabe señalar que, como se indica en el Informe Económico Financiero (pág.378), el menor crecimiento de las inversiones se debe a que las inversiones del Estado solo aumentan el 5,00%.²²

Por último, entre los gastos hay que comentar los gastos por Operaciones financieras y, en particular, los gastos por Variaciones netas de activos financieros, que ascienden a 17.694,62 Millones de Euros, lo que supone un crecimiento del 21,55%. De esta cifra 9.681,12 corresponden al Estado, 840,27 a Organismos Autónomos y 7.171,82 a la Seguridad Social.²³ Aquí, las Variaciones de activos del Estado se deben principalmente a las aportaciones a empresas públicas, a préstamos relacionados con las infraestructuras y a los

imprevistos que en años anteriores se encontraban dispersos en otros capítulos presupuestarios, cuyo volumen asciende a 644,34 Millones de Euros.

²² En relación con las inversiones se indica, que si esta medición se realizara en términos homogéneos alcanzaría una cifra de crecimiento del 8,5%, pues se descontarían las transferencias realizadas en materia de confederaciones hidráulicas a Andalucía. No obstante, es necesario señalar que un aumento en un lado supone una reducción en otra parte, en este caso en las inversiones en los Organismos Autónomos, ya no crecerían un 11,1%, sino menos. Igualmente, la elevada tasa de crecimiento del gasto del Fondo de Contingencia se debe a un ajuste metodológico, ya que es debido al cambio de ubicación de las dotaciones para imprevistos

²³ DE los 9.681,12 de gasto en variación de activos 3.424,55 se generan en el Mº de Fomento (financiando principalmente aportaciones a ADIF, RENFE-operadora y a infraestructuras) y 4.010,68 Mºde Industria, Turismo y Comercio (dedicado a financiar principalmente programas de investigación y desarrollo y créditos FAD con 850 ME)), incrementándose respectivamente en un 18,6 y en un 48,4% .

programas de investigación de los ministerios de Industria, Defensa y Educación. Las Variaciones de activos en los Organismos Autónomos se deben en un 98,5% a la dotación al Fondo de Garantía Salarial, y en la Seguridad Social, como se verá más adelante, se deben a la dotación al Fondo de Reserva que asciende a 6.266,75 Millones de Euros, que tiene unos efectos relevantes en el cálculo de la evolución del gasto social. Por su parte, los gastos previstos por Variaciones de pasivos financieros se deben principalmente a las amortizaciones de deuda pública.

En conjunto los gastos por Operaciones no financieras crecen el 7,27%, lo que supera el crecimiento del PIB en 0,63% puntos porcentuales, continuando con la tendencia a aumentar el peso relativo del Sector Público en la economía, que se inició con los PGE-2005.

CUADRO 5.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2006: GASTOS POR CAPITULOS.

CAPITULOS	2005	2006	DIFERENCIA 2006 - 2005.	TASA DE CRECIMIENTO 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2005 (2)	en % del GASTO TOTAL 2006 (2)	DIFERENCIA % 2006 -2005
I.GASTOS DE PERSONAL	25.351,21	27.380,81	2.029,60	8,01	1,36	10,79	10,86	0,07
II.GASTOS CORRIENTES	6.777,50	7.248,06	470,56	6,94	0,30	2,88	2,88	-0,01
III.GASTOS FINANCIEROS	19.333,88	17.489,65	-1.844,23	-9,54	-16,19	8,23	6,94	-1,29
IV.GASTOS DE TRANSFERENCIAS	162.516,24	176.365,64	13.849,40	8,52	1,88	69,16	69,97	0,81
-TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	213.978,83	228.484,16	14.505,33	6,78	0,13	91,06	90,64	-0,42
V.FONDO DE CONTINGENCIA (3)	2.490,52	3.323,28	832,76	33,44	26,79	1,06	1,32	0,26
VI.INVERSIONES REALES	11.737,04	12.467,05	730,01	6,22	-0,43	4,99	4,95	-0,05
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	6.774,42	7.793,88	1.019,46	15,05	8,40	2,88	3,09	0,21
-TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	18.511,46	20.260,93	1.749,47	9,45	2,80	7,88	8,04	0,16
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	234.980,81	252.068,37	17.087,56	7,27	0,63	100,00	100,00	0,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	14557,03	17694,62	3.137,59	21,55	14,91	5,20	5,87	0,67
-TOTAL DE GASTOS SIN VAR. DE PASIVOS	249.537,84	269.762,99	20.225,15	8,11	1,46	89,18	89,52	0,35
IX.VARIACIONES DE PASIVOS	30289,35	31568,68	1.279,33	4,22	-2,42	10,82	10,48	-0,35
-TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	44.846,38	49.263,30	4.416,92	9,85	3,20	16,03	16,35	0,32
TOTAL DE GASTOS	279.827,19	301.331,67	21.504,48	7,68	1,04	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (Miles de Mil.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos no financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gastos.

(3) El Fondo de Contingencia se compone de 2.678,94 M.E., que representa el 2% de 133.947,03 M.E., y de 644,34 que son dotaciones para imprevistos.

En cuanto a los ingresos, como se puede ver en el Cuadro 6, el crecimiento de ingresos no financieros es de 8,39%, cifra que es superior al crecimiento del PIB y, además, también superior a la de ingresos por Operaciones no financieras, lo que implica que va a dar lugar, a una mejora en el saldo presupuestario. En general, lo más significativo al contemplar los ingresos por capítulos es el importante crecimiento de los Impuestos directos, que aumenta

a una tasa de 9,80%, único capítulo que crece por encima del total de ingresos por Operaciones no financieras.

Los ingresos por Impuestos directos incluyen las Cotizaciones a la Seguridad Social que ascienden a 90.169,40 Millones de Euros, las Cotizaciones a los Organismos Autónomos que ascienden 21.984,24 Millones de Euros (comprende las cotizaciones afectas al Servicio Público de Empleo Estatal, al fondo de Garantía Salarial, y a las Mutualidades de funcionarios) y los Impuestos directos propiamente dichos que ascienden a 72.296,00 Millones de Euros (principalmente el Impuesto sobre la renta de las personas físicas 58.536,00 Millones de Euros y el Impuesto de sociedades 31.681,00 Millones de Euros). Esto supone, que las Cotizaciones a la Seguridad Social crecen un 8,4% respecto al año anterior, debido principalmente al aumento del número de cotizantes que se situaba a mediados de 2006 en 17,9 millones, habiendo crecido en estos últimos años a un promedio aproximado del 3%.

En relación con los ingresos, una vez descontados los impuestos cedidos, la evolución es para el total de ingresos no financieros del 5,3%. En particular, en el Impuesto sobre la renta personal crece el 8,7%, el de Sociedades el 10,0%, mientras que de los Impuestos indirectos, el IVA crece el 4,2% y los Impuestos Especiales el 7,2%.²⁴

A lo largo del 2005 se han producido incrementos de recaudación por encima de lo previsto en casi todos los impuestos, por lo que las estimaciones de ingreso sobre las cifras de liquidación previstas en el avance estimado son por lo general inferiores a las que se obtienen si se toman las cifras previstas en los

²⁴ Si se tomaran todos los ingresos del Estado por impuestos antes de descontar los impuestos cedidos, se observaría un fortísimo crecimiento de los ingresos por IRPF, que asciende a un 9,5%, a pesar de una corrección en la tarifa en un 2%. Además, hay un aumento notable del Impuesto de Sociedades en 10,0%, todo ello calculado sobre el avance de liquidación del presupuesto de 2005 e incluyendo los impuestos cedidos. Dado que estos dos impuestos suponen el 33,25 y el 18,0%, del total de ingresos del Estado los efectos se puede decir que su evolución es determinante del total de ingresos del Estado. Además, cabe destacar por su importancia el IVA con el 28,4% y los Impuestos Especiales con el 11,0%, cuyos ingresos se estima un crecimiento, respectivamente, de un 4,8% y un 5,6%, también sobre el avance de liquidación presentado. En total, el crecimiento de todos los ingresos del Estado se sitúa en el 9,7%, cifra superior en 1,3 puntos porcentuales aproximadamente al total de ingresos no financieros.

PGE-2005. No obstante, en el caso de los Impuestos Especiales estas cifras son diferentes, pues su evolución ha sido de un crecimiento menor que el esperado, debido principalmente a la reducción del consumo de hidrocarburos. No obstante, se manifiesta la posibilidad una evolución favorable para el próximo año debido al aumento de los tipos de gravamen aprobados en septiembre del 2005 y a una menor tensión en los precios de petróleo.

El resto de los ingresos no presenta variaciones muy significativas y, además, su peso relativo en el total de Operaciones no financieras no supera el 10%. No obstante, cabe destacar la favorable evolución de los Ingresos patrimoniales.²⁵ Por último, de las Variaciones de activos y pasivos financieros cabe señalar, que las de los activos ascienden a 2.570,66 Millones de Euros de los cuales 950,03 Millones de Euros son del Estado, y el resto corresponde a Operaciones financieras de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social.

CUADRO 6.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2006:INGRESOS POR CAPITULOS

CAPITULOS	2005	2006	DIFERENCIA 2006 -2005.	TASA DE CRECIMIENTO 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del INGRESO TOTAL 2005 (2)	en % del INGRESO TOTAL 2006 (2)
I.IMPUESTOS DIRECTOS	167.749,68	184.189,60	16.439,92	9,80	3,15	71,83	72,77
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	43.051,00	45.302,00	2.251,00	5,23	-1,42	18,44	17,90
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	4.208,97	4.233,12	24,15	0,57	-6,07	1,80	1,67
IV.TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.212,97	12.536,99	324,02	2,65	-3,99	5,23	4,95
V.INGRESOS PATRIMONIALES	3.140,73	3.511,28	370,55	11,80	5,15	1,34	1,39
-TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	230.363,35	249.772,98	19.409,63	8,43	1,78	98,65	98,68
VI.ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	567,06	563,58	-3,49	-0,62	-7,26	0,24	0,22
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.595,78	2.773,28	177,49	6,84	0,19	1,11	1,10
-TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	3.162,85	3.336,85	174,00	5,50	-1,15	1,35	1,32
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	233.526,20	253.109,83	19.583,63	8,39	1,74	100,00	100,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	2.051,66	2.570,66	519,00	25,30	18,65	0,73	0,85
=TOTAL DE INGRESOS SIN VAR.PASIVOS	235.577,86	255.680,49	20.102,63	8,53	1,89	84,19	84,85
IX.VARIACIONES DE PASIVOS	44.249,33	45.651,18	1.401,85	3,17	-3,48	15,81	15,15
-TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	46.300,99	48.221,84	1.920,85	4,15	-2,50	16,55	16,00
TOTAL DE INGRESOS	279.827,19	301.331,67	21.504,48	7,68	1,04	100,00	100,00
PIB nominal (Miles de Mill.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00		

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos no financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gastos.

Finalmente en el cuadro 7, se recogen los saldos más significativos de las cuentas de ingresos y gastos. El Ahorro/Desahorro, la Capacidad/Necesidad de financiación, las Variaciones netas de activos y las Variaciones netas de pasivos, se han estimado, respectivamente, en 21.288,82 Millones de Euros,

²⁵ Esto se debe principalmente a los ingresos por beneficios del Banco de España que ascienden a 1.338,44 y los ingresos por Transferencias de capital del exterior que asciende a 1.367 Millones de Euros (Feder 950 Millones de Euros, Fondo de cohesión 252 Millones de Euros y Feoga-Orientación 165 Millones de Euros).

1.041,48 Millones de Euros, -15.123,96 Millones de Euros y 14.082,50 Millones de Euros. Estos saldos nos indican que el conjunto de operaciones presupuestarias se saldan, respectivamente, en términos del PIB, con un ahorro del 2,23%, un superávit de 0,11%, unas Variaciones netas de activos financieros de -1,58%, y unas Variaciones netas de pasivos financieros de 1,67%.

CUADRO 7.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2006: SALDOS PRESUPUESTARIOS.

Diferencias [Ingresos . Gastos]	2005	2006	DIFERENCIA 2006 -2005.	TASA DE CRECIMIENT O 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del PIB 2005.	en % del PIB 2006.	DIFERENCIA % 2006 -2005
Ahorro/ Desahorro	16.384,52	21.288,82	4.904,30	29,93	23,29	1,83	2,23	0,40
Capacidad / Necesidad de Financiación	-1.454,61	1.041,46	2.496,07	171,60	164,95	-0,16	0,11	0,27
Variaciones netas de activos financieros	-12.505,37	-15.123,96	-2.618,59	20,94	14,29	-1,39	-1,58	-0,19
Variaciones netas de pasivos financieros	13.959,98	14.082,50	122,52	0,88	-5,77	1,56	1,47	-0,08
PIB nominal (Miles de Mil.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00			

En síntesis, los saldos más relevantes del presupuesto han mejorado ligeramente respecto a las previsiones presupuestarias del 2005. En general el gasto crece más que el PIB, pero los ingresos crecen de forma mucho más intensa, lo que conduce a un superávit presupuestario. Este superávit, al estar medido en términos presupuestarios, no se corresponde con el concepto definido en la Ley de Estabilidad. No obstante, tiene una estrecha relación con el saldo en términos de Contabilidad Nacional y hay una vinculación contable entre ellas, lo que puede considerarse en determinados contextos como orientadora del saldo final en los criterios de estabilidad. Así, como se ha indicado anteriormente a partir de los datos presupuestarios se obtiene el saldo en términos de Contabilidad Nacional, que satisfaría el objetivo de Estabilidad, que, como se ha recogido en el Cuadro 2, se situaría para el Estado y sus Organismos en -0,4%, para la Seguridad Social en 0,7%, lo que daría un saldo para el Sector Público Administrativo Estatal de 0,3%. Si a esta variable se le resta la estimación del déficit de la Comunidades Autónomas que asciende a -0,1% (las Corporaciones Locales presentan un saldo equilibrado), el conjunto de las Administraciones Públicas quedaría con un superávit de 0,2% del PIB.

5. ANALISIS DE POLÍTICAS DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2006.

Aunque, el equilibrio presupuestario es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica, la estructura y composición de las previsiones de gasto son también elementos muy significativos, no solo para satisfacer otros objetivos igualmente importantes, sino para contribuir a la estabilidad a medio y largo plazo. Como se ha indicado anteriormente, la clasificación económica proporciona información sobre la naturaleza del gasto, pero no permite conocer las finalidades que persiguen los gastos. Para ello es preciso analizar la previsiones presupuestarias de gasto desde la perspectiva de las Políticas de Gasto.

La estructura y presentación de las Políticas de Gasto, como se puede apreciar en el Cuadro 8, sigue los criterios introducidos en los presupuestos del año anterior. Por una parte, se han definido 26 Políticas de Gasto, que a su vez se ordenan en cuatro grandes Áreas de Gasto: Servicios Públicos Básicos, Gasto Social, Actuaciones de Carácter Económico y Actuaciones de Carácter General. (Informe Económico Financiero, pág.156). Y, por otra parte, las magnitudes totales de las Políticas de Gasto incluyen los créditos de gasto de los Capítulos I a VIII, es decir, incluyen como un gasto más las Variaciones de activos financieros. Dado que esta forma de presentar y de analizar los agregados de gasto no es la única posible, en este apartado se hará, en primer lugar, un análisis de las Políticas de Gasto tomando como referencia del gasto total la que se sigue en los PGE-2006, es decir, la que incluye en el total de créditos de gasto las Variaciones de activos financieros que figuran en las previsiones e gasto y, posteriormente, se hará un análisis equivalente, pero tomando como gasto total la cifra de los créditos incluidos en los Capítulos I a VII, es decir, sin tener en cuenta las Variaciones de activos financieros.

En primer lugar, tomando como dotaciones totales de gastos de las Políticas de Gasto la suma de los Capítulos I a VIII, las Políticas de Gasto presentan, como

se puede ver en el Cuadro 8, unas previsiones de Gasto Total en los PGE-2006 de 269.762,99 Millones de Euros, mientras que para el año 2005 asciende a 249.537,87 Millones de Euros. Esto supone un aumento de 20.225,17 Millones de Euros y una tasa de crecimiento del 8,11%. Si se compara con la tasa de crecimiento del PIB que crece el 6,65%, se puede calcular que el gasto previsto para el 2006 crecería 1,46 puntos porcentuales más que el PIB.

Más en particular, como se puede observar en el Cuadro 8, cabe señalar que tres de las cuatro grandes Áreas de gasto crecen más que el PIB a unas tasas, respectivamente, de 9,92%, 8,06% y 12,73%, y sólo la de Actuaciones de Carácter General crece a una tasa inferior a la del PIB, al 6,08%.

Con el fin de concretar la atención sobre las Áreas de Gasto más relevantes, conviene abordar previamente el contenido de las políticas agrupadas bajo la denominación de Actuaciones de Carácter General. Esta es una Área que, aunque tiene un peso importante, pues supone el 31,02% el gasto total, no presenta un contenido muy homogéneo de Políticas de Gasto público, ni tampoco es fácil analizar en su finalidades, pues es una Área residual donde se incluyen políticas relacionadas con la administración general del Estado, con transferencias o con gastos financieros. Aquí, lo más significativo es la elevada cifra de la Política de Gasto de Transferencias a otras Administraciones, que en 2006 crece a una tasa de 10,30%, llegando a constituir el 20,39% de las dotaciones de todas las Políticas de Gasto. Esta magnitud es especialmente relevante del tipo de presupuesto que existe actualmente, pues se puede calificar como un presupuesto que es en gran medida de transferencias, es decir, se desconoce el destino específico de una proporción muy elevada de créditos.

Como se ha indicado anteriormente, las políticas de gasto agrupadas bajo esta denominación aumentan para el año 2006 por debajo del crecimiento del Gasto Total y también del PIB. Sin embargo, la mayoría de las Políticas de Gasto de esta Área crecen por encima de la media y a unas tasas bastante por encima,

como sucede en la de Servicios de Carácter General que aumenta el 19,29% en la de Transferencias a otras Administraciones, que crece 10,30% y en Alta Dirección que crece 9,03%. El menor crecimiento de esta Área se debe, en parte, a la política de Administración Financiera y Tributaria, que apenas aumenta el 3,83%, y sobre todo, a la disminución del gasto en Deuda Pública que se reduce en -9,60%, como viene siendo habitual en los últimos años.

Las otras tres Áreas de Políticas de Gasto son mucho más relevantes respecto de las finalidades perseguidas por el gobierno, ya que las Políticas de Gasto que contienen, muestran la importancia relativa de los recursos destinados a los distintos tipos de finalidades económicas y sociales. La más importante de las tres es la de Gasto Social que representa el 50,17% del Gasto Total, le sigue en importancia el Área de Actuaciones de Carácter Económico que supone un 12,46% y finalmente la de Servicios Públicos Básicos que constituye un 6,35%.

En cuanto al Área Políticas de Servicios Públicos Básicos, ésta aumenta un 9,92%, es decir, ligeramente por encima de la media del Gasto Total y del PIB. Su participación en el total de gasto es del 6,35% y comprende cuatro Políticas de Gasto: Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana y Política Exterior. Entre las Políticas de Gasto de este Área destacan por su mayor crecimiento, que además, es superior al del PIB, las de Justicia, Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias y Política Exterior,²⁶ que crecen a unas tasas respectivamente de un 12,02%, 11,86% y 23,20%, mientras que Defensa apenas crece un 5,4%. Todas la Políticas de Gasto crecen a un ritmo superior al PIB, excepto la de Defensa, que crece incluso por debajo de la tasa del PIB. Todo ello a pesar del aumento del gasto del capítulo de Gasto de personal que crece al 8,5%, pues otros capítulos crecen menos, como el capítulo de inversiones que tan solo aumenta el 1 %.

²⁶ El crecimiento de la Política Exterior se debe al aumento en 268,14 millones de Euros, de los que 247,8 millones de Euros adicionales serán destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo, que pretende alcanzar a final de la legislatura el 0,5% de PIB, de acuerdo con los compromisos.

CUADRO 8.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2006: POLITICAS DE GASTO.
(capítulos I a VIII)

POLÍTICAS DE GASTO	2005	2006	DIFERENCIA 2006 -2005.	TASA DE CRECIMIENTO 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2005 (2)	en % del GASTO TOTAL 2006 (2)	DIFERENCIA % 2006 -2005
1.1.JUSTICIA	1.184,33	1.326,70	142,37	12,02	5,37	0,47	0,49	0,02
1.2.DEFENSA	6.757,57	7.123,36	365,79	5,41	-1,23	2,71	2,64	-0,07
1.3.SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PE	6.492,83	7.263,14	770,31	11,86	5,22	2,60	2,69	0,09
1.4.POLÍTICA EXTERIOR	1.155,81	1.423,95	268,14	23,20	16,55	0,46	0,53	0,06
A.SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	15.590,54	17.137,15	1.546,61	9,92	3,27	6,25	6,35	0,10
2.1.PENSIONES	79.221,28	84.681,59	5.460,31	6,89	0,25	31,75	31,39	-0,36
2.2.OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	10.656,23	11.972,11	1.315,88	12,35	5,70	4,27	4,44	0,17
2.3.SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	1.378,11	1.484,66	106,55	7,73	1,09	0,55	0,55	0,00
2.4.FOMENTO del EMPLEO	6.237,56	6.523,29	285,73	4,58	-2,07	2,50	2,42	-0,08
2.5.DESEMPLEO	12.688,22	13.578,34	890,12	7,02	0,37	5,08	5,03	-0,05
2.6.ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA ED	878,32	1.058,97	180,65	20,57	13,92	0,35	0,39	0,04
2.7.GESTIÓN Y ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD	7.984,07	9.191,40	1.207,33	15,12	8,48	3,20	3,41	0,21
B1.ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN	119.043,79	128.490,36	9.446,57	7,94	1,29	47,71	47,63	-0,07
2.8.SANIDAD	3.648,41	3.959,07	310,66	8,51	1,87	1,46	1,47	0,01
2.9.EDUCACIÓN	1.619,54	1.888,15	268,61	16,59	9,94	0,65	0,70	0,05
2.10.CULTURA.	936,31	1.002,02	65,71	7,02	0,37	0,38	0,37	0,00
B2.PRODUCCIÓN DE BIENES P.DE CARÁCTER PR	6.204,26	6.849,24	644,98	10,40	3,75	2,49	2,54	0,05
B.GASTO SOCIAL	125.248,05	135.339,60	10.091,55	8,06	1,41	50,19	50,17	-0,02
3.1.AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	8.296,65	8.460,71	164,06	1,98	-4,67	3,32	3,14	-0,19
3.2.INDUSTRIA Y ENERGÍA	1.764,83	1.881,24	116,41	6,60	-0,05	0,71	0,70	-0,01
3.3.COMERCIO, TURISMO Y PYME	1.198,09	1.653,89	455,80	38,04	31,40	0,48	0,61	0,13
3.4.SUBVENCIONES AL TRANSPORTE	1.309,27	1.557,71	248,44	18,98	12,33	0,52	0,58	0,05
3.5.INFRAESTRUCTURAS	11.419,78	12.833,80	1.414,02	12,38	5,74	4,58	4,76	0,18
-INVESTIGACIÓN CIVIL	3.687,81	4.826,92	1.139,11	30,89	24,24	1,48	1,79	0,31
-INVESTIGACIÓN MILITAR	1.330,30	1.683,89	353,59	26,58	19,93	0,53	0,62	0,09
3.6.INVESTIGACIÓN. DESARROLLO E INNOVACIÓN	5.018,11	6.510,81	1.492,70	29,75	23,10	2,01	2,41	0,40
3.7.OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓM	803,78	706,43	-97,35	-12,11	-18,76	0,32	0,26	-0,06
C.ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	29.810,51	33.604,59	3.794,08	12,73	6,08	11,95	12,46	0,51
4.1.ALTA DIRECCIÓN	586,75	639,76	53,01	9,03	2,39	0,24	0,24	0,00
4.2.SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	6.713,94	8.009,04	1.295,10	19,29	12,64	2,69	2,97	0,28
4.3.ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA	1.424,57	1.479,06	54,49	3,83	-2,82	0,57	0,55	-0,02
4.4.TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACION	50.891,46	56.132,09	5.240,63	10,30	3,65	20,39	20,81	0,41
4.5.DEUDA PÚBLICA	19.272,00	17.421,70	-1.850,30	-9,60	-16,25	7,72	6,46	-1,26
D.ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	78.888,72	83.681,65	4.792,93	6,08	-0,57	31,61	31,02	-0,59
TOTAL GASTO CAPITULOS (I a VIII)	249.537,82	269.762,99	20.225,17	8,11	1,46	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (Miles de MIL.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total del Gasto de los Capítulos I a VIII, es decir, sobre el total de gastos no financieros más el gasto total de las variaciones de activos.

En relación con el Área de Gasto Social, como se puede observar en el Cuadro 8, hay que señalar que siendo la más importante, desde el punto de vista cuantitativo, no es la que más crece. Se ha estimado su crecimiento en el 8,06%, lo que indica que, es un aumento inferior a la media de las dotaciones de Gastos Totales, lo que la lleva a reducir su importancia relativa en el conjunto de gasto totales, aunque se sitúa por encima del crecimiento del PIB. No obstante, la reducción de su importancia relativa en el Gasto Total apenas es un -0,02 puntos porcentuales.

Este Área de Gasto Social incluye las políticas de gasto de marcado carácter social, como son las de Pensiones, Otras Prestaciones Económicas, Servicios Sociales, Fomento al Empleo, Desempleo, Acceso a la Vivienda y Fomento de

la Edificación, Sanidad, Educación y Cultura, cuyas tasas de crecimiento se pueden observar en el Cuadro 8. Entre ellas cabe destacar, aparte de la política de Gestión y Administración de la Seguridad Social, que tiene unas características especiales y crece 12,15%, las Políticas que más crecen son las de Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación, la de Educación, y la de Otras Prestaciones Económicas, que crecen respectivamente el 20,57%, 16,59% y 12,35%.

Sin embargo, la política de gasto más importante de esta Área, por su volumen, es la de Pensiones, pues representa el 31,75% del Total de Gastos, y crece un 6,89%, es decir, a una tasa algo inferior a la de toda el Área. No obstante, su crecimiento también es algo superior a la tasa de crecimiento del PIB. Con un volumen de 5.460,31 Millones de Euros esta Política representa casi la mitad del aumento de toda el Área de Políticas de Gasto Social, lo que muestra el continuo esfuerzo que la sociedad española para atender situaciones de necesidad (vejez, incapacidad y otras), cubriendo éstas con pensiones contributivas, no contributivas y asistenciales, pagos de clases pasivas y otras.²⁷

En tercer lugar, el Área de Actuaciones de Carácter Económico es la que más crece, un 12,73%, y comprende las Políticas de Agricultura, Industria, Comercio, Subvenciones al Transporte, Infraestructuras, Investigación y Otras Actuaciones de Carácter Económico. Este Área recoge algunas de las políticas más importantes relacionadas con el objetivo de mejorar la productividad, como son las de Infraestructuras e Investigación. Así, el conjunto del Área aumenta

²⁷ Otros aspectos de las políticas de gasto sociales que se destacan en los PGE-2006 son las ayudas a gastos relacionada con la inmigración por 166,32 Millones de Euros, el aumento de pensiones asistenciales a emigrantes españoles en el extranjero, que asciende a 100 Millones de Euros, el anuncio de unas mayores ayudas a la "dependencia" de la ley que estaba en el momento de tramitación de estos presupuestos en estudio, y que ya ha sido aprobada, y otros gastos relacionados con la violencia de género, para lo que se destinan 10 Millones de Euros, dotas también con un crédito ampliable (Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de medidas de Protección integral contra la Violencia de Género). Además, se destaca una dotación de 150 Millones de Euros para la creación de 300.000 nuevas plazas de educación infantil (3 a 6 años), la prioridad de la política de vivienda para el gobierno, con la aprobación del nuevo Plan de Vivienda 2005-2008 al que e destinan 6.820 Millones de Euros. y dirigidos al fomento del empleo un aumento de los créditos para bonificaciones del 4,5% y para formación ocupacional del 5.5%. Finalmente, se destaca el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo que asciende al 37,1%, que asciende a un 0,35 PIB, cuyo objetivo es alcanzar el 0,8% en el 2008.

su peso relativo, y las Políticas que más crecen y contribuyen a este cambio son Comercio,²⁸ Turismo y PYME un 38,04%, Investigación²⁹ 29,75%, (Investigación Civil un 30,89%, Investigación Militar un 26,58%), Subvenciones al Transporte un 18,98%, e Infraestructuras un 12,38%. Mientras que las políticas que crecen menos o no crecen son las de Industria con un 6,60%, las de Agricultura un 1,98% y la de Otras Actuaciones de Carácter Económico que no crece sino que disminuye en -12,11%.

Al analizar las Políticas de Gasto sin considerar el Área de la que forman parte, se puede observar que las que más crecen, destacando sólo las que crecen a una tasa superior al veinte por cien, son Comercio 38,04%, Investigación 29,75%, Política Exterior 23,20%, y Vivienda 20,57%. Sin embargo, que crezcan no quiere decir que sean muy importantes, sino que en el presente año se ha decidido darles un impulso relativo mayor. Por lo que para valorar el verdadero impacto de cada Política sería necesario conocer su importancia total. Aquí, no se pueden calcular los potenciales efectos económicos, pero sí se puede dar una primera aproximación estimando el peso relativo de cada Política de Gasto en el Gasto Total.

Así, como se puede observar en el Cuadro 8, la Políticas de Gasto más importantes desde el punto de vista cuantitativo, cuyo peso en el conjunto es superior al cinco por ciento, son Pensiones 31,39%, Transferencias 20,80%, Deuda Pública 6,46% y Desempleo 5,03%. En principio, se puede decir que las que más crecen no son las más importantes, y que las que más crecen tiene un

²⁸ Dentro de esta Política se incluyen acciones de promoción de empresas españolas en el exterior, promoción del turismo, apoyo a las PYMES, relacionado con la innovación, promoción en el exterior y mejora de la administración electrónica, avales, préstamos y microcréditos. De la cifra de Gasto Total que asciende a 1.653,89 millones de Euros, 1.022,40 son Variaciones de activos financieros y van destinados a acciones de empresas públicas, a la creación de SEDDETUR, dotaciones al Fondo de Ayuda al Desarrollo por valor de 850 Millones de Euros.

²⁹ Estos gastos van dirigidos a incrementar actuaciones consolidadas (definidas en el Plan Nacional de Investigación Científica, y en el de Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+i), y el Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE) y a financiar nuevos programas para cumplir los objetivos del compromiso INGENIO 2010, incrementando los recursos y realizando nuevas actuaciones estratégicas, como son el programa CENIT, CONSOLIDER Y AVANZ@. En esta Política de Gasto cuyos recursos ascienden a 6.510,81 millones de Euros, casi todos los capítulos de gasto crecen de forma notable, destacan las Transferencias de Capital y las Variación de activos financieros, que suponen el 22,8% y el 55,8% del total, creciendo respectivamente el 34,8% y el 34,4% (1.358,01 en el ámbito de la defensa y 2.277,32 en el ámbito civil).

peso relativo pequeño. Así, se puede ver que las Políticas de Comercio, Investigación, Política Exterior y Vivienda, suponen respectivamente el 0,61%, el 2,41%, el 0,53% y el 0,39% del Gasto Total, es decir, en total el 3,94% del Gasto Total.

Hasta aquí se han descrito y analizado las Políticas de Gasto siguiendo la presentación que de ellas se hace en el Informe Económico Financiero de los PGE-2005, es decir, considerando como Gasto Total de cada Política la suma de los gastos incluidos en los Capítulos I a VIII de la Clasificación Económica (véase también Cuadro 5). Sin embargo, como se ha indicado al comienzo de este epígrafe, una alternativa consistiría en tomar como la cifra de Gastos Totales de cada Política, únicamente la suma de los Capítulos I a VII (es decir, no incluyendo los créditos de gasto por Variaciones de activos financieros), lo que en cierta medida podría justificarse en la medida que estos créditos son cualitativamente diferentes, ya que de hecho su ejecución, en principio, solo supone una transformación de un activo en otro (recursos que se destinarán principalmente a préstamos, a acciones y sobre todo a dotar los Fondos de Reserva de la Seguridad Social y de Garantía Salarial). Además, generalmente las Variaciones de activos financieros no se suelen considerar cuando se establecen algunas definiciones en las que figuran conceptos de gasto, como sucede con la Limitación del gasto del Estado (véase nota a pie de página 14) o cuando se define la medida del saldo Superávit/Déficit en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Con el fin de hacer un análisis equivalente al realizado hasta aquí en este epígrafe, se ha construido el Cuadro 9. En él se han incluido igualmente todas las Políticas de Gasto y se ha elaborado siguiendo los mismos criterios que se han aplicado en el Cuadro 8, pero en este caso los créditos de gasto totales de cada Política de Gasto no incluyen los créditos de gasto por Variaciones de activos financieros, es decir, solo se incluye los créditos del capítulo I a VII.

CUADRO 9.
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2006: POLITICAS DE GASTO.
(capítulos I a VII)

POLÍTICAS DE GASTO	2005	2006	DIFERENCIA 2006 -2005.	TASA DE CRECIMIENTO 2006/2005	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2005 (2)	en % del GASTO TOTAL 2006 (2)	DIFERENCIA % 2006 -2005
1.1.JUSTICIA	1.183,21	1.325,88	142,68	12,06	5,41	0,50	0,53	0,02
1.2.DEFENSA	6.754,66	7.120,44	365,79	5,42	-1,23	2,87	2,82	-0,05
1.3.SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENIT	6.491,22	7.261,37	770,16	11,86	5,22	2,76	2,88	0,12
1.4.POLÍTICA EXTERIOR	1.055,56	1.323,70	268,14	25,40	18,76	0,45	0,53	0,08
A.SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	15.484,64	17.031,39	1.546,76	9,99	3,34	6,59	6,76	0,17
2.1.PENSIONES	79.219,12	84679,23	5.460,12	6,89	0,25	33,71	33,59	-0,12
2.2.OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	9.996,50	11144,06	1.147,57	11,48	4,83	4,25	4,42	0,17
2.3.SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	1.376,88	1483,43	106,56	7,74	1,09	0,59	0,59	0,00
2.4.FOMENTO del EMPLEO	6.237,16	6522,89	285,74	4,58	-2,07	2,65	2,59	-0,07
2.5.DESEMPLEO	12.687,72	13577,84	890,13	7,02	0,37	5,40	5,39	-0,01
2.6.ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFIC	870,63	1044,95	174,33	20,02	13,38	0,37	0,41	0,04
2.7.GESTIÓN Y ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SC	1.883,95	2023,43	139,49	7,40	0,76	0,80	0,80	0,00
B1.ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN S	112.271,93	120.475,83	8.203,90	7,31	0,66	47,78	47,79	0,02
2.8.SANIDAD	3.647,84	3958,50	310,67	8,52	1,87	1,55	1,57	0,02
2.9.EDUCACIÓN	1.619,38	1888,02	268,65	16,59	9,94	0,69	0,75	0,06
2.10.CULTURA.	932,04	996,22	64,19	6,89	0,24	0,40	0,40	0,00
B2.PRODUCCIÓN DE BIENES P.DE CARÁCTER PREFE	6.199,25	6.842,74	643,50	10,38	3,73	2,64	2,71	0,08
B.GASTO SOCIAL	118.471,17	127.318,57	8.847,40	7,47	0,82	50,42	50,51	0,09
3.1.AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	8.224,22	8374,24	150,03	1,82	-4,82	3,50	3,32	-0,18
3.2.INDUSTRIA Y ENERGÍA	1.643,60	1665,59	21,99	1,34	-5,31	0,70	0,66	-0,04
3.3.COMERCIO, TURISMO Y PYME	575,70	631,49	55,80	9,69	3,05	0,24	0,25	0,01
3.4.SUBVENCIONES AL TRANSPORTE	1.309,27	1557,71	248,45	18,98	12,33	0,56	0,62	0,06
3.5.INFRAESTRUCTURAS	8.259,37	9156,72	897,36	10,86	4,22	3,51	3,63	0,12
- INVESTIGACIÓN. DESARROLLO E INNOVACIÓN.	2.313,28	2.875,48	562,21	24,30	17,66	0,98	1,14	0,16
3.8.OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMIC	402,82	415,26	12,43	3,09	-3,56	0,17	0,16	-0,01
C.ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	22.728,23	24.676,49	1.948,25	8,57	1,93	9,67	9,79	0,12
4.1.ALTA DIRECCIÓN	586,35	639,16	52,81	9,01	2,36	0,25	0,25	0,00
4.2.SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	6.122,99	7.370,53	1.247,54	20,37	13,73	2,61	2,92	0,32
4.3.ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA	1.423,99	1.478,45	54,46	3,82	-2,82	0,61	0,59	-0,02
4.4.TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES	50.891,46	56.132,09	5.240,63	10,30	3,65	21,66	22,27	0,61
4.5.DEUDA PÚBLICA	19.272,00	17.421,70	-1.850,30	-9,60	-16,25	8,20	6,91	-1,29
D.ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	78.296,79	83.041,94	4.745,15	6,06	-0,59	33,32	32,94	-0,38
TOTAL GASTO CAPITULOS (I a VII)	234.980,82	252.068,39	17.087,56	7,27	0,63	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (Miles de MII.Euros)	896,70	956,30	59,60	6,65	0,00			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total del Gasto de los Capítulos I a VIII, es decir, sobre el total de gastos no financieros más el gasto total de las variaciones de activos.

Así, lo primero que se observa es que la tasa de crecimiento del Gasto Total se reduce desde el 8,11% al 7,27%, y las de las cuatro Áreas de Gasto también se reducen todas, excepto la de Servicios Públicos Básicos que pasa de 9,92% a 9,99%. En particular, las que más se reducen son las Áreas de Actuaciones de Carácter Económico que pasa de 12,73% a 8,57% y la de Gasto Social que pasa de 8,06% a 7,47%, y también se reduce pero solo ligeramente, la de Otras Actuaciones de Carácter General que pasa de 6,08% a 6,06%

Un análisis más detallado por Políticas de Gasto permitiría obtener, de forma semejante a como se ha hecho con los datos del Cuadro 8, unos resultados sobre la evolución e importancia de las mismas. En este caso, con base en los

datos del Cuadro 9, se puede observar que las Políticas de Gasto, que más crecen y a una tasa superior al veinte por cien, son Política Exterior 25,40%, Investigación 24,30%, Servicios de Carácter General 20,37% y Vivienda 20,02% (desaparece Comercio y entra Servicios de Carácter General).

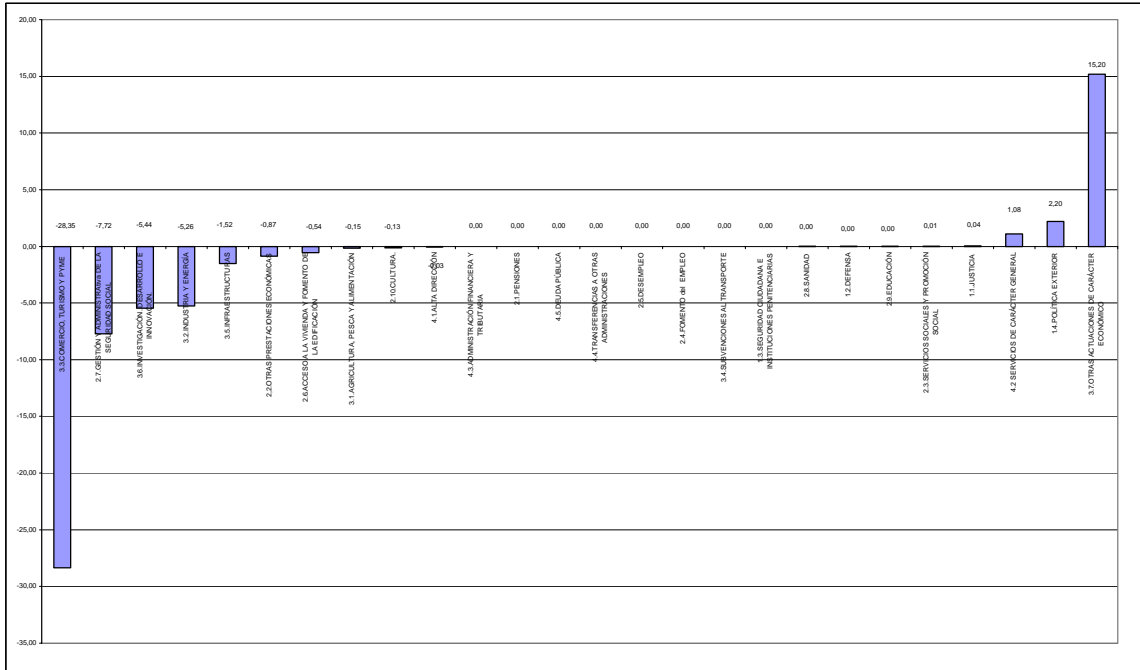
Sin embargo, al igual que se hizo anteriormente, se ha estimado la importancia cuantitativa de las Políticas de Gasto y se puede observar que las cuatro más importantes, con un peso relativo superior al cinco por cien, son la mismas, es decir, aunque sus valores son en todos los casos ligeramente superiores: Pensiones 33,59%, Transferencias 22,27%, Deuda Pública 6,91% y Desempleo 5,39%. En principio, aquí, también se puede decir que las que más crecen no son las más importantes, y que las que más crecen tiene un peso relativo pequeño constituyendo respectivamente el 1,14%, el 0,53%, el 2,92% y el 0,41% del Gasto Total, lo que en total representan solo el 5,00% del total.

No obstante, con el fin de sintetizar y poder destacar los aspectos más relevantes de los cambios en todas las Políticas de Gasto, sin que necesariamente sean las más importantes, se han calculado las diferencias entre las tasas de crecimiento y las diferencias entre su importancia relativa en el Gasto Total en el 2006. A partir de las respectivas columnas de cifras de los Cuadros 8 y 9 se han obtenido las diferencias, se han ordenado de menor a mayor y se han elaborado los Gráficos 2 y 3.

En general, se puede observar que la mayor parte de las Políticas de Gasto no cambian significativamente sus tasas de crecimiento (por razones prácticas aquí se considera que no es significativos mantenerse por debajo del 1%). No obstante, se presentan cambios significativos por disminución en cinco políticas que son Comercio, Gestión y Administración de la Seguridad Social, Investigación y Desarrollo, Industria y Energía, el Infraestructuras, que respectivamente sufren reducciones en sus tasas de crecimiento de -28,35; -7,72; -5,44; -5,26 y -1,52 puntos porcentuales. Y, presentan cambios significativos por aumento tres Políticas de Gasto, la de Otras Actuaciones de

Carácter Económico, la de Política Exterior y la de Servicios de carácter General, que aumentan en 15,20; 2,20 y 1,08 puntos porcentuales.

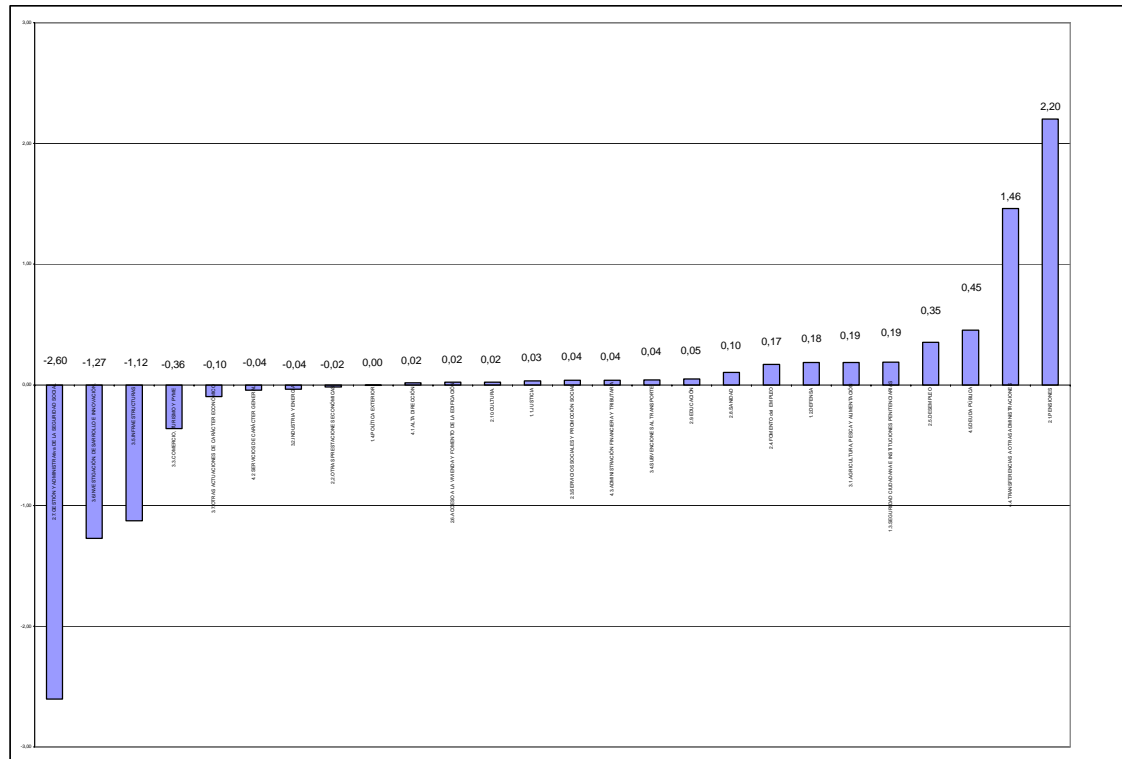
GRAFICO 2.
DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE GASTO



Por otra parte, los cambios en la importancia relativa de las Políticas de Gasto tampoco son muy numerosos, pues solo se produce una disminución significativa (más de un 1%) en tres casos por disminución, como son: Gestión y Administración de la Seguridad Social, Investigación y Desarrollo e Infraestructuras, que reducen su peso relativo en el Gasto Total, respectivamente, en -2,60; -1,27 y -1,12 puntos porcentuales. Las Políticas de Gasto que más aumentan son dos, las de Pensiones y la de Transferencias a Otras Administraciones se incrementan en 2,20 y 1,46 puntos porcentuales.

GRÁFICO 3.

DIFERENCIAS EN LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS POLÍTICAS DE GASTO



En conjunto, cabe destacar que el análisis de las cifras de las Políticas de Gasto muestran que estos presupuestos son unos presupuestos que han potenciado el crecimiento de las Áreas de Gasto Económico y de Gasto Social, lo que coincide con los objetivos formales establecidos para los mismos de impulsar la productividad y el gasto con fines sociales. Este resultado se produce, tanto si se mide por los créditos de gasto suma de los Capítulos I a VIII, como si se hace por la suma de los Capítulos I a VII. Aunque las diferencias en las tasas de crecimiento son diferentes, ya que en estas dos Áreas en el primer caso aumentan a unas tasas, respectivamente, de 12,73% y 8,06%, mientras que en el segundo caso las tasas de crecimiento son mucho menores, ya que en las Áreas de Gasto Económico y Gasto Social, suponen respectivamente el 8,57% y el 7,47%. Es decir, las tasas de crecimiento se reducen respectivamente, en 4,16 y 0,59 puntos porcentuales. No obstante, en

ambos casos son superiores a las del crecimiento del PIB, estimado en el 6,65%.

En un análisis más detallado, comparando la evolución de las Políticas de Gasto, al considerar no incluir las variaciones de activos financieros se produce una reducción en la tasa de crecimiento de la Políticas de Comercio, de Gestión y Administración de la Seguridad Social, Investigación e Infraestructura, que tienen una caída, respectivamente, de 28,35; 7,72; 5,44 y 5,26 puntos porcentuales, mientras que se produce un aumento de la Política de Otras Actuaciones de Carácter Económico y de Política Exterior, aumentando, respectivamente, en 15,20 y 2,30 puntos porcentuales. Pero si se observan los cambios en la importancia que tiene los créditos de una Política en el total, se ha podido ver que las que más caen son la de Gestión de la Seguridad Social, la de infraestructuras y la de Investigación, con una disminución respectivamente de 2,60; 1,12 y 1,27 puntos porcentuales, mientras que la de Pensiones y Transferencias a Otras Administraciones aumentan, respectivamente, en 2,20 y 1,46 puntos porcentuales.

5.CONCLUSIONES

Los PGE-2006 presentan una continuidad con los PGE-2005 y con otras acciones de Política Económica, por lo que se puede afirmar que son coherentes con otras acciones de Política Económica del gobierno. En particular, se han definido para alcanzar tres grandes objetivos, como son la estabilidad, la productividad y fines sociales, y la mejora de la calidad de los servicios públicos.

En cuanto a la estabilidad, aunque las cifras presentadas dificultan el cálculo y las comparaciones, pues los criterios contables en Contabilidad Nacional y presupuestaria son diferentes, se puede ver que los PGE-2006 están en condiciones de poder alcanzar los objetivos presupuestarios propuestos. Así, aquí se ha estimado un déficit para el Estado, en términos presupuestarios, de -5.355,79 Millones de Euros (que equivalen a un déficit de -3.946,21 Millones de Euros, en términos de Contabilidad Nacional), y para todo el Sector Público Administrativo Estatal un superávit de 1.041,98 Millones de Euros, lo que equivale al 0,11% del PIB.

En cuanto a las Políticas de Gasto, en los PGE-2006 se afirma que han sido diseñados para mejorar la productividad, lo que se ha intentado concretar especialmente a través de la investigación, la educación y las infraestructuras, y atender los objetivos sociales. En los análisis realizados se ha podido observar la evolución de las previsiones de gasto en las Áreas Social y Económica.

Por una parte, las dotaciones en el Área de Gasto Social crecen a una tasa del 8,06%, una cifra superior a la del PIB que es 6,65%. No obstante, dado que esta medida se ha estimado incluyendo como gastos, entre otros las variaciones de activos financieros destinados incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, se ha estimado también la tasa de crecimiento de las previsiones de gasto sin incluir las variaciones de activos financieros. En este

caso, la tasa de gasto crece solo a una tasa de 7,47%, es decir, a una tasa inferior a la anterior, pero todavía por encima del crecimiento del PIB, que se ha estimado en el 6,65%. Por otra parte, las dotaciones en el Área de Actuaciones de Carácter Económico presentan el crecimiento más alto de todas las Áreas, 12,73%. Sin embargo, al descontar las variaciones de activos en los cálculos se producen unos cambios más intensos, reduciéndose las tasas de crecimiento hasta el 8,57%. Aquí, al igual que en el caso anterior, se reduce la tasa de crecimiento, aunque con una intensidad mayor, también sigue siendo superior al del PIB. En total se puede concluir, en relación con los objetivos generales de la Políticas de Gasto, que un análisis por Áreas de Gasto confirma la orientación social y económica del mismo, aunque según se mida, con o sin variaciones de activos financieros, la intensidad de las mismas se reduce al incluir entre sus Políticas de Gasto relativamente más créditos para variaciones de activos financieros, que las otras dos Áreas de Gasto.

No obstante, cuando se atiende de forma específica a las distintas Políticas de Gasto hay que destacar también ciertas coincidencias generales y también alguna diferencia semejante a las anteriores. En este caso, se ha observado que las Políticas de Gasto que más crecen son Comercio Turismo y Pymes 38,04%, Investigación 29,75%, Política Exterior 23,20%, y Vivienda 20,57%, aunque si se considera su evolución sin los créditos que figuran en las variaciones de activos financieros, sus tasas de crecimiento se quedan, respectivamente en 9,69%, 24,30%, 25,40%, y 20,02%. Es decir, se produce un crecimiento prioritariamente en Políticas relacionadas con la productividad, como son Comercio Turismo y PYME e Investigación, aunque de la primera de éstas no se puede decir lo mismo si se toma el criterio e excluir las variaciones e activos financieros.

Sin embargo, un elevado crecimiento de los créditos asignados a una determinada Política no significa que sea una prioridad del actual presupuesto, sino la voluntad de aumentar su importancia relativa. Mientras tanto, las Políticas más importantes desde el punto de vista cuantitativo en los PGE-2006

son dos: Pensiones 31,39% y Transferencias 20,80%. Le siguen en importancia decreciente, Deuda Pública 6,46%, Desempleo 5,03% e Infraestructuras 4,76%. Y, esto no cambia significativamente en el caso de que no se tengan en cuenta las variaciones de activos financieros (respectivamente 33,59; 22,27; 6,91; 5,39; 3,63), pues las cuatro primeras Políticas de Gasto siguen siendo las mismas. Aquí, los cambios más significativos son en las Políticas de Gestión y Administración de la Seguridad Social y de Pensiones, que reducen y aumentan respectivamente su presencia en -2,60 y 2,20 puntos porcentuales.

Por último, la mejora de los servicios públicos no es fácil de apreciar por medio de medidas cuantitativas de gasto, aunque a juzgar por las medidas que se anuncian en el ámbito de personal y tecnológico, cabe esperar mejoras en la calidad del servicio.

En conclusión, se puede afirmar que los PGE-2006 responden a los objetivos para los que han sido definidos. Por una parte, hay una previsión razonable de ingresos y gastos compatible con la estabilidad. Por otra parte, los presupuestos analizados confirman la tendencia expansiva del Presupuesto, iniciada con los presupuestos del año anterior, como lo muestran las tasas e crecimiento de las previsiones de gasto, con independencia de si se incluyen o no, como créditos de gasto, los créditos en activos financieros. El análisis por Áreas de Gasto, confirman la orientación del gasto deseada con independencia del criterio de gasto que se adopte, pero cuando se desagrega por Políticas, aunque en general se sigue confirmando la misma línea, se producen cambios que reducen la importancia del crecimiento relativo de algunas Políticas.

BIBLIOGRAFIA

- Actuación Económico Financiera de las Administraciones Públicas. Intervención General de la Administración del Estado.
- Informe Económico y Financiero. Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuestos para 2006
- Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13.12.2001).
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 14.12.2001).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria (BOE, 27.11.2003).
- Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2006 Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 2004.