

### GASTO SOCIAL Y CUENTAS PÚBLICAS EQUILIBRADAS EN EL 2002

---

José Barea (\*)

Las políticas de gasto social aumentan en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 en un importe ligeramente superior al billón de pesetas, absorbiendo así el 65,4 por 100 del incremento del gasto. La tasa de crecimiento del gasto social es del 6,1 por 100, que supera en un punto la del conjunto de políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado y en 0,3 puntos la del producto interior bruto (PIB) prevista para el 2000, produciéndose así un doble efecto: ganancia en su participación en el PIB y ganancia asimismo en la asignación porcentual de recursos presupuestarios. Estas ganancias son mayores si se tiene en cuenta los gastos de educación realizados por las comunidades autónomas en virtud de las competencias transferidas, que al no tener una financiación específica aparecen en los Presupuestos Generales del Estado dentro de la política "financiación de las administraciones territoriales".

Dado que el gasto de protección social tiene factores endógenos que dan lugar a un crecimiento autónomo de su gasto, lo ocurrido en el Presupuesto del 2000 va a acontecer igualmente en los años siguientes, surgiendo la pregunta siguiente: ¿para cuándo se piensan realizar las reformas estructurales en la protección social para hacerla sostenible? Y todo ello está sucediendo en una situación de crecimiento muy elevado, lo que nos lleva a pensar en la difícil situación que devendrá cuando el ciclo comience su descenso, a menos que se crea que hemos suprimido los ciclos.

Los Presupuestos Generales del Estado consolidados para el 2000 aumentan con respecto a los de 1999 en 1.457,5 millardos de pesetas, margen presupuestario disponible para las decisiones de la Administración sobre nuevas dotaciones a las diferentes políticas presupuestarias.

La Hacienda del Estado es una hacienda compartida, ya que parte de los ingresos que recauda corresponden, por norma con rango de ley, a las administraciones territoriales y a la Unión Europea. Al aumentar los ingresos del Estado en el Presupuesto del 2000, se incrementan automáticamente las dotaciones para financiar las administraciones territoriales en 294,4 millardos de pesetas y para la Unión Europea en 103,6 millardos de pesetas, con lo cual el margen que queda para atender a las peticiones de aumento de las restantes políticas públicas (gasto social, justicia, defensa, asuntos exteriores, investigación, infraestructuras, etc.) es de 1.059,5 millardos de pesetas.

La política de gastos sociales ha visto aumentada su asignación en 1.074 millardos de pesetas, absorbiendo así todos los recursos disponibles, lo que hubiera supuesto una congelación de las políticas de los restantes ministerios. El grave problema que ello hubiera planteado obligando al Gobierno a adoptar reformas estructurales en la protección social, o a incumplir el Plan de Estabilidad, ha quedado resuelto para el año 2000, no por decisiones

del Gobierno, sino porque España se ha venido beneficiando de la rebaja de los intereses de la deuda pública desde su ingreso en la Unión Monetaria. Ello ha supuesto que en el Presupuesto 2000 se prevea una disminución del crédito para atender el pago de los gastos financieros de 239,6 millardos de pesetas que han servido para financiar los aumentos de las restantes políticas de gasto. ¿Será esto posible en el futuro?

Tres razones avalan que tan situación no se volverá a repetir. En primer lugar, la protección social tiene factores endógenos que hace que el gasto aumente de manera autónoma –con independencia de las decisiones del Gobierno– por encima de la tasa de crecimiento del producto interior bruto. La segunda razón deriva de que el tipo de interés ha alcanzado ya un nivel tan bajo en los mercados que es muy difícil de sostener, existiendo previsiones de los expertos financieros que a principios del próximo año comenzará un repunte al alza de los mismos. Por último, el fuerte diferencial de precios de nuestra economía con respecto a la media de los países de la Unión Monetaria hará que nuestra tasa de actividad experimente una inflexión a la baja, lo que dará lugar a una disminución de los ingresos y por tanto del margen presupuestario para aumentar el gasto público, que ni siquiera podrá cubrir el incremento del gasto social. Estallará entonces la bomba de relojería que existe debajo de la política presupuestaria, al no haber adoptado las oportunas reformas estructurales en muchas políticas públicas, entre ellas en la de gasto social para adecuarla al nuevo entorno demográfico y económico. Habremos puesto en peligro el principal activo de cohesión social que existe en la Unión Económica: las pensiones públicas.

Las pensiones constituyen el principal programa de la protección social absorbiendo la mitad de los recursos asignados a la misma, con una tasa de crecimiento para el 2000 del 5,5. De todos es conocida la polémica que las pensiones han originado en el transcurso del verano y la opción adoptada por el Gobierno de incrementar las pensiones mínimas, contributivas y no contributivas, por encima del índice de precios al consumo. En principio parece que socialmente es aconsejable esta decisión; sin embargo, su financiación en lo que afecta a las pensiones contributivas no

debe recaer, como se ha hecho, sobre las cotizaciones sociales, ya que al no estar ligados dichos aumentos con las aportaciones que efectuaron en su día los actuales pensionistas, deben financiarse con los impuestos generales por tratarse de una operación de redistribución de la renta. El importe de dicha decisión asciende para el año 2000 a 60.000 millones de pesetas, si bien como ello supone elevar el nivel del umbral de las pensiones mínimas tanto para los actuales pensionistas como para los futuros, el coste de la decisión actualizada a una tasa de interés del 3 por 100 asciende a 2 billones de pesetas, más del 2 por 100 del PIB. Junto a ello parece un sarcasmo decir que se constituye un fondo de reserva en la Seguridad Social por 60.000 millones de pesetas como garantía de las pensiones para minimizar las incertidumbres que se generan en los momentos de recesión económica; dicha incertidumbre hubiera quedado eliminada con creces, no tomando la decisión de elevar las pensiones mínimas contributivas con financiación de cotizaciones sociales.

La falta de proporcionalidad del sistema de pensiones contributivas genera un fuerte desequilibrio en el sistema, cuyos efectos aparecerán a medio y largo plazo. Esta falta de proporcionalidad conduce a la paradoja de que si bien a corto plazo el aumento de cotizantes permite hacer caja para atender al pago de las pensiones, a medio y largo plazo hace aumentar el desequilibrio del sistema, ya que estamos vendiendo duros a cuatro pesetas. La deuda explícita e implícita de la Seguridad Social que en 1994 era de 2,5 veces el PIB continuará su escalada creciente hasta producir su asfixia.

La sanidad experimenta un crecimiento del 8 por 100, tasa muy superior a la del PIB monetario (5,8 por 100) que fue el Acuerdo de la Comisión de Política Fiscal y Financiera para el periodo 1998–2001, lo que pone de manifiesto la imposibilidad por parte del Gobierno de controlar el gasto sanitario; en farmacia la tasa de aumento se prevé en el 10,2 por 100. Otra de las reformas estructurales pendientes que el Gobierno no se atreve a abordar: introducir criterios de mercado para ganar eficiencia, competencia entre agentes productores, *tickets* moderadores para corregir ineficiencias en el consumo de asistencia sanitaria, traslado del

riesgo a los productores a través del aseguramiento tipo MUFACE, etcétera.

Otro gasto social con fuerte tasa de crecimiento es la política pública de educación, que tiene su aumento para el 2000 del 9,8 por 100, principalmente debido a la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo.

La educación universitaria es otra de las cuestiones pendientes de una reforma estructural profunda, que tampoco el Gobierno se ha atrevido a abordar. Ciñéndonos exclusivamente a su financiación diremos que actualmente es casi gratuita, dando lugar a una redistribución negativa de la renta, ya que según los estudios empíricos realizados no hay proporcionalidad entre la distribución de los estudiantes universitarios por categorías socio-económicas y el número de jóvenes en edad universitaria distribuidos por las mismas categorías so-

cio-económicas, distribución que es adversa a los de menor renta.

Atendiendo al principio de equidad, no tiene sentido por tanto que la educación universitaria sea gratuita, sino que debería cobrarse a todo el mundo el coste efectivo de la misma, realizándose en todo caso una deducción a consecuencia de las externalidades positivas que genera. Ello debería ir acompañado de una amplia política de becas en favor de los estudiantes de categoría socio-económica de menor renta; inclusive se podría llegar para determinadas situaciones a becas-salarios como han hecho otros países.

#### NOTAS

(\*) Catedrático Emérito de la UAM