

LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN 1989:
LA NECESIDAD DE UNA POLITICA PRESUPUESTARIA

José Manuel González-Páramo

La publicación en el mes de junio del avance de las Cuentas de las Administraciones Públicas, elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, ofrece una información de gran utilidad para evaluar el papel que ha jugado la política presupuestaria transcurrido un año de la integración de España en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo.

Como reflejan los datos sistematizados en el Cuadro 1, tras varios años de reducción del peso de los gastos corrientes en el PIB, todas sus partidas registran aumentos apreciables, especialmente las compras corrientes. Este retroceso a la situación de 1986 no ha traído consigo, sin embargo, un descenso en el ahorro público, que, muy al contrario, ha registrado una notable elevación, hasta alcanzar el 3.0 por 100 del PIB, tasa que no se registraba desde 1977. Ello ha sido posible merced al fortísimo crecimiento experimentado por los impuestos directos sobre familias y empresas. El aumento del ahorro público ha permitido financiar un crecimiento de los gastos de capital de 0.7 puntos porcentuales del PIB y reducir ligeramente, al mismo tiempo, el déficit público, que queda situado en el 2.7 por 100 del PIB, 0.5 puntos por debajo del registrado en 1988.

Un exámen apresurado de la información contenida en el excelente avance de la Intervención General de la Administración del Estado, sintetizada en el Cuadro 1, podría conducir, no obstante, a un juicio no excesivamente acertado sobre el papel desempeñado por la política presupuestaria en 1989. En efecto, aunque la política de consolidación del gasto corriente parece haberse abandonado, el ahorro público ha aumentado y la necesidad de financiación de

CUADRO 1

CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1985-1989
(en porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988(P)	1989(A)
1. RECURSOS CORRIENTES	35.3	35.7	37.3	37.3	39.1
Impuestos sobre la producción y la importación	9.6	10.7	10.5	10.5	10.5
Impuestos sobre la renta y el patrimonio	8.3	8.0	10.2	10.3	11.9
Cotizaciones sociales					
. Reales	11.9	11.8	11.8	11.7	11.8
. Ficticias	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9
Transferencias corrientes diversas	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0
Otros ingresos corrientes	2.2	2.1	1.9	1.9	2.0
2. EMPLEOS CORRIENTES	36.7	36.2	35.7	35.5	36.1
Consumo público	14.7	14.6	15.1	14.8	15.1
. Remuneración de asalariados	10.6	10.3	10.4	10.5	10.5
. Compras netas	3.1	3.3	3.7	3.3	3.5
. Consumo de capital fijo	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Prestaciones sociales	14.4	14.0	13.8	13.9	14.0
Subvenciones de explotación y transf. corrientes	4.2	3.7	3.4	3.5	3.6
Intereses efectivos	3.4	4.0	3.5	3.3	3.4
3. AHORRO BRUTO (1-2)	-1.4	-0.6	1.6	1.8	3.0
4. RECURSOS DE CAPITAL	0.4	0.5	0.4	0.6	0.6
Impuestos sobre el capital	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Transferencias de capital diversas	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4
5. EMPLEOS DE CAPITAL	6.0	5.9	5.2	5.6	6.3
Formación bruta de capital fijo	3.7	3.6	3.4	3.8	4.3
Transferencias de capital	2.3	2.3	1.8	1.7	2.0
6. CAPACIDAD DE FINANCIACION (3+4-5)	-6.9	-6.0	-3.2	-3.2	-2.7
PRO MEMORIA:					
Gasto público total (2+5)	42.7	42.1	40.9	41.1	42.4
Presión fiscal	30.1	30.9	33.0	33.3	34.9
Superavit primario (6+intereses efectivos)	-3.5	-2.0	0.3	0.1	0.7
Deuda pública (saldo vivo)	38.9	39.7	41.0	41.3	42.4

(P) Provisional

(A) Avance

Fuente: IGAE, "Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1989", Junio, 1990; elaboración propia sobre la información contenida en las páginas 23, 30, 36 y 50.

las Administraciones Públicas se ha reducido. Una reducción del déficit público, sin embargo, podría no ser juzgada como positiva si se considera que ha sido insuficiente, y un aumento del ahorro público podría no ser la mejor de las políticas si este aumento se ha producido a costa del ahorro privado. Valorar adecuadamente la política presupuestaria de 1989 requiere poner las cifras en su contexto económico y presupuestario. Una primera aproximación a esta valoración debería de intentar dar respuesta a tres importantes cuestiones:

- 1ª) ¿Se corresponden los resultados del ejercicio 1989 con la política presupuestaria diseñada y esperada?
- 2ª) ¿Puede considerarse el proceso de saneamiento financiero público consecuencia de un conjunto de medidas deliberadas de ajuste?
- 3ª) ¿Es la política presupuestaria reciente la que reclama nuestra progresiva integración en la CEE?

Los Presupuestos Generales del Estado para 1989 trataron de ajustar sus cifras a un triple objetivo: 1) Consolidar la favorable evolución de la economía española; 2) Modernizar las infraestructuras; y 3) Mejorar los servicios públicos y sociales. Con el primer objetivo se juzgaba coherente un crecimiento de los ingresos de las Administraciones Públicas Centrales (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social) del 17.5 por 100, con el que se financiaría un aumento de los gastos no financieros del 14.7 por 100 y una reducción del déficit del 9.7 por 100. El segundo objetivo se concretaría en incremento de las inversiones públicas del 40.3 por 100, y el tercero encontraría reflejo en un aumento de las transferencias corrientes del 15.0 por 100. El crecimiento nominal del PIB tomado como referencia era el 8.1 por 100.

Estas tasas de crecimiento no son directamente comparables con los datos del avance de la Intervención General de la Administración del Estado, ya que aquéllas se refieren a magnitudes presupuestarias y éstos se elaboran siguiendo los criterios de imputación de las operaciones que recomienda el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). Afortunadamente, en los escenarios macroeconómicos y presupuestarios que acompañaron a los presupuestos

de 1989 se contenía una previsión realizada siguiendo esta misma metodología de contabilidad nacional, lo cual posibilita la comparación entre la política diseñada para 1989 y los resultados de su aplicación a lo largo del año. Esta confrontación de cifras planeadas y efectivas puede realizarse con la ayuda del Cuadro 2. Una breve inspección de su contenido permite concluir que si bien el objetivo de sanear financieramente la hacienda pública se ha alcanzado aparentemente con creces cuando el análisis se ciñe a las Administraciones Públicas Centrales, la forma de lograrlo ha sido bien diferente de la planeada. Los ingresos crecieron a una tasa casi dos veces la prevista, gracias a un extraordinario aumento de los impuestos directos, que ha elevado la presión fiscal en un punto y medio en tan sólo un ejercicio. Este crecimiento debe atribuirse a un nutrido grupo de causas: comportamiento de la renta real más dinámico de lo previsto, no deflatación de las retenciones a cuenta del IRPF, traspaso a 1990 de las devoluciones del IRPF por importe de unos 300 miles de millones de pesetas, elevación de los pagos a cuenta del impuesto sobre sociedades y aumento de las retenciones a cuenta sobre los rendimientos del capital mobiliario. Es interesante notar que si se imputasen las devoluciones del IRPF a 1989, como sería más apropiado, la tasa de crecimiento de la imposición directa sería el 23.6 por 100 y el déficit resultante se habría situado en torno a 1250 miles de millones de pesetas, un 9.9 por 100 superior al registrado en 1988. En otros términos, la participación de déficit en el PIB ascendería a 3.4 puntos porcentuales, dos décimas por encima de la necesidad de financiación correspondiente a 1988. Efectuado este ajuste, el ahorro público registraría un modesto crecimiento de 0.5 puntos, aumento inferior a la mitad del promedio de 1989-1988.

Con todo, el conjunto de ingresos públicos creció en 1989 con un dinamismo muy superior al esperado, lo que hubiese permitido cerrar el ejercicio con una sustancial rebaja del déficit de no haberse desbordado las cifras de gasto. Frente a un crecimiento presupuestado de los gastos de las Administraciones Públicas Centrales del 9.4 por 100, el crecimiento efectivo se situó 5.5 puntos por encima del objetivo, como resultado de tres fuentes de desviación: transferencias de capital, intereses efectivos y compras netas. Estos desajustes, perfectamente previsibles ya a fines de 1988 (ver CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA, nº 20, noviembre de 1988), se han visto contra

CUADRO 2

ADMINISTRACIONES CENTRALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL:
TASAS DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS
(en porcentaje)

	<u>Escenario 89-92</u>	<u>Avance IGAE</u>
<u>GASTOS NO FINANCIEROS</u>	9.4	14.9
Personal	11.1	10.9
Compras	12.1	18.8
Intereses	1.4	14.3
Transferencias corrientes	10.6	12.9
Inversiones reales	33.5	29.7
Transferencias de capital	-20.7	31.1
<u>INGRESOS NO FINANCIEROS</u>	9.9	17.6
Impuestos directos	11.5	31.8
Impuestos indirectos	7.4	9.9
Cotizaciones sociales	12.3	13.0
Otros	4.7	13.6
<u>NECESIDAD DE FINANCIACION</u>	2.3	-16.5
PRO MEMORIA:		
Crecimiento nominal del PIB	8.1	12.1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Escenario Macroeconomico y Presupuetario 1989-1992. Madrid, 1989; IGAE. "Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1989". junio, 1990; elaboración propia.

restrados en una pequeña parte por la contención de los gastos de personal y por un grado de realización de las inversiones públicas inferior al proyectado, hecho que puede imputarse a los ajustes ligados al Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo, que instrumentaba el llamado "giro social" (ver CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA, nº 36, marzo de 1990).

A estos problemas para controlar el gasto por parte de los órganos de la administración pública cuya ejecución presupuestaria depende del gobierno central, se ha unido en 1989 el sorprendente aumento del déficit de las Administraciones Territoriales. Sorprendente no tanto porque no existiesen indicios al respecto (ver CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA, nº 36, marzo de 1990), sino porque —como refleja el Cuadro 3— en el "Informe Económico-Financiero" de los Presupuestos Generales del Estado para 1990, recientemente aprobados por las Cortes, se apuntaba la inexistencia de desequilibrios financieros en los niveles subcentrales de gobierno. Si se toma como referencia la situación equilibrada existente en 1987, esta tendencia al déficit, especialmente acusada en el ámbito de las Comunidades Autónomas, no puede sino mover a preocupación. La elevación del endeudamiento de las Administraciones Territoriales en 1989 fue del 55 por 100 y la progresión de las cargas financieras alcanzó un 42 por 100 en las Comunidades Autónomas. Estos datos constituyen toda una llamada a la coordinación y la corresponsabilización de los distintos niveles de decisión presupuestaria.

Esbozada esta respuesta al primer interrogante, pasamos a ocuparnos de la segunda cuestión: ¿responde el ajuste presupuestario a una política deliberada o es fruto, más bien, del dinamismo mostrado por la economía? Una respuesta simple a esta cuestión negaría la existencia de tal ajuste por mera referencia a los datos. El desbordamiento del gasto —ajeno a los objetivos de mejora de las infraestructuras y de las prestaciones sociales— y el aumento del déficit una vez imputadas las devoluciones del IRPF a 1989 impiden hablar de la existencia de ajuste. Sin embargo, para valorar con más fundamento esta cuestión es necesario hacer referencia al comportamiento de la economía, ya que aumentos del gasto y el déficit pueden reflejar una respuesta al desplome de las tasas de crecimiento. No ha sido este, obviamente, el escenario económico de 1989. Antes al contrario, por tercer año consecutivo, el crecimiento de la renta real se sitúa en torno al

CUADRO 3

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA CAPACIDAD (+) O
NECESIDAD (-) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1988-1989
(en porcentaje del PIB)

	1988		1989	
	<u>PGE90</u>	<u>IGAE</u>	<u>PGE90</u>	<u>IGAE</u>
1. ADMINISTRACIONES CENTRALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL	-2.9	-2.8	-2.1	-2.1
. Estado	-3.0	-3.0	-2.1	-2.1
. Organismos de la Administración Central	+0.1	+0.1	0.0	-0.1
. Administraciones de la Seguridad Social	0.0	+0.1	0.0	+0.1
2. ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	-0.2	-0.4	0.0	-0.6
. Comunidades Autónomas	n.d.	-0.3	n.d.	-0.4
. Corporaciones Locales	n.d.	-0.1	n.d.	-0.2
3. ADMINISTRACIONES PUBLICAS (1+2)	-3.1	-3.2	-2.1	-2.7

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 1990. Informe Económico-Financiero: IGAE. Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1989. junio, 1990; elaboración propia.

5 por 100, tasa algo superior a la que se estima para el crecimiento potencial de la economía. Dada la existencia de gastos vinculados al pulso coyuntural, de 1989 no habría cabido esperar sino una reducción del peso del gasto público en el PIB, precisamente lo contrario de lo que los datos recientes indican. Puede afirmarse, por lo tanto, que a pesar de las medidas restrictivas adoptadas en el segundo semestre del año en materia impositiva, 1989 ha visto una nueva ampliación del déficit estructural, que viene a consolidar la orientación presupuestaria procíclica de 1988.

La OCDE, en su "Economic Outlook" de diciembre de 1989, ofrece un indicador complementario para valorar el impacto de la política fiscal desarrollada a lo largo del periodo 1986-1989: la "prima del crecimiento". Este índice ofrece la evolución de gastos, ingresos y déficit que se habrían registrado en el supuesto de haberse mantenido inalterada la política presupuestaria de 1986. Como indica el Cuadro 4, los gastos públicos podrían haber reducido su peso en el PIB en 4.4 puntos, variación que contrasta con el aumento observado de 0.3 puntos, y los ingresos hubieran aumentado 0.1 puntos, 3.4 menos del incremento registrado. Como resultado, la mera prima del crecimiento económico hubiese permitido cerrar el año 1989 con un déficit público del 1.4 por 100 del PIB, dos puntos inferior al registrado. Así pues, la reducción del déficit que se ha producido en este periodo se ha producido a pesar de la política presupuestaria y no gracias a ésta, tras el abandono del proceso de consolidación presupuestaria desarrollado en los años 1986 y 1987.

¿Es esta política presupuestaria la que reclama nuestra integración progresiva en la CEE? En el horizonte de 1993, las nuevas reglas del juego a las que la política económica deberá ajustarse son, esencialmente, las que se derivan de una liberalización creciente en los ámbitos comercial, financiero y de movimientos de factores productivos en un contexto de estabilidad cambiaria creciente. El éxito de la economía española en su adaptación a estas exigencias debe venir determinado por su capacidad para mantener el proceso inversor y asegurar su financiación estable. La contribución de la política presupuestaria al logro de estas metas debe buscarse en tres frentes estrechamente relacionados entre sí: coordinación con la política monetaria, fomento del ahorro nacional y estímulo de la competitividad de la economía.

CUADRO 4

"PRIMA DEL CRECIMIENTO":
CAMBIOS PRESUPUESTARIOS EFECTIVOS Y SIMULADOS. 1986-1989*
(en porcentaje del PIB)

	1986	1989		Variaciones	
		<u>Simulado</u>	<u>Efectivo</u>	<u>Simulada</u>	<u>Efectiva</u>
Gastos totales	42.1	37.7	42.4	-4.4	+0.3
Ingresos totales	36.2	36.3	39.7	+0.1	+3.5
Necesidad de financiación**	-6.0	-1.4	-2.7	+4.6	+3.3
Déficit primario**	-2.0	2.1	0.7	+4.1	+2.7

* Simulación bajo hipótesis de mantenimiento de la política presupuestaria de 1986: estabilidad de salarios e impuestos distintos de los directos sobre familias con respecto al PIB, constancia en volumen de los gastos distintos de los intereses efectivos, crecimiento de la participación de los impuestos directos sobre las familias en el PIB determinado por aumentos en la renta real y determinación endógena de los intereses efectivos.

** Signo negativo para déficit/necesidad de financiación y variaciones expansivas (mayor déficit o menor superavit), y viceversa.

Fuente: OCDE. Economic Outlook, 46. diciembre, 1989; IGAE. Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1989, junio, 1990; elaboración propia.

Con respecto a la necesidad de coordinación de las variables presupuestarias y monetarias, los acontecimientos de 1989 no permiten una valoración positiva de la política fiscal. Como es bien sabido, en una economía pequeña y abierta con tipo de cambio estable, aumentos en el grado de movilidad internacional de capitales refuerzan el impacto a corto y largo plazo de la política presupuestaria expansiva y restan eficacia e independencia a la política monetaria. El desarrollo de una política monetaria autónoma, guiada hacia metas de inflación y de tipo de cambio, requiere de la colaboración de la política presupuestaria, que en el caso de España debiera orientarse a contener el crecimiento excesivo de la demanda interna y el deterioro de la competitividad. Antes al contrario, 1989 ha visto un nuevo desbordamiento del gasto y una ampliación del déficit estructural, lo que ha hecho inevitable el mantenimiento de las medidas restrictivas de la movilidad de capitales introducidas con carácter transitorio el 31 de enero de 1989 para frenar la apreciación de la peseta, apuesta por la estabilización del tipo de cambio que vino a reforzarse con el ingreso de la peseta en el SME el 19 de junio.

El componente disciplinario de esta medida perderá gran parte de su fuerza si la política presupuestaria no adopta un giro restrictivo. El sostenimiento de la orientación presupuestaria de 1989 no hace sino restar credibilidad a los objetivos de inflación, retrasando la eliminación de las barreras a las entradas de capital, trabas cuya existencia es contraria a los compromisos firmados por España y a la dinámica de liberalización de los movimientos de capitales en Europa. La progresiva reducción del déficit estructural y la eliminación de elementos de laxitud presupuestaria son tareas prioritarias, y como tales han sido incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado para 1990. Del rigor con el que se desarrollen depende tanto la credibilidad de la lucha antiinflacionista, encaminada a mantener la competitividad exterior, como la ganancia de márgenes de flexibilidad presupuestaria frente a "shocks" futuros.

Sostener y financiar el esfuerzo inversor de forma estable recomienda la adopción de medidas de fomento del ahorro nacional, ya que la disponibilidad de ahorro exterior es relativamente vulnerable ante cambios en las expectativas de los inversores extranjeros. Los últimos datos disponibles indican que el ahorro público ha aumentado en 1989, año

en el que la tasa de ahorro nacional no ha variado. Aunque el ahorro privado depende de multitud de factores, todos los estudios solventes del ahorro privado en la economía española detectan una relación negativa y significativa entre ahorro público y ahorro privado, relación cuya magnitud es más acusada cuanto mayor es la proporción en la que los aumentos del ahorro público se consiguen a través de incrementos en la presión fiscal directa. En 1989, todo el aumento del ahorro público tiene este origen. La política fiscal, por lo tanto, no puede considerarse ajena a la caída experimentada por el ahorro privado en el último ejercicio. Confiar en el ahorro público como vía fundamental de recuperación del ahorro nacional será probablemente una política estéril, como revela la experiencia de los años 1986-1989, en tanto los aumentos del ahorro público no se originen en menores gastos corrientes y mayores impuestos sobre el consumo. Sólo una política continuada de consolidación presupuestaria tiene ciertas garantías de alcanzar los efectos apetecidos sobre el ahorro nacional.

Junto a una adecuada mezcla de políticas presupuestaria y de rentas, que contribuyan tanto a moderar los costes unitarios como a evitar la "deslocalización" del ahorro, la política presupuestaria puede constituir un estímulo a la competitividad de la economía si se consigue una contención del gasto acompañada de una reestructuración del mismo en favor de los gastos de capital social. Estos gastos -infraestructuras, educación y sanidad- son los que tienen una incidencia más positiva y directa sobre el potencial de crecimiento de la economía. Desafortunadamente, los esfuerzos presupuestarios de los dos últimos años son todavía insuficientes para eliminar de forma significativa las carencias de España con respecto a la media de países de la CEE. La posibilidad de resolver nuestras perentorias necesidades en este ámbito tropieza con restricciones de tipo macroeconómico y social (compromisos sobre prestaciones sociales). De aquí que sea inevitable pensar en estrategias a medio plazo que liberen recursos para su aplicación a este objetivo. La reducción del gasto en subvenciones, transferencias y beneficios fiscales, la racionalización del gasto en prestaciones sociales y la utilización más eficaz de los recursos asignados a la inversión pública y a la formación de capital humano vuelven a aparecer, un año más, como los componentes inevitables de una política presupuestaria coherente con los imperativos que la competitividad plantea a la economía española.