INSTANTANEA ECONOMICA

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA. NUM 43. OCTUBRE 1.990

ADMINISTRACIONES PUBLICAS: INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS

	Miles de	millomes de	pesetas 1.989	Tasas 1.987	de vari	<u>ación</u> 1.989	Porce 1.987	<u>ntaje de</u> 1.988	1.989
I. Depesos continues	13.493.0	14.990.3	17.572.7	16.9	11.1	17.2	37.3	37.4	39.1
1. Impuestos ligados a la producción e importación	3.756.4	4.204.7	4.708.8	7.7	11.9	12.0	10.4	10.5	10.5
2. Impuestos corrientes s/familias (1)	4.012.0	4.399.5	5.427.8	32.9	9.7	23.4	11.1	11.0	12.1
3. Impuestos s/empresas (2)	4.295.9	4.792.9	5.615.6	16.1	11.6	17.2	11.9	11.9	12.5
4. Intereses, dividendos y otras rentas	327.5	351.8	453.9	-14.0	7.4	29.0	0.9	0.9	1.0
5. Transferencias corrientes diversas	746.0	834.2	903.8	27.1	11.8	8.3	2.1	2.1	2.0
6. Ajuste contable para reflejar consumo capital fijo	355.2	407.2	462.8	9.3	14.6	13.7	1.0	1.0	1.0
II. TRUSTARD CIAS CORRETAS	7.463.0	8.327.4	9.456.0	8.2	11.6	13.6	20.6	20.8	21.0
1. Prestaciones sociales	4.981.3	5.565.4	6.306.6	10.5	11.7	13.3	13.8	13.9	14.0
2. Intereses efectivos	1.255.8	1.341.8	1.544.2	7.3	6.8	15.1	3.5	3.3	3.4
3. Subvenciones de explotación .	637.4	825.7	849.7	-8.7	29.5	2.9	1.8	2.1	1.9
4. Transferencias corrientes diversas	588.5	594.5	755.5	11.5	1.0	27.1	1.6	1.5	1.7
III. RESTA DISPOSIBLE BRUTA	6.030.0	6.662.9	8.116.7	31.1	10.5	21.8	16.7	16.6	18.0
IV. COMSUMO PUBLICO	5.445.2	5.941.4	6.773.7	15.0	9.1	14.0	15.1	14.8	15.1
1. Remuneración de asalariados .	3.751.8	4.194.5	4.722.1	11.4	11.8	12.6	10.4	10.5	10.5
2. Compras netas	1.338.2	1.339.7	1.588.8	29.3	0.1	18.6	3.7	3.3	3.5
3. Consumo de capital fijo	355.2	407.2	462.8	9.3	14.6	13.7	1.0	1.0	1.0
V. INVERSION PUBLICA	1.245.4	1.541.4	1.956.0	7.5	23.8	26.9	3.4	3.8	4.3
VI. INGRESOS DE CAPITAL	150.7	231.9	286.0	15.9	53.9	23.3	0.4	0.6	0.6
1. Impuestos s/el capital	72.4	99.1	96.5	14.4	36.9	-2.6	0.2	0.3	0.2
2. Transferencias de capital	78.3	132.8	189.5	17.0	69.6	42.7	0.2	0.3	0.4
VII. TRAISFEREIGIAS DE CAPITAL	633.9	694.5	893.9	-4.5	9.6	28.7	1.8	1.7	2.0
VIII. CAPACIDAD (+) O NECE- SIDAD (-) DE FINANCIA- CIOM, SUPERAVIT (+) DEFICIT (-) PUBLICO	-1.143.8	-1.282.5	-1.220.9	-32.9	-12.1	4.8	-3.2	-3.2	-2.7

Los impuestos corrientes sobre familias incluyen los impuestos sobre renta y patrimonio, cotizaciones sociales a cargo de los asalariados y 1/3 de trasmisiones patrimoniales.
Los impuestos sobre empresas incluyen los impuestos sobre sociedades, cotizaciones sociales empresariales y 2/3 de trasmisiones patrimoniales.

ADMINISTRACIONES PUBLICAS: INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS (Continuación)

	Miles de millones de pesetas			Tasas de variación			Porcentaie del PIB		
	1.987	1.988	1.989	1.987	1.988	1.989	1.987	1.988	1.989
IX. PRO MEMORIA:									
1. PIB a precios de mercado	36.159.4	40.128.8	44.985.0	11.9	11.0	12.1	100.0	100.0	100.0
2. Impuestos y cotizaciones	12.136.7	13.496.2	15.848.7	17.3	11.2	17.4	33.6	33.6	35.2
3. Gastos públicos totales	14.787.5	16.504.7	19.079.6	9.7	11.6	15.6	40.9	41.1	42.4
4. Ahorro bruto AA.PP	584.8	721.5	1.343.0		23.4	86.1	1.6	1.8	3.0
5. Déficit público	-1.143.8	-1.282.5	-1.220.9	-32.9	-12.1	4.8	-3.2	-3.2	-2.7
6. Déficit sin intereses pagados	112.0	59.3	323.3	-98.5	-47.1	545.2	0.3	0.1	0.7

<u>Fuente:</u> Elaborado a partir de la información obtenida en el "Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1.989". Intervención General de la Administración del Estado.

NOTA: En 1.989 se aplazaron hasta 1.990 las devoluciones correspondientes a la liquidación del IRPF de 1.988, equivalentes a 335.000 millones de pesetas (0.74% del PIB). Si la devolución se hubiera efectuado en 1.989, la presión fiscal (impuestos y cotizaciones) habría sido del 34.5% del PIB y el Déficit Público (Necesidad de financiación) se habría alzado hasta 1.555.9 miles de millones de pesetas, equivalente al 3.5% del PIB en el año 1.989.

COMENTARIO: Conocer el comportamiento de las Administraciones Públicas en una economía nacional reviste hoy una gran importancia, dada la magnitud que sus actividades han alcanzado en todas las economías nacionales y dado, en particular, su espectacular crecimiento en España.

La multiplicidad de las operaciones de las Administraciones Públicas y su distinta naturaleza económica tienden a dificultar - más que a facilitar - esa contemplación ordenada y sistemática de las actividades públicas. Un criterio de ordenación contable de las actividades de las Administraciones Públicas es el que venía utilizando tradicionalmente el Informe Anual del Banco de España y que, inexplicablemente, no ha incluído en el correspondiente al actual ejercicio.

Ese criterio de contabilización parte de la <u>restricción presupuestaria</u> <u>intertemporal</u> a que se ve sometido el sector de Administraciones Públicas y que afirma que, en cada periodo de tiempo, este sector tiene la obligación de recaudar los ingresos necesarios para poder atender a sus gastos públicos. Esa restricción presupuestaria es la que se desprende de la presentación de las actividades de ingresos y gastos financieros de las Administraciones Públicas que recoge la Instantánea del Mes.

En ella se diferencian <u>nueve conceptos</u> (los señalados con números romanos en el Cuadro). El Cuadro parte del concepto I que nos indica los <u>ingresos corrientes</u> que las Administraciones Públicas han obtenido a lo largo del ejercicio, a los que restamos los <u>gastos de transferencia corrientes</u>, sean éstos dirigidos a las empresas o a las familias (concepto II). La diferencia entre los dos conceptos anteriores (I-II) será la <u>renta bruta disponible</u> de las Administraciones Públicas (concepto III) que el sector público puede dedicar al desempeño de sus distintas funciones. En primer lugar, puede atender a sus <u>gastos de consumo</u> (con-

cepto IV). La diferencia entre renta disponible bruta (III) y consumo público (IV) nos dará el ahorro bruto que figura en el IX como partida IX.4. Además del consumo público, los gastos de las Administraciones Públicas incluyen los gastos de inversión pública (concepto V) y los gastos de transferencia de capital (concepto VII). Estos dos últimos conceptos contables podrán financiarse por el ahorro bruto más los ingresos de capital (partida VI). Si los ingresos obtenidos por el ahorro de las Administraciones Públicas (IX.3) más los ingresos por cuenta de capital (VI) no fueran suficientes para atender a los gastos de capital (V + VII), la restricción presupuestaria obliga a reconocer una necesidad de financiación (concepto VIII), o déficit público que habrá de cubrirse con ingresos financieros (aumentos de Deuda Pública, anticipos al Tesoro por el Banco de España cuya contabilización no muestra en la Instantánea del Mes). Si, por el contrario, el ahorro bruto de las Administraciones Públicas (IX.4) y los ingresos por cuenta de capital (VI) excedieran a la inversión pública (V) más las transferencias de capital (VII), existiría una capacidad de financiación o superávit público. El concepto contable IX recoge pro-Memoria una serie de partidas que constituyen datos o ratios finales útiles para conocer algunas características de las Administraciones Públicas de una economia.

Esos nueve conceptos contables que se han expuesto, se desglosan en distintas partidas que la Instantánea del Mes recoge para sus valores en los tres últimos ejercicios (1.987, 88 y 89) que se han calculado a partir de los datos elaborados por la Intervención General de la Administración del Estado, ajustados a la metodología que recomienda el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) en cuanto a los criterios de imputación de operaciones y su delimitación sectorial.

¿Qué rasgos fundamentales destacan en el comportamiento del sector de Administraciones Públicas en España a la vista de estos resultados?

Quizás los <u>tres rasgos generales</u> siguientes tracen un perfil claro del sector de las Administraciones Públicas en España:

Se trata de un sector que mantiene su dinamismo expansivo en los últimos ejercicios, que ha situado su cifra general de actividades de gasto público en 42.4% del PIB, cuando en 1.975 significaba el 25% del PIB. Una aumento de 17.4 puntos de participación en el PIB en catorce años expresa un cambio cuantitativo de una gran importancia que concede al gasto público una resonancia indiscutible en sus efectos sobre la economía .El aumento continuado de la participación del gasto público en el PIB revela que la Hacienda Pública española ha permanecido ajena al movimiento que ha afectado a la Hacienda Pública de otros países de la OCDE y CEE, consistente en practicar una política de consolidación presupuestaria que lograse dominar por la Hacienda Pública las inercias crecientes del gasto y de esta manera disminuyera su participación en el PIB. Son numerosos los países en que este movimiento se ha reflejado ya en una caída de la participación relativa del gasto público en el PIB: República Federal Alemana, Francia, Holanda, Gran Bretaña y Bélgica entre los países de la CEE. Y, asímismo, Estados Unidos,

Canadá, Suecia y Austria entre los de la OCDE. En España el crecimiento del gasto público no ha sido dominado, ni se ha practicado una política de consolidación del Presupuesto que hubiera contribuído positivamente a la estabilización de la economía desde la segunda mitad de 1.988.

- El crecimiento de la presión fiscal, ininterrumpido en los tres años que el Cuadro recoge, ha situado sus valores a finales de 1.989 en el 35.2% del PIB, cuando en 1.975 la presión fiscal equivalía al 21.5% del PIB. La presión fiscal ha aumentado, así, en 13.7 puntos su participación en la producción total española. Esa elevación y la forma en que se ha logrado (con un apoyo en la imposición sobre la renta de las familias y una tributación dominante sobre las empresas) han producido un conjunto de consecuencias económicas que han ido convirtiendo la tributación española en fuente de preocupación destacada de todos los agentes de la economía, alimentando la necesidad de la reforma fiscal.
- 3º) Se trata de un sector financieramente desequilibrado. El déficit público se registra en los tres años que el Cuadro recoge pero se ha registrado también en todos los años anteriores desde la instauración de nuestra democracia. La Hacienda democrática española manifiesta una propensión al déficit que no ha sido dominada. En concreto, el déficit público (necesidad de financiación) supuso en 1.987 y en 1.988 el 3.2% del PIB. Un déficit considerable obtenido en años de crecimiento extraordinario que han superado, incluso, a la tasa de crecimiento potencial de la economia, lo que manifiesta el carácter fundamentalmente estructural del déficit público en España. En 1.989 el déficit público se redujo al 2.7% del PIB pero este dato resultaría corregido si los ingresos públicos se hubieran minorado por los 335.000 millones de pesetas, correspondientes a las devoluciones del IRPF que fueron aplazadas a 1.990. En este caso, el déficit público no sólo no se habría reducido, sino que habría sido del 3.5% del PIB en 1.989, 3 décimas superior al de los dos ejercicios anteriores.

Esas tres características fundamentales del comportamiento de las Administraciones Públicas pueden complementarse con las más detalladas y específicas que afectan a cada uno de esos IX conceptos contables que recoge la Instantánea del Mes. Esos rasgos complementarios serían los siguientes:

I. Referentes al concepto I (ingresos corrientes):

19) Las seis partidas que integran el concepto I muestran el carácter dominante de los ingresos por impuestos (impuestos directos sobre las familias, impuestos empresariales) frente a los restantes ingresos públicos. El 89.6% de los ingresos públicos corrientes provienen en España de la imposición. Eses porcentaje expresa hasta qué punto nuestro Estado es un Estado fiscal basado en los ingresos coactivos por imposición.

- 2º) El dinamismo de los aumentos de la presión fiscal se ha debido en los últimos años a los aumentos de la imposición directa sobre la renta y los tributos empresariales (conceptos I.2, I.3). Por el contrario, los impuestos ligados a la producción e importación (conceptos I.1) han congelado prácticamente su participación en el PIB en los años de gran elevación del consumo, signo demostrativo de su escasa flexibilidad, debida a su incapacidad para generalizar y extender el cumplimiento de los distintos gravámenes.
- 3º) La importancia de los impuestos empresariales se destaca con claridad, tanto por la aportación relativa que los mismos hacen al PIB, como en su participación en los ingresos totales. Este rasgo de la imposición constituye una característica muy peculiar de la imposición española frente a la europea.
- 4º) Destaca, asímismo, la importancia de las transferencias corrientes, principalmente sostenidas e impulsadas por el juego como fuente de ingresos, ya que en la partida I.5 se recogen los ingresos que las Administraciones Públicas han tenido por la Lotería y juegos de azar.
- 5º) El carácter secundario del rendimiento de la propiedad pública se manifiesta en el hecho de que los intereses, dividendos y otras rentas que figuran como partida I.4 no logran sobrepasar el 1% en el porcentaje del PIB.

II. Comportamientos que manifiesta el concepto II (transferencias corrientes):

- 1º) La importancia de las Administraciones Públicas como distribuidoras de renta. Prácticamente la mitad del gasto público en España se dirige al proceso de redistribución.
- 2º) Dentro de los gastos de transferencia el lugar central lo ocupan las prestaciones sociales (partida II.1) situadas en el 14% del PIB en el último ejercicio disponible (1.989).
- 3º) La partida II.2 expresa la marcha de los intereses efectivos pagados por la Deuda Pública y denota la existencia de unas Administraciones Públicas endeudadas con una carga apreciable por intereses.
- 42) La partida II.3 recoge un hecho relevante y preocupante a la vez que es el de que las subvenciones de explotación, a pesar de la notable mejoría de la situación económica, a la altura de 1.989 mostrasen unos niveles preocupantes y además crecientes en términos de PIB (1.8 en 1.987 y 1.9 en 1.989).

5º) La partida II.4 recoge transferencias corrientes diversas, entre las que se encuentran los premios pagados de la Lotería y Apuestas Mutuas, así como las becas y aportaciones a la Iglesia Católica y para acción internacional corriente. Como puede comprobarse se sitúan un poco más de 1.5 sobre el PIB.

III. El concepto III de renta disponible bruta: sus características:

- 1º) Su elevación en los tres ejercicios que consigna el Cuadro, ya que pasa del 16.7 del PIB en 1.987 al 18% en 1.989. De esta manera se ha vencido una tendencia deficitaria extrema que dominó en los años críticos a la economia española, en la que la renta disponible no bastaba para hacer frente a los gastos de consumo.
- 29) En la medida que crece la participación en el PIB de la renta disponible de las Administraciones Públicas, la renta bruta disponible del sector privado tiende a descender, en términos relativos, lo que buena medida ha dado lugar a interpretaciones equívocas en cuanto a la distribución de la renta nacional en España.

IV. Las propiedades del consumo público (concepto IV):

- 1º) Las cifras de la Instantánea revelan la rigidez del gasto de consumo a su descenso. En España no se ha registrado disminución alguna en el consumo público que se ha mantenido en los últimos años en los niveles del orden del 15% del PIB. Una cifra que se alcanza, partiendo del 10% que suponía el consumo público en 1.975.
- 29) El principal destino del consumo público es, como puede comprobarse, la partida IV.1 (remuneración de los asalariados) sintomática del alto nivel de empleo existente en el sector público. Esa partida ha mantenido su participación en el PIB en los últimos ejercicios en torno al 10.5%.
- 3º) Las compras netas de bienes y servicios realizados por la Administración Pública (partida IV.2) también muestra la misma rigidez, situándose en torno a 3.5 puntos del PIB.

V. El ahorro de las Administraciones Públicas (partida IX.4):

La diferencia entre la renta disponible bruta y el consumo público equivale al ahorro bruto de las Administraciones Públicas cuyos valores se recogen en el Cuadro como partida IX.4. Como puede comprobarse, los aumentos del ahorro público han sido importantes en los años de referencia, pasando de significar un 1.6% del PIB en el año 1.987 a 3 puntos en 1.989. Sin embargo, la contribución de este ahorro público al ahorro nacional tiene que contabilizar los efectos que la forma en que

el mismo se ha logrado (mediante un aumento de la imposición directa sobre la renta de las familias y los beneficios empresariales) ha tenido sobre el ahorro privado y empresarial. Como demuestra la experiencia española, las vías a través de las cuales el mayor ahorro público se consigue no siempre contribuyen a elevar el ahorro neto nacional. Este extremo se analiza con extensión el Gráfico del Mes al que remitimos al lector.

VI. La inversión pública vista a través del concepto V.

Este concepto comprende los gastos directos realizados por las Administraciones públicas en concepto de inversiones y compra-ventas de terrenos. Es por tanto, un capítulo fundamental en el gasto público, en la medida que refleja las variaciones en infraestructura e inmuebles, fundamentalmente, propiedad del sector de Administraciones Públicas, además de los bienes de equipo y material de transporte necesarios para las actividades públicas de todo tipo (enseñanza, sanidad). La inversión pública española, como indican las cifras de la Instantánea, han tendido a recuperarse en los últimos años ya que han pasado de 3.4% del PIB al 4.3%.

VII. Los componentes de los ingresos de capital (concepto contable VI del cuadro):

Las características de este concepto del Cuadro que revelan un comportamiento peculiar de las Administraciones Públicas españolas son las siguientes:

- 1º) El escaso peso e importancia de los ingresos de capital ya que los mismos significan, apenas, el 0.6% de su participación en el PIB.
- 2º) Las cifras demuestran en cuanto a la partida VI.1 la decadencia de los impuestos patrimoniales que se ha registrado en la mayor parte de los países occidentales y que en España indica con claridad el percentaje del 0.2% de participación en el PIB en el último ejercicio.
- 3º) El concepto VI.3 (transferencias de capital recibidas por las Administraciones Públicas) procede fundamentalmente de la Comunidad Económica Europea a través del CEDER y FEOGA, principalmente.

VIII. Propiedades de las transferencias de capital (concepto contable VII):

Dos son las características que cabe destacar en este concepto contable:

1º) La importancia que las transferencias han alcanzado como elementos de gasto del Presupuesto que las sitúa en el último ejercicio en el 2% del PIB. Esas transferencias se realizan por parte del Estado, fundamentalmente dirigidas a empresas públicas (empresas encuadradas en el Instituto Nacional de Industria, RENFE, FORPA, Correos y Telégrafos). También se recogen en ese concepto las transferencias practicadas por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en su ámbito propio de actuación.

2º) La duda que levanta el carácter de tales transferencias. La separación entre las transferencias por cuenta de renta y por cuenta de capital deberían ser netas. Sin embargo, en muchos casos se abriga la duda de que las transferencias practicadas a muchas empresas públicas no vengan a ayudar a sus cuentas de explotación, más bien que a su capitalización.

IX. El déficit público continuado revelado por el concepto contable VIII.

Como ya antes se ha indicado, la omnipresencia del déficit público es una característica fundamental del comportamiento de nuestra Hacienda democrática. Un déficit público que no ha logrado vencer el crecimiento espectacular del producto interior bruto y los aumentos correspondientes de la recaudación impositiva.