

INSTANTANEA ECONOMICA
PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA
Cuadernos de Información Económica Núm. 62; Mayo 1992

ADMINISTRACIONES PUBLICAS: INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS

	Miles de millones de pesetas				Tasas de variación			Porcentaje del PIB		
	1988	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991
I. INGRESOS CORRIENTES	14.966,0	17.602,9	19.427,0	21.838,0	17,6	10,4	12,4	39,1	38,8	39,9
1. Impuestos ligados a la producción e im- portación	4.162,1	4.657,2	4.957,0	5.391,0	11,9	6,4	8,8	10,3	9,9	9,8
2. Impuestos corrientes s/renta y patrimonio	4.196,5	5.430,6	5.940,1	6.586,8	29,4	9,4	10,9	12,1	11,9	12,0
3. Cotizaciones sociales	5.027,9	5.761,0	6.570,0	7.390,0	14,6	14,0	12,5	12,8	13,1	13,5
4. Intereses, dividendos y otras rentas	361,3	460,4	516,3	557,7	27,4	12,1	8,0	1,0	1,0	1,0
5. Transferencias corrientes diversas	822,8	848,7	930,6	1.332,5	1,0	16,0	9,7	1,8	1,9	1,9
6. Ajuste contable para reflejar consumo capital fijo	395,4	445,0	513,0	580,0	12,6	15,3	13,0	1,0	1,0	1,1
II. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8.333,7	9.466,0	10.828,0	12.521,0	13,6	14,4	15,6	21,0	21,6	22,9
1. Prestaciones sociales	5.567,2	6.276,6	7.294,0	8.540,0	12,7	16,2	17,1	13,9	14,6	15,6
2. Intereses efectivos	1.345,9	1.560,5	1.761,0	2.095,0	15,9	12,8	19,0	3,5	3,5	3,8
3. Subvenciones de explotación	879,6	889,0	933,0	962,0	7,2	4,9	3,1	2,0	1,9	1,8
4. Transferencias corrientes diversas	591,0	739,9	840,0	924,0	25,2	13,5	10,0	1,6	1,7	1,7
III. RENTA DISPONIBLE BRUTA	6.632,3	8.136,9	8.599,0	9.317,0	22,7	5,7	8,3	18,1	17,2	17,0
IV. CONSUMO PUBLICO	5.924,4	6.831,3	7.610,2	8.451,5	15,3	11,4	11,1	15,2	15,2	15,4
1. Remuneración de asalariados	4.197,1	4.805,5	5.466,5	6.827,0	14,5	13,8	10,2	10,7	10,9	11,0
2. Compras netas	1.331,9	1.580,8	1.631,0	1.845,0	18,7	3,2	13,1	3,5	3,3	3,4
3. Consumo de capital fijo	395,4	445,0	512,7	579,5	12,6	15,2	13,0	1,0	1,0	1,1
V. INVERSION PUBLICA (FBC)	1.476,3	1.975,2	2.430,0	2.855,0	33,8	23,0	17,5	4,4	4,9	5,2
VI. INGRESOS DE CAPITAL	225,0	308,0	291,0	523,0	37,0	-5,6	79,7	0,7	0,6	1,0
1. Impuestos s/el capital	98,5	104,8	112,0	134,0	6,3	6,9	19,6	0,2	0,2	0,2
2. Transferencias de capital	126,5	203,2	179,0	389,0	60,9	-12,0	117,3	0,5	0,4	0,8
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	762,7	897,8	876,0	917,0	17,7	-2,4	4,7	2,0	2,7	2,3
VIII. Capacidad (+) o Necesidad (-) de Finan- ciación, Superávit (+) déficit (-) Público .	-1.306,1	1.259,4	-2.026,2	-2.383,5	3,6	-60,9	-17,6	-2,8	-4,0	-4,4
IX. PRO MEMORIA:										
1. PIB a precios de mercados	40.164,0	45.024,9	50.074,1	54.775,2	12,1	11,2	9,4	100,0	100,0	100,0
2. Impuestos y cotizaciones	13.485,0	15.953,6	17.579,4	19.501,8	18,3	10,1	10,3	35,4	35,1	35,6
3. Ingresos públicos totales	15.191,0	17.910,9	19.718,0	22.361,0	17,9	10,1	13,4	39,8	39,4	40,8
4. Gastos públicos totales	16.497,1	19.170,3	21.744,2	24.744,5	16,4	14,2	10,9	42,6	43,4	45,2
5. Ahorro bruto AA.PP.	707,9	1.305,6	988,8	865,5	84,4	-23,1	-12,4	2,9	2,0	1,6
6. Déficit sin intereses pagados	39,8	301,1	-265,2	-288,5	656,5	(..)	-8,8	0,1	-0,5	0,5

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en el "Informe sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1990". Intervención General de la Administración del Estado y del Informe del Banco de España (1991).

COMENTARIO:

El sector de las administraciones públicas en 1990 y sobre todo en 1991, ha protagonizado la marcha de la economía española. A la relativa debilidad del crecimiento económico en 1991 (2.4% de aumento del PIB frente a tasas comprendidas entre el 5.2% en 1988 y del 3.6% en 1991) el sector de administraciones públicas ha respondido con un notable crecimiento del déficit público que ha pasado del 4% en 1990 (3.496 en términos homogéneos) al 4.4% en 1991. La permanencia de un déficit público estructural en torno al 3% del PIB, está en el origen del desajuste de las cuentas públicas españolas.

Ingresos públicos no financieros.

A pesar del menor crecimiento del PIB, los ingresos públicos no financieros han aumentado en 1991 el 13.4%, frente al 9.4% de crecimiento nominal del PIB. En términos relativos se han elevado hasta el 40.8% del PIB frente al 37.8% de 1988, lo que supone un avance de tres puntos porcentuales del PIB en el trienio, es decir, un punto porcentual cada año. La irregularidad que se observa entre 1989 y 1990 se debe al distinto calendario en las devoluciones de la cuota diferencial del IRPF. Por lo que se refiere a la presión fiscal, es decir, los ingresos procedentes de impuestos y cotizaciones sociales, se ha situado en 1991 en el 35.6% del PIB, con avance de dos puntos porcentuales respecto a 1988. Los ingresos fiscales aumentaron en 1991 el 10.3%, nueve décimas más que el PIB nominal.

De las cuatro categorías de impuestos y cotizaciones analizadas en el cuadro, los impuestos directos sobre renta y patrimonio registran crecimiento del 10.9%, pasando de representar el 10.4% del PIB en 1988 al 12% en 1991. En la medida que el impuesto sobre sociedades descendió el 4.4%, el resto de impuestos directos registraron notable crecimiento, afectados por el calendario de devoluciones del IRPF. La imposición indirecta, aumentó sólo el 8.8%. El IVA registró un aumento del 7.7%, inferior al aumento del consumo privado (9.5%). Las cotizaciones sociales siguieron aumentando por encima del crecimiento salarial (12.5% frente al crecimiento de los salarios totales que, según el INE, aumentaron el 9.8%), absorbiendo el 13.5% del PIB. Por último, los impuestos sobre el capital registraron un fuerte impulso al elevarse en el 19.6%, pero dada su escasa dimensión (0.2% del PIB) apenas tuvo incidencia en el ingreso fiscal total. Los impuestos sobre el capital se refieren, casi exclusivamente, al impuesto de sucesiones y donaciones, ya que los derivados del rendimiento del capital, figuran en los impuestos directos sobre renta y patrimonio.

Los ingresos públicos procedentes de intereses, dividendos y rentas públicas, registraron menor crecimiento, coherente con el peor resultado de las cuentas de explotación de las empresas públicas de todo tipo.

Gastos públicos de transferencia.

Los gastos consolidados de transferencia de las Administraciones Públicas, acusan el impacto del deterioro económico, pero también de la política social del Gobierno, que ha promovido crecimiento de las prestaciones sociales en tasa del 17.1%. Entre 1989 y 1991, las prestaciones sociales han pasado de representar el 13.9% del PIB al 15.6%, lo que explica 1.7 puntos porcentuales del PIB en el aumento del déficit público. Es decir, algo más que su crecimiento total que fue de 1.6 puntos porcentuales entre 1989 y 1991. En este capítulo está la explicación del aumento del déficit público, impulsado por una política de protección social que desequilibró las cuentas públicas, siendo la razón de la política restrictiva instrumentada por el Gobierno para 1992 en el Programa de Convergencia Económica recientemente aprobado.

En conjunto, los gastos de transferencia registraron crecimiento del 15.6% en 1991, pasando de absorber el 21% del PIB en 1989 al 22.9% en 1991. No sólo aumentó el gasto de transferencia por prestaciones sociales, sino que la mayor dimensión de la deuda pública y los altos tipos de interés, especialmente por la absorción de pagarés del Tesoro, promovió aumento en la carga por intereses de la deuda pública del 19%, pasando a alcanzar el 3.8% del PIB. El déficit público, corregido del efecto de la carga de intereses, se habría limitado al 0.5% del PIB.

Renta Disponible Bruta de las AA.PP.

La renta disponible bruta de las administraciones públicas, es el resultado de restar a los ingresos públicos no financieros los gastos de transferencia, representados por las prestaciones sociales, la carga de intereses de la deuda pública, más las subvenciones y transferencias corrientes. Es, por tanto, el monto de los recursos disponibles para el consumo y el ahorro público.

Como consecuencia del mayor crecimiento del gasto de transferencia (15.6%), respecto al de ingresos públicos no financieros (12.4%), la renta disponible bruta de las administraciones públicas creció en 1991 sólo el 8.3%, bajando de una participación en el PIB equivalente al 18.1% en 1989 al 17% en 1991. En términos relativos al descender el nivel de renta bruta disponible, se dan las condiciones para que aumente el déficit público, salvo que el consumo y la inversión pública disminuyan su participación en el PIB, lo que ciertamente no aconteció en 1991.

Consumo público.

El consumo público, siguiendo la tendencia de años precedentes, se ha expandido más que el PIB, al crecer el 11.1%. Como consecuencia de ello, su participación en el PIB ha aumentado pasando del 15.2% en 1989 y 1990 al 15.4% en 1991. Diferencia no excesiva, pero que contribuye al progresivo avance del gasto público en términos de PIB.

Los salarios pagados a los funcionarios públicos y personal al servicio de las AA.PP. aumentó el 10.2%, tasa ligeramente superior al 9.8% computado para el conjunto salarial. El mayor crecimiento del empleo en las administraciones públicas explica esta diferencia, ya que el salario medio de los empleados públicos parece que creció ligeramente por debajo de los salarios pagados por las empresas (públicas y privadas).

En 1991 se acusó crecimiento de las compras netas de bienes y servicios (13.1%) que se explica por el bajo crecimiento registrado en 1990 (3.2%). En realidad las compras netas, en términos de PIB, se redujeron una décima respecto a 1989, pero son ligeramente superiores en términos relativos a los computados en 1982 y 1985 (3 y 3.1% del PIB).

El consumo de capital fijo, es un ajuste contable derivado del efecto estimado del desgaste del capital público inmovilizado (edificios e infraestructuras públicas). Como se trata de un ajuste contable, aparece equilibrado por el lado del ingreso (rúbrica I-6) y del gasto (rúbrica IV-3).

Ingresos y gastos de capital.

Los ingresos de capital aumentaron en 1991, por efecto de las transferencias de capital, especialmente las recibidas de los Fondos Comunitarios. Como consecuencia de ello, su incidencia en el PIB, tanto de las transferencias de capital como de los impuestos sobre el capital, fue de 0.4 puntos porcentuales.

Los gastos de capital suponen una partida considerable del gasto público, siendo importante la distinción entre los gastos por inversión pública y los de transferencia.

El gasto en inversión pública (formación bruta de capital fijo) registró crecimiento considerable en 1989, 1990 y 1991, aunque desacelerando su ritmo de crecimiento. El gasto público de inversión que en 1988 se limitó al 3.8% del PIB, se ha alzado hasta el 5.4% en 1991. A pesar de su incidencia en el PIB, el crecimiento de la inversión pública constituye el aspecto más positivo del aumento del gasto público, dada la insuficiencia manifiesta de la infraestructura española. Sería lamentable que por el efecto perverso del aumento del gasto público corriente, se debilitara la inversión pública que, en ningún caso, debería bajar del 5% del PIB de cada año.

El segundo capítulo de los gastos de capital, viene dado por las transferencias de capital que en 1991 crecieron moderadamente el 4.7%, después de un recorte del 2.4% en 1990. Las transferencias de capital que en 1991 superaron el 2.3% del PIB, constituyen una factura muy onerosa para las cuentas públicas, en la medida que encubre la insuficiencia de las empresas públicas, cuyos déficit corrientes terminan por ser financiados con incrementos de su capital, en términos contables, pero que realmente se destinan a cubrir el déficit de sus cuentas de explotación.

Ahorro bruto de las AA.PP.

El crecimiento del gasto público corriente en 1991, en tasa del 13.7%, frente a aumento del ingreso corriente del 12.4%, se ha traducido en caída del ahorro bruto de las administraciones públicas del 12.4 (865.5 miles de millones de pesetas, frente a las 988.8 en 1990), limitando su aportación al ahorro bruto nacional en tasa equivalente al 1.6% del PIB (2% en 1990 y 2.9% en 1989). De hecho las cuatro décimas en que ha disminuido el ahorro nacional bruto, en términos de PIB en 1991 (21.7% del PIB, frente a 22.1% en 1990) se deben a la caída del ahorro de las AA.PP., permaneciendo la cuota de ahorro del sector empresarial y familiar en el 20.1% del PIB. La recuperación del ahorro público deberá lograrse por la vía de la contención del gasto público corriente.

Déficit Público.

La necesidad de financiación (déficit público) se ha elevado en 1991 a la cifra de 2.383.5 miles de millones de pesetas equivalente al 4.36% del PIB. En 1990 el déficit público se situó en 2.026. 2 miles de millones de pesetas, equivalente al 4.05% del PIB. En realidad, si se corrige el efecto de la doble devolución de la cuota diferencial del IRPF, estimada en 335 miles de millones de pesetas, el déficit equivalente en 1990 se habría limitado a 1.691.2 miles de millones de pesetas (el 3.38% del PIB). La notable expansión del déficit público en 1991, que supone una cuota adicional equivalente al 0.98% del PIB, está creando un problema importante para que sea posible la convergencia en 1996 (3% de déficit público), establecido en los acuerdos de Maastricht.