

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2001

Victorio Valle (*)
Valentín Edo (**)

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los gobiernos para desarrollar sus opciones políticas y su presentación formal en las Cortes Generales para su debate y aprobación es uno de los actos, por otra parte obligados por la ley(1), más tradicionales del mes de septiembre de cada año, iniciándose así un proceso que suele culminar, en la tradición española, dicho sea sin ninguna oculta intención, en las proximidades del 28 de diciembre, festividad de los Santos Inocentes.

Las características generales de los presupuestos públicos obligan normalmente a un enfoque múltiple para su análisis. Por ello, su estudio no sería completo si no se conocieran sus aspectos institucionales y no se analizaran tanto desde la perspectiva de su adecuación coyuntural, como desde las finalidades económica y funcional. En este trabajo, se presentará el contenido institucional de los presupuestos generales del Estado, se describirá su estructura para el año 2001 (PGE-2001, en adelante) y se expondrán y analizarán los objetivos que el gobierno se propone alcanzar.

I. EL ALCANCE DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Aunque los Presupuestos Generales del Estado, no incluyen los ingresos y gastos que son competencia de las Administraciones Territoriales, tienen una gran importancia, pues administran un volumen de recursos muy elevado, afectan a todo el territorio español, y son los responsables de algunas de las principales políticas públicas.

Los Presupuestos Generales del Estado es una expresión equívoca, pues no se refiere ni a todos los gastos e ingresos que se ejecutan

por todas las administraciones públicas en todo el territorio español, ni tampoco al presupuesto que gestiona el Estado propiamente dicho. Con esta expresión se denomina al conjunto de presupuestos públicos, cuya responsabilidad en la ejecución corresponde al Gobierno del Estado y a la Administración Central y cuya aprobación compete a las Cortes Generales. Entre todos los presupuestos recogidos bajo esta denominación cabe destacar, por su importancia cualitativa y cuantitativa, "El Presupuesto General del Estado" y "El Presupuesto de la Seguridad Social", que junto a otros, cuyo detalle se especifica más adelante, componen normalmente los presupuestos de cada año.

Los Presupuestos Generales del Estado están constituidos por la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal. Sin embargo, debido a la diferente naturaleza de las instituciones públicas que los gestionan, éstos se presentan divididos en dos grandes agrupaciones, con estructuras diferentes, los que se corresponden genéricamente con las Administraciones Públicas Centrales y los que se corresponden básicamente con las empresas y organismos públicos, dependientes de la Administración Central. Entre estos, los que tienen mayor importancia económica, por su capacidad para influir en los objetivos económicos últimos (estabilidad, eficiencia y equidad), son los primeros(2).

Con ser muchos y representar un volumen de operaciones de gasto e ingreso muy elevado, como se ha indicado anteriormente, los Presupuestos Generales del Estado no contienen los presupuestos públicos que se ejecutan en todo el territorio español, pues diversos Entes Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) elaboran, aprueban y gestionan sus propios presupuestos.

II. LAS CIFRAS PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO PARA EL AÑO 2001

Los PGE-2001, cuyos gastos, como se ha indicado anteriormente, se gestionan con criterios limitativos, se componen de varios presupuestos cuya visión comparada permite disponer de una idea aproximada de la importancia relativa de las diferentes unidades orgánicas que participan en su ejecución.

Como se puede observar en el cuadro 1, los presupuestos más importantes son los que corresponden Estado, mientras que el menor peso corresponde a los Organismos Autónomos(3) y a Otros Organismos Públicos(4). Aunque, su evolución es creciente nominalmente, para interpretar su verdadero significado y analizar sus efectos económicos es preciso acudir a la clasificación económica y funcional del gasto y de los ingresos.

CUADRO 1
DETALLE INSTITUCIONAL DE LOS PGE PARA 2001

Organismo	Presupuesto 2000	Presupuesto 2001
Estado.....	17.553.012	19.159.760
Seguridad Social	14.281.883	15.425.721
Organismos Autónomos	4.310.012	4.612.131
Otros Organismos Públicos	158.552	161.613
Total Consolidado.....	36.303.468	39.359.226

CUADRO 2
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2001: GASTOS POR CAPÍTULO
(En millones de pts.)(1)

CAPÍTULOS	AÑO		DIFERENCIA	TASA DE CRECIMIENTO	% TOTAL(2)		DIFERENCIA %
	2000	2001			2000	2001	
I. Gastos de personal	4.239.242	4.215.679	-23.563	-0,56	12,59	11,79	-0,81
II. Gastos corrientes	1.217.504	1.295.306	77.802	6,39	3,62	3,62	0,00
III. Gastos financieros.....	2.822.181	2.853.918	31.737	1,12	8,38	7,98	-0,41
IV. Gastos de transferencias.....	22.124.779	23.625.032	1.500.253	6,78	65,73	66,04	0,32
- Total operaciones corrientes	30.403.706	31.989.935	1.586.229	5,22	90,32	89,43	-0,89
VI. Inversiones reales	1.373.086	1.513.898	140.812	10,26	4,08	4,23	0,15
VII. Transferencias de capital.....	932.451	967.943	35.492	3,81	2,77	2,71	-0,06
- Total operaciones de capital.....	2.305.537	2.481.841	176.304	7,65	6,85	6,94	0,09
= Total operaciones no financieras.....	32.709.243	34.471.776	1.762.533	5,39	97,17	96,37	-0,81
VIII. Variaciones de activos.....	951.738	1.299.784	348.046	36,57	2,83	3,63	0,81
Total de gastos sin variaciones de pasivos ..	33.660.981	35.771.560	2.110.579	6,27	100,00	100,00	0,00
IX. Variaciones de pasivos.....	2.642.487	3.587.666	945.179	35,77	7,28	9,12	1,84
Total de gastos	36.303.468	39.359.226	3.055.758	8,42	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (en miles de millones de pts.) ..	99.943,1	105.878,9	5.935,8	5,94			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2001. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos sin variaciones de pasivos financieros, excepto las variaciones de pasivos que se han calculado sobre el Total de gastos.

CUADRO 3
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2001: INGRESOS POR CAPÍTULOS
(En millones de pts.)(1)

CAPÍTULOS	AÑO	AÑO	DIFERENCIA	TASA DE CRECIMIENTO	% TOTAL(2)	% TOTAL(2)	DIFERENCIA %
	2000	2001	2001-2000		2000	2001	2001-2000
I. Impuestos directos.....	19.734.861	21.710.061	1.975.200	10,01	61,73	62,36	0,62
II. Impuestos indirectos.....	8.557.900	9.117.200	559.300	6,54	26,77	26,19	-0,58
III. Tasas y otros ingresos.....	680.936	800.414	119.478	17,55	2,13	2,30	0,17
IV. Transferencias corrientes.....	1.291.349	1.407.979	116.630	9,03	4,04	4,04	0,00
V. Ingresos patrimoniales.....	985.522	1.025.235	39.713	4,03	3,08	2,94	-0,14
- Total operaciones corrientes.....	31.250.568	34.060.889	2.810.321	8,99	97,76	97,83	0,07
VI. Enajenación de inversiones reales.....	63.591	56.463	(7.128)	-11,21	0,20	0,16	-0,04
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	381.359	391.147	9.788	2,57	1,19	1,12	-0,07
- Total operaciones de capital.....	444.950	447.610	2.660	0,60	1,39	1,29	-0,11
= Total operaciones no financieras.....	31.695.518	34.508.499	2.812.981	8,88	99,15	99,12	-0,03
VIII. Variaciones de activos.....	271.798	307.079	35.281	12,98	0,85	0,88	0,03
= Total de ingresos sin variaciones de pasivos.....	31.967.316	34.815.578	2.848.262	8,91	100,00	100,00	0,00
IX. Capacidad/necesidad de endeudamiento.....	4.336.152	4.543.648	207.496	4,79	11,94	11,54	-0,40
Total de ingresos.....	36.303.468	39.359.226	3.055.758	8,42	100,00	100,00	0,00
PIB nominal (en miles de millones de pts.).....	99.943,1	105.878,9	5.935,8	5,94			

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2001. Ministerio de Hacienda.

(2) Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos sin incluir las variaciones de pasivos financieros, excepto la importancia relativa de éstas que se han calculado sobre el Total de ingresos.

Si se comparan los distintos capítulos de gasto con los mismos conceptos del año 2000, y se observa su evolución cabe destacar la tasa de crecimiento de las inversiones, que alcanzan un valor del 10,26 por 100, muy superior a la tasa de crecimiento del PIB de la economía española, que se estima en el 5,94 por 100. También se puede observar el crecimiento relativamente alto de los capítulos II y IV, es decir, de los gastos corrientes y de los gastos en transferencias corrientes, que ascienden, respectivamente, a 6,39 por 100 y 6,78 por 100. Todos los demás capítulos de gasto presentan cifras inferiores a la tasa de crecimiento del PIB nominal. En contraste, con el crecimiento de estos capítulos de gastos, se puede observar los capítulos en los que se produce una reducción relativa del gasto, al crecer a una tasa menor que la del PIB, como son los gastos financieros, que apenas crecen a una tasa del 1,12 por 100, y las transferencias de capital que crecen a una tasa del 3,81 por 100. Finalmente, hay un capítulo en el que se reduce el gasto, que es el de gastos de personal, que se reduce a una tasa del 0,56 por 100. Sin embargo, como se verá más adelante, esta disminución corresponde principalmente a los traspasos de competencias en enseñanza no universitaria a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, como se puede observar en

el cuadro 3, entre los ingresos cabe destacar el capítulo de impuestos directos como el más importante llegando a suponer el 62,36 por 100 en el total de todos los ingresos, mientras que el segundo concepto en importancia es el de los impuestos indirectos, que alcanza unos valores relativos del 26,19 por 100, suponiendo el resto de ingresos por todos los demás conceptos solo el 11,45 por 100. La gran importancia relativa de los impuestos directos se basa principalmente en los ingresos por impuestos directos del Estado (el 41,51 por 100) y en los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social (47,53 por 100), el resto (10,95 por 100) son ingresos obtenidos por impuestos directos de los Organismos Autónomos del Estado.

Al comparar la evolución entre los años 2000 y 2001, se puede observar el importante aumento de los impuestos directos, para los que se ha obtenido una tasa de crecimiento del 10,01 por 100, y en menor medida de los impuestos indirectos, con una tasa del 6,54 por 100. El crecimiento relativo por el concepto tasas y otros ingresos, aunque es muy elevado del 17,55 por 100, al partir de volúmenes relativamente bajos no le permite alcanzar una importancia significativa entre los ingresos. La evolución favorable de la economía facilitará el crecimiento de los ingresos por impuestos directos y por IVA, mientras que la desfavorable

CUADRO 4
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2001: DÉFICIT, VARIACIÓN NETA DE ACTIVOS Y DE PASIVOS

	AÑO	AÑO
Diferencias[Cuadro 2 - Cuadro 4].....	2000	2001
Total operaciones no financieras (ingresos-gastos)	-1.013.725	36.723
Total operaciones financieras de activos (ingresos-gastos)	-679.940	-992.705
Total operaciones financieras de pasivos (ingresos-gastos)	1.693.665	955.982

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2001. Ministerio de Hacienda.

(2) El deflactor del PIB previsto para el año 2000, según figura en el Informe Económico y Financiero, es de 2,6 (2,3 para 2001 y 2,9 para 1999), mientras que el IPC fue 2,9 en 1999 (el deflactor de los hogares 2,5, 3,2, 2,7).

(3) La tasa de crecimiento de la economía española para el año 2000, es decir del porcentaje del PIB a precios corrientes, según figura en el Informe Económico y financiero, es del 7,0; 6,7 y 5,9, mientras que la variación real es de 4,0; 4,0 y 3,6 y el deflactor del PIB 2,9; 2,6; y 2,3. (pág. 95, hablar con A. LAB.)

evolución de los precios del petróleo ha impedido en cierta medida la actualización de los tipos de gravamen de los impuestos específicos, cuyos tipos de gravamen al estar definidos en unidades de volumen o peso, no contribuirán en la misma medida que los demás impuestos a generar los ingresos suficientes para mantener los objetivos de déficit.

III. LOS OBJETIVOS DE LOS PRESUPUESTOS PARA EL 2001

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 se han diseñado, según se indica en el Informe Económico y Financiero (Ministerio de Hacienda, 2000), con el fin de lograr "el equilibrio presupuestario", impulsar "la inversión" y mantener y mejorar "la protección social".

1. La estabilidad macroeconómica

En relación con el equilibrio presupuestario, hay que señalar que esta expresión formal contiene como objetivo básico el logro de la estabilidad macroeconómica. Aunque los PGE-2001 no son el único instrumento para lograr una estabilidad económica, pues es necesaria su coordinación con otras acciones de política económica, una política presupuestaria adecuada es un requisito imprescindible para lograr la estabilidad macroeconómica, y forma parte sustancial del modelo económico que sustenta la UME.

El rasgo más característico, en relación con la estabilidad macroeconómica, que define estos presupuestos es el de la eliminación del déficit presupuestario. Como se comentará más adelante y se puede observar en el cuadro 4, el saldo de operaciones no financieras de los

PGE-2001, es decir, de los presupuestos consolidados del Estado para el próximo año se sitúa, por primera vez desde hace más de veinte años con un superávit de 36.723 M.de pts(5).

No obstante, la consecución de un superávit presupuestario no garantiza que el saldo de operaciones no financieras de todas las Administraciones Públicas españolas, en términos de Contabilidad Nacional, sea sin déficit, puesto que las Administraciones Territoriales también pueden contribuir a su expansión o reducción. No obstante, dados los volúmenes de recursos, que gestionan cada una de dichas administraciones, los PGE-2001 constituyen la parte más influyente en la determinación de los saldos agregados finales.

En relación con el grado de ejecución de los presupuestos es preciso tratar por separado el lado de los ingresos del de los gastos. En principio, cabría esperar una mayor probabilidad de que se cumplan los objetivos de gasto que los de ingreso. En relación con la ejecución presupuestaria de gasto, su elevado grado en los últimos años, permite esperar este año también una ejecución sin desviaciones. Sin embargo, es más difícil de asegurar que se cumpla el nivel esperado de ingresos, puesto que no depende tanto de una o varias acciones determinadas, como de la evolución del ciclo económico.

En todo caso, cabe señalar que el saldo contable positivo de los PGE-2001, como se puede observar en el cuadro 4, se obtiene a partir de la menor tasa de crecimiento de las operaciones no financieras de gasto, que es tan solo del 5,39 por 100, y por la mayor tasa de crecimiento de los ingresos no financieros, que es del 8,88 por 100. Si se comparan las tasas de crecimiento de ambos conceptos con la tasa de crecimiento nominal del PIB de la eco-

nomía española estimado para el año 2001, que es del 5,94 por 100, se puede afirmar que la desaparición del déficit se debe al mayor crecimiento relativo de los ingresos, cuya evolución se apoya en gran medida en las recientes reformas fiscales y en la favorable evolución de la tasa de crecimiento de la economía, y a la contracción relativa de los gastos, cuya composición y ajuste entre las diferentes políticas de gasto también está orientada para alcanzar, simultáneamente los otros objetivos de estos PGE-2001 comentados anteriormente, relacionados con el nivel de inversión de la economía y las políticas sociales.

No obstante, no hay que olvidar que los saldos presupuestarios no pueden valorarse sólo por la estimación formal sino que es preciso tener en cuenta el déficit estructural y su estimación puede no mostrar unos resultados favorables.

2. Los gastos e ingresos en los PGE-2001

De la misma manera que sin un equilibrio presupuestario no se podría facilitar la consecución de la estabilidad macroeconómica, una estructura y composición del gasto inadecuada no solo pondría en peligro los objetivos de estabilidad económica, a corto y medio plazo, sino que impediría alcanzar otros objetivos.

La clasificación funcional, como se puede observar en el cuadro 5, permite complementar la información mostrada en los cuadros anteriores, pues indica la estructura del gasto por políticas de gasto. Entre los seis grandes grupos de gasto (Administración general, Gasto social, Actividad productiva e inversiones, Transferencias a otras administraciones, Otras políticas no individualizadas y Deuda pública), cabe destacar las tres primeras como las más representativas de la orientación del gasto, ya que las últimas no tienen el significado activo de las primeras. No obstante, en una primera aproximación se puede observar que aparte del concepto "Otras políticas", que es una cifra pequeña y recoge varios gastos heterogéneos, y el de "Deuda Pública", que recoge los intereses de deuda pública, que apenas crecen un 1,40 por 100 y 1,10 por 100 respectivamente, el mayor crecimiento corresponde, en orden de mayor a menor, a la actividad productiva e inversiones, a la Administración general y al Gas-

to social. Sin embargo, estos conceptos son agregados de las diferentes políticas de gasto, donde sin una visión más detallada no es posible conocer la verdadera orientación de las políticas de gasto.

Entre las diversas políticas de gasto identificadas en el cuadro 3 hay que destacar como muy importantes las pensiones, la sanidad y la financiación de las administraciones territoriales, que suponen, respectivamente, el 27,44 por 100, el 13,23 por 100 y 14,43, superando todas ellas el nivel de cinco billones de pesetas de gasto. Solo las dos primeras suponen 40,67 por 100 del total del gasto y representan, aproximadamente, el 75 por 100 del total del gasto social. Otros gastos importantes son, aparte de los intereses de deuda pública, ya comentados anteriormente, las definidas como "Otras prestaciones sociales", "Pagos por desempleo", "Gastos en agricultura", en "Infraestructuras" y en "Financiación de la Unión Europea", que supusieron el 3,54 por 100, el 3,84 por 100, el 3,53 por 100, 3,68 por 100 y 3,45 por 100, respectivamente, superando todas ellas el billón de pesetas.

Sin embargo, la observación de su evolución en el tiempo, permite apreciar la orientación de las políticas de gasto, que para el año 2001, se refleja principalmente en aquellas tasas de crecimiento de políticas de gasto superiores a la del PIB. Entre los gastos de Administración, cabe destacar los gastos de las políticas de Justicia, Seguridad ciudadana y Exteriores (ayudas al desarrollo, contribuciones a organismos internacionales, Instituto Cervantes, etc.), que alcanzan unos valores de 9,53 por 100, 8,39 por 100 y 7,29 por 100. Entre los gastos sociales cabe destacar las de Otras prestaciones sociales (incluyen servicios relacionados con la protección familiar, maternidad, atención a la tercera edad, emigrantes, pensiones no contributivas, integración de minusválidos, relaciones laborales, etc.) Sanidad y pagos por incapacidad temporal, con valores, respectivamente, de 13,05 por 100, 6,22 por 100 y 12,02 por 100. Y, entre los gastos económicos, los de agricultura y pesca (incluyen los pagos del FEOGA y otros), los de transporte (ferrocarril, transporte urbano, etc.), los de Infraestructuras y los de Investigación (AVE, autopistas, medio ambiente, investigación científica y tecnológica, etc.), con valores, respectivamente, de 6,23 por 100, 11,31 por 100,

CUADRO 5
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 1997: POLITICAS DE GASTO (1)

	AÑO		DIFERENCIA	TASA DE CRECIMIENTO		% TOTAL		DIFERENCIA %
	2000	2001		1997-1996	2000	2001	2001-2000	
1.1. Justicia	157.635,0	172.663,0	15.028,0	9,53	0,47	0,48	0,01	
1.2. Defensa.....	929.806,0	976.280,0	46.474,0	5,00	2,76	2,73	-0,03	
1.3. Seguridad ciudadana	740.278,0	802.364,0	62.086,0	8,39	2,20	2,24	0,04	
1.4. Exteriores	140.665,0	150.915,0	10.250,0	7,29	0,42	0,42	0,00	
1.5. Admón.tributaria.....	160.909,0	162.613,0	1.704,0	1,06	0,48	0,45	-0,02	
1. Admón.general.....	2.129.293,0	2.264.835,0	135.542,0	6,37	6,33	6,33	0,01	
2.1. Pensiones	9.302.510,0	9.815.809,0	513.299,0	5,52	27,64	27,44	-0,20	
2.2. Otras prestaciones sociales	1.120.768,0	1.267.009,0	146.241,0	13,05	3,33	3,54	0,21	
2.3. Fomento al empleo	805.864,0	826.696,0	20.832,0	2,59	2,39	2,31	-0,08	
2.4. Sanidad.....	4.454.316,0	4.731.571,0	277.255,0	6,22	13,23	13,23	-0,01	
2.5. Educación	507.364,0	255.019,0	(252.345,0)	-49,74	1,51	0,71	-0,79	
2.5. Educación *	232.632,0	255.019,0	22.387,0	9,62	0,69	0,71	0,02	
2.6. Vivienda	109.540,0	110.037,0	497,0	0,45	0,33	0,31	-0,02	
2.7. Desempleo.....	1.339.912,0	1.373.983,0	34.071,0	2,54	3,98	3,84	-0,14	
2.8. Incapacidad temporal	528.361,0	591.893,0	63.532,0	12,02	1,57	1,65	0,08	
2.9. Servicios grales. s. social	384.346,0	648.776,0	264.430,0	68,80	1,14	1,81	0,67	
2. Gasto social	18.552.981,0	19.620.793,0	1.067.812,0	5,76	55,12	54,85	-0,27	
2. Gasto social *	18.278.249,0	19.620.793,0	1.342.544,0	7,35	54,30	54,85	0,55	
3.1. Agricultura.....	1.188.113,0	1.262.091,0	73.978,0	6,23	3,53	3,53	0,00	
3.2. Industria y energía.....	271.023,0	238.961,0	(32.062,0)	-11,83	0,81	0,67	-0,14	
3.3. Subvenciones crr. al transporte.....	239.126,0	266.162,0	27.036,0	11,31	0,71	0,74	0,03	
3.4. Comercio, turismo y pymes.....	174.701,0	171.517,0	(3.184,0)	-1,82	0,52	0,48	-0,04	
3.5. Infraestructuras	1.207.339,0	1.317.792,0	110.453,0	9,15	3,59	3,68	0,10	
3.6. Investigación.....	513.516,0	571.584,0	58.068,0	11,31	1,53	1,60	0,07	
3. Actividad productiva e inversiones	3.593.818,0	3.828.107,0	234.289,0	6,52	10,68	10,70	0,02	
4.1. Financiación admn. territoriales....	4.629.526,5	5.161.922,0	532.395,5	11,50	13,75	14,43	0,68	
4.1. Financiación admn. territor. * ..	4.904.258,5	5.161.922,0	257.663,5	5,25	14,57	14,43	-0,14	
4.2. Financiación Unión Europea.....	1.133.214,0	1.233.644,0	100.430,0	8,86	3,37	3,45	0,08	
4. Transferencia a otras admn.	5.762.740,5	6.395.566,0	632.825,5	10,98	17,12	17,88	0,76	
4. Transferencia a otras admn. * ...	6.037.472,5	6.395.566,0	358.093,5	5,93	17,94	17,88	-0,06	
5. Otras políticas	815.841,2	827.263,0	11.421,8	1,40	2,42	2,31	-0,11	
6. Deuda pública	2.804.154,3	2.835.000,0	30.845,7	1,10	8,33	7,93	-0,41	
TOTAL.....	33.658.828,0	35.771.564,0	2.112.736,0	6,28	100,00	100,00	0,00	

(1) Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2001. Ministerio de Hacienda.

(*) Se ha corregido el valor del año 2000 por 274.732 M. de pesetas (añadiéndolo en Educación y Gasto Social, y restándolo en Fin. Admón. Territoriales), que es el coste del traspaso de competencias de Enseñanza no universitaria a las Comunidades Autónomas (p. 470, Informe Económico y Financiero).

9,15 por 100 y 11,31 por 100. Finalmente, la financiación de las administraciones territoriales y de la Unión Europea también absorben una cantidad que se incrementa más que el PIB, con tasas de crecimiento del 11,50 por 100 y del 8,86 por 100.

En general, la comparación de la importancia relativa de las diferentes políticas de gasto entre los dos años permite observar también la evolución indicada, destacando no solo las variaciones positivas sino la pérdida de importancia relativa.

En este sentido la cifra más llamativa es la disminución absoluta y relativa del gasto en

educación en 49,74 por 100. Sin embargo, esta caída se debe principalmente al traspaso de competencias en enseñanzas no universitarias a las Comunidades Autónomas, que aumenta en un 11,50 por 100. Si se redujera el gasto en Educación del año 2000 en 274.732 M. de pesetas, cantidad estimada del traspaso de competencias, y se aumentara la de transferencias a Administraciones Territoriales en el año 2000 en la misma cantidad, las tasas de crecimiento habrían sido de 9,62 por 100 y de 5,25 por 100, respectivamente. Es decir, en el año 2001 el gasto en educación no solo no disminuiría, sino que aumentaría por encima de la tasa de crecimiento del PIB.

Este caso, pone de manifiesto un problema que se ha venido generando a medida que se han ido descentralizando competencias de gasto, relacionado con la dificultad para percibir la orientación de las políticas de gasto. Para el año 2001 el volumen de recursos que se van a transferir a otras Administraciones asciende a 17,12 por 100 del total de los recursos gastados en políticas de gasto, lo que constituye un porcentaje elevado de gasto de los que no se conoce su destino final.

En todo caso, si se mantiene la perspectiva de datos homogénea, comparando los datos del año 2000 corregidos por los traspasos de educación (conceptos con * en el cuadro 5), se puede observar, que ganan peso las tres grandes áreas de gasto (Administración General, Gasto Social y Actividad Productiva e inversiones), mientras que disminuirían Otras políticas y los pagos de intereses de Deuda pública.

Es decir, ganan peso relativo en el conjunto de las políticas de gasto, aquellas que se dirigen a lograr los objetivos enunciados, como son los gastos sociales, que aún podrían incrementarse en función de cómo afecte el índice de precios de noviembre a las pensiones, los gastos en infraestructuras y los gastos en investigación, en 0,21 0,10, y 0,17 puntos porcentuales, respectivamente.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

1. Un documento de tan amplio contenido y con repercusión tan intensa en la actividad económica nacional como es el de los PGE, siempre es susceptible de críticas. Sobre todo teniendo en cuenta que sus cifras son el resultado de un proceso de elección practicado con criterios políticos.

Sin embargo puede ser útil llamar la atención sobre la peligrosidad de dirigir la crítica hacia el presupuesto en una línea de estéril descalificación que sin duda deja muy satisfechos a quienes la formulan, al precio de introducir confusión entre los ciudadanos.

Mucha de literatura crítica sobre los PGE 2001, se ha dirigido a resaltar que *equilibrar* el presupuesto (punto en el que el Gobierno ha puesto el máximo énfasis en los presupuestos para 2001) no es lo mismo que *optimizar* las variables que integran las cuentas públicas. Esta

afirmación es bastante obvia, pero no se ve la necesidad, ni la oportunidad, de rebajar un logro histórico, como el de conseguir equilibrar el presupuesto público. ¿O es que alguien pensaría hoy que un presupuesto desequilibrado está más cerca de una posición óptima? En mi opinión nadie que no esté aferrado a una visión keynesiana simplista que achaca todos los males económicos a una insuficiencia de la demanda. Tampoco se ve sentido a devaluar el logro del equilibrio diciendo que no contribuye a la convergencia real lo que, además de ser discutible, no es relevante en el contexto en que se defiende la nivelación presupuestaria.

Al menos el equilibrio presupuestario, *caeteris paribus*, otorga mayor credibilidad al gobierno que lo formula y practica, e interfiere menos en el mercado de capitales, al ser menor su necesidad de endeudamiento.

Bienvenido sea por tanto el equilibrio global del presupuesto al que tantas veces se ha aspirado sin lograrlo. No será una norma de perfección pero es sin duda un síntoma de buena administración pública que la acerca a los criterios del comportamiento privado lo que es deseable, desde el punto y hora en que, como decía un gran escritor cameralista, entre los criterios de gestión público y privado, no deben existir diferencias por la misma razón que no existen dos formas de honradez.

2. En nuestra opinión sí es, sin embargo importante, destacar que el cuadro macroeconómico que sirve de base a los cálculos presupuestarios, difiere de las previsiones más solventes de los organismos internacionales y de los analistas de coyuntura de diferentes centros españoles. Esas divergencias aparecen fundamentalmente en tres magnitudes clave:

— La tasa real de crecimiento del PIB que las previsiones macroeconómicas del Presupuesto sitúan para 2001 en el 3,6 por 100, cuando el consenso de los analistas está en torno al 3,2 por 100.

— Igualmente el crecimiento de la demanda interna se sitúa en el 3,9 por 100 frente a la estimación más compartida que la valorara en el 3,4 por 100.

— Finalmente el deflactor del PIB crecerá según las estimaciones presupuestarias en el

CUADRO 6
DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO PRESUPUESTARIO (AA.PP.)
Porcentaje del PIB

SALDO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Saldo efectivo	-5,0	-3,2	-2,5	-1,1	-0,3	0,0
Componente estructural.....	-4,1	-2,9	-2,9	-1,9	-1,5	-1,3
Componente cíclico.....	-0,9	-0,3	0,4	0,8	1,2	1,3

Fuente: Gabinete de Estadística y Coyuntura de FUNCAS.

2.3 por 100 frente al 3,2 por 100 que se prevé por los analistas.

Estas diferencias sí son importantes ya que la situación de la coyuntura repercute sobre las cifras presupuestarias tanto a través de la fiscalidad, como de los gastos relacionados con el nivel de empleo.

3. Los presupuestos para 2001, se sitúan en una línea que, en términos generales, cabe denominar de *continuidad*.

El crecimiento previsto del gasto público no financiero es del 5,4 por 100 en términos nominales, valor muy próximo al crecimiento nominal del PIB previsto en el cuadro macroeconómico del presupuesto (5,9 por 100), lo que deja la proporción del gasto público sobre el PIB prácticamente al mismo nivel que en el presente año (2000: 32,7 por 100 vs. 2001: 32,6 por 100 del PIB).

Las operaciones corrientes disminuyen 2 décimas de PIB (2001: 30,2 por 100 vs. 2000: 30,4 por 100) mientras que las operaciones de capital, tanto directas como de transferencias permanecen estables en el 2,3 por 100 del PIB.

Por ello, la estructura del presupuesto y su nivel –con independencia del mayor equilibrio– no cambia sustancialmente y hace que el Presupuesto del 2001 aumente escasamente su contribución a la creación de capital físico, capital humano y avance tecnológico, cuyas diferencias con Europa están en la base de la lenta aproximación a la convergencia real con los países de la UEM.

4. Destaquemos, finalmente, aunque ciertamente no en último lugar, el carácter poco ambicioso que en la actual coyuntura económica, tiene el objetivo del equilibrio, visto desde la estricta óptica de la estabilidad.

El cuadro 6 ofrece la descomposición con-

vencional del saldo presupuestario en sus componentes estructural y cíclico para el período 1996–2001, dando por válidas las estimaciones presupuestarias para el conjunto de las administraciones públicas en 2001.

Como se observa el déficit estructural mantiene una importancia elevada, lo que constituye una amenaza permanente de que el déficit público pudiera reaparecer si las condiciones coyunturales experimentan una evolución mejorable.

Lograr el equilibrio presupuestario es muy digno de alabanza, pero tan importante o más que lograr el equilibrio en un año determinado, es asegurar el mantenimiento o permanencia del equilibrio en su componente estructural.

NOTAS.

(*) FUNCAS y UNED.

(**) FUNCAS y UCM.

(1) De acuerdo con la normativa vigente, la Ley General Presupuestaria y la Constitución Española, y en particular con el artículo.134 de ésta, 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".

(2) En particular, aunque la división exacta en dos grandes grupos, se corresponde con el carácter limitativo o no de los gastos, la característica esencial de los organismos que no están obligados a presentar sus presupuestos con carácter limitativo, es que, aunque sean de titularidad pública, su actividad y funcionamiento se basa esencialmente en los principios de mercado, por lo que sus presupuestos no pueden tener carácter limitativo. Aunque, aquí no se tratará de estos presupuestos se han incluido las cifras agregadas de sus presupuestos de explotación y capital, de las principales agrupaciones, con el fin de ofrecer una idea aproximada de su magnitud (tabla 1).

(3) Los Organismos Autónomos, que figuran expresamente en el Informe Económico y Financiero son 44 más una agrupación residual, entre los que destacan por su importancia cuantitativa el INEM y el FEOGA, que administran el 66,2 por 100 del

TABLA 1

	<i>Pto. Explotación</i>	<i>Pto. de Capital</i>
Entidades Financieras (ej: ICO, etc.).....	311.245	175.746
Entidades de derecho público (ej. RENFE, AENA, etc.)	1.655.602	1.115.868
Ente Público RTVE	265.149	23.789
Sociedades mercantiles financieras (ej: CESCE)	15.241	7.241
Sociedades Mercantiles (ej: Transmediterránea, Hunosa, etc.)	1.145.367	524.156
Banco de España	64.303	4.278

total de todos los Organismos Autónomos, (44,6 por 100 y el 21,6 por 100 respectivamente).

(4) Entre los Otros Organismos Públicos figuran el Consejo Económico y Social, el Instituto Cervantes, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y tres más (Consejo de Seguridad Nuclear, Agencia de Protección de Datos, e Instituto Español de

Comercio Exterior) cuyos presupuestos en total tienen una importancia relativa escasa.

(5) Desde 1954, año en que se inicia la Contabilidad Nacional, solo ha habido superávit para todas las Administraciones Públicas, según estos criterios contables, entre los años 1962-1970 y 1972-1974, incluidos los años citados.