

Rasgos básicos del Presupuesto

Valentín Edo Hernández

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, propuestos por el gobierno y actualmente en debate en las Cortes Generales para su aprobación definitiva a finales de diciembre, se caracterizan, aparte de por la reforma del IRPF, por la aplicación por primera vez de un nuevo marco legal de estabilidad, por la continuidad en el mantenimiento del equilibrio presupuestario y por la culminación del proceso de descentralización.

En relación con el nuevo marco legal y con el equilibrio presupuestario, es preciso destacar no sólo el cumplimiento del compromiso acordado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pues estos Presupuestos están diseñados para que no haya déficit en términos de Contabilidad Nacional, sino la aplicación por primera vez en España de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria(1).

Y en relación con la estructura de reparto de competencias de ingresos y gastos entre las diferentes Administraciones Públicas, los PGE-2003 culminan prácticamente el proceso de descentralización, que ha supuesto una reducción en el volumen de recursos administrados por los presupuestos generales (del 66 por 100 en 1996 al 59 por 100 en 2001), disminuyendo en 2002 en los ingresos y los gastos, respectivamente, en los impuestos cedidos (en particular IVA e IE) y en las competencias de sanidad transferidas, correspondientes a las diez Comunidades Autónomas que faltaban. Aunque estos cambios impiden hacer comparaciones entre algunas magnitudes de ambos años, en algunos casos se han realizado ajustes para poder hacer comparaciones y evaluarlas en términos homogéneos.

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 constituyen uno de los instrumentos más importantes de la política económica del gobierno. Aunque se refieren sólo al Sector Público centralizado, su importancia

cuantitativa y cualitativa sigue siendo determinante de la actuación de las Administraciones Públicas en la economía. Los Presupuestos Generales del Estado tienen bien delimitadas las competencias y responsabilidades, pues el gobierno se encarga de su elaboración y ejecución y las Cortes Generales de su aprobación, y están constituidos por un conjunto diverso de Presupuestos diferentes, que corresponden a los diferentes organismos del Sector Público central. Aunque se suelen presentar agrupados en cuatro bloques (Estado, Organismos Autónomos, Otros Organismos Públicos y Seguridad Social), aquí se tratará principalmente de la versión consolidada de los mismos.

En los siguientes epígrafes se describirán, en primer lugar, los objetivos y el nuevo marco jurídico presupuestario. En segundo lugar, se analizarán desde la perspectiva de la clasificación económica los saldos y los principales componentes de los ingresos y gastos. En tercer lugar, se analizarán los componentes específicos de las distintas políticas de gasto, y, finalmente, se añadirán unas conclusiones generales.

1. Los objetivos de los PGE-2003 y los principales agregados en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria

El objetivo general de la política económica del gobierno, según se recoge en el "Informe Económico y Financiero del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003" (Informe Económico Financiero, en adelante), Ministerio de Hacienda, 2002, p.104, es "mantener las condiciones para prolongar el proceso de convergencia real (...) con los países más avanzados de la UE". Más en particular, también recoge los objetivos de la política fiscal(2), entre los que cabe destacar los de "contribuir a la estabilidad macroeconómica", "cumplir los compromisos internacionales", "aumentar el poten-

cial de crecimiento" y "mantener la capacidad para hacer frente (...) al envejecimiento", lo que permite observar una gran coherencia con los objetivos de años anteriores(3).

En relación con la estabilidad macroeconómica, es preciso destacar el desarrollo de un nuevo marco legal que recoge no sólo las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento(4), sino las recomendaciones establecidas en las GOPEs (Orientaciones Generales de Política Económica)(5). El instrumento jurídico, que se ha aplicado por primera vez en España a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2003, es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que incorpora los siguientes cuatro principios básicos: estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia.

Por el principio de estabilidad, se exige que la "elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos (...) se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria", que define como aquella "situación de déficit o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SEC". En relación con el principio de plurianualidad, se indica que la "elaboración de los presupuestos se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad". Por el principio de transparencia, las "liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria". Y, por el principio de eficiencia, la ejecución de los presupuestos se hará "mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad", por la que se pretende mejorar la asignación y obtener una valoración de los efectos de cada acción(6).

Estos principios se concretan principalmente en tres elementos destacables que se recogen en la Ley, que son la exigencia de la disciplina presupuestaria, la limitación global previa del gasto y la creación de un fondo de contingencia para gastos imprevistos.

En relación con la disciplina y la estabilidad presupuestaria (véanse artículos ocho y siguientes), se dan indicaciones sobre su desarrollo temporal al exigir que en "el primer cuatrimestre de cada año el gobierno (...) fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el con-

junto del Sector Público, como para cada uno de (...) los agentes" y se le da rango parlamentario al afirmar que "el acuerdo (...) se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico (...) aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto". Además, también se exige que con "anterioridad al 1 de septiembre de cada año la [IGAE emita] (...) un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior". Todo ello se enmarcará en un escenario plurianual que el Ministerio de Hacienda confeccionará y en el que todas las normas, contratos y acuerdos "habrán de respetar el entrono financiero plurianual".

En relación con la limitación global del gasto, se indica que se "fijará el importe que (...) constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado". En el presente año se ha aplicado ya, por primera vez, al aprobarse por el Congreso de Diputados y por el Senado (respectivamente, el 21.03.2002 y el 9.04.2002), el acuerdo del Consejo de Ministros de 8.03.2002 por el que se estableció un límite global de gastos no financieros para el Presupuesto General del Estado de 114.517 millones de euros (M€) y el objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2003-2005, que se ajusta a la senda prevista del Programa de Estabilidad 2001-2005.

Por último, se crea el Fondo de Contingencia, que también se incluye por primera vez en los PGE-2003 y se fija en 2.290,34 M€. Su finalidad es atender a necesidades de gasto imprevistas y de carácter no discrecional "por un importe del 2 por 100" del límite global de gastos no financieros fijado por las Cortes. Este gasto, que se establece para atender a necesidades no discrecionales, necesita ser aprobado por el Consejo de Ministros y no puede ser incorporado a ejercicios posteriores.

Así, los PGE-2003 se han elaborado con la necesidad de satisfacer todas estas restricciones. En su elaboración y presentación se han seguido los criterios habituales, entre los que se observa la estructura tradicional, que presenta los gastos siguiendo los criterios de la clasificación orgánica, económica y funcional.

Por otra parte, aunque estos presupuestos recogen los ingresos y gastos de las administraciones públicas y empresas públicas del Sector Público central, los análisis que se llevarán a

CUADRO 1

	TOTAL 2002	TOTAL 2003	TASA DE CRECIMIENTO	PORCENTAJE TOTAL 2002	PORCENTAJE TOTAL 2003	DIFERENCIA 2002-2003
Estado.....	124.652,02	148.050,49	18,77	52,17	57,21	5,04
Organismos Autónomos(7).....	29.726,78	32.119,69	8,05	12,44	12,41	-0,03
Organismos Públicos(8).....	1.281,99	1.467,42	14,46	0,54	0,57	0,03
Seguridad Social.....	83.259,03	77.148,87	-7,44	34,85	29,81	-5,04
TOTAL.....	238.919,82	258.786,47	8,32	100,00	100,00	0,00

cabo aquí se centrarán en las administraciones públicas.

La estructura orgánica ofrece una primera visión panorámica de los PGE-2003. Su importancia, aunque fundamental desde el punto de vista jurídico, no permite apreciar las verdaderas dimensiones económicas del presupuesto por muy diversas razones. Entre ellas, cabe señalar que no facilita una visión del conjunto de actividades desarrolladas por las Administraciones Públicas centrales; las variaciones relativas que pudieran apreciarse de un año a otro podrían no ser significativas, ya que algunas actividades pueden ser desarrolladas bajo diferentes formas organizativas y pasar de un presupuesto a otro; el conjunto de operaciones de gasto no es tan significativo como algunos de sus componentes (ya que, por ejemplo, incluye entre otras cosas gastos por amortización de deuda pública); y pueden atenderse fines semejantes desde diferentes instituciones y organismos públicos, no pudiendo apreciar los efectos globales analizando cada parte por separado. Por lo tanto, sólo un análisis consolidado de todos los ingresos y gastos permite apreciar, en general, la acción del conjunto y, en particular, los efectos específicos de las principales operaciones de ingresos y gastos destinados a cada una de las finalidades.

En el cuadro 1 se pueden observar las magnitudes de los PGE-2003 agrupados en cuatro bloques en función de la naturaleza del organismo. Así, se puede apreciar la importancia relativa de los recursos que administra el Estado, los Organismos Autónomos, los Otros Organismos públicos y la Seguridad Social (que reduce su importancia debido al proceso de descentralización). Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, estas cifras no son todo lo representativas que pudiera parecer. Para poder analizar la verdadera dimensión de la Administración central es necesario diferenciar

la clasificación económica y la clasificación funcional, ambas consolidadas, lo que se desarrollará en los dos próximos epígrafes.

2. Las operaciones de ingresos y gastos en los PGE-2003: los saldos más relevantes y la clasificación económica

En este epígrafe se van a analizar los PGE-2003 consolidados desde la perspectiva de la clasificación económica. En concreto, con los datos del Informe Económico y Financiero para 2003, se han elaborado los cuadros 2, 3 y 4, y en ellos se han incluido, de acuerdo con los criterios de la clasificación económica, las principales magnitudes de ingresos y gastos previstas en los PGE-2002 y PGE-2003, sus agregados principales y los saldos más relevantes.

Como se ha indicado anteriormente, los PGE-2003 se caracterizan, desde el punto de vista macroeconómico, por su contribución a la estabilidad económica, por lo que dichos presupuestos se han diseñado con el fin de obtener un déficit cero en términos de Contabilidad Nacional, lo que supone, como se verá a continuación, partir de un déficit del 0,74 por 100 del PIB en términos presupuestarios.

En primer lugar, se ha construido el cuadro 2, y en él se han recogido, en términos nominales y en porcentaje del PIB, los saldos más relevantes desde el punto de vista económico. En particular, como se puede observar, se han estimado los saldos y los conceptos de Ahorro/Desahorro, Superávit/Déficit, Variaciones Netas de Activos y Variaciones Netas de Pasivos, cuyos valores son, respectivamente, 8.037,91 M€, -5.423,98 M€, -8.258,27 M€, y 13.682,23 M€, y, en porcentaje del PIB, 1,10 por 100, -0,74 por 100, -1,13 por 100 y 1,88 por 100.

El ahorro de 8.037,91 M€ es una contribu-

CUADRO 2
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2002 Y 2003: SALDOS SIGNIFICATIVOS
(En millones de euros)

SALDOS DE OPERACIONES (*)	En euros Año 2002	En euros Año 2003	En euros diferencia 2003-2002	En porcentaje PIB Año 2002	En porcentaje PIB Año 2003	En porcentaje PIB diferencia 2003-2002
Total de operaciones corrientes	12.950,29	8.037,91	-4.912,38	1,88	1,10	-0,78
Total operaciones no financieras.....	-320,05	-5.423,98	-5.103,93	-0,05	-0,74	-0,70
Total operaciones financieras de activos	-7.993,08	-8.258,27	-265,19	-1,16	-1,13	0,03
Total operaciones financieras de pasivos	8.313,13	13.682,23	5.369,10	1,21	1,88	0,67

Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003. Ministerio de Hacienda.

(*) Cifras estimadas a partir de las Previsiones de Presupuestos, por las diferencias de los respectivos conceptos de los cuadros 3 y 4 (ingresos-gastos).

ción importante, que tiene dos aspectos de interés, pues el saldo positivo de esta cuenta no sólo se suma al ahorro privado para configurar la cifra global de ahorro en España, sino que permite al gobierno mantener un alto nivel de inversión sin generar un déficit elevado.

El déficit presupuestario previsto es de -5.423,98 M€, lo que significa un -0,74 por 100 en términos del PIB. No obstante, las diferencias entre los criterios de la contabilidad presupuestaria y de la contabilidad nacional permiten obtener un déficit cero. Así, la conversión que se indica en el Informe Económico Financiero (pág.145) es la siguiente: un déficit presupuestario de -5.423,98 M€, menos 2.753,39 de intereses, menos 2.882,76 de ejecución y menos 212,19 de otros ajustes, es igual a un déficit cero.

Las variaciones netas de activos, de acuerdo con el Informe Económico Financiero, ascendieron a -8.258,27 M€, cifra que se ha obtenido por diferencia de valores recogidos en los capítulos VIII de las cuentas de ingresos y gastos consolidadas de los PGE-2003, que son, respectivamente, de 1.467,43 M€ y -9.725,70 M€, y se deben fundamentalmente a operaciones de activos realizadas por el Estado(9).

Las variaciones netas de pasivos, como se puede ver en el cuadro 2, alcanzan un nivel de 13.682,23 M€, lo que supone un 1,88 por 100 en términos del PIB. Esta cifra se obtiene por diferencia entre los ingresos, que ascienden a 51.284,67 M€, de los que del Estado fueron 51.168,41 M€ de endeudamiento bruto, y los gastos, que ascienden a -37.602,44 M€, en su mayor parte también operaciones financieras del Estado (éste ha aumentado sus gastos en 37.423,47 M€, de los cuales 36.435,99 M€ son amortizaciones de deuda pública).

Por otra parte, cabe destacar que el aumento neto de pasivos debería dar lugar a un aumento de la deuda pública en circulación. No obstante, si se estima ésta en términos del PIB, al aumentar relativamente más el denominador que el numerador de dicha ratio, se puede afirmar, de acuerdo con el Informe Económico Financiero (p.149), que el peso relativo de la deuda pública disminuirá y se situará en 2003 en el 43,9 por 100 para el Estado (actualmente la deuda está en 320,5 mM€ y el PIB en 729,2 mM€) y por debajo del 54 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Contemplar los saldos indicados es significativo, pero habitualmente es también de gran interés conocer su evolución y la de sus principales magnitudes respecto al año anterior. En los cuadros 2, 3 y 4 se han recogido los valores de las principales magnitudes también para 2002, con el fin de hacer algunas comparaciones que permitan conocer los cambios en las políticas del gobierno. Sin embargo, 2002 ha sido un año especial, pues en él se ha culminado el proceso de descentralización, lo que ha alterado de forma significativa las cifras de ingresos y gastos, debido principalmente a la cesión de parte de impuestos indirectos y a las transferencias de competencias de Sanidad (especialmente los impuestos indirectos cedidos y la transferencia de competencias sanitarias a las diez Comunidades Autónomas que no las tenían y que tuvo lugar en febrero de 2002). Así, en vez de comparar los PGE-2003 con las previsiones de ingresos de los PGE-2002, lo oportuno sería compararlas con lo que se podrían denominar "previsiones homogeneizadas" o incluso avances de liquidación para toda la Administración central, es decir, las cifras de los PGE-2002, sin los ingresos que corresponderían a los impuestos cedidos.

CUADRO 3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PREVISIÓN PARA 2002 Y 2003: INGRESOS POR CAPÍTULOS
(En millones de euros)

CAPÍTULOS	Previsión Año 2002	Previsión Año 2003	Diferencia 2003-2002	Tasa de crecimiento	Porcentaje Total 2002	Porcentaje Total 2003	Diferencia 2003-2002
I. IMPUESTOS DIRECTOS.....	134.951,78	144.516,36	9.564,58	7,09	66,24	70,14	3,90
II. IMPUESTOS INDIRECTOS.....	45.488,79	37.741,34	-7.747,45	-17,03	22,33	18,32	-4,01
III. TASAS Y OTROS INGRESOS.....	4.693,61	4.308,55	-385,06	-8,20	2,30	2,09	-0,21
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	8.731,44	9.577,23	845,79	9,69	4,29	4,65	0,36
V. INGRESOS PATRIMONIALES.....	7.108,45	6.617,52	-490,93	-6,91	3,49	3,21	-0,28
— TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	200.974,07	202.761,00	1.786,93	0,89	98,64	98,41	-0,23
VI. ENAJENACION DE INVERSIONES REALES.....	397,35	498,45	101,10	25,44	0,20	0,24	0,05
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	2.367,86	2.774,91	407,05	17,19	1,16	1,35	0,18
— TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL.....	2.765,21	3.273,36	508,15	18,38	1,36	1,59	0,23
= TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS.....	203.739,28	206.034,36	2.295,08	1,13	100,00	100,00	0,00
VIII. VARIACIONES DE ACTIVOS.....	2.155,88	1.467,43	-688,45	-31,93	1,06	0,71	-0,35
= TOTAL DE INGRESOS SIN VAR. DE PASIVOS.....	205.895,16	207.501,79	1.606,63	0,78	101,06	100,71	-0,35
IX. CAPACIDAD/NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO.....	33.024,65	51.284,67	18.260,02	55,29	16,21	24,89	8,68
TOTAL DE INGRESOS.....	238.919,81	258.786,46	19.866,65	8,32	117,27	125,60	8,34

Nota: Tasa de crecimiento nominal de la economía española = 5,80.

Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003. Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los diferentes conceptos económicos de *ingresos*, como se puede ver en el cuadro 3, la ausencia de homogeneidad impide un análisis comparado, ya que lo más relevante del conjunto de ingresos es la aparente reducción de impuestos indirectos entre los PGE-2002 y los PGE-2003, lo que ha supuesto una caída en la tasa de crecimiento de 17,03 por 100. El otro gran concepto importante es el de los impuestos directos, cuyo crecimiento se puede estimar en el 7,09 por 100.

Dado que el resto de los conceptos apenas son relevantes al no tener un peso relativo importante en el conjunto (cuadro 3) y que las variaciones de los impuestos directos e indirectos han sido alteradas notablemente por las cesiones de impuestos y por otras modificaciones normativas a lo largo del año, no es posible un análisis que permita conocer con mayor precisión cuantitativa la orientación de la política impositiva(10).

En cuanto a *los gastos*, cabe señalar de nuevo que el traspaso de competencias impide hacer comparaciones sobre el año 2002. Las dificultades en este caso son todavía mayores de-

bido a que no es posible diferenciar en la clasificación económica las partidas transferidas, aunque si figuran descontadas en la clasificación funcional, como se verá en el cuadro 5.

En el cuadro 4 se han recogido las cifras de los conceptos económicos de la cuenta consolidada de gasto. En ella se puede observar que el total de gastos no financieros asciende en los PGE-2003 a 211.458,34 M€, lo que supone una tasa de crecimiento del 3,63 por 100.

Una comparación con las cifras de previsión de los PGE-2002 y PGE-2003 permitiría observar, como se puede ver en el cuadro 4, la importante caída del 14,11 por 100 y 29,26 por 100, respectivamente, en los capítulos I y II, gastos de personal y gastos corrientes, lo que puede imputarse principalmente al traspaso de competencias de Sanidad a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, aumentan los gastos por transferencias corrientes y de capital en 6,50 por 100 y en 7,13 por 100, y también aumentan los gastos financieros en 10,77 por 100 y las inversiones reales en 2,58 por 100. Esto supone una reducción en el gasto de los Capítulos I y II de -3.775,26 M€ y -2.499,23 M€, mientras que el

CUADRO 4
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PREVISIÓN PARA 2002 Y 2003: GASTOS POR CAPÍTULOS
 (En millones de euros)

CAPÍTULOS	Previsión Año 2002	Previsión Año 2003	Diferencia 2003-2002	Tasa de crecimiento	Porcentaje Total 2002	Porcentaje Total 2003	Diferencia 2003-2002
I. GASTOS DE PERSONAL	26.759,22	22.983,96	-3.775,26	-14,11	13,11	10,87	-2,24
II. GASTOS CORRIENTES	8.542,45	6.043,22	-2.499,23	-29,26	4,19	2,86	-1,33
III. GASTOS FINANCIEROS	17.841,83	19.763,74	1.921,91	10,77	8,74	9,35	0,60
IV. GASTOS DE TRANSFERENCIAS	134.880,28	143.641,83	8.761,55	6,50	66,10	67,93	1,83
Fondo de contingencia		2.290,34					
— TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	188.023,78	194.723,09	6.699,31	3,56	92,14	92,09	-0,06
VI. INVERSIONES REALES.....	9.745,89	9.997,22	251,33	2,58	4,78	4,73	-0,05
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	6.289,66	6.738,03	448,37	7,13	3,08	3,19	0,10
— TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	16.035,55	16.735,25	699,70	4,36	7,86	7,91	0,06
= TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS(*)	204.059,33	211.458,34	7.399,01	3,63	100,00	100,00	0,00
VIII. VARIACIONES DE ACTIVOS	10.148,96	9.725,70	-423,26	-4,17	4,97	4,60	-0,37
= TOTAL DE INGRESOS SIN VAR. DE PASIVOS	214.208,29	221.184,04	6.975,75	3,26	104,97	104,60	-0,37
IX. VARIACIONES DE PASIVOS	24.711,52	37.602,44	12.890,92	52,17	12,11	17,78	5,67
TOTAL DE GASTOS	238.919,81	258.786,48	19.866,67	8,32	117,08	122,38	5,30

Nota: Tasa de crecimiento nominal de la economía española = 5,80.

(*) La cifra de Total de Operaciones no Financieras es 204.059,33 M€, superior en 9.102,77 M€ a la correspondiente al mismo concepto homogeneizado del cuadro de Políticas de Gasto, que asciende a 194.956,56 M€.

Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003. Ministerio de Hacienda.

aumento de transferencias corrientes y de capital es, respectivamente, de 8.761,55 M€ y 448,37 M€. El resto de los conceptos de gasto no experimenta cambios significativos en términos absolutos.

En resumen, la clasificación económica permite estimar los saldos más relevantes del presupuesto, que para 2003 han empeorado respecto a 2002. No obstante, cabe destacar el cumplimiento con los compromisos de estabilidad, no sólo en coherencia con los objetivos fijados en periodos anteriores, sino con el presente, que se reflejan claramente en dos aspectos cualitativamente muy diferentes, como son el diseño del marco legal de estabilidad, a partir de la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, y el cumplimiento de los objetivos de no tener déficit en términos de Contabilidad Nacional en estos presupuestos, todo ello en un contexto poco favorable de un marco económico internacional negativo y con unas tasas de crecimiento de la economía española inferiores a años anteriores.

3. Las políticas de gasto

Aunque el equilibrio presupuestario es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica, la estructura y la composición del gasto es también un elemento muy importante, no sólo para contribuir a medio plazo a la estabilidad, sino para satisfacer otros objetivos igualmente importantes. Como se ha indicado anteriormente, la clasificación económica permite observar la naturaleza del gasto, pero no permite conocer las finalidades que persiguen los gastos. Para ello es preciso analizar el gasto atendiendo a las diferentes Políticas de Gasto.

El análisis funcional permite conocer no sólo el destino final del gasto, sino valorar sus modificaciones respecto a años anteriores. Aunque en los PGE-2003, como se ha indicado anteriormente, hay dificultades para establecer comparaciones con años anteriores, en el caso de la clasificación de las políticas de gasto es posible analizar los cambios respecto al año anterior,

CUADRO 5
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2003: POLÍTICAS DE GASTO
(Homogeneizados)

POLÍTICAS	Euros Año 2002	Euros Año 2003	Diferencia 2003-2002	Tasa de crecimiento	Porcentaje Total 2002	Porcentaje Total 2003	Diferencia 2003-2002
1.1. JUSTICIA	1.065,89	1.137,23	71,34	6,69	0,55	0,54	-0,01
1.2. DEFENSA.....	6.155,57	6.212,77	57,20	0,93	3,16	2,94	-0,22
1.3. SEGURIDAD CIUDADANA.....	5.047,93	5.424,12	376,19	7,45	2,59	2,57	-0,02
1.4. EXTERIORES.....	897,77	1.001,10	103,33	11,51	0,46	0,47	0,01
1.5. ADMÓN. TRIBUTARIA	1.270,09	1.294,49	24,40	1,92	0,65	0,61	-0,04
1. ADMÓN. GENERAL.....	14.437,25	15.069,71	632,46	4,38	7,41	7,13	-0,28
2.1. PENSIONES	62.451,35	66.880,61	4.429,26	7,09	32,03	31,63	-0,41
2.2. OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	7.012,91	7.291,25	278,34	3,97	3,60	3,45	-0,15
2.3. FOMENTO AL EMPLEO.....	5.148,12	5.357,22	209,10	4,06	2,64	2,53	-0,11
2.4. SANIDAD	3.130,22	3.369,52	239,30	7,64	1,61	1,59	-0,01
2.5. EDUCACION.....	1.366,02	1.498,26	132,24	9,68	0,70	0,71	0,01
2.6. VIVIENDA.....	649,63	657,63	8,00	1,23	0,33	0,31	-0,02
2.7. DESEMPLEO.....	8.927,93	10.690,88	1.762,95	19,75	4,58	5,06	0,48
2.8. INCAPACIDAD TEMPORAL.....	4.026,79	4.622,75	595,96	14,80	2,07	2,19	0,12
2.9. SERVICIOS GRALES. S. SOCIAL	1.672,16	1.730,06	57,90	3,46	0,86	0,82	-0,04
2. GASTO SOCIAL	94.385,13	102.098,18	7.713,05	8,17	48,41	48,28	-0,13
3.1. AGRICULTURA.....	7.599,86	8.030,06	430,20	5,66	3,90	3,80	-0,10
3.2. INDUSTRIA Y ENERGÍA	1.289,22	1.326,06	36,84	2,86	0,66	0,63	-0,03
3.3. SUBVENCIONES crr. AL TRANSPORTE.....	1.639,57	1.796,99	157,42	9,60	0,84	0,85	0,01
3.4. COMERCIO, TURISMO Y PYMES	505,53	524,94	19,41	3,84	0,26	0,25	-0,01
3.5. INFRAESTRUCTURAS	7.109,83	7.696,58	586,75	8,25	3,65	3,64	-0,01
3.6. INVESTIGACION.....	1.802,28	1.951,50	149,22	8,28	0,92	0,92	0,00
3. ACTIVIDAD PRODUCTIVA E INVERSIONES	19.946,29	21.326,13	1.379,84	6,92	10,23	10,09	-0,15
4.1. FINANCIACION ADMÓN. TERRITORIALES.....	35.846,00	37.539,36	1.693,36	4,72	18,39	17,75	-0,63
4.2. FINANCIACIÓN UNIÓN EUROPEA.....	8.086,55	8.496,65	410,10	5,07	4,15	4,02	-0,13
4. TRANSFERENCIA A OTRAS ADMÓN.	43.932,55	46.036,01	2.103,46	4,79	22,53	21,77	-0,76
5. OTRAS POLÍTICAS.....	4.525,50	5.005,94	480,44	10,62	2,32	2,37	0,05
6. DEUDA PÚBLICA.....	17.729,86	19.632,01	1.902,15	10,73	9,09	9,28	0,19
7. Fondo de contingencia		2.290,34	2.290,34			1,08	1,08
TOTAL Gasto no Financiero.....	194.956,58	211.458,32	16.501,74	8,46	100,00	100,00	0,00

Nota: Tasa de crecimiento nominal de la economía española = 5,80.

Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003. Ministerio de Hacienda.

debido a que las cifras de los PGE-2002 han sido homogeneizadas con las de los PGE-2003.

Como se puede observar en el cuadro 5, la estructura del gasto se halla ordenada en siete grandes agrupaciones de Políticas de Gasto, entre las que cabe destacar, a efectos de un

análisis funcional, las tres primeras como las más representativas de la orientación del gasto, ya que las cuatro últimas no sólo son mucho menos importantes desde el punto de vista cuantitativo, sino que bien no representan destinos específicos de gasto (transferencias no afectadas), bien son agregados diversos y de

poca entidad, bien no representan un destino temático propiamente dicho (interés de deuda), o bien constituyen el Fondo de Contingencia, que por definición no tiene asignado destino.

Las tres primeras recogen las políticas que se agrupan, respectivamente, bajo la denominación de Administración General, Gasto Social, y Actividad Productiva e Inversiones, y representan el 65,50 por 100 del total del gasto no financiero, con una importancia relativa de cada una de ellas en el total del gasto presupuestario consolidado no financiero del 7,13 por 100, 48,28 por 100 y 10,09 por 100, respectivamente.

Las cuatro últimas agrupaciones de Política de Gasto son gastos definidos como Transferencias a otras Administraciones, Otras Políticas no Individualizadas, Deuda pública y Fondo de Contingencia. Su importancia cuantitativa alcanza el 34,50 por 100 restante, correspondiendo a cada una de las agrupaciones indicadas el 21,77 por 100, 2,37 por 100, 9,28 por 100 y 1,08 por 100, respectivamente.

Entre las diversas políticas de gasto identificadas en el cuadro 5, dada la importancia funcional de las tres primeras y el carácter menos representativo de la orientación del gasto de las cuatro últimas, aquí sólo se van a analizar las tres primeras.

Las políticas de gasto en la agrupación *Administración General* aumentan el 4,4 por 100, respecto al año anterior, una cifra inferior en 1,4 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento nominal de la economía. Este incremento se debe principalmente al aumento de las políticas de gasto en Exteriores, 11,51 por 100; Seguridad Ciudadana, 7,45 por 100, y Justicia, 6,69 por 100, creciendo relativamente menos del 5,8 por 100 Administración Tributaria, 1,92 por 100, y Defensa, 0,93 por 100.

El agregado de políticas de *Gasto Social*, como se puede ver en el cuadro 5, presenta una tasa de crecimiento de 8,17 por 100. Las políticas que crecen por encima de la media son las de Desempleo, 19,75 por 100; Incapacidad Laboral, 14,80 por 100; Educación, 9,68 por 100; Sanidad, 7,64 por 100, y Pensiones, 7,09 por 100, mientras que crecen menos Fomento al Empleo, 4,06 por 100; Otras Prestaciones Sociales, 3,97 por 100; Servicios Generales de la Seguridad Social, 3,46 por 100, y Vivienda, 1,23 por 100.

El tercer gran agregado de políticas de gasto es el dedicado a *Actividad Productiva e Inversiones*, cuyo crecimiento es de 6,92 por 100. Entre las políticas que más han crecido hay que destacar las de Transporte, 9,60 por 100; Investigación, 8,28 por 100; Infraestructuras, 8,25 por 100, y Agricultura 5,66 por 100; mientras que crecen relativamente menos las de Comercio, Turismo y Pymes, 3,84 por 100, e Industria y Energía, 2,86 por 100.

En conjunto, entre las agrupaciones de Políticas de Gasto, cabe destacar, desde el punto de vista cuantitativo, las políticas de Gasto Social, que constituyen el 48,28 por 100 del total del gasto no financiero, a las que siguen en orden de importancia decreciente las de Gasto en Actividad Productiva e Inversiones, constituyendo el 10,09 por 100, y las de Administración General, 7,13 por 100.

Por tanto, se puede afirmar que los Presupuestos de la Administración Central asignan sus recursos concentrando el gasto en unas pocas Políticas entre las que destacan, junto a la de Pensiones, que es con diferencia la más importante de todas, otras de marcado carácter social relacionadas con el mundo laboral (Desempleo, Incapacidad Temporal, y Fomento al Empleo). No obstante, también se llevan a cabo importantes gastos en otras Políticas de carácter económico (Agricultura, con un componente social también importante, e Infraestructuras), con un claro objetivo de dinamizar la economía e incrementar la productividad.

Si se observa simultáneamente la importancia relativa de la Políticas de Gasto y su crecimiento relativo, se constata que muchas de las más importantes siguen creciendo a un ritmo relativamente más intenso que la tasa de crecimiento de la economía, pues entre las cuatro más importantes, que son Pensiones, Desempleo, Agricultura e Infraestructuras, todas menos Agricultura crecen a una tasa superior a la media, y entre el resto de las indicadas también crecen más que la media de la economía las Políticas de Seguridad Ciudadana e Incapacidad Temporal.

En conjunto, se puede afirmar que las cifras homogeneizadas de gasto indican que los PGE-2003 aumentan por encima de la tasa de crecimiento de la economía en 2,66 puntos porcentuales, y crecen relativamente más las políticas agrupadas con la denominación de Gasto

Social, que aumentan a una tasa del 8,17 por 100 y tienen un peso relativo muy importante en los PGE-2003. Además, dicha agrupación es la que más crece, entre las otras agrupaciones de Políticas (Administración general y Actividad Productiva e Inversiones), si no se tienen en cuenta los otros cuatro grandes apartados de Políticas de Gasto (Transferencias, Otras Políticas, Deuda y Fondo de Contingencia).

Conclusiones

Los PGE-2003 son los primeros que se elaboran en un nuevo marco legal, en el que domina como objetivo básico la estabilidad presupuestaria. De esta forma, las nuevas leyes de Estabilidad Presupuestaria vienen a sancionar legalmente lo que eran objetivos políticos habituales en los últimos años, en los que el gobierno ha cumplido, mejor que la mayoría de los Estados miembros de la UE, con los compromisos europeos derivados, principalmente, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La entrada en vigor en 2002 de dichas leyes ha incidido en estos presupuestos, principalmente, en tres aspectos. En primer lugar, se ha establecido desde el punto de vista macroeconómico el objetivo de no tener déficit en términos de Contabilidad Nacional, aunque en términos presupuestarios se presente un pequeño déficit. En segundo lugar, el Estado ha definido un límite de gasto no financiero de 114.517 M€, aprobado en los primeros meses del año, al que ha tenido que adaptarse en su elaboración. Y, en tercer lugar, ha aparecido un nuevo concepto de gasto denominado Fondo de Contingencia, por una cantidad de 2.290,34 M€, es decir, el 2 por 100 del límite de gasto no financiero del Estado, para atender a imprevistos.

Los análisis comparados entre los años 2003 y 2002, con el fin de apreciar la tendencia de algunas magnitudes representativas, han presentado algunas dificultades debido a la inclusión en el año 2002 de ingresos y gastos que ya no figuran en 2003, y que son consecuencia del proceso de descentralización, culminado prácticamente en febrero de 2002 (sin perjuicio de la reforma pendiente de las Haciendas Locales), con la transferencia de Sanidad a las diez Comunidades Autónomas que faltaban. No obstante, dado que en la clasificación de Políticas de Gasto los datos han sido homogeneizados, se han podido hacer algunas comparaciones.

En concreto, se ha podido observar que, al comparar las cifras de gasto no financiero entre los años 2002 y 2003, la tasa de crecimiento se situaba en el 8,46 por 100, una cifra superior en 2,66 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento nominal de la economía española, estimada en el 5,80 por 100. Esta expansión del gasto se produce, principalmente, por el impulso de las políticas de Gasto Social, que, siendo el 48,28 por 100 del total del gasto no financiero, crecen en conjunto un 8,17 por 100. En particular, las políticas de Pensiones, Desempleo e Incapacidad Temporal, que representan el 38,68 por 100 del total de gasto no financiero, crecen a una tasa del 9 por 100. También se debe a las políticas de carácter más económico, que crecen en conjunto el 6,92 por 100, entre las que destaca la Política de Infraestructuras, que siendo la cuarta más importante de todas las políticas de gasto y un elemento básico para el crecimiento económico y la cohesión territorial, crece el 8,25 por 100. En conjunto, los PGE-2003 mantienen el objetivo de estabilidad y crecen a una tasa muy superior a la del conjunto de la economía española; este aumento tiene un importante componente de gasto social, seguido por los de carácter económico, entre los que destaca el crecimiento del gasto en infraestructuras.

NOTAS

(1) La Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13.12.2001) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 18.12.2001), entraron en vigor el 1.01.2002 y su aplicación permitirá el desarrollo del objetivo de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las Orientaciones Generales de Política Económica.

(2) Otras políticas que cabe señalar aquí son las de oferta, por las que el gobierno pretende aumentar la flexibilidad de los mercados de productos y de factores, y mejorar algunos aspectos institucionales.

(3) Los PGE-2002 se caracterizaban, según se recogía en el Informe Económico y Financiero (Ministerio de Hacienda, 2001, p. 117), como los presupuestos de la "estabilidad e impulso al crecimiento", los del "euro" y los de la "corresponsabilidad fiscal y solidaridad territorial", y fueron elaborados fijando como objetivos "el mantenimiento del equilibrio presupuestario", "la mejora de la competitividad y crecimiento" y "el mantenimiento y mejora de la protección social". Y, los PGE-2001, en los que se establecían como objetivos el "equilibrio dentro de la estabilidad presupuestaria", la "competitividad y crecimiento", y el "mantenimiento y mejora de la protección social". Estos eran muy semejantes a los establecidos el año anterior, en donde se indicaba que los objetivos eran "el equilibrio presupuestario", impulsar "la inversión" y mantener y mejorar "la protección social".

(4) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, en adelan-

te), que fue acordado en el Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996 y aprobado en el Consejo de 17 de junio de 1997 de Amsterdam, tenía como objetivo esencial garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la UEM. En concreto, el PEC limita la utilización del déficit como instrumento de política económica y compromete a los Estados miembros de la UE a mantener situaciones de equilibrio presupuestario o, en todo caso, a no superar un déficit del 3 por 100, en situaciones coyunturales negativas, causado por los estabilizadores automáticos. Además, los Estados miembros se ven obligados a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas para corregir posibles déficit y alcanzar el objetivo de estabilidad.

(5) En el Consejo Europeo de 21 de junio de 2002 celebrado en Sevilla se acordaron las últimas recomendaciones relativas a las "Orientaciones Generales de Política Económica" por las que los Estados miembros coordinan sus actuaciones de política económica.

(6) Artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

(7) Los Organismos Autónomos más importantes identificados formalmente en el Informe Económico Financiero para 2003 (p. 409) ascienden en el presente año a 44, entre los que cabe destacar como más importantes desde el punto de vista cuantitativo, ya que su volumen de gasto presupuestado supone el 75 por 100 del gasto total de todos los Organismos Autónomos, los siguientes: Instituto Nacional de Empleo, Fondo de Garantía Agraria, y Loterías y Apuestas del Estado.

(8) Los Organismos Públicos con presupuestos administrativos para 2003 son los siete siguientes: Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Instituto Español de Comercio Exterior y, el incorporado en este año, Centro Nacional de Inteligencia.

(9) Las variaciones de estas magnitudes se deben principalmente a la diferencia entre las variaciones netas de activos del Estado de la cuenta de ingresos, que fueron de 489,36 M€ (correspondientes a reintegros de préstamos, ya que no hay por enajenación de acciones-privatizaciones) y las variaciones en la cuenta de gastos del Estado, que ascienden a -5.413,21 M€ (de las cuales -2.869,40 M€ son de concesión de préstamos, -635,39 M€ de adquisición de acciones y -1.908,21 M€ de aportaciones a promotores de infraestructuras). También han influido, en menor medida, las variaciones de activos de la Seguridad Social, que en la cuenta ingresos la variación de activos apenas alcanza 200,38 M€, mientras que en la de gastos ascienden a -4.032,14 M€ (de las que -1.202,02 M€ son dotaciones al Fondo de Reserva). El resto de variaciones de activos no es tan relevan-

te como las anteriores. No obstante, se puede señalar que las variaciones netas de activos por Organismos Autónomos se deben a ingresos por 738,43 M€ y -279,68 M€ de gastos. Y, en el caso de Otros Organismos Públicos, las variaciones netas de ingresos y gastos son, respectivamente, de 39,25 M€ y -0,67 M€.

(10) Si se compara la evolución de las magnitudes referidas exclusivamente al subsector Estado, teniendo en cuenta las Previsiones para 2002 que figuran en los PGE-2003 y el Avance de liquidación, el cambio más brusco se produce de nuevo en los impuestos indirectos que se incrementan, en el total de ingresos no financieros, un 4,01 por 100 en vez de reducirse -1,16 por 100. Además, cabe destacar que en los dos casos se produce un aumento en la importancia relativa de los impuestos directos, ya que aumenta, respectivamente, el 0,45 por 100 en vez del 3,90 por 100. No obstante, el aumento de los ingresos por impuestos directos cabe atribuirse más a los ingresos por el Impuesto de Sociedades que al Impuesto sobre la Renta Personal, cuyas tasas de crecimiento pasarían de crecer, respectivamente, un 4 por 100 y un 11,1 por 100, si se comparan con las previsiones iniciales, a ser el -1 por 100 y el 7 por 100, con datos de estimaciones de liquidación (Informe Económico Financiero para 2003, pág., 396). Adicionalmente, dado que los impuestos de Sucesiones y Donaciones y el de Patrimonio están transferidos, los ingresos de capital apenas recogen una cantidad residual. También se prevén aumentos del capítulo IV por transferencias de Organismos Autónomos entre los que figura un incremento del 31,6 por 100 de Loterías y reducción en unos mil millones de euros de beneficios del Banco España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13.12.2001).

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 18.12.2001).

Ministerio de Hacienda (2002). Informe Económico y Financiero del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003.

Ministerio de Hacienda (2002). Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2003.

Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996 y aprobado en el Consejo de 17 de junio de 1997 de Amsterdam.