

GASTO PUBLICO EN PENSIONES

José BAREA (*)

I. DELIMITACION DEL CONCEPTO

A partir de 1960 el gasto de protección social ha constituido, tanto en España como en los restantes países de la CEE, el elemento más dinámico del crecimiento de gasto público, absorbiendo más de las dos terceras partes del aumento.

Las pensiones representan alrededor del 50 por 100 del gasto de protección social, y en España superan incluso dicho porcentaje (55 por 100). Esta partida, al contrario de lo sucedido en los restantes programas de protección social, no ha registrado después de la crisis una moderación notable en su crecimiento, pudiendo parecer sorprendente a primera vista que los programas de pensiones continúen aumentando a un ritmo bastante rápido.

La causa puede encontrarse en el carácter de contrato a largo plazo de los componentes derivados de las pensiones de vejez, lo que hace muy difícil contener el crecimiento de este gasto. Algunos países, como Alemania y Estados Unidos, han podido reducir notablemente su crecimiento al eliminar las fórmulas de sobreindexación que tenían establecidas para actualizar el valor de las pensiones.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el crecimiento de los programas de pensiones de las administraciones públicas españolas y hacer factible su comparación con los de los países comunitarios.

Para que ello sea posible, es necesario emplear una metodología común, pues si las comparaciones de los datos de base discrepan conceptualmente, la comparabilidad no sería más que aparente.

Dado que la Comunidad Económica Europea ha elaborado una metodología del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), vamos a aplicarla al estudio que aquí realizamos para España.

Siguiendo la metodología SEEPROS, podemos decir que las pensiones constituyen una prestación en dinero de carácter periódico y de larga duración, que tienen como finalidad mantener, al menos parcialmente, la renta del beneficiario al nivel alcanzado en el momento de la aparición de un riesgo que ha llevado consigo la disminución o la pérdida de la misma. El requisito de sustitución de una renta anterior perdida no se da en las pensiones asistenciales, que sin embargo requieren la justificación de carecer de recursos.

Este es el criterio que hemos seguido para calcular el coste del gasto público en pensiones en España, incluyendo por tanto como gasto en pensiones las prestaciones de invalidez provisional.

II. CAMPO DE OBSERVACION Y FUENTES DE INFORMACION

Dado que el objetivo de este trabajo es el gasto público en pensiones, el campo de observación abarca a las instituciones públicas siguientes:

1. Instituto Nacional de la Seguridad Social, en cuanto entidad gestora de:

a) las prestaciones económicas por contingencias comunes del Régimen General de la Seguridad Social y de los antiguos regímenes especiales de los trabajadores ferroviarios, de artistas, toreros, representantes de comercio y jugadores profesionales de fútbol;

b) parte de la rama de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

c) las prestaciones económicas por contingencias comunes del régimen especial de los trabajadores autónomos y del antiguo régimen especial de los escritores de libros;

d) las prestaciones económicas por contingencias comunes del régimen especial agrario;

e) las prestaciones económicas por contingencias comunes del régimen especial para la minería del carbón;

f) las prestaciones económicas del régimen especial de los empleados de hogar, y

g) las prestaciones económicas del régimen especial de estudiantes.

2. Instituto Nacional de Servicios Sociales, en cuanto entidad gestora de prestaciones asistenciales.

3. Instituto Social de la Marina, en cuanto entidad gestora de prestaciones económicas del régimen especial de los trabajadores del mar.

4. Mutualidades de funcionarios de la Administración central (MUFACE, ISFAS, MUGEJU), en cuanto gestoras de prestaciones económicas complementarias o suplementarias de los regímenes especiales de dichos funcionarios.

5. Mutualidad de funcionarios de la Administración local (MUNPAL), en cuanto gestora de prestaciones básicas y complementarias o suplementarias del régimen especial de dichos funcionarios.

6. La Administración central, en cuanto gestora de:

a) las clases pasivas del Estado;

b) prestaciones económicas a víctimas de la guerra, y

c) pensiones asistenciales (Instituto Nacional de Asistencia Social hasta 1984).

7. La Administración local, en cuanto gestora de sus clases pasivas.

8. La Administración de las comunidades autónomas, en cuanto gestora de sus clases pasivas y de pensiones asistenciales.

Para elaborar los cuadros del coste de pensiones en España de los años 1980 a 1986, ambos inclusive, se ha utilizado la siguiente documentación:

a) Las cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS (*Anuario de Estadísticas Laborales 1986 y 1987*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

b) Las cuentas de protección social (*Anuario de Estadísticas Laborales 1986 y 1987*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

c) Las cuentas de las administraciones públicas (Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda).

d) *Contabilidad Nacional de España* Base 1980 (Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Hacienda).

e) Las cuentas de liquidación de las instituciones públicas incluidas en el campo de observación que acabamos de señalar, excepto para las comunidades autónomas y corporaciones locales, para las que se ha operado con datos presupuestarios.

III. EVOLUCION DEL GASTO EN PENSIONES

Las pensiones constituyen la prestación más importante de la protección social en España, absorbiendo más del 55 por 100 del gasto total de prestaciones.

Con los datos obtenidos de las fuentes de información enumeradas, correspondientes a las entidades públicas españolas incluidas en el campo de observación que con anterioridad hemos detallado, se han elaborado los cuadros de base correspondientes a los años 1980 a 1986, ambos inclusive, de la prestación «pensiones» que se acompañan en el *Anexo Estadístico*. Los cuadros son de doble entrada por el cruce agentes-funciones (cuadros n.ºs 1 a 7).

Las pensiones pagadas por las entidades incluidas en el campo de observación han sido agrupadas en tres agentes:

I. Sistema de la Seguridad Social (INSS, INSERSO, Instituto Social de la Marina).

II. Administraciones públicas: regímenes especiales para funcionarios públicos (Administración del Estado, Administración local, Administración de las comunidades autónomas, MUFACE, ISFAS, MUGEJU, MUNPAL).

III. Administración central (Estado: pensiones víctimas de la guerra, Instituto Nacional de Asistencia Social).

Las pensiones imputadas a cada agente se distribuyen en las cuatro funciones de protección social señaladas en el SEEPROS: invalidez-incapacidad, accidente de trabajo-enfermedad profesional, vejez y supervivencia, por referencia a las situaciones de hecho por las cuales los beneficiarios reciben dicha prestación.

Con independencia del gasto de la «prestación pensiones» clasificado por funciones de protección social, en los cuadros de base aparecen los «gastos de administración» originados por la gestión de la citada prestación por el INSS que, sumado al gasto en pensiones, nos da el total de operaciones corrientes generado por la prestación pensiones.

Figuran a continuación las operaciones de capital, que comprenden exclusivamente la formación bruta de capital fijo del INSS en la parte imputable a la gestión de sus pensiones.

Los gastos de administración y de formación bruta de capital fijo de las restantes entidades no han podido calcularse porque no se dispone de la suficiente información, y por tanto no figuran en los cuadros de base.

El conjunto de gastos a que nos acabamos de referir en el párrafo anterior no aparece distribuido funcionalmente por no tener sentido en la práctica dicha clasificación.

Por suma de las operaciones corrientes y de capital se obtiene el total del gasto de pensiones en España.

Por razones de falta de información, hemos tenido las siguientes limitaciones para ajustarnos totalmente a la metodología del SEEPROS:

a) los funcionarios públicos jubilados anticipadamente por razón de invalidez figuran en la función vejez;

b) en las pensiones asistenciales no se ha podido traspasar a la función vejez las pensiones de invalidez cuando los beneficiarios cumplen los 65 años de edad, lo que sí ha podido efectuarse con las pensiones concedidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social;

c) las pensiones de los funcionarios públicos causadas por accidentes de trabajo o enfermedad profesional figuran en la función vejez por falta de información;

d) figuran en la función vejez las pensiones de los funcionarios públicos jubilados anticipadamente por razón de invalidez, que deberían haber figurado en la función invalidez-incapacidad;

e) las pensiones asistenciales de invalidez de las personas de 65 años o más figuran en la función invalidez-incapacidad, y no en la función vejez, a la cual deberían haberse traspasado al llegar a los 65 años de edad, como se ha realizado con las pensiones de invalidez concedidas por el INSS, y

CUADRO A

EVOLUCION DEL GASTO DE LA PRESTACION PENSIONES
(Importe en millones de pesetas)

AÑOS	Precios corrientes	Porcentaje	Precios constantes	Porcentaje
1980	1.178.719	—	1.178.719	—
1981	1.448.516	22,9	1.266.750	7,4
1982	1.719.549	18,7	1.313.355	3,7
1983	2.051.959	19,3	1.395.795	6,2
1984	2.359.664	15,0	1.446.377	3,6
1985	2.654.725	12,5	1.503.157	3,9
1986	2.971.527	11,9	1.547.179	2,9

f) las pensiones de jubilación anticipada como consecuencia de la reestructuración industrial figuran en la función vejez por no haber sido posible delimitarlas, por falta de información, para sacarlas de la función vejez e incluirlas en la función desempleo.

La evolución del gasto de la prestación pensiones a precios corrientes y a precios constantes ha sido la que se recoge en el cuadro A.

La tasa media de crecimiento de las pensiones en pesetas corrientes fue, durante el período 1980-86, del 16,7 por 100, con tendencia a la baja. En seis años el gasto se multiplicó por dos veces y media.

La tasa media de crecimiento durante el citado período no fue, sin embargo, homogénea para los diferentes tipos de pensiones, siendo la de invalidez-incapacidad la que tuvo una tasa mayor (20 por 100) y la de supervivencia la que tuvo un menor crecimiento medio (14,4 por 100) (cuadro número 8 del Anexo).

Como consecuencia de esta disparidad en el crecimiento de las pensiones clasificadas por funciones de protección social, la es-

tructura porcentual cambió en el período considerado, ganando un punto las pensiones de invalidez y casi dos las de vejez, a costa de las pensiones de supervivencia, permaneciendo estabilizadas las pensiones de accidentes de trabajo-enfermedad profesional. La de vejez, sin embargo, continúa absorbiendo la mayor parte del gasto de la prestación pensiones (63 por 100), seguida de las pensiones de supervivencia (20 por 100) (cuadro número 9 del Anexo).

El fuerte crecimiento del gasto en pensiones durante el período analizado ha dado lugar a que su participación en el producto interior bruto haya aumentado, pasando de 7,7 por 100 en 1980 al 9,3 por 100 en 1986, con ganancia de 1,6 puntos durante seis años (cuadro n.º 10 del Anexo).

Tal ganancia se explica fundamentalmente (el 69 por 100) por las pensiones de vejez (ganancia de 1,1 puntos) y por las de invalidez-incapacidad (el 19 por 100) con ganancia de 0,3 puntos (cuadro n.º 10 del Anexo).

A precios constantes (el deflactor utilizado ha sido el índice de precios al consumo) la tasa me-

dia de crecimiento del gasto en pensiones fue del 4,6 por 100, muy inferior a la del 16,7 por 100 de tasa media a precios corrientes, a consecuencia de la fuerte inflación que padeció nuestra economía en el período considerado, y muy superior a la tasa media de crecimiento del PIB a precios constantes (1,7 por 100). La consecuencia de esta disparidad de las tasas medias de crecimiento en pesetas constantes del PIB y de las pensiones es la ganancia de más de punto y medio (1,6) que estas últimas han tenido en el PIB.

En el ejercicio de 1987 vuelve a suceder el mismo fenómeno que acaeció en 1986, pues a pesar del fuerte crecimiento del gasto en pensiones en términos reales (4,4 por 100), da una ligerísima pérdida de participación de las pensiones en el PIB (0,15 por 100), consecuencia del fuerte ritmo de crecimiento de dicha magnitud en pesetas constantes durante 1986 y 1987 (3,8 y 5,2 por 100, respectivamente).

Sería engañoso pensar que el futuro del problema de las pensiones está ya resuelto, sin tener en cuenta que en el último bienio el crecimiento medio del PIB en términos reales ha sido del 4,5 por 100. Es ésta la causa de no haber ganado las pensiones participación en el PIB, como era normal desde la iniciación de la crisis económica. Conviene recordar que en el trabajo «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española» (1) se estimaba que a medio plazo el gasto de pensiones en términos reales crecería a razón del 4,5 por 100 acumulativo anual, lo que requería que el PIB creciera a la misma tasa para que no se alterase la participación de las pensiones en dicha magnitud.

Tan elevada tasa de crecimiento no puede proyectarse sin más a medio y largo plazo, donde el problema se verá además agravado por el envejecimiento de la población.

IV. COMPARACIONES CON LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Como ya hemos comentado, uno de los objetivos fijados al SEEPROS fue el de hacer posible las comparaciones internacionales, especialmente entre los países comunitarios, al utilizar una metodología normalizada. Aunque en la práctica casi ningún país ha llegado a aplicar aún en toda su pureza el SEEPROS, sin embargo constituye la guía para ir modificando, o creando en algunos casos, las estadísticas de base que han de servir para elaborar las cuentas integradas de protección social.

A pesar de ello, el acercamiento hacia unas cuentas normalizadas de protección social ha sido tan grande en los países comunitarios que podemos afirmar que la posibilidad de comparar niveles de protección social, inclusive por funciones, en la Europa de los Doce (2) es hoy día una realidad que goza de fiabilidad suficiente por la gran homogeneidad de sus datos.

Como una simple muestra de estas posibilidades, hemos elaborado dos cuadros, que se incluyen en el *Anexo Estadístico*.

El cuadro n.º 11 tiene como finalidad poner de manifiesto el esfuerzo que cada país realiza en el área de la prestación de pensiones, medido por el porcentaje

que dicho gasto representa en el producto interior bruto. Es bien cierto que, a medida que la renta por habitante aumenta, los países pueden dedicar mayor porcentaje del PIB a protección social.

Una cuestión es necesario puntualizar: las cuentas integradas de protección social del SEEPROS comprenden no sólo entidades públicas, sino también las entidades privadas que realizan funciones de protección social.

En España, sólo se han incluido dentro del campo de observación las entidades públicas, como expusimos en el apartado correspondiente, ya que los datos del resto de las entidades no están disponibles, y además la finalidad del trabajo era el gasto público en pensiones. Por tanto, al efectuar la comparación con otros países, hay que tener en cuenta este matiz, aunque estimamos que su cuantía no es significativa, por lo que pensamos que las conclusiones obtenidas continuarían siendo válidas aún habiendo dispuesto de los datos de las entidades privadas que realizan operaciones incluidas dentro del campo de la protección social.

La conclusión que podemos obtener es que España se encuentra dos puntos por debajo de la media no ponderada de los países comunitarios en cuanto al porcentaje que del PIB destina a pensiones; es decir, nos encontramos al 82 por 100 del nivel de la media comunitaria. Sin embargo, nuestro nivel es superior al de Holanda y Portugal, y análogo al de Dinamarca.

España se encuentra por debajo de la media de los países comunitarios en las cuatro funciones entre las que se distribuye el gasto en pensiones. Medido por el nivel de acercamiento

a la media comunitaria y el porcentaje del PIB, el orden de situación sería el que aparece en el cuadro B.

El objetivo del cuadro n.º 12 es señalar la importancia que cada país da a las pensiones en el marco de la protección social y cómo distribuye los recursos asignados a dicha prestación entre los diferentes riesgos o funciones.

La conclusión que podemos obtener es que España tiene una distribución porcentual del gasto de pensiones, entre las cuatro funciones a que se asigna, semejante a la media no ponderada de los países de la Comunidad Económica Europea, si bien algo superior en supervivencia y ligeramente inferior en vejez.

Merece destacarse el hecho de que tres países —Francia, Inglaterra y Dinamarca— conceden preferencia en la asignación de recursos, dentro de la prestación pensiones, a la función vejez, con porcentajes del 72,36, 83,72 y 79,55, respectivamente, en detrimento de la función supervivencia, cuyos porcentajes son del 15,10, 3,74 y 0,30, respectivamente.

V. CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN PENSIONES EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El análisis de este apartado lo vamos a realizar exclusivamente para las pensiones del Sistema de la Seguridad Social, ya que para este subsector existen datos de los pensionistas existentes en media anual.

Los elementos que influyen en

CUADRO B

DISTRIBUCION POR FUNCIONES DE GASTO EN PENSIONES. COMPARACION CON LA CEE

FUNCION	Nivel con respecto a la medida comunitaria (en porcentaje)	Lugar que ocupa entre los países de la CEE (10)
1. Supervivencia	92,7	5
2. Vejez	81,3	8
3. Invalidez-incapacidad	76,1	7
4. Accidente trabajo-enfermedad profesional	63,0	6
TOTAL PENSIONES	82,0	

el crecimiento anual de las pensiones son:

a) El índice implícito de precios al consumo, que mide la inflación a que están sometidas las rentas que perciben los pensionistas. Si el gasto nominal en pensiones lo deflactamos por el índice de precios al consumo, obtendremos la renta real que perciben los beneficiarios de la prestación, lo que nos puede indicar la progresión o el deterioro del nivel de vida de los pensionistas.

b) La tasa de crecimiento del número de pensionistas. Esta tasa depende a su vez de dos elementos:

— los factores demográficos; es decir, el cambio del tamaño de la población sin cambio en las condiciones de entrada para el disfrute de la prestación, y

— la cobertura; es decir, las variaciones de la proporción de la población contemplada que se beneficia efectivamente de la prestación a consecuencia de la extensión de ésta a nuevos grupos de población; esto es, por extensión del campo de aplicación de la prestación pensiones.

c) El aumento del nivel real de la prestación; es decir, el

aumento de la pensión media en términos reales, o sea, en pesetas constantes.

De todos los elementos señalados, exclusivamente el factor demográfico puede considerarse como exógeno en la explicación del crecimiento del gasto público, y por tanto fuera del control del poder público; en cuanto a los restantes, es el gobierno el responsable de su incidencia en el crecimiento del gasto en pensiones.

Como quiera que la información disponible sobre el aumento del número de pensiones no hace distinción de las causas de su crecimiento (factor demográfico, tasa de cobertura), nos vemos obligados a emplear dicha tasa de forma global.

Para determinar los factores explicativos del crecimiento del gasto de pensiones en el Sistema de la Seguridad Social, hemos elaborado el cuadro n.º 13. incluido en el *Anexo*. De él resulta que, durante el período 1980-86, la tasa media de crecimiento del gasto en pensiones a precios corrientes fue del 17,8 por 100, y como la tasa media de crecimiento del índice de precios al consumo fue del 11,52 por 100,

la tasa media de crecimiento del gasto público en pensiones del Sistema de Seguridad Social, a precios constantes, fue del 5,63 por 100.

Dado que la tasa media de crecimiento del número de pensionistas fue del 4,24 por 100, resulta que la pensión media en términos reales aumentó el 1,3 por 100. Es decir, los pensionistas de la Seguridad Social han ganado poder de compra en sus pensiones en un 1,3 por 100 como media en cada uno de los años del período considerado (1980-86).

En 1987 ha continuado la ganancia de poder de compra de los pensionistas de la seguridad social, ya que la pensión media aumenta en términos reales el 1,4 por 100, siendo la tasa de crecimiento del número de pensionistas en media anual del 2,9 por 100, análoga a la del bienio 1985-1986.

Del cuadro n.º 13 y de lo que acabamos de exponer, se desprende que desde 1980, con excepción de 1982, los pensionistas de la seguridad social ganaron poder de compra en sus pensiones, ya que la tasa de crecimiento anual del gasto en pensiones en términos constantes fue superior a la tasa de crecimiento de pensionistas.

En los siete grandes países de la OCDE (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Inglaterra y Estados Unidos), durante el período de 1975 a 1981, las pensiones subieron en términos constantes a razón del 3,5 por 100 por pensionista y año, si bien la tasa de crecimiento del número de pensionistas fue del 2,2 por 100.

A pesar de los esfuerzos que todos los países han efectuado para racionalizar sus sistemas de

pensiones públicas, por lo general han continuado ganando participación en el PIB. El objetivo que algunos países se habían marcado de estabilizar la participación de los programas de gastos sociales en el PIB no se ha cumplido, pues ello hubiera requerido la reducción de algunos de ellos, problema difícil de llevar a la práctica.

Por otra parte, a largo plazo se prevé por todos los países un envejecimiento de su población, que empujará al alza los programas de pensiones y de sanidad.

Ante tal panorama, los países están fomentando la creación de fondos de pensiones financiados por los particulares y en determinados casos por las empresas, a los que el poder público otorga determinados beneficios fiscales.

Este mecanismo pretende aliviar a largo plazo las presiones sobre el sistema de pensiones públicas, permitiendo crear unas condiciones que permitan una reforma en la concepción del sistema público de pensiones y un mayor protagonismo del sistema privado de pensiones financiado de forma voluntaria con ahorro de las familias.

NOTAS

(*) Se expone aquí un resumen del trabajo de investigación realizado para el Instituto de Estudios Fiscales.

(1) Enrique Fuentes Quintana, José Barea Bernardo Gonzalo y Antonio García de Blas. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12/13, 1982, pág. 68.

(2) Con la excepción de Grecia, para la que no se publican datos por la CEE.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO N.º 1

PENSIONES. AÑO 1980
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		160.024	20.415	562.270	173.195	915.904
Administraciones públicas: regímenes especiales para funcionarios públicos ...		3.237		139.806	75.826	218.869
Administración central		7.446		22.541	13.959	43.946
Prestaciones de protección social		170.707	20.415	724.617	262.980	1.178.719
Gastos de administración (INSS)						17.200
Operaciones corrientes						1.195.919
Operaciones de capital (INSS)						350
TOTAL						1.196.269

CUADRO N.º 2

PENSIONES. AÑO 1981
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		202.237	26.302	708.754	215.274	1.152.567
Administraciones públicas: regímenes especiales para funcionarios públicos ...		4.192		153.655	89.533	247.380
Administración central		9.821		24.725	14.023	48.569
Prestaciones de protección social		216.250	26.302	887.134	318.830	1.448.516
Gastos de administración (INSS)						19.300
Operaciones corrientes						1.467.816
Operaciones de capital (INSS)						420
TOTAL						1.468.236

CUADRO N.º 3

PENSIONES. AÑO 1982

(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		257.807	30.919	830.333	248.349	1.367.408
Administraciones públicas: regímenes es- peciales para funcionarios públicos ...		5.777		186.403	96.640	288.820
Administración central		10.603		31.991	20.727	63.321
Prestaciones de protección social		274.187	30.919	1.048.727	365.716	1.719.549
Gastos de administración (INSS)						21.500
Operaciones corrientes						1.741.049
Operaciones de capital (INSS)						500
TOTAL						1.741.549

CUADRO N.º 4

PENSIONES. AÑO 1983

(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		311.666	36.349	998.965	295.447	1.642.427
Administraciones públicas: regímenes es- peciales para funcionarios públicos ...		6.932		219.330	112.067	338.329
Administración central		11.192		35.597	24.414	71.203
Prestaciones de protección social		329.790	36.349	1.253.892	431.928	2.051.959
Gastos de administración (INSS)						23.300
Operaciones corrientes						2.075.259
Operaciones de capital (INSS)						600
TOTAL						2.075.859

CUADRO N.º 5

PENSIONES. AÑO 1984
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		363.038	42.911	1.173.140	338.885	1.917.974
Administraciones públicas: regímenes es- peciales para funcionarios públicos ...		7.943		225.658	113.560	347.161
Administración central		22.539		47.573	24.417	94.529
Prestaciones de protección social		393.520	42.911	1.446.371	476.862	2.359.664
Gastos de administración (INSS)						26.800
Operaciones corrientes						2.386.464
Operaciones de capital (INSS)						720
TOTAL						2.387.184

CUADRO N.º 6

PENSIONES. AÑO 1985
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez- incapacidad	Accidente trabajo- enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		397.044	45.705	1.331.479	380.951	2.155.179
Administraciones públicas: regímenes es- peciales para funcionarios públicos ...		9.018		260.444	130.578	400.040
Administración central		25.288		50.722	23.496	99.506
Prestaciones de protección social		431.350	45.705	1.642.645	535.025	2.654.725
Gastos de administración (INSS)						27.800
Operaciones corrientes						2.682.525
Operaciones de capital (INSS)						540
TOTAL						2.683.065

CUADRO N.º 7

PENSIONES. AÑO 1986
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

AGENTES	FUNCIONES	Invalidez-incapacidad	Accidente trabajo-enfermedad profesional	Vejez	Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	Total
Sistema de la Seguridad Social		416.901	50.986	1.537.531	431.917	2.437.335
Administraciones públicas: regimenes especiales para funcionarios públicos ...		4.365		280.003	125.430	409.798
Administración central		31.846		63.107	29.441	124.394
Prestaciones de protección social		453.112	50.986	1.880.641	586.788	2.971.527
Gastos de administración (INSS)						31.500
Operaciones corrientes						3.003.027
Operaciones de capital (INSS)						650
TOTAL						3.003.677

CUADRO N.º 8

EVOLUCION DE LAS PENSIONES POR FUNCIONES
(En términos SEEPROS. Unidad: millones de pesetas)

FUNCIONES	1980	1981	% Δ	1982	% Δ	1983	% Δ	1984	% Δ	1985	% Δ	1986	% Δ
Invalidez-incapacidad	170.707	216.250	26,7	274.187	26,8	329.790	20,3	393.520	19,3	431.350	9,6	453.112	5,0
Accidente trabajo-enfermedad profesional	20.415	26.302	28,8	30.919	17,5	36.349	17,6	42.911	18,0	45.705	6,5	50.986	11,6
Vejez	724.617	887.134	22,4	1.048.727	18,2	1.253.892	19,6	1.446.371	15,3	1.642.645	13,6	1.880.641	14,5
Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares) ..	262.980	318.830	21,2	365.716	14,7	431.928	18,1	476.862	10,4	535.025	12,2	586.788	9,7
TOTAL	1.178.719	1.448.516	22,9	1.719.549	18,7	2.051.959	19,3	2.359.664	15,0	2.654.725	12,5	2.971.527	11,9

CUADRO N.º 9

EVOLUCION DE LAS PENSIONES POR FUNCIONES
(Estructura porcentual)

FUNCIONES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Invalidez-incapacidad	14,5	15,0	15,9	16,1	16,7	16,2	15,3
Accidente trabajo-enfermedad profesional ...	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Vejez	61,5	61,2	60,1	61,1	61,3	61,9	63,2
Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	22,3	22,0	22,2	21,0	20,2	20,2	19,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO N.º 10

**EVOLUCION DE LAS PENSIONES POR FUNCIONES
(Porcentajes del PIB)**

<i>FUNCIONES</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Invalidez-incapacidad	1,1	1,3	1,4	1,5	1,6	1,5	1,4
Accidente trabajo-enfermedad profesional...	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Vejez	4,8	5,2	5,3	5,6	5,7	5,9	5,9
Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8
TOTAL PRESTACIONES PENSIONES.	7,7	8,5	8,8	9,2	9,4	9,5	9,3
TOTAL GASTO PENSIONES	7,9	8,6	8,9	9,3	9,5	9,6	9,4

CUADRO N.º 11

**PRESTACIONES PENSIONES EN LOS PAISES DE LA CEE. AÑO 1984 (O MAS PROXIMO)
(En términos SEEPROS. Porcentajes del PIB)**

<i>PAISES</i>	<i>FUNCION</i>	<i>Invalidez-incapacidad</i>	<i>Accidente trabajo-enfermedad profesional</i>	<i>Vejez</i>	<i>Supervivencia (orfandad, viudedad y en favor familiares)</i>	<i>Total</i>
Alemania		2,05	0,30	7,10	3,60	13,05
Francia (1983)		1,12	0,44	9,02	1,88	12,46
Italia (1983)		4,38	0,35	8,75	2,59	16,07
Bélgica		1,97	0,40	7,54	3,44	13,35
Luxemburgo (1983)		3,32	0,53	6,48	4,12	14,45
Inglaterra		1,26	0,12	9,24	0,42	11,04
Irlanda		0,77	0,07	4,78	1,62	7,26
Dinamarca		1,83	0,08	7,55	0,04	9,50
Portugal		2,20	0,23	4,55	0,96	7,94
España		1,56	0,17	5,76	1,90	9,39
MEDIA NO PONDERADA		2,05	0,27	7,08	2,05	11,45

Notas:

No incluye Grecia por carecer de datos.
 No incluye Holanda por corresponder los datos a 1980.
 Es de destacar el alto porcentaje de Italia en invalidez.
 (Explicación en el cuadro n.º 12).

CUADRO N.º 12

**DISTRIBUCION DE LA PRESTACION PENSIONES POR FUNCIONES
EN LOS PAISES DE LA CEE. AÑO 1984 (O MAS PROXIMO)
(En términos SEEPROS. Estructura porcentual)**

PAIS	INVALIDEZ- INCAPACIDAD En % gasto prestaciones de:		ACCIDENTE DE TRABAJO- ENFERMEDAD PROFESIONAL En % gasto prestaciones de:		VEJEZ En % gasto prestaciones de:		SUPERVIVENCIA En % gasto prestaciones de:		TOTAL En % gasto prestaciones de:	
	Protección social	Pensiones	Protección social	Pensiones	Protección social	Pensiones	Protección social	Pensiones	Protección social	Pensiones
Alemania	7,48	15,71	1,10	2,31	25,92	54,43	13,13	27,55	47,63	100
Francia (1983)	4,10	9,02	1,60	3,52	32,93	72,36	6,87	15,10	45,50	100
Italia (1983)	17,26	27,30	1,39	2,20	34,36	54,39	10,18	16,11	63,19	100
Bélgica	7,15	14,73	1,44	2,98	27,41	56,52	12,49	25,77	48,49	100
Luxemburgo (1983)	13,78	23,02	2,19	3,66	26,86	44,87	17,03	28,45	59,86	100
Gran Bretaña	5,43	11,45	0,52	1,09	39,67	83,72	1,77	3,74	47,39	100
Irlanda	3,48	10,70	0,33	1,03	21,43	65,90	7,12	22,37	32,27	100
Dinamarca	6,51	19,28	0,29	0,87	26,86	79,55	0,10	0,30	33,76	100
Portugal	15,42	27,71	1,57	2,82	31,90	57,34	6,75	12,13	55,64	100
España	9,18	16,68	1,00	1,82	33,76	61,30	11,13	20,20	55,07	100
Media no ponde- rada	8,98	17,56	1,14	2,23	30,10	63,04	8,66	17,17	48,88	100

Notas:

No incluye Grecia por carecer de datos.

No incluye Holanda por corresponder los datos a 1980.

Hay que resaltar el alto porcentaje que tiene Italia en la función invalidez.

Dado que en dicho país el pensionista inválido, al llegar a los 65 años, no pasa a vejez, es probable que la estimación efectuada para realizar el traspaso contable no sea muy correcta.

CUADRO N.º 13

PENSIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A Ñ O S	Miles de pensiones (media anual)	Tasa de crecimiento sobre el año anterior	Gasto nominal precios corrientes (millones de pesetas)	Tasa crecimiento s/año anterior (precios const.)	Indice precios al consumo (base 1980)	Gasto real precios constantes (millones de pesetas)	Tasa crecimiento s/año anterior (precios const.)	Indice precios al consumo (tasa crecimiento s/año anterior)
1980	4.257,4	—	915.904	—	100.000	915.904	—	—
1981	4.487,3	5,4	1.152.567	25,83	114.349	1.007.938	10,05	14,35
1982	4.716,3	5,1	1.367.408	18,64	130.928	1.044.397	3,62	14,50
1983	4.937,6	4,69	1.642.427	20,11	147.010	1.117.221	6,97	12,28
1984	5.159,3	4,49	1.917.971	16,77	163.143	1.175.638	5,23	10,97
1985	5.311,9	2,95	2.155.179	12,36	176.610	1.220.304	3,80	8,25
1986	5.461,5	2,81	2.437.335	13,09	192.061	1.269.042	3,99	8,75
TASAS MEDIAS....		4,24		17,8			5,63	11,52

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO

Braulio MEDEL CAMARA, Agustín MOLINA MORALES
y José SANCHEZ MALDONADO (*)

1. INTRODUCCION

Este trabajo pretende establecer cómo los beneficios proporcionados por la prestación de bienes y servicios, y por las transferencias monetarias a través de los gastos públicos, se distribuyen entre los distintos estratos de renta en que se puede considerar dividida la población de nuestro país.

Tres problemas metodológicos principales afronta la medición de los efectos distributivos del gasto público:

1.º) La delimitación de las diferentes clases o categorías de gastos públicos según la posibilidad de su atribución individual o divisibilidad.

2.º) El establecimiento de los criterios de distribución o imputación de los gastos públicos.

3.º) La valoración de los bienes y servicios públicos por parte de sus beneficiarios.

El primer conjunto de problemas plantea como principal dificultad la de determinar y ponderar las externalidades presentes en los bienes y servicios suministrados o financiados por el sector público. El segundo grupo de problemas se refiere a los criterios de distribución o atribución de los beneficios de los gastos públicos. El estudio de esta cuestión se aborda considerando separadamente los gastos públicos en bienes y servicios divisibles e indivisibles. Dentro de esta área de problemas hay que tener en cuenta la diferenciación entre los bienes públicos de consumo final y los bienes públicos intermedios, el diverso tratamiento que hay que dar a los gastos corrientes y a los de inversión y las críticas que se realizan a la elección entre posibles criterios alternativos.

El tercer problema metodológico fundamental considerado es el de la valoración que ha de realizarse de los beneficios derivados por los particulares del consumo de los bienes y servicios públicos. La cuestión más importante a investigar aquí es la de la posible disparidad entre la valoración realizada por las personas de los bienes y servicios públicos y el coste de esos mismos bienes y servicios, y hasta qué punto esas discrepancias son relevantes para el estudio empírico de la incidencia del gasto público. En este punto, es necesario hacer distinción

entre el gasto en bienes y servicios reales y el gasto de transferencias.

Un análisis detallado de estos conjuntos de problemas puede verse en Medel y Molina (1). En los estudios empíricos, los análisis se realizan utilizando el criterio de incidencia normativa o incidencia «en beneficio de quién se realizan los gastos». Y este es el criterio que se utiliza aquí predominantemente.

2. LOS DATOS BASICOS

El año elegido para realizar la imputación es 1981, dado que es para el último para el que existen datos sobre la estructura de la renta familiar y de sus correspondientes gastos en bienes y servicios clasificados por escalones de renta, que nos servirán como distribuidores para la atribución del gasto público en bienes y servicios y en los pagos de transferencia.

El punto de partida del análisis ha sido la distribución del gasto de los hogares españoles obtenida en la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (INE, 1983). La encuesta presenta, distribuidos por decilas, los ingresos y los gastos de los 10.024.738 hogares en que vive la población española. Por tanto, se considera el hogar como unidad de imputación, al igual que ocurre con la inmensa mayoría de los análisis de incidencia, que se define como «la persona o conjunto de personas que ocupan en común una vivienda familiar o parte de ella y consumen alimentos y otros bienes con cargo a un mismo presupuesto».

La segunda fuente básica de datos está constituida por las *Cuentas de las Administraciones Públicas* (Ministerio de Economía y Hacienda [1983]), que proveen los datos de ejecución presupuestaria necesarios para realizar la imputación. En total, la cantidad imputada se ha elevado a 4.977.593,3 millones de pesetas, lo que representa el 74,5 por 100 del gasto de las administraciones públicas. Se han asignado los gastos del subsector Estado, que suponen 3.470.759,8 millones, de los que se ha exceptuado la totalidad de la función «otras», que alcanza un importe de 671.395,6 millones y que está compuesta por 117.635,3 millones de pesetas destinados al servicio de la deuda pública; 176.890, a

transferencias a entes territoriales y 376.869,9 de no clasificadas. Sobre el servicio de la deuda, señalemos que el importe destinado a su amortización es un gasto inasignable, puesto que se trata de devolver un capital prestado y no produce ningún efecto redistributivo directo. Por otra parte, aunque los intereses pueden ser objeto de imputación —y de hecho así se realiza en diversos trabajos, siguiendo el criterio que consiste en atribuir la parte de intereses pagada a los individuos a las familias que perciben rentas de este tipo, y la porción correspondiente a las instituciones receptoras según el criterio de imputar su beneficio a las familias tenedoras de participaciones en dichas instituciones—, aquí no se han asignado.

Además del gasto del subsector Estado, se ha considerado el gasto de los organismos autónomos administrativos integrados como seguridad social (MUFACE, ISFAS, Mutualidad General Judicial, INEM) y otros organismos públicos integrados en la seguridad social (Sistema de Seguridad Social Municipal y Fondo de Garantía Salarial). En resumen, se han imputado 1.386.361,6 millones a gastos en servicios sociales, 787.934,4 a servicios económicos, 2.128.488 millones en gastos de transferencias, y se han considerado 674.809,3 millones como gasto indivisible.

3. LA ASIGNACION DE LOS GASTOS DIVISIBLES

Los gastos divisibles se concretan en servicios sociales y económicos a la población que, por la mayor facilidad de determinación de sus beneficiarios principales, permiten distribuir su cuantía entre los diferentes hogares de la escala de la distribución de la renta.

Los *servicios sociales* considerados son: educación; sanidad; gestión de pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social; vivienda y bienestar comunitario, y otros servicios comunitarios y sociales.

Los *servicios económicos* comprenden los gastos realizados en agricultura, en minería e industrias varias, en energía, en transportes y comunicaciones, comercio y turismo.

4. LOS GASTOS DE TRANSFERENCIA

Los gastos de transferencia contemplados en el trabajo se dividen en dos grandes grupos: gastos de pensiones y gastos de protección al desempleo.

Al igual que en el caso de los gastos en servicios divisibles, la atribución por niveles de renta se ha hecho en forma directa a los beneficiarios a partir de una serie de hipótesis —de amplia utilización en los trabajos referidos a otros países—, tratando de explotar al máximo la información estadística disponible.

5. LA ASIGNACION DEL GASTO INDIVISIBLE

El tema conceptualmente más complejo es la asignación de los gastos públicos en bienes y servicios que, por afectar a toda la sociedad o a colectivos muy amplios, no permiten identificar en forma directa a sus beneficiarios.

Desde un planteamiento empírico, hay que destacar tres diferentes aproximaciones para imputar los beneficios derivados de los bienes públicos indivisibles: asignación de los beneficios mediante las hipótesis consideradas como más adecuadas en cada caso; inferencia de la demanda de bienes públicos según el comportamiento electoral o aplicando el teorema del votante mediano y el método basado en datos obtenidos a partir de entrevistas y encuestas de opinión pública.

a) Asignación de los gastos indivisibles mediante las hipótesis consideradas más adecuadas.

Ante la ausencia de postulados teóricos firmes, los diversos autores que han realizado estudios empíricos han adoptado diversos criterios, entre los que destacamos, como más usuales, los siguientes:

- Tomar el gasto general como común para toda la sociedad, en línea con la consideración de los bienes intermedios, con lo que el gasto general sería omitido en el cálculo del impacto redistributivo de los gastos gubernamentales. Esta posición entiende que, al no ser posible establecer unas bases razonables para la asignación de este tipo de gasto, no procede realizar su atribución.

- Un segundo criterio, en la línea de pensamiento de Adam Smith, considera que estos gastos se distribuyen de manera proporcional a la renta familiar o personal. «La base de este procedimiento es que las personas se beneficien de la protección gubernamental contra el incumplimiento de las leyes en proporción a lo que han de

proteger, es decir, en proporción a las actividades generadoras de renta y/o riqueza».

- Considerar que todas las familias se benefician por igual de los gastos generales del gobierno, de modo que éstos se imputan a las familias por igual.

- Asignar los gastos en bienes y servicios indivisibles asumiendo la existencia, para todos los niveles de renta, de una particular función de utilidad para bienes públicos y privados, atribuyendo el gasto sobre la base de la utilidad marginal de los bienes públicos que se pueda derivar de esta función de utilidad.

Este sistema tiene su origen en el trabajo seminal de Aaron y McGuire, de 1970, quienes establecieron el criterio de atribuir a cada familia una parte del beneficio derivado del gasto en bienes públicos puros —gasto indivisible— en proporción al recíproco de su utilidad marginal de la renta. A estos efectos, se utiliza un concepto de renta ampliada que incluye, para cada familia, no sólo su renta disponible privada, sino además la parte que cabe imputarle de los gastos públicos divisibles que permiten una atribución directa.

Conceptualmente, el método reposa crucialmente sobre la hipótesis de que las utilidades de los bienes públicos y privados sean independientes, esto es, que las funciones de utilidad sean separables aditivamente.

Una variante de este método consiste en postular que la elasticidad de la utilidad marginal de la renta (ampliada) es constante. Ese valor constante de la elasticidad (conocido como parámetro de Frisch), permite atribuir los gastos indivisibles repartiéndolos en proporción al importe de la renta de cada hogar, elevado a un exponente expresivo del valor constante de dicha elasticidad tomado con signo positivo.

b) Inferencia de la demanda de bienes públicos según el comportamiento electoral o aplicando el teorema del votante mediano.

Según este modelo, los candidatos triunfantes proponen programas que alinean el coste impositivo marginal del votante mediano con su beneficio marginal, de manera que se pueden inferir los beneficios de la estructura presupuestaria.

c) Método basado en datos de entrevistas y encuestas de opinión pública.

Este modelo intenta evaluar la diferencia entre la unidad monetaria marginal de beneficio que un individuo obtiene del incremento en una unidad gastada en un determinado programa y el coste impositivo marginal que tal unidad le reporta. A esta diferencia se le llama beneficios netos marginales percibidos.

Aquí se van a considerar —en línea con la generalidad de los estudios— las hipótesis contempladas en el apartado a).

Por tanto, los gastos indivisibles se han asignado por estratos de renta, siguiendo tres criterios diferentes que son los siguientes:

A) Asignación por igual a todos los hogares.

B) Asignación en proporción a la renta familiar.

C) Asignación en proporción a la renta ampliada (renta disponible privada + parte asignada de los gastos divisibles) elevada a $-1,17$. Donde $-1,17$ sería el valor constante de la elasticidad de la utilidad marginal respecto a la renta, según la estimación realizada en 1969 por C. Lluch.

Como gasto indivisible hemos considerado los gastos de las funciones servicios generales —309.878,7 millones— y defensa —327.431,1 millones—, además del gasto general en servicios económicos —14.041,5 millones— y del gasto destinado a repoblación forestal —24.458,0 millones—, alcanzando una cuantía total de 674.809,3 millones de pesetas.

6. RESULTADOS

Los resultados de esta aproximación empírica a la incidencia del gasto público en España se contienen en el cuadro y en el gráfico que incluimos en esta nota.

Pese a las limitaciones inherentes a este tipo de análisis, los resultados obtenidos permiten deducir algunas conclusiones generales:

1) El gasto público español, en términos globales, tiene un efecto redistributivo de signo positivo. En proporción a la renta familiar de cada decila en que se ha dividido la escala de renta, el beneficio derivado del gasto público total va disminuyendo desde el 127-142 por 100 para la primera decila (según la hipótesis contemplada para los gastos indivisibles) hasta el 35-39 por 100 correspondiente a la última decila.

Es importante destacar este papel redistributivo del gasto público que, de acuerdo con los estudios empíricos realizados en muchos países, tiene un efecto más positivo sobre la distribución de la renta del que parece deducirse de la otra gran faceta de la economía financiera pública; esto es, la imposición. Pese a la amplia tradición que el principio de equidad ha tenido en la doctrina impositiva, los datos muestran en general que los sistemas tributarios se comportan con una clara tendencia a la proporcionalidad, o a lo sumo a una ligera progresividad respecto a la renta, frente al fuerte carácter redistributivo del gasto, de-

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO

	DECILAS										TOTAL GASTOS (Millones)
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	7a	8a	9a	10a	
Renta familiar (ptas.)	286.295,0	440.386,0	563.420,0	678.344,0	778.167,0	889.686,0	980.556,0	1.099.251,0	1.291.484,0	1.782.919,0	
Gasto público en educación por hogar (ptas.)	27.442,9	31.547,6	35.684,4	39.312,7	44.490,3	42.773,8	46.959,7	52.269,1	47.706,1	47.770,3	416.986,6
Gasto público medio en sanidad por hogar (ptas.)	64.102,5	69.340,9	73.384,3	72.519,8	74.909,6	70.531,0	67.899,6	67.447,8	57.503,2	47.166,7	666.544,2
Gasto público medio en gestión pensiones, S.S. y S.A.S. (ptas.)	37.301,5	29.183,8	20.127,4	13.504,0	10.109,3	7.945,5	6.942,4	5.627,7	5.823,5	4.698,5	141.622,5
Gasto público medio en vivienda y bien. comunitario (ptas.)	2.742,6	4.669,0	7.843,0	10.756,7	14.137,4	18.128,5	11.150,2	10.482,5	11.466,8	21.815,4	113.472,4
Gasto público medio en otros servicios com. y sociales (ptas.)	1.440,0	1.923,4	2.636,0	3.205,6	3.921,1	4.708,0	5.394,7	6.295,6	7.871,4	10.219,3	47.735,9
Gasto público total en servicios sociales por hogar (ptas.)	133.029,5	136.664,7	139.675,1	139.298,8	147.567,7	144.086,8	138.346,6	142.123,3	130.371,0	131.670,2	1.386.361,6
Incidencia gastos sociales	46,5	31,0	24,8	20,5	19,0	16,2	14,1	12,9	10,1	7,4	
Gasto público en agricultura por hogar (ptas.)	5.504,0	11.677,8	14.014,8	14.480,5	13.470,1	13.349,9	11.780,4	16.457,8	18.685,6	25.289,2	145.064,5
Gasto público en minería e ind. y vanas por hogar (ptas.)	—	6.689,3	15.762,6	28.562,8	35.615,3	38.330,4	21.667,3				146.982,5
Gasto público en energía por hogar (ptas.)	435,0	768,9	1.088,0	1.471,3	1.822,4	2.177,4	2.492,5	2.912,0	3.402,3	4.756,8	21.380,0
Gasto público en transportes y comunicaciones por hogar (ptas.)	6.708,6	11.843,4	15.282,2	18.775,0	22.325,2	25.569,6	28.974,0	33.402,7	39.987,4	56.121,8	259.629,0
Gasto público en comercio por hogar (ptas.)	6.894,1	10.572,9	13.467,6	16.178,4	18.516,7	21.135,0	23.249,9	26.005,1	30.537,9	41.777,7	208.850,7
Gasto público en turismo por hogar (ptas.)	158,1	240,5	364,7	334,0	532,2	506,3	557,4	827,8	991,1	1.500,3	6.027,7
Gasto público total en servicios económicos por hogar (ptas.)	19.699,8	41.792,8	59.979,9	79.802,0	92.281,9	101.068,6	88.721,5	79.605,4	93.604,3	129.445,8	787.934,4
Incidencia servicios económicos (%)	6,9	9,5	10,6	11,8	11,9	11,4	9,0	7,2	7,2	7,3	
GASTO TOTAL DIVISIBLE (ptas.)	152.729,3	178.457,5	199.655,0	219.100,8	239.849,6	245.155,4	227.068,1	221.728,7	223.975,3	261.116,0	2.174.296,0
Incidencia	53,3	40,5	35,4	32,3	30,8	27,6	23,2	20,2	17,3	14,6	
GASTOS DE TRANSFERENCIAS (ptas.)	188.648,8	174.468,0	150.123,6	137.939,1	137.542,0	150.554,5	162.067,1	175.951,7	217.181,2	292.385,1	2.128.488,0
GASTO DIVISIBLE + TRANSFERENCIAS (ptas.)	314.378,1	352.925,5	349.778,6	357.039,9	377.391,6	395.709,9	389.135,2	397.680,4	441.156,5	553.501,1	4.302.784,0
Incidencia (%)	119,2	80,1	62,1	52,6	48,5	44,5	39,7	36,2	34,1	31,0	
GASTO INDIVISIBLE											674.809,3
A. Asignación por igual a todos los hogares (ptas.)	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0	67.314,0
B. Asignación en función de la renta familiar (ptas.)	21.918,4	33.715,5	43.134,7	51.933,2	59.575,5	68.113,3	75.070,2	84.157,1	99.027,7	136.498,2	
C. Asignación según el modelo de Aaron-McGuire	22.684,9	33.926,4	43.350,4	52.437,9	60.784,8	68.997,2	74.247,7	82.460,1	96.663,5	137.590,7	
GASTO TOTAL CON ASIGNACION A (ptas.)	408.692,1	420.239,5	417.092,6	424.353,9	444.705,6	463.023,9	456.449,2	464.994,1	508.470,5	620.815,1	4.977.593,3
GASTO TOTAL CON ASIGNACION B (ptas.)	363.296,5	386.641,0	392.913,3	408.973,1	436.967,1	463.823,2	484.205,4	481.837,7	540.184,2	689.999,3	4.977.593,3
GASTO TOTAL CON ASIGNACION C (ptas.)	364.063,0	386.851,9	393.129,0	409.477,8	438.176,4	464.707,1	463.382,9	480.140,0	537.820,0	691.091,8	4.977.593,3
Incidencia con asignación A (%)	142,8	95,4	74,0	62,6	57,1	52,0	46,6	42,1	39,3	34,8	
Incidencia con asignación B (%)	126,9	87,8	69,7	60,3	56,2	52,1	47,3	43,8	41,8	38,7	
Incidencia con asignación C (%)	127,2	87,8	69,8	60,4	56,3	52,2	47,3	43,7	41,6	38,8	

bido al gran peso que los gastos sociales y de transferencias tienen en las sociedades actuales.

2) Los gastos en servicios sociales son los que presentan, en términos relativos —respecto a la renta de cada decila—, los mayores efectos redistributivos. Este tipo de gastos supone, en el caso español, el 46,4 por 100 de la renta familiar de la primera decila y desciende —mostrando su carácter redistribuidor— hasta el 7,3 por 100 en el último tramo.

3) Los gastos en servicios económicos recogen el peso importante que en ellos tienen las ayudas a las empresas industriales y mineras en crisis y las subvenciones agrarias. Su beneficio se difunde fundamentalmente en los escalones centrales de la distribución de la renta. En términos relativos, puede observarse en los datos del cuadro cómo la incidencia de este gasto es muy pequeña en la primera decila y va

aumentando hasta la quinta, para luego volver a caer.

4) En conjunto, los gastos divisibles presentan una trayectoria redistributiva en relación a la renta familiar, ya que suponen el 53,3 por 100 de ésta en la primera decila, proporción que va reduciéndose hasta alcanzar el 14,6 por 100 en la última decila de la distribución.

5) Los gastos de transferencia son, fundamentalmente, gastos en pensiones. Su distribución refleja un fuerte peso relativo en la primera decila, posteriormente va decreciendo hasta la sexta decila, y entre ésta y la décima se acusa un nuevo aumento. Su contribución a la redistribución es, por tanto, relativa en los últimos escalones. En conjunto, los gastos divisibles más los gastos de transferencias presentan un fuerte perfil redistributivo, ya que a los hogares de la primera decila pueden imputárseles ingresos de esta naturaleza, que suponen

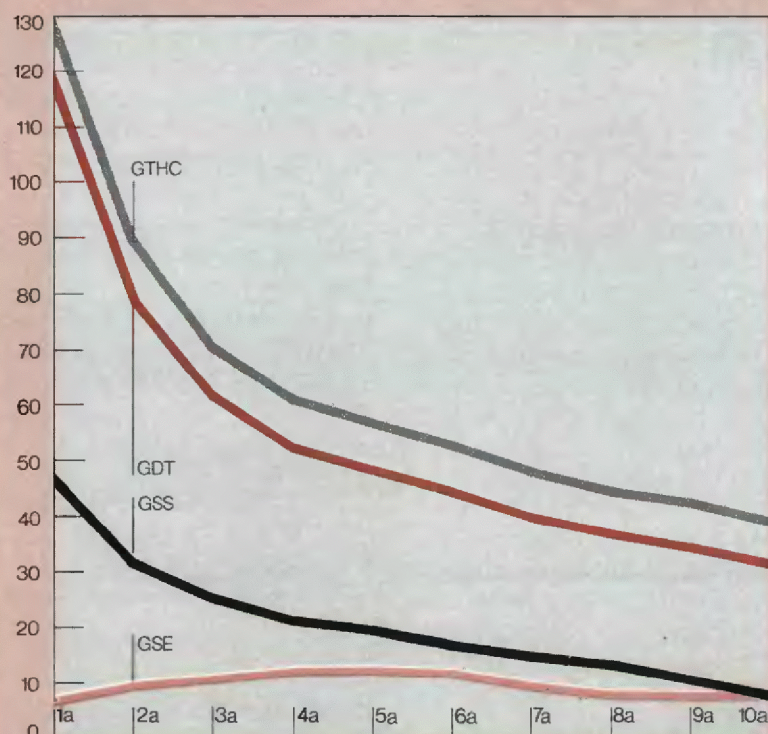
el 119,2 de su renta familiar, frente al 31 por 100 que representan en el último escalón.

6) Los efectos redistributivos de los gastos indivisibles dependen de las hipótesis de atribución elegidas. En general, a partir de los supuestos utilizados en este trabajo, el impacto redistributivo del gasto indivisible puede considerarse neutral o ligeramente progresivo. De todas formas, su peso en el total es reducido.

7. ALGUNOS PROBLEMAS Y LIMITACIONES

A la hora de llevar a la práctica la atribución del gasto público por categorías o estratos de renta, se plantean diversos problemas que pueden influir en los resultados finales, independientemente de los criterios de imputación utilizados:

INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO



GSS: servicios sociales.
 GSE: servicios económicos.
 GDT: gasto divisible y transferencias.
 GTHC: incidencia total con la hipótesis de Aaron y McGuire.

a) Se entiende que la renta proporciona una cierta cantidad de utilidad al receptor de la misma. Evidentemente, esto equivale a la identificación del bienestar de las familias o las personas con su renta, lo que, en realidad, es una aproximación. Se supone, asimismo, que los beneficios del gasto público pueden expresarse en términos monetarios y compararse o añadirse a la renta privada.

b) Es importante la elección de la unidad de imputación. En la generalidad de los casos esta unidad es la familia y no el individuo. Esto es así porque a la unidad económica de consumo está referida la mayoría de los datos estadísticos. Sin embargo, la elección del individuo implicaría la eliminación de un «serio problema originado por el uso simplemente de la renta familiar, lo que implica que el bienestar de una familia es independiente del número de sus miembros; esto es, que una unidad familiar de tres personas no está económicamente mejor que otra de más miembros con la misma

renta». Como es obvio, la unidad particular elegida afecta al nivel y a la forma de la distribución de la renta y de la redistribución a través del gasto público. A su vez, la composición familiar no suele mantenerse estable en el tiempo, ya que se producen cambios demográficos y sociales constantemente en su estructura. Por ejemplo, el tamaño familiar medio es descendente desde hace algunos años, debido en parte a que mayores rentas capacitan a familias e individuos a comprar o alquilar viviendas independientes, y en parte al creciente número de ancianos en la población, generalmente viudas o viudos que viven solos y, ya más recientemente, a la disminución del número de nacimientos.

c) Los estudios sobre incidencia desconocen qué ocurre dentro de un mismo estrato de renta. Si bien los estudios de esta índole permiten conocer la contribución del gasto público a la equidad vertical, es imposible conocer cómo se benefician las familias de cada estrato, por lo que nada

se puede afirmar acerca de la equidad horizontal. Para solucionar este problema, es necesario recurrir a los análisis sobre la distribución del gasto público por categorías socioprofesionales de los miembros de la familia.

d) La atribución del gasto generalmente se realiza para un año dado, a fin de hacerla compatible con el concepto de renta anual e impuestos anuales. Por eso, este tipo de análisis puede estar sujeto a la misma crítica que se aplica a todas las medidas de distribución de la renta para un año dado y su utilización como medida para juzgar la equidad de los modelos de distribución; esto es, que los beneficios no tienen en cuenta la situación de sus perceptores. Para que los efectos distributivos intertemporales de los gastos públicos pudieran ser asignados de la manera más idónea, sería necesario realizar imputaciones que tuviesen en cuenta el ciclo vital.

Como es evidente, dado el actual nivel de conocimientos acerca de la incidencia presupuestaria y, más específicamente, sobre los efectos redistributivos del gasto público, las críticas a los estudios que se ocupan de ella entienden que los resultados deben ser observados con cautela, dadas las restrictivas hipótesis en que dichos estudios se basan.

Aun admitiendo el sentido de estas críticas, no cabe duda de que una medición de la incidencia puede ayudar, con todas las reservas que se quiera, a un mejor conocimiento de la realidad. Como señala el profesor Fuentes Quintana, «la Hacienda Pública no está aún lo suficientemente desarrollada como para sentar unos principios indiscutibles sobre la incidencia de los impuestos y gastos, y de aquí el carácter de provisionalidad y la polémica consiguiente que envuelve a los resultados de estos análisis empíricos. Naturalmente, esto no quiere decir que tales estudios no se practiquen. Muy al contrario, deben efectuarse con todo rigor, lo que exige el conocer perfectamente las limitaciones de su validez».

NOTAS

(*) La presente nota constituye una síntesis de la ponencia, con el mismo título, presentada por los profesores Braulio Medel, Agustín Molina y José Sánchez Maldonado, de la Universidad de Málaga, al curso sobre gasto público organizado por la UIMP en colaboración con la Fundación FIES, en julio de 1988, cuyo texto íntegro puede encontrar el lector en el *Documento de Trabajo* n.º 28, editado por la Fundación FIES.

(1) B. Medel y A. Molina, «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica», en *Hacienda Pública Española*, número 91, Madrid, 1984.