

EL DESEQUILIBRIO DEL SECTOR PUBLICO

Uno de los desequilibrios básicos de la economía española está constituido por el déficit público, el cual ha venido condicionando la política económica en España. En el presente artículo, **José Barea Tejeiro** pretende concretar, en lo posible, los elementos que configuran un diagnóstico de la situación actual, y los problemas de fondo a los que ésta responde. El autor organiza su exposición en seis apartados: análisis de algunos de los factores que han impulsado el déficit público; algunos factores que condicionarán éste en el futuro; medición del déficit, imagen fiel de la actividad económica del sector público; agentes responsables del déficit público; el carácter estructural de éste, y posibilidad de alcanzar en 1996 el nivel de déficit público previsto en el Tratado de la Unión Europea.

I. ANALISIS DE ALGUNOS DE LOS FACTORES QUE HAN IMPULSADO EL DEFICIT PUBLICO

EN este apartado vamos a analizar las cinco cuestiones siguientes: 1) falta de disciplina presupuestaria; 2) ineficiencia en la producción de servicios colectivos; 3) el sistema de protección social; 4) la descentralización del gasto en las comunidades autónomas y sus sistemas de financiación, y 5) las empresas públicas.

1. Falta de disciplina presupuestaria

El Presupuesto debe ser el instrumento que discipline el quehacer de la actividad económica de los entes públicos.

Esto, sin embargo, no se da en España, donde es notoria una actitud de restricción presupuestaria laxa de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario.

En la práctica, el Presupuesto se ha elaborado bajo la técnica del incrementalismo; nunca se han examinado los programas existentes con vistas a su reducción o supresión. Los programas existentes se amplían o se complementan con otros derivados de las disposiciones que van aprobándose en el transcurso del ejercicio y se actualizan monetariamente en su valor, de acuerdo con las tasas fijadas por el gobierno, resultando así el volumen de gasto público. Si se estima que el crecimiento resultante de esta forma de proceder no es presentable desde el punto de vista político, el ajuste se efectúa a través de los créditos ampliables, aun a sabiendas de que en la ejecución del Presupuesto, como más adelante veremos, el aumento real del gasto nada tendrá que ver con la cifra sometida a la aprobación del gobierno.

El debate en el seno del gobierno no es una discusión colectiva centrada en ver si el Presupuesto cumple con su función

primordial de contribuir a la estabilidad económica y si la asignación de recursos es la óptima. Realmente, ni la información facilitada a los miembros del gobierno ni el tiempo dedicado a ello permiten este tipo de discusiones.

Se establece más bien una discusión-negociación entre cada ministro con el ministro de Hacienda para obtener el mayor porcentaje de aumento del gasto público para su parcela. Los créditos ampliables vuelven a sufrir las consecuencias de los incrementos derivados de estas discusiones; los efectos económicos que tal forma de proceder comporta, sólo se verán cuando el Presupuesto se ponga en ejecución una vez aprobado por las cámaras legislativas.

La *restricción presupuestaria laxa* seguida en la preparación del Presupuesto tiene su origen en el «comportamiento laxo» seguido por las Cortes Generales en la aprobación del Presupuesto.

El Presupuesto nació como un instrumento de control del legislativo sobre la actividad del ejecutivo. Pero si, una vez aprobado el Presupuesto, el legislativo delega en el ejecutivo prácticamente todos los poderes para que éste pueda modificarlo, realmente las Cortes no actúan como un elemento de control del crecimiento del gasto. Como más adelante veremos, la realidad ha venido a demostrar que las modificaciones presupuestarias han sido de tal importancia que han invalidado el principio de considerar el Presupuesto como un instrumento de disciplina del sector público.

En la fase de ejecución del Presupuesto se da, igualmente, un comportamiento laxo.

Analicemos empíricamente lo sucedido en el último quinquenio con el Presupuesto del Estado, que es el agente económico más importante, y acerca del cual se dispone de información suficiente sobre esta cuestión.

Un primer indicador, el aumento de la capacidad de gasto en relación con la del Presupuesto inicial, nos produce una profunda inquietud, ya que la desviación, como muestra el cuadro número 1, fue, como media del último quinquenio, el 24,1 por 100, con un máximo del 31,8 por 100 en 1989 y un mínimo del 19,1 por 100 en 1993.

Esta actuación laxa de la Administración pública en la fase de ejecución del Presupuesto deriva del «comportamiento laxo» seguido por las cámaras en su aprobación, que no ha controlado ni la excepcionalidad de la condición de crédito ampliable, tal y como dispone el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria (en 1990, al menos unos 2.000 créditos tuvieron la consideración de ampliables), ni si la cuantificación inicial de los créditos considerados como ampliables correspondía razonablemente a la previsión de gasto a realizar.

De los aumentos de crédito habidos en el período 1989-1993, los *créditos ampliables* son responsables de más del 80 por 100 (en 1993 bajó al 42 por 100): el diagnóstico sobre las causas de las modificaciones está claro.

El segundo gran foco de las modificaciones presupuestarias se encuentra en las *incorporaciones de créditos* del ejercicio inmediato anterior no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas, que en el último quinquenio representan alrededor del 2,7 por 100 de los créditos iniciales (en 1993 el 3,2 por 100), y cuyo montante en 1993 ha superado los 500.000 millones de pesetas (cuadro n.º 1).

Los *créditos extraordinarios y suplementarios* constituyen la tercera vía para modificar al alza el gasto público; en el año 1993 han supuesto casi 1,3 billones de pesetas, el 7,6 por 100 de los créditos iniciales.

2. Ineficiencia en la producción de servicios colectivos

A pesar del espectacular aumento que el gasto público ha experimentado, pasando del 16,5

al 50 por 100 del PIB entre 1960 y 1993, la Administración pública ha permanecido insensible al tema de la eficiencia.

En el período 1975-1991, el empleo del sector administraciones públicas ha crecido a una tasa acumulativa anual del 4 por 100, representando hoy día casi el 20 por 100 de los trabajadores por cuenta ajena.

La gestión del gasto público ha permanecido fiel a las bases establecidas en la venerable Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1991, que recoge prácticamente todo el proceso regulado en la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850.

Cuando la producción pública de servicios colectivos casi se ha quintuplicado, hemos permanecido con una Administración pública decimonónica, preocupada del proceso y no del producto, sin la menor inquietud por la eficacia y la eficiencia, a pesar del mandato constitucional.

La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 dio acogida a los principios de eficacia y eficiencia en la Administración pública, estableciendo las tres

CUADRO N.º 1

ORIGEN DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

	EN MILLONES DE PESETAS					EN PORCENTAJE DE LOS CREDITOS INICIALES				
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Créditos iniciales	10.644.507	12.694.509	13.458.676	15.461.894	16.819.774	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Modificaciones	3.390.181	3.172.338	2.972.961	3.495.401	3.216.588	31,8	25,0	22,1	22,6	19,1
Créditos extraordinarios y suplementarios	88.418	72.217	109.649	509.778	1.284.498	0,8	0,6	0,8	3,3	7,6
Ampliaciones	2.912.531	2.695.254	2.577.751	2.530.832	1.344.217	27,4	21,2	19,2	16,4	8,0
Incorporaciones	302.550	342.794	228.759	409.028	533.259	2,8	2,7	1,7	2,6	3,2
Generados por ingresos	86.781	62.132	56.840	45.771	54.629	0,8	0,5	0,4	0,3	0,3
Anulaciones y otros	-99	-59	-38	-8	-15	—	—	—	—	—

fases de un sistema integrado de gestión presupuestaria: asignación de recursos, dirección por objetivos y control por resultados. La Ley fue, sin embargo, parca en la regulación del sistema de gestión pública; quizás esta parquedad y la aplicación que posteriormente se hizo de la forma de gestionar un presupuesto por programas ha dado lugar al fracaso habido en la gestión de la producción de servicios de no mercado por las administraciones públicas.

Esta ineficiencia en la producción de servicios colectivos ha tenido incidencia en la cuantía del déficit público.

3. El sistema de protección social

El gasto corriente en prestaciones sociales ha tenido en España un fuerte ritmo de crecimiento, ya que en treinta años (1960-1990) ha experimentado una ganancia de 15 puntos en el PIB, pasando del 4,3 al 19,1 por 100, lo que supone multiplicar por 4,5 su participación, en tanto que el gasto no financiero de las administraciones públicas pasó del 14,7 por 100 del PIB en 1960 al 43,5 por 100 en 1990, multiplicando su ganancia en el PIB por 3 (1). Ello supone que el gasto de protección social ha crecido en dicho período a un ritmo superior en el 50 por 100 al del gasto no financiero del conjunto de las administraciones públicas.

La financiación del crecimiento del gasto en protección social ha sido posible aumentando las cotizaciones sociales, las aportaciones presupuestarias del Estado (que han supuesto un incremento de los impuestos generales) y, en algunos años, con déficit público.

Según las cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS (2), el gasto corriente en protección social fue en España del 18,2 por 100 del PIB en 1980, pasando al 22,6 por 100 en 1992, lo que supone una ganancia de 4,4 puntos de PIB en doce años

Los cuadros n.ºs 2, 3 y 4 cuantifican los factores que explican el crecimiento del gasto en las

tres grandes prestaciones de la protección social. Es la inflación la principal causa del aumento del gasto nominal, que, como media, absorbe más de la mitad del crecimiento, seguida de la prestación real media en pensiones de jubilación y asistencia sanitaria, en tanto que en la prestación por desempleo es el factor demográfico el principal motor del incremento del gasto.

CUADRO N.º 2

CUANTIFICACION DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES DE JUBILACION (PERIODO 1977-1990)

	<i>Tasa media de aumento anual</i>
Gasto nominal	18,84
Precio de la prestación (IPC)	11,12
Gasto real	6,95
Factor demográfico	1,63
Tasa de cobertura	1,00
Prestación real media	4,19

Fuente: Marta FERNÁNDEZ (1992), *La protección social en los países comunitarios*, UAM, tesis doctoral.

CUADRO N.º 3

CUANTIFICACION DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO EN ASISTENCIA SANITARIA (PERIODO 1976-1990)

	<i>Tasa media de aumento anual</i>
Gasto nominal	17,71
Precio implícito PIB	11,95
Precios relativos prestación	0,11
Gasto real	5,04
Factor demográfico	0,73
Tasa de cobertura	1,59
Prestación real media	2,65

Fuente: Marta FERNÁNDEZ (1992), *La protección social en los países comunitarios*, UAM, tesis doctoral.

CUADRO N.º 4

**CUANTIFICACION DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS
DEL CRECIMIENTO DEL GASTO EN PRESTACION POR DESEMPLEO
(PERIODO 1976-1990)**

	<i>Tasa media de aumento anual</i>
Gasto nominal	28,99
Precio de la prestación (IPC)	12,08
Gasto real	15,08
Factor demográfico	16,62
Tasa de cobertura	0,26
Prestación real media	-1,57

Fuente: Marta FERNÁNDEZ (1992), *La protección social en los países comunitarios*, UAM, tesis doctoral.

4. La descentralización del gasto en las comunidades autónomas y su sistema de financiación

La organización territorial del Estado está contemplada en el Título VIII de la Constitución y da origen al Estado autonómico español. En el marco de la Constitución, y de acuerdo con sus respectivos estatutos, las comunidades autónomas han ido recibiendo el traspaso de los servicios inherentes a competencias que les corresponden, y que con anterioridad venían siendo desempeñadas por la Administración central del Estado. Las comunidades autónomas uniprovinciales han asumido además las funciones que con anterioridad tenían a su cargo las diputaciones provinciales.

Ha sido inevitable que, durante estos quince largos años del proceso de transferencias de servicios, se haya producido duplicación del gasto en algunos sectores, y en determinados supuestos, hasta triplicación, teniendo en cuenta las competencias de diputaciones y ayuntamientos.

Varias razones se han dado para tratar de justificar este aumento del gasto público derivado del proceso de transferencias (3):

a) Las derivadas del propio texto constitucional respecto a la indefinición, ambigüedad e imprecisión de la solución dada al tema regional en el Título VIII.

b) La urgencia y dureza con que se planteó la aprobación de los estatutos del País Vasco y Cataluña, lo que impidió, como dice el profesor Martín Retortillo, que el gobierno hubiera aportado un proyecto alternativo de ordenación de las comunidades autónomas.

c) La existencia de modelos muy diferentes en cuanto a las transferencias de servicios a las comunidades autónomas, con las repercusiones que ello comporta para la configuración de una Administración central racionalizada.

d) La desconfianza mutua que existe entre el Estado y las comunidades autónomas, en cuyo circuito entra también la Administración local.

e) El mimetismo para reproducir la organización y el sistema de gestión imperante en la Administración central, acudiendo a la creación de un importante aparato burocrático, ante la avalancha de transferencias de servicios que se les venía encima y la necesidad de resolver de manera apremiante el problema.

Lo que en principio pudo ser una cierta ineficiencia en la gestión se está convirtiendo hoy día, dado el alto volumen de gasto transferido, en un grave problema, por el nivel de presión fiscal alcanzado y el deterioro habido en la prestación de determinados servicios.

En el año 1991, el gasto no financiero consolidado de las comunidades autónomas ascendió a cinco billones de pesetas (incluidas la sanidad y la seguridad social transferida), que representa la quinta parte del gasto total consolidado de las administraciones públicas. Dicho porcentaje sube al 26,5 por 100 si consideramos exclusivamente los gastos de producción de servicios colectivos, que es donde con mayor intensidad se produce esa superposición de competencias, y por tanto de gasto, de las administraciones central, autonómica y local.

Cualquier decisión que se adoptase para racionalizar y coordinar la gestión de las tres administraciones tendría un efecto inmediato en la reducción de los costes de producción de los servicios colectivos. Sin embargo, el problema es bastante difícil de resolver, ya que cada administración tiene autonomía propia para organizar sus servicios, y la operación a que nos estamos refiriendo requiere una coordinación entre ellas para establecer una organización racional de cada una de las administraciones

que, en determinados casos, llevaría a una homogeneización de las competencias de las comunidades autónomas y a una reducción de los aparatos burocráticos periféricos de los tres niveles de Administración, a través de la correspondiente descentralización.

La ineficiencia en la gestión del gasto autonómico está en parte ocasionada por el sistema español de financiación autonómica, que está articulado en una gran dependencia financiera del Estado, ya que en el 80 por 100 de sus recursos proviene de transferencias de la Administración central (Estado y seguridad social). Aun incluyendo los regímenes forales, sólo el 20 por 100 de sus ingresos tiene su origen en tributos propios, tributos cedidos y recargos; dicho porcentaje desciende en torno al 15 por 100 para las comunidades autónomas de régimen común.

Para corregir esta situación, es necesario implantar un modelo de «corresponsabilidad fiscal» de las comunidades autónomas con el Estado. El problema radica en que no todo el mundo entiende lo mismo por corresponsabilidad fiscal.

A mi entender, existe corresponsabilidad fiscal cuando se da una asociación entre los beneficios que la producción de servicios públicos por las comunidades autónomas supone para los ciudadanos residentes en ellas y el coste que para los citados ciudadanos debe suponer su financiación (4).

La falta de vinculación entre ingresos y gastos puede tener las siguientes consecuencias:

- Falta de control por los ciudadanos de las actuaciones de los gobiernos autonómicos.

- Un incremento de demanda de servicios públicos producidos por los gobiernos autonómicos, ya que los que pagan no son los demandantes, sino el gobierno central.

El modelo de hacienda de las comunidades autónomas que hemos reseñado ha desembocado en un endeudamiento creciente de éstas (cuadro n.º 5).

En 1983, los pasivos financieros de las administraciones territoriales ascendían a 952,9 miles de millones de pesetas; en 1993 han pasado a 6.602,1 miles de millones, habiéndose multiplicado por siete su cuantía, lo que supone una tasa media de crecimiento acumulativo anual del 22,5 por 100. Con respecto al PIB, la deuda viva en 1983 representaba el 4,2 por 100, en tanto que en 1993 dicho porcentaje casi alcanza el 11 por 100.

Aun cuando en términos absolutos el endeudamiento de las administraciones territoriales no es excesivo, sin embargo, su ritmo de crecimiento ha sido muy

rápido, lo que, de continuar en el futuro, puede dificultar la convergencia de este indicador con el límite fijado en el Tratado de la Unión Europea.

La mayor parte del crecimiento del endeudamiento de las administraciones territoriales se debe al de las comunidades autónomas, que ha pasado de 163,7 miles de millones de pesetas a 3.782,4 miles de millones; es decir, en diez años se ha multiplicado por 24, con una tasa media de crecimiento acumulativo anual del 40 por 100.

Por el contrario, las corporaciones locales sólo han visto multiplicado por 3,6 su endeudamiento en el período analizado, con una tasa media de crecimiento acumulativo anual del 14,7 por 100.

5. Las empresas públicas

El Tratado de la CE no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los estados miembros (artículo 222), esta-

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (1983-1993)

AÑO	Total	Comunidades autónomas	Corporaciones locales
1983	952,9	163,7	789,2
1984	1.222,5	315,6	906,9
1985	1.518,4	501,2	1.017,2
1986	1.894,7	740,0	1.154,7
1987	1.916,1	764,0	1.152,1
1988	2.405,5	949,4	1.456,1
1989	3.673,0	1.216,3	2.456,7
1990	4.070,3	1.642,7	2.427,6
1991	4.859,9	2.398,5	2.461,4
1992	5.918,3	3.192,0	2.726,3
1993	6.602,1	3.782,4	2.819,7

bleciendo un principio de neutralidad en cuanto a que los estados puedan mantener una economía mixta. Pero, al mismo tiempo, y en lógica consecuencia con el citado artículo, impone una no discriminación en favor de las empresas públicas (artículo 90).

Con carácter general, las subvenciones desaparecen. Únicamente subsistirían para las empresas (públicas o privadas) a las que se les reconociera la excepción del artículo 90.2 por las compensaciones que se les otorguen a consecuencia de las cargas derivadas del interés público que se les impongan.

Es difícil de cuantificar, por falta de información, a cuánto ascienden las ayudas de las administraciones públicas españolas a las empresas públicas en el marco conceptual de la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas, modificada por la Directiva 85/413.

Para el año 1990, hemos efectuado una estimación, referente exclusivamente a las subvenciones de explotación, ayudas a las inversiones y deuda asumida, con los resultados que se recogen en el cuadro n.º 6.

Dicho importe supuso el 2 por 100 del PIB del año 1990, y la mitad del déficit del conjunto de las administraciones públicas de dicho año.

II. ALGUNOS FACTORES QUE CONDICIONAN EL DÉFICIT PÚBLICO EN EL FUTURO

Vamos a tratar en este apartado las cuatro cuestiones siguientes: 1) la evolución futura

CUADRO N.º 6

SUBVENCIONES DE EXPLOTACION, AYUDAS A LA INVERSION Y DEUDA ASUMIDA POR EL ESTADO

(En miles de millones de pesetas)

Subvenciones de explotaciones concedidas por el Estado	416,8
• A empresas de servicios de interés general	265,7
• A empresas concurrenciales	151,1
Subvenciones de explotación concedidas por organismos autónomos comerciales	2,3
Subvenciones concedidas por comunidades autónomas	110,9
Subvenciones concedidas por corporaciones locales	46,7
Total subvenciones	576,7
Ayudas a la inversión concedidas por el Estado	288,1
• A empresas públicas de interés general	85,3
• A empresas públicas concurrenciales	202,8
Total ayudas a la inversión	288,1
Asunción de deudas por el Estado	125,5
TOTAL GENERAL	990,3

Fuente: Datos obtenidos de las Cuentas de las Administraciones Públicas, Intervención General de la Administración del Estado, Contabilidad Nacional de España, INE y Ley de Presupuestos Generales del Estado.

del gasto en protección social, con especial consideración de las pensiones; 2) la continuación de la descentralización del gasto y la persistencia de una financiación suministrada por la Administración central; 3) la imposibilidad de continuar la política de congelación salarial de los empleados públicos, y 4) la imputación a Presupuesto de la carga financiera derivada de deudas de empresas públicas asumidas por el Estado.

1. La evolución futura del gasto en protección social, con especial consideración de las pensiones

Los factores que van a condicionar el futuro de la protección social son:

— la relación de dependencia entre población y empleo;

— la relación de dependencia entre cotizantes a la seguridad social y perceptores de rentas de ésta, y

— la evolución demográfica.

La relación de dependencia entre población y empleo, que muestra en qué medida la población se incorpora a las tareas de trabajo y puede sostener a quienes no las desempeñan, dependerá del comportamiento de cada una de dichas variables.

En un horizonte de 15 años (1991-2006), la tasa media de crecimiento acumulativo anual de la población española se prevé sea del 0,28 por 100 (5). El comportamiento del empleo vendrá condicionado por el crecimiento de nuestra economía, teniendo en

cuenta la elevada tasa de crecimiento (en el entorno 2,5-3 por 100) precisa para generar ocupación. Es posible, por tanto, que, dada la baja tasa de crecimiento de la población, la relación de dependencia que estamos analizando pueda estabilizarse en el conjunto del período o mejorar levemente.

La relación de dependencia entre cotizantes y perceptores de rentas de la seguridad social dependerá en el futuro de la evolución de los pensionistas, de los parados y de los cotizantes a la seguridad social. Es previsible que los pensionistas evolucionen, al menos, en forma análoga a la población de 65 años y más, que, de acuerdo con las proyecciones demográficas, crecerá en el período 1993-2006 a una tasa media acumulativa anual del 1,76 por 100. (En el período 1989-1992, al 2,6 por 100; en 1993, al 4,1 por 100).

Si la tasa de paro se mantuviera en el citado período, dado que la población activa (15-64 años) aumentará a una tasa acumulativa anual del 0,27 por 100, a la misma tasa aumentaría el número de desempleados y el de cotizantes a la seguridad social. Es posible que la economía española genere empleo neto en dicho período en el supuesto de una tasa media de crecimiento superior al 2,5 por 100; en este supuesto, bajaría la tasa de paro y aumentarían los cotizantes a la seguridad social.

El resultado que se obtiene es que, de mantenerse la tasa de paro, la relación de dependencia que estamos analizando sería en el año 2006 de 0,93; es decir, que el número de pensionistas y de perceptores de la prestación de desempleo casi igualaría al de cotizantes a la seguridad social. Si

la tasa de paro bajase, la relación de dependencia que estamos analizando empeoraría con respecto a la de 1993 (0,74), pero no con la misma intensidad.

En cuanto a *la evolución demográfica*, se prevé que la estructura de la población española evolucione en el período 1991-2006 en la forma que figura en el cuadro n.º 7, que supone una ganancia de 3,4 puntos porcentuales en la población vieja, los cuales pierde la población joven, manteniéndose el porcentaje de la población potencialmente activa.

Los resultados obtenidos (6) muestran que el gasto de pro-

tección social aumentará entre 1991 y el año 2006 un 16 por 100 en pesetas constantes, debido exclusivamente al factor demográfico (cuadro n.º 8).

En pensiones, el panorama es aún más sombrío, ya que, por el solo hecho de la evolución demográfica, el gasto en pensiones crecerá en un período de 15 años un 25 por 100 en términos reales, lo que supone una tasa media de crecimiento acumulativo anual del 1,5 por 100.

Por otra parte, los pensionistas aumentarán en el período considerado a una tasa media acumulativa anual del 1,76 por 100, en tanto que los cotizantes lo harán

CUADRO N.º 7

LA EVOLUCION DEMOGRAFICA DEL PERIODO 1991-2006
Estructura por edades de la población

EIDADES	1991		2006	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
0-14	7,64	19,6	6,62	16,3
15-64	25,91	66,6	27,00	66,6
65 y más	5,34	13,7	6,94	17,1
TOTAL	38,89	100,0	40,56	100,0

Fuente: Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

CUADRO N.º 8

INCIDENCIA DEL FACTOR DEMOGRAFICO SOBRE EL GASTO DE PROTECCION SOCIAL
(Año base = 100)

PROGRAMA	1991	2006
Sanidad	100	109,2
Pensiones	100	124,7
Desempleo	100	104,2
Familia	100	92,0
Diversos	100	130,0
TOTAL	100	116,1

al 0,27 por 100 si la tasa de paro se mantiene, o como máximo al 0,7 por 100, tasa media acumulativa anual de crecimiento de los últimos 20 años (1973-1993) (período en el que la tasa media de crecimiento del PIB ha sido del 2,7 por 100). En cualquiera de los dos supuestos contemplados, la tasa de crecimiento de los cotizantes es muy inferior a la que se prevé para los pensionistas, siendo condición inexcusable para la viabilidad de un sistema de reparto de pensiones públicas que ambas variables guarden una cierta correlación.

La conclusión que obtenemos es que en el horizonte de 15 años (1991-2006) no será posible financiar la seguridad social sin aumentar las cotizaciones sociales y/o los impuestos generales, y si ello no se lleva a cabo por los efectos que tal medida tendría sobre la actividad económica y el empleo, la incidencia sería un aumento del déficit público. La viabilidad futura del sistema de protección social requiere disminuir los niveles de las prestaciones.

El desequilibrio financiero de la seguridad social ha aflorado ya; en el Presupuesto del Estado para 1994 se preveía un préstamo a la seguridad social de 345.000 millones de pesetas, y en el de 1995 se incluye otro préstamo de 401.500 millones de pesetas, con objeto de proporcionar la cobertura adecuada a las obligaciones de la seguridad social y posibilitar su equilibrio presupuestario.

Tal hecho pone de manifiesto el déficit estructural de la seguridad social, que obliga a tomar decisiones si se quiere realmente controlar el déficit público y hacer viable el actual sistema de protección social.

2. Continuación de la descentralización del gasto y persistencia de una financiación procedente de la Administración central

El proceso de descentralización del gasto en las comunidades autónomas va a continuar, principalmente en dos campos de una gran importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, que tenderán a igualar las competencias bien diferentes de los gobiernos autonómicos. Me refiero a la educación y a la prestación sanitaria de la seguridad social.

Cuando tal proceso se culmine, España se situará en el pelotón de países de estructura federal con un mayor nivel de descentralización de gasto.

La ineficiencia que, como hemos dicho anteriormente, se ha ido acumulando en la gestión de los servicios transferidos, como consecuencia del mimetismo para reproducir la organización y el sistema de gestión imperantes en la Administración central, acudiendo a la creación de un importante aparato burocrático sin la correlativa supresión de éste en los servicios de la Administración central, continuará agrandándose en el futuro, a menos que se acometa la reforma coordinada de toda la Administración pública (central y territorial).

Por otra parte, en el sistema de financiación de la Hacienda autonómica no se ha introducido la corresponsabilidad fiscal, que establezca una asociación entre los beneficios que la producción de los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas supone para los ciudadanos residentes en ellas y el coste que para los citados ciudadanos debe suponer su financiación. La cesión a las comunidades autóno-

mas del rendimiento territorial del IRPF no puede considerarse, en puridad, como una verdadera corresponsabilidad fiscal, ya que tal participación no tiene la consideración de impuesto propio de las comunidades autónomas, sino de subvención incondicionada. Todo ello hará que continúe la presión de los gobiernos autonómicos sobre el gobierno central para incrementar la financiación a través de los Presupuestos Generales, trasladando así a la Hacienda central los déficit de las haciendas autonómicas.

3. Imposibilidad de continuar la política de congelación salarial de los empleados públicos

La política de cuasi congelación salarial en la Administración pública, practicada en el último ejercicio, no puede ser mantenida indefinidamente. Dado que en 1993 las remuneraciones de asalariados de las administraciones públicas han ascendido a 7,5 billones de pesetas —el 25 por 100 del gasto no financiero del sector—, es evidente que la contención tendrá que recaer sobre las restantes rúbricas de gasto.

Entre dichas partidas se encuentran las prestaciones sociales en dinero y en especie, sobre las cuales el ministro de Economía y Hacienda ha dicho que no serán recortadas, y los intereses de la deuda, que, por su propia naturaleza, tampoco pueden estar sujetos a contención; el total de dichas rúbricas alcanzó en 1993 los 17 billones de pesetas, el 56 por 100 del gasto no financiero de las administraciones públicas.

Resulta, por tanto, que el recorte del gasto tendría que recaer exclusivamente sobre rúbricas

que sólo representan el 19 por 100 del gasto no financiero (entre ellas se encuentran las inversiones), lo que daría lugar a que prácticamente fuera imposible recortar de manera sustancial el gasto público, condición necesaria para reducir el déficit público.

4. La imputación al Presupuesto de deudas de empresas públicas asumidas por el Estado

En virtud de lo establecido en sucesivas leyes de Presupuestos, el Estado ha ido asumiendo como propias deudas de diversos organismos (FORPPA, Tabacalera, Comité Olímpico Barcelona, RTV y, principalmente, INI) que en un principio eran pasivos del INI o de los restantes organismos que las emitieron.

La imputación a los Presupuestos Generales del Estado de la deuda asumida no se efectúa en el ejercicio en que se realiza la asunción, sino que se distribuye en el tiempo, al mismo ritmo que se van amortizando los pasivos asumidos. Consideramos que, con ello, se está desvirtuando el principio de imputación temporal de la transacción, en especial en los supuestos en los que las asunciones de deudas corresponden a pérdidas de los organismos que están financiadas con las deudas que se asumen.

El conjunto de deudas asumidas por el Estado en el período 1982-1994 asciende a 1.700 miles de millones de pesetas, que presionarán en años sucesivos sobre el déficit del Estado. En 1990, se contabilizaron en la cuenta de las administraciones públicas como transferencia de capital 125,5 miles de millones de pesetas a con-

secuencia de deudas asumidas por el Estado.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado fijan, igualmente, los límites de avales que el Estado, los organismos autónomos y otros entes públicos pueden otorgar en el transcurso del ejercicio. En el período 1981-1994, el volumen de avales autorizados ha sobrepasado los 7 billones de pesetas. En la medida en que estos avales se transforman en obligaciones de los avalistas, por ejecución del aval, presionarán sobre el déficit público.

III. MEDICION DEL DEFICIT: IMAGEN FIEL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL SECTOR PUBLICO (7)

Todo sistema contable, ya sea de la empresa, de los entes públicos o de la economía nacional, necesita de unos principios contables que constituyan su fundamento básico, que permitan articular racionalmente el sistema y emitir las normas concretas aplicables a hechos específicos.

En el plan general de contabilidad de la empresa, se dice que la imagen fiel es el corolario de aplicar sistemática y regularmente los principios contables, entendiéndolos como el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas. Sin embargo, esta opinión no es compartida por algunos autores, que consideran que los principios de contabilidad no pueden anteponerse al objetivo de que se respete la naturaleza económico-financiera de los hechos empresariales.

Aun con estas salvedades, puede decirse que los principios contables constituyen la vía a través de la cual la información con-

table permite acercarse al objetivo de imagen fiel.

La falta de unos principios contables públicos ha llevado al Tribunal de Cuentas a formular reparos en diversas ocasiones a la Cuenta General del Estado, por considerar que ésta no reflejaba la realidad del déficit presupuestario de dicho agente.

¿Es que pueden considerarse realmente como préstamos del Estado a la seguridad social los que hemos mencionado en el apartado II.1, cuando dichos préstamos no devengan intereses y su cancelación se dilata *ad calendas graecas* (10 años)?

Al tener la certeza de la imposibilidad de la seguridad social para reembolsar dichos préstamos, éstos deben contabilizarse como aportación del Estado, reflejándose el déficit en las cuentas del Estado y no en las de la seguridad social, lo cual obligaría al gobierno a adoptar las decisiones que llevaran a equilibrar las cuentas de la seguridad social.

El Plan de Contabilidad Pública aprobado en mayo de 1994, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y con carácter obligatorio en 1.º de enero de 1995, contiene un capítulo dedicado a los principios contables públicos. Ello facilitará una convergencia en los criterios para cuantificar en el futuro el déficit público administrativo.

La Contabilidad Nacional no podía permanecer ajena al establecimiento de un cuadro de principios que constituyera su estructura básica.

El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) dedica el capítulo VII, bajo la denominación de «reglas de contabilización», a recoger el conjunto

de principios y convenios contables del SEC, que condicionan la contabilización de las transacciones realizadas por los diferentes agentes económicos del país y, por tanto, la información económica suministrada y los resultados que pueden obtenerse del análisis de la actividad de dichos agentes económicos.

La finalidad del SEC es «*dar una visión sistemática, comparable y lo más completa posible de la actividad económica de cada país miembro, siendo tarea esencial de todo sistema de contabilidad nacional dar una representación del circuito económico que sea clara y adaptada a las necesidades del análisis, de la previsión y de la política económica*» (8).

En el ejercicio de 1992, hubo un conjunto de operaciones en la Administración central que dieron lugar a una fuerte polémica, ya que, por su importancia cuantitativa, pudieron influir en la cuantificación del déficit público en razón de los principios contables aplicados (9).

La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales llevada a cabo por Naciones Unidas, y la que por EUROSTAT se está realizando del SEC, es posible que aclaren algunas cuestiones que permitan, en el campo de la contabilidad nacional, acercar criterios para la determinación del déficit público (necesidad de financiación de las administraciones públicas).

No es de extrañar que esta falta de uniformidad en la aplicación de principios contables sea una de las causas de la elevación de la necesidad de financiación que apareció en las cuentas de las administraciones públicas de 1992 (4,5 por 100) a la que figura en las cuentas de 1993 (7,5 por 100).

Es el agente Estado el principal causante de esta diferencia, puesto que, habiendo declarado para 1992 un déficit del 2,4 por 100 del PIB, aparece con un déficit del 6 por 100 en 1993, el 150 por 100 de aumento.

IV. AGENTES RESPONSABLES DEL DEFICIT PUBLICO

En 1993, el déficit público del conjunto de las administraciones públicas ascendió a 4.563,9 miles de millones de pesetas, el 7,5 por 100 del PIB.

De dicho déficit, es responsable la Administración central en el 80 por 100, la seguridad social en el 2,7 por 100 y las administraciones territoriales en el 17,3 por 100.

El comportamiento de los mencionados agentes en 1993 ha sido muy dispar, pues mientras la seguridad social redujo su déficit en medio punto del PIB y las administraciones territoriales mantuvieron su déficit estabilizado en porcentaje del PIB, el Estado tuvo un fuerte deterioro, ya que su déficit aumentó en 3,6 puntos del PIB.

V. EL CARACTER ESTRUCTURAL DEL DEFICIT PUBLICO

La posibilidad de controlar el déficit público en España depende, en gran parte, de si éste tiene carácter estructural o coyuntural.

Según la OCDE, dos tercios del déficit público de 1993 se consideran estructurales, lo cual nos lleva a la conclusión de que la reducción del déficit público en

España sólo se podrá conseguir a través de una drástica y continuada política de reducción del gasto público.

VI. POSIBILIDAD DE ALCANZAR EN 1996 EL NIVEL DE DEFICIT PUBLICO PREVISTO EN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

El cuadro n.º 9 muestra las perspectivas de evolución de la economía española en el período 1994-1995. Las estimaciones de 1994 y 1995 se han tomado de la Fundación FIES (10), y la de 1996 es estimación propia, basada en una recuperación de la economía mundial y en la trayectoria que está siguiendo la economía española.

El cuadro n.º 10 muestra la evolución de los gastos e ingresos de las administraciones públicas en porcentaje del PIB. Dicho cuadro ha sido construido con los dos condicionantes siguientes:

- Mantenimiento de la presión fiscal.
- El gasto de las administraciones públicas tendrá que reducirse en la cuantía necesaria para que el déficit alcance el 3 por 100 del PIB en 1996 (criterio de Maastricht).

La conclusión a la que se llega, según pone de manifiesto el cuadro n.º 11, es que no será posible cumplir el criterio del Tratado de la Unión en cuanto a déficit público para 1996, pues, aun con una previsión de crecimiento del PIB del 3,5 por 100 en términos reales en 1996, el gasto público tendría que permanecer prácticamente congelado en dicho año (crecimiento monetario del 1,7 por 100). Una nueva ocasión per-

CUADRO N.º 9

PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

AÑO	PORCENTAJE DEL CRECIMIENTO DEL PIB			EVOLUCION DE PIB MONETARIO	EVOLUCION DEFICIT
	En términos reales	Deflactor del PIB	En términos monetarios	(En miles de millones de pesetas)	(En porcentaje del PIB)
1993	-1,1	4,6	3,4	60.904,2	7,5
1994	2,2	4,2	6,5	64.843,3	6,7
1995	3,1	4,7	8,0	70.017,3	5,6
1996	3,5	4,0	7,6	75.338,6	3,0

Fuentes: Crecimiento PIB

Años 1994 y 1995, estimación Fundación FIES, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 92/93.
Año 1996, estimación propia.

Evolución déficit

Año 1994, estimación Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe Económico y Financiero*, PGE, 1995.
Año 1995, estimación Ministerio de Economía y Hacienda, rebajaba en 0,3 puntos como consecuencia de un mayor crecimiento estimado para el PIB (0,4 puntos) y de lo dispuesto en el artículo 11,4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995.
Año 1996, objetivo del Tratado de Maastricht.

CUADRO N.º 10

EVOLUCION DE LOS GASTOS E INGRESOS
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PORCENTAJE DEL PIB

	1993	1994	1995	1996
Gastos	49,7	48,9	47,8	45,2
Ingresos	42,2	42,2	42,2	42,2
Necesidad de financiación	7,5	6,7	5,6	3,0

Condicionantes:

- Mantenimiento de la presión fiscal.
- El gasto de las administraciones públicas tendrá que reducirse en la cuantía necesaria para que el déficit alcance el 3 por 100 del PIB en 1996.

CUADRO N.º 11

CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

AÑO	En miles de millones de pesetas corrientes	Porcentaje de incremento
1993	30.231,6	—
1994	31.708,4	4,9
1995	33.468,3	5,6
1996	34.053,0	1,7

dida por España, que nos va a impedir estar con el núcleo fuerte de países de la Europa central, que pondrán en marcha la tercera fase de la Unión: la moneda única y el Banco Central Europeo.

Al comenzar la década de los ochenta, España se encontraba en una buena situación en cuanto a los dos indicadores de política fiscal contemplados en el Tratado de Maastricht: 2,6 por 100 del PIB en déficit público, 18,4 por 100 del PIB en nivel de deuda pública. Por el contrario, a finales de 1995 los valores de dichos indicadores serán del orden del 5,9 y 66 por 100 del PIB de dicho año.

Tal comportamiento se ha dado con un crecimiento de la presión fiscal del orden de 10 puntos de PIB y un crecimiento medio anual del PIB en términos reales del 2,5 por 100 para el conjunto del periodo.

La política presupuestaria española no ha tenido como obje-

tivo la estabilidad de la economía, pilar fundamental de la competitividad, que constituye el armazón de la Unión Europea desde que, con el Tratado de Roma, se constituyó la Comunidad Económica Europea. Más bien parece ser que una expansión a ultranza del sector público ha sido la meta perseguida, ya que el gasto público, que en 1980 representaba el 33 por 100 del PIB, ha pasado a absorber el 50 por 100 de éste.

En España tenemos tres grandes desequilibrios internos: el déficit público, la inflación y el tipo de interés. Pero el más grave problema de nuestra economía se encuentra en el déficit público, que además condiciona la posibilidad de solventar los restantes.

Un déficit público continuado y creciente durante el largo período de quince años (1980-1995), y que, como hemos visto, va a continuar por encima del 3 por 100 del PIB, al menos en los dos próximos años, hace desconfiar de la voluntad del gobierno de cortar este mal endémico de nuestra economía, que está socavando sus cimientos.

Dado que la necesidad de financiación de las administraciones públicas va a continuar siendo superior a la capacidad de financiación del sector privado, como ha sucedido en el pasado (media del período 1988-1993 del 4,5 por 100 del PIB de necesidad de financiación, frente al 2 por 100 de capacidad de financiación), para financiar el abultado déficit público será necesario continuar acudiendo al ahorro exterior.

Ante tal panorama, era de prever, como ha sucedido, una postura cautelosa de los operadores financieros y una política monetaria restrictiva del Banco de España para controlar la inflación

y evitar el deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención, lo que constituirá un obstáculo importante para la reducción de los tipos de interés a largo plazo, y, por tanto, para la sostenibilidad de la recuperación económica.

Hay que tener en cuenta que España tiene unos tipos de interés muy altos, y aunque es bien cierto que también lo son los de los demás países de la Unión Europea, sin embargo existen diferenciales con los tipos nominales y reales europeos que oscilan alrededor de 2 puntos, y que suben a casi 3 puntos con respecto a los de los países centrales de la Unión. Si, como consecuencia de la política presupuestaria diseñada para 1995, el diferencial de interés de la deuda pública a diez años aumenta con respecto al de sus homólogos alemanes, la recuperación española puede ponerse en peligro, y con ello nos volvemos a alejar de la convergencia contemplada en el Tratado de la Unión. Todo ello sin olvidar la repercusión que sobre el propio déficit público tendría la elevación del tipo de interés.

La política monetaria diseñada por el Banco de España, haciendo uso de las facultades que le han sido otorgadas por la Ley de Autonomía de dicha institución, tiene como objetivo reducir la tasa de inflación, medida por los precios de consumo, por debajo del 3 por 100 a lo largo de los tres próximos años, con lo cual es posible que en 1997 cumplamos con este indicador de Maastricht.

Pero para alcanzar este objetivo, es preciso que exista el *mix* adecuado de política presupuestaria y monetaria, tantas veces pedido por los que de estas cues-

tionones nos ocupamos. Ello requiere tres condiciones:

- Voluntad política para reducir paulatinamente el nivel del gasto público con respecto al PIB, de forma que en 1997 el déficit público no sobrepase el 3 por 100 de éste.

- Instrumentación de las acciones a realizar para alcanzar tal objetivo, lo que requerirá modificaciones de normas que son generadoras del crecimiento del gasto público.

- Reforma del proceso presupuestario, lo que requiere una nueva Ley General Presupuestaria, adaptada al nuevo entorno de estabilidad y eficiencia que debe guiar la política económica de los países de la unión económica y monetaria.

Para rebajar el nivel de deuda pública, y que en 1997 no sobrepase el 60 por 100 del PIB, es necesario que el gobierno elabore un plan de privatización de empresas públicas.

Las empresas públicas que prioritariamente deben ser privatizadas son aquéllas cuya rentabilidad es inferior al coste del interés de la deuda pública más la prima de riesgo del sector en que actúa la empresa pública a privatizar.

El plan de privatización tendría que ser absolutamente transparente, con las adecuadas valoraciones de cada una de las empresas a privatizar, y los recursos obtenidos de las enajenaciones se aplicarían a amortizar deuda pública. Bélgica, ante el elevado valor de su indicador de deuda pública, ha aplicado esta política.

NOTAS

(1) José BAREA (1994), «Las causas de la crisis del Estado del bienestar», *II Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público*, Santiago de Compostela, 3-5 de febrero.

(2) *Anuario de Estadísticas Laborales 1992*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(3) Puede verse: Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1989), «Estudio preliminar», en *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Instituto de Estudios Económicos.

(4) José BAREA, (1992), «La financiación de las Comunidades Autónomas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, n.º 40, «Opiniones», pág. 66.

(5) *Proyección de la población española*, Instituto de Demografía, CSIC, marzo 1964.

(6) José BAREA, (1994), «¿Es posible financiar la seguridad social?», ponencia en el curso *Crisis económica y sistemas de protección social en la Europa de los noventa: un análisis prospectivo*, Denia, julio, UNED.

(7) Sobre esta cuestión, puede verse: José BAREA (1993), «Los problemas de la determina-

ción del déficit público», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3.

(8) *SEC*, 2.ª edición, 1988, pág. 9.

(9) José BAREA (1993), «El déficit público en 1992», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 71, Fundación FIES, febrero.

(10) FUENTES QUINTANA, E., y ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1994), «Expansión de la economía española en 1995: los seis factores condicionantes», Anexo, cuadro macroeconómico en 1994 y 1995, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 92/93, Fundación FIES, noviembre-diciembre.