

# LA HACIENDA PÚBLICA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

## PRINCIPALES RASGOS

Victorio VALLE

**U**NA reflexión amplia y profunda sobre los temas actuales de la Hacienda pública de nuestro país, como la que se contiene en los trabajos y artículos que integran esta nueva edición de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, no puede ignorar el anclaje histórico de la actividad financiera pública, que ha cristalizado en unos determinados rasgos que caracterizan en la actualidad el comportamiento financiero de las administraciones públicas españolas. De hecho, la mayoría de los temas que se abordan en cada artículo muestra, con brevedad, el cuadro de características y perfiles de su correspondiente parcela de estudio.

Parece, sin embargo, que trazar un primer «mapa» sobre los principales rasgos que caracterizan a la Hacienda pública en la democracia española es una tarea de síntesis que presenta cierta utilidad, al permitir al lector una primera visión de conjunto de esas notas generales que luego serán tratadas con mayor extensión e intensidad en otros artículos y estudios más pormenorizados.

Esa es la razón de esta nota, en la que se ofrece un repaso sistemático de esos rasgos básicos, que diversos autores han ido reiteradamente poniendo de manifiesto a partir de la información disponible.

Sin duda, las fuentes informativas básicas fundamentales para tener una visión cuantitativa de partida de cuál ha sido ese comportamiento de la Hacienda española en la democracia son la

Contabilidad Nacional (INE), las Cuentas Financieras del Banco de España, los datos de la Intervención General de la Administración del Estado y, para algunas magnitudes, Eurostat. El anexo estadístico que acompaña a esta nota, y que ha sido elaborado por el Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES, de la CECA, parte de esas fuentes informativas básicas y las elabora a un primer nivel, completándolas, en algunos casos, con estimaciones propias, lo que permitirá al lector disponer de una información estadística completa, actualizada, homogeneizada y ordenada para poder extraer de ella sus propios juicios y realizar sus propias reflexiones.

También este artículo parte de esa información básica —complementada puntualmente con algunos aspectos que en ella no se contemplan— para ofrecer esa visión inicial de los rasgos que caracterizan a la Hacienda pública de la democracia española. El cuadro n.º 1 resume, para 1975, 1985 y 1995 (último para el que existe información disponible), veintinueve indicadores y *ratios* de particular utilidad en este repaso que me propongo realizar, agrupados en siete diferentes apartados.

Sin ánimo de exhaustividad, resumiendo mi propia interpretación con los rasgos que señalan otros estudiosos del tema, creo que cabe resumir en diez las notas que han venido caracterizando en los últimos veinte años —aunque algunos se remontan mucho más atrás en la historia— a la Hacen-

da de las administraciones públicas españolas. En las páginas que siguen trataré de exponer, con cierto afán de síntesis, cada una de esas diez notas.

### 1. El intenso crecimiento del gasto público

Tal vez el primero y más importante de los hechos que caracterizan a la Hacienda española de la democracia sea su intenso crecimiento, que algunos califican de auténtica explosión.

Un crecimiento que se distingue por dos hechos. En primer lugar, su *magnitud*. En términos de PIB, la proporción representada por los gastos no financieros era el 26,07 por 100 en 1975, y alcanza el 47,25 por 100 en 1995, aunque la mayor parte del aumento ya se había producido en la primera década considerada. No existe ninguna experiencia cercana de países en los que, en tan sólo veinte años, la proporción del gasto público total —no financiero— se haya duplicado prácticamente. No cabe duda de que, al menos en lo que a esta *ratio* global se refiere, España ha seguido con absoluta fidelidad la denominada «Ley de Wagner», o de actividades públicas crecientes.

El segundo hecho significativo es que la gestión de ese enorme crecimiento del gasto público, en términos absolutos y relativos, ha ido recayendo sobre unas administraciones públicas no adecuadas, en parte por la velocidad del crecimiento y, en parte, por la ausencia de concienciación de esa necesidad, que ha ido relegando las reformas necesarias, confiando, como tantas veces en nuestra historia, en la improvisación imaginativa de cada día. Pero, naturalmente, un aumento en torno a veinte puntos de PIB (20,18) exige para su adecuada gestión y

CUADRO N.º 1

**RASGOS CARACTERÍSTICOS  
SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL  
(Porcentaje PIB)**

| CONCEPTOS   | 1975   | 1985   | 1995  |
|---|--------|--------|-------|
| <b>I. GASTO PÚBLICO: clasificación económica</b>                              |        |        |       |
| 1. Gastos no financieros .....  | 26,07  | 42,58  | 47,25 |
| 2. Gastos de transferencias corrientes .....                                  | 11,89  | 21,89  | 25,03 |
| 3. Consumo público .....  | 10,45  | 14,71  | 16,51 |
| 4. Inversión pública .....  | 2,72   | 3,71   | 3,66  |
| 5. Transferencias de capital pagadas .....                                    | 1,01   | 2,27   | 2,05  |
| <b>II. GASTO PÚBLICO: clasificación funcional</b>                             |        |        |       |
| 6. Prestaciones sociales y bienes preferentes.....                            | 16,15  | 24,76  | 27,75 |
| • Prestaciones sociales .....   | 9,25   | 14,33  | 15,99 |
| • Educación, sanidad y vivienda .....   | 6,90   | 10,43  | 11,76 |
| 7. Bienes públicos tradicionales .....  | 4,60   | 6,75   | 6,30  |
| 8. Intervención pública en la vida económica .....                            | 5,34   | 11,85  | 12,72 |
| <b>III. EMPLEO PÚBLICO</b>  |        |        |       |
| 9. Empleo sector público (miles de personas) .....                            | —      | 1.789  | 2.122 |
| 10. Empleo AA.PP. (miles de personas) .....                                   | 995    | 1.401  | 1.790 |
| 11. Índice de dependencia (*) .....   | 0,60   | 0,93   | 1,09  |
|   | (1978) | (1986) |       |
| <b>IV. INGRESOS PÚBLICOS</b>  |        |        |       |
| 12. Presión fiscal .....  | 21,35  | 31,14  | 35,34 |
| 13. Cotizaciones sociales .....   | 10,28  | 12,98  | 13,63 |
| 14. Impuestos sobre familias (renta y capital) .....                          | 4,86   | 10,23  | 12,79 |
| 15. Impuestos sobre empresas .....  | 10,05  | 11,45  | 12,48 |
| 16. Impuestos sobre el gasto.....   | 6,45   | 9,46   | 10,07 |
| <b>V. DESEQUILIBRIO PRESUPUESTARIO</b>  |        |        |       |
| 17. Ahorro (+) AA.PP. ....  | 3,13   | -1,37  | -2,07 |
| 18. Déficit efectivo .....  | -0,35  | -6,93  | -6,66 |
| 19. Saldo neutral (FMI) (Base 1987) .....                                     | -6,95  | -4,27  | 4,22  |
| 20. Déficit primario (-) .....  | 0,12   | -3,49  | -1,29 |
| 21. Modificaciones presupuestarias sobre créditos iniciales (porcentaje)..... | 17,9   | 18,0   | 7,9   |
| <b>VI. ENDEUDAMIENTO</b>  |        |        |       |
| 22. Tasa de endeudamiento .....   | 13,23  | 45,08  | 65,91 |
| 23. Carga por intereses .....   | 0,47   | 3,44   | 5,37  |
| 24. TIR de la deuda pública (real) .....                                      | —      | 5,8    | 6,5   |
| 25. Tasa de crecimiento del PIB.....  | —      | 2,6    | 3,0   |
| <b>VII. ADMINISTRACIONES TERRITORIALES</b>                                    |        |        |       |
| 26. Gastos públicos .....   | 2,45   | 9,13   | 11,57 |
| 27. Ingresos fiscales .....   | 1,70   | 4,32   | 4,62  |
| 28. Déficit efectivo .....  | -0,35  | -0,64  | -0,93 |
| 29. Tasa de endeudamiento .....   | 1,53   | 3,22   | 9,97  |

(\*) El índice de dependencia es un cociente en el que el dividendo es la suma de asalariados públicos, pensionistas y parados subsidiados, y el divisor, el número total de ocupados en el sector privado de la economía.

control algo más que ese pobre bagaje. Buena parte de los males de la Hacienda española deriva de esa falta de modernización que

el aumento del gasto y su cambio de estructura hubieran exigido para la adecuada gestión y control del gasto público.

Las tres notas siguientes (epígrafes 2, 3 y 4) hacen referencia a la perspectiva de la *clasificación económica* del gasto público.

## 2. El protagonismo del gasto de transferencia

Del crecimiento de 20,18 puntos de PIB que ha experimentado el conjunto del gasto no financiero, más del 70 por 100 (14,18 puntos de PIB) corresponde a gastos de transferencia, es decir, aquellos que no tienen como contraprestación bienes ni servicios productivos. Como es bien sabido, convencionalmente, en esa cifra se incluyen los intereses de la deuda pública, que tienen la consideración de remuneración de un capital con uso consuntivo y, en consecuencia, no forman parte de los gastos reales. Por el contrario, estos últimos, los gastos reales en consumo e inversión pública, con un crecimiento de 7 puntos, representan el restante 30 por 100.

## 3. La preponderancia del consumo sobre la inversión pública

Del conjunto de los gastos públicos reales, y con una tendencia suavemente creciente a lo largo del período considerado, el consumo público, con un 80 por 100, como media, muestra una clara preponderancia respecto a los gastos de inversión.

En términos puramente cuantitativos, el mayor crecimiento del gasto público de consumo se registra en la remuneración a los asalariados públicos, cuyo importe ha crecido más de 3 puntos de PIB en el período. Un crecimiento que tiene como causa más importante el aumento de los empleados de las administraciones públicas (1) que han pasado de 995.000 en 1975 a 1.791.000 (2) en 1995, es decir, han aumentado a una tasa anual acumulativa del orden del 3 por 100, gracias a la relativa moderación de los dos últimos años, frente a una *reducción* de la ocupación privada total entre 1977 y 1995 de cerca de un millón y medio de personas, lo que representa una tasa anual acumulativa del -0,77 por 100.

En términos relativos, sin embargo, el crecimiento mayor en este tipo de gastos corresponde a las compras netas de bienes y servicios, con un aumento del 128 por 100 en su proporción del PIB durante el período, aunque dentro de la relativa modestia de sus cifras.

## 4. El errático comportamiento de los gastos de capital

El contenido del gasto público no financiero por cuenta de capi-

tal ha seguido una evolución claramente irregular a lo largo de su historia reciente. Tomemos seis años con cambios significativos (cuadro n.º 2).

Como se ve, la evolución oscila entre un gasto de capital del 6,51 por 100 del PIB en 1990 y un 3,05 en 1979. Ese hecho refleja una circunstancia poco halagüeña, que estriba en la utilización del gasto público de capital como partida de ajuste cuando la Hacienda se ha visto impelida a moderar la dimensión del déficit público. En lugar de reducir el gasto corriente como consecuencia de una mejor utilización de los recursos, normalmente se ha acudido a recortes, sin ninguna motivación económica razonable, en la parte del gasto que ofrece un flanco menos resistente y comprometido para su reducción, aunque ello pueda comprometer la solidez de las bases del crecimiento del futuro.

Por otra parte, un rasgo muy distintivo del gasto de capital en España es su interpretación por instituciones ajenas a la Administración central. Así, las administraciones territoriales, sobre un porcentaje de su gasto público sobre el total de las administraciones públicas en 1995 del 24,5 por 100, elevan esa proporción, para los gastos de capital, al 59 por 100. Lo que muestra con toda

CUADRO N.º 2

### GASTO PÚBLICO DE INVERSIÓN (Porcentaje del PIB)

| AÑO       | Formación bruta de capital fijo | Transferencias de capital pagadas | Total |
|-----------|---------------------------------|-----------------------------------|-------|
| 1975..... | 2,72                            | 1,01                              | 3,73  |
| 1979..... | 1,83                            | 1,22                              | 3,05  |
| 1982..... | 3,05                            | 2,20                              | 5,25  |
| 1985..... | 3,05                            | 2,27                              | 5,98  |
| 1990..... | 5,04                            | 1,47                              | 6,51  |
| 1995..... | 3,66                            | 2,05                              | 5,71  |

claridad el protagonismo de las haciendas territoriales en la inversión pública.

Pero, adicionalmente, del total del gasto público de capital, las transferencias a empresas y otras instituciones para gastos —al menos formalmente— de esta naturaleza oscila entre el 23 por 100 (1990) y el 42 por 100 (1982) durante el período considerado, lo que da a esta modalidad indirecta de inversión pública una excepcional dimensión en nuestro país.

Otras dos características del gasto público, desde una perspectiva *funcional*, cierran los rasgos fundamentales del gasto de las administraciones públicas en la democracia española (epígrafes 5 y 6 siguientes).

### **5. El auge de los gastos redistributivos y la pérdida de importancia relativa de los servicios públicos tradicionales**

El aumento de los gastos destinados a lograr una mayor equidad en la distribución de la renta se puede cuantificar en 11,6 puntos de PIB. Ese elevado valor refleja, desde una perspectiva funcional, lo que desde una óptica económica significa la evolución creciente de las transferencias por cuenta de renta, que ya ha sido comentada.

La partida con crecimiento más intenso es la que refleja el gasto en prestaciones sociales, tanto económicas (pensiones y subsidios de paro) como propiamente sociales y sanitarias. La provisión de servicios preferentes, tales como educación, sanidad y vivienda social, también muestra una traza creciente de 4,86 puntos de PIB en los últimos veinte años.

Correlativamente, los gastos destinados a la prestación de ser-

vicios públicos tradicionales (defensa, justicia y orden público, fundamentalmente) han mantenido una tónica muy estable en proporción al PIB, e incluso en la última década se han reducido unas décimas, en términos de PIB, lo que en parte refleja su deterioro y, en parte —esperemos—, mejoras en la productividad de ese gasto.

### **6. Intervención pública creciente en la vida económica**

En tres principales aspectos se manifiesta esa creciente intervención de las administraciones públicas en la economía española:

a) El espectacular aumento de la carga por intereses de la deuda pública (0,47 del PIB en 1975 a 5,37 en 1995), reflejo tanto del propio crecimiento del endeudamiento como de la elevación de los tipos de interés en los mercados financieros hasta época bien reciente.

b) El mantenimiento de un nivel significativo de subvenciones de explotación a empresas —especialmente públicas—, que perpetúa la presencia de empresas sin viabilidad económica, basadas en el apoyo presupuestario (ya en 1975 representaban el 1,14 del PIB; posteriormente han seguido una evolución creciente hasta alcanzar su máximo en 1984, con el 2,76 del PIB, para volver a tomar una traza de moderación que en 1995 situaba esa relación en el 1,77 por 100 del PIB). Una situación que reclama tanto un programa bien diseñado de privatizaciones de empresas públicas como la adopción de nuevas técnicas de gestión de estas empresas que desliguen su funcionamiento de puros condicionantes políticos.

c) Alarmante crecimiento de la denominada «tasa de dependen-

cia» (cociente entre la suma de asalariados públicos, pensionistas y parados subsidiados y el número total de ocupados en el sector privado de la economía).

En 1975, por cada cien ocupados privados, sólo 47 integraban ese colectivo de personas que reciben su principal componente de renta del sector público.

En 1995, por cada cien ocupados privados, el colectivo de personas con percepciones públicas de la naturaleza mencionada se elevaba a 109.

Una situación que marca un alto nivel de dependencia de la sociedad española respecto a su sector público, y que constituye un factor a tener en cuenta por su resistencia a la hora de plantearse cualquier reducción de la dimensión del sector público en nuestro país.

Desde la perspectiva de los ingresos públicos, el rasgo más importante de su evolución ha sido también el crecimiento, matizado por algunas notas de interés (epígrafe 7).

### **7. El crecimiento de la presión fiscal, con elevado nivel de fraude y efectos distributivos discutibles en el reparto de la carga fiscal**

La denominada «presión fiscal aparente» —cociente entre el total de impuestos y el PIB— ha crecido sustancialmente en el período considerado (cerca de 14 puntos de PIB). El protagonismo de ese crecimiento corresponde, sin lugar a dudas, a los impuestos directos sobre las familias —renta, patrimonio y cotización social— (en torno a 8 puntos de PIB), seguidos de los impuestos sobre el gasto —IVA y consumos especiales— (3,6 puntos de PIB), lo

que, teniendo en cuenta que estos últimos recaen finalmente sobre las familias, eleva a más de 10 puntos de PIB el aumento de la presión fiscal familiar, en sentido amplio.

También los impuestos empresariales —sobre sociedades, y cotizaciones sociales a cargo de las empresas— han crecido, aunque en menor medida (2,43 puntos del PIB).

Otros dos hechos, desde la vertiente distributiva, complementan la visión de una presión fiscal creciente. En primer término, la presencia aún robusta de un nivel de fraude elevado —se ha estimado en torno a 3 billones de pesetas—, que se va haciendo crecientemente sofisticado y, por tanto, resistente a su eliminación. En todo caso, es urgente retomar los trabajos de cuantificación del fraude y la especificación de sus clases y formas. En segundo lugar, una presión fiscal cuya distribución por niveles de renta aporta, en contra de una opinión muy generalizada, poco a la corrección de las desigualdades de la renta y la riqueza nacionales. Los trabajos empíricos realizados —como el de Manresa, Calonge y Berenguer que se incluye en este número de PAPELES— muestran un perfil casi plano. Todos los indicadores de desigualdad utilizados —índices de Gini, Kakwani, Suits, etc.— muestran una práctica proporcionalidad en el reparto de la carga tributaria. Los elevados tipos marginales del impuesto sobre la renta personal en España tienen pocos efectos redistributivos finales cuando se contempla la imposición en su conjunto y, sin embargo, suponen un alto coste en términos de deterioro de los incentivos, especialmente sobre el ahorro personal.

Cualquier reforma tributaria del futuro debe buscar la intensificación de los valores de *eficiencia*,

*suficiencia y armonización* con la fiscalidad europea.

El crecimiento importante de los ingresos corrientes, y especialmente impositivos, pero menos intenso que el de los gastos públicos no financieros, es origen de *desequilibrios* en la actividad financiera pública. Tres rasgos merecen destacarse (epígrafes 8, 9 y 10).

## 8. Intensidad de los desequilibrios presupuestarios

El ejercicio de la actividad financiera de los entes públicos muestra importantes desequilibrios, que se manifiestan en los dos saldos fundamentales de las cuentas públicas.

a) El saldo de la cuenta de renta o ahorro, que presenta, entre 1975 y 1995, cuatro períodos distintos. Dos de ellos (1975-80 y 1987-92) con saldo de ahorro positivo, aunque modesto, y otros dos (1981-86 y 1993-95) en los que la Hacienda española ha cosechado globalmente una situación de desahorro. Posición preocupante que señala una insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos públicos de esta naturaleza.

b) El desequilibrio fundamental, puesto que es el saldo final, o diferencia entre el total de gastos e ingresos no financieros, es el déficit público que ha venido asolando a la Hacienda española durante todo el período considerado, sin ninguna excepción, con un máximo relativo en 1993 (7,45 por 100 del PIB).

Como ya he destacado en otro lugar (3), el déficit público español tiene cinco rasgos que condicionan y dificultan su reducción. Resumiré a continuación mi ya citada exposición sobre este tema.

1.º) El déficit público español es *universal*, en el sentido de que todas las administraciones públicas (central, autonómica —con la excepción de 1987—, local y de la seguridad social —excepto 1987 y 1989—) han presentado una trayectoria deficitaria, al menos en la última década.

Esta circunstancia apunta claramente en el sentido de que la propensión al déficit público en España no es un hecho casual, y requiere para su corrección actuaciones que cambien hábitos y comportamientos.

2.º) El déficit es esencialmente *estructural*, no coyuntural. Es obvio que la mejora de la situación económica general repercute positivamente en el desequilibrio público —tanto por la vía de la recuperación de ingresos impositivos como por la de la reducción de ciertos gastos y subsidios asociados al nivel de ocupación—, pero no cabe esperar que la parte sustancial del déficit vaya a corregirse como fruto de la respuesta automática del Presupuesto a la situación coyuntural. Los cálculos de la OCDE sitúan, como promedio, el componente estructural o permanente del déficit en las dos terceras partes del total.

Si no hay medidas que afecten al «núcleo duro» que otorga su permanencia al déficit, será imposible reducir su nivel más allá de las puras reducciones coyunturales que mejoran, transitoriamente, las *ratios* presupuestarias fundamentales.

3.º) Es un déficit *derivado*, no programado. Derivado de los derechos subjetivos que crean leyes y normas con contenido económico, y cuyo ejercicio efectivo, que es el que crea la materialidad de muchos gastos públicos, no está bajo el control de la autoridad presupuestaria.

De hecho, los cálculos realizados en España sitúan el nivel de gasto comprometido del Estado —es decir, el derivado de compromisos previos— en el 81,7 por 100 del total. Es obvio que el margen de actuación parlamentaria se reduce en un volumen muy considerable.

El déficit público no puede, por ello, reducirse de forma permanente sin reformas presupuestarias que permitan entrar en la vida administrativa y en su forma de funcionamiento.

4.º) El déficit presupuestario es *medular*, no epidérmico, afecta al núcleo central de la estructura de ingresos y gastos. Todos los caminos «fáciles» de reducción de su cuantía ya han sido recorridos.

No cabe esperar, a corto plazo, aumentos sustanciales en la presión fiscal directa, que, además de afectar negativamente a los incentivos, alcanza ya tipos marginales que bordean lo socialmente asumible. Tampoco la imposición indirecta, por sus efectos inflacionistas, permite elevaciones sustanciales. La lucha contra el fraude y la evasión deberá aportar en el futuro mayores ingresos tributarios, pero, a corto plazo, hay que ser consciente de que las líneas de comportamiento fraudulento de detección relativamente fácil ya han sido combatidas; la reducción del fraude que queda pendiente es el que se refugia en líneas sofisticadas de actuación, cuya corrección requiere tiempo, información y medios.

La reducción de los gastos corrientes, en un país como España, con niveles inferiores a los valores medios de Europa, parece, por otra parte, un camino poco prometedor. Reducir el nivel de servicios públicos no es pensable, y reducir el nivel de gastos de bienestar comporta una seria dificultad para ser políticamente asumida.

Por otra parte, la reducción de los gastos de inversiones públicas en un país con las carencias de infraestructura que aún tiene España no es, sin duda, un camino lógico.

Es decir, los caminos más «fáciles» de reducción del déficit público son escasamente prometedores. Es, más bien, en la búsqueda de la racionalidad en el uso más eficiente de los recursos, en la reducción de las transferencias de capital a empresas carentes de sentido económico, y en la atemperación de la evolución de los gastos distributivos a la propia marcha de la actividad económica, donde el déficit puede encontrar vías de solución más estables.

Pero estos caminos, son, obviamente, más complejos y, sobre todo, no se pueden improvisar; reclaman una programación adecuada y una cuidadosa estrategia de implantación.

5.º) El déficit presupuestario es *persistente*. No se trata de un fenómeno pasajero. La persistencia del déficit ha contribuido a desarrollar criterios y formas de comportamiento que propenden a su perpetuación.

La eliminación de esas corruptelas requiere tiempo para que los nuevos criterios de comportamiento sean asumidos por la sociedad y por las personas que intervienen en el proceso presupuestario. Un consumo de tiempo que impone una extremada urgencia a su implantación, si es que existe voluntad política de socavar los fundamentos de la persistencia del déficit en un plazo razonable de tiempo.

La corrección del déficit, por sus efectos coyunturales expansivos (medidos por la diferencia

entre déficit efectivo y neutral, en la conceptualización ofrecida por el FMI), que contribuyen a la inestabilidad económica y dificultan el ejercicio de la política monetaria, constituye un objetivo prioritario de la política económica, sobre el que, además, recae una de las exigencias de los requisitos de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht.

Toda la experiencia disponible apunta, además, en el sentido de que la necesaria reducción del déficit público debe abordarse del lado de la contención del gasto público. Las reducciones de déficit sobre la base de incrementos adicionales en los ingresos públicos, aparte de los efectos negativos sobre los incentivos económicos, constituyen una pseudo-solución a corto plazo, cuya permanencia en el tiempo es muy dudosa.

## 9. Las raíces del déficit público se encuentran en el mal funcionamiento de las administraciones públicas

Si el déficit público tiene su origen en el crecimiento inmoderado del gasto público, está claro que fallan en la actividad presupuestaria española los instrumentos de control y moderación del gasto público que reconduzcan, de alguna manera, sus tendencias expansivas en los sistemas democráticos. Tres rasgos se dan con gran intensidad en la Hacienda española que han contribuido históricamente al crecimiento descontrolado del gasto público.

1.º) La *laxitud* presupuestaria, en feliz expresión del economista húngaro Janos Kornai, que domina todas las fases del proceso de elaboración, aprobación y ejecución presupuestarias. De esta forma, el grado de incumplimiento de las previsiones iniciales, que,

medido por las modificaciones presupuestarias respecto a los créditos iniciales, se ha venido situando en una proporción próxima al 20 por 100, con tendencia a reducirse en los últimos años, y del que el 80 por 100 tiene su origen en la práctica de los denominados «créditos ampliables» discrecionalmente por el gobierno, han privado tradicionalmente de toda credibilidad a las cifras presupuestarias.

2.º) La tendencia de las administraciones públicas a asumir los incumplimientos y fallos de las unidades económicas privadas, sean crisis de empresas públicas inviables, saneamientos de entidades financieras privadas, u otras modalidades más episódicas derivadas de imprevisiones de los sujetos privados o la extensión, sin capacidad, de las fuerzas sindicales en áreas de actividad productiva con resultados negativos.

No se olvide, en este terreno, que esa tendencia a la asunción pública de deberes inicialmente privados está muy enraizada en la mentalidad de los españoles, que consideran que para el sector público «todo es posible», y en una gran mayoría (66 por 100, según encuestas del CIS) piensan que el Estado debe ocuparse del bienestar de los ciudadanos en sus diferentes aspectos.

3.º) Las administraciones públicas carecen, en la administración de los recursos públicos, de sistemas modernizados de gestión y control que introduzcan elementos fundamentales de análisis económico en las decisiones públicas, y eviten el despilfarro de recursos mediante la utilización

de instrumentos presupuestarios tales como el presupuesto de ejecución o el presupuesto por objetivos, que contribuyan a introducir cierta racionalidad en la utilización pública de los recursos económicos.

## 10. Tasa de endeudamiento permanentemente creciente

El resultado de la acumulación de déficit públicos que anteriormente se ha relatado es, lógicamente, una tasa de endeudamiento creciente (ha pasado del 13,33 por 100 del PIB en 1975 al 65,91 en 1995), que presenta cuatro importantes rasgos:

1.º) Incumple el criterio de Maastricht (60 por 100 del PIB) y, con toda seguridad, lo seguirá incumpliendo en la tónica fecha de 31 de diciembre de 1997.

2.º) Da origen a una carga por intereses que ha alcanzado en 1995 el 5,37 del PIB, una proporción mayor, aunque pase más desapercibida, que la que la Hacienda española destina a funciones tales como defensa nacional (1,08 por 100), desempleo (2,59 por 100), educación (4,32 por 100) e inversiones públicas (3,71 por 100).

La presión del endeudamiento sobre los tipos de interés ha producido efectos negativos sobre el crecimiento económico, y ha generado desajustes diversos en el tipo de cambio de la peseta.

3.º) La tasa de endeudamiento española está dentro de la «senda de explosividad». Esto es, al ser mayor el tipo de interés real

que devenga que la tasa de crecimiento real del PIB, sería preciso generar saldos primarios positivos (superávit primarios) para evitar el crecimiento automático de su nivel por acumulación anual de la carga por intereses.

4.º) La tendencia al endeudamiento, al igual que al déficit, que está en su origen no es patrimonio de la Hacienda estatal, se da igualmente en las administraciones territoriales, en las que, como es bien sabido, la descentralización creciente del gasto público no se ha visto, hasta ahora, acompañada de un foco paralelo de corresponsabilidad fiscal en las haciendas autonómicas y de la necesaria suficiencia financiera en las corporaciones locales.

\* \* \*

Los diez rasgos antes descritos, en los que, en mi opinión, cabe resumir las características más destacadas del sector de las administraciones públicas en España, ofrecen un adecuado punto de partida para el análisis pormenorizado de los aspectos que están en su base, tal como se proponen los trabajos que integran los números 68 y 69 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

### NOTAS

(1) Me refiero sólo a empleados de las administraciones públicas, ya que si se amplía la óptica para incluir el conjunto de las empresas públicas, la EPA estima ese colectivo en 2.122.000 personas en 1995.

(2) La distribución de ese volumen de empleados públicos en 1995 fue como sigue: Administración central, 570.000; seguridad social, 311.000; comunidades autónomas, 516.000; corporaciones locales, 394.000.

(3) *Vid. Cuadernos de Información Económica*, n.º 104, noviembre 1995.

## Resumen

A partir de fuentes estadísticas básicas, el artículo ofrece una visión de conjunto de las notas que han venido caracterizando la actividad de la Hacienda pública española en el período democrático, que sintetiza en diez rasgos básicos. De ellos, seis se dirigen al análisis del gasto público, examinando su intenso crecimiento, el protagonismo del gasto de transferencia, la preponderancia de los gastos de consumo sobre los de inversión, el comportamiento errático de los gastos de capital, el aumento de los gastos redistributivos y la pérdida de peso de los servicios públicos tradicionales y la creciente intervención pública en la vida económica.

Desde la perspectiva de los ingresos públicos, la nota distintiva más relevante es el crecimiento de la presión fiscal, un elevado nivel de fraude y los discutibles efectos redistributivos del reparto de la carga fiscal.

Finalmente, desde la óptica de los desequilibrios presupuestarios, destacan su intensidad, la ineficaz utilización de recursos por parte de las administraciones públicas y, por último, la creciente tasa de endeudamiento y sus efectos más significativos.

*Palabras clave:* *gasto público:* clasificación económica, clasificación funcional, gasto corriente, gasto de capital, gasto de transferencia, gastos redistributivos, subvenciones. Tasa de dependencia, presión fiscal aparente; fraude; *déficit público:* efectivo, primario, estructural, coyuntural y neutral; tasa de endeudamiento.

## Abstract

Using the basic statistical sources, this paper offers an overall view of the factors which have been characterising the public finances in Spain during the democratic period, which it summarises in ten main concepts. Six of them refer to the analysis of public expenditure, it examines its growth, the important role played by transfer expenditure, the preference for consumer over investment expenditure, the erratic behaviour of the capital expenditure, the increase in redistributive expenses and the loss of importance of the traditional public services, and the increasing public intervention in the economy.

From the public revenue standpoint, the most relevant and distinctive factor is the increase of the tax burden, a high level of fraud and the arguable distributive effects of the share of the tax burden.

Finally, from the budget disequilibrium point of view, it highlights its intensity, the inefficient use of resources by the public administrations and, lastly, the increasing Treasury borrowing ratio and its most significant effects.

*Key words:* *public expenditure:* economic classification, functional classification, current revenue expenditure, capital expenditure, transfer expenditure, redistribution expenses, government subsidies. Dependency rate, apparent tax burden; tax fraud; *public deficit:* active, primary, structural, frictional and neutral; Treasury borrowing ratio.

*JEL classification:* H50, H62.