

ACTIVOS Y PASIVOS EN LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea *

1. INTRODUCCIÓN

Las funciones del Sector Público en una economía de mercado han quedado claramente delimitadas desde que el Profesor Richard Musgrave dio a conocer en 1957 su teoría múltiple de la determinación del Presupuesto. Tres funciones principales, decía Musgrave, hay que distinguir dentro del Presupuesto del Sector Público:

- la función de satisfacer las necesidades públicas,
- la función de redistribuir la renta nacional, y
- la función de contribuir a la estabilidad económica, es decir, de mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda.

Por su propia naturaleza, decía Musgrave, la política presupuestaria de estabilización utilizará impuestos si el nivel de gasto de la economía es excesivo, o transferencias si la demanda es deficiente, pero nunca deberá incluir al mismo tiempo impuestos y transferencias. El Presupuesto de la Rama de Estabilización será un presupuesto con superávit o con déficit, sólo estará en equilibrio en una situación en que los gastos privados más los gastos de la Rama de Servicios destinada a la

* Sesión del día 10 de diciembre de 2002.

satisfacción de necesidades públicas está exactamente al nivel adecuado en ausencia de una política presupuestaria estabilizadora. Es precisamente esta política estabilizadora la que será objeto de análisis en mi intervención del día de hoy, ante la falta de tiempo para abordar la total actividad del Sector Público.

En el Informe Padoa-Schioppa se dice que «la función de estabilización es el centro de la política económica nacional, pero debido a la creciente interdependencia entre los países originada por la apertura de los mercados, los mecanismos de la política macroeconómica nacional tienen consecuencias que a menudo desbordan el marco de la nación; si a ello se añade la liberalización del mercado de capitales, los efectos de la política nacional sobre otros países se tornan muy importantes. Es por ello que la función de estabilización se ve naturalmente impulsada hacia arriba, así como hacia la coordinación sistemática de políticas nacionales». Sin embargo este Informe no fue recogido en el Tratado de la Unión a consecuencia de que los Estados miembros no aceptaron transferir más competencias y más ingresos al Presupuesto de la Unión.

2. LAS REFORMAS NECESARIAS

La realización de una política estabilizadora en España requería dos reformas fundamentales:

- una reforma fiscal al servicio de la estabilidad económica (en los ingresos y en los gastos);
- la elaboración de las Cuentas económicas del Sector Público.

En el discurso de ingreso en esta Academia del Profesor Fuentes Quintana, leído el 10 de junio de 1975, *«Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma»*, puso de manifiesto «la escasa capacidad estabilizadora del sistema tributario a consecuencia de la insuficiencia financiera potencial y de la reducida flexibilidad impositiva», haciendo ver que «un sistema fiscal escasamente flexible puede limitar sus posibilidades de servicio a la política de estabilidad económica, pudiendo convertirse, incluso, en un elemento desestabilizante dentro del sistema económico general».

Al señalar los objetivos de la reforma fiscal, el Profesor Fuentes Quintana dice que la reforma tributaria resulta igualmente motivada, con el fin de que la Hacienda sea una institución útil al servicio de una política económica de estabilidad.

Tan pronto como el Profesor Fuentes Quintana fue nombrado Vicepresidente Económico en el Gobierno de Suárez, propuso, y fue aprobado el 25 de octubre, por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, un Programa de Saneamiento y Reforma Económica (Pacto de la Moncloa), al que fueron incorporados los instrumentos fiscales para hacer realidad las ideas que hemos ido exponiendo del Profesor Fuentes.

Por el lado de los ingresos se ordenaba la implantación de tres impuestos básicos: el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto General sobre la Renta de las Sociedades, y el Impuesto sobre el Valor Añadido, que pasarían a ser instrumentos básicos para la estabilidad económica. El ingreso de estos impuestos, a medida que la renta se genera o el consumo se realiza, fue otra de las propuestas contenidas en el Pacto de la Moncloa, acomodando así los impuestos a la coyuntura. Firmado este Pacto se pusieron en marcha las correspondientes Leyes que hicieran realidad lo acordado.

Por el lado del gasto, el Pacto de la Moncloa impulsó la extensión del seguro de desempleo, aumentando la aportación del Estado a la Seguridad Social; hay que tener presente que la prestación de desempleo es un estabilizador automático de la coyuntura.

Consecuencia de las medidas de política presupuestaria recogidas en el Pacto, se estimaba una ligera disminución del déficit presupuestario que permitiera garantizar el objetivo de estabilidad sin producir una caída excesivamente pronunciada de la demanda interna.

De la Cuenta del Sector Estado que se venía elaborando dentro de la Contabilidad Nacional de España, puede decirse que de Cuentas económicas tenían poco; realmente eran una aproximación burda a lo que constituía la actividad económica de los Entes públicos. Por ello, el Profesor Fuentes Quintana, verdadero impulsor de las Cuentas del Sector Público español, en aquellos momentos Director de la Revista *Información Comercial Española*, me encargó a mi vuelta de París que elaborase la Metodología que debía emplearse para pasar de las Cuentas Públicas a la Contabilidad Nacional y analizara los resultados obtenidos de la aplicación de la misma a un año. El trabajo, realizado bajo la supervisión del Profesor Fuentes Quintana, se publicó en agosto de 1964 en la citada Revista, bajo la denominación *«Las Cuentas del Sector Público Español del año 1962»*.

El haber sido nombrado en 1965 Subdirector de Inversiones, Financiación y Programación de la Dirección General de Presupuestos, fue una ocasión única

que no dejé de aprovechar para llevar a la práctica mis ideas para resolver los problemas que en España existían en la institución presupuestaria. Formé un equipo, posteriormente conocido como el «*Grupo de Inversiones*», de gente joven e ilusionada por mejorar la toma de decisiones presupuestarias en las Administraciones Públicas; sin ellos nada de lo que allí se hizo hubiera sido posible.

Nos planteamos la cuestión de continuar, con carácter institucional, la elaboración de las Cuentas de las Administraciones Públicas, hasta tanto se aprobase la Ley General Presupuestaria, en cuyo Anteproyecto la Subdirección de Inversiones incluyó que fuera la Intervención General de la Administración del Estado la que se encargara de ellas. Propuse la creación de una Ponencia y de un Grupo de Trabajo del que fui designado Director, encargado de elaborar las Cuentas del Sector Público Español, lo que se llevó a efecto por Orden Ministerial de 7 de febrero de 1966. La primera Cuenta que se elaboró fue la de las Administraciones Públicas del año 1965. La OCDE, en su Informe «*Etudes Economiques, Espagne. Juillet 1967*» dijo: «El Ministerio de Hacienda ha publicado recientemente una obra muy importante sobre las cuentas del Sector Público den 1965. Por primera vez datos completos han sido reunidos referentes a las operaciones de los Organismos Autónomos, de las Corporaciones Locales y de la Seguridad Social. Los datos han sido presentados con base en conceptos de Contabilidad Nacional conforme al sistema normalizado de la OCDE, lo que representa un gran paso en el sentido de mejorar las cuentas nacionales de España. Cuando este trabajo se extienda a varios años, será posible tener una idea precisa de la evolución seguida por las operaciones del Sector Público». El mismo Organismo, en su Informe «*Le marché financier, les mouvements internationaux de capitaux, les restrictions sur les opérations en capital en Espagne 1971*» dijo: «Las Cuentas de las Administraciones Públicas y de las Sociedades Públicas establecidas por el Ministerio de Hacienda son un modelo en su género, por varias razones: la claridad de las notas metodológicas; la integración de las operaciones sobre bienes y servicios, de las operaciones de distribución y de las operaciones financieras; el carácter muy detallado de las informaciones sobre los flujos financieros cruzados por categorías y por sector deudor o acreedor».

Estas reformas fueron dos fuertes activos para la economía española.

3. EL NUEVO MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN MONETARIA

En los Acuerdos de Maastricht la Unión Monetaria (UM) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas

para que los Estados miembros pudieran incorporarse a aquélla. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. La condicionalidad para el acceso de los Estados miembros a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria quedó fijada en la satisfacción de una serie de criterios expresivos del grado de convergencia nominal alcanzado por las respectivas economías. Tales condiciones eran las siguientes: el logro de un alto grado de estabilidad de precios, finanzas públicas en una situación sostenible, no devaluación durante dos años como mínimo, frente a la moneda de otro Estado miembro y niveles adecuados de tipos de interés a largo plazo.

El nuevo contexto de la política presupuestaria de los Estados miembros de la UM quedó configurado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que está constituido por la siguiente normativa:

a) Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre los compromisos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del Consejo Europeo;

b) Reglamento 1466/97 referente a los programas de estabilidad y convergencia en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo;

c) Reglamento 1467/97 referente al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

En el contexto de una política fiscal estricta como la diseñada en el Pacto de Estabilidad, que limita a corto plazo la función estabilizadora del Presupuesto, especialmente en una recesión, con tipos de cambio fijos y escasa movilidad de la mano de obra, surge el interrogante de cómo puede salir de la crisis provocada por «shocks» asimétricos un país de la Unión Monetaria. Los «shocks» asimétricos implicarán para el país que los sufra pérdida de cuota de mercado y por tanto ajustes a la baja de la producción. Los mecanismos de ajuste macroeconómico quedarán reducidos básicamente a la flexibilidad de precios y salarios. En consecuencia, cuando un «shock» de oferta o de demanda altere la competitividad de un país, la salida de la crisis sólo será posible si los agentes sociales (empresarios y trabajadores) tomen conciencia de la necesidad de un reajuste en precios (beneficio) y salarios; en caso contrario, el ajuste se producirá vía aumento del paro.

Es evidente que cuando un país presenta desequilibrios diferenciales entre costes y precios, no tiene más solución que eliminar las diferencias con políticas

estrictas del inevitable ajuste real que ha de producirse. Para modular este ajuste en el tiempo, sin impedirlo, la política fiscal de cada Estado miembro de la Unión Monetaria será el único instrumento disponible, siempre y cuando su acercamiento a unas cuentas públicas equilibradas o con superávit, le permitan disponer de un margen presupuestario que haga posible que el país no entre en una situación de déficit excesivo (no superior al 3 por 100 del PIB).

4. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO DESDE LA ENTRADA DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA HASTA EL INGRESO EN LA UNIÓN MONETARIA

España ingresa en la Comunidad Europea con la firma del Tratado de Adhesión en 1985, lo que constituyó un gran activo para la economía española. A causa de la favorable coyuntura europea llegó la recuperación a nuestro país, la tasa media de crecimiento del PIB en el trienio 1986-88 fue del 4,7 por 100 en términos reales.

Se inicia una etapa de consolidación presupuestaria a causa de la ley de reforma del sistema de pensiones públicas, la mayor racionalización de las subvenciones a las empresas públicas, las aportaciones de los estabilizadores automáticos en gasto (prestación de desempleo) y en ingreso (IRPF e IVA) y a la contención del gasto de consumo público.

El déficit público empieza a retroceder y en 1987 se sitúa en el 3,1 por 100 del PIB (menos de la mitad del registrado en 1985) y la deuda pública redujo su porcentaje con respecto al PIB que pasó a ser del 41,9 por 100 en 1988. El sector público mantuvo su peso en la economía, inclusive descendió ligeramente (41,1 por 100) y la presión fiscal se situó en el 33,6 por 100 del PIB, con ganancia de dos puntos en el período.

En junio de 1989 España se incorporó al Sistema Monetario Europeo (SME) con el objetivo de lograr estabilidad en el tipo de cambio sometido a su disciplina. Ello suponía un compromiso para aplicar con rigor los principios del modelo de economía abierta: ajuste de la política presupuestaria, reforma de los mercados de trabajo y de servicios y política monetaria restrictiva, que tendría sus efectos en una reducción de la inflación.

Estos compromisos no fueron cumplidos y se practicó una política económica sin disciplina alguna, que fue financiada por el enorme crecimiento de nuestro endeudamiento exterior (pasivo para la economía española).

La estabilidad del tipo de cambio de la peseta permitió garantizar la expansión del gasto y del déficit público. Se dejó a la política monetaria la tarea de estabilización, lo que dio lugar a una fuerte elevación de los tipos de interés, lo que aumentaba el atractivo de España como plaza financiera.

Como de forma magistral ha dicho el Profesor Fuentes Quintana (1996) «las preguntas tentadoras para los políticos que dirigían la economía y la hacienda pública del país fueron entonces:

- ¿para qué reformar la hacienda pública si sus problemas principales de financiación del gasto público creciente y del déficit público omnipresente encontraban una fácil cobertura en el endeudamiento exterior?
- ¿para qué plantear una reforma del mercado de trabajo, que moderase el crecimiento de los salarios, ajustándolos a la productividad del trabajo, si el endeudamiento exterior y los sobrevalorados tipos de cambio de la peseta permitían sostener ritmos de crecimiento de los salarios reales elevados al asegurar la estabilidad de los precios de importación de los bienes que formaban parte del presupuesto familiar de los trabajadores?
- ¿para qué implantar una exigente política de competitividad de nuestros intercambios si la cómoda financiación del déficit exterior por el endeudamiento exterior permitía aplazar decisiones impopulares (reformas de los mercados)?».

La credibilidad internacional en nuestra economía empezó a fallar ante comportamientos tan incoherentes y contradictorios, las consecuencias fueron las obligadas devaluaciones de 1992 y 1993, y una crisis económica que produciría el mayor retroceso del desarrollo económico de España en los últimos treinta años.

En la etapa que estamos analizando se produce un cambio trascendente en la política presupuestaria debido a dos hechos: huelga general de los Sindicatos en 1988 para protestar de un intento de reforma parcial y limitada del mercado de trabajo y petición de ampliación del seguro de desempleo, y cambio en 1989 del comportamiento cíclico favorable desde el ingreso en 1985 de España en la CE. La política presupuestaria tuvo una reacción errónea del aumento excepcional de ingresos de la etapa anterior, considerando que tal hecho tenía carácter permanente, que le llevó a acceder a las peticiones sindicales modificando el cuadro normativo de la protección social y a impulsar fuertemente los gastos de inversión debido a los fastos de 1992. Las políticas presupuestarias fueron fuertemente expansivas, llegando a una pérdida de control del gasto público.

Merece destacarse la política de convergencia en la protección social, que inspiró la elaboración del presupuesto para 1992. En este año, los Presupuestos Generales del Estado se presentaron con un aumento en términos monetarios con respecto a los de 1991 del 15,1 por 100, una vez homogeneizados los datos de ambos presupuestos. La opción política efectuada en este presupuesto fue clara, ya que si eliminamos del aumento los gastos correspondientes a compromisos adquiridos derivados de leyes de ineludible cumplimiento, como son los de la deuda pública, financiación de las administraciones territoriales y participación de las Comunidades Europeas, que suponían el 46,6 por 100 del incremento del gasto del presupuesto para 1992, del resto del aumento, el 95,6 por 100 se destinó a gastos de protección social, que en términos de PIB suponía una ganancia de 1,2 puntos.

Ya entonces dijimos que «si los tres grupos de programas (deuda pública, financiación de las administraciones territoriales y participación de las Comunidades Europeas), continuaban en años sucesivos con un comportamiento análogo, podría asegurarse que la política presupuestaria se encontraba en una trampa de la que sería difícil salir, a menos que se eliminara el déficit público, lo que permitiría controlar la carga financiera de la deuda pública, ya que los otros dos factores escapan a la posibilidad de control por parte del Gobierno» (J. Barea, 1991).

Dado que el déficit público no fue eliminado, la carga financiera de la deuda pública ha ido paulatinamente subiendo, autoalimentando el propio déficit y convirtiéndose en una situación explosiva.

El déficit público tuvo una fuerte remontada que se situó en el 5,9 por 100 del PIB en 1995, que se elevó al 6,6 por 100 a consecuencia del descubrimiento del agujero presupuestario de 721,2 miles de millones de pesetas, con un punto álgido en 1993 del 6,7 por 100 y su lógica repercusión en el nivel de deuda pública que se situó en el 64 por 100 del PIB, porcentajes muy por encima de los indicadores de Maastricht. La tasa media de crecimiento del PIB en el período fue del 2,2 por 100 y el peso del sector público en la economía rozó el 50 por 100 del PIB.

Las finanzas públicas han constituido el escollo fundamental en el camino del proceso español de convergencia. En efecto, a finales de 1995 el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el 6,6 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) y la deuda pública el 64 por 100; en 31 de diciembre de 1997 dichos indicadores no debían rebasar con respecto al PIB de dicho año el 3 por 100 y el 60 por 100, respectivamente.

Ante tal panorama, a comienzos de enero de 1995, los operadores financieros adoptaron una postura cautelara frente a España y el Banco de España reali-

zó una política monetaria restrictiva para controlar la inflación y evitar el deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención.

Con este entorno económico en España, se desata la tormenta monetaria en los mercados financieros internacionales que, unido al clima de corrupción existente en nuestro país y a la inestabilidad política, da lugar a un desplome de la Bolsa y a una nueva devaluación de la peseta. La incertidumbre del futuro hace huir a los inversores extranjeros y se produce una nueva subida de los tipos de interés a largo plazo, con lo que la recuperación española se pone en peligro y con ello nos volvemos a alejar de la convergencia contemplada en el tratado de la Unión. No hay que olvidar la repercusión que sobre el propio déficit público tuvo la elevación del tipo de interés, dado el fuerte volumen de deuda pública que había que refinanciar.

El Ministerio de Economía y Hacienda no fue el baluarte capaz de imponer disciplina presupuestaria; el proceso presupuestario español no impone restricción alguna al crecimiento del gasto.

El límite de variación neta de la deuda autorizado en la Ley de Presupuestos, que podía haber sido el valladar para frenar el crecimiento del gasto, tampoco lo fue; el aumento neto de deuda en circulación en relación con el límite fijado inicialmente fue del 14,6 por 100 como media del período 1990-95 y en el mismo importe se aumentó el déficit público.

La necesidad de financiar el fuerte déficit de las Administraciones Públicas en el período 1986-95, consecuencia de una política expansiva de gasto público, llevó a la grave crisis económica que tuvimos.

En el artículo «El octágono de la crisis»¹ se decía: *«Romper el círculo en el que nos movemos requiere, después de las tres devaluaciones habidas, que han situado a la peseta en su cambio real, crear el marco adecuado para que el sector privado recupere el papel de motor de crecimiento de la economía y no perdamos las ventajas competitivas ganadas en las devaluaciones. La primera medida para crear ese marco adecuado ha de consistir en una reducción paulatina del déficit público, que posibilitaría la puesta en marcha de mecanismos de signo contrario a los descritos, y que la economía española recupere la senda de crecimiento necesaria para generar empleo».*

¹ J. BAREA, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 78, septiembre 1993.

El nuevo Gobierno (1996) implantó una nueva estrategia de estabilidad y convergencia, rompiendo con el modelo presupuestario que dominó desde 1985 hasta 1995.

En efecto, seis reformas de carácter estructural fueron puestas en marcha (Fuentes Quintana y Barea, 1996):

- La creación, por Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, de la Oficina del Presupuesto dependiente directamente del Presidente del Gobierno, con las funciones de asistir a éste en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales.

Se hace así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel del Gobierno.

- La constitución de una Comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria acorde con el nuevo entorno de estabilidad económica, en el que la política presupuestaria ha de desarrollarse. Dado que dicha Ley no estaba en vigor en el período de ejecución del Presupuesto, se incorporó en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, normas que evitasen la laxitud que ha venido imperando en la gestión presupuestaria, así como se remitió a las Cortes un Proyecto de Ley de disciplina presupuestaria.

Para la Oficina del Presupuesto la nueva Ley General Presupuestaria debería hacer del Presupuesto un instrumento para estabilizar la economía; como tal concepción no era compartida por la mayoría, se retiró de la Comisión.

- La introducción de la corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica.

- La iniciación del desarrollo del Pacto de Toledo para que comience a surtir sus efectos, aunque sean mínimos, en el Presupuesto para 1997.

- Las medidas liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales (Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio).

- La aprobación de un plan de privatización de las Empresas Públicas (Acuerdo de Consejo de Ministros de junio 1996), desprendiéndose el Estado de la función de producir bienes y servicios de mercado, para lo que se encuentra mejor preparado el sector privado, y ello con tres finalidades:

— «ir reduciendo la aportación del Presupuesto del Estado a la cobertura de las pérdidas y a la financiación de las inversiones de empresas públicas, de acuerdo con el marco regulador comunitario.

— obtener recursos para amortizar deuda pública, colaborando a cumplir el criterio de Maastricht en cuanto al nivel de deuda pública.

— «asegurar un funcionamiento eficiente de las empresas para que puedan alcanzar el mayor nivel de productividad, integrando las empresas públicas en grupos empresariales más amplios, que aseguren su viabilidad futura en un mundo globalizado.

En el difícil camino de la convergencia, el nuevo Gobierno se encontró con un Presupuesto en marcha, que era el Presupuesto prorrogado de 1995 adaptado a 1996 por las modificaciones aprobadas por los Decretos Leyes de 28 de diciembre de 1995, N.º 12/1995, y de 19 de enero de 1996, N.º 1/1996, y por el ajuste técnico del Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995 declarando no disponibles créditos por un importe de 850.810 millones de pesetas, acciones que configuraron para 1996 un Presupuesto prácticamente equivalente al que el Gobierno había presentado en septiembre de 1995 a las Cortes que fue rechazado, pero con un entorno económico totalmente diferente. En efecto, el Presupuesto presentado por el Gobierno se insertaba en un crecimiento de la economía del 3,4 por 100 del PIB, con un deflactor del 3,8 por 100, cuando la realidad es que para dicho año se estimó un crecimiento máximo del 2,3 por 100 en términos reales, con un deflactor del PIB del 3,6 por 100.

Tal cambio de escenario llevó al Gobierno a adoptar en mayo de 1996 un Acuerdo de no disponibilidad de créditos por un importe de 200 mil millones de pesetas, con objeto de restringir la capacidad de gasto derivada del Presupuesto prorrogado y adaptar, en la medida de lo posible, la política presupuestaria a la senda de convergencia.

La estrategia presupuestaria para 1997 se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad (crecimiento del PIB del 3 por 100 en términos reales, deflactor del PIB 2,9 por 100, el IPC diciembre/diciembre aumentaría el 2,6 por 100 y el crecimiento del empleo se preveía en el 2 por 100).

Desde que el Tratado de la Unión Europea fijó el criterio de convergencia de déficit público en términos del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado requiere un

conocimiento profundo del marco conceptual de la contabilidad nacional del SEC. Esto se acentuó aun más para el año 1997, por ser el último del Programa de Convergencia, el que ha de servir de base para el examen de pase a la tercera fase de la Unión Monetaria, sin posibilidad de rectificación posterior.

La reducción del déficit del Estado por debajo del 3 por 100 del PIB en 1997 podía conseguirse a través de una triple alternativa: disminución del gasto, aumentando la presión fiscal o por una alternativa mixta: reducción del gasto y aumento de la presión fiscal.

En el Plan de Convergencia actualizado, aprobado por las Cortes y por la Comisión de la Comunidad Europea, se establecía que la senda de convergencia discurriría a través de la reducción del gasto público; la presión fiscal individual permanecería constante. Es esta alternativa la que siguió el Gobierno en la elaboración del Presupuesto para 1997.

El techo máximo de créditos presupuestarios no financieros resultó de 18.101,4 millones de pesetas, lo que supuso que el Presupuesto del Estado para 1997 aumentase sobre el Presupuesto base de 1996 el 1,7 por 100, existiendo por tanto un margen presupuestario de sólo 309,5 miles de millones de pesetas. Sólo los gastos no clasificados funcionalmente (intereses deuda, participaciones en ingresos de Entes Territoriales y de la CEE) aumentaron 477,1 mil millones de pesetas y los sociales 31 mil millones, el resto de los gastos (administración general y económica) tuvieron reducciones muy fuertes (201 mil millones). La fuerte reducción de la inversión se compensó aplicando la Decisión de EUROSTAT de febrero de 1997, que estableció que cuando la Administración Pública concierta con una empresa la construcción y la financiación de una infraestructura pública en un plazo determinado, no adquiriendo más compromiso que el recibir al finalizar el plazo convenido de construcción totalmente terminada y en condiciones de funcionamiento adecuado, la Administración debe contabilizar dicha operación en el momento en que se produce el traspaso de propiedad de la infraestructura, y es entonces cuando se produce la incidencia sobre el déficit público.

Es de resaltar, que por primera vez desde hacía muchísimos años, los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentaron una reducción con respecto a 1996, tanto en términos reales como monetarios.

El enorme esfuerzo realizado por el Gobierno para conseguir situar a España en la tercera fase de la Unión Monetaria (otro activo para la economía española) merece el reconocimiento de un elogio. Por otra parte, la credibilidad del Pre-

supuesto presentado a las Cortes se vio reforzada por el conjunto de normas recogidas en los Proyectos de Ley de disciplina fiscal, de Presupuestos Generales del Estado y de Ley de Acompañamiento, que tenían por finalidad evitar desviaciones en el déficit público, ya provenga de los gastos o de los ingresos, que pudieran poner en peligro el objetivo de convergencia. Tales normas eran necesarias, ya que la nueva Ley General Presupuestaria no estaría en vigor en 11 de enero de 1997.

Con los Presupuestos de 1997 se consigue otro de los objetivos básicos: la reducción gradual y continuada del ratio deuda pública/PIB.

La reducción del déficit y de la deuda pública y la credibilidad que los mercados otorgaron al Presupuesto para 1997, dio lugar a una reducción del tipo de interés a largo plazo, que junto a la rebaja de la inflación que de manera sostenida se dio, en parte debido a la política monetaria del Banco de España, hizo posible que España se encontrase entre los países que accedieron en el grupo de cabeza a la tercera fase de la Unión Monetaria.

El déficit presupuestario del bienio se redujo en 3,5 puntos, situándose en el 3,2 por 100 en términos de SEC-95 (2,6 por 100 SEC-79), de los que 3,1 puntos correspondieron a una reducción del déficit estructural (Informe OCDE 2000 sobre España).

En el Diario *Expansión* de 2-I-1998 publiqué el artículo «Del octágono de la crisis al octágono de la estabilidad» en el que puse de manifiesto que el cambio de Gobierno en abril de 1996 dio lugar a que se abordara el problema del cáncer de nuestra economía —el déficit público— reduciendo el mismo de manera sustancial. El artículo terminaba diciendo: «es evidente que si la reducción del déficit público es la medida fundamental que ha de adoptarse para crear el nuevo marco para la recuperación de la economía española, no es sin embargo la única; la adaptación del mercado de trabajo a las condiciones que rigen en los países de la Unión Europea, principales competidores nuestros, y la reforma del Sector público constituyen asignaturas pendientes de abordar en nuestro país desde hace tiempo».

El ingreso de España en la tercera fase de la Unión Monetaria no tenía que suponer en ningún caso que el ajuste realizado se diese por concluido. El Consejo Europeo ha afirmado que la disciplina presupuestaria tiene una crucial importancia, tanto para el éxito de la UEM como para la aceptación de la moneda única por el público, siendo necesario que las finanzas públicas mantengan en la tercera fase una trayectoria saneada. El Pacto de Estabilidad hará posible a medio plazo un objetivo de déficit público sensiblemente por debajo del 3 por 100 del PIB, que en

situación de normalidad económica tienda al equilibrio presupuestario o a un ligero superávit.

El déficit público ha sido la representación del comportamiento de las Administraciones Públicas españolas en el siglo xx, como lo muestra el trabajo que realicé para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas («El déficit público como herencia negativa: ¿hemos aprendido a controlarlo?», *Papeles y Memorias*, núm. VII-2000). De los 95 años analizados, 35 aparecen con superávit (37 por 100) y 60 con déficit (63 por 100), siendo de resaltar que en el período 1977-1998 todos los años se liquidaron con déficit, en gran parte como consecuencia de la explosión de la sociedad española en demanda de un suministro público de servicios sociales. Este enraizamiento del déficit en la actuación del sector público no fue privativo de España; en 1990, de los quince países integrados en la Unión Europea, sólo uno, Luxemburgo, tenía sus cuentas sin déficit.

Constituyendo la estabilidad económica uno de los grandes principios de la Unión y de los Estados miembros, no tiene nada de extraño que en el Documento de «*Principios para elaborar una nueva Ley General Presupuestaria*» que confeccionó la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno y que elevó a la consideración de la Comisión encargada de elaborar la citada Ley, la estabilidad de la economía debía ser el eje central alrededor del cual girase la nueva Ley Presupuestaria. Toda idea requiere su tiempo y la de estabilidad económica no había calado aun en los profesionales de la Administración presupuestaria. Al cabo de unos meses de discusión, sin avanzar por el camino propuesto por la Oficina del Presupuesto, ésta se retiró de la Comisión.

En diciembre de 1997 pronuncié mi discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con el tema «Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria», cuyo Capítulo 7 denominé «Una nueva Ley General Presupuestaria reformadora del proceso presupuestario español con el objetivo estabilidad» que recogía los principios que deberían servir de base para elaborar dicha Ley enmarcados en el objetivo estabilidad de la economía.

La llegada de un nuevo Ministro al Departamento de Hacienda y su propuesta de Ley General de Estabilidad Presupuestaria parece abrir de nuevo la esperanza de que en el nuevo entorno de la Unión Económica y Monetaria, en España se reconozca al Presupuesto como instrumento para conseguir la estabilidad de la economía. Mi felicitación por la recuperación del camino adecuado, deseando que culmine con éxito la tarea emprendida.

La Ley es aplicable a los agentes públicos siguientes: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como a los organismos y entes públicos dependientes de ellos que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, es decir, todos los organismos públicos que con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) forman parte del Sector Administraciones Públicas.

Para estos agentes, la estabilidad presupuestaria consistirá en una situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición establecida en el SEC-95.

La primera cuestión que se presenta es que desde la entrada en vigor de la Ley empezará a computarse como déficit de las Administraciones Públicas los obtenidos de Organismos públicos empresariales y Sociedades mercantiles públicas, cuyos ingresos de mercado no cubran al menos el 50 por 100 del coste de producción. En la actualidad dichos déficit no se computan, indebidamente, en el Sector Administraciones Públicas, en contra de lo establecido en el SEC-95. A título meramente enunciativo podemos citar todas las televisiones públicas y los organismos instrumentales creados por las Comunidades Autónomas para la construcción de infraestructuras (ARPEGIO, GISA y 17 más).

El segundo problema que se presenta es que el saldo presupuestario no es representativo de la capacidad de financiación de los agentes, debido a la disparidad de criterios entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, aparte de que determinadas operaciones no se reflejan en el Presupuesto sino en contabilidad extrapresupuestaria. ¿Por qué no acercar la estructura de ingresos y gastos y los criterios de contabilización a los establecidos en el SEC-95, que en definitiva es el que sirve para medir la capacidad o necesidad de financiación de los agentes públicos? El pase de uno a otro requiere un sinnúmero de ajustes y alguno puede perderse por el camino (privatizaciones de empresas públicas, pagos aplazados en el método alemán de financiación de inversiones, etc., etc.). Estas cuestiones deben solventarse en la nueva Ley General Presupuestaria.

La Ley considera que la consecución de dicho objetivo se conseguirá:

a) Estableciendo por los entes públicos en sus normas reguladoras de las materias presupuestarias, los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlos al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Esta obligatoriedad es consecuencia de lo establecido en el artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión Europea, que por tanto forma parte del Tratado.

Para cumplimentar lo dispuesto en el Tratado de la Unión, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria un Proyecto de Ley General Presupuestaria que no tendrá carácter de legislación básica; los Entes Territoriales deberán igualmente modificar su normativa presupuestaria para adecuarla al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

b) Fijando por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes de las Administraciones Públicas: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El acuerdo del Gobierno se remitirá a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Se ha planteado el tema de la posible inconstitucionalidad de la Ley, basada en lo establecido en el artículo 156.1 de la Constitución española que establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Sobre esta cuestión hay que tener en cuenta que el Tratado de la Unión Europea fue firmado por España el 7 de febrero de 1992 y ratificado posteriormente por las Cortes, y en él la Unión Monetaria queda diseñada como un área de estabilidad.

El área de estabilidad diseñada para la Unión Europea por el Tratado de la Unión y normas posteriores, para nada incide en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, lo que sí es evidente es que, lo mismo que el Estado, tendrán que adoptar medidas normativas y organizativas para alcanzar tal objetivo, quedando en sus manos la facultad de actuar sobre los ingresos, los gastos públicos, o una combinación de los mismos.

La política de déficit cero con carácter permanente que propugna la Ley, tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, quedando así justificada la prohibición de que dichas Administraciones Públicas emitan deuda pública, excepto en los casos excepcionales contemplados en la propia Ley. Sin embargo para el Estado, a quien corresponde la función de estabilización de la economía, de acuerdo con la organización adoptada en la Unión Monetaria, donde el presupuesto de la Unión sólo representa el 1,27 por 100 del PIB comunitario y la política monetaria está centralizada en el Banco Central Europeo, transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error. En efecto, en época de recesión el Estado tendría que recortar los gastos públicos o

aumentar los impuestos para equilibrar el presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. Es por ello que el Tratado de la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento admite que, en casos excepcionales y de forma temporal, el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit pueda transformarse en déficit que no debe superar el 3 por 100 del PIB.

Igualmente en caso de tensiones de demanda, que están influyendo en el nivel de precio, el objetivo presupuestario de situaciones próximas al equilibrio o de superávit debe transformarse en fuertes superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación. Este es el papel que el presupuesto del Estado debe jugar en el contexto de la Unión Económica, por lo que no se debe renunciar para el Estado a este instrumento de política económica contemplado en el Tratado de la Unión, por las graves consecuencias que podría acarrear para el país en los supuestos que hemos expuesto.

El objetivo por tanto no debe ser en el Estado estabilizar el presupuesto sino estabilizar la economía utilizando la política presupuestaria, ya que a dicho agente le corresponde en la organización diseñada en el Tratado de la Unión Monetaria la función estabilizadora de la economía, que no es lo mismo que estabilizar el presupuesto a nivel de equilibrio o de ligero superávit.

c) La fijación de un techo máximo anual de gasto constituye el tercer instrumento contemplado en la Ley para conseguir el equilibrio presupuestario. Tal forma de actuar se empleó, a propuesta de la Oficina del Presupuesto, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de los años 1997 y 1998, y figura entre los principios que expuse en mi discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1997 con el objetivo de alcanzar la estabilidad de la economía.

d) Por último, para cerrar el circuito del modelo basado en la fijación del techo de gasto público, imponiendo de manera automática que el déficit público no sobrepase el previsto, el Profesor Fuentes Quintana y yo mismo hemos propuesto en varias ocasiones la creación de la Comisión de la Deuda, que actuaría con independencia del Gobierno, y que tendría como misión fijar el límite máximo de la variación del saldo neto de la deuda en circulación que puede prever el Gobierno en el Presupuesto y aprobar las Cortes. Este principio no ha sido recogido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Para conservar la estabilidad presupuestaria en el proceso de ejecución se crea un «Fondo de ejecución presupuestaria» dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, que se destinará a financiar créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito; si el Fondo no fuera suficiente, las modificaciones se financiarían con bajas en otros créditos. Tal norma tiene la misma finalidad que el principio décimo que propuse en mi discurso de recepción en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de 1997 para conseguir la estabilidad de la economía.

Siguiendo la opinión de la doctrina de que el compromiso del Gobierno con una programación plurianual refuerza la estabilidad financiera, como expuse en mi discurso de recepción en la Academia citado con anterioridad, la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece que «la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria».

La Ley de Estabilidad Presupuestaria, al delimitar su ámbito de aplicación subjetivo, incluye a todo el sector público, tanto de carácter administrativo (Administraciones Públicas) como «al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes o establecimientos de Derecho público, dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales».

De acuerdo con la Ley a este último grupo sólo le es de aplicación:

a) Los principios de estabilidad presupuestaria, de plurianualidad, de transparencia y de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos; principios generales que son de aplicación a todos los agentes del sector público.

b) Las normas que específicamente se refieran a los mismos. Estas normas especifican que las entidades públicas empresariales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria, vendrán obligadas a elaborar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y en su caso un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores.

El problema que se presenta es la interpretación a dar al párrafo «entidades públicas empresariales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria» ¿Afecta a todas las que tengan pérdi-

das o sólo a aquéllas que los entes públicos tengan obligatoriamente que subvencionar por precepto legal, cuyas pérdidas sí afectarían al objetivo de estabilidad presupuestaria? Con esta segunda interpretación, que parece más acorde con la redacción dada por la Ley, poco o nada se va a conseguir para tapar el enorme agujero de déficit derivado de la actividad empresarial pública, pero que no se refleja como tal déficit de las Administraciones Públicas, sino que se van acumulando año tras año (más de un billón de pesetas sólo en las televisiones públicas).

Este procedimiento laxo de centrifugar los déficit públicos ha llevado a una proliferación de sociedades mercantiles por los entes territoriales, que en 1999 alcanzó el número de 1.178, cuando seis años antes sólo era de 485. Esta laxitud se debe a no tener en cuenta lo establecido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), pues muchas de dichas empresas no reúnen las características que el SEC-95 exige para ser consideradas como tales y por tanto deben ser integradas en el sector Administraciones Públicas.

Otra forma de actuación del sector público encubriendo déficit consiste en la concesión de préstamos, adquisición de acciones y aportaciones patrimoniales a entes empresariales públicos: en los Presupuestos Generales del Estado para el 2001 el importe ascendió a 1.300 mil millones de pesetas. Una parte muy importante de estas dotaciones figuran en los Presupuestos Generales del Estado en el Capítulo 8.º, Activos financieros, es decir por debajo de la línea divisoria del déficit, cuando en realidad se trata de gastos imputables a los Capítulos 6.º y 7.º de Operaciones de capital, que deberían figurar por encima de la línea afectando al déficit público. Consideramos que conceptualmente no son correctas las aplicaciones presupuestarias dadas a las aportaciones del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), las aportaciones a las Sociedades Estatales mediante adquisición de acciones cuyo objeto social es la construcción y explotación de obras hidráulicas, los créditos destinados a préstamos para financiar los tres programas especiales para la modernización de las Fuerzas Armadas (adquisiciones de fragatas, aviones de combate y de carros de combate Leopard), etc., etc. Hay que tener en cuenta que de los 829 mil millones de pesetas que figuran en el Presupuesto del Estado para 2001, el 72 por 100 de las operaciones son realizadas entre agentes del sector público.

6. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Después del ingreso en la Unión Monetaria, la política macroeconómica ha ido dirigida a apoyar el crecimiento de la demanda interna, en tanto que la del

bienio anterior estuvo marcada por la estabilidad y el crecimiento de la demanda exterior.

El desbordamiento de la demanda interna ha sido debido a la rebaja del impuesto sobre la renta de las familias, la reducción del tipo de interés y el aumento del empleo que ha impulsado al alza la renta disponible de las familias y por tanto el consumo; la caída de los tipos de interés y el crecimiento de la demanda de las familias ha incentivado la inversión empresarial.

La imposibilidad de utilizar el tipo de interés para cortar la demanda interna (instrumento traspasado al BCE que ha realizado una política monetaria que no era la más conveniente para España) el único instrumento que queda en poder del Gobierno (aparte de las reformas de los mercados de bienes y servicios para introducir mayor competencia y la reforma del mercado de trabajo) es la utilización de la política presupuestaria tal y como ha sido diseñada en el Tratado de Maastricht; sin embargo se ha limitado a cumplir el Pacto de Estabilidad en cuanto a la reducción del déficit. La consecuencia ha sido la persistencia de un diferencial de inflación con respecto a la media de los países de la Unión Monetaria, con todos los efectos que ello comporta sobre la pérdida de competitividad de nuestra economía que se ha traducido en un fuerte desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente.

Desde la entrada de España en la Unión Monetaria, parece que el Gobierno se ha desentendido del control de la inflación, ya que en junio de 1998 era sólo dos décimas superior a la media de los países de la Unión Europea, un año después, mayo de 1999, el diferencial era de un punto, a finales de mayo 2001 seguía prácticamente con el mismo diferencial (1,1 punto), en diciembre de 2001 fue de 0,9 puntos y la publicación reciente del índice de precios al consumo armonizado del mes de octubre del corriente año sitúa la inflación española en el 4 por 100 (el doble del objetivo del BCE como media de la zona euro y de la previsión del Gobierno en el Presupuesto 2002), con un diferencial de 1,8 puntos con respecto a la media de la Unión Europea, que supone un diferencial de inflación acumulada en el período de más de 5 puntos. Todos los techos se han desbordado y la situación ha devenido preocupante; al final, como era de esperar y tantas veces hemos anunciado, la economía española ha entrado en un panorama sombrío, y la inflación ha empezado a golpear sobre el paro y sobre la balanza de pagos por cuenta corriente, que ha pasado de ser excedentaria en 1997 en el 0,5 por 100 del PIB a un 4 por 100 en el corriente año; los desequilibrios macroeconómicos comienzan a aflorar.

Según el Informe anual 2001 del Banco de España, la notable ralentización de las exportaciones españolas obedeció principalmente a la debilidad de la eco-

nomía internacional, pero también influyó la pérdida de competitividad como consecuencia de un mayor crecimiento de los precios y costes españoles, en relación con los de nuestros competidores.

No podemos achacar a los salarios un efecto desmedido sobre la inflación, pero, si no ponemos límite a la misma, entrará en funcionamiento el círculo vicioso inflación-salarios, dado el mecanismo de negociación salarial existente en el sector privado y de la fijación de las retribuciones de los funcionarios y de los pensionistas, que acabará con un ajuste en la economía real a través del aumento del paro y una aproximación al túnel de la recesión.

Los bajos tipos de interés que España ha disfrutado desde la entrada en la Unión Monetaria han dado lugar a una fuerte elevación de la demanda de créditos, tanto por las empresas como por las familias, con el consiguiente efecto sobre la demanda agregada. Es posible que la fuerte desaceleración de las economías de Alemania, Francia e Italia, induzca al Banco Central Europeo a una bajada del tipo de interés, actualmente en el 3,25 por 100, dado que la inflación en el conjunto de la zona euro se mantiene controlada, lo que daría lugar a agravar las tensiones inflacionistas españolas. El Gobierno no debe permanecer impasible ante el principal problema de nuestra economía: la inflación. Debe utilizar para ello el instrumento que el Tratado de la Unión Económica y Monetaria dejó en su poder: la política presupuestaria. En caso de tensiones de demanda del conjunto de la economía, que está influyendo en el nivel de precios, el objetivo presupuestario de cuentas equilibradas debe transformarse en fuerte superávit cuando sea necesario contener la inflación.

Para tomar las medidas adecuadas, lo primero es conocer claramente la situación de nuestras cuentas públicas. Para disminuir el déficit presupuestario se han creado un sinnúmero de sociedades mercantiles tanto por el Estado como por los Entes Territoriales, cuya actividad consiste en ejecutar políticas públicas para lograr objetivos de política social o colectiva, que con arreglo al SEC-95 deben integrarse en el déficit público; lo mismo sucede con la concesión de préstamos, adquisiciones de acciones y aportaciones patrimoniales a entes empresariales públicos. En el entorno de un punto de PIB suponen estas contabilizaciones no adecuadas desde el punto de vista del SEC-95. A corto plazo un recorte del gasto público se impone para contener la inflación; a largo plazo es necesario abordar reformas estructurales en la composición del gasto público, en la organización de la Administración Pública y en el proceso de toma de decisiones.

A pesar de los resultados obtenidos en el proceso de consolidación fiscal, que ha hecho posible que el 2001 haya finalizado con cuentas públicas equilibra-

das (un activo para la economía española), el progreso conseguido en el bienio 1996-1997 de reducir en 3,4 puntos el déficit estructural, se ha interrumpido en 1998 y siguientes, que sólo ha conseguido rebajarse en 0,1 puntos, la mejora del déficit de 2,8 puntos porcentuales del PIB es consecuencia exclusivamente del efecto cíclico y de la disminución de los tipos de interés (OCDE, Informe 2000 sobre España).

Ha continuado la laxitud en cuanto a las modificaciones del Presupuesto inicial, que fue del orden del 1 por 100 del PIB, lo que sin embargo ha supuesto reducir a la mitad el aumento de la capacidad de gasto del período 1985-1995 como consecuencia de dichas variaciones.

El efecto cíclico y la disminución del tipo de interés han hecho posible cumplir lo previsto en el Programa de Estabilidad, pero al entrar la economía española en una desaceleración en el aumento de su PIB que va a coincidir con una reducción fuerte del crecimiento a nivel mundial, surgirán las contradicciones que existen debajo de la política presupuestaria al no haber adoptado las oportunas reformas estructurales en muchas políticas, entre ellas la del gasto social y la de integración en las Administraciones Públicas de las políticas públicas de servicios colectivos gestionados por empresas, la consecuencia será la vuelta al déficit en las cuentas públicas.

El déficit público ha sido la representación del comportamiento de las Administraciones Públicas españolas, como lo muestra el trabajo que realicé para la Academia de Ciencias Morales y Políticas (*El déficit público como herencia negativa ¿hemos aprendido a controlarlo?*). En todo el siglo xx 35 años aparecen con superávit y 65 con déficit, siendo de resaltar que en el período 1977-2000 todos los años se liquidaron con déficit, en gran parte como consecuencia de la explosión de la sociedad española en demanda de un suministro público de servicios sociales.

Una cuestión llama poderosamente la atención, como en varias ocasiones hemos puesto de manifiesto el Profesor Fuentes y yo, es que el límite de deuda pública autorizado en la Ley de Presupuestos no ha supuesto restricción presupuestaria alguna, se trata exclusivamente de un medio para financiar el déficit del Presupuesto y los gastos extrapresupuestarios. En efecto, las Administraciones Públicas se endeudaron durante el período 1985-2000 en casi 22 billones de pesetas por encima del endeudamiento debido a la financiación del déficit público, es decir, como media casi un billón y medio de pesetas anuales, para adquirir activos financieros, derivados principalmente de aportaciones a sociedades públicas o entes públicos considerados empresariales pero que realizan en determinados

casos actividades que el SEC considera como políticas públicas que deben integrarse en el Presupuesto a efectos de determinación del déficit. En la próxima Ley General Presupuestaria deberá eliminarse este agujero de déficit presupuestario encubierto, que constituye un fuerte pasivo de la economía española.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2002 establece en su artículo 5 el principio de transparencia a cuyos efectos «los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria». Podemos decir que en España la información que se acompaña a los Presupuestos Generales del Estado es superabundantísima pero inconexa, mucha de ella no es relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas, y no contiene evaluaciones de las políticas públicas (fuerte pasivo para la economía española).

Como ya he dicho en varias ocasiones, la base para la credibilidad presupuestaria se encuentra en su transparencia, hasta tal punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado es al sector privado. En mi discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (16-XII-1997), dije que la falta de transparencia se usa por los políticos como medio de encubrir ante los contribuyentes los costes y beneficios de las decisiones sobre impuestos y gastos: algunos Ministros pueden estar interesados en aumentar la actividad de sus Departamentos (gobernar es gastar), sin que se ponga de manifiesto el verdadero coste de financiar dichas políticas, diluyendo tal decisión entre el conjunto de los contribuyentes.

Los principios de contabilidad presupuestaria difieren en bastantes ocasiones de los de contabilidad nacional, y es ésta la que ha de servir de base para conocer si los Presupuestos cumplen el principio de estabilidad presupuestaria fijado en la citada Ley de Estabilidad. En aplicación del principio de transparencia, al Proyecto de Presupuestos debería unírsele como Anexo un Cuadro de Relaciones entre Presupuesto y Contabilidad Nacional que efectivamente pusiera de manifiesto que el Presupuesto se ajusta al objetivo de estabilidad. Mejor aun sería acercar los criterios presupuestarios a los de Contabilidad Nacional, que en definitiva es la que sirve para medir el déficit o superávit de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea; el peso de la tradición ha impedido hasta ahora emprender este camino.

La LGEP define el ámbito de aplicación subjetivo de la misma, en lo que se refiere a las Administraciones Públicas, de acuerdo con la delimitación que de

este sector efectúa el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95). Por ello, y en virtud del principio de transparencia recogido en la citada Ley, debería acompañarse como Anexo al Proyecto de Ley de Presupuestos una relación de los Organismos que a efectos de cumplimentar el principio de estabilidad presupuestaria han sido considerados como Administraciones Públicas.

Dado que el Presupuesto se enmarca en proyecciones macroeconómicas, como dispone la LGEP, la transparencia presupuestaria puede quedar oscurecida si se hacen proyecciones muy optimistas de las variables macroeconómicas, de manera que los ingresos se sobreestiman y las necesidades de gasto se subestiman, con lo cual, como dice Alesina y Perotti, el «inesperado» déficit que pudiera aparecer a final de ejercicio se atribuirá por el Gobierno a factores macroeconómicos imprevisibles. Por ello, proponemos que las proyecciones macroeconómicas se contrasten con las realizadas por instituciones independientes (Banco de España, Instituto Nacional de Estadística).

Existen razonables dudas sobre la tasa de crecimiento del PIB estimada para el próximo año en el 3 por 100 en términos reales. Tanto de los Organismos internacionales como de las previsiones de diferentes Entidades nacionales, y de la declaración efectuada en el Congreso por el Gobernador del Banco de España, parece desprenderse que el crecimiento de nuestra economía en el 2003 estará en el entorno del 2,5 por 100, medio punto menos que el considerado en la elaboración de los Presupuestos, con posterioridad la Comisión Europea ha rebajado el crecimiento al 2 por 100. Como quiera que los ingresos tributarios son función de la tasa de crecimiento del PIB, una reducción de medio punto en esta última es evidente que tendrá incidencia en los rendimientos de los impuestos. Al entrar en funcionamiento el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, tendrían que haberse presentado los ingresos del 2002 homogeneizados con los del 2003; como esto no se ha hecho, es difícil efectuar una estimación fiable de la incidencia en la recaudación del Estado de la bajada de un punto en la estimación de crecimiento del PIB.

Por otra parte, al no haberse acompañado a los Presupuestos Generales del Estado un Anexo de relaciones entre los datos presupuestarios y los de Contabilidad Nacional, se desconoce la delimitación conceptual de los Organismos del Estado que han sido incluidos en Contabilidad Nacional, ya que los Cuadros que se presentan en las páginas 144 y 145 del Informe Económico y Financiero 2003 sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, no aclara absolutamente nada. Existen razonables dudas de que se hayan excluido las Sociedades públicas a las que la Administración pública aporta fondos con fines de política pública, es decir,

para lograr objetivos de política social o colectiva (Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, Sociedades para la construcción y explotación de obras hidráulicas y otras), la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y Bazán y otras empresas públicas que reciben préstamos del Estado para la financiación del Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas; de ser esto así, el déficit del Estado aumentaría por esta delimitación que a nuestro juicio es la correcta.

Hemos efectuado una aproximación a lo que sería la pérdida de ingresos a consecuencia del menor crecimiento y al mayor gasto derivado de la delimitación propuesta, resultando que realmente los Presupuestos Generales del Estado 2003 son expansivos, incumpliendo el objetivo de estabilidad, ya que existe un déficit encubierto del entorno de un punto del PIB.

Enmascarar los pasivos es otro de los factores que contribuyen a restar transparencia a los Presupuestos. Para tener conocimiento de la sostenibilidad del equilibrio presupuestario a largo plazo, debería unirse al Proyecto de Presupuestos un cálculo de las deudas implícitas derivadas del sistema de pensiones públicas español gestionado por el método de reparto.

La no inclusión en el Presupuesto de subvenciones para financiar las pérdidas de empresas públicas sustituyéndolas por autorizaciones para que procedan a endeudarse, es otro de los factores que no contribuyen a la transparencia del Presupuesto; más adelante el Estado asumirá el importe de dichas deudas. Esta práctica debe ser totalmente suprimida.

La Ley General Presupuestaria es muy laxa en la adquisición de compromisos previos de gasto en el proceso presupuestario, a lo que se une el desconocimiento que los parlamentarios tienen de la cuantía de dichos compromisos y de su distribución temporal, oscureciendo así la transparencia que debe exigirse a la política presupuestaria. Debería unirse al proyecto de Presupuestos un Anexo que detallara por años y programas los compromisos adquiridos, que serviría de elemento para juzgar la sostenibilidad a largo plazo de la estabilidad presupuestaria.

Para aumentar la transparencia presupuestaria debería acompañarse al Proyecto de Presupuestos como Anexo una relación de los avales concedidos por los Entes Públicos en el que se especificara por años la cuantía de los avales y la clase de operación avalada.

La laxitud en la aplicación del principio de imputación temporal da lugar a la creación de sombras y dudas sobre la efectiva transparencia del Presupuesto

en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de la estabilidad presupuestaria. Por ello, debería establecerse que las transacciones económicas de los Entes Públicos se recogerán en sus Presupuestos de acuerdo con el principio de devengo puro.

En la nueva Ley General Presupuestaria que el Gobierno ha de remitir a las Cortes, según el mandato de la LGEP (mandato ya incumplido), deberían solucionarse los problemas que hemos ido analizando, para que el Presupuesto muestre una absoluta transparencia.

Los Programas de Estabilidad presentados por los Estados miembros de la Unión Europea para el período 2002-2004 recogen, por primera vez desde que se aprobó el Pacto de Estabilidad en 1997, previsiones sobre los sistemas públicos de pensiones. La obligatoriedad de incluir tal tema en los Programas es consecuencia de la preocupación de la Comisión sobre la sostenibilidad de la estabilidad presupuestaria a largo plazo, dada la elevada tasa de crecimiento del envejecimiento de la población europea.

En el Programa español se hace constar que en el año 2000 el gasto en pensiones representó el 8,43 por 100 del PIB, porcentaje que irá descendiendo paulatinamente hasta el 2005, que sólo será del 7,98 por 100, para retomar el crecimiento que alcanzará el 8,03 por 100 del PIB en 2010 y el 8,25 por 100 en 2015, porcentaje que sin embargo aun será inferior al habido en 2000. Por otra parte se dice que se han adoptado medidas para crear y dotar gradualmente un Fondo de Reserva para el sistema público de pensiones, que alcanzará el 1 por 100 del PIB antes de 2004.

Para la Comisión Europea el gasto en pensiones será más elevado que el figurado en el Programa de Estabilidad español, alcanzando el 9,3 por 100 en el año 2010, el 10,2 por 100 en 2020, y rebasará el 17,7 por 100 en 2050, considerando que la aportación al Fondo de Reserva de las futuras pensiones debe ser más generosa y ambiciosa, dado el grave problema que para el mantenimiento del sistema plantea el fuerte envejecimiento que se va a producir en la población española. Pero a juicio de la Comisión la mayor carencia del Programa de Estabilidad es que no contiene información detallada sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo (es éste un fuerte pasivo de la economía española).

La incógnita que realmente se presenta es si en el futuro nuestro sistema de pensiones públicas contributivas será sostenible. Para ello sería necesario que la tasa de crecimiento del PIB, que en definitiva condiciona la base fiscal del sistema,

fuera superior al crecimiento autónomo del gasto en pensiones, que dependerá de las tasas de crecimiento de los pensionistas y de la pensión real media, que a largo plazo se moverá en torno al 3,5 por 100 acumulativo anual.

La tasa de crecimiento de los pensionistas está ligada al crecimiento del grupo de población de más de 64 años; en la década 2001-2010, en que empezarán a cumplir 65 años los nacidos durante la guerra civil y siguientes (generaciones nacidas entre 1936 y 1945), la población de dicho grupo sólo aumentará en medio millón de personas, con una tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,6 por 100, y en la década siguiente (2011-2020) la población mayor de 64 años aumentará en otras 700 mil personas, pasando la tasa media de crecimiento anual a ser del 0,95 por 100. Hasta el 2020 el crecimiento del número de pensionistas es presumible que no cree problemas de desequilibrio financiero al sistema.

Sin embargo a partir de 2020 el aumento de pensionistas experimentará un fuerte ritmo de crecimiento: en la década 2021-2030 de un millón cuatrocientas mil personas (tasa media acumulativa anual del 1,64 por 100) y en la década de los treinta el aumento será de casi otro millón y medio de personas (tasa acumulativa anual del 1,45 por 100), que presumiblemente serán superiores a la del empleo y por tanto se originará un desequilibrio financiero en el sistema de pensiones contributivas.

Con ser importante el envejecimiento de la población como factor desequilibrante de la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas, existe otro factor que ni el Gobierno ha consignado en el Programa de Estabilidad, ni la Comisión Europea ha hecho referencia en su Informe; me refiero a la falta de proporcionalidad del sistema, que es aun más preocupante que el demográfico, a consecuencia de haberse utilizado el sistema como un instrumento de redistribución de la renta y no como lo que debe ser: un distribuidor de la renta entre consumo y ahorro en el ciclo de vida de una persona. La falta de proporcionalidad, y por tanto de equidad del sistema, queda de manifiesto con las altas tasas internas de retorno obtenidas según los años de cotización (con 35 años el 4,4; con 25 años el 5,4, y con 15 años el 7,8).

Las tasas internas de rendimiento son muy elevadas, y eso en el régimen general, ya que en los especiales se dan tasas de rendimiento mucho más elevadas, ya que en ellos la falta de proporcionalidad es aun mayor. Las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año son en el Régimen General del 91,9 por 100, del 73,6 por 100 y del 45,8 por 100 para los períodos tipos de cotización señalados anteriormente, las más altas de la Unión

Europea; para la OCDE la tasa de generosidad es muy elevada, lo que constituye un factor de no sostenibilidad del sistema de pensiones.

Los excedentes que puede originar el sistema de pensiones, que se estima sean del orden del 1 por 100 del PIB hasta el 2004, no pueden considerarse como una solución del problema, ya que si en el 2005 existiera déficit, éste aparecería por su importe correspondiente, sin que el Fondo constituido lo reduzca. La reserva sirve, cualquiera que sea el activo financiero en que esté materializado, para cubrir la necesidad de financiación sin tener que acudir a emitir deuda. Tal es el criterio del Sistema Europeo de Contabilidad Nacional (SEC-95) para los sistemas de pensiones públicos gestionados por el método de reparto, donde los excedentes son propiedad de la Seguridad Social y no de los cotizantes. Como ya hemos dicho otras veces, la solución a los problemas se encuentra en pasar a un sistema de capitalización gestionado públicamente. (Ver J. Barea, «Una solución para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 1, VIII-julio 2000).

Se ha formulado la pregunta sobre el milagro habido en las pensiones de la Seguridad Social, que presentaba déficit en la década de los noventa y se preveía que el mismo seguiría aumentando hasta alcanzar entre el 1 y el 3 por 100 de PIB en el año 2002, y sin embargo desde hace tres años aparece con superávit. La explicación se encuentra en la fuerte generación de empleo habida, pero sobre todo en la centrifugación de su déficit al Estado. En efecto, a consecuencia del Pacto de Toledo el Estado se ha ido haciendo cargo paulatinamente de los gastos de Sanidad y de Servicios Sociales, que se venían financiando con cotizaciones sociales, hasta la total absorción en el año 2000, y sin embargo las cotizaciones sociales han permanecido sin modificación, dedicando su total importe exclusivamente a financiar las pensiones de la Seguridad Social.

Un interrogante que se presenta es que si el fondo de reserva de pensiones que se está constituyendo no va a servir en el futuro para disminuir los déficit, sino como un medio de financiación, según acabamos de exponer, no sería más eficiente rebajar las cotizaciones, lo que daría lugar a una mayor demanda de empleo por los empresarios, con la consiguiente reducción del paro, contrarrestando el aumento que ha empezado a producirse, que está elevando nuestra tasa de paro, cuando ya éramos el país de la Unión Europea con la tasa más elevada. El problema es que más adelante, entre el 2010 y el 2020, tendría que volver a elevarse, a menos que se efectuara una reforma del sistema de pensiones, tomando como base para el cálculo de la pensión todo el período contributivo.