

La modernización de los Presupuestos Generales del Estado

**Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita
Juan José Puerta Pascual**

Documento de trabajo 24/2003



Enrique Martínez Robles

Inspector de Hacienda del Estado. Entre 1984 y 1996 ocupó diversos cargos: fue Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda y Secretario de Estado de Hacienda. Asimismo, ha sido profesor de la Escuela de Inspección Financiera. En la actualidad, es Jefe de Equipo de la Oficina Nacional de Inspección de la Agencia Tributaria.

Federico Montero Hita

Economista, Interventor y Auditor del Estado. Fue Secretario General de Planificación y Presupuestos y ocupó otros cargos en los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social entre 1980 y 1996.

También ha sido presidente de la Asociación Española de Presupuesto Público y Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Presupuesto y Gasto. En la actualidad, es Director General de una empresa privada de investigación operativa.

Juan José Puerta Pascual

Economista, Interventor y Auditor del Estado y Funcionario del Cuerpo Superior de Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. Ocupó diversas Direcciones Generales y otros cargos en el Ministerio de Economía y Hacienda entre 1983 y 1996. Asimismo, ha sido Presidente de la Asociación Española de Presupuesto Público. En la actualidad, es Interventor Delegado en el Patrimonio Nacional.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita
y Juan José Puerta Pascual

ISBN: 84-96204-24-3

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	7
1 Las Políticas Públicas en los Presupuestos Generales del Estado.	
La descentralización del Gasto Público en España	10
1.1 Situación actual del Presupuesto en España	10
1.2 El Presupuesto funcional del gasto del Estado. Margen de discrecionalidad y descentralización de competencias	12
2 Las Políticas públicas de ingresos y gastos en el contexto de la Unión Europea. Márgenes de actuación para la convergencia real	20
2.1 Convergencia real y presión fiscal	20
2.2 La estabilidad presupuestaria ¿es compatible con la convergencia real?	25
2.3 La eficiencia de los beneficios fiscales	32
3 La falta de transparencia en la información presupuestaria.	
El falso déficit	34
3.1 Operaciones financieras: déficit y deuda pública	34
• Los Activos financieros	
• El déficit de Caja	
• La Deuda Pública del Estado	
3.2 El recurso a operaciones financieras sin incidencia en el déficit público	39
3.3 Áreas del gasto público con tensiones presupuestarias	42
4 Las reformas necesarias en torno a la institución presupuestaria del Estado	44
4.1 Planteamiento de la necesidad de la reforma	45
4.2 Razones que justifican la necesidad de la revisión	48
4.3 La presentación actual de los Presupuestos Generales del Estado	49
4.4 Las propuestas de modernización	51
Bibliografía	58
Índice de tablas	59

Siglas y abreviaturas

AA PP	Administraciones Públicas
AA TT	Administraciones Territoriales
CC AA	Comunidades Autónomas
CC LL	Corporaciones Locales
CE	Consejo Europeo
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
SEESPROS	Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social
SICOP	Sistema de Información Contable Presupuestario
TC	Tribunal de Cuentas
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

La modernización de los Presupuestos Generales del Estado

Enrique Martínez Robles

Jefe de equipo de la Oficina Nacional
de Inspección de la Agencia Tributaria

Federico Montero Hita

Economista, Interventor y Auditor del Estado.
Director General de Empresa de Investigación Operativa

Juan José Puerta Pascual

Economista, Interventor y Auditor del Estado.
Interventor Delegado en el Patrimonio Nacional

En los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se cuantifica y proyecta a medio plazo la política económica del Gobierno, por lo que su discusión en las Cortes debe suponer el debate más importante del año. Sin embargo, en los últimos tiempos dicho debate ha perdido interés e intensidad. El presente estudio analiza las causas y propone algunas medidas que permitan la modernización de la Institución presupuestaria.

Las causas del alejamiento de la realidad se agrupan en los siguientes apartados: 1) la reducción del margen de maniobra del Estado para la definición y presupuestación de las políticas públicas, debido a la descentralización del gasto público y a la ausencia de un marco de discusión con las Comunidades Autónomas (CC AA); 2) el hecho de que los PGE hayan soslayado la necesidad de insertar las políticas públicas españolas en el contexto de la Unión Europea y se haya primado el objetivo de alcanzar la convergencia real; 3) la manifiesta falta de transparencia en la información presupuestaria actual y la degradación del concepto de déficit público mediante diversas operaciones financieras; 4) la renuncia a llevar a cabo una auténtica reforma de la Institución presupuestaria.

Propuestas para avanzar en la línea de modernización y mejora de la situación

- Desarrollar la corresponsabilidad fiscal, mejorando la participación de las CC AA en los órganos de dirección de la Agencia Tributaria, y aumentar la percepción ciudadana de que las CC AA son directamente beneficiarias de una parte de los impuestos.
- Mejorar la coordinación en el diseño y evaluación de las políticas públicas de ámbito

nacional, impulsando órganos de cooperación y coordinación sectoriales, con la participación del Ministerio estatal y las Consejerías territoriales correspondientes. También se debe potenciar y modernizar el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para cumplir sus funciones en relación con la coordinación de la política presupuestaria y especialmente con los “pactos de estabilidad internos” que se deben establecer. Así mismo sería de gran interés, para la consideración global de las políticas públicas, definir el Senado como una Cámara de representación territorial con especial competencia en los aspectos financieros y presupuestarios.

- Aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de acuerdo con los criterios de déficit ajustado estructuralmente y de política fiscal sostenible a largo plazo. Para ello es necesario la derogación de la LGEP y la Ley Orgánica complementaria, sin perjuicio de la incorporación en la Ley General Presupuestaria (LGP) de aquellos aspectos procedimentales recogidos en estas leyes que se consideren de interés. También requiere el desarrollo de los mecanismos de coordinación para el establecimiento de los “pactos de estabilidad internos” entre el Estado y las AA TT.
- España se encuentra por debajo de la media comunitaria en materia de protección social y en políticas de desarrollo tecnológico, al tiempo que la presión fiscal es inferior. En este trabajo se plantea un escenario de aproximación a Europa, respetando la esencia del equilibrio presupuestario, pero abandonando el rigor del déficit cero.
- Dejar de prestar tanta atención al déficit ya que su formulación se ha “degradado”, y llevar a cabo un seguimiento más riguroso de la política de compra de Activos financieros y de la composición y evolución de la Deuda Pública. Sería aconsejable revisar el capítulo dedicado a la Deuda en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) y especialmente en la futura LGP. En este sentido, también sería necesario llevar a cabo una auditoría del Sector Público, tanto institucional como empresarial, para delimitar el verdadero importe del déficit y la Deuda.
- Establecer dentro de la Administración Pública, si fuera posible, una nítida distinción entre Órganos Administrativos, reguladores y responsables del diseño de las políticas públicas, y Agencias ejecutoras de dichas política. En este caso, sería también viable distinguir entre el control de legalidad, aplicado a los primeros, y el control económico de eficiencia y de eficacia, referido fundamentalmente a las Agencias.
- Si se acomete una reforma como la descrita, es necesario que los Reglamentos de las dos Cámaras se modifiquen para ordenar la discusión en torno a los objetivos marcados por los programas y las políticas del gasto público, suprimiendo la actual prioridad del componente orgánico económico. Por otro lado, la documentación que se presente a las Cortes deberá ser reducida en volumen e incrementada en calidad.
- Los diputados y senadores podrán descender, si lo desean, al máximo nivel de detalle. La aplicación de las tecnologías de la comunicación hará viable todo tipo de consultas que podrán extenderse al conjunto de la ciudadanía a través de Internet.

Introducción

Los PGE son la expresión económica y financiera de la acción política del Gobierno, en los que se definen las prioridades en términos de programas y proyectos mediante la asignación de partidas de gastos, de acuerdo con las previsiones de ingresos y las posibilidades de financiación. La concreción y posterior plasmación de la acción política de manera esquemática y estructurada, en términos de lenguaje presupuestario, por su tecnicismo y complejidad, producen un efecto de indudable dificultad y un obstáculo para su comprensión, discusión y seguimiento.

La profunda transformación de nuestro país, hasta llegar a ser un Estado con uno de los mayores grados de descentralización del mundo, ha dado lugar a un cambio de la realidad política y administrativa que ha tenido y tiene importantes consecuencias en el ámbito presupuestario y a la que se ha dado respuesta a medida que han ido surgiendo necesidades y se han tenido que afrontar nuevas situaciones.

De forma simultánea nuestra integración en una estructura supranacional, como es la UE, ha exigido importantes adaptaciones y el cumplimiento de ineludibles requisitos y objetivos que han tenido su correspondiente plasmación presupuestaria.

Nos encontramos, pues, ante una situación en la cual el Estado se halla en medio de dos estructuras. Por arriba, un ámbito supranacional que dicta normas, instrucciones y reglas, que suponen un marco claro de restricciones a la libertad de acción y decisión del Estado. Por abajo, una estructura subnacional, configurada por las CC AA, con plena capacidad de gestión en el ámbito de sus competencias dentro del amplio marco actual de las políticas transferidas que requieren para su ejecución la adecuada financiación.

Por todo ello, el papel del Estado ha cambiado significativamente. Por una parte su acción sobre importantes políticas de gasto ha desaparecido en la práctica, centrándose, especialmente y cada vez más, en las políticas tradicionales del Estado: Asuntos exteriores, Defensa, Infraestructuras nacionales, etc. Son ahora las CC AA a quienes corresponde el desarrollo y gestión de políticas tan importantes, cualitativa y cuantitativamente, como son la Sanidad, la Educación, etc. y, en este marco, el sistema de financiación de las CC AA tiene que proporcionar los fondos necesarios, al tiempo que el Estado debe velar por el equilibrio y homogeneidad de los servicios en todo el territorio.

Por otra parte, corresponde al Estado responder a los requisitos que en el orden económico y presupuestario dicta la UEM. Debe convertirse, aunque únicamente fuera por este imperativo, no sólo en un buen gestor de sus competencias directas, sino también en un atento vigilante de la de todos los Entes territoriales, para evitar potenciales desviaciones en el cuadro de magnitudes macroeconómicas fijado para el conjunto del Estado por la UEM. Su incumplimiento tiene o puede tener graves consecuencias para el país, en términos de participación en Fondos estructurales e incluso puede acarrear sanciones. Dado el alto nivel de descentralización político-administrativa en España, la única salida posible a esta problemática, que se analiza en el capítulo 1 de este informe, debe estar presidida por la coordinación e intercambio de información entre todas las AA PP implicadas.

El deseo de llegar al conocimiento aproximado de la situación real de las principales magnitudes fiscales, nos llevará a intentar determinar en el capítulo 2 cuál es el margen real de actuación del Estado en un contexto plurianual. En otras palabras, evaluar qué gastos son posibles, en atención a las necesidades sentidas por la sociedad y a la legítima aspiración de llegar a una convergencia real con Europa, sin desviarse al mismo tiempo de los criterios marcados por la UEM en el PEC.

En otro orden, nos encontramos en los últimos años frente a una estrategia presupuestaria que persigue eliminar del déficit determinados gastos, gestionándolos a través de organismos públicos creados ex profeso para este fin, unida a un extraordinario desarrollo de la llamada contabilidad creativa, que ha terminado provocando una confusión total respecto al déficit real. En el capítulo 3 se analiza la consistencia de las cifras del déficit y de la Deuda Pública, así como las operaciones financieras llevadas a cabo en los últimos años.

Desde una visión formal, los PGE actuales apenas han evolucionado respecto a la estructura que en el año 1984 se propuso como presupuesto funcional o por programas. Es preciso impulsar una reforma de la totalidad de la institución presupuestaria que modernice tanto su estructura como los procesos de discusión, ejecución, seguimiento y control.

En teoría, un auténtico presupuesto por programas debería ser capaz de fijar recursos y objetivos a los Centros Gestores. El Sistema de Seguimiento y Control debería contar con los instrumentos necesarios para la evaluación de los resultados de la gestión y el análisis de los costes asociados.

Para ello, es evidente que hay que partir de una estructura orgánica adecuada y utilizar criterios de control más económicos que de legalidad, en función de la naturaleza y actividad del órgano del Estado de que se trate.

Por último, no hay que olvidar la función económica del Presupuesto y la necesidad de difundir la información pública que contiene al sector privado. Las grandes actuaciones

y proyectos de inversión diseñados en escenarios plurianuales deben ser conocidos por los mercados interesados, aprovechando para ello las nuevas tecnologías de comunicación.

El propósito del presente estudio es el de definir los puntos más importantes para conseguir la modernización de los PGE. En algunos casos, el cambio significará la actualización de procesos y procedimientos y, en otros, se referirá a la necesidad de conseguir una mayor claridad y transparencia de la información.

Estos últimos aspectos se incluyen para su análisis pormenorizado en el capítulo 4.

1. Las Políticas Públicas en los Presupuestos Generales del Estado. La descentralización del Gasto Público en España

1.1 Situación actual del Presupuesto en España

Los Presupuestos consolidados del Estado aprobados para el ejercicio 2003 ascienden a 209.167,98 millones de euros. Cuando se considera una magnitud presupuestaria de esa dimensión, es fácil estar de acuerdo con la afirmación de que el principal y más importante debate parlamentario anual es el que corresponde a la discusión y aprobación, en su caso, de los PGE.

Sin embargo, esta aseveración seguramente es muy discutible cuando la realidad muestra cómo año tras año el debate de los Presupuestos va perdiendo en interés e intensidad.

En el caso de España, el debate presupuestario ha evolucionando hacia un debate rutinario, sin contenido presupuestario ni político. Por razones instrumentales, la ley de acompañamiento, que aprovecha el vehículo de la tramitación anual presupuestaria para, un poco de soslayo, modificar o aprobar normas de diferente naturaleza y en algunos casos alejadas del motivo presupuestario, tiene más importancia que la propia ley de presupuestos.

Pero, a pesar de esta pérdida de peso político, la cuestión de fondo es: ¿cuál es el margen para la distribución del montante presupuestario y qué grado de discrecionalidad existe para hacerlo?

En pura teoría, tanto el Gobierno en su propuesta, como las Cortes en su aprobación, son plenamente soberanos para adoptar decisiones respecto de cualquier alternativa de reparto de los créditos presupuestarios, dentro del marco jurídico establecido para ello. Sin embargo, estas decisiones se encuentran muy condicionadas. Lo cierto es que los presupuestos arrastran compromisos previamente contraídos por el Estado y que ineludiblemente deben satisfacerse.

En esta línea, algunos expertos en presupuestación pública se replantean cuál es la capacidad o margen de maniobra que los Gobiernos y los Parlamentos tienen a la hora de asignar créditos (Shick, 2002).

Si la cuestión se aprecia desde el Estado, no cabe duda de que la respuesta estará condicionada por el grado de compromiso adquirido previamente con determinados gastos, por la descentralización político-administrativa de la Nación y por las reglamentaciones y exigencias internacionales derivadas de nuestra pertenencia a la UE.

Los Estados modernos, superada la cobertura de las necesidades clásicas (Defensa, Justicia, Asuntos Exteriores, etc.), han ido ampliando sus actuaciones, principalmente a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, a otras áreas más implicadas con las necesidades reales de la sociedad, creando las infraestructuras económicas y sociales que han permitido la construcción del denominado Estado del Bienestar.

Bajo esta concepción, el Estado ha jugado un papel redistribuidor a través de las políticas fiscales del gasto y del ingreso, en un proceso continuo de evolución y consolidación de inversiones y logros para la Sociedad, lo que ha determinado una mayor presión contributiva para los ciudadanos.

El stock social y económico de los Estados modernos es tan alto que su preservación determina que no puedan fácilmente desviar recursos a necesidades de nueva aparición, ni relajar la presión impositiva existente sin poner en peligro lo ya alcanzado.

En este orden, los Gobiernos y los Parlamentos tienen un estrecho margen para actuar “libremente”. Sus decisiones de gasto van a estar condicionadas en su mayor parte de antemano por obligaciones contraídas o arrastradas de años precedentes, sin que exista apenas posibilidad de modificarlas.

Fijada la cifra global para los presupuestos de cada año, su distribución cuenta con la restricción de partida de tener que reservar créditos suficientes para financiar los gastos que podemos denominar como ineludibles o no elegibles, en la medida en que los mismos no pueden ser objeto de intercambio o sustitución, pues vienen determinados por Leyes, Convenios o Acuerdos que deben ser respetados y atendidos.

La diferencia entre la cifra total fijada para los Presupuestos y la suma de los gastos identificados como no elegibles constituye el montante que el Gobierno puede utilizar discrecionalmente para proponer nuevos programas de gasto o ampliaciones de los existentes.

En el caso español, además de lo señalado, existen otras razones que también explican el determinismo de los presupuestos. El Estado, a través de los Presupuestos, se ha ido convirtiendo, poco a poco, en un agente distribuidor de fondos hacia otras administraciones o entes que son los que, en definitiva, determinan la aplicación real del gasto que, en última instancia, percibe la sociedad.

La causa principal sin duda reside en la propia evolución del Estado español, que desde una concepción político administrativa centralizada o centralista ha evolucionado a otra

descentralizada concretada en el Estado autonómico. Culinado prácticamente el proceso de transferencias de competencias, los Gobiernos autonómicos se han convertido en los principales gestores del gasto público en el ámbito de sus respectivas autonomías.

Conviene recordar que en la España preconstitucional el gasto público representaba algo menos del 25% del PIB, y era ejecutado en más de un 90% por el Estado, mientras que el resto estaba localizado en los Ayuntamientos.

En el momento actual el gasto público total de la España descentralizada representa aproximadamente el 40% del PIB, y la gestión del mismo está encomendada en un 52,6% al Estado, repartiéndose el resto entre las CC AA y las Corporaciones Locales con un 33,9% y 13,5%, respectivamente, según la estimación de la OCDE para 2002 (OCDE, 2003).

1.2 El Presupuesto funcional del gasto del Estado. Margen de discrecionalidad y descentralización de competencias

a) Margen de discrecionalidad

Un ejercicio interesante, en el caso de España, consiste en determinar precisamente el grado de discrecionalidad que tiene el Gobierno para asignar los créditos a las políticas de gasto definidas en los Presupuestos de cada año.

Para ello, si se analiza la clasificación funcional del gasto en los PGE (Tabla 1) que, en alguna medida, puede equipararse a las grandes políticas de gasto del Estado, claramente se pueden distinguir dos categorías: gasto de elección o gasto sin elección, según que exista capacidad por parte del Ejecutivo para determinar discrecionalmente su destino, montante o cuantía, o, por el contrario, no se tenga más remedio que atender su cobertura por imperativos previamente establecidos o adquiridos.

Así, se puede considerar, como gasto de elección, el destinado a las políticas de Administración General (Defensa, Justicia, Seguridad, Política exterior, etc.), de Gasto Social (Sanidad, Educación, Vivienda, Desempleo, etc.) y de Actividad productiva e inversora del Estado (Industria, Comercio, Turismo, Infraestructuras, etc.). En todas ellas el Gobierno tiene un margen de actuación amplio a la hora de fijar objetivos para cada ejercicio y por tanto de asignar créditos para los mismos. Obviamente, esta discrecionalidad debe interpretarse en términos teóricos de posibilidad, ya que sería absurdo pensar que, en todas estas políticas, no se arrastran compromisos anteriores, como son personal, gastos de funcionamiento fijos, etc.

Por el contrario, el margen de discrecionalidad es prácticamente nulo en las políticas de gasto destinadas a Deuda Pública, Transferencias a CC AA y CC LL. Pensiones o Financiación de la Unión Europea.

Tabla 1. Margen de discrecionalidad en el Presupuesto: Gasto de elección

	2003(1)		2002(2)		2001(3)		(1)/(3)%	(2)/(3)%
Gasto de elección	76.619	37%	92.088	43%	100.748	47%	-24%	-9%
Gasto sin elección	132.549	63%	120.758	57%	114.471	53%	16%	5%
Total de Presupuesto	209.168	100%	212.846	100%	215.219	100%	-3%	-1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE (créditos iniciales en mill. de euros)

Aplicando el criterio anterior (ver Tabla 1), se puede observar que los gastos de elección son apenas un poco más de un tercio del total del presupuesto de 2003 y que han experimentando una considerable reducción a favor de los gastos sin elección.

Concretamente, se puede observar que, en los presupuestos actuales para 2003, los gastos sobre los que el Gobierno central tiene máxima capacidad operativa, representan un 37% del total, cuando hace solo tres años era el 47%. En definitiva, se trata de aquella parte del gasto público para la que, desde el punto de vista de los PGE, se puede hablar de políticas de gasto, ya que su aplicación o concreción se va a plasmar en programas y unidades finales de gasto.

Por el contrario, en el otro grupo nos encontramos con un conjunto de gastos que no pueden tener conceptualmente la consideración de auténticas políticas de gasto, por varias razones pero, fundamentalmente, porque se trata de fondos o créditos predeterminados por obligaciones que no tienen alternativa y sobre los que el Gobierno apenas tiene capacidad de maniobra. Estos gastos ya comprometidos alcanzan el 63% del presupuesto.

De lo anterior, se pueden extraer algunas reflexiones. La primera es que apenas existe margen de discrecionalidad para el Gobierno a la hora de distribuir los créditos presupuestarios de cada año. Se puede asimismo deducir que, en el corto plazo de un solo ejercicio presupuestario, el Gobierno apenas puede introducir modificaciones que alteren sustancialmente el marco presupuestario del que se parte.

La segunda reflexión es que en un escenario de rígida e imperativa estabilidad presupuestaria, como el actual y al que posteriormente nos referiremos con más detalle, los márgenes de actuación del Gobierno se estrechan aun más, pudiéndose reducirse de forma extrema en un supuesto de crisis o recesión económica.

La tercera reflexión es que la actuación sobre el Presupuesto debe diseñarse con un horizonte más amplio que el de un solo ejercicio presupuestario, enmarcándose en el medio plazo, creando un cuadro plurianual de gastos e ingresos del Estado, donde se ubiquen los objetivos de las políticas y de los programas de gasto, según un plan de Gobierno.

b) Descentralización de competencias

Analizaremos a continuación la segunda cuestión planteada, relativa a los efectos de la descentralización en el Presupuesto del Estado.

El proceso de transferencias de servicios a las CC AA y la instrumentación de la financiación de las mismas, que ha venido desarrollándose desde 1980, ha tenido desde su inicio un claro efecto sobre el Presupuesto del Estado. Así, en un primer momento, cuando aún no existía un sistema de financiación específico de las CC AA de régimen común, los créditos que financiaban los servicios que se iban transfiriendo eran dados de baja en las Secciones presupuestarias de los Ministerios correspondientes y, simultáneamente, se dotaban en la Sección 32, “financiación de los Entes Territoriales”, transferencias a las CC AA por el mismo importe. Por tanto, en este periodo inicial sólo se produjo un cambio dentro del Presupuesto de Gastos del Estado, ya que los créditos pasaban de una Sección presupuestaria a otra.

El efecto presupuestario del traspaso de competencias y servicios a las CC AA de régimen foral ha sido diferente. Así, al entrar en vigor en 1981 el Concierto Económico con el País Vasco, el Presupuesto de ingresos se redujo por el importe de los impuestos concertados y apareció entre los ingresos del Estado el denominado cupo. Posteriormente el Presupuesto de gastos se iba reduciendo por el importe de las nuevas transferencias y el cupo se calculaba teniendo en cuenta los nuevos servicios traspasados. El proceso con relación a Navarra ha sido semejante, con la diferencia de que la descentralización de ingresos era anterior a la entrada en vigor de la Constitución. En lo que sigue, nos referimos exclusivamente al resto de CC AA de régimen común.

A medida que fueron cediéndose tributos a las CC AA para financiar los servicios transferidos, el impacto sobre el Presupuesto del Estado fue más cualitativo: por un lado, los ingresos se vieron reducidos por el importe de la recaudación de los tributos que habían sido efectivamente cedidos a las CC AA, y, por otro, por un montante equivalente, se redujeron las transferencias de la Sección 32. Por tanto, en esta fase los Presupuestos de ingresos y de gastos resultaron afectados.

A partir de 1985, cuando se puso en marcha el sistema de financiación de las CC AA, la financiación de los servicios transferidos se basó fundamentalmente en los tributos cedidos y en la participación de las CC AA en los ingresos del Estado, calculada de acuerdo con el método aprobado cada quinquenio por el CPFF. El Presupuesto del Estado se vio afectado fundamentalmente en el presupuesto de gastos, ya que las transferencias a las CC AA dejaron de figurar en la Sección 32 y en su lugar aparecieron créditos por las participaciones de las CC AA en los ingresos del Estado.

Hay que señalar que hasta 2002 las importantes transferencias de sanidad se financiaban, al margen del sistema general, por transferencias a las CC AA desde el Presupuesto de la

Seguridad Social. Es decir, la financiación de estos servicios sólo implicó un cambio interno en el Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social.

Durante esta época los PGE incluían la mayor parte de los recursos que financiaban a las CC AA (como hemos visto, no figuraba la recaudación de los tributos cedidos). Sin embargo, la situación ha cambiado desde que el proceso de descentralización afectó no sólo al gasto sino también a los ingresos. En efecto, desde que en 1993 el CPFF introdujo el concepto de corresponsabilidad fiscal en la financiación de las CC AA, la descentralización de ingresos ha tenido un gran desarrollo.

En una primera fase el método aprobado en 1996 para la financiación en el periodo 1997-2001 amplió el número de tributos cedidos, para incluir el IRPF, y otorgó a las CC AA competencias normativas sobre algunos elementos de estos impuestos. Ello determinó la baja en el Presupuesto de Ingresos del Estado de la parte del IRPF cedido a las CC AA y la reducción de la participación en los ingresos del Estado por un importe equivalente.

Pero ha sido el acuerdo del CPFF de 2001 para la financiación de las CC AA el que ha determinado un avance muy importante en esta dirección. Así, a partir de 2002, la financiación de las CC AA se basa fundamentalmente en la descentralización de ingresos que abarca:

- Los antiguos Tributos cedidos (con capacidad normativa): Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y sobre el Juego. La gestión la realizan las CC AA.
- Los Tributos compartidos con la Administración Central: 33% del IRPF (con capacidad normativa para establecer la tarifa propia y determinadas deducciones de la cuota). La gestión la realiza la Agencia Tributaria.
- La cesión territorializada de la recaudación líquida en el territorio de Impuestos Indirectos (sin capacidad normativa): 35% del IVA, 40% de los Impuestos Especiales sobre el Alcohol, sobre Hidrocarburos y sobre el Tabaco, 100% de los Impuestos sobre la Electricidad, sobre determinados medios de transporte, y sobre Ventas Minoristas de algunos hidrocarburos. La gestión la realiza la Agencia Tributaria.

Además, en este último acuerdo, la sanidad pública ha sido incluida en el sistema general de financiación.

El efecto de la descentralización de ingresos en el presupuesto del Estado ha sido importante, como se comenzó a poner de manifiesto en el ejercicio 2002, ya que los ingresos se vieron disminuidos por la recaudación de los impuestos compartidos y de los impuestos cuya recaudación líquida en el territorio ha sido cedida a las CC AA.

Debe señalarse sin embargo que, probablemente, como indica García M. A. (2002), hubiese sido más respetuoso con la transparencia y el control haber mantenido en el presupuesto del Estado la recaudación de los impuestos cedidos territorialmente, junto con una transferencia por el mismo importe, ya que su cesión no incorpora competencias normativas.

La reducción de las previsiones de ingresos del Estado ha sido seguida por la reducción, en la misma medida, de los gastos de transferencias (caso de la Sanidad) y de los créditos por participaciones en los ingresos del Estado (en los demás casos), que anteriormente figuraban respectivamente en los presupuestos de gastos de la Seguridad Social y del Estado.

Entre los años 2001 y 2003, los PGE han sufrido, además del impacto de la descentralización de los ingresos, el efecto producido por la práctica culminación del proceso de transferencias, con el traspaso en este periodo de los servicios de sanidad a aquellas CC AA que aún no los habían asumido.

En la Tabla 2 puede observarse cómo entre 2001 y 2003, a consecuencia de las transferencias, la política de gasto de sanidad se ha reducido en un 88,15% y la de Servicios Generales de la Seguridad Social en un 55,61%, el gasto social distinto de las pensiones ha bajado un 40,24%, la política de comercio, turismo y PYMEs un 51,51%, la de investigación un 44,60%, etc.

En esta misma Tabla puede apreciarse que en 2003 la política de sanidad, sólo representa el 1,61% de los presupuestos, cuando en 2001 era el 13,21%, aunque ya entonces sólo se refería a la parte gestionada por el Estado porque más del 60% estaba transferida a las CC AA. Esto quiere decir que la política de sanidad sólo es recogida residualmente en los PGE; en la misma situación se encuentran justicia, educación, vivienda, industria y energía, etc.

En efecto, ahora bajo el epígrafe Sanidad sólo quedan los gastos derivados de determinados Centros de especialidades muy específicas que tienen la consideración de nacionales, pero que, desde luego, no tienen el peso suficiente, aun reconociendo su gran importancia y trascendencia en el plano sanitario, como para constituir por sí mismos una política de gasto.

En la Tabla 3 (p. 18), que recoge el presupuesto de ingresos por capítulos, puede apreciarse el efecto de la descentralización de ingresos sobre los PGE. Así, entre 2001 y 2002 los ingresos por impuestos directos descienden un 6,45%, a consecuencia del aumento del tramo autonómico del IRPF, hasta el 33% incluido en el acuerdo de financiación de 2001. También puede contemplarse que la reducción de los impuestos indirectos se ha producido en dos fases, siguiendo el proceso de transferencias de la sanidad: un 16,98% en 2002 y un 17,03% en 2003, lo que representa un 31,12% en dos años.

Tabla 2. Presupuestos por políticas de gasto (créditos iniciales en millones de euros)

Políticas de Gasto	2003(1)		2002(2)		2001(3)		(1)/(3)	(2)/(3)
							Crec. %	Crec. %
Justicia	1.137,23	0,54%	1.127,07	0,53%	1.057,11	0,49%	7,58%	6,62%
Defensa	6.212,77	2,97%	6.158,46	2,89%	5.867,56	2,73%	5,88%	4,96%
Seg. Ciud. e Ins. Pen.	5.424,12	2,59%	5.049,54	2,37%	4.824,70	2,24%	12,42%	4,66%
Política exterior	1.001,10	0,48%	940,08	0,44%	908,22	0,42%	10,23%	3,51%
Admón. Tributaria	1.294,49	0,62%	1.270,72	0,60%	977,33	0,45%	32,45%	30,02%
Admón. General	15.069,71	7,20%	14.545,87	6,83%	13.634,92	6,34%	10,52%	6,68%
Prestaciones sociales	7.291,25	3,49%	7.839,43	3,68%	7.618,11	3,54%	-4,29%	2,91%
Fomento del Empleo	5.357,22	2,56%	5.183,01	2,44%	4.968,55	2,31%	7,82%	4,32%
Sanidad	3.369,52	1,61%	13.963,81	6,56%	28.437,31	13,21%	-88,15%	-50,90%
Educación	1.498,26	0,72%	1.670,42	0,78%	1.532,69	0,71%	-2,25%	8,99%
Vivienda	657,63	0,31%	657,35	0,31%	661,34	0,31%	-0,56%	-0,60%
Desempleo	10.690,88	5,11%	8.928,44	4,19%	8.257,80	3,84%	29,46%	8,12%
Incapacidad temporal	4.622,75	2,21%	4.026,79	1,89%	3.557,35	1,65%	29,95%	13,20%
Servicios generales S.S.	1.730,06	0,83%	5.591,22	2,63%	3.897,06	1,81%	-55,61%	43,47%
Gasto Social (sin Pensiones)	35.217,57	16,84%	47.860,47	22,49%	58.930,21	27,38%	-40,24%	-18,78%
Agricultura	8.030,06	3,84%	7.670,62	3,61%	7.680,73	3,57%	4,55%	-0,13%
Industria y energía	1.326,06	0,63%	1.396,79	0,66%	1.398,02	0,65%	-5,15%	-0,09%
Subvenciones al transporte	1.796,99	0,86%	1.639,57	0,77%	1.599,67	0,74%	12,34%	2,49%
Comercio, Turismo y Pymes	524,94	0,25%	1.193,01	0,56%	1.082,61	0,50%	-51,51%	10,20%
Infraestructuras	7.696,58	3,68%	8.710,72	4,09%	7.887,05	3,66%	-2,41%	10,44%
Investigación	1.951,50	0,93%	3.790,58	1,78%	3.522,79	1,64%	-44,60%	7,60%
Actividad productiva e inversora	21.326,13	10,20%	24.401,29	11,47%	23.170,87	10,77%	-7,96%	5,31%
Otras Políticas	5.005,94	2,39%	5.280,73	2,48%	5.012,50	2,33%	-0,13%	5,35%
Deuda publica	19.632,01	9,39%	17.729,86	8,33%	17.038,69	7,92%	15,22%	4,06%
Transferencias CC AA y CC LL	37.539,36	17,95%	32.488,62	15,26%	31.023,78	14,41%	21,00%	4,72%
Financiación Unión Europea	8.496,65	4,06%	8.086,55	3,80%	7.414,35	3,44%	14,60%	9,07%
Pensiones	66.880,61	31,97%	62.453,04	29,34%	58.994,20	27,41%	13,37%	5,86%
Total de Presupuesto	209.167,98	100%	212.846,43	100%	215.219,52	100%	-2,81%	-1,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE

Es fácil advertir que, a consecuencia de la culminación del proceso de descentralización, los PGE han perdido información sobre las distintas políticas públicas y, por tanto, la visión global sobre las mismas. Ello quiere decir que, como corresponde a la descentralización política y administrativa del Estado, las políticas públicas cuya competencia corresponde a las CC AA se debaten y articulan al margen de los PGE.

Tabla 3. Presupuestos de ingresos (créditos iniciales en millones de euros)

Ingresos por capítulos	2003(1)		2002(2)		2001(3)		(1)/(3)	(2)/(3)
							Crec. %	Crec. %
Impuestos directos y cotizaciones	144.516,36	69,64%	133.540,88	65,32%	130.480,09	62,29%	10,76%	2,35%
– Impuestos directos	55.217,90	26,61%	50.673,09	24,79%	54.167,41	25,86%	1,94%	-6,45%
– Cotizaciones sociales	89.298,46	43,03%	82.867,79	40,53%	76.312,68	36,43%	17,02%	8,59%
Impuestos indirectos	37.741,34	18,19%	45.488,79	22,25%	54.795,48	26,16%	-31,12%	-16,98%
Tasas y otros ingresos	4.308,55	2,08%	4.673,24	2,29%	4.810,90	2,30%	-10,44%	-2,86%
Transferencias corrientes	9.577,23	4,61%	8.737,10	4,27%	8.511,46	4,06%	12,52%	2,65%
Ingresos patrimoniales	6.617,52	3,19%	7.086,19	3,47%	6.164,49	2,94%	7,35%	14,95%
Enajenación Inversiones Reales	498,45	0,24%	397,35	0,19%	339,35	0,16%	46,88%	17,09%
Transferencias de capital	2.774,91	1,34%	2.366,49	1,16%	2.502,57	1,20%	10,88%	-5,44%
Activos financieros	1.467,43	0,71%	2.155,34	1,05%	1.869,62	0,89%	-21,51%	15,28%
Total de ingresos	207.501,79	100,00%	204.445,38	100,00%	209.473,96	100,00%	-0,94%	-2,40%
Total de gastos	209.167,98		212.846,43		215.219,52		-2,81%	-1,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE

Sin embargo, la culminación del proceso de descentralización no debería suponer la pérdida de perspectiva global acerca de las distintas políticas de gasto y de ingresos. La cuestión es especialmente importante en el modelo de descentralización español, donde el Estado tiene reservada capacidad legislativa y reguladora sobre los aspectos básicos de las principales políticas de gasto, mientras que la aplicación y la gestión de las mismas corresponden a las CC AA.

Por tanto, parece claro que se debe procurar la mayor coordinación posible entre el Estado y las CC AA para precisar los diversos aspectos presupuestarios y, en concreto, la financiación de las políticas públicas, evitando con ello situaciones similares a las producidas recientemente al aprobar las Cortes, a iniciativa del Gobierno, la ampliación de determinadas prestaciones cuya gestión corresponde a las CC AA, sin precisar los recursos que debían financiarlas.

Por otra parte, es necesario hacer compatible la descentralización de gastos e ingresos con las competencias del Estado en relación con el cumplimiento de los compromisos presupuestarios globales derivados del PEC y con la garantía de un nivel mínimo de ser-

vicios fundamentales. Todo lo anterior aconseja sentar las bases para avanzar en una doble dirección.

Por un lado, en el terreno de la corresponsabilidad fiscal, después del acuerdo de financiación de 2001 es necesario mejorar la participación de las CC AA en los órganos de dirección de la Agencia Tributaria y, en general, aumentar la percepción de los ciudadanos de las CC AA como directamente beneficiarias de una parte de los impuestos pagados.

Por otro, el avanzado estado del proceso de descentralización exige reflexionar acerca de cómo coordinar el alcance y evaluación de las políticas públicas en todo el territorio nacional.

Resulta evidente que debe hacerse mediante la potenciación de órganos de coordinación y cooperación, particularmente de las mesas o conferencias sectoriales de los Ministerios estatales con las Consejerías territoriales correspondientes, para el planteamiento y discusión de las materias competenciales, así como la fijación de los grandes objetivos de la política sectorial en el ámbito temporal que se discuta.

También se debe potenciar y modernizar el CPFF para poder ejercer las funciones que le corresponden en relación con la coordinación de la política presupuestaria, dando especial importancia a su participación en los “pactos de estabilidad internos” que deben sustituir a lo dispuesto en la LGEP sobre las CC AA, tal como se propondrá en el capítulo siguiente. Para ello, la Secretaría del CPFF deberá dotarse de los medios técnicos necesarios.

Por último, resultaría de gran interés para la consideración global de las políticas públicas que afectan a las competencias del Estado y de las CC AA, la definición del Senado como Cámara de representación territorial, con especiales competencias sobre los aspectos financieros y presupuestarios inherentes a estas políticas. A este fin, el Senado debería incorporar una Oficina Presupuestaria con capacidad técnica de análisis así como de selección y difusión de la información útil.

2. Las Políticas públicas de ingresos y gastos en el contexto de la Unión Europea. Márgenes de actuación para la convergencia real

El objetivo último de las políticas públicas de un Estado moderno e integrado en una comunidad internacional, como es el caso de España en la UE, reside en conseguir para la sociedad a la que sirve el mayor grado de bienestar, buscando para ello la convergencia real con sus socios europeos. El camino para conseguir este objetivo podrá ser largo y difícil, pero no debe abandonarse. El proceso de convergencia puede ralentizarse, debido a la necesidad de sortear los obstáculos impuestos por una coyuntura económica adversa, pero debe retomarse la senda y el ritmo cuando las circunstancias resulten nuevamente favorables.

En ningún caso deberían confundirse medios con objetivos. El presupuesto es el medio para conseguir el bienestar público de la sociedad, de tal manera que la política fiscal debe ponerse al servicio de dicho objetivo. Gastos, ingresos y déficit público, carecen de sentido si no son considerados como instrumentos de aquél. El equilibrio presupuestario, como concepto financiero, es algo deseable en el sector público, pero no puede constituir el único objetivo de la política fiscal.

En el presente capítulo analizaremos la posibilidad de compatibilizar el avance hacia una mayor convergencia real con la UE, con el mantenimiento de unas cuentas públicas saneadas, es decir, con un déficit que no ponga en peligro otros equilibrios fundamentales que España debe mantener a causa de sus compromisos europeos.

2.1 Convergencia real y presión fiscal

Para situar a España en el contexto de la UE, en términos de convergencia real, utilizaremos las últimas estadísticas publicadas por SEESPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), de Eurostat, y por el Banco de España.

La Tabla 4 muestra los distintos conceptos de protección social en Europa, referidos a 2000, último año recogido por SEESPROS (Eurostat, febrero 2003). En él se observa cómo dicho gasto social, con relación al PIB, ha sido como media para la UE del 27,3%, mientras que

en España fue del 20,1%, dato solo empeorado por Irlanda, con un rateo del 14,1%. Muy lejos queda el 32,3% de Suecia, del 29,7% de Francia o del 29,5% de Alemania.

Si la comparación se hace en miles de PPC en euros (paridad del poder de compra), nos encontramos con los siguientes porcentajes, tomando como 100 la media de la UE: nuevamente España se sitúa, junto con Portugal, en el 60% de la UE, totalmente alejada del 150% de Luxemburgo o del 126% de Dinamarca.

Además, dado el alto peso del gasto de las pensiones, la sanidad y el desempleo en el gasto social, que en España absorben el 88% de la protección social, hay importantes áreas, como la familia y la infancia, que en términos absolutos tienen una protección muy baja.

Tabla 4. Protección Social en Europa en 2000

	Gasto en PPC per cápita en 2000	Crecimiento gasto per cápita en precios const. de 1995	Ratio de gasto Protección Social en % del PIB		Distribución de los Beneficios sociales en 2000 por grupos de funciones (%)					
			1996	2000	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	EU-15=100	1995-2000								
Alemania	114	7,9	29,9	29,5	42,2	28,3	10,6	7,8	8,4	2,6
Austria	120	10,8	29,5	28,7	48,3	26,0	10,6	8,2	4,7	2,1
Bélgica	105	6,7	28,6	26,7	43,8	25,1	9,1	8,7	11,9	1,4
Dinamarca	126	1,8	31,4	28,8	38,1	20,2	13,1	12,0	10,5	6,1
España	60	9,7	21,9	20,1	46,3	29,6	2,7	7,6	12,2	1,6
Finlandia	96	-0,1	31,6	25,2	35,8	23,8	12,5	13,9	10,4	3,5
Francia	110	7,0	31,0	29,7	44,1	29,1	9,6	5,8	6,9	4,5
Grecia	66	42,6	22,9	26,4	49,4	26,6	7,4	5,1	6,2	5,4
Holanda	114	4,6	30,1	27,4	42,4	29,3	4,6	11,8	5,1	6,8
Irlanda	77	21,4	17,8	14,1	25,4	41,2	13,0	5,3	9,7	5,5
Italia	97	12,9	24,8	25,2	63,4	25,0	3,8	6,0	1,7	0,2
Luxemburgo	150	17,9	24,0	21,0	40,0	25,2	16,6	13,7	3,3	1,2
Portugal	60	27,1	21,2	22,7	45,6	30,6	5,5	13,0	3,8	1,5
R. Unido	98	13,8	28,1	26,8	47,7	25,9	7,1	9,5	3,2	6,8
Suecia	120	5,2	34,7	32,3	39,1	27,1	10,8	12,0	6,5	4,5
UE	100	8,7	28,4	27,3	46,4	27,3	8,2	8,1	6,3	3,7
Islandia	82	29,3	18,8	19,5	31,1	39,2	11,7	13,9	1,3	2,8
Noruega	132	26,5	26,2	25,4	30,7	34,2	12,8	16,4	2,7	3,3
AEE	101	9,6	28,4	27,2	46,1	27,5	8,3	8,2	6,3	3,7
Suiza	123	13,4	26,9	28,7	51,6	24,4	5,1	12,5	2,8	3,6
Eslovaquia	34	13,1	20,1	20,0	38,4	32,9	9,3	8,0	4,6	6,8
Eslovenia	66		26,1	26,6	45,2	30,7	9,2	9,0	4,3	1,6

(1): Pensionistas y familiares; (2): Sanidad; (3): Familia e infancia; (4): Invalidez e incapacidad; (5): Desempleo; (6): Vivienda, marginación y resto B.s.

Fuente: Eurostat, Seespros, febrero de 2003

Por otro lado, el Banco de España elabora periódicamente una síntesis de indicadores económicos de convergencia real, tal cómo se muestra en la Tabla 5, que refleja los niveles en los que se encuentra España con relación a la media de la UE.

Tabla 5. Síntesis de indicadores económicos. Convergencia real. Niveles de relación España/UE^(a)

Relación España/UE (UE-100)	Penúltimo dato disponible	Último dato dato disponible	Año último dato
I. PIB per cápita y componentes			
PIB <i>per cápita</i> (miles de PPC en euros)	82,2	82,7	2002
Población de 16-64 años/Población total (%)	102,4	102,4	2002
Tasa de empleo (%) ^(b)	87,0	87,6	2002
Productividad del trabajo (miles de PPC en euros por ocupado) ^(c)	92,2	92,2	2002
II Productividad total de los factores y stocks de capital			
Productividad total de los factores (índice 1995=100) ^(d)	97,2	96,9	2002
Stock de capital total/ empleo (miles de PPC en euros) ^(d)	88,3	89,1	2002
Stock de capital productivo empleo (miles de PPC en euros) ^(e)	93,2	94,2	2002
Stock de capital productivo privado/ empleo (miles de PPC en euros) ^(e)	94,6	95,5	2002
Stock de capital público/ población (miles de PPC en euros) ^(e)	80,1	81,8	2002
Stock de capital residencia población (miles de PPC en euros) ^(e)	74,4	75,2	2002
Stock de capital tecnológico/ PIB (%) ^(f)	41,1	40,8	1999
Stock de capital humano/ Población de 16-64 años	70,3	71,7	1999
III. Indicadores complementarios			
Gasto en I+D PIB (%)	53,9	54,2	2001
Gasto en I+D público/ PIB (%)	59,8	60,5	2001
Gasto en I+D privado/ PIB (%)	52,9	53,2	2001
Patentes solicitadas por residentes/ Población (unidades por millón)	21,4	20,8	1998
Ratio de autosuficiencia (%) ^(g)	35,2	34,4	1998
Ratio de difusión (%) ^(h)	64,7	68,5	1998
Inversión en valores capital riesgo/ PIB (%) ⁽ⁱ⁾	59,9	105,9	2001
Formación bruta de capital fijo/ PIB (%) ^(j)	118,0	121,3	2002
FBCF productiva Privada/ PIB (%)	114,8	116,2	2002
FBCF pública/ PIB (%)	128,5	139,6	2002
FBCF residencial/ PIB (%)	120,7	125,0	2002
FBCF construcción no residencial/ PIB (%)	166,6	174,1	2002
Gasto, público en educación por 100 hab. 16-64 (miles de PPC en euros).	71,3	73	2001
Gasto social total por 100 hab. (miles de PPC en euros) ^(k)	62,3	63,2	2000
Gasto en sanidad por 100 hab. (miles de PPC en euros)	68,0	68,2	2000
Gasto en prestaciones sociales por 100 hab. (miles de PPC en euros)	61,1	62,2	2000
Gasto público en vivienda por 100 hab. (miles de PPC en euros)	29,9	31,5	2000
Tasa de paro	148,2	154,5	2002

(El texto de las notas de esta tabla se encuentra en la página siguiente)

Fuente: Banco de España, 14 de abril 2003

Notas de Tabla 5

- (a) El agregado de la UE incluye España. Todas las variables monetarias están medidas a precios constantes y en miles de PPC en euros (paridad de poder de compra) del año tomado como base (1995), excepto el gasto en I+D y la capitalización en valores capital-riesgo que están medidos a precios corrientes. En la mayor parte de los indicadores presentados, los dos últimos datos son provisionales e incorporan previsiones.
- (b) Ocupados (sede de Contabilidad Nacional) sobre población de 16 a 64 ellos.
- (c) PIB sobre ocupados (serie de Contabilidad Nacional).
- (d) Productividad total de los factores: se calcula como diferencia entre la tasa de variación del PIB y la de los factores de producción. Ésta última se estima como la media de las tasas de variación de empleo y del stock de capital, ponderadas por los pesos de la remuneración de estos factores en la renta. El stock de capital se calcula por el método de inventariado perpetuo considerando como inversión la FBCF del total de la economía y como depreciación el consumo de capital fijo (series de Ameco).
- (e) Stock de capital productivo: calculado considerando como inversión la FBCF total menos el componente residencial de Stock de capital productivo privado: calculado considerando como inversión la FBCF total menos el componente público y el residencial. Stock de capital público: calculado considerando como inversión la FBCF pública. Stock de capital residencial: calculado considerando como inversión la FBCF en inmuebles residenciales (sedes estimadas por el Banco de España a partir de datos de Ameco).
- (f) Stock de capital tecnológico: calculado considerando como inversión el gasto en I+D y la importación de tecnología. Stock de capital humano: medido como el porcentaje de la población en edad de trabajar con estudios universitarios equivalentes, corregidos de calidad (sedes de FUNCAS).
- (g) Ratio de autosuficiencia: porcentaje de patentes de residentes sobre el total de patentes solicitadas dentro del territorio nacional (serie de la OCDE).
- (h) Ratio de difusión: número medio de veces que se solicita una patente de residentes para su utilización fuera del territorio nacional (serie de la OCDE).
- (i) Capitalización valores capital-riesgo: incluye las inversiones realizadas tanto en la etapa de establecimiento como en la de expansión (sede de Eurostat).
- (j) Serie estimada por el Banco de España a partir de los datos de Ameco.
- (k) Series estimadas por el Banco de España partir de la base de datos SESPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas da Protección Social da Eurostat).

Así como en la Tabla 4 se lleva a cabo una comparación de los gastos de beneficios sociales o de protección social, sufragados por el sector público, en la Tabla 5 se relaciona una serie de indicadores económicos de convergencia real, que permiten comparar la situación en que se encuentra España respecto de la UE.

La Tabla se estructura en tres apartados que permiten analizar y comparar los indicadores del PIB, la productividad de los factores de producción y una serie de indicadores complementarios. Excepto en los ratios de Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) para 2002, en el resto de los indicadores, España aparece muy alejada de la convergencia real con la UE. El PIB per capita se encuentra en el 82,7 % de la media, la tasa de empleo en el 87,6 %, el gasto en I+D en el 54,2%, y en una situación parecida nos encontramos con otros indicadores sociales, como el gasto público en educación, que se encuentra, en PPC en euros, en el 73 % de la media europea, al igual que el gasto en sanidad, en el 68,2 % de la media, o el gasto público en vivienda, que se sitúa en el 31,5%.

Dejando por el momento los gastos en protección social, podemos continuar con la comparación de gastos tan trascendentes para el desarrollo y futuro de la nación como los dedicados a I+D. En la Tabla 5 y en los mismos términos de PPC en euros, en España

el gasto total por este concepto suponía, en el año 2001, el 54,2 % de la media de la UE, superado por todos los países, a excepción de Grecia y Portugal.

España dedicaba en dicho año el 0,97 % del PIB a los fines de I+D, mientras que países centrales como Alemania dedicaban el 2,52 % y Estados muy avanzados en esta materia como Suecia y Finlandia gastaban el 3,78 % y el 3,67 %, respectivamente. Todo ello se puede apreciar en la Tabla 6 sobre gasto en I+D.

**Tabla 6. Gasto en I+D en la UE en 2001
(en % del PIB)**

Suecia	3,78
Finlandia	3,67
Alemania	2,52
Francia	2,13
Dinamarca	2,07
Países Bajos	2,02
Bélgica	1,96
Unión Europea 15	1,94
Reino Unido	1,86
Austria	1,86
Luxemburgo	1,36
Irlanda	1,21
Italia	1,04
España	0,97
Portugal	0,76
Grecia	0,67

Fuente: Eurostat

Existen otras estadísticas que ofrecen resultados parecidos, como la del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, febrero 2003), que sitúan a España en el puesto 25 de la clasificación mundial del desarrollo de la sociedad de la información y el puesto 61 en lo que se refiere a gastos en tecnología de la información.

Como conclusión para este apartado, puede servir la de que España se encuentra en una posición muy retrasada respecto a la UE y al resto de los países desarrollados, no sólo en gastos que cohesionan a la sociedad, como los de protección social, sanidad o vivienda, sino en aquellos otros que representan el desarrollo y futuro de la nación, como los gastos en I+D, los destinados a la educación o los asociados a las nuevas tecnologías de la

sociedad de la información. Es decir, estamos aún muy alejados de la convergencia real con nuestros socios europeos.

Una vez constatado lo anterior, la siguiente cuestión consiste en plantearse cómo mejorar esta posición tan retrasada. Para ello, analizaremos en primer término el margen existente para conseguir mayores recursos públicos a través de los impuestos. No cabe duda de que si la presión fiscal fuera comparativamente alta en España, existirían pocas posibilidades para incrementar la recaudación de los conceptos impositivos en una economía tan globalizada como la actual.

En la Tabla 7 podemos comparar la presión fiscal de los países de la UE y su evolución desde el año 1995 al 2001 (Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con la metodología SEC-95).

En la tabla se observa que en el año 2001 la presión fiscal en España suponía el 35,6 % del PIB, mientras que la presión fiscal media de la UE era del 41,9 % del PIB

Tabla 7. Presión fiscal comparada (Ingresos fiscales corrientes en porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alemania	41,31	42,3	42,1	42,1	43,9	43,0	41,4
Austria	43,58	45	44,7	44,5	44,4	43,4	45,9
Bélgica	44,71	45,12	45,7	46,4	46,0	46,1	46,0
Dinamarca	49,93	50,51	49,8	50,1	51,0	47,2	49,1
España	33,28	33,63	34,2	34,4	35,2	35,7	35,6
Finlandia	45,87	46,61	46,7	46,7	46,8	47,6	45,9
Francia	44,27	45,68	45,2	45,1	45,7	45,1	45,4
Grecia	33,55	33,99	34,3	36,4	37,3	38,0	36,9
Holanda	39,17	39,54	40,6	40,4	41,6	41,5	40,0
Irlanda	31,75	31,98	32,8	32,1	31,9	32,3	31,3
Italia	41,58	42,15	44,7	43,2	43,3	42,8	42,8
Luxemburgo	n.d	n.d	41,6	40,2	40,8	41,2	41,8
Portugal	34,49	35,2	35,5	35,7	36,7	37,0	35,1
Reino Unido	35,72	35,59	36,2	37,5	37,7	38,4	38,4
Suecia	48,14	51,15	49,9	51,3	50,8	49,8	54,4
Media UE	40,53	41,32	41,8	41,8	42,2	42,1	41,9

Fuente: IGAE, Eurostat databases. Diciembre 2002

comunitario. Países como Francia o Alemania tenían una presión del 45,4 % y del 41,4 %, respectivamente, mientras que Irlanda y Portugal, con ratios del 31,3 % y del 35,1%, eran los únicos países con una presión fiscal más baja que España. No obstante, de la Tabla anterior se deduce que no es cierto que en España no se haya aumentado la presión fiscal en el periodo del Gobierno del PP, ya que se ha incrementado a razón de 0,38 puntos de PIB anuales. Por otro lado, la UE también ha tenido un incremento medio anual de 0,23 puntos de PIB en el periodo 1995-2001.

Los datos analizados nos indican la existencia de un importante margen para ampliar este indicador.

Curiosamente, la diferencia de España, respecto a la media de la UE, de menos de 7 puntos de PIB en protección social, viene casi a coincidir con los más de 6 puntos que está por debajo de la presión fiscal media de la UE.

2.2 La estabilidad presupuestaria, ¿es compatible con la convergencia real?

En junio de 1997, el Consejo Europeo (en adelante CE) de Ámsterdam aprobó el PEC que, con la finalidad de reforzar el compromiso de los Países Miembros de mantener una política

fiscal de saneamiento presupuestario, estableció la obligación de presentar un programa anual de estabilización referido a cuatro años, y fijó un sistema de sanciones y multas que podían ser impuestas a aquellos países cuyo déficit superara el límite del 3% del PIB. En junio de 2000, el CE de Santa María de Feira, aumentó, aún más, la disciplina presupuestaria contenida en el PEC, fijando que en 2004 todos los Estados Miembros debían alcanzar el equilibrio presupuestario. Se trataba con ello de posibilitar la generación de márgenes presupuestarios suficientes para que, incluso en caso de recesión económica, y a pesar del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, los saldos presupuestarios de los Países Miembros no superasen el límite establecido del 3% del PIB.

Sin embargo, en septiembre de 2002, una vez abierto expediente por déficit excesivo a Portugal y Alemania y manifestada la posibilidad de abrir un expediente similar a Francia, la Comisión Europea amplió dicho plazo hasta 2006, ante la evidencia de que la ralentización de la actividad económica iniciada a finales del año 2000 impediría a varios países el cumplimiento del plazo establecido para alcanzar el déficit cero.

Posteriormente, el CE de 21 de marzo de 2003 aclaró que, para evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido en el PEC, deberá tenerse en cuenta el saldo presupuestario ajustado al ciclo y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Con ello, el CE pretendió cerrar el debate abierto en la zona euro sobre la manera de hacer compatible el cumplimiento del PEC con una política presupuestaria anticíclica, en una situación de recesión económica como la que atraviesan varios países miembros. No obstante, en el mes de julio de 2003, el debate continuó.

En el mismo sentido que el CE, se han manifestado muchos economistas, entre ellos el premio Nóbel de Economía Joseph Stiglitz (2003) que ha puesto de manifiesto cómo en un periodo de crisis, como el que actualmente existe en Europa, el PEC puede actuar de acelerador de la misma si se intenta subir los impuestos o bajar el gasto público para mantener el déficit cero, proponiendo que la UEM redefina el PEC en términos de déficit estructural o de pleno empleo (es decir, el déficit que se originaría si la economía funcionara a pleno empleo).

En esta misma línea, J. Bradford De Long (2003), ex secretario adjunto del Tesoro de EE UU, asimila la actual situación en la UE a la vivida durante la presidencia de Herbert Hoover en su país, cuando el gobierno estadounidense intentó mantener un presupuesto equilibrado ante la recesión existente al comienzo de la Gran Depresión. Desde entonces, en EE UU ha existido el consenso de que las tensiones económicas cíclicas exigen el uso de déficit presupuestario. Bradford llega a calificar de estafalaria la obstinación de algunos ministros europeos en mantener a toda costa el equilibrio presupuestario, a pesar de la intensa desaceleración económica existente en Europa.

En España, desde 1996, el Gobierno ha venido planteando en el plano teórico una política fiscal centrada en el rigor presupuestario como instrumento fundamental de la política

económica para, a medio plazo, favorecer el crecimiento y la estabilidad macroeconómica. Se parte de considerar que la reducción del déficit público debe ejercer efectos expansivos sobre la economía y que, en el corto plazo, no debe haber una actuación discrecional de la política fiscal sino, en su caso, el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

En la práctica, como se analiza en el capítulo tercero de este trabajo, este planteamiento teórico de rigor presupuestario ha sido compatible con la utilización de métodos creativos de contabilidad que ha permitido incrementar el gasto siempre que ello no afectara a la fijación contable del déficit.

A pesar de esta incongruencia, el Gobierno hizo aprobar en 2001 la LGEP y la Ley Orgánica Complementaria que establecen para la Administración General del Estado, la Seguridad Social, las CC AA y las Entidades Locales, la obligación de elaborar, aprobar y ejecutar sus respectivos presupuestos en equilibrio financiero.

El déficit presupuestario es calificado por estas normas como situación excepcional y la Administración que incurra en el mismo está obligada a formular un plan económico y financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección. Es decir, estas leyes establecieron obligatoriamente el “déficit cero” anual para todas las Administraciones españolas, salvo en situaciones que se consideren excepcionales.

No obstante, la Disposición Transitoria de la LGEP exime de dicha obligación al Estado, al establecer que el objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y en la Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social. Como señala González Páramo (2001), esta cláusula permitirá al Estado registrar déficit durante más de una década sin estar obligado a presentar planes de corrección.

Con estas leyes, España se ha dotado de un marco de exigencia presupuestaria que va más allá del establecido en el PEC que, como hemos visto, permite la existencia de déficits moderados que no sobrepasen el 3% del PIB. Oficialmente se ha justificado este proceder aclarando que el objetivo de estas leyes es garantizar que la estabilidad presupuestaria sea de ahora en adelante el escenario permanente de las finanzas públicas en España.

Sin embargo, es realmente difícil compartir estos planteamientos, salvo que se considere, como hace el Gobierno, que el déficit cero, por sí mismo y en cualquier circunstancia, tiene un efecto expansivo sobre la economía y que la finalidad de la política fiscal se limita a ofrecer apoyo a la estabilidad macroeconómica.

De aquí que desde un principio estas leyes hayan sido criticadas porque, al exigir la estabilidad presupuestaria anual de todas las Administraciones, impiden que pueda realizarse una política presupuestaria anticíclica, y tienen un efecto negativo sobre el esfuerzo que España

debe hacer en materia de inversiones, sociales, en capital físico y humano y en I+D, para tratar de avanzar en la convergencia real con los países centrales de la UE.

Estas críticas son aún más pertinentes después de la aclaración del CE de 21 de marzo pasado, a la que antes nos hemos referido, hasta tal punto que el reciente Informe de la OCDE sobre la economía española expresamente señala que “una aplicación estricta de esta ley de estabilidad generará efectos procíclicos sobre la actividad” (OCDE, 2003).

Estas normas han sido consideradas además como contrarias a la autonomía financiera de las CC AA, por establecer un marco imperativo para la necesaria coordinación entre las políticas presupuestarias de las Comunidades y el Estado, sustituyendo de este modo los procedimientos anteriores basados en la concertación.

Por otra parte, debe destacarse la contradicción que supone el que estas leyes no han impedido a los responsables de la presupuestación saltarse los límites teóricos del gasto establecidos por la propia ley, ocultar déficit y generar un incremento de Deuda Pública. En efecto, y sin perjuicio de que nos extendamos en esta consideración en el capítulo tercero de este trabajo, el mecanismo de disciplina de la Ley se quiebra por el hecho de que el límite establecido está referido al gasto no financiero, dejando la puerta abierta a la “contabilidad creativa” para utilizar sin límite los gastos financieros (capítulo VIII de la clasificación económica) que son aquellos que no afectan al déficit. El Gobierno, mientras que con una mano aprobaba la LGEP, con la otra utilizaba el capítulo VIII para incrementar el gasto y la Deuda Pública.

¿Cómo superar, pues, el obstáculo que la LGEP y la Ley Orgánica Complementaria suponen para que la política presupuestaria pueda mantener su carácter compensador anticíclico y al mismo tiempo permitir el avance de la economía española en la convergencia real?

El Informe de la OCDE sobre la economía española al que nos hemos referido anteriormente aconseja, para evitar los inconvenientes de estas leyes, bien la utilización flexible de las mismas o bien su modificación “para asegurar el equilibrio estructural y no nominal del presupuesto” (OCDE, 2003).

Compartimos el principio de estabilidad presupuestaria recogido en el PEC y consideramos que su aplicación debe estar presidida por los criterios de interpretación de déficit ajustado estructuralmente y de sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo, prescindiendo de la rigidez de la consecución del déficit cero a cualquier precio, y en la misma dirección que la segunda alternativa sugerida por la OCDE, proponemos la derogación de la LGEP y la Ley Orgánica Complementaria (sin perjuicio de la incorporación en la LGP de aquellos aspectos procedimentales recogidos en estas leyes que se consideren de interés). En consecuencia, abogamos por la aplicación directa del PEC, como ocurre en los demás países de la zona euro, así como el desarrollo de los mecanismos de coordinación que permitan el establecimien-

to de “pactos de estabilidad internos” entre el Estado y las AA TT respetuosos con la autonomía de las Comunidades y las competencias de todas las Administraciones.

Sólo en estas condiciones podrá avanzarse en la estabilidad presupuestaria y en la convergencia real. En esta línea debe inscribirse la siguiente propuesta:

Si España se encuentra en materia de protección social y en políticas de desarrollo tecnológico por debajo de la media comunitaria, al tiempo que mantiene diferencias en la presión fiscal, podría establecerse un escenario de aproximación a Europa, sin separarse de manera importante del principio del equilibrio presupuestario, pero abandonando el rigor del déficit cero y mucho más del superávit, mientras existan necesidades sociales por cubrir o servicios públicos deficientes.

Partiendo de este enunciado, en la Tabla 8 (p. 30) se presenta un ejercicio de simulación de las principales variables macroeconómicas, bajo el objetivo de conseguir una mayor convergencia real, al tiempo que se mantiene una total consistencia entre las mismas. Obviamente, este ejercicio no se considera exclusivo, ya que podrían elaborarse otras simulaciones que dieran resultados parecidos.

En la primera parte de la tabla se incluyen los datos macroeconómicos y de déficit provisionales del período 2000-2002 y las estimaciones más recientes de crecimiento para España de la UE, aunque se mantienen las cifras del deflactor del PIB y del déficit estimados por el Gobierno en los PGE para el 2003.

A continuación se ha proyectado al año 2003 la presión fiscal de España, a partir de la cifra calculada para 2001 por la IGAE y suponiendo un crecimiento anual de 0,38 puntos de PIB, que es la media real del período 1995-2001, como se deduce de la Tabla 7. Este incremento va asociado al crecimiento económico. No obstante, este crecimiento de la presión fiscal se ha corregido teniendo en cuenta la pérdida de recaudación estimada por la última modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A partir del año 2004 y hasta 2010, se establecen las siguientes hipótesis:

Presión fiscal. Se mantiene el crecimiento tendencial medio de 0,38 puntos de PIB, por mejora de la economía (mayor recaudación tributaria y de cotizaciones sociales), mejora en la gestión de los impuestos y en la lucha contra el fraude. A este respecto, debe recordarse que el informe de la OCDE sobre la economía española en 2000 ponía de manifiesto la existencia de dificultades para la adecuada aplicación del sistema fiscal, destacando que “el sentimiento general es que el fraude fiscal, aunque difícil de estimar es importante” (OCDE 2000). El informe destacaba que los problemas para una más eficaz aplicación de la legislación tributaria tenían su causa en una inadecuada utilización de los medios a disposición de la Agencia Tributaria, señalando que “los recursos dedicados a detectar actividades no declaradas son débiles en comparación con las dedicadas a comprobar los beneficios

Tabla 8. Escenarios de compatibilidad de convergencia real y déficit

España: datos macroeconómicos	2000	2001	2002	2003			
Crecimiento real PIB (%)	4,2	2,7	2,0	2,0			
Deflactor del PIB (%)	3,5	4,2	4,4	3,5			
Crecimiento nominal PIB (%)	7,8	7,0	6,5	5,6			
PIB a precios corrientes en m.mill.euros	609	652	694	733			
Deuda Pública en m.mill. euros	369	372	396	418			
% Deuda/PIB	60,5	57,1	57,1	57,0			
Presión fiscal % PIB (inicial 2001 y tendencial)	35,7	35,6	36,0	36,0			
Asignación de equilibrios							
Capacidad(+)/necesidad(-) financiación Administ.Centrales y Territoriales, % PIB	-0,8	-0,1	-0,1	0,0			
España. Escenarios de convergencia							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aproximación a la media europea en presión fiscal	36,38	36,96	37,50	38,12	38,70	39,28	39,86
1. Tendencia incremento presión fiscal por crecimiento PIB, mejoras gestión y lucha contra fraude (acumulado anual)	0,38	0,76	1,14	1,52	1,90	2,28	2,66
2. Incidencia presión fiscal adicional por menores beneficios fiscales (acumulado anual)	0,00	0,20	0,40	0,60	0,80	1,00	1,20
3. Incidencia mayor déficit admitido %PIB	1,00	0,80	0,80	0,60	0,60	0,50	0,50
Total mayores dotaciones, en % PIB, para políticas de gasto público (1 + 2 + 3)	1,38	1,76	2,34	2,72	3,30	3,78	4,36
Aproximación a la media europea (b) en Gasto Público, % PIB	41,38	41,76	42,34	42,72	43,30	43,78	44,36
Evolución de la Deuda Pública en % PIB	54,98	52,76	50,58	48,31	46,18	44,07	42,07
(a)Proyección Presión Fiscal UE	42,59	42,82	43,00	43,00	43,00	43,00	43,00
(b)Proyección gasto público UE en % PIB	48,23	48,46	48,50	48,50	48,50	48,50	48,50
(c) Supuesto de crecimiento PIB España	5,60	5,80	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00

Fuente: Escenarios de Convergencia de España, Banco de España, INE e IGAE y elaboración propia

declarados” (OCDE 2000), y en las dificultades derivadas de la complejidad de las leyes fiscales que facilitan la comisión de fraudes y encarecen la gestión tributaria.

La situación no ha cambiado en los tres últimos años; existe por tanto la posibilidad de incrementar el rendimiento del sistema impositivo si se dota a la Administración Tributaria de los medios necesarios para realizar una eficaz actuación contra el fraude.

Además se asume que, a lo largo del periodo proyectado, se produce anualmente un creci-

miento adicional de la presión fiscal a consecuencia de una reforma en los beneficios fiscales que mejora su eficiencia y progresividad. Por ejemplo, al final del año 2008 la presión fiscal según la Tabla sería del 38,7% del PIB, es decir, la correspondiente al año 2007, que fue de 38,12 puntos porcentuales de PIB, más 0,38 puntos, debidos a la tendencia por crecimiento, mejoras de gestión y lucha contra el fraude, y 0,2 puntos adicionales por la racionalización de los beneficios fiscales. Al final del periodo, en el año 2010, la presión fiscal habrá aumentado 3,86 puntos, pasando del 36% del PIB en 2003 al 39,86%.

Por otro lado, se ha proyectado la presión fiscal media de la UE con un criterio muy conservador, sin apenas variación en el tiempo, estimando que en 2010 dicha variable supondrá el 43% del PIB. Esto significa que España continuará teniendo en ese año una presión fiscal inferior en más de tres puntos a la de la UE.

Déficit público. En cuanto al déficit del conjunto de las AA PP, se propone para el año 2004 un punto de PIB, decreciendo paulatinamente durante el periodo considerado hasta situarse en el 0,5 % del PIB en 2010.

El déficit estimado en este modelo evitaría la existencia de la llamada contabilidad creativa, ya que en el mismo se han considerado todos los gastos necesarios para la ejecución de las políticas públicas. Por el contrario, no se ha incluido el actual “déficit oculto” que se analiza en el capítulo 3. Si se incluyera, habría que sumar dicha magnitud al déficit del año 2004, con el consiguiente aumento de la Deuda Pública.

Gasto público. El incremento de la presión fiscal y del déficit se dedicaría íntegramente a políticas de gasto público deficitarias. De esta manera, el gasto público pasaría del 40% del PIB en 2003 al 44,36 % en 2010.

Esta mayor disponibilidad de gasto público permitiría mejorar en España las políticas más deficientes que nos mantienen alejados de la UE. La decisión acerca de las áreas de gasto a fortalecer (I+D, protección social, inversión pública, etc.) recaería en los foros políticos.

Asimismo, se ha llevado a cabo una proyección conservadora del gasto público medio de la UE, suponiendo que apenas tiene variación en el periodo considerado, debido a la incidencia de los ajustes que comienzan a programarse en países con elevados niveles de protección social (Francia, Alemania, etc.). Así, en 2010 este gasto quedaría en el 48,50% del PIB comunitario, todavía a más de cuatro puntos del español en ese mismo ejercicio.

Deuda pública. Considerando únicamente el incremento de Deuda originado por el déficit, el escenario llevaría a una disminución de la misma desde el 57% del PIB en 2003 al 42 % en 2010.

Crecimiento del PIB. Las proyecciones anteriores se basan en un crecimiento nominal anual del PIB, en torno al 6 %.

2.3 La eficiencia de los beneficios fiscales

En los PGE de 2003 el capítulo de beneficios fiscales representa una minoración del Presupuesto de Ingresos Tributarios del 28 % que, en términos absolutos, se traduce en 35.600 mill. de euros y en relación al PIB supone el 4,86%. Semejante presupuesto induce a reflexionar sobre la eficiencia de las políticas vigentes y su posible sustitución por políticas de gasto directo.

Es evidente que no es posible plantearse la modificación de la totalidad de estos beneficios. En las proyecciones de la Tabla 8, proponemos que los beneficios fiscales a suprimir para dar entrada a las políticas públicas que permitan la convergencia real de España con la UE supongan al final de 2010 el 1,2 % del PIB. La cuestión ahora sería elegir de entre los beneficios fiscales aquellos que sean políticamente más justificables

La tipología de los beneficios fiscales es muy variada y afecta a todos los impuestos, tanto directos como indirectos, y también a las tasas. Su significación y distribución por las principales figuras impositivas es la siguiente:

Tabla 9. Análisis de los principales beneficios fiscales. Año 2003

Concepto	Importe (mill. euros)	% S/ Ingresos de la figura tributaria afectada	%S/PIB
IRPF	12.977,28	28,71%	1,77
I. Sociedades	3.393,02	13,86%	0,46
Total I. Directos	17.165,39	23,96%	2,34
IVA	17.110,85	39,93%	2,33
I. Especiales	1.081,32	9,86%	0,15
Total I. Indirectos	18.410,92	32,79%	2,51
Tasas	24,18	1,61%	0,00
Total de beneficios fiscales	35.600,49	27,53%	4,86

PIB estimado para 2003: 733,00 m.m euros

Fuente: PGE 2003. Memoria de Beneficios Fiscales

En cualquier caso, y como conclusión de este capítulo, es posible mantener una línea de actuación presupuestaria próxima al equilibrio y, al mismo tiempo, iniciar una política de convergencia real con la UE, haciendo uso del PEC, y fomentando además una política de transparencia y colaboración con los Entes Territoriales.

El objetivo quedaría facilitado si fuera posible conseguir un gran acuerdo nacional entre las autoridades fiscales del Estado Central y de los Entes Territoriales, acerca del peso

del ingreso y gasto público en el PIB, que serviría de base para construir los escenarios presupuestarios plurianuales. Para ello sería preciso:

- Que el volumen del ingreso y del gasto público estuviera acorde con la media de los países con los que se quiere converger.
- La definición de un escenario plurianual, que permita la convergencia real con la UE, en términos de ingreso y gasto sobre el PIB, manteniendo la tendencia al equilibrio presupuestario.
- La confección de una estructura financiero-presupuestaria, suficiente para atender los objetivos sectoriales de las políticas de gasto público respetando el PEC en su definición flexible.
- A partir de aquí, la determinación del montante anual del gasto público de la Administración Central, para su discusión en las Cortes, y del déficit para cada grupo de Agentes: Administración Central, CC AA y Corporaciones Locales.

3. La falta de transparencia en la información presupuestaria. El falso déficit

3.1 Operaciones financieras: déficit y deuda pública

Según se ha comentado en el capítulo anterior, el Gobierno ha establecido como eje de su política fiscal la consecución del equilibrio y superávit presupuestario de las AA PP, para lo cual ha impulsado la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Así, los objetivos fijados para el conjunto de las AA PP han sido los del logro del equilibrio en el próximo año y del superávit en los siguientes ejercicios. En lo que se refiere al Estado, el déficit en términos de Contabilidad Nacional ha sido de 4.038 mill. de euros (0,6 % del PIB) en 2001 y de 3.576 mill. de euros (0,5 % del PIB) en 2002.

Es preciso señalar que, de acuerdo con el PEC, el déficit o necesidad de financiación en terminología de la Contabilidad Nacional ha de medirse según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), aprobado por Reglamento de la CE en 1996. Siguiendo esta metodología, para el cálculo del déficit, la Deuda Pública, los Activos y los Pasivos financieros, se utilizará el Protocolo del Déficit Excesivo.

Con independencia de todo ello, es evidente que estamos asistiendo a una contradicción del Gobierno en lo que se refiere a estas materias. Por una parte, se muestra como el impulsor en Europa del superávit presupuestario, y, por otra, aprueba una política, reiteradamente denunciada por estudiosos del presupuesto, de ocultar el auténtico déficit a través de procedimientos y operaciones financieras poco ortodoxas.

Ante este panorama, parece conveniente analizar la consistencia de todos los elementos que intervienen en la financiación del presupuesto del Estado.

En el capítulo 1, dedicado a las políticas públicas y a la descentralización del gasto y del ingreso de los PGE, se ponía de manifiesto el grave problema de la falta de información, provocado por la paulatina pérdida de contenido del documento presupuestario y por la dificultad de realizar comparaciones interanuales al no existir cuadros homogéneos de gastos e ingresos.

En el presente capítulo se pretende resaltar la necesidad de modernizar el sistema de información presupuestario en torno a los parámetros fundamentales del déficit y la Deuda

Pública, señalando los riesgos de la divergencia de dichos parámetros. En efecto, el tratamiento poco ortodoxo de determinadas operaciones financieras supone desplazar al futuro el problema del déficit.

Para el desarrollo de este capítulo se ha seguido el estudio “La financiación del Presupuesto y las operaciones financieras en los PGE” (Montero, F. y Puerta, J.J. 2002).

A) Los Activos financieros

Tal cómo se ha venido reiterando, es objetivo prioritario del Gobierno la reducción del déficit no financiero, es decir, aquel que excluye las operaciones financieras (Activos y Pasivos), tanto en términos de Caja como el calculado de acuerdo con las reglas de la Contabilidad Nacional.

El déficit de Caja no financiero se obtiene por la diferencia entre las entradas y las salidas efectivas de euros, y el déficit en términos de Contabilidad Nacional, o necesidad de financiación, se calcula por la diferencia entre derechos y obligaciones o, lo que es lo mismo, aplicando el criterio del devengo.

De la necesidad de financiación se excluyen las operaciones financieras, por el hecho de que las mismas, cuando responden a su auténtica naturaleza, no suponen déficit en el Organismo que las realiza. Simplemente representan un cambio en la estructura patrimonial. Por ejemplo, una operación de compra de acciones o de concesión de un préstamo (capítulo VIII del Presupuesto de Gastos) supone cambiar liquidez en euros por derechos

El activo financiero es un instrumento necesario para la gestión pública pero su utilización como instrumento para la financiación de determinados gastos, con la finalidad de evitar que computen en el déficit, da lugar a las situaciones que a continuación se analizan.

En la Tabla 10 (p. 36) se relacionan los ingresos y pagos que el Estado ha realizado del capítulo VIII desde 1996 hasta 2002, según las liquidaciones presupuestarias de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). El saldo (pagos menos ingresos) acumulado en este periodo para estos Activos financieros ha sido de 24.207 millones de euros, cantidad excesiva para las finalidades que debe cumplir dicho capítulo:

Esta diferencia pone de manifiesto que gran parte de estos Activos financieros, para cuya financiación el Estado necesita emitir Deuda, no se recuperarán nunca y, por tanto, generarán déficit en futuros presupuestos.

Además, el resto de las AA PP ha imitado este modelo de financiar políticas públicas utilizando el capítulo VIII.

Tabla 10. Pagos e ingresos de Activos financieros del Estado (mill. de euros)

Ejercicio	Pagos	Ingresos	Pagos netos
1996	3.562	752	2.810
1997	5.257	1.494	3.763
1998	5.392	1.098	4.294
1999	3.868	1.184	2.684
2000	2.655	807	1.848
2001	6.076	1.166	4.910
2002	4.710	812	3.898
Total de periodo	31.520	7.313	24.207

Fuente: Ministerio de Hacienda

Para dar una idea del volumen de estas operaciones, sirva el siguiente dato: los Activos financieros en circulación del conjunto de las AA PP a finales de 2001 ascendían a 175.391 millones de euros (algo más de 29 billones de pesetas), lo que suponía el 26,92% del PIB. En la Tabla 11 se relacionan dichos Activos financieros con el PIB desde el año 1995 al 2001, último dato publicado (la cifra del Estado no está disponible).

Tabla 11. Activos financieros de las Administraciones Públicas (mill. de euros)

Ejercicio	Activos financieros	PIB	% Activos/PIB
1995	107.558	437.786	24,57
1996	130.368	464.250	28,08
1997	140.560	494.137	28,45
1998	155.869	527.953	29,52
1999	167.389	565.483	29,60
2000	179.854	608.787	29,54
2001	175.391	651.641	26,92

Fuente: Banco de España y elaboración propia

Los Activos financieros de las AA PP han crecido en 67.833 millones de euros desde finales de 1995 hasta diciembre de 2001, pero también lo han hecho respecto del PIB, pasando del 24,57% al 26,92%.

Por tanto, aunque el déficit en términos de Contabilidad Nacional y la Deuda Pública han reducido su participación en el PIB, ha ocurrido lo contrario con los Activos financieros de las AA PP debido a su fuerte crecimiento. El año 2001 constituye la excepción, al reducirse el peso respecto al 2000, debido a que en dicho año se utilizó para la financiación del Presupuesto del Estado, en lugar de la emisión de Deuda, los depósitos en el Banco de España.

B) El déficit de Caja

Analizamos a continuación la consistencia déficit-deuda. Para ello, calculamos la necesidad de endeudamiento que se ha producido en el periodo 1996-2002, motivada por el déficit de caja, es decir, ingresos menos pagos efectivos, que recoge la Tabla 12.

Tabla 12. Déficit de Caja no financiero del Estado (mill. de euros)

Ejercicio	Ingresos no financieros	Pagos no financieros	Déficit
1996	87.930	110.120	22.190
1997	99.990	112.350	12.360
1998	105.290	112.120	6.830
1999	110.370	116.720	6.350
2000	118.700	121.130	2.430
2001	125.193	128.077	2.884
2002	108.456	111.082	2.626
Total de periodo	755.929	811.599	55.670

Fuente: Ministerio de Hacienda

Como puede observarse, el déficit de caja acumulado en dicho periodo ha sido de 55.670 millones de euros y justifica la emisión de Deuda por ese mismo importe, aspecto que se trata en el siguiente punto.

C) La Deuda Pública del Estado

En cuanto a la cuantía de la Deuda Pública del Estado en circulación, es cierto que en los últimos años ha bajado su porcentaje respecto del PIB, pero también es cierto que en términos absolutos la Deuda ha crecido notablemente.

Tabla 13. Deuda Pública del Estado respecto al PIB (mill. de euros)

Ejercicio	PIB	Deuda del Estado	Incremento en mill. de euros	% respecto del PIB
1995	437.786	229.300		52,38
1996	464.250	260.500	31.200	56,11
1997	494.137	270.600	10.100	54,76
1998	527.953	280.100	9.500	53,05
1999	565.483	294.700	14.600	52,11
2000	608.787	305.300	10.600	50,15
2001	651.641	306.900	1.600	47,10
2002	693.925	313.900	7.000	45,24
Incremento de la deuda en el periodo			84.600	

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Si en 1995 el peso de la Deuda del Estado respecto del PIB era del 52,38%, a finales de 2002 era del 45,24%, según podemos apreciar en la Tabla 13. Sin embargo, en el mismo periodo, el crecimiento absoluto ha sido de 84.600 millones de euros.

A la vista de la importancia de las anteriores cifras, intentaremos establecer la consistencia entre ellas utilizando la Tabla 14.

Tabla 14. Conciliación de magnitudes del Estado (mill. euros)

Necesidades	
A) Suma déficit de caja no financiero. Periodo 1996-2002	55.670
B) Exceso de pagos sobre ingresos en activos financieros. Periodo 1996-2002	24.207
C) Total necesidades (A+B)	79.877
Recursos de financiación	
D) Incremento de Deuda Pública. Periodo 1996-2002	84.600
E) Ingreso de privatizaciones (aproximadamente)	21.000
F) Total de recursos de financiación (D+E)	105.600
Diferencia sin explicar por el déficit de caja ni por el exceso de compra de activos financieros (F-C)	25.723

Fuente: Ministerio de Hacienda

La observación de esta tabla plantea varias cuestiones. Unas, como el excesivo crecimiento de los gastos netos en Activos financieros (24.207 millones de euros), ya han sido comentadas, en tanto que otras deben ser objeto de una breve explicación.

Lo primero que llama la atención es que la Deuda Pública ha aumentado por encima de las necesidades derivadas del déficit de Caja, lo que significa que el Estado se ha endeudado para poder llevar a cabo otras operaciones distintas de la ejecución del presupuesto no financiero.

El empleo de los fondos procedentes de las privatizaciones, cantidad que supera ampliamente los 20.000 millones de euros, no parece que haya evitado el crecimiento de la Deuda.

Además, la suma de los recursos de financiación del periodo 1996-2002 (emisión de Deuda Pública y privatizaciones estimadas), supera las necesidades (Déficit de Caja no financiero más incremento reflejado en la liquidación del Presupuesto de Activos financieros), en 25.723 millones de euros (cerca de 4,3 billones de pesetas).

Estas diferencias deben explicarse por las cargas que asume el Estado, fuera de las partidas que configuran el déficit teórico, que proceden de otros Organismos y que no intervienen en su determinación.

En efecto, se trata de las operaciones financieras explícitas, que no computan a efectos del déficit, y las implícitas que no se mencionan, pero que, en el futuro pueden incidir en el déficit, como las asunciones o avales de las Deudas de determinados Organismos que, llegada la situación a un límite, deben ser afrontadas por el Estado (Empresas Públicas, RTVE, etc.).

Se entiende ahora porque en la LGPE el límite del gasto se refiere a las partidas no financieras dejando libertad al crecimiento del gasto en Activos financieros.

La situación descrita no es exclusiva de España, en general sucede en casi todos los países del PEC. La paradoja resultante es que, para poder cumplir en apariencia un acuerdo de déficit establecido por ellos mismos, los países recurren a la práctica de multitud de operaciones poco ortodoxas.

Como conclusión de este apartado, se aconseja dejar de prestar tanta atención al déficit, ya que su formulación se ha “degradado”, y llevar a cabo un seguimiento más riguroso de la política de compra de Activos financieros y de la composición y evolución de la Deuda Pública. Sería aconsejable revisar el capítulo dedicado a la Deuda en la LGPE y especialmente en la nueva LGP. El déficit, tal como se calcula, ya no refleja la situación financiera del Estado ni de las AA PP.

3.2. El recurso a operaciones financieras sin incidencia en el déficit público

Tal como hemos comentado, el objetivo de equilibrio presupuestario, o mejor dicho la ausencia total de déficit, ha dado lugar a la utilización de partidas de gastos no computables en la determinación del mismo. Concretamente se ha fomentado el uso del capítulo VIII de operaciones financieras del Estado.

Pero, bajo la apariencia de operaciones financieras, se están dotando partidas que en el pasado hubiesen estado encuadradas en los capítulos de inversión pública y por tanto habrían sido computables a efectos del déficit. Sin embargo, de forma contradictoria, cuando el Gobierno explica las cifras del presupuesto de cada año y se refiere al esfuerzo inversor que está contenido en el mismo, no tiene ningún reparo en sumar las inversiones financiadas a través del capítulo VIII a los capítulos de gastos de inversión directa del presupuesto, VI y VII, para así engrosar su importancia. Se catalogan como inversiones, pero no computan en el déficit.

Por tanto, la cuestión que se plantea es que con estas fórmulas de adelgazamiento del déficit se está produciendo opacidad y ocultamiento de la situación financiera real. Así, Barea (2003) ha calculado que al déficit declarado para el Estado en 2002, el 0,07% del PIB, “...

habría que añadirle aproximadamente 1 punto del PIB correspondiente a operaciones que no se están contabilizando dentro de la necesidad de financiación...”.

Si a lo anterior unimos que las Leyes de Presupuestos autorizan a las Empresas públicas en pérdidas un creciente endeudamiento para financiar sus déficits de explotación, en lugar de asumir mediante transferencias de capital estas desviaciones, nos encontramos con que el gasto público del Estado de cada ejercicio no refleja la totalidad de sus obligaciones. Se está difiriendo a ejercicios futuros gasto que se va acumulando y que terminará aflorando.

Por otro lado, en la LPGE del presente año 2003, en los artículos 49 y 50, figuran los avales del Estado y de la SEPI con relación a las operaciones de crédito que concierten Organismos, Entes y Sociedades estatales, con entidades de crédito en el ejercicio. Este es un artículo que se repite año tras año, ascendiendo los avales a miles de millones de euros.

En este apartado, parece muy conveniente proponer la realización por parte del TC de una auditoría para determinar el alcance de los pasivos contingentes del Presupuesto del Estado, derivados de adquisiciones de activos financieros y de los avales concedidos por el Estado o por las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles desde 1996.

Asimismo, la documentación presupuestaria debería contener un informe o memoria económica que justificase las adquisiciones de activos financieros y los avales que se autoricen en el presupuesto del Estado, y que determine los posibles riesgos que dichas operaciones pueden suponer para presupuestos futuros.

En resumen, bajo el manto de la estabilidad presupuestaria y financiera se esconden bolsas de obligaciones que, por una parte, restan transparencia a la realidad presente de los presupuestos y, por otra, lo que es más grave, comprometen en algunos casos el futuro del Presupuesto.

La estabilidad presupuestaria se impone por encima de cualquier otro objetivo o programa político. En esta línea, se han buscado diferentes fórmulas para menguar artificialmente el gasto público y reducir el déficit.

Con criterios laxos, se han ido incluyendo en el capítulo VIII del presupuesto de gastos dotaciones para actuaciones u operaciones que, en otro tiempo y con otra perspectiva menos creativa, se hubieran encuadrado dentro del capítulo VI o VII, en cuyo caso sí hubieran sido consideradas operaciones no financieras, y por tanto, con incidencia en el déficit. Gracias a ello, ha resultado más fácil cumplir, al menos en apariencia y momentáneamente, con el requisito de déficit fijado en los acuerdos con la UEM y en las recientes Leyes de estabilidad presupuestaria.

El detalle por artículos del capítulo VIII es el que se consigna en la Tabla 15.

Tabla 15. Activos Financieros. Distribución por artículos en mill. euros

Activos financieros	2002	%	2003	%	2003/2002
Concesión de préstamos al Sector Público	1.059,16	20,1	1.074,28	19,8	1,43
Concesión préstamos fuera del Sector Público	1.602,32	30,3	1.795,12	33,2	12,03
Constitución de depósitos y fianzas	0,21	0	0,21	0	0,0
Adquisición acciones dentro del Sector Público	661,41	12,5	519,55	9,6	-21,45
Adquisición acciones fuera del Sector Público	125,29	2,4	115,84	2,1	-7,54
Aportaciones patrimoniales	1.830,08	34,7	1.908,21	35,3	4,27
Total	5.278,47	100,0	5.413,21	100,0	2,55

Fuente: Ministerio de Hacienda

Bajo los epígrafes económicos “Concesión de préstamos al Sector Público” y “Concesión de préstamos fuera del Sector Público”, nos encontramos con dotaciones que corresponden en su mayor parte a aportaciones reembolsables a empresas para proyectos tecnológicos vinculados con los programas de Defensa. Estos préstamos junto con otros destinados a la promoción y desarrollo tecnológico, como el programa PROFIT, etc., se configuran como eje fundamental de la política de investigación tecnológica. Con ello, se cubren dos objetivos: se financian programas de Defensa con un fuerte componente tecnológico y se magnifica el contenido de los programas que configuran la política de gasto de Investigación.

Tabla 16. Activos financieros. Distribución por concepto

Presupuesto 2002	Créditos iniciales
Préstamos concedidos	2.662
– CESCE	399
– Innovación tecnológica	1.988
– Reconversión y reindustrialización	109
– Infraestructura de carreteras	150
– Otros préstamos	16
Adquisición de acciones	787
Aportaciones patrimoniales	1.830
– Fondo concesión de microcréditos	48
– Fondo de Ayuda al Desarrollo	481
– Fondo de inversiones en el exterior	90
– Fondo de oper. inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa	9
– Gestor de Infraestructuras Ferroviarias	1.202
Total activos financieros	5.279

Fuente: PGE 2002 (mill. €)

A través del artículo “Adquisición de acciones dentro del Sector Público” se financian las ampliaciones de capital de empresas instrumentales sin actividad propiamente productiva, sin resultados ni dividendos, pero creadas para la inversión y desarrollo de obras hidráulicas.

Las dotaciones contenidas en “Aportaciones patrimoniales” se destinan casi en su totalidad a financiar las aportaciones del Estado al Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF).

Este capítulo según la distribución ofrecida en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos 2002, ya que para el año 2003 no se encuentra disponible, se presenta en la Tabla 16.

3.3. Áreas del gasto público con tensiones presupuestarias

Como conclusión a lo anterior, se puede hacer un resumen de aquellas áreas del gasto público donde existen tensiones de presupuesto, cuya resolución no se aborda por su alta incidencia en el déficit presupuestario. No se trata de áreas de gasto o políticas de gasto infradotadas o no presupuestadas, sino de aquellas otras en las que se han buscado alternativas coyunturales de financiación que antes o después habrá que asumir en el Presupuesto.

En las siguientes áreas se ha denunciado sistemáticamente la existencia de fuertes déficits presupuestarios no aflorados:

A) Sector Público Empresarial deficitario: SEPI, RENFE, RTVE, etc

Liquidado el Sector público empresarial rentable, han quedado aquellas empresas o *holdings* que suelen ser deficitarios. La financiación de los déficits de Explotación del Sector Público Empresarial puede realizarse de dos modos, a través de los presupuestos del Estado con transferencias o mediante el recurso a la financiación externa.

La vía presupuestaria está prácticamente cerrada por los motivos expuestos de incidencia en el déficit, por lo que la apelación a préstamos en el mercado financiero es la única alternativa de financiación para el sostenimiento de las actividades empresariales.

Pero esta fórmula exige, dada la escasa solvencia de estas empresas, que sea el Estado quien avale estas operaciones con las entidades financieras. La falta de rentabilidad de las empresas también implica que los préstamos así obtenidos frecuentemente no puedan ser reintegrados y tengan que ser refinanciados o finalmente asumidos por el Estado.

En este último caso, es decir, cuando el Estado se ve forzado a asumir la deuda, es cuando corresponde ajustar el déficit por este importe, siguiendo los criterios del SEC 95. En definitiva, este tipo de financiación de empresas públicas deficitarias compromete el futuro. Solo por poner un ejemplo, en el caso del Ente Público RTVE la deuda se eleva en 2003 a más de 6.200 millones de euros. Esta situación de apalancamiento desproporcionado se ha originado por la ausencia de financiación en el presupuesto del Estado, lo que ha supuesto un creciente endeudamiento del ente Público. La imposibilidad de amortizar la deuda exige su refinanciación y así sucesivamente.

B) La inversión en infraestructuras públicas mediante financiación privada

La fórmula de crear infraestructuras con financiación del Sector privado determina la generación de unas deudas que habrán de ser financiadas por los usuarios o asumidas en los Presupuestos en el momento en que el bien revierta al Estado.

Es decir, aunque mediante esta fórmula no exista incidencia inmediata en el déficit, no cabe la menor duda de que la deuda existe y de que en determinados casos, finalmente, los costes incurridos por la financiación privada empresarial, incluidos los financieros, deberán ser asumidos por el presupuesto.

C) La inversión pública a través de Sociedades y Entes Públicos de carácter empresarial

Otra fórmula empleada al objeto de eludir los gastos con incidencia en el déficit ha sido la creación de sociedades o instituciones específicas para la inversión en infraestructuras públicas, como es el caso de:

- Sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas. Se financian mediante ampliaciones de capital a través del capítulo VIII del presupuesto del Estado.
- Ente público gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), para la construcción de la red ferroviaria de alta velocidad. También financiado con el capítulo VIII.

Ambos planteamientos persiguen que las dotaciones destinadas a estas finalidades no tengan incidencia en el déficit. Lo que antes se financiaba con capítulo VI (inversiones) o VII (transferencias de capital) del Presupuesto, con esta nueva formulación se ha convertido en capítulo VIII, es decir, en gasto financiero.

D) La inversión en sistemas de armas del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Ciencia y Tecnología dispone de créditos en el capítulo VIII para la modernización científica y tecnológica de España. A través de los mismos se financian las empresas públicas o privadas, de producción de equipos y armas militares destinadas al Ministerio de Defensa.

E) Realización de políticas de investigación

Otra forma de llevar a cabo políticas públicas de investigación, sin que aparentemente influyan en el déficit, consiste en utilizar el capítulo de Activos financieros para estos fines.

4. Las reformas necesarias en torno a la institución presupuestaria del Estado

Es algo conocido y asumido que la documentación presupuestaria está constituida por un extenso número de volúmenes, que tratan de recoger y explicar con el máximo detalle la variada y compleja estructura de los programas que conforman las políticas presupuestarias.

El exceso de información y el ingente número de datos se alza como una barrera para el neófito, que le impide profundizar en el contenido y significado de los presupuestos.

Sin menoscabo del rigor que los presupuestos deben mostrar, es necesario que sean presentados de una manera sencilla que facilite su comprensión por parte de todos los interesados en el tema, políticos y ciudadanos, de manera que el debate parlamentario se produzca en términos de claridad y transparencia.

La estructura de presentación de los presupuestos tiene más de 20 años y no refleja los cambios que han tenido lugar en la situación política, administrativa y económica. España, como ya hemos dicho, ha crecido en términos cuantitativos económicos de forma considerable, hemos asistido en estos años a una auténtica explosión de las políticas sociales y de las infraestructuras estatales y a una reforma en profundidad del sistema tributario.

Todo lo anterior invita a una reflexión sobre cómo deben configurarse formalmente los presupuestos. Aquí nos conformaremos con apuntar algunos aspectos que pueden ser útiles para el debate y señalar los parámetros básicos para el desarrollo de un nuevo marco presupuestario.

En este capítulo se abordan los distintos aspectos que tienen que ver con la institución presupuestaria: la organización de la Administración a la que sirve, los procesos de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto, el control de su ejecución y el seguimiento y medición de sus resultados.

4.1 Planteamiento de la necesidad de la reforma

Tal como hemos analizado en los capítulos anteriores, en el último cuarto del siglo pasado se han producido dos hechos de indudable trascendencia para el Presupuesto del Estado:

- La descentralización político administrativa
- La integración como miembro de pleno derecho en la UE

De forma paralela, se han dado también dos fenómenos aparentemente contrapuestos: un crecimiento de las necesidades sociales, prestaciones e infraestructuras atendidas por el sector público, y el sometimiento a normas supranacionales de contención del déficit, con el problema añadido para nuestro país de que las restricciones presupuestarias se han aplicado cuando los niveles de presión fiscal y de protección social todavía se encontraban lejos de la media de la UE.

La solución para hacer frente a esta situación hubiera sido la de mejorar la eficiencia del gasto público, haciendo realidad los principios de “eficiencia y economía” en la gestión de los recursos públicos, expresados por la Constitución Española en su artículo 31. Para ello, se deberían haber acometido reformas de todo tipo, modificando la organización administrativa, el modelo de presupuestación, la discusión en las Cortes, la contabilidad, el control, etc. Sin embargo, estas reformas no se han acometido y los PGE, salvo en lo que se refiere a la minoración del contenido de sus políticas de gasto y la reducción de los ingresos, apenas han experimentado modificaciones en los últimos años.

Queda así pendiente de reforma la actual LGP que data de 1977, a pesar de que el Gobierno del Partido Popular se comprometió a su renovación, tanto en sus programas electorales de 1996 y 2000, como en la Disposición Final 1ª de la Ley 18/2001, por la que se obligaba al Gobierno a presentar al Parlamento un nuevo proyecto de LGP en un plazo de seis meses. En el momento de redactar este trabajo, el Gobierno ha presentado al fin un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia; difícil será que, dadas las fechas y la proximidad del término de esta legislatura, pueda ser aprobado.

En cualquier caso, la necesidad de realizar reformas presupuestarias, tendentes a mejorar la gestión del gasto público, no es privativa de nuestro país. En los últimos cincuenta años, en los distintos países de nuestro entorno económico han proliferado multitud de estudios e iniciativas que planteaban reformas para favorecer la eficacia y la eficiencia en el empleo de los recursos públicos. Asimismo, los organismos internacionales, ONU, OCDE, ILPES, FMI, etc., han promovido líneas de investigación en ese mismo sentido.

Zapico Goñi (2002) ha llevado a cabo un interesante ejercicio de recopilación bibliográfica sobre la materia, siguiendo a los autores y organismos que han investigado y propuesto reformas para la gestión presupuestaria.

En general, los nuevos conceptos vertidos en esta abundante literatura se emplean como contraposición a los que han sido tradicionalmente utilizados:

- Presupuesto por programas, por objetivos o por resultados (última denominación de las utilizadas), para resaltar su concepción funcional, frente al presupuesto administrativo, de medios u orgánico, carente de finalidades expresas. El presupuesto por programas está diseñado para órganos del sector público a los que sea posible fijar objetivos y cuyos resultados puedan evaluarse, para lo cual deben disponer de una contabilidad analítica o de costes.

Para los órganos de la Administración que no provean bienes o servicios a la comunidad, parece más aconsejable que su actividad se encuadre en un presupuesto por actividades, con raíz funcional para poder integrarse en las políticas públicas. En estos casos, la evaluación de su gestión se haría a través de determinados indicadores de actividad.

- Agencia ejecutiva, como órgano que lleva a la práctica los programas de gasto, frente a Administración o Departamento Ministerial, que mantiene a su cargo las funciones políticas y reguladoras.
- Control y seguimiento de objetivos y resultados, frente al tradicional control de legalidad.
- Contabilidad analítica, que imputa costes a productos o servicios, frente a la contabilidad presupuestaria o financiera que mide el nivel de gastos realizados o presupuesto consumido.
- Control interno al centro gestor, frente al control externo del Ministerio de Hacienda y del TC.
- Gestión privada que se valora por la eficacia y eficiencia, para distinguirla del concepto de gestión pública que se guía por la legalidad y, en todo, caso por la eficacia.
- Responsabilidad del gestor con base a resultados, para diferenciarla de la responsabilidad de la gestión clásica basada en la sujeción a las normas.

Los países que realmente han introducido en su gestión pública los nuevos principios, han sido los de corte anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, etc.), cuyo concepto del principio de legalidad y del derecho administrativo difiere del tradicionalmente man-

tenido por los países de cultura administrativa francesa, entre los que se encuentra España. Este concepto se ha analizado, entre otros autores, por Onrubia Fernández (2002). Mientras que los países de raíz francófila mantienen una jurisdicción y procedimientos especiales para la Administración, los países anglosajones no reconocen en su ordenamiento una jurisdicción administrativa propia, lo que les ha permitido abordar con mayor facilidad reformas de carácter funcional en la gestión pública.

En un intento de síntesis, en la Tabla 17 se extrae lo que, a nivel conceptual, pueden representar los dos modelos.

Tabla 17. Modelos básicos de gestión

	Modelo administrativista	Modelo anglosajón
Prioridad	Principio de legalidad	Principio de eficacia y eficiencia
Aunque no descarta	Eficacia y eficiencia	Legalidad
Exige	Control previo	Control “a posteriori” muy potente
Debe exigir	Cumplimiento estricto de las normas	Objetivos, resultados Exigencia de responsabilidad efectiva Más control parlamentario Formar a auténticos gestores públicos
Riesgos	Huida de los órganos de la Administración, creando figuras “ad hoc”	Connivencia con el sector privado No exigencia efectiva de responsabilidades

Fuente: elaboración propia

En un extremo, el modelo administrativista se basa en una gestión que considera el cumplimiento de las normas como el eje de su actuación, lo que comporta la ausencia de responsabilidades de otro tipo que no sean las legales y no necesita, por tanto, de un presupuesto funcional por objetivos. El control, consecuentemente, es de legalidad.

En el otro extremo, el modelo anglosajón, basado en los principios de eficiencia y eficacia, valora la gestión pública mediante la consecución de objetivos y resultados. Este modelo exige un control muy potente *a posteriori* y un mayor control parlamentario, al tiempo que definición de responsabilidades.

En cualquier caso, ambos modelos tienen sus riesgos y no existen en estado puro, combinándose en la realidad con una mezcla de principios según las situaciones concretas en las que deben aplicarse.

Dado el enfoque eminentemente práctico del presente trabajo, nos centraremos en aquellas reformas que, aunque complejas, son realmente viables para el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico y de nuestro marco presupuestario.

4.2 Razones que justifican la necesidad de la revisión

De forma resumida podemos enumerar algunas de las razones que justifican una revisión a fondo de la actual estructura y documentación presupuestaria

- a) Crear un modelo de documentación presupuestaria mas claro, con visión rigurosa y global de las políticas publicas, alejado de la actual presentación voluminosa y oscurantista, y que sobre todo fuera útil para el debate y el seguimiento político y social.
- b) La necesidad de redefinir los programas presupuestarios. La actual lista apenas tiene significado y prácticamente son cajones donde se colocan créditos. Tanto es así que probablemente más del 90% de las denominaciones de los mismos no han cambiado desde 1983 cuando se definieron por primera vez.
- c) En relación con lo anterior, la consiguiente revisión en profundidad del propio concepto de programa presupuestario, como expresión cuantificada de una política pública.

En este apartado resulta fundamental distinguir entre lo que es una política pública, con sus objetivos, sus medios y sus indicadores de cumplimiento y resultados, y lo que son actividades administrativas que no exigen estas mismas técnicas para su control y seguimiento.

d) De acuerdo con lo expuesto en este trabajo, es necesario avanzar en la construcción de un modelo que sea referencia para todas las AA PP, acordado y consensuado con todas las CC AA. Este modelo debe permitir el intercambio y consolidación de los estados básicos de los presupuestos para que, de manera rápida y sencilla, se puedan presentar, por una parte, las cifras consolidadas de las políticas básicas y generales de la nación, una vez aprobadas por los órganos de representación parlamentaria correspondientes a cada una de las Administraciones públicas, y, por otra, se puedan agregar y consolidar los estados de liquidación del Estado y de las CC AA a los efectos no sólo de la indispensable información sino para hacer más eficaz la presentación de las cuentas ante los órganos de control y seguimiento de la UE.

e) La elaboración de una nueva ley presupuestaria que responda a las necesidades de un marco político, administrativo e institucional como el actual, totalmente diferente del marco regulado por la vigente ley.

4.3 La presentación actual de los Presupuestos Generales del Estado

Desde una visión formal, los PGE actuales se basan, en lo que se refiere a la Administración Central, en una clasificación orgánica aderezada con otra clasificación económica de hace más de cuarenta años, que responde más a criterios administrativos y contables que a los aspectos funcionales y de programas que deben exigirse a una Administración democrática y moderna, donde los presupuestos deben ser la expresión de las opciones políticas de Gobierno, de manera que sean una verdadera base de compromiso y de discusión política y social.

La actual estructura de programas constituyó en su momento (presupuestos de 1983) una interesante aportación en la línea antes señalada del modelo anglosajón, pero ahora resulta totalmente insuficiente. La no profundización en los fundamentos teóricos y prácticos de esta forma de presupuestar, hizo que la misma se estancara y se integrara como otra clasificación más del documento presupuestario, lo que ha hecho que, con el transcurso del tiempo, haya decaído y no pueda hablarse en la actualidad de un verdadero presupuesto por programas sino, en todo caso, de presupuesto de actividades. Así, la ausencia de elementos básicos para su discusión y, lo que es más importante, para su seguimiento y control ha imposibilitado que se alcancen los objetivos y expectativas que se generaron con este modelo de presupuestos.

El resumen de la presentación del Presupuesto arroja las siguientes cifras, que dan idea de su volumen:

- Se presenta en 57 tomos.
- Contiene más de 220 programas.
- Ocupa más de 20.000 páginas.

Sin embargo, esta profusión de información no ayuda en absoluto a la discusión parlamentaria, la cual tiene que llevarse a cabo, en las dos Cámaras, durante los tres últimos meses del año.

Dejando a un lado los Órganos Constitucionales, la **estructura orgánica** y la clase de presupuesto que se le aplica, se muestra en la Tabla 18 (p. 50).

El desarrollo de la estructura orgánica se articula según las necesidades de cada uno de los Órganos. Por ejemplo, el Estado se divide en “Secciones presupuestarias”, entre las que se incluyen los Ministerios, los Órganos Constitucionales, la Deuda Pública, las Clases Pasivas, etc.

Tabla 18. Clases de Presupuesto

Órgano	Clase de Presupuesto	Consolidable
Estado	Limitativo	Sí
Organismos autónomos de la Administración General del Estado	Limitativo	Sí
Seguridad Social	Limitativo	Sí
Organismos públicos concretos con presupuesto limitativo	Limitativo	Sí
Entes Empresariales	Estados financieros	No
Sociedades mercantiles	Explotación y capital	No

Fuente: Ministerio de Hacienda

La estructura económica del presupuesto administrativo de gastos es la siguiente:

Tabla 19. Clases de operaciones presupuestarias

Operaciones no financieras	Operaciones financieras
Operaciones corrientes	
Capítulo I. Gastos de personal	
Capítulo II. Gastos en bienes corrientes	Capítulo VIII. Activos financieros
Capítulo III. Gastos financieros	Capítulo IX. Pasivos financieros
Capítulo IV. Transferencias corrientes	
Capítulo V. Fondo de contingencia	
Operaciones de capital	
Capítulo VI. Inversiones	
Capítulo VII. Transferencias de capital	

Fuente: Elaboración propia

Los capítulos económicos se dividen en artículos, estos en conceptos y subconceptos y, finalmente, estos últimos pueden desagregarse en partidas presupuestarias. Al combinarse la estructura funcional con la orgánica y con la económica desagregada, aparecen en el presupuesto miles de líneas de créditos presupuestarios. Esta complejidad puede aumentar todavía más si se especifica el nivel de vinculación, es decir, el límite o techo de gasto que se aplica a los créditos presupuestarios que se aprueben y que en algunos casos, como ocurre con los gastos de personal, se puede establecer al nivel de subconcepto.

Todo lo anterior da idea de la profusión y complejidad de los datos que encierra el documento presupuestario, que, al no estar organizados de manera útil, resultan difíciles de analizar.

Si la presentación de los datos dificulta la discusión del presupuesto en términos funcionales, tampoco representa una ayuda el tratamiento que los respectivos Reglamentos de las dos Cámaras, Congreso y Senado, dan a la tramitación de dicho documento.

Por un lado, en los mencionados Reglamentos se establece que, una vez salvado el debate inicial de enmienda a la totalidad, el presupuesto será discutido en dos niveles, la “Ley de Presupuestos” y las “Secciones Presupuestarias”. Por otro lado, se limitan los aumentos del gasto sin autorización del Gobierno, al disponer que las propuestas de incrementos de créditos en una Sección deberán ser compensadas con bajas de créditos de la misma Sección.

Este enfoque, exclusivamente orgánico y económico, se justifica por la falta de acomodación de los Reglamentos a las iniciativas que el Gobierno adoptó en 1.984 para comenzar a formular los presupuestos en términos de programas.

En resumen, en este momento se carece de un auténtico presupuesto por programas, capaz de fijar recursos y objetivos a los centros gestores, además de permitir que la discusión en las Cortes pueda realizarse teniendo en cuenta los objetivos propuestos y que el sistema de seguimiento y control pueda evaluar los resultados de la gestión, analizando los costes asociados a los mismos.

Para ello, es evidente que hay que partir de una estructura orgánica adecuada y utilizar criterios de control económicos en lugar de legalidad, en función de la naturaleza y actividad del órgano del Estado de que se trate. En este sentido, no es menos evidente que la ley 6/97, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), no ha contribuido a avanzar en la dirección apuntada.

4.4 Las propuestas de modernización

Tradicionalmente se ha contrapuesto el control de legalidad al de eficacia, de manera que, al prevalecer en la Administración Pública el primero de ellos, no se han desarrollado en su seno los principios de eficiencia y economía expuestos en el artículo 31 de la Constitución Española.

Sin embargo, si fuera posible llegar a establecer dentro de la Administración Pública una nítida distinción entre Órganos Administrativos, reguladores y responsables del diseño de las políticas públicas, y Agencias ejecutoras de dichas políticas, sería también viable distinguir entre el control de legalidad, aplicado a los primeros, y el control económico, de eficiencia y de eficacia, referido fundamentalmente a las Agencias.

Para completar el modelo, además de los necesarios cambios en la gestión y en la contabilidad, habría que desarrollar un sistema de exigencia de responsabilidades profe-

sionales del órgano gestor, con independencia de las posibles responsabilidades políticas en que pudiera incurrir.

A) La nueva organización del Sector Público

El “Informe sobre la gestión económico financiera del gasto público en España” (Instituto de Estudios Fiscales, 1993), propuso un nuevo modelo para la estructura organizativa y los aspectos económicos-financieros y de gestión, necesario para la modernización de la institución presupuestaria.

En lo que se refiere a la estructura, consideramos muy clara la clasificación y descripción de características que hacía dicho Informe. Por este motivo, haremos un breve resumen de la misma:

- Administración General
- Agencias
- Entes Públicos Empresariales
- Sociedades Estatales

La **Administración General** tiene como funciones la alta dirección y diseño de políticas públicas y actividades reguladoras. Asimismo, se encarga de representar al Estado Central en sus relaciones con otras AA TT y organismos supranacionales.

Su presupuesto funcional debe ser por actividades y su contabilidad presupuestaria. No precisa de un sistema muy flexible de vinculación de su presupuesto.

En cuanto al control externo, debe ser ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE) del Ministerio de Hacienda y el Tribunal de Cuentas (en adelante TC).

El régimen de personal, al ejercer potestades públicas, debe ser el de funcionario. La tesorería está integrada en el Estado y en su contratación debe someterse a la Ley de Contratos del Estado.

Las **Agencias** son responsables de gestionar los programas autorizados por la Administración Central que supongan la producción de bienes y servicios. Su financiación procede, en casi su totalidad, de los PGE.

El presupuesto debe ser, por tanto, por programas, ya que es posible establecer objetivos e indicadores de resultados. Dado que su gestión se evalúa en función de resultados, su

régimen de funcionamiento y el grado de vinculación de sus créditos deben ser muy flexibles. Su contabilidad analítica proporcionará los datos económicos que permitan medir la eficiencia de la gestión.

Debe tener un control interno propio de la organización, pero sometido al régimen de auditorías externas de la IGAE y del TC.

Con carácter general, el régimen del personal es laboral, pero en ciertos casos la presencia de funcionarios puede resultar necesaria para ejercer determinadas potestades públicas.

Cuentan con tesorería propia y, también con carácter general, deben someterse a la Ley de Contratos del Estado, aunque en algunas ocasiones pueden regirse por el derecho privado.

Entes Públicos Empresariales. Producen bienes o servicios, actuando directamente en el mercado y obteniendo básicamente sus recursos del mismo, aunque pueden recibir subvenciones públicas. Ejercen determinadas potestades públicas, lo que les diferencia de las Sociedades Estatales, que deben estar encomendadas por estatuto a una autoridad del Ente.

Su presupuesto tiene que estar marcado por la flexibilidad total, aunque para los casos de financiación con subvenciones es aconsejable establecer un contrato programa con la Administración que aporte los fondos. Además, se deben formular los presupuestos de explotación y capital para aprobación por el Parlamento.

La contabilidad analítica y financiera, así como el control, deben ser internos, aunque estarán siempre sometidos a las auditorías externas necesarias. La evaluación del cumplimiento de los objetivos marcados en los contratos programas se llevará a cabo por la IGAE.

Tienen total autonomía para gestionar su tesorería y se rigen por el derecho privado, aunque puedan tener alguna especificidad en la Ley de Contratos del Estado.

Las **Sociedades Estatales** son sociedades mercantiles que actúan en el mercado, obteniendo sus recursos de él a cambio de la producción de bienes o servicios. La Administración, de forma directa o indirecta, tiene la participación mayoritaria.

En su funcionamiento, presupuesto, contabilidad analítica y financiera, tesorería, personal, contratación, etc., están sometidas al derecho privado, aunque deberán formular los estados financieros necesarios para informar a los propietarios de sus previsiones y evolución .

Todo lo anterior precisa que se realice:

- La determinación de los ámbitos institucionales de la administración y los órganos que la componen al objeto de su integración en el presupuesto.

Aunque se han efectuado múltiples redefiniciones de los órganos y agentes institucionales que operan en el ámbito del Sector público, no se puede decir que el resultado sea ciertamente satisfactorio, sin duda porque se trata de un asunto complejo de difícil solución, pero sería necesario hacer un esfuerzo meditado que permita realizar un cuadro donde puedan encajarse las distintas entidades públicas.

- La delimitación de los modelos de cada uno de estos órganos o agentes y las correspondientes fórmulas que permitan su integración.

En base a lo anterior, podrían establecerse los modelos para cada órgano o agente público, de manera que sus estados presupuestarios se puedan integrar y consolidar permitiendo una visión de conjunto.

- El establecimiento de los sistemas de seguimiento y control, diferenciando el seguimiento técnico y de legalidad del presupuesto y sus cuentas a cargo de la IGAE y TC, con sus competencias más o menos actuales, del seguimiento político de los programas y sus objetivos por parte del Parlamento.
- La creación de fórmulas que permitan una visión integral de las políticas públicas en nuestro estado autonómico.

Además, la financiación de los presupuestos de los entes territoriales presenta su propia problemática que no es independiente de la del Estado en este asunto. El déficit constituye un parámetro decisivo en la política general presupuestaria y del gasto público.

Asimismo, la cesión de tributos y su no inclusión en los PGE exige un replanteamiento de recuperación de información básica para el buen gobierno de la nación.

Lo anterior plantea nuevamente el tema de la necesidad de información agregada de las políticas públicas y de su financiación. Habría que arbitrar mecanismos para el seguimiento de la evolución de las políticas, así como de su financiación en el conjunto del Estado y en cada CC AA, como se propone en el capítulo 1 de este trabajo.

Las vigentes Leyes de estabilidad presupuestarias dan o intentan responder, en alguna medida a estas necesidades. Sin embargo, no son un instrumento adecuado, como ya se analizó en el capítulo 2.

- Un esfuerzo para dar respuesta a las exigencias de nuestra incorporación a la UE.

La necesidad de dar información agregada e integrada del conjunto del estado, como parte de nuestras obligaciones como socio de la UE, refuerza en alguna medida los argumentos expuestos en el apartado anterior; con sus características propias, hay que pensar que cada vez serán más imperativas y rigurosas estas exigencias

B) El nuevo modelo presupuestario

¿Cuáles deberían ser las premisas del nuevo modelo presupuestario para que cubra todas las necesidades desde el debate político hasta su ejecución pasando por su seguimiento y control?

Sin duda estas debieran ser las de máxima transparencia, sencillez y rigor.

Asimismo, el nuevo presupuesto probablemente debiera configurarse según un modelo integrador desde el que fuera posible establecer el marco global de las políticas públicas del Estado.

El nuevo modelo, en el caso del Estado, habría de profundizar probablemente en las competencias del Parlamento y en las del Gobierno. Por una parte, poniendo más énfasis en la potestad parlamentaria de aprobar las grandes cifras de las políticas públicas y sus objetivos, garantizándose (ya se verían los posibles instrumentos) el seguimiento y el control político de su cumplimiento.

Por otra parte, se podrían ampliar las competencias del Gobierno. Además de la elaboración y presentación del presupuesto, una vez aprobado, sería responsabilidad suya el desglose administrativo y económico en partidas presupuestarias que garantizaran su posterior ejecución y control. De esta manera, la actual documentación, que constituye más un obstáculo que una ayuda, no distraería el debate político.

Correspondería al Gobierno desglosar hasta el nivel que se considerase adecuado de concepto o subconcepto, las cifras aprobadas para cada programa y capítulo económico. El Gobierno decidiría los niveles de desagregación necesarios para facilitar el control interno de las dotaciones presupuestarias.

C) La discusión parlamentaria

Es evidente que, si se acomete una reforma como la descrita, en la que prevalezca el componente funcional del gasto, la discusión presupuestaria debe alinearse en este sentido. Para ello, es necesario que los Reglamentos de las dos Cámaras se modifiquen para ordenar la discusión en torno a los objetivos marcados por los programas y las políticas del gasto público, suprimiendo la actual prioridad del componente orgánico económico.

Por otro lado, la documentación que se presente a las Cortes debe ser reducida en volu-

men e incrementada en calidad. Los estados numéricos no descenderán al detalle que ahora lo hacen, ya que los programas de gasto exigirán un nivel de vinculación de los créditos más flexible, al tiempo que se remarcarán los objetivos y los recursos que se asignan a los mismos.

Esto no quiere decir que los diputados y senadores no podrán descender, en los casos que les interese, al máximo nivel de detalle. La aplicación de las tecnologías de la comunicación al presupuesto hará viable todo tipo de consultas con los niveles y garantías de seguridad necesarios. Ello evitará los desmesurados movimientos de papel actuales.

Además, estas consultas por Internet podrán extenderse al conjunto de la ciudadanía, ya que la información económica de las Administraciones es un bien público y debe ponerse al servicio de la sociedad. Hoy día no es posible concebir una actividad económica con trascendencia que no utilice para su difusión las nuevas tecnologías. Si el Presupuesto y su ejecución son los documentos que contienen la información más relevante de la nación, se debe dar respuesta a la demanda de información de los sectores interesados, en primer lugar al Parlamento, pero también a los demás, a través de Internet. No deja de resultar paradójico que, ante el escaso esfuerzo del Ministerio de Hacienda, el primer suministrador de datos fiscales y otros de carácter financiero sobre las AA PP sea el Banco de España.

Afortunadamente, en los últimos meses se comienza a disponer de información presupuestaria y fiscal en Internet, introducida por la IGAE, debido a que el Fondo Monetario Internacional (FMI) así lo tiene establecido en las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD). Igualmente el Protocolo de Déficit Excesivo obliga a la publicación de datos de los países de la UE

En el Presupuesto existe información que es de interés para los ciudadanos en general y para muchos profesionales en particular. Por ejemplo, existen empresas relacionadas con la construcción de infraestructuras públicas, que formularán sus previsiones en buena medida sobre la base de los Presupuestos.

Para cerrar el círculo, la discusión de los programas y objetivos propuestos para el ejercicio siguiente, debe tener presente las auditorías de programas realizadas por la IGAE y el grado de eficiencia en la consecución de los objetivos del año anterior, así como el avance de los del año en curso.

En cualquier caso, tal como ya se ha señalado, se considera del máximo interés la creación de dos Oficinas presupuestarias en el Congreso y en el Senado, con la función de elaborar información y asesorar en todas las materias presupuestarias.

Por último, no puede dejar de señalarse la necesidad de una mayor coordinación con las CC AA en estas materias, reiterando la conveniencia de dotar de los medios necesarios al CPFF, para que maneje la información de los distintos Agentes del Sector Público.

D) La puesta en práctica de la reforma.

Somos conscientes de que los cambios propuestos para la modernización de la institución presupuestaria son de difícil implantación. La gran cantidad de aspectos que resultan afectados, de gestión, jurídicos e institucionales, constituye un enorme desafío. Los que desean que el sector público sea reducido y que no tenga la importancia que reclama nuestra sociedad considerarán que el reto es imposible y que el esfuerzo no merece la pena, porque los trabajos y servicios con gestión complicada pueden subcontratarse al sector privado. Sin embargo, la mejor defensa que hoy se puede hacer de lo público es demostrar que su gestión puede ser igual o mejor que la del sector privado. Para ello es indudable que hay que acometer un gran proyecto de reforma, definiendo claramente los sistemas de información que deben guiarlo, los objetivos a conseguir y contar con la voluntad política de realizarlo.

En 1985 se llevó a cabo un gran proyecto modernizador de la contabilidad pública con el nombre de Sistema de Información Contable Presupuestario (SICOP), que supuso, además de la introducción de las nuevas tecnologías en la Administración, una auténtica transformación de la Contabilidad financiera y presupuestaria pública. Este proyecto estructuró, en un sistema contable y de información, la fragmentación existente en las operaciones contables de los Ministerios Gestores, en la Dirección General del Tesoro y en las Delegaciones de Hacienda. El proyecto, de gran magnitud, aunque proporcionaba a los responsables de la gestión una información más inmediata de la ejecución presupuestaria, no enlazaba totalmente con su casuística.

Ahora sería el momento de ilusionar a la Administración con otro gran proyecto de cambio en la gestión pública.

Bibliografía

- Banco de España (2003), Boletín Estadístico. Madrid
- Barea, J. (2003), Desequilibrios macroeconómicos, *Cinco Días*, 8 de marzo.
- Bradford De Long, J. (2003), Herbert Hoover y el Pacto de Estabilidad, *El País*, 27 de julio.
- García, M.A. (2002), La financiación autonómica de régimen común, perspectivas después del Acuerdo de 2001, Madrid, Gabinete Técnico Confederal de CC OO.
- González Páramo, J.M. (2001), Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- IGAE (2003 a), Actuación Económica y Financiera de la Administraciones Públicas 2001, Madrid.
- IGAE (2003 b), Avance de la Actuación presupuestaria del Estado 2002, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (1993), Informe sobre la Gestión económico-financiera del gasto público en España, DOC N° 8/96, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2001), Informe Económico y Financiero. Presupuestos Generales del Estado 2001, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2002), Informe Económico y Financiero. Proyecto Presupuestos Generales del Estado 2003, Madrid.
- Montero, F.; Puerta, J.J. (2002), La financiación del Presupuesto y las Operaciones financieras en los Presupuestos Generales del Estado, Seminario El Presupuesto en el Parlamento, Fundación Pablo Iglesias, Madrid (No publicado).
- OCDE (2000), Études économiques. Espagne, Paris.
- OCDE (2003), Études économiques, Espagne, Paris.
- Onrubia, J. (2002), Modernización de la Institución Presupuestaria española: necesidades de reforma, Madrid, Fundación por la modernización de España.
- Shick, A. (2002), ¿La presupuestación tiene algún futuro?, N° 21 Serie Gestión Pública de ILPES, Santiago de Chile.
- Stiglitz, J. (2003), La falsa promesa de estabilidad, *El País*, 17 de mayo.
- World Economic Forum (2003), Informe global de tecnologías de la información 2002-2003.
- Zapico, E (2002), Reformas en la gestión del Gasto Público en la OCDE: Sugerencias para una Nueva Ley General Presupuestaria, Madrid, Presupuesto y Gasto Público, n° 30.

Índice de tablas

Tablas

Tabla 1. Margen de discrecionalidad en el Presupuesto: Gasto de elección	13
Tabla 2. Presupuestos por políticas de gasto	17
Tabla 3. Presupuestos de ingresos	18
Tabla 4. Protección Social en Europa en 2000	21
Tabla 5 Síntesis de indicadores económicos. Convergencia real. Niveles de relación España/UE	22
Tabla 6. Gasto en I+D en la UE en 2001	24
Tabla 7. Presión Fiscal comparada	25
Tabla 8. Escenarios de compatibilidad de convergencia real y déficit	30
Tabla 9. Análisis de los principales beneficios fiscales. Año 2003	32
Tabla 10. Pagos e ingresos de Activos financieros del Estado	36
Tabla 11. Activos financieros de las Administraciones Públicas	36
Tabla 12. Déficit de Caja no financiero del Estado	37
Tabla 13. Deuda Pública del Estado respecto al PIB	37
Tabla 14. Conciliación de Magnitudes del Estado	38
Tabla 15. Activos financieros. Distribución por artículos	41
Tabla 16. Activos financieros. Distribución por conceptos	41

Tabla 17. Modelos básicos de gestión	47
Tabla 18. Clases de presupuesto	50
Tabla 19. Clases de operaciones presupuestarias	50

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.

