

TEMA 1: EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA.

- El comportamiento del Sector Público en las Sociedades Desarrolladas.
- Nuevas tendencias en materia de Gastos y Fiscalidad.

El objetivo de este primer tema, titulado El Sector Público en las Sociedades Modernas, es doble: primero, estudiar en el contexto internacional el desarrollo que ha tenido el sector público, y segundo, analizar de forma comparada la actuación del sector público español y entender su orientación en el medio plazo.

En ese sentido, valiéndonos de las estadísticas presupuestarias, se dará, una mirada panorámica que permita comprender dicho contexto, lo que requiere del análisis comparado de las tendencias en materia de gastos e ingresos públicos, así como el comportamiento de unos indicadores o ratios que orienten el estudio sobre el volumen de operaciones del sector público en las principales economías del mundo desarrollado.

Ahora bien, la batería de indicadores que normalmente se emplea al estudiar el sector público puede ser muy amplia y mas aún su cálculo puede resultar muy complejo, razón por la cual, limitados por la información estadística homogeneizada, nos detendremos solo en aquellos que son utilizados en forma habitual, entre los que cabe destacar:

- Presión Fiscal Económica: Cociente entre el Total ingresos de carácter coactivo y el Producto Interior Bruto a precios de mercados.

$$((\text{Tributos} + \text{Cotizaciones SS}) / \text{PIB pm}) * 100$$

- Carga Fiscal: Relación entre el total de impuestos detraídos de un individuo y su renta. Las dificultades de su calculo hace que este indicador sea poco utilizado. No obstante, se utiliza más por grupos de individuos y por regiones.

$$((\text{Pagos coactivos} - \text{ByS recibidos del Sector Público}) / (\text{PIB pm} - \text{Min. Subsistencia})) * 100$$

- Gasto Público Total en relación al PIB: Este cociente nos muestra la capacidad del Sector Público para actuar sobre la administración de los recursos económicos de la sociedad en la que interviene.
- Valor añadido del Sector Público: Permite apreciar la contribución del Sector Público al Producto Interior Bruto a precios de mercado.

$$((\text{VAB sp} / \text{PIB pm}) * 100) = (((\text{Gastos Corrientes} - \text{Compras}) / \text{PIB pm}) * 100)$$

Por último, unido a los indicadores comentados anteriormente, y por su relevancia, un análisis comparativo tiene que valorar la importancia y cuantía que registre el déficit/superávit público y la evolución del peso de la deuda con respecto al PIB.

$$((\text{Déficit/Superávit Público} / \text{PIB pm}) * 100)$$

$$((\text{Deuda Pública Acumulada} / \text{PIB pm}) * 100)$$

A continuación analizaremos la evolución de dichos indicadores como claros exponentes de la importancia y participación que tiene el sector público en las sociedades modernas.

- El comportamiento del sector público en las sociedades desarrolladas.

A diferencia de lo ocurrido en nuestro país, la presencia del Sector Público en la economía de los países de nuestro entorno, adquirió una dimensión muy significativa a partir de la segunda mitad del siglo pasado y la explicación que se atribuye está relacionada con la concepción doctrinal dominante de que el Estado debía intervenir activamente para compensar los desequilibrios que generaba el mercado, ideas que tomaron fuerza a nivel internacional después de la segunda guerra mundial y que determinaron el crecimiento en las actividades del sector público en los años sesenta.

Sin embargo, a principios de la década de los setenta comienzan a aparecer los primeros síntomas de crisis y los países en su intento de reactivar sus economías adoptan medidas de carácter fiscal que se expresan a través de incrementos superiores de gasto con su consecuente aparición de déficit público y endeudamiento. Esta situación se estabiliza a fines de los setenta.

Con la entrada en la década de los ochenta comienza un nuevo período depresivo (1980–1982), que trae como consecuencia lo que algunos autores han dado en llamar la era de los ajustes, en la que el control del déficit fiscal y la cantidad de dinero fueron los objetivos principales, así como la revisión crítica del papel del sector público en las economías de mercado, defendiéndose un control del gasto y una menor intervención en los mercados como ideas fundamentales que caracteriza la actuación del sector público en la década de los noventa.

En ese sentido, si observamos el cuadro estadístico adjunto, podemos apreciar la evolución que ha registrado el gasto público en términos de media europea y la reducción significativa de la participación con respecto al PIB a partir de 1995, hasta alcanzar cifras parecidas a las registradas en los años ochenta.

Gastos de las Administraciones Públicas en la UE (% del PIB a precios del Mercado)					
	1980	1985	1990	1995	1998
Gastos Corrientes	41,4	45,4	43,8	46,5	44,3
Gastos de Capital	3,2	2,9	2,9	4,2	3,4
TOTAL GASTOS	45,6	49,3	47,7	51,4	48,4
Gastos de las Administraciones Públicas en España (% del PIB a precios del Mercado)					
	1980	1985	1990	1995	1998
Gastos Corrientes	27,7	33,9	36,5	39,2	37,0
Gastos de Capital	1,8	3,6	4,9	6,2	5,1
TOTAL GASTOS	31,6	40,4	42,6	45,0	41,7

A diferencia de otros países la presencia del Sector Público en la economía española ha adquirido una dimensión muy significativa en las últimas tres décadas. No obstante, el claro y alto crecimiento de la participación del gasto en el PIB español, se ha producido hasta mediados de la década de los noventa, fecha a partir de la cual, ha ocurrido una clara reducción del gasto, al igual, que lo sucedido en el resto de Estados de las Unión Europea producto de políticas orientadas hacia el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de sus déficit públicos a una cifra igual e inferior al 3% con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en el medio plazo.

Ingresos de las Administraciones Públicas en la UE (% del PIB a precios del Mercado)				
	1980	1985	1990	1995
Total Ingresos Corrientes	42,3	44,8	44,2	44,8
Impuestos sobre prod e Impoi	13,0	13,4	13,4	12,7
Impuestos Directos	11,8	12,7	12,8	12,5
Contribuciones Sociales	14,0	14,7	14,5	15,7
Otros Ingresos	3,5	4,0	3,5	3,9
Total Impuestos	38,7	40,7	40,6	41,8

Ingresos de las Administraciones Públicas en España (% del PIB a precios del Mercado)				
	1980	1985	1990	1995
Total Ingresos Corrientes	29,6	34,2	38,4	37,4
Impuestos sobre prod e Impoi	6,3	9,1	10,3	10,2
Impuestos Directos	6,7	8,2	11,6	10,1
Contribuciones Sociales	12,7	12,7	12,9	13,0
Otros Ingresos	3,9	4,2	3,7	4,1
Total Impuestos	26,1	30,6	35,0	34,0

Aun más, si analizamos los indicadores por el lado de los ingresos, confirmamos nuevamente la notable presencia del sector público en la actividad económica. En tal sentido la relación ingresos públicos y PIB ha registrado en términos de la media europea un crecimiento más suave que el producido en nuestro país, y aun cuando la presión fiscal media europea en los últimos años ha desacelerado su ritmo de crecimiento, se mantiene muy por encima de la presión fiscal española, la cual pese a sus tasas de crecimiento está actualmente alrededor de seis puntos porcentuales por debajo de la media europea y doce puntos por debajo del papel protagónico que tiene la economía alemana.

PRESIÓN FISCAL COMPARADA

Ingresos fiscales corrientes en porcentaje del PIB

-I.2.3 -

PAISES	1997	1998	1999	2000	2001(P)	2002(A)
Alemania	42,1	42,1	42,9	43,0	41,2	40,8
Austria	44,7	44,5	44,4	43,5	45,6	45,2
Bélgica	45,7	46,4	46,0	46,1	46,0	46,3
Dinamarca	49,6	49,9	51,3	47,8	49,7	49,2
ESPAÑA	33,8	33,7	34,4	35,0	34,9	35,5
Finlandia	46,6	46,5	47,0	47,9	46,0	46,1
Francia	44,9	44,8	45,5	44,8	45,0	44,4
Grecia	34,3	36,4	37,3	38,0	37,1	36,6
Holanda	40,6	40,4	41,6	41,5	40,0	39,5
Irlanda	32,8	32,1	31,9	32,3	31,3	29,5
Italia	44,7	43,2	43,3	42,7	42,5	42,0
Luxemburgo	41,5	40,2	40,7	41,2	41,9	43,4
Portugal	35,5	35,7	36,6	36,9	35,8	36,8
Reino Unido	35,6	36,8	36,9	37,6	37,6	36,9
Suecia	52,0	53,7	53,0	52,5	54,2	52,1
EUR - 12 (1)	42,5	42,3	42,7	42,5	41,7	41,5
EU - 15	41,7	41,8	42,1	42,0	41,6	41,2

Por su parte, los otros dos indicadores de actuación pública, como son el déficit y la deuda pública, también reflejan aspectos interesantes que deben ser comentados.

Otros Indicadores de las Administraciones Públicas en la UE (% del PIB a precios del Mercado)								
	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002
Necesidades de Financiación	-3,4	-4,5	-3,5	-5,2	-1,7	1,0	-0,9	-1,9
Deuda Pública	38,5	53,8	55,0	72,3	68,8	63,9	63,0	62,3

Otros Indicadores de las Administraciones Públicas en España (% del PIB a precios del Mercado)								
	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002
Necesidades de Financiación	-2,5	-6,2	-4,2	-6,6	-3,0	-0,8	-0,3	0,1
Deuda Pública	17,0	42,7	44,0	68,1	64,6	60,5	56,8	53,8

En cuanto al déficit o necesidad de financiación también se puede decir que su fluctuación con tendencia al alza se mantuvo claramente y en forma persistente hasta principio de la década de los noventa, época a partir de la cual los objetivos marcados en el Plan de Convergencia determinan una reducción del mismo hasta alcanzar el equilibrio previsto por la Comisión de las Comunidades con la entrada del siglo XXI.

Por último, en cuanto al peso de la deuda con respecto al PIB, es lógico pensar que una amplia estructura de gastos públicos y un creciente déficit, como el experimentado por las economías europeas hasta principios de los noventa, trajeran como consecuencia un mayor endeudamiento por parte de las Administraciones Públicas para financiar el exceso de gastos sobre los ingresos, ello explica el disparatado crecimiento de la deuda y al mismo tiempo el cambio en su tendencia, una vez que se pone en marcha las recomendaciones de la Comisión Europea a los Estados Miembros en cuanto a la consolidación presupuestaria. Cabe destacar, que nuestro país presenta uno de los menores niveles de deuda con respecto al PIB de los países de la Unión, y aun cuando experimento un ritmo de crecimiento bastante elevado, en los últimos años su tasa de reducción anual esta cercana al 3%.

**CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (*)**

-1.1.7-

En porcentaje del PIB

PAÍSES	1997	1998	1999	2000	2001	2002(P)
Alemania	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,5
Austria	-2,0	-2,5	-2,3	-1,5	0,3	-0,2
Bélgica	-2,0	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1
Dinamarca	0,4	1,1	3,3	2,6	3,1	2,1
ESPAÑA	-3,2	-3,0	-1,2	-0,8	-0,3	0,1
Finlandia	-1,3	1,5	2,2	7,1	5,2	4,2
Francia	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1
Grecia	-4,0	-2,5	-1,8	-1,9	-1,5	-1,2
Irlanda	1,4	2,3	2,4	4,4	0,9	-0,2
Italia	-2,7	-3,1	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3
Luxemburgo	3,2	3,1	3,5	6,4	6,1	2,5
Países Bajos	-1,1	-0,8	0,7	2,2	0,0	-1,6
Portugal	-3,6	-3,2	-2,8	-2,8	-4,2	-2,7
Reino Unido	-2,2	0,2	1,0	3,8	0,7	-1,5
Suecia	-1,7	2,3	1,5	3,4	4,5	1,3
ZONA EURO	-2,6	-2,3	-1,3	0,2	-1,6	-2,2
UE 15	-2,5	-1,7	-0,7	1,0	-0,9	-1,9

(P) Provisional

(*): De acuerdo con los criterios establecidos en el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)

Fuente: 1997-1998: EUROSTAT. EC economic data pocket book. Julio-Agosto 2003

1999-2002: EUROSTAT. News Release 106/2003, de 15 de Septiembre de 2003

**ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (*)
EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

- IV.3 -

En porcentaje del PIB

PAÍSES	1997	1998	1999	2000	2001	2002(P)
Alemania	61,0	60,9	61,2	60,2	59,5	60,8
Austria	64,7	63,7	67,5	66,8	67,3	67,3
Bélgica	124,8	119,6	114,9	109,6	108,5	105,8
Dinamarca	61,2	56,2	53,0	47,3	45,4	45,5
ESPAÑA	66,6	64,6	63,1	60,5	56,8	53,8
Finlandia	54,0	48,6	47,0	44,6	44,0	42,7
Francia	59,3	59,5	58,5	57,2	56,8	59,0
Grecia	108,2	105,8	105,2	106,2	106,9	104,7
Irlanda	65,0	54,9	48,6	38,4	36,1	32,4
Italia	120,2	116,3	114,9	110,6	109,5	106,7
Luxemburgo	6,1	6,3	5,9	5,5	5,5	5,7
Países Bajos	69,9	66,8	63,1	55,9	52,9	52,4
Portugal	59,1	55,0	54,3	53,3	55,5	58,1
Reino Unido	50,8	47,7	45,1	42,1	38,9	38,5
Suecia	70,5	68,0	62,7	52,8	54,4	52,7
ZONA EURO	74,7	73,1	72,1	69,5	69,2	69,0
UE 15	71,0	68,8	67,8	63,9	63,0	62,3

(P) Provisional

(*): De acuerdo con los criterios establecidos en el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)

Fuente: 1997-1998: EUROSTAT. EC economic data pocket book. Julio-Agosto 2003

1999-2002: EUROSTAT. News Release 106/2003, de 15 de Septiembre de 2003

2.1 Nuevas tendencias en materia de gastos y fiscalidad

En relación a las tendencias en materia de gastos y fiscalidad, se puede decir que en virtud del **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, acordado en el Consejo de Amsterdam (1996), los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio, con lo cual podríamos esperar cierta tendencia hacia la estabilidad presupuestaria en las finanzas públicas tanto de los Estados miembros como en nuestro país.

No obstante en el año 2003 el saldo presupuestario alcanzó un déficit del 2,8% del PIB en la eurozona, el más alto desde 1996, año en el que se alcanzó el 4,3% . Solamente cinco países, Bélgica, Finlandia, Dinamarca, Suecia y España, han alcanzado una situación de equilibrio o superavit en 2003, y ningún otro país de la Unión Europea se espera alcance esta situación en el 2004, según las Previsiones Económicas de la Comisión Europea (Otoño 2003). El déficit de Alemania y Francia sobrepasó el 3% del PIB en el 2003 y lo mismo podría ocurrir con Portugal en el 2004.

En cuanto a los ingresos, se espera que en la eurozona durante el 2004 baje el porcentaje de ingresos de las administraciones públicas respecto al PIB hasta el 45,7% , y hasta el 45,4% en el 2005. En relación con los gastos se espera se espera que crezcan hasta el 48,4% en 2004 y hasta el 48% en el 2005. Para este período el saldo primario presupuestario se beneficiaría de los bajos tipos de interés.

Son varios los países de la Unión Europea que están incrementando su ratio de deuda en relación con el PIB. En el conjunto de la eurozona alcanza el 70,4%, la cifra más alta en muchos años, fundamentalmente por el crecimiento experimentado por tres países: Francia, Alemania y Holanda.

Los déficits, como se comentó anteriormente, han sido especialmente significativos durante el año 2003 en Francia y Alemania. Ambos países se incorporaron a la Unión Monetaria Europea con déficits que fueron equilibrando en los momentos de fuerte expansión de la actividad económica. No obstante en 2003 los déficits de ambos países superaban ampliamente el 3% del PIB. Portugal, con el 2,9%, estaría muy próximo. Además de estos tres países, la situación de Italia, Grecia y Holanda presenta también preocupantes signos de deterioro.

PREVISIONES DE LAS POSICIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA EUROZONA. (% del PIB)

	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Ingresos	46,2	45,7	45,4
Gastos	49,0	48,4	48,0
Saldos	-2,8	-2,7	-2,7
Intereses	3,6	3,4	3,4
Saldo primario	0,7	0,7	0,8
Deuda bruta	70,4	70,7	70,7

Fuente: EUROPEAN COMISIÓN *Economic Forecasts*, Autumn 2003.

En relación a las tendencias en materia de gastos y fiscalidad en nuestro país, debemos destacar que el **Programa de Estabilidad del Reino de España 2003–2007**, como documento oficial presentado a la Unión Europea para la realización del ejercicio anual de supervisión multilateral, recoge las características principales del diseño de la política económica, así como las perspectivas económicas a medio y largo plazo que nos permiten vislumbrar el horizonte estadístico de las finanzas públicas de nuestro país.

La importancia de dicho documento está, además de ser un requisito frente al compromiso con Organismos Internacionales, en el hecho de dar a conocer las líneas estratégicas de actuación del sector público, aspecto relevante en la percepción y determinación de expectativas, así como en la toma de decisiones de los agentes

económicos.

El programa se elabora respetando en contenido y forma el Código de Conducta de los programas de Estabilidad y Convergencia elaborado por el Consejo Europeo y aborda, entre otros, los siguientes aspectos:

- Realiza un análisis coyuntural de los principales agregados macroeconómicos: Crecimiento real del PIB, comportamiento de la demanda interna, evolución del sector exterior, inflación, empleo.
- Presenta un escenario central de previsiones a corto y medio plazo del escenario macroeconómico, relacionado con las previsiones de economía internacional.
- Indica las principales directrices de política fiscal así como los resultados y proyecciones presupuestarias para todas las Administraciones Públicas.
- Presenta un análisis de sensibilidad que recoge los diferentes escenarios de crecimiento
- Indica la orientación de las reformas estructurales en los mercados de productos y factores. En este punto, hay que destacar que en el nuevo contexto de la Unión Económica y Monetaria, en el diseño de política económica ha adquirido una especial relevancia las reformas estructurales y en ese sentido, el Programa de Estabilidad, recoge los avances evolutivos registrados en los distintos ámbitos de actuación: Energía, Telecomunicaciones, Transporte, Agua, reforma en el mercado de capitales y servicios financieros, mercado de trabajo, Promoción de la sociedad de la información y el conocimiento, estímulo a la iniciativa empresarial y defensa de la competencia, entre otras.

A continuación, considerando los aspectos más significativos del Programa, comentaremos brevemente las perspectivas de las finanzas públicas a corto y medio plazo.

Administraciones Públicas en España (% del PIB a precios del Mercado)			
	2005	2006	2007
Total Ingresos	40,0	40,0	40,0
Ingresos Tributarios	36,7	36,7	36,8
Directos	11,0	11,0	11,1
Indirectos	12,0	12,0	12,0
Cotizaciones	13,7	13,7	13,7
Total Gastos	39,9	39,8	39,7
Gastos Corrientes	34,6	34,4	34,2
Gastos de Capital	5,3	5,4	5,4
Capacidad o Necesidad de Financiación	0,1	0,2	0,3
Deuda Bruta	47,7	45,7	43,8

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad España, 2003-2007

En relación al ámbito presupuestario, la tendencia que se estima en los ingresos públicos refleja un crecimiento anual (5.7%), similar al crecimiento nominal del PIB esperado en el período 2005–2007. Ese comportamiento en los ingresos se explica con base al mantenimiento de los impuestos indirectos en 12% del PIB, mientras que los impuestos directos ganan dos décimas impulsados por los mejores resultados de las empresas. Asimismo, las cotizaciones sociales mantendrán su peso en el PIB con un crecimiento estimado del 5.7%, equivalente al crecimiento estimado del PIB, consecuencia de la evolución favorable del empleo y de la estabilidad de la estructura demográfica tenida en cuenta a lo largo del período considerado.

En cuanto al indicador gasto público /PIB, según el programa de estabilidad, en los próximos años se mantendrá el rigor que ha caracterizado a la ejecución presupuestaria hasta ahora, es decir, respetando las partidas de carácter social, la contención del gasto corriente contribuirá a la reducción paulatina del gasto total

con respecto al PIB, contribuyendo a tal fin, la reducción en los gastos financieros como consecuencia de la reducción de la carga de intereses de la deuda. Dejando como hecho histórico el 45% que registró el gasto total como máximo en la década pasada.

Paralelamente, en el medio plazo se proyecta un descenso del nivel de la deuda pública que ubica el ratio deuda Pública / PIB entorno a 43.8% del PIB, que se explica por la moderada evolución prevista de los tipos de interés, el mantenimiento del saldo primario (superávit) entorno al 2.6% y el incremento del PIB nominal.

Por último, la evolución prevista de ingresos y gastos dará lugar a la situación de equilibrio presupuestario, que permitirá un crecimiento de la inversión pública financiada por ahorro público, evitando los efectos perversos de expulsión de la inversión privada. Por otra parte, el espíritu de disciplina que ha venido guiando la política presupuestaria hacia la llamada consolidación fiscal como clave de política económica, ha impulsado hasta el rango de Ley, la bien conocida **Ley de Estabilidad Presupuestaria (2001)**, la cual constituye un instrumento que permitirá en el futuro una posición financiera de las AA.PP, que frente a cambios coyunturales, no ponga en peligro el cumplimiento de los objetivos previstos en el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1996)** conduciendo a la insostenibilidad del sector público.

En tal sentido, la recientemente aprobada **Ley de Estabilidad Presupuestaria**, consagra una serie de principios relacionados con la **Transparencia**, ya que exige información completa de la situación financiera de cada una de las Administraciones, con la **Corresponsabilidad Fiscal**, debido a que cada nivel de administración debe cerrar el ejercicio en equilibrio o bien presentar un plan corrector; **Limites al crecimiento del gasto anual y Disciplina Fiscal**, que implica la institucionalización de la practica fiscal puesta en marcha en los últimos años. Este marco de actuación refuerza la credibilidad del rigor presupuestario, facilita las decisiones de los agentes, define una línea de trabajo que exige la adopción de escenarios de programación y establece un marco para afrontar la sostenibilidad financiera que mejora la equidad intergeneracional.

BIBLIOGRAFIA

European Commission (2003): *Public Finances in EMU–2001*, Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2003): *Economic Forecasts, Autumn 2003*, Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs.

López López M^a Teresa y Alfonso Utrilla de la Hoz (2000): *Lecciones sobre el sector público*, Civitas Ediciones.

Ministerio de Economía (2003): Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2003–2007.

BOE: Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. N°. 298.

Período en el cual se desarrollo el modelo del Estado de Bienestar en nuestro país y época cuando empieza a experimentar señales de crisis en otras sociedades .

Actualmente en revisión y discusión, debido a la crisis mundial y especialmente a los desequilibrios observados en algunos países miembros. No obstante, la filosofía del Pacto de 1996 se mantiene en el medio plazo.

Basados en los supuestos de economía internacional aprobados por la Comisión el 21 de noviembre de 2001.