

# Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002

JOSE JAIME BERNÁRDEZ GUMIEL\*

*El artículo analiza el proceso de consolidación fiscal desde la perspectiva de la política presupuestaria que se inició en el año 1996 y se completa en el año 2001. Una de las notas más características de estos presupuestos es que todas sus cifras están denominadas exclusivamente en euros. Además estos presupuestos se encuentran en sus principales cifras marcados por la adopción del nuevo Acuerdo de Financiación con las Comunidades Autónomas, básico para afianzar financieramente un grado adecuado de federalismo fiscal en nuestro país.*

*Palabras clave: presupuestos generales del Estado, política fiscal, déficit público, equilibrio presupuestario, política presupuestaria, Comunidades Autónomas, España, 2002.*

*Clasificación JEL: H61.*

## 1. Introducción

Desde la perspectiva de la política presupuestaria, en el año 2001 culmina el proceso de consolidación fiscal que se iniciara en el año 1996. Es oportuno recordar que el déficit público de las Administraciones Públicas había alcanzado en 1995 el 6,6 por 100 del PIB, una cifra que marcaba el máximo de una serie que desde los años 80 nunca había bajado de una necesidad de financiación del 3,3 por 100.

A partir de 1996 se pone en marcha un proceso de reducción de este desequilibrio en las cuentas públicas, centrado en la reducción del gasto corriente y en el que el Estado adquiere un papel protagonista, ya que es el agente sobre el que recae la mayor parte del ajuste. Como consecuencia, el déficit público global se reduce hasta el 0,3 por 100 del PIB en 2000, lo que a su vez nos permitirá que en 2001 las cuentas de las Administraciones Públicas se cierren en equilibrio financiero.

En la segunda mitad de los años noventa esta

rápida reducción del déficit público acabaría teniendo un efecto determinante sobre las expectativas de inflación de los agentes económicos y sobre las posibilidades de que España formara parte de la Unión Monetaria desde su creación. A su vez, la entrada en la moneda única habría de traer aparejada una reducción de la prima de riesgo sobre nuestra economía, lo que permitiría una caída pronunciada de los tipos de interés. De esta forma, y a diferencia de lo que algunas voces habían pronosticado, esta nueva orientación presupuestaria contractiva no originó una caída de la actividad económica; al contrario, dio lugar a un efecto expansivo sobre el consumo de las economías domésticas y la inversión en bienes de equipo que se convertiría en una de las bases del actual período de crecimiento de la economía española. En efecto, el crecimiento medio anual del PIB entre 1997 y 2000 se ha situado por encima del 4 por 100, acompañado de una fuerte creación de puestos de trabajo y de un diferencial de inflación moderado con la zona euro.

En suma, es difícil ignorar la responsabilidad que la consolidación fiscal ha tenido sobre el



COLABORACIONES

\* Vocal Asesor de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

crecimiento económico entre 1997 y 2000; más allá del hecho de que todo ciclo expansivo es por sí mismo responsable de una reducción del déficit por la evolución favorable de aquellas partidas de gastos e ingresos ligadas a la renta, es también cierto que el componente estructural del déficit ha experimentado una reducción muy significativa.

El contexto económico en el que se diseña el Presupuesto del Estado para 2002 no es, sin embargo, el mismo de los últimos años. A lo largo de 2001 se vienen registrando señales de desaceleración económica, lo que ha llevado a reactualizar las perspectivas económicas para 2002 a un entorno de crecimiento próximo al 3 por 100; además, el ataque terrorista a Estados Unidos y sus consecuencias no hacen sino aumentar la incertidumbre y el pesimismo sobre la evolución futura de la economía mundial.

En este escenario, los Presupuestos Generales del Estado para 2002 mantienen su orientación hacia la estabilidad presupuestaria como marco básico en el que diseñar unas políticas de gasto y de ingreso con las que apoyar el crecimiento de nuestra economía.

denominación de los grandes agregados presupuestarios en la nueva moneda es, en todo caso, una pequeña incomodidad necesaria y dirigida a acelerar nuestra comprensión de la que a partir de febrero de 2002 será la única unidad de cuenta de nuestras transacciones.

### ***Nuevo acuerdo de financiación con las comunidades autónomas***

El 27 de julio de 2001, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba el Nuevo Sistema de Financiación de las CCAA de Régimen Común. Con él, se avanza de forma significativa en la traslación al ámbito presupuestario de la descentralización política que supone el Estado de las Autonomías recogido en la Constitución.

El nuevo modelo presenta importantes avances respecto al vigente desde 1996 hasta 2001:

- Ha sido aceptado por todas las Comunidades de Régimen Común.
- Incluye la financiación conjunta de las competencias comunes, la sanidad, y los servicios sociales de la Seguridad Social.
- Avanza de forma significativa en la autonomía financiera de las Comunidades y en su corresponsabilidad fiscal, al aumentar el grado de cesión de distintas figuras impositivas:
  - Cesión del 33 por 100 de la tarifa del IRPF, con total capacidad normativa para mover los tipos impositivos siempre que la tarifa sea progresiva y conserve el mismo número de tramos que la del Estado.
  - Cesión del 35 por 100 del IVA sin capacidad normativa
  - Cesión del 40 por 100 de los II.EE. sobre Hidrocarburos, Alcohol y Labores de Tabaco y del 100 por 100 de los II.EE. sobre la electricidad y matriculación de vehículos, sin capacidad normativa.

Además, el nuevo modelo mantiene y consagra el principio de solidaridad que debe contemplar todo acuerdo de financiación entre el Estado y las CCAA. Para ello, además de los mecanismos ya disponibles en modelos anteriores, se crea un Fondo de Suficiencia que habrá de garantizar que las Comunidades cubran sus necesidades de gasto.



COLABORACIONES

## **2. Principales características de los presupuestos**

### ***Presupuesto en euros***

Una de las notas más características de estos Presupuestos para 2002 es que todas sus cifras están exclusivamente en euros. Con ello, el Estado quiere impulsar la utilización de la que desde el 1 de enero de 1999 es ya nuestra nueva moneda. A partir de ese momento, nuestra economía ha venido disfrutando de los beneficios de la integración monetaria con el resto de países de la zona euro en la forma de bajos tipos de interés y de una inflación estable; sin embargo, su utilización de forma tangible a partir del próximo 1 de enero de 2002 hará que el euro sea entre nosotros una realidad más cercana y aceptada.

En definitiva, la decisión de denominar los Presupuestos exclusivamente en euros tiene un carácter simbólico. La dificultad de comprensión que en un primer momento pueda suponer la

Como vemos, este modelo de financiación supone un cambio profundo en la relación financiera entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, y en consecuencia ha de reflejarse en la estructura y dimensión de los Presupuestos Generales del Estado. En primer lugar, el Estado cede peso como asignador de recursos en la economía; de hecho, y como consecuencia del modelo, cae el Presupuesto no financiero de ingresos y gastos en 2,6 por 100 y 2,3 por 100 respectivamente respecto a 2000. En segundo lugar, la propia naturaleza del nuevo acuerdo de financiación hace que en este momento sea impracticable una estimación precisa de su impacto presupuestario, lo que hace inviable una homogeneización adecuada de las cifras del Presupuesto para 2002 respecto a ejercicios anteriores; las dificultades para hacerlo son numerosas: hay una importante afectación por el lado de los ingresos y de los gastos, y la Sanidad no se encuentra todavía transferida a todas las CCAA de régimen común, lo que supone una complejidad adicional en los primeros años de funcionamiento del nuevo modelo.

En definitiva, podemos afirmar que los Presupuestos del Estado para 2002 inauguran un nuevo período en su relación con las Comunidades Autónomas, en el que se avanza de forma significativa en la corresponsabilidad fiscal y autonomía de estas últimas, y cuya repercusión exacta y definitiva es difícil de estimar en este momento, dada la propia naturaleza del acuerdo.

### *Situación de incertidumbre económica*

Como ya hemos mencionado, estos Presupuestos se presentan en un momento económico de

signo incierto. La economía internacional está marcada por la desaceleración en Estados Unidos y su traslación al resto de países desarrollados y en vías de desarrollo; las condiciones monetarias se han relajado de forma espectacular en los últimos meses, y las cuentas públicas de muchos países dentro y fuera de la Unión Europea están entrando en déficit de una cierta magnitud.

Por su parte, la economía española, después de haber crecido cuatro años por encima del 4 por 100, necesariamente se ve afectada por la marcha de sus socios comerciales y financieros, y también rebaja sus expectativas de crecimiento para los próximos años. Ante esta coyuntura, es pertinente preguntarse cuál debe ser la orientación macroeconómica de los Presupuestos del Estado.

Para encontrar una respuesta convincente, hemos de repasar siquiera brevemente cuál es el estado de situación de los principales indicadores de nuestra economía. En lo que respecta a la actividad económica, no hay signos al día de hoy que indiquen que España pudiera entrar en recesión a corto o medio plazo; la evolución de la coyuntura en los últimos trimestres de 2001 hace esperar un crecimiento en torno al 3 por 100 a final de año; en lo que respecta a 2002 y 2003, las previsiones se hacen especialmente complicadas por el grado de incertidumbre actual, pero, en todo caso, todas apuntan a que nuestra economía mantendrá un comportamiento mejor que el de aquellas economías con las que estamos en proceso de convergencia real.

En cuanto a la inflación, el último dato de septiembre de 2001 muestra una desaceleración de las tensiones de precios, y un mantenimiento del diferencial con la zona euro en cerca de un punto.



COLABORACIONES

CUADRO 1 PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS (En millones de euros)					
Capítulos	Presupuesto inicial 2001 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2002 (2)	(%)	X (%) (2) (1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales .....	130.480,09	62,9	133.540,88	66,0	2,3
II. Impuestos indirectos.....	54.795,48	26,4	45.488,79	22,5	-17,0
III. Tasas y otros ingresos.....	4.810,90	2,3	4.673,24	2,3	-2,9
IV. Transferencias corrientes .....	8.511,46	4,1	8.637,10	4,3	2,7
V. Ingresos patrimoniales.....	6.164,49	3,0	7.086,19	3,5	15,0
<b>Operaciones corrientes .....</b>	<b>204.762,42</b>	<b>98,6</b>	<b>199.526,19</b>	<b>98,6</b>	<b>-2,6</b>
VI. Enajenación inversiones reales.....	339,35	0,2	397,35	0,2	17,1
VII. Transferencias de capital .....	2.502,57	1,2	2.366,49	1,2	-5,4
<b>Operaciones de capital .....</b>	<b>2.841,92</b>	<b>1,4</b>	<b>2.763,84</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,7</b>
<b>Total operaciones no financieras.....</b>	<b>207.604,34</b>	<b>100,0</b>	<b>202.290,03</b>	<b>100,0</b>	<b>-2,6</b>

CUADRO 2  
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS  
(En millones de euros)

Capítulos	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002	Variación millones	Variación %
I. Gastos de personal.....	25.335,2	26.755,7	1.420,5	5,6
II. Gastos en bienes y servicios .....	7.789,9	8.520,0	730,1	9,4
III. Gastos financieros .....	17.152,4	17.841,8	689,4	4,0
IV. Transferencias corrientes .....	141.997,1	133.550,6	-8.446,5	-5,9
<b>Operaciones corrientes .....</b>	<b>192.274,6</b>	<b>186.668,1</b>	<b>-5.606,5</b>	<b>-2,9</b>
VI. Inversiones reales .....	9.126,2	9.769,7	643,5	7,1
VII. Transferencias de capital .....	6.006,8	6.259,7	252,8	4,2
<b>Operaciones de capital .....</b>	<b>15.133,1</b>	<b>16.029,4</b>	<b>896,3</b>	<b>5,9</b>
<b>PPTO. no financiero .....</b>	<b>207.407,7</b>	<b>202.697,5</b>	<b>-4.710,2</b>	<b>-2,3</b>
VIII. Activos financieros .....	7.811,9	10.149,0	2.337,1	29,9
IX. Pasivos financieros.....	21.562,3	24.711,5	3.149,2	14,6
<b>Operaciones financieras.....</b>	<b>29.374,2</b>	<b>34.860,5</b>	<b>5.486,3</b>	<b>18,7</b>
<b>Total presupuesto .....</b>	<b>236.781,8</b>	<b>237.558,0</b>	<b>776,1</b>	<b>0,3</b>

Este hecho se produce al tiempo que el Banco Central Europeo ha venido relajando los tipos de interés de referencia hasta el 4,75 por 100, lo que nos sitúa en tipos de interés reales no muy superiores a un punto.

Ante esta situación, ¿sería deseable el recurso al déficit público como forma de impulsar la actividad económica, como algunas voces han sugerido? Hay argumentos que apoyan la política de equilibrio presupuestario para 2002. Por un lado, la evolución de los indicadores de actividad no es la de otras economías, como la estadounidense, la japonesa o la alemana, cada vez más cerca de la recesión. Además, la política monetaria ya ha adquirido un carácter anticíclico, y todavía existe un cierto margen para seguir bajando tipos. En el momento actual, por tanto, una política fiscal de orientación expansiva tendría posiblemente una mayor incidencia en precios que en output, dado además que en una economía como la española su multiplicador no sería cuantitativamente importante, dado su grado de apertura cada vez mayor.

Frente a estos hechos, la defensa del equilibrio presupuestario para 2002 tiene todavía un importante efecto disciplinante para una economía que, como la nuestra, ha convivido demasiado tiempo con el déficit. La sostenibilidad futura de las finanzas públicas debe ser un imperativo para nuestro país, dados los retos fiscales que se avecinan en las próximas décadas. Es más, el diseño de estos Presupuestos con un equilibrio de partida no es impedimento para que desde la pro-

pia fórmula presupuestaria se apoye la actividad en caso de que durante su período de ejecución fuera necesario. Una de las principales características del Presupuesto es la flexibilidad; i.e., la posibilidad de adaptar automáticamente las políticas de ingresos y gastos a la evolución de la renta, adquiriendo el carácter que la coyuntura pueda requerir.

### 3. Principales cifras del PGE 2002 y políticas de gasto

#### *Grandes cifras del presupuesto*

La evolución prevista para el conjunto de gastos e ingresos no financieros del Presupuesto Consolidado es la consecuencia, por encima de otras consideraciones, del impacto del Nuevo Acuerdo de Financiación Autonómico. Con él, el Estado rediseña su posición en el conjunto de la economía, y en consecuencia ajusta su volumen de ingresos y gastos presupuestarios. La desagregación por figuras tributarias también se ve afectada en aquellos impuestos que se ven incorporados al Acuerdo.

#### *Prioridades de gasto*

En el diseño de las principales políticas de gasto y en sus prioridades se refleja una parte importante de la concepción que se mantiene sobre el Presupuesto como instrumento de política económica. En nuestro caso, los límites que el



COLABORACIONES

marco institucional doméstico e internacional imponen a la articulación de una política discrecional de demanda han llevado a que en los últimos años se hayan reforzado aquellas partidas más vinculadas al desarrollo del output potencial de nuestra economía. Entre ellas, la acumulación de capital físico, humano y tecnológico por parte del Sector Público es un factor destacado por las teorías del crecimiento económico, y en consecuencia esta labor ha sido una prioridad en el pasado reciente que para el próximo año 2002 también se mantiene. Junto a ella, el Gasto Social mantiene una presencia en el Presupuesto siempre relevante como corresponde al propósito de asegurar y reforzar el conjunto de prestaciones que configuran la protección social en nuestro país.

### ***Inversión Pública***

Como es reconocido, el objetivo estratégico de la economía española para los próximos años no es otro que mantener y afianzar el proceso de convergencia real con la Unión Europea. En esta política, la dotación de infraestructuras y equipamientos públicos ocupa un lugar prioritario. En 2002, y a pesar de que los Presupuestos diseñados giran de nuevo en torno a la contención del gasto y el equilibrio, el esfuerzo inversor del Estado crecerá de nuevo por encima del PIB nominal —5,9 por 100—, al registrar un aumento previsto del 9,3 por 100.

La importancia de la inversión pública en nuestra economía puede valorarse desde distintas perspectivas. Una especialmente relevante es su efecto multiplicador sobre la inversión privada, un efecto de arrastre que los proyectos de infraestructuras públicas acaban desencadenando. Las estimaciones realizadas por este Ministerio de Hacienda muestran que la inversión inducida neta derivada del esfuerzo inversor del Estado en 2002 es de 7.112 millones de euros. En la coyuntura económica que experimentamos en el momento de escribir estas líneas no hace falta subrayar la relevancia que tiene estimular la actividad inversora privada, y es aquí donde la inversión pública está mostrando tener, en las condiciones actuales, un carácter

Capítulos	2001	2002	% Var.
(1) Inversiones reales.....	9.126,23	9.769,70	7,1
(2) Transferencias de capital (*).....	5.255,37	5.460,25	3,9
(3) = (1+2) Total esfuerzo inversor del Estado.....	14.381,60	15.229,95	5,9
(4) Sector público empresarial.....	7.471,61	8.584,22	14,9
Transferencias internas.....	-1.328,77	-1.385,73	4,3
Total esfuerzo inversor del sector público** ...	20.524,44	22.428,44	9,3

\* Ajustadas para el cálculo del esfuerzo inversor del Estado.  
\*\* Se ha calculado sumando (3) + (4) y realizando una consolidación que elimina las transferencias a Sociedades Mercantiles Estatales, EE.EE. y otros OO.PP.

complementario básico para los proyectos privados.

### ***I+D+i y Educación***

Es importante considerar que la acumulación de capital público que el Sector Público proporciona a la economía no se limita a la dotación de infraestructuras. Como ya se ha mencionado, esta acumulación se realiza también en el capital tecnológico y humano. Su provisión por el Estado está plenamente justificada desde la economía del bienestar sobre argumentos de eficiencia y equidad, y su reforzamiento es parte destacada de todo Presupuesto que busque aumentar la calidad del gasto público.

En línea con lo que ya ha sucedido en ejercicios anteriores, estas dos políticas de nuevo aumentan en 2002 su peso en la economía, al crecer, respectivamente, un 7,6 por 100 y un 9 por 100.

En 2002 la política de Investigación y Desarrollo recibirá 3.790,58 millones de euros, enmarcados principalmente en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, vigente entre los años 2000-2003. Al igual que sucede con la inversión pública, esta política no busca reemplazar o expulsar la actividad en este sector; al contrario, el objetivo fundamental es que el Plan tenga un importante efecto de arrastre sobre la iniciativa privada, de forma que las aportaciones de las empresas alcancen una cifra cercana al 60 por ciento de la inversión.

Para que las innovaciones en los procesos de producción puedan ser correctamente aprovechadas, es necesario que la fuerza laboral tenga la capacitación suficiente y pueda reaccionar a los



COLABORACIONES

requisitos de un proceso continuado de *shocks* tecnológicos. Por ello son relevantes la política de educación y los programas que constituyen las políticas activas en el mercado laboral, incluidos en las medidas de Fomento del Empleo.

En cuanto a la Educación, su dotación en los PGE 2002 asciende a 1.672,42 millones de euros, cuya ejecución corresponde en su mayor parte al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que, después de la asunción de competencias en esta materia por las Comunidades Autónomas, se encarga de la gestión del gasto educativo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por su parte, las políticas de Fomento del Empleo reciben 5.183,01 millones de euros.

### **Gasto Social**

El Presupuesto para 2002 persigue los siguientes objetivos en esta materia:

a) Mantener los niveles efectivos de protección, para lo que garantiza el poder adquisitivo de las pensiones

b) Reforzar el carácter contributivo del sistema de Seguridad Social, a través de la extensión de la base de máxima de cotización para todos los grupos y categorías profesionales del Régimen General.

c) Completar la clarificación de fuentes financieras prevista en la Ley 24/1997, al asumir el Estado la financiación de los servicios sociales y sanitarios del Instituto Social de la Marina, al tiempo que se aborda la ubicación definitiva de los complementos de pensiones mínimas, que

serán asumidos progresivamente por el Estado hasta su total financiación, con la incorporación en el Presupuesto de 2002 de los recursos previstos por el Estado en el marco del plan de financiación a doce años previsto en el Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social de 9 de abril de 2001.

### **4. Conclusión**

En definitiva, nos encontramos con unos PGE para 2002 de nuevo en coherencia con la política económica que desde 1996 ha hecho progresar a la economía en su convergencia con la Unión Europea. El impulso al ahorro público, la sostenibilidad de las finanzas públicas, y la mejora en la calidad del gasto son todos ellos elementos que han de estar presentes en la política presupuestaria a pesar de la llegada de incertidumbres de origen externo. Otras alternativas menos ortodoxas a este diseño de las cuentas públicas corren el peligro de sembrar obstáculos al crecimiento a largo plazo de nuestra economía.

Por encima de esta orientación presupuestaria recientemente apoyada por el FMI en su informe sobre la economía española, estos Presupuestos para 2002 se encuentran en sus principales cifras marcados por la adopción del nuevo Acuerdo de Financiación con las CCAA, básico para afianzar financieramente un grado adecuado de federalismo fiscal en nuestro país. En este sentido, sale a la luz un Presupuesto de naturaleza diferente, y, como tal, será en los próximos ejercicios cuando cobre su verdadera importancia.



COLABORACIONES