Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003*

La política presupuestaria del Estado español constituye uno de los pilares básicos de convivencia y desarrollo de nuestro país en sus vertientes de política económica y social. En los Presupuestos Generales para el año 2003 se incorporan los procedimientos establecidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a fin de garantizar, por un lado, el equilibrio de las finanzas públicas y, por otro, asegurar la asignación y gestión de los recursos presupuestarios dentro de un marco de clara descentralización territorial.

Palabras clave: Presupuestos Generales del Estado, estabilidad económica, equilibrio presupuestario, política fiscal, inversiones públicas, protección social, Comunidades Autónomas, España, 2003.

Clasificación JEL: H61.

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado, además de una previsión de la actividad financiera, son un potente instrumento de política económica con el que el Gobierno pretende influir en la economía, con vistas a favorecer un mayor crecimiento y una mayor creación de empleo.

El proceso de consolidación presupuestaria que se inició en 1996, centrado en la reducción del gasto corriente y en el que el Estado ha soportado la mayor parte del ajuste, ha rendido unos extraordinarios dividendos a la economía española en términos de estabilidad, progreso y credibilidad.

La rápida reducción del déficit público de las Administraciones Públicas —desde el 6,6 por 100 del PIB en 1995 hasta el equilibrio de las cuentas públicas en 2001— ha permitido una reducción considerable de los tipos de interés y de las expectativas de inflación. De esa 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 familias y la inversión que se convertiría en una de las bases de nuestro patrón de crecimiento actual. En efecto, el crecimiento medio anual del PIB entre 1997 y 2000 se situó por encima del 4 por 100, acompañado de una fuerte creación de puestos de trabajo y un diferencial de inflación moderado con la zona euro.

Pese a que el contexto económico internacional se ha deteriorado significativamente en los seis últimos trimestres, y ello ha tenido un claro reflejo en la desaceleración de la economía española, el Gobierno no ha renunciado a su objetivo de estabilidad presupuestaria para 2002 y 2003 como marco básico en el que diseñar unas políticas de gasto y de ingreso con las que apoyar el crecimiento de nuestra economía.

De cumplirse el objetivo en 2003, España registraría por tercer año consecutivo equilibrio en sus cuentas públicas. Veamos seguidamente las principales características de los PGE 2003 y las prioridades del gasto público.

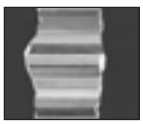
* Este documento ha sido elaborado por José Antonio Bretones Cordero. Vocal Asesor de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

2. Principales características de los Presupuestos

Son los primeros que siguen el procedimiento fijado en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 es el primero que incorpora plenamente los procedimientos establecidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas y mejorar la transparencia en la elaboración, ejecución y control del presupuesto, y permitir la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual.

En base a estos principios de procedimiento, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2002 —más tarde ratificado por los Plenos del Congreso y el Senado— fijó el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el período 2003-2005, así como el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2003.



Para el año 2003 se ha establecido un déficit del 0,5 por 100 del PIB en el Estado y un superávit equivalente en la Seguridad Social. Estos objetivos permiten el cumplimiento del equilibrio presupuestario en la Administración Central, siendo consistentes con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y con el Programa de Estabilidad 2001-2005 del Reino de España.

Tienen en cuenta el efecto de la reforma del IRPF

El equilibrio presupuestario conseguido por la disciplina del gasto posibilita la bajada de los impuestos. La reducción de impuestos estimula la actividad económica, así como la creación de empleo. Las bases tributarias se ensanchan, por tanto, compensando la caída de la recaudación.

La reforma del IRPF, actualmente en trámite parlamentario, reducirá, según las estimaciones del Ministerio de Hacienda, en un 11 por 100 la carga media de este impuesto, aumentando la renta disponible de las familias en 3.600 millones de euros, de los cuales 3.000 se harán efectivos ya en 2003.

La reforma supone un ejercicio de continuidad al profundizar la realizada en 1998 y seguir las tendencias que se han impuesto en las dos últimas décadas en los países de la OCDE. Los países más desarrollados han reformado sus sistemas tributarios con el objetivo de mejorar la neutralidad de los impuestos en el proceso de toma de decisiones de los agentes (ahorro, inversión, oferta de trabajo y asunción de riesgos), garantizar la prevalencia de la equidad horizontal —ciudadanos con las mismas rentas, con independencia de su origen, pagan el mismo impuesto— sobre la vertical —cuanto mayor es la renta generada mayor es el impuesto devengado— y simplificar la gestión de los impuestos por parte de la Administración tributaria y de los ciudadanos.

Recogen íntegramente los efectos derivados de la culminación del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y del nuevo Sistema de Financiación Autonómica

Por segundo año consecutivo el Sistema de Financiación Autonómica vuelve a marcar la estructura de los Presupuestos Generales del Estado dado que implica que buena parte de las transferencias o gastos que recibían las Comunidades Autónomas para financiar la sanidad y otros servicios pasen a convertirse en una participación en los ingresos del Estado.

Mientras que en el Presupuesto de 2002 se reflejaba una reducción del gasto sanitario y de los ingresos impositivos del Estado correspondiente a las cinco Comunidades Autónomas que tenían competencias en sanidad (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia), en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 se deducen ya, tanto el gasto sanitario como los impuestos del Estado destinados a financiar ese gasto, que corresponde a las diez Comunidades Autónomas restantes del régimen común.

Transferida la sanidad se completa prácticamente el proceso de descentralización del Estado a las Comunidades Autónomas. Restan únicamente algunas competencias concretas en justicia y en políticas activas de empleo.

En los presupuestos para 2003, por tanto, los ingresos impositivos del Estado, así como el pre-

supuesto estatal destinado al gasto sanitario se reducen significativamente respecto a 2002. Los primeros lo hacen en un 9,5 por 100 como consecuencia de la cesión a las diez Comunidades Autónomas del 35 por 100 del IVA, el 40 por 100 de los Impuestos Especiales sobre Tabacos, Alcohol e Hidrocarburos y el 100 por cien de los Impuestos Especiales sobre Matriculación y Electricidad.

Respecto al gasto del Estado en sanidad, este cae en un 95 por 100, ya que ahora el Estado sólo administra directamente la sanidad en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Es decir, los Servicios Regionales de Salud de cada Comunidad Autónoma son ahora los que se encargan de prestar la atención sanitaria al conjunto de los ciudadanos.

En conclusión, la descentralización administrativa marca claramente el presupuesto de este año como culminación del intenso proceso de transferencias que se ha producido en los últimos años. En los últimos seis años se han transferido todas las competencias educativas y sanitarias a las Comunidades Autónomas, por lo que estas han incrementado su participación en el gasto público desde el 22 por 100 en 1996 al 27,5 por 100 en 2001. Concluida la transferencia de la sanidad en 2002 el peso de las Comunidades Autónomas en el total del gasto del sector público se sitúa al nivel de los países administrativamente más descentralizados.

3. Prioridades de gasto

El ejercicio de estabilidad presupuestaria, además de ser uno de los soportes de la estabilidad macroeconómica, va a permitir seguir orientando el Presupuesto hacia aquellas políticas que más favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo, al tiempo que posibilita la cobertura del gasto social y la mejora de los servicios públicos esenciales.

Seguridad ciudadana y justicia

La mejora de medios humanos y materiales en las áreas de Seguridad ciudadana y Justicia resulta esencial para fortalecer el Estado de Derecho que configura, como principios básicos, la garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

La dotación para Seguridad ciudadana asciende a 5.424,12 millones de euros, que supone un crecimiento del 7,4 por 100 respecto a 2002. Este importante aumento de recursos va a permitir desarrollar, entre otras actividades, el Plan de Lucha contra la Delincuencia puesto en marcha por el Gobierno.

La variación interanual de la política de Justicia en 2003, cuyos créditos ascienden a 1.137,23 millones de euros, se encuentra afectada por los traspasos de competencias a la Comunidad Autónoma de Madrid. Eliminando este efecto, la política de Justicia tiene un crecimiento del 6,7 por 100, que permitirá seguir avanzando en el desarrollo del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia y dotar las necesidades derivadas del Plan de Lucha contra la Delincuencia.

Gasto social

Los Presupuestos para 2003 siguen afianzando el marco de estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social alcanzando desde 1999, con un nuevo superávit del 0,5 por 100 del PIB que va a permitir aumentar el Fondo de Reserva de Pensiones hasta los 7.222 millones de euros a finales de 2003.

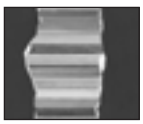
Se mantiene asimismo la prioridad del conjunto del Gasto social, con una dotación superior a los 100.000 millones de euros que representa el 48,3 por 100 del Presupuesto no financiero total. La variación interanual del conjunto de políticas de gasto social está afectada por el traspaso de la gestión de los servicios sanitarios del antiguo Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas, así como por otros traspasos efectuados en las áreas de Educación y Fomento del empleo. Eliminando el efecto de estos traspasos, el gasto social tiene un crecimiento del 8,2 por 100.

Inversión pública

Una de las prioridades fundamentales de la política presupuestaria es contribuir a aumentar el potencial de crecimiento de la economía españo-

la, para lo cuál se va a continuar el esfuerzo de inversión en capital público productivo a través de actuaciones que, por una parte permiten atraer flujos de inversión privada, favorezcan la movilidad de bienes y factores productivos y promuevan el equilibrio regional y la cohesión territorial y, por otra, contribuyan a mantener un volumen de inversión pública sensiblemente por encima de la media europea. Reforzando de esta forma el proceso de convergencia real con la Unión Europea.

Los Presupuestos para 2003 mantienen este esfuerzo con una dotación para inversiones directas de 9.997,22 millones de euros que supone un incremento del 7,8 por 100, es decir, vuelve a crecer por encima de la tasa prevista para el PIB nominal (5,8 por 100) A ello hay que unir las transferencias que el Estado y sus organismos realizan a otros agentes, públicos y privados, de la economía para financiar sus inversiones, lo que eleva la cifra para operaciones de capital a 15.584,55 millones de euros, con un aumento del 6,8 por 100 respecto a 2002.



Junto al esfuerzo que realiza el Estado, hay que considerar la inversión que lleva a cabo el sector público empresarial. Todo ello conduce a una inversión del sector público estatal de 24.821,95 millones de euros —el 3,4 por 100 del PIB, más de un punto por encima de la media europea—, lo que supone un incremento del 12,9 por 100 respecto a 2002.

Dentro de las actuaciones inversoras del Estado se siguen priorizando las infraestructuras. La dotación para 2003 asciende a 7.696,58 millones de euros, con un crecimiento del 8,3 por 100. En cuanto a la política de investigación, generadora también de importantes efectos multiplicadores sobre la competitividad empresarial y el crecimiento a medio y largo plazo, los Presupuestos para 2003 mantienen el esfuerzo en esta política, con una dotación para gastos no financieros de 1.951,50 millones de euros y un aumento del 8,3 por 100 que permitirá seguir desarrollando los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003.

4. Conclusión

La orientación presupuestaria hacia la estabilidad ha demostrado ser una elección óptima por parte de las autoridades públicas. El equilibrio de las cuentas públicas nos da márgenes de los que antes carecíamos. Dentro de estos márgenes, el más relevante es la garantía de la protección social, tanto para preservar los actuales niveles de cobertura, como para salvaguardar a los futuros beneficiarios de los efectos negativos que pudieran derivarse de posibles fluctuaciones cíclicas a medio y largo plazo.

Además, el equilibrio presupuestario permite un proceso calculado de reducción de la fiscalidad (Impuesto sobre Sociedades, IRPF, IAE), facilita una descentralización ordenada y eficiente de los ingresos y gastos públicos hacia la Administración Territorial, al tiempo que resulta del todo compatible con la orientación del presupuesto hacia aquellas partidas que más favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo (infraestructuras, educación e I+D+i). La estabilidad facilita, por tanto, la búsqueda de la eficiencia económica.

Por último, el equilibrio de las cuentas públicas pretende ser un referente para nuestra sociedad en el contexto actual de incertidumbre política y económica a nivel mundial. Supone una apuesta por mantener la credibilidad, más allá de cualquier consideración sobre el tono —más o menos expansivo o contractivo— que debiera adoptar la política presupuestaria en la actual coyuntura económica.

Anexo

CUADRO 1
PRESUPUESTO DE INGRESOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS
(En millones de euros)

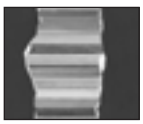
Capítulos	Presupuesto inicial 2002 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2003 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	134.951,78	66,2	144.516,36	70,1	7,1
II. Impuestos indirectos	45.488,79	22,3	37.741,34	18,3	–17,0
III. Tasas y otros ingresos	4.693,61	2,3	4.308,55	2,1	–8,2
IV. Transferencias corrientes	8.731,44	4,3	9.577,23	4,6	9,7
V. Ingresos patrimoniales	7.108,45	3,5	6.617,52	3,2	–6,9
Operaciones corrientes	**200.974,08**	**98,6**	**202.761,00**	**98,4**	**0,9**
VI. Enajenación inversiones reales	397,35	0,2	498,45	0,2	25,4
VII. Transferencias de capital	2.367,86	1,2	2.774,91	1,3	17,2
Operaciones de capital	**2.765,21**	**1,4**	**3.273,36**	**1,6**	**18,4**
Total operaciones no financieras	**203.739,29**	**100,0**	**206.034,36**	**100,0**	**1,1**

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2003.

CUADRO 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS
(En millones de euros)

Capítulos	Presupuesto inicial 2002 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2003 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
I. Gastos de personal	26.759,22	13,1	22.983,96	10,9	–14,1
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	8.542,45	4,2	6.043,22	2,9	–29,3
III. Gastos financieros	17.841,83	8,7	19.763,74	9,3	10,8
IV. Transferencias corrientes	134.880,28	66,1	143.641,83	67,9	6,5
V. Fondo de contingencia		—	2.290,34	1,1	—
Operaciones corrientes	**188.023,79**	**92,1**	**194.723,09**	**92,1**	**3,6**
VI. Inversiones reales	9.745,89	4,8	9.997,22	4,7	2,6
VII. Transferencias de capital	6.289,66	3,1	6.738,03	3,2	7,1
Operaciones de capital	**16.035,55**	**7,9**	**16.735,25**	**7,9**	**4,4**
Total operaciones no financieras	**204.059,34**	**100,0**	**211.458,33**	**100,0**	**3,6**
VIII. Activos financieros	10.148,96	5,0	9.725,70	4,6	–4,2
IX. Pasivos financieros	24.711,52	12,1	37.602,44	17,8	52,2
Total operaciones financieras	**34.860,48**	**17,1**	**47.328,14**	**22,4**	**35,8**
Total presupuesto	**238.919,82**	**117,1**	**258.786,47**	**122,4**	**8,3**

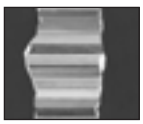
Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2003.



CUADRO 3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2003
RESUMEN POR POLITICAS DE GASTO (HOMOGENEIZADO) (*)
(Presupuesto no financiero, en millones de euros)

Políticas	Presupuesto inicial 2002 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2003 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
Justicia	1.065,89	0,5	1.137,23	0,5	6,7
Defensa	6.155,57	3,2	6.212,77	2,9	0,9
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	5.047,93	2,6	5.424,12	2,6	7,4
Exterior	897,77	0,5	1.001,10	0,5	11,5
Administración tributaria	1.270,09	0,7	1.294,49	0,6	1,9
Administración general	**14.437,25**	**7,4**	**15.069,71**	**7,1**	**4,4**
1. Protección y promoción social	79.758,24	40,9	85.054,49	40,2	6,6
Pensiones	62.451,35	32,0	66.880,61	31,6	7,1
Prestaciones sociales	7.012,91	3,6	7.291,25	3,4	4,0
Fomento del empleo	5.148,12	2,6	5.357,22	2,5	4,1
Sanidad	3,130,22	1,6	3.369,52	1,6	7,6
Educación	1.366,02	0,7	1.498,26	0,7	9,7
Vivienda	649,63	0,3	657,63	0,3	1,2
2. Desempleo e incapacidad temporal	12.954,72	6,6	15,313,63	7,2	18,2
Desempleo	8.927,93	4,6	10.690,88	5,1	19,7
Incapacidad temporal	4.026,79	2,1	4.622,75	2,2	14,8
3. Servicios generales Seguridad Social	1.672,16	0,9	1.730,06	0,8	3,5
Gasto social	**94.385,12**	**48,4**	**102.098,19**	**48,3**	**8,2**
1. Sectores económicos	11.034,18	5,7	11.678,06	5,5	5,8
Agricultura	7.599,86	3,9	8.030,06	3,8	5,7
Industria y energía	1.289,22	0,7	1.326,06	0,6	2,9
Subvenciones corrientes al transporte	1.639,57	0,8	1.796,99	0,8	9,6
Comercio, turismo y PYMES	505,53	0,3	524,94	0,2	3,8
2. Actuaciones inversoras	8.912,11	4,6	9.648,08	4,6	8,3
Infraestructuras	7.109,83	3,6	7.696,58	3,6	8,3
Investigación	1.802,28	0,9	1.951,50	0,9	8,3
Actividad productiva e inversora	**19.946,29**	**10,2**	**21.326,13**	**10,1**	**6,9**
Financiación a las Administraciones Territoriales	35.846,00	18,4	37.539,36	17,8	4,7
Participación Unión Europea	8.086,55	4,1	8.496,65	4,0	5,1
Transferencias a otras administraciones públicas	**43.932,55**	**22,5**	**46.036,01**	**21,8**	**4,8**
Deuda pública	**17.729,86**	**9,1**	**19.632,01**	**9,3**	**10,7**
Otras políticas	**4.525,50**	**2,3**	**5.005,94**	**2,4**	**10,6**
Fondo de contingencia		**—**	**2.290,34**	**1,1**	**—**
Total presupuesto no financiero	**194.956,56**	**100,0**	**211.458,33**	**100,0**	**8,5**
Total presup. no finan. sin fondo de contingencia	**194.956,56**		**209.167,99**		**7,3**

(*) Homogeneizado en función de las transferencias efectuadas durante 2002 a las CCAA.
Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2003.



DOCUMENTOS