

Los presupuestos de las Administraciones Públicas: entre la ideología y la irrealidad

Santiago Álvarez Cantalapiedra

Los Presupuestos Generales del Estado del año 2002 son un vuelta de tuerca más en la política económica del PP en el gobierno. El objetivo principal de estos presupuestos consiste en «el déficit cero». La obsesión con la que se maneja este objetivo es llamativa en una Europa en la que siendo este un objetivo capital se supedita a menudo a otros objetivos de orden social.

Con un crecimiento del 2,9%, poco realista según las organizaciones internacionales, con unos ingresos basados cada vez más en los impuestos indirectos, que gravan a las clases menos favorecidas, con unas cuentas paralelas introducidas mediante «la ley de acompañamiento», que incrementan más los impuestos indirectos, el papel de apoyo del estado a los menos favorecidos se va desdibujando cada vez más.

LAS CUENTAS DEL ESTADO

Un presupuesto es la expresión sistemática y cifrada de las previsiones de gastos e ingresos de una institución para un período de tiempo determinado. Lo que conocemos con la expresión de *Presupuestos Generales del Estado* es, en realidad, un conjunto de presupuestos públicos cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales y cuya ejecución lleva a cabo el Sector Público Central. Por lo tanto, bajo la rúbrica *Presupuestos Genera-*

les del Estado se incluyen las previsiones de gastos –en principio obligatorias para el ejecutivo– e ingresos del Estado Central, el presupuesto de la Seguridad Social y los presupuestos de los Organismos Autónomos, de los Entes Públicos y de las Sociedades Estatales. En suma, tratan de los ingresos y gastos públicos del conjunto de las Administraciones Centrales, excluyendo, por consiguiente, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales que aprueban y gestionan sus propios presupuestos.

La ley anual con la que se aprueban los ingresos y gastos del Sector Público Central, así como el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos, se conoce como *Ley de Presupuestos*, que se tramita, durante los meses de octubre y diciembre, junto con otra denominada *Ley de Acompañamiento* destinada a la racionalización y optimización en la prestación de los servicios públicos, pero que, sin embargo, está sirviendo en la práctica de los últimos años para hurtar al debate parlamentario cuestiones de especial trascendencia.

Así, como ejemplos de lo anterior, en una ley de acompañamiento se introdujeron en años pasados las fundaciones privadas en la sanidad pública, y en la correspondiente al presente ejercicio se ha cambiado indirectamente el estatuto de RTVE. Pero donde ha mostrado el gobierno conservador mayor capacidad de burla al proceso de debate-aprobación parlamentaria ha sido en la creación de un *impuesto especial sobre gasolinás* aplicable por las comunidades autónomas y en las *subidas de los impuestos específicos sobre tabaco y alcohol*. Paradoja tras paradoja: en primer lugar, porque cualquiera sabe que el sentido del debate general sobre los presupuestos debería incorporar la discusión relativa a la estructura de los ingresos públicos y, en segundo lugar, porque estas innovaciones impositivas se han justificado para financiar la sanidad, pese a que *en la definición de cualquier impuesto se hace notar que se trata de ingresos sin contraprestación especificada*.

Los criterios que se utilizan para clasificar las diferentes partidas del Presupuesto son los siguientes: en primer lugar, nos podemos encontrar con una clasificación de los gastos e ingresos atendiendo a su naturaleza económica (esto es, distinguiendo entre operaciones financieras y no financieras, y dentro de las segundas diferenciando entre las de carácter corriente y de capital). En virtud de esta clasificación es posible discriminar entre aquellos ingresos públicos que se obtienen a partir de los im-

Los presupuestos de las Administraciones Públicas:...

puestos o aquellos otros que son el resultado de la aplicación de una tasa o son el fruto de la venta de un activo.

En la estructura de los gastos, la clasificación económica posibilita resaltar, por ejemplo, la cuantía de los gastos de personal de las Administraciones Públicas, su esfuerzo inversor en la esfera productiva o el papel de las transferencias que realiza a las Comunidades

en la definición de cualquier impuesto se hace notar que se trata de ingresos sin contraprestación especificada

Autónomas y Entidades Locales. Con respecto a esto último, una de los rasgos que presentan los Presupuestos del presente año es el incremento de las transferencias a favor de las administraciones autonómicas, así como un nuevo sistema de financiación autonómica (mediante la cesión del 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los impuestos especiales y el 100% de los impuestos sobre electricidad y sobre matriculación de vehículos) que resta fondos a la Hacienda Central, para ampliar sus bases financieras y poder así afrontar el proceso de descentralización en la gestión y provisión de servicios públicos (en concreto, para el ejercicio presente, transferencia de competencias en la sanidad).

En segundo lugar, otro criterio de clasificación, más relevante cuando se emplea en los gastos, especifica la unidad orgánica o centro gestor responsable de cada partida. De esta forma podemos identificar «quién gasta», *verbi gratia*, cual es el importe correspondiente al ministerio de defensa¹ o el asignado a la Casa Real.

En tercer lugar, el criterio de clasificación funcional agrupa los gastos según las finalidades u objetivos que pretende la acción de la Administración. Permite, pues, saber «en qué se gastan» los recursos públicos.

¹ La partida correspondiente al Ministerio de Defensa no se corresponde a la cuantía total de los gastos militares. En las cifras oficiales se suele recurrir al gasto del Ministerio para determinar su peso en relación con el PIB. Sin embargo, la presencia de otras partidas presupuestarias de carácter militar ubicadas en otros ministerios (en el de Interior, en el de Asuntos Exteriores, etc.) u organismos duplican el esfuerzo del gasto en el aparato militar. Para un análisis más específico de esta cuestión, así como de las exigencias presupuestarias que conlleva el proceso de profesionalización del ejército, pueden consultarse las investigaciones efectuadas por la Cátedra UNESCO de la Universidad Autónoma de Barcelona o las llevadas a cabo por el colectivo TRITÓN de Madrid.

Santiago Álvarez Cantalapiedra

El análisis de las distintas funciones de gasto revela el carácter continuista de los presupuestos en el marco de austeridad que ha marcado la política del gobierno del Partido Popular. La caída del gasto social respecto al presupuesto del año anterior en un 6,5% se explica fundamentalmente por las transferencias de sanidad a las Comunidades Autónomas.

Políticas de gasto	P 2002	%	var	
Justicia	1.127,07	0,5	6,6	0,5
Defensa	6.158,46	2,9	5,0	2,7
Seguridad ciudadana	5.049,54	2,4	4,7	2,2
Exterior	940,08	0,4	3,5	0,4
Admin. Tributaria	1.270,72	0,6	30,0	0,5
Admin. general	14.545,87	6,8	6,7	6,3

1. Protección y promoción social	91,767,06
Pensiones	62.453,04
Prestaciones sociales	7.839,43
Fomento del empleo	5.183,01
Sanidad	13.963,81
Educación	1.670,42
Vivienda	657,35
2. Desempleo e incapacidad temp.	12.955,22
Desempleo	8.928,44
Incapacidad temporal	4.026,79
3. Servicios gen de la SEG SOC	5.591,22
Gasto social	110.313,50
Gasto social (excluidas San y P S)	88.570,26

Fuente www.minhac.es

Para poder evaluar cabalmente lo que representan los Presupuestos de un gobierno conviene empezar por clarificar las funciones que desempeñan las Administraciones Públicas en relación con el funcionamiento de la economía.

El carácter y las funciones del Estado

El carácter económico de lo que entendemos comúnmente por Estado es el resultado tanto de las relaciones entre las fuerzas sociales que protagonizan la vida política y económica de una sociedad, como de las necesidades de las economías privadas y del sistema de mercado, ya sea en su vertiente acumulativa como en la directamente regulativa. Las funciones que tradicionalmente se atribuyen a un Sector Público moderno son en primer lugar, una función asignativa y de mejora de la eficiencia de los mercados; en segundo término, una función estabilizadora y, finalmente, una dimensión redistribuidora.

Con la primera función se asignan determinados bienes y servicios atendiendo a razones de eficiencia, esto es, porque el mercado aparece en cuanto a la provisión de aquellos como una alternativa subóptima². También, en el desempeño de esta función el Estado diseña políticas *regulatorias* y de *defensa de la competencia*, con las que intenta solventar los problemas de información asociados a los precios³ y la falta de competencia en el funcionamiento de los mercados. Respecto a la función estabilizadora se pretende atenuar el funcionamiento consustancialmente cíclico de la economía capitalista. Por último, las instituciones estatales se han comprometido con una variedad de instrumentos redistribuidores en el desempeño de una función de legitimación del orden socioeconómico.

En las últimas décadas se ha producido un cambio de énfasis en la importancia relativa de estas funciones tradicionales que el Estado tiene encomendadas. Aunque no sea el momento de profundizar en ello, baste decir que el embate neoliberal y el actual proceso de globalización han hecho que pierdan relevancia las políticas keynesianas orientadas a la demanda y, al mismo tiempo, adquieran mayor importancia las políticas regulatorias y de promoción de la competencia. Así, el Estado postkeynesiano se ha convertido más que en una instancia «redistribuidora» y «es-

² Son los casos de los bienes públicos, así como de una serie de intervenciones del Estado encaminadas a internalizar externalidades, a garantizar el transporte y suministro de servicios básicos sujetos a rendimientos crecientes (luz, agua corriente, etc.).

³ El hecho de que los precios de mercado mientan con demasiada frecuencia lo intuye cualquier ciudadano sensibilizado social y ecológicamente al barruntar que en la estructura de costes que utilizan las empresas para tomar sus decisiones están ausentes los costes sociales y medioambientales.

tabilizadora» en el sentido keynesiano, en una instancia «organizadora» en el marco de un proceso mercantilizador y privatizador⁴.

Sin embargo, el papel verdaderamente crucial que ha desempeñado, y que, afortunadamente, sigue desempeñando, el Estado en las sociedades modernas es el de la protección social. La función pública de protección social se justifica por las consecuencias sociales que se derivan del funcio-

*en las últimas décadas se ha
producido un cambio de énfasis en
la funciones tradicionales que el
estado tiene encomendadas*

namiento de la propia economía capitalista. Es fruto de la historia del reformismo social y expresión de la reacción de los actores sociales frente a los efectos más perversos de la implantación del principio del liberalismo económico.

En efecto, frente a la tentativa de «racionalización» de la economía de la mano del mercado conviene no olvidar, como subrayó Polanyi, el riesgo cierto de la dislocación social. La defensa a ultranza de la libertad individual y de un orden autorregulado por las fuerzas del mercado, al margen de cualquier tipo de racionalidad colectiva, deja a la sociedad a merced de los intereses y las pasiones de algunos individuos. En palabras de Polanyi:

«Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad. Y esto es así porque la pretendida mercancía denominada «fuerza de trabajo» no puede ser zarandeada, utilizada sin ton ni son, o incluso ser inutilizada, sin que se vean inevitablemente afectados los individuos humanos portadores de esta mercancía peculiar. Al disponer de la fuerza de trabajo de un hombre, el sistema pretende disponer de la entidad física, psicológica y moral «humana» que está ligada a esta fuerza. Desprovistos de la protectora cobertura de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían, al ser abandonados en la sociedad: morirían convirtiéndose en víctimas de una desorganización social aguda.»⁵

⁴ L. E. Alonso y G. Rodríguez Cabrero (1994): «Necesidades sociales y crisis de los consumos públicos», *Revista de Occidente*, n.º 162, Noviembre, 1994.

⁵ K. Polanyi (1944; pp. 128-129): *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989

Esta función protectora es lo que ha dado rostro social al Estado en las economías desarrolladas. La construcción del llamado *Estado de Bienestar* a partir de la segunda mitad del siglo pasado significó la institucionalización de una nueva forma de gestión de los riesgos sociales alternativa, en unos casos, y complementaria, en otros, a las tradicionales formas centradas en la familia y el mercado. Su desarrollo, bajo el impulso reivindicativo de los derechos de ciudadanía, se tradujo en un incremento de la legislación social (salario mínimo, duración de la jornada laboral, condiciones de seguridad en el trabajo, convenios colectivos, etc.) y del gasto público con que hacer frente a contingencias como el paro, la enfermedad y la edad.

A pesar de todos los límites internos a la evolución del propio Estado de Bienestar –límites de eficiencia, de dimensión, financieros y de gobernabilidad– y de los debates ideológico-políticos surgidos en torno a él, el papel de la esfera estatal en la protección y reproducción social sigue siendo importante. Lo atestiguan numerosos estudios de investigadores sobre la crisis y el futuro del Estado de Bienestar⁶. No parece que se pueda hablar de desmantelamiento profundo de los sistemas de protección social, al menos si se atiende a la evolución del gasto social durante las últimas décadas. Lo que es más preocupante es que las necesarias adaptaciones del sistema de protección público a las nuevas realidades sociales apenas se están produciendo.

La cuestión del «realismo» en los Presupuestos

La idea que quiero resaltar es que el nuevo escenario socioeconómico está alterando la estructura de riesgos sociales, debido a la aparición de nuevas y viejas desigualdades –en parte, resultado de la dejación parcial de la función redistribuidora por la vía fiscal–, a la desregulación del mercado de trabajo y a la transformación demográfica en las llamadas sociedades postindustriales. La postura que voy a defender es que el *realismo* en la confección de los Presupuestos del Estado debería venir determinado por esta adaptación pragmática a las nuevas exigencias y, también, por su adecuación a un escenario macroeconómico más o menos fiable.

⁶ A este respecto pueden consultarse dos obras colectivas coordinadas por el profesor Rafael Muñoz de Bustillo: *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989 y *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza Ensayo, Madrid, 2000.

Empezaremos por esto último. La crítica más extendida que han recibido los Presupuestos Generales del Estado Español para el año que comienza es la de su falta de credibilidad debido *al escaso realismo de las previsiones del cuadro macroeconómico*. En efecto, el presupuesto inicial se ha confeccionado con la previsión para el 2002 de un crecimiento económico del 2,9 %. Sin embargo, las opiniones del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de la Comisión Europea (CE) no son tan optimistas. La OCDE y la CE han rebajado la tasa de variación anual del PIB al 2 %, casi un punto por debajo de lo augurado por el gobierno español.

La actividad presupuestaria incide, ciertamente, en la actividad económica, pero sobre todo, se ve afectada por ella. Si la previsión de crecimiento económico es de dudoso cumplimiento, las cifras de ingresos y gastos en algunas de las partidas diferirán irremediablemente de las presupuestadas. El déficit público –el saldo contable entre los ingresos y gastos no financieros– tiene un importante componente cíclico, de tal manera que los ingresos aumentan y los gastos disminuyen en las fases económicas expansivas, y lo contrario ocurre cuando disminuye el ritmo de crecimiento. El Presupuesto del presente ejercicio plantea el objetivo del equilibrio presupuestario por encima de cualquier contingencia. Si el gobierno se obstina en mantener este dogma, el resultado de aspirar a un «déficit cero» se traducirá en la práctica en un «superávit estructural», esto es, se incidirá en los niveles de gastos e ingresos cuyo origen no tiene un carácter coyuntural para poder finalmente cuadrar las cuentas.

Pero estas circunstancias acarrearán diversas consecuencias: **En primer lugar**, como resultado de este obcecamiento ideológico se pueden ver afectados capítulos fundamentales de la intervención pública y funciones destacadas de la protección social. **En segundo lugar**, mantenerse en la ortodoxia contable supone renunciar a las claras a la función estabilizadora de la economía por parte del Estado. Dado que la política monetaria ha dejado de ser un instrumento bajo la soberanía estatal, renunciar también a la política fiscal en las labores de atenuar el ciclo económico supone confiar todo el ajuste en el mercado de trabajo.

En consecuencia, y aunque se declare retóricamente lo contrario, los Presupuestos del presente año refuerzan la «racionalización» socioeconó-

mica según las fuerzas del mercado en detrimento del contrapeso que un sector público puede desempeñar mediante las funciones de estabilización, redistribución y protección social. Y con todo ello, se contribuye aún más a minar las bases de la cohesión social, precisamente en un momento en que lo que se debería demandar es una intervención más ajustada a las necesidades sociales de la nueva realidad.

Más allá de las coyunturas, la nueva realidad económica está variando la estructura de los riesgos sociales, así como su distribución en función de la clase social, el sexo y la

*los riesgos asociados a las
distintas etapas de la vida de las
personas también se están
modificando*

edad. Por seguir a Esping-Andersen⁷, podemos decir que los riesgos que presentan una cierta regularidad sociológica se pueden clasificar en tres tipos: riesgos de clase; riesgos de la trayectoria vital; riesgos intergeneracionales.

La noción de «clases de riesgo» implica que la probabilidad de un riesgo social se distribuye de manera desigual en los diversos grupos sociales. Los trabajadores con cualificación más baja resultan más vulnerables a la sobreexplotación y al desempleo, las madres solteras se encuentran más amenazadas por la pobreza, las enfermedades y accidentes en el trabajo se reparten desigualmente según las diferentes categorías laborales. En consecuencia, la dualización y segmentación del mercado de trabajo, los cambios en la estructura familiar, la asimetría de oportunidades en el acceso a las nuevas tecnologías de la información, a las cualificaciones profesionales, etc. están asentando nuevas situaciones de inseguridad en ciertos sujetos sociales.

Los riesgos asociados a las distintas etapas de la vida de las personas también se están modificando. Es cierto que buena parte del gasto social se orienta a la cobertura de las necesidades en la fase más extrema de la vida de las personas⁸, la vejez, pero aún quedan pendientes capítulos

⁷ G. Esping-Andersen (1999): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.

⁸ Respecto del gasto público total, el *gasto social* representa el 51,8 %, que en su mayor parte corresponde a las pensiones (casi 30 pesetas de cada 100 que gasta el Estado se dedican a tal fin).

como la asistencia geriátrica especializada, la asistencia domiciliaria o la dignificación de las pensiones de viudedad y no contributivas.

El superávit presupuestario en la Seguridad Social, el intento de vincular la financiación de las pensiones contributivas a los ingresos por las cotizaciones sociales y la implantación de un modelo mixto de pensiones públicas y privadas revela que hay mayor preocupación por los problemas financieros que por la emergencia de las nuevas necesidades sociales. Ciertamente los asuntos financieros marcan el conjunto de posibilidades de actuación, pero como ha señalado David Anisi⁹ serán problemas financieros, que no económicos¹⁰, que financieramente se solucionarán si así se desea. Si los ingresos del Estado no logran cubrir todo lo inicialmente presupuestado las soluciones financieras posibles son muchas más que la del simple recurso a la contención o reducción de los gastos sociales¹¹. Existen multitud de partidas que pueden recortarse si se decide limitar el gasto público y existe, también, la posibilidad de elevar los ingresos (sobre todo, dado el amplio campo de maniobra que proporciona tener una de las presiones fiscales más bajas de toda Europa: véase cuadro III). Sin embargo, se ha optado por utilizar el superávit del Presupuesto de la Seguridad Social (3.871 millones de euros) para saldar el déficit del Estado y de los Organismos Autónomos y Entes Públicos, en vez de avanzar en la profundización del sistema público de protección.

Por último, también se está renovando la estructura de los riesgos intergeneracionales. La desigualdad en las oportunidades vitales entre miembros de diferentes grupos sociales se explica, en buena medida, por razones de herencia, por el origen social y étnico de las personas. La falta de un compromiso decidido, con un respaldo presupuestario significativo a programas de actuación específicos¹², para asumir el reto que nos plantea

⁹ D. Anisi (1995): *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

¹⁰ Anisi apela a la aritmética más elemental para revelar alguna que otra verdad: «mientras que la renta por habitante de un país continúe creciendo no hay ninguna razón para que no pueda crecer conjuntamente la de todos los ciudadanos. Sean cuales sean los problemas contables o financieros que se presenten, mientras ese crecimiento continúe no hay ninguna razón económica para que deban peligrar necesariamente las rentas de los pensionistas» (1995; p. 126).

¹¹ Los gastos sociales en España vienen disminuyendo con relación al PIB desde el año 1993.

¹² Se puede consultar la consignación de fondos para todos y cada uno de los programas de gasto referidos al último ejercicio en www.minhac.es.

la inmigración revela la rigidez de las políticas sociales a la hora de afrontar las nuevas realidades sociales.

Ingresos, gastos y «déficit cero»

Hay que tener bien presente que cada configuración de ingresos y gastos se corresponde con una asignación de recursos y condiciona directamente la distribución del ingreso. Dado que se suele afirmar que un buen Presupuesto es el que formula unas previsiones realistas de ingresos con los que cubrir sus gastos corrientes como condición de sanidad financiera, vamos a hacer algunos comentarios sobre la naturaleza del sistema fiscal.

En primer lugar, conviene centrar el análisis en el crecimiento y cambio en la composición de los ingresos no financieros. Invariablemente durante los últimos ejercicios el peso de los impuestos indirectos ha sido superior al de los impuestos directos. En efecto, en el avance de la liquidación de los Presupuestos del año 2000 los impuestos indirectos representaron el 44,1% de los ingresos no financieros del Estado frente al 43,2% que correspondió a lo directos. En el presupuesto inicial del 2001 la previsión relativa a la imposición indirecta se elevó hasta el 44,6%, previéndose para los impuestos directos un porcentaje del 44,2%.

*invariablemente durante los
últimos ejercicios el peso de los im-
puestos indirectos ha sido superior
al de los impuestos directos*

Las cifras correspondientes al presente ejercicio del 2002 reflejan de forma distorsionada esta preponderancia de la imposición indirecta debido al hecho, ya comentado, de la cesión a las Comunidades Autónomas de algunos tramos de recaudación en las diferentes figuras impositivas. Como lo que se cede en mayor cuantía es imposición indirecta, es natural que en el panorama de los ingresos públicos del Estado Central haya aumentado la participación de la imposición directa. En cualquier caso, los ciudadanos españoles siguen pagando más impuestos indirectos con independencia de quién los recaude, situación que promete acentuarse a partir de la aprobación, mediante la Ley de Acompañamiento, de un

nuevo impuesto sobre hidrocarburos y el incremento de los impuestos especiales sobre tabaco y alcohol.

En consecuencia, la tendencia que se ha asentado en la estructura de ingresos públicos es la del predominio de la imposición indirecta frente a la directa. Esta circunstancia tiene repercusiones sobre la progresividad de la Hacienda Pública española (y, por ende, sobre su potencial capacidad redistribuidora). En general, la progresividad se consigue por medio de impuestos directos, ya que es posible establecer diferencias en los tipos de gravamen según los diferentes niveles de renta. Por el contrario, y también con carácter general, la imposición indirecta presenta rasgos regresivos, ya que dada la mayor propensión al consumo de las familias con rentas reducidas es de esperar que la proporción de impuestos indirectos soportados con respecto a su ingreso sea mayor.

Hay, además, otros elementos que restan progresividad al sistema fiscal español. En primer lugar, la principal fuente de ingresos para el conjunto de las Administraciones Centrales (Estado, Seguridad social y otros Organismos Públicos) no es ni el IRPF ni el IVA, sino las cotizaciones a la Seguridad Social, que no son sino un impuesto *proporcional* sobre las relaciones laborales con tarifas mínimas y máximas. En segundo lugar, conviene advertir que la modificación y reducción de la escala de gravamen, las exenciones y las deducciones modifican el carácter progresivo que, en principio, se le supone al Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas. Igualmente, la falta de flexibilidad del IRPF suele provocar que la inflación traslade la carga fiscal hacia los contribuyentes con rentas bajas. El fenómeno es debido a que el gobierno no deflacta la tarifa del impuesto –no descuenta la inflación sufrida– y a que la progresividad del impuesto en los tramos inferiores es en la actualidad más acusada. De ahí que el mantenimiento de la capacidad adquisitiva origine un cambio de escala con un tipo impositivo mayor (rémora inflacionaria) y una reducción de la renta disponible en términos reales. Por último, el IRPF es progresivo para los que tributan aunque, paradójicamente, para el conjunto de la población presenta un sesgo regresivo al suponer una reducida presión fiscal (4,3%). ¿Por qué? Esta paradoja se explica por la desigual capacidad de eludir el pago de este impuesto mediante el fraude. El fraude fiscal es mucho más fácil para las rentas empresariales, profesionales o de la propiedad que para las salariales, al estar sometidas estas últimas a retenciones en origen.

Los presupuestos de las Administraciones Públicas:...

Podemos concluir, pues, que si los ingresos públicos provienen principalmente de la imposición indirecta y de las cotizaciones sociales, y los impuestos directos presentan rasgos de regresividad real –en el IRPF– o un bajo peso recaudatorio –en el Impuesto de Sociedades– se estará produciendo una distribución desigual de la carga fiscal, principalmente, sobre aquella parte de la clase asalariada que no es precisamente la que más gana.

Sin embargo, se podrá replicar –con toda razón– que dado que la naturaleza de los sistemas tributarios, y no sólo en España, apunta a resultados alejados de la progresividad, la redistribución se concentra cada día más en el lado del gasto. Y efectivamente eso es lo que parece que está ocurriendo, a saber, que la redistribución se produce hoy más por la vía de los gastos que de los ingresos¹³.

Con todo, conviene hacer ciertos comentarios a este respecto: primero, la composición del gasto del Estado de Bienestar manifiesta la rigidez de un sistema de protección que provee servicios de forma altamente indiferenciada, adoleciendo aún de escasa capacidad de adaptación a una realidad social fragmentada en la que emerge una nueva estructura de riesgos sociales. Segundo, la evolución del gasto social respecto a la del PIB ha ido ralentizándose desde el año 1993 (inicio de una nueva fase de expansión en el comportamiento cíclico de la economía). Y sobre todo, lo que resulta más trascendental es que no se ha tratado de aminorar la brecha que nos separa de los países de la Unión Europea en lo que se refiere a la participación del gasto público en el PIB, cuando ha habido campo de maniobra para ello al tener también una de las presiones fiscales más bajas de toda Europa.

Cuadro II. Participación del gasto público en el PIB (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	90-95	95-99
España	43,9	44,8	46,3	49,3	47,4	46,7	44,9	43,3	42,9	42,4	2,8	-4,3
UE	48,9	50,1	51,4	53,0	51,8	51,5	50,9	49,1	48,2	47,8	2,6	-3,7

¹³ J.Gimeno Ullastres: «La incidencia redistributiva del gasto público en España», en R.Muñoz de Bustillo (2000), op. cit.

*Cuadro III. Presión fiscal comparada (%l PIB)
Impuesto sobre renta y patrimonio, ligados a la producción e importación
y cotizaciones sociales*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	90-95	95-99
España	35,8	36,2	37,9	37,1	36,7	35,6	36,2	36,8	36,8	36,8	-0,2	1,2
UE	41,7	42,2	42,4	43,0	42,8	42,9	43,2	43,3	43,0	43,1	1,2	0,2

Fuente: Rubén Víctor Fernández, «Recopilación estadística de algunos indicadores sociales», *Informe 2000. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Fuhem.

Debe observarse la evolución creciente de la presión fiscal en el período que se inicia en 1995, período que se corresponde con la consolidación en el poder del Partido Popular, que llega al gobierno en el año 96. A pesar de la promesa programática de los populares de bajar con carácter general los impuestos de los españoles, el ejecutivo conservador ha impulsado la presión fiscal por encima de la media de la Unión Europea. Sin embargo, en ese mismo período de tiempo se puede observar también que la contracción del gasto público es más intensa en España que en el resto de la Europa comunitaria. Lo que se traduce en el hecho de que la mayor participación de los ingresos públicos en el PIB se ha aprovechado, no para profundizar y perfeccionar el Estado de Bienestar, sino para cumplir con el objetivo de la reducción del déficit público, verdadero *leitmotiv* de toda la política económica de los sucesivos gobiernos de Aznar.

La demonización del déficit ha sido el resultado –entre otras cosas– del cambio de paradigma de los principios que inspiran la política macroeconómica, y ha tenido su expresión institucional más clara en el ámbito europeo con la inclusión de una condena a los «déficit excesivos» en el artículo 104 del Tratado de Maastricht para aquellos países postulantes a entrar en la Unión Monetaria. La definición y desarrollo posterior del denominado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*¹⁴, ha servido para imponer unas restricciones muy rigurosas a la capacidad soberana de las distintas economías nacionales de incurrir en déficit público. Pues bien, el gobierno conservador español ha pretendido en este punto ser el primero

¹⁴ El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* establece determinadas obligaciones de estabilidad presupuestaria, a saber, un déficit máximo del 3% del PIB, salvo en períodos de recesión, y sanciones y políticas correctoras en caso de incumplimiento.

Los presupuestos de las Administraciones Públicas...

de la clase europea, maniatándose aún más en vez de jugar con el estrecho margen de acción que le permite la disciplina de la Unión Monetaria. Su fundamentalismo presupuestario le ha llevado a aprobar en el curso pasado la *Ley de Estabilidad Presupuestaria* con la que pretende no sólo imponerse a sí mismo un presupuesto equilibrado, sino imponerlo también por ley a las Comunidades Autónomas¹⁵. De resultados de todo ello nos hemos encontrado en los dos últimos años con presupuestos con «déficit cero», precisamente en el momento en que Alemania –otrora impulsora del *Pacto de Estabilidad*– ha apostado en la reunión del Ecofin de diciembre del 2001 por flexibilizar su interpretación. En fin, el sacrificio de cualquier objetivo social en el altar del equilibrio contable presupuestario, la afirmación de la economía como «dueña de», en vez de «al servicio de», las necesidades sociales de los ciudadanos. Y en éstas estamos.

¹⁵ Lo que revela, por otra parte, la concepción centralista y desdeñosa con el autogobierno de la derecha española.