

## **EL DÉFICIT PÚBLICO COMO HERENCIA NEGATIVA: ¿HEMOS APRENDIDO A CONTROLARLO?**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro \*

Voy a iniciar el estudio con una cuestión metodológica. El marco conceptual del que vamos a partir para definir el déficit público es el contemplado en el Tratado de la Unión Europea. La referencia al déficit público se contiene en el artículo 104.c), al disponer que «los citados miembros evitarán déficit públicos excesivos. En el artículo 2 del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado, se establece que se entenderá por «público» lo perteneciente al gobierno general, tal como se define en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), y por «déficit» el volumen de endeudamiento neto con arreglo a la definición del propio SEC.

Dado que el SEC no define ni el endeudamiento neto ni el déficit público, el Consejo de la Unión Europea aprobó, en 2 de noviembre, el Reglamento número 3605/93 relativo a la aplicación del citado protocolo, que precisa las definiciones de los términos «déficit» y «público» con referencia al SEC, estableciendo que por déficit público se entenderá la necesidad de financiación (N5) del sector administraciones públicas (S60), tal como se delimita en el SEC.

Las cuestiones que voy a tratar son las cuatro siguientes:

---

\* Sesión del día 23 de noviembre de 1999.

- la evolución del déficit público en el siglo xx;
- razones teóricas que han impulsado el crecimiento del gasto con el efecto de un aumento del déficit;
- los factores que han impulsado el crecimiento del gasto y del déficit en España,
- y, por último, si hemos aprendido a controlar el déficit público después de la experiencia de todo un siglo.

Para terminar con unas conclusiones.

## 1. LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO EN EL SIGLO XX

En este apartado tratamos de cuantificar la herencia negativa que legamos al próximo siglo.

Para el conjunto de las administraciones públicas, sólo existen datos disponibles a partir del año 1958. Con anterioridad a dicha fecha sólo se dispone de datos del Estado contenidos en el Estudio *Datos básicos para la Historia Financiera de España* (IEF, 1976, vol I); todo ello nos ha permitido elaborar los cuadros 1 y 2, relativos a la evolución del déficit público tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB del período 1900-1998, con excepción de los años 1936-1939, los de la Guerra Civil.

Aunque la serie no es absolutamente homogénea, ya que la del cuadro 1 sólo se refiere al Estado, en tanto que la del cuadro 2 comprende todo el conjunto de las administraciones públicas, sin embargo la metodología seguida es la misma, la de Contabilidad Nacional. Por otra parte, se observa que el salto de 1957, en el que el Estado aparece con un superávit de 0,93 % del PIB, al año 1958, en el que el total de las administraciones públicas aparece con un superávit de 0,96 % del PIB, es mínimo.

De los noventa y cinco años analizados, treinta y cinco aparecen con superávit (37 %) y sesenta con déficit (63 %). El intervalo en el cual se ha movido el déficit /superávit ha sido entre - 7,34 % en 1995 y + 2,15 % en 1961, siendo la media aritmética del período un déficit de - 1,24 % del PIB. En la hipótesis de que el déficit público se comporte como una variable aleatoria con función de distribución normal, el intervalo de confianza al 95 % sería de - 5,43 a + 2,95, la varianza es de 4,57 y la desviación típica de 2,14. La primera conclusión que obtenemos es que el

déficit ha estado enraizado en todo el siglo xx, y que se ha movido en una media del  $-1,24\%$  del PIB; ésta es la herencia que legamos al próximo siglo. El gráfico 1a) muestra visualmente lo que acabamos de decir.

Para el análisis de la evolución del déficit, hemos acotado tres etapas diferenciadas por hechos significativos: 1900-1935, ya que en 1936 se inicia nuestra guerra civil; 1940-1976, período de la dictadura, y 1977-1998, período de la democracia.

El gráfico 1b) muestra la evolución del déficit en el período 1900-1935, con un déficit en media aritmética del  $-0,49\%$  del PIB, con un valor máximo de  $+0,98$  y un valor mínimo de  $-2,95$ . El intervalo de confianza al 95% sería de  $-2,39$  a  $+1,41$ , la varianza es de  $0,94$  y la desviación típica de  $0,97$ . El gráfico nos muestra cómo la guerra mundial de 1914 a 1918 y la de Marruecos tuvieron fuerte incidencia en nuestro déficit, y sin embargo la gran depresión no tuvo demasiado efecto en él.

El gráfico 1c) muestra la evolución del déficit en el período 1940-1976, con un déficit en media aritmética del  $-0,28\%$  del PIB, con un valor máximo de  $+2,15$  y un valor mínimo de  $-5,71$ . El intervalo de confianza al 95% sería de  $-3,41$  a  $+2,85$ , la varianza es de  $2,55$  y la desviación típica de  $1,60$ . El gráfico muestra cómo la devastación de la guerra civil española y la segunda guerra mundial tuvieron una fuerte incidencia en el déficit habido en el primer decenio de este período.

A partir de 1952, las cuentas públicas aparecen prácticamente equilibradas, tanto por el fuerte crecimiento que experimentó la economía española como por la escasa asignación de recursos efectuada a los gastos sociales, que, como veremos más adelante, son los grandes impulsores del gasto público.

El gráfico 1d) muestra la evolución del déficit en el período 1977-1998, con un déficit en media aritmética del  $-4,08$  del PIB con un valor máximo de  $-0,57$  y un valor mínimo de  $-7,34$ . El intervalo de confianza al 95% sería de  $-7,68$  a  $-0,48$ , la varianza es de  $3,37$  y la desviación típica de  $1,84$ . El gráfico muestra cómo tuvo influencia en el déficit la explosión de la sociedad española en demanda de un suministro público de servicios sociales, así como los efectos de la fuerte reconversión industrial\*. A partir de 1996, como consecuencia de las condiciones impuestas por el Tratado de Maastricht para ingresar en la Unión Monetaria, Espa-

---

\* Un análisis profundo del «Déficit público de la democracia española» puede verse en *Papeles de Economía Española*, núm. 68 (1996), E. FUENTES y J. BAREA.

ña empieza una política de saneamiento de las finanzas públicas que trae como consecuencia una drástica reducción del déficit público. El dilema que se presenta es si España será capaz de equilibrar sus cuentas públicas en el año 2002, como exige el Pacto de Estabilidad, sin efectuar reformas estructurales.

Una de las características del déficit público es que afecta a todas las unidades institucionales de las administraciones públicas. En efecto, a partir de 1980, que es cuando las comunidades autónomas empiezan a recibir transferencias de servicios de la Administración central, prácticamente todas las unidades institucionales registran una situación de déficit continuado hasta nuestros días, si bien el intérprete destacado es la Administración central, que ha contribuido con el 65% al déficit registrado por las administraciones públicas entre 1980 y 1998.

## **2. RAZONES TEÓRICAS QUE HAN IMPULSADO EL CRECIMIENTO DEL GASTO Y DEL DÉFICIT**

En el modelo económico de Adam Smith, las funciones del Estado eran mínimas. Las dos ideas fundamentales de *La riqueza de las naciones* son: la del interés propio y la de la libertad natural.

Sin embargo, Adam Smith se da cuenta de que, aunque mínimas, el Estado ha de realizar unas funciones que son indispensables para asegurar un entorno adecuado antes de que el sistema de libertad natural pueda ser efectivo. El Estado deber a asegurar que la sociedad esté protegida de las presiones de dentro y de fuera, y además debería proporcionar las obras públicas que puedan ser necesarias para facilitar la producción y el intercambio. Los dos primeros deberes de Soberano, según Smith, la Justicia y la Defensa, constituyen funciones protectoras del Estado, en la terminología de Buchanan, en tanto que el tercero y último deber del Soberano de una nación es realizar y mantener las instituciones y obras públicas que forman parte de las actividades productivas del Estado.

Desde 1776, en que vio la luz *La riqueza de las naciones*, hasta hoy, la expansión del sector público ha sido imparable; en la actualidad, la economía del sector público ha llegado a adquirir tal relevancia que pasa por sus manos alrededor del 50% del PIB en los países desarrollados, convirtiéndose en el primer agente económico del país. La fundamentación teórica de tan formidable desarrollo se encuentra en la economía del bienestar.

Generalmente se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia. En condiciones ideales, los

mercados competitivos conducen a la eficiencia; sin embargo, en determinados supuestos estas condiciones pueden faltar, y el equilibrio competitivo se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto (nadie puede estar mejor sin que alguien esté peor). Se da entonces un fallo del mercado que justifica la intervención del Estado para corregirlo.

Existen, sin embargo, situaciones en las que, aun siendo eficiente la economía de mercado, ésta origina una distribución de la renta muy desigual, no acorde con los ideales de la sociedad, que justifica la intervención del Estado para corregirla mediante una política de redistribución de la renta.

Por último, y dado que el crecimiento económico se produce de una manera cíclica a consecuencia de los movimientos de la inversión, la teoría keynesiana suministró el bagaje teórico que justificaba la intervención del Estado para estabilizar la demanda a un nivel de pleno empleo de los recursos.

A partir de la década de los setenta, se ha producido una reacción contra la fuerte intervención del sector público en la economía. Gordon Tullock ha afirmado que los fallos de la economía de mercado pueden ser importantes, pero que los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública se ha pasado al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia.

El Tratado de la Unión Económica y Monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento diseñan un nuevo modelo de actuación pública en la economía que, en líneas generales, se basa en la corrección de las rigideces, ineficiencias y falta de equidad que las intervenciones públicas han ido generando. Junto a ello, la provisión por el Estado de factores productivos determinantes del crecimiento económico (educación, investigación y desarrollo e infraestructuras) y la consecución de la estabilidad macroeconómica cierran el marco justificativo de la intervención del sector público.

### **3. FACTORES QUE HAN IMPULSADO EL GASTO Y EL DÉFICIT EN ESPAÑA**

El proceso de expansión creciente del sector público se ha dado en todos los países, pero, si cabe, con mayor intensidad en cuanto a su ritmo de crecimiento en España. En 1900, el gasto público sólo representaba el 7,4% del PIB; en 1996,

el 43%, habiendo llegado a sobrepasar el 48% (cuadros 3 y 4). Este cambio no sólo ha sido cuantitativo, sino cualitativo, ya que se ha producido un fuerte cambio en la estructura de las funciones que el sector público ha ido tomando a su cargo.

En efecto, en 1900 la producción de bienes públicos puros (defensa, orden público, justicia, relaciones exteriores, etc.), que precisamente son los que —por sus especiales características— el Estado tiene que suministrar, absorbía el 36,3% del gasto total, pasando al 13% en 1996, con pérdida de 23 puntos; su participación en el PIB creció ligeramente, pasando del 2,7% al 5,6%.

A los bienes privados suministrados públicamente, que son los gastos sociales, sólo se les asignaba el 11% del gasto total en 1900 (0,8% del PIB), pasando al 59% en 1996 (25,2% del PIB). Ha sido ésta la gran transformación en la estructura de servicios suministrados por el sector público. Dentro de este grupo se incluyen las prestaciones sociales (pensiones, desempleo y asistencia social), que en 1996 absorbían el 14,7% del PIB (el 0,7% en 1900), y los bienes preferentes (educación, sanidad y vivienda), con una asignación de recursos del 10,6% del PIB en 1996 (el 0,2% en 1900).

Precisamente estos bienes de la protección social han sido los principales impulsores del crecimiento del gasto y del déficit; su razón se encuentra en que las leyes que otorgan las prestaciones sociales no sólo reconocen los derechos subjetivos, sino que además fijan los parámetros que han de servir de base para cuantificar estos derechos, convirtiéndose así en un dato para el Presupuesto, sin posibilidad de establecer un techo cuantitativo para los mismos que impida su rebasamiento ni su limitación temporal; son partidas de gasto que tienen un crecimiento autónomo, que no dependen de decisiones del Gobierno, a menos que se efectúen reformas estructurales, y en los cuales tiene una gran incidencia la estructura demográfica.

A la agrupación «servicios económicos», con gran influencia en el desarrollo, especialmente las infraestructuras de transportes y comunicaciones, sólo se le asignaba en 1900 el 8,9% del gasto total (0,7% del PIB), duplicando dicha participación en 1996 (14,6%), con lo que representa el 6,2% del PIB.

Como consecuencia del fuerte endeudamiento originado por las guerras coloniales y por un sistema fiscal que petrificaba rápidamente las bases tributarias, los intereses de la deuda absorbían en 1900 el 38,5% del gasto total (2,8% del PIB), habiéndose reducido su participación en el gasto en 1996 a sólo el 12,6% (5,4% del PIB), y continuará su descenso en años futuros como consecuencia de nuestra

entrada en la Unión Monetaria, que ha dado lugar a una fuerte reducción de los tipos de interés y del déficit público, el cual deberá ser cero en el año 2002.

Después de este largo recorrido histórico sobre la evolución del gasto y del déficit en el siglo xx, pasamos a exponer las enseñanzas que hemos obtenido para tratar de controlar el déficit público.

#### **4. ENSEÑANZAS RECIBIDAS PARA CONTROLAR EL DÉFICIT PÚBLICO**

De lo que hemos expuesto sobre evolución del déficit y del gasto público, y de los estudios empíricos realizados, se obtienen las siguientes enseñanzas.

*Primera.* España no ha logrado un verdadero control sobre el déficit público hasta que una norma supranacional, Tratado de la Unión Europea y Pacto de Estabilidad, se lo ha impuesto. Sólo entonces España ha sido capaz de reducir su déficit público en 5,5 puntos de PIB en sólo tres años, pasando del 7,3% en 1995 al 1,8 en 1998, y se prevé en el Plan de Estabilidad que a finales del 2002 las cuentas públicas aparezcan con un ligero superávit.

*Segunda.* El Ministerio de Economía y Hacienda no ha sido el baluarte capaz de imponer disciplina presupuestaria, como se desprende tanto de la tasa de crecimiento del gasto en los Presupuestos iniciales, que fue del 10% como tasa media del período 1990-1995, como del aumento de la capacidad de gasto como consecuencia de las variaciones de crédito de las operaciones no financieras, que para el período 1983-1995 fue del 2,1% de la media del PIB de dicho período, lo que pone de manifiesto que el proceso presupuestario español no impone restricción alguna al crecimiento del gasto, dando lugar a una falta de disciplina fiscal.

*Tercera.* El límite de deuda autorizado en la Ley de Presupuestos no supone restricción presupuestaria alguna; se trata exclusivamente de un medio para financiar el déficit presupuestario. Las propias leyes de presupuestos han venido estableciendo que el límite por ellas fijado quedará automáticamente revisado por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la Ley de Presupuestos y la evolución real de los mismos, por el importe de las modificaciones autorizadas de créditos presupuestarios (créditos extraordinarios y suplementarios, incorporaciones de crédito, créditos ampliables, etcétera), así como por otro sinfín de causas que enumera la Ley. Como consecuencia de dichas autorizaciones, el aumento neto de deuda en circulación en relación con el límite fijado inicialmente

aumentó en el 14,6% como media del período 1990-1996, y en el mismo importe se aumentó el déficit público.

*Cuarta.* La Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, no estableció realmente una programación plurianual del gasto público, aunque en las órdenes ministeriales dictadas para elaborar los Presupuestos Generales del Estado se viene haciendo referencia a la adaptación de las políticas presupuestarias de carácter plurianual a las envolventes financieras establecidas. Se trata de una declaración sin contenido alguno.

*Quinta.* La utilización de la ilusión financiera en el proceso de elaboración de los Presupuestos por todos los agentes públicos en España no asegura una clara rendición de cuentas en lo concerniente al déficit presupuestario anual, aumentando el gasto por encima de lo que permitiría una estrategia presupuestaria dirigida a la estabilidad de la economía, como lo demuestran los casos que exponemos a continuación:

a) Contraer en cuentas derechos derivados de tributos que, de antemano, se sabe que tendrán escasa posibilidad de cobro. Cuando a los dos o tres años dichos derechos resultan fallidos, ya no tienen influencia en el déficit público. Esta forma de proceder se agrava aún más en las corporaciones locales, ya que la diferencia entre derechos y obligaciones reconocidos derivados del Presupuesto que no hayan sido cobrados o pagados en fin de año se integran en el «remanente de Tesorería», que sirve como primera partida para financiar gastos del Presupuesto del ejercicio siguiente.

b) Plusvalías obtenidas en la enajenación de activos financieros, que en el Presupuesto figuran como dividendos y otras rentas distribuidas por las sociedades y, por tanto, disminuyendo el déficit presupuestario, lo que conduce a una situación kafkiana en cuanto al marco conceptual del déficit presupuestario, ya que éste se hace depender de las plusvalías obtenidas en la privatización de las empresas públicas, presentándose a los medios de información diciendo que el déficit público se ha reducido con respecto a igual período del año anterior. Cuando en Contabilidad Nacional se hace posteriormente el ajuste, la consecuencia es un déficit excesivo.

c) Las asunciones de deuda por el Estado no se hacen pasar por el Presupuesto, lo que da lugar a presentar un resultado más favorable que el que muestra la realidad. Aunque en Contabilidad Nacional se efectúe el oportuno ajuste para

determinar el déficit real, en el Presupuesto continúa la ilusión financiera, permitiendo un mayor gasto.

d) Los intereses de la deuda pública se figuran en el Presupuesto; sin embargo, no se reflejan en el momento adecuado, ya que se recogen a su vencimiento, no efectuándose por tanto las oportunas periodificaciones, trasladando el déficit de un año a otro.

e) Por último, en la financiación privada de infraestructuras públicas, aunque la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, dispuso que en los presupuestos de gastos del ejercicio en que haya de producirse la recepción de la obra se consignará el crédito necesario para amparar el gasto previsto en el contrato por razón del pago del precio único, asegurando así el proceso presupuestario una clara rendición de cuentas en cuanto al déficit presupuestario, sin embargo el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, dictado en desarrollo de la citada Ley de Medidas Fiscales, cambia el criterio en el sentido de que cuando se acuerde el pago fraccionado en distintas anualidades, los compromisos se refieran a los ejercicios en que se fracciona el pago, dando así lugar a que el proceso presupuestario presente una rendición de cuentas no claras en relación con el déficit en que se ha incurrido.

Las formas de proceder que hemos ido enumerando dan lugar a un vaciamiento del Presupuesto, creando un agujero presupuestario que pasará a ser rellenado por nuevos gastos ante las presiones de los ministerios fundadas en el aparente superávit presupuestario. Sin embargo, como el superávit presupuestario no es real, el resultado será un déficit excesivo.

*Sexta.* El Presupuesto nació como un instrumento para disciplinar el quehacer de la actividad económica de los entes públicos. Con tal finalidad, los economistas clásicos elaboraron un conjunto de principios que se han ido adaptando a las exigencias de cada época, a medida que las finalidades que se han ido asignando a la política presupuestaria han evolucionado al compás de las teorías económicas que le servían de sustento.

Hoy en día, en el contexto de la Unión Monetaria, desaparecido el manejo de los tipos de interés y del tipo de cambio por su traspaso a autoridades supranacionales, el Presupuesto es el instrumento que queda en manos del Gobierno para conseguir la estabilidad económica, y para ello es necesario mantener en límites adecuados el crecimiento del gasto público y que el Presupuesto sea el reflejo real de *todas* las transacciones económicas realizadas por las diferentes administra-

ciones públicas. Partiendo de esta concepción del Presupuesto, la imputación temporal al mismo de las transacciones realizadas por los entes públicos debe efectuarse con el criterio del devengo puro, es decir, en función de la corriente real de bienes y servicios que los ingresos y gastos representan, y por la totalidad de las transacciones.

*Séptima.* En España, el proceso presupuestario es muy permisivo en cuanto a adoptar compromisos de gasto para el futuro; el 87,5% de los créditos iniciales del presupuesto de gastos no financieros de 1997 provenía de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores, lo que dificulta de manera notable el control del déficit.

*Octava.* El proceso presupuestario español ha sido muy laxo en cuanto a los gastos presupuestarios sin tope cuantitativo; la Ley General Presupuestaria admite la posibilidad práctica de modificar cualquier crédito presupuestario.

En efecto, las variaciones de crédito de operaciones no financieras en el período 1983-1995 ponen de manifiesto un aumento de la capacidad de gasto total en relación con el Presupuesto inicial que se mueve entre el 2,19% de 1995 y el 16,10% de 1985, siendo la media de variación del 9,9%, lo que supone un aumento de la capacidad de gasto del Estado equivalente al 2,1% de la media del PIB del mismo período.

Si considerásemos los incrementos en la capacidad de gasto ocasionados por las variaciones de los créditos presupuestarios como una variable aleatoria normal, y supusiésemos que el proceso presupuestario vigente en el período analizado permanece sin modificación, obtendríamos que en el 95% de los ejercicios el incremento de la capacidad de gasto derivado de las modificaciones presupuestarias se situaría entre el 1,95% y el 17,83%, dado que la media de dicho período es del 9% y la desviación estándar del 4,05%, y la estimación puntual sería aproximadamente del 10%. La indisciplina fiscal afectó a todos los capítulos de gastos del Presupuesto y a todos los ministerios.

En los años 1996 a 1999, aunque la disciplina presupuestaria es mayor, sin embargo las variaciones de los créditos en cada uno de los años es del orden de un billón de pesetas, equivalente al 1,4% del PIB del mismo período.

*Novena.* En nuestro proceso presupuestario se dan muchas sombras sobre la transparencia del Presupuesto:

a) anticipos de tesorería para gastos inaplazables;

b) la información que se acompaña a los Presupuestos Generales del Estado es superabundantísima, pero inconexa; mucha de ella no es relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas, y no contiene evaluaciones de las políticas públicas;

c) las previsiones macroeconómicas en las cuales se inserta el Presupuesto, al ser internas del Ministerio de Economía, pueden dar lugar a que quede oscurecida la transparencia presupuestaria;

d) la no inclusión en el Presupuesto de subvenciones para financiar las pérdidas de las empresas públicas, sustituyéndolas por autorizaciones para que procedan a endeudarse;

e) enmascarar los pasivos contribuye a restar transparencia a los Presupuestos (no mostrar el importe de las deudas implícitas derivadas de las pensiones de la seguridad social, trasladar obligaciones de un año a otro, trasladar al ICO obligaciones surgidas de operaciones realizadas por aquél por cuenta del Estado);

f) conceder a determinados créditos el carácter de automáticamente ampliables;

g) crear formalmente empresas públicas (pero que en realidad no operan en el mercado) para realizar un conjunto de actividades, autorizándoles a concertar préstamos para financiar éstas, actividades que deberían ser financiadas por los Presupuestos.

*Décima.* Análisis empíricos efectuados han puesto de manifiesto que en España, en el período 1950-1990, los ajustes presupuestarios llevados a cabo para reducir el déficit público a través de aumentos impositivos sólo han tenido efecto a corto plazo, ya que a largo plazo más impuestos han estado asociados a un mayor gasto y a un mayor déficit.

*Undécima.* La no evaluación de los programas de gasto por el Tribunal de Cuentas para comprobar tanto la eficacia como la eficiencia con que han sido gestionados, así como el amplio plazo transcurrido desde la terminación del ejercicio económico hasta la aprobación por las Cortes de la Cuenta General del Estado, da lugar a que este filtro del proceso presupuestario sea irrelevante para la opinión pública en su finalidad de tratar de contener el desbordamiento y la ineficiencia del gasto público.

## 5. CONCLUSIONES

Las once enseñanzas que hemos recibido de las experiencias que hemos enumerado nos va a servir para proponer once reformas a introducir para taponar los agujeros presupuestarios generadores de déficit futuros.

*Primera.* Siendo la estabilidad económica uno de los principios básicos del Tratado de Maastricht, no tiene nada de extraño que, para afianzar aquélla, la Unión, impulsada por Alemania, aprobara el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece que, en el supuesto de normalidad, las cuentas públicas estarían equilibradas o con ligero superávit a medio plazo. El Pacto de Estabilidad se incorporó como anexo al Tratado de la Unión. Como medio plazo se ha fijado el año 2002. Se trata de un pacto internacional que hemos de respetar, adelantando todo lo posible la consecución del objetivo déficit cero aprovechando la bonanza económica que, por otra parte, serviría para un control de la inflación. Al ser el Presupuesto el único instrumento en manos de los estados miembros para conseguir estabilidad, y los efectos que ésta tiene sobre la competitividad, la política presupuestaria adquiere un papel relevante en la organización de la Unión Monetaria Europea.

*Segunda.* Las iniciativas básicas de política presupuestaria deben situarse al más alto nivel, Presidente del Gobierno, introduciendo así en España el principio de decisión jerárquica en la elaboración del Presupuesto, y no el principio de colegiación. La creación, en 1996, de la Oficina del Presupuesto, bajo la dependencia del Presidente del Gobierno, para asistir a éste en la formulación de la política presupuestaria, como han recomendado Van Hagen y Harden como consecuencia de los estudios empíricos realizados, parece ser un camino acertado. Así lo muestran los resultados obtenidos en la elaboración de los Presupuestos de 1997 y 1998.

*Tercera.* Para que el modelo basado en la fijación del techo de gasto público, de acuerdo con la decisión jerárquica del Presidente del Gobierno, cumpla automáticamente su misión de que el déficit público no sobrepase el previsto, es necesario crear la Comisión de la Deuda, que tendrá como misión la fijación del límite máximo de variación del saldo neto de la deuda en circulación, que no podrá ser modificado por el Gobierno ni por las Cortes. La Comisión de la Deuda funcionaría con absoluta independencia del Gobierno.

*Cuarta.* Sólo se conseguirá reforzar la estabilidad financiera con un cumplimiento de los objetivos generales de la presupuestación a través de compromi-

sos con la programación plurianual. El programa plurianual se actualizará cada ejercicio, y recogerá exclusivamente las repercusiones y compromisos económicos derivados de las decisiones adoptadas en ejercicios anteriores, así como las que sean consecuencia de las decisiones del primer año del Programa que se plasmen en el Presupuesto que se presentará a las Cortes. Ello daría a lugar a un evaluación de los programas en curso de realización para conocer si las razones que justificaron su financiación pública subsisten y comprobar el grado de eficiencia de su realización.

*Quinta.* Para evitar la ilusión financiera, que da lugar a un aumento del gasto por encima de lo que requiere la estabilidad de la economía, deberían introducirse en el proceso presupuestario las siguientes medidas:

*a)* incluir en los Presupuestos un ajuste anual por los derechos que, como media de un período, no se cobran; en Contabilidad Nacional es obligatorio este ajuste;

*b)* contabilizar presupuestariamente como transferencia de capital las deudas asumidas de empresas públicas;

*c)* ajustar la contabilidad presupuestaria a la realidad económica de las transacciones de las administraciones públicas;

*d)* periodificar anualmente en los Presupuestos los intereses corridos y no vencidos.

*Sexta.* La imputación temporal al Presupuesto de las transacciones efectuadas por los entes públicos debe efectuarse con el criterio del devengo puro, es decir, en función de la corriente real de bienes y servicios que los ingresos y gastos representan, y por la totalidad de las transacciones.

*Séptima.* Reducir los compromisos de gasto para el futuro, ya que estudios empíricos realizados muestran que los estados que tienen una fracción pequeña de gastos procedentes de ejercicios anteriores tienen unos déficit más bajos y una situación presupuestaria más sostenible que los otros.

*Octava.* La cuantía global del gasto aprobado por las Cortes no debe ser superada en el transcurso del ejercicio. Quedarían por tanto suprimidos los créditos suplementarios y las incorporaciones de crédito. Sólo subsistirían las modificaciones presupuestarias debidas a créditos extraordinarios con carácter excepcional

para hechos que no hubieran podido ser previstos (catástrofes) y los créditos ampliables que amparen obligaciones específicas del respectivo ejercicio derivadas de derechos subjetivos, que se financiarían con baja en otros créditos del Presupuesto.

*Novena.* Para dar transparencia al Presupuesto, sería necesario introducir las siguientes reglas:

a) prohibición de anticipos de tesorería, excepto por razones de extrema urgencia (catástrofes);

b) la información que se acompaña al Presupuesto ha de ser relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y útil para que los parlamentarios ejerzan las funciones de control del Gobierno. La creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso facilitaría la labor de control de las cámaras sobre el Gobierno;

c) las previsiones macroeconómicas que enmarcan los presupuestos deberían ser contrastadas por instituciones independientes (Banco de España, INE);

d) se prohibirá que las empresas públicas financien sus déficit a través de préstamos;

e) las deudas implícitas de la seguridad social derivadas de las pensiones contributivas gestionadas por un sistema de reparto deben ser puestas de manifiesto en anexo que se acompañaría a los Presupuestos Generales del Estado;

f) sólo se concederá el carácter de crédito ampliable a los que amparen obligaciones específicas del respectivo ejercicio y por la cuantía o concepto impredecible, derivadas de derechos subjetivos o de la carga financiera de la deuda pública, según disposición con rango de Ley; se acompañará al Presupuesto del Estado un anexo demostrativo de la metodología seguida en la cuantificación de cada uno de los créditos ampliables;

g) no podrán crearse organismos públicos con la denominación de empresa pública, a menos que su producción se venda en el mercado y los ingresos obtenidos de la venta supongan al menos el 50% de sus costes de producción.

*Décima.* Si los Presupuestos Generales del Estado contemplaran una subida de la presión fiscal individual, debería adjuntarse por el Gobierno una Memoria

justificativa de que no es posible equilibrar el Presupuesto reduciendo el gasto público.

*Undécima.* Debería reducirse a tres meses el plazo para remisión por el Gobierno de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas, el cual debería enviarla a las Cortes con su Informe en los nueve meses siguientes a su recepción.

Dado que el proceso presupuestario es un proceso reglado, las reformas que se han propuesto para evitar agujeros presupuestarios deberían incluirse en una nueva Ley General Presupuestaria adaptada al nuevo entorno de estabilidad configurado en el Tratado de Maastricht. Han transcurrido ya ocho años desde la aprobación del Tratado de la Unión, y aún no se ha dado cumplimiento por España a lo dispuesto en él sobre la obligación de los estados miembros de reformar su proceso presupuestario para cumplimentar las obligaciones que sobre tal materia les impone el Tratado.

El anterior Gobierno presentó en 1995 al Congreso un Proyecto de nueva Ley General Presupuestaria que fue rechazado por éste; prácticamente era una reproducción de la vigente. El actual Gobierno constituyó en 1996 una comisión para elaborar una nueva Ley General Presupuestaria. A los tres meses, la Oficina del Presupuesto se retiró de la comisión, ya que por lo general la concepción de una nueva Ley General Presupuestaria al servicio de la estabilidad continuaba sin ser aceptada. Una de las cosas más difíciles de cambiar en la Administración es la cultura, y la que impregna todavía el proceso presupuestario proviene de las leyes de Contabilidad de 1845, 1911 y Ley General Presupuestaria de 1974, texto refundido de 1988.

CUADRO 1  
Estado. Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación  
(En millones de pesetas)

Año	Importe	Porcentaje s/PIB	Año	Importe	Porcentaje s/PIB	Año	Importe	Porcentaje s/PIB
1900	107,0	0,98	1918	- 415,2	- 1,29	1940	- 1.843,6	- 2,84
1901	73,6	0,63	1919	- 564,3	- 1,52	1941	- 2.498,9	- 3,13
1902	76,8	0,68	1920	- 705,6	- 1,95	1942	- 1.717,8	- 1,85
1903	30,7	0,25	1921	- 901,5	- 2,95	1943	- 5.766,7	- 5,71
1904	61,1	0,50	1922	- 621,2	- 2,11	1944	- 4.687,5	- 4,00
1905	79,8	0,66	1923	- 518,5	- 1,67	1945	- 3.900,8	- 3,18
1906	105,0	0,86	1924	- 440,5	- 1,31	1946	- 1.003,8	- 0,66
1907	78,9	0,59	1925	- 413,3	- 1,15	1947	- 1.366,9	- 0,80
1908	70,7	0,55	1926	- 290,6	- 0,82	1948	- 1.641,8	- 0,92
1909	- 36,4	- 0,27	1927	- 179,9	- 0,50	1949	- 513,5	- 0,26
1910	9,6	0,07	1928	- 100,6	- 0,28	1950	- 783,9	- 0,32
1911	24,3	0,18	1929	- 23,0	- 0,06	1951	- 558,9	- 0,19
1912	- 43,4	- 0,31	1930	105,8	0,29	1952	2.028,9	0,61
1913	- 12,5	- 0,08	1931	33,2	0,09	1953	2.758,6	0,77
1914	- 144,0	- 0,91	1932	- 103,7	- 0,27	1954	2.200,8	0,55
1915	- 448,8	- 2,46	1933	- 237,5	- 0,63	1955	2.026,3	0,45
1916	- 201,1	- 0,91	1934	- 427,5	- 1,06	1956	- 206,3	- 0,04
1917	- 281,8	- 1,01	1935	- 183,9	- 0,46	1957	5.538,2	0,93

Fuente: Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975, IEF, 1976 (vol. I).

CUADRO 2  
Administraciones públicas. Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación  
(En millardos de pesetas)

Año	Importe	Porcentaje s/PIB	Año	Importe	Porcentaje s/PIB	Año	Importe	Porcentaje s/PIB
1958	6,7	0,96	1972	9,0	0,24	1986	- 1.930,0	- 5,63
1959	6,9	0,94	1973	46,6	1,03	1987	- 1.130,0	- 2,91
1960	7,9	1,05	1974	9,3	0,17	1988	- 1.306,0	- 3,01
1961	19,6	2,15	1975	2,6	0,04	1989	- 1.655,5	- 3,67
1962	15,7	1,48	1976	- 22,1	- 0,28	1990	- 2.169,0	- 4,32
1963	3,9	0,32	1977	- 56,5	- 0,57	1991	- 2.465,5	- 4,48
1964	4,4	0,32	1978	- 196,5	- 1,65	1992	- 2.450,4	- 4,14
1965	0,2	0,01	1979	- 217,7	- 1,56	1993	- 4.276,1	- 7,01
1966	3,5	0,20	1980	- 398,7	- 2,53	1994	- 4.138,0	- 6,38
1967	12,6	0,64	1981	- 664,6	- 3,71	1995	- 5.124,0	- 7,34
1968	6,9	0,31	1982	- 1.100,0	- 5,40	1996	- 3.449,0	- 4,67
1969	12,9	0,52	1983	- 1.067,1	- 4,56	1997	- 2.043,9	- 2,62
1970	17,4	0,62	1984	- 1.378,1	- 5,21	1998	- 1.497,8	- 1,81
1971	- 16,4	- 0,52	1985	- 1.956,9	- 6,59			

Fuentes: Cuentas de las Administraciones Públicas Españolas, IGAE.  
Cuentas Financieras de la Economía Española, Banco de España.

CUADRO 3  
*La estructura del Gasto Público (Estado)*  
*(En millones de pesetas)*  
*a)*

Funciones	Importe	1900		Importe	1920	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<i>A. Bienes públicos</i> .....	292,0	36,28	2,66	1.081,3	37,37	2,99
1. Servicios generales .....	179,9	22,35	1,64	363,8	12,57	1,01
2. Defensa .....	112,1	13,93	1,02	717,5	24,79	1,98
<i>B. Bienes privados suministrados públicamente</i> .....	88,7	11,02	0,81	265,3	9,17	0,73
1. Prestaciones sociales .....	72,6	9,02	0,66	116,0	4,01	0,32
1.1. Pensiones .....	70,3	8,73	0,64	109,8	3,79	0,30
1.2. Desempleo .....	-	-	-	-	-	-
1.3. Otras prestaciones ....	2,3	0,29	0,02	6,2	0,21	0,02
2. Bienes preferentes .....	16,1	2,00	0,15	149,3	5,16	0,41
2.1. Educación .....	13,5	1,68	0,12	131,3	4,54	0,36
2.2. Sanidad .....	0,9	0,11	0,01	5,3	0,18	0,01
2.3. Vivienda .....	1,7	0,21	0,02	12,7	0,44	0,04
<i>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</i> .....	42,7	5,31	0,39	102,8	3,55	0,28
<i>D. Servicios económicos</i> .....	71,8	8,92	0,66	776,2	26,82	2,15
1. Administración general ....	2,6	0,32	0,02	12,8	0,44	0,04
2. Agricultura y ganadería ..	6,6	0,82	0,06	71,4	2,47	0,20
3. Minería y construcción ...	1,2	0,15	0,01	14,9	0,51	0,04
4. Energía .....	-	-	-	-	-	-
5. Transportes y comunicaciones .....	61,3	7,62	0,56	364,9	12,61	1,01
6. Comercio .....	0,1	0,01	0,00	312,1	10,79	0,86
7. Turismo .....	-	-	-	0,1	0,00	0,00
8. Otros .....	-	-	-	-	-	-
<i>E. No clasificados</i> .....	309,7	38,48	2,83	668,2	23,09	1,85
1. Intereses deuda .....	309,2	38,41	2,82	511,6	17,68	1,41
2. Desastres .....	0,5	0,06	0,00	0,3	0,01	0,00
3. Transferencias a AA.PP. ...	-	-	-	16,5	0,57	0,05
4. Otros .....	-	-	-	139,8	4,83	0,39
<b>Total</b> .....	<b>804,9</b>	<b>100,0</b>	<b>7,35</b>	<b>2.893,8</b>	<b>100,0</b>	<b>8,00</b>

Funciones	Importe	1930		Importe	1935	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<b>A. Bienes públicos</b> .....	1.291,8	34,37	3,54	1.430,2	31,42	3,57
1. Servicios generales .....	433,9	11,54	1,19	686,6	15,08	1,71
2. Defensa .....	857,9	22,82	2,35	743,6	16,33	1,86
<b>B. Bienes privados suministrados públicamente</b> .....	410,5	10,92	1,12	802,6	17,63	2,00
1. Prestaciones sociales .....	193,4	5,15	0,53	397,1	8,72	0,99
1.1. Pensiones .....	180,7	4,81	0,49	327,5	7,19	0,82
1.2. Desempleo .....	-	-	-	-	-	-
1.3. Otras prestaciones .....	12,7	0,34	0,03	69,6	1,53	0,17
2. Bienes preferentes .....	217,1	5,78	0,59	405,5	8,91	1,01
2.1. Educación .....	198,1	5,27	0,54	318,8	7,00	0,80
2.2. Sanidad .....	11,7	0,31	0,03	21,2	0,47	0,05
2.3. Vivienda .....	7,3	0,19	0,02	65,5	1,44	0,16
<b>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</b> .....	76,4	2,03	0,21	25,1	0,55	0,06
<b>D. Servicios económicos</b> .....	723,1	19,24	1,98	904,7	19,87	2,26
1. Administración general ...	21,3	0,57	0,06	34,0	0,75	0,08
2. Agricultura y ganadería...	70,5	1,88	0,19	130,1	2,86	0,32
3. Minería y construcción ...	32,6	0,87	0,09	17,5	0,38	0,04
4. Energía .....	0,1	0,00	0,00	0,9	0,02	0,00
5. Transportes y comunicaciones .....	598,1	15,91	1,64	714,8	15,70	1,78
6. Comercio .....	0,5	0,01	0,00	3,8	0,08	0,01
7. Turismo .....	-	-	-	3,6	0,08	0,01
8. Otros .....	-	-	-	-	-	-
<b>E. No clasificados</b> .....	1.256,9	33,44	3,44	1.389,6	30,53	3,47
1. Intereses deuda .....	849,0	22,59	2,32	974,6	21,41	2,43
2. Desastres .....	1,0	0,03	0,00	-	-	-
3. Transferencias a AA.PP. ...	125,0	3,33	0,34	128,2	2,82	0,32
4. Otros .....	281,9	7,50	0,77	286,8	6,30	0,72
<b>Total</b> .....	3.758,7	100,00	10,29	4.552,2	100,00	11,37

Fuente: Datos básicos para la Historia de España, 1850-1975, IEF, 1976 (Vol.I).

CUADRO 3  
*La estructura del Gasto Público (Estado)*  
*(En millones de pesetas)*  
*b)*

Funciones	Importe	1941		Importe	1950	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<i>A. Bienes públicos</i> .....	4.907,4	50,66	6,15	8.775,0	48,10	3,61
1. Servicios generales .....	1.447,1	14,94	1,81	2.730,8	14,97	1,12
2. Defensa .....	3.460,3	35,72	4,33	6.044,2	33,13	2,48
<i>B. Bienes privados suministrados públicamente</i> .....	989,0	10,21	1,24	3.130,7	17,16	1,29
1. Prestaciones sociales .....	443,5	4,58	0,56	1.520,9	8,34	0,63
1.1. Pensiones .....	436,5	4,51	0,55	1.194,9	6,55	0,49
1.2. Desempleo .....	—	—	—	—	—	—
1.3. Otras prestaciones ....	7,0	0,07	0,01	326,0	1,79	0,13
2. Bienes preferentes .....	545,5	5,63	0,68	1.609,8	8,82	0,66
2.1. Educación .....	412,9	4,26	0,52	1.065,1	5,84	0,44
2.2. Sanidad .....	60,9	0,63	0,08	250,6	1,37	0,10
2.3. Vivienda .....	71,7	0,74	0,09	294,1	1,61	0,12
<i>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</i> .....	120,7	1,25	0,15	538,5	2,95	0,22
<i>D. Servicios económicos</i> .....	1.409,5	14,55	1,77	3.091,4	16,94	1,27
1. Administración general ...	31,9	0,33	0,04	139,8	0,77	0,06
2. Agricultura y ganadería...	160,1	1,65	0,20	571,7	3,13	0,23
3. Minería y construcción ...	79,4	0,82	0,10	18,3	0,10	0,01
4. Energía .....	12,7	0,13	0,02	25,5	0,14	0,01
5. Transportes y comunicaciones .....	1.115,6	11,52	1,40	2.294,4	12,58	0,94
6. Comercio .....	7,2	0,07	0,01	23,3	0,13	0,01
7. Turismo .....	2,6	—	—	18,4	0,10	0,01
8. Otros .....	—	—	—	—	—	—
<i>E. No clasificados</i> .....	2.260,8	23,34	2,83	2.708,4	14,85	1,11
1. Intereses deuda .....	1.705,3	17,60	2,14	2.289,7	12,55	0,94
2. Desastres .....	77,0	0,79	0,10	205,9	—	—
3. Transferencias a AA.PP. ...	202,4	2,09	0,25	212,8	1,17	0,09
4. Otros .....	276,1	2,85	0,35	—	—	—
<b>Total</b> .....	<b>9.687,4</b>	<b>100,00</b>	<b>12,13</b>	<b>18.244,0</b>	<b>100,00</b>	<b>7,50</b>

<i>Funciones</i>	<i>Importe</i>	<i>1941 Porcentaje del total</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
<i>A. Bienes públicos</i> .....	7.634,3	37,96	3,68
1. Servicios generales .....	13.522,3	18,58	1,80
2. Defensa .....	14.112,0	19,39	1,88
<i>B. Bienes privados suministrados públicamente</i> .....	18.890,6	25,95	2,51
1. Prestaciones sociales .....	3.931,3	5,40	0,52
1.1. Pensiones .....	3.646,2	5,01	0,49
1.2. Desempleo .....	-	-	-
1.3. Otras prestaciones ....	285,1	0,39	0,04
2. Bienes preferentes .....	14.959,3	20,55	1,99
2.1. Educación .....	4.689,5	6,44	0,62
2.2. Sanidad .....	595,1	0,82	0,08
2.3. Vivienda .....	9.674,7	13,29	1,29
<i>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</i> .....	1.201,8	1,65	0,16
<i>D. Servicios económicos</i> .....	19.085,7	26,22	2,54
1. Administración general ...	222,1	0,31	0,03
2. Agricultura y ganadería...	4.714,2	6,48	0,63
3. Minería y construcción ...	269,2	0,37	0,04
4. Energía .....	314,1	0,43	0,04
5. Transportes y comunicaciones .....	12.535,0	17,22	1,67
6. Comercio .....	819,2	1,13	0,11
7. Turismo .....	211,9	0,29	0,03
8. Otros .....	-	-	-
<i>E. No clasificados</i> .....	5.984,8	8,22	0,80
1. Intereses deuda .....	4.946,7	6,80	0,66
2. Desastres .....	-	-	-
3. Transferencias a AA.PP. ...	1,3	0,00	0,00
4. Otros .....	1.036,8	1,42	0,14
<i>Total</i> .....	72.797,2	100,00	9,69

*Fuente: Datos básicos para la Historia de España, 1850-1975, IEF, 1976 (Vol.I).*

CUADRO 4  
*La estructura del Gasto Público (Administraciones Públicas)*  
 (En millones de pesetas)  
 a)

Funciones	Importe	1970		Importe	1980	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<b>A. Bienes públicos .....</b>	<b>112,2</b>	<b>19,35</b>	<b>4,02</b>	<b>797,0</b>	<b>15,85</b>	<b>5,06</b>
— Servicios generales .....	68,3	11,78	2,45	497,0	9,88	3,16
— Defensa .....	43,9	7,57	1,57	300,0	5,96	1,91
<b>B. Bienes privados suministrados públicamente .....</b>	<b>336,4</b>	<b>58,01</b>	<b>12,06</b>	<b>3.238,6</b>	<b>64,39</b>	<b>20,57</b>
— Prestaciones sociales .....	194,3	33,51	6,97	1.926,3	38,30	12,23
Pensiones .....	105,4	18,18	3,78	1.301,5	25,88	8,26
Desempleo .....	5,7	0,98	0,20	338,4	6,73	2,15
Otras prestaciones .....	83,2	14,35	2,98	286,4	5,69	1,82
— Bienes preferentes .....	142,1	24,50	5,10	1.312,3	26,09	8,33
Educación .....	49,3	8,50	1,77	496,7	9,88	3,15
Sanidad .....	73,2	12,62	2,62	687,0	13,66	4,36
Vivienda .....	48,6	8,38	1,74	128,6	2,56	0,82
<b>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos .....</b>	<b>3,9</b>	<b>0,67</b>	<b>0,14</b>	<b>46,0</b>	<b>0,91</b>	<b>0,29</b>
<b>D. Servicios económicos .....</b>	<b>111,5</b>	<b>19,23</b>	<b>4,00</b>	<b>833,2</b>	<b>16,57</b>	<b>5,29</b>
— Agricultura y ganadería ..	—	—	—	—	—	—
— Minería y construcción...	—	—	—	—	—	—
— Combustible y energía ...	—	—	—	—	—	—
— Transportes y comunicaciones .....	—	—	—	—	—	—
— Otros .....	—	—	—	—	—	—
<b>E. No clasificados .....</b>	<b>15,9</b>	<b>2,74</b>	<b>0,57</b>	<b>114,9</b>	<b>2,28</b>	<b>0,73</b>
— Intereses deuda pública ..	15,9	2,74	0,57	110,9	2,20	0,70
— Otros .....	—	—	—	4,0	0,08	0,03
<b>Total .....</b>	<b>579,9</b>	<b>100,00</b>	<b>20,79</b>	<b>5.029,7</b>	<b>100,00</b>	<b>31,94</b>

Funciones	Importe	1985		Importe	1990	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<b>A. Bienes públicos</b> .....	1.903,6	15,14	6,41	3.154,1	14,41	5,81
— Servicios generales .....	1.342,4	10,68	4,52	2.378,6	10,87	4,38
— Defensa .....	561,2	4,46	1,89	775,5	3,54	1,43
<b>B. Bienes privados suministrados públicamente</b> .....	6.917,1	55,01	23,30	12.433,1	56,80	22,90
— Prestaciones sociales .....	4.039,5	32,12	13,61	7.221,2	32,99	13,30
Pensiones .....	2.878,6	22,89	9,70	4.972,0	22,71	9,16
Desempleo .....	783,2	6,23	2,64	1.418,2	6,48	2,61
Otras prestaciones .....	377,7	3,00	1,27	831,0	3,80	1,53
— Bienes preferentes .....	2.877,6	22,88	9,69	5.211,9	23,81	9,60
Educación .....	1.058,8	8,42	3,57	2.090,1	9,55	3,85
Sanidad .....	1.315,8	10,46	4,43	2.452,6	11,20	4,52
Vivienda .....	503,0	4,00	1,69	669,2	3,06	1,23
<b>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</b> .....	627,0	4,99	2,11	120,2	0,55	0,22
<b>D. Servicios económicos</b> .....	2.372,6	18,87	7,99	4.224,2	19,30	7,78
— Agricultura y ganadería ..	-	-	-	-	-	-
— Minería y construcción ...	-	-	-	-	-	-
— Combustible y energía ...	-	-	-	-	-	-
— Transportes y comunicaciones .....	-	-	-	-	-	-
— Otros .....	-	-	-	-	-	-
<b>E. No clasificados</b> .....	754,3	6,00	2,54	1.957,3	8,94	3,61
— Intereses deuda pública ..	970,5	7,72	3,27	1.866,9	8,53	3,44
— Otros .....	-216,2	-1,72	-0,73	90,4	0,41	0,17
<b>Total</b> .....	12.574,6	100,00	42,36	21.888,9	100,00	40,32

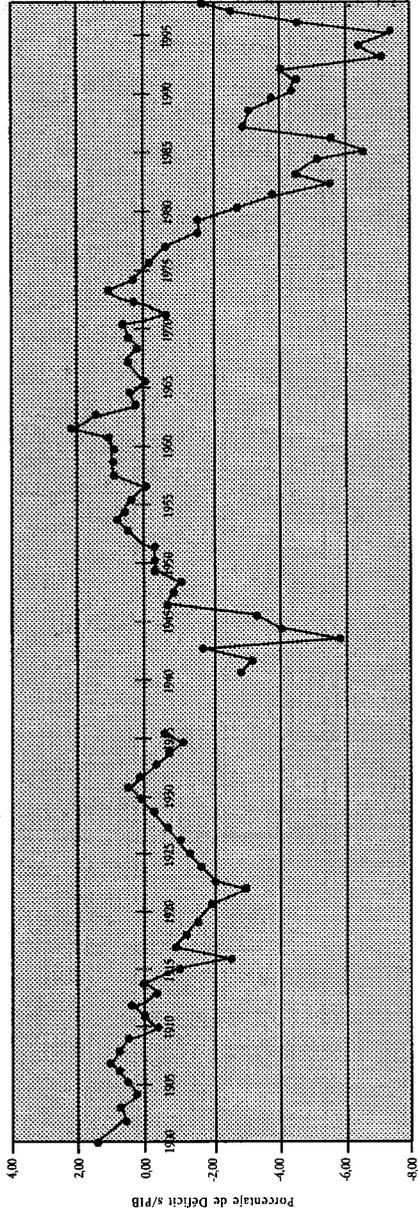
Fuente: Papeles de Economía Española, núm. 68, FIES, 1996.

Funciones	Importe	1994		Importe	1995	
		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
<b>A. Bienes públicos</b> .....	<b>4.240,5</b>	<b>13,65</b>	<b>6,14</b>	<b>4.391,0</b>	<b>13,32</b>	<b>5,82</b>
— Servicios generales .....	3.432,2	11,04	4,97	3.640,7	11,04	4,83
— Defensa .....	808,3	2,60	1,17	750,3	2,28	1,00
<b>B. Bienes privados suministrados públicamente</b> .....	<b>18.308,2</b>	<b>58,92</b>	<b>26,53</b>	<b>19.172,5</b>	<b>58,16</b>	<b>25,43</b>
— Prestaciones sociales .....	10.781,2	34,69	15,62	11.162,4	33,86	14,81
Pensiones .....	7.537,8	24,26	10,92	8.114,9	24,62	10,76
Desempleo .....	2.137,6	6,88	3,10	1.810,0	5,49	2,40
Otras prestaciones .....	1.105,8	3,56	1,60	1.237,5	3,75	1,64
— Bienes preferentes .....	7.527,0	24,22	10,91	8.010,1	24,30	10,62
Educación .....	2.821,9	9,08	4,09	3.011,6	9,14	3,99
Sanidad .....	3.779,0	12,16	5,48	4.133,4	12,54	5,48
Vivienda .....	926,1	2,98	1,34	865,1	2,62	1,15
<b>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</b> .....	<b>178,7</b>	<b>0,58</b>	<b>0,26</b>	<b>198,1</b>	<b>0,60</b>	<b>0,26</b>
<b>D. Servicios económicos</b> .....	<b>4.725,6</b>	<b>15,21</b>	<b>6,85</b>	<b>5.125,8</b>	<b>15,55</b>	<b>6,80</b>
— Agricultura y ganadería ..	—	—	—	698,1	2,12	0,93
— Minería y construcción ..	—	—	—	280,7	0,85	0,37
— Combustible y energía ...	—	—	—	36,8	0,11	0,05
— Transportes y comunicaciones .....	—	—	—	1.825,1	5,54	2,42
— Otros .....	—	—	—	2.285,1	6,93	3,03
<b>E. No clasificados</b> .....	<b>3.621,8</b>	<b>11,66</b>	<b>5,25</b>	<b>4.076,7</b>	<b>12,37</b>	<b>5,41</b>
— Intereses deuda pública ..	3.181,6	10,24	4,61	3.728,7	11,31	4,95
— Otros .....	440,2	1,42	0,64	348,0	1,06	0,46
<b>Total</b> .....	<b>31.074,8</b>	<b>100,00</b>	<b>45,03</b>	<b>32.964,1</b>	<b>100,00</b>	<b>43,73</b>

<i>Funciones</i>	<i>Importe</i>	<i>1996 Porcentaje del total</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
<i>A. Bienes públicos</i> .....	4.446,3	13,00	5,56
— Servicios generales .....	3.669,4	10,73	4,59
— Defensa .....	776,9	2,27	0,97
<i>B. Bienes privados suministrados públicamente</i> .....	20.161,1	58,95	25,23
— Prestaciones sociales .....	11.705,1	34,22	14,65
Pensiones .....	8.738,9	25,55	10,94
Desempleo .....	1.676,2	4,90	2,10
Otras prestaciones .....	1.290,0	3,77	1,61
— Bienes preferentes .....	8.456,0	24,72	10,58
Educación .....	3.185,0	9,31	3,99
Sanidad .....	4.426,0	12,94	5,54
Vivienda .....	845,0	2,47	1,06
<i>C. Servicios culturales, recreativos y religiosos</i> .....	317,1	0,93	0,40
<i>D. Servicios económicos</i> .....	4.982,6	14,57	6,24
— Agricultura y ganadería ..	649,1	1,90	0,81
— Minería y construcción ...	647,6	1,89	0,81
— Combustible y energía ...	30,4	0,09	0,04
— Transportes y comunicaciones .....	1.721,3	5,03	2,15
— Otros .....	1.934,2	5,66	2,42
<i>E. No clasificados</i> .....	4.295,7	12,56	5,38
— Intereses deuda pública ..	3.745,1	10,95	4,69
— Otros .....	550,6	1,61	0,69
<i>Total</i> .....	34.202,8	100,00	42,80

*Fuente: Papeles de Economía Española, núm. 68, FIES, 1996.*

GRÁFICO 1  
Evolución del déficit público  
a) Período 1900-1998



b) Período 1900-1935

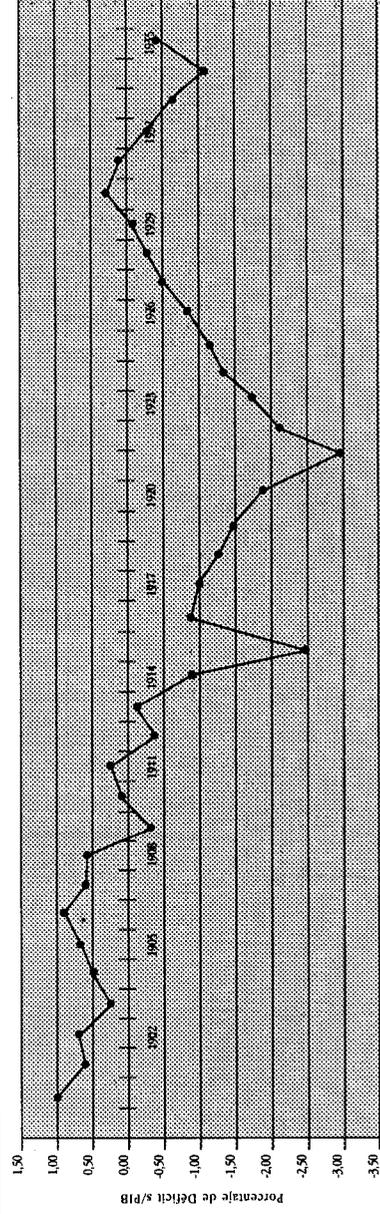
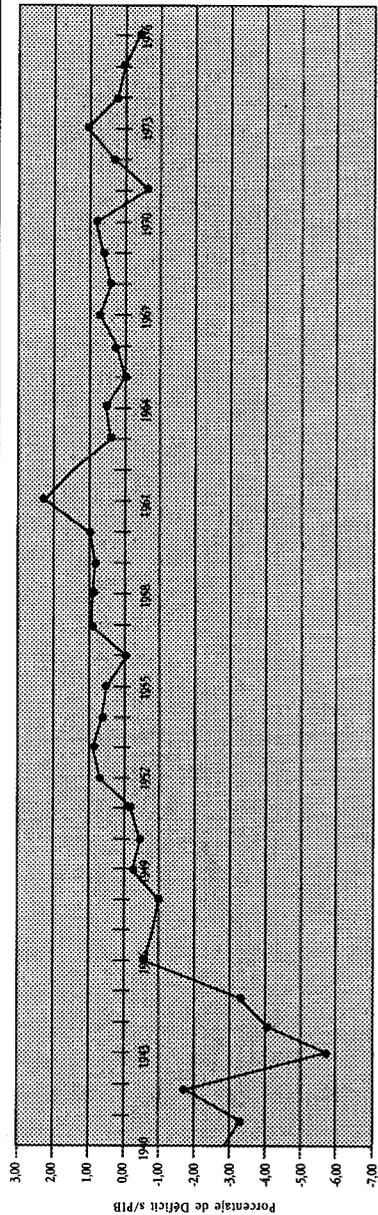


GRÁFICO 1  
 Evolución del déficit público  
 c) Período 1940-1976



d) Período 1977-1998

