

PRESUPUESTO PARA 1994: EL ALEJAMIENTO DE LA CONVERGENCIA

José Barea

Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid

1. El presupuesto, testimonio de la indisciplina del sector público español.

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 servían de sustento.

La economía pública es una economía de no mercado, y su actividad queda por tanto al margen de su control. Por ello ha permanecido invariable el pensamiento de la necesidad de disciplinar la actividad pública a través del presupuesto.

Se encuentra aquí la razón de ser de que el presupuesto no sea un mero acto de previsión, sino que se trata de una previsión normativa, que obliga tanto jurídica como políticamente al Gobierno.

Esta previsión normativa se manifiesta hoy día en la consideración del Presupuesto como un instrumento al servicio de la estabilidad económica, y para ello es necesario mantener en límites adecuados el crecimiento del gasto público.

Vamos a analizar el comportamiento del Gobierno y de las Cortes, principales actores del proceso presupuestario, para llegar a determinar si en España el Presupuesto cumple dicha finalidad, o por el contrario es un documento meramente formal, sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto.

En la preparación del Presupuesto, que constituye la etapa crucial para hacer efectivo el control del gasto público, el Presupuesto se elabora en la práctica bajo la técnica del incrementalismo, sin que la discusión en el seno del Gobierno se centre en analizar si el Presupuesto cumple con su función principal de contribuir a la estabilidad de la economía (fijación del límite global de los programas de ingresos y gasto público) y si la asignación de recursos es la óptima.

A la hora de fijar el techo máximo de gasto público el Gobierno adopta una restricción presupuestaria laxa, ya que si el aumento resultante del incrementalismo no se considera presentable desde el punto de vista político, el ajuste no se efectúa a través de una rebaja real del gasto, sino a través de los créditos ampliables, aun a sabiendas de que la ejecución del presupuesto pondrá de manifiesto que el gasto real nada tendrá que ver con la cifra aprobada por el Gobierno.

Esta infravaloración de los créditos ampliables ha tenido una grave repercusión en el gasto público, cuya tasa media de crecimiento por esta sola causa ha sido en el último cuatrienio del 21% del total de los créditos iniciales de los presupuestos de dicho período (27,4% en 1989; 21,2% en 1990; 19,2% en 1991 y 16,4% en 1992).

Esta restricción presupuestaria laxa del Gobierno deriva del comportamiento laxo que las Cortes Generales adoptan ante la aprobación del Presupuesto. En efecto, las Cortes no controlan ni la excepcionalidad de la condición de crédito ampliable, tal y como dispone el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria (en 1990 al menos unos dos mil créditos tuvieron la condición de ampliables), ni si la cuantificación inicial de los créditos considerados como ampliables, corresponde razonablemente a la previsión de gasto a realizar.

Ante el desbordamiento del gasto público, y con la finalidad de intentar controlarlo (en 1989 las modificaciones presupuestarias alcanzaron en el Estado el 31,8% del Presupuesto inicial), se incluyó en la Ley de Presupuestos Generales del estado para 1990 un artículo 10 que se ha mantenido en las posteriores Leyes de Presupuestos, en virtud del cual el conjunto de obligaciones reconocidas en un ejercicio con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras (excluidas las derivadas de créditos extraordinarios y suplementos de créditos y de las generaciones de créditos financiadas con ingresos previos), no podrían superar la cuantía total de los créditos iniciales. Todo el mecanismo de modificaciones presupuestarias que es el que origina el aumento del gasto (entre ellos los créditos ampliables) permaneció sin alteración, pretendiendo su neutralización a través del artículo 10 que hemos mencionado.

Tal norma ha permitido, en el trienio 1990-92, limitar el crecimiento del gasto contabilizado con cargo a los créditos presupuestarios dentro del montante del Presupuesto inicialmente aprobado. Pero tal proceder no ha supuesto que el gasto real se haya mantenido dentro de dicho límite, ya que cuando dicho techo se iba a sobrepasar, el gasto no se contabilizaba con cargo al Presupuesto, sino por operaciones de Tesorería y por tanto fuera del Presupuesto, o inclusive no se contabilizaba, actuaciones efectuadas en fraude de ley, ya que el objetivo del artículo 10 era limitar realmente el gasto público.

Este comportamiento ha sido normal en el último trienio, y ha dado lugar a una acumulación de gastos realizados pero no aplicados a Presupuesto. Para sanear esta situación, y poder salir del atolladero en que se encontraban las cuentas públicas, el nuevo Gobierno se ha visto obligado a aprobar un Real Decreto-Ley, el 16/1993, de 1 de octubre, que ha derogado los párrafos primero y segundo del repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (límites de obligaciones reconocidas y de créditos extraordinarios y suplementarios).

Consideramos merecedora de aplauso esta decisión del nuevo Gobierno que contribuirá a clarificar las cuentas públicas, aunque su nueva inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, volverá a introducir las corruptelas que hemos descrito.

Si realmente se quiere que el Presupuesto recupere la credibilidad de que es un instrumento para disciplinar la actividad económica de los entes públicos, es necesario garantizar la transparencia total de las cuentas públicas, y para ello dos medidas son absolutamente necesarias:

a) Aprobar unos principios contables públicos que hagan creíble los presupuestos y su ejecución y obliguen a ofrecer la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos.

b) Dar una nueva redacción a la Ley General Presupuestaria en lo que se refiere a las modificaciones presupuestarias, especialmente la relativa a los créditos ampliables.

El repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos introduce además un efecto perverso sobre el gasto público de inversión. En efecto, dado que los créditos que tienen la consideración de ampliables son los de gastos corrientes, al compensar dicha ampliación con congelación de otros créditos, se produce inexorablemente una incidencia mayor en las operaciones de capital que en los gastos corrientes.

En 1992, lo mismo que en años anteriores, quedó empíricamente demostrada tal afirmación, ya que en la liquidación del Presupuesto las obligaciones reconocidas por gastos corrientes sobrepasaron a los créditos iniciales en 489 mil millones de pesetas (el 4,1%) en tanto que en las operaciones de capital ocurría lo contrario, los gastos fueron inferiores a los créditos iniciales en 195 mil millones de pesetas (el 10,3%).

2. La base de partida.

Para juzgar el proyecto de Presupuesto para 1994 es necesario conocer la realidad de lo sucedido en el sector público en el año 1992 y lo que ha transcurrido de 1993.

Desgraciadamente esto no es tarea fácil ya que no se conocen las cuentas de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones y de los Ayuntamientos. En cuanto a las de la Administración Central, cuyas cuentas fueron presentadas por el anterior equipo económico, resulta que no incluían 865 mil millones de pesetas que debieron imputarse a ejercicios anteriores a 1993, correspondientes a la siguientes operaciones⁽¹⁾:

	<u>M.M.</u>
· Déficit INEM año 1991	222,-
· Déficit INEM año 1992	237,-
· Anticipos tesorería año 1992 (financiación CC.AA., Ayuntamientos y Diputaciones, y otros)	296,-
· Desviación del INSALUD gestión directa en 1992	110,-

Importes que serán imputados al presupuesto de 1993.

Por otra parte en la ejecución del Presupuesto de 1993, por obligaciones imputables al mismo, se conocen ya las siguientes desviaciones, que ascienden a 1.501 mil millones de pesetas:

	<u>M.M.</u>
· Déficit previsible INEM año 1993	407,-
· Actualización retribuciones funcionarios para 1993 (crédito extraordinario aprobado)	80,-
· Programas inversiones en infraestructuras (crédito extraordinario aprobado)	50,-

(1) Cifras tomadas del documento "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994". Ministerio de Economía y Hacienda. Septiembre 1993. Pág. 105.

· Déficit RTVE, colección Thyssen, indemnización presa Tous, daños sequía (créditos extraordinarios aprobados)	175,-
· Ampliaciones de crédito (hasta julio 1993)	266,-
· Créditos incorporados (hasta julio 1993)	508,-
· Generados por ingresos (hasta julio 1993)	15,-

Por tanto se prevé que la liquidación de 1993 se desviará del presupuesto inicial del ejercicio en 2.366 mil millones de pesetas, es decir el 14%.

Tal política ha sido querida por el nuevo Gobierno, en parte para sanear el conjunto de gastos realizados con anterioridad a 1 de enero de 1993 pendientes de aplicar a presupuesto mediante los oportunos créditos extraordinarios, a cuyo efecto ha derogado por Real Decreto-Ley de 1 de octubre, el párrafo segundo del apartado 5 del artículo 10 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, referente al límite de créditos extraordinarios y suplementarios, y en parte para incrementar la demanda a través del gasto público, como se hace constar en el preámbulo del citado Real Decreto-Ley, dejando sin efecto el límite de reconocimiento de obligaciones establecido en el párrafo primero del apartado 5 del citado artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

La consecuencia de utilizar el gasto público como un instrumento para aumentar la demanda será sin duda un aumento del déficit público. Reactivar la demanda con mayor gasto público y reducir el déficit público, que parecía la prioridad del Gobierno, son objetivos incompatibles; parece que, al menos a corto plazo, el Gobierno cambia de prioridad. Se estima en 774 mil millones de pesetas (1,2% del PIB) el aumento del déficit público en 1993, consecuencia de ampliaciones y de incorporaciones de crédito sin la consecuente congelación de otros créditos, al haber sido suprimido el límite de obligaciones reconocidas del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

Según estimación del Ministerio de Economía y Hacienda⁽²⁾ el déficit de caja no financiero del Estado se estima para el corriente año en el 6% del PIB estimado para dicho año, con un aumento sobre 1992 del 88%, y la necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional se sitúa en el 6,2% del PIB, con un aumento sobre el año anterior del 164,3%. Según el Programa de Convergencia aprobado por el Gobierno en marzo de 1992, la necesidad de financiación del Estado debería ser en 1993 de sólo el 2,6% del PIB.

En cuanto al conjunto de las Administraciones Públicas, no aparece ni en el Informe Económico y Financiero ni en el Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1994*", una estimación de la Cuenta Consolidada en términos de Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas para 1993. Únicamente se hace constar que "de acuerdo con la previsión de liquidación realizada para 1993 en el ámbito de las Administraciones Centrales, es de esperar que la necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas alcance el 7,2% del PIB⁽³⁾.

En el Programa de Convergencia dicho porcentaje se estimaba en el 3,5%, menos de la mitad.

(2) Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos General del Estado 1994*". Septiembre 1993. Pág. 116 y ss.

(3) Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994*". Op. citada. Pág. 18

Otra desviación, que hasta ahora no ha sido contemplada, es la que sin duda ha de surgir en relación con las subvenciones del Estado a las empresas públicas.

Al analizar el Proyecto de Presupuestos para 1993⁽⁴⁾ se puso de manifiesto que "*se habían efectuado reducciones importantes en las subvenciones a empresas públicas y organismos autónomos comerciales destinadas a cubrir las pérdidas de dichos entes, sin que simultáneamente se adopten las medidas oportunas que hagan posible que tal objetivo se cumpla*". Cuando termine el año 1993, tendremos aquí otro nuevo foco de gasto público que impulsará al alza el déficit público.

El nuevo Gobierno ha perdido la ocasión de mostrar que quiere una absoluta transparencia en las cuentas públicas y que se recobre la confianza en el Presupuesto. Junto a la plausible decisión de sanear el pasado, debió adoptar las medidas oportunas para mostrar que esto no volvería a suceder en el futuro. Medidas que, como ya hemos repetido hasta la saciedad, consisten en aprobar unos Principios Contables Públicos que den la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos y en ajustar la Ley General Presupuestaria, en cuanto a las modificaciones presupuestarias, a un nuevo entorno de mayor disciplina presupuestaria.

Estas medidas harían innecesario el artículo 10 de la Ley de Presupuestos, que da lugar a innumerables corruptelas en la fase de ejecución del Presupuesto, que han llevado a la pérdida de credibilidad a las cuentas públicas. No acertamos a comprender porqué unas medidas que el propio Gobierno impone a las empresas, y que a nivel comunitario se ha plasmado en la IV Directiva de julio de 1978, que establece que "las cuentas anuales (balance, cuenta de pérdidas y ganancias y el Anexo) deberán dar una imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa", encuentra tantas dificultades para ser aplicadas a los entes públicos.

3. El presupuesto para 1994.

El Presupuesto para 1994, se presenta por el Gobierno como el resultado de un esfuerzo para tratar de contener el gasto público. Tal afirmación se fundamenta en el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado para 1994 consolidados, se mantienen en una cuantía prácticamente igual al efectivamente realizado en 1993.

Si tal afirmación se hiciera en un contexto diferente del que ha regido las modificaciones presupuestarias de los cinco últimos ejercicios⁽⁵⁾ y la transparencia de las cuentas públicas, el Presupuesto para 1994 podría tener una cierta credibilidad. Pero esto no es así, no ha sido cambiado el apartado de la Ley General Presupuestaria que regula las modificaciones presupuestarias, ni se han publicado los Principios Contables Públicos, y por ello el Presupuesto de 1994 volverá a experimentar en el transcurso de su ejecución un volumen de modificaciones presupuestarias, y por tanto de aumento en el gasto público, análogo al del último quinquenio.

Por todo ello la comparación del gasto previsto en el Presupuesto de 1994 hay que efectuarla con el del Presupuesto inicial de 1993 y no con la previsión de liquidación de este último,

(4) José Barea y María Teresa Barea.- "*Presupuesto para 1993 y Plan de Convergencia*". Cuadernos de Información Económica. Núm. 67. Octubre 1992. FIES. Pág. 4.

(5) Las correspondientes al período 1989-92 figuran en el cuadro núm. 1 y las del año 1993 han sido expuestas en el apartado anterior.

resultando un aumento del gasto no financiero en términos monetarios del 10,1% ⁽⁶⁾, mientras que para el PIB sólo se prevé un crecimiento nominal del 4,8%, lo que significa que el gasto público crecerá nominalmente más del doble que el PIB. Esto significa que el gasto público ganará dos puntos de participación en el PIB, lo que supone continuar la misma línea expansiva del sector público mantenida desde 1989, inclusive más acentuada a consecuencia de la caída en el crecimiento.

CUADRO NUM. 1

ORIGEN DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS								
	En millones de pesetas				En porcentaje de los créditos iniciales			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Créditos iniciales	10.644.507	12.694.509	13.458.676	15.461.894	100,0	100,0	100,0	100,0
Modificaciones	3.390.181	3.172.338	2.972.961	3.495.401	31,8	25,0	22,1	22,6
Créditos extraordinarios y suplementarios	88.418	72.217	109.649	509.778	0,8	0,6	0,8	3,3
Ampliaciones	2.912.531	2.695.254	2.577.751	2.530.832	27,4	21,2	19,2	16,4
Incorporaciones	302.550	342.794	228.759	409.028	2,8	2,7	1,7	2,6
Generados por ingresos . . .	86.781	62.132	56.840	45.771	0,8	0,5	0,4	0,3
Anulaciones y otros	-99	-59	-38	-8	-	-	-	-

Este comportamiento está en contradicción con lo previsto en el Programa de Convergencia, ya que para 1994 se consideraba que el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas crecería a un ritmo inferior al del PIB, perdiendo por tanto participación en dicha magnitud, y que las Administraciones Públicas Centrales estabilizarían su gasto con respecto al PIB.

No estamos por tanto ante un Presupuesto restrictivo, ya que ni siquiera estabiliza su participación en el PIB.

Volvemos a repetir para el Presupuesto de 1994 lo mismo que dijimos cuando analizamos el Presupuesto para 1992 y 1993⁽⁷⁾, el Gobierno ha perdido el control del crecimiento del gasto público.

La opción efectuada de distribuir el gasto público de los Presupuestos Generales del Estado (consolidado) para 1994 entre las diferentes políticas de gasto aparece en el cuadro núm. 2.

Tres factores que se encuentran fuera de las decisiones del Gobierno en el momento de elaborar el Presupuesto para 1994, cuyo aumento de gasto corresponde a compromisos adquiridos derivados de leyes de ineludible cumplimiento, como son los de deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y participación de las Comunidades Europeas, supone el 38,6% del incremento del gasto del Presupuesto de 1994, porcentaje análogo al de 1993.

(6) Porcentaje análogo al del Presupuesto inicial de 1993 (9,3%). Ya hemos visto en lo que realmente acabará la liquidación de dicho Presupuesto.

(7) "Presupuesto para 1992 y convergencia de políticas sociales en la C.E.".- Cuadernos de Información Económica. Núm. 55. Octubre 1991. FIES.
"Presupuesto para 1993 y Plan de Convergencia".- Cuadernos de Información Económica. Núm. 67. Octubre 1992. FIES.

CUADRO NUM. 2

**DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO PARA 1994 (CONSOLIDADO) POR GRANDES FUNCIONES**

(En millones de pesetas)

	1993	1994	Contribución al aumento del gasto (%)
Deuda Pública	4.028.500	4.586.695	22,4
Financiación de las AA. Territoriales	2.899.234	3.163.726	10,6
Participación Comunidades Europeas	798.480	937.934	5,6
Protección Social	12.490.525	13.494.593	40,3
Educación e Investigación	1.183.744	1.207.650	1,0
Servicios tradicionales	1.664.207	1.758.256	3,8
Servicios económicos	1.967.308	2.271.132	12,2
Políticas no individualizadas	1.106.982	1.210.695	4,1
Totales	26.138.980^(a)	28.630.681^(b)	100,0

a) Presupuesto homogeneizado según se hace constar en el Informe Económico y Financiero de 1994.

b) Eliminados, para evitar duplicidad del gasto, 345 mil millones de pesetas del préstamo que el Estado hace a la Seguridad Social, al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma.

En cuanto a la Deuda Pública, una necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, que desde 1987 aparece estabilizada, con un ligero crecimiento en los últimos años y un fuerte aumento en 1992 y 1993, da lugar a un volumen creciente de deuda pública emitida para financiar dichos déficit, y en consecuencia a un aumento constante de su carga financiera que alcanza en el Presupuesto de 1994 el 16% de los créditos presupuestarios, absorbiendo el 22,4% del aumento del gasto público. Del análisis efectuado parece deducirse una infravaloración de este crédito.

Se estima que en 1994 la deuda pública superará el 60% del PIB, con lo cual el único indicador que teníamos que cumplía los requisitos de Maastrich ha quedado desbordado.

Un año más, la eliminación del déficit no se ha convertido en el objetivo fundamental del Gobierno, con lo cual el proceso acumulativo de emisión de deuda coloca al Presupuesto en una situación muy difícil para financiar su carga financiera, y nuestra incorporación a la Unión Económica y Monetaria se hará prácticamente imposible por la repercusión que ello tiene en otros indicadores.

Los otros dos factores que impulsan fuertemente el gasto en el Presupuesto para 1993, que están fuera del proceso de decisión del Gobierno, son la financiación de las Administraciones Territoriales y la participación de las Comunidades Europeas en ingresos del Estado.

La hacienda del Estado es una hacienda compartida con las Administraciones Territoriales y con las Comunidades Europeas y, por tanto, las cantidades a transferir a dichos agentes no dependen de la voluntad del Gobierno, sino principalmente de las participaciones en los ingresos del Estado. La financiación de las Administraciones Territoriales contribuyen al crecimiento del gasto con un 10,6% y la participación de las Comunidades Europeas en un 5,6%. Hay que tener en cuenta que el crédito destinado a la financiación de las Administraciones Territoriales se

incrementará como consecuencia de la participación del 15% de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El gasto de protección social explica el 40,3% del aumento global del Presupuesto para 1994, porcentaje inferior en 14,5 puntos al de 1993, que muestra el esfuerzo realizado para tratar de ralentizar el crecimiento del gasto social.

La opción política efectuada por el Gobierno en el Presupuesto de 1994, se pone más claramente de manifiesto, si del aumento total del gasto (2.491.701 millones de pesetas) deducimos los aumentos correspondientes a los programas de deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y participación de las Comunidades Europeas, en total 962.141 millones de pesetas, cuya asignación de recursos es automática y escapa de la opción política del Gobierno como hemos expuesto con anterioridad. La diferencia (1.529.560 millones de pesetas) constituye los verdaderos recursos disponibles, sobre los cuales el Gobierno ha efectuado la opción política de su distribución.

De dicho importe, más de un billón de pesetas (1.004.068 millones), es decir casi los dos tercios (65'6%) se ha asignado a aumentar los gastos de protección social. En términos de PIB supone una ganancia de 0'6 puntos, se pasa del 20'5% al 21'1%, ganancia menor que la contemplada en el Presupuesto de 1993 (casi 1 punto), pero aun así, en las circunstancias por las que atravesará la economía española en 1994, supone un fuerte incremento.

El cuadro núm. 3 muestra la distribución del gasto de protección social por programas en los años 1993 y 1994, así como la contribución de cada uno de ellos al aumento del gasto en protección social.

CUADRO NUM. 3

DISTRIBUCION DEL GASTO DE PROTECCION SOCIAL E INCIDENCIA SOBRE EL AUMENTO DEL GASTO (En millones de pesetas)			
	1993	1994	Contribución al aumento del gasto (%)
Pensiones	6.004.118	6.460.727	45,5
Desempleo	1.741.401	1.979.071	23,7
Asistencia Social	1.388.737	1.515.217	12,6
Promoción del Empleo	328.059	328.960	0,1
Sanidad	2.928.571	3.103.199	17,4
Vivienda	99.639	107.419	0,7
Totales	12.490.525	13.494.593	100,0

Las pensiones contribuyen en el 45'5% (3'7 puntos menos que en el Presupuesto para 1993) y experimentan un crecimiento en términos monetarios del 7'6%. Teniendo en cuenta que el deflactor del consumo privado se prevé para 1994 en el 3'5% y que el crecimiento en el número de pensiones se estima en el 1'88% en la Seguridad Social y en el 1'55% en Clases Pasivas⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Informe Económico y Financiero 1994. Pág. 177 y 178.

lo que supone un crecimiento para el conjunto del 1'86% ⁽⁹⁾, resulta que la pensión media crecerá en términos reales en el 2'1%.

El segundo gran programa por su incidencia en el aumento del gasto en protección social es la prestación por desempleo que explica el 23'7%, 11'8 puntos más que en el Presupuesto de 1993, lo que pone de manifiesto que el crédito de dicho año estaba infravalorado, estimándose necesario un crédito extraordinario para cubrir el déficit del INEM de 407 mil millones de pesetas⁽¹⁰⁾. El aumento en términos monetarios es del 13'6% entre presupuestos iniciales.

Ahora bien, dado que el gasto real de 1993 será del orden de 2,365 mil millones de pesetas⁽¹¹⁾, no parece razonable pensar que el gasto en 1994, será inferior al de 1993 en más del 16%, teniendo en cuenta además que es previsible que la prestación se actualice en 1994, y que el número de perceptores de la prestación se prevé que sólo baje en el 0'4% en 1994. En principio parece que existe aquí una infravaloración del crédito para 1994, aun teniendo en cuenta que la liquidación de 1993 comprenderá gastos de años anteriores.

La sanidad constituye el tercer gran programa por su incidencia en el aumento del gasto de prestación social, explicando el 17'4%, con un aumento en términos monetarios del 5'96%, un punto por encima del crecimiento nominal esperado para el PIB, lo que le permitirá mantener su participación en el PIB y aumentar ligeramente la prestación real media ya que el incremento del número de beneficiarios no sobrepasará el 0'5%.

Del resto de las políticas de gasto público (cuadro núm. 2) diremos que únicamente la referente a los servicios económicos (subvenciones al transporte, infraestructuras, agricultura y política industrial y energética) contribuye de manera significativa el aumento del gasto (12'2%).

Todos los programas de esta política experimentan aumentos; las subvenciones al transporte el 18'7% detrás de los cuales se esconden muchas veces la ineficiencia de la empresa pública; las infraestructuras el 11'3%, ascendiendo a 679 mil millones de pesetas las inversiones reales previstas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, el 1% del PIB⁽¹²⁾, la agricultura el 22% que se explica casi en su 80% por el aumento del Programa de Regulación de Producciones y de Mercados Agrarios y Pesqueros⁽¹³⁾ y la política industrial y energética en el 1'3% de aumento.

(9) Porcentaje inferior al 2'2% previsto para 1993, y al 2'7% real de 1992, lo que puede dar lugar a una insuficiencia del crédito consignado para 1994.

(10) Sobre la previsible insuficiencia puede verse: José Barea y M^a Teresa Barea, "Presupuestos para 1993 y Plan de Convergencia". Cuadernos de Información Económica. Núm. 62. Octubre 1992.

(11) Informe Económico y Financiero 1994.

(12) La diferencia hasta el 5% del PIB que se pretende alcance la inversión en infraestructura debería ser realizada por los Entes Públicos estatales (RENFE, Puertos del Estado y Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones y Empresas privadas (Hidroeléctricas, Concesionarias de autopistas de peaje, etc.). En el Informe Económico y Financiero no se efectúa ninguna estimación de estas inversiones, por lo que es imposible controlar el cumplimiento del objetivo.

(13) Incremento debido fundamentalmente a la nueva PAC, cuya característica básica es la fijación de precios de campaña para los productos agrícolas, más cercanos a los del mercado internacional, sustituyendo las bajas resultantes con subvenciones compensatorias financiadas por el FEOGA-Garantía.

Educación e investigación contribuyen al aumento del gasto con el 1%, los servicios tradicionales (justicia, defensa y política exterior, seguridad ciudadana y administración tributaria) con el 3'8% y las políticas no individualizadas con el 4'1%.

En definitiva todas las políticas de gasto público han crecido, por lo que la única opción política ha sido determinar el grado de crecimiento de cada una de ellas.

Es más, podemos decir que solamente las tres políticas que obedecen a compromisos adquiridos, que caen fuera de las decisiones anuales del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos (Deuda Pública, Financiación de las Administraciones Territoriales y Participación en las Comunidades Europeas), y la Política de Protección Social de muy difícil contención, han supuesto en el Presupuesto para 1994 un aumento de gasto del 7'5%, sobrepasando en 2'7 puntos el crecimiento nominal del PIB. (En el presupuesto de 1993 el porcentaje previsto de aumento fue del 9'2% pasando en 3 puntos el crecimiento nominal del PIB previsto).

Como ya dijimos al analizar el Presupuesto de 1992⁽¹⁴⁾ el Presupuesto se encuentra metido en una trampa de la que será difícil salir, al menos que se elimine el déficit público.

Como el déficit no se ha controlado, el pronóstico se ha cumplido en la ejecución del Presupuesto de 1993 y en el presentado para 1994, en los cuales el gasto público crece por encima del PIB, a pesar de los esfuerzos que se hacen para tratar de ralentizar su crecimiento siendo condición necesaria para reducir el déficit y estar en Maastricht, que la tasa de crecimiento del gasto público sea menor que la del PIB.

Si analizamos el gasto por categorías económicas (cuadro núm. 4), la primera conclusión que obtenemos es que el gasto corriente es motor de su crecimiento en el 96'3%, y dentro de él los gastos financieros y las transferencias corrientes, en las cuales están incluidos la mayor parte de los gastos de protección social, la financiación de las Administraciones Territoriales y la participación de las Comunidades Europeas.

La segunda conclusión es que la dotación del capítulo 9, Variación de pasivos financieros, parece infravalorada, ya que la previsión de liquidación para 1993 es superior al crédito asignado para 1994 en más de 500 mil millones de pesetas (30%)⁽¹⁵⁾ y se trata de gastos cuya realización no depende del Gobierno sino de los cuadros de amortización de las deudas emitidas.

La conclusión que obtenemos del análisis de la política presupuestaria para 1994 es que no se reduce realmente el déficit público, y por tanto no contribuye a crear el marco económico necesario para resolver los problemas que tiene la economía española para ganar competitividad, promover el crecimiento y generar empleo⁽¹⁶⁾.

(14) "Presupuesto para 1992 y convergencia de políticas sociales en la CEE". Cuadernos de Información Económica. Núm. 55. Octubre 1991. FIES.

(15) Informe Económico y Financiero para 1994.

(16) Sobre esta cuestión puede verse "El Octágono de la crisis". José Barea. Cuadernos de Información Económica. Núm. 78. Septiembre 1993. FIES.

CUADRO NUM. 4

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO PARA 1994 (CONSOLIDADO) POR CATEGORIAS ECONOMICAS
(En millones de pesetas)

CAPITULOS	PRESUPUESTO 1993		PRESUPUESTO 1994		PRESUPUESTO 1994/93	
	Importe	% s/total	Importe	% s/total	Importe	% ▲
I. Gastos de personal	3.782.625	14,5	3.968.434	13,9	185.809	4,9
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	1.007.202	3,9	1.091.394	3,8	84.192	8,4
III. Gastos financieros	2.353.302	9,0	2.875.299	10,0	521.997	22,2
IV. Transferencias corrientes	14.948.220	57,2	16.488.572	57,6	1.540.352	10,3
Operaciones corrientes	22.091.349	84,5	24.423.699	85,3	2.332.350	10,6
VI. Inversiones reales	1.256.893	4,8	1.324.719	4,6	67.826	5,4
VII. Transferencias de capital	638.289	2,4	660.778	2,3	22.489	3,5
Operaciones de capital	1.895.182	7,3	1.985.497	6,9	90.315	4,8
Operaciones no financieras	23.986.531	91,8	26.409.196	92,2	2.411.665	10,1
VIII. Activos financieros	432.273	1,7	456.650	1,6	24.377	5,6
IX. Pasivos financieros	1.720.176	6,6	1.764.835	6,2	44.659	2,6
Operaciones financieras	2.152.449	8,2	2.221.485	7,8	69.036	3,2
TOTAL PRESUPUESTO	26.138.980	100,0	28.630.681	100,0	2.491.701	9,5

4. Cada vez más lejos de la convergencia.

Según se hace constar en el Documento Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994⁽¹⁷⁾ "España no puede desmarcarse unilateralmente de unos objetivos de estabilidad fiscal que, además, siguen teniendo pleno sentido en una perspectiva de medio y largo plazo. Por tanto, la política fiscal en España debe realizar de cara al futuro un importante esfuerzo de consolidación que, aun teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía, permita alcanzar los objetivos fijados en Maastricht. *Es éste un objetivo al que no se debe renunciar*".

Si éste continúa siendo el objetivo del Gobierno, hay que tener en cuenta que el déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas, no debería sobrepasar en 1996 el 3% del PIB. Ello hubiera requerido una reducción paulatina del déficit público en el cuatrienio 1994-1996 a través de una disminución del gasto público, manteniendo la presión fiscal constante⁽¹⁸⁾.

No tiene por tanto explicación alguna el hecho de que se haya presentado unos Presupuestos Generales del Estado para 1994 con un crecimiento del gasto no financiero del 10'1%, cuando se prevé un crecimiento nominal del PIB de sólo el 4'8%, conociendo además lo que ha sucedido en el pasado de fuertes desviaciones que surgen en la ejecución del Presupuesto. Y ello después de haber adoptado la decisión de derogar el párrafo primero del apartado 5 del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, que establecía el límite de obligaciones reconocidas, que se sabía iba a aumentar el déficit público en 1'2 puntos del PIB.

⁽¹⁷⁾ Op. citada. Pág. 28.

⁽¹⁸⁾ Esta estrategia de reducción del déficit público, basada en la reducción del gasto y no en la elevación de la presión fiscal, es la preconizada igualmente en el Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1994.

De no haberse adoptado tal decisión, el déficit de 1993 del conjunto de las Administraciones Públicas se hubiera situado en el entorno del 6% del PIB, y hubiera sido posible con una política presupuestaria muy restrictiva haber llegado a reducir el déficit público en 1996 al 3% del PIB.

La restricción presupuestaria hubiera sido que el gasto público no podía crecer por encima del índice de precios implícito del PIB, es decir no podía crecer en términos reales⁽¹⁹⁾. Hemos demostrado anteriormente que las tres políticas que obedecen a compromisos adquiridos y caen fuera de las decisiones anuales del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos (Deuda Pública, Financiación de las Administraciones Territoriales y Participación de las Comunidades Europeas) y la Política de Protección Social han supuesto en los últimos años un aumento del gasto en términos reales.

Por tanto para cumplir la fuerte restricción presupuestaria que supone la posibilidad de cumplir el indicador de convergencia del déficit público en 1996, no cabe otra solución que efectuar retoques en la protección social⁽²⁰⁾, de forma que el aumento de gasto de tal política no sobrepase el índice de precios al consumo, es decir que no crezca en términos reales y que para el resto de las políticas de gasto su crecimiento sea inclusive inferior al del índice de precios implícito del PIB.

Es esta una política de ajuste presupuestario muy dura, pero es la única alternativa para estar en Maastricht en 1996. Es bien cierto que el Gobierno puede adoptar una política presupuestaria más laxa, pero ello supone alargar nuestro proceso de entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Lo que no se puede es realizar una política presupuestaria permisiva en cuanto al gasto público y por tanto respecto del déficit público, y al mismo tiempo decir que el objetivo de Maastricht es irrenunciable. Gobernar es optar entre distintas alternativas y nos estamos jugando mucho por continuar con indecisiones.

Quisiera comentar dos temas que aparecen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 relacionados con el Tratado de la Unión Europea.

Primero: La trasposición a nuestro derecho de la norma comunitaria (Tratado de la Unión Europea) que prohíbe al sector público apelar al crédito del Banco de España, que aparece recogido en el número uno del artículo 51 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

La Disposición Transitoria Séptima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 regula las condiciones y plazos de amortización de determinados créditos y dice: "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el Banco de España conservará en su activo, los créditos que, en virtud de lo establecido en otras Leyes, fueron otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley", a los Organismos que se refiere el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, estableciéndose la forma de amortización de los mismos.

(19) Sobre esta cuestión puede verse "*El Presupuesto de las Administraciones Públicas: el ajuste necesario*". José Barea. Cuadernos de Información Económica. Núm. 75. Junio 1993. FIES.

(20) Téngase en cuenta que para que la Seguridad Social equilibre su Presupuesto de 1994, el Estado le concede un préstamo de 345 mil millones y en el año 1992 la Seguridad social tuvo un déficit de 500 mil millones en el INSALUD, que se ha cubierto con préstamo del Estado.

Dos cuestiones podría plantear la redacción de este artículo:

a) Si está incluido el crédito singular al Estado otorgado en virtud de lo establecido en el número 4 del artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, redacción dada por el artículo 48 número tres de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Creemos que dicho crédito está incluido y que por tanto el Estado está obligado a amortizarlo en un plazo de 25 años, mediante amortizaciones anuales que vencerán a partir del quinto año.

b) En el supuesto de que el saldo vivo, al cierre del ejercicio de 1993, del endeudamiento neto del Estado frente al Banco de España, sea inferior al importe íntegro del crédito singular al Estado consolidado en virtud de lo dispuesto en el número 4 del artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, si el Estado puede disponer en el futuro de la diferencia.

La Disposición Transitoria Séptima establece que "el Banco de España conservará en su activo los créditos", siendo el importe por el que figura un crédito en el activo del Balance lo dispuesto y no el techo del crédito, que sólo figura en cuentas de orden. Por tanto con posterioridad a 31 de diciembre de 1993 el Tesoro si tuviera margen disponible del crédito no puede utilizarlo; éste es por otra parte el espíritu del artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, que prohíbe toda financiación de los bancos centrales nacionales a entes del sector público.

Segundo: Viene siendo normal que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado se incluyan preceptos en virtud de los cuales el Estado asume deudas de Entes Públicos (INI, Radiotelevisión Española, "Comité Organizador Olímpico Barcelona 92, S.A., Tabacalera S.A., Caja Postal S.A., etc).

Con tal proceder se consigue dilatar en el tiempo las transferencias de capital que tales operaciones comportan subvalorando el déficit actual de las Administraciones Públicas en relación con el que resultaría aplicando las normas del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas a que hace referencia el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que aparece como anejo al Tratado de la Unión Europea.