

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1994: HERENCIA, CREDIBILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

José Manuel González-Páramo
Universidad Complutense

Todo presupuesto es una expresión cifrada de los planes económicos del gobierno para un futuro ejercicio. Una expresión cargada de compromisos y señales que el resto de los agentes económicos deben analizar en función de su credibilidad, su coherencia con el contexto macroeconómico y su propia viabilidad financiera. Esta nota pretende sintetizar y discutir brevemente las grandes líneas de política presupuestaria enunciadas en los presupuestos para 1994. Esta tarea no se puede abordar cabalmente si no es partiendo de la perspectiva que ofrecen los ejercicios presupuestarios más recientes.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1994 (PGE 94) nacen severamente condicionados por una pesada *herencia* que hace escasamente creíble su contenido. No hay ningún nuevo elemento en los PGE 94 que de pie a pensar que vaya a romperse con el modelo presupuestario de años anteriores. La ejecución presupuestaria del último sexenio parece haber consolidado una concepción del presupuesto como documento meramente formal y declarativo, una enunciación voluntarista de principios, sin fuerza para obligar ni pretensión de realismo.

Entre estos principios, los PGE han venido asumiendo como fundamental desde el ingreso en la CE el de sanear la Hacienda Pública como única forma de asegurar la *consistencia* de la política presupuestaria con el objetivo de convergencia nominal o de estabilidad macroeconómica, sin la cual no es posible un acercamiento sostenido a los niveles de renta *per cápita* de los países europeos centrales. La experiencia de estos años, caracterizada por el sistemático incumplimiento de los objetivos presupuestarios, ofrece la mejor ilustración de lo que es una política fiscal incoherente con la meta de estabilidad de las variables nominales.

La orientación procíclica que ha caracterizado a la política presupuestaria desarrollada desde 1988 -sistemáticamente expansiva salvo en el ejercicio de 1992, como muestra el *cuadro núm. 1*- ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria -apoyada temporalmente en controles de capitales y techos al crédito- todo el peso en la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Se ha conducido, además, de forma errática, en una evolución jalonada por acontecimientos atípicos como la prórroga presupuestaria, los reajustes extraordinarios del gasto o las medidas fiscales urgentes a mitad de ejercicio. Por otra parte, se ha desaprovechado una extraordinaria coyuntura para completar el proceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente las dificultades de la transición a la Unión Económica y Monetaria (UEM). La evolución comparada del déficit que muestra el *gráfico núm. 1* es elocuente: con tasas de crecimiento económico muy superiores al promedio comunitario durante el período 1987-1992, el desequilibrio español se situaba ya en 1993 por encima de la media, una media que sería muy inferior si se excluyesen casos atípicos como los de Grecia, Italia o Alemania (desde la unificación). Por último, la creciente

apertura al exterior, unida a la liberalización de los movimientos de capital, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía.

CUADRO NUM. 1

SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACION CICLICA DEL PRESUPUESTO:

DEFICIT CICLICAMENTE AJUSTADO E IMPULSO FISCAL

(Porcentaje del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
						Presupuesto (PGE 93)	Realización (previsión)
1. Gastos totales/PIB	41,1	42,4	43,3	45,1	46,4	46,4	48,4
2. Ingresos totales/PIB	37,8	38,9	39,7	40,1	41,9	42,8	41,2
3. Déficit público/PIB	3,3	3,5	3,6	5,0	4,5	3,6	7,2
4. Cambio en el déficit total	-0,1	-0,2	-0,1	-1,4	+0,5	+0,9	-2,7
5. Cambio en el "déficit cíclicamente ajustado" (CE)	-1,1	-0,4	-1,4	-0,6	+1,2	+0,8	-2,1
6. "Impulso fiscal del presupuesto" (FMI)	-1,1	-0,3	-1,5	-0,7	+1,5	+2,0	-1,0

- Notas:**
- (1) Un signo + (-) indica una actuación restrictiva (expansiva) del presupuesto sobre la economía.
 - (2) Las cifras de ingresos y déficit de 1989 y 1990 están corregidas del desfase temporal de 205 miles de millones en las devoluciones del IRPF. La columna 1992 y las previsiones de ingresos para 1993 corresponden al documento del Gobierno *Líneas de política económica y presupuestaria* (Madrid, agosto de 1993). La previsión de déficit para 1993 se contiene en el *Informe Económico-Financiero* (PGE 1994). La columna PGE 93 representa un escenario correspondiente al déficit previsto en los PGE 93 y de mantenimiento de la relación de gastos totales sobre el PIB. Los conceptos de "déficit cíclicamente ajustado" y de "impulso fiscal del presupuesto" pretenden eliminar el efecto del ciclo sobre el déficit, a fin de aislar el signo de la actuación discrecional de la política presupuestaria (para una descripción, puede consultarse A.L. Gómez Jiménez, *Indicadores de la política fiscal: Una ampliación al caso español*, Banco de España, Documento de Trabajo, 9304). Para elaborar el "impulso fiscal" se ha supuesto un crecimiento tendencial del 3 por 100, tomándose como año base el de 1989. El cómputo del indicador de la CE se ha realizado partiendo de una estimación de la relación entre el efecto coyuntural (véase *Budgetary problems in the European Community*, DGII, Bruselas, mayo, 1993) y la tasa de crecimiento del PIB real. Esta relación implica que cuando la tasa de crecimiento aumenta 1 punto, el déficit público se reduce en 0,4 puntos del PIB.

Es evidente que los criterios de déficit y deuda del 3 y el 60 por 100 del PIB, respectivamente, incorporados al Tratado de Maastricht y hoy incumplidos por una mayoría de países, se dirigen a los meros síntomas y no a la raíz del problema. Difícilmente podrían hacerlo cuando la indisciplina presupuestaria tiene su origen en las constituciones políticas o los sistemas electorales. La experiencia norteamericana en la aplicación de normas presupuestarias confirma que éstas siempre pueden ser sorteadas cuando los actores políticos no están persuadidos de la bondad de la restricción. Sin embargo, las reformas institucionales pueden facilitar el logro de una mayor disciplina en aquellos países que, convencidos de la necesidad de consolidación presupuestaria, tienen instituciones y procedimientos sesgados al déficit. La investigación empírica reciente del comportamiento de los sectores públicos europeos sugiere que un país con procedimientos presupuestarios laxos puede ver notablemente dificultado el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda. La reforma del proceso presupuestario en todas sus fases puede resultar necesaria para alcanzar la disciplina fiscal. Se trata, en último término, de convertir al presupuesto en una *restricción "dura"* para los agentes públicos, que permita al poder político controlar efectivamente el proceso presupuestario.

España tiene *reglas y procedimientos presupuestarios* que se encuentran entre los más laxos de la CE. En la fase de elaboración, el enorme peso de los "gastos comprometidos" y el fracaso del intento de introducir la presupuestación por programas han hecho virtualmente imposible una dirección estratégica del presupuesto basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente: no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni permite identificar rápidamente desviaciones, que con más frecuencia de la que sería deseable dan lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hace inevitable la decisión política de regularizarlas. El ejercicio de 1993 ha constituido la apoteosis de este modelo. No se trata ya sólo de que el déficit total de las AA.PP. vaya a alcanzar una cifra que duplica a la prevista en los PGE 93, sino de la quiebra de la única regla objetiva que establecía cierta restricción en el gasto (art. 10 de la ley de PGE 93) y de la utilización forzada de los criterios de contabilización de operaciones, de los que ya no puede afirmarse que permitan un conocimiento fiel de la naturaleza de la actuación pública y la propia magnitud del déficit. Si ya en 1992 las cifras de ingresos públicos fueron incrementadas de forma harto discutible en un 1 por 100 del PIB en concepto de derechos devengados pendientes de cobro (con la contrapartida de un activo financiero que puede resultar ficticio), en 1993 han saltado a la luz del debate sobre la credibilidad de las cuentas públicas la indebida contabilización de las operaciones del INEM y el INSALUD, la aplicación de los ingresos por venta de activos financieros por privatización como ingresos no financieros y la utilización de operaciones financieras para encubrir subvenciones de explotación.

En suma, la herencia del pasado nos ha conducido a una preocupante pérdida de credibilidad tanto en las cifras del presente como en los planes presupuestarios para el futuro. Este es el duro reto al que se enfrentan los PGE 94. No se trata de poner en duda los deseos e intenciones del Gobierno, tan estimables o más que los que alentaron a los gobiernos redactores de los presupuestos de los últimos años, sino más bien de apuntar que el contexto institucional y las inercias del pasado ponen al presupuesto fuera de su control.

En este contexto de referencia, las *proyecciones macroeconómicas* que sirven de marco a los PGE 94 -véase el cuadro núm. 2- son las de una recuperación del ritmo de crecimiento del PIB (1,3 por 100, frente al -0,8 por 100 estimado para 1993), una apreciable reducción del déficit exterior corriente (1,3 por 100 del PIB, casi un punto menos que en 1993), una reducción del incremento de los precios al consumo (3,5 por 100, frente al 4,5 previsto para 1993) y un nuevo aumento en la tasa de paro (1 punto hasta el 23,4 por 100). Estas proyecciones parten de la hipótesis de una apreciable moderación salarial (2,5 por 100 de incremento, frente al 5,7 por 100 de 1993), una recuperación del ritmo de crecimiento de los países industrializados (que se doblaría hasta alcanzar el 2,2 por 100), un aumento del precio del petróleo en dólares del 3,3 por 100 y una reducción notable de los tipos de interés, así como de una reducción del déficit público hasta el 6,4 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas. Se trata de un escenario relativamente optimista que, aún cumpliéndose, no supondrá un avance apreciable en cuanto a disciplina presupuestaria.

La reducción del déficit público es la meta esencial y prioritaria que los PGE 94 hacen suya, no sin dejarse de reconocer -con año y medio de retraso- la inviabilidad del Programa de Convergencia de marzo de 1992 y su necesaria revisión. Entre inquietantes referencias al retraso con el que los estabilizadores automáticos inciden en el déficit, el objetivo de necesidades de financiación del Estado (5,2 por 100 del PIB) "aparece reforzado por el rigor en la ejecución presupuestaria que establece el artículo 10 de la Ley General de Presupuestos para 1994",

artículo ya aludido y al que volveremos a referirnos más adelante. En este marco, *los objetivos de los PGE 94* son los siguientes:

- 1) *Consolidación presupuestaria.* El déficit de las Administraciones Públicas Centrales se reduce del 6,2 al 5,7 por 100, disminución que "esconde un esfuerzo estructural de reducción del déficit mucho mayor", que el *Informe Económico-Financiero* estima en 1,2 puntos.

CUADRO NUM. 2

PROYECCIONES MACROECONOMICAS 1992-1994

(Tasas de crecimiento real)

	1992		1993		1994
	PGE 92	Real	PGE 93	Prev	PGE 94
Consumo privado	3,1	2,1	1,3	-0,9	0,1
Consumo público	3,5	3,8	0,8	1,2	-2,0
Formación bruta de capital fijo	5,0	-3,9	-1,2	-7,8	1,5
Demanda nacional	3,6	1,1	0,6	-2,8	0,1
Exportación de bienes y servicios	7,8	6,7	5,5	7,4	8,4
Importación de bienes y servicios	8,0	6,6	2,9	-1,9	2,7
PIB	3,3	0,8	1,0	-0,8	1,3
PRO-MEMORIA					
Deflactor del consumo privado ⁽¹⁾	5,3	6,2	5,0	5,1	3,5
Remuneración por asalariado ⁽²⁾	6,0	9,0	6,0	6,9	2,5
Coste laboral unitario ⁽³⁾	4,3	5,6	4,9	3,4	1,3
Empleo ⁽¹⁾	1,6	-1,9	-1,3	-4,3	-0,7
Tasa de paro ⁽³⁾	15,3	18,4	18,9	22,4	23,4
Déficit AA.PP. (Cont. Nacional)	3,2	4,5	3,6	7,2	6,4

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1992 a 1994 (Los datos de 1992 son un avance del Instituto Nacional de Estadística; los correspondientes a 1993 y 1994 son previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda).

⁽¹⁾ Tasa de crecimiento sobre el ejercicio anterior.

⁽²⁾ Crecimiento nominal.

⁽³⁾ Porcentaje de población activa.

- 2) *Mantenimiento de la protección social.* La contención del gasto debe afectar especialmente al consumo público, garantizándose el gasto de protección social, cuya tasa de crecimiento se prevé que supere al crecimiento nominal del PIB.

- 3) *Mantenimiento del esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas.* Las carencias en dotación de capital público siguen justificando el carácter prioritario de la inversión pública, si bien "no resulta necesariamente óptimo desvincular una variable macro como la inversión pública de la evolución económica general".

- 4) *Incentivación fiscal de la inversión y de la creación de empleo.* Se trata de contribuir a favorecer la evolución de ambas variables, a través de medidas fiscales, incluidas tanto en los PGE como en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen

Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo ("Ley Omnibús"), aprobada en el Consejo de Ministros de 8 de octubre de 1993.

Valorar con rigor la coherencia de las grandes cifras presupuestarias con estos objetivos es una tarea imposible de acometer, dadas la falta de información sobre el medio plazo y la limitada credibilidad de los compromisos de consolidación. En el presente ejercicio las cosas se complican por la dispersión de medidas, ya que la "Ley Omnibús" afecta de modo importante al presupuesto. Pero incluso al nivel más agregado, basar el análisis en la comparación entre avances de liquidación y cifras presupuestadas -como en el *Informe Económico-Financiero* se hace con frecuencia, aunque no sistemáticamente- es una práctica que carece de todo respaldo en la experiencia reciente. Parece más razonable, por este motivo, comparar entre presupuestos iniciales al tratar de sintetizar y comentar el contenido de los PGE 94. Esta será nuestra referencia -presupuestos iniciales y normas legales vinculantes- en las líneas que siguen, sin perjuicio de la breve valoración global con la que se concluirá esta nota.

Los cuadros núm. 3 y 4 contienen las principales cifras de gastos de los PGE 94, referidas a la agrupación institucional consolidada formada por el Estado, sus organismos autónomos, la Seguridad Social y los entes públicos. Los gastos no financieros presupuestados crecen un 10,1 por 100, 5,4 puntos por encima del crecimiento nominal esperado del PIB. El capítulo que mayor crecimiento registra es, un año más, el de gastos financieros, con un 22,2 por 100. En el extremo opuesto, destaca la práctica congelación real de los gastos de personal, que aumentan un 4,9 por 100 (3,9 por 100 si se incluye en el año 1993 la actualización de las retribuciones del 1,9 por 100 incorporada en enero). Esta cifra resulta del crecimiento de las pensiones de las clases pasivas (7,7 por 100) junto a un crecimiento del 1,9 por 100 de los gastos de personal activo, fruto de la estabilización de plantillas y la no actualización de los sueldos de los funcionarios. Las compras corrientes experimentan un crecimiento mayor, situado en el 8,4 por 100.

CUADRO NUM. 3

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: GASTOS (Miles de millones de pesetas)					
CAPITULOS DE GASTOS	1993		1994	Aumento (%)	
	PGE 93 (1)	Av.Liquid. (2)	PGE 94 (3)	Sobre (1)	Sobre (2)
I. Personal	3.782,6	3.946,1	3.968,4	4,9	0,6
II. Compras corrientes de bienes y servicios	1.007,2	1.141,8	1.091,4	8,4	-4,4
III. Gastos financieros	2.353,3	2.368,1	2.875,3	22,2	21,4
IV. Transferencias corrientes	14.948,2	16.753,8	16.488,6	10,3	-1,6
GASTOS CORRIENTES	22.091,3	24.209,7	24.423,7	10,6	0,9
VI. Inversiones reales	1.256,9	1.419,8	1.324,7	5,4	-6,7
VII. Transferencias de capital	638,3	780,3	660,8	3,5	-15,3
GASTOS DE CAPITAL	1.895,2	2.200,2	1.985,5	4,8	-9,8
GASTOS NO FINANCIEROS	23.986,5	26.409,9	26.409,2	10,1	-1,6

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1993 y 1994.

Las transferencias corrientes, por su parte, aumentan a un vivo ritmo: 10,3 por 100. Este porcentaje responde casi por entero al crecimiento de las pensiones (7,5 por 100) y a la aportación del Estado al INEM (45,5 por 100), así como a la evolución de las transferencias a

Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (12,3 por 100) y al aumento de la aportación al presupuesto de las CC.EE. (17,7 por 100). El crecimiento efectivo de los gastos del INEM se verá moderado por la inclusión en la "Ley Omnibus" de nuevas medidas de recorte de las prestaciones por desempleo, que completan a las aprobadas en abril de 1992 (con un ahorro presupuestario estimado del 0,5 por 100 del PIB). Las nuevas medidas son: descuento de cotizaciones sociales a parados con prestación contributiva, limitación del subsidio por responsabilidades familiares a parados con hijos o cónyuge a cargo, reducción del tope mínimo de prestación contributiva para beneficiarios sin hijos a cargo del 100 al 75 por 100 del SMI, aplazamiento del seguro de paro en los despidos con indemnización, pérdida del derecho a la percepción mediando negativa a movilidad funcional, y proporcionalidad a la jornada de las prestaciones por pérdida del trabajo a tiempo parcial. El ahorro presupuestario estimado se sitúa en torno a los 400 miles de millones de pesetas (0,7 por 100 del PIB). En conjunto, el presupuesto de gastos se reestructura ligeramente en favor de los gastos *corrientes* (10,6 por 100 de aumento), ya que los gastos de *capital* crecen más modestamente (4,8 por 100). La inversión pública en su conjunto aumenta sus créditos en un 5,4 por 100, aumento del que se benefician los ministerios de Obras Públicas y de Defensa, registrándose una reducción real del 15,3 por 100 en el conjunto de los restantes sectores.

CUADRO NUM. 4

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS. SEGURIDAD SOCIAL
Y ENTES PUBLICOS: POLITICAS DE GASTO

(Porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	Aumento 1993-1994
Justicia	0,4	0,4	0,4	0
Defensa y política exterior	1,4	1,3	1,3	0
Seguridad ciudadana	0,9	0,8	0,8	0
Pensiones	9,0	9,8	10,1	+0,3
Desempleo y prestaciones sociales	4,8	5,1	5,4	+0,3
Promoción de empleo	0,5	0,5	0,5	0
Sanidad	4,2	4,8	4,8	0
Educación	1,6	1,6	1,6	0
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0
Investigación	0,3	0,3	0,3	0
Subvenciones al transporte	0,4	0,4	0,5	+0,1
Infraestructura	1,3	1,2	1,3	+0,1
Agricultura	1,0	1,2	1,4	+0,2
Industria y energía	0,4	0,3	0,3	0
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0
Administraciones territoriales	4,5	4,7	4,9	+0,2
Comunidades Europeas	1,2	1,3	1,5	+0,2
Deuda pública	5,9	6,6	7,2	+0,6
Resto	1,9	1,8	1,9	+0,1
TOTAL	40,0	42,8	44,8	+2,0

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1992 a 1994.
El PIB utilizado fue 60.999 m.m.pts. para 1993 y 63.916 m.m.pts. para 1994.

A fin de completar esta descripción, el cuadro núm. 4 presenta la evolución de las cifras presupuestadas para las *políticas de gasto* en porcentajes del PIB entre 1992 y 1994. El peso del

gasto público total proyectado en los PGE 94 aumenta en 2 puntos, crecimiento impulsado por los gastos financieros (+0,6 puntos), las pensiones y el desempleo (+0,3 puntos cada una). Las partidas que soportan el ajuste -con crecimientos nominales inferiores al del PIB- son las destinadas a seguridad ciudadana, promoción de empleo, educación, investigación, administración tributaria e industria y energía.

Aunque ajenas en principio a los PGE 94, las normas de la "Ley Omnibús" relativas a la *función pública* constituyen un tímido arranque de un proceso de modernización del sector público, capaz de generar a medio plazo una reducción del peso de los costes de personal. Esta ley introduce los "planes de empleo" como instrumentos para desarrollar una política global de recursos humanos (organización, modificación de puestos de trabajo, promoción, etcétera), a cuyo servicio se regulan nuevas figuras: la reasignación de efectivos (movilidad funcional y geográfica), la expectativa de destino, la nueva modalidad de excedencia forzosa, la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades.

El articulado de los PGE 90 introdujo dos importantes *cláusulas limitativas de la ejecución y la financiación* de los gastos y el déficit, respectivamente:

- 1) El conjunto de obligaciones a reconocer a lo largo del ejercicio con cargo a los PGE para gastos no financieros no podrá exceder la cuantía global inicialmente aprobada para las mismas, exceptuando los créditos extraordinarios y suplementarios que puedan aprobar las Cortes y las generaciones de créditos financiadas con mayores ingresos (art. 10).
- 2) El endeudamiento neto del Estado con el Banco de España se limita, como máximo, al importe del saldo vivo del recurso del Tesoro del Banco de España a 31 de diciembre de 1989 (artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

La experiencia acumulada tras cuatro ejercicios ha revelado sus *serias limitaciones* para disciplinar en alguna medida la ejecución presupuestaria y reducir el papel de la financiación monetaria del déficit. La norma restrictiva del recurso al Banco de España sólo era operativa el último día del año y no constreñía el crédito a los organismos autónomos ni la colocación directa de deuda en el Banco. Ello ha permitido fuertes variaciones intraanuales en la apelación monetaria. Es revelador constatar cómo a pesar de la vigencia de esta medida, el recurso medio anual creció sistemáticamente desde 1990, en contradicción con el espíritu de la norma, que era el de cerrar la vía de la financiación monetaria del déficit, prohibida rigurosamente en el Tratado de Maastricht. De cara a enero de 1994, fecha de comienzo de la segunda fase de la UEM, la normativa presupuestaria deberá ya hacer suyo todo el rigor contenido en el art. 104 del Tratado. En este sentido, el art. 51 de la ley de los PGE 94 modifica el art. 101 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, trasponiendo la prohibición estricta del Tratado de Maastricht para la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales o cualesquiera otros entes públicos. La devolución al Banco de España del recurso consolidado de 1,15 billones de pesetas se hará mediante la emisión de una deuda especial a 40 años.

Por otra parte, la vigencia de la limitación del monto de obligaciones a reconocer no ha impedido modificaciones de créditos por tal cuantía que no es inexacto afirmar que existe *escaso control sobre el gasto*. Las modificaciones de créditos en el caso del Estado han tenido fundamentalmente su origen en ampliaciones de crédito y, en menor medida, en incorporaciones de crédito de un año a otro. Durante los años 1990 a 1992, el cumplimiento de la restricción sobre obligaciones a reconocer (créditos iniciales más un porcentaje variable para créditos

extraordinarios y suplementos de crédito) se consiguió de dos formas: mediante medidas extraordinarias de recorte de gastos a mitad de ejercicio -medidas que han tendido a concentrarse desproporcionadamente en los gastos de capital- y a través del forzamiento de la normativa contable, mediante el no reconocimiento de obligaciones por deudas efectivamente pagadas, posteriormente saneadas mediante préstamos del Estado (déficit del INSALUD) o créditos extraordinarios (caso del déficit del INEM, pese a gozar sus créditos de la naturaleza de ampliables).

Este modelo no ha podido resistir durante el ejercicio de 1993. El art. 10 de la ley de presupuestos incorporaba el texto de la disposición limitativa de los ejercicios anteriores, ampliando la restricción al señalar un límite global del 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados para créditos extraordinarios y suplementos de crédito⁽¹⁾. El límite efectivo ascendía a 15,2 billones de pesetas. La dinámica del gasto en 1993, unida a la imperiosa necesidad de regularizar las deudas del INEM y el INSALUD, llevó a la aprobación el 1 de octubre de un Real Decreto-Ley, convalidado posteriormente, que anulaba la vigencia de dicho art. 10 de la ley de PGE 93. El avance de liquidación de 1993 cifra las obligaciones reconocidas para el ejercicio en 16,7 billones de pesetas, cantidad que supera en un 13,6 por 100 el monto de los créditos iniciales, es decir, un 10,3 por 100 en exceso del límite para créditos extraordinarios. Con este precedente, resulta llamativo que en *Informe Económico Financiero* vuelva a argumentarse como único apoyo de la credibilidad de los propósitos de disciplina manteniendo para 1994 el art. 10 en los mismos términos del año anterior mientras estuvo vigente. La experiencia parece estar reclamando con urgencia otro tipo de "anclajes" de disciplina, que tomen como punto de partida el reconocimiento de la gravedad y la profundidad de las causas que sistemáticamente degeneran en laxitud.

Para financiar las políticas de gasto, los PGE 94 prevén un incremento de los *ingresos no financieros* del 0,9 por 100. Dadas las desviaciones a la baja registradas en 1993, una previsión realista de aumento se situaría en torno al 4 por 100. Como refleja el *cuadro núm. 5*, el peso de este incremento se reparte de forma desigual por categorías de ingresos. Los impuestos *directos* permanecerán prácticamente estabilizados en términos nominales. En el IRPF los cambios introducidos tienden a aumentar la recaudación. Entre los cambios destacan la retirada de la exención de que disfrutaban las prestaciones por desempleo y, dentro de la "Ley Omnibus", se exceptúan de la exención de "pequeñas plusvalías" (enajenaciones por importe inferior a 500 mil pesetas) a las enajenaciones de acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva, salvo que se inviertan en planes de ahorro popular durante 1994 o 1995. Asimismo, la no actualización de la tarifa por segundo año consecutivo proporcionará a la hacienda pública unos 100 miles de millones asociados a la "rémora inflacionaria", esto es, por el aumento de tipos marginales de la tarifa al aplicarse a rentas nominales mayores⁽²⁾. Con respecto al Impuesto

(1) El art. 10 de la ley de PGE 93 rezaba así: "El conjunto de las obligaciones reconocidas en 1993 con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobados por las Cortes, y de las generaciones de créditos financiadas con ingresos previos, no podrá superar la cuantía de los créditos inicialmente aprobados para atender dichas operaciones no financieras en el presupuesto del Estado. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito no podrán superar en ningún caso el 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados". El límite estaba, pues, integrado por tres componentes: los créditos inicialmente aprobados (14.752,6 mm), los créditos extraordinarios y suplementarios que aprobase el Parlamento, hasta un máximo del 3 por 100 de los créditos iniciales (442,6 mm), y los créditos generados por ingresos previos, una cantidad habitualmente muy pequeña. En total y en números redondos, el límite impuesto por el artículo 10 era de unos 15,2 billones de pesetas.

(2) Con una elasticidad renta de 1,6, una inflación del 3,5 por 100 genera un aumento de la recaudación del IRPF del 5,4 por 100. La "rémora inflacionaria" equivale al 2 por 100 de exceso, es decir, unos 100 miles de millones tomando como recaudación (continúa...)

sobre Sociedades, se prevé un descenso de recaudación del 13,5 por 100, como consecuencia de la evolución de los resultados de las empresas, la modificación de los coeficientes de amortización y las amortizaciones aceleradas, la flexibilización del sistema de pagos a cuenta, la introducción de una deducción por incremento de los gastos de formación profesional, y la elevación al 35 por 100 del límite conjunto de la deducción en la cuota aplicable a inversiones. La previsión presupuestaria no contempla el efecto de la bonificación en la cuota del 95 por 100, introducida por la "Ley Omnibús". También es esta ley la que modifica el Impuesto sobre el Patrimonio Neto en su art. 4, por el que se eximen de tributación los bienes y derechos afectos a actividades empresariales dirigidas por personas físicas. En el ámbito de la imposición directa destacan, por último, las Cotizaciones Sociales, con un aumento previsto del 1,5 por 100, crecimiento determinado por el incremento de las bases máximas (3,5 por 100), que compensa la evolución a la baja del número de cotizantes. La "Ley Omnibús" dispone, asimismo, que las prestaciones por desempleo pasarán a estar sujetas a cotización, medida con un efecto recaudatorio estimado de 47 miles de millones de pesetas, lo que elevaría el crecimiento de las cotizaciones al 2,3 por 100.

CUADRO NUM. 5

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: INGRESOS (Miles de millones de pesetas)				
CAPITULOS DE INGRESOS		1993	1994	Aumento (%)
I.	Impuestos directos	14.284,2	13.233,6	-2,0
II.	Impuestos indirectos	5.155,9	4.956,5	-3,9
III.	Tasas y otros ingresos	470,3	519,9	10,5
IV.	Transferencias corrientes	1.252,3	1.424,3	13,7
V.	Ingresos patrimoniales	1.094,8	1.421,6	29,9
	INGRESOS CORRIENTES	22.257,6	22.320,5	0,3
VI.	Enajenación de inversiones reales	23,3	25,0	7,1
VII.	Transferencias de capital	266,4	400,8	50,5
	INGRESOS DE CAPITAL	289,7	425,7	47,0
	INGRESOS NO FINANCIEROS	22.547,3	22.746,2	0,9

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicio de 1994.

La evolución de los impuestos *indirectos* vendrá marcada por la registrada por el IVA y los Impuestos Especiales. El IVA, que desciende respecto a lo presupuestado en 1993, podría crecer en términos de liquidación por encima del 10 por 100 si se cumpliera la previsión de crecimiento del consumo, al desaparecer parte de los efectos atípicos que han minorado la recaudación en 1993 (nuevo tratamiento de las adquisiciones intracomunitarias, incremento de los aplazamientos y retraso en las devoluciones correspondientes a 1992). La "Ley Omnibús" introduce una reforma por la que se modifica la base imponible en el caso de cuotas repercutidas y no cobradas a destinatarios declarados en quiebra o suspensión de pagos. Los Impuestos Especiales aumentan un 10,6 por 100, con subidas en los que gravan la cerveza, los productos intermedios, la destilación artesanal y los cigarrillos.

⁽²⁾(...continuación)

base de 1993 un monto próximo a los 5 billones de pesetas. Esta forma de aumentar la recaudación, además de poco ortodoxa, es muy regresiva, ya que afecta especialmente a aquellos contribuyentes situados en tramos en los que la escalada de tipos se produce a mayor ritmo, que se corresponden con rentas bajas y medias. Por el contrario, la "rémora" no afecta a quienes pagan el tipo impositivo más alto.

Dentro del *resto de ingresos* destaca la evolución de los ingresos patrimoniales, que en términos presupuestarios crecen un 48,8 por 100, cifra que se reduce a un -21,6 por 100 en relación con la previsión de recaudación, que en 1993 se ha desviado al alza en 600 miles de millones de pesetas como consecuencia de los resultados extraordinarios del Banco de España en la gestión de divisas en defensa de la peseta. Para 1994, el conjunto formado por los beneficios del Banco de España, las transferencias del Instituto Nacional de Hidrocarburos y los ingresos por privatizaciones asciende a 941 miles de millones de pesetas. El conjunto de *gastos fiscales* presupuestados se eleva a 1,7 billones de pesetas, con aumentos del 26,8 por 100 en el IRPF y el 33,8 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades. La "Ley Omnibús", no contemplada en estas estimaciones, elevaría las cifras previstas en una cuantía apreciable aunque difícil de determinar.

La financiación de las Administraciones Territoriales con cargo a los PGE 94 no experimenta grandes modificaciones. Las *Comunidades Autónomas* recibirán con cargo a los PGE un monto total de financiación de 3.634,7 miles de millones de pesetas, con un 9 por 100 de incremento, cifra que no incluye el impacto del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 sobre revisión del porcentaje de participación en ingresos del Estado (acuerdo del "15 por ciento"). La financiación obtenida por las CC.AA. procederá esencialmente de la participación en ingresos del Estado (1.826 miles de millones de pesetas, con un incremento del 7,1 por 100 respecto de los PGE 93), las transferencias para la cobertura de los servicios del INSALUD y el INSERSO (1.447 miles de millones de pesetas, con un 6,2 por 100 de aumento), las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (129 miles de millones de pesetas, cantidad igual a la prevista en los PGE 93) y otras transferencias. Por su parte, las *Corporaciones Locales* percibirán con cargo a los PGE 94 1.148,7 miles de millones de pesetas de financiación total (2,4 por 100 de aumento), cuantía originada esencialmente en la participación en los ingresos del Estado (1.075,6 miles de millones de pesetas), cuyo sistema de determinación, vigente en el período 1989-1993, ha sido prorrogado por la nueva ley de presupuestos. De la financiación restante, cabe destacar las transferencias corrientes del INEM para la contratación de desempleados en obras y servicios de interés público (19,1 miles de millones de pesetas, con una reducción del 18,1 por 100) y las subvenciones al transporte colectivo urbano (8,1 miles de millones de pesetas, con una reducción del 49,8 por 100). El déficit total estimado de las Haciendas Territoriales en 1994 se cifra en un 0,7 por 100 del PIB. Cabe notar, por último, que la "Ley Omnibús" también incide sobre la financiación local, eximiendo de tributación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los centros docentes concertados, e introduciendo diversas modificaciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas: flexibilización de los coeficientes de modificación de las cuotas mínimas, cambio en los índices de situación de los sujetos pasivos dentro del municipio, y bonificación de las cuotas de los tres primeros años de actividad para empresas de menos de 20 empleados.

Para finalizar estos breves comentarios sobre los PGE 94, debe hacerse una referencia al objetivo de avanzar en la *consolidación presupuestaria*. Esta cuestión tiene una importancia clave una vez abandonados, por imposibles de cumplir, los compromisos establecidos en el Programa de Convergencia, y aceptado por parte de las autoridades que el tope de deuda pública del 60 por 100 -único de los criterios del Tratado de Maastricht que España cumplía hasta ahora- será rebasado a finales de 1994. Las tibias señales de mayor disciplina incluidas en los PGE 94 pugnan con las que se pueden extraer del presente y el pasado próximo. Como se afirmaba anteriormente, la herencia del pasado nos ha conducido a una preocupante pérdida de credibilidad tanto en las cifras del presente como en los planes presupuestarios para el futuro. En este sentido, por ejemplo, la estimación que el *Informe Económico-Financiero* cifrando la actuación contractiva de los PGE 94 en una reducción del déficit estructural de 1,2 del PIB puntos no es fácil de creer, no

sólo ante la tradición de desviaciones presupuestarias -para las que el articulado de los PGE 94 no introduce ningún remedio de efectividad demostrada en el pasado- sino por la propia hipótesis de recuperación del ritmo del crecimiento del PIB en que se basan. Un aumento de la tasa de crecimiento del PIB de un 2,1 por 100 debiera traer consigo una disminución automática del déficit apreciable (entre 0,5 y 0,8 puntos del PIB⁽³⁾). Quizás sea más apropiado hablar de un presupuesto neutral y no calificarlo de restrictivo, salvo que el PIB real crezca a una tasa inferior a la prevista y el objetivo presupuestario se mantenga.

El ejercicio de 1994 puede ser el primer paso del esforzado y penoso camino que conduce a la construcción de una *reputación de disciplina*. Una reputación que se crea no por medio de la redacción de un artículo en la ley de presupuestos, sino a través de la decisión política y el comportamiento decidido y responsable que hace posible un comienzo de legislatura. Quizás inevitable más que posible, si se reconoce la senda de *insostenibilidad* por la que avanzan las cuentas públicas.

En efecto, desde 1991 las cuentas de las Administraciones Públicas arrojan un déficit primario (saldo presupuestario deducida la carga de intereses de la deuda) y desde 1992 el tipo de interés efectivo de la deuda pública se sitúa holgadamente por encima de la tasa de crecimiento nominal del PIB. Una situación de este tipo se califica de insostenible porque, de mantenerse, daría lugar a un crecimiento sin límite de la deuda pública, de la carga de intereses y del déficit total. En medio de una senda de insostenibilidad de la deuda pública, no es posible reducir duraderamente los tipos de interés ni asentar en el sistema económico unas expectativas mínimamente estables. Si se descarta la eventualidad de impago de la deuda, una situación de insostenibilidad sólo admite tres soluciones: más inflación en el futuro, un aumento de la presión fiscal o una reducción del gasto público. Cuanto más tiempo se tome un país en atajar una situación de insostenibilidad, más drásticas deberán de ser las medidas a adoptar.

El indicador más sencillo para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública es el llamado "gap primario", que se calcula como diferencia entre el saldo primario existente, s (ingresos menos gastos netos de intereses) y el saldo primario de equilibrio, s^* , definido como aquel que estabilizaría la ratio deuda pública/PIB. s^* se calcula como:

$$s_t^* = \left[\frac{r-g}{1+g} \right] b_{t-1}$$

donde g es la tasa de crecimiento nominal del PIB, r es el tipo de interés efectivo de la deuda (carga de intereses dividido por volumen de deuda en circulación), b es la ratio deuda/PIB, y los subíndices t y $t-1$ indican año en curso y año anterior, respectivamente. Un "gap primario" negativo indica insostenibilidad.

El *gráfico núm. 2* representa la evolución de r y g en el eje de la izquierda y la correspondiente a s^* y al "gap primario" en el eje de la derecha. Como se puede apreciar, el déficit público ha sido perfectamente sostenible entre 1986 y 1990, pese a la orientación procíclica del presupuesto manifestada desde 1987. Sin embargo, desde 1991 el "gap primario" es negativo,

(3) El componente cíclico calculado por la Comisión de la CE para España se reduce 0,4 puntos por punto de aumento en la tasa de crecimiento del PIB (véase la referencia en la nota el *cuadro núm. 1*). Por otra parte, si se regresa el déficit total sobre la tasa de crecimiento del PIB real en el período 1964-1992, se obtiene un coeficiente negativo situado en torno a -0.25).

GRAFICO NUM. 1

DEFICIT PUBLICO: ESPAÑA-CE, 1985-1993
DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PORCENTAJE DEL PIB

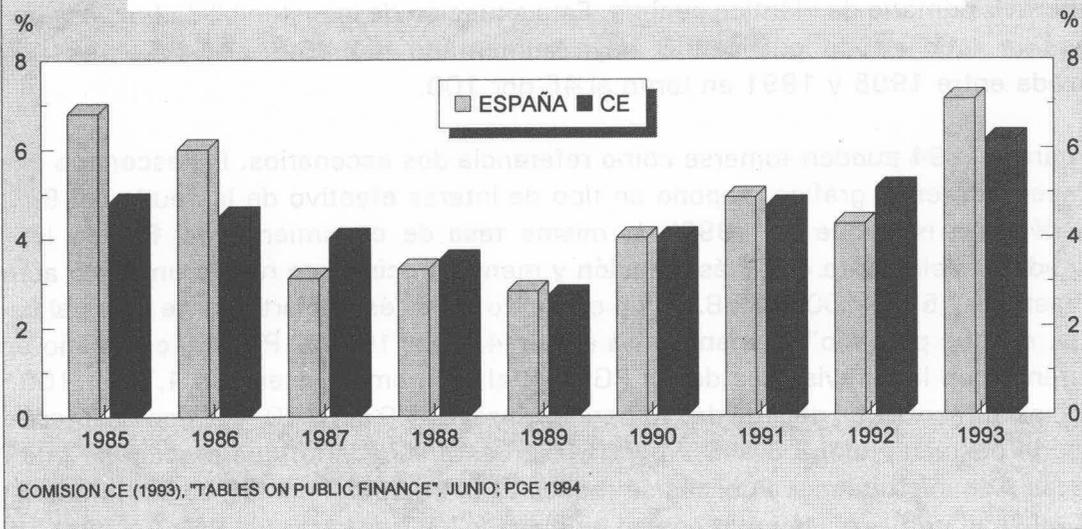


GRAFICO NUM. 2

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: 1985-1994
SUPERAVIT PRIMARIO Y "GAP PRIMERO" EN PORCENTAJE DEL PIB

