

## EL DEFICIT PUBLICO EN 1992

---

*José Barea Tejeiro*

*Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid*

### 1. Su cuantificación.

**E**l Ministerio de Economía y Hacienda ha publicado el documento "Avance de la situación presupuestaria del Estado durante 1992" en el que se calcula la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas españolas en el 4.4% del producto interior bruto estimado para 1992 (58.912 mil millones de pesetas).

De dicho porcentaje, el 3.05% corresponde a las Administraciones Central y de la Seguridad Social y el 1.35% a las Administraciones Territoriales, si bien en cuanto a este último se hace constar que la hipótesis del 1.3% se adopta basándose en los compromisos de dichas Administraciones Territoriales contenidos en el Programa de Convergencia y en la información preliminar de la que se va disponiendo sobre la ejecución presupuestaria.

En relación con el objetivo de déficit público para 1992, fijado en el Programa de Convergencia, los resultados provisionales anteriormente citados son ligeramente superiores (0.42% del PIB), si bien con respecto a 1991 supone una disminución de 0.5 puntos y es precisamente la tendencia lo más importante.

Podemos decir que, en principio, se ha tratado de respetar el Programa de Convergencia para lo cual es evidente que se ha tenido que realizar un gran esfuerzo para tratar de contener el gasto público.

La limitación del gasto público, que venía recogida en el artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, tiene carácter global para el conjunto de las operaciones no financieras, lo que da lugar a que los Ministerios apliquen la reducción en aquellos conceptos donde la resistencia es menor. La consecuencia es que, en términos de obligaciones reconocidas, las operaciones de capital han caído en 1992 en el 22.9% (35.8% en inversiones reales y 6.1% en transferencias de capital), cuando en créditos iniciales la reducción prevista era sólo del 13.2% (15.8% en inversiones reales y 10.6% en transferencias de capital).

En cambio, en transferencias corrientes, a pesar del fuerte aumento experimentado en los créditos iniciales (22.3%) la realidad ha superado la previsión, ya que las obligaciones reconocidas de 1992 han crecido con respecto al año anterior en el 26.9%. Estas discrepancias tan fuertes entre las categorías de gasto presupuestadas y lo realizado, se deben a las múltiples modificaciones de los créditos iniciales y a una interpretación permisiva del precepto de la Ley General Presupuestaria referente a los créditos ampliables.

Si se quiere que el Presupuesto recupere su papel de instrumento de control de la actividad financiera del sector público, es necesario ajustar la Ley General Presupuestaria, en lo que se refiere a las modificaciones de créditos, a un nuevo entorno de mayor disciplina presupuestaria.

## **2. Un reto para el futuro: la credibilidad de las Cuentas públicas.**

En el sector empresarial la preocupación por la fiabilidad de los estados financieros viene de antiguo. En el Reino Unido, desde 1948, el principio básico para la preparación de los estados financieros es el de "true and fair view", traducido en España por imagen fiel.

La Comunidad Económica Europea ha abordado también este tema y en su IV Directiva de julio de 1978 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".

En España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) se ha preocupado, desde su creación hace ya catorce años, de emitir principios de contabilidad que, dada su aceptación tanto por la empresa como por los profesionales, se han convertido en generalmente aceptados y el nuevo Plan General de Contabilidad de 1990 ha establecido igualmente principios contables que tendrán carácter obligatorio en el desarrollo de la contabilidad de la empresa.

En el campo del sector público, principalmente en los países anglosajones, se han efectuado pronunciamientos sobre principios contables públicos, que deberán tenerse presentes en la elaboración de las Cuentas públicas. En España, un Grupo de Trabajo constituido en la Intervención General de la Administración del Estado, ha elaborado unos Principios Contables Públicos, para ser aplicados con carácter obligatorio por los entes públicos de carácter administrativo. Si tales Principios hubieran sido ya aprobados, las dudas que a continuación vamos a enumerar no existirían ya que los estados financieros darían la imagen fiel de la actividad realizada por los entes públicos. Urge, por tanto, la aprobación de dichos Principios elaborados desde hace un año.

## **3. Algunas cuestiones que pueden plantear dudas sobre la imagen fiel de las Cuentas Públicas.**

### **3.1. Comportamiento anómalo en cuanto al total de obligaciones reconocidas en diciembre de 1992.**

En el mes de diciembre de 1992, las obligaciones reconocidas han sido menores que en diciembre de 1991 en el 7.5%, mientras que, hasta noviembre de 1992, la situación era de un aumento del 12.6% con respecto a igual período del año anterior. Esto ha dado lugar a que, para el conjunto del año 1992, las obligaciones reconocidas sólo hayan crecido al 10.5% con respecto a 1991, cumpliendo así el objetivo marcado en el Programa de Convergencia.

Tal cumplimiento puede ser efectivamente real, o exclusivamente formal, ya que es posible que los Ministerios, al no tener crédito, no contabilicen gastos aunque los realicen y la contabilización se efectúe en el año siguiente. Esta forma de proceder se eliminaría con la puesta en vigor de los Principios Contables Públicos.

### **3.2. Aplicación al Presupuesto de los pagos de Deuda Pública anticipados por el Banco de España.**

Se da una posible discrepancia entre los créditos iniciales del Presupuesto para 1992 de gastos financieros que aumentaron con respecto a los de 1991 en un 26.6%, en tanto que las obligaciones reconocidas en 1992, sólo se han incrementado con respecto al año anterior en el 10%.

Al no haberse publicado la cuenta de ejecución del Presupuesto del Estado a 31 de diciembre de 1992, que elabora la Intervención General de la Administración del Estado, no es posible conocer si la totalidad de los pagos de Deuda anticipados por el Banco de España han sido cancelados mediante la oportuna imputación del gasto a presupuesto.

### **3.3. Déficit del Instituto Nacional de Empleo (I.N.E.M.).**

El I.N.E.M. tuvo en 1991 un déficit (necesidad de financiación) de 357.4 mil millones de pesetas que parece haber sido reducido en 1992 a 270 mil millones, que ha sido financiado por anticipos de la Seguridad Social que actúa como pagadora de la prestación de desempleo.

En el cálculo de la necesidad de financiación de las Administraciones central y de Seguridad Social, el I.N.E.M. figura con un déficit de sólo 53.3 millones. Con cargo al Presupuesto de 1992 aparece tramitado un crédito extraordinario de 195,8 mil millones de pesetas para atender las insuficiencias producidas durante 1990 en materia de gestión de prestaciones por desempleo.

Como no se han publicado las Cuentas de las Administraciones Públicas del año 1990, no ha sido posible comprobar si el déficit del I.N.E.M. en dicho año ha sido integrado en las mismas, aunque el gasto no estaba como obligación reconocida en el I.N.E.M. pero sí pagado por la Seguridad Social. Si tal integración se ha llevado a efecto es correcta, en cuanto a su cuantificación, la fórmula empleada para calcular la necesidad de financiación del I.N.E.M. en 1992, en el supuesto de que fuera de 249 mil millones de pesetas (195.8 mil millones con cargo a presupuesto del Estado que se debería consolidar con el ingreso en el I.N.E.M. pero que no se realiza y su importe unido a los 53.3 mil millones hacen un total de 249 mil millones en que se estima el déficit del I.N.E.M. en 1992).

Ahora bien, si en la Cuenta de las Administraciones Públicas de 1990 no aparece integrado el déficit del I.N.E.M. financiado por un anticipo de Tesorería de la Seguridad Social, siguiendo el mismo proceder que para los déficit del INSALUS, es evidente que la necesidad de financiación de las Administraciones Central y de la Seguridad Social se encuentra minusvalorada en el 0.45% del PIB. Si los Principios Contables Públicos hubieran estado aprobados, el gasto real del I.N.E.M. hubiera aparecido en sus cuentas.

### **3.4. Déficit del INSALUD anterior a 1992.**

Los déficit del Instituto Nacional de la Salud del período 1988-91 no fueron tenidos en cuenta al calcular la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas de cada uno de los citados años, ya que no fueron integrados en las Cuentas Económicas de las Administraciones

Públicas, aunque el gasto había sido realizado. La necesidad de financiación de las Administraciones Públicas de cada uno de los años del citado período, aparece por tanto, minusvalorada.

La operación de saneamiento de la deuda del INSALUD (560 mil millones de pesetas) se va a llevar a cabo en tres ejercicios: en 1992 por 280 mil millones de pesetas, en 1993 por 140 mil millones y en 1994 por otros 140 mil millones de pesetas. Dicho saneamiento se va a financiar mediante préstamos del Estado a la Seguridad Social en cada uno de los años e importes citados.

Metodológicamente, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (S.E.C.), los 580 mil millones de pesetas, han debido imputarse en la parte correspondiente, a cada uno de los años 1988-91, rectificándose las cuentas de dichos años.

Como tal rectificación no se ha efectuado, al aflorar la deuda del INSALUD en 1992, tal Organismo ha debido contraer en cuenta los 560 mil millones como obligaciones reconocidas imputables a 1992 y no sólo 280 mil millones como ha hecho, con independencia de la forma de financiación acordada. Existe por tanto una minusvaloración de la necesidad de financiación de las Administraciones Central y de la Seguridad Social por un importe equivalente al 0.47% del PIB.

El comportamiento del INSALUD no hubiera sido posible de haber estado en vigor los Principios Contables Públicos.

### **3.5. Beneficio extraordinario anticipado por el I.N.H. derivado de la privatización parcial de REPSOL.**

En ingresos patrimoniales del Estado se ha contabilizado 156 mil millones de pesetas procedentes del Instituto Nacional de Hidrocarburos por privatización parcial de REPSOL.

Aunque, presupuestariamente el ingreso puede considerarse bien contabilizado, sin embargo, para calcular la necesidad de financiación, dicha partida debe eliminarse de la Cuenta de Renta y llevarse a la Cuenta Financiera.

En efecto, según el S.E.C., "cuando un activo financiero se transfiere, su valor incluye, sin separarlo, el beneficio o la pérdida que resulte de esta operación, en relación con su precio de adquisición o creación de dicho activo financiero". Por tanto, el importe de la venta de las acciones de REPSOL debe ser contabilizado en su totalidad como una variación de activos financieros y, por tanto, sin efecto sobre el saldo de la cuenta de capital (capacidad o necesidad de financiación).

Al efectuar dicha corrección aumenta la necesidad de financiación de las Administraciones central y de la Seguridad Social en el 0.26% del PIB.

### **3.6. Déficit del INSALUD en 1992.**

Se estima que el INSALUD pueda tener un déficit en 1992 de unos 100 mil millones de pesetas. De confirmarse esta estimación, la necesidad de financiación se vería incrementada en el 0.16% del PIB.

Si los Principios Contables Públicos hubieran estado aprobados, tal comportamiento del INSALUD no hubiera tenido lugar.

### **3.7. Aumento en los derechos pendientes de cobro.**

Los derechos pendientes de cobro al finalizar el ejercicio de 1992 han experimentado un aumento de 574.7 mil millones de pesetas, duplicando el habido en 1991. Desde 1985 esta rúbrica había tenido un comportamiento bastante homogéneo.

No existe información sobre las causas que han producido un aumento tan exagerado. Si el origen estuviera en una gestión recaudatoria poco eficiente, habría repercutido en el déficit de caja; en el supuesto de que se deba a una interpretación más laxa que en ejercicios anteriores de los requisitos para llevar a cabo el contraído de derechos a favor de la Hacienda Pública, se habrá producido una disminución de la necesidad de financiación. Este último supuesto no habría podido darse si los Principios Contables Públicos hubieran estado aprobados.

### **CONCLUSION.**

Como resumen de lo expuesto, y de confirmarse los hechos relacionados, la necesidad de financiación de las Administraciones Central y de la Seguridad Social aumenta en más de un punto del PIB, en relación con la estimación contenida en el documento "Avance de la actuación presupuestaria del Estado durante 1992".