

**EL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS:
EL AJUSTE NECESARIO**

José Barea

Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid

1. El abandono del control del déficit.

La economía española se encuentra en una situación de graves desequilibrios: déficit público elevado, altos tipos de interés, fuerte déficit del sector exterior, elevadísima tasa de paro, todo ello unido a una inflación difícil de doblegar a pesar del encefalograma plano en que se encuentra la actividad económica.

El déficit público ha sido la variable que ha condicionado toda la política económica española. En 1988⁽¹⁾, el Gobierno apostó por eliminar en 1992 el déficit de las Administraciones Públicas Centrales (Estado, Organismos Autónomos Administrativos y Seguridad Social). Bien pronto, en 1990, el Gobierno renunció a conseguir tal objetivo que fue abandonado.

Como muestra el cuadro núm. 1, la economía española ha vivido desde 1988 por encima de sus posibilidades; en el último cuatrienio la necesidad de financiación de la nación ha sido como media del 3,2% del PIB.

CUADRO NUM. 1
FINANCIACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA⁽¹⁾

| | (En millones de pesetas) | | | | | (En % del PIB) | | | | |
|------------------------------|--------------------------|------------|------------|------------|------------|----------------|------|------|------|------|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| Necesidad de financiación | | | | | | | | | | |
| de la nación | -361.796 | -1.319.522 | -1.707.154 | -1.761.709 | -1.937.100 | -0,9 | -2,9 | -3,4 | -3,2 | -3,3 |
| Administraciones Públicas . | -1.305.914 | -1.259.605 | -1.966.069 | -2.734.700 | -3.227.000 | -3,3 | -2,8 | -3,9 | -5,0 | -5,5 |
| Sector Privado | 944.118 | 59.917 | 258.915 | 972.991 | 1.289.900 | 2,4 | -0,1 | 0,5 | 1,8 | 2,2 |
| Familias | 735.995 | 191.919 | 852.296 | 1.671.891 | 1.648.600 | 1,8 | 0,4 | 1,7 | 3,1 | 2,8 |
| Empresas no financieras .. | -378.685 | -1.015.122 | -1.384.587 | -1.368.300 | -1.259.700 | -0,9 | -2,2 | -2,8 | -2,5 | -2,1 |
| Instituciones financieras .. | 586.808 | 763.286 | 791.206 | 669.400 | 901.000 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,2 | 1,5 |

⁽¹⁾ Capacidad de financiación (+). Necesidad de financiación (-).

La causa de tal comportamiento se encuentra en el carácter expansivo de las Administraciones Públicas, cuya necesidad de financiación ha sido superior en cada uno de los años del período 1989-92 (media del 4,3% del PIB), a la capacidad de financiación del sector privado (media del 1,1 % del PIB), lo que ha dado lugar a que las Administraciones Públicas a través de su déficit,

⁽¹⁾ Escenario macroeconómico y presupuestario 1989-92. Ministerio de Economía y Hacienda.

no sólo haya absorbido la capacidad de financiación neta del sector privado de la economía sino que ha tenido que acudir al ahorro exterior.

La imperiosa necesidad de financiar tan fuerte déficit público obligó al Gobierno a practicar una política monetaria muy restrictiva, con tipos de interés elevados para atraer ahorro del exterior, política que servía al mismo tiempo al objetivo de tratar de controlar la inflación.

Las fuertes entradas de capital exterior mantuvieron artificialmente el tipo de cambio de la peseta en la zona alta de la banda fijada en el Sistema Monetario Europeo, lo que influyó negativamente en las exportaciones con incidencia en el fuerte déficit del sector exterior.

El proceso acumulativo de déficit público y déficit exterior acabó teniendo efecto negativo sobre el crecimiento y ha provocado una situación alarmante de paro.

2. La reducción del déficit público, cuestión prioritaria para una política de recuperación.

Romper el círculo en el que nos movemos requiere, después de las tres devaluaciones habidas que han situado a la peseta en su cambio real, crear el marco adecuado para que el sector privado recupere el papel de motor de crecimiento de la economía y no perdamos las ventajas competitivas ganadas en las devaluaciones.

La primera medida para crear ese marco adecuado ha de consistir en una reducción paulatina del déficit público que posibilitará la puesta en marcha de mecanismos de signo contrario a los descritos.

La reducción del déficit público no sólo es condición necesaria para poder alcanzar, a fines de 1996, el criterio de convergencia fijado para el mismo en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria y los efectos beneficiosos que puede tener sobre el resto de los criterios, sino porque, aunque no existiera Maastricht, habría que adoptar dicha medida si realmente se quiere que la economía española recupere la senda de crecimiento necesaria para generar empleo. Es evidente que siendo la reducción del déficit público la medida fundamental que ha de adoptarse para crear el nuevo marco para la recuperación de la economía española, no es sin embargo la única; la adaptación del mercado de trabajo a las condiciones que rigen en los países comunitarios, principales competidores nuestros y la reforma del sector público constituyen asignaturas pendientes de abordar en nuestro país desde hace tiempo.

La planificación de la reducción del déficit público debe efectuarse dentro del marco del Tratado de la Unión Europea que fue aprobado por las Cortes Españolas. Si queremos estar con los países que en 1997 o, a más tardar, en 1 de enero de 1999, inicien la tercera fase del Tratado de la Unión, es evidente que en 1996 el déficit público no deberá sobrepasar el 3% del producto nacional bruto a precios de mercado. Este sería por tanto el objetivo que debe alcanzarse.

La reducción del déficit público puede conseguirse aumentando la presión fiscal, rebajando el gasto público o por una mezcla de ambas alternativas. Dada la caída del ahorro en las familias y en las empresas, creemos que si de verdad se pretende establecer un nuevo marco que incentive la inversión, la presión fiscal no debe aumentarse, debiendo permanecer constante con respecto al PIB. Tal era, por otra parte, la línea marcada en el Programa de Convergencia español (si bien matizada por su referencia a la presión fiscal individual) y a lo figurado en el Programa del Partido Popular en las recientes elecciones legislativas.

Con este condicionante, la reducción del déficit público tiene que operarse a través de una rebaja del gasto público. Es ésta la alternativa más dura, pero la que de verdad va a mostrar la voluntad política del nuevo gobierno de reducir el déficit para tratar de reconducir a la economía española a una senda de crecimiento estable y la única que, en definitiva, podría resolver el problema.

3. La planificación de la reducción del déficit de las Administraciones Públicas.

Programar el ajuste necesario del presupuesto de las Administraciones Públicas reclama ante todo, aclarar el tipo de déficit al que nos estamos refiriendo.

Si, como se ha afirmado en el epígrafe anterior, la planificación de las reducciones del déficit público debe efectuarse en el marco del Tratado de la Unión Europea, es en el marco del Tratado en el que debe buscarse el concepto de déficit público que debe utilizarse.

El artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión establece, a los efectos del artículo 104.C del Tratado, que se entenderá por:

- "Déficit, el volumen del endeudamiento neto con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas integradas (SEC)".
- "Público, lo perteneciente al Gobierno general, es decir, al Gobierno central, al Gobierno regional o local y a los fondos de la Seguridad Social con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas".

Para el SEC el endeudamiento neto equivale a la diferencia entre las variaciones netas de activos y pasivos financieros que, en principio, es equivalente al saldo de la cuenta de capital, esto es: la necesidad de financiación. La delimitación que del concepto de "público" hace el Tratado de la Unión Europea coincide con la definición que del Sector de Administraciones Públicas efectúa el SEC. Por tanto, la referencia del artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea a "déficit públicos" se corresponde con la definición de "necesidad de financiación" de las Administraciones Públicas en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

Si se produjera una discrepancia entre el endeudamiento neto (saldo de la cuenta financiera del SEC) y la necesidad de financiación (saldo de la cuenta de capital del SEC), como puede suceder en el caso de que una Administración Pública no contabilizara una compra realizada, el déficit público que debería tenerse en cuenta sería el saldo de activos y pasivos financieros (saldo de la cuenta financiera) y no la necesidad de financiación resultante del saldo de la cuenta de capital.

La segunda cuestión que, obligatoriamente, hay que plantearse es la base de partida, es decir, cuál es el montante del déficit público de 1992.

Para ser consecuente conmigo mismo y por el hecho de que la estimación efectuada⁽²⁾ se ha realizado de acuerdo con la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) a que se refiere el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión Europea, considero que el déficit de las Administraciones Públicas Españolas de 1992 se encuentra en torno al 5,5% del PIB.

La estimación del déficit de 1993 es la tercera cuestión que vamos a abordar en este epígrafe.

Los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para 1993 han crecido con respecto a 1992 en el 9,3%. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 el conjunto de las obligaciones a reconocer en 1993 con cargo al Presupuesto del Estado por operaciones no financieras no podrá superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados (que han aumentado el 8,2%) sin contar los gastos derivados de créditos extraordinarios y suplementarios.

En cuanto a los ingresos no financieros se estima un crecimiento en los Presupuestos Generales del Estado del 8,4% (el 6,6% en el Estado). Este aumento se encuadraba en una tasa de variación del PIB nominal del 6,2%.

En el primer cuatrimestre de 1993 los gastos del Estado en términos de obligaciones reconocidas han aumentado en el 6,6%, mientras que los ingresos en términos de derechos reconocidos han aumentado en el 13,9%. Sin embargo y por lo que se refiere a estos últimos, hay que tener en cuenta que el aumento habido es consecuencia del ingreso de los beneficios del Banco de España derivados de la venta de divisas que en el resto del año no va a producirse y que, además, según el SEC no pueden separarse de la operación financiera que los origina. Eliminando esta operación los ingresos han aumentado en el primer cuatrimestre el 0,2%.

En razón de lo expuesto estimamos que en el corriente ejercicio el déficit público alcanzará el 6,5% del PIB (aumento de los gastos del 7,2% y del 5% en los ingresos), si bien para que tal estimación se haga realidad, el nuevo Gobierno debería embridar inmediatamente el gasto público y mejorar la gestión de los ingresos para evitar un descontrol del déficit público. Se estima para 1993 un crecimiento cero del PIB.

Por último, vamos a calcular cuál puede ser la tasa máxima de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta los siguientes condicionantes:

- No aumento de la presión fiscal.
- Déficit público en 1996 no superior al 3% del PIB (exigencia del Tratado de la Unión Europea para entrar en la tercera fase) (cuadro núm. 2).

y unas previsiones de crecimiento de la economía española, apreciadas a través del PIB para el período 1994-96 (cuadro núm. 3) y cifradas en el 2% (1994); 2,5% (1995) y 3% (1996), tasas de crecimiento anual en términos reales.

(2) El lector interesado puede consultar "El déficit público en 1992".- J. Barea -"Cuadernos de Información Económica"- F.I.E.S.-Nº 71- Febrero 1993.

CUADRO NUM. 2

| EVOLUCION DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS | | | | | |
|---|--------------|------|------|------|------|
| | En % del PIB | | | | |
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Gastos | 47,3 | 48,3 | 47,3 | 46,1 | 44,8 |
| Ingresos | 41,8 | 41,8 | 41,8 | 41,8 | 41,8 |
| Necesidad de financiación | 5,5 | 6,5 | 5,5 | 4,3 | 3,0 |

CUADRO NUM. 3

| ESCENARIO DE EVOLUCION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA | | | | | |
|--|--------------------|---------------|------------------------|-----------------------|-------------------|
| Año | % Crecimiento PIB | | | Evolución PIB Nominal | Evolución déficit |
| | En términos reales | Deflactor PIB | En términos monetarios | En M.M. ptas | En % PIB |
| 1992 | 1 | 6,1 | 7,1 | 58.677 | 5,5 |
| 1993 | 0 | 5,0 | 5,0 | 61.610,8 | 6,5 |
| 1994 | 2 | 3,8 | 5,9 | 65.245,9 | 5,5 |
| 1995 | 2,5 | 3,3 | 5,9 | 69.095,4 | 4,3 |
| 1996 | 3,0 | 3,1 | 6,2 | 73.379,3 | 3,0 |

Por otra parte, deflatores supuestos del PIB serán 3,8% (1994), 3,3% (1995) y 3,1% (1996), que son los que figuraban en el Programa de Convergencia y que mantenemos, dada la evolución actual y previsible de los precios.

El resultado obtenido es que, si se quiere alcanzar el objetivo del Tratado de la Unión Europea de que el déficit público no sobrepase en 1996 el 3% del PIB, el gasto público no deberá crecer en el período 1994-96 por encima del índice de precios implícito del PIB, es decir, no debe crecer en términos reales (cuadro núm. 4). El aumento medio del trienio no debería ser superior al 3,3% anual.

CUADRO NUM. 4

| CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO | | |
|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Año | En M.M. ptas. corrientes | Porcentaje de variación anual |
| 1992 | 27.754 | |
| 1993 | 29.758 | 7,2 |
| 1994 | 30.861 | 3,7 |
| 1995 | 31.853 | 3,2 |
| 1996 | 32.874 | 3,2 |

Las previsiones de crecimiento de la economía española que hemos adoptado para el bienio 1993-94 (0 y 2%) pecan, más bien, de optimistas que de pesimistas; la OCDE las estima en -0,5 y 1,5% respectivamente.

La asignación de recursos que tal decisión comporta debería efectuarse sin afectar al porcentaje que la inversión pública tiene con respecto del PIB, principalmente la referente a infraestructuras y que la restricción del gasto público no recaiga sobre las capas más débiles de nuestra sociedad. Precisamente en ese Pacto Social del que tanto se habla y que tan necesario es para mejorar la competitividad de nuestra economía y crear empleo, debería ser puesto sobre

la mesa el tema de la distribución de los sacrificios que va a representar la restricción presupuestaria.

Debe tenerse en cuenta que, en determinadas prestaciones sociales (pensiones y sanidad), se va a producir, indefectiblemente, un crecimiento del gasto público en términos reales como consecuencia del aumento del número de pensionistas y de la pensión media de los que entran en el sistema con respecto a los que son baja en el primer programa y del envejecimiento de la población y de la aplicación de nuevas tecnologías en el segundo.

Es necesario decir a la sociedad española la difícil situación económica en que nos encontramos y la necesidad de aceptar sacrificios por todos los colectivos.

Si la sociedad no aceptara esos sacrificios y el nuevo Gobierno no fuera capaz de imponerlos, nuestra economía volvería de nuevo a instalarse en el largo túnel de la crisis y perderíamos, definitivamente, el tren de nuestra incorporación a la tercera fase de la Unión Europea con los países centrales de la Comunidad.

Quisiera, de nuevo, hacer una reflexión sobre la imagen fiel que deben dar las cuentas públicas de la actividad económica financiera del sector público. Cuando decimos que el gasto público *no debe sobrepasar el 3,3% de crecimiento anual*, no queremos decir que, *formalmente*, se presente un Presupuesto en el que el aumento de los créditos no rebase dicho porcentaje. Es preciso cumplir *realmente* ese compromiso de disciplina rigurosa del gasto público. Si como viene sucediendo, se minusvaloran las dotaciones de los créditos ampliables, si se incorporan posteriormente los remanentes de créditos no utilizados en el ejercicio anterior, si se realizan gastos que no se contabilizan en el mismo ejercicio o se efectúan otras prácticas que concedan laxitud al gasto público es evidente que no se cumplirá la mencionada limitación.

Si el nuevo Gobierno desea resolver el problema del déficit público, la primera medida que resulta imprescindible incorporar es la de garantizar la *transparencia absoluta* en las cuentas públicas, modificando la Ley General Presupuestaria y aprobando unos principios contables públicos que hagan creíbles los presupuestos y obliguen a ofrecer la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos.

4. La necesidad de acabar con las corruptelas presupuestarias.

Es evidente que el ajuste presupuestario que, imprescindiblemente, necesita la economía española debe partir de la reforma institucional y contable de la Ley General Presupuestaria y la eliminación radical de corruptelas que no ofrecen una imagen real de la actividad financiera de las Administraciones Públicas.

Un ejemplo de esas alteraciones es la seguida recientemente para compensar el déficit del Instituto Nacional de Empleo.

En efecto, ¿qué explicación razonable puede darse al hecho de que el 18 de junio de 1993, el Gobierno haya aprobado un Real Decreto-Ley concediendo un crédito extraordinario de 222.000 millones de pesetas para compensar, mediante aportación del Estado, el déficit del Instituto Nacional de Empleo correspondiente al ejercicio de 1991, derivado de prestaciones por desempleo, al objeto de cancelar la deuda que este organismo mantiene con la Tesorería General de la Seguridad Social ("ABC", 19 de junio)? El crédito para dicha finalidad tenía en 1991 la consideración de ampliable, en virtud de lo establecido en el apartado segundo, número ocho letra

c) del Anexo II de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y, por tanto, debió ser incrementada su cuantía (artículo 66 de la L.G.P.) para aplicar directamente a Presupuesto el importe de las obligaciones para las cuales se concede ahora el crédito extraordinario.

Si tal normativa no se cumplió -que es la legalmente establecida- surge la duda razonable de que ello fuera debido a intentar mostrar que no se sobrepasó el techo de reconocimiento de obligaciones establecido por el artículo 10 de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Con tal forma de proceder -aplicar el gasto al anticipo de Tesorería de la Seguridad Social y no a Presupuesto- efectivamente se cumplió, *formalmente*, el artículo 10 de la Ley General de Presupuestos (aunque en fraude de Ley), pero la realidad fue que el techo de gasto fue superado y las cuentas públicas de 1991 no ofrecieron la imagen real de la actividad económico-financiera de los entes públicos.

¿Formuló la Intervención General de la Administración del Estado, Centro al que corresponde "formar la Cuenta General del Estado" de conformidad con el artículo 126 a) de la Ley General Presupuestaria, alguna observación al preparar dicha Cuenta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 b) de la reiterada Ley General Presupuestaria?

Y el Tribunal de Cuentas ¿ha formulado algún reparo, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas?

Dudas sobre dudas que es necesario despejar, para dar absoluta transparencia a las cuentas públicas. Sin afirmar esa transparencia informativa, carecerá de credibilidad la Contabilidad Pública y la laxitud presupuestaria continuará gobernando la conducta al Sector de Administraciones Públicas con grave daño para la economía española.