

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA PARA 1991 Y EL PROCESO DE CONSOLIDACION

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

En síntesis, la orientación de la política económica se ha hecho más restrictiva desde mediados de 1989. Los datos existentes hasta agosto de 1990 sugerían que con una mayor contención presupuestaria, la economía podría haberse situado en una senda estable de moderación en el crecimiento de los precios y menores déficit exteriores (...). Cuanto mayor sea la contribución del presupuesto al proceso de ajuste y reequilibrio y mayor sea la contención del crecimiento de las rentas, más rápida será la vuelta a tasas de crecimiento altas y sostenibles. Sin un alto grado de cohesión social, los impresionantes resultados económicos de la segunda mitad de los 80 no habrían sido posibles. Es, por tanto, crucial que los agentes económicos sean conscientes de este hecho y obren en consecuencia.

OECD, *Spain 1990-91*, OECD Economic Surveys, París, 1990, diciembre, pág. 81.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1991 (en adelante, PGE 91) presentan un contenido en el que destacan dos rasgos. En primer término, se parte del reconocimiento de la insuficiencia de las medidas de contención del expansionismo presupuestario que ha caracterizado los tres últimos ejercicios económicos. Los PGE 91 deben asentarse —se señala en la «Presentación» del Proyecto de Ley— «en la adopción de un *papel beligerante en el control de la demanda agregada* y en una mayor colaboración con la política monetaria para la consecución de este fin». En segundo lugar, aunque el contexto económico internacional viene marcado por la incertidumbre creada por la crisis del Golfo, puede decirse que los PGE 91 suponen una cierta vuelta a la normalidad presupuestaria, tras un ejercicio en el que han estado vigentes dos presupuestos distintos: los resultantes de la prórroga de los PGE 89 (Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre) y los PGE 90, aprobados a mitad de año y tributarios de las inercias y tensiones acu-

muladas desde 1988. Estas notas tratan de sintetizar y discutir brevemente las líneas maestras de la política presupuestaria diseñada para 1991.

Los Presupuestos constituyen la expresión anual, cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que el Estado y sus organismos pueden reconocer y de los derechos que se prevé liquidar a lo largo del ejercicio. Esta definición, que emana de la propia Constitución, es compatible con la presupuestación en un marco plurianual que tenga como referencia los escenarios macroeconómicos y presupuestarios de un período suficientemente amplio. Haciendo propia esta filosofía, los PGE 89 se presentaron acompañados de unos «Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios 1989-1992», documento de inestimable valor para analizar la coherencia de las decisiones de gastos e ingresos públicos con los grandes objetivos de la política económica a medio plazo. La documentación remitida a las Cortes con los PGE 90 y PGE 91 no ha incluido esta información, ausencia que no permite sino realizar algunos comentarios generales acerca de las grandes cifras de los Presupuestos y su relación con los *objetivos* explicitados en su *Informe Económico-Financiero*. Estos objetivos son:

- a) Mantener un crecimiento sostenido compatible con la reducción de los desequilibrios macroeconómicos básicos.
- b) Mantener el proceso de saneamiento de la hacienda pública.
- c) Orientar el gasto público hacia un mayor esfuerzo inversor y hacia la mejora de los servicios públicos.

Las *proyecciones macroeconómicas* con las que estos objetivos presupuestarios deberán ser coherentes son las de una apreciable desaceleración del crecimiento del PIB (2,9 por 100, frente al 3,5

por 100 de 1989 y al 4,9 por 100 de 1988), un aumento del déficit exterior corriente (3,9 por 100 del PIB, 2 puntos más que en 1989), una notable reducción del incremento de los precios al consumo (5,6 por 100, frente al 6,8 por 100 de 1990) y una moderada reducción de la tasa de desempleo (0,6 puntos). Las hipótesis de base sobre las que se sustenta el cuadro macroeconómico eran relativamente optimistas cuando se formularon antes de finalizar la guerra del Golfo Pérsico. Entre ellas destacan un precio medio del barril de 24 dólares, una moderación de rentas representada por un avance del salario nominal medio por persona del 5,8 por 100 (2,4 puntos menos que en 1990) y el cumplimiento de los objetivos de restricción incorporados a las políticas monetaria y presupuestaria. Este relativo optimismo se pone de relieve en las proyecciones macroeconómicas que se resumen en el cuadro núm. 1. La favorable resolución de la crisis del Golfo ofrece un margen de maniobra adicional para el cumplimiento de los objetivos de consolidación presupuestaria. La referencia básica de la política fiscal deberá ser, inevitablemente, la construcción de la Unión Económica y Monetaria. Las exigencias del nuevo contexto europeo para orientación de los gastos, la fiscalidad y la política fiscal serán el telón de fondo de los comentarios que se desarrollan a continuación.

La economía española es una de las que mayores crecimientos de la producción y el empleo y mayor reducción del déficit público han registrado desde 1985, dentro del grupo de países comunita-

rios. Pese a ello, los logros en el frente del *saneamiento de la hacienda pública* no pueden calificarse de brillantes a partir de 1988. Si el bienio 1986-1987 fue testigo de un éxito indudable de la política de consolidación presupuestaria, materializado en un descenso del déficit total de 3,8 puntos, de los que 2,5 corresponden a una reducción del déficit ajustado cíclicamente (1), en el ejercicio de 1988 se invierte esta tendencia, manteniéndose el déficit en el 3,2 por 100 del PIB, idéntico nivel al de 1987, al tiempo que el déficit ajustado cíclicamente crecía 0,7 puntos del PIB potencial.

En 1989, el desbordamiento presupuestario iniciado el año anterior continuó durante el primer semestre sin apenas variaciones en la tendencia expansiva. Frente a un crecimiento presupuestado del gasto de las administraciones públicas centrales del 9,4 por 100, el crecimiento efectivo se situó en el 14,9 por 100. Esta desviación —imputable a los capítulos de transferencias de capital, intereses efectivos y compras netas— fue sólo en parte contrarrestada por la contención de los gastos de personal y por un grado de realización de las inversiones públicas inferior al proyectado fruto de los ajustes ligados al llamado «giro social» (Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo). Con todo, el conjunto de ingresos públicos creció a un ritmo superior al esperado, fruto tanto del dinámico comportamiento de la renta real como de decisiones de política tributaria cuyo efecto se hizo sentir especialmente en el segundo semestre: no deflactación de retenciones a cuenta de IRPF, retraso en las devolucio-

CUADRO NUM. 1
RESUMEN DE PROYECCIONES MACROECONOMICAS 1990-1991
(Porcentajes de crecimiento real)

	1990		1991	
	Ministerio de Economía y Hacienda	Ministerio de Economía y Hacienda	CEE	OCDE (Escenario central)
Consumo privado	4,0	2,7	2,7	2,6
Consumo público	4,2	3,0	3,0	3,0
Formación bruta de capital fijo	8,4	5,2	5,2	4,3
Demanda interna	5,2	3,2	3,1	3,1
Exportación de bienes y servicios	3,8	5,1	3,8	5,6
Importación de bienes y servicios	10,8	5,7	5,6	6,4
PIB	3,5	2,9	2,5	2,7
<i>Pro-Memoria:</i>				
Deflactor del consumo privado asalariado (a)	6,8	5,6	6,6	6,7
Remuneración por asalariado (b)	8,2	5,8	7,4	7,4
Coste laboral unitario (b)	7,4	4,8	6,3	5,8
Empleo (a)	2,8	1,9	1,5	1,3
Tasa de paro (c)	16,3	15,7	15,6	16,0

(a) Tasa de crecimiento sobre el ejercicio anterior.

(b) Crecimiento nominal.

(c) Porcentaje de la población activa.

Fuentes: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, 1991; CEE, *European Economy*, núm. 11/12, noviembre-diciembre 1990; OCDE, *Spain 1990-1991*, OECD Economic Studies, diciembre 1990.

nes del IRPF por importe de 335.000 millones de pesetas a 1990, elevación de los pagos a cuenta del impuesto sobre sociedades y aumento de las retenciones a cuenta de los rendimientos del capital mobiliario. Una vez ajustadas las cifras de déficit por las devoluciones del IRPF, éste se situó, en 1989, en el 3,3 por 100 del PIB, porcentaje similar al registrado en 1988, y que suponía un nuevo aumento del déficit cíclicamente ajustado de 1,1 puntos del PIB potencial.

Los PGE 90 incorporaron muy escasos cambios, como corresponde al hecho de que durante los primeros meses del año estuvieran vigentes los PGE 89, prorrogados por Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre. Los datos de ejecución del Presupuesto del Estado indican que el déficit ha rebasado al presupuestado en unos 400.000 millones, alcanzando un 2,3 por 100 del PIB, 0,6 décimas más que en el año anterior. A diferencia de años anteriores, el origen de esta desigualdad no estuvo en los gastos, que en términos de caja se ajustaron extraordinariamente a lo presupuestado, sino en los ingresos. Frente a un crecimiento previsto del IVA del 18 por 100, la tasa acumulada de diciembre se situó en el 6,6 por 100. Para el conjunto de las administraciones públicas, el déficit estimado, ajustado por las devoluciones del IRPF, se habría situado en torno al 2,6 por 100, reducción apreciable con respecto a 1989, que, no obstante, no ha supuesto una mayor restricción presupuestaria, ya que el déficit cíclicamente ajustado que estima la OCDE se habría ampliado ligeramente (0,2 puntos del PIB potencial).

La aparente contradicción que estos datos ponen de manifiesto —disminución del déficit total ligeramente superior a medio punto, al tiempo que

se amplía el déficit cíclicamente ajustado en dos puntos— explica la disparidad de valoraciones con las que el proceso de consolidación presupuestaria española de 1988-1990 ha sido enjuiciado. En efecto, el extraordinario crecimiento de las rentas reales experimentado en estos años ha permitido avances en la reducción del déficit, aunque insuficientes si se tiene en cuenta lo favorable de las condiciones para haberse procedido a la casi total eliminación del desajuste presupuestario. En resumen, la experiencia de los tres últimos años permite concluir que el objetivo de sanear los desequilibrios presupuestarios ha tenido una traducción sumamente lenta y modesta. Por este motivo, partir de la afirmación de que el saneamiento del sector público es ya considerable, como se hace en el «Informe Económico-Financiero» de los PGE 91, quizá no sea el mejor argumento para asentar la credibilidad de los objetivos presupuestarios de contención y convergencia para 1991.

El carácter restrictivo del que los PGE 91 quieren dotarse se refleja tanto en gastos como en ingresos (2). Los *gastos no financieros* del Estado tendrán un tratamiento selectivo, una vez establecido su crecimiento global en el 6,4 por 100, 2,5 puntos menos que el crecimiento nominal previsto para la demanda agregada. Si nos referimos, como es más apropiado, al conjunto consolidado que forman el Estado, la seguridad social, los organismos autónomos y los entes públicos, el objetivo de crecimiento del total de gastos no financieros asciende al 8,3 por 100 (véase cuadro núm. 2). El capítulo que mayor crecimiento registra es el de gastos de personal, con un 10,2 por 100, porcentaje del que un 5 por 100 corresponde a actualización monetaria, un 1,26 por 100 a recuperación del poder adquisitivo y el resto a normas específicas: aumentos

CUADRO NUM. 2
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS,
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: GASTOS
(En millones de pesetas)

CAPITULOS DE GASTOS	1990	Aumento (%)	1991	Aumento (%)
I. Gastos de personal	3.074.435	+ 13,04	3.388.449	+ 10,21
II. Compras corrientes de bienes y servicios	833.919	+ 12,74	889.755	+ 6,69
III. Gastos financieros	1.466.965	+ 29,13	1.545.299	+ 5,34
IV. Transferencias corrientes	10.152.963	+ 17,22	11.044.521	+ 8,78
GASTOS CORRIENTES	15.528.282	+ 17,14	16.868.024	+ 8,63
VI. Inversiones reales (*)	1.475.248	+ 16,75	1.555.209	+ 5,42
VII. Transferencias de capital	733.510	+ 13,78	803.024	+ 6,57
GASTOS DE CAPITAL	2.228.758	+ 15,73	2.358.233	+ 5,81
GASTOS NO FINANCIEROS	17.757.040	+ 16,96	19.226.257	+ 8,27

(*) La inversión civil, que supone cerca del 80 por 100 del total, tiene un crecimiento presupuestado del 9,2 por 100.

Nota: Los créditos totales para gastos no financieros (netos de transferencias internas) aprobados en la Ley de Presupuestos para 1991 ascienden a 19.241.061 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 8,36 por 100 con respecto a 1990.

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1990 y 1991.

de plantilla, trienios y promoción interna, entre otros conceptos. Destacan los moderados avances presupuestados para los gastos financieros (5,3 por 100) —especialmente tras el desbordamiento del déficit de caja de 1990 (cercano a los 0,8 puntos del PIB) y ante la falta de expectativas firmes de reducción apreciable de los tipos de interés— y para las inversiones reales (5,4 por 100 para el total y 9,2 por 100 para inversión civil), por debajo de lo previsto en los «Escenarios 1989-1992».

En lo que respecta a los *ingresos no financieros*, se prevé un crecimiento del 10,9 por 100, dos puntos por encima del crecimiento nominal del PIB (véase cuadro núm. 3). Este comportamiento supondrá cierta moderación del incremento de la presión fiscal, que aumentará 0,3 puntos del PIB, merced casi exclusivamente al crecimiento previsto del IRPF, que se cifra en 24,7 puntos porcentuales. La plausibilidad de esta previsión es difícil de establecer, ya que está efectuada bajo la hipótesis de que la reforma del IRPF entraría en vigor en enero de 1991, cuando posteriormente se decidió su retraso a 1992. Al prorrogarse la normativa en vigor para 1990, la recaudación tendencial del impuesto crecería en torno al 15 por 100, lo que implicaría unos ingresos inferiores a los previstos de más de 300.000 millones de pesetas (3). Sin perjuicio de que los avances en la represión del fraude y un eventual comportamiento de la imposición indirecta mejor del previsto (disminución del 0,7 por 100) puedan contribuir a sostener los ingresos, la consecución de los objetivos de rigor presupuestario para 1991 dependerá crucialmente de la evolución del IRPF, los gastos financieros y las inversiones reales.

Como apoyo a la exigente meta de reducir el déficit a la mitad, hasta alcanzar el 1 por 100 del PIB en 1991, los PGE 91 mantienen la vigencia de las *normas limitativas de la ejecución y la financiación del Presupuesto* y su déficit, vigentes desde 1990:

a) Cláusula de limitación de la potestad de *reconocimiento de obligaciones no financieras*, según la cual el conjunto de obligaciones a reconocer a lo largo de 1991 con cargo a los PGE 91, para gastos no financieros, no podrá exceder de la cuantía global inicialmente aprobada para ellos, exceptuando los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que puedan aprobar las Cortes y las generaciones de crédito financiadas con mayores ingresos (art. 10). Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito no podrán superar el 5 por 100 de los inicialmente aprobados.

b) Limitación del *endeudamiento neto del Estado con el Banco de España* al importe del saldo vivo del recurso del Tesoro al Banco a 31 de diciembre de 1989 (art. 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). Esta norma, que supone la renuncia a monetizar los déficit del Estado, tal y como exige el consenso en la CEE al respecto, puede calificarse de positiva pero insuficiente. En efecto, la limitación sólo es operativa el último día del año —el recurso puede alcanzar cualquier cifra a lo largo del año— y no constriñe en modo alguno el crédito a los organismos autónomos ni tampoco la colocación directa de deuda en el Banco. La estricta cláusula que sobre esta materia se contiene en el proyecto de estatutos del futuro Sistema Europeo de Bancos Centrales sugiere la conveniencia de reforzar la limitación anual con restricciones de carácter trimestral o mensual.

CUADRO NUM. 3
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS,
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: INGRESOS
(En millones de pesetas)

CAPITULOS DE INGRESOS	1990	Aumento (%)	1991	Aumento (%)
I. Impuestos directos	10.265.433	+ 18,94	11.787.972	+ 14,83
II. Impuestos indirectos	4.413.000	+ 17,64	4.383.600	- 0,66
III. Tasas y otros ingresos	531.121	+ 34,08	558.281	+ 5,11
IV. Transferencias corrientes	663.427	+ 25,67	800.758	+ 20,70
V. Ingresos patrimoniales	724.630	+ 55,80	821.678	+ 13,39
INGRESOS CORRIENTES	16.597.611	+ 20,52	18.352.289	+ 10,57
VI. Enajenación de inversiones reales	58.344	+ 52,64	42.853	- 26,54
VII. Transferencias de capital	167.561	- 7,04	265.219	+ 58,28
INGRESOS DE CAPITAL	225.895	+ 3,40	308.072	+ 38,38
INGRESOS NO FINANCIEROS	16.823.506	+ 20,26	18.660.361	+ 10,92

Nota: Las estimaciones de los derechos económicos no financieros que se prevé liquidar durante el ejercicio de 1991, contenidas en la Ley de Presupuestos, ascienden a 18.662.021 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 10,93 por 100 con respecto a 1990.
Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1990 y 1991.

Al margen de estas dos normas, los PGE 91 incluyen una novedad que puede contribuir a introducir racionalidad en el conjunto de gastos destinados a subvenciones. Así, se dispone la modificación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en lo referente al *régimen jurídico de las subvenciones*, regulándose el cauce procedimental que ha de seguirse para su otorgamiento y control (art. 17). La regulación definitiva de las subvenciones deberá publicarse antes del 1 de octubre de 1991.

La restricción implícita en los PGE 91 ha forzado la utilización de criterios selectivos para destinar recursos a las diferentes políticas de gasto, manteniéndose las prioridades asignadas en años anteriores a los *gastos de formación de capital físico y humano*. Así, los gastos en infraestructuras, sanidad y educación son los que más crecen en términos nominales, aumentando su peso en el PIB en tres décimas, hasta el 7,7 por 100 (véase cuadro núm. 4), lo que supone una quinta parte del gasto total. La eliminación del déficit secular en estas áreas —objetivo nacional prioritario ante la creación del mercado interior europeo— requerirá en el futuro esfuerzos presupuestarios adicionales, ya que, pese a todo, el peso de estas categorías de gasto en el total apenas ha variado desde 1986. Otros gastos que aumentarán por encima del promedio son los dedicados a agricultura, pensiones y justicia. Vivienda, seguridad ciudadana y desem-

pleo crecen por debajo de la media, mientras que defensa, subvenciones corrientes al transporte y regulación financiera disminuyen en términos nominales. La restricción presupuestaria de 1991 no afectará a la cobertura financiera asociada a los compromisos relacionados con los Juegos Olímpicos de Barcelona, la Exposición Universal de Sevilla y la capitalidad cultural de Madrid para 1992. Sin embargo, se pospone un 15 por 100 del gasto en material móvil e infraestructuras ferroviarias y viarias del Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades, que pasa a 1992.

La financiación de los entes territoriales en los PGE 91 no presenta novedades importantes con respecto al año anterior. La *financiación a las comunidades autónomas* ascenderá, en conjunto, a 2,3 billones de pesetas (7,9 por 100 de incremento), de los que la mayor parte corresponden a la gestión descentralizada de los servicios del INSALUD, al «porcentaje de participación» y a las dotaciones al Fondo de Compensación Interterritorial. La cesión de tributos a la Comunidad de Madrid y la negociación de un nuevo sistema para fijar el porcentaje de participación a partir de 1992 marcarán probablemente la relación Estado-comunidades autónomas en el presente ejercicio. En lo que se refiere a la *financiación a las corporaciones locales*, el volumen total de transferencias ascenderá a 950.441 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 10,8 por 100 con respecto a la cifra

CUADRO NUM. 4
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL
Y ENTES PUBLICOS: POLITICAS DE GASTO
(Porcentaje del PIB)

POLITICAS	LIQUIDACION				PRESUPUESTO	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Justicia	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Defensa	1,9	2,1	1,9	1,7	1,8	1,6
Seguridad ciudadana	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Pensiones	8,6	8,4	8,3	8,4	8,5	8,6
Desempleo	4,2	3,9	3,9	4,3	4,0	3,8
Promoción de empleo	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Sanidad	3,9	4,0	3,9	4,3	4,0	4,1
Educación	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Investigación	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Subvenciones al transporte	0,7	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5
Infraestructura	0,8	0,9	1,1	1,4	1,6	1,7
Agricultura	0,5	0,5	0,5	0,9	1,0	1,0
Industria y energía	0,8	0,5	0,9	0,5	0,4	0,4
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Administración territorial	3,3	4,0	4,0	4,1	4,0	3,9
Participación CEE	0,3	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9
Deuda pública	3,3	2,9	2,8	3,0	4,8	4,8
Resto	2,4	2,3	2,4	2,8	2,2	1,8
TOTAL	34,6	34,8	35,3	36,5	38,2	37,8

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios 1989, 1990 y 1991; elaboración propia.

presupuestada en 1990. La ausencia de cambios notables en la financiación de los niveles subcentrales de gobierno no permite, sin embargo, conjurar los riesgos que la tendencia al desequilibrio presupuestario ha puesto de manifiesto en los años 1988 y 1989, en los que el déficit alcanza el 0,6 por 100 del PIB, partiendo de cero en 1987. Estimaciones basadas en un cuestionario enviado a las comunidades autónomas, y cumplimentado en febrero de 1991, sitúan el déficit de estos entes, en 1990, en un 1,1 por 100 del PIB, 0,7 puntos por encima de la cifra correspondiente a 1989. Esta tendencia es tanto más preocupante si se tiene en cuenta que viene a anular casi por completo los esfuerzos de consolidación presupuestaria desarrollados por las administraciones públicas centrales. La necesidad de coordinar las políticas presupuestarias de las distintas administraciones se hace ya evidente. La celebración de elecciones municipales y autonómicas en varias comunidades autónomas no permite esperar, sin embargo, logros espectaculares en este sentido a lo largo del presente ejercicio.

El reflejo presupuestario de las *relaciones financieras con las Comunidades Europeas*, en 1991, presenta tres rasgos destacados:

a) La aportación española al Presupuesto General de las Comunidades Europeas aumentará un 28,1 por 100. El «cuarto recurso complementario base PNB» crece un 115,7 por 100, mientras que la «aportación bruta por IVA» aumenta un 10,3 por 100.

b) Los gastos comunitarios en España registrarán un incremento del 40 por 100. Los gastos exclusivamente comunitarios (FEOGA-Garantía) crecen ligeramente por debajo de esa cifra (37,9 por 100), mientras que los gastos cofinanciados (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE) aumentan un 45,7 por 100, destacando el fuerte avance de los fondos para el desarrollo regional (90,9 por 100).

c) En consecuencia, mejorará la posición financiera neta favorable a España (68,1 por 100), pasando a representar un 0,4 por 100 del PIB, una décima más que en 1990.

En lo que concierne a los *ingresos impositivos*, los PGE 91 no contienen cambios significativos en la normativa vigente. Ello se explica, en buena parte, porque a la remisión del Proyecto se contaba con la aprobación de los nuevos textos legales del IRPF y del IPN para enero de 1991. La decisión de retrasar la discusión del Proyecto ha obligado a aprobar el Decreto-Ley 5/1990, de medidas urgentes. Las variaciones normativas incluidas en ambas disposiciones pueden sintetizarse como sigue:

1. *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto:*

— Prórroga de las normas sustantivas de la Ley 20/1989.

— Adaptación de la tarifa del IRPF, los coeficientes de actualización de las variaciones patrimoniales, el límite de la obligación de declarar y las deducciones de la cuota, mediante su inflatación en el 5 por 100.

— Elevación del mínimo exento del IEPN de 9 a 10 millones de pesetas.

— No consideración de rendimientos obtenidos en España de intereses e incrementos de patrimonio mobiliarios percibidos por no residentes sin establecimiento permanente.

2. *Impuesto sobre Sociedades:*

— Adaptación de la normativa del impuesto al Proyecto de Ley del IRPF en lo referente al régimen de tributación de las entidades no residentes.

— Generalización del tipo de gravamen del 25 por 100 a los rendimientos obtenidos por no residentes sin mediación de establecimiento permanente.

— Adaptación de lo relativo a las instituciones de inversión colectiva y a las cooperativas a lo dispuesto en el Proyecto de Ley del IRPF y a la Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas, respectivamente.

— Reducción al 1 por 100 del tipo de gravamen de las instituciones de inversión colectiva.

— No consideración de rendimientos obtenidos en España de intereses e incrementos de patrimonio mobiliarios percibidos por no residentes sin establecimiento permanente.

3. *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:* Actualización monetaria de los principales elementos cuantitativos del impuesto (reducciones en la base liquidable, cuantía del patrimonio preexistente y tarifa).

4. *Impuesto sobre el Valor Añadido:* Eliminación de las distorsiones en la aplicación del régimen especial de bienes usados en lo que concierne a la reventa de automóviles.

5. *Impuestos especiales:*

— Aumento de tipos sobre gasolinas y gasóleos de automoción para aproximarlos a los vigentes en la CEE.

— Prórroga del tratamiento especial de vinos y mistelas.

— Actualización de la tasa de «derechos de almacenaje» percibida por las aduanas.

6. *Tasas*: Se actualizan en un 5 por 100 los tipos de cuantía fija de las tasas que no hayan sido objeto de actualización específica por normas dictadas en 1990.

7. *Tributos locales*:

— Actualización monetaria de valores catastrales, cuotas de Licencia Fiscal y escala correctora de las cuotas del Impuesto Municipal de Radicación.

— Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para acomodar aspectos del Convenio de Cooperación para la Defensa España-Estados Unidos (exención en el impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras).

La política de ingresos públicos en 1991 reflejará dos cambios adicionales que, sin afectar a la normativa de los tributos, sí tendrán reflejo en la recaudación y en la gestión. La *cesión a Madrid* de tributos cedibles a las comunidades autónomas, en primer término, vendrá a completar el proceso de transferencia de fuentes de ingresos. La repercusión de la cesión será una reducción de la recaudación para el Estado de los impuestos sobre sucesiones y donaciones (-98,9 por 100) y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (-73,7 por 100). Los PGE 91, por último, crean la *Agencia Estatal de Administración Tributaria* (AEAT), ente público adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, para desarrollar actuaciones administrativas en relación con la gestión, la inspección, la recaudación y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. La creación de la AEAT, que traerá consigo la desaparición de la Secretaría General de Hacienda, supondrá una innovación radical en la política tributaria española. La Agencia gestionará su propio patrimonio, contratará y seleccionará a su perso-

nal, se financiará en parte mediante un porcentaje de los tributos que se recauden mediante su gestión y tendrá adscrita una unidad de policía especializada, con acceso a toda la información de trascendencia tributaria y con adscripción administrativa al Ministerio del Interior.

En su conjunto, las medidas incluidas en los PGE 91 son ambiciosas y no fáciles de cumplir. La desaceleración económica no permitirá realizar economías apreciables en gastos ni obtener ganancias recaudatorias importantes. Una inflación mayor de la prevista podría presionar al alza algunos capítulos de gastos. El cuadro tributario básico está todavía por definir de acuerdo con las nuevas reglas del juego en una Europa con movilidad de capitales. No están tampoco establecidos los principios de coordinación presupuestaria entre el Estado y las comunidades autónomas, cuando ya empiezan a estarlo entre estados comunitarios. Con todo, las perspectivas económicas tras la guerra del Golfo son mejores que aquellas que presidieron la elaboración de los PGE 91. La adecuada utilización de este nuevo margen de maniobra permitiría recuperar oportunidades pasadas de completar el saneamiento de nuestra hacienda pública en el umbral de la creación del mercado único.

NOTAS

(1) Este concepto de déficit, acuñado por la OCDE, constituye un indicador de la orientación de la política fiscal, al eliminarse del déficit efectivo el efecto sobre ingresos y gastos de las oscilaciones cíclicas en el nivel de actividad.

(2) Dados los escasos cambios introducidos en las Cortes sobre el proyecto de ley y la mayor riqueza informativa de la documentación que se adjunta con el proyecto, tomaremos como referencia las cifras contenidas en éste y en su *Informe Económico-Financiero*.

(3) La elasticidad de la recaudación del IRPF con respecto a la renta nominal en el trienio 1987-1990 se ha situado alrededor de 1,6. Aplicando esta elasticidad al crecimiento previsto del PIB nominal, se obtiene la estimación del crecimiento tendencial de la recaudación.