

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1997

José Barea Tejeiro

I. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA EN EL PLAN DE CONVERGENCIA

En 1989, el *Informe Delors* decía que «unas políticas presupuestarias nacionales descoordinadas y divergentes socavarían la estabilidad monetaria y engendrarían desequilibrios de los sectores financieros y reales de la Comunidad».

El Tratado de Maastricht siguió las recomendaciones del *Informe Delors*, estableciendo dos principios de disciplina fiscal, que son expresión de la voluntad de conseguir la convergencia a través de la política presupuestaria y que además condicionan la mayor parte de los restantes indicadores: el déficit público y el nivel de deuda pública.

El artículo 104 C del Tratado de la Unión establece que los estados miembros evitarán déficit públicos excesivos, y que la Comisión examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) si la proporción entre el déficit público y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, fijado por el protocolo sobre déficit excesivo en el 3 por 100;

b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, fijado por el citado protocolo en el 60 por 100 del producto interior bruto.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Tratado de Maastricht, el gobierno aprobó el 27 de marzo de 1992 el Programa de Convergencia y, tras la discusión parlamentaria, lo presentó a la Comisión Europea, siendo aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas el 9 de junio de 1992 (cuadro núm. 1).

Este Programa nació desfasado de la realidad económica española, convirtiéndose en papel mojado no apto para ser un instrumento que encauzase la política presupuestaria española. En 1993, el déficit previsto era del 3,5 por 100 del PIB, la realidad es que fue del 7,3 por 100 (cuadro núm. 2).

Ello dio lugar a que el gobierno efectuara una actualización del Plan de Convergencia en julio de 1994 que, una vez aprobado por la Comisión Europea, fijó la senda del déficit para el conjunto de las administraciones públicas en la forma siguiente:

Año	Porcentaje del PIB
1994	6,7
1995	5,9
1996	4,4
1997	3

Puede observarse que, para conseguir la convergencia, dos tercios del esfuerzo a realizar se concentraron en el bienio 1996-1997 (cuadro núm. 3).

Formalmente, España cumplió en 1994 y 1995 los déficit señalados para dichos años en el Programa de Convergencia Actualizado. Decimos formalmente porque desde 1990 los Informes del Tribunal de Cuentas venían poniendo de manifiesto el incumplimiento por el gobierno del principio de devengo al trasvasar gastos de un año a otro, transgrediendo así el principio de imputación temporal de la transacción.

El cambio del gobierno en 1996 ha puesto de manifiesto que en 31 de diciembre de 1995 existían gastos realizados y no contabilizados por un importe de 721,2 miles de millones de pesetas, que han sido imputados al año 1995 tanto por lo dispuesto en el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, que establece el principio de devengo como base para contabilizar las transacciones públicas, exista o no crédito presupuestario, como por el sistema de cuentas económicas integradas (SEC), que establece igualmente el principio del devengo para contabilizar las operaciones realizadas por los agentes económicos.

Esto ha hecho elevar el déficit de 1995 de las administraciones públicas en 547,8 miles de millones de pesetas, 0,7 puntos de PIB, situándolo en el 6,6 por 100 del PIB.

CUADRO NÚM. 1
PROGRAMA DE CONVERGENCIA.
DÉFICIT PÚBLICO

Año	En miles de millones	En porcentaje PIB
1992	- 2.372	- 4
1993	- 2.253	- 3,5
1994	- 1.845	- 2,7
1995	- 1.320	- 1,8
1996	- 793	- 1

CUADRO NÚM. 2
REALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
PRESUPUESTARIA

Año	Déficit	Desviación	
	En porcentaje PIB	En punto	En porcentaje
1992	- 4,5	0,5	12,5
1993	- 7,3	3,8	108,6
1994	- 6,7	4	148,1

CUADRO NÚM. 3
PROGRAMA DE CONVERGENCIA ACTUALIZADO

Año	En porcentaje PIB	Déficit	
		Administración pública central	Administración pública territorial
1994	- 6,7	- 5,7	- 1
1995	- 5,9	- 5,1	- 0,8
1996	- 4,4	- 3,8	- 0,6
1997	- 3	- 2,7	- 0,3

Por lo que acabamos de exponer, el esfuerzo de convergencia del Estado para el bienio 1996-1997 pasa a ser de 2,7 puntos de PIB, en lugar de los dos puntos previstos en el Programa de Convergencia, como se desprende del cuadro núm. 4.

En el conjunto del bienio 1996-1997, el esfuerzo de convergencia ha sido realizado en el gasto público, que pasa del 25,47 por 100 del PIB en 1995 al

22,85 por 100 en 1997, con reducción de 2,62 puntos de PIB, prácticamente los 2,7 puntos en que el déficit tenía que ser reducido.

El cuadro núm. 5 detalla la liquidación de los gastos del Estado en 1995, así como la previsión presupuestaria para 1997; los gastos de los Ministerios aparecen clasificados en cinco grandes grupos.

Los gastos no clasificados comprenden los intereses de la deuda, las participaciones en ingresos de los entes territoriales y las participaciones en ingresos de la Comunidad Europea; sobre ellos, el gobierno no puede efectuar ajuste alguno. Tales gastos, que en 1995 representaban el 9,9 por 100 del PIB, en 1997 se estima que supondrán el 10,5 por 100, con ganancia de 0,6 puntos del PIB en el bienio, y un crecimiento del 20,1 por 100.

Los restantes grupos de gasto experimentan reducciones tanto en relación con el PIB como en términos absolutos; sin tales ajustes, no hubiera sido posible alcanzar el criterio de convergencia de déficit público.

Los gastos sociales experimentan durante el bienio, en conjunto, una disminución de su participación en el PIB de 1,3 puntos, con un decrecimiento del 3,2 por 100. El Ministerio de Educación y Cultura es el que soporta el ajuste de este grupo de gasto; las diferencias en los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y Sanidad quedan casi totalmente compensadas entre sí, y se deben a una clarificación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas.

Los servicios de Administración General han perdido 0,7 puntos de participación en el PIB, pasando de representar el 3,6 por 100 en 1995 al 2,9 en 1997, con una tasa de disminución en el período del 6,4 por 100.

Por último, el grupo de gastos económicos experimenta una caída en su participación en el PIB de 1,2 puntos; en 1995, absorbía el 2,9 por 100 del PIB; en 1997, dicho porcentaje se reduce al 1,7 por 100, lo que representa una tasa de decrecimiento en el período del 34 por 100.

El total del gasto sólo aumenta en el bienio 1996-1997 el 1,8 por 100.

CUADRO NÚM. 4
ESFUERZO DE CONVERGENCIA DEL ESTADO. 1996-1997

	1995 (liquidación)	Porcentaje s/PIB	1997 (previsión)	Porcentaje s/PIB
Derechos reconocidos	14.472,3	20,74	16.525,8	20,87
Obligaciones reconocidas	17.771,9	25,47	18.099,2 (1)	22,85
Déficit presupuestario	- 3.298,7	- 4,73	- 1.573,4	- 1,98
Ajustes	- 329,8	- 0,47	- 406,6	- 0,51
Déficit contabilidad nacional	- 3.628,5	- 5,20	- 1.980	- 2,50

(1) Créditos presupuestarios.

CUADRO NÚM. 5
SUBSECTOR ESTADO. OBLIGACIONES RECONOCIDAS
(En millones de pesetas)

Grupos de gasto	Liquidación 1995 (*) (1)	Porcentaje s/ PIB	Presupuesto 1997 (2)	Porcentaje s/ PIB	Diferencia (2-1)	% ▲ (2/1)
<i>Gastos no clasificados</i>	6.939.766	9,9	8.331.978	10,5	1.392.212	20,1
Deuda pública	2.914.724		3.459.283		544.559	18,7
Entes territoriales	3.151.786		3.801.971		650.185	20,0
Fondo de compensación interterritorial	118.047		133.245		15.198	12,9
Relaciones con las CC.EE	755.209		937.479		182.270	24,1
<i>Gastos sociales</i>	6.292.253	9,0	6.089.614	7,7	- 202.639	- 3,2
Ministerio de Educación y Cultura	1.276.703		1.069.423		- 207.280	- 16,2
Ministerio de Educación y Ciencia	1.210.006					
Ministerio de Cultura	66.697					
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	1.558.316		808.482		- 749.834	- 48,1
Ministerio de Trabajo	1.506.741					
Ministerio de Asuntos Sociales	51.575					
Ministerio de Sanidad y Consumo	2.619.599		3.302.288		682.689	26,0
Clases pasivas	837.635		909.421		71.786	8,5
<i>Gastos de Administración General</i>	2.477.699	3,6	2.318.294	2,9	- 159.405	- 6,4
Órganos constitucionales	28.296		31.677		3.381	11,9
Ministerio de Asuntos Exteriores	126.488		118.243		- 8.245	- 6,5
Ministerio de Justicia e Interior	859.754		776.984		- 82.770	- 9,6
Ministerio de Justicia			154.770			
Ministerio del Interior			622.214			
Ministerio de Defensa	907.206		869.607		- 37.599	- 4,1
Ministerio de Economía y Hacienda	276.389		240.717		- 35.672	- 12,9
Ministerio para las Administraciones Públicas	30.460		29.835		- 625	- 2,0
Ministerio de la Presidencia	51.964		34.949		- 17.015	- 32,7
Gastos de diversos Ministerios	197.142		216.282		19.140	9,7
<i>Gastos económicos</i>	2.061.274	2,9	1.359.360	1,7	- 701.914	- 34,0
Ministerio de Fomento y Medio Ambiente	1.564.584		1.066.831		- 497.753	- 31,8
Ministerio de Fomento			867.870			
Ministerio del Medio Ambiente			198.961			
Ministerio de Industria y Energía	195.365		106.166		- 89.199	- 45,6
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	301.325		186.363		- 114.962	- 38,1
Total general	17.770.992	25,4	18.099.246	22,8	328.254	1,8

(*) Incluye repercusión del Real Decreto-Ley 21/1996, de 26 de julio, por 547.800 millones de pesetas.

En el difícil camino de la convergencia, el nuevo gobierno se encontró con un Presupuesto en marcha que era el Presupuesto prorrogado de 1995 adaptado a 1996 por las modificaciones aprobadas por los Decretos-Leyes de 28 de diciembre de 1995, núm. 12/1995, y de 19 de enero de 1996, número 1/1996, y por el ajuste técnico del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995 declarando no disponibles créditos por un importe de 850.810 millones de pesetas, acciones que configuraron para 1996 un Presupuesto prácticamente equivalente al que el gobierno había presentado en septiembre de 1995 a las Cortes, pero con un entorno económico totalmente diferente. En efecto, el Presupuesto presentado por el gobierno se insertaba en un crecimiento de la economía del 3,4 por 100 del PIB, con un deflactor del 3,8 por 100, cuando la realidad es que para el citado año se estima un crecimiento máximo del 2,3 por 100

en términos reales, con un deflactor del PIB del 3,6 por 100.

Tal cambio de escenario llevó al gobierno a adoptar en mayo de 1996 un Acuerdo de no disponibilidad de créditos por un importe de 200.000 millones de pesetas, con objeto de restringir la capacidad de gasto derivada del Presupuesto prorrogado y adaptar, en la medida de lo posible, la política presupuestaria a la senda de convergencia.

II. ESTRATEGIA DE ESTABILIDAD Y CONVERGENCIA DEL NUEVO GOBIERNO

El nuevo gobierno ha implantado una nueva estrategia de estabilidad y convergencia que rompe con el modelo presupuestario que ha dominado

desde 1975 hasta 1995, con los rasgos que se han expuesto en las páginas anteriores.

En efecto, seis reformas de carácter estructural han sido puestas en marcha:

- La creación, por Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, de la Oficina del Presupuesto, dependiente directamente del Presidente del Gobierno, con las funciones de asistir a éste en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los presupuestos generales.

Se hace así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel del gobierno.

- La constitución de una Comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, acorde con el nuevo entorno de estabilidad económica, en el que la política presupuestaria ha de desarrollarse. Dado que dicha Ley no estará en vigor en el período de ejecución del Presupuesto, se han incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 normas que eviten la laxitud que ha venido imperando hasta ahora en la gestión presupuestaria, así como se ha remitido a las Cortes un Proyecto de ley de disciplina presupuestaria.

- La introducción de la corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica.

- La iniciación del desarrollo del Pacto de Toledo para que comience a surtir sus efectos, aunque sean mínimos, en el Presupuesto para 1997.

- Las medidas liberalizadoras en materia de sueldo y de colegios profesionales (Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio).

- La aprobación de un plan de privatización de las empresas públicas (Acuerdo de Consejo de Ministros de junio 1996), desprendiéndose el Estado de la función de producir bienes y servicios de mercado, para lo que se encuentra mejor preparado el sector privado, y ello con tres finalidades:

- Ir reduciendo la aportación del Presupuesto del Estado a la cobertura de las pérdidas y a la financiación de las inversiones, de acuerdo con el marco regulador comunitario.

- Obtener recursos para amortizar deuda pública, colaborando a cumplir el criterio de Maastricht en cuanto al nivel de deuda pública.

- Asegurar un funcionamiento eficiente de las empresas para que puedan alcanzar el mayor nivel de productividad, integrando las empresas públicas en grupos empresariales más amplios, que aseguren su viabilidad futura en un mundo globalizado.

III. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARA 1997

La estrategia presupuestaria para 1997 se ha insertado en un marco de recuperación económica con estabilidad (crecimiento del PIB del 3 por 100 en términos reales, deflactor del PIB 2,9 por 100, el IPC diciembre/diciembre aumentará el 2,6 por 100 y el crecimiento del empleo se prevé en el 2 por 100).

Desde que el Tratado de la Unión Europea fijó el criterio de convergencia de déficit público en términos del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC), la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado requiere un conocimiento profundo del marco conceptual de la contabilidad nacional del SEC (1). Esto se acentúa aún más para el año 1997, por ser el último del Programa de Convergencia, el que ha de servir de base para el examen de pase a la tercera fase de la unión monetaria, sin posibilidad de rectificación posterior y por haber definido claramente Eurostat en el transcurso de 1996 alguno de los criterios que deberían utilizarse para contabilizar determinadas operaciones, como las plusvalías ocasionadas en la enajenación de empresas públicas, cuya forma de contabilización tiene una gran repercusión en la cuantía del déficit público.

La contabilización de los ingresos y de los gastos, de acuerdo con los principios del SEC, es, por tanto, fundamental, debiendo destacarse por su importancia los siguientes:

- El de devengo puro, tanto para los ingresos como para los gastos.

- La consideración como ingresos financieros de los obtenidos por privatizaciones de empresas públicas, tanto los derivados de la cartera del Estado como de los procedentes de empresas controladas por *holding*.

- La consideración como transferencias de capital de las deudas asumidas de agentes no pertenecientes al sector administraciones públicas, ya que la operación supone una redistribución del ahorro del Estado. Sin embargo, hasta ahora Eurostat había admitido que se considerase como transferencias de capital no la totalidad de la deuda asumida, sino solamente la anualidad de amortización de dicha deuda en los años en que venzan. Éste ha sido, por tanto, el criterio tenido en cuenta para el Presupuesto de 1997.

La reducción del déficit del Estado al 2,5 por 100 del PIB en 1997 puede conseguirse a través de una triple alternativa: disminución del gasto, aumentando la presión fiscal o por una alternativa mixta: reducción del gasto y aumento de la presión fiscal.

En el Plan de Convergencia actualizado, aprobado por las Cortes y por la Comisión de la Comunidad Europea, se establecía que la senda de convergencia discurría a través de la reducción del

gasto público; la presión fiscal individual permanecería constante. Es esta alternativa la que ha seguido el gobierno en la elaboración del Presupuesto para 1997.

La metodología utilizada para cuantificar el Presupuesto del Estado para 1997 en términos de créditos correspondientes a operaciones no financieras ha sido la siguiente:

a) determinación de los ingresos no financieros en términos de derechos reconocidos, excluidos los ingresos procedentes de privatizaciones de empresas públicas;

b) determinación del déficit público para que no sobrepase el criterio de convergencia de déficit público del 2,5 por 100 del PIB;

c) límite máximo de gastos no financieros (presupuestarios y no presupuestarios) en términos de obligaciones reconocidas (a + b);

d) estimación de los gastos no financieros extrapresupuestarios que se corresponden con los ajustes que han de realizarse a consecuencia de que los criterios de contabilidad pública no coincidan, en determinadas operaciones, con los señalados por el SEC, que es el empleado por la Comunidad Europea para determinar la cuantía del déficit (intereses de la deuda y anualidades de amortización de las deudas asumidas);

e) estimación del techo de obligaciones presupuestarias reconocidas (c - d);

f) transformación en créditos presupuestarios del gasto presupuestario en términos de obligaciones reconocidas.

Aplicando esta metodología, el techo máximo de créditos presupuestarios no financieros resulta de 18.099,2 millones de pesetas, lo que supone que el Presupuesto para 1997 aumenta sobre el Presupuesto base de 1996 el 1,7 por 100, existiendo, por tanto, un margen presupuestario de 307,3 miles de millones de pesetas.

El Presupuesto base 1996 aparece calculado en la forma que recoge el cuadro núm. 6.

La opción política efectuada por el gobierno para

distribuir el margen presupuestario aparece detallada en el cuadro núm. 7, y ha sido la siguiente:

- Los gastos no clasificados funcionalmente (intereses de la deuda pública, participaciones de los entes territoriales en ingresos del Estado, fondo de compensación interterritorial y relaciones financieras con la Comunidad Europea) experimentan un aumento de 477,1 miles de millones de pesetas, el 155,2 por 100 del margen presupuestario disponible. Es decir, que este grupo de gastos no sólo absorbe la totalidad del margen presupuestario, sino que lo sobrepasa en el 55,2 por 100.

Dado que tales gastos no pueden reducirse, ya que derivan de leyes, del Tratado de la Unión Europea y de la situación de los mercados financieros respecto a los intereses de la deuda pública, el gobierno ha efectuado el ajuste en los restantes grupos de gasto (ver cuadro núm. 8).

- Los gastos sociales (educación y cultura, trabajo y asuntos sociales, sanidad y clases pasivas) derivan en su casi totalidad de leyes que garantizan derechos subjetivos que sólo pueden ser reducidos modificando las leyes que los regulan. Dado que el gobierno ha efectuado la opción política de que dichos gastos no estuvieran sujetos a ajuste, las pensiones públicas se han revalorizado por el índice previsto de precios al consumo (2,6 por 100) y la sanidad tiene el mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal (6 por 100) en virtud del Acuerdo adoptado en su día por la Comisión de Política Fiscal y Financiera.

La clarificación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas da lugar a un aumento de la aportación adicional del Estado al INSALUD que se compensa con una menor aportación del Estado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la financiación de los complementos de pensiones mínimas.

El resultado global ha sido que el conjunto de los gastos sociales sube 31,4 miles de millones de pesetas. Quedan, por tanto, exclusivamente los gastos de los servicios económicos y los de la Administración general para soportar el recorte de gastos de

CUADRO NÚM. 6
CÁLCULO DEL PRESUPUESTO BASE PARA 1996

	Miles de millones
1. Presupuesto inicial de 1995	17.326,7
2. Ajuste presupuesto prorrogado	- 10,1
3. Presupuesto prorrogado (1 + 2)	17.316,6
4. Real Decreto-ley 1/1996	798,1
5. Intereses de la deuda pública	477,9
6. Actualización pensiones clases pasivas	50,1
7. Acuerdo no disponibilidad de 28 de diciembre	- 850,8
8. Presupuesto base inicial (3 a 7)	17.791,9

CUADRO NÚM. 7
CONTRIBUCIÓN AL AUMENTO DEL GASTO
(En millones de pesetas)

Grupos de gasto	Presupuesto base 1996 (1)	Presupuesto 1997 (2)	Diferencia (3) = (2 - 1)	Porcentaje ▲ (4) = (2/1)	Porcentaje total diferencia
<i>Gastos no clasificados</i>	7.854.897	8.331.978	477.081	6,1	155,2
Deuda pública	3.398.564	3.459.283	60.719	1,8	
Entes territoriales	3.478.371	3.801.971	323.600	9,3	
Fondo de compensación interterritorial	128.845	133.245	4.400	3,4	
Relaciones con las CC.EE	849.117	937.479	88.362	10,4	
<i>Gastos sociales</i>	6.058.262	6.089.614	31.352	0,5	10,2
Ministerio de Educación y Cultura	1.096.933	1.069.423	- 27.510	- 2,5	
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	1.159.251	808.482	- 350.769	- 30,3	
Ministerio de Sanidad y Consumo	2.915.298	3.302.288	386.990	13,3	
Clases pasivas	886.780	909.421	22.641	2,6	
<i>Gastos de Administración General</i>	2.351.414	2.318.294	- 33.120	- 1,4	- 10,8
Órganos constitucionales	30.115	31.677	1.562	5,2	
Ministerio de Asuntos Exteriores	105.936	118.243	12.307	11,6	
Ministerio de Justicia	172.214	154.770	- 17.444	- 10,1	
Ministerio de Defensa	869.608	869.607	- 1	0,0	
Ministerio de Economía y Hacienda	247.929	240.717	- 7.212	- 2,9	
Ministerio del Interior	627.683	622.214	- 5.469	- 0,9	
Ministerio para las Administraciones Públicas	37.035	29.835	- 7.200	- 19,4	
Ministerio de la Presidencia	46.801	34.949	- 11.852	- 25,3	
Gastos de diversos Ministerios	214.093	216.282	2.189	1,0	
<i>Gastos económicos</i>	1.527.327	1.349.360	- 167.967	- 11,0	- 54,6
Ministerio de Fomento	973.341	867.870	- 105.471	- 10,8	
Ministerio de Industria y Energía	149.968	106.166	- 43.802	- 29,2	
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	138.720	186.363	47.643	34,3	
Ministerio del Medio Ambiente	265.298	198.961	- 66.337	- 25,0	
Total general	17.791.900	18.099.246	307.346	1,7	100,0

CUADRO NÚM. 8
CONTRIBUCIÓN AL AUMENTO DEL GASTO
(En millones de pesetas)

	Presupuesto base 1996	Presupuesto 1997	Diferencia	Porcentaje ▲	Porcentaje total
Gastos no clasificables	7.854.897	8.331.978	477.081	6,1	155,2
Gastos sociales	6.058.262	6.089.614	31.352	0,5	10,2
Gastos de Administración	2.351.414	2.318.294	- 33.120	- 1,4	- 10,8
General	1.527.327	1.359.360	- 167.967	- 11,0	- 54,6
Gastos económicos	—	—	—	—	—
Total general	17.791.900	18.099.246	307.346	1,7	100,0

201,1 miles de millones de pesetas necesarios para no sobrepasar el margen presupuestario de convergencia, que, como hemos dicho, asciende a 307,3 miles de millones de pesetas.

- Los servicios de Administración general (órganos constitucionales, asuntos exteriores, justicia, defensa, economía y hacienda, interior, administraciones públicas y presidencia del gobierno) han experimentado una baja con respecto al Presupuesto

base de 1996 de 33,1 miles de millones de pesetas, el 1,4 por 100.

- Los gastos de los servicios económicos (fomento, industria y energía, agricultura y medio ambiente) han sido los que han soportado el mayor ajuste: 168 mil millones de pesetas (-11 por 100). Para compensar la baja de inversiones reales, que asciende a 146,6 miles de millones de pesetas, y que afecta principalmente a los servicios económi-

cos, el gobierno, en el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social, arbitra los mecanismos adecuados para conseguir que a través de financiación privada la inversión en infraestructuras mantenga el nivel de ejercicios anteriores.

Es de resaltar que, por primera vez desde hace muchísimos años, los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentan una reducción con respecto a 1996, tanto en términos reales como monetarios.

El Presupuesto de ingresos no financieros experimenta para 1997 un crecimiento del 6 por 100, análogo al estimado para el PIB.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se estima crezca al 6,8 por 100 a consecuencia de la evolución favorable del empleo y del crecimiento de la remuneración de los asalariados, que da lugar a que, por lo general, este impuesto tenga una elasticidad superior a la unidad.

En el Impuesto sobre Sociedades se estima un aumento del 8,5 por 100. La recaudación de este impuesto va a estar influida por las modificaciones normativas de la Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades y de la modificación del régimen de pagos a cuenta.

Para el IVA se prevé un incremento del 8 por 100, consecuencia de un incremento del consumo real del 2,7 por 100 y del 13 por 100 en las importaciones. En los impuestos especiales, el crecimiento previsto es del 6,2 por 100, con evolución diferente en cada uno de los impuestos.

En los tres impuestos, IRPF, Sociedades e IVA, se prevén actuaciones específicas para combatir el fraude fiscal.

El conjunto de impuestos representa el 86 por 100 de los ingresos no financieros que se prevé recaudar.

Merece destacar el impulso dado al cobro de tasas y precios públicos por servicios divisibles prestados por la Administración.

El enorme esfuerzo realizado por el gobierno para conseguir situar a España en la tercera fase de la unión monetaria merece el reconocimiento de un elogio. Por otra parte, la credibilidad del Presupuesto presentado a las Cortes se ve reforzada por el conjunto de normas recogidas en los Proyectos de Ley de disciplina fiscal, de Presupuestos Generales del Estado y de Ley de Acompañamiento, que tienen por finalidad evitar desviaciones en el déficit público, ya provenga de los gastos o de los ingresos,

que pudieran poner en peligro el objetivo de convergencia. Tales normas han sido necesarias, ya que la nueva Ley General Presupuestaria no entrará en vigor en 1 de enero de 1997.

La rebaja en el tipo de interés por el Banco de España constituye un estimable apoyo a la credibilidad del Presupuesto.

El corto período de tiempo que el nuevo gobierno ha tenido para elaborar el Presupuesto para 1997 puede justificar que no se hayan incluido en él las reformas estructurales que hagan posible que la fuerte reducción del déficit llevada a cabo sea sostenible en ejercicios posteriores.

Con el desarrollo del Pacto de Toledo se inicia una reforma del sistema de pensiones públicas que la ejecución del mismo pondrá de manifiesto si la tendencia al equilibrio se consigue. En cuanto a la sanidad, la Comisión constituida en el Congreso para el estudio del gasto sanitario puede ser una vía para alcanzar el consenso en las medidas que deben adoptarse para corregir las desviaciones permanentes que vienen dándose entre asignación previa de recursos y realizaciones.

Es de esperar que en el Presupuesto de 1998 se aborden los problemas estructurales de la empresa pública y de reforma de la Administración, indispensables ambas para que el déficit público continúe de manera sostenida en la senda de reducción.

Según se hace constar en el Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, «el carácter riguroso y austero de los Presupuestos Generales del Estado, junto con el aval de su credibilidad actual y futura, posibilita el punto de inflexión respecto a la evolución de los últimos años, con una disminución de la *ratio* de deuda del Estado que se produciría ya en 1997, tendencia que se mantendrá y acentuará en el futuro. Con ello se consigue otro de los objetivos básicos que, desde la perspectiva financiera, contempla la nueva orientación de la política presupuestaria: la reducción gradual y continuada de la *ratio* de deuda pública/PIB. Este objetivo permite armonizar la consecución de otros objetivos fundamentales: garantizar la convergencia de Maastricht, en cuanto que con estos Presupuestos se inicia una tendencia de estabilización y reducción de la deuda, acercándose al límite de referencia establecida».

NOTA

(1) Se recuerda lo sucedido con la contabilización de las plusvalías derivadas de la privatización de empresas públicas.