

EL PRESUPUESTO PARA 1995: "AQUI NO PASA NADA"

José Barea

Catedrático Emérito de la UAM

1. La falta de credibilidad del Presupuesto para 1995.

Desde hace unos cuantos años, el Gobierno viene ignorando lo que desde tiempo de Adam Smith es algo que nadie ha puesto en dudas: el Presupuesto es un instrumento para disciplinar el quehacer de la actividad económica de los entes públicos.

Como ya hemos dicho⁽¹⁾ *"la economía pública es una economía de no mercado, y su actividad queda, por tanto, al margen de su control; por ello ha permanecido invariable el pensamiento de la necesidad de disciplinar la actividad pública a través del presupuesto. Se encuentra aquí la razón de ser de que este documento no sea un mero acto de previsión, sino que se trata de una previsión normativa, que obliga tanto jurídica como políticamente al Gobierno"*.

En el último quinquenio, la desviación entre los créditos figurados en el Presupuesto aprobado por las Cortes y los créditos definitivos ha sobrepasado el 24% como media del período. Muchas voces se han alzado desde hace años sobre la necesidad de dar credibilidad a los presupuestos, restableciendo la disciplina presupuestaria.

Si el Gobierno creyera en los Presupuestos que elabora, hubiera modificado, hace ya tiempo, la Ley General Presupuestaria, en lo que se refiere a las modificaciones presupuestarias, especialmente en lo que hace referencia a los créditos susceptibles de incorporación al ejercicio siguiente y a los de naturaleza ampliable. Si no lo ha hecho, la única interpretación posible es la de que él tampoco cree en los que ha elaborado, y deja subsistir esos canales a través de los cuales se va a producir el desbordamiento del gasto público sin control del Parlamento.

Desgraciadamente, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 deja incólume toda la maraña de modificaciones presupuestarias, continuando la restricción presupuestaria laxa seguida de la fase de preparación del Presupuesto.

Con objeto de intentar controlar en lo posible las inevitables desviaciones del gasto público, que van a producirse al haber dejado sin alteración todo el mecanismo de modificaciones presupuestarias, se ha dejado subsistente en el Proyecto de Ley para 1995 el ya famoso artículo 10 introducido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que se ha mantenido en las posteriores Leyes de Presupuestos, con la finalidad de que el conjunto de obligaciones reconocidas en un ejercicio con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras, no puedan superar la cuantía total de los créditos iniciales.

⁽¹⁾ J. Barea.- *Presupuesto para 1994: el alejamiento de la convergencia*. Cuadernos de Información Económica N° 79. Octubre 1993.

Sobre este tema es preciso recordar⁽²⁾ que si bien tal precepto consiguió limitar en el período 1990-1993 el crecimiento del gasto contabilizado con cargo a los créditos presupuestarios dentro del montante del Presupuesto inicialmente aprobado, tal proceder no supuso que el gasto real se mantuviese dentro de dicho límite, ya que cuando dicho techo se iba a sobrepasar, el gasto no se contabilizaba con cargo al Presupuesto, sino por operaciones de Tesorería y por tanto fuera del Presupuesto, o inclusive no se contabilizaba, actuaciones efectuadas en fraude de leyes, ya que el objetivo del artículo 10 era limitar realmente el gasto público.

Los resultados de tal comportamiento dio lugar a una acumulación de gastos realizados pero no aplicados a Presupuesto, y para poder salir del atolladero en que se encontraban las cuentas públicas, el nuevo Gobierno se vio obligado a aprobar un Real Decreto-Ley, el 16/1993 de 1 de octubre, que derogó los párrafos primero y segundo del repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El mantenimiento del referido artículo 10 (ahora el 11 en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995), traerá las mismas consecuencias; tratar de resolver los problemas con parches, sin profundizar en las causas que los originan, no da lugar a una verdadera limitación del gasto público, sino a esconderlo, formando un agujero que posteriormente es necesario sanear.

El nuevo artículo 11 ha dejado excluida de la limitación, no sólo las obligaciones reconocidas con cargo al Presupuesto del Estado para 1995 derivadas de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobados por las Cortes y de las generaciones de crédito financiadas con ingresos previos, como ha sucedido en años anteriores, sino también las obligaciones reconocidas con cargo a las ampliaciones de créditos que pudieran realizarse en determinados créditos a los que la propia Ley otorga tal consideración. Dado que los créditos ampliables constituyen la mayor parte de las modificaciones presupuestarias (alrededor del 80%), ello supone un comportamiento aun más laxo en la fase de ejecución del Presupuesto, que se traducirá sin duda en un mayor desbordamiento del gasto público.

¿Por qué no han quedado reducidos los créditos ampliables a casos muy excepcionales como establece la propia Ley General Presupuestaria? ¿Por qué no se ha detallado en el Anexo de Créditos Ampliables, unido a los Presupuestos Generales del Estado, los procedimientos seguidos para cuantificar cada uno de los créditos que figuran en el Anexo como ampliables?

Después de lo que ha venido sucediendo, si se quiere recuperar la credibilidad, es preciso mostrar transparencia y seriedad.

2. Los grandes problemas de la economía española.

El Presupuesto constituye el principal instrumento de política económica y por tanto se considera que las políticas contenidas en el mismo deben tender a resolver los problemas que tiene el país.

(2) Véase J. Barea.- *Presupuesto para 1994: el alejamiento de la convergencia*. Obra citada.

En España tenemos tres grandes desequilibrios internos: el **déficit público**, cuyo objetivo es acabar este año en el 6,7% del PIB, más del doble de lo señalado en el Tratado de Maastricht para acceder a la tercera fase de la Unión Europea, la **inflación** que, medida por el índice de precios al consumo, se prevé en el Informe Económico y Financiero que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado que sea del 4,8%, el doble de la prevista por el Fondo Monetario Internacional para los países industriales, y el **tipo de interés** a largo plazo de la Deuda Pública a 10 años es en España 3,5 puntos superior al de Alemania. Estos tres desequilibrios están influyendo sobre la estabilidad económica.

La acumulación de fuertes déficit a partir de 1980, ha dado lugar a un nivel creciente de deuda pública, que ha sobrepasado ya el 60% del PIB, otro de los indicadores de Maastricht. La carga financiera de la deuda está afectando de manera importante sobre el presupuesto, incidiendo de forma acumulativa sobre el déficit.

El paro constituye otro de los graves problemas; tenemos la tasa de desempleo más alta de los países de la Unión Europea (24% de la población activa). Sólo un aumento sostenido de nuestra competitividad conseguirá reducir nuestro nivel de paro.

En los apartados que siguen vamos a analizar de qué manera la política presupuestaria diseñada para 1995 tiende a resolver los citados problemas.

3. Contribución del Presupuesto para 1995 a la estabilidad.

El problema más grave de nuestra economía se encuentra en el déficit público, que además condiciona la posibilidad de solventar los restantes.

Con un déficit que se estima para 1994 en 4.294,6 miles de millones de pesetas, el 6,7% del PIB, se prevé que la política presupuestaria a aplicar en 1995, reducirá su importe al 5,9% del PIB (4.029,2 miles de millones de pesetas), es decir, una reducción de 0,8 puntos del PIB, cuando nos encontramos 3,7 puntos por encima del indicador de Maastricht.

Poca ambición ha demostrado el Gobierno, sabiendo que en 1º de enero de 1997 está prevista la entrada en funcionamiento de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, y que para incorporarnos a la misma nuestro déficit público no debe ser superior en 1996 al 3% del PIB. De antemano el Gobierno ha renunciado a dicha posibilidad, dejando para más adelante la toma de decisiones importantes que nuestra economía está reclamando. Decisiones que muchas de ellas serán dolorosas, pero que su aplazamiento empeorará los problemas, agravando la solución de los mismos. Al no enfrentarnos con la realidad, nos alejaremos definitivamente de los países centrales europeos, con lo que quedaremos en el furgón de cola, como meros espectadores de las decisiones que tomarán los países que se incorporen a la tercera fase de la UEM, pero teniendo que soportar las consecuencias de dichas decisiones.

¿Es que al pueblo español se le considera menor de edad, incapaz de aceptar los sacrificios necesarios para resolver nuestros problemas, aunque se le expliquen bien las medidas a adoptar y cuál sería el panorama si tales medidas no se adoptan? ¿O se trata más bien de una falta de energía en el Gobierno para asumir la responsabilidad de las medidas a adoptar, ante el temor de una pérdida de votos en las elecciones autonómicas y municipales del próximo año?

Muchas veces los Gobiernos se olvidan que gobernar es tomar decisiones, elegir entre alternativas, y que la peor alternativa de todas es no gobernar, dejar correr el tiempo para ver si éste soluciona los problemas. En los últimos tiempos de UCD ésta fue la alternativa elegida y el resultado fue la práctica desaparición del partido en el poder. El pueblo, sabiamente, castigó al que no había querido gobernar.

Analicemos a continuación cómo se ha conseguido la reducción del déficit.

Aunque en el Informe Económico y Financiero no aparece una Cuenta Económica previsional del conjunto de las Administraciones Públicas, de los años 1994 y 95, ni siquiera de las Administraciones Públicas Central y de la Seguridad Social, que pondrían de manifiesto en qué cuantía la disminución prevista del déficit público es consecuencia del aumento de la presión fiscal, hemos utilizado para tal finalidad los Presupuestos Generales del Estado Consolidados de 1994 y 1995 (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos) que aparecen en el citado Informe Económico Financiero, resultando que la presión fiscal (impuestos directos, cotizaciones sociales e impuestos indirectos) aumenta en 0,60 puntos del PIB, que coincide exactamente con la reducción del déficit de las Administraciones Públicas Centrales: 5,7% del PIB en 1994, 5,1% previsto para 1995⁽³⁾.

Esta forma de proceder está en contra del Plan de Convergencia actualizado, recientemente aprobado, que establece que la presión fiscal individual no aumentará, y que la reducción del déficit público se logrará con la disminución del gasto público. Esto no se ha cumplido, ya que la reducción del déficit público no se ha conseguido reduciendo el gasto público, sino aumentando la presión fiscal.

Los ingresos fiscales derivados de la recuperación económica se han destinado a financiar un nivel creciente de gasto. Aunque cada tipo de impuestos reacciona a la evolución de la coyuntura en un lapso de tiempo diferente, hemos tratado de realizar una aproximación global para conocer el orden de magnitud.

Se estima en 548 mil millones de pesetas dichos ingresos, que resultan de aplicar a los ingresos fiscales previstos para 1994 (impuestos directos e indirectos y cotizaciones sociales), una vez inflactados por el índice de precios previsto para el PIB en 1995, el porcentaje de crecimiento estimado para el mismo año del PIB en términos reales (2,79%).

De haberse aplicado dichos ingresos derivados de la recuperación económica a disminuir el déficit público, criterio sustentado por la Comisión de las Comunidades, éste se hubiera reducido en 0,80 puntos más de PIB, es decir, en total el déficit público se hubiera reducido en 1995 en el 1,4% del PIB.

No nos encontramos, por tanto, ante un Presupuesto restrictivo, como se ha dicho en su presentación⁽⁴⁾.

(3) *Informe Económico Financiero*. Pág. 141. Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1995. Ministerio de Economía y Hacienda. Pág. 29.

(4) Documento *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1995*.- Ministerio de Economía y Hacienda. Pág. 29.

La inflación española al finalizar el mes de septiembre del corriente año era del 4,5%, con un diferencial de 2,5 puntos sobre la media de los tres países de la Unión Europea con menor tasa de inflación interanual (Francia, Dinamarca y Reino Unido). Otro indicador de Maastricht que tampoco cumplimos en este momento, ya que el objetivo para acceder a la fase final de la Unión Económica y Monetaria es no superar en 1,5 puntos la media de los tres países mejores.

La política presupuestaria diseñada para 1995 no va contribuir a reducir el diferencial de inflación, sino más bien a aumentarlo. En efecto, la continuación de un fuerte déficit público a pesar de la recuperación económica, la sustitución de un punto de cotizaciones sociales por IVA, que si bien es bueno para la competitividad, va a tener sin embargo efecto sobre los precios y la elevación de la presión fiscal derivada del aumento del 12,3% en los impuestos indirectos, presionarán fuertemente al alza los precios, haciendo prácticamente imposible que se alcance el objetivo del 3,9% como deflactor del consumo privado (3,5% a finales de año). Hay que tener en cuenta que al haberse indiciado las retribuciones de los funcionarios públicos y las pensiones con el índice de precios al consumo, toda desviación entre previsión y realidad repercutirá indefectiblemente sobre un mayor gasto en el año 1996.

Cuando nuestros competidores prevén una suave caída de la inflación, en España, como consecuencia de las medidas adoptadas en el Presupuesto, es posible que el diferencia de inflación no sólo no se reduzca sino que inclusive aumente, a lo que sin duda contribuirá la reactivación de la demanda prevista para 1995, que pasará a tener un crecimiento del 2,7% en contraposición al 0,1% estimado para 1994.

En 1995 la financiación del abultado déficit público dará lugar a una postura cautelosa de los operadores financieros, que en unión de la política monetaria restrictiva que tendrá que adoptar el Banco de España para controlar la inflación y evitar el deterioro de la peseta, constituirá un obstáculo importante para la reducción de los tipos de interés a largo plazo, y por tanto para la sostenibilidad de la recuperación económica. El diferencial de rentabilidad de los bonos de deuda pública española a diez años con respecto a sus homólogos alemanes comenzará a ensancharse, y dado que como dice el Profesor Fuentes Quintana en expresión feliz, tal indicador constituye el árbitro financiero de la coyuntura, nuestra recuperación puede ponerse en peligro.

Una consecuencia más del déficit público es el incremento acumulativo de la deuda pública, que a finales de 1993 suponía el 59,8% del PIB, que rozó el techo máximo permitido para la entrada en la tercera fase de la UEM (60% del PIB).

Dado que para 1994 se estima que el déficit público alcance el 6,7% del PIB y para 1995 se prevé en el 5,9%, quiere esto decir que a finales de 1995 el nivel de deuda pública será del orden del 66% del PIB de dicho año. Otro más de los indicadores de convergencia que no cumpliremos tras la política presupuestaria de 1995.

Para juzgar sobre tal hecho me basta con copiar lo que sobre tal particular se dice en el propio Informe Económico y Financiero (pág. 152) que el Gobierno acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995: *"Los efectos más negativos de esta tendencia alcista del endeudamiento público afectan tanto a los mercados financieros, con la consiguiente repercusión en la política de financiación de la deuda, como al peso creciente de la carga de intereses sobre los presupuestos de las distintas Administraciones, con el riesgo de entrar en un proceso de autoalimentación del déficit que plantearía serios problemas de sostenibilidad"*

presupuestaria a medio plazo y el alejamiento, por otra parte, del límite establecido en el Tratado de Maastricht". El párrafo, como se ve, no tiene desperdicio.

Ahora bien, si esto se piensa, ¿por qué no se actúa cortando el gasto público, generador del déficit público, cáncer que está destrozando la economía productiva?

4. Contribución del Presupuesto a la competitividad.

La tasa de paro que tiene la economía española sólo podrá ir absorbiéndose paulatinamente a medida que España consiga una ganancia de cuota de mercado. Ello ha de venir por la ampliación de ventas que nuestras empresas consigan tanto en los mercados exteriores como en el mercado nacional frente a los productos de las empresas extranjeras. Y esta capacidad general para conquistar mercado depende exclusivamente de la competitividad de las empresas, ya que en el Mercado Unico existe libertad de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales, no existen barreras arancelarias ni ayudas públicas.

Vamos a analizar, aunque sea someramente, cómo contribuye el Presupuesto de 1995 a la competitividad de nuestras empresas con las tres medidas siguientes:

- Reducción de cotizaciones de Seguridad Social.
- Asignación de recursos a infraestructuras.
- Reformas estructurales.

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, en su Título VIII, efectúa una reducción de las cotizaciones sociales, equivalente a la minoración de un punto de cotización.

En el Preámbulo del citado Proyecto de Ley se dice *"que con tal medida se reducen los costes laborales de las empresas, favoreciendo la política de mantenimiento de la ocupación y de creación de nuevos empleos, objetivos prioritarios del Gobierno"*.

Para que tal rebaja no incida en el déficit público se incrementa en un punto el impuesto sobre el valor añadido.

Aunque no todas los tratadistas están de acuerdo en las ventajas de sustituir cotizaciones sociales por impuestos sobre el consumo, en general se acepta que dicha combinación produce resultados favorables sobre el empleo, aunque la discrepancia surge en lo que se refiere a la cuantificación de dichos efectos. En el Libro Blanco de Delors se propugna esta medida.

Por otra parte, la carga impositiva que soporta la empresa española en relación con las de la Unión Europea es mucho más elevada; en cambio, la imposición indirecta es relativamente más baja.

Por todas estas razones consideramos que la medida adoptada va en la dirección de promover la competitividad de la empresa española, y por tanto del fomento del empleo.

Con la asignación de recursos a infraestructuras el poder público incide en una mejora de la competitividad de la empresa española, sin quebrantar las normas comunitarias.

En conjunto, el Presupuesto para 1995 asigna a esta rúbrica 925.996 millones de pesetas, con un incremento sobre 1994 del 7,7%. De dicho importe, 683.262 millones se asignan a inversiones directas en infraestructura, con un aumento del 0,6% sobre 1994; y 155.554 millones de pesetas a transferencias de capital (aumento del 60%), siendo RENFE y FEVE los grandes beneficiarios de las mismas. Este aumento deriva prácticamente del contrato programa efectuado entre el Estado y RENFE para que ésta gestione las inversiones de reposición de la red por cuenta del Estado. La cuestión está si realmente dichas inversiones constituye una reposición y no un simple gasto de conservación de la red, en cuyo supuesto tendrían la consideración de gasto corriente.

Dado que los gastos no financieros del Presupuesto Consolidado para 1995 aumenta el 5,5%, las infraestructuras crecen más que la media, por lo que, de tratarse de verdaderas inversiones, se ha efectuado a dicho sector una asignación prioritaria.

Así como el sector industrial se ha visto fuertemente afectado por la competencia con nuestra entrada en el Mercado Unico, no ha sucedido lo mismo en el sector servicios comercializables (excepto en lo referente a los servicios financieros) y en los servicios de no mercado producidos por las Administraciones Públicas.

Las enormes barreras de entrada de tipo legal existentes (farmacias, notarías, registradores, etc), las trabas administrativas que en general condicionan la creación de nuevas empresas y la regulación de honorarios mínimos en determinadas profesiones liberales, son limitaciones a la competencia, que en definitiva paga el consumidor con una elevación artificial de precios.

La existencia de monopolios naturales, en los cuales se encuentran instaladas cómodamente las empresas públicas (transporte ferroviario, metro, telecomunicaciones, correos, etc), que ven conectadas sus cuentas de resultados a los Presupuestos de los entes públicos a través de las subvenciones para cubrir sus pérdidas, constituye otro de los campos de ineficiencia del sector público, sin que el Gobierno parezca preocupado de introducir la competencia o la privatización de la producción con regulación pública del servicio. Con todas las dificultades que comporta tal acción, creemos que es el único camino para tratar de cambiar el comportamiento de las empresas públicas que monopolizan la producción de los mencionados servicios públicos.

Se ha ido extendiendo cada vez más la idea de que, si bien el sector privado de la economía está recibiendo un fuerte impacto con la integración de España en la Comunidad Europea, no sucede igual con las Administraciones Públicas encargadas de producir servicios de no mercado.

Es evidente que estos servicios no están sujetos a la competencia de los que producen para sus residentes los restantes países comunitarios, sin embargo, indirectamente, estos servicios constituyen un "input" en la producción de bienes y servicios del sector mercado (educación, sanidad, infraestructuras de transportes, etc.) y, por tanto, influyen en hacer más o menos competitivos nuestros productos dentro de la Comunidad. En este sentido el Informe Newmark ponía de manifiesto las distorsiones causadas por los gastos públicos sobre la competencia.

La política expansionista del sector público seguida en España, especialmente a partir de la crisis petrolífera de mediados de la década de los 70, presenta un balance, en el que junto a partidas positivas innegables, aparecen unos pasivos que están condicionando el futuro de nuestra economía. Me refiero a una absorción de recursos equivalente a la mitad del PIB, a un fuerte déficit de las cuentas públicas en torno al 7% de dicha magnitud, a nuestra deuda pública que ha sobrepasado el 60% del PIB y origina una carga financiera anual superior al 3% del mismo, a una falta de competitividad de la economía que originó un desequilibrio exterior del 4% del PIB (sólo corregido a través de tres devaluaciones sucesivas), a una ineficiencia en la gestión de los servicios públicos y a una pérdida de control sobre el gasto público.

Todo ello hace necesario una reforma estructural de la Administración Pública, para introducir una mayor eficiencia en su funcionamiento y tratar de contener el crecimiento del gasto público. A pesar de que desde hace al menos cuatro años el Gobierno viene anunciando la publicación de un Libro Blanco sobre la Modernización de la Administración Pública, ésta no llega a producirse.

La Reforma de la Administración deberá introducir criterios de mercado en su funcionamiento y sustentarse en los cuatro pilares siguientes: una nueva organización, un moderno sistema de dirección de la producción, un control al servicio de la gestión y una concepción diferente en la gestión de los recursos humanos⁽⁵⁾.

5. Políticas de gasto público.

Según resulta del Presupuesto Consolidado para 1995 presentado a las Cortes, el gasto no financiero del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos crece al 5,5%, alrededor de punto y medio por encima del índice de precios previsto para el PIB, que de acuerdo con la recomendación de la Comisión de las Comunidades hubiera sido el nivel de gasto deseable para reducir de manera importante el déficit público. En definitiva, el nivel máximo de gasto debería haber sido el necesario para mantener el poder adquisitivo del gasto público del Presupuesto de 1994 en relación con el deflactor del PIB.

Por tanto, aunque en términos monetarios el gasto público para 1995 crezca menos que el PIB, no podemos decir que nos encontramos ante un Presupuesto restrictivo. La verdadera restricción hubiera sido que el sector público se hubiera comportado de forma análoga a la que se pide al sector privado y se ha aplicado a los funcionarios públicos: que sus retribuciones no crezcan por encima del índice de precios. Ello llevará consigo que el gasto privado de las familias aumente al mismo ritmo que la inflación prevista excluido el consumo de los que ocupen los puestos de trabajo netos que puedan crearse.

El cuadro núm. 1 muestra la asignación de recursos efectuada en el Presupuesto para 1995 entre las diferentes políticas de gasto público. De dichas políticas se ha excluido la amortización de deuda pública, ya que dado el déficit existente, la amortización se efectúa con nueva emisión de deuda pública. Con esta salvedad el total de las políticas de gasto público experimentan un aumento del 5,2%.

⁽⁵⁾ El lector interesado puede consultar *"El problema de la eficiencia del Sector público en España. Especial consideración de la sanidad"*. José Barea y A. Gómez Ciria.- Instituto de Estudios Económicos. 1994.

CUADRO NUM. 1

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1995 (CONSOLIDADO)
POR GRANDES FUNCIONES (EXCLUIDA AMORTIZACION DEUDA PUBLICA)

(en millones de pesetas)

	1994	1995	% ▲	Contribución al aumento del gasto (%)
Deuda Pública (excepto amortización)	2.821.861	2.880.132	2,1	4,2
Financiación de las AA. Territoriales	3.170.321	3.273.465	3,3	7,4
Participación Comunidades Europeas	937.934	856.997	-8,6	- 5,8
Protección Social	13.494.791	14.255.553	5,6	54,3
Educación e Investigación	1.207.900	1.296.245	7,3	6,3
Servicios Tradicionales	1.755.477	1.866.471	6,3	7,9
Servicios Económicos	2.267.572	2.482.329	9,5	15,3
Políticas no individualizadas	1.224.578	1.367.894	11,9	10,4
Totales	26.880.4348 ^(a)	28.281.086 ^(a)	5,2	100

^(a) Presupuestos homogeneizados según se hace constar en el Informe Económico y Financiero de 1995. Se eliminan, para evitar duplicidad del gasto, los dos préstamos que el Estado hace a la Seguridad Social en 1994 y 1995 por 345.000 millones y 401.500 millones de pesetas, para posibilitar su equilibrio presupuestario.

Tres factores que se encuentran fuera de las decisiones del Gobierno en el momento de elaborar el Presupuesto para 1995, cuyo aumento de gasto corresponde a compromisos adquiridos derivados de leyes de ineludible cumplimiento, como son los de deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y participación de las Comunidades Europeas, supone el 5,8 del incremento del gasto del Presupuesto para 1995.

En cuanto a la Deuda Pública, una necesidad de financiación acumulativa durante un largo período ha dado lugar a un volumen creciente de deuda pública emitida para financiar los déficit públicos, y en consecuencia a un aumento constante de sus gastos financieros que alcanzan en el Presupuesto consolidado de 1995 el 10,6% de los créditos destinados a operaciones no financieras, con un aumento del 3% de los créditos iniciales de 1994. A pesar de que los tipos de interés han experimentado una evolución a la baja, dado que parte de la deuda pública es a largo plazo con tipos fijos de intereses y que la deuda en circulación ha aumentado fuertemente, parece que existe una infravaloración del crédito destinado a intereses de la deuda.

Dentro del Presupuesto del Estado, los intereses de la deuda representan en 1995 el 17% de los créditos iniciales destinados a operaciones no financieras.

La hacienda del Estado es una hacienda compartida con las Administraciones Territoriales y con las Comunidades Europeas y, por tanto, las cantidades a transferir a dichos agentes no dependen de la voluntad del Gobierno, sino principalmente de las participaciones en los ingresos del Estado. La financiación de las Administraciones Territoriales contribuyen al crecimiento del gasto con un 7,4% y la aportación española al presupuesto comunitario contribuye al crecimiento del gasto con un -5,8%, a consecuencia de que la aportación disminuye en un 8,6%, debido, según se hace constar en el Informe Económico y Financiero, al cambio en la estructura de los recursos comunitarios.

El gasto en protección social explica el 54,3% del aumento global del Presupuesto para 1995, excluida la amortización de la deuda pública. (Cuadro núm. 1).

El cuadro núm. 2 muestra la distribución del gasto de protección social por programas en los años 1994 y 1995, así como la contribución de cada uno de ellos al aumento del gasto en protección social.

CUADRO NUM. 2

DISTRIBUCION DEL GASTO DE PROTECCION SOCIAL E INCIDENCIA SOBRE EL AUMENTO DE DICHO GASTO

(en millones de pesetas)

	1994	1995	% ▲	Contribución al aumento del gasto (%)
Pensiones	6.460.727	6.978.707	8,0	68,1
Desempleo	1.979.071	2.020.826	2,1	5,5
Asistencia Social	1.515.377	1.455.051	- 4,0	- 7,9
Fomento del empleo	328.979	355.964	8,2	3,5
Sanidad	3.103.198	3.331.153	7,3	30,0
Vivienda	107.439	113.852	6,0	0,8
Totales	13.494.791	14.255.553	5,6	100

Las pensiones contribuyen en el 68,1% (2,26 puntos más que en el Presupuesto para 1994) y experimentan un crecimiento en términos monetarios del 8%. Teniendo en cuenta que el deflactor del consumo privado se prevé para 1995 en el 3,9% y que el crecimiento en el número de pensiones se estima en el 1,88% en la Seguridad Social y en el 0,76% en Clases Pasivas⁽⁶⁾, lo que supone un crecimiento para el conjunto del 1,8%, resulta que la pensión media crecerá en términos reales al 2,1%⁽⁷⁾.

El segundo gran programa por su incidencia en el aumento del gasto en protección social es la sanidad, que explica el 30%, 12,6 puntos más que en el Presupuesto de 1994, experimentando un crecimiento del 7,3%; dicho porcentaje se eleva al 12,4%, si excluimos el préstamo que la Seguridad Social percibió del Estado para la cancelación de las obligaciones del INSALUD no imputadas a presupuesto a 31 de diciembre de 1991, como tercer tramo de la operación de saneamiento articulada en 1992⁽⁸⁾.

El INSALUD absorbe la mayor parte de los recursos de la política sanitaria, con un crecimiento del 14% sobre 1994, como consecuencia del nuevo modelo de reforma de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

El modelo trata de establecer un escenario cuatrienal (1994-1997) partiendo de una base de cálculo que se corresponde con el gasto efectivo (liquidación más deudas) del INSALUD para

⁽⁶⁾ Informe Económico y Financiero 1995.

⁽⁷⁾ Porcentaje inferior al 4% habido en 1993 y 2,7% en 1992. (El porcentaje de 1993 está desvirtuado debido a la integración en la S.S. de los funcionarios de la MUNPAL). El descenso previsto puede dar lugar a una insuficiencia del crédito previsto.

⁽⁸⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 224.

1993, a la que se le aplica, para cada año del escenario, la tasa de variación del PIB acumulativo desde 1993⁽⁹⁾. Por tanto, el elevado crecimiento del gasto en 1995 es consecuencia de la existencia de un conjunto de deudas de los años 1993 y 1994 no contabilizadas por la falta de crédito, que van a saldarse ahora en 1995, produciendo una falta de imagen fiel en las cuentas públicas y alteración de los déficit, cuestión que hemos venido denunciando desde hace años.

El nuevo modelo contempla la revisión automática de los presupuestos de cada ejercicio en el primer trimestre del año siguiente, para incluir las desviaciones originadas por variaciones del PIB, en el Presupuesto del ejercicio siguiente⁽¹⁰⁾. Otra política de gasto, que junto a la de Pensiones y a la de retribuciones de los funcionarios públicos, queda indexada para el futuro.

¿De dónde se piensa recortar el gasto para reducir el déficit público y alcanzar el criterio de Maastricht?

En contraposición, aquellos créditos del INSALUD que tenían el carácter de ampliables lo pierden.

Si la indexación va a constituir el nuevo descubrimiento, pronto nos encontraremos que es innecesario discutir anualmente el Presupuesto, ya que tanto el nivel de gasto como su distribución por políticas estará prácticamente decidido: unas por la indexación (retribuciones, pensiones y sanidad), otras por compromisos adquiridos derivados de leyes de ineludible cumplimiento (deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y aportación a las Comunidades Europeas). Se acabó el Presupuesto como expresión de la política económica del Gobierno y como instrumento para disciplinar la actividad económica del sector público.

El resto de los programas de protección social experimentan aumentos, excepto el de asistencia social (disminución del 4%) precisamente aquel que afecta, como dice el propio Informe Económico Financiero⁽¹¹⁾ a "*diversos colectivos como ancianos, minusválidos, menores, drogadictos, emigrantes, etc., que por sus especiales características necesitan una mayor protección*".

Quisiéramos destacar que con objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio financiero de la misma, el Presupuesto del Estado para 1994 preveía un préstamo a la Seguridad Social de 345.000 millones de pesetas y en el de 1995 se incluye otro préstamo de 401.500 millones de pesetas. ¿No pone esto de manifiesto el déficit estructural de la Seguridad Social?. Si, como parece, estos préstamos no tienen fijado plazo de amortización ni tipo de interés, deberían ser contabilizados como una mayor aportación del Estado a la Seguridad Social, que pondría de manifiesto el grave problema financiero que aflora ya en la Seguridad Social, y que obliga a tomar decisiones.

¿Se piensa efectivamente que la Seguridad Social va a generar recursos suficientes para reembolsar dichos préstamos?

⁽⁹⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 226.

⁽¹⁰⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 227.

⁽¹¹⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 208.

Esta insuficiencia financiera se pone también de manifiesto en la prestación por desempleo, donde se contempla para 1995 un incremento del tipo de cotización de 0,10 décimas de punto, pasando del 7,8% al 7,9%.

Del resto de las políticas de gasto diremos que todas ellas experimentan aumentos; a todos los gestores del gasto público se ha querido contentar, la economía productiva sufrirá las consecuencias.

Únicamente queremos hacer mención de las subvenciones al transporte que hemos incluido dentro de la rúbrica funcional servicios económicos, absorbiendo más del 88% las subvenciones al transporte terrestre dirigidas a las siguientes empresas: RENFE, FEVE, Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, Ferrocarriles de la Comunidad Valenciana, Compañía Metropolitana de Madrid y Compañía Metropolitana de Barcelona.

En el Informe Económico Financiero⁽¹²⁾ se dice que *"en el caso de RENFE, la subvención para el año 1995 se ha establecido de acuerdo con lo previsto en el Contrato Programa entre la Administración del Estado y RENFE, para el período 1994-1998, en el que se establece como novedad que RENFE realizará, con cargo al MOPTMA, las obras de reparación y mejora de la infraestructura distintas del simple mantenimiento de la red. Como consecuencia de ello disminuyen las transferencias corrientes a RENFE en un 13,8%, incrementándose significativamente la de capital, como se pone de manifiesto en la política de infraestructuras"*.

La primera duda que asalta al leer este párrafo es que puede existir aquí un trasvase de fondos de transferencias corrientes a transferencias de capital. ¿Qué tiene que ver que RENFE realice con cargo y por cuenta del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en 1995 las obras de reparación y mejora de la infraestructura distintas del simple mantenimiento de la red y para lo cual se le efectúa la oportuna transferencia de capital, con la disminución del 13,8% que se produce en la subvención a RENFE?

La disminución del déficit de RENFE se justifica en el Informe Económico y Financiero⁽¹³⁾ precisamente por ese encargo a RENFE por cuenta del MOPTMA de las obras de reparación y mejora de la infraestructura. ¿Quién realizaba estas obras del Contrato Programa? ¿No será que dichas obras se consideraban como de mantenimiento de la red y por tanto su financiación se incluía dentro de la transferencia corriente a RENFE, mientras que en el Contrato Programa se han considerado como de reparación y mejora de la infraestructura, y por tanto como inversión, y su importe se traspasa a transferencia de capital? De ser esto así, el montante de dotaciones para infraestructuras de los Presupuestos Generales del Estado para 1995 no experimentaría un incremento del 7,7%, sino una disminución del 7%, con el consiguiente aumento de las subvenciones corrientes al transporte que no experimentarían una disminución del 7,7%, sino un aumento del 38%.

Por último, hemos de decir que fuera de los créditos asignados a las diferentes políticas públicas, el Estado asume, por los artículos 45 y 46 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, las siguientes deudas:

⁽¹²⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 245.

⁽¹³⁾ Informe Económico y Financiero 1995. Pág. 245.

- Del INI, correspondiente a obligaciones y créditos	218.000
- De la Corporación de la Siderurgia Industrial, S.A.	54.000
- Del Ente Público Radiotelevisión Española	90.693
Total	362.693

En cuenta nacionales dicho importe debería contabilizarse en el Sector Administraciones Públicas-Estado como transferencia de capital, con aumento del déficit.

La forma que se está utilizando para contabilizar las operaciones de asunción de deudas encubren el déficit real del Estado, alargando en el tiempo la contabilización del mismo, subvalorando el déficit actual de las Administraciones Públicas en relación con el que resultaría aplicando las normas del Sistema Europeo de Cuentas Económicas integradas a que hace referencia el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que aparece como anejo al Tratado de la Unión Europea.