

**ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO  
y de las medidas adoptadas para reconducir el déficit**

---

*José Barea*

*Profesor Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid*

**1. Las previsiones para 1992.**

Para que nos sirva de marco de referencia de la marcha que está siguiendo la ejecución del Presupuesto del Estado para 1992, vamos a recordar en este apartado las previsiones contenidas en el citado Presupuesto, así como la rectificación de las mismas aparecidas en el Programa de Convergencia.

Hemos limitado el análisis al Estado por ser este agente el único del que se dispone información completa y fiable, aparte de ser el principal protagonista de la actividad financiera administrativa pública, ya que a su través se canaliza la mayor parte de la financiación de los entes territoriales y de los Organismos Autónomos Administrativos.

Según resulta del Presupuesto para 1992, el déficit de ejecución presupuestaria en términos de derechos y obligaciones, se estimaba que podía ser a finales del ejercicio de 1.124,7 miles de millones de pesetas, que representaba el 1,88% del PIB estimado para 1992 en el momento de enviar el Gobierno a las Cortes el Presupuesto.

|                                     | <u>M.M.</u>     |
|-------------------------------------|-----------------|
| Derechos reconocidos                | 12.577,1        |
| Obligaciones reconocidas            | <u>13.701,8</u> |
| Déficit de ejecución presupuestaria | -1.124,7        |

Tal estimación se fundamenta en lo establecido en el apartado a) del artículo 48.1 de la Ley General Presupuestaria, y en el artículo 10 de la Ley que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 1992.

El déficit de Caja se cifraba en 977 mil millones de pesetas, el 1,6% del PIB.

En cuanto al crecimiento del PIB se estimaba en un 3,3% en términos reales, con un deflactor de dicha magnitud del 5,5%, lo que suponía un aumento en términos monetarios del 9%.

En el Programa de Convergencia 92/96 se producen algunas variaciones respecto a las previsiones contenidas en el Presupuesto para 1992.

Así, el déficit de ejecución presupuestaria se eleva a 1.422,7 millones de pesetas, que representa el 2,39% del PIB (medio punto más que el estimado al aprobar el Presupuesto).

|                                     | <u>M.M.</u>     |
|-------------------------------------|-----------------|
| Derechos reconocidos                | 12.842,6        |
| Obligaciones reconocidas            | <u>14.265,3</u> |
| Déficit de ejecución presupuestaria | -1.422,7        |

En cuanto al crecimiento del PIB en términos reales se reduce ligeramente (al 3%), el deflactor del PIB se aumento al 6%, con lo que el aumento del PIB en términos monetarios permanece prácticamente sin variación (9,1%).

En términos de contabilidad nacional, la necesidad de financiación del Estado para 1992 se estima en el Programa de Convergencia en 1.465,3 mil millones de pesetas, el 2,46% del PIB.

## 2. Ejecución del presupuesto.

A 30 de junio, los derechos reconocidos<sup>(1)</sup> ascendían a 5.670 miles de millones de pesetas, con un aumento del 6,4% sobre igual período de 1991, cuando la previsión de crecimiento para el conjunto del año fue en el Presupuesto para 1992 del 11,2% y del Programa de Convergencia resulta una estimación de aumento del 11,36%.

Tan espectacular caída del ritmo de crecimiento del ingreso no puede explicarse sólo por el hecho de la sobreestimación efectuada en el Programa de Convergencia en relación con el ritmo de actividad económica (en lo que va de año la tasa media de crecimiento es inferior al 2% en términos reales). Han sido los ingresos procedentes de tasas y de transferencias de capital (aportaciones de los Fondos Comunitarios) en unión del impuesto sobre sociedades, los tres grupos que han tenido la mayor incidencia en la disminución de los ingresos, sin relación por tanto con la caída de actividad en el corriente año. En cuanto a los dos primeros grupos, es posible se deba a retrasos burocráticos su no aplicación al presupuesto de ingresos, o a una disminución de la ayuda procedente de los mencionados Fondos Comunitarios, en tanto que el fuerte descenso en el impuesto de sociedades podría tener su explicación en la caída considerable del excedente empresarial en el pasado ejercicio.

En el primer semestre del ejercicio, las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras ascendían 7.782,2 miles de millones de pesetas, con una tasa de crecimiento sobre igual período del año anterior del 20,9%. La previsión de crecimiento para el conjunto del año fue en el Presupuesto para 1992 del 11,9% y del Programa de Convergencia resulta una estimación de aumento del 12,7%.

Este desbordamiento de la tasa de crecimiento del gasto se da principalmente en los gastos en bienes y servicios, transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital, a consecuencia de haberse aumentado los créditos iniciales en 599 mil millones de pesetas, según detalle:

|   | <u>M.M.</u> |
|---|-------------|
| Créditos extraordinarios y suplementarios | 227,9       |
| Ampliables                                | 157,5       |
| Incorporaciones                           | 195,9       |
| Generados por ingresos                    | 18,3        |

---

(1) Incluye los ingresos pendientes de aplicación a presupuesto, sin contabilización previa de los derechos.

Igualmente ha tenido influencia en la mayor tasa de crecimiento del gasto el aumento del porcentaje de realización, consecuencia de la mayor facilidad que para la gestión suponen los créditos ampliables y las incorporaciones de créditos.

De la comparación de los derechos reconocidos con las obligaciones reconocidas, resulta ya un déficit de ejecución presupuestaria de 2.112 mil millones de pesetas, el 3,53% del PIB estimado para 1992 en el Programa de Convergencia. Dicho déficit supone una desviación con respecto al estimado para todo el año en el Programa de Convergencia del 48,5%; y con respecto al déficit de igual período del año anterior (1.108,9) del 90,5%.

En el segundo semestre de 1991 el déficit de ejecución presupuestaria se mantuvo bastante estable, ya que en diciembre del citado año el déficit fue sólo de 1.127,5 miles de millones de pesetas.

El déficit de caja no financiero del Estado fue a 30 de junio, de 1.227,4 mil millones de pesetas, que sobrepasa los 977 mil millones previsto para el conjunto del año.

En términos de contabilidad nacional, el déficit del Estado (necesidad de financiación) era, a 31 de mayo, de 1.773,6 mil millones de pesetas, el 2,97% del PIB, medio punto por encima del previsto para todo el año en el Programa de Convergencia. No se conocen los datos correspondientes al mes de junio.

Una cuestión que merece ser señalada es que, a fin de mayo de 1992, el ahorro bruto en términos de contabilidad nacional es negativo por un importe de 1.143,3 miles de millones, cuando en 1991 era sólo de 362,9 miles de millones; a estos efectos conviene recordar lo establecido en el número 3 del artículo 104C del Tratado de la Unión Europea, referente a que el déficit público no debe superar los gastos públicos de inversión.

### **3. Medidas contempladas por el Gobierno para corregir las desviaciones expuestas.**

Con la finalidad de reconducir el déficit del Estado a la senda prevista en el Plan de Convergencia, el Gobierno ha aprobado un plan de ajuste con la finalidad de reducir este año el déficit en 325 mil millones de pesetas (0,54% del PIB) y situar esta magnitud a fin de año en un 2,6% del PIB.

Formalmente el Plan se ha articulado a través del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, que afectan especialmente al área de los ingresos y de un Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas de contención del gasto público.

#### **3.1. Actuaciones en materia de ingresos tributarios.**

Las medidas de carácter tributario aprobadas en el citado Real Decreto Ley afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Valor Añadido, y se espera incrementar los ingresos del Estado en 1992 en 130 mil millones de pesetas.

El impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es objeto de una doble modificación:

- a) Elevación de las tarifas individual y conjunta con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 1992.

Los tipos marginales de la tarifa se incrementan desde medio punto a tres puntos según tramos de base liquidable; los tipos marginales máximos alcanzan los mismos valores que en 1991 (el 56%). Esta modificación de tarifa no producirá efecto alguno recaudatorio en 1992, aunque indirectamente lo tiene a través de la elevación de los porcentajes de retención aplicables a los rendimientos de trabajo, que el Gobierno ha aprobado basándose en la elevación de las tarifas del impuesto.

Sobre esta cuestión hay que destacar que el nuevo impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha entrado en vigor en 1º de enero de 1992, es decir, hace seis meses, y se modifican en julio con carácter retroactivo las tarifas del impuesto. Con independencia de la posible inconstitucionalidad de tal medida, aunque el impuesto se devengue en 31 de diciembre, no cabe duda que los principios clásicos de certeza en la imposición y de seguridad jurídica quedan gravemente dañados, pues nadie está seguro de lo que tiene que pagar por lo que va ganando; todo dependerá de las necesidades del fisco en cada momento.

Pero la principal objeción a tal medida proviene de sus efectos perversos sobre el ahorro y sobre el incentivo a trabajar, y no vale argumentar que lo que deja de ahorrar el sector familia lo ahorrará el sector público, porque precisamente la subida de las tarifas tiene su origen en el desahorro del sector público a causa del desbordamiento del gasto público que da lugar a una disminución del ahorro nacional.

Cuando los países comunitarios y de la OCDE hace ya tiempo iniciaron la tendencia a la baja de los altos tipos marginales del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como lo hizo igualmente España para 1992, nos encontramos de golpe con un cambio de comportamiento, que agudizará la grave situación de falta de ahorro que tiene nuestra economía, con el agravante de que cada vez va a encontrar mayores dificultades para obtener dicho ahorro en el exterior.

b) Elevación de los porcentajes de retención a cuenta sobre rendimientos del trabajo.

En correlación con el aumento de la tarifa que acabamos de analizar, con fecha 1 de agosto de 1992 entrará en vigor una nueva tabla de retenciones que supone una elevación entre 1 y 4 puntos según los rendimientos brutos anuales. El Gobierno espera obtener con esta medida un aumento de ingresos de 40 mil millones de pesetas.

En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido se efectúa una subida de dos puntos a partir de 1º de agosto de 1992, adelantándose la medida que se pensaba adoptar en 1º de enero de 1993. Hemos agotado ya nuestras posibilidades recaudatorias a través del IVA al haber alcanzado el tipo máximo acordado por los países comunitarios para la armonización de este impuesto.

El Gobierno piensa obtener con el aumento de la tarifa del IVA una recaudación adicional en este ejercicio de 90.000 millones de pesetas, a costa de una subida en la inflación que se estima cercana a un punto.

En definitiva las medidas adoptadas por el Gobierno en el área tributaria supone cambiar disminución del déficit público por disminución del ahorro de las familias y de los incentivos a trabajar y aumento de la inflación.

Estando totalmente de acuerdo con la necesidad de reducir el déficit público, creemos que la alternativa de conseguir dicho objetivo a través de una disminución del gasto público es preferible

para evitar los efectos agregativos que sobre el ahorro y la inflación van a tener las medidas tributarias. Hay que tener presente que de ahorro estamos escasos y de inflación nos sobra.

### 3.2. Medidas de contención del gasto público.

Dichas medidas se instrumentan principalmente a través de un Acuerdo del Consejo de Ministros que pretende reducir el gasto público en 195.000 millones de pesetas, el 1.4% de las operaciones no financieras del Presupuesto inicial del Estado para 1992.

Las reducciones de gasto se pretenden conseguir en las siguientes partidas:

|             |   | <u>M.M. pts.</u> |
|-------------|---|------------------|
| Capítulo 1º | Gastos de personal  | 4                |
| Capítulo 2º | Compra de bienes corrientes y de servicios  | 19.6             |
| Capítulo 3º | Transferencias corrientes (principalmente a Organismos Autónomos y Empresas Públicas)   | 91               |
| Capítulo 6º | Inversiones reales (principalmente Defensa y Obras Públicas y Transportes)  | 28.3             |
| Capítulo 7º | Transferencias de capital (principalmente Obras públicas y Transportes, Educación y Ciencia, Industria, Comercio y Turismo y Agricultura, Pesca y Alimentación) | 52.1             |

El primer comentario que surge de esta distribución es que, como siempre sucede, las inversiones son las que pagan los platos rotos, con una participación en la reducción del gasto público superior al 41%, cuando su participación en las operaciones no financieras del Presupuesto inicial del Estado para 1992 era sólo del 14%. Además hay que tener en cuenta que en dicho Presupuesto las operaciones de capital sufrieron una disminución del 13.1% con respecto al Presupuesto de 1991. La consecución de la convergencia real vuelve así a sufrir un nuevo retraso, pues las infraestructuras son necesarias para la mejora de nuestra competitividad.

Los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado (Capítulos 1º y 2º), participan en la reducción del gasto público con un porcentaje del 12%; su participación en los gastos no financieros del Presupuesto inicial del Estado fue del 20%, y además tuvo un aumento con respecto al Presupuesto de 1991 homogeneizado del 10%. Hay que tener en cuenta que a pesar de las transferencias de servicios realizadas en favor de las Comunidades Autónomas, los gastos de funcionamiento del Estado han continuado creciendo principalmente por aumento de las plantillas. Se encuentra aquí una de las cargas de la baja productividad de nuestra Administración Pública, en relación con la de otros países comunitarios.

Por último, las transferencias corrientes participan con el 46% en la reducción del gasto público cuando su porcentaje fue del 52% en las operaciones no financieras del Presupuesto inicial del Estado para 1992 y su incremento con respecto a 1991 en cifras homogeneizadas fue del 20.2%.

Dado que la mayor parte de la reducción del gasto en el Capítulo 4º se efectúa en transferencias a Organismos Autónomos para cubrir sus gastos de funcionamiento y en subvenciones para cubrir los déficit de empresas públicas, es evidente que, de no adoptarse las medidas adecuadas para mejorar la gestión de las empresas públicas, eliminar actividades no rentables y reducir personal (y esto no se consigue simplemente con ponerlo en el papel), los déficit persistirán y se acumularán en las cuentas de las empresas públicas para ser cancelados con aportaciones posteriores de los Presupuestos del Estado. Formalmente aparecerá una reducción del déficit del Estado, pero el problema no se habrá resuelto y surgirá en cualquier otro momento posterior.

Una duda nos asalta acerca de si realmente el Acuerdo de Consejo de Ministros adoptando las medidas de contención del gasto público que hemos analizado, van a tener efecto sobre el nivel de gasto público que en ausencia de dicho Acuerdo se hubiera producido.

En efecto, a 30 de junio de 1992, los créditos totales de operaciones no financieras (iniciales más amortizaciones) ascendían a 14.301.1 miles de millones de pesetas, el 4.4% más que los créditos iniciales (13.701.8 miles de millones)<sup>(2)</sup>, y aún seguirá subiendo a consecuencia de nuevas modificaciones. En el pasado año las modificaciones del crédito de operaciones no financieras representaron el 12.6% de los créditos iniciales y en 1990 dicho porcentaje fue del 17%.

Con cargo a los créditos totales a 30 de junio, únicamente pueden ser reconocidas obligaciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 31/1991 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por un importe de 13.948 miles de millones de pesetas según detalle:

|   |          |
|---|----------|
| Créditos iniciales                                | 13.701.8 |
| Créditos extraordinarios y suplementos de crédito | 227.9    |
| Créditos generados con ingresos previos           | 18.3     |

Como hemos visto anteriormente, los créditos totales de operaciones no financieras ascendían a 30 de junio de 1992 a 14.301.1 miles de millones de pesetas, cifra muy superior a la que resulta de aplicar el límite de reconocimiento de obligaciones derivado del citado artículo 10 de la Ley de Presupuestos para 1992 que es de 13.948 miles de millones de pesetas como acabamos de ver.

Si de los 14.301.1 miles de millones de pesetas de créditos totales no financieros deducimos los 195 mil millones de pesetas que no podrían ser gastados en virtud de lo establecido en el repetido Acuerdo de Consejo de Ministros, restan 14.106.1 miles de millones de pesetas, cifra también superior a los 13.948 miles de millones de pesetas que es el techo máximo de obligaciones que podrán reconocerse en virtud de lo establecido en el mencionado artículo 10 de la Ley de Presupuestos. Es decir, que en ambos supuestos, con Acuerdo y sin Acuerdo de Consejo de Ministros, el nivel de gasto público referido a obligaciones reconocidas es el mismo.

Para que realmente dicho Acuerdo hubiera tenido efecto sobre el nivel de gasto público, hubiera sido necesario incluir un artículo en el Real Decreto-Ley 5/1992 de 21 de julio del tenor siguiente: "El límite de obligaciones reconocidas a que hace referencia el artículo diez de la Ley 31/1991 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992 se disminuye en ciento noventa y cinco mil millones de pesetas.

---

(2) Las causas de estas modificaciones han sido analizadas en el apartado 2.

La ventaja del Acuerdo de Consejo de Ministros es contener en parte la bola que se viene generando con incorporaciones de crédito de un año a otro, al no podérselos gastar dada la limitación en cuanto al conjunto de las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras establecida en las Leyes de Presupuestos de los últimos años. Pero el mismo efecto se puede conseguir dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 62 de la Ley General Presupuestaria, es decir, anulando el último día del ejercicio presupuestario los créditos que no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, y no hacer uso de la autorización contenida en el artículo 73.1 de la mencionada Ley General Presupuestaria; en definitiva, no incorporar créditos de un ejercicio a otro.

Cabría preguntarnos si después del análisis que hemos efectuado de las medidas adoptadas por el Gobierno, quedará reconducido el déficit al 2.6% del PIB (1.553,5 miles de millones de pesetas) al final del ejercicio, que es el nuevo objetivo del Gobierno.

Tomando como base el razonamiento efectuado de que el nivel de gasto público no se reducirá como consecuencia de las medidas del Gobierno, es decir, que las obligaciones reconocidas ascenderán a 14.265,3 miles de millones de pesetas, y dado que el objetivo de déficit fijado en el Acuerdo de Consejo de Ministros es del 2.6% del PIB, resulta que los derechos reconocidos derivados de la ejecución del Presupuesto deberán alcanzar al finalizar el ejercicio 1.553,5 miles de millones de pesetas. Como quiera que con las medidas adoptadas en el área de los ingresos se estima que se recaudarán 130 mil millones de pesetas adicionales, los derechos reconocidos sin tener en cuenta las medidas tendrían que ser de 12.581.8 mil millones de pesetas, que supondrían con respecto a 1991 un incremento de 9.1. Dado que a finales de julio el crecimiento de los derechos reconocidos es del 6.4%, sería necesario que en el segundo semestre del año de la ejecución del presupuesto de ingresos resultara un aumento de los derechos reconocidos del 11.4% (sin tener en cuenta los ingresos derivados de los aumentos de las retenciones en el IRPF y en el IVA), comportamiento muy diferente del habido en el primer semestre, donde los derechos reconocidos sólo han aumentado el 6.4%.

Parece, por tanto, que con los supuestos que hemos tomado como base, no es posible conseguir que el déficit se reconduzca a finales de año al 2.6% del PIB.

Cosa diferente sería si el ajuste efectuado por el Gobierno para la contención del gasto público tuviera un efecto real sobre el límite de obligaciones reconocidas fijado por el artículo diez de la Ley de Presupuestos para 1992.

Es de suponer que el techo global fijado en el citado artículo 10 de la Ley de Presupuestos habría sido desagregada por Secciones y Ministerios por Acuerdo de Consejo de Ministros. Cabría entonces rebajar por Acuerdo de Consejo de Ministros el techo asignado a cada Ministerio en los importes correspondientes a los ajustes presupuestarios acordados en el Consejo de Ministros del 21 de julio.

Si el techo global del repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos no ha sido aún distribuido por Secciones y Ministerios, debería hacerse a la mayor brevedad, deduciendo del importe de los créditos iniciales de cada Ministerio los ajustes efectuados por el acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de julio.

De esta forma, para mantener el déficit en el 2.6% del PIB en fin de ejercicio, los derechos reconocidos derivados de la ejecución del Presupuesto (sin tener en cuenta los ingresos procedentes de los aumentos de retenciones en el IRPF y en el IVA), tendrían que ser de 12.386,8 miles de millones de pesetas, que supondría, con respecto a 1991, un aumento del 7.4%. Como a finales de julio el crecimiento de los derechos reconocidos es del 6.4%, sería necesario que en el segundo semestre del año, de la ejecución del presupuesto de ingresos resultara un aumento de los derechos reconocidos del 8.2% (sin tener en cuenta los ingresos adicionales de las medidas adoptadas). Se considera factible, aunque no fácil, conseguir dicha tasa de aumento en los ingresos, inferior a la que en términos monetarios va a experimentar el PIB. Existe por tanto la posibilidad de que

el déficit en términos de ejecución presupuestaria sea del 2.6% del PIB, y se consiga el nuevo objetivo del Gobierno, si bien a costa de una disminución de la tasa de crecimiento del PIB en términos reales (no superará el 2%) y a un aumento de la inflación, cuya tasa estará cercana al 7%.

Para terminar quisiéramos decir que a la situación de descontrol del gasto público se ha llegado, como ya hemos dicho en ocasiones anteriores, por la mala presupuestación que se realiza, y por el uso permisivo que se hace de los preceptos contenidos en la Ley General Presupuestaria sobre modificaciones presupuestarias.

Para que el Gobierno pueda hacer frente al compromiso adquirido de garantizar que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria le permitan atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivadas del Tratado, compromiso establecido en el artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, unido como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, es necesario cambiar los artículos de la Ley General Presupuestaria relativos a las modificaciones de crédito (especialmente incorporaciones y ampliaciones de crédito) que por otro lado no tienen sentido en un presupuesto por objetivos. Pero por encima de todo, es necesario recuperar la credibilidad en el procedimiento de presupuestación y que el Presupuesto refleje la imagen fiel de la actividad económica a realizar por las Administraciones Públicas.