

ficiencia financiera, y que no tendría efecto estimulantes compensatorios sobre la actividad privada; c) aplicar parte de los mayores ingresos logrados por la imposición a la reducción del déficit público, y d) dedicar una parte de los mayores ingresos impositivos al aumento de los gastos de consumo e inversión públicos, única vía para remediar la carencia de servicios públicos que la recuperación de la economía ha hecho evidente, convirtiéndola en un factor limitativo del bienestar general. De esta manera, encontrarían solución los dos dramas entre los que se ha movido la hacienda pública española en los últimos tiempos: el déficit público de una parte y, de

otra, el deterioro de los servicios públicos fundamentales.

Esos cuatro elementos, que constituyen el contenido de la estrategia presupuestaria de la recuperación económica, se han manifestado en las cifras del Presupuesto para 1989.

EL PRESUPUESTO PARA 1989 COMO PARADIGMA DE LA POLITICA FISCAL DE LA RECUPERACION ECONOMICA

El Presupuesto para 1989 constituye, sin duda, una elección importante porque, por una parte,

parece ratificar la estrategia aplicada para la recuperación económica, en unas circunstancias coyunturales comprometidas y distintas a las que rigieron durante la ejecución de presupuestos anteriores, y, por otra, defiende que esa estrategia es coherente con el deseo de intensificar el crecimiento de la economía al mismo tiempo que se disminuye la gravedad —en opinión de los dirigentes de nuestra política fiscal— de los dos grandes problemas del Presupuesto español: el déficit y la provisión de los servicios públicos de consumo e inversión.

Comprobar la traducción presupuestaria de esta estrategia

LA INFORMACION CONTENIDA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

El presupuesto público es la expresión —jurídica, contable y económica— del plan económico del grupo político en el poder para un periodo de tiempo. La importancia del documento presupuestario en una democracia es fundamental, hasta el punto de que los principios presupuestarios esenciales tienen rango constitucional. Esta circunstancia, unida al elevado volumen de recursos que absorben los distintos entes del sector público estatal y las múltiples finalidades que a través de su actuación se pretende conseguir, hace imprescindible que la valoración económica de sus decisiones esté basada en el conocimiento más amplio y fiel de la realidad presupuestaria.

La disponibilidad de una información coherente y completa es condición necesaria para la toma racional de decisiones sobre las grandes líneas de la política económica y presupuestaria, así como para facilitar al ciudadano el conocimiento de los datos de un proceso que le afecta y posibilitar el debate sobre objetivos, prioridades y circunstancias macroeconómicas. A este respecto, es preciso reconocer que la infor-

mación contenida en los Presupuestos Generales del Estado y documentación complementaria se ha visto notablemente mejorada a lo largo de la última década, a partir de las normas y compromisos contenidos en la Ley General Presupuestaria de 1977 y los Pactos de la Moncloa.

En la actualidad, los Presupuestos Generales del Estado deben contener (artículos 50 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 29 de septiembre de 1988):

- * Los estados de gastos (créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones).

- * Los estados de ingresos (estimaciones de los derechos económicos a liquidar).

- * Los estados financieros de las sociedades estatales.

Se incluirá, además, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Los estados de gastos aplican las clasificaciones orgánica (créditos agrupados según gastos por cada servicio), funcional (créditos agrupados por la naturaleza

de las actividades a realizar), por programas (créditos agrupados por objetivos de gestión presupuestaria) y económica (créditos agrupados por su naturaleza corriente —funcionamiento, gastos financieros y transferencias corrientes— y de capital —inversiones reales, transferencias de capital y variaciones de activos y pasivos financieros).

Se integran en los Presupuestos Generales del Estado los siguientes documentos:

- * Presupuesto del Estado.

- * Presupuestos de los organismos autónomos del Estado (administrativos y comerciales, industriales y financieros o análogos).

- * Presupuesto de la seguridad social.

- * Presupuestos de las sociedades estatales.

- * Presupuestos de los restantes entes del sector público estatal a que se refiere el artículo 6.º del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

exige disponer de una información suficiente. Es indudable que la administración de nuestra hacienda pública ha realizado un esfuerzo meritorio para mejorar la información disponible, pero ésta dista de ser satisfactoria, como reconocen todos los economistas que deben utilizarla. Es hora de hacer balance de esa situación informativa de los Presupuestos en orden a eliminar los visibles defectos que padece. A realizar ese balance tiende la nota del profesor González-Páramo que acompaña a este trabajo, en la que se ordenan las limitaciones del Presupuesto en tres grandes grupos: la diversidad de la información de base disponible, por la insuficiente coordinación de

los diversos organismos que participan en la elaboración del Presupuesto, lo que produce inconsistencias y previsiones erróneas o inservibles, y manifiesta la carencia de un marco de integración global de los Presupuestos con la Contabilidad Nacional que permita juzgar la coherencia de las decisiones presupuestarias con los fines pretendidos por la política económica. En segundo lugar, está la diversidad de las agrupaciones institucionales utilizadas: no existe documento alguno que se refiera a las actividades de las administraciones públicas en su conjunto, se utilizan distintas definiciones de las administraciones públicas centrales por los Presupuestos Generales del Estado y la Interven-

ción General de la Administración del Estado; estas definiciones diversas imposibilitan la comparación rigurosa entre presupuestos iniciales y ejecutados. En tercer lugar, se utilizan criterios contables distintos y proliferan las informaciones no aprovechables, mientras faltan otras informaciones básicas, lo que dificulta los análisis de las elecciones presupuestarias. Tales limitaciones informativas —no aludidas en absoluto en la discusión por las Cortes del Presupuesto— condicionan/limitan el juicio del Presupuesto, y deberían ser eliminadas cuanto antes para hacer de ese documento básico un centro de interés general que permitiera elevar y mejorar la discusión de una elección económica y po-

Como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se incluye la siguiente información:

- * Cuenta consolidada de los Presupuestos.
- * Memoria explicativa de sus contenidos y modificaciones sobre los presupuestos vigentes, así como avances de cumplimiento de los objetivos de éstos.
- * Liquidación de los Presupuestos del año anterior y avance de la liquidación del Presupuesto corriente.
- * Presupuesto consolidado del sector público.
- * Informe económico-financiero.
- * Anexo sobre programas y proyectos de inversión pública, con su clasificación territorial.

Asimismo, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 recoge en su estructura las relaciones económico-financieras con reflejo presupuestario entre España y las Comunidades Europeas (como viene haciéndose desde 1986), y a éste se le adjunta, por vez primera, un importante documento sobre el *Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992*. Con esta nueva incorporación se pretende expresamente proporcionar un marco para el análisis de la coherencia de las decisiones presupuestarias con los objetivos de política fiscal a medio y largo plazo.

La riqueza de información —cuadros, series estadísticas y datos— que proporcionan los Presupuestos Generales del Estado y documentación complementaria es ya lo suficientemente alta como para poder vaticinar que los progresos que en materia presupuestaria se producirán indudablemente en un futuro tendrán un contenido esencialmente cualitativo. En el presente se mantienen ciertas limitaciones que impiden explotar plenamente la abundante información disponible para discutir los objetivos y valorar los efectos de la política presupuestaria. Entre estas limitaciones cabe destacar las siguientes:

1) Insuficiente coordinación de los organismos que participan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y falta de un marco de integración global con la contabilidad nacional. En la actualidad, es posible detectar inconsistencias y errores en las estimaciones y previsiones que, junto al carácter parcial de éstas, hacen muy difícil integrar las rúbricas del Presupuesto con las grandes magnitudes de la contabilidad nacional y analizar su impacto sobre la actividad privada.

2) Carácter restringido y polivalente del concepto de sector público utilizado. Por una parte, la definición presupuestaria de administraciones públicas (Estado, organismos autónomos administrativos y seguridad social) es más restringida que la empleada por la Contabilidad Nacional. Por otra parte, las agrupaciones de administraciones públicas centrales que utilizan los Presupuestos Generales del Estado y la Inter-

vencción General de la Administración del Estado no son coincidentes. Ello imposibilita la realización de comparaciones rigurosas entre presupuestos iniciales y ejecutados, referencia fundamental para discutir con realismo las previsiones presupuestarias.

3) Utilización no integrada de criterios contables diversos. Ello dificulta en ocasiones el juicio acerca de la plausibilidad y la consistencia de las variables presupuestarias básicas. Así, por ejemplo, el *Escenario 1989-1992* se refiere al presupuesto de las administraciones públicas centrales en términos de obligaciones reconocidas, mientras que los Presupuestos Generales del Estado lo hacen al sector público estatal, que incluye los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, y otros entes públicos, en términos de presupuestos iniciales.

4) Insuficiente información sobre aspectos básicos. El grado de realización del presupuesto de gastos fiscales, la comparación detallada presupuesto-ejecución y los análisis de sensibilidad sobre hipótesis básicas de proyección son cuestiones que reclaman una mayor atención.

La eliminación paulatina de las limitaciones que pesan sobre el uso de la información contenida en los Presupuestos Generales del Estado sólo puede redundar en una elevación de los niveles de conocimiento y discusión de los efectos económicos de gastos e ingresos públicos, y su coherencia con los grandes objetivos de la política pública.