



CONVERGENCIA Y LIMITACION DEL GASTO PUBLICO

Enrique MARTINEZ ROBLES

La convergencia europea

Como es sabido, el Tratado de Maastricht supone la instauración en tres etapas de una moneda única dentro de un proceso de unión económica y monetaria. La primera fase determinó, desde el 1 de julio de 1990, la liberación total de los movimientos de capitales en los estados miembros. La segunda, iniciada el 1 de enero de 1994, ha supuesto la creación del Instituto Monetario Europeo, antecedente del futuro Banco Central Europeo, que tiene como misión principal preparar el paso a la tercera fase, y ha impuesto a los Estados la prohibición de financiar monetariamente sus déficits y de acceder de manera privilegiada a las instituciones financieras, así como la obligación de dotar a sus Bancos centrales de un estatuto de autonomía y de esforzarse para evitar la existencia de déficits excesivos en sus cuentas públicas.

La última fase, que consiste en el establecimiento del Banco Central Europeo como eje del sistema europeo de Bancos Centrales, y en la introducción de la moneda única (el euro), se iniciará el 1 de enero de 1999 con aquellos países que hayan sido admitidos después del examen sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia.

Según se estipula en el Tratado, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo, presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la Unión Económica y Monetaria (UEM). En ellos se examinarán la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro tanto con el Tratado como con los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, así como la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, medido por el cumplimiento de los criterios de:

- Estabilidad de precios: la tasa promedio de inflación durante un año no debe exceder en más de 1,5% de la tasa de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en la materia.
- Sostenibilidad de las finanzas públicas: evitación de déficits públicos excesivos así como de un determinado nivel de endeudamiento, siendo los valores de referencia respectivos el 3% y 60% del PIB.
- Estabilidad monetaria: haber observado, durante un mínimo de dos años, los márgenes normales de fluctuación del sistema monetario europeo, sin haber devaluado, en el mismo periodo a propuesta propia, el tipo de cambio bilateral de su moneda respecto a la de otro Estado miembro.
- Estabilidad de tipos de interés a largo plazo: el tipo promedio de interés nominal a largo plazo, con referencia a los bonos del Estado o similares, que no exceda en más de un 2% los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio de, como máximo, los tres Estados miembros, con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

La decisión del Consejo se tomará en relación a los datos e indicadores macroeconómicos correspondientes a 1997, si bien para los criterios fiscales se podrá tener en cuenta la trayectoria de acercamiento hacia los valores de referencia.

La convergencia prevista en el Tratado es del tipo de las que en la literatura económica reciben la denominación de conver-

gencia nominal por oposición a la convergencia real. En efecto, como acabamos de ver, los criterios de convergencia se refieren a la evolución de variable de costes y precios y de sus determinantes subyacentes, tipos de interés, tipos de cambio y finanzas públicas, no a la noción de convergencia real que iría ligada a un proceso de acercamiento en los niveles de vida de los diferentes países o a la atenuación de sus diferencias estructurales. Se parte, por tanto, de la idea de que la unión monetaria no es la culminación de una convergencia estructural entre los distintos países, sino más bien que dicha unión es un paso fundamental en un contexto de integración política a más largo plazo.

En este contexto, interesa destacar la importancia que tiene la coordinación de la política presupuestaria de los diversos países incluidos en el proceso de convergencia, y sobre todo, la coordinación entre las políticas presupuestarias y monetarias con la finalidad de evitar los efectos perniciosos que sobre los niveles de tipos de interés y precios del conjunto de los países y de cada uno de ellos puedan derivarse de la realización de políticas presupuestarias expansionistas o restrictivas no coordinadas en los diferentes países. De aquí no sólo la importancia capital de los criterios fiscales en el camino hacia la moneda única, sino también la necesidad de que los países que accedan a la UEM sigan desarrollando la coordinación presupuestaria después de alcanzada la convergencia presupuestaria nominal, por ello ya se anuncian nuevos acuerdos de estabilidad presupuestaria mediante un pacto de estabilidad para los años siguientes al inicio de la UEM.

La situación de las finanzas públicas en los países europeos

Los criterios de convergencia relativos a la situación financiera de los países miembros fueron, desde el principio, objeto de ciertas críticas que ponían el acento en las pesadas obligaciones que hacían recaer sobre los presupuestos nacionales, a pesar de ser éstos los únicos instrumentos de regulación coyuntural que permanecían en manos de los gobiernos, ya que las políticas monetarias estaban sujetas a la consecución del objetivo de unificación monetaria. Sin embargo, las cifras exigidas para satisfacer los criterios de déficit y endeudamiento parecían, en el momento de formalización del Tratado en 1991, relativamente poco exigentes. Porque si bien en ese mismo año la mayoría de los países no alcanzaban los criterios propuestos, sí parecían objetivos que podrían ser alcanzados a costa, claro está, de la realización de un esfuerzo que no se consideraba desmesurado, salvada siempre la situación crítica de determinados países en relación a alguno de los criterios. El fuerte cre-

cimiento económico de finales de los años ochenta y la tendencia a la baja de los tipos de interés en los países con más problemas con respecto al criterio de endeudamiento, parecían facilitar las cosas.

Sin embargo, la recesión europea de los primeros años noventa y el alza importante de los tipos de interés reales, cambiaron profundamente la situación y las perspectivas de las finanzas públicas de los países miembros, produciendo aumentos generalizados de los déficits presupuestarios, más por el efecto de los estabilizadores automáticos que por la instrumentación de políticas de sostenimiento deliberado de la demanda interior. Todo esto, determinó el crecimiento considerable de los niveles de endeudamiento, incluso en aquellos países que ya presentaban cuotas muy elevadas.

En 1993, la necesidad de financiación del conjunto de los países de la UE alcanzó de media la cifra del 6,2% del PIB y el endeudamiento el 68,2% del PIB.

La recuperación de la actividad económica producida en 1994 y 1995 permitió mejorar la situación de los déficits presupuestarios del conjunto de los países miembros hasta el 5,0% del PIB en 1995, aunque persistió el incremento de los niveles de endeudamiento, que alcanzaban el 71,2% en esa fecha.

De nuevo, la ralentización del crecimiento económico surgido en la segunda parte de 1995 y las dificultades que el inicio del relanzamiento tiene en 1996, especialmente en países como Alemania y Francia, harán que en 1996 la mayoría de los países europeos mantengan el saldo de sus cuentas públicas por encima del criterio del 3% del PIB fijado en el Tratado de Maastricht, preveyéndose que para el conjunto de los países miembros la necesidad media de financiación pública se situara en el 4,4% del PIB y el endeudamiento en el 73,9% del PIB.

La situación variaría para 1997 si se produce una mejora en el crecimiento económico favorecida por un incremento del consumo y por un relanzamiento de la inversión compulsada, a su vez, por la reducción de los tipos de interés.

En los presupuestos para 1997 de la mayoría de los países miembros aparecen plasmados formalmente los planes y las estrategias presupuestarias para alcanzar los criterios fiscales establecidos para finales de 1997. Parece claro que la mayor parte de los países europeos está dispuesta a reducir rápidamente sus déficits públicos a pesar de verse obligados a practicar una polí-

tica presupuestaria muy exigente: disminución del 2,5% del gasto público en Alemania, congelación nominal del gasto en Francia, —lo que equivale a una reducción del 1,9% en términos reales—, o un ajuste presupuestario de 50 billones de liras en Italia, donde se combinan la creación de un nuevo impuesto extraordinario y la contención de gastos con medidas de ahorro en casi todas las políticas.

A pesar de los problemas que pudieran contener las previsiones en las que se basan los datos presupuestarios y la credibilidad de las diferentes estrategias, es cierto que estos planteamientos fueron considerados por los mercados de manera moderadamente favorable, lo que permitió que los Bancos Centrales pudieran proseguir la política de reducción de los tipos de interés llevada a cabo por el Bundesbank.

Situación española. El programa de convergencia

Tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea, el Gobierno español, en 1992, al igual que el resto de sus socios comunitarios, aprobó un programa de convergencia en el que se contenían las líneas básicas a seguir para alcanzar en el horizonte de 1997 las exigencias para la entrada en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria.

En dicho programa, además de definirse el marco que habría de guiar las políticas fiscal-monetaria y presupuestaria durante el periodo de convergencia, se estableció un catálogo de medidas estructurales que se consideraban imprescindibles para situar a nuestra economía en condiciones favorables para alcanzar la convergencia con Europa. Afectaban tanto al sector público como al privado y al mercado de trabajo, y en su conjunto estaban guiadas por la idea de flexibilizar, desregularizar e incluso liberalizar determinados sectores económicos y laborales que la experiencia había mostrado como excesivamente rígidos.

La senda inicialmente prevista en el programa de convergencia aprobado en 1992, se vió truncada como consecuencia de los efectos que la crisis experimentada por las economías occidentales en el periodo 1992-1993 tuvo sobre nuestras finanzas públicas.

Por este motivo el Gobierno, en julio de 1994, se vió obligado a revisar el citado programa y a establecer una nueva senda de reducción del déficit público, necesariamente mucho más severa que la anterior, como consecuencia de los malos re-

sultados obtenidos en el ejercicio 1993, que arrojaron una necesidad de financiación del 7,5%, lo que obligaba a reducir la citada magnitud en 4,5 puntos del PIB en un horizonte de 4 años para, de esta manera, alcanzar el objetivo del 3% del PIB en 1997.

Según la siguiente senda:

Año	Déficit en % del PIB
1993	7,5
1994	6,7
1995	5,9
1996	4,4
1997	3

En lo que sigue, dejamos al margen los aspectos monetarios y de reforma estructural contenidos en el programa de convergencia, y nos centramos en el ámbito presupuestario.

El programa de convergencia se centraba en la reducción del componente estructural del déficit público mediante la reducción del mismo por actuaciones de naturaleza discrecional. La política fiscal, por tanto, adoptaba una orientación restrictiva en el periodo 94-97 dirigida a reducir en dos tercios el déficit estructural en dicho periodo.

Esta reducción tenía que ser compatible con los compromisos asumidos en materia de bienestar social e inversión pública.

A su vez, se preveía que la reducción discrecional del déficit se realizaría mediante la disminución en el ritmo de crecimiento del gasto público, toda vez que se consideraba que en relación a los ingresos públicos debía mantenerse la presión fiscal individual que resultaba del sistema impositivo vigente basado en un impuesto sobre la renta fuertemente progresivo. Es decir, los posibles aumentos de recaudación tributaria debían proceder de la lucha contra el fraude y de la mejora de los procedimientos de gestión de los tributos.

La estrategia establecida condicionaba el ritmo de reducción del déficit toda vez que la reconducción del gasto público sólo es posible desde una programación gradual y sistemática que debe rendir su frutos en el medio plazo.

En relación a la estrategia fiscal contenida en el programa de convergencia debe señalarse que dicha orientación coincide con el criterio que se mantiene por la OCDE. En un reciente in-

forme sobre la reducción del déficit estructural (*Gérer la réduction du déficit structurel*, OCDE, París 1996), se considera que el efecto de la mejora de la economía sobre las finanzas públicas no será suficiente por sí sola para corregir los desequilibrios presupuestarios actuales ni para hacer frente a los compromisos futuros de gasto. Para reequilibrar a medio plazo su situación presupuestaria, los países deben aplicarse a mejorar su situación presupuestaria mediante la disminución del componente estructural de dichos déficits. En este mismo informe, se comprueba que en la actualidad hay un consenso entre los diferentes países para considerar que la recaudación fiscal está próxima a su límite superior, y que ni política ni económicamente es posible aumentar los impuestos. Por ello, se subraya que un reequilibrio de las finanzas públicas debe ser buscando principalmente por el lado de los gastos.

Hay que destacar también el esfuerzo implícito en la estrategia presupuestaria prevista, toda vez que en relación al volumen de presión fiscal España mantenía y sigue manteniendo un diferencial importante respecto de la media comunitaria que es netamente favorable para nuestro país, y que en 1997, se sitúa en 5 puntos por debajo de aquélla.

La aplicación del programa de convergencia

En la aplicación del programa de convergencia distinguimos dos periodos que coinciden con el cambio de gobierno producido en mayo de 1996.

Hasta mayo de 1996

Bajo las orientaciones generales que acabamos de ver, las actuaciones concretas en el orden presupuestario para cumplir con el programa de convergencia realizadas hasta mayo de 1996, se pueden agrupar de la siguiente forma:

—Cumplimiento del escenario de consolidación fiscal previsto en el programa de convergencia.

El estricto cumplimiento del escenario presupuestario ha sido necesario como requisito imprescindible para acceder a la fase final de la UEM y para mantener la credibilidad en la política presupuestaria aplicada para hacer surgir y mantener la confianza y las expectativas de los agentes económicos en un proceso de crecimiento sostenido y no inflacionaria a medio plazo.

El mantenimiento del escenario ha supuesto aplicar en estos años una presupuestación rigurosa encaminada a una constante reducción del gasto público y como consecuencia de ello, a la reducción del déficit primario hasta la aparición de superávit primario en 1996.

La política de consolidación fiscal ha exigido también el establecimiento de los mecanismos adecuados para garantizar la ejecución presupuestaria. En este sentido, hay que referirse a la norma general incluida en la ley de presupuestos de cada año, que limita el volumen de obligaciones que como máximo se pueden reconocer con cargo a los créditos del Presupuesto, y al establecimiento de los procedimientos adecuados para efectuar un seguimiento puntual de la ejecución del gasto público con objeto de determinar las posibles desviaciones de los objetivos y adoptar las medidas correctoras oportunas.

Deben mencionarse, también, las medidas adoptadas por el Gobierno a finales de 1995, una vez que el proyecto de Presupuestos de 1996 fue rechazado por el Congreso. Entre ellas, el Real Decreto Ley 12/1995, del 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que tenía por objeto salvar la situación de inseguridad que se provocaría a distintos sectores de la población por la ausencia del Presupuesto, fundamentalmente a funcionarios, pensionistas y usuarios de la sanidad y la educación pública. Al tiempo, se corregían los efectos de la inflación en los impuestos de Sucesiones, Transmisiones y de la Renta de las Personas Físicas, y el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se reducía el Presupuesto de gastos prorrogado para 1996 en 874 mil millones, y se garantizaba el cumplimiento riguroso del déficit del Estado. Con estas medidas se hizo posible que en 1996 pudiera ser alcanzado el objetivo de déficit previsto en el programa de convergencia, a pesar de que no se había aprobado el Presupuesto del ejercicio.

— Mantenimiento de la protección social mediante la cobertura efectiva de los gastos sociales.

Como se ha indicado antes, la reducción general del gasto se ha hecho compatible en estos años con el incremento de los recursos destinados en el Presupuesto a este área de gastos, al tiempo que se han acometido determinadas reformas dirigidas a mejorar la eficacia y calidad de las prestaciones y el carácter solidario del sistema de protección social. Los Presupuestos, pues, han contenido las dotaciones necesarias para la cobertura real y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, para la cobertura de la protección del desempleo de acuerdo con las ne-

cesidades de cada ejercicio. En el ámbito de la sanidad, las dotaciones previstas se han acompasado al marco de financiación previsto en el modelo de financiación aprobado en 1994, garantizándose el crecimiento de este gasto de acuerdo con la evolución nominal del PIB, al tiempo que se ha ido incrementando la financiación con cargo a los Presupuestos del Estado y disminuyendo la proveniente de cotizaciones sociales.

—Mantenimiento del esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas.

En enorme esfuerzo inversor que había sido realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, muy superior al del resto de los países europeos, ha permitido reducir el nivel agregado de la inversión del Estado, que era muy elevado, para acompasarlo a la coyuntura económica. No obstante, se han mantenido a lo largo del periodo las asignaciones presupuestarias para inversión en infraestructuras, dando prioridad a aquellos proyectos referidos a actuaciones que se cofinancien con fondos procedentes de la Unión Europea.

— Actuaciones selectivas de apoyo a la competitividad, el crecimiento y el empleo.

Las distintas leyes presupuestarias y otras normas han adoptado un conjunto de medidas fiscales favorecedoras de la inversión y la creación de empleo, incidiendo sobre diversos aspectos de la actividad empresarial como la formación profesional, la inversión en activos fijos, investigación y desarrollo, la promoción comercial en el exterior, la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas, etcétera.

En el lado del gasto debe destacarse la prioridad ofrecida a las políticas activas de empleo (programas de fomento y protección de empleo, subvenciones a empresas que crean empleo, a la realización de programas de formación profesional, etcétera).

— Racionalización del gasto público.

La necesidad de garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit fijado para cada año, unido al compromiso de mantener el gasto social y al cumplimiento de las obligaciones con las Administraciones europeas, regionales y locales, así como el pago de los intereses de la deuda, han determinado en el periodo 1994-1996 una enorme reducción de las restantes partidas de gasto público. El esfuerzo de reducción de gasto se ha centrado, pues, en las partidas ligadas a la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, el proceso no ha sido sólo de reducción del gasto, sino también de racionalización del mismo con el objetivo de adecuar la oferta de bienes y servicios públicos a las exigencias de desarrollo económico y social de cada momento. En este sentido debe destacarse:

- Racionalización de la política de recursos humanos al servicio de la Administración mediante una política adecuada de retribuciones acordadas con los sindicatos de funcionarios; la puesta en marcha de planes de empleo en determinados sectores; y la reducción de las incorporaciones de personal a la Administración mediante Ofertas Públicas de Empleo muy restrictivas.
- Restricción de los costes de funcionamiento de las Administraciones mediante la reducción constante de las dotaciones para gastos corrientes en bienes y servicios, y la mejora de los mecanismos de gestión pública.
- La disminución de las transferencias en las áreas de gasto donde no existían compromisos legales ineludibles, incluyendo la revisión de las transferencias a las empresas públicas con objeto de reconducir y racionalizar el gasto del sector público empresarial.

La aplicación de esta estrategia presupuestaria basada, como se ha visto, en la reducción del gasto como elemento para la reducción del componente estructural del déficit del programa de convergencia en los años 1994 y 1995, allanó el camino para que también en el año 1996 pudiera cumplirse el objetivo de déficit establecido para ese ejercicio en el programa de convergencia, con independencia de la situación de prórroga presupuestaria.

La situación desde mayo de 1996

Después de una fase inicial de cierta dubitación, el nuevo Gobierno español ha acabado por hacer suyo el objetivo contenido en el programa de convergencia de cumplir con los criterios del Tratado de Maastricht en los plazos previstos. El objetivo general, por tanto, de la política presupuestaria sigue siendo el mismo que se había mantenido en el periodo anterior aunque, como veremos a continuación, ha cambiado la instrumentación y el sentido de las medidas para alcanzarlos.

En lo que sigue, vamos a analizar cuál es la situación española presente y futura. Para ello, nos referiremos especialmente al conjunto de planteamientos y medidas que se derivan de:

- Real Decreto ley 7/1996, del 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.
- Real Decreto ley 8/1996, del 7 de junio, de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas.
- Real Decreto ley 12/1996, del 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes.
- Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de septiembre de 1996 sobre el método de financiación de las CC.AA. en el periodo 1997-2001.
- Proyecto de Ley de Presupuestos para 1997.
- Proyecto de Ley de medidas de acompañamiento.

De todas ellas, interesa destacar los siguientes aspectos:

— En relación a los ingresos tributarios:

Se ha variado el planteamiento estratégico general al programa de convergencia que, como vimos, se concretaba en reducciones discrecionales del gasto público, manteniendo los ingresos fiscales basados en un sistema fuertemente progresivo, al introducir variaciones en el sistema tributario que van a afectar de un lado a la propia estructura interna del sistema, y de otro, su capacidad recaudatoria, con medidas como las siguientes:

- La exclusión de la escala progresiva del IRPF de los incrementos de patrimonio de los bienes con más de dos años de permanencia en el patrimonio del contribuyente, y su sometimiento a un tipo de impuesto proporcional del 20%, lo que va a significar un trato muy beneficioso para todos aquellos contribuyentes que tengan un tipo medio superior al 20%. Si a ello unimos la reducción del 15% de los rendimientos de los empresarios individuales en régimen de módulos, hay que concluir que, sin duda, se ha producido un empeoramiento relativo del tratamiento de las rentas salariales en el IRPF.

Hay que advertir, además, que estas modificaciones van en el sentido contrario a las preocupaciones que se están poniendo de manifiesto en la actualidad en la mayoría de los países europeos y que hacen referencia a la urgencia de buscar un tratamiento tributario de las rentas de capital que sea más equilibrado en relación al tratamiento de las rentas del trabajo, no sólo por razones de equidad sino también por razones de eficiencia económica. Con medidas como las comentadas, el peso de la fiscalidad acaba recayendo sobre los factores menos móviles y especialmente sobre el trabajo, situación, como es lógico, nada deseable toda vez que el trabajo es el factor más escaso en Europa.

- La admisión de una actualización de Balances sin coste fiscal, en los momentos de más bajas tasas de inflación de los últimos años, que va a suponer un tratamiento muy favorable para las empresas y una importante reducción de la recaudación por el impuesto sobre Sociedades en el año 1997 y en los ejercicios siguientes.
- El incremento de la imposición indirecta mediante la subida de los impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas y las labores de tabaco, medidas que si bien fueron presentadas por el Gobierno como instrumento para reforzar los recursos de Estado ante la necesidad de financiar obligaciones de ejercicios anteriores, en realidad lo que pretenden es compensar la reducción de recaudación que se va a producir a consecuencia de las medidas anteriores relacionadas.
- El incremento general de tasas y la introducción de un impuesto indirecto sobre las primas de seguros.

El efecto conjunto de estas medidas sobre los ingresos del Estado será un aumento global de la presión fiscal, acompañado de una redistribución interna de la carga tributaria en favor de las rentas de capital que se perciban como plusvalías y de los rendimientos empresariales. Se quiebra, por tanto, el principio del mantenimiento de los ingresos fiscales y se afecta a la distribución solidaria de la carga tributaria en lo que han denominado Juan Muñoz, Santiago Roldán y Angel Serrano como la vía insolidaria hacia Maastricht.

— En relación a la financiación de las CC.AA.:

El modelo de financiación de las CC.AA. aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996 va a suponer un elevado coste para el Presupuesto al Es-

tado en el próximo quinquenio. Este mayor coste vendrá determinado por la ausencia de mecanismos para lograr la neutralidad financiera del modelo en su evolución. En efecto, al desaparecer los límites máximos y mínimos en relación a la participación de las CC.AA. en el IRPF, la nueva financiación que reciba cada Comunidad Autónoma dependerá de la evolución de la recaudación del IRPF en cada una de ellas, y del porcentaje que represente la financiación con cargo al IRPF en la financiación total de cada Comunidad Autónoma, lo que determinará crecimientos desiguales para las distintas CC.AA.

Por otro lado, el modelo aprobado, en su dinámica, va a proporcionar a las CC.AA. más recursos que el modelo vigente, lo que supondrá, lógicamente, la reducción de los recursos a disposición de la Hacienda central.

Según los cálculos efectuados en su momento, el trasvase de recursos que el modelo aprobado puede producir entre el Presupuesto del Estado y el Presupuesto de las CC.AA. en el próximo quinquenio, puede ser de 500.000 millones de pesetas.

Este trasvase de recursos entre la Hacienda central y CC.AA., determina una sobrefinanciación de las CC.AA. para las mismas competencias, y como consecuencia una infradotación de aquellas funciones que se siguen financiando desde el Presupuesto del Estado (sanidad, pensiones mínimas, pensiones no contributivas, intereses de la deuda, educación, infraestructuras, etcétera...), lo que sin duda dificultará el mantenimiento de la política presupuestaria de reducción del déficit.

La evolución de los instrumentos de financiación es de máxima importancia. De hecho, desde el punto de vista de la dinámica del sistema, lo que se está efectuando con el modelo aprobado es traspasar financiación de un mecanismo como la participación en los ingresos del Estado, cuya evolución está acordada desde 1986 y acompasada al crecimiento del gasto del Estado o en todo caso del PIB, a otros instrumentos financieros basados en la recaudación del IRPF, impuesto cuya razón de crecimiento es superior a la del PIB, al ser un impuesto progresivo, y desde luego a la de los gastos del Estado en los próximos años.

La falta de neutralidad de la propuesta no sólo opera entre el Presupuesto del Estado y los Presupuestos de las CC.AA., sino también en relación a las posiciones relativas de las diferentes CC.AA., ya que estando compuesto el sistema de financiación por instrumentos que tienen razones de crecimiento diferentes

(la participación en los ingresos generales del Estado, y el tramo automático del IRPF), el crecimiento de la financiación de cada Comunidad Autónoma, como se ha indicado antes, dependerá de cuál sea la participación relativa de cada uno de estos instrumentos en su financiación global.

El modelo aprobado supone también un claro retroceso desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, no sólo porque no desarrolla lo previsto en el Artículo 15 de la LOFCA sobre las asignaciones de nivelaciones, sino porque hace desaparecer elementos de modulación financiera, como los límites establecidos en 1994 a la participación de las CC.AA. en el 15% del IRPF, y no introduce ningún elemento de reequilibrio de las capacidades impositivas en relación al llamado tramo autonómico del IRPF.

Además de todo ello, hay que considerar el nuevo modelo de financiación como insolidario porque supone un giro total en la determinación del nivel impositivo que han de soportar los ciudadanos. Se pasa de una situación como la actual, en la que el nivel de imposición mínimo se determina por la ley estatal y es igual para todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. para elevar dicho nivel mínimo mediante el establecimiento de los recargos previstos en el IRPF y en los tributos cedidos, a una nueva situación donde el nivel de la carga tributaria fijado en la normativa estatal tendrá la consideración de máximo, y podrá ser reducido por las CC.AA. en sus respectivos territorios mediante las facultades reconocidas a las mismas para disminuir las tarifas y los tipos impositivos del IRPF y de los tributos cedidos.

Hay que señalar también que la incorporación de ordenamiento jurídico de las novedades más importantes de la propuesta atribución a las CC.AA. de un 30% en la recaudación territorial del IRPF y de competencias normativas en relación al llamado tramo autonómico del IRPF y a los tributos cedidos, supone la modificación de un buen número de leyes entre las que se encuentran algunos Estatutos de Autonomía, la LOFCA, la Ley de Cesión de Tributos, la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley General Tributaria, etcétera, lo que va a determinar un cambio estructural de gran trascendencia.

Interesa destacar dos aspectos en relación a los cambios que se van a introducir en la normativa del IRPF como consecuencia de la financiación autonómica: de una parte, que la complejidad de la normativa de este impuesto alcanzará tales cuotas

que portavoces del Ministerio de Economía y Hacienda ya reconocen que los particulares no podrán realizar la declaración del impuesto, por lo que la Administración deberá cargar con dicha tarea; y de otra parte, que el sistema dificultará la gestión del IRPF en cuanto que exigirá conocer en cada caso la residencia del contribuyente. Una y otra cuestión pueden colapsar la capacidad de gestión de este impuesto.

Por todo lo expuesto, hay que concluir que el modelo aprobado implica un coste elevado para el Presupuesto del Estado en el próximo quinquenio, lo que va a determinar un aumento injustificado de la financiación de las CC.AA. para las mismas competencias que ahora tiene, lo que a su vez, va a dificultar que se puedan alcanzar los objetivos de déficit presupuestario establecidos para las Administraciones centrales y que se logre mantener al nivel actual la financiación de los servicios generales que se nutren del Presupuesto del Estado (sanidad, complementos de pensiones mínimas, pensiones no redistributivas, educación e infraestructuras, etcétera).

— En relación al proyecto de Presupuestos para 1997:

El Gobierno ha presentado los Presupuestos Generales del Estado afirmando que con ellos se pretende alcanzar un crecimiento de la actividad y el empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la UM en materia de precios y déficit públicos. Parece, sin embargo, que se puede pensar que ésta va a ser una tarea bastante complicada para unas cuentas públicas difícilmente cuadradas.

El Presupuesto Consolidado de las Administraciones Públicas centrales supone unos ingresos que crecen el 6,1% sobre la previsión de liquidación de 1996 y unos gastos que se incrementan el 2,1% sobre los de 1996.

La primera cuestión a destacar surge al contemplar que el elemento que sirve de referencia al Gobierno para medir el crecimiento del gasto no es el avance de liquidación del ejercicio 1996, como sería lo normal, sino un nuevo concepto que se denomina «Presupuesto base de 1996», que resulta de la suma aritmética del Presupuesto inicial de 1995, de los créditos contenidos en el Real Decreto ley 1/1996, del Acuerdo de no disponibilidad de créditos del 28 de diciembre de 1995, y de algunas ampliaciones de créditos realizadas en 1996. Curiosamente, no se ha considerado a este efecto el crédito extraordinario de 721.000 millones otorgado en el Real Decreto ley 12/1996 de 28 de julio.

A los efectos interesa resaltar las siguientes cuestiones:

- La previsión de crecimiento de los ingresos no parece muy realista, ya que está calculada sobre la previsión de ingresos de 1996, que a su vez, parece sobrevalorada de acuerdo con los datos de recaudación conocidos hasta el momento, y porque las previsiones de incremento de los impuestos directos e indirectos (7,1% y 8,3%) no son congruentes con el crecimiento previsto para la economía y con el impacto que en la recaudación de 1997 tendrán las diversas medidas tributarias tomadas en 1996.

Salvado lo anteriormente dicho sobre el elemento de comparación en relación a los gastos, es de interés ver la evolución de algunas políticas de gasto para entender el sentido del Presupuesto presentado:

- La Administración General crece un 0,6%.
- El gasto en Sanidad crece un 1,9%.
- El gasto en Educación se reduce en un 2%.
- El desempleo y la incapacidad temporal se reducen en un 7,2%.
- El gasto social en su conjunto, crece un 2%.
- La actividad productiva crece un 2% debido a la inclusión de activos financieros en las políticas de infraestructura e investigación.
- Las transferencias a las Administraciones Territoriales crecen un 8,7%, a pesar no de recoger el coste del nuevo modelo de financiación de las CC.AA.
- La Deuda Pública crece un 1,7% debido a un nuevo criterio de imputación de los intereses implícitos de la deuda.
- La inversión en su conjunto se reduce en un 13,7%; la inversión militar crece un 0,2% y la inversión civil decrece en un 1,7%. La inversión total en infraestructura se rebaja un 21,4%.
- En relación al Presupuesto del Estado, hay que poner de manifiesto algunos extremos tales como:
 - Los gastos corrientes en bienes y servicios se reducen un 9,9%, a pesar de que no se ha tomado ninguna medida de carácter estructural.

- Las transferencias al INEM se reducen en un 32,8%, sobre la base de una estimación excesiva del crecimiento del empleo, lo que puede dar lugar a insuficiencias reales de crédito en 1997.
- Las transferencias a Empresas y Entes Públicos se reducen en 120.000 millones de pesetas, lo que va a suponer el incumplimiento de determinados contratos programas (RENFE y HUNOSA) y el crecimiento del endeudamiento de estas Empresas y Entes. De hecho, la autorización de endeudamiento de las Empresas y Entes Públicos aumenta hasta superar un billón de pesetas.
- Los activos financieros crecen un 45,5% los préstamos al sector público aumentan un 33,3%, incluyendo dos préstamos a la Seguridad Social, uno de 155.600 millones para atender al déficit del sistema, y otro de 350.000 millones que no se recoge, sin embargo, entre los ingresos de la Seguridad Social.

En el Presupuesto de la Seguridad Social, las cotizaciones sociales crecen un 6,7%, lo cual no es congruente con las expectativas de empleo y de incremento de sueldos y salarios, ni con las bases de cotización.

Por otro lado, la previsión de ingresos se realiza por primera vez en términos de derechos reconocidos, y no en términos de recaudación, con la finalidad clara de incrementar las cifras.

Como resumen de todo lo anterior se puede concluir que los Presupuestos Generales del Estado para 1997 son poco creíbles, toda vez que descansan en una previsión de ingresos sobredimensionada, y en una determinación de las cuantías de los gastos poco realistas; contienen, además, rupturas de gran trascendencia de los principios presupuestarios y contables de la forma en que ahora se denomina «contabilidad creativa».

De todo lo examinado aquí, puede concluirse señalando que si bien el nuevo Gobierno ha mantenido el objetivo general de cumplir las previsiones del programa de convergencia para satisfacer en 1997 los criterios fiscales, puede dudarse con bastante fundamento de que las medidas adoptadas en relación al sistema tributario, al sistema de financiación de las CC.AA. y a los Presupuestos Generales del Estado para 1997 pueden permitir alcanzar dicho objetivo, y hay que añadir que, en cualquier caso, se ha alterado el carácter de solidaridad y equidad que hasta ahora había mantenido el programa de convergencia.