

# VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

PROPOSICIÓN NO DE LEY

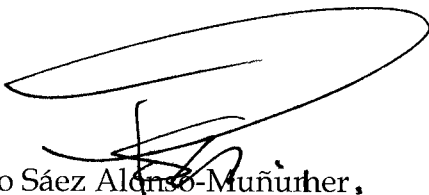
A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

DÑA. MACARENA OLONA CHOCLÁN, DÑA. INÉS CAÑIZARES PACHECO, D. PABLO SÁEZ ALONSO-MUÑUMER, D. IVÁN ESPINOSA DE LOS MONTEROS Y DE SIMÓN Y DON VÍCTOR GONZÁLEZ COELLO DE PORTUGAL, en sus respectivas condiciones de Portavoz Adjunta y Diputados del **Grupo Parlamentario VOX (GPVOX)**, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentan la siguiente **Proposición No de Ley relativa a la adopción de medidas de estrategia de política presupuestaria para la puesta en marcha de un sistema de Presupuesto en Base Cero**, para su discusión en la Comisión de Presupuestos.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 4 de junio de 2020

  
Dña. Macarena Olona Choclán.

Portavoz Adjunta G.P. VOX.

  
D. Pablo Sáez Alonso-Muñumer,

Diputado GPVOX

*Grupo Parlamentario VOX, Carrera de San Jerónimo s/n 28071 Madrid*

*Telf. 91 390 57 63 /91 390 76 42*

*gpvox@congreso.es*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

# VOX

XIV LEGISLATURA

GRUPO PARLAMENTARIO

Dña. Inés Cañizares Pacheco

D. Iván Espinosa de los Monteros y de Simón

Diputada GPVOX.

Diputado GPVOX.

D. Víctor González Coello de Portugal

Diputado GPVOX.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PRIMERO.-** Los presupuestos generales del estado comportan el espejo del diseño y ejecución de las líneas de política económica de los distintos gobiernos y son la plasmación contable y jurídica del programa económico de un ejecutivo en el que los ciudadanos prestan su confianza y lo mandatan para la gestión de las cuentas públicas de nuestro país. El artículo 134.3 de la Constitución Española establece que “el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”. Asimismo, el 27 de septiembre de 2011, las Cortes Generales acordaron, a propuesta del Gobierno de aquel entonces, modificar la Constitución Española introduciendo los conceptos de estabilidad presupuestaria en el artículo 135, en el que se establece en su apartado primero que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio



de estabilidad presupuestaria". Además, en la disposición adicional única de la Reforma se establece que a partir del año 2020 entrarán en vigor los límites de déficit estructural establecidos en el segundo apartado del artículo 135 y desarrollado en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en su apartado segundo establece que "ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior."

Por otro lado, el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, da un margen excepcional al Estado y a las Comunidades Autónomas para incurrir en déficit estructural en caso de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera y su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. En este sentido, cabe destacar que la economía española ya presentó un déficit estructural del 3% en 2019 según el Banco de España, superior al 2,6% registrado en 2018, lo que hace significativa la magnitud del reto de reducción de déficit público en la economía española.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VOX

XIV LEGISLATURA

GRUPO PARLAMENTARIO

**SEGUNDO.-** El Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó el pasado 31 de marzo las Cuentas Trimestrales No Financieras de los Sectores Institucionales por las que arrojaba una necesidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas de 33.223 millones de euros con las ayudas a instituciones financieras incluidas (22 millones de euros). La tarde de ese mismo día, el Ministerio de Hacienda publicaba un déficit del conjunto de las administraciones pública de 32.904 millones de euros con ayudas financieras incluidas. Por tanto, por primera vez se produjo un desfase entre ambas fuentes que ascendió a 319 millones a favor de las cuentas del Ministerio de Hacienda.

En el contexto del Protocolo de Déficit Excesivo, la Comisión Europea a través de Eurostat publicó el día 22 de abril la primera notificación de déficit y deuda referida de España correspondiente al ejercicio 2019, en la que alerta de que el desfase de los datos del Ministerio de Hacienda respecto a lo verdaderamente ejecutado es de 2.291 millones de euros, llegando a alcanzar el déficit del conjunto de las administraciones públicas los 35.195 millones de euros, lo que supone el 2,8% del PIB y dos décimas por encima del 2,6% anunciado por el Gobierno.

Según las nuevas cuentas de la IGAE, es la Administración Central quien absorbe el 100% del desfase anunciado por Eurostat, pasando de tener una necesidad de financiación en el ejercicio 2019 de 13.896 millones de euros a 16.187 millones de euros, lo que supone un aumento de dos décimas del PIB hasta el 1,3%. Este desfase es de más 10.000 millones de euros respecto al objetivo comprometido con la Comisión Europea, que hubieran servido para el pago de los salarios de todos aquellos autónomos y trabajadores que han cerrado su actividad, han sido



despedidos o han sufrido un ERTE por imposición del Gobierno. Este desajuste se ha producido a pesar de contar con un crecimiento robusto de la economía del 2% en términos de PIB real, y que habría servido para ahondar aún más en las reformas estructurales y en la reducción del déficit público.

El desfase de datos de Eurostat respecto a lo publicado inicialmente por el Gobierno el 31 de marzo están íntegramente imputados a la Administración Central y concretamente por el lado de menores ingresos. Los recursos no financieros de las AAPP han sido de 4.039 millones de euros inferiores a los previsto en el Plan Presupuestario 2020 de octubre, y 1.542 millones inferior al del Programa de Estabilidad. Los empleos no financieros de las AAPP han sido 6.197 millones de euros superior al Plan Presupuestario de octubre y 8.677 superior que el previsto en el Programa de Estabilidad de abril de 2019.

**TERCERO.-** España está sufriendo la mayor crisis económica de su historia en tiempos de paz, derivado de un shock de naturaleza externa provocado por la pandemia del COVID-19. Todos los países de nuestro entorno están sufriendo en términos económicos, sociales y sanitarios. Sin embargo, los organismos internacionales achacan a nuestro país el peor escenario a medio y largo plazo. Efectivamente, al igual que sucedió en el año 2008 con la crisis financiera provocada por la drástica caída de la liquidez en los mercados internacionales, la economía española se presenta ante esta nueva crisis con fuertes debilidades macroeconómicas agravadas y provocadas en tiempos muy recientes. España ha sido golpeada duramente por el implacable mazo de la pandemia y se enfrenta a



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

ella con las defensas muy bajas y sin haberse preparado, no ya para una crisis sanitaria, sino para cualquier shock económico que pudiera haberse ocasionado.

A las debilidades propias de la economía española, como una tasa de paro estructural de las más altas de los países desarrollados, es de especial gravedad el shock negativo por el lado de la oferta provocado por el Gobierno mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por el cual se da imperativo legal al sector privado de cierre de gran parte de la actividad económica en nuestro país, que hoy en día sigue sin poder actuar a pleno rendimiento o por lo menos con cierta libertad.

Frente a las necesidades de financiación del sector público, el sector privado presentó una capacidad de financiación respecto al resto del mundo del 5,2% del PIB en 2019, lo que refleja el gran papel que juega este sector en el sostenimiento de los pilares básicos de la prosperidad y de la creación de empleo en España, comportándose como el único sector y variable endógena que puede salvar a nuestra economía. El Gobierno pretende, con sus medidas contradictorias, seguir ahogando a la iniciativa privada para la consecución de unos objetivos políticos y personales difíciles de poder definir con cierta claridad.

Sin embargo, la economía española presenta fuertes vulnerabilidades que a través de las políticas del Gobierno se van a ver incrementadas, como en el significativo nivel de paro estructural y el alto nivel de prestaciones que hay que afrontar. En el primer trimestre del año, la tasa de paro del 14,5% ha sido la más



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

alta después de la de Grecia, el número de parados españoles supone el 28,5% del total de parados en la zona del euro, y mientras que España ha aumentado los parados en un 3,6% respecto hace un año, la zona del euro lo ha reducido en un 5,8%. Asimismo, las pensiones contributivas han sido 9.799.395 y las no contributivas 452.307, los beneficiarios por prestaciones por desempleo son 2.109.487. Estos datos son el fiel reflejo del esfuerzo que las administraciones públicas que, a través de los impuestos al tejido productivo español, tienen que hacer para mantener el estado del bienestar.

España se enfrenta a desafíos jamás encontrados. Primero, unas finanzas públicas sin margen de maniobra, un sector privado que por imperativo legal no puede trabajar, negocios que por las condiciones de la pandemia no podrán abrir a pleno rendimiento y un nivel de desempleo altamente peligroso.

Se antoja de imperiosa necesidad un cambio del modelo para así poder mantener y mejorar el estado del bienestar, para pagar las pensiones a nuestros mayores, aguantar a aquellas personas que temporalmente lo estén pasando mal y fortalecer nuestro sistema sanitario. Bien es sabido que, en la actual situación y aun recibiendo las ayudas de la Unión Europea, el Gobierno socialista se verá comprometido para poder afrontar el pago de los sueldos a los funcionarios y de los pensionistas, como ya pasó en los '90 y '10.

**CUARTO.-** El Gobierno deberá presentar un nuevo Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y uno de los cambios más importantes a abordar será cómo elaborar en este trimestre unas nuevas cuentas públicas. Una

7

*Grupo Parlamentario VOX, Carrera de San Jerónimo s/n 28071 Madrid*

*Telf. 91 390 57 63 / 91 390 76 42*

*gpvox@congreso.es*

C.DIP 35738 04/06/2020 11:42



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

**VOX**

GRUPO PARLAMENTARIO

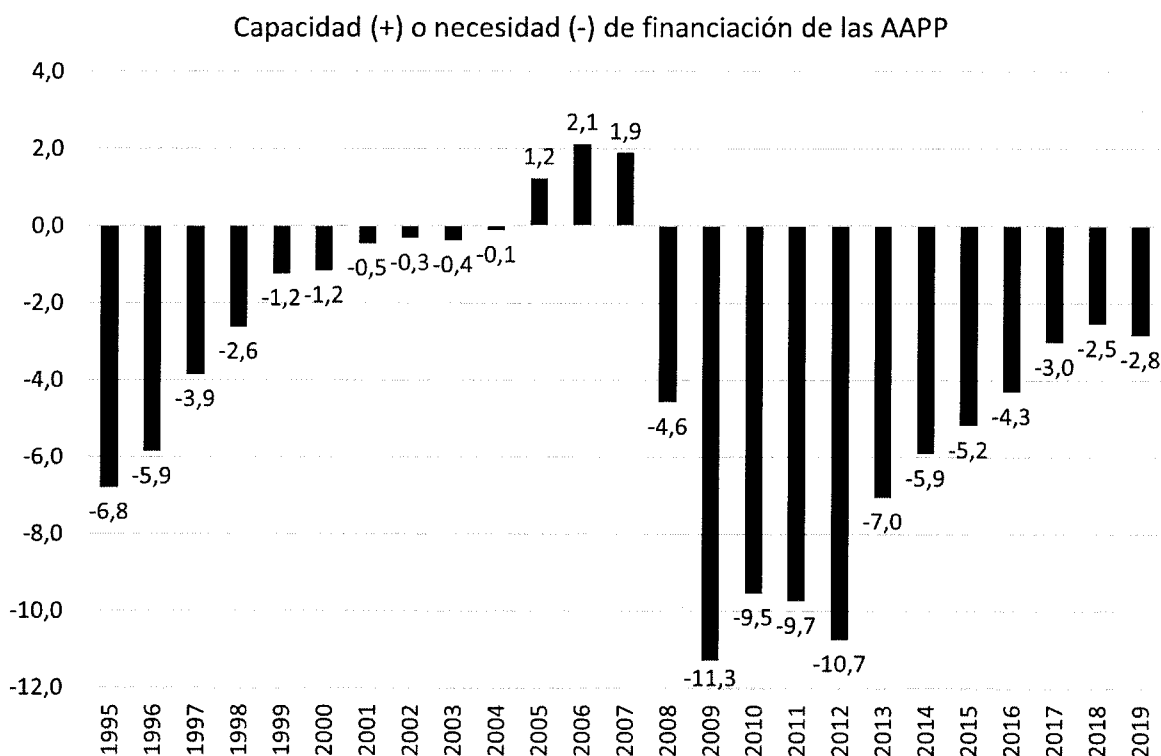
forma habitual de preparación de un presupuesto consiste en tomar como punto de partida las necesidades de gasto del año anterior y extrapolar al año siguiente. Estos históricos de presupuesto son ajustados con la inflación añadiéndose además nuevos gastos derivados de la consecución de los objetivos que los gobiernos (en caso de presupuestos públicos) quieran conseguir. Al ajustarse a la inflación genera una espiral inflacionista que puede convertirse en perniciosa en las fases de caída en los ingresos. La metodología actual genera dos escenarios, por un lado, que estos nuevos gastos ad-hoc producirán, siempre que no vengan acompañados de incrementos iguales o superiores de los ingresos, una situación de déficit público que necesitará ser financiado, con el consiguiente aumento de la deuda pública. Por otro lado, si los ingresos no compensan los nuevos gastos, se producen caídas en el gasto público que en ocasiones pueden ver reflejadas un empobrecimiento en la calidad de los servicios prestados por las AAPP ya que los ajustes del presupuesto no valoran el beneficio derivado de los diferentes destinos del gasto ya que el sistema presupuestario actual no ofrece información adecuada de los mismos. Esto puede ir acompañado asimismo de un aumento de la carga tributaria al contribuyente con posibles efectos contrarios de los que se pretende conseguir.

El debate de política fiscal y presupuestaria siempre se ha basado en la aplicación de mayores o menores gastos y en el aumento o bajada de los impuestos para compensar y poder alcanzar el equilibrio presupuestario. A pesar de los diferentes esfuerzos de todas las administraciones, el objetivo apenas se ha podido conseguir. Las cuentas públicas de España arrojan situaciones de déficit





históricos a excepción del periodo 2005-2007 con incrementos excesivos en la deuda pública sobre todo en los últimos años.



Esta situación estructural de la economía española debe corregirse con medidas de carácter estructural y permanente. Por ello, el Grupo Parlamentario VOX propone la puesta en marcha de la metodología del Presupuesto de Base Cero (**en adelante PBC**), creada por Pete Pyhrr en 1970 para la aplicación de los procesos presupuestarios de Texas Instrument y que luego se implantó en más empresas de Estados Unidos. Su creador la definió como “un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

principio". En 1971, Jimmy Carter, que por aquel entonces era Gobernador del estado de Georgia, puso a Pete Pyhrr como asesor de su oficina presupuestaria para la implantación por primera vez en un presupuesto público de la metodología Base Cero, obteniendo en un solo año unos ahorros de 55 millones de dólares sin que hubiera habido una disminución en la calidad de los servicios prestados. En 1978 el presupuesto en base cero lo aplicaban 800 empresas de Estados Unidos y en 10 Estados.

En España se intentó introducir de forma gradual el Presupuesto en Base Cero en 1979 mediante la aprobación por el Consejo de Ministros de la adopción de Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público dentro del Programa a Medio Plazo para la Economía Española. Un año más tarde, mediante Orden de la Presidencia de Gobierno de 4 de febrero de 1980, sobre Revisión y Evaluación de los Programas de Gasto de los Departamentos Ministeriales y sus Organismos Autónomos, se estableció la implantación gradual en el presupuesto de gastos del 25% de cada departamento, pero algunos factores impidieron su efectividad, su amplitud y su duración en el tiempo. Según el profesor Barea en "Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público", señala como factores la ineficiencia del sector público en cuanto a la gerencia y la organización, y a la debilidad en las Cortes Generales a la hora de la tramitación parlamentaria y en su control. Sin embargo, hay que destacar como el sector público hoy cuenta con ingentes recursos ofimáticos y de telecomunicaciones que pueden hacer a la administración pública de palanca para el uso eficiente de los recursos públicos y la obtención de ahorros sustanciales para los contribuyentes y la economía en su conjunto.



**QUINTO.-** El PBC es una metodología para la elaboración del presupuesto que **asigna fondos según la eficiencia y necesidad para alcanzar los objetivos de la organización** en lugar de considerar el historial de años anteriores. En definitiva, ninguna cuenta se presupuesta de forma automática.

En el PBC, los encargados del presupuesto revisan, al inicio del ejercicio, los distintos objetivos y gastos de la organización y deberán justificar cada uno de ellos para recibir los fondos. **Cada nivel de gasto debe estar debidamente justificado** y, en ningún caso, podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores. **Es por tanto un enfoque flexible de gestión** que proporciona una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes.

Las numerosas ventajas del uso de la metodología de unos Presupuestos en base cero entre otras serían las siguientes:

- Permite identificar, evaluar y justificar cada una de las actividades planteadas, teniendo en cuenta los niveles mínimos de coste, medios y esfuerzo de cada unidad necesarios para realizar cada actividad.
- Permite encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición y, consecuentemente, proceder a su eliminación, así como de partidas menos productivas, que se ponen de manifiesto mediante los procesos de análisis y priorización de actividades,



propios del PBC. De esta manera, dicho método presupuestario, logra erradicar la técnica de incrementar los gastos de manera mecánica asociado a otras técnicas presupuestarias, al tener que justificar la necesidad y relevancia de cada partida.

- Ofrece mayor información para la toma de decisiones. Un aspecto negativo corriente en las administraciones públicas, es la duplicidad de esfuerzos y que, en ocasiones, dos órganos diferentes realicen tareas similares, lo que conlleva a un derroche de tiempo y recursos. El Presupuesto Base Cero, al estudiar detalladamente cada una de las actividades que se desarrollan de abajo□arriba, ofrece la información adecuada para evitar que se cometan dichos errores.
- Proporciona una mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público. No se centra únicamente en cuánto se debe gastar, sino en porqué se debe gastar y cuál es la alternativa mejor.
- Permite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual. En la elaboración de dicho Presupuesto, el primer paso es el establecimiento de los objetivos a seguir, a partir de los cuales se estructura todo el presupuesto. De esta forma, son los objetivos los que dan pie al nivel de gasto y no los gastos los que finalmente describen los objetivos. El presupuesto vuelve a convertirse así, en el medio para alcanzar los objetivos.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

# VOX

XIV LEGISLATURA

GRUPO PARLAMENTARIO

- Permite una mayor participación en el proceso presupuestario y un mejor conocimiento en cuanto al destino de los recursos, por parte de las unidades de gestión inferiores.
- Como todas las unidades participan en el proceso de elaboración presupuestario, se consigue un mayor espíritu de unidad y coordinación. Al ser cada partida presupuestaria de utilidad, cada unidad de acción y gestión siente que su trabajo es necesario para el funcionamiento de la organización, lo que lo motiva y hace que su aportación no quede obsoleta.

Las ventajas mencionadas confieren a esta técnica presupuestaria un atractivo que supera las reticencias que su implantación pueda concitar. Este atractivo es el que ha llevado a numerosas empresas privadas, con estructuras complejas, pero fuertemente digitalizadas y con procedimientos claros y definidos, a implantar este proceso de presupuestación.

**Con independencia del impacto económico, un PBC mejoraría la valoración que los ciudadanos otorgan al Sector Público al asegurar que el dinero público es utilizado de forma adecuada.**

Todo ello supone, por tanto, abrir la vía para contemplar nuevos paradigmas en nuestro país, y que otras prósperas economías ya han aplicado con éxito contrastado. Pero también para adaptar a la economía española a los nuevos paradigmas que exige esta pandemia y transformar la amenaza en oportunidad: adaptación vs rendición, éxito vs derrota, prosperidad vs superveniencia,



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

# VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

libertad vs socialismo. Entre ambas opciones, sólo queda la primera, y para ello **la implantación de una metodología PBC permitiría evitar el despilfarro en el gasto público, reduciendo así el déficit público.** Un proceso que, a la vista de los déficits continuados que registran las cuentas públicas en los últimos años, las exigencias de reducción del mismo por los organismos europeos, así como el elevado nivel de deuda pública, se convierte en una verdadera necesidad y supone una herramienta de apalancamiento para la prosperidad y la riqueza de nuestro país.

Por los motivos expuestos, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente:

### PROPOSICIÓN NO DE LEY

<<El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a adoptar la metodología presupuestaria del Presupuesto en Base Cero con el objetivo de proporcionar mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, ofrecer mayor información en la toma de decisiones y colaborar en la consecución del objetivo de reducción del déficit público>>.