

LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Victorio Valle

El comienzo de una nueva legislatura y de una nueva etapa de gobierno, a raíz de las elecciones generales del pasado 6 de junio, es un buen momento para reflexionar conjuntamente sobre los problemas económicos de la sociedad española y tratar de sugerir caminos convenientes para su adecuada solución. La importancia y trascendencia para nuestro futuro desarrollo económico, en una senda de estabilidad y dentro del marco de los compromisos y posibilidades que ofrece el proyecto de avance hacia la Unión Europea, de temas tales como la reforma indispensable del mercado de trabajo y en general todas las medidas necesarias para dotar de mayor flexibilidad a los mercados de bienes, servicios y factores productivos, no deben oscurecer el hecho de que, tal vez, la primera obligación de la política económica sea poner orden en el propio comportamiento económico y financiero del sector público. Existen para ello, como más adelante se analiza, razones objetivas que otorgan a la reforma de la actividad presupuestaria pública un papel crucial en la reordenación de la necesaria política económica del futuro; pero tal actuación, sobre todo, parece una exigencia ineludible para el sector público español, como manifestación de ejemplaridad antes de pedir a otros sectores y agentes económicos esfuerzos y variaciones en su comportamiento que son, sin duda, absolutamente necesarias.

Desde el inicio de la democracia, las administraciones públicas españolas han venido mostrando un comportamiento deficitario que alcanzó su punto culminante en los años 1985 y 1986, que se corrigió parcialmente entre 1987 y 1989 para acentuar su vigorosa presencia en el último trienio 1990-1992.

Un déficit público persistente, con un elevado contenido estructural y cuya raíz se encuentra en el excepcional crecimiento del gasto público -recuérdese que en 1975 el total del gasto de las administraciones públicas representaba un 24,9 por cien del PIB, mientras que en 1992 ese porcentaje fue del 46,8 por cien- que una fiscalidad también creciente, aunque con menor intensidad, no ha podido financiar, generando el permanente desequilibrio de las cuentas de operaciones no financieras de las administraciones públicas y un correlativo y significativo aumento del nivel de endeudamiento público (en porcentaje del PIB: 12,9 en 1975; 47.3 en 1992).

Sin duda esa expansión del gasto público, a juzgar por su estructura, habrá contribuido a lograr ciertas metas y objetivos sociales pero, desde una perspectiva económica, la relativa brevedad del período en que el intenso crecimiento del gasto público se ha producido, no ha dado margen al sector público para poder practicar las reformas necesarias, en su organización, estructura y normas de funcionamiento, de forma que ese excepcional crecimiento del gasto se administrase en forma *eficiente*. Es más, el crecimiento del gasto ha contribuido a acentuar la presencia de problemas latentes en la actuación del sector público español, cuya menor dimensión en el pasado, los hacían menos visibles.

Dos aspectos particularmente negativos en el comportamiento presupuestario público, me parecen especialmente importantes:

1. El presupuesto español, ha ido perdiendo en forma progresiva, su esencial carácter de constituir un instrumento de programación y de control económicos.

La liquidación del presupuesto de cualquier ejercicio, es la resultante de un conjunto de políticas diversas -sociales y económicas- con trascendencia financiera, sin que los gestores presupuestarios tengan en sus manos el dominio de las fuerzas expansivas que condicionan su evolución. Surgen continuamente políticas y actuaciones institucionales de costes imprevisibles y, en su proceso de elaboración y discusión, el presupuesto hace gala del más claro sentido *incrementalista* que eleva permanentemente, por definición, la dimensión presupuestaria a la vez que conduce, al margen de toda lógica económica, hacia un crecimiento proporcional de las diferentes partidas de gasto a medio plazo.

2. Pese al notable crecimiento experimentado por los ingresos tributarios, la mayor del gasto han conducido a la situación ya denunciada de déficit públicos persistentes e incremento continuado del endeudamiento público (véase el Gráfico del Mes en este mismo número de "Cuadernos").

La restricción presupuestaria que debe imponer una disciplina necesaria para embridar el crecimiento del gasto público y atemperarlo a las posibilidades del crecimiento económico nacional, ha actuado con excesiva laxitud obligando a descargar todo el peso de la necesaria política de estabilización sobre la política monetaria con sus consabidos efectos al alza sobre los tipos de interés que desaniman la inversión, encarecen la financiación de las infraestructuras, y atraen capitales extranjeros a corto plazo con la consiguiente presión hacia la apreciación de la peseta que desanima el esfuerzo exportador y estimula las importaciones.

No cabe duda, a la vista del fuerte endeudamiento externo de nuestras administraciones públicas y del elevado nivel de los tipos de interés en España, que las conveniencias de la economía española se han estado plegando, en los últimos años, a las necesidades de financiación del déficit público en detrimento de las condiciones necesarias para estimular el crecimiento económico y el empleo y, por tanto, de la convergencia real de la economía española hacia Europa.

Restricción presupuestaria laxa que ha tenido además dos complementos negativos importantes. El primero es que los escasos esfuerzos restrictivos sobre el nivel de gasto público se han resuelto siempre por la vía de la contención de los gastos de capital -y en beneficio de gastos de transferencias y de consumo- dificultando y retrasando la necesaria creación de infraestructuras tan precisas para reforzar la competitividad de la economía y su futuro crecimiento. La segunda es el hecho coyuntural de que en 1992, la preocupación por reducir el déficit público estructural, ante la previsible elevación de su componente cíclico, a causa de la debilidad de la situación económica ha venido a materializarse en una acción restrictiva precisamente en la segunda mitad del año, cuando se estaba produciendo una ostensible desaceleración de la actividad productiva que desembocaría, en el cuarto trimestre, en una etapa recesiva que aún vivimos, acentuando así con una marcada insolidaridad, las tendencias depresivas de la economía nacional.

Como ha destacado el Gobernador del Banco de España en su discurso de presentación del Informe Anual, la actuación presupuestaria española viene reflejando en los últimos años un

comportamiento procíclico. En fases de expansión económica el crecimiento automático de los ingresos impositivos conduce de hecho, lejos de cualquier corrección del componente estructural del déficit público, hacia un gasto público creciente que acentúa las tensiones alcistas, mientras que en etapas de debilitamiento de la actividad económica, el aumento del componente cíclico del presupuesto y la elevación de la carga por intereses derivada del endeudamiento, conduce a las autoridades a reducir el componente estructural del déficit, para evitar que el déficit global adquiera una dimensión insostenible, lo que produce efectos contractivos sobre la demanda y la actividad.

Es obvio que un comportamiento tan inadecuado de la actuación presupuestaria, requiere un serio planteamiento que aborde con urgencia su solución a partir de las causas que se encuentran en su raíz.

Desgraciadamente la hacienda española desaprovechó los años de bonanza económica del período de intenso crecimiento que va de 1986 a 1990 para practicar la necesaria reforma presupuestaria y tendrá que abordarla ahora, en una situación económica crítica, que hace más difícil su solución y eleva la sensibilidad social hacia los costes que entraña.

A tres aspectos fundamentales me referiré seguidamente en el marco de esa preocupación global por la necesaria reforma presupuestaria:

- 1) La necesidad de reponer la credibilidad hoy perdida en la institución presupuestaria.
- 2) La búsqueda de la eficacia en la utilización de los recursos públicos.
- 3) La ordenación y racionalización del esfuerzo impositivo necesario, minimizando sus efectos indeseables sobre los incentivos económicos básicos.

La reforma institucional del presupuesto.

Está claro que el comportamiento presupuestario que ha venido caracterizando el funcionamiento de la hacienda española en los últimos años, especialmente desde 1990, debe cambiar si España aspira a cumplir en 1997 los criterios de convergencia nominal de déficit público (3 por cien del PIB) y de deuda pública (60 por cien del PIB), establecidos en Maastricht.

Un cambio que requiere medidas de "cirugía" profunda. No se trata de un mero ajuste de cifras ocasionales sino de cambiar los defectos del proceso presupuestario que lleva a esas cifras inadecuadas a las necesidades de la economía española. Reforma profunda y real que va más allá de simple enunciaciones políticas reiteradamente burladas en la práctica.

Todas las fases del proceso presupuestario, sobre las que la filosofía política liberal y los principios de la economía clásica establecieron criterios estrictos para que el presupuesto fuera lo que justificaba su nacimiento y existencia, un instrumento de programación económica pública y un sistema de control de los ciudadanos, y de sus representantes políticos, sobre el comportamiento económico público, requieren, tal como éstos se ejercitan en nuestro país reformas sustanciales.

1. La *elaboración* presupuestaria adolece de la limitación impuesta por un volumen elevado y creciente de gasto previamente comprometido que desprovee de contenido a la función de programación económica de los gestores presupuestarios. El nivel de salarios, las cargas

financieras del endeudamiento público, los compromisos de subsidios y pensiones, elevan el volumen de gasto público que debe atenderse necesariamente a cifras que representan el 90 por cien del gasto total, dejando un escaso margen a la decisión presupuestaria anual.

Por otra parte la tradición latina de proyectar sobre el Ministro de Hacienda la difícil tarea de conciliar las solicitudes presupuestarias de los diferentes departamentos, que debe asumir en soledad la decisiva misión de recortar aspiraciones y proyectos en el camino siempre inestable de la búsqueda del equilibrio, termina conduciendo a la vieja técnica del *incrementalismo* como vía de compromiso administrativamente más expeditiva y políticamente menos costosa.

La importancia del contenido del documento presupuestario, de las prioridades que en él se establecen y de la necesidad de su estricto cumplimiento reclaman con urgencia en nuestro país una mayor implicación de la Presidencia del Gobierno, del ejercicio de sus habilidades de interpretación de las preferencias sociales y de la puesta en juego de todo el peso de su capacidad de liderazgo a la hora de elaborar el presupuesto anual del Estado. En mi opinión, compartida por muchos especialistas, la primera reforma de proceso presupuestario en España radica en la necesidad de crear una oficina presupuestaria, bajo la directa dependencia del Presidente del Gobierno que, con los necesarios asesoramientos técnicos internos y externos, otorgue una mayor coherencia y racionalidad a su contenido a la vez que asegure con el reforzamiento de la implicación de la máxima autoridad del Gobierno en su elaboración, una rigurosa ejecución.

2. En el proceso de *discusión* parlamentaria, es un hecho experimental que la negociación política, más aún en el contexto parlamentario que se avecina que en el del pasado inmediato, propende por el propio funcionamiento de la regla de la mayoría, hacia una hiperexpansión que es preciso cortar. El poder legislativo español tendría que establecer, en la misma vía seguida por otros sistemas parlamentarios, autolimitaciones a su capacidad incrementalista del presupuesto o normas constitucionales que aseguren la limitación del gasto y/o el equilibrio presupuestario anual.

3. No cabe duda, sin embargo, de que es en la fase de ejecución presupuestaria, donde la falta de credibilidad del presupuesto ha alcanzado sus mayores cotas en nuestro país. Nadie cree hoy en España en la fiabilidad de las cifras inicialmente presupuestadas ya que como los estudios empíricos realizados demuestran, la desviación media de la ejecución presupuestaria respecto a las cifras iniciales superan el 30 por cien como promedio. El camino de los suplementos de crédito, de las ampliaciones, de los créditos extraordinarios y de las incorporaciones de remanentes, originan una notable desviación entre cifras presupuestadas y ejecutadas que restan toda significación al Presupuesto como instrumento de programación económica.

4. Las *facilidades de financiación* de los desequilibrios presupuestarios constituye una corruptela aún abierta en nuestro sistema que estimula el crecimiento del gasto público y elimina un elemento de disciplina básico en otros sistemas.

Los acuerdos adoptados en Maastricht, introducen dos líneas de limitaciones a la facilidad financiera del sector público en los países comunitarios: la prohibición de la financiación directa por parte del Banco emisor -que en nuestro país está pendiente del futuro trámite parlamentario del Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España- y la prohibición de acceso a circuitos de financiación privilegiada, que vendrán sin duda a poner orden en la tradicional indisciplina del sector público español en la financiación de sus desequilibrios, pero no deja de suscitar cierta inquietud la trayectoria financiera de los últimos ejercicios. Pese a las limitaciones establecidas

para el endeudamiento del Tesoro con el Banco de España en 1990, lo cierto es que el límite legal vigente desde 1991 sólo es operativo a final de cada año y por tanto, no ha impedido los descubiertos del Tesoro en el Banco de España a lo largo de cada ejercicio y la frecuente cesión de emisiones de Deuda, lo que conculca considerablemente el valor de la limitación establecida.

En el momento en que se apruebe la prohibición de financiación al sector público por parte del Banco de España -y es un imperativo del Tratado de Maastricht que la hacienda española estrenará, sin previo ensayo y con serias dudas sobre su capacidad de cumplimiento, un estricto régimen de financiación del déficit cuyas bases de cumplimiento deberían haberse establecido y rodado en el pasado.

5. No puede, finalmente, dejar de mencionarse el incumplimiento sistemático de las *normas contables presupuestarias*, conforme a los criterios establecidos por el SEC que introduce dudas y confusión respecto a la significación de las cifras de liquidación presupuestaria que deberían estar, por el estricto cumplimiento de los principios contables consagrados, más allá de toda sospecha de maquillaje o de alteración intencionada. (Ver, en este sentido la colaboración del Profesor Barea en este número de **Cuadernos de Información Económica**).

La inseguridad, al menos, de los criterios utilizados junto con el retraso en la información de la ejecución presupuestaria impiden un seguimiento y evaluación precisos de tan importante componente de la política pública.

Si a los hechos anteriores, básicamente referidos a la Administración Central, se añade la aún menor transparencia e información de las haciendas autonómicas y locales, con muy contadas excepciones, cuyas haciendas han multiplicado las instancias del gasto público sin el freno de una responsabilidad fiscal compartida, se tendrá la justificación central de porqué en España la restricción presupuestaria lejos del carácter estricto que está en la raíz de su propia existencia ha venido a convertirse en una restricción laxa e inconveniente para la economía nacional.

La eficacia del gasto público.

Un segundo ámbito de consideración del necesario proceso de reforma presupuestaria es el relativo a la *mejora en la eficiencia de la producción pública y la elevación de la eficacia en la utilización de los recursos por las administraciones públicas*.

Las carencias sentidas en el nivel de cobertura de las necesidades sociales con las que se inició el proceso democrático en España, puso más énfasis en el crecimiento de las cifras nominales del gasto público en sus distintas funciones que en la preocupación y vigilancia de la cantidad y calidad de los servicios públicos a que esas cifras de gasto bien utilizadas, autorizaban, aunque, como es obvio, una misma dimensión cuantitativa del gasto puede amparar prestaciones reales muy distintas en función de la *productividad* y el *coste* de los factores utilizados.

La dificultad de la propia conceptualización y medición de la producción de servicios públicos condiciona la escasez de estudios empíricos sobre la eficaz utilización de los recursos productivos que utiliza el sector público. Las aportaciones, en este terreno realizadas en el ámbito de la tarea investigadora de la Fundación FIES apuntan, sin embargo, con toda claridad hacia una relación negativa entre la dimensión del sector público y el crecimiento de la producción nacional, por una parte, y, por otra hacia la existencia de un nivel de coste significativamente mayor en la utilización de los factores productivos por parte del sector público que del sector privado de la economía. Conclusiones, sin duda, limitadas pero suficientes para poner de relieve la existencia

de un margen no despreciable de ganancia potencial de eficacia en la utilización de los recursos por parte de las administraciones públicas españolas.

Un objeto, cuya instrumentación práctica debe abordarse por una diversidad de acciones que requieren voluntad política, perseverancia -dado el dilatado período necesario para cosechar efectos positivos- y coordinación para que el proceso se beneficie de las sinergias de una acción conjuntada. Una acción que debe ser gradualista, sin establecer metas inalcanzables, y que puede ser un instrumento útil para conciliar la consolidación del gasto público sin merma en la cantidad y calidad de los servicios públicos puestos a disposición de los ciudadanos.

Un país como el nuestro en el que la reforma presupuestaria de 1983 que pretendía introducir la presupuestación por programas arrojó un resultado final abiertamente insatisfactorio y donde la introducción de los instrumentos del análisis coste-beneficio a los proyectos públicos es aún muy incipiente, debe aprender de su propia experiencia y no plantearse en este difícil problema de la eficacia del gasto público batallas que a priori se sabe que no pueden ser ganadas.

En una línea posibilista seis aspectos encaminados a la mejora en la eficacia del gasto público me parecen destacables:

1. Cuidar la estructura del gasto público impidiendo que todos los afanes de economizar en la gestión pública se limiten a un previo ajuste a la baja en las cifras de inversión pública cuando tanto la teoría como la experiencia del crecimiento económico van poniendo cada vez más de manifiesto la importancia estratégica de las infraestructuras y del capital humano como determinante básico del desarrollo económico y de la convergencia real entre países y espacios económicos significativos.

2. El crecimiento de las haciendas territoriales, y la falta de una demarcación precisa entre sus actividades y la de la hacienda central, provoca la confusión de competencias y la duplicación de unidades administrativas para prestar idénticos servicios. Por otra parte, el sistema de financiación de las haciendas territoriales no cumple con el principio de corresponsabilidad fiscal, con lo que el crecimiento de los gastos públicos territoriales, financiados mayoritariamente por subvenciones de la hacienda central no cuentan con el freno y la autocontención que establece el pago de la imposición correspondiente a escala territorial. Gastar sin gravar equivale a multiplicar un gasto público sin freno.

3. Limitar las inercias de crecimiento en el colectivo de los funcionarios públicos. A finales de 1992 según la EPA, el conjunto de asalariados al servicio de las Administraciones Públicas alcanzaba la cifra de 1.760,3 miles de personas (571,7 la Administración central, 321 la Seguridad Social, 464,3 las Comunidades Autónomas y 403,3 las Administraciones locales). Entre 1975 y 1992, los asalariados al servicio de las administraciones públicas han crecido a una tasa media anual acumulada del 3,4 por cien que sólo hubiera estado justificada, para que la productividad media del trabajo en el sector público no se deteriorase, si los servicios públicos hubieran crecido a una tasa similar; un hecho poco probable en una economía en que la tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales, en ese mismo período ha sido del 2,4 por cien. Existe, por tanto, una dotación abundante del factor trabajo que ha sido además intensamente creciente en los últimos años y que no ha ido acompañada con la reforma de la organización y métodos de trabajo que hubieran conducido a una elevación de la productividad y a un menor crecimiento de los costes.

4. Avanzar en el *conocimiento de los costes unitarios de las actividades y productos inmediatos derivados de la acción pública* (el coste medio de la cama de hospital, del kilómetro de autopista, del puesto escolar, entre otros) es indispensable como término de referencia y control de la producción pública respecto a la privada. Un objetivo molesto del que aún se carece en la hacienda española.

5. Estimular la competencia entre departamentos públicos, en la prestación de los mismos servicios y entre instituciones públicas y privadas, poniendo más énfasis en la necesaria *provisión* de servicios por el sector público que en el carácter público de su *producción* que debe regirse, salvo en muy contadas excepciones, por criterios de eficiencia y economicidad en el proceso productivo sea éste público o privado.

6. Propiciar un cambio de mentalidad en el funcionamiento de la burocracia, vinculando su retribución y prestigio más con la eficacia en la utilización de los recursos que en los clásicos moldes de la dimensión de los departamentos en términos de recursos personales y materiales a su disposición.

Un difícil camino que requiere gradualismo y perseverancia en la conciencia de que cualquier logro por mínimo que sea será positivo si se es consciente del bajo punto de partida en que se encuentra actualmente la eficacia del gasto público en España.

El control de los ingresos públicos.

La visión que esta nota ofrece sobre los puntos claves de la necesaria reforma presupuestaria sería incompleta sin la consideración de los aspectos relativos a los ingresos públicos.

Existe una amplia coincidencia entre los expertos en valorar positivamente la línea de clara convergencia de la actual estructura del sistema tributario español en relación con la del resto de los países comunitarios.

Esa convergencia formal del cuadro impositivo, no elimina sin embargo la necesidad de avances sustanciales en el control y orientación futura de los ingresos públicos españoles, en dos líneas fundamentales:

1) La necesidad de procurar los ingresos públicos necesarios para financiar el cuantioso gasto público, que como se ha dicho debería avanzar en un deseable proceso de consolidación, para evitar desequilibrios presupuestarios perturbadores y el crecimiento alarmante del endeudamiento público.

Una *suficiencia* de recursos que debe obtenerse con el debido respeto al principio de equidad y atendiendo al objetivo de simplificación y minimización de los costes de eficiencia que todo cuadro tributario comporta.

Varias líneas de actuación adquieren en este sentido particular importancia:

a) Reducir el *fraude fiscal*, aún elevado en nuestro país como se deduce de las veladas y poco transparentes cifras que sugieren los estudios realizados por el propio Ministerio de Hacienda. Tal vez en este terreno, la primera limitación que se debe superar es la del conocimiento y publicidad de las áreas y segmentos en que el fraude se presenta con más intensidad, su

cuantificación precisa y la detección de los caminos por los que la evasión y el fraude fiscal toman cuerpo en nuestro sistema impositivo.

Un fraude que une a su importancia básica el hecho adicional de privar de significación objetiva a los ratios habituales de *presión y carga fiscal*, que ocultan niveles tributarios altos para quienes cumplen realmente sus obligaciones fiscales y que requiere avanzar en la línea de la información y del reforzamiento de la administración e inspección tributarias.

b) Revitalizar la presencia en el cuadro de ingresos públicos de las tasas y de los precios públicos como instrumentos de hacer parcialmente operativo el principio de beneficio utilizándolos en la financiación parcial de los servicios públicos individualizables lo que contribuiría a moderar el uso de los mismos, rompiendo con el abuso y con la errónea concepción de que unos servicios públicos gratuitamente provistos, no tienen costes sociales, lo que facilita la extensión de una cierta "cultura del despilfarro" en la economía pública.

c) Estudiar con detenimiento y singularizadamente la posibilidad de privatización de algunas empresas públicas, como medio de reducir el nivel de endeudamiento público y las cargas financieras crecientes a él asociadas, lo que permitiría además reducir el volumen de las transferencias que hoy reciben y que constituye uno de los factores condicionantes del elevado componente estructural del déficit público español.

2) La utilización del sistema tributario como instrumento beligerante para estimular los factores determinantes del crecimiento económico, evitando en primer lugar los efectos negativos de la imposición sobre los incentivos respecto a actividades económicas básicas que la investigación empírica viene identificando como cuantitativa y cualitativamente relevantes.

Así la moderación de los tipos marginales de la imposición personal para evitar efectos desestimulantes sobre la oferta de trabajo y sobre la tasa de ahorro familiar, la corrección más completa del doble gravamen de los dividendos, la reducción de la dispersión del tratamiento fiscal de la inversión real -en función de la duración de los activos y de la forma de financiación- y la neutralización de los efectos de la competencia fiscal internacional sobre la deslocalización del ahorro, en un marco de libertad de movimiento de capitales, se revelan como líneas de cambio necesarias.

Como también lo es, la instauración de un régimen fiscal de protección y estímulo del ahorro interno, como vía sustituible de financiación de la inversión productiva. Un camino que debe conducir a la regulación continuamente diferida, de los planes de ahorro popular, que rompiendo con la falacia que enfrenta el camino poco creíble de potenciación de un ahorro público que nunca llega a materializarse, ante la voracidad del gasto, con el ahorro privado, estimule y proteja al ahorro familiar y empresarial, en claro retroceso en España en los últimos años, no tanto por la vía de las excepciones condicionada a determinadas formas de inversión privada que terminan siendo un medio de facilitar la financiación del déficit público, sino respetando la libre elección de los ciudadanos por el camino de la simplificación impositiva, de la reducción de los altos tipos marginales hoy existentes en España y del tratamiento fiscal adecuado de la autofinanciación empresarial.

Como se ve, un amplio cuadro de reformas presupuestarias, plural en su composición y profundo en su nivel de actuación, de cuya puesta en práctica depende en buena medida la credibilidad de una política de convergencia necesaria para que España no pierda la oportunidad

de crecimiento sólido en el futuro a que le permite aspirar su pertenencia a la Comunidad Europea y su participación en el proyecto de la Unión Monetaria acordado en Maastricht.