

RIGIDECES PRESUPUESTARIAS ACTUALES: UN ENFOQUE FINANCIERO

Rafael DE LA CRUZ CORCOLL

1. DEFICIT ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL

EL epígrafe, que establece las coordenadas por donde va a discurrir este trabajo, está haciendo alusión a dos conceptos, cuya suma configura el déficit público, que se relacionan fundamentalmente con aspectos relevantes de la política económica. En efecto, *la terminología de la OCDE* distingue un elemento estructural del déficit público, determinado por la parte del mismo que no es imputable a los efectos de las políticas fiscales de carácter coyuntural, y una fracción coyuntural del déficit, que es consecuencia de estas políticas. Esta distinción evidentemente muy útil para efectuar análisis teóricos y cuya delimitación conceptual resulta extremadamente nítida, pierde, sin embargo, gran parte de su claridad cuando se utiliza como un instrumento de análisis práctico. En una aproximación a la realidad española, la adscripción de los distintos componentes del déficit público a factores estructurales o coyunturales plantea la dificultad para identificar éstos en la medida que actuaciones que tienen un carácter aparentemente coyuntural pueden estar influidas por las deficiencias estructurales y, al revés, medidas que pretenden corregir rigideces estructurales pueden aparecer a corto plazo como de naturaleza coyuntural.

En cualquier caso, la OCDE

estima que dos tercios aproximadamente del déficit público español —4 puntos porcentuales del PIB— corresponden a componentes estructurales y, por lo tanto, esta porción se mantendría aunque la economía alcanzara el producto potencial de pleno empleo.

Parece claro, no obstante, que difícilmente se podrá encontrar la senda del producto potencial si persisten las rigideces que —entre otros efectos nocivos— alimentan al déficit público.

2. EL DEFICIT: PROBLEMA ECONOMICO Y FINANCIERO

La dimensión del déficit como problema de nivelación de ingresos y gastos del sector público, es decir, como problema financiero, existe y, desde el punto de vista de mi trabajo cotidiano, se plantea con especial dramatismo. Así, me gustaría limitar el alcance del estudio a analizar los *elementos estructurales* que, en el ámbito estricto de la actividad financiera del Estado y de sus programas de ingresos y gastos, interfieren la consecución del equilibrio financiero. No se me escapa que los comentarios que se efectúan a continuación ofrecen *sólo una visión parcial del problema* y que la posibilidad de alcanzar un hipotético equilibrio financiero vendría determinado tanto por un incremento de los ingresos y/o una minoración de

los gastos como por los efectos económicos que suscitaran las medidas adoptadas a este respecto. Sin embargo, prescindiré de estos efectos inducidos, estudiando únicamente las *rigideces que afectan al ajuste* a la baja de los gastos públicos y, más genéricamente, las que coartan incrementos de los ingresos públicos. Es preciso, por otro lado, advertir que, aunque el enfoque que propongo no se centra en la totalidad de los factores desencadenantes del déficit, sí afronta dos de las causas que, en términos de estricta política económica, confluyen para provocar el déficit estructural. En concreto, cuando se opina que el componente fundamental del déficit público vinculado a rasgos estructurales lo constituye la *habitual forma de preparar los Presupuestos Generales del Estado*, en base a las propuestas de los diferentes departamentos ministeriales, que asegura el mantenimiento de esas inercias y rechaza cualquier intento de replantear el problema de la eficacia y rentabilidad de las unidades administrativas, se está efectuando un diagnóstico del problema que era indudablemente correcto, pero que requiere ser reformulado o, al menos, matizado; ya que el modo habitual de preparación de los Presupuestos Generales del Estado ya no es el habitual. En cualquier caso, es preciso admitir que los procedimientos de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado sólo se pueden transformar de modo gradual, y que es necesario ser conscientes de la imposibilidad de modificar de forma sustancial y en un breve lapso de tiempo los hábitos de reflexión, valoración y actuación de un sistema institucional complejo, cual es el sistema político-administrativo, que son en de-

finitiva los que determinan los componentes básicos de los Presupuestos Generales del Estado, y que, en mayor medida que los mecanismos formales por donde se canalizan las demandas de gasto o se producen las correcciones a dichas demandas, constituyen de hecho uno de los componentes estructurales del déficit.

Otro elemento que contribuye a engrosar el déficit de naturaleza estructural, pero que, simultáneamente, plantea un grave problema de equilibrio financiero, es el efecto de la *autoalimentación creciente del déficit público* en la medida en que es nivelado, en parte, por la emisión de deuda, cuyas *cargas financieras* y amortizaciones se proyectan sobre ejercicios futuros.

Por lo tanto, en la exposición que sigue se va a prescindir del análisis de las diferentes disfunciones que se plantean en la economía del país y que alientan por vías indirectas el déficit público para concretarnos en aquellas cuyo impacto sobre el nivel de gastos o ingresos es inmediato.

Prescindiré, igualmente, de estudiar el impacto que los estabilizadores automáticos implícitos en el Presupuesto ejercen sobre el déficit público, pues entiendo que será tratado por personas más cualificadas que yo en otros artículos de este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Por último, quiero advertir que en la determinación del concepto más difundido de déficit, el de las administraciones públicas en términos de contabilidad nacional, intervienen distintos *agentes que disponen de autonomía financiera* —comunidades autónomas y corporaciones locales—

además del Estado. El tratamiento de estos agentes sólo se realiza desde el punto de vista de su proyección sobre los Presupuestos Generales del Estado.

3. LOS GASTOS PUBLICOS: RIGIDECES ESTRUCTURALES

En el *proceso de determinación del volumen de gastos* intervienen factores de índole muy diversa, algunos de los cuales contribuyen de forma casi-automática a alentar la dinámica del incremento de gasto. Por otro lado, existe un elemento estático de difícil reducción que designaré como *gasto consolidado*, que constituye por así decirlo la base sobre la que se operan los ulteriores incrementos.

3.1. Factores estructurales que suscitan aumentos en el gasto

Marco jurídico-institucional

La estructura jurídico-institucional donde actualmente se inscribe el *proceso decisorio de adopción de medidas* que afectan al gasto público es claramente desfavorable a la contención de éste.

Por un lado, está claro que el sistema jurídico incide en la revisión al alza del gasto —al menos en términos nominales— cuando establece *cláusulas de revisión automática* del mismo, por más que estén adaptadas a índices de precios: salarios mínimos, leyes, programas (por ejemplo, Defensa), revisión de precios, etc.

Todas estas vías, que están

suscitando crecimientos al menos similares a los monetarios, son un importante elemento dinámico de incremento de gastos, que se deriva de un sistema jurídico concebido en unas situaciones sociales donde prevalecía la tendencia a garantizar prestaciones, incluso a incrementarlas, sobre cualquier consideración relativa al control del gasto.

El proceso presupuestario: estrategia «versus» táctica

La asignación del gasto a través de *los mecanismos presupuestarios clásicos* tiene un *marcado carácter táctico*. Las tensiones que convergen en la determinación y asignación del gasto se plantean con gran fuerza cuando la decisión aparece como inmediata y se proyectan a muy corto plazo, dado el carácter anual —constitucionalmente establecido— del Presupuesto; renovándose y reformulándose al año siguiente. Este planteamiento convierte al Presupuesto en un instrumento poco idóneo para plantear una dirección estratégica del gasto y un ajuste de su volumen a medio plazo. Estoy planteando la necesidad de *construir un verdadero Presupuesto a medio plazo*, no un plan económico, que es un instrumento útil que fija las prioridades económicas, sino un presupuesto de gastos detallado donde se inserten todos los gastos que puedan ser previstos, debidamente integrados en sus programas, y que ponga de manifiesto escalonadamente las consecuencias en años sucesivos de la opción presupuestaria anual. Esto exige una programación integrada del gasto. Con más claridad, todo gasto público, sea corriente o de capital, tiene consecuencias en ejercicios poste-

rios que pueden diferir según la naturaleza específica del mismo. En general, se puede contrastar una tendencia del gasto corriente a mantenerse y del gasto de capital a generar gastos corrientes. Estas consecuencias deben ser previstas, y para ello es necesario que exista una *unidad de presupuestación* que permita contemplar las interacciones entre las distintas categorías de gasto. Como se verá con posterioridad, una de las causas que, vía gastos, ha determinado la aparición del déficit público es la segregación de categorías autónomas de gasto, que, atendiendo a sus efectos inmediatos sobre las magnitudes macroeconómicas, son utilizadas como instrumentos de política económica o social sin calibrar adecuadamente la proyección directa o indirecta de éstos.

En la actualidad disponemos de unos escenarios presupuestarios a medio plazo, lo que supone un importante adelanto sobre años anteriores; pero desde la perspectiva de la instrumentación eficaz y paulatina de una contención, o eventual reducción, de la dinámica de gasto, su utilidad es muy limitada.

Otras rigideces administrativas. El camino hacia la eficiencia

Todo sistema jurídico-administrativo está plagado de rigideces, duplicidades y controles que es necesario describir pormenorizadamente, puesto que muchos los padecemos casi cotidianamente. Es cierto que la administración del dinero público debe revestir ciertas formalidades y su utilización no podrá ser tan ágil como puede serlo en otros ámbitos de la economía. Sin embargo, la existencia de estructuras cerradas, perfectamente es-

tancadas entre sí, y el exceso de controles, incluso los de naturaleza no financiera, dificultan una asignación eficiente de los recursos y promueven despilfarros importantes que con aceptables procedimientos de gestión y control serían evitables.

La conexión de estos despilfarros con la dimensión del déficit puede establecerse directamente (y también indirectamente por los efectos nocivos y deseconomías que genera en la vida social) ya que, parece claro, la existencia de recursos desaprovechados implica la necesidad de aplicar mayores cantidades de medios para obtener los mismos resultados. Dado que uno de los determinantes del déficit está constituido por el nivel de exigencias sociales que el gasto público debe atender, si éste pudiera ser alcanzado con menos gasto supondría una reducción del déficit.

Aunque es preciso reconocer que en la actualidad persisten rigideces estructurales importantes, debe destacarse que se han producido una serie de modificaciones en la organización y en los mecanismos de funcionamiento administrativos y presupuestarios que han comenzado a operar muy positivamente a favor de una mayor eficiencia del gasto, pero que sobre todo abren unas expectativas sin precedentes para optimizar el rendimiento de los recursos públicos.

Baste citar que la aprobación de disposiciones como la Ley 30/1984, de *reforma de la función pública*, permite acometer una reasignación de los efectivos de personal, posibilitando que presten servicios allí donde su utilidad sea mayor, evitando las desconcertantes situaciones que se producían hasta entonces, en que

funcionarios con la cualificación adecuada para prestar servicios en órganos con grandes necesidades de personal no podían hacerlo porque permanecían afectados a organismos cuyas funciones se habían reducido o prácticamente eliminado y donde veían sin realizar trabajos relevantes, en términos de prestación de servicios públicos, hasta su jubilación, con el consiguiente coste económico y humano. Análogamente, las disposiciones que contiene la vigente Ley de Presupuestos relativas a la *supresión y refundición de organismos autónomos* permiten racionalizar la estructura de la administración institucional y eliminar duplicidades de funciones que deben inducir a medio plazo un considerable ahorro para el sector público.

No obstante, aunque pueda ser acusado de credulidad, estimo que uno de los instrumentos que proporcionan resultados más favorables, y de hecho ya los está generando, en la búsqueda de la eficiencia en la aplicación de los gastos públicos, es el *presupuesto por programas*. Desde luego es pronto, tras la breve experiencia que supone la primera ejecución de un presupuesto por programas y la preparación de dos, para requerir resultados espectaculares a los nuevos procedimientos presupuestarios, pero quienes hemos participado de cerca en la apasionante labor de identificar y cuantificar los programas de gasto hemos podido percatarnos de la trascendencia de las nuevas técnicas de presupuestación a la hora de detectar disfunciones y duplicidades de gasto, así como de su funcionalidad para superar las barreras orgánicas que en el presupuesto tradicional condicionaban la

forma de discusión del gasto, ministerio a ministerio. Desde luego, creo que está fuera de toda duda la potencia intrínseca del presupuesto por programas para combinar las proporciones adecuadas de los medios disponibles para alcanzar unos objetivos determinados, es decir, para dar un cumplimiento preciso al mandato (artículo 31.2 de la Constitución) de asignación del gasto público de acuerdo con los principios de eficiencia y economía.

Igualmente, y considerando las otras fases del ciclo presupuestario que se refieren a la ejecución y al control, es evidente que el presupuesto por programas plantea ventajas claras, tanto para el gasto como para la mejora del control del gasto, al desplazar el énfasis hacia la consecución y apreciación de la eficacia del programa, entendida ésta como la adecuación de la ejecución del gasto a los objetivos propuestos.

No quiero extenderme en este punto ni presentar al presupuesto por programas como una panacea. Sólo quiero resaltar que es una herramienta con grandes potencialidades y que de hecho y paulatinamente está induciendo una reforma *administrativa*, que probablemente incidirá de forma apreciable en la contención del déficit.

La herencia del pasado: los gastos sociales, los efectos de las políticas de inspiración keynesiana y el servicio de la deuda

En la década de los años sesenta y principio de los setenta los países occidentales más avanzados experimentaron fuertes incrementos de gasto cuyo induc-

tor más importante fue la *presión ejercida por los gastos sociales*. En efecto, para el conjunto de los países de la OCDE los gastos sociales —enseñanza, garantía de los recursos y salud pública— llegaron a ser a mediados de los años setenta la rúbrica más importante del gasto público, un 46,6 por 100 del total del gasto público, que representaba un 18,8 por 100 del PIB, frente al 13,2 por 100 a principios de los años sesenta. Durante este período la elasticidad de los gastos sociales, en relación al PIB, en los países de la OCDE, fue en todos ellos superior a la unidad.

Estos gastos, consecuencia de la aplicación de los principios del *Welfare State*, representaron la extensión a amplias capas de la población de importantes beneficios sociales, que en aquellos momentos podían ser financiados sin graves problemas. Sin embargo, el juego de diversos factores en la evolución de estos gastos: efectos reivindicativos (demanda de mejor calidad asistencial); la superior alza de los costes en gastos sociales (enseñanza, sanidad, etc.), en relación con los de producción de otros bienes y servicios, y factores demográficos y de estructura de la población, están determinando una *evolución autónoma al alza* de los gastos. Si se da por supuesta la relativa resistencia que plantearía una disminución de las prestaciones sociales o una disminución de los colectivos protegidos, se puede constatar que se ha generado así un componente estructural que alimenta el gasto.

En nuestro país, los fuertes incrementos de los gastos sociales se han producido con posterioridad a la crisis. La dinámica del gasto público en España ha

sido analizada por el profesor Barea en un reciente estudio: «La evolución del gasto público», al que remito a todos los interesados en un análisis más profundo de este tema y del que se deduce que los gastos redistributivos han pasado de representar un 11,1 por 100 del PIB en 1973 a un 20,9 por 100 diez años más tarde. Baste decir que medidas como la extensión de la Seguridad Social al sector agrario, el incremento de las prestaciones, la explosión del gasto en enseñanza van a seguir ejerciendo, por idénticas vías a la de los países de la OCDE, un impulso autónomo a la elevación de gasto, si no se busca la forma de limitarlo. Espero, sin embargo, que otras decisiones de carácter social: aumento de la cobertura por desempleo y pensiones reconocidas en la transición política, que en este momento, y a corto plazo, constituyen un gasto prácticamente consolidado, puedan, por motivos de evolución de la economía, decrecer en un futuro próximo.

Otro aspecto que quisiera comentar es la vinculación de las *políticas compensatorias* de carácter discrecional en la configuración del déficit estructural, y en este sentido plantear la dudosa eficacia de los métodos de la OCDE, y en general los métodos basados en grandes agregados macroeconómicos, por sí solos, para evaluar los componentes estructurales y discrecionales del gasto y, por lo tanto, la necesidad de efectuar complementariamente *análisis microeconómicos de los gastos públicos* para disponer de un perfil aproximado de lo que es el déficit estructural.

En efecto, las tradicionales políticas de corte keynesiano han

actuado, por la vertiente del gasto, fundadas en la variable de carácter más discrecional del gasto público: *la inversión*. Pero estas políticas, que tenían un carácter marcadamente coyuntural y muchas veces se instrumentaban con una acuciante urgencia, se formularon en general fuera del marco de las previsiones presupuestarias a medio plazo. Sin embargo, todo bien de capital, en muy distinta medida, eso es cierto, requiere para ser eficientemente utilizado unos gastos corrientes: personal, mantenimiento, etc., que, desde el momento en que el activo entra en servicio, están constituyéndose en un gasto prácticamente consolidado para ejercicios futuros. Si no se aplican estos gastos, el despilfarro es idéntico al que sugiere la célebre *boutade* de Keynes de enterrar billetes en el suelo para generar puestos de trabajo. Pues bien, se puede afirmar que estos aspectos no han sido tenidos suficientemente en cuenta. Un elemento esencial de todo proyecto de inversión es la identificación precisa de los costes que genera tanto como de los beneficios que produce. Mientras la inversión pública no se plantee en estos términos y los gastos públicos inducidos por los costes se imputen en un presupuesto a medio plazo *donde se permita apreciar la compatibilidad de estos gastos con la financiación disponible en ejercicios futuros*, y con la composición del gasto planeada, se estará generando una incertidumbre que puede suscitar graves disfunciones para la cumplimentación de la política global del gasto público.

En todo caso, sólo quería recordar que el proceso de inversión masiva producido en nuestro país en los años sesenta y

hasta casi finales de los setenta está repercutiendo en el gasto actualmente, ya que, al tener que atender al funcionamiento del equipo de capital existente, en parte obsoleto, se crea un conjunto de gastos consolidados que limitan la capacidad de asignación a opciones, incluso en inversión, que en la actualidad resultarían más eficientes.

Sólo un breve comentario sobre otro factor histórico de alimentación del déficit: *la deuda pública*. En la medida que en el período inmediatamente anterior a 1983 las necesidades de financiación del sector público han ido incrementándose, y en la medida en que una parte cada vez más sustancial del déficit ha sido financiada con deuda pública, y ésta comporta unas cargas periódicas además de la obligación de amortizarla, se está produciendo una expansión autónoma del gasto. Baste decir que en 1975 los gastos de intereses y amortización de la deuda pública del Presupuesto del Estado representaron el 2,4 por 100 del total del mismo y un 0,3 por 100 del PIB, mientras que los que se satisfarán en 1985 representarán el 14,4 por 100 y el 3,1 por 100, respectivamente.

3.2. El gasto consolidado

Representa el componente estructural del gasto propiamente dicho. Es un elemento estático, que, inducido o no por las rigideces estructurales que hemos comentado, constituye la magnitud que, teniendo en cuenta las limitaciones jurídicas y las valoraciones sociales y políticas que prevalecen en la sociedad en un momento dado, no puede ser reducido a corto plazo. Es de

hecho un gasto *comprometido* que contrasta con el de asignación discrecional y que debe considerarse como un parámetro en el proceso de cuantificación del volumen global del gasto.

Es fácil comprender que componentes muy importantes del gasto público en la actualidad están predeterminados:

Los intereses y amortización de la deuda por mandato constitucional (art. 135), los gastos de personal, sueldos y salarios y pensiones, pueden considerarse fijos a corto plazo, y porcentajes elevados de las transferencias corrientes y algo menores de las de capital. Los estudios pioneros en esta materia, realizados por encargo de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, cifraban en un 76 por 100 aproximadamente, y con referencia a la estructura del gasto de los años setenta, el porcentaje de gasto público consolidado que se va a trasladar al presupuesto del ejercicio siguiente.

4. LOS GASTOS FISCALES

Los llamados «gastos fiscales», que en realidad se cuantifican en base a una estimación de la minoración de ingresos que un determinado sistema fiscal experimenta como consecuencia de diversas desgravaciones, exenciones, deducciones, bonificaciones, etc., que la Constitución designa, acertadamente, como los beneficios que afectan a los tributos del Estado, representan, dada la exigencia de que estas especialidades en la aplicación del impuesto se aprueben por ley, una rigidez básica del sistema jurídico, que limita la capacidad de financiación del

Estado y, por lo tanto, contribuye a la determinación del déficit público. No obstante, su especificidad requiere un comentario aparte.

Los gastos fiscales deben considerarse como una alternativa —en la medida en que pueden proponerse los mismos intereses, de incentivación del ahorro, de estímulo a la inversión, de instrumentación de determinadas políticas sociales, etc.— *al gasto público.*

Sin embargo, dificultades anejas a las graves dificultades de estimación de los gastos fiscales, que hacen que su cuantificación sólo pueda ser estimativa, plantean una serie de inconvenientes respecto a la utilización del gasto para obtener los mismos efectos:

- Dificultad de su control, y que éste, en todo caso, sólo puede realizarse *a posteriori.*
- Dificultad de la detección de su compatibilidad con la vía de apoyo de gastos directos, y en todo caso para la cuantificación de los beneficios totales.
- Dificultad para que el gestor identifique al beneficiario y, en contrapartida, pueda trasladarle determinadas cargas o exigencias favorables al interés público.
- Dificultad que entraña su gestión que, aparte de representar un coste, puede propiciar una vía para la evasión fiscal.

Dado que el presupuesto de gastos fiscales del que se dispone desde 1979 constituye una serie muy corta y más bien una estimación teórica, no se pueden extraer conclusiones empíricas en base a la misma, ya que están interferidos los erráticos movimientos a que ha estado sometida en los pocos ejercicios

en que se ha cuantificado. No obstante, el hecho de que en 1985 los gastos fiscales representen 907.250 millones de pesetas significa que más de un 64 por 100 del déficit de las administraciones públicas para dicho ejercicio podría ser financiado con la supresión de estos beneficios fiscales.

5. LOS INGRESOS. UN OBSTACULO A SALVAR

El contenido de este trabajo ha estado fuertemente sesgado hacia la consideración del gasto, pero es evidente que quedaría todavía más descompensado si no se efectuara siquiera una alusión a los ingresos como otro elemento cuya dimensión determina el déficit público.

La frase: «La única forma moral de financiar mayor gasto es mayor imposición», con cierto sabor de socialismo decimonónico, fue pronunciada por la primera ministra inglesa ante un grupo de pequeños empresarios que lamentaban los niveles de imposición existentes. No quiero mezclar consideraciones morales con la reflexión económica, pero reconozco su valor político. Hay que persuadir a esa inmensa máquina de pedir que es nuestra sociedad que *mayores demandas de servicios públicos exigirán mayores impuestos.*

Coincido con Baumol cuando afirma que es bastante racional que la gente vote coaccionarse a sí misma si todo el mundo es coaccionado de la misma forma, y en esta reflexión se está planteando implícitamente que, al margen de pequeños desajustes del sistema fiscal, el obstáculo

lo estructural más importante para que se puedan proponer en España las elevaciones de la presión fiscal necesarias para reducir el desnivel entre ingresos y gastos públicos es la existencia de *bolsas de fraude.* Creo que en nuestro país sería asumible un moderado y escalonado incremento de la presión fiscal que absorbiera algunos puntos más del PIB, y produjera una correlativa disminución del déficit público. Pero es necesario previamente reducir a niveles aceptables el fraude fiscal. Todo esfuerzo en este sentido contribuirá a reducir el déficit público no sólo por la vía obvia de la obtención de una mayor recaudación, sino por lo que supone de prerrequisito para que pueda plantearse razonablemente a los ciudadanos la necesidad de que sus aportaciones a la financiación del gasto sean mayores.

Por esto, y para concluir con un retorno al tema del gasto, entiendo que la mejora de eficiencia global del sistema pasa por el perfeccionamiento de los mecanismos de recaudación, y que una mayor dotación de recursos afectados a este objetivo puede suponer un importante avance en el trayecto hacia la yugulación del déficit.