

CONSUMO Y DEFICIT PUBLICOS

César ALBINANA GARCIA-QUINTANA

I

ES corriente que la crítica de la política económica de los últimos gobiernos se cebe en la magnitud del déficit público, sin entrar en el análisis de sus causas (1), ni en el examen de las partidas del gasto público que podrían ser reducidas o congeladas, ni en la propuesta de soluciones que liberaran al Estado de sus actuales funciones paternalistas o indemnizatorias de todos los siniestros de cierta magnitud. Las censuras, por otra parte, son de descalificación global del Presupuesto del Estado como único responsable del déficit público, pues para quienes así se pronuncian nada más puede pedirse a la recaudación tributaria, que, según ellos, ya ha alcanzado su techo y éste, además, se encuentra en las fronteras de la confiscación.

La posición política que acaba de ser aludida cuenta con el amparo de los datos agregados y con la extendida opinión que descubre en las democracias una natural proclividad a generar déficit público (2). No debe sorprender, por tanto, que los ciudadanos —propensos en su mayoría a consideraciones simples o elementales— caigan en la tentación de atribuir al sector público los calificativos de ineficaz y despilfarrador (3). Imputar al Gobierno todos los males nacionales, sean o no económicos, es dicho popular que ha recogido y sancionado nuestra literatura costumbrista y la letra de nuestras zarzuelas decimonóni-

cas. Con palabras terminantes ha escrito el profesor Fuentes Quintana, en prólogo a una obra del también profesor Lagares (4), que «de una parte, están quienes juzgan el déficit público como un mal que condenan todos los días y que tiene un culpable evidente: el Gobierno» (5).

Y como, de otro lado, tildar de derrochador a un sector público equivale a tachar su gestión de irresponsable y de pródiga en los gastos de personal y en las compras de bienes corrientes, esto es, en el «consumo público», me ha parecido oportuno comprobar si nuestras Administraciones públicas están siendo o no moderadas en la realización de tales gastos desde que el déficit se instaló en sus cuentas.

La conclusión a que se llegue pondrá de manifiesto si el contemporáneo déficit público trae causa de los estrictos gastos de gestión pública o si procede de las prestaciones sociales, de los subsidios al desempleo, de las subvenciones a las empresas públicas, de los desequilibrios de las Haciendas territoriales o de las aportaciones para apuntalar unidades o sectores productivos sacudidos por la mayor crisis económica que padece el mundo occidental desde el año 1929 (6) y, además, con caracteres atípicos y de permanencia inusitada.

II

Sabida es la noción de «consumo público» que nos da la

nomenclatura presupuestaria que en España se usa. El consumo colectivo de las Administraciones públicas, o consumo público, es igual a la producción de servicios no destinados a la venta, y que se contabiliza como un consumo final de las propias Administraciones públicas. Si, por el contrario, se destinara a la venta, estaríamos ante un gasto público autofinanciable mediante tasas o precios (7).

La expresada definición se identifica cuantitativamente con la suma de «Gastos de personal» —debiendo excluirse el personal pasivo— y «Gastos de bienes corrientes y servicios». Y aunque el profesor Barea, por ejemplo, con mayor rigor conceptual, agrega el consumo de capital fijo a las compras netas de bienes corrientes y servicios y a la remuneración de los asalariados (8), nos atenemos a estas dos últimas rúbricas a la hora de evaluar y analizar el «consumo público» y a los fines que esta colaboración persigue.

Consultando, ahora, la información que acompaña al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1985, así como las aportaciones del profesor Angel Alcaide, de Alvaro Casillas y de José Antonio Roldán Mesa-nat (9), resulta que los gastos de personal del Estado reducen año a año su participación. Asimismo, el capítulo 2 (Compras de bienes y servicios) también disminuye su peso en los gastos totales desde 1980, a pesar de crecer en 1985 en un 9 por 100 respecto del año inmediato anterior.

A continuación, unos resúmenes numéricos que amparan las conclusiones que acaban de ser expuestas (cuadros núms. 1 y 2).

Y si en lugar de limitar el exa-

CUADRO N.º 1

CREDITOS PRESUPUESTARIOS INICIALES DEL ESTADO
(En millones de pesetas)

AÑOS	Remuneraciones de personal activo		Compras de bienes corrientes y servicios	
1975	224.889		43.095	
1976	283.099		49.667	
1977	358.841		54.120	
1978	504.027		77.687	
1979	622.172		100.115	
1980	722.136		106.467	
1981	838.666		112.409	
1982	959.365		134.334	
1983	1.023.904		170.787	
1984	965.973		183.985	
1985	1.062.469		204.370	

Estado, siempre en cuanto a los conceptos que nos ocupan, a pesar de que se ha previsto que el PIB crezca el 11 por 100 en 1985.

Un dato más para concluir esta parte del presente artículo: El consumo público en 1975 representó el 37 por 100 del total gasto de las Administraciones públicas, y en 1985 será el 31,4 por 100 del gasto total.

* * *

Es cierto, no obstante, que las anteriores magnitudes se ven afectadas por el proceso de transferencias de funciones o competencias a las comunidades autónomas en estos últimos años. Pero existen otros factores que bien pueden compensar los aludidos decrementos. Me estoy refiriendo a los aumentos derivados de pretéritas inversiones públicas, sobre todo en el sector servicios, que pasan su factura a los gastos de funcionamiento en los años siguientes,

men al Estado, se extiende a todas las Administraciones públicas dependientes del Gobierno de la nación, esto es, incluyendo los organismos autónomos administrativos y las entidades de la Seguridad Social, se confirmaría —con exceso— el moderado comportamiento del consumo público.

Tomando la tasa real anual elaborada por el profesor Angel Alcaide según los créditos presupuestarios iniciales, que, como puede comprobarse, son prácticamente iguales a los respectivos importes de las obligaciones contraídas o reconocidas en cada ejercicio, resultan diferencias incluso negativas, con la notoria excepción del año 1978, cuyo significado político no puede desdeñarse (cuadro n.º 3).

A los datos ya indicados hay que añadir las variaciones porcentuales en más de 1985 respecto de 1984 y que se corresponden con los términos del discurso que el ministro Boyer pronunció el día 6 de noviembre de 1984 ante el Congreso de los Diputados: «Se ha forzado

—afirmó— al máximo la austeridad en el gasto de funcionamiento de las Administraciones públicas». En efecto, son del 8,75 y 9,07 en los Presupuestos de la Administración general del Estado, y del 0,35 y 5,78 en los Presupuestos de los Organismos autónomos administrativos del

CUADRO N.º 2

SEGUN CREDITOS INICIALES DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

AÑOS	GASTOS DE PERSONAL		COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	
	% PIB	% total Presupuesto	% PIB	% total Presupuesto
1975	4,6	42,3	0,7	6,6
1976	4,7	43,7	0,7	6,3
1977	4,8	45,2	0,6	5,6
1978	5,4	42,6	0,7	5,4
1979	5,6	42,3	0,8	5,7
1980	5,7	37,9	0,7	4,7
1981	5,9	36,2	0,7	4,0
1982	6,0	33,5	0,7	3,8
1983	5,5	27,9	0,7	3,8
1984	4,7	22,5	0,7	3,4
1985	4,7	21,7	0,7	3,4

Fuente: Información económico-financiera del Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 3

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL EN TERMINOS REALES

AÑOS	Capítulo 1.º (Personal)	Capítulo 2.º (Bienes y servicios)
1975	9,3	0,8
1976	5,0	- 2,3
1977	2,5	-12,3
1978	16,6	19,9
1979	5,8	11,3
1980	1,0	- 6,3
1981	6,3	- 9,5
1982	- 2,6	4,5
1983	- 5,0	13,4
1984	-11,8	- 1,6
1985	1,6	3,8

Fuente: Prof. A. ALCAIDE, *Hacienda Pública Española*, n.º 90, 1984.

sin que, por tanto, el aumento pueda atribuirse al ámbito discrecional de las decisiones políticas o gubernamentales. Estamos ante un supuesto de las llamadas «obligaciones consolidadas».

También hay que referirse a la incidencia en ambos conceptos —y, en particular, en el de gastos de personal— de las correcciones monetarias y demás rectificaciones derivadas de reorganizaciones administrativas al servicio de la racionalidad o de la eficacia, cualquiera que sea el resultado que con ellas se haya conseguido.

Se ha de reconocer, asimismo, que una evaluación correcta del consumo público en los años de referencia, esto es, desde que surgió el déficit con su actual pujanza, exigiría cálculos en los que intervinieran elementos o factores muy diversos que apenas han quedado apuntados. La inflación y el componente estructural, entre otros, plantean dificultades a la hora de determinar los incrementos presupues-

tarios del gasto público y, en especial, de los capítulos 1.º y 2.º de las operaciones por cuenta de renta. Pero, a los fines propuestos, está próximo a la evidencia que el consumo público del Estado ha evolucionado con moderación ejemplar, y así lo reconocen todos los analistas del gasto público de modo explícito o implícito. Por consiguiente, no puede ser invocado a la hora de censurar la política gubernamental haciendo palanca en el déficit público.

* * *

Como es bien sabido y admitido, los orígenes o las causas del déficit público contemporáneo —el déficit siempre estuvo presente en nuestras liquidaciones presupuestarias, salvo en contados ejercicios económicos (10)—, están en otros gastos públicos, aparte de las modestas y excepcionales respuestas de los tributos antes y después de las reformas. Y, por tanto, no se puede censurar el déficit público sin señalar dónde están las causas próximas y remotas con la exigible concre-

ción, causas que, desde luego, hay que proclamar son ajenas al consumo público.

Dos causas inmediatas del déficit público hay que apuntar. Una, la crisis económica, cuyos costes ha decidido la comunidad política sean pagados por la Hacienda pública. Y otra, la transformación de muchas necesidades individuales en colectivas para que su satisfacción quede, asimismo, a cargo de la Hacienda pública.

En este punto hay que recordar la lúcida observación del premio Nobel James Tobin, que advertía cómo el déficit del sector público viene a ser la suma algebraica de los déficit y superávit de los subsectores privados. Sólo falta demostrar —y en esta línea está Juan Antonio Gimeno Ullastres (11)— que los superávits del sector privado son financiados por el sector público.

Y, por último, hay que anotar los comportamientos de las Haciendas territoriales, que no se ciñen a sus disponibilidades y transfieren a la Hacienda General sus saldos negativos. Pero estos comportamientos, en su día previsibles, han quedado sellados en la Constitución vigente y en leyes como la llamada LOFCA, que han concedido o potenciado las autonomías financieras en la vertiente del gasto público, sin obligar a ayuntamientos y comunidades autónomas a hacer uso de potestades o competencias tributarias en defensa del equilibrio presupuestario.

III

Si ahora recordamos los motivos que explican —o pretenden explicar— la presente cola-

boración, resulta oportuno proponer las medidas que puedan evitar las descalificaciones íntegras o globales del Presupuesto de gastos del Estado, en cuanto obligan a discernir qué partes del mismo son objeto de repulsa concreta, por ser determinantes del déficit público o por atender necesidades colectivizadas que los opositores estiman no deben quedar a cargo de la Hacienda pública.

Si, además, las medidas a sugerir sirven en mayor grado las reglas de publicidad e información aplicables a cualquier presupuesto público, es evidente que se habrá dado un paso más en la ruptura del hermetismo informativo, que, por cierto, todavía acusan las modernas técnicas de elaboración y ejecución del Presupuesto del Estado, al mismo tiempo que se plantea la simetría cualitativa que debe existir entre los gastos públicos a realizar y los recursos públicos a obtener (12), pues es indudable que los Presupuestos estatales de nuestros días siguen siendo materia árida e impenetrable para los ciudadanos que se deciden a hojearlos —que son los menos—, y no quedan excluidos muchos de los parlamentarios que han de votar cada año la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Es más, el actual Presupuesto por programas y objetivos es menos accesible que los que le precedieron, aunque nadie pueda poner en entredicho sus ventajas desde el lado de la gestión y del control de la actividad del sector público.

En este orden de reflexiones, se ha de resaltar y celebrar la trascendental y, por tanto, comprometida decisión que en 1983 tomó el ministro Boyer proponiendo al Gobierno se incluyera

en los Presupuestos del Estado el total importe de la carga derivada de la financiación del déficit público, y que Raimundo Ortega anota y aplaude (13).

Después de este acuerdo, enérgico y meritisimo, al servicio del buen orden financiero y de la misión informativa que todo presupuesto público ha de prestar, caben, en mi opinión, otras medidas o rectificaciones que llamen a todos a la responsabilidad social, según a continuación formulo.

* * *

Por ejemplo, renunciar a la presentación al gran público del saldo de las operaciones por cuenta de renta sin advertir que entre estas últimas se encuentran dos conceptos en que la Administración del Estado nada gasta o consume. Aludo a los «Gastos financieros» y a las «Transferencias corrientes». Son, al fin, dos capítulos —el III y el IV— en franco crecimiento y ajenos a la actividad que es propia de la Administración estatal. La rúbrica «Gastos financieros» debe presentarse a los ciudadanos con toda la crudeza de sus cifras y de su evolución histórica. Y las «Transferencias corrientes» con la lista de los destinatarios finales, para descargar a la Hacienda del Estado de gastos que otros realizan, al mismo tiempo que se facilitan elementos de juicio para su mantenimiento, reducción o supresión.

Entiendo, asimismo, que se debe huir de la clasificación —por otra parte, sutil e ingeniosa— de los gastos e ingresos en «no-financieros» y «financieros», pues aparte de resultar un tanto artificial la distinción que se establece en el seno de la actividad «financiera» del sector público, constituye un

argot convencional y sólo asequible a funcionarios y expertos, pero incomprensible hasta para el ciudadano culto además de instruido. La información presupuestaria que se suministre con tales disquisiciones —agudas, repito, pero al borde de lo enigmático— no cumple su función, que es la de informar a toda la colectividad nacional con la claridad o transparencia de los conceptos y de las cifras que nuestra actual situación financiera acusa.

También parece aconsejable que la financiación del déficit público, que, en realidad, es la financiación del último tramo del gasto público que se ha incorporado al Presupuesto del Estado, sea objeto, propongo, de consideración o tratamiento separado, cualquiera que sea su aplicación presupuestaria. Resulta difícil admitir —agrego— que la financiación del déficit público forme parte de los recursos o ingresos, cuando sólo es la inyección que precisa el Tesoro público para atender los pagos que exceden de los ingresos recaudados (14). La financiación del déficit público no debe aparecer ante el ciudadano como una partida presupuestaria, aunque lo sea, y sin perjuicio de que sí figuren sus costes (intereses y reembolsos). Presentar la financiación del déficit público como un recurso de la ambigua cuenta «Variación de pasivos financieros», es una fórmula que nada dice a la gran mayoría de los ciudadanos, si es que no les induce a adoptar una posición fatalista ante dicho fenómeno financiero, cuando no a considerarle ajeno a ellos y a sus propias responsabilidades cívicas o sociales, incluso como contribuyentes.

Y nada se diga de análogas

reacciones del lado de los partidos políticos, estén en el Gobierno de la Nación o estén en la oposición parlamentaria o extraparlamentaria, que se duelen o se indignan —en cada caso— por el permanente y apenas represado déficit público, y, sin embargo, siguen apoyando o demandando nuevos gastos públicos o más transferencias o subvenciones, que asimismo incrementan el gasto del Estado. Resulta incomprensible, si verdaderamente se está al servicio del bien común, que en las mismas páginas en que se denuncia el déficit público como producto de la voracidad gubernamental se informe en tonos dramáticos sobre la escasa elevación de determinadas pensiones o subsidios estatales. Vivimos en una «sociedad esquizofrénica» —expresión que tomo de Enrique Fuentes Quintana—, que debe ser tratada o informada sin rodeos, sin paliativos y sin analgésicos. Bien que en los documentos internos de la Hacienda pública se manejen títulos, expresiones, cuentas o conceptos técnicos, pero al ciudadano debe facilitársele la información tal y como se desprende de las entradas y salidas de la Tesorería del Estado.

Otra clase de disposiciones que estimo serviría para que la comunidad política llegue a tener clara y cabal conciencia de la situación de la Hacienda pública española, en sus cuatro niveles, es presentar el Presupuesto del sector público distinguiendo netamente el consumo público de los demás gastos públicos. Esta propuesta se ampara en la hoy discutida aportación de Musgrave (15) sobre la teoría múltiple de la Hacienda pública, esto es, la que ordena objetivos y medios en tres ramas. Es preciso —entiendo—

recrear en el seno del Presupuesto de nuestro sector público, y sin merma de su esencial unidad, la Hacienda de la Rama de Servicios, que se presentará equilibrada. A continuación deberá figurar la Hacienda de la Equidad o de la Solidaridad, con sus tres grandes renglones: Prestaciones sociales, transferencias a empresas y los llamados «gastos fiscales». En la Hacienda de la Solidaridad aparecerá la «Hacienda de las Transferencias», que pronto será la Hacienda del Estado, que algunos apellidan con la voz «central», tal vez por reducirla a caja de reparto. En la Hacienda de la Solidaridad estará presente el déficit si las recaudaciones tributarias no lo remedian.

Así, quien censure el déficit público tendrá que pronunciarse sobre las partidas de gasto que lo generan, sobre los impuestos que acusan bajo índice de sensibilidad o sobre el fraude tributario existente. Y si al Presupuesto del Estado de los próximos años le es posible cumplir alguna función económica en sentido estricto, es decir, en corrección del ciclo económico, que también figure en documento separado para que se conozca la meta que persiga y los medios o instrumentos que utilice.

También debe huirse de partidas en el activo del balance del Banco de España, que, además de ser inexpresivas, nada representan, pues no podemos concebir al Banco de España como acreedor que demanda al Tesoro público, esto es, al Estado. Me refiero a las llamadas «Cuentas especiales» del Tesoro público (16), que, al fin, son la «consolidación» anual de una deuda del Tesoro público que alcanzará cada año el 12 por 100 de los créditos para gastos que

autoricen los Presupuestos Generales del Estado (art. 112, 1, a, de la Ley General Presupuestaria).

* * *

Estas sugerencias, que desde la técnica resultan un tanto peregrinas, acaso sirvan de alabonazo a una colectividad que no quiere saber que con sus crecientes demandas sociales y con sus inimaginables endosos de pérdidas e infortunios de toda índole, aparte de la factura que al país libra la crisis económica, ha situado la carga de la deuda pública (intereses más amortizaciones) en el 61 por 100 del déficit de la tesorería del Estado para el año que acaba de comenzar. Y si al cambio de comportamiento de los españoles, como contribuyentes y como demandantes de gasto público, se suma la absolución al Gobierno por el déficit público que no puede desterrar, acaso se haya conseguido que se ocupen de la *res publica* y que se preocupen de ser más responsables en el orden social, además de eliminar el «círculo vicioso» que en la aplicación conjunta de las políticas monetaria y presupuestaria se ha de dar, según reciente y valiosa aportación de J. Viñals Iñiguez (17).

NOTAS

(1) Juan A. GIMENO, «Las causas del déficit público», en *Hacienda Pública Española*, n.º 88, 1984, págs. 85 y ss.

(2) James M. BUCHANAN y Richard E. WAGNER, *Déficit del sector público y democracia*, Madrid, 1983.

(3) De aquí se parte para construir el «fallo del sector público» frente a los «fallos del mercado».

(4) *Déficit público y crisis económica*, Madrid, 1982.

(5) *Ibidem*.

(6) *Mutatis mutandis*, en «El déficit del sector público», por Juan Francisco MARTÍN SECO, en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 7, 1981, pág. 138.

(7) Por lo que carece de fácil explicación que los organismos autónomos no-administrativos (comerciales, industriales, financieros) figuren en las estadísticas como Administraciones públicas, cuando sus analogías están en el área de las empresas públicas.

(8) *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 10, 1982, págs. 38 y ss., bajo el título: «El déficit público».

(9) *Hacienda Pública Española*, n.º 90, 1984.

(10) Véase el excelente artículo del profesor RODRIGUEZ BERELJO: «El sector público español: Su déficit sistemático», en *Presupuesto y Gasto público*, n.º 3, 1979, páginas 147 y ss. Es, asimismo, sugerente el artículo de Eduardo ZAPICO GONI, en dicha revista, n.º 19, 1984, págs. 107 y ss., «Escala del gasto público: ¿Ineficiencia de los servicios o crecientes demandas sociales?».

(11) Cfr. en el citado artículo, pág. 86.

(12) El artículo 41 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (1-7-1911), al regular los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios, exigía correlativa decisión sobre cómo había de cubrirse el aumento del gasto público. Si bien la medida servía entonces el equilibrio presupuestario propio de la Hacienda pública clásica o de Servicios, sigue siendo válida la exigencia siempre que no se trate de medida compensatoria o anticíclica, pues es conveniente comparar la utilidad del gasto público adicional y la

desutilidad del recurso que ha de financiarle.

(13) *Hacienda Pública Española*, n.º 88, 1984, «El déficit público y su financiación», pág. 29.

(14) Consúltese la aportación de Augusto GUTIERREZ ROBLES, «Los déficit del Tesoro», en *Presupuesto y Gasto público*, número 9, 1981, págs. 125 y ss.

(15) *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, 1967, págs. 3 y ss.

(16) Véanse las Leyes 74/1980 (art. 24, 5), 44/1981 (art. 16, 5), 3/1983 (art. 2.º, 1), 5/1983 (art. 3, 6), etc., que descargan al Tesoro público de la deuda que la Ley General Presupuestaria le autoriza a contraer con el Banco de España, pero, a mi parecer, sin fraccionamientos anuales, sino como tal cuenta corriente sin liquidación. Cuando estas líneas se escriben el referido «activo ficticio» del Banco de España puede exceder de los 4.000 millones de pesetas.

(17) Bajo el título: «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: Algunas consideraciones» (ejemplar mecanografiado, folio 16), aportado al seminario sobre «El Déficit Público», dirigido por el profesor Fuentes Quintana y organizado por la Fundación FIES de la CECA.