

LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PRESUPUESTO EN FRANCIA*

Por G. PALLEZ

336.12(44)

Sumario: Introducción.—I. El contenido y los límites del presupuesto: 1. Lugar del presupuesto en las cuentas de la nación. 2. La naturaleza de los gastos y los ingresos. 3. Finanzas públicas externas al presupuesto. 4. La política del equilibrio presupuestario.—II. Organización y métodos presupuestarios: 1. Contenido actual de la ortodoxia presupuestaria. 2. El presupuesto francés sigue siendo un presupuesto de «medios». 3. Los métodos presupuestarios adaptados a una política económica y financiera activa. 4. El presupuesto francés sigue siendo relativamente rígido. 5. El sistema presupuestario francés se caracteriza por el predominio del Gobierno sobre el Parlamento.—Conclusiones.

EN un Estado moderno el presupuesto es un elemento capital de expansión. En efecto, el Estado es, por sí mismo, el primer actor de la expansión. En un país como Francia, es el primer constructor, el primer industrial, el primer cliente de la industria, el primer transportista, el primer empresario. Por los traslados y redistribuciones que efectúa, tanto de la renta de los particulares como de la renta de las empresas, por las subvenciones que concede, por

* Este es el texto de una conferencia dictada por el profesor Pallez en el II Curso de Dirección en la Administración Pública para funcionarios iberoamericanos, que tuvo lugar en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

los mecanismos de crédito que ordena, ejerce una influencia decisiva sobre toda la economía.

El Estado tiene, pues, la *responsabilidad* de los equilibrios fundamentales de los que va ligada toda expansión.

A través del presupuesto se efectúan en gran medida las elecciones fundamentales que determinan el reparto del producto nacional entre el consumo privado y el consumo público, entre el empleo de este producto nacional en bienes de consumo inmediato y en bienes de equipo; entre las rentas particulares que provienen directamente del trabajo o del capital personal y las rentas que son redistribuidas por la colectividad fundamentalmente bajo forma de mejoras sociales.

Si no es posible en una presentación rápida analizar con detalle estos mecanismos, al menos es necesario situar dentro del orden de la grandeza los fenómenos administrativos y financieros que corresponden a la actividad de los poderes públicos. En esta primera parte nos dedicaremos a explicar brevemente el contenido y límites del presupuesto francés.

Pero la eficacia de una política presupuestaria depende también del valor que la organización y los métodos administrativos utilizados tengan en cuanto a la preparación, ejecución y discusión del presupuesto. Por ello, en una segunda parte se examinarán los métodos presupuestarios, es decir, a las instituciones, la organización y los procedimientos.

I. El contenido y los límites del presupuesto

1. LUGAR DEL PRESUPUESTO EN LAS CUENTAS DE LA NACIÓN

Si se adoptan las técnicas de la contabilidad económica nacional, de las cuentas referentes a las administraciones que comprende este concepto, aparte del Estado propiamente dicho, las colectividades locales y el conjunto de la seguridad social, resulta que más del 35 por 100 del producto nacional bruto (480.000 millones de francos en 1966) se deriva hacia las cajas públicas bajo forma de impuestos (24 por 100) o de cotizaciones sociales (11,5 por 100), y después redistribuidos en función de criterios determinados por el poder político y no en función del juego de las leyes económicas.

Limitándose solamente al presupuesto del Estado tal como este presupuesto se somete a la aprobación del Parlamento, el total de

los gastos públicos (120.000 millones de francos en 1966) representa el 25 por 100 del producto nacional bruto.

2. LA NATURALEZA DE LOS GASTOS Y DE LOS INGRESOS

a) Si se analizan los gastos según su naturaleza económica, en grandes bloques, es posible constatar que en la hora actual dos categorías muy importantes representan cada una más del 30 por 100 del presupuesto del Estado. Estas son:

- Los gastos de *funcionamiento de la Administración civil* (30,5) que corresponden al coste de las actividades del Estado si se exceptúan las militares.
- Los gastos denominados de transferencias y de intervenciones (31,7 por 100) que corresponden a las atenciones de carácter social o a las subvenciones económicas en beneficio de las empresas.

Otros dos grandes apartados representan cada uno el 20 por 100, al menos, del total:

- Los gastos militares (20 por 100).
- Las inversiones (17,5 por 100).

Si se adopta una presentación un poco diferente cabe indicar que un tercio de los gastos estatales corresponde al pago de retribuciones de los 1.600.000 funcionarios y agentes del Estado en activo, así como a las pensiones de un millón de retirados o jubilados, y que el 18 por 100 de estos gastos se emplea en la adquisición del material necesario para el funcionamiento de los servicios civiles y militares.

b) Un análisis más profundo permite clasificar los gastos según las diferentes funciones del Estado. Señalamos los porcentajes del total:

	Porcentaje
Administración general	9,1
Defensa nacional	20,1
Extranjero y ultramar	3,8
Educación y cultura	18,8
Acción social	14,1
Acción económica	24,2
Vivienda y urbanismo	5,5
Deuda y varios	4,4
TOTAL	100

Esta presentación permite ante todo apreciar unas ciertas evoluciones a lo largo del tiempo. A partir de la mitad del siglo XIX nos lleva a constatar el descenso de los gastos relativos en la Administración general, Justicia, Policía y servicios tradicionales. Por el contrario, si nos referimos a un periodo más reciente, los aspectos más significativos son:

- El descenso, en valor relativo, de los gastos militares, que después de haber sobrepasado el 25 por 100 del presupuesto no llegan a alcanzar hoy el 20 por 100, y ello debido a la renuncia de un ejército clásico con grandes efectivos.
- Al importante crecimiento de los gastos en educación y acción social.

c) *La naturaleza de los ingresos del Estado.*

El reparto de los ingresos para 1966 fué el siguiente:

	Porcentaje
Impuesto sobre la renta	26
Impuesto sobre la riqueza	6
Impuesto sobre el consumo	62
Otros ingresos	6
TOTAL	100

Contrariamente a lo que ocurre en los países anglosajones y en Alemania, los impuestos sobre el consumo tienen una mayor importancia que los impuestos sobre la renta; esta situación se explica por razones históricas (entrada en vigor del impuesto general sobre la renta sólo a partir de 1918), por la estructura económica y social del país (número elevado de pequeñas empresas y de pequeñas explotaciones agrícolas) y por las características satisfactorias desde los puntos de vista económico y social del principal impuesto sobre el consumo, la «tasa sobre el valor añadido».

3. LAS FINANZAS PÚBLICAS EXTERNAS AL PRESUPUESTO

El contenido del presupuesto propiamente dicho no basta para caracterizar el sector de las finanzas públicas. Existe en Francia un importante sector público en el que los gastos y los ingresos no son, o lo son de manera incompleta, afectados por el presupuesto sometido al voto anual del Parlamento. Este sector se rige por las decisiones de autoridades dotadas de una cierta autonomía en relación

con el Estado, que ejercen atribuciones del poder público o que están bajo su control.

Tales son esencialmente las colectividades locales (departamentos y municipios), los organismos de Seguridad Social y de Asistencia, diversos establecimientos públicos, y, por fin, las empresas nacionales (Electricidad de Francia, Carbones, Ferrocarriles, Renault, etc.)

Estos sectores no pueden silenciarse cuando se examinan los aspectos fundamentales del presupuesto francés, por tres razones:

- El volumen de sus operaciones financieras es importante (25 por 100 del presupuesto del Estado para las colectividades locales, más el 40 por 100 para los organismos de Seguridad Social y de Asistencia).
- Diversos mecanismos financieros ligan a estos sectores con el presupuesto del Estado (subvenciones, reparto de beneficios fiscales, cobertura de déficit, préstamos especiales, etc.).
- En una visión global, cada vez más necesaria, de la influencia del sector público en el equilibrio económico, es arbitrario separar estos sectores del presupuesto del Estado.

4. LA POLÍTICA DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Después de los ajustes financieros realizados de 1957 a 1959, la gestión de las finanzas públicas francesas está dominada, mucho más que en el pasado, por la preocupación de una mejor regulación de los efectos económicos del presupuesto. Tiende, sobre todo, a controlar el desarrollo de las tendencias inflacionistas y obtener cada año un excedente sustancial de los ingresos presupuestarios sobre los gastos con carácter definitivo, y ciertos años el equilibrio global de las cargas e ingresos del Tesoro, lo que incluye operaciones de préstamos y anticipos de tesorería.

Esta política ha ido acompañada de un esfuerzo de «despresupuestización» que restringe el papel del Tesoro en la financiación, y sobre todo, en lo referente a inversiones en las empresas nacionales, pero que, por otra parte, decrece también las responsabilidades financieras de sectores de la organización cuyas operaciones no se recogen en el presupuesto.

II. Organización y métodos presupuestarios

Pasaremos revista sumariamente a aquellas características de la organización y de los métodos presupuestarios franceses que en la hora actual parecen presentar una mayor importancia.

1. EL CONTENIDO ACTUAL DE LA ORTODOXIA PRESUPUESTARIA

La acción del Ministerio de Finanzas responsable de la preparación y de la ejecución del presupuesto ha tendido, en los años posteriores a la guerra 1939-1945, a restaurar el valor de un cierto número de principios.

a) *La preocupación por la unidad presupuestaria* ha conducido a modificar progresivamente la estructura del presupuesto para reunir en una construcción coherente el conjunto de los créditos y dar una visión lo más completa posible de *todos* los ingresos y de *todos* los gastos del Estado.

Las operaciones presupuestarias (ingresos y gastos) se clasifican en:

- Operaciones de carácter definitivo que incluyen el presupuesto general del Estado y los presupuestos anexos de los servicios públicos no autónomos, tales como Correos y Telégrafos.
- Operaciones con carácter temporal (préstamos del Estado y reembolsos de préstamos al Estado).

b) La regla tradicional de la *universalidad presupuestaria* conduce a presentar un *presupuesto bruto* sin la correspondiente correlación de ingresos y gastos y sin la afectación de ciertos ingresos a gastos determinados. De hecho los mecanismos de afectación existen por razones técnicas o políticas, pero el Ministerio de Finanzas trata de limitarlos o de reducirlos por medio de una reglamentación estricta, sobre todo la reglamentación de cuentas especiales del Tesoro.

c) El presupuesto francés sigue regulado por el principio de la *anualidad*, pero este principio admite ciertas excepciones importantes, en el campo de las operaciones de inversión, sobre todo.

d) La noción de la especialidad de los créditos presupuestarios es igualmente importante. Lleva a distribuir los créditos presupuestarios en 1.500 capítulos aproximadamente, correspondiendo cada uno de ellos a una categoría precisa de gastos que afectan a un sector determinado de la Administración y constituyen la base de la ejecución del presupuesto. Salvo excepciones, los créditos abiertos en estos capítulos no pueden ser sobrepasados sin autorización del Parlamento. El Ministerio de Finanzas tiende a limitar la amplitud de estos ajustes interviniendo a lo largo del año, y en principio se vota al final del año un presupuesto rectificativo.

Como características propias del sistema francés señalamos:

- La preocupación por someter a reglas de funcionamiento análogas a las del Estado, a los distintos servicios públicos cuyos presupuestos son externos al presupuesto del Estado (colectividades locales, Seguridad Social, establecimientos públicos, etcétera).
- La intervención de diversos organismos de control:

1. Los *órganos de control financiero* (Contrôleurs Financiers), funcionarios situados por el Ministerio de Finanzas en cada ministerio y encargados de verificar la regularidad de todos los gastos.

2. *Contables públicos* (Comptables publics) encargados de la ejecución de ingresos y gastos que están bajo la autoridad del ministro de Finanzas.

3. El *Tribunal de Cuentas*, órgano jurisdiccional de examen de las cuentas de los contables públicos que extiende su actividad a la verificación de actividades de los diversos sectores de la Administración.

2. EL PRESUPUESTO FRANCÉS SIGUE SIENDO UN PRESUPUESTO DE «MEDIOS»

En cada ministerio los capítulos se agrupan en *siete títulos*, de los cuales los más importantes son:

- Los gastos de funcionamiento de los servicios.
- Las subvenciones del Estado en el campo económico, social y cultural.
- Los gastos de inversiones del Estado.
- Subvenciones del Estado para operaciones de inversión.

Dentro de cada título hay una división de tipo intermedio en *partidas*, que permite distinguir bien sea la intervención de la Administración o la naturaleza jurídica de los medios utilizados (gastos de personal, de material, de entretenimiento, etc.)

Por todo ello, cabe afirmar que el presupuesto francés es un presupuesto esencialmente de medios, por oposición a una concepción «funcional» que mostraría el coste de los servicios por grandes funciones y los elementos que permiten apreciar la actividad de aquéllos.

Los problemas técnicos que plantearía la adopción de una presentación funcional, así como la oposición del Ministerio de Finanzas a las consecuencias que podía tener esta reforma en la gestión de los servicios han llevado a descartar toda incidencia de esta presentación en la práctica presupuestaria y administrativa.

3. LOS MÉTODOS PRESUPUESTARIOS HAN SIDO ADAPTADOS A UNA POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANCIERA ACTIVA

a) La gestión de los créditos de inversión se efectúa dentro de un cuadro plurianual. Las *autorizaciones de programa* abiertas en cada Ley de Finanzas y valederas sin límite de duración permiten comprometer al Estado para varios años y para la realización de obras públicas, la construcción de material militar, etc. Los *créditos de pago* de carácter anual permiten efectuar progresivamente los saldos correspondientes.

Este procedimiento permite actuar con más eficacia sobre la coyuntura económica, garantizando el desarrollo normal de las operaciones que afectan a varios años.

b) Las previsiones presupuestarias están integradas en las previsiones económicas:

- A corto plazo. El *presupuesto económico* constituye una cuenta nacional prospectiva en la que el presupuesto propiamente dicho es uno de los elementos principales.
- A plazo medio, el *plan* quinquenal de desarrollo económico y social se establece en estrecho contacto con el Ministerio de Finanzas. Si no abre con anticipación créditos presupuestarios, al menos indica claramente el esfuerzo presupuestario anual que debe llevarse a cabo y cuáles son las medidas financieras que deben adoptarse para que los objetivos de planificación sean alcanzados. Este método, más flexible, parece en la práctica preferible al de las *leyes-programa*, utilizadas en diversas ocasiones y que definen para varios años, y dentro de un sector determinado, el importe de las autorizaciones de programa en presupuestos sucesivos.

c) Muy recientemente se ha afirmado además el prurito de limitar globalmente el crecimiento de los gastos públicos ligándolo al crecimiento consolidado de la producción interior bruta que afecta en lo esencial al aumento de los recursos fiscales. El aumento de los créditos no está admitido más que dentro de un techo global de mayoración de un gasto público que no excede en ningún caso del 8 al 9 por 100. Se busca así frenar la progresión regular de los gastos presupuestarios.

4. EL PRESUPUESTO FRANCÉS PERMANECE TODAVÍA RELATIVAMENTE RÍGIDO

Del 85 al 90 por 100 de los créditos anuales corresponden a los servicios votados, es decir, al coste de las medidas que resultan de presupuestos anteriores y que son de nuevo prorrogados sin una discusión muy detallada.

5. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO FRANCÉS SE CARACTERIZA POR EL PREDOMINIO DEL GOBIERNO SOBRE EL PARLAMENTO

El período reciente, y sobre todo los años que siguieron a la guerra de 1939 a 1945, han puesto de manifiesto los inconvenientes de la tendencia del Parlamento francés a aumentar los gastos y a dar una duración excesiva a los debates presupuestarios.

Los textos de 1956-1959 han reaccionado contra esta tendencia y han puesto en vigor un sistema que se caracteriza por:

- La reducción de la duración de los debates presupuestarios (setenta días en total).
- La posibilidad para el Gobierno de hacer entrar en vigor un presupuesto cuya discusión no se haya terminado en el plazo previsto.
- La disminución de importancia de las comisiones parlamentarias en la elaboración del presupuesto.
- La reducción del número de votos exigibles (menos de cien votos en el total; 70 por 100 de los gastos autorizados por un solo voto).
- La prohibición para el Parlamento de tomar la iniciativa de aumentar gastos previstos en el proyecto de ley de Finanzas.

Conclusiones

Las indicaciones que preceden son muy incompletas y no tienen otro objeto que facilitar una comprensión general de los mecanismos presupuestarios franceses que permita establecer un cierto número de comparaciones con las características esenciales de los sistemas presupuestarios de otros países.

De la evolución reciente del sistema presupuestario francés debemos retener que se ha desarrollado progresivamente una nueva noción de la ortodoxia financiera que se esfuerza en conciliar los

principios tradicionales y los objetivos modernos de una política presupuestaria activa.

En ciertos campos concretos esta evolución es todavía insuficiente y se encuentra inacabada. Es preciso reconocer que los métodos de preparación del presupuesto francés no permiten apreciar la eficacia de la Administración y examinar el valor de la organización de los servicios públicos. De ello resulta una gran rigidez en los créditos presupuestarios, que es molesta para los Gobiernos que tratan de adaptar mejor la evolución de los gastos a su política económica. Cabe también señalar que en el equilibrio actual de las relaciones presupuestarias del Gobierno con el Parlamento el papel de éste está muy limitado y que convendría renovar ciertas posibilidades de la intervención del Parlamento en el campo presupuestario.