

Dinámica de los presupuestos locales

por

JUAN MAHILLO SANTOS

Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Béjar (Salamanca)

SUMARIO: 1. Concepción económica del presupuesto.—2. Presupuesto dinámico.—3. Partes del presupuesto.—4. Aumento de los gastos.—5. Aumento aparente de los gastos.—6. Aumento real.—7. La población y las necesidades colectivas.—8. Aplicación práctica.—9. Corrección de datos.—10. El principio de la igualdad de sacrificio.—11. Aplicación práctica de la teoría.—12. Redistribución de los gastos públicos.—13. Factores que deben de tenerse en cuenta.

1. CONCEPCIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO.

Ha sido corriente definir el presupuesto, desde un punto de vista contable y jurídico-administrativo, diciendo que es el cálculo preventivo de los ingresos y gastos realizables por una entidad pública durante un período determinado de tiempo y que, mediante su aprobación, con ciertas formalidades, se convierte en la ley económica de esa entidad.

Esta concepción jurídico-administrativa tiene su razón de ser en el principio de la garantía de los derechos de los administrados, siendo una de las primeras manifestaciones del Estado de Derecho: la Nación o pueblo, por medio de sus órganos legislativos, autoriza a la Administración a realizar los gastos dentro de unos créditos presupuestarios y a percibir determinadas exacciones. De aquí que las modificaciones de créditos hayan de ir revestidas de las mismas formalidades que la aprobación del presupuesto mismo.

Sólo en una etapa más avanzada de los estudios técnicos de la Hacienda pública, y con la aparición de la Economía fiscal, se

le ha dado al presupuesto un contenido económico y se han analizado los efectos de él sobre la hacienda y economía de los sectores privados de la Nación. Y entonces, como dice Saura Pacheco, se ha operado una revisión de los principios clásicos de la teoría presupuestaria; habiendo contribuido a esa revisión, entre otros, Keynes, Beveridge, Kaldor, Hansen, Myrdal, etc.

2. PRESUPUESTO DINÁMICO.

Mientras que a la concepción jurídico-administrativa corresponde un presupuesto estático, simple cálculo de las necesidades públicas y de sus medios de cobertura, la concepción económica nos trae un presupuesto dinámico, para hacer de él un medio de intervención indirecta en la distribución de la renta; una forma de influir en las inversiones, tanto públicas como privadas; una manera de activar la vida económica de la Nación, etc.

La escuela matemática de la economía política esbozó la tesis de las interdependencias de los distintos sectores y de las diversas economías nacionales y locales; y la Economía fiscal estudió los ingresos y los gastos como pagos transferidos positiva y negativamente (Earl R. Rolph).

3. PARTES DEL PRESUPUESTO.

Tanto el preventivo como el consuntivo (liquidación del presupuesto) presentan dos partes completamente diferenciadas: los ingresos y los gastos.

La teoría de gastos públicos se enlaza con las necesidades colectivas, cuya satisfacción se halla encomendada jurídica o socialmente a los entes públicos; y la teoría de los ingresos públicos incide sobre el concepto de la renta nacional y la presión tributaria tolerable.

Como puede apreciarse, nos movemos dentro de conceptos puramente económicos, aunque relacionados con ideas jurídico-sociales, sin olvidar el aspecto contable.

4. AUMENTO DE LOS GASTOS.

Se ha dicho, y muy acertadamente, que la ley general que rige

en materia de los gastos públicos es su constante aumento, y se impone la necesidad de estudiar las razones de tal fenómeno.

En principio, hemos de hacer un distinguo entre el aumento real y el aumento aparente, producido éste por las diferencias de precios y valor de la moneda en los momentos entre los que se hace la comparación. Como más tarde veremos, el aumento de los gastos es más aparente que real, y, sin embargo, este último se produce. Las causas, entre otras, son las siguientes:

a) Tecnificación de la Administración, que precisa funcionarios más competentes y preparados, y que hay que remunerar mejor.

b) Complejidad de las relaciones entre la Administración y los administrados.

c) Sentido intervencionista de la Administración moderna.

d) Mayores exigencias por parte de los administrados, al existir mayores niveles de vida.

e) Haber tomado a su cargo, la Administración pública, la gestión de servicios que antes llevaban, a su costa, otras entidades.

f) Planificación social por medio de los planes generales de seguridad y previsión.

5. AUMENTO APARENTE DE LOS GASTOS.

Con independencia del aumento real de los gastos públicos, ordinariamente ese aumento es nominal y aparente debido a la ley constante de la desvalorización de la moneda.

Tomando las estadísticas publicadas por la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, en interesante trabajo de Ballester Ros, observamos que los presupuestos de las Corporaciones locales españolas de régimen común pasaron de 1.650 millones de pesetas en 1940 a 14.906 millones en 1960, habiendo un aumento en el citado período de 13.256 millones de pesetas.

Esta comparación adolece de la aplicación rigurosa de una norma lógica en materia de comparaciones: se trata de magnitudes heterogéneas, ya que no es lo mismo la peseta de 1940 que la de 1960.

Si reducimos ambas magnitudes a un factor común (pesetas

de 1953), los presupuestos de 1940 ascendían a 7.549 millones, y los de 1960, a 9.762 millones, con lo que el aumento sólo es del orden de 2.213 millones. Hemos visto, por lo tanto, los aumentos aparentes y reales de los gastos locales.

A pesar de ello no estamos conformes en considerar tal aumento como real, ya que hemos de tener en cuenta dos factores que entran en juego: la población como determinante de las necesidades públicas y la renta nacional como elemento que sirve de base para la capacidad tributaria.

Sería cierto el aumento real señalado anteriormente si se diera una doble hipótesis: población inalterable y renta real estable.

6. AUMENTO REAL.

Prescindiendo del aumento de la renta nacional y, por ende, de la posibilidad de mayores ingresos con igual sacrificio, observamos que los gastos por habitante en 1940 eran de 299 pesetas-1953 y que posteriormente ese índice desciende, y sólo a partir de 1958 sube por encima del de 1940, para alcanzar las cifras de 307, 327 y 330 pesetas-1953, respectivamente, en 1958, 1959 y 1960.

Podemos llegar a la conclusión de que los presupuestos de 1941 a 1957, ambos inclusive, son deficitarios en relación con el de 1940.

7. LA POBLACIÓN Y LAS NECESIDADES COLECTIVAS.

La población incide en la hacienda pública en dos sentidos: como elemento o factor de la producción y de la renta nacional y como sujeto activo de los gastos públicos. Todo aumento de población significa un aumento de necesidades públicas.

¿Por qué este fenómeno? Al aumentar la población, las ciudades crecen horizontal y verticalmente y hay mayores superficies a urbanizar (alcantarillado, alumbrado, agua potable, servicios de transportes, etc.); aumenta la densidad de población y con ella la circulación, obligando a pavimentos más costosos y resistentes; aumenta la vigilancia fiscal y de orden público; se incrementan los servicios burocráticos al complicarse la máquina

administrativa; se hacen más complejos los servicios en general, etcétera.

¿Aumentan las necesidades en proporción a la población? Aunque no tenemos suficientes elementos de juicio, creemos que las necesidades aumentan en proporción menor que la población, y apriorísticamente, en estudios concretos, hemos estimado que un aumento de población del 100 por 100 supone un incremento de las necesidades en un 70 por 100. (Concepción puramente personal y apriorística).

¿Los gastos públicos aumentan proporcionalmente a las necesidades? Hablamos de los gastos como suma de dinero precisa para satisfacer esas necesidades. En este punto entra en juego la doctrina de los costes, y si bien se sostiene la ley de los costes marginales eventualmente crecientes como consecuencia de la productividad marginal eventualmente decreciente, hemos de tener en cuenta que todo depende del volumen de producción y de la naturaleza de empresa, pues mientras que unas trabajan con costes crecientes, otras lo hacen con costes unitarios constantes y decrecientes, sobre todo cuando los gastos generales son elevados en relación con los totales.

También, de forma apriorística y por experiencia personal, para Corporaciones tipo medio, hemos considerado que los costes unitarios de los servicios públicos descienden en un 10 por 100 al aumentar el volumen de los mismos en un 70 por 100.

8. APLICACIÓN PRÁCTICA.

Toda la teoría expuesta con anterioridad la hemos llevado a la práctica al estudiar el presupuesto ideal de una Corporación, prescindiendo de momento de la renta local y de la igualdad de sacrificio entre unas generaciones y otras.

Partiendo de que una Corporación local, en 1936, tenía un presupuesto de 547.650 pesetas y una población de 8.400 habitantes, queríamos saber el presupuesto ideal en 1960, para que los servicios públicos estuvieran atendidos igual que en 1936, si la población había ascendido a 16.000 habitantes. Hemos de hacer las siguientes operaciones:

Para que el presupuesto de 1960 tuviera el mismo poder ad-

quisitivo, en general, que el de 1936 hay que transformar las pesetas de 1936 en pesetas de 1960, teniendo en cuenta los índices de vida (valor de la moneda). (Para la Provincia donde se encuentra enclavado el Ayuntamiento objeto de estudio, el índice de 1960 es de 900, siendo el de 1936 de 100.)

$$P = \frac{547.650 \times 900}{100} = 4.928.850 \text{ pesetas/1960.}$$

Como la población se ha incrementado en un 100,1 por 100 desde 1936 a 1960, hay un incremento de necesidades colectivas que calculamos en un 70 por 100; luego para que ambos presupuestos tuvieran un mismo poder real de satisfacción de necesidades, sería preciso que el 1960 ascendiera a:

$$P = 4.928.850 + \frac{4.928.850 \times 70}{100} = 8.379.045 \text{ pesetas/1960.}$$

De acuerdo con la tesis mantenida de que estamos en presencia de una empresa de costes unitarios decrecientes y que ellos se reducen en un 10 por 100, el presupuesto de 1960 habría de ser de:

$$P = 8.379.045 - \frac{8.379.045 \times 10}{100} = 7.531.140,50 \text{ pesetas/1960.}$$

Siempre que los presupuestos fueran inferiores a las cifras obtenidas por este procedimiento resultarán deficitarios y, por ende, las necesidades cada vez serán mayores, puesto que se van acumulando al no ser satisfechas, de la misma forma que un organismo animal al que no se le dan las suficientes calorías sigue viviendo, pero se produce lentamente una depauperación de energía hasta el colapso final, o se adoptan medidas extremas que suponen grandes sacrificios y no siempre logran los efectos apetecidos.

9. CORRECCIÓN DE DATOS.

Las conclusiones logradas pueden corregirse mediante el estudio individualizado de las necesidades ordinarias y extraordinarias que en un momento dado pesan sobre una Corporación, pues-

to que toda la exposición parte del supuesto de que en el año inicial de la comparación, los servicios públicos estaban suficientemente atendidos, pudiendo ocurrir que bien hubiera entonces gastos superfluos o que las necesidades quedaran sin satisfacer convenientemente.

Conociendo esas necesidades ordinarias y extraordinarias, y mediante una planificación adecuada, podemos también estudiar la cifra del presupuesto ideal.

10. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE SACRIFICIO.

Ha sido Einaudi el que, al estudiar el reparto equitativo de los gastos públicos, y tras de demostrar la injusticia del impuesto proporcional a la base impositiva, defiende la teoría de la igualdad de sacrificio de todos los ciudadanos ante las cargas estatales, locales o paraestatales. Tiene su fundamento en la doctrina de la utilidad marginal decreciente aplicada al dinero. Si la utilidad de la última unidad de dinero añadida al patrimonio de un contribuyente depende de la cuantía de éste, y a medida que es mayor es mucho menor para él esa utilidad, no puede hacerse un reparto equitativo en proporción al patrimonio, sino con tarifas progresivas.

Esta doctrina podemos aplicarla no sólo a los contribuyentes en un momento determinado, sino, en el tiempo, a los contribuyentes de generaciones o años sucesivos. Pudiera ser, y de hecho es así, que unos ingresos por habitantes iguales en diferentes años y en la misma moneda (prescindiendo de valores nominales, como hemos hecho anteriormente) creara situaciones muy desiguales en presiones tributarias reales.

$$\text{Presión tributaria local} = \frac{\text{Ingresos públicos} \times 100}{\text{Renta local.}}$$

Por ello, otro procedimiento de lograr el presupuesto ideal de una Corporación es manteniendo en todos los años la misma presión tributaria, con lo que el importe de aquél dependería de la renta local.

Prácticamente este es el fundamento de los presupuestos cíclicos defendidos por la Escuela sueca, ya que si la experiencia viene demostrando que se producen períodos de depresión y de prosperidad económica, si mantenemos una presión tributaria constante, en las etapas de crisis los ingresos producirán menos que en las de optimismo y bonanza. En unos momentos, los ingresos excederán de las necesidades y de los gastos, y en otros ocurrirá todo lo contrario. En definitiva, en los años malos hay que vivir a costa de los años buenos: política de la hormiga previsora.

Bien es cierto que las Corporaciones locales carecen, en muchos casos, de los suficientes elementos de juicio para llevar a cabo esta dinámica cíclica del presupuesto, ya que todo se basa en el cálculo de la renta local, lo que resulta difícil en la práctica. Pero debemos hacer constar que estamos exponiendo principios generales y que en economía política los métodos puramente matemáticos carecen de validez, pero sirven para expresar tendencias. Lo que sí puede saber una Corporación es la tendencia general de la economía del vecindario y la situación favorable o desfavorable de ella: basta con una pequeña preocupación por los problemas económicos.

11. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA TEORÍA.

Una de las aplicaciones prácticas de esta teoría es mantener en todos los ejercicios económicos la misma presión tributaria, para lo cual hay que conocer la renta local en cada uno de ellos.

El cálculo de la renta local puede hacerse directamente o por medio de los índices de renta media por habitante en cada una de las Provincias; en caso de desconocerse estos datos puede tomarse, con ciertas reservas, la renta media de España; si hablamos de ciertas reservas es porque la de un Municipio en concreto puede ser superior o inferior a esa media.

La renta media española por habitante, según el Consejo de Economía Nacional, es la siguiente:

Años	En ptas. corrientes	En ptas. de 1960
	Renta nominal	Renta real
1940	1.409	9.842
1941	1.738	10.289
1942	1.994	10.719
1943	2.187	10.538
1944	2.373	10.626
1945	2.161	8.728
1946	3.351	11.268
1947	3.739	10.732
1948	3.828	10.255
1949	4.054	10.148
1950	4.968	10.536
1951	7.444	12.289
1952	7.802	12.770
1953	8.000	12.216
1954	8.987	13.656
1955	9.377	13.715
1956	10.634	14.256
1957	13.106	15.059
1958	14.842	15.523
1959	15.501	15.875
1960	14.822	14.822

Si aplicamos esta doctrina al ejemplo propuesto en el apartado VIII de este trabajo, y suponiendo que la renta por habitante en ese Municipio sea la media de España, resulta que la local en 1936 y 1960 es la siguiente:

Renta 1936 = 8.400 habitantes \times 1.230 ptas. (1) = 10.332.000 pesetas.
 Renta 1960 = 16.000 habitantes \times 14.822 ptas. = 237.152.000 pesetas.

$$\text{Presión tributaria 1936} = \frac{547.650 \times 100}{10.332.000} = 5,3 \text{ por } 100.$$

Manteniendo la misma presión tributaria en 1960, y puesto que la renta nominal es de 237.152.000 pesetas, el presupuesto debiera ascender a:

$$\text{Presupuesto de ingresos} = \frac{237.152.000 \times 5,3}{100} = 12.669.156 \text{ pesetas.}$$

Si en 1936 había una presión tributaria del 5,3 por 100 y era

(1) Renta estimada por comparaciones de la de años posteriores.

tolerable, puede considerarse igualmente viable la misma en 1960.

Hemos de hacer las siguientes objeciones a la argumentación anterior:

1.º Esa presión tributaria en 1936 es superior a la media de España para 1940, que, según Ballester Ros, fué del 4,5 por 100.

2.º La presión media en España para 1960 fué del 3,2 por 100, que evidencia una tendencia a disminuir los ingresos locales en relación a la renta.

3.º Hemos hecho un cálculo de la renta por los promedios nacionales, lo que no tiene validez como cifras absolutas, aunque sí como cifras relativas, ya que normalmente la estructura de la evolución de la renta de una población determinada debe guardar ciertas analogías con la de la nacional.

12. REDISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

La concepción dinámica del presupuesto nos lleva no sólo a estudiar y determinar su importe total en atención a las necesidades y a la renta local, sino también a hacer una justa distribución de los gastos entre los diversos sectores de la economía municipal.

Si conocemos la distribución de la renta local entre esos diversos sectores podemos calcular lo que debiera aportar cada uno de ellos al presupuesto municipal:

$$\begin{aligned} \text{Renta local} &= Ra + Rb + Rc + \dots + Rn. \\ \text{si el Presupuesto} &= \text{Presión} \times \text{Renta local.} \\ \text{Presupuesto} &= \text{Presión} \times (Ra + Rb + Rc + \dots + Rn) = (\text{Presión} \times \\ &\times Ra) + (\text{Presión} \times Rb) + (\text{Presión} \times Rc) + \dots + (\text{Presión} \times Rn). \end{aligned}$$

Para la validez de este aserto hay que tener en cuenta, además de la presión tributaria municipal, las restantes presiones estatales, provinciales, paraestatales, etc., puesto que no todos los sectores de la economía nacional se encuentran gravados de igual manera por el Estado, Provincia y Municipio.

13. FACTORES QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA.

Para el estudio económico de los presupuestos locales hay que considerar, entre otros, los siguientes factores:

1.º Población y evolución de la misma, por determinar la cuantía de las necesidades.

2.º Estructura de la población: las necesidades colectivas no sólo vienen dadas por la cuantía absoluta de la población, sino por la estructuración económico-social de la misma.

3.º Índices de precios: para conocer los aumentos reales y aparentes de los gastos públicos.

4.º La renta real y nominal, ya que tanto una como otra sirven para determinar la capacidad tributaria.

5.º La evolución de la renta y su comparación con la evolución de los presupuestos para conocer las diferentes presiones tributarias en cada ejercicio.

6.º Los datos comparativos de gastos por habitantes en distintas Corporaciones.

7.º Estructura de la renta local y su distribución entre los diversos sectores, para conocer la presión tributaria real sobre cada uno de ellos.