



EAPC blog

Més enllà dels pressupostos – Anna Tarrach i Colls

🕒 2 de novembre de 2016



En el moment d'elaborar el pressupost anual no hi ha cap gran organització pública que parteixi de zero, com si les decisions passades no tinguessin impacte en el futur. Ben al contrari una part molt substancial de les despeses d'un pressupost ja està compromesa abans de començar a elaborar-lo. Aquesta part, s'estima que supera el 90% en la majoria de països de l'OCDE.

Això vol dir que, fora del procés pressupostari, s'han anat prenent decisions en el passat que tenen repercussió en els ingressos i en les despeses futures. Per exemple:

- Aprovació de normes: des de la universalització de serveis públics bàsics com la sanitat o l'educació, fins a altres normes que atorguen drets a determinats col·lectius (Llei de la Dependència), que fixen percentatges d'assoliment d'algunes despeses (1% cultural) o que determinen compromisos de creixement de la despesa.
- Aprovació de bonificacions i deduccions fiscals (que minora la recaptació) i afectació d'impostos i taxes (que treu discrecionalitat al destí de les despeses)
- Aprovació de plans, polítiques o programes que impliquen despeses recurrents.

- Aprovació de projectes d'inversió. Ja sigui de projectes que es financen amb càrrec als pressupostos però que tenen execucions de més d'un any, o de projectes amb finançaments estructurats que tenen un impacte a llarg termini (10-20. Anys) A més, les inversions comporten despeses de manteniment i de funcionament en els anys posteriors a la seva posada en marxa.
- Aprovació de contractes de serveis públics (concessions, concerts) que molt sovint tenen un abast de 5-10 anys.
- Aprovació de contractes de subministraments, lloguers i altres (aigua, gas, llum, TIC).
- Despeses de personal, amb un component funcional molt important amb contractes de caràcter vitalici.
- Despeses de la càrrega del deute generat en exercicis passats.

En un context en què el marge de maniobra per a les decisions de modificació substancial dels ingressos és reduït, les decisions pressupostaries sobre les despeses són necessàriament marginals. Això vol dir que el govern que ha d'elaborar un nou pressupost pot trobar-se amb molt poca discrecionalitat per marcar les seves prioritats polítiques.

Per eixamplar aquests marges i poder crear espais per a noves prioritats o per a noves necessitats, cal que els pressupostos s'elaborin dins d'un marc institucional que fomenti la planificació, la innovació i l'avaluació com a pràctiques habituals dins del cicle de gestió pública.

Alguns dels elements que hauria de tenir aquest marc institucional són els següents:

- Els pressupostos anuals s'han d'encabir dins **d'escenaris pressupostaris a mitjà i a llarg termini**, amb **sostres de despesa pluriennals** per a les principals àrees de despesa o departaments, en funció de les prioritats polítiques i dels resultats de les avaluacions fetes.
- **La despesa s'ha de revisar periòdicament i a fons**. Això requereix una profunditat en l'anàlisi que no es pot fer cada any per al seu conjunt, ni es pot fer en el moment d'elaborar el pressupost. La despesa s'ha de revisar en dos sentits: des del punt de vista estratègic (segueix sent estratègica i prioritària? Té l'impacte esperat?); i des del punt de vista de l'eficiència (un cop determinat que és estratègica i prioritària, es pot fer millor? Amb menys recursos?). Això vol dir que ha d'existir un **sistema de revisió de la despesa (public spending reviews)** de forma institucionalitzada i sistemàtica que permeti obtenir dividendes de productivitat i espais fiscals per eixamplar els marges de maniobra. El departament d'Economia i Hisenda és el responsable d'impulsar i liderar les revisions de despesa.
- **Abans de prendre les decisions sobre noves despeses i ingressos, cal avaluar-ne el seu impacte**. Com s'ha comentat, les decisions passades determinen els pressupostos futurs en una magnitud molt rellevant. Per tant, abans de posar en

marxa una nova llei, un nou programa, un nou servei o de dur a terme una inversió, cal avaluar-la: primer, des de la seva conveniència en tant que representi un benefici social que superi els costos de posar-la en marxa (el conjunt de la societat estarà millor?); segon, en el cas d'una despesa no discutible políticament (educació per exemple) podem revisar quina és la forma més cost efectiva de dur-la a terme (ho estem fent de la millor forma possible?); tercer, cal examinar i valorar l'impacte en els pressupostos futurs i en la sostenibilitat financera (com ho finançarem ara i en el futur?); quart, cal examinar quin serà el pla d'implementació i, cinquè, com es farà el seguiment i l'avaluació. Això comporta desenvolupar un sistema d'avaluació *ex ante* que impliqui una anàlisi d'opcions rigorosa, que sigui una veritable eina de suport a la presa de decisions i que sigui transparent. El Regne Unit és referència en les **pautes per a l'avaluació ex ante** i en l'elaboració de casos de negoci (memòria de projecte).

- **Un cop en funcionament o un cop finalitzades, les intervencions públiques també s'han d'avaluar** (ja siguin normes, inversions, programes, línies de subvencions, serveis, etc.). Les avaluacions poden tenir **diferents enfocaments** (necessitats, disseny, implementació, impacte, econòmica) però el que és rellevant és que cal desenvolupar un sistema d'avaluació *ex post* que permeti determinar si les intervencions públiques s'estan duent a terme de forma correcta i si estan assolint els objectius per les quals es van crear. Aquesta responsabilitat correspon, principalment, als departaments finalistes.
- Els processos de revisió de les despeses i les avaluacions **s'han de connectar amb les decisions pressupostàries**. No es tracta de mers exercicis analítics o de recerca social bàsica. Per tal de prendre decisions sobre canvis en l'assignació de recursos, cal disposar de **bona informació basada en l'evidència**: saber què funciona i què no funciona; què continua sent estratègic i que ja no ho és; què ha de ser estratègic en els propers anys i què, per tant, caldrà prioritzar en els següents pressupostos.
- La **informació que es faci pública sobre les finances** i sobre el què es fa i el que s'aconsegueix amb els recursos públics ha de permetre al ciutadà valorar l'acció del govern i ser copartícep en la construcció de les solucions als problemes i necessitats.

Per poder desenvolupar aquests elements, calen acords polítics sobre el sistema institucional que es vol. El paper del Parlament és clau en aquest sentit i les decisions que surtin de la Cambra i que tinguin repercussions pressupostàries també han d'estar sotmeses als requeriments d'avaluació *ex ante*.

Dins l'Administració Pública, aquest sistema institucional requereix millorar la capacitat professional amb perfils més analítics i amb coneixements sobre eines d'anàlisi econòmica i d'avaluació. També cal definir els rols que han de tenir els departaments finalistes i els que han de tenir els departaments centrals en matèria de planificació, avaluació i seguiment. Cal, també,

promoure institucions dins i fora de l'administració dedicades al disseny, recerca i avaluació de polítiques públiques. A la revista **Nota d'Economia, 102** podeu trobar diversos articles d'interès sobre l'avaluació econòmica a Catalunya.

En economia, i en el camp de les finances públiques en particular, el concepte de cost d'oportunitat és clau. Els recursos públics sempre venen del mateix lloc, de la butxaca del contribuent, en forma d'impostos en el present o bé d'impostos en el futur (l'endeutament d'avui, s'ha de pagar amb els impostos de demà). El cost d'oportunitat, des del vessant dels ingressos, és el que es deixa de fer amb els diners que s'han de destinar a pagar impostos (consumir, estalviar). A més, recaptar un euro d'impostos té un impacte de més d'un euro per a la societat, és el que es coneix com el **cost marginal dels fons públics**. Per la banda de la despesa, el cost d'oportunitat de finançar una inversió, per exemple, és a allò a que es renuncia (reducció d'altres despeses o no posada en marxa d'altres programes de despesa).

Per tal que el pressupost públic pugui esdevenir realment la traducció en xifres de la voluntat política d'un govern i que pugui esdevenir un veritable instrument de política econòmica, cal que es treballi durant tot l'any, no només en el moment d'elaborar i discutir el pressupost, i que es faci des de tots els racons de l'organització, no només des del departament de finances. Cal que els responsables de les polítiques analitzin bé les necessitats socials, determinin i explicitin els objectius, analitzin i quantifiquin les diferents opcions per aconseguir-los i que es revisin les polítiques periòdicament. Així, l'elaboració i discussió del pressupost podrà alimentar-se de millor informació per prendre decisions més basades en l'evidència i podrà permetre crear espais per a noves prioritats polítiques.

Anna Tarrach i Colls

Directora General de Pressupostos. Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda