

LA CORRECCION DEL DEFICIT EN EL PRESUPUESTO PARA 1995

José Luis Raymond

Una regularidad empírica observada es que el saldo del presupuesto es en buena medida deudor de la evolución coyuntural. En las fases expansivas, debido a la elasticidad de los impuestos con respecto a los distintos componentes del gasto nacional, el saldo presupuestario muestra una respuesta positiva. Por contra, en las fases recesivas, la caída de los impuestos y el aumento automático de ciertas partidas del gasto público, tales como seguro de desempleo o subvenciones a empresas públicas, provoca un empeoramiento del saldo. En esta tesitura, con objeto de aislar el componente discrecional de la política fiscal, es frecuente el recurso a distintos criterios que tratan de evaluar el saldo presupuestario descontando la acción derivada de una coyuntura excepcionalmente favorable o desfavorable.

De estas medidas, el concepto de saldo presupuestario estructural, o déficit estructural, goza de indiscutible popularidad entre organismos económicos internacionales y técnicos de la administración. La OCDE, por ejemplo, efectúa sus cálculos de déficit estructural para distintos países y los ministerios de economía se refieren con reiteración a esta variable.

Como el recuadro núm. 1 sintetiza, una común acepción de la idea de déficit estructural, es evaluar la magnitud del déficit en el supuesto hipotético de que la economía hubiese alcanzado un nivel de producción igual al potencial. El cálculo puede resultar relativamente sencillo cuando la economía no se aleja en exceso del nivel de producción potencial, puesto que, en este caso, es factible calcular el porcentaje de diferencia entre producción efectiva y potencial, y a través de una estimación de elasticidades de gastos e impuestos, evaluar el saldo presupuestario resultante. De esta forma, el saldo del presupuesto se refiere siempre a un mismo nivel de actividad, y las variaciones del saldo presupuestario estructural son expresivas de la discrecionalidad de la política fiscal.

A título ilustrativo, durante los sesenta, la socorrida ley de Okun permitía relacionar el porcentaje de desviación del output efectivo con respecto al potencial con las desviaciones de la tasa de paro de su nivel de pleno empleo, aceptando para esta última variable un cierto porcentaje de desempleo friccional. Ello ofrecía un marco conceptual simple para computar el PIB potencial que fue profusamente utilizado en los Estados Unidos por el Consejo de Asesores Económicos de la Administración Kennedy.

No obstante, si nos situamos en la España de los noventa, en que la tasa de paro excede al 20%, hablar de output potencial es un término mucho más controvertido. El factor explicativo de la existencia de recursos ociosos no es la insuficiencia de la demanda sino la rigidez de los mercados. En estas circunstancias puede tener más sentido tratar de indagar si el gap de producción -es decir, el porcentaje de diferencia entre producción efectiva y potencial- aumenta o se reduce, y descontar de las variaciones del saldo presupuestario aquella parte explicada por la ampliación o reducción del gap de producción, y obtener así la discrecionalidad fiscal, que

evaluar el nivel de saldo presupuestario estructural. Esta es la estrategia que en este trabajo se sigue, dado que ello es una forma de obviar la necesidad de dar respuesta a cuestiones tales como la parte de la actual tasa de paro que tiene carácter estructural, o la evaluación de las pérdidas estructurales de las empresas públicas.

RECUADRO NUM. 1

MEDICION DEL DEFICIT CICLICAMENTE AJUSTADO

El punto de partida es suponer que el déficit del presupuesto con relación al PIB se descompone en dos elementos: el déficit explicado por la diferencia entre el PIB potencial "YF" y el PIB observado "Y", y la parte de este déficit que seguiría produciéndose aún en el supuesto de que la economía hubiese alcanzado el PIB potencial "e". Es decir:

$$\text{def.} = b * (\ln YF - \ln Y) + e$$

Lógicamente, el déficit sería igual a "e" si el PIB observado y el potencial coincidiesen, por lo que "e" podría identificarse con el déficit estructural.

La variación observada del déficit entre dos períodos es:

$$\text{inc. def} = b * (\text{inc.} \ln YF - \text{inc.} \ln Y) + \text{inc.} e$$

En esta expresión, el primer término de la derecha recoge el empeoramiento del déficit derivado de la ampliación del gap de producción (es decir, del alejamiento del PIB observado de su nivel potencial), mientras que el segundo término capta la variación del déficit explicable por la acción discrecional del sector público.

En definitiva:

$$\text{inc.} e = \text{inc.} \text{def} - b * (\text{inc.} \ln YF - \text{inc.} \ln Y)$$

puede entenderse que aproxima la variación del déficit estructural. Una reducción o mantenimiento del déficit siempre que la economía crezca por debajo del potencial será expresiva de una acción discrecional contractiva, mientras que el mantenimiento o ampliación del déficit si la economía está creciendo igual o por encima del potencial puede entenderse el resultado de una acción discrecional expansiva.

Enjuiciar el comportamiento de la política fiscal exige, por un lado, estimar el coeficiente "b", que mide la respuesta automática del déficit al modificarse el gap de producción, y por otro, valorar el crecimiento del PIB potencial.

En cualquier caso, pese a las dificultades comentadas que el cálculo ofrece, éstas no son óbice para que la OCDE estime, por ejemplo, que aproximadamente, de los recientes déficit del presupuesto español, tres cuartas partes tienen carácter estructural. En efecto, posiblemente, un error de la política fiscal española fue su carácter expansivo en la fase también expansiva de la segunda mitad de los ochenta. Se perdió la oportunidad de corregir un abultado déficit

presupuestario que la recesión de 1993 lo situó en el 7,3% del PIB, con los efectos adversos que tal abultado déficit tiene sobre los tipos de interés y la explosividad potencial de la deuda. El guarismo del 75% de déficit estructural es útil porque tiene la virtud de centrar la atención sobre esta posibilidad pérdida de la política fiscal española, que debe tratar de corregir sus excesos en unas circunstancias adversas. Es preciso diseñar un presupuesto restrictivo en un contexto de estancamiento de la demanda interna, con lo que la política fiscal española habrá tenido un carácter procíclico en la expansión, y se ve abocada a actuar de forma restrictiva en un proceso de lenta recuperación.

La necesidad de un presupuesto restrictivo es ampliamente compartida por organismos gubernamentales y expertos en general. El elevado peso de la deuda pública en el PIB o la elevada carga por intereses que hipoteca el futuro equilibrio presupuestario, son factores preocupantes. Corregir tales desequilibrios provocados por unos déficit públicos que contribuyen al mantenimiento de unos elevados tipos de interés que frenan la inversión privada, se convierte en una tarea irrenunciable si se desea evitar la pérdida de credibilidad de la política económica española.

No obstante, ¿en qué medida el actual presupuesto es contractivo? Tratar de responder a esta pregunta, aunque sólo sea de forma aproximada, es la finalidad de los recuadros núm. 2 y 3. El recuadro núm. 2 muestra la asociación entre el incremento del gap de producción y la variación del saldo del presupuesto en España en el período 1976-1993. Se estima que, de forma aproximada, un 1% de ampliación del gap de producción ha tendido a traducirse en un aumento del déficit del presupuesto con relación al PIB de 0,4 puntos porcentuales. Esta estimación es acorde con la utilizada por la Comisión para las Comunidades Europeas. En otros términos, un punto de reducción del crecimiento, comporta de forma automática un aumento del déficit de 0,4 puntos porcentuales. Naturalmente, la cuantía de este coeficiente de reacción depende de las características del sistema fiscal y de como la alteración del crecimiento afecte a las distintas partidas del gasto -consumo, inversión y sector exterior-, dado que la elasticidad de los ingresos impositivos y del gasto público con respecto al PIB está en función de los elementos de la demanda final que se vean afectados. Por ello, el valor de "0,4" debe interpretarse como una simple aproximación.

El recuadro núm. 3 detalla, en la primera columna, las hipótesis contenidas en el presupuesto para 1995. En este documento se prevé un crecimiento del PIB del 2,8%, mientras que el crecimiento potencial del PIB a largo plazo, tal como se detalla en el recuadro núm. 2, se ha supuesto situado en el 3%. Esta hipótesis comporta pues un aumento del gap de producción de 0,2 puntos porcentuales, lo que se traduce en una ampliación automática del déficit de 0,1 puntos porcentuales. Dado que la reducción prevista del déficit en el presupuesto para 1995 es de 0,8 puntos porcentuales, ello comporta una acción discrecional contractiva de la política fiscal de 0,9 puntos porcentuales. Las columnas dos y tres mantienen el mismo comportamiento en cuanto a liquidación del presupuesto en 1995 y alteran las hipótesis de crecimiento del PIB para este año. En todos los casos se dibuja una acción discrecional contractiva, dado que ligeras oscilaciones del gap de producción van acompañadas de una reducción del déficit. El presupuesto para 1995, juzgado desde esta óptica, es pues un presupuesto contractivo. No obstante, se plantean dos cuestiones:

La primera es si el carácter restrictivo de este presupuesto es de suficiente entidad. A este respecto cabe recordar tres datos que justifican un presupuesto restrictivo. El primero es que en 1993 el pago por intereses de la deuda pública representaba del orden de un 4,7% del PIB. Es

decir, esta sola partida absorbía casi cinco puntos porcentuales de déficit. Por otro lado, el peso de la deuda pública en el PIB representaba en este año un 56%, magnitud que se amplía hasta más de un 60% en 1994. Finalmente, como antes ya se ha indicado, según estudios de la OCDE, tres cuartas partes de los déficit recientes son de naturaleza estructural. Todo ello abunda en la conveniencia de un presupuesto restrictivo si se desea mantener la credibilidad de la política económica.

RECUADRO NUM. 2

RESPUESTA DEL SALDO PRESUPUESTARIO AL GAP DE PRODUCCION

Evaluar los componentes automáticos y discrecionales de la variación del saldo presupuestario, precisa conocer la respuesta del saldo del presupuesto a las variaciones del gap de producción. El gap de producción se define como la diferencia en los logaritmos del PIB potencial y observado. Mide, en consecuencia, el tanto por uno de diferencia entre la producción potencial y la efectiva. La hipótesis es que a medida que la economía se aleja del potencial y el gap de producción aumenta, el déficit presupuestario se incrementa de forma automática.

La constatación de que efectivamente tal comportamiento se da, puede apreciarse en el gráfico núm. 1, que en forma de diagrama de dispersión recoge la asociación en la economía española en el período 1976-1993 entre el incremento del déficit presupuestario con relación al PIB y el incremento del gap de producción. En este período, a efectos de calcular el crecimiento del PIB potencial, se ha estimado para esta variable una tasa del 3% anual. Este crecimiento estimado procede de evaluar el crecimiento del PIB por el lado de la oferta, en el contexto de una función de producción que iguala la utilización de inputs con su oferta (crecimiento de la población ocupada igual al crecimiento de la población activa y tasa de inversión igual a la tasa de ahorro interno), y asigna al crecimiento de la productividad total de los factores un valor de equilibrio en función de una ecuación de convergencia estimada.

Finalmente, el cuadro núm. 1 ofrece algunas estimaciones alternativas de la relación entre incremento de déficit e incremento de gap de producción. La aplicación de Mínimos Cuadrados Ordinarios se corresponde con la pendiente de la línea de regresión del cuadro núm. 1. Esta estimación indica que, como promedio, en la economía española, un 1% de ampliación del gap de producción, ha ido asociado a un aumento del déficit presupuestario con relación al PIB de 0,4 puntos porcentuales. Este coeficiente se mantiene relativamente estable cuando se postulan procesos más complejos de generación de la perturbación aleatoria (esquemas MA(1)), o cuando la ecuación se estima por Variables Instrumentales con objeto de evitar la correlación entre regresores y perturbación aleatoria... Por otro lado, la estimación en niveles seguía ofreciendo un valor del coeficiente de esta magnitud.

En síntesis, se estima que un 1% de ampliación del gap de producción, ha ido históricamente asociado un aumento del déficit de unos 0,4 puntos porcentuales en términos de PIB. Ello es una respuesta promedio que puede utilizarse como aproximación para descomponer la variación del saldo presupuestario de 1995 entre componentes automáticos y discrecionales.

La segunda es resaltar la importancia de que el documento presupuestario efectivamente se cumpla. Aprobar un presupuesto de un determinado signo no resulta de gran trascendencia si con posterioridad las realizaciones del presupuesto no se acomodan a las previsiones. Asegurar mecanismos de control presupuestario se convierte, por tanto, en un elemento indispensable para

garantizar que el sector público, efectivamente, se someta a la disciplina parlamentaria. La experiencia histórica en nuestro país prueba la escasa relación existente entre las partidas presupuestarias inicialmente aprobadas y su posterior realización. Ello es especialmente cierto si las previsiones de crecimiento resultan sobrevaloradas.

CUADRO NUM. 1

VARIABLE DEPENDIENTE: INC. DEFICIT				
Variables explicativas	M.C.O.		Variables instrumentales	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Incremento "gap"	0,45 (3,91)	0,41 (4,97)	0,39 (2,36)	0,38 (2,87)
Proceso MA (1)	-	-0,46 (1,85)	-	-0,32 (1,15)
R cuadrado	0,43	0,50	0,44	0,50
Durbin-Watson	2,48	1,81	2,36	1,92
Error standard	0,0097	0,0094	0,0102	0,0100

Instrumentos: Gap desfasado uno y dos períodos.

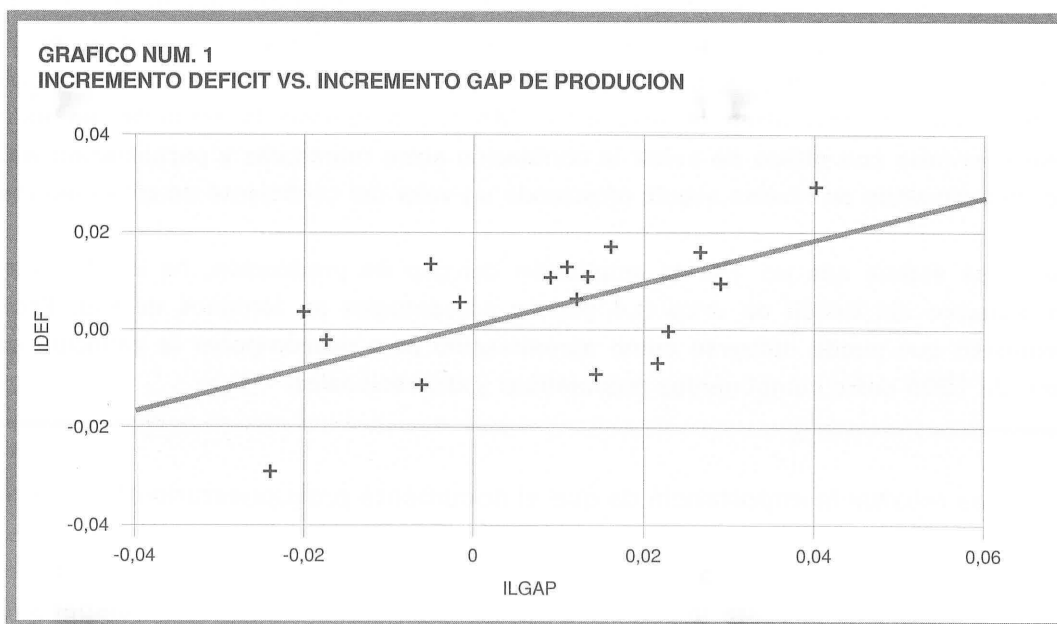
Entre paréntesis, estadísticas "t".

RECUADRO NUM. 3

EL DEFICIT PRESUPUESTARIO EN EL PRESUPUESTO PARA 1995

	Hipótesis adoptadas		
Crecimiento PIB 1995	2,8	2,0	3,5
Crecimiento potencial del PIB	3,0	3,0	3,0
Variación gap de producción	+0,2	+1,0	-0,5
Respuesta automática del déficit	+0,1	+0,4	-0,2
Variación prevista del déficit ^(*)	-0,8	-0,8	-0,8
Acción discrecional	-0,9	-1,2	-0,6

(*) El déficit en 1994 se estima situado en un 6,7% del PIB, mientras que el déficit presupuestario es de un 5,9%. Ello comporta una variación prevista del déficit de -0,8 puntos porcentuales.



EL CONTROL PRESUPUESTARIO DEL GASTO PUBLICO^(*)

*Valentín Edo Hernández
Laura de Pablos Escobar
Aurelia Valiño Castro*

Los Presupuestos constituyen la expresión cifrada de los gastos que como máximo, en principio, pueden realizar los gobiernos⁽¹⁾. Sin embargo, debido, entre otras cosas, a la imposibilidad de prever algunos gastos y a la necesidad de atender algunos de ellos sin demora dentro del propio ejercicio presupuestario, se admite la posibilidad de realizar modificaciones a los Créditos inicialmente aprobados por el Parlamento.

Aunque, en teoría, la intención limitadora y de control es clara, en la práctica se viene constatando la existencia de un Presupuesto en el que los Créditos Finales son muy superiores a los Créditos Iniciales aprobados por las Cortes Generales. Se debilita así una de las funciones más importantes del Presupuesto.

Con el fin de medir las desviaciones, que permitan valorar el papel del Presupuesto como instrumento de control de los gastos públicos, se han estudiado las modificaciones presupuestarias de créditos realizadas en los presupuestos en los últimos nueve años y se han medido las diferencias entre los Créditos Iniciales y los Créditos Finales. Los porcentajes de incremento se han medido para cada año, para todas las Secciones orgánicas y para todos los Capítulos económicos del presupuesto, y los resultados pueden observarse en los cuadros núm. 1 y 2.

En el cuadro núm. 1 se han recogido, para todos los años que van desde 1985 hasta 1993, los porcentajes de variación en los créditos presupuestarios producidos en cada una de las Secciones en que se divide el Presupuesto Orgánico.

Como se puede apreciar en la última fila del cuadro núm. 1, las variaciones de créditos totales en cada año oscilan entre el 18,01% y el 31,85%, excepto el año 1987, que es un año especialmente atípico, en el que los incrementos de crédito fueron del 117,13%. En promedio, los porcentajes de las desviaciones se sitúan en un incremento del 33,44%, y si se exceptúa el año 1987 en el 20,43% sin grandes oscilaciones.

(*) El contenido de este artículo se basa en una investigación desarrollada por los autores para el Centro de Estudios de Economía Pública de la Fundación BBV, y constituye la síntesis de una parte de la misma publicada en la Serie Documenta, Economía Pública, titulada "El Presupuesto como Instrumento de Control del Gasto Público".

(1) Como se indica en el art.48.1 de la Ley General Presupuestaria los Presupuestos Generales del Estado se definen como: "La expresión cifrada, conjunta y sistemática de: A. Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar en el correspondiente ejercicio, B. La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente, C. Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales y D. La totalidad de gastos e ingresos del resto de Entes del sector público estatal."

CUADRO NUM. 1

VARIACION DE CREDITOS POR SECCIONES ORGANICAS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Media 85-93
CASA DE S.M. EL REY	2,20%	0,85%	2,91%	4,67%	0,27%	0,75%	0,36%	0,00%	0,11%	1,35%
CORTES GENERALES	6,81%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,01%	0,87%
TRIBUNAL DE CUENTAS	1,11%	1,85%	0,13%	0,35%	-0,27%	1,25%	0,54%	0,48%	0,81%	0,69%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0,16%	5,79%	0,64%	0,00%	6,62%	2,32%	0,00%	0,00%	0,89%	1,82%
CONSEJO DE ESTADO	18,67%	11,53%	6,94%	8,16%	3,86%	7,77%	1,08%	1,35%	3,31%	6,96%
DEUDA PUBLICA	57,08%	94,33%	790,27%	80,20%	181,29%	103,16%	67,19%	58,81%	21,62%	161,55%
CLASES PASIVAS	0,00%	8,94%	7,18%	3,47%	6,15%	3,60%	12,48%	7,51%	3,37%	5,85%
CONSEJO GRAL. PODER JUDICIAL	1,68%	3,10%	-27,20%	0,0%	-0,80%	0,00%	0,00%	0,00%	3,93%	-2,14%
ASUNTOS EXTERIORES	21,89%	4,22%	2,57%	1,36%	3,76%	4,02%	5,53%	4,48%	15,21%	7,01%
JUSTICIA	5,35%	7,62%	7,18%	3,27%	-0,15%	4,14%	7,23%	7,03%	13,03%	6,08%
DEFENSA	14,02%	18,48%	17,59%	7,35%	8,52%	9,23%	52,41%	16,36%	20,88%	18,32%
ECONOMIA Y HACIENDA	70,02%	84,79%	125,69%	112,93%	17,22%	12,98%	14,64%	14,89%	23,62%	52,98%
INTERIOR	10,50%	13,76%	12,92%	7,00%	8,33%	5,24%	8,75%	9,33%	11,39%	9,69%
OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO(*)	20,09%	23,30%	21,17%	24,85%	2,19%	8,62%	6,07%	9,18%	16,73%	14,69%
EDUCACION Y CIENCIA	7,03%	2,72%	8,29%	4,19%	0,02%	1,97%	1,36%	5,26%	6,96%	4,20%
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	0,71%	1,05%	2,36%	2,52%	20,00%	3,07%	9,33%	18,23%	69,17%	14,05%
INDUSTRIA Y ENERGIA(**)	27,97%	5,98%	40,80%	86,91%	19,37%	7,25%	10,16%	8,52%	19,35%	25,15%
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION	0,52%	-7,77%	16,43%	14,70%	2,03%	29,11%	1,09%	11,97%	31,325	11,04%
PRESIDENCIA(***)	15,06%	11,15%							142,45%	-
ADMINISTRACIONES PUBLICAS			23,38%	26,49%	6,49%	44,79%	30,43%	11,59%	19,98%	23,31%
TRANSPORTE, TURISMO Y COMUNICACIONES	9,94%	8,76%	19,66%	12,05%	19,05%	9,49%	0,65%			11,37%
CULTURA	9,87%	10,88%	18,66%	18,43%	-0,13%	21,11%	5,21%	13,43%	28,93%	14,04%
ADMINISTRACION TERRITORIAL	115,20%	28,55%								-
RELACIONES CORTE Y SECR. GOBIERNO			30,19%	23,01%	17,46%	6,61%	10,91%	8,19%		16,06%
SANIDAD Y CONSUMO	3,53%	21,59%	11,27%	10,33%	6,89%	9,08%	11,08%	27,08%	9,52%	12,26%
ASUNTOS SOCIALES					24,79%	1,44%	5,88%	9,53%	4,40%	9,21%
PORTAVOZ GOBIERNO					-0,89%	4,55%	44,74%	18,58%		16,75%
GASTOS DE DIVERSOS MINISTERIOS	1,89%	0,19%	9,69%	22,80%	4,32%	-3,50%	19,69%	-7,59%	22,96%	7,83%
ENTES TERRITORIALES	11,37%	4,82%	11,50%	10,96%	4,86%	2,97%	3,56%	7,13%	8,36%	7,28%
FONDO COMPENSACION INTERTERRITORIAL	70,85%	96,12%	119,55%	96,48%	75,99%	50,85%	35,80%	42,85%	75,56%	73,78%
RELACIONES FINANCIERAS CON C.E.E.				0,79%	2,38%	0,00%	9,42%	0,00%	0,00%	2,10%
TOTAL	18,01%	22,41%	117,13%	23,02%	31,85%	24,99%	22,09%	22,61%	18,88%	33,44%

(*) A partir de 1992: Industria, Comercio y Turismo y en 1993: Industria, Energía, Comercio y Turismo.

(**) A partir de 1993: Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

(***) En 1993 incluye: Relaciones con las Cortes y Portavoz del Gobierno.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

Cabe señalar que no todas las Secciones orgánicas del presupuesto han tenido un comportamiento equivalente, ya que mientras algunas experimentaban modificaciones ligeras, otras sufrían cambios más considerables. En concreto, las Secciones que más han variado en promedio de los años estudiados han sido la de Deuda Pública y la del Fondo de Compensación Interterritorial. En estos casos, la media de las desviaciones alcanza, para el promedio de los años estudiados, los valores de 161,55% y 73,78%.

De todas las magnitudes calculadas en el cuadro núm. 1, cabe destacar por su importancia cuantitativa, las modificaciones de Deuda Pública en los años 1987, 1989, y 1990; las de Economía y Hacienda en los años 1987 y 1988, la de Presidencia del Gobierno en 1993 y las del Fondo de Compensación Interterritorial en los años 1986, 1987 y 1988. En todos los casos citados, los incrementos suponen desviaciones de crédito que duplican prácticamente los Créditos Iniciales.

En el cuadro núm. 2 se pueden apreciar las mismas variaciones pero vistas desde la perspectiva de la clasificación económica. Sus valores también representan porcentajes de incremento de los Créditos Iniciales. Aquí, al igual que en el cuadro núm. 1, cabe señalar que no todos los Capítulos han evolucionado de forma equivalente, ya que aunque la mayoría sigue unas desviaciones semejantes, algunos experimentan unos incrementos muy considerables. En concreto, cabe señalar los Capítulos de Variación de Activos Financieros y Variación de Pasivos Financieros como los que mayores desviaciones han tenido, ya que han aumentado una media del 124,34% y del 676,45%.

En concreto, la modificación más importante de todas es la de los Pasivos Financieros del año 1987, con un incremento de dotación al crédito inicial del 4.006,77%. El resto de las operaciones no financieras sufren crecimientos bastante más moderados. En general, éstos se sitúan en un promedio del 11,75%. No obstante, las operaciones de capital, con un incremento medio del 24,60%, son superiores a las operaciones corrientes, con un incremento medio de 9,20%. En particular, las transferencias de capital, con un incremento medio del 28,08%, son las operaciones de capital que más han venido aumentando en el período estudiado. Y, en las operaciones corrientes, las modificaciones más importantes las sufren las compras de bienes y servicios, con un incremento medio del 29,56%, y los gastos financieros, con un incremento medio del 16,73%.

Por otra parte, las posibles vías para realizar las modificaciones presupuestarias están reguladas por la normativa vigente. Entre los diferentes instrumentos que permiten modificar legalmente los créditos presupuestarios se pueden distinguir: a,b) Créditos extraordinarios y suplementarios, c) Ampliaciones de crédito, d) Transferencias de Crédito, e) Incorporaciones de Créditos, f) Generación de Créditos, como consecuencia de unos ingresos no previstos, g) Habilidad de créditos, h) Adscripción de crédito, i) Otros como reposición de créditos y modificaciones técnicas. Un seguimiento de los diferentes instrumentos legales, cuyas principales características pueden observarse en la tabla núm. 1, permite afirmar que los más utilizados en el período estudiado para promover modificaciones de Crédito han sido los Crédito Ampliables, los Créditos Incorporados y los Créditos Extraordinarios y Suplementarios.

En el cuadro núm. 3 se recogen, en términos porcentuales del incremento total de gasto de cada año, el incremento del Crédito debido a cada una de las más importantes vías legales. En concreto se han descrito cuatro conceptos los tres primeros recogen respectivamente, los Créditos Ampliables, los Créditos Incorporados, los Créditos Extraordinarios y Suplementarios, y en el cuarto el resto de las modificaciones realizadas.

CUADRO NUM. 2

VARIACION DE CREDITOS POR CAPITULOS ECONOMICOS											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Media 85-93	
1. GASTOS PERSONAL	3,48%	4,11%	4,20%	4,84%	4,12%	3,58%	4,56%	3,97%	4,17%	4,11%	
2. GASTOS, BIENES Y SERVICIOS	33,59%	44,02%	40,98%	25,39%	20,07%	17,18%	23,95%	25,83%	34,99%	29,56%	
3. GASTOS FINANCIEROS	24,79%	24,68%	24,09%	24,78%	20,81%	6,65%	19,66%	3,45%	1,69%	16,73%	
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	7,23%	1,98%	6,16%	7,99%	9,60%	3,92%	7,46%	8,85%	20,21%	8,15%	
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	9,91%	7,55%	9,38%	10,20%	10,28%	4,74%	9,20%	7,42%	14,14%	9,20%	
6. INVERSIONES REALES	16,74%	24,10%	23,85%	19,03%	0,68%	12,10%	44,22%	15,39%	23,81%	19,99%	
7. TRANSFERENCIAS CAPITAL	29,69%	33,84%	47,21%	32,41%	25,92%	22,00%	12,02%	18,60%	31,07%	28,08%	
TOTAL OPERACIONES CAPITAL	24,59%	30,24%	37,33%	26,44%	13,42%	16,98%	28,01%	17,06%	27,32%	24,60%	
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	13,01%	11,24%	13,69%	12,96%	10,86%	6,95%	12,57%	8,75%	15,72%	11,75%	
8. ACTIVOS FINANCIEROS	117,33%	124,78%	395,35%	304,53%	8,39%	4,66%	4,10%	153,14%	6,79%	124,34%	
9. PASIVOS FINANCIEROS	160,66%	380,82%	4.006,77%	296,87%	686,75%	245,61%	134,01%	127,41%	49,17%	676,45%	
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	155,35%	327,43%	3.245,08%	298,78%	309,11%	186,40%	112,15%	130,45%	41,42%	534,02%	
TOTALES	18,01%	22,41%	117,13%	23,02%	31,85%	24,99%	22,09%	22,61%	18,88%	33,44%	

CUADRO NUM. 3

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS LEGALES PARA REALIZAR MODIFICACIONES EN LOS PRESUPUESTOS											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Media 85-93	
CREDITOS AMPLIABLES	49,69%	71,84%	92,84%	71,52%	85,91%	44,37%	86,71%	72,40%	42,20%	68,61%	
CREDITOS INCORPORADOS	40,26%	22,26%	4,00%	21,68%	8,92%	38,74%	7,69%	11,70%	16,58%	19,09%	
CREDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTARIOS	17,74%	3,56%	2,48%	4,61%	2,61%	9,10%	3,69%	14,58%	41,22%	11,07%	
OTROS INSTRUMENTOS LEGALES	-7,69%	2,35%	0,67%	2,20%	2,56%	7,79%	1,91%	1,31%	-0,00%	1,23%	
TOTAL DE VARIACIONES DE CREDITOS EN%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: IGAE y elaboración propia.

TABLA NUM. 1

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

TIPO	DEFINICION	CARACTERISTICAS	APROBACION ⁽¹⁾
Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Créditos dotados cuando haya de realizarse algún gasto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que no pueda demostrarse hasta el ejercicio siguiente.	El crédito inicialmente aprobado ha de ser insuficiente y no ampliable.	Por las Cortes Generales. Proyecto de Ley remitido por el Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado.
Ampliables	Los que como tales se explicitan en los Presupuestos Generales del Estado.	Cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio.	Por las Cortes en la media en que han de explicarse en el Presupuesto. Por el Ministro de Economía y Hacienda y, en ocasiones, por el Ministro Jefe del Departamento que gestiona el gasto.
Transferencias de créditos	Traspaso de créditos entre uno o varios programas de una misma función correspondiente a servicios de distintos Ministerios. O de distintas funciones (caso de reorganizaciones administrativas, o producidas por aplicación de recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o del Fondo Social Europeo. Traspaso de créditos de dotaciones no utilizadas al programa de imprevistos y funciones no clasificadas.	Limitaciones: - No afectarán a los créditos ampliables. - No minorarán créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias (salvo cuando afecten a créditos de personas) ni a créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de ejercicios anteriores. - Ni incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal. No afectan las limitaciones a las transferencias que se refieran al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, ni cuando se trate de créditos modificados por reorganizaciones administrativas.	Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Hacienda. Ministro, jefe del Departamento que gestiona el gasto (para un mismo programa correspondiente a un mismo o diferente servicio u Organismo autónomo de su Departamento -siempre que no afecte a: créditos de personal, atenciones protocolarias y representativas, gastos reservados o a subvenciones nominativas, ni supongan desviaciones en la consecución del objetivo del programa). El Ministro de Defensa puede autorizar además transferencias entre créditos de varios programas de una misma función de su Departamento, cuando se refieran a gastos en bienes y servicios e inversiones reales.
Generación de crédito	Aumento de crédito por ingresos.	En la forma que reglamentariamente se determine, los ingresos derivados de las siguientes operaciones: - Aportaciones de personas naturales o jurídicas para conфинanciar gastos de acuerdo con los objetivos del Estado o sus Organismos Autónomos. - Enajenaciones de bienes del Estado o de sus Organismos Autónomos. - Prestaciones de Servicios. - Reembolso de préstamos. - Créditos del exterior para inversiones públicas que por ley se haya dispuesto sean así financiadas.	Ministerio de Economía y Hacienda. Ministro, jefe del Departamento que gestiona el gasto.
Créditos incorporados	Créditos que se incorporan al ejercicio inmediato siguiente.	Se incorporan al crédito del ejercicio siguiente: - Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, así como las transferencias de crédito obtenidos en el último mes del ejercicio y que por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo. - Créditos que amparen compromisos de gastos contraídos antes del último mes del ejercicio y que por causas justificadas no hayan podido realizarse durante el mismo. - Créditos para operaciones de capital. - Créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.	Ministerio de Economía y Hacienda. Ministro, jefe del Departamento que gestiona el gasto.

⁽¹⁾ Los titulares de los Departamentos ministeriales podrán autorizar, cuando así se especifique, las modificaciones indicadas, previo informe de la Intervención Delegada. Cuando existan discrepancias entre ambos, resuelve el Ministro de Economía y Hacienda.

Como se puede observar en el cuadro núm. 3, el instrumento legal que se ha venido utilizando en mayor medida para ampliar el crédito inicial ha sido el de los Créditos Ampliables. En los años analizados se puede constatar que la media de las modificaciones de crédito realizadas utilizando la vía de las Ampliaciones de Crédito ha sido del 68,61%. En segundo lugar, instrumento de los Créditos Incorporados se ha utilizado como media para realizar el 19,09% de los incrementos de cada año. En tercer lugar, la vía de los Créditos Extraordinarios y Suplementos de créditos ha tenido una influencia media en los incrementos de crédito del 11,07%. Por último, el resto de las modificaciones han sido realizadas por otras vías y han supuesto de media el 1,23% de los incrementos de gasto producido en cada año. En particular, cabe señalar que en los años 1987, 1989 y 1991 los Crédito Ampliables supusieron, respectivamente, el 92,84%, el 85,91% y el 86,71% del total de todos los incrementos de crédito presupuestario.

Es interesante señalar que, cada uno de estos instrumentos o vías legales para incrementar los Créditos Iniciales, lleva consigo un mecanismo distinto, obedece a una causa diferente y se aprueba a diferentes niveles. Se utiliza el mecanismo de los Créditos Ampliables cuando el concepto que se quiere modificar se ha consignado expresamente en el Estado de Gastos de los Presupuestos Generales, la causa básica se debe a que algunos gastos no se pueden prever con exactitud, y la competencia para su aprobación corresponde, en general, al Ministro de Economía y Hacienda y en algunos casos a los ministros correspondientes. Se utiliza el mecanismo de los Créditos Incorporados cuando hay remanentes de créditos del ejercicio anterior que no fueron afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas cuando, entre otras cosas, dichos créditos no gastados han llegado a una situación de compromiso de gasto. La autoridad competente es el Ministro de Economía y Hacienda o el ministro correspondiente. Y, finalmente, se utiliza la vía de los Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito cuando es necesario hacer algún gasto que no se puede demorar hasta el año siguiente y el crédito dotado inicialmente es insuficiente y no ampliable. En este caso, el organismo competente para aprobar las modificaciones es el Parlamento.

Ante la importancia cuantitativa de las modificaciones, a partir de 1990, la ley de Presupuestos Generales del Estado, en su artículo 10, reguló una serie de limitaciones a las mismas. Allí se estableció que las obligaciones reconocidas, referidas a operaciones no financieras, excluidos créditos extraordinarios y suplementos de créditos, y las generaciones de gastos financiadas con ingresos previos no podían superar la cifra de créditos iniciales dotadas para el ejercicio. Además la cuantía de los créditos no habría de rebasar el 2,5% de los iniciales en 1990. Este porcentaje se ha elevado al 5% en ejercicios sucesivos. En 1993 se volvió a reducir al 3%. El límite se ha venido cumpliendo hasta este último año. Precisamente ha sido necesario suprimirlo en octubre de 1993. El motivo de esta derogación temporal del límite, (puesto que está incluida en la Leyes de Presupuestos siguientes) fue la necesidad de cubrir las deudas contraídas por el INEM y el INSALUD en otros ejercicios económicos. Esto pone de manifiesto problemas tanto en el cumplimiento de los límites antes referidos en ejercicios anteriores como en la eficacia del Presupuesto como instrumento de control.

Por otra parte, todo crédito modificado o no sigue una serie de etapas hasta la ejecución final del gasto. En este sentido, cabe destacar como un hecho importante de la gestión presupuestaria que en ningún caso se ejecuta el 100% de los Créditos Totales. Las cifras de ejecución de los Créditos totales ha sido en los años estudiados las siguientes: en 1985 el 91,16%, en 1986 el

92,60%, en 1987 el 95,16%, en 1988 el 90,79%, en 1989 el 94,33%, en 1990 el 86,11%, en 1991 el 92,68%, en 1992 el 95,00% y en 1993 el 97,30%. En general, se puede afirmar que tan sólo se ejecutan en promedio para el período estudiado, es decir, se contrae la obligación de pago en el 92,79% de los Créditos Totales aprobados cada año.

En resumen, como se puede apreciar a través de los cuadros, la gestión del Presupuesto presenta problemas importantes de control ya que todos los años los Créditos Iniciales del Presupuesto se alteran aumentando sus dotaciones. El análisis de las modificaciones presupuestarias desagregado por Secciones y Conceptos y el de la ejecución del Presupuesto permiten señalar cuatro aspectos donde se identifican más claramente dichos problemas. En primer lugar, los Créditos Iniciales se modifican todos los años en una cuantía aproximada de un 20%. En segundo lugar, desde la perspectiva orgánica las Secciones del Presupuesto que se ven habitualmente alteradas en mayor proporción son la de Deuda Pública y la del Fondo de Compensación Interterritorial. Y, desde la perspectiva económica las mayores alteraciones se producen en los Pasivos Financieros, cuyos créditos habitualmente tienen que incrementarse, multiplicándose varias veces. También son destacables las modificaciones que afectan, en orden decreciente de importancia, a los Activos Financieros, los Gastos en bienes y servicios, las Transferencias de capital, las Inversiones reales y los Gastos financieros. En tercer lugar, los instrumentos legales para modificar los Créditos Iniciales que más se utilizan son, por orden decreciente, los Créditos Ampliables, los Créditos Incorporados y los Créditos Extraordinarios y Suplementarios. Y, en cuarto lugar, el grado de ejecución del Presupuesto se sitúa en torno al 90%. Todas estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que el presupuesto español no constituye el instrumento de control pretendido, lo que es especialmente destacable en las operaciones de carácter financiero, cuyas modificaciones no están sometidas a ningún tipo de limitación.