

LAS LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO ESPAÑOL COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

José BAREA TEJEIRO

Normalmente, cuando nos enfrentamos con el Presupuesto, pensamos que es el instrumento que disciplina el quehacer de la actividad económica de los entes públicos. ¿Cumple en España el Presupuesto esta finalidad, que fue precisamente la que dio origen a su nacimiento; o, por el contrario, es un documento meramente formal, sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto público?

Un análisis del Presupuesto del Estado de 1990, efectuado a través de varios indicadores, va a esclarecer nuestras posibles dudas.

El primer indicador, el aumento de la capacidad de gasto en relación con la del Presupuesto inicial, nos va a producir una profunda inquietud, ya que la desviación, como se muestra en el cuadro n.º 1, ha sido del 25 por 100. Podría pensarse que este es un hecho excepcional, pero la realidad pone de manifiesto que en 1989 sucedió lo mismo; el aumento de los créditos iniciales fue del 31,8 por 100.

Este comportamiento puede considerarse normal en la ejecución del Presupuesto del Estado, que constituye el primer agente económico del sector público, por lo que la conclusión que obtenemos es la de poner en tela de juicio la capacidad predictiva del Presupuesto.

El mencionado cuadro n.º 1 nos puede ayudar a esclarecer las causas de este comportamiento. Los créditos ampliables y las incorporaciones de crédito son responsables de 23 de los 25 puntos de aumento de los créditos en 1990 (95,8 por 100), porcentaje análogo al de 1989 (94,8 por 100).

Por muy mala capacidad predictiva que tengan los que elaboran el Presupuesto, y estoy seguro de que no es ésta la realidad, una modificación del Presupuesto inicial del 21,2 por 100 (27,4 por 100 en 1989), originada en créditos ampliables, sólo tiene una explicación razonable: una presupuestación reducida con pleno conocimiento de causa, que toma dichos créditos como colchón de ajuste para no sobrepasar un determinado porcentaje de aumento del gasto con respecto al Presupuesto del año anterior.

La interpretación permisiva dada al artículo 63 de la Ley General Presupuestaria ha dado lugar a que en el Presupuesto del Estado de 1990 tengan el carácter de ampliables 69 créditos, de los cuales 7 son de carácter general; esto es, afectan a todas las secciones y programas, y 62 de carácter específico, de lo que resulta que, en realidad, al menos unos 2.000 créditos tienen la consideración de ampliables.

Con respecto a las incorporaciones de crédito, que en 1990 supusieron casi 343.000 millones de pesetas (2,7 por 100 del Presupuesto inicial, 2,8 por 100 en 1989), carece en la actualidad de justificación teórica su permanencia, ya que los objetivos son fijados para cada año en los programas. Para conseguir eficacia y eficiencia en la gestión, sería necesario que se suprimiera la práctica de incorporaciones de remanentes, lo que supondría una sanción para el gestor ineficaz.

El Presupuesto no es sólo un instrumento para disciplinar globalmente la cuantía del gasto público, sino también para que el gobierno emplee los créditos autorizados en las finalidades previstas.

Vamos a utilizar varios indicadores que nos van a mostrar si este otro condicionante se cumple en el Presupuesto del Estado.

El indicador de las transferencias efectuadas en el ejercicio, que no alteran la

cuantía del Presupuesto inicial, pero sí el destino fijado para el gasto, nos muestra (cuadro n.º 2) que su volumen alcanzó, en 1990, 55.000 millones de pesetas, el 0,43 por 100 del importe del Presupuesto aprobado, y afectó prácticamente a todos los capítulos del presupuesto de gastos. La permisividad otorgada en la Reforma de la Ley General Presupuestaria para efectuar transferencias entre programas ha llevado a estas consecuencias.

Pero lo que realmente pone de manifiesto el grado de cumplimiento de las finalidades previstas en el Presupuesto inicial y las que resultan después de las modificaciones presupuestarias, debidas tanto al aumento del gasto presupuestario como a las transferencias de crédito, son los tres indicadores siguientes: el de modificaciones por funciones, el de modificaciones por capítulos y el de modificaciones por órganos gestores (secciones del Presupuesto).

CUADRO N.º 1

ORIGEN DE LAS MODIFICACIONES DE CREDITO

	Millones de pesetas		Porcentaje	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Créditos Iniciales	12.694.509	100,0	—	—
Modificaciones en 1990	3.172.338	25,0	100,0	—
Créditos extraordinarios y suplementarios	72.217	0,6	2,3	—
Ampliaciones	2.695.254	21,2	85,0	—
Incorporaciones	342.794	2,7	10,8	—
Generados por ingresos	62.132	0,5	1,9	—
Anulaciones y otros	59	—	—	—

CUADRO N.º 2

TRANSFERENCIAS POR CAPITULOS

CAPITULOS	AUMENTOS				BAJAS			
	Millones de pesetas		Porcentaje		Millones de pesetas		Porcentaje	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
1. Gastos de personal					9.901	18,1		
2. Gastos en bienes y servicios	15.637	28,6						
3. Gastos financieros	13	—						
4. Transferencias corrientes	—	—			41.795	76,3		
Total operaciones corrientes	15.650	28,6			51.696	94,4		
6. Inversiones reales					3.096	5,6		
7. Transferencias de capital	39.160	71,4						
Total operaciones de capital	39.160	71,4			3.096	5,6		
8. Activos financieros					18			
9. Pasivos financieros								
Total operaciones financieras					18			
Total general	54.810	100,0			54.810	100,0		

Los recursos asignados al sector público fueron distribuidos por programas en función de los objetivos a alcanzar. El cuadro número 3 pone de manifiesto cómo la totalidad de las funciones (en las cuales quedan agrupados los programas) han experimentado aumento en el gasto a realizar. La desviación media, una vez eliminada la función «deuda pública» por su anormal aumento, es del 7,1 por 100, con un máximo del 19,2 por 100 y un mínimo del 2,7 por 100. Tal desviación media en las nueve funciones consideradas resulta a todas luces excesiva, y pone de manifiesto cómo el Presupuesto no resulta ser un eficaz instrumento para disciplinar la actuación del Estado en cuanto a la asignación de recursos.

La incidencia del gasto público en la actividad económica se pone de manifiesto a través de su clasificación económica. El cuadro n.º 4 muestra cómo el conjunto de las modificaciones de crédito han afectado en aumento al mundo real de la economía (operaciones sobre bienes y servicios), a las operaciones de redistribución de la renta y al mundo financiero, con lo cual las previsiones efectuadas con ocasión del Presupuesto han quedado totalmente desbordadas.

El indicador de las modificaciones en los créditos de los centros que tienen a su cargo la ejecución de los programas y funciones pone de manifiesto (cuadro n.º 5) cómo ven alteradas sus previsiones de gasto inicial como consecuencia de las modificaciones presupuestarias, confirmando las conclusiones obtenidas con anterioridad.

Quisiera terminar diciendo que, si bien desde la iniciación del Presupuesto por programas con carácter vinculante, en 1984, se ha avanzado mucho, sin embargo, el proceso presupuestario continúa con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en programas. En la práctica, el proceso continúa siendo el mismo, los programas existentes se amplían o se complementan con otros aprobados en virtud de disposiciones y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el gobierno, pero no se someten a examen los programas antiguos para suprimir aquellos que ya no tienen razón de ser, o no se consideran prioritarios.

La conclusión que podemos obtener de cuanto llevamos expuesto es que el gobierno ha perdido el control sobre el gasto público. Ello se ve facilitado por los anticipos que el Banco de España concede al Tesoro durante el transcurso del ejercicio económico, que, si bien deben ser reembolsados antes de que termine el ejercicio, de conformidad con la nueva normativa, sin embargo otorgan un margen de actuación al gobierno durante el año, mientras éste, en los últimos meses del ejercicio —para cumplir con la disciplina financiera incorporada a la Ley de Presupuestos—, fuerza la colocación de deuda, generalmente a corto plazo, con elevados tipos de interés, lo que tiene graves repercusiones para el sector empresarial privado.

CUADRO N.º 3

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	Millones de pesetas	Porcentaje de variación
1. Servicios de carácter general	12.859	4,7
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	90.314	7,5
3. Seguridad, protección y promoción social	21.124	2,7
4. Producción de bienes públicos de carácter social	44.985	4,8
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	105.055	8,2
6. Regulación económica de carácter general	30.133	5,3
7. Regulación económica sectores productivos	53.349	19,2
8. Transferencias internas	184.234	7,1
9. Transferencias a otras administraciones públicas nacionales y supranacionales	190.792	8,0
10. Deuda pública	2.439.493	101,9
Total	3.172.338	25,0

CUADRO N.º 4

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR CAPITULOS

CAPITULOS	Millones de pesetas	Porcentaje de incremento	Porcentaje total
1. Gastos de personal	76.235	3,6	2,4
2. Gastos en bienes y servicios	57.076	17,2	1,8
3. Gastos financieros	96.746	6,6	3,0
4. Transferencias corrientes	212.817	3,9	6,7
Total operaciones corrientes	442.874	4,7	13,9
6. Inversiones reales	126.988	12,1	4,0
7. Transferencias de capital	223.845	22,0	7,1
Total operaciones de capital	350.833	17,0	11,1
8. Activos financieros	14.609	4,7	0,5
9. Pasivos financieros	2.364.022	245,6	74,5
Total operaciones financieras	2.378.631	186,4	75,0
Total general	3.172.338	25,0	100,0

CUADRO N.º 5

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR SECCIONES

SECCIONES	Millones de pesetas	Porcentaje de variación
Casa de S.M. el Rey	6	0,7
Tribunal de Cuentas	34	1,2
Tribunal Constitucional	26	2,3
Consejo de Estado	44	7,8
Deuda pública	2.439.493	103,2
Clases pasivas	19.575	3,6
Asuntos Exteriores	2.900	4,0
Justicia	7.916	4,1
Defensa	80.302	9,2
Economía y Hacienda	52.468	13,0
Interior	22.570	5,2
Obras Públicas y Urbanismo	54.051	8,6
Educación y Ciencia	19.211	2,0
Trabajo y Seguridad Social	31.085	3,1
Industria y Energía	14.660	7,2
Agricultura, Pesca y Alimentación	57.706	29,1
Administraciones Públicas	16.165	44,8
Transporte, Turismo y Comunicaciones	56.440	9,5
Cultura	10.588	21,1
Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno	1.450	6,6
Sanidad y Consumo	118.989	9,1
Asuntos Sociales	534	1,4
Portavoz del Gobierno	83	4,6
Gastos de diversos ministerios	— 10.035	— 3,5
Entes territoriales	54.126	3,0
Fondo Compensación Interterritorial	121.951	5,1
Total	3.172.338	25,0