

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	9
<i>Lección 1.</i> Actividad económica, economía pública y actividad financiera	11
<i>Lección 2.</i> Sector público. Delimitación, operaciones y contabilización	17
<i>Lección 3.</i> El presupuesto del sector público	43
<i>Lección 4.</i> Asignación eficiente de los recursos	59
<i>Lección 5.</i> Hacienda Pública y redistribución de la renta	87
<i>Lección 6.</i> Crecimiento estable de la economía	95
<i>Lección 7.</i> Elección colectiva	107
<i>Lección 8.</i> Estructura y evolución del gasto público: Principales teorías explicativas	121
<i>Lección 9.</i> Eficiencia e incidencia del gasto público	127
<i>Lección 10.</i> Concepto y clasificación de los ingresos públicos. Principios impositivos	141
<i>Lección 11.</i> Equidad en la imposición	153
<i>Lección 12.</i> La incidencia impositiva	173

<i>Lección 13.</i> Exceso de gravamen y distorsiones impositivas	187
<i>Lección 14.</i> El impuesto sobre la renta personal	201
<i>Lección 15.</i> La imposición sobre la riqueza y el patrimonio	219
<i>Lección 16.</i> El impuesto sobre la renta de sociedades	227
<i>Lección 17.</i> La imposición sobre el volumen de ventas	243
<i>Lección 18.</i> Otros ingresos públicos. Deuda pública y precios públicos	255
<i>Lección 19.</i> Efectos económicos de la imposición	267
<i>Lección 20.</i> Hacienda Pública multijurisdiccional	285

LECCIÓN 3

EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

Glosario de términos y conceptos

- Presupuesto público
- Ciclo presupuestario
- Preparación presupuestaria
- Discusión presupuestaria
- Gastos comprometidos
- Ejecución presupuestaria
- Propuesta y justificación del gasto
- Ordenación del gasto
- Intervención y aprobación del gasto
- Ordenación del pago
- Realización del pago
- Contabilización del pago
- Intervención y control presupuestario
- Control administrativo (o interno)
- Control jurisdiccional (o externo)
- Tribunal de cuentas
- Control político
- Principios presupuestarios clásicos
- Principio de Competencia
- Principio de Unidad
- Principio de Unidad de Caja
- Principio de Universalidad

- Principio de Presupuesto Bruto
- Principio de Especialidad
- Especialidad cuantitativa
- Especialidad cualitativa
- Especialidad temporal
- Principio de Especificación
- Principio de Anualidad
- Principio de Ejercicio Cerrado
- Cuenta de Resultas
- Principio de Claridad Contable
- Principio de Publicidad
- Principio de no afectación
- Principio de no adscripción
- Principio de minimización y limitación del gasto
- Principio de neutralidad impositiva
- Principio del presupuesto equilibrado anualmente
- Equilibrio económico
- Equilibrio formal o contable
- Principio de la deuda pública autoliquidable
- Gastos e ingresos ordinarios
- Gastos e ingresos extraordinarios
- Gastos fiscales
- Créditos suplementarios
- Créditos extraordinarios
- Transferencias de crédito
- Créditos plurianuales
- Créditos provisionales
- Prórroga presupuestaria
- Presupuesto bienal
- Créditos de compromiso
- Leyes de programa

- Presupuesto clásico, tradicional, administrativo o de medios
- Incrementalismo
- Presupuesto de Caja o del Tesoro
- Tesoro público
- Presupuesto de las Cuentas de la Renta Nacional
- Clasificación funcional del gasto o del ciudadano
- Funciones públicas
- Servicios generales
- Servicios comunitarios
- Servicios sociales
- Servicios económicos
- Presupuesto de ejecución, por actividades o tareas (Performance Budget)
- Actividades o tarea
- Estructura de programas
- Presupuesto y Dirección por Objetivos (Budgeting and Management by Objectives)
- Objetivos
- Presupuesto con Base Cero (Zero Base Budgeting)
- Unidades de decisión
- Paquetes de decisión
- Presupuesto por Programas (Planning Programming Budgeting System)

CUESTIONES Y EJERCICIOS

- 53.** Exponer el concepto de presupuesto y enumerar las características esenciales que debe reunir este mandato del legislativo al ejecutivo.
- 54.** Si el Legislativo es el poder soberano en la decisión presupuestaria ¿por qué la elaboración o preparación del presupuesto la hace el Gobierno?
- 55.** ¿Qué se entiende por ciclo presupuestario y en qué fases se articula este concepto?

56. ¿En qué consiste el llamado «descargo del ejecutivo»?
57. Enunciar los principios políticos clásicos del presupuesto.
58. ¿En qué se diferencian los principios de especialidad cuantitativa y de especialidad cualitativa?
59. Explicar en qué consisten los principios políticos presupuestarios clásicos de universalidad y especialidad y cuáles son sus principios contables.
60. En el presupuesto de un país, los ingresos públicos se registran netos de los gastos que genera su recaudación. ¿Qué principio presupuestario clásico se incumple?
61. Las transferencias de «créditos» presupuestarios entre diferentes partidas, ¿qué principio presupuestario incumplen? Explicar la respuesta.
62. Una práctica presupuestaria muy habitual en España es la existencia de créditos ampliables. Esto es, el parlamento aprueba unos gastos iniciales en ciertas partidas que el ejecutivo puede ampliar sin necesidad de una nueva autorización por el legislativo. ¿Qué principio presupuestario clásico incumple esta práctica?
63. En la legislación presupuestaria de un país existe esta norma: «El gobierno, en caso de necesidad, podrá aplicar los excedentes de unas partidas presupuestarias a otros conceptos distintos de los inicialmente previstos siempre que no se rebase la cuantía total del gasto previsto en cada sección presupuestaria» ¿Qué principio clásico incumple?
64. Los remanentes del presupuesto de un ejercicio no deben incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente. ¿Cómo se denomina este principio contable del presupuesto?
65. En el presupuesto, según el criterio de las cuentas nacionales, los ingresos públicos se atribuyen al ejercicio en que se cobran y los gastos públicos al ejercicio en que se pagan. ¿Verdadero o falso? Explicar la respuesta.
66. ¿Qué propone la regla del ejercicio cerrado?
67. ¿Qué razones cree Vd. que justifican la defensa del equilibrio presupuestario, tal como lo hicieron los economistas clásicos?

- 68.** Enunciar los principios presupuestario clásicos de carácter económico.
- 69.** La teoría de J. M. Keynes supuso una ruptura con el equilibrio presupuestario. ¿Por qué?
- 70.** El proceso presupuestario está sometido a dos tipos de control, uno interno y otro externo. ¿En qué consisten cada uno de ellos y quién lo ejerce?
- 71.** El hermetismo informativo del presupuesto administrativo tradicional, clásico o de medios, ha impulsado la búsqueda de nuevas fórmulas presupuestarias para el logro de una asignación eficiente y eficaz de los recursos. ¿De qué insuficiencias y deficiencias informativas adolece el presupuesto administrativo tradicional?
- 72.** El problema de lograr una asignación eficiente de los recursos públicos no se planteó en el presupuesto tradicional. ¿Verdadero o falso? Explicar la respuesta.
- 73.** ¿Qué diferencia existe entre las clasificaciones orgánica, económica y funcional del gasto público?
- 74.** En su forma primitiva la clasificación funcional del presupuesto no es un elemento decisivo en la elección presupuestaria. Explicar esta proposición.
- 75.** Cuando se afirma que la regla del «incrementalismo» es la forma rutinaria de gestión del proceso presupuestario bajo el presupuesto tradicional o de medios, ¿qué quiere decirse con ello?
- 76.** El PPBS es:
- a) Un método de elección presupuestaria para sustituir la experiencia o el buen criterio de quien realiza la elección.
 - b) Una elección dictada por ordenador.
 - c) Un intento de integrar la formulación de políticas con la asignación presupuestaria de recursos.
 - d) Un método de elección que sólo toma en cuenta las magnitudes económicas.

77. Enumerar las principales exigencias para el éxito del PPBS, tal como se deduce de la experiencia norteamericana.
78. Principales características del Presupuesto de Ejecución o de Tareas.
79. ¿Cuál es la principal pretensión del presupuesto con base cero?
80. El presupuesto de Ejecución o de Tareas se preocupa de gestionar eficientemente unos recursos dados. ¿Con base en qué sistema presupuestario se deciden las cifras de gastos de cuya administración eficiente debe ocuparse el presupuesto de Ejecución?
81. ¿Cuál es la preocupación básica de un presupuesto por programas? ¿Las actividades, los productos o el grado de satisfacción de las necesidades sociales? Explicar la respuesta.
82. ¿Qué diferencia existe entre actividades y productos públicos? Póngase un ejemplo.
83. Explicar los puntos clave de un presupuesto por programas.
84. Explicar las principales diferencias entre un presupuesto de ejecución y un presupuesto por programas.
85. Cuando se afirma que el presupuesto de Ejecución o de Tareas puede llevar a una administración eficiente de los recursos pero en una dirección inadecuada, ¿qué se quiere decir?
86. Desde el punto de vista económico, lo fundamental del presupuesto de Ejecución o de Tareas es que incorpora el análisis coste-beneficio de los proyectos de gasto público. ¿Verdadero o falso? Justificar la respuesta.
87. El denominado «presupuesto de Ejecución de Tareas» ofrece información sobre la adecuación de los servicios públicos a las necesidades sociales. ¿Verdadero o falso? Justificar la respuesta.
88. Se afirma que el presupuesto en base cero rompe con la regla del «incrementalismo» ¿qué quiere decir esto?

RESPUESTAS A LAS CUESTIONES Y EJERCICIOS

- 53.** El presupuesto es el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos. Entre sus notas características fundamentales, pueden destacarse las cinco siguientes:
- a) *Consiste en un acto de previsión*, no una realización.
 - b) *Equilibrio formal o contable* entre ingresos y gastos públicos: los gastos públicos presupuestados han de cubrirse, en términos contables, con alguna suerte de ingresos.
 - c) *Recurrencia*. El presupuesto debe elaborarse regular o periódicamente, por lo general anualmente.
 - d) *Lenguaje contable*. Por definición, en él, de acuerdo con un criterio orgánico, junto a cada órgano público registrado, se anotan los gastos que se le programen y los ingresos que se le estimen.
 - e) *Carácter normativo*. El presupuesto tiene rango de ley y es de obligado cumplimiento en todos los países.
- 54.** Por dos hechos significativos relacionados con la crisis de los principios presupuestarios clásicos en general y del principio de competencia, preconizador de la división de poderes, en particular. El primero es el reforzamiento del Ejecutivo con el transcurso del tiempo. La capacidad de este poder para influir en las decisiones presupuestarias ha crecido con el tiempo de tal manera que en la actualidad, tomando como referencia el presupuesto que él elabora y el que aprueba el Legislativo, el 80% del presupuesto que acaba aprobándose se corresponde con propuestas del Ejecutivo. El segundo es la ya histórica tendencia de los parlamentos a imponerse autolimitaciones, como fruto del profundo calado de preceptos como el del gasto público mínimo en las pautas de elaboración del presupuesto.
- 55.** La confección del presupuesto es un proceso que abarca, aproximadamente, un período de tres años. Conocido como ciclo presupuestario, este proceso se articula en cuatro fases: *preparación, discusión y aprobación, ejecución, intervención y control*.

56. Con este término se conoce la situación en la que, de acuerdo con el informe elevado por el Tribunal de Cuentas al Parlamento, se «descarga» o exonera al Ejecutivo de cualquier responsabilidad en la ejecución del presupuesto por haber cumplido satisfactoriamente este mandato del Legislativo.
57. Los principios políticos clásicos del presupuesto responden a las siguientes rúbricas: competencia, unidad, universalidad, especialidad, anualidad y publicidad.
58. En virtud del principio de especialidad cuantitativa, el límite máximo de la cuantía del gasto viene definido por los recursos (volumen de dinero) fijados en el presupuesto. Con arreglo al principio de especialidad cualitativa, los recursos han de gastarse en las partidas definidas en el presupuesto.
59. Según el *Principio de Universalidad*, todos los ingresos y gastos deben venir expresados o reflejados por separado, de tal modo que la Administración Pública sólo debe ejecutar el contenido del documento presupuestario. (Las contingencias imprevistas no pueden ser recogidas en el documento presupuestario, lo que, en muchos, plantea la necesidad de elaborar presupuestos especiales con tal carácter). La norma o principio de la universalidad tiene su versión contable en el *Principio de Presupuesto Bruto*, criterio conforme al cual los gastos e ingresos deben anotarse de forma separada por sus valores brutos (no debe sumárseles ni restárseles ninguna magnitud o coste).

El *Principio de Especialidad* postula que el presupuesto sea ejecutado siguiendo el mandato del legislativo en cuanto a volumen y epígrafes. La traducción contable de éste principio clásico es el *Principio de Especificación*, que establece que las partidas presupuestarias deben desglosarse hasta los límites estrictos en los que el legislativo haya aprobado el presupuesto.

60. El principio contable de *Presupuesto Bruto*, versión contable del principio político de *Universalidad*, criterio por el cual los gastos e ingresos deben anotarse por separado según sus valores brutos. La recaudación de los impuestos, por ejemplo, aparecerá en el presupuesto de ingresos por sus valores brutos, esto es, sin descontar sus costes de gestión, ins-

pección y vigilancia, que deben aparecer en el lugar correspondiente del presupuesto de gastos. Este principio cobra sentido en tanto en cuanto el presupuesto se rige por un sistema contable administrativo.

61. El *Principio de Especialidad cualitativa*, en virtud del cual el ejecutivo sólo debe gastar en el artículo o la sección determinados en el presupuesto o, lo que es igual, no puede realizar transferencias de crédito entre partidas presupuestarias.
62. El *Principio de Especialidad cuantitativa*, en el sentido de que las cifras presupuestarias operan a modo de límite cuantitativo en la actividad financiera pública. Es decir, el ejecutivo no debe superar el límite fijado en cada partida presupuestaria en ninguno de los conceptos contemplados en el presupuesto.
63. El Principio político de *Especialidad cualitativa*, por las razones expuestas en la respuesta a la pregunta 61.
64. El principio de *Especificación temporal*, traducción contable del principio político de especialidad temporal, que postula que los gastos presupuestarios deben realizarse —contraerse, asignarse y pagarse— dentro del plazo o período de vigencia del presupuesto, esto es, por el tiempo al que el presupuesto se refiera.
65. Falso. Básicamente, este criterio prescribe que el registro de ingresos y gastos debe realizarse, no en el momento en que se contraiga la obligación o el derecho, ni tampoco en el que unos y otros se produzcan, sino en el que surtan efectos en la economía, al constituir el análisis de estos efectos económicos el objetivo básico del sistema contable. Las operaciones del sector público a efectos de la Contabilidad Nacional deben referirse al ejercicio en el que generan sus efectos económicos, lo que en lenguaje contable significa que deben computarse según un criterio de devengo y no un criterio de caja.
66. Se trata de la versión contable del principio político de anualidad. Postula que, una vez que finaliza el período presupuestario, no podrán comprometerse nuevos gastos. Esto significa que aquellos pagos de gastos ya comprometidos, pero no realizados por falta de tiempo, se registrarán en una cuenta especial denominada *cuenta de resultas*.

67. La principal es que el recurso al endeudamiento por parte del Estado para cubrir el déficit implicaría tomar de la sociedad unos recursos que, de otro modo, la iniciativa privada podría emplear de forma más rentable o productiva. Por extensión, el recurso a la Deuda Pública sólo estaría justificado como medio de financiación de inversiones autoliquidables (nunca de gastos de consumo corriente de los entes públicos) o, en su defecto, inversiones que generasen al menos rendimientos o beneficios de carácter social.
68. Cuatro son los principios presupuestario clásicos de carácter económico: el principio del gasto público mínimo (también denominado *dogma del mal necesario*), el de neutralidad de la imposición, el de equilibrio presupuestario anual (regla de oro) y el de la deuda pública autoliquidable.
69. Porque, a diferencia de los economistas clásicos, para quienes el equilibrio presupuestario anual (regla de oro del presupuesto clásico) debería lograrse con independencia de la situación de la coyuntura económica, Keynes sostiene que el presupuesto debe considerar la situación económica general y tratar de compensar los movimientos del consumo y de la inversión privada. De la teoría económica keynesiana derivaría, en efecto, un enfoque conocido en lo sucesivo con la expresión Enfoque funcional de la Hacienda Pública, que privaría de sentido a los principios financieros clásicos en general y al principio del equilibrio presupuestario en particular, al concebir que, lejos de existir normas rígidas para una gestión pública eficaz, habría de actuarse sobre los impuestos, los gastos, etc., dependiendo de cuál fuese la situación económica del momento.
70. El *control interno* (o *administrativo*) es llevado a cabo por la propia Administración Pública para autocontrolar su gestión, y lo realizan dos organismos básicos de la organización financiera: la Intervención General de la Administración del Estado y la Inspección de los Servicios de Hacienda. Con la actuación de estos organismos la hacienda se forja una idea acerca de cómo se cumple el mandato presupuestario y en qué sentido, si alguno, se producen desviaciones de él.

El *control externo* (o *jurisdiccional*) no es sino la auditoría de la ejecución presupuestaria. Su realización compete a un órgano formalmente

independiente del Ejecutivo y dependiente del Parlamento: el Tribunal de Cuentas. La función fundamental de este órgano en el ámbito presupuestario consiste en informar al Parlamento sobre el grado de cumplimiento del mandato del legislativo, tras el análisis de las cuentas que a tales efectos le remite el Ejecutivo. El informe ha de realizarse y elevarse en el plazo de un año, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del siguiente al de aplicación del presupuesto.

71. El *Presupuesto Clásico o Administrativo* es una previsión de los gastos e ingresos públicos que los órganos del Estado y los servicios de su administración precisan para funcionar o ampliar el área de su quehacer. El presupuesto clásico respondiendo a su carácter de *presupuesto de medios*, muestra cómo gasta el Estado (es decir, cómo gastan los servicios públicos en distintos objetos materiales para asegurar su continuidad), pero no para qué ni por qué lo hace. Esto es, expone qué gastos pueden sostener la existencia de unos servicios públicos, pero no informa sobre las funciones que estos gastos públicos permiten desempeñar, ni garantiza que los bienes y servicios producidos cubran realmente las necesidades sociales. Otras insuficiencias informativas, desde la perspectiva de su conexión con las variables convencionales del análisis económico de una sociedad, son su falta de idoneidad para detectar los efectos de los ingresos y gastos públicos sobre la liquidez del sistema económico, así como su imposible utilización para apreciar los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos sobre las partidas que integran la contabilidad nacional de un país y el nivel de su actividad económica.
72. Falso. Se planteó y se intentaba resolver mediante unas reglas empíricas de dudosa validez (control artículo por artículo, diferencias, *plafond*, etc.), que denotaban la preocupación por el tema, aunque en forma subordinada al problema esencial del control de ejecución.
73. En la clasificación orgánica, los gastos (y los ingresos) se distribuyen de acuerdo con un criterio administrativo u orgánico, mostrándose la distribución de competencias de gasto por centros u órganos gestores del Sector Público. Se trata de una previsión de los gastos (e ingresos) necesarios para el funcionamiento a largo plazo de los órganos y servicios de la administración.

La clasificación económica presenta los gastos y los ingresos agrupados en capítulos (operaciones no financieras y operaciones financieras) que pueden integrarse en la contabilidad nacional y que permite por tanto analizar el impacto de la actividad pública sobre la actividad económica nacional.

La clasificación funcional, también conocida como clasificación del ciudadano, informa a los contribuyentes sobre los principales propósitos perseguidos por los programas de actuación pública, facilitando la comparación sobre el comportamiento del sector público en el espacio y en el tiempo. El Sistema Europeo de Cuentas (SEC) clasifica el gasto de acuerdo con cuatro funciones generales (cada una de las cuales comprende, a su vez, cinco subfunciones): los servicios generales, los servicios comunitarios, los servicios sociales y los servicios económicos.

74. En efecto, es así porque la clasificación funcional se elabora después de haber determinado las cifras presupuestarias, mediante la agrupación en funciones de las partidas aprobadas tomando como base el presupuesto administrativo tradicional.
75. Quiere decirse que en el presupuesto clásico, tradicional o de medios la práctica empleada por el Parlamento para aprobar el presupuesto consiste en la exclusiva discusión de las variaciones o incrementos en las partidas presupuestarias de los distintos departamentos, tomando como base las del presupuesto del año anterior. Se trata, por tanto, de una técnica presupuestaria carente de toda racionalidad económica, pues centra el debate presupuestario en los incrementos de créditos en lugar de las cifras totales solicitadas por los organismos administrativos.
76. Cierta la alternativa *c*), que reproduce en síntesis la definición de Schultze.
77.
 - Análisis sistemático de los efectos de cada programa alternativo, como base de las elecciones presupuestarias.
 - Formación interdisciplinaria del personal, o equipo integrado por sociólogos, economistas, políticos, psicólogos, etc.

- Desarrollo de medidas de coste y resultados y técnicas de análisis y evaluación, tales como la experimentación, el análisis de sistemas, el análisis coste-efectividad y el análisis coste-beneficio.
 - Información contable y estadística e información acerca de cómo se están ejecutando los programas para proceder, si acaso, al reajuste de programas y objetivos.
 - Estimaciones plurianuales para los objetivos cuya consecución precise de varios años.
 - Apoyo jerárquico y fuerte liderazgo a todos los niveles para que las exigencias presupuestarias se ejecuten de forma continuada.
- 78.** a) Presupuesto basado en una clasificación funcional del gasto, que agrupa el gasto público por actividades o tareas que debe realizar cada servicio o unidad administrativa. b) Es un instrumento útil para una gestión presupuestaria eficiente. Permite analizar el coste de las actividades o tareas y decidir sobre la organización y gestión de las mismas. c) Se trata de una fórmula presupuestaria especialmente indicada para unidades públicas cuyo output sea difícil de evaluar (incluso con un indicador) y donde las tareas estén casi predeterminadas.
- 79.** La contención y control del crecimiento del gasto público, abandonando la práctica del incrementalismo en las peticiones de crédito como técnica de discusión y aprobación del presupuesto y sustituyéndola por la discusión y aprobación de las cifras totales de los departamentos. En consecuencia, se propone romper con el incrementalismo, exigiendo la justificación desde el primer euro de gasto.
- 80.** El objetivo que persigue el Presupuesto de Ejecución o de Tareas es el de maximizar la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, facilitando a los directivos su evaluación en las unidades operativas, mediante una clasificación del presupuesto en términos de las funciones del sector público y la elaboración de medidas del coste de los recursos utilizados. Se considera que toda clasificación funcional al servicio de un Presupuesto de Ejecución debe identificar las *funciones públicas, programas y actividades o tareas*.