

TEMA 2. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

2.1 INTRODUCCIÓN

DEFINICIÓN

El presupuesto del sector público es el principal documento donde se refleja la actividad llevada por las administraciones públicas. La actividad pública del conjunto de las administraciones, así como su financiación, tienen una incidencia económica sobre el conjunto de actividades económicas del país.

- Documento que contiene una previsión de ingresos y gastos del Sector Público.
- Planificación económica y financiera del Estado ⇒ Conjunto de los gastos necesarios y de los ingresos para financiarlo.
- Control por parte de la sociedad de las actividades de ingresos y gastos que lleva a cabo el gobierno.

⇒ Otras definiciones:

Fritz Neumark: *“Es un 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”.*

*Por lo que, el presupuesto es un instrumento de la política económica: Permite conseguir los fines de asignación eficiente de los recursos, de redistribución de renta (para evitar fractura social) y estabilización de la economía. Y un instrumento de **gestión** y **control**: racionalizar los gastos y los ingresos en función de las necesidades sociales prioritarias...*

CARACTERÍSTICAS

Orden: Cualquier documento presupuestario debe mantener siempre un orden y una misma metodología y estructura para poder cuantificar de manera sistematizada y organizada, las previsiones de ingresos y de gastos. De este modo los documentos presupuestarios serán siempre comparables entre sí, como consecuencia de seguir siempre la misma estructura, la información que contiene, será por tanto homogénea.

Cuantificación: Se trata de obtener unas estimaciones presupuestarias cifradas, por tanto, los ingresos y los gastos tienen que aparecer contablemente equilibrados ya que cada partida de gasto dispone de una financiación prevista. Aunque esto no impide que puedan existir partidas con un desequilibrio económico.

Obligatoriedad: El presupuesto una vez aprobado es una ley y las administraciones públicas están obligadas a cumplir con el mismo. Sobretudo con el gasto que tiene un carácter limitativo a priori, es decir, las entidades públicas deben ejecutar las cantidades de gasto previstas en el presupuesto pero no deben superar la cuantía establecida y aprobada.

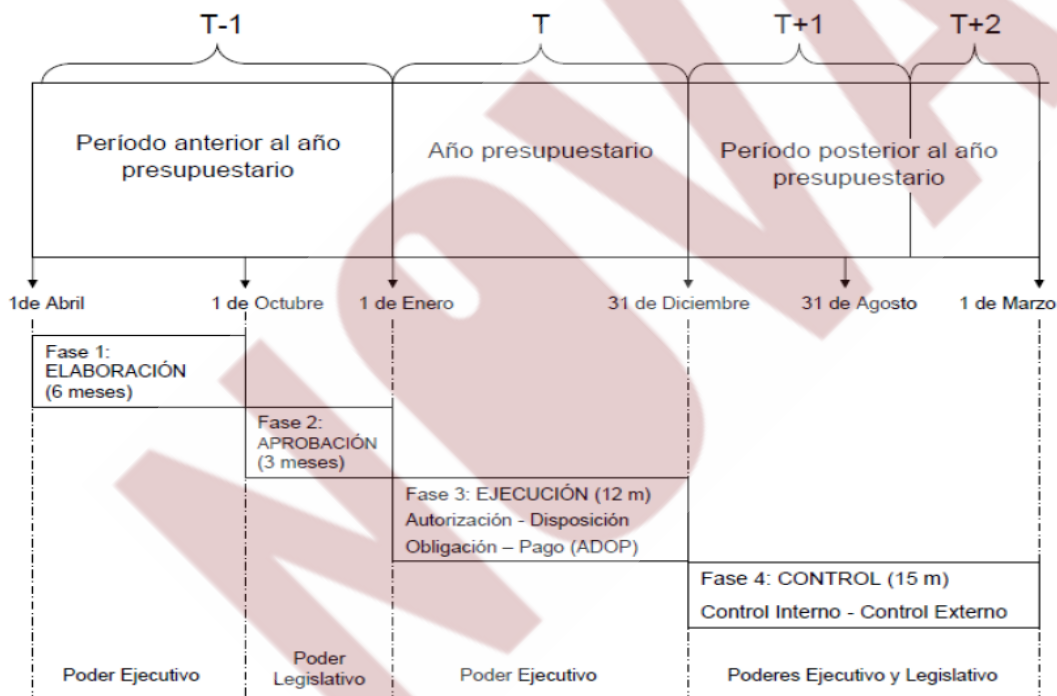
Anticipación: El presupuesto siempre consiste en realizar una previsión de la actividad del sector público en un futuro inmediato. Se trata de cuantificar de manera aproximada el contenido de los ingresos y los gastos que llevará a cabo el sector público durante el próximo ejercicio económico.

Regularidad: Los presupuestos se elaboran y se ejecutan de manera periódica en el tiempo. Así la vigencia del presupuesto es anual como criterio general, pudiendo coincidir con el año natural o siguiendo alguna otra periodicidad.

- **Carácter jurídico:** El presupuesto es una previsión normativa que ha de ser aprobado por el Parlamento y es vinculante para el Ejecutivo.
- **Carácter político:** El presupuesto constituye un instrumento de racionalización de la actividad del Estado. Además es un instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.
- **Contable:** El presupuesto ha de presentarse equilibrado formalmente. Los ingresos estimados han de cubrir necesariamente los gastos previstos.
- **Plan económico:** El presupuesto es la concreción del plan económico del grupo político en el poder para un período de tiempo determinado.

2.2 EL CICLO PRESUPUESTARIO

→ Tres años normalmente



1) Elaboración del Presupuestos → 6 meses

- **Competencia:** Poder Ejecutivo
- **Órganos o Ministerios de gasto elaboran detalladamente sus peticiones anuales presupuestarias, basándose en sus propias estimaciones de gasto para el ejercicio posterior**
→ Agrupación en anteproyectos parciales para su posterior negociación con Ministerio de Economía y Hacienda.
- **Negociación y discusión** → Ajustes y unificación de todas las partidas presupuestarias (ingresos y gastos) en un solo documento.
- **Remisión al Gobierno para su aprobación (ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y GASTOS).**

- *Aprobación del presupuesto por el gobierno y remisión a las Cortes para su discusión y aprobación.*

2) **Discusión y aprobación → 3 meses**

- *Competencia: Poder Legislativo (Dos cámaras: Congreso de los Diputados y Senado).*
- *Limitaciones a la iniciativa parlamentaria: Limitación del derecho del Parlamento para aumentar los gastos propuestos por el Gobierno.*
- *Enmienda constructiva → Se puede aceptar un aumento en los gastos, si dicho aumento implica una minoración de otras partidas o el aumento de ingresos. Si no es así, toda enmienda a los presupuestos propuestos, necesitarán la aprobación para su tramitación parlamentaria.*
- *Discusión en Comisiones parlamentarias y en el Pleno parlamentario.*
- *Aprobación por el Pleno parlamentario.*
- *Prórrogas presupuestarias: En caso de no aprobación del Presupuesto en los plazos establecidos se prorroga de forma automática el del año anterior.*

3) **Ejecución → 1 año**

- *Competencia: Poder ejecutivo*
- *Control permanente del gasto: Procedimiento del gasto → Autorización, Disposición, Contracción de la obligación, Ordenación y realización del pago. Esto se conoce bajo el acrónimo de ADOP. La aplicación del proceso ADOP en la ejecución de los gastos significa la realización de un control previo.*
 - **Autorización:** Se acuerda la decisión de realizar un gasto conocido, previamente autorizado por un importe determinado. No implica un reconocimiento de deuda por parte del sector público. El importe del gasto es una cifra aproximada
 - **Disposición:** Se acuerda la realización de un gasto, previamente autorizado, por un importe determinado. Es decir, se formaliza la reserva de crédito autorizada en el presupuesto. Vincula a la entidad a realizar un gasto tanto en cuantía como en condiciones de ejecución, y una entidad tercera que queda obligada a realizar una contraprestación.
 - **Obligación:** Los documentos que prueban que se ha realizado una prestación de servicios o una compra de bienes crean un crédito exigible contra la entidad por parte de los acreedores o terceros que han realizado dicha operación.
 - **Pago:** el pago corresponde a la tesorería de la entidad pública

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	DEFINICIÓN
CREDITO EXTRAORDINARIO	Asignación para realizar un gasto específico, que no puede demorarse y que no estaba previsto
SUPLEMENTO DE CREDITO	Partida de gasto que no puede demorarse y para el que no hay crédito suficiente
AMPLIACIONES DE CREDITO	Partida que en sus orígenes ya se configura como ampliable
TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO	Cambio de una partida a otra finalidad
GENERACIÓN DE CRÉDITOS POR INGRESOS	Gasto que se realiza como consecuencia de la obtención de nuevos ingresos

- *Funciones del Tesoro: Institución del Estado que realiza las operaciones de cobro y pagos que implica la gestión de la Hacienda Pública. Presupuesto del Tesoro para solucionar los problemas de liquidez en la ejecución del presupuesto.*

4) Control → 15 meses

- *Interno* → Realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) quien elabora la Cuenta General.
- *Externo* → Administrativo → Realizado por el Tribunal de cuentas
→ Político → Poder Legislativo

Al final del ejercicio presupuestario el IGAE prepara la Cuenta General que se presenta al Tribunal de Cuentas para su examen y comprobación. Una vez analizada y comprobada, se eleva al Poder Legislativo.

EL PRESUPUESTO SE PUEDA MODIFICAR EN CUALQUIER DE LAS FASES CITADAS !!!

PRESUPUESTOS PRORROGADOS: No hay nada que garantice que los presupuestos van a poder aprobarse, ya que se trata de un proceso político. En caso de no ser aprobados, se **prorrogarán** los del año anterior. La prórroga supone un freno para implementar nuevas políticas de gasto, merma la función estabilizadora del sector público...

2.3 CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS

La estructura de los presupuestos viene dada por...

- **Estructura de Gastos:**
 - **Clasificación orgánica:** Según el responsable del gasto
→ **QUIÉN GASTA.**
 - Estado
 - Organismos Autónomos
 - Seguridad Social
 - Entes Públicos
 - **Clasificación económica:** Según la naturaleza del gasto
→ **CÓMO SE GASTA.**
 - Operaciones corrientes (GASTOS NO FINANCIEROS):
 - I- Gastos de personal
 - II- Gastos en bienes corrientes y servicios
 - III- Gastos financieros
 - IV- Transferencias corrientes
 - Operaciones de capital (GASTOS NO FINANCIEROS):
 - VI- Inversiones reales
 - VII- Transferencias de capital
 - Operaciones financieras (GASTOS FINANCIEROS):
 - VIII- Activos financieros
 - IX- Pasivos financieros

La suma de los anteriores = GASTOS TOTALES
 - **Clasificación funcional y por programas:** Según la finalidad del gasto

→ PARA QUE SE GASTA.

- Servicios de carácter general
 - Defensa, protección civil y seguridad ciudadana
 - Seguridad, protección y promoción social
 - Producción de bienes públicos de carácter social
 - Producción de bienes públicos de carácter económico
 - Regulación económica de carácter general
 - Regulación económica de sectores productivos
 - Transferencias a otras administraciones publicas nacionales y supranacionales
 - Deuda pública.
- **Estructura de Ingresos:**
 - **Clasificación orgánica:** Se refiere a la clasificación por centros gestores.
 - **Clasificación económica:** Se refiere a la clasificación de los ingresos en función de su naturaleza económica; esta clasificación se desgrega en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Operaciones corrientes

- I- Impuestos directos
- II- Impuestos indirectos
- III- Tasas y otros ingresos
- IV- Transferencias corrientes
- V- Ingresos patrimoniales

Operaciones de capital

- VI- Enajenación Inversiones reales
- VII- Transferencias de Capitales

Operaciones financieras

- VIII- Activos financieros
- IX- Pasivos financieros

2.4 PRINCIPALES SALDOS PRESUPUESTARIOS

INGRESOS	GASTO
C1. Impuestos directos	C1. Personal (sueldos y salarios)
C2. Impuestos indirectos	C2. Bienes y servicios
C3. Tasas y precios públicos	C3. Gastos financieros
C4. Transferencias corrientes	C4. Transferencias corrientes
C5. Ingresos patrimoniales	[C5. Fondo de contingencia]
C6. Enajenación de bienes reales	C6. Inversiones reales
C7. Transferencias de capital	C7. Transferencia de capital
C8. Activos financieros	C8. Activos financieros
C9. Pasivos financieros	C9. Pasivos financieros

Cálculos habituales:

- **AHORRO BRUTO:** ingresos corrientes – gastos corrientes
- **AHORRO NETO:** ahorro bruto – amortiz. Préstamos
- **AUTOFINANCIACIÓN:** ahorro neto + Ingresos de capital no financieros
- **CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN:** ahorro bruto + ingresos de capital – gastos de capital no financiero
- **CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO:** cap/nec de financiación ± variación de los activos financieros
- **ENDEUDAMIENTO NETO:** Gastos C1 al C8 – Ingresos C1 al C8.
- **ENDEUDAMIENTO BRUTO:** Endeudamiento neto + Amortización de préstamos C9 gastos

SALDOS PRESUPUESTARIOS

Entendemos por saldo presupuestario = ingresos públicos (no financieros) - gastos públicos (no financieros), en caso de que el saldo sea **positivo** hablamos de **superávit**, si el saldo es **negativo** hablamos de **déficit**.

El que se tiene en cuenta en los objetivos de disciplina presupuestaria ante la UE y nos permite hacer comparaciones internacionales.

Principales conceptos de déficit/superávit:

- **Superávit/Déficit no financiero:** C1 a C7 ingresos – C1 a C7 gastos.

- **Superávit/Déficit primario:** Igual que el anterior pero sin tener en cuenta el C3 de gasto.
- **Superávit/Déficit de ejecución:** C1 al C9 ingresos – C1 a C9 de gastos.

Un déficit público negativo y persistente puede generar problemas económicos:

- Aumento de los tipos de interés, por el incremento de la prima de riesgo país.
- Mayor probabilidad de devaluación del tipo de cambio.
- El efecto crowding out, o expulsión, de reducción de la inversión privada.
- Un mayor ahorro y disminución de demanda agregada si se estima una subida de impuestos futura.

Existen distintos tipos de saldos presupuestarios:

- Saldo presupuestario calculado según criterio del **devengo o de caja**.
- Saldo presupuestario **no financiero (capacidad o necesidad de financiación)**. Es uno de los saldos más importantes y significativos, ya que es el saldo sobre el cual se establecen los límites al déficit público por parte de las administraciones.
- **Saldo primario** = Es el saldo no financiero menos los intereses de la deuda pública.
- **Saldo estructural o coyuntural**, es aquella parte del superávit o déficit originada en la actividad del sector público por elementos estructurales o permanentes de la economía.

2.5 DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El gasto público va a estar vinculado al PIB o a la población.

PRESIÓN FISCAL:

- **PF tributaria:** (impuestos + tasas + precios públicos + contr. Especiales)/PIB

$$C1+C2+C3 / PIB$$

- **PF impositiva:** Impuestos / PIB $\rightarrow (C1+C2)/ PIB$

2.6 COMPONENTES DEL SECTOR PÚBLICO

Cabe tener en cuenta que el sector público se puede dividir en dos partes: **Sector público central** y **sector público territorial**. Además, en el sector público podemos encontrar empresas públicas, como por ejemplo RTVE, Loterías y Apuestas del Estado, Televisió de Catalunya...

Cabe destacar que el sector público territorial puede dividirse en autonomías, que luego se dividen en diputaciones, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y ayuntamientos.

2.7 PREGUNTAS TEST

- 1. La aplicación del proceso ADOP en la ejecución de los gastos significa:**
 - a) el compromiso de control a posteriori
 - b) la obligación de control a posteriori
 - c) la realización de un control previo
 - d) ninguna de las anteriores

- 2. Se procede a la consolidación presupuestaria con objeto de:**
 - a) Cumplir con el principio de unidad presupuestaria
 - b) Disponer de un único documento presupuestario
 - c) Evitar la doble contabilización de flujos financieros internos
 - d) Todas las anteriores

- 3. Las subvenciones que el Estado otorga a las familias con el propósito de facilitar la compra de una vivienda se encuentran recogidas en:**
 - a) el capítulo IV de gastos
 - b) el capítulo VII de gastos
 - c) el capítulo VIII de gastos
 - d) ninguna de las anteriores

- 4. El presupuesto del sector público se caracteriza, entre otras cosas por que:**
 - a) los ingresos y gastos tienen que aparecer contablemente equilibrados
 - b) Las partidas de gasto deben tener prevista su financiación
 - c) Puede existir una situación de desequilibrio económico entre ingresos y gastos
 - d) Todas las anteriores

- 5. El control interno del presupuesto es realizado por:**
 - a) el poder legislativo
 - b) el poder ejecutivo
 - c) el poder judicial
 - d) no existe este tipo de control

- 6. En su acepción usual, el déficit público se define como:**
 - a) ingresos corrientes menos gastos corrientes
 - b) ingresos de capital menos gastos de capital
 - c) ingresos no financieros menos gastos no financieros
 - d) ingresos totales menos gastos totales

- 7. El endeudamiento neto se calcula:**
 - a) Capítulo 1 al 8 de gastos menos capítulo 1 al 8 de ingresos.
 - b) El total de la columna de gastos menos el total de la columna de ingresos.
 - c) El total de la columna de ingresos menos el total de la columna de gastos.
 - d) Ninguna de las anteriores.

- 8. ¿Cuál de las siguientes es falsa en relación con las características del Saldo Presupuestario?**
 - a) Orden y obligatoriedad
 - b) Cuantificación, orden y calificación.
 - c) Anticipación, regularidad y orden.

d) Anticipación y cuantificación.

9. La clasificación orgánica de la estructura de gastos e ingresos corresponde a:

- a) Quién gasta.
- b) Como se gasta.
- c) Qué se gasta.
- d) Por qué se gasta.

10. La clasificación económica de los gastos e ingresos se divide en:

- a) Operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones no financieras.
- b) Operaciones no corrientes, operaciones en especie y transferencias de capitales.
- c) Operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones financieras.
- d) Impuestos directos, indirectos y tasas.

SOLUCIONES TEST:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
C	D	B	D	B	C	A	B	A	C

2.8 EJERCICIOS

EJERCICIO 1

Clasificar en capítulos los siguientes conceptos de ingresos y gastos públicos a partir de la clasificación económica del presupuesto público:

- a) Pago de intereses de préstamos bancarios
- b) Cotizaciones a la Seguridad Social de los funcionarios públicos
- c) Impuesto sobre el valor añadido
- d) Compra de material fungible para soportes informáticos
- e) Impuesto sobre la renta personal
- f) Emisión de Bonos del Estado
- g) Concesión de becas para estudios
- h) Entrada a la piscina municipal
- i) Realización de estudios socio-económicos
- j) Compra de ordenadores
- k) Subvención incondicionada del Estado a los municipios
- l) Fondos estructurales de la UE
- m) Transferencia de capital otorgada a una empresa privada
- n) Compra de acciones por parte de una administración pública
- o) Venta de un inmueble propiedad de un Ayuntamiento
- p) Alquileres cobrados por un Ayuntamiento a un particular
- q) Amortización del capital de un préstamo
- r) Dividendos derivados de unas acciones

PROPUESTA SOLUCIÓN

Pago de intereses de préstamos bancarios	Capítulo 3 de gastos
Cotizaciones a la Seguridad Social de los funcionarios públicos	Capítulo 1 de gastos
Impuesto sobre el valor añadido	Capítulo 2 de ingresos
Compra de material fungible para soportes informáticos	Capítulo 2 de gastos
Impuesto sobre la renta personal	Capítulo 1 de ingresos
Emisión de Bonos del Estado	Capítulo 9 de ingresos
Concesión de becas para estudios	Capítulo 4 de gastos
Entrada a la piscina municipal	Capítulo 3 de ingresos
Realización de estudios socio-económicos	Capítulo 2 de gastos
Compra de ordenadores	Capítulo 6 de gastos
Subvención incondicionada del Estado a los municipios	Capítulo 4 de ingresos
Fondos estructurales de la UE	Capítulo 7 de ingresos
Transferencia de capital otorgada a una empresa privada	Capítulo 7 de gastos
Compra de acciones por parte de una administración pública	Capítulo 8 de gastos
Venta de un inmueble propiedad de un Ayuntamiento	Capítulo 6 de ingresos
Alquileres cobrados por un Ayuntamiento a un particular	Capítulo 5 de ingresos
Amortización del capital de un préstamo	Capítulo 9 de gastos
Dividendos derivados de unas acciones	Capítulo 8 de ingresos

EJERCICIO 2

A partir de la información obtenida de los presupuestos de ingresos y gastos que se ofrece a continuación, calcular los siguientes saldos presupuestarios: ahorro bruto, ahorro neto, autofinanciación, capacidad/necesidad financiación, capacidad/necesidad endeudamiento.

Ingresos	
Impuestos directos	30.000
Impuestos indirectos	5.000
Tasas, precios públicos	8.000
Transferencias corrientes	15.000
Ingresos patrimoniales	10.000
Venta de inversiones	4.000
Transferencias de capital	3.000
Gastos	
Remuneración personal	25.000
Compra bienes y servicios	19.000
Gastos financieros	7.000
Transferencias corrientes	5.000
Inversiones reales	16.000
Transferencias de capital	6.000
Amortización préstamos	11.000
Variación activos financieros	2.000

PROPUESTA SOLUCIÓN

Ahorro bruto	12.000
Ahorro neto	1.000
Autofinanciación	8.000
Capacidad/necesidad financiación	-3.000
Capacidad/necesidad endeudamiento	-14.000

EJERCICIO 3

Las cuentas del año 20xx del Ayuntamiento de un municipio son las siguientes:

INGRESOS			GASTOS		
1.	Impuestos directos	220.046,09	1.	Personal	31.290,05
2.	Impuestos indirectos	53.363,00	2.	Gastos de bienes corrientes y servicios	8.376,40
3.	Tasas y precios públicos	5.083,20	3.	Gasto financiero	16.679,27
4.	Transferencias corrientes	12.653,28	4.	Transferencias corrientes	206.093,85
5.	Ingresos patrimoniales	5.826,16	5.	Fondo de Contingencia	3.507,54
6.	Enajenación de inversiones reales	571,29	6.	Inversiones reales	14.040,11
7.	Transferencias de capital	4.070,93	7.	Transferencias de capital	9.761,39
8.	Activos financieros	6.914,76	8.	Activos financieros	24.772,94
9.	Pasivos financieros	390,16	9.	Pasivos financieros	34.892,97

El PIB previsto para este municipio es de 1.028.600 millones de euros.
A partir de estas cifras, calcular las alternativas siguientes:

1. ¿Cuánto suman los ingresos corrientes?
2. ¿Cuánto suman los gastos corrientes?
3. ¿Existe ahorro o desahorro bruto?
4. ¿Cuál es el saldo de la cuenta de capital?
5. ¿Existe capacidad o necesidad de financiación?
6. ¿Cuál es el déficit o superávit no financiero?
7. ¿Existe déficit o superávit primario?
8. ¿Cuál es el déficit o superávit no financiero en términos del PIB?
9. ¿Cuál es la presión fiscal impositiva?
10. ¿Cuál es el gasto de los PGE en términos del PIB?

EJERCICIO 4 Examen 10/09/2009

- A) A partir de la información de los presupuestos liquidados de una administración pública (expresados en miles de euros) que se muestra a continuación, calcula los siguientes saldos presupuestarios: ahorro bruto, ahorro neto, autofinanciación, capacidad/necesidad de financiación y capacidad/necesidad de endeudamiento.

Capítulos de ingresos	
Impuestos Directos	5.812 €
Impuesto Indirectos	9.825 €
Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	757 €
Transferencias Corrientes	6.766 €
Ingresos Patrimoniales	35 €
Enajenación de Inversiones Reales	1 €
Transferencias de Capital	621 €
Activos Financieros	61 €
Pasivos Financieros	786 €
TOTAL INGRESOS	24.664 €
Capítulos de gastos	
Gastos de Personal	5.699 €
Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	5.838 €
Gastos Financieros	510 €
Transferencias Corrientes	9.158 €
Inversiones Reales	1.532 €
Transferencias de Capital	1.170 €
Activos Financieros	802 €
Pasivos Financieros	738 €
TOTAL GASTOS	25.447 €

EJERCICIO 5:

Una agencia de rating tiene que hacer una valoración de la situación financiera del sector público en España. A continuación se presenta la clasificación económica de los presupuestos generales del Estado para 2018.

Presupuesto de Gastos		Presupuesto de ingresos	
En millones de euros			
1 . Gastos de Personal	22.504	1 . Impuestos Directos	210.024
2 . Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	10.419	2 . Impuestos Indirectos	47.191
3 . Gastos Financieros	31.602	3 . Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	14.643
4 . Transferencias Corrientes	246.423	4 . Transferencias Corrientes	12.223
5 . Fondo de contingencia	0	5 . Ingresos Patrimoniales	5.965
6 . Inversiones Reales	7.576	6 . Enajenación de Inversiones Reales	231
7 . Transferencias de Capital	9.426	7 . Transferencias de Capital	2.917
8 . Activos Financieros	40.414	8 . Activos Financieros	7.704
9 . Pasivos Financieros	81.416	9 . Pasivos Financieros	148.882
Total gastos	449.780	Total ingresos	449.780

En vista de esas cuentas, y teniendo en cuenta que el PIB (previsto) para el 2018 es de 1.166.319 millones de euros, haz una valoración de la salud financiera del sector público español en base al cálculo e interpretación de los siguientes saldos presupuestarios: Ahorro bruto, Ahorra neto, Autofinanciación, Capacidad/Necesidad de financiación, Superávit/Déficit primario, Endeudamiento neto y Endeudamiento bruto.