

# OPOSICION

## TECNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO

**Tema 4B-3:** Conceptos y características del presupuesto. Fases del proceso presupuestario. Principios clásicos del presupuesto y sus modificaciones. Las reformas presupuestarias más destacadas. Especial referencia al presupuesto de base cero.

Miguel Fabián Salazar

30 de diciembre de 2020

# ÍNDICE

Página

Idea clave	<b>1</b>
<b>Preguntas clave</b>	<b>1</b>
Esquema corto	<b>2</b>
Esquema largo	<b>5</b>
Gráficas	<b>13</b>
Conceptos	<b>14</b>
Preguntas	<b>15</b>
Notas	<b>16</b>
Bibliografía	<b>17</b>

# IDEA CLAVE

## Preguntas clave

- ¿Qué es el presupuesto público?
- ¿Para qué sirve?
- ¿Con qué fases se relaciona?
- ¿Qué principios guían la elaboración de los presupuestos?
- ¿Cuáles son los principios clásicos?
- ¿Qué otros principios han sido planteados posteriormente?
- ¿Cuáles son las reformas presupuestarias más importantes?
- ¿Qué es el presupuesto de base cero?

# ESQUEMA CORTO

## INTRODUCCIÓN

### 1. Contextualización

- i. *Objeto de la economía pública*
- ii. *Importancia del sector público*
- iii. *Justificación de la intervención pública*
- iv. *Instrumentos de actuación*
- v. *Presupuesto*

### 2. Objeto

- i. *¿Qué es el presupuesto público?*
- ii. *¿Qué fases tiene la elaboración del presupuesto?*
- iii. *¿Qué tipos de presupuesto existen?*
- iv. *¿Cuáles son los principios clásicos que rigen la elaboración del presupuesto?*
- v. *¿Qué modificaciones a los principios clásicos han aparecido recientemente?*
- vi. *¿Cuáles han sido las reformas más destacadas?*
- vii. *¿En qué consiste el presupuesto de base cero?*

### 3. Estructura

- i. *Concepto y características del presupuesto*
- ii. *Fases del proceso presupuestario*
- iii. *Principios clásicos del presupuesto y modificaciones*
- iv. *Reformas más destacadas*

## I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO

### 1. Idea clave

- i. *Concepto*
- ii. *Interpretación política*
- iii. *Instrumento de planificación*

### 2. Antecedentes

- i. *Finales del s. XVIII*
- ii. *Factores*

### 3. Características

- i. **C**uantitativo
- ii. **L**imitativo
- iii. **A**nticipador
- iv. **S**istemático
- v. **P**eriodico

## II. FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

### 1. Fase preliminar

- i. *PE – Programa de Estabilidad*
- ii. *PNR – Programa Nacional de Reformas*
- iii. *Informe sobre la posición cíclica de la economía española*

### 2. Elaboración

- i. *Plazo*
- ii. *Competencia*
- iii. *Proceso*
- iv. *Negociación dentro del ejecutivo*
- v. *Estrategias de negociación*

### 3. Discusión y aprobación

- i. *Plazo*
- ii. *Competencia*
- iii. *Proceso*

#### 4. Ejecución

- i. *Plazo*
- ii. *Competencia*
- iii. *Proceso*
- iv. *Excepciones a principio de especialidad*

#### 5. Control

- i. *Competencia*
- ii. *Control interno*
- iii. *Control externo*
- iv. *Control político*
- v. *Tipos*

### III. PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES

#### 1. Idea clave

- i. *Contexto*
- ii. *Objetivo*
- iii. *Resultados*

#### 2. Principios políticos y contables

- i. **U**niversalidad
- ii. **C**ompetencia
- iii. **U**nidad
- iv. **E**specialidad
- v. **P**ublicidad
- vi. **A**nualidad

#### 3. Principios económicos

- i. **L**imitación del gasto público
- ii. **N**eutralidad impositiva
- iii. **E**quilibrio presupuestario anual
- iv. **R**eparto justo de impuestos

### IV. REFORMAS MÁS DESTACADAS

#### 1. Idea clave

- i. *Reformas en los objetivos*
- ii. *Diferentes tipos de presupuesto*

#### 2. **C**lásico

- i. *Objetivo*
- ii. *Clasificación orgánica*
- iii. *Clasificación económica*
- iv. *Clasificación funcional*
- v. *GFS del FMI*
- vi. *Valoración*

#### 3. Presupuesto de **e**jecución

- i. *Objetivo*
- ii. *Origen*
- iii. *Características*
- iv. *Valoración*

#### 4. Presupuesto de planificación por **p**rogramas

- i. *Objetivo*
- ii. *Origen*
- iii. *Principales diferencias respecto a ejecución*
- iv. *Valoración*

**5. Presupuesto de **b**ase cero (zero base budget)**

- i. *Objetivo*
- ii. *Origen*
- iii. *Proceso*
- iv. *Valoración*

**6. Presupuesto **p**articipativo**

- i. *Objetivo*
- ii. *Proceso*
- iii. *Valoración*

**7. Reformas en España**

- i. *Orígenes*
- ii. *Presupuesto por programas*
- iii. *Presupuesto tradicional con triple clasificación*
- iv. *Presupuesto de 1996*
- v. *Reformas recientes*

**CONCLUSIÓN**

**1. Recapitulación**

- i. *Concepto y características*
- ii. *Proceso presupuestario*
- iii. *Principios presupuestarios clásicos y modificaciones*
- iv. *Principales reformas presupuestarias*

**2. Idea final**

- i. *Consolidación fiscal*
- ii. *Contexto europeo*
- iii. *Déficits gemelos*
- iv. *Sostenibilidad de la deuda pública*
- v. *Procedimiento presupuestario*

# ESQUEMA LARGO

## INTRODUCCIÓN

### 1. Contextualización

- i. *Objeto de la economía pública*
  - a. Rama de la economía
    - Cómo interviene el estado en la economía
    - ¿Qué efectos tiene la intervención
    - ¿Qué procesos de decisión existen en el sector público?
- ii. *Importancia del sector público*
  - a. Cualitativa
    - Condiciona fuertemente las decisiones privadas
    - Poder coactivo
    - Superioridad de medios en países desarrollados
  - b. Cuantitativa
    - Gasto público es 40 % de PIB en OCDE
- iii. *Justificación de la intervención pública*
  - a. Marco básico de funcionamiento
    - Marco legal de actuación
    - Reducir incertidumbre de agentes económicos
    - Garantizar derechos de propiedad
  - b. Eficiencia
    - Presencia de fallos de mercado
    - Asignaciones ineficientes en sentido de Pareto
  - c. Equidad
    - Sociedad realiza juicios de valor sobre deseable de asignaciones
    - Actúa para cambiarlas
  - d. Estabilización
    - Suavizar fluctuaciones cíclicas
    - Reducir impacto de shocks sobre bienestar
- iv. *Instrumentos de actuación*
  - a. Regulación
    - Disposiciones legales y reglamentarias
    - Cumplimiento mediante poder coactivo
  - b. Empresas públicas
    - Ordenación de factores productivos directamente por el Estado
    - Proveer bienes y servicios
  - c. Presupuesto público
    - Recaudar fondos mediante ingresos públicos
    - Distribuirlos mediante gasto público
- v. *Presupuesto*
  - a. Herramienta por el lado del gasto
  - b. Principal instrumento de política económica del gobierno
  - c. Cómo gastar los ingresos públicos en un periodo dado

### 2. Objeto

- i. ¿Qué es el presupuesto público?
- ii. ¿Qué fases tiene la elaboración del presupuesto?
- iii. ¿Qué tipos de presupuesto existen?
- iv. ¿Cuáles son los principios clásicos que rigen la elaboración del presupuesto?
- v. ¿Qué modificaciones a los principios clásicos han aparecido recientemente?
- vi. ¿Cuáles han sido las reformas más destacadas?
- vii. ¿En qué consiste el presupuesto de base cero?

### 3. Estructura

- i. *Concepto y características del presupuesto*
- ii. *Fases del proceso presupuestario*
- iii. *Principios clásicos del presupuesto y modificaciones*
- iv. *Reformas más destacadas*

## I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO

### 1. Idea clave

- i. *Concepto*
  - a. Expresión conjunta, sistemático y cifrado
    - Confeccionado para periodos regulares de tiempo
    - Obligaciones de gastos máximas
    - Estimaciones de ingresos
- ii. *Interpretación política*
  - Expresión contable de plan económico del gobierno
  - Cuantificación de actividad pública prevista
- iii. *Instrumento de planificación*
  - a. Corto y medio plazo
  - b. Aumentar certidumbre y seguridad jurídica

### 2. Antecedentes

- i. *Finales del s. XVIII*
  - a. Secretarías de Hacienda y Guerra
- ii. *Factores*
  - a. Organizativos
    - Aumento de centralización y complejidad de Admón.
  - b. Económicos
    - Incipiente aumento del peso del sector público
  - c. Político
    - División de poderes permite separación también en presupuesto
    - Legislativo aprueba
    - Ejecutivo aprueba

### 3. Características

- i. **C**uantitativo
  - a. Previsiones presupuestarias en términos monetarios
  - b. Lenguaje contable
- ii. **L**imitativo
  - a. Obligación legal de cumplir presupuesto

- b. Partidas de gasto limitativas  
Incrementar partidas de gasto aprobadas  
→ Necesario recurrir a procedimientos especiales
- iii. **A**nticipador
  - a. Estiman ingresos
  - b. Anticipan gastos
- iv. **S**istemático
  - a. Estructura permanece relativamente estable
  - b. Tres formas de estructurar
    - Orgánica  
→ Quién gasta
    - Funcional  
→ Cómo se gasta
    - Económica  
→ Para qué se gasta
- v. **P**eriodico
  - a. Intervalos regulares de tiempo
  - b. Duración anual y multianual
    - Habitual solapamiento  
→ Ejemplo: MFP de UE

## II. FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

### 1. Fase preliminar

- i. *PE – Programa de Estabilidad*
  - a. Conjuntamente a PNR
  - b. Presentado anualmente  
30 de abril como tarde
  - c. Horizonte de 3 años
  - d. Proyecciones presupuestarias a 3 años
  - e. Si incumplimiento de déficit y deuda del PEC  
También deben contener plan de ajuste
- ii. *PNR – Programa Nacional de Reformas*
  - a. Conjuntamente a PEstabilidad
  - b. Presentado anualmente  
30 de abril como tarde
  - c. Avances en cumplimiento Estrategia Europa 2030
- iii. *Informe sobre la posición cíclica de la economía española*
  - a. Estimación de macromagnitudes más relevantes
  - b. Formulado por Ministerio de Economía  
Consulta con Banco de España  
Teniendo en cuenta previsiones de BCE y Comisión Europea

### 2. Elaboración

- i. *Plazo*
  - a. abril a septiembre, ambos incluidos
- ii. *Competencia*
  - a. Poder ejecutivo – Gobierno
  - b. Cortes Generales  
Aprobación de objetivo de estabilidad y deuda
- iii. *Proceso*

- 1. Orden de elaboración de PGE  
Normas generales de elaboración  
Comisiones participantes
- 2. Aprobación de objetivos de estabilidad presupuestaria  
Referidos a 3 años siguiente  
Elaborados por Gobierno  
→ Aprobados por las Cortes  
Cifra máxima de gasto no financiero/Techo de gasto
- 3. Elaboración de estimaciones de ingresos y directrices de gasto  
Por Ministerio de Hacienda
- 4. Anteproyecto parcial por cada Ministerio  
Comisiones Presupuestarias respectivas de cada Ministerio
- 5. Anteproyecto global  
Elaborado por MHacienda  
Tomando anteproyectos parciales
- 6. Aprobación por CMinistros  
Gobierno remite Ley de PGE a Cortes  
Antes del 1 de octubre
- 7. Control por CEuropea y AIREF  
En marco de Semestre Europeo  
EEMM obligados a remitir proyectos  
→ Antes del 15 de octubre como tarde  
AIREF emite informe  
→ Antes del 15 de octubre  
→ Valoración de objetivos de EPresupuestaria  
→ Valoración de objetivos de Deuda Pública
- iv. *Negociación dentro del ejecutivo*
  - a. Ministerios de gasto  
Gestionan políticas sectoriales  
→ Consideran una parte del presupuesto  
→ Menos percepción de efectos colectivos del presupuesto
  - b. Ministerios con funciones horizontales  
→ Consideran presupuesto completo
- v. *Estrategias de negociación*
  - a. Jerárquica  
Ministro concreto dirige el proceso  
→ Ministro de Hacienda  
→ Primer Ministro  
Ventajas  
→ favorece visión global  
Desventajas  
→ Pérdida de visión sectorial  
→ Posible uso abusivo de poder  
Aplicada en España y habitualmente  
Otros países:  
→ ARG, CAN, CHILE, FRA, USA, UK, URU
  - b. Colegial



Ministros adoptan presupuesto colegiadamente  
 → Acuerdo sobre volumen total de gasto  
 ⇒ Distribución por áreas posteriormente  
 Ejemplo: Noruega  
 → CMinistros adopta decisiones en pleno  
 → Sin negociaciones bilaterales Hacienda–resto  
 Otros países  
 → Alemania, Bolivia

### 3. Discusión y aprobación

- i. *Plazo*
  - a. Octubre a diciembre (incluidos)
- ii. *Competencia*
  - a. Poder legislativo
    - Congreso
    - Senado
- iii. *Proceso*
  1. Envío del proyecto al Congreso
  2. Discusión en el Congreso
    - Plazo de enmiendas a la totalidad
      - Primer debate
      - Si aprobadas, devolución al Gobierno
      - Si no aprobadas, Comisión de Presupuestos
    - Plazo de enmiendas parciales: Comisión de Presupuestos
      - Incorporación de enmiendas parciales
      - No pueden aumentar el gasto total
      - ↑ de gastos requiere ↓ en otra
    - ⇒ Emisión de dictamen
    - Votación de dictamen en el Pleno
      - Si aprobado, al Senado
      - Si rechazado, a la Comisión
  3. Discusión en el Senado
    - Plazo de enmiendas totales
    - Plazo de enmiendas parciales
    - Posible aprobación de enmiendas parciales
      - Congreso debe aprobar o rechazar<sup>1</sup>
    - Rechazo del texto
      - Congreso puede levantar veto
    - ⇒ Mayoría absoluta inmediatamente
    - ⇒ Mayoría simple tras 2 meses
    - Si no levanta veto
    - ⇒ Texto devuelto al Gobierno
  4. Prórroga de presupuestos anteriores
    - Si no se logra aprobación en tiempo
      - Prórroga provisional

### 4. Ejecución

- i. *Plazo*
  - a. 12 meses (año natural)
- ii. *Competencia*

<sup>1</sup>Con mayoría simple.

- a. Poder ejecutivo
- iii. *Proceso*
  1. Autorización de gasto
    - Jefe de Departamento autoriza determinada actividad
      - Autoriza gastos que conlleva
  2. Compromiso frente a terceros
    - Acto por el que se acuerda realización
      - Compromiso con tercero de gasto
  3. Reconocimiento de la obligación
    - Operación se registra contablemente
      - Como crédito exigible al Estado
  4. Orden de pago
    - Tramitación de orden
      - Para liquidar el crédito exigible
  5. Realización material del pago
    - Tesoro paga mediante transferencia o cheque
      - Cargada a su cuenta en Banco de España
- iv. *Excepciones a principio de especialidad*
  - a. Temporal
    - Incorporaciones de crédito
      - Trasvase entre periodos de créditos PGE
    - Posible con restricciones
      - Cuando créditos no se han gastado
    - Competencia
      - Titular del Departamento
      - Ministerio de Hacienda
  - b. Cualitativa
    - Transferencias de crédito
      - Transvase de créditos de una partida a otra
    - Competencia
      - Ministerio de Hacienda
      - Departamento si transferencia entre programas
  - c. Cuantitativa
    - Instrumentos para aumentar gastos
      - Créditos extraordinarios
      - Suplementos de crédito
      - Ampliaciones de crédito
      - Generaciones de crédito
    - ⇒ A cargo del Fondo de Contingencia
    - Créditos extraordinarios
      - Cuando no se anticipó el gasto
    - Suplementos de crédito
      - Cuando previsiones fueron inexactas
    - ⇒ MINHAC y Cortes deben aprobar
    - Ampliaciones de crédito
      - Cuando no se puede determinar cuantía exacta
    - Muy utilizadas
    - ⇒ Ministerio de Hacienda
    - Generaciones de crédito

→ Consecuencia de ingreso no habitual

## 5. Control

### i. Competencia

- a. Poder ejecutivo
- b. Poder legislativo
- c. Judicial

### ii. Control interno

- a. Ejercido por IGAE
  - Salvo MDefensa
    - Intervención General de la Defensa
    - Salvo Seguridad Social
      - Intervención general de la Seguridad Social
- b. Objetivos
  - Cumplimiento de normativa de gestión
  - Adecuado registro y contabilización de operaciones
  - Principios de buena gestión financiera
  - Cumplimiento de objetivos asignados por PGE

### c. Tres modalidades de actuación

- Función interventora
- Control financiero permanente
- Auditoría pública

#### i Función interventora

- Controlar actos antes de aprobación
  - Que den lugar a derechos y gastos
    - ⇒ Controlar ingresos y pagos derivados
- Controlar inversión y aplicación general
  - De los fondos públicos
- Intervención formal
  - Fiscalización previa de actos económicos
- Intervención de reconocimiento y comprobación de inversión
- Intervención formal de ordenación del pago
- Intervención material del pago
- Intervención material
  - Comprobar efectiva y real aplicación de fondos
  - Carácter exhaustivo

#### ii Control financiero permanente

- Controlar actos tras ejecución
  - Efectivamente llevados a cabo
  - Uso de acuerdo a legalidad
- Verificación continua
- Intervención delegada
- Control de actos a posteriori
  - Sobre conjunto de actuaciones
    - No se limita a gastos aislados

#### iii Auditoría pública

- Verificación con posterioridad
- Sistemática
- Procedimientos de revisión selectivos
- Bajo instrucciones de IGAE

#### d. Elaboración de Cuenta General del Estado

Situación patrimonial y financiera

Resultado económico patrimonial del ejercicio

Ejecución del presupuesto

Remitida a Tribunal de cuentas

### iii. Control externo

- a. Instituciones independientes de controlado
  - Tribunal de Cuentas en España
  - Competencias sobre todo el sector público
    - Estatal, autonómico, local
- b. Tribunal de Cuentas
  - Depende de las Cortes Generales
    - Fuera de órbita de entes controlados
  - Órganos colegiados internos:
    - Pleno: 12 jueces+fiscal designados por Cortes
    - Comisión de gobierno
    - Sección de fiscalización
    - Sección de enjuiciamiento
- c. Comunidades Autónomas
  - Pueden crear Órganos Autonómicos de Control

### iv. Control político

- a. Todas las fases del procedimiento presupuestario
- b. Carácter previo a aprobación de PGE
- c. Control durante ejecución
  - Comparecencias de miembros del Gobierno
    - Sobre ejecución presupuestaria
  - Habitual comparecencia de SecEstadoPresupuestos
    - Cada cuatro meses
  - Preguntas parlamentarias orales o por escrito
- d. Oficina Presupuestaria de las Cortes
  - Creada en 2010
  - Medios aún limitados
- e. Por desarrollar
- f. Control político difuso
  - Vía elecciones, opinión pública
- g. Ley de Transparencia de 2013
  - Obligación de proveer acceso a datos públicos
  - Información microeconómica de gasto público

### v. Tipos

- a. Control interno
  - IGAE e IGSS
  - Legalidad
    - Comprobar cumplimiento de obligaciones acreedoras
    - Órdenes de pago correctamente ejecutadas
  - Económico-financiero
    - Eficacia y eficiencia del gasto
- b. Control externo
  - Legislativo
    - Cortes a través del Tribunal de Cuentas
  - Judicial
    - Jueces y magistrados determinan responsabili-

dad

### III. PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES

#### 1. Idea clave

- i. *Contexto*
  - a. Pensamiento clásico en primeros presupuestos
  - b. Papel del Estado debe limitarse
- ii. *Objetivo*
  - a. ¿Quién debe diseñar el presupuesto?
  - b. ¿Cómo debe diseñarse el presupuesto?
  - c. ¿Qué criterios económicos?
- iii. *Resultados*
  - a. Principios políticos, contables y económicos

#### 2. Principios políticos y contables

- i. **U**niversalidad
  - a. Formulación clásica
    - Recoger todos los ingresos y gastos
    - Principio contable de no compensación
- ii. **C**ompetencia
  - a. Formulación clásica
    - Institución donde reside soberanía popular
      - Encargado de aprobar
  - b. Modificaciones
    - Creciente complejidad del presupuesto
    - Necesidad de flexibilidad
      - ⇒ Ceden cierta competencia a ejecutivo
      - ⇒ Agencias independientes valoran
      - ⇒ Entidades supragubernamentales como CE
- iii. **U**nidad
  - a. Formulación clásica
    - Presupuesto debe ser único
    - Principios contables de:
      - Unidad de caja
      - No afectación
  - b. Modificaciones
    - Empresas Públicas, SS, entes territoriales
      - No forman parte de PGE
      - Tesorerías independientes
- iv. **E**specialidad
  - a. Formulación clásica
    - Autorización está triplemente condicionada
      - Cuantitativamente
      - Cualitativamente
      - Temporalmente
  - b. Modificaciones
    - Cuantitativamente
      - Procedimientos para aumentar gasto
    - Cualitativamente
      - Procesos para trasladar partidas de gasto
    - Temporalmente
      - Traslado de créditos no gastados

→ Compromiso de inversiones futuras

#### v. **P**ublicidad

- a. Formulación clásica
  - Distintas fases deben ser públicas
- b. Modificaciones
  - Aumento de medidas de transparencia
    - Extensión a entidades no cubiertas antes
    - Fácil acceso a datos

#### vi. **A**nualidad

- a. Formulación clásica
  - Gastos consignados con perspectiva anual
  - Principio contable de “ejercicio cerrado”
- b. Modificaciones
  - Algunos países aumentan periodo presupuestario
  - Inversiones públicas con horizontes largos
  - Perspectivas plurianuales añadidas
    - Ejemplo: MFP en UE

### 3. Principios económicos

#### i. **L**imitación del gasto público

- a. Clásico
  - Gasto lo más reducido posible
  - Sólo áreas que mercado no puede proveer
  - Actividades asociadas a autoridad pública
    - Defensa
    - Policía
    - Justicia
    - Algunas obras públicas
  - Gasto público como mal necesario
- b. Modificaciones
  - Fallos de mercado
    - Progresivamente entendidos
    - Intervención pública para mitigar efectos
  - Equidad
    - Gasto público como herramienta redistributiva

#### ii. **N**eutralidad impositiva

- a. Clásico
  - Minimizar efectos distorsionados de impuestos
  - Impuesto de suma fija como benchmark teórico
    - No distorsiona ninguna decisión del agente
- b. Modificaciones
  - Fallos de mercado
    - Impuestos con finalidad pigouviana
  - Second best
    - Impuestos para corregir restricción exógena
  - Consideraciones de equidad
    - Impuestos progresivos

#### iii. **E**quilibrio presupuestario anual

- a. Clásico
  - “regla de oro”
  - Ingresos del periodo financian gastos

Excepción teórica

→ Deuda pública autoliquidable

⇒ Inversiones productivas que paguen principal e intereses

b. Modificaciones

Keynes y otros

→ Demanda agregada puede estimularse vía déficit

Posteriormente

→ Ciclo como periodo a equilibrar

⇒ No simplemente un periodo

⇒ Sin déficit estructural

⇒ Permitir déficits cíclicos

iv. **R**eparto justo de impuestos

a. Capacidad de pago como criterio de reparto

Frente a otros como:

→ Igual beneficio

→ Igual sacrificio

## IV. REFORMAS MÁS DESTACADAS

### 1. Idea clave

i. *Reformas en los objetivos*

a. Equidad y estabilización

→ Además de asignación

ii. *Diferentes tipos de presupuesto*

a. Clásico

Destino

b. Ejecución

Eficacia

c. Planificación por programas

Eficiencia

d. Base cero

No incrementalismo

e. Participativos

### 2. **C**lásico

i. *Objetivo*

a. Elemento central

Destino del gasto

ii. *Clasificación orgánica*

a. Mero registro contable

De ingresos y gastos

→ De distintos órganos y organismos

iii. *Clasificación económica*

a. Cómo se gasta es criterio central

b. Operaciones no financieras

Gastos corrientes

→ Personal

→ Bienes y servicios

→ Gastos financieros

→ Transferencias corrientes

→ Fondo de Contingencia

Gastos de capital

→ Inversiones reales

→ Transferencias de capital

c. Operaciones financieras

Activos financieros

Pasivos financieros

iv. *Clasificación funcional*

a. Para qué se gasta

b. Servicios públicos básicos

c. Gasto social

Protección social

Provisión de bienes sociales

d. Actuaciones de carácter económico

Agricultura y pesca

comercio

Turismo

Industria

...

e. Actuaciones de carácter general

Administración tributaria

Deuda pública

...

f. COFOG

Clasificación estándar de gasto público

→ Para realizar comparaciones internacionales

g. Países que utilizan COFOG

ARG, BEL, FIN, ALE, HUN, ISL, INDO, UE...

v. *GFS del FMI*

a. Parte de:

Government Financial Statistics del FMI

vi. *Valoración*

a. Positivo

Información fácilmente entendible

Rendición de cuentas relativamente sencilla

b. Negativo

No contempla eficacia del gasto

### 3. Presupuesto de **e**jecución

i. *Objetivo*

a. Eficacia del gasto es elemento clave

b. Promover mejor asignación de recursos

ii. *Origen*

a. Introducido en EEUU

Recomendaciones de Comisión Hoover de 1949

iii. *Características*

a. Proceso particular

i. Definición de objetivos

ii. Información presupuestaria organizada en torno a objetivos

iii. Medición de costes e indicadores de consecución

iv. Evaluación de resultados

v. Supervisión de gestión de indicadores

iv. *Valoración*

- a. Positivo
  - Mayor rendición de cuentas
  - Aumento de la eficacia
- b. Negativo
  - ¿Objetivos son los correctos?
  - ¿Cómo comparar con alternativas?
  - Limitaciones prácticas
    - Cómo asignar gasto a objetivos
    - Establecer baremos de eficacia
    - Resistencia política y administrativa
    - Poca autonomía de gestión en departamentos

4. Presupuesto de planificación por **p**rogramas

- i. *Objetivo*
  - a. Comparación de alternativas como eje central
  - b. Comparar programas
    - Elegir aquellos que mejoran eficiencia
- ii. *Origen*
  - a. General Motors en años 60
  - b. Departamento de Defensa
    - Robert McNamara, después director del GBM
- iii. *Principales diferencias respecto a ejecución*
  - a. Requiere definición de alternativas
  - b. Utiliza técnicas para identificar mejor alternativa
    - Análisis coste-beneficio
    - Análisis coste-eficacia
- iv. *Valoración*
  - a. Positivo
    - Mayor eficiencia
    - Orientación general al resultado
  - b. Negativo
    - En la práctica, aparecen limitaciones
      - Evaluación costosa
      - Falta de recursos para elaboración
      - Presiones para decidir rápidamente

5. Presupuesto de **b**ase cero (zero base budget)

- i. *Objetivo*
  - a. Evitar incrementalismo
    - Cada año aumenta el gasto
  - b. Presupuesto incremental
    - Principal determinante del gasto
      - Gasto en año anterior
  - c. Presupuesto de base cero
    - Principal determinante del gasto
      - Necesidades reales en el año en cuestión
- ⇒ Romper con inercia incrementalista
- ii. *Origen*
  - a. Sector privado en EEUU
  - b. Texas Instruments y otros
  - c. Jimmy Carter en Georgia

Gobernador

Trató de aplicar al estado

→ Intento de aplicación en Admón. Federal después

iii. *Proceso*

- a. Unidades de gasto elaboran paquetes de decisión
  - Información básica sobre unidad
  - Justificación del gasto
  - Alternativas de gasto
    - Mínimo:
      - Imposible continuar actividad si por debajo
    - Corriente:
      - Nivel actual
    - Mejora
      - Permite aumentar bien/servicio provisto
- Repetición del proceso a varios niveles

iv. *Valoración*

- a. Positivo
  - Fases expansivas
    - Rompe inercia incrementalista
  - Fases recesivas
    - Facilita reducción del gasto
  - Facilita descentralización del presupuesto
    - Contraste con presupuesto por programas
- b. Negativo
  - No aplicable a todos los gastos
  - Requiere preparación técnica contable
    - En todos los niveles
  - Mayor coste del proceso presupuestario
  - Sujeto a manipulación
    - Departamentos tratan de exagerar gasto mínimo

6. Presupuesto **p**articipativo

- i. *Objetivo*
  - a. Involucrar ciudadanos en proceso presupuestario
  - b. Mejorar adaptación del presupuesto a preferencias
- ii. *Proceso*
  - a. Mecanismos digitales
  - b. Asambleas
  - c. Periodos de consulta pública
- iii. *Valoración*
  - a. Positivo
    - Favorece implicación de ciudadanos
    - Puede mejorar legitimidad y bienestar
  - b. Negativo
    - Fácilmente capturable por grupos organizados
    - Restringido a niveles inferiores

## 7. Reformas en España

- i. *Orígenes*
  - a. Presupuesto tradicional durante s XIX
    - Fundamentalmente orgánico

- Incrementalismo
- b. Segunda mitad del XX
  - Varias reformas presupuestarias
- ii. *Presupuesto por programas*
  - a. Intento en 1984
    - Escaso éxito
  - b. Resistencias e inercias en Admón. y políticos
- iii. *Presupuesto tradicional con triple clasificación*
  - a. Consecuencia de reformas de los 80
    - Expresar presupuesto en tres categorías
  - b. Orgánica
    - Centros de gasto
  - c. Económica
    - Destino económico
  - d. Funcional
    - Según finalidad y objetivos
- iv. *Presupuesto de 1996*
  - a. Proyecto condicionado por Maastricht y UEM
  - b. Inclusión de elementos relativos a base 0
  - c. Presupuestos no llegaron a aprobarse
- v. *Reformas recientes*
  - a. Orientadas a estabilidad presupuestaria
  - b. Reforma de septiembre 2011
    - Se anticipa a Pacto Fiscal TCEG
    - Reforma del 135 de constitución
      - Obligación de todas AAPP a est. presupuestaria
  - c. LOEPSF de 2012

Desarrolla reforma constitucional del art. 135

Reemplaza leyes de estabilidad vigentes

Tres grandes reglas fiscales

i. Estabilidad presupuestaria

→ AAPP no pueden incurrir déficit estructural

→ Excepciones puntuales si hay reformas estructurales

⇒ Sendas de ajuste del déficit

ii. Sostenibilidad financiera

→ Deuda <60% del PIB de normativa UE

⇒ Salvo circunstancias excepcionales

iii. Regla de gasto

→ Gasto computable de AAPP <Crecimiento PIB medio plazo

## CONCLUSIÓN

### 1. Recapitulación

- i. *Concepto y características*
- ii. *Proceso presupuestario*
- iii. *Principios presupuestarios clásicos y modificaciones*
- iv. *Principales reformas presupuestarias*

### 2. Idea final

- i. *Consolidación fiscal*
- ii. *Contexto europeo*
- iii. *Déficits gemelos*
- iv. *Sostenibilidad de la deuda pública*
- v. *Procedimiento presupuestario*

## GRÁFICAS

## CONCEPTOS



## **PREGUNTAS**

## NOTAS

## **BIBLIOGRAFÍA**

Mirar en Palgrave:

-