

Tema 1. Los Presupuestos Generales del Estado.

Concepto de presupuesto. Principios presupuestarios. Fases (elaboración, aprobación, ejecución y control). Estructuras de gasto (orgánica, económica y por programas). Estructuras de ingreso (orgánica y económica). Estabilidad presupuestaria.

Concepto de presupuesto

Los Presupuestos Generales del Estado representan el documento económico más importante para conocer las actividades del Sector Público Estatal. Se trata de un documento elaborado periódicamente, en el que contablemente se recoge la autorización del techo de gasto y las previsiones de ingresos que realizará el Estado durante cada ejercicio económico. Los Presupuestos Generales del Estado es el principal instrumento económico del Gobierno de España para alcanzar sus objetivos económicos, sociales y políticos.

Es preciso señalar diferentes tipos de presupuestos, esto es, distintas formas de presentar el mismo documento contable:

- Presupuesto inicial o aprobado. Es el presupuesto inicialmente aprobado. La aprobación la realiza el poder legislativo.
- Presupuesto liquidado o ejecutado. Es el presupuesto realmente liquidado o ejecutado al final del ejercicio contable. El poder ejecutivo es el responsable de liquidar el presupuesto.
- Presupuesto consolidado. La simple suma de los diferentes presupuestos parciales no proporciona una información exacta de la verdadera dimensión del Sector Público. La depuración de los presupuestos, por la que se eliminan o cancelan las transferencias entre

diferentes agentes que forman parte del Sector Público Español, tiene como resultado la elaboración del presupuesto consolidado.

Por otra parte, pueden existir divergencias entre el presupuesto inicial y el finalmente liquidado. A esto se le conoce como desviaciones presupuestarias que pueden deberse a varios factores:

- Una alteración en las condiciones técnicas inicialmente previstas en la ejecución de una obra civil o en la prestación de un servicio.
- Alteraciones en las condiciones de mercado que pueden trasladarse en un incremento de los precios.
- La existencia de una administración sin capacidad de gestión o poco ágil en la tramitación de expedientes puede llevar a una situación en la que no sea capaz de agotar la dotación presupuestaria aprobada.

La existencia de desviaciones presupuestarias ilustra la importancia de conocer el presupuesto realmente ejecutado o liquidado, al permitir valorar la eficacia en la gestión de las diferentes administraciones y organismos públicos. Además, ofrece una información económica más real y significativa de la actividad pública y desde un punto de vista puramente económico, siempre va a ser más interesante a partir del presupuesto liquidado o ejecutado.

Las desviaciones presupuestarias que se producen al largo del proceso de ejecución de los presupuestos pueden implementarse mediante diferentes instrumentos:

- Créditos suplementarios. Cuando suponen un incremento del gasto inicial.

- Créditos extraordinarios. Cuando suponen la creación de nuevas partidas de gasto.
- Transferencias de crédito. Para transferir todo o parte de los créditos de un programa presupuestario a otro.
- Créditos generados: debido a la aparición de ingresos no previstos.
- Créditos incorporados: debido a la aplicación de remanentes en ejercicios anteriores.

Además, es necesario destacar que el presupuesto no es un documento rígido al que se deba ceñir la actividad del sector público. El presupuesto permite cierta flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes e imprevistas, es decir, es un documento dinámico y vivo. Con todo, esta flexibilidad debe ser controlada, para evitar un uso inapropiado del presupuesto inicialmente aprobado por el poder legislativo.

Principios presupuestarios

La realización del presupuesto se basa en un conjunto de principios, que atendiendo su naturaleza pueden ser políticos, contables y económicos.

Principios políticos:

- Competencia. El presupuesto es aprobado por el poder legislativo, mientras que es el ejecutivo quien lo gestiona.
- Universalidad. El presupuesto debe recoger la totalidad de los ingresos y de los gastos que tiene estimado realizar el poder ejecutivo. Este

principio se incumple, entre otros, por la existencia de créditos extraordinarios o créditos ampliables.

- Unidad. El presupuesto es único. No obstante, en los últimos años este principio se fue relajando, debido a proliferación de presupuestos extraordinarios o especiales, debiendo acudir a las cuentas consolidadas.
- Especialidad. La autorización para gastar, concedida al ejecutivo a través del presupuesto es especial y condicionada. Posibilita tres acepciones:
 - Especialidad cuantitativa. No puede gastarse mayor cantidad de fondos para una finalidad que aquella que haya sido aprobada. Un caso especial es la ampliación de créditos.
 - Especialidad cualitativa. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados o por sus modificaciones debidamente aprobadas.
 - Especialidad temporal. Los créditos presupuestarios aprobados han de ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario, que determina su vigencia.
- Nivelación. El presupuesto ha de ser presentado ante el Parlamento de modo que el total de los ingresos previstos cubra la totalidad de los gastos que hayan de ser ejecutados en el ejercicio presupuestario.
- Publicidad. Las distintas fases por las que atraviesa el documento presupuestario deben ser públicas (elaboración y presentación por el gobierno, aprobación y valoraciones de los grupos políticos, desarrollo y resultado final de su ejecución, etc.).
- Claridad. La denominación de las diferentes partidas presupuestarias debe permitir reconocer su procedencia y finalidad
- Anualidad o temporalidad. El presupuesto supone un mandato temporal.

- Anticipación. Los presupuestos deben estar aprobados antes de comenzar el ejercicio presupuestario en el que se ejecutan.
- Control. El Parlamento debe comprobar si la ejecución del presupuesto se ha ajustado al aprobado.

Principios contables. Son la traducción en la técnica contable de la aplicación práctica de los principios políticos:

- Presupuesto bruto. Las partidas deben incluirse por el importe bruto (no se deducen los gastos en que se incurre en la recaudación de los ingresos ni de los gastos los beneficios que puede generar). Este principio se corresponde con el principio político de universalidad.
- Unidad de caja. Todos los ingresos y pagados deben centralizarse en una tesorería única (Ministerio de Hacienda). Este principio se corresponde con el principio político de unidad de caja.
- Especificación. Todos los ingresos y pagos deben registrarse de acuerdo con la especialidad cualitativa y cuantitativa del presupuesto aprobado. Este principio se corresponde con el principio político de especialidad y resulta fundamental para el control del presupuesto.
- Ejercicio cerrado. Las cuentas del presupuesto se cierran con su ejercicio. El presupuesto debe recoger exclusivamente los ingresos y pagos ejecutados durante el ejercicio presupuestario (criterio de caja y de devengo). Este principio se corresponde con el principio político de anualidad.

Principios económicos, que son relacionados con cuestiones financieras:

- Limitación del gasto público. El presupuesto no debe impedir el desarrollo de la actividad económica. El coste de oportunidad por la actividad económica cesante en el sector privado debe ser inferior al beneficio derivado de la actividad pública que el reemplaza.
- Neutralidad y justicia impositivas. Los gastos mínimos indispensables deben ser financiados mediante impuestos de carácter neutral. El impuesto no debe alterar el comportamiento del contribuyente.
- Equilibrio presupuestario. Los gastos corrientes deben ser financiados exclusivamente con ingresos corrientes.
- Autoliquidación de la deuda. El endeudamiento excepcional del sector público solo debe financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes para hacer frente a devolución del principal e intereses.

Fases (elaboración, aprobación, ejecución y control)

Primera etapa: elaboración de los Presupuestos Generales del Estado o Ley Presupuestaria

Primera fase: 1 de enero a 1 de mayo.

El gobierno fija en los primeros meses los escenarios macroeconómicos y presupuestarios, que sirven de grandes objetivos para los presupuestos del año siguiente: evolución de la renta, empleo, precios y tipos de interés, por la incidencia que tienen en los ingresos (recaudación del sistema fiscal, que depende de la actividad económica) y en los gastos (prestaciones sociales como los subsidios de desempleo, deuda pública, sueldos o pensiones y otras partidas indexadas con el IPC...). Además, durante esta primera etapa se aprueba por el Consejo de ministros el techo de gasto, una cuestión fundamental para poder elaborar las cuentas públicas. El techo de gasto es

un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual y una vez estimados los ingresos del ejercicio, se determina el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del principio de estabilidad. Esto permite controlar el compromiso de gasto en situaciones de bonanza económica e impide un exceso de gasto en situaciones de recesión.

A partir de estos datos el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda definen la orientación y las que serán las líneas generales de los presupuestos. Cada ministerio elabora entonces un anteproyecto parcial de presupuesto, a partir de las diferentes comisiones y la oficina presupuestaria. En este paso se revisan los diferentes programas de gasto y se priorizan, dentro de cada ministerio. Cada ministerio presenta entonces su anteproyecto parcial de presupuesto al ministerio de Hacienda.

Segunda fase: Análisis y priorización de propuestas (1 de mayo a 1 de septiembre).

El Ministerio de Hacienda va a reasignar los programas de gasto de acuerdo con los objetivos del gobierno y las disponibilidades financieras, elaborando entonces un anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado o Ley Presupuestaria.

Tercera fase: Redacción del anteproyecto, aprobación por el gobierno y presentación en las Cortes: 1 septiembre al 1 octubre.

El ministerio de Hacienda, una vez elaborado el anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado, lo presenta al gobierno para su aprobación. Una vez que ha sido aprobado por el Consejo de ministros, debe ser presentado a las cortes para su discusión y aprobación definitiva.

Segunda etapa: Discusión y aprobación de los presupuestos (1 de octubre a 31 diciembre)

En esta etapa, el gobierno presenta el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento (Congreso de los Diputados). Una vez estudiado el Proyecto de Ley, los miembros del congreso pueden establecer dos tipos de objeciones: enmiendas parciales o a la totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos.

La enmienda a la totalidad representa un completo rechazo al Proyecto de Presupuestos. De prosperar, el gobierno tiene dos opciones: prorrogar los presupuestos del ejercicio anterior o dimitir, disolver las cortes y convocar nuevas elecciones.

Las enmiendas parciales son discutidas en el seno de una Comisión Especial del Parlamento, para a continuación llevar las conclusiones al Parlamento, quien debe aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el gobierno con las enmiendas que fueron aceptadas.

El documento aprobado en el Parlamento debe ser también aprobado por el Senado (siguiendo el mismo procedimiento), y finalmente, aprobado definitivamente por el Congreso. En el caso de no ser aprobados en última instancia por el congreso, será de aplicación una prórroga automática del presupuesto aprobado en el ejercicio anterior. Esta situación se ha producido en los últimos años.

Tercera etapa: Ejecución del presupuesto (1 de enero a 31 de diciembre)

Supone la ejecución del gasto por parte del Gobierno de España de los presupuestos autorizados por el Parlamento. Podemos distinguir dos fases esenciales:

Primera fase. La ordenación del gasto, que supone la afectación de un destino concreto de los créditos presupuestados y culmina con la llamada contracción, liquidación o reconocimiento de la obligación.

Segunda fase. La ordenación del pago, que tiene carácter ejecutivo y tiende al cumplimiento y efectividad de la obligación de pago reconocida.

La ordenación del gasto es la fase en la que se produce el nacimiento de la obligación de pago, comprometiendo la totalidad o parte de un crédito presupuestario para su satisfacción. Culmina con la liquidación de la obligación, determinándose el importe exacto y su exigibilidad, su desarrollo ofrece una serie de actos, internos y externos:

- Aprobación del gasto o autorización del gasto, es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada.
- Compromiso de gasto. Se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.
- Reconocimiento de la obligación. Se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.

Segunda fase: La ordenación y ejecución del pago se procede a la realización de los pagos correspondientes a las obligaciones reconocidas, comprende la ordenación del pago y el pago mismo.

- Ordenación del pago. Consiste en la expedición de la orden, mandamiento o libramiento de pago, a favor del acreedor que figura en la correspondiente propuesta de pago, pudiendo no obstante

regularse por Orden del Ministerio de Economía. Las órdenes de pago pueden ser de dos clases, según se expidan antes o después de haber aprobado ante el órgano competente la acreditación documental de la prestación o servicio.

- El pago. Es el acto por el que la Hacienda Pública se libera de su deuda, cancelando así la obligación, que asimismo podrá extinguirse por cualquiera de las causas contempladas en el Código Civil y resto del ordenamiento. Los ingresos y pagos de la Administración podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualquiera otro medio de pago, sean o no bancarios, en las condiciones que establezca el Ministerio de Economía.

Aunque no existe un plazo determinado para proceder al pago, la Ley General Presupuestaria establece que, si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. Prescribirá a los cuatro años, salvo lo establecido por las leyes especiales, el derecho a exigir el pago de la obligaciones reconocidas o liquidadas, sino fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes, computándose el plazo desde la notificación del reconocimiento o liquidación de la obligación.

La lentitud y complejidad del proceso descrito responde al deseo de evitar el fraude por parte del gestor público, y además que los gasto se ajuste al

presupuesto aprobado por el gobierno y sea utilizado de manera eficiente, tratando de evitar el despilfarro.

Como se indicó al inicio de este tema, pueden producirse desviaciones presupuestarias durante el proceso de ejecución de los presupuestos. No es extraño incrementar el gasto inicialmente aprobado para determinadas partidas mediante la concesión de créditos suplementarios, o crear nuevas partidas de gasto mediante la concesión de créditos extraordinarios.

También cabe la posibilidad de hacer transferencias de crédito, trasladando todo o parte de los créditos de un programa presupuestario a otro, que existan créditos generados por la aparición de ingresos no previstos, y créditos incorporados de remanentes no empleados de los ejercicios anteriores.

Es decir, la Ley de Presupuestos no es un documento rígido al que se debe ceñir la actividad del sector público. Por el contrario, permite cierta flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes o imprevistas, lo que convierte a los presupuestos en un documento dinámico y vivo.

Tal posibilidad puede ser utilizada de manera inadecuada. Por ejemplo, un determinado organismo puede presentar al gobierno un presupuesto devaluado a sabiendas de que de otro modo podría ser rechazado durante la fase de elaboración de los presupuestos, y posteriormente pedir créditos suplementarios durante la fase de ejecución.

Cuarta etapa: control del presupuesto.

Representa la última fase del ciclo presupuestario. Podemos caracterizar los tipos de controles sobre el presupuesto atendiendo a diferentes criterios:

Según el órgano que realiza el control:

- Interno. Realizado por la propia administración.

- Externo. Realizado a posteriori, pudiendo ser un control judicial (realizado por el Tribunal de Cuentas) o político (realizado por el Parlamento).

Según los objetivos perseguidos por el control:

- De legalidad. Donde se verifica el respeto a las normas jurídicas.
- De eficiencia. Donde se verifica la utilización adecuada de los recursos y la calidad de los resultados obtenidos.

El control presupuestario interno es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Su objetivo principal es el control de legalidad, que realiza al mismo tiempo que se ejecuta el presupuesto, a través de las diferentes fases (intervención o fiscalización previa, intervención material del gasto, intervención formal de la ordenación del pago, intervención material del pago). También realiza un control de eficiencia del gasto público.

El Tribunal de Cuentas es un órgano judicial especializado e independiente del poder legislativo. Su labor es velar por el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía.

En lo tocante al control político se debe señalar que el control a posteriori tiene poca relevancia debido al retraso en la publicación del presupuesto ejecutado.

Además, se debe incluir en relación al proceso de evaluación y control del gasto público el papel de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), que es la institución fiscal independiente en España. Creada en 2014, entre sus funciones se encuentra el seguimiento de todo el ciclo presupuestario, mediante una planificación de la política fiscal, seguimiento

presupuestario y aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF).

La AIREF tiene como mandato el cumplimiento efectivo por parte de las AA. PP del principio de estabilidad financiera previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, endeudamiento público y análisis de las previsiones económicas. En concreto, la AIREF realiza proyecciones macroeconómicas, evaluación *ex ante* del riesgo de incumplimiento, evaluación *ex post* de los resultados y análisis de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Asimismo, la AIREF elabora informes, opiniones y estudios sobre los temas de su competencia. Los informes son emitidos de oficio por la AIREF o a petición de una Administración Pública; las opiniones son valoraciones formuladas a iniciativa propia de la AIREF; los estudios son encargados por la AIREF por parte de una Administración Pública.

Estructuras de gasto (orgánica, económica y por programas).

Clasificación orgánica: Su objetivo es atribuir el gasto a los organismos responsables de su gestión. Permitirá dar información sobre ¿Quién gasta? sirviendo de fundamento para la discusión política.

Esta clasificación responde a una concepción clásica del documento presupuestario, que trata de que el presupuesto sea un instrumento financiero del poder legislativo sobre el ejecutivo. Por lo tanto, la clasificación orgánica permite determinar los órganos que realizan el gasto.

Los créditos presupuestarios son repartidos entre los centros gestores del gasto público, que son unidades que tienen diferenciación presupuestaria y que participan en la gestión de los fondos.

La clasificación orgánica se realiza en función de los diferentes subsectores, que presupuestariamente pueden ser secciones y servicios. Es una visión de los recursos que directa/indirectamente somete a la gestión de cada unidad responsable. Desde una perspectiva económica, esta clasificación ofrece un menor interés, ya que no permite apreciar los aspectos más significativos del presupuesto.

La clasificación orgánica de los créditos y dotaciones en 2021 se realizará en función de los subsectores que se indican a continuación:

- a) El Estado, que se dividirá en secciones y estas a su vez en servicios.
- b) Los organismos autónomos.
- c) La Seguridad Social.
- d) Resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

Los organismos y entidades mencionadas en los apartados b) y d) anteriores se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos.

Clasificación económica. Obedece a una clasificación según la naturaleza económica del gasto, por lo que es útil para determinar el impacto de la actividad pública sobre la economía. Con esta clasificación se conoce la intensidad y dirección de la actividad económica del Sector Público, posibilita a la integración de la Contabilidad Pública en la Contabilidad Nacional y facilita la construcción de cuadros macroeconómicos para evaluar cualquier medida de política económica. Agrupa gastos e ingresos por capítulos, diferenciando entre operaciones corrientes y de capital (inversiones).

Esta clasificación permite dar respuesta a las preguntas ¿En qué se gasta? ¿Cómo se gasta? ¿Cómo se ingresa? Recoge una serie de capítulos.

- Capítulo 1. Gastos de personal. Comprende los créditos para pagar las remuneraciones al personal funcionario o contratado.
- Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y de servicios. Son los gastos necesarios para el funcionamiento diario de los servicios públicos
- Capítulo 3. Gastos financieros. Comprende los créditos necesarios para satisfacer los intereses de la deuda pública y de otros empréstitos.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes. Son gastos unilaterales, por lo tanto, sin contraprestación, que los entes públicos proporcionan a otros sujetos públicos o privados para operaciones corrientes.
- Capítulo 6. Inversiones reales. Inversiones directas de los entes públicos para la compra de terrenos, edificios, maquinarias y demás bienes de capital
- Capítulo 7. Transferencias de capital. Gastos de carácter unilateral que los entes públicos proporcionan a otros sujetos públicos o privados para financiar operaciones de formación de capital
- Capítulo 8. Activos financieros. Se refiere a la adquisición o incremento de activos financieros (compra de acciones y otros títulos financieros).
- Capítulo 9. Pasivos financieros. Se refiere a la amortización y la reducción de los pasivos financieros: amortización de la deuda pública, devolución de anticipos o de créditos recibidos.

Estos 8 capítulos, numerados del 1 al 9, guardan cierta correspondencia con los nueve capítulos de ingresos de la clasificación económica. Los capítulos 1 al 4 y 6 y 7 son los gastos no financieros.

Los capítulos 1 al 4 son los gastos corrientes y los capítulos 6 y 7 son las operaciones de inversión. Los capítulos 8 y 9 son gastos financieros. Los créditos incluidos en la estructura económica se ordenan por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Clasificación por Programas: este documento desarrolla todas las dotaciones presupuestarias analizando cada programa según sus objetivos y medios presupuestarios y alternativas para cada gasto, explicando la razón de su selección y previendo sus resultados.

La asignación de recursos se efectuará dentro de una estructura de programas de gasto, que será adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, y permitirá a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir.

La estructura de programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Los primeros son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos se expresarán en unidades físicas cuando ello sea posible lo que, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario.

Los segundos son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista.

Finalmente, podemos señalar a la clasificación funcional. Agrupa los diferentes gastos públicos según tengan como finalidad la consecución de los mismos objetivos. Es decir, permite dar respuesta a la pregunta ¿Para qué se gasta?

La información que presenta posibilita conocer la relación existente entre los objetivos del programa político defendido por el gobierno y el destino final de las dotaciones presupuestarias. Además, permite obtener información relativa a la relación entre la prestación de servicios públicos y el su coste. Es posiblemente la que presenta la información más útil y fácil de ser comprendida por la ciudadanía. La clasificación funcional responde a tres grupos dentro del total del gasto público:

- Los dedicados a mantener el orden exterior, por ejemplo, defensa nacional.
- Los consagrados al mantenimiento del orden interno, por ejemplo, justicia o policía.
- Los gastos económico-sociales.

En España la clasificación funcional que figura en los Presupuestos Generales engloba a los grupos funcionales siguientes:

- 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 la otras AA.PP.

- Deuda pública.

Los créditos incluidos en la estructura económica se ordenan por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Estructuras de ingreso (orgánica y económica).

El presupuesto de ingresos se estructura siguiendo las clasificaciones orgánica y económica.

Clasificación orgánica

La clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes al Estado, a la Seguridad Social y a cada uno de los organismos autónomos y restantes entidades del sector público administrativo estatal cuya normativa confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

Clasificación económica

- Capítulo 1. Impuestos directos. Son los que gravan manifestaciones directas de la capacidad de pago (renta y riqueza).
- Capítulo 2. Impuestos indirectos. Se incluyen los impuestos indirectos (consumo, impuestos sobre tráfico exterior) más el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Capítulo 3. Tasas y otros ingresos. Son ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes. Son ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos y privados para realizar operaciones corrientes.
- Capítulo 5. Ingresos patrimoniales. Son ingresos derivados de activos patrimoniales, siempre que no procedan de su venta (intereses, dividendos, alquileres).

- Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales. Son ingresos por la venta de activos reales de la propiedad pública.
- Capítulo 7. Transferencia de capital. Son los ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos y privados para realizar operaciones de inversión.
- Capítulo 8. Activos financieros. Son ingresos derivados de la venta de acciones, reintegro de los préstamos, etc.
- Capítulo 9. Pasivos financieros. Emisión de la deuda pública a corto, medio y largo plazo, préstamos del exterior.

Tal y como ocurría con la clasificación económica de los gastos, los nueve capítulos de estado de los ingresos se agrupan en operaciones financieras (capítulo 8 y 9 y operaciones no financieras (capítulos 1 al 7). Entre ellas se pueden distinguir entre ingresos corrientes (capítulos 1 al 5) e ingresos de capital (capítulos 6 al 7).

Además, hay que considerar tres estructuras específicas.

- De la Seguridad Social. La Seguridad Social presentará su presupuesto en el marco del procedimiento previsto en el artículo 36 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con arreglo a su estructura orgánica que quedará recogido en la Sección 60 de los presupuestos del Estado.
- De las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, las fundaciones del sector público estatal. Los presupuestos de carácter estimativo de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal comprenderán los presupuestos de explotación y de capital, elaborados de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los términos que establezca la Dirección General de Presupuestos.

- De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.

Finalmente es preciso indicar que, con independencia de las clasificaciones antes reguladas, las bases de datos presupuestarias ofrecerán información complementaria respecto a la presupuestación inicial de determinados planes o actuaciones.

Estabilidad presupuestaria.

El déficit público es la diferencia entre ingresos y gastos públicos. Si esta diferencia es negativa tenemos un déficit, si es positiva, un superávit. Su tratamiento es una de las principales cuestiones de la hacienda pública y condiciona muchas políticas públicas.

El déficit es, al mismo tiempo, una herramienta en manos del gobierno y un desequilibrio macroeconómico. Por eso, existen reglas que permiten que se mantenga su funcionalidad evitando sus efectos negativos. En particular, la acumulación de un excesivo stock de deuda pública que hay que financiar y que tiene un coste para los países y los contribuyentes futuros. Coste que puede hacerse insoportable si los mercados financieros internacionales perciben riesgos de impago. Ante esa situación, la exigencia de mayores tipos de interés para adquirir activos de mayor riesgo puede acabar conduciendo a los Estados a crisis de deuda soberana.

Deuda pública

La deuda pública es un título valor emitido por una entidad pública, por el Estado y las CC.AA. Las CC. LL no pueden emitir deuda pública. La deuda pública representa un contrato de préstamo entre el sector público y un agente personal (hogares, empresas, instituciones financieras, etc.). Puede ser a corto o largo plazo, interna o externa y puede ser emitida en la moneda nacional o en divisas, etc.

En el ámbito de la Unión Europea, las reglas fiscales vigentes establecen el déficit y la deuda máxima que pueden tener los países europeos. En marzo de 2020 y hasta finales del 2021(en principio) por la crisis de la COVID-19, estas reglas fiscales han quedado en suspenso merced a la aprobación de la cláusula de salvaguarda incluida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A expensas de un posible cambio de reglas que se apruebe en 2022, las principales reglas fiscales son tres:

- Equilibrio o superávit estructural: ninguna AA. PP podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales, aunque se establecen algunas excepciones
- Limite a la ratio de deuda del 60% del PIB: Consiste en el establecimiento de un límite de deuda del conjunto de las AA. PP del 60% con un reparto entre subsectores
- Regla de gasto. Supone que el gasto computable no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo o al que se derive del cumplimiento de los planes si fuera más exigente. Todas las AA. PP aprobarán su techo de gasto como primer paso de elaboración del presupuesto, que sea consistente con el objetivo de estabilidad y con esta regla de gasto.

Bibliografía

Albi, E. y Onrubia, J. (2015). *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Ariel.

Albi, E., González-Páramo, J.M. y Zubiri, I. (2018). *Economía Pública I*, Ariel.

Lago, S. y Martínez, J. (2026). El Gasto Público Español en Perspectiva Comparada, *Papeles de Economía Española*, 147, FUNCAS.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Libro Azul y Amarillo de los Presupuestos.