

# TEMA 1

**EL PRESUPUESTO: CONCEPTO. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. EL CICLO PRESUPUESTARIO. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: CONCEPTO Y FASES. TERMINOLOGÍA Y DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.**

## **CONTENIDOS DEL TEMA.**

1. El presupuesto. Concepto.
  - 1.1. Concepto.
  - 1.2. Características.
2. Los principios presupuestarios.
  - 2.1. Principios económicos.
  - 2.2. Principios políticos.
  - 2.3. Principios contables.
  - 2.4. Crisis de los principios clásicos.
  - 2.5. Principios establecidos en la Ley General Presupuestaria.
  - 2.6. Principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, general de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - 2.7. Principios y reglas de programación y de gestión presupuestaria.
3. El ciclo presupuestario.
  - 3.1. Elaboración.
    - 3.1.1. Marco de referencia.
    - 3.1.2. Fases del procedimiento de elaboración.
    - 3.1.3. Comisiones que participan en la elaboración del presupuesto.
  - 3.2. Aprobación.
    - 3.2.1. Fases de la tramitación parlamentaria del Proyecto de LPGE.
    - 3.2.2. Prórroga de la Ley de PGE.
  - 3.3. Ejecución.
  - 3.4. Control.
4. El presupuesto por programas. Concepto y fases.
5. Presupuesto base cero: terminología y desarrollo del proceso presupuestario.



## 1. EL PRESUPUESTO. CONCEPTO.

### 1.1. CONCEPTO.

Con carácter general, se denomina presupuesto al cálculo anticipado de los ingresos y gastos de una actividad económica (ya sea personal, familiar, de un negocio o una empresa, y hasta de un Gobierno) durante un período que habitualmente coincide con el año natural.

Desde el punto de vista de una organización, el presupuesto es un plan de acción expresado en valores y términos financieros, dirigido a la consecución de determinados objetivos que deben cumplirse en un plazo temporal dado, y que se aplica en cada centro de responsabilidad de dicha organización.

Para alcanzar tales fines se establece una correlación entre los recursos o ingresos con los que se va a contar y los gastos en que se van a emplear esos recursos. A priori, no es obligatorio que ambos estén estrictamente igualados, puesto que se puede considerar necesario incurrir en déficit (cuando los gastos superan a los ingresos) o, por el contrario, se puede alcanzar un ahorro, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (cuando los ingresos superan a los gastos).

Centrándonos en los presupuestos de los Estados, los distintos entes que integran el sector público tienen encomendada la prestación de determinados bienes y servicios a los ciudadanos. Pues bien, las autorizaciones de gasto que se conceden a los entes públicos para prestar bienes y servicios, junto con las previsiones de los ingresos necesarios para financiar dichos gastos, referidos unos y otros a un período de tiempo determinado (el ejercicio presupuestario), constituyen el presupuesto público.

Existen numerosas definiciones doctrinales sobre el concepto de presupuesto, en general, y del Presupuesto del Estado, en particular. Entre estas definiciones, pueden destacarse las siguientes:

Los profesores Naharro y Fuentes Quintana definen el presupuesto como *"la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un periodo de tiempo determinado"*.

De manera más descriptiva, Neumark define el presupuesto como *"el resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos necesarios para cubrir dichos gastos"*.

Por consiguiente, puede observarse como el presupuesto se constituye como un instrumento fundamental en la planificación económica del Estado y está constituido por dos bloques fundamentales. De una parte, el estado de gasto que refleja los gastos que como máximo se autoriza realizar al Estado durante un período de tiempo determinado. Por otra parte, el estado de ingresos recoge previsiones sobre los derechos que se esperan recaudar durante dicho período de tiempo.

Desde un punto de vista jurídico, pueden encontrarse definiciones del Presupuesto tanto en la Ley General Presupuestaria (a nivel estatal) como en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

La **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece en su artículo 32 que:** *"los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal"*.

El origen de la institución del Presupuesto está en la idea medieval de que no se pueden establecer impuestos sin el previo consentimiento de quienes los han de pagar, que se plasma en la Carta Magna inglesa de 1215. No obstante, la aparición del presupuesto en su forma actual se produce a finales del siglo XVIII y se generaliza en el siglo XIX. Neumark señala algunas de las razones que justifican la aparición tardía de la institución del presupuesto:

- La dificultad para el conocimiento de las cifras y datos relativos a la actividad económica del Estado durante la Edad Medieval, debido al fraccionamiento y la dispersión de las actividades económicas de carácter público.

## **BLOQUE V. GESTIÓN FINANCIERA.**

---

- La importancia relativamente pequeña del sector público hasta finales de siglo XVIII.
- La no existencia de un sistema democrático generalizado hasta el siglo XIX, ya que el presupuesto se configura como un elemento fundamental del Estado democrático.

El presupuesto de los entes públicos se ha considerado tradicionalmente desde cuatro puntos de vista diferentes: económico, político y jurídico, a los que se ha sumado recientemente su consideración de instrumento de gerencia pública.

- Económico. Desde este punto de vista, el presupuesto constituye el instrumento mediante el cual se asignan los recursos públicos precisos para el desarrollo de la actividad financiera del Estado, permitiendo que se alcancen los grandes objetivos de política económica: empleo, desarrollo y estabilidad económica, distribución de la renta, etc.
- Político. En coherencia con la doctrina de la división de poderes, al aprobar el presupuesto el poder legislativo autoriza al gobierno a realizar determinados gastos, convirtiéndose así el presupuesto en un instrumento de control del poder legislativo sobre el ejecutivo.
- Jurídico. La aprobación de los presupuestos por el parlamento reviste forma de Ley, autorizándose mediante ésta el montante máximo de los gastos que puede realizar el ejecutivo.
- Instrumento de gerencia pública. Racionalizar la asignación de los recursos públicos constituye la función principal de la gerencia pública. Para poder hacer frente con unos recursos limitados a la creciente demanda de servicios públicos por parte de los ciudadanos, el presupuesto se convierte en un instrumento que permite que la gestión del gasto público se ajuste a los principios de una buena gestión financiera: eficacia, eficiencia y economía.

### **1.2. CARACTERÍSTICAS.**

Como resultado de todo lo comentado anteriormente, pueden extraerse una serie de notas características sobre la institución del presupuesto:

- El presupuesto es un acto de previsión en la doble vertiente de los gastos e ingresos precisos para financiarlos durante un período de tiempo determinado.
- El presupuesto es una exigencia normativa en la medida que obliga al Gobierno y a la Administración a su cumplimiento desde una perspectiva política y jurídica.
- El presupuesto tiene forma contable, ya que su elaboración y ejecución siguen las normas contables del Plan General de Contabilidad Pública.
- El presupuesto está formalmente equilibrado, ya que, junto a las partidas de gastos deben incluirse los ingresos necesarios para financiarlos. Este equilibrio formal es una consecuencia del equilibrio contable.
- El presupuesto tiene un ámbito temporal, siendo necesario su elaboración durante períodos iguales y sucesivos.

## **2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.**

La concepción y las finalidades del presupuesto están plasmadas en un conjunto de principios presupuestarios que dan lugar a la existencia de diversas técnicas para la elaboración, ejecución y control del presupuesto.

El **Presupuesto tradicional o clásico de medios** surge en el liberalismo económico, en el marco de las teorías políticas de Adam Smith. El concepto de la "*mano invisible*" que mueve el mercado y la doctrina de "*laissez faire, laissez passer*", configuran al Estado en un segundo plano, lo cual provoca que el presupuesto clásico sea restrictivo en sus gastos.

El estudio de esta concepción clásica del presupuesto resulta fundamental por dos razones. En primer lugar, por la amplia vigencia temporal de dicha concepción que nace a finales del siglo XVIII y se extiende hasta el siglo XX. En segundo lugar, porque todas las ideologías presupuestarias posteriores se han formulado a partir de la misma, aunque mejorando sus inconvenientes y deficiencias.

Esta concepción presupuestaria clásica se basa en tres grandes grupos de principios: económicos, políticos y contables.

## 2.1. PRINCIPIOS ECONÓMICOS.

Los principios económicos de la doctrina clásica del presupuesto son los siguientes:

- a) **Limitación del gasto público.** El gasto público suponía para los economistas clásicos un consumo improductivo, esto es, un gasto que no contribuía a la acumulación de capital y no favorecía, por lo tanto, el desarrollo económico. Así, el Estado debía tener una participación limitada en la actividad económica, lo cual supone que debe limitarse el gasto público.
- b) **Neutralidad impositiva.** Estos gastos mínimos indispensables deben financiarse con impuestos neutrales, es decir, mediante tributos establecidos con arreglo a principios tales que no obstaculicen el desarrollo económico.
- c) **Principio de equilibrio presupuestario.** El presupuesto deberá equilibrarse anualmente (es decir, los ingresos deben ser iguales a los gastos), principio que algunos han denominado "la regla de oro de la Hacienda clásica", convirtiéndose en el primer dogma de la ortodoxia financiera liberal.
- d) **La emisión de deuda pública debería limitarse a la financiación de inversiones autoliquidables.** Por consiguiente, la deuda sólo está justificada en su emisión si el rendimiento de su inversión permite el pago de los intereses y la amortización del principal.

## 2.2. PRINCIPIOS POLÍTICOS.

Los principios políticos de la concepción clásica del presupuesto son los que, a continuación, se exponen:

- a) **Principio de competencia.** Este principio hace referencia al órgano encargado de la aprobación del Presupuesto que es el Parlamento, debido a que esta institución es la representante de la soberanía de la nación y corresponde decidir sobre los ingresos y gastos públicos.
- b) **Principio de universalidad.** Este principio establece que el presupuesto debe contener separadamente y por sus importes íntegros todos los ingresos y gastos del Estado.
- c) **Principio de unidad de presupuesto.** De acuerdo con este principio, todos los ingresos y gastos de la Hacienda Pública deben ser incluidos en un solo presupuesto.
- d) **Principio de claridad.** El presupuesto debe formularse de forma que permita reconocer de forma fácil la procedencia y finalidad de cada una de las aplicaciones de ingresos y gastos.
- e) **Principio de especialidad.** Este principio se divide, a su vez, en tres vertientes:
  - Especialidad cualitativa. Todos los recursos asignados en el presupuesto a un determinado objetivo deben emplearse exclusivamente en dicha finalidad.
  - Especialidad cuantitativa. Los gastos sólo pueden contraerse y realizarse con el límite del importe fijado en el presupuesto.
  - Especialidad temporal. Los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados solo dentro del período de tiempo para el cual fueron autorizados.
- f) **Principio de anualidad.** Se relaciona con el principio de especialidad temporal, considerando que el período más adecuado para la aplicación de los gastos de presupuesto es el anual.
- g) **Principio de publicidad.** Según el cual, el presupuesto debe ser conocido por todos los ciudadanos.

### 2.3. PRINCIPIOS CONTABLES.

Estos principios guardan relación con los principios políticos. Entre los principios contables deben señalarse los siguientes:

- a) **Principio de Presupuesto bruto.** *Se corresponde con el principio de universalidad. De acuerdo con este principio, es obligatorio anotar todos los movimientos de valores que realiza el sector público, sin minoraciones ni elevaciones de ninguna clase.*
- b) **Principio de unidad de caja y contabilidad.** *Que refuerza el principio de unidad de presupuesto.*
- c) **Principio de especificación.** *Que refleja los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa.*
- d) **Principio de ejercicio cerrado.** *Que garantiza el principio de especialidad temporal.*

### 2.4. CRISIS DE LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS.

Esta concepción clásica del presupuesto entró en crisis desde la I Guerra Mundial, a consecuencia fundamentalmente del incremento progresivo del intervencionismo estatal, que suponía una ruptura con los principios clásicos. De esta forma, estos empiezan a ser cuestionado y a perder cierta vigencia. A continuación, se comentan algunos de los cambios acaecidos en esta concepción clásica a lo largo del tiempo.

Respecto a los principios políticos, debe señalarse que, aunque continúan siendo válidos, deben realizarse una serie de matizaciones.

- El principio de competencia, aunque mantiene su validez, ha experimentado una transformación, ya que se ha producido un incremento de la competencia del poder ejecutivo en perjuicio del legislativo, a consecuencia de la creciente complejidad de la institución del Presupuesto.
- El principio de universalidad ha perdido fuerza debido al crecimiento y extensión de la actividad económica pública y a la proliferación de organismos a través de los que se instrumenta y por esto surge la necesidad de confeccionar presupuestos agregados.
- El principio de unidad, que no puede ser respetado en la actualidad, ante la imposibilidad de presentar en un solo documento los distintos sectores de la acción pública.
- El principio de especialidad se ha desvirtuado, tanto en su aspecto cualitativo (se admiten transferencias entre conceptos análogos o parecidos) como en el cuantitativo (se establecen normas que habilitan suplementos de crédito para exceder los gastos presupuestados) como temporal (prórroga del presupuesto y existen figuras como los gastos de carácter plurianual, programas económicos plurianuales, etc.).
- El principio de publicidad presenta, asimismo, alguna excepción, como es el caso de gastos reservados.

Respecto a los principios económicos, también debe realizarse unos comentarios sobre las modificaciones experimentadas por los mismos a lo largo del siglo XX.

- El principio de equilibrio presupuestario anual perdió vigencia durante parte del siglo XX. Así, en algún momento, se ha admitido que el déficit es un instrumento de utilización coyuntural siempre y cuando no pase a convertirse en un defecto de carácter estructural. No obstante, en la actualidad, las nuevas exigencias que impone la estabilidad presupuestaria hacen que el déficit deba ser cero, y solo puede producirse, en su caso, una situación de superávit.
- La minimización y limitación del gasto público es un principio que ha dejado de tener relevancia, debido al crecimiento del sector público.
- El principio de neutralidad impositiva se basa en dos premisas. En primer lugar, la economía de mercado disponía de los mecanismos necesarios para procurar por sí misma una adecuada distribución y asignación de recursos. En segundo lugar, el Estado era incapaz de instrumentar una política económica eficaz para corregir posibles desajustes que pudieran producirse. Al fallar estas dos premisas, el principio en que se fundamentó pierde su vigencia y, por tanto, es necesaria la intervención de los poderes públicos.