

TEMA 4. EL PRESSUPOST. INTRODUCCIÓ I PRINCIPIS PRESSUPOSTARIS.

4.1. El pressupost públic. Concepte i estructura

Cada ens del sector públic està regulat, des del punt de vista de la seva activitat financera, per un pressupost, al qual ha d'ajustar la seva activitat. Des d'un punt de vista jurídic (art. 32 de la Llei 47/2003 General Pressupostària), els Pressupostos Generals de l'Estat constitueixen l'expressió xifrada, conjunta, i sistemàtica dels drets i obligacions a liquidar durant l'exercici per cadascun dels òrgans i entitats que formen part del sector públic estatal. L'article 33.1 d'aquesta Llei afegeix que els Pressupostos Generals de l'Estat estaran integrats per:

- a) Els pressupostos dels òrgans amb dotació diferenciada i dels subjectes que integren el sector públic administratiu.
- b) Els pressupostos d'operacions corrents i els d'operacions de capital i financeres de les entitats del sector públic empresarial i del sector públic fundacional.
- c) Els pressupostos dels fons als quals es refereix l'article 2.2 d'aquesta llei (fons mancats de personalitat jurídica la dotació dels quals s'efectua majoritàriament des dels Pressupostos Generals de l'Estat)

En l'apartat 2 d'aquest mateix article s'especifica que els Pressupostos Generals de l'Estat determinaran:

- a) Les obligacions econòmiques que, com a màxim, poden reconèixer els subjectes referits en el paràgraf a) de l'apartat anterior.
- b) Els drets a reconèixer durant el corresponent exercici pels ens esmentats en el paràgraf anterior
- c) Les despeses i ingressos i les operacions d'inversió i financeres a realitzar per les entitats contemplades en el paràgraf b) de l'apartat anterior
- d) Els objectius a assolir en l'exercici per cadascun dels gestors responsables dels programes amb els recursos que els assigna el respectiu pressupost
- e) Les estimacions dels beneficis fiscals que afectin als tributs de l'Estat
- f) Les operacions financeres dels fons als que es fa referència a l'apartat c) del paràgraf anterior

Com a document regulador de l'activitat econòmica i financera del sector públic, el pressupost és controlat pel Parlament, en el moment de la seva aprovació inicial, en les seves modificacions, i en la seva fiscalització final.

La normativa bàsica que regula l'activitat pressupostària està integrada, en el cas espanyol, pels següents aspectes:

- La Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1978, que estableix alguns criteris bàsics per a l'activitat pressupostària (art. 134):
 - Caràcter anual (des del 1972 els pressupostos ja eren anuals, si bé prèviament havien estat bianuals)
 - Han d'incloure la totalitat dels ingressos i les despeses
 - Han de consignar l'import de les despeses fiscals
 - Han d'ésser presentats pel govern tres mesos abans de que expirin els de l'any anterior
 - Si els pressupostos no s'aproven abans del primer dia de l'exercici per al qual han de ser aplicats, es produeix una pròrroga automàtica dels de l'any anterior, fins que

- s'aprovin els nous
 - Les proposicions o esmenes que suposin augment dels crèdits o disminució dels ingressos, requeriran la conformitat del govern per a ésser tramitades
 - Les lleis de pressupostos de cada any no poden crear tributs. Només poden modificar-les quan una llei tributària substantiva ho faci preveure
 - Un cop aprovat el pressupost hauran de ser tramitats com projecte de llei (és a dir amb un caràcter equivalent al de la Llei de Pressupostos de cada any) els augments de les despeses o la reducció dels ingressos corresponents a l'exercici pressupostari.
- La Llei 47/2003 General Pressupostària
 - Les Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat per a cada any, que inclou un text articulat, i els estats d'ingressos i despeses del pressupost per a l'exercici corresponent.

El pressupost es presenta acompanyat del quadre macroeconòmic, que és una previsió del creixement de les variables econòmiques bàsiques durant l'exercici pressupostari. De fet, el pressupost subministra un dels elements essencials per contribuir a assolir les previsions indicades: la política fiscal, que es materialitza en termes del consum públic i de la inversió pública, així com de l'aplicació d'impostos que el pressupost incorpora.

Tal com s'ha assenyalat en temes anteriors, l'activitat financera del sector públic consisteix en portar a terme les decisions econòmiques que es basen en els ingressos i les despeses públiques. Aquestes decisions es materialitzen en el pressupost públic, que conté el conjunt dels ingressos i les despeses que fa el sector públic. La manera en la que s'estructura el pressupost pot respondre a diferents criteris (que es veuran després amb més detall): funcional, orgànic i econòmic.

Aquesta darrera –classificació econòmica– organitza els ingressos i les despeses segons els tipus de conceptes als que corresponen, d'acord amb la següent diferenciació en capítols pressupostaris:

INGRESSOS

Ingressos corrents:

CAP.1- IMPOSTOS DIRECTES
 CAP.2- IMPOSTOS INDIRECTES
 CAP.3- TAXES I ALTRES INGRESSOS
 CAP.4- TRANSFERÈNCIES CORRENTS
 CAP.5- INGRESSOS PATRIMONIALS

Ingressos de capital:

CAP.6- ALIENACIO D'INVERSIONS REALS
 CAP.7- TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL

Ingressos financers:

CAP.8- VARIACIO ACTIUS FINANCERS
 CAP.9- VARIACIO PASSIUS FINANCERS

DESPESES

Despeses corrents:

CAP.1- PERSONAL
 CAP.2- COMPRA DE BENS I SERVEIS
 CAP.3- INTERESSOS
 CAP.4- TRANSFERÈNCIES CORRENTS
 CAP.5- FONS DE CONTINGÈNCIA

Despeses de capital:

CAP.6- INVERSIONS REALS
 CAP.7- TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL

Despeses financeres:

CAP.8- VARIACIO ACTIUS FINANCERS
 CAP.9- VARIACIO PASSIUS FINANCERS

El contingut de cadascú dels capítols indicats és el que s'especifica a continuació:

INGRESSOS:

- Impostos directes: Impostos aplicats als ciutadans en funció del seu patrimoni o de la seva renda (inclouen les sancions derivades d'aquests impostos).
- Impostos indirectes: Impostos aplicats als ciutadans en funció de les seves despeses o de les compres i vendes de béns (inclouen les sancions derivades d'aquests impostos).
- Taxes i altres ingressos: Ingressos per utilització de béns públics (concessions) i per l'adquisició de béns o serveis subministrats pel sector públic (venda de publicacions, segells de correus, taxes acadèmiques), i multes.
- Transferències corrents: Ingressos rebuts sense contrapartida directa per part dels qui els proporcionen, i destinats a finançar operacions corrents (transferències de recursos entre diversos agents de la pròpia Administració, participació en ingressos d'altres entitats, ingressos per les loteries de l'Estat).
- Ingressos patrimonials: Ingressos per rendes de les propietats de l'Estat i de les activitats que realitzi en règim de dret privat (dividends i interessos de les seves inversions financeres, lloguers).
- Alienació d'inversions reals: Ingressos derivats de la venda de béns de capital del sector públic (venda de terrenys o d'altres inversions reals).
- Transferències de capital: Recursos rebuts sense contrapartida destinats a l'adquisició de béns de capital (transferència de recursos entre agents de l'Administració, destinats a l'adquisició de béns de capital).
- Variació d'actius financers: Ingressos procedents de la venda o la cancel·lació d'actius financers (Per exemple privatització d'empreses que han sigut públiques, o ingressos per crèdits retornats a l'Administració).
- Variació de passius financers: Ingressos procedents de l'emissió de deute públic i de l'obtenció de crèdits, en general, per part de l'Administració.

DESPESES:

- Personal: Retribucions i indemnitzacions pagades pel sector públic al seu personal per raó del treball que realitza, o del lloc de residència obligada.
- Compra de béns i serveis: Adquisició de béns i serveis necessaris per a l'exercici de les activitats del sector públic, que no suposen un increment del capital o del patrimoni públic.
- Interessos: Càrrega financera per interessos derivada del deute públic emès.
- Transferències corrents: Pagaments sense contrapartida per part dels receptors, destinats al finançament d'operacions corrents (subvencions a empreses, a Comunitats Autònomes o Ajuntaments, subsidis d'atur, etc.).
- Fons de contingència: destinat a fer front durant l'exercici pressupostari a necessitats inajornables, de caràcter no discrecional, amb un import del 2% del total de les despeses per a operacions no financeres.
- Inversions reals: Despeses destinades a l'adquisició de béns de capital, és a dir que suposen un augment del patrimoni o capital públic (edificacions, maquinària, etc.).

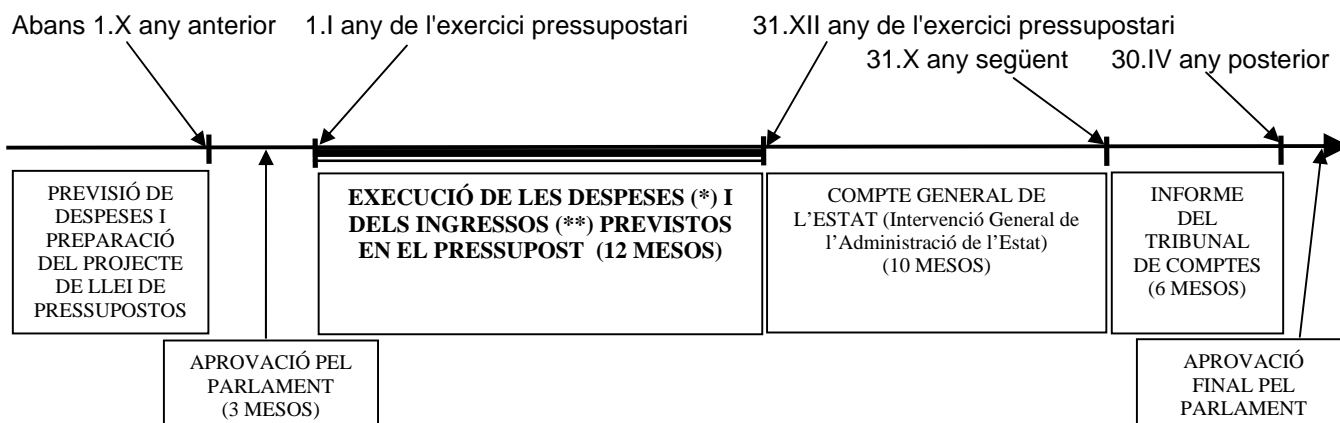
- Transferències de capital: Pagaments sense contrapartida per part dels receptors, els quals els destinen a finançar inversions, és a dir despeses de capital (subvencions per a la construcció d'edificacions o per a l'adquisició de maquinària).
- Variació d'actius financers: Despeses per adquisició d'actius financers o per la concessió de crèdits (adquisició d'accions d'empreses que es nacionalitzen, etc.)
- Variació de passius financers: Amortització del deute emès.

Des d'un punt de vista general, i pels diferents efectes econòmics que comporten, les despeses es poden classificar en:

- Despeses efectives (o bilaterals): Pagaments per part del sector públic com contrapartida de béns o de serveis productius adquirits. En conseqüència, es caracteritzen perquè donen lloc a una generació de nova renda, que s'afegeix a la renda nacional (per exemple, despeses per sou de funcionaris, per compra de productes, per compra de maquinària o edificis, etc.)
- Despeses de transferència (o unilaterals): Pagaments que es limiten a transferir poder adquisitiu, sense contrapartida, de manera que no donen lloc a una generació de renda (per exemple, subvencions a empreses per a reduir el preu dels productes, subsidi d'atur, etc.). Els interessos del deute públic s'inclouen entre les despeses de transferència.

4.2. Cicle pressupostari

Tot i que el pressupost té com període de vigència l'annualitat completa des del 1 de gener fins el 31 de desembre de l'any al que correspon, la durada total del procés pressupostari, des de que s'inicia la seva elaboració fins que es conclou el seu control, és força més llarga. El gràfic que es presenta a continuació reflecteix la seqüència de tot aquest procés.



(*) Obligacions reconegudes fins a final de desembre, corresponents a despeses realitzades durant l'exercici a càrrec dels crèdits respectius.

(**) Ingressos liquidats fins a final de desembre, qualsevol que sigui el període al que corresponen.

1. Fase d'elaboració

L'article 36 de la Llei especifica, d'entrada que la fixació anual del límit de despesa no financera que haurà de respectar el Pressupost de l'Estat s'haurà d'ajustar a allò que marca la Llei 18/2001 General

d'estabilitat pressupostària. S'afegeix que el procediment pel qual es regirà l'elaboració dels Pressupostos Generals de l'Estat s'establirà per ordre del Ministeri d'Hisenda i s'ajustarà a les normes següents:

- Les directrius per a la distribució de la despesa, establint els criteris d'elaboració de les propostes dels pressupostos i els seus límits quantitius amb les prioritats i limitacions que s'hagin de respectar, es determinaran pel Ministeri d'Hisenda.
- Els ministeris i els demés òrgans de l'Estat amb dotacions diferenciades en els Pressupostos Generals de l'Estat remetran al Ministeri d'Hisenda les seves corresponents propostes de pressupost, ajustades als límits que les directrius hagin establert.
- Igualment, els diferents ministeris remetran al d'Hisenda les propostes d'ingressos i de despeses de cadascun dels organismes autònoms i altres entitats adscrites.
- El Ministeri de Treball i Assumptes Socials, amb els avantprojectes elaborats per les entitats gestores, serveis comuns i mútues formarà l'avantprojecte de pressupost de la Seguretat Social i el remetrà al Ministeri d'Hisenda. Els Ministeris de Treball i Assumptes Socials i d'Hisenda elevaran l'avantprojecte de pressupost del Seguretat Social al Govern per a la seva aprovació.

Sobre la base dels estats rebuts, i d'acord amb les estimacions d'ingressos i amb les previsions de l'activitat econòmica, i ajustant-se a la distribució de recursos que preveu la programació plurianual, el Ministeri d'Hisenda elaborarà l'avantprojecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, que se sotmet a l'acord del Govern.

El projecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, integrat per l'articulat amb els seus annexos i pels estats d'ingressos i de despeses, haurà d'ésser tramés a les Corts Generals abans del 1 d'octubre de l'any anterior a aquell al que es refereix, per a la seva aprovació, esmena o devolució (art. 37).

Al projecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat s'acompanyarà la següent documentació complementària:

- Les memòries descriptives dels programes de despesa i els seus objectius anuals.
- Les memòries explicatives dels continguts de cada pressupost, amb l'especificació de les principals modificacions que presenten en relació amb els vigents.
- Un annex amb el desenvolupament econòmic dels crèdits, per centres gestors de la despesa.
- Un annex, de caràcter plurianual dels projectes d'inversió pública, que inclourà la seva classificació territorial.
- La liquidació dels pressupostos de l'any anterior i un avenç de la liquidació de l'exercici corrent.
- Els comptes i balanços de la Seguretat Social de l'any anterior.
- Els estats consolidats dels pressupostos
- Un informe econòmic i financer
- Una memòria dels beneficis fiscals, que corresponen a exempcions i bonificacions que comporten una reducció dels ingressos impositius

2. Fase d'aprovació

La discussió parlamentària es produeix a través del Congrés i del Senat, i de les respectives comissions de pressupostos.

El reglament del Congrés dels Diputats (art 133) estableix que:

- Només s'admetran esmenes que suposin augment de despeses si proposen, també, una reducció de quantia igual a la mateixa secció.

- Les esmenes que comportin una minoració d'ingressos requeriran la conformitat del Govern per a la seva tramitació.

Si l'aprovació parlamentària no s'assoleix abans del primer de gener de l'exercici al que correspon, es consideraran automàticament prorrogats els pressupostos inicials de l'exercici anterior fins que siguin aprovats i publicats al Butlletí Oficial de l'Estat els nous pressupostos (art. 38)

3. Fase d'execució

L'execució té com objectiu la materialització dels ingressos i les despeses previstos en el pressupost durant l'exercici econòmic al que fa referència. Com aspectes més destacables de la Llei es poden assenyalar:

Duració de l'exercici pressupostari: Coincideix amb l'any natural, i a cada exercici s'imputen (art. 34):

- Els drets liquidats durant l'exercici, qualsevol que sigui el període del que es derivin.
- Les obligacions econòmiques reconegudes fins al final del mes de desembre, sempre que corresponguin a adquisicions, obres, serveis, prestacions o despeses en general realitzats abans de l'expiració de l'exercici pressupostari i amb càrrec als seus crèdits respectius.
- Els crèdits per a despeses que el darrer dia de l'exercici pressupostari no estiguin afectats al compliment d'obligacions reconegudes seran anul·lats, només amb algunes excepcions (art. 49).

Modificacions durant l'exercici pressupostari: El pressupost recull els crèdits inicials, als que s'incorporen les modificacions que s'enregistren durant l'exercici per a determinar els crèdits finals, que son els efectivament utilitzables. Les possibles modificacions durant l'exercici son les següents:

- Crèdits extraordinaris: Es produeixen quan cal realitzar una despesa que no pot ajornar-se fins l'exercici següent i no hi ha crèdit consignat o sigui insuficient. El Ministeri d'Hisenda, previ informe de la Direcció General de Pressupostos i dictamen del Consell d'Estat, proposarà al Consell de Ministres la remissió d'un projecte de llei a les Corts Generals (art. 55).
- Suplements de crèdit: Exactament la mateixa situació i procediment dels crèdits extraordinaris, quan es tracta d'una despesa per a la que hi ha una dotació de crèdit que no és suficient (art. 55).
- Transferències de crèdit: Traspàs de crèdits de les partides per a les que van ésser aprovats a d'altres (art. 52)
- Incorporacions de crèdits: Malgrat l'anul·lació dels crèdits no utilitzats a final de l'exercici, en alguns casos concrets els crèdits pressupostaris poden incorporar-se a l'exercici següent (art. 58).
- Generacions de crèdits: Són modificacions que incrementen els crèdits com a conseqüència de la realització de determinats ingressos no previstos o superiors als contemplats en el pressupost inicial.
- Crèdits ampliables: Malgrat el caràcter limitatiu dels crèdits per a despeses, podran tenir excepcionalment la condició d'ampliables aquells crèdits per als que es faci constar expressament en l'aprovació dels pressupostos aquesta condició. L'ampliació només podrà produir-se en funció de la recaptació efectiva dels drets afectats, o del reconeixement d'obligacions específiques segons disposicions amb rang de llei (art. 54).

Avenços de tresoreria (*anticipos de tesorería*): Son autoritzacions per a realitzar despeses inajornables abans que sigui aprovat el projecte de llei que les autoritza. Els concedeix el Govern, a proposta del

Ministeri d'Economia, en els casos següents (art. 60):

- Quan un cop iniciada la tramitació dels crèdits extraordinaris, o suplement de crèdit, hi hagi ja el dictamen favorable del Consell d'Estat.
- Quan una llei promulgada estableixi obligacions per al compliment de les quals calgui concedir un crèdit extraordinari o suplement de crèdit.
- El límit màxim dels avenços concedibles és de l'1% dels crèdits autoritzats per la Llei de Pressupostos de cada exercici.
- Si, finalment, les Corts Generals no aproven el projecte de llei de concessió del crèdit extraordinari o suplement, l'avenç de tresoreria es cancel·larà amb la reducció d'altres crèdits del mateix departament ministerial o organisme, intentant que el trastorn per al servei públic sigui mínim.

Procediment d'execució de les despeses públiques: Les despeses públiques es materialitzen a través de les fases següents (article 73 i següents):

- Aprovació: Decisió de l'òrgan corresponent –en general ministres i caps dels òrgans amb dotació pressupostària– de fer una operació que implica la realització d'una despesa, comprovant que hi hagi la dotació corresponent i fent la reserva necessària.
- Compromís de despesa: Acte mitjançant el qual s'acorda, després del compliment dels tràmits legalment establerts, la realització de despeses prèviament aprovades, per un import determinat o determinable..
- Reconeixement de l'obligació: La despesa es converteix en exigible sobre documents suficients, fixant-ne la quantitat exacta.
- Ordenació del pagament: Lliurament de l'ordre contra la Tresoreria de l'Estat, en relació amb l'obligació liquidada. L'ordenador general dels pagaments és el Director General del Tresor i Política Financera. L'expedició d'ordres haurà d'ajustar-se al Pla de disposició de fons del Tresor Públic, establert pel Govern per a cada any.
- Pagament material: Sortida efectiva dels fons.

* Procediment d'execució dels ingressos públics: Els ingressos públics es materialitzen a través de les fases següents (art. 80):

- Liquidació: reconeixement del dret d'efectuar els ingressos.
- Recaptació: ingrés efectiu dels fons corresponents als drets liquidats.
- En el cas dels ingressos tributaris, cal considerar el devengament, que correspon al moment en que neix l'obligació de pagar el deute tributari.

4. Fase de control

Aplicació de tècniques que tendeixen a garantir que la gestió de la hisenda pública s'adapti a la normativa legal vigent.

Control intern: Es desenvolupa temporalment durant la fase d'execució del pressupost, i el porta a terme la mateixa Administració. L'efectua la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Aquesta funció de control es materialitza en diferents aspectes (art. 142 i següents):

- Control de legalitat: previ als actes de l'Administració i aplicat a tots els actes que donin lloc al reconeixement de drets i obligacions de contingut econòmic, així com als ingressos i pagaments que se'n derivin, i la recaptació, inversió o aplicació en general de cabals públics. Suposa la intervenció crítica o fiscalització, formal i material, dels actes indicats.

- Control financer: No està definit de manera precisa en la Llei, si bé ha de consistir en comprovar el funcionament econòmic-financer dels serveis, organismes, etc., d'acord amb les directrius que els regeixen.
- Control d'eficàcia: Anàlisi del cost de funcionament i del rendiment o utilitat dels respectius serveis o inversions, així com del compliment dels objectius dels programes que es desenvolupin.

Control polític (o extern): Correspon a les Corts Generals, mitjançant l'aprovació de l'informe anual que realitza el Tribunal de Comptes sobre l'execució del pressupost de cada any. El procediment és el següent (art. 130 i següents):

- La Intervenció General de l'Administració de l'Estat fa el Compte General de l'Estat (Compte General de l'Administració de l'Estat i dels Organismes Autònoms, abans dels 31 d'octubre de l'exercici següent, i el passa al Tribunal de Comptes.
- El Tribunal de Comptes afegeix els comptes de la Seguretat Social i els de les societats estatals i procedeix, per delegació de les Corts Generals, a l'examen i aprovació. Finalment, en un termini de sis mesos des de la seva recepció, dictarà resolució definitiva per a elevar-le a les Corts Generals per a la seva aprovació.
- A més de les funcions de control extern el Tribunal de Comptes també té com a funció l'enjudiciament de la responsabilitat comptable en la que incorrin els qui tinguin al seu càrrec el control de cabals o efectes públics.

El Tribunal de Comptes està regulat per les disposicions següents:

- . Llei Orgànica 2/1982, del 12 de maig, del Tribunal de Comptes.
- . Llei 7/1988, del 5 d'abril, de Funcionament del Tribunal de Comptes.

4.3. Principis pressupostaris i la seva evolució

La preocupació per a l'establiment d'uns principis pressupostaris bàsics sorgeix, inicialment, en el context del pensament clàssic, basant-se en la doctrina hisendística imperant, de caràcter liberal, i en la necessitat d'establir limitacions a l'acció del poder executiu, per a evitar que es sostregui al control del parlament. D'aquesta manera sorgeixen els anomenats principis clàssics de la hisenda pública.

L'evolució posterior ha portat a la definició d'uns principis moderns de la hisenda pública. Aquests darrers recullen dues tendències fonamentals: reforçament del poder executiu i la seva major autonomia front del control parlamentari; i acceptació generalitzada del paper de l'Estat com a corrector de l'evolució i les tendències del sistema econòmic.

Els principis pressupostaris es poden agrupar en tres grans blocs, que tracten de qui ha d'establir el pressupost (principis polítics); de com ha d'ésser establert (principis comptables); i dels criteris econòmics que ha de complir (principis econòmics).

A continuació es detallen els principis més significatius, fent una breu referència a la seva evolució des del context clàssic inicial, fins l'actualitat.

Principis polítics:

a) Principi de competència: Aquest principi afirma tradicionalment la sobirania del poble per a fixar els recursos i les obligacions de l'Estat. El repartiment actual de funcions porta a reforçar la funció de

l'executiu, que elabora el pressupost i, fins i tot, té prerrogatives que limiten les esmenes.

b) Principi d'universalitat: Estableix la inclusió de la totalitat dels ingressos i les despeses en el pressupost.

c) Principi de claretat: Estableix la necessitat de que el pressupost tingui una estructura que permeti reconèixer la procedència dels ingressos i la finalitat de les despeses.

d) Principi d'especialitat qualitativa: Determina que tots els recursos previstos en el pressupost han d'ésser assignats estrictament a les finalitats establertes.

e) Principi de publicitat: Exigeix que les diferents fases del cicle pressupostari estiguin obertes a la informació del públic en general.

f) Principi d'exactitud: Els recursos i les despeses recollides en el document pressupostari han d'acostar-se el màxim possible als ingressos i despeses de l'execució pressupostària.

g) Principi d'anticipació: El pressupost ha d'ésser aprovat pel parlament abans de començar l'exercici pressupostari.

Principis comptables:

a) Principi de pressupost brut: Les partides pressupostàries han d'ésser establertes sense cap deducció. Es a dir, les despeses no poden ésser deduïdes dels ingressos, encara que contribueixin a fer-los possibles, sinó que han de constar sempre separatament. Complementa el principi polític d'universalitat.

b) Principi d'unitat de caixa: Tots els ingressos i pagaments han de centralitzar-se en una tresoreria única, a la que ha de correspondre la gestió de tots els cabals públics.

c) Principi d'especificació: Tots els ingressos i pagaments han d'ésser classificats d'acord amb criteris lògics, establerts en base a la seva naturalesa específica.

d) Principi d'exercici tancat: El pressupost ha de recollir exclusivament els ingressos i les despeses executats realment durant el període temporal de vigència del pressupost.

Principis econòmics:

a) Principi de gestió mínima: El pressupost ha d'ésser el més reduït possible. Des del punt de vista clàssic es justifica per la consideració de la despesa pública com exclusivament de caràcter consumtiu. Des del punt de vista de la hisenda pública actual, que també pren en consideració la consecució del benestar social, aquesta limitació manca de sentit en bona mesura, de manera que el volum de recursos depèn també dels objectius de caràcter social que es vulguin assolir.

b) Principi d'equilibri pressupostari: Les despeses pressupostàries han d'ésser finançades en la seva totalitat pels ingressos ordinaris. La raó fonamental, des del punt de vista clàssic, és que el finançament del dèficit limita les possibilitats d'inversió i, al mateix temps, estimula la inflació. El plantejament keynesià de la funció estabilitzadora atribuïda al sector públic contradueix aquest criteri, en la mesura que implica necessàriament la materialització de dèficits.

c) Principi de neutralitat impositiva: Els impostos tenen com única finalitat la recaptació, és a dir, l'obtenció dels recursos necessaris per a desenvolupar l'acció del sector públic, i no és convenient que

alterin la distribució dels ingressos, ja que això pot obstaculitzar el desenvolupament econòmic. La visió moderna accepta la funció redistributiva de l'Estat a través de la imposició, malgrat que també es pot realitzar mitjançant altres instruments.

d) Principi d'autoliquidació del deute: L'endeutament només es justifica en el cas que es faci servir per finançar despeses d'inversió, les quals permetin després generar ingressos suficients per a cobrir el pagament dels interessos i la devolució del principal. L'objectiu seria el de limitar l'absorció d'estalvi privat que representa l'emissió del deute, i evitar la càrrega que es trasllada a les futures generacions. L'enfocament modern qüestiona també aquest tipus de plantejament, especialment pel que fa a l'acció estabilitzadora i redistributiva de l'Estat.

4.4. El pressupost clàssic front a les noves tècniques pressupostàries

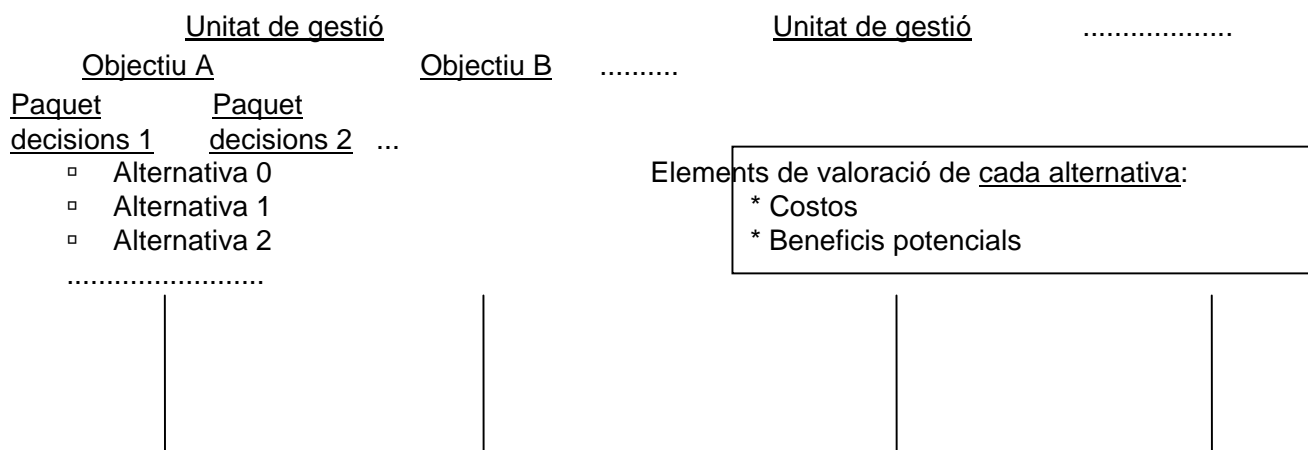
Als enfocaments més tradicionals del pressupost s'han afegit diverses tècniques que tenen com objectiu proporcionar criteris per a avaluar els resultats i l'eficàcia de les actuacions del sector públic. Els més importants son:

- P.P.B.S. (Planning Programming Budgeting System).

Tracta de definir els objectius que vol assolir l'actuació pública, els programes necessaris per a aconseguir-les, els recursos que cal destinar-hi, tot analitzant sistemàticament les alternatives disponibles, per tal d'aplicar les més eficaces. L'avaluació i l'estudi de l'eficàcia de les possibles alternatives es fa sovint mitjançant el mètode conegut amb el nom d'anàlisi cost-benefici.

- Pressupost de base zero.

La idea fonamental és concebre el pressupost com un conjunt de despeses a ser reconsiderat permanentment, en comptes de considerar només el canvi incremental que cal acceptar cada any. Amb aquesta tècnica cada departament té l'obligació de justificar les seves peticions pressupostàries des de l'inici, avaluant paquets de programes alternatius i ordenant-los per tal que quedi establert quins serien inclosos i exclosos per a cada nivell de pressupost. (Alguns autors, per exemple Musgrave, consideren que una aplicació exhaustiva del mètode és impracticable, i recomanen l'aplicació rotativa als diferents departaments, de manera que cada un sigui sotmès a aquest procés pressupostari, per exemple, cada cinc anys). L'esquema bàsic d'aplicació seria:

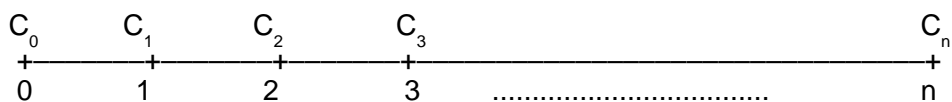


* Aspectes essencials de l'anàlisi Cost-Benefici:

El mètode d'anàlisi cost-benefici és aplicat per a l'avaluació de projectes, en base al fet que un projecte no és més que una forma d'aplicar recursos, el rendiment dels quals es pretén avaluar, o el cost dels quals es pretén fer mínim.

L'avaluació es pot realitzar tant en base a obtenir el valor actual del projecte (VAP) definint una taxa de descompte (i), com en base a l'obtenció d'una taxa interna de rendibilitat (TIR), que faria que fos zero el valor actual de la inversió i els rendiments. Mentre que el primer mètode pot ser aplicat a tota mena de projecte, òbviament la segona avaluació només és possible quan el projecte dona lloc a l'existència de fluxos d'ingressos i de despeses.

Així, si un projecte suposa una sèrie de fluxos positius i negatius (ingressos i despeses), $C_0, C_1, C_2, \dots, C_n$, que es produeixen en els períodes 0, 1, 2, ... n



es pot calcular la taxa interna de rendibilitat i , pel projecte.

Òbviament, serà preferible el projecte que tingui un valor actual de la inversió més alt (si és positiu voldrà dir més rendiment i si és negatiu voldrà dir menys cost), o una taxa interna de rendibilitat més alta. En el càlcul del valor actual cal tenir present que la taxa de descompte seleccionada condiona el valor actual obtingut, i que, com més elevada sigui aquesta taxa, resulten valorats més negativament els projectes amb rendiment a més llarg termini.

4.5. Notes sobre els Pressupostos a Espanya i les Comunitats Autònomes

La despesa pública total ha crescut considerablement a Espanya en els darrers anys, de manera que, tal com es pot comprovar en el quadre següent, l'any 2006 assolía un valor de 378.321 milions d'euros, xifra superior en un 86,5% a la que es registrava l'exercici de 1995. Això comporta que, en valors corrents, durant aquest període va augmentar a un ritme del 5,8% anual acumulatiu. Malgrat això, el creixement econòmic general va seguir una pauta clarament més intensa, amb la qual cosa la proporció del PIB que representen les despeses públiques ha experimentat un retrocés notable, que va ser especialment intens en els primers anys del interval temporal considerat, ja que, del 44,4% que assolía l'any 1995 va descendir fins el 38,6% el 2001.

Per tant, en un període de tan sols sis anys la participació del conjunt del Sector Públic en el PIB va disminuir en 5,8 punts percentuals. Posteriorment, aquesta participació s'ha mantingut bastant estable, atès que ha oscil·lat entre un 38,4% i un 38,9%. A aquesta dinàmica van contribuir diversos factors, principalment la necessitat d'adaptar les condicions de l'economia espanyola a les exigències d'estabilitat pressupostària definides per la Unió Europea com a requisit per a la introducció de l'euro¹, per una banda, i la fase expansiva que va seguir l'economia espanyola, que va facilitar significativament

¹ Al juny de 1997 el Consell Europeu va adoptar el Pacte d'Estabilitat i Creixement, del que formaven part dos Reglaments la finalitat dels quals era garantir la disciplina pressupostària, amb l'objectiu d'escometre la creació de la Unió Econòmica i Monetària. Al maig de 1998 el Consell va emetre una declaració per la qual s'ampliava el Pacte i es reforçaven els compromisos que hi havia adquirit els estats.

aconseguir els objectius de disciplina pressupostària assumits, per l'altra.

Total general government expenditure

	Millions of Euro	Percentage of GDP
1995	202.858,2	44,4
1996	211.925,7	43,2
1997	210.392,4	41,6
1998	220.462,4	41,1
1999	231.202,0	39,9
2000	246.542,0	39,1
2001	262.982,0	38,6
2002	283.597,0	38,9
2003	300.643,0	38,4
2004	327.015,0	38,9
2005	349.524,0	38,5
2006	378.321,0	38,6

En general, com ja s'ha tractat en un tema anterior, aquesta evolució resulta similar a la que s'observa en la majoria dels països de l'OCDE, en els quals, es perceptible una disminució paulatina del pes del sector públic en l'economia a partir dels primers anys noranta (vegeu quadre següent). Com es veurà en les dades que són objecte de l'exercici que correspon a aquest tema, en la marxa seguida per la despesa pública ha influït de manera important el comportament de les diverses administracions que integren el sector públic i, especialment, la de la Seguretat Social. D'altra banda, també ha tingut repercussions en la distribució entre les diferents funcions a les quals es destinen els recursos públics.

General government total outlays

Per cent of nominal GDP

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Australia	34,9	35,7	37,6	38,9	38,6	38,3	38,3	37,0	36,1	36,1	35,1	34,8	36,8	35,4	35,1	35,1	34,9	34,0	34,0	34,1
Austria	51,7	51,5	52,4	53,1	56,0	55,8	56,0	55,5	53,0	53,5	53,2	51,4	50,8	50,7	51,1	50,4	49,9	49,1	49,1	49,0
Belgium	52,2	52,2	53,4	53,6	54,7	52,4	51,9	52,3	51,0	50,3	50,1	49,0	49,1	49,9	51,1	49,4	49,8	49,0	48,7	48,6
Canada	45,8	48,8	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	46,6	44,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3	39,5	39,6	39,6
Czech Republic	..	..	..	..	..	..	54,0	42,4	43,2	43,1	42,2	41,7	44,2	46,2	47,1	44,1	43,6	42,9	43,1	43,2
Denmark	56,0	55,9	56,5	57,5	60,6	60,4	59,5	59,1	57,1	56,8	55,8	53,9	54,5	54,9	55,0	54,7	52,8	51,8	50,9	50,4
Finland	44,4	48,0	56,7	62,2	64,8	63,8	61,5	60,1	56,2	52,5	51,5	48,3	47,8	48,8	50,0	50,4	50,1	48,9	48,7	48,3
France	48,6	49,4	50,7	51,9	54,4	54,2	54,4	54,5	53,7	52,6	52,6	51,6	51,5	52,6	53,3	53,3	53,9	53,8	53,5	53,3
Germany	43,1	43,6	46,1	47,3	48,3	47,9	48,3	49,3	48,3	48,1	48,2	45,1	47,5	48,0	48,4	47,3	46,8	45,9	45,1	44,8
Greece	44,5	49,2	45,8	48,5	51,0	49,0	50,1	48,3	49,3	48,6	48,6	51,2	49,8	49,2	49,2	49,8	46,7	45,6	45,5	45,4
Hungary	..	..	55,3	59,2	58,8	62,4	55,4	52,1	50,0	51,6	48,7	46,6	47,4	51,1	49,1	48,7	49,9	50,5	48,9	47,3
Iceland	43,5	41,5	42,8	43,8	43,6	43,4	42,7	42,2	40,7	41,3	42,2	42,1	42,9	44,5	46,5	45,6	43,4	43,3	44,6	45,0
Ireland	42,9	43,1	44,7	45,1	44,9	44,2	41,3	39,2	36,7	34,5	34,0	31,6	33,4	33,6	33,5	34,0	34,1	34,6	34,9	35,0
Italy	51,5	52,9	54,0	55,4	56,4	53,5	52,5	52,5	50,2	49,3	48,2	46,1	48,0	47,4	48,3	47,8	48,2	49,6	48,8	48,9
Japan	31,1	31,8	31,6	32,6	34,3	35,6	36,5	36,9	36,0	37,3	38,8	39,2	38,7	39,0	38,5	37,3	37,0	36,3	36,2	36,3
Korea	19,2	20,0	20,9	22,0	21,6	21,0	20,8	21,7	22,4	24,7	23,9	23,9	25,0	24,8	30,9	28,1	29,1	29,8	29,8	29,9
Luxembourg	..	37,7	38,4	40,0	39,8	38,9	39,7	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,1	41,4	42,3	43,1	43,2	43,0	42,8	42,4
Netherlands	52,7	52,9	53,0	53,9	54,1	51,8	50,0	48,2	46,8	45,9	45,6	44,0	45,4	46,2	47,1	46,3	45,5	46,7	45,9	45,4
New Zealand	52,2	53,2	50,2	49,4	45,6	42,9	42,0	41,1	41,7	40,9	40,5	39,6	38,4	38,6	38,9	37,8	38,2	40,0	40,7	41,2
Norway	52,2	54,0	54,9	56,2	55,1	54,1	51,5	49,0	47,2	49,6	48,1	42,7	44,3	47,5	48,5	45,9	42,8	41,8	42,0	42,2
Poland	..	..	..	..	..	..	47,7	51,0	46,4	44,3	42,7	41,0	43,7	44,2	44,6	42,5	42,7	42,8	42,1	41,3
Portugal	37,3	40,3	43,2	44,3	45,8	44,0	43,1	44,0	42,9	42,2	43,2	43,1	44,4	44,3	45,8	46,7	47,7	47,5	46,9	46,5
Slovak Republic	..	..	..	..	..	53,0	47,0	52,1	49,0	45,3	47,2	51,7	43,3	43,3	39,4	38,9	37,1	35,7	34,1	33,3
Spain	41,4	42,6	44,0	45,1	48,6	46,4	44,2	43,0	41,0	40,8	39,3	39,0	38,5	38,7	38,2	38,7	38,2	38,0	37,8	37,6
Sweden	61,5	61,3	62,7	71,1	72,4	70,3	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,7	56,3	55,9	54,8	53,7
Switzerland	..	30,0	31,7	33,8	34,7	34,7	34,5	35,2	35,6	36,1	34,6	33,9	34,8	35,7	36,7	36,3	36,2	35,5	35,4	35,2
United Kingdom	40,8	42,4	44,1	46,0	46,1	45,4	44,9	43,1	41,6	40,4	39,8	37,5	40,9	42,0	43,6	43,8	44,9	45,3	45,3	45,3
United States	36,1	37,1	37,8	38,5	38,0	37,0	37,0	36,5	35,4	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,7	36,4	36,6	36,5	36,9	36,8
Euro area	46,5	47,5	49,0	50,2	51,9	50,7	50,5	50,6	49,3	48,5	48,2	46,3	47,3	47,7	48,2	47,7	47,5	47,4	46,9	46,6
Total OECD	39,2	40,1	41,3	42,4	42,9	42,1	42,1	41,8	40,6	40,3	40,0	39,1	40,2	40,8	41,3	40,7	40,7	40,6	40,5	40,4

Font: OCDE

Des d'altre punt de vista, també és interessant valorar la manera en la que ha evolucionat la distribució dels recursos públics entre els diferents nivells territorials de l'Administració de l'Estat, com a conseqüència del desenvolupament de l'estat de les autonomies a partir dels darrers anys de la dècada dels setanta. En aquest sentit, el ritme de creixement dels recursos gestionats per les administracions autonòmiques ha progressat a un ritme notablement més intens que la resta dels subsectors de l'Administració. Així, l'any 1985, les despeses dels governs de les CC. AA. (Comunitats Autònomes) superaven en poc les dels ens locals i, en termes relatius, representaven poc més del 12% de la despesa pública total.

Deu anys més tard, la seva participació en la despesa pública espanyola ascendia ja a més del 17%, és a dir havia augmentat aproximadament cinc punts percentuals, i la marxa ascendent posterior va ser encara més acusada, ja que, tal com es pot observar en el quadre següent, en el bienni 2005-2006 les despeses de les CC. AA. van representar una xifra molt propera a la del Govern estatal –sense incloure la Seguretat Social– i la seva participació en el total va ser inferior en tan sols unes dècimes percentuals. Encara que els recursos gestionats per les administracions locals no van tenir una evolució tan expansiva, també van augmentar sensiblement i la seva participació percentual en la despesa pública va créixer tres punts percentuals, cosa que representa un avanç important en relació a la situació que mostren les xifres del 1995.

Government revenue, expenditure and main aggregates													
SPAIN													
<i>Last update: Mon Oct 22 11:03:16 MEST 2007</i>													
s13 General government													
mio_eur Millions of euro (from 1.1.1999)/Millions of ECU (up to 31.12.1998)													
	<>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Central government		116.993,8	117.830,0	112.699,2	116.751,9	120.638,0	127.989,0	135.352,0	118.436,0	119.348,0	132.271,0	133.190,0	146.337,0
State government		46.046,0	51.456,8	52.552,7	57.440,4	64.385,0	74.155,0	80.430,0	96.867,0	107.761,0	118.112,0	131.948,0	143.487,0
Local government		26.708,5	28.296,9	30.010,1	32.861,4	35.824,0	37.628,0	40.465,0	44.111,0	47.625,0	49.239,0	54.670,0	61.275,0
Social security		80.075,5	85.616,4	85.702,2	89.322,5	94.998,0	101.529,0	108.016,0	88.992,0	90.132,0	97.239,0	104.282,0	111.542,0
Total general government expenditure		202.858,2	211.925,7	210.392,4	220.462,4	231.202,0	246.542,0	262.982,0	283.597,0	300.643,0	327.015,0	349.524,0	378.321,0
General government													
Percentage of GDP													
	<>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Central government		25,6	24	22,3	21,7	20,8	20,3	19,9	16,2	15,2	15,7	14,7	14,9
State government		10,1	10,5	10,4	10,7	11,1	11,8	11,8	13,3	13,8	14	14,5	14,6
Local government		5,9	5,8	5,9	6,1	6,2	6	5,9	6	6,1	5,9	6	6,2
Social security		17,5	17,5	17	16,6	16,4	16,1	15,9	12,2	11,5	11,6	11,5	11,4
Total general government expenditure		44,4	43,2	41,6	41,1	39,9	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,5	38,6
Participación en Gasto Público Total													
Central government		43,4	41,6	40,1	39,4	38,2	37,5	37,2	34,0	32,7	33,3	31,4	31,6
State government		17,1	18,2	18,7	19,4	20,4	21,7	22,1	27,8	29,5	29,8	31,1	31,0
Local government		9,9	10,0	10,7	11,1	11,3	11,0	11,1	12,7	13,1	12,4	12,9	13,2
Social security		29,7	30,2	30,5	30,1	30,1	29,7	29,7	25,5	24,7	24,5	24,6	24,1
Fuente: EUROSTAT													