

Presupuestos y Gasto Público en España

1. El marco presupuestario en España

1.1. Funciones del presupuesto

- Las funciones son tres:
 - (a) *Administrativas*: previsión y control de la actividad económico-financiera pública.
 - (b) *Económicas*: asignación eficiente de los recursos, la redistribución equitativa de la renta y estabilización de la economía.
 - (c) *Institucionales*: facilitar la toma de decisiones en el proceso de negociación presupuestaria.
- Estas tres funciones posibilitan que el presupuesto sea un instrumento para la toma de decisiones, rendición de cuentas y responsabilidad política, y que asegure la consistencia económica con variables macroeconómicas y objetivos políticos a medio o largo plazo.

1.2. Un sistema descentralizado con tres niveles de gobierno

- La Constitución de 1978 ha llevado a la formación de tres niveles de gobierno: central, regional o autonómico y local. Cada una de estas administraciones tiene plena autonomía financiera, por lo que decide y aprueba su propio presupuesto. Existen principios que rigen la coordinación entre los presupuestos, pero además el Estado ha de coordinarse con la Unión Económica y Monetaria (**UEM**). Como resultado de la descentralización casi un 50% del gasto público es gestionado por las administraciones territoriales. Por lo tanto existe una doble tendencia: descentralización interna e integración supranacional. Para mitigar los efectos negativos de esta descentralización e integración el Estado tiene un doble papel:
 - (a) Establecer mecanismos que garanticen unos servicios mínimos y homogéneos a través del territorio, con objeto de procurar la solidaridad y cohesión interterritorial.
 - (b) Promover pactos internos de disciplina financiera.

Sistema presupuestario de la administración central

- El marco normativo del sistema presupuestario español está determinado por
 - (1) Ley Orgánica 2/2012 de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**
 - (2) Ley 47/2003 **General Presupuestaria**
- En la tramitación de los presupuestos anuales participan un gran número de órganos:
 - (1) El Ministerio de Hacienda y Función Pública (**MINHAFP**) coordina a todos los ministerios para presentar un proyecto ante las Cortes Generales. El MINHAFP está formado por una serie de órganos entre los que destaca la Dirección General de Presupuestos (DGP) que se encarga a groso modo de la preparación, coordinación y seguimiento de los presupuestos generales.
 - (2) Las Cortes Generales aprueban objetivos de estabilidad para el siguiente trienio, pronunciándose sobre aspectos macroeconómicos del presupuesto.
 - (3) El Gobierno aprueba un Proyecto de Ley de PGE, el cual es examinado, enmendado y aprobado por el Parlamento.

- (4) Durante la fase de ejecución del presupuesto se remite a las Cortes Generales información sobre modificaciones presupuestarias y sobre la utilización del Fondo de Contingencia.
- (5) Una vez ejecutado el presupuesto, las cortes conocen y aprueban la Cuenta General del Estado.

Los presupuestos de las administraciones territoriales

- Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía reconocen el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) enuncia los principios presupuestarios (anualidad, universalidad, unidad, estabilidad presupuestaria) y de coordinación con los presupuestos estatales. Existe cierta homogeneidad formal entre los presupuestos que es muy importante para facilitar el análisis y poder establecer comparaciones entre autonomías.

Presupuestos de las entidades locales

- Entendemos por entidades locales municipios, provincias, islas... El MINHAFP establece la estructura de sus presupuestos.

1.3. Ámbito institucionales

- Es importante delimitar al sector público estatal, y al sector público en general, para entender el alcance y límites de los presupuestos estatales.

Delimitación del sector público: la contabilidad nacional

- El sector público es aquella parte de la economía nacional que está situada bajo la autoridad de los poderes públicos. Normalmente utilizamos tres criterios:
 - (1) Criterio económico: financiación preferente mediante impuestos e ingresos coactivos, con objetivos que benefician a toda la sociedad.
 - (2) Criterios jurídicos: titularidad, propiedad y control público y sometimiento de la actuación económico-financiera a la normativa.
 - (3) Criterios contables: control efectivo sobre su actividad.
- La contabilidad nacional sigue el Sistema Europeo de Cuentas (**SEC-2010**), el cual persigue realizar una descripción sistemática del total de una economía. Para ello, divide a la economía en seis sectores diferentes:
 - (1) Sociedades no financieras
 - (2) Instituciones financieras
 - (3) Administraciones públicas
 - (4) Hogares
 - (5) Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
 - (6) Resto del mundo
- El SEC-2010 considera al sector público a las unidades institucionales residentes que están controladas por las administraciones públicas (ie. capacidad para decidir la política general de la sociedad). Dependiendo de si producen bienes de mercado o no, se dividen en **administraciones públicas** (central, regional, local y fondos de la seguridad social) y **sociedades públicas** (financieras y no financieras).

El sector público estatal en la normativa presupuestaria

- La Ley General Presupuestaria clasifica al sector público según su naturaleza:
 - (a) **Administrativa**: sector administraciones públicas. No producen bienes y servicios en régimen de mercado. Incluye los organismos autónomos del Estado, los órganos con dotación diferenciada en los PGE (Cortes Generales,

Casa del Rey, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y CGPJ), ...

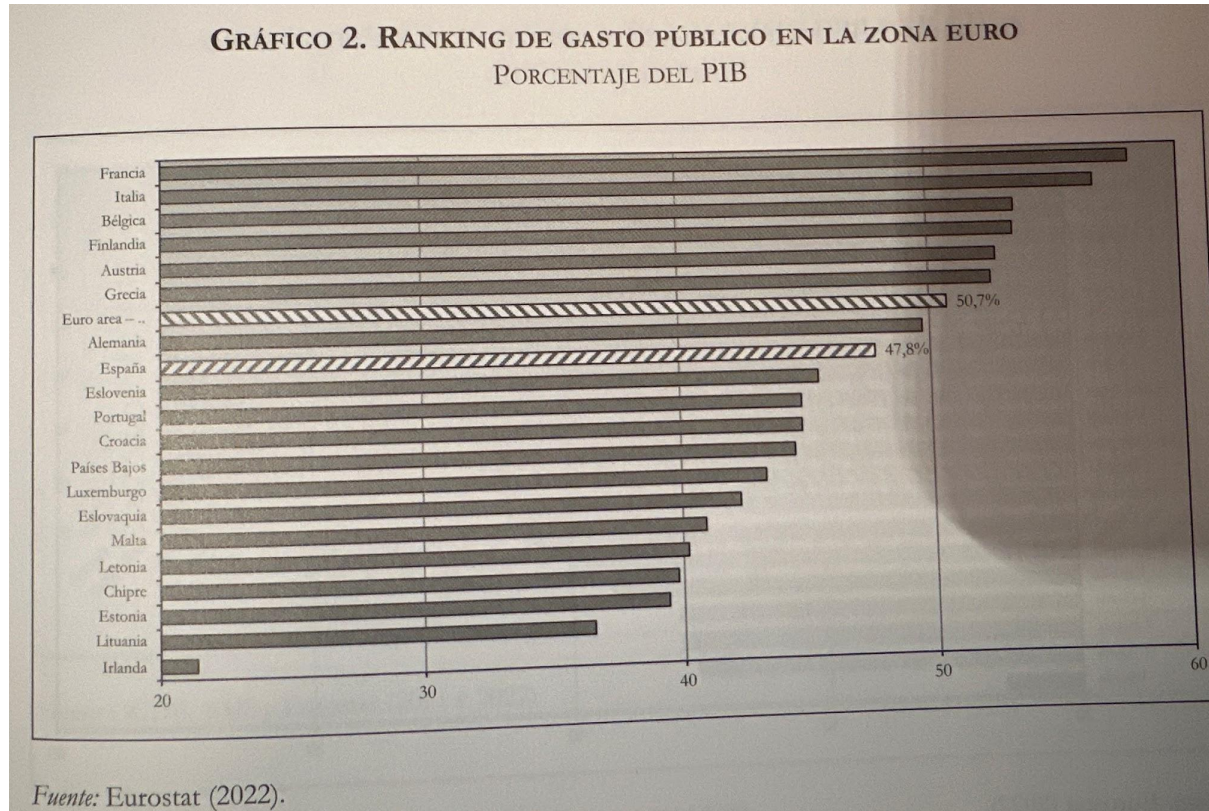
- (b) **Empresarial**: entidades públicas empresariales, sociedades financieras o no financieras. Son las que ofrecen bienes y servicios, y se rigen por el derecho privado (ej. Correos, AENA, SEPE...). Deben tener un capital social superior al 50%.
- (c) **Fundacional**: siguen fines de interés general (ej. la ONCE). Debe haber sido constituido mayoritariamente por fondos del sector público, o que la mayoría de derechos de voto correspondan a representantes de la Administración General del Estado.
- La Ley General Presupuestaria diferencia entre los presupuestos con carácter **limitativo** (establecen límites al gasto máximo durante el ejercicio presupuestario) y los de carácter **estimativo** (carácter orientativo, ej. ingresos) en función del nivel de control y restricción que se aplica a los créditos presupuestarios y su ejecución.

2. El sector público español desde la perspectiva del gasto

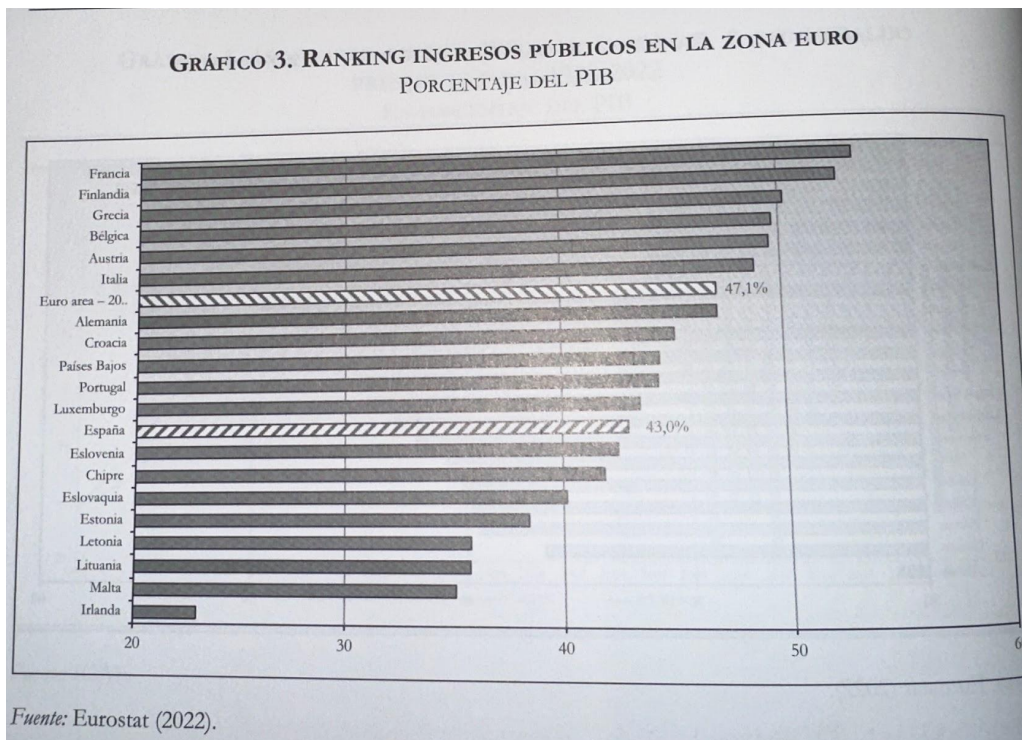
- El sector público en los países de la OCDE ha tomado mucha importancia desde la segunda guerra mundial. En España, el desarrollo del sector público ha sido más tardío: el gasto público pasó del 25% en 1975, al 44% en los 80.

2.1. Tamaño del sector público español

- España se sitúa ligeramente debajo de la media europea en cuanto a gasto en relación al PIB.



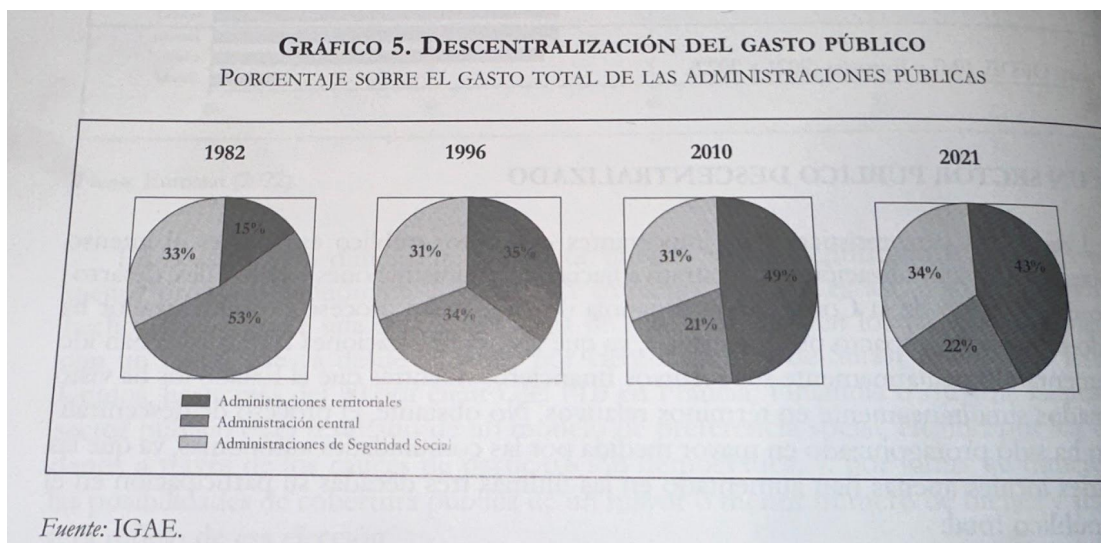
- España se sitúa significativamente por debajo de la media europea en ingresos en relación al PIB



- La dimensión del sector público es muy variada dentro de los países de la OCDE. Van desde el 30-40% en países como Suiza, Australia o EEUU; del 40-50% en países como Japón, Reino Unido, Alemania o España; hasta más del 50% en países como Grecia, Austria, Finlandia, Italia o Francia.

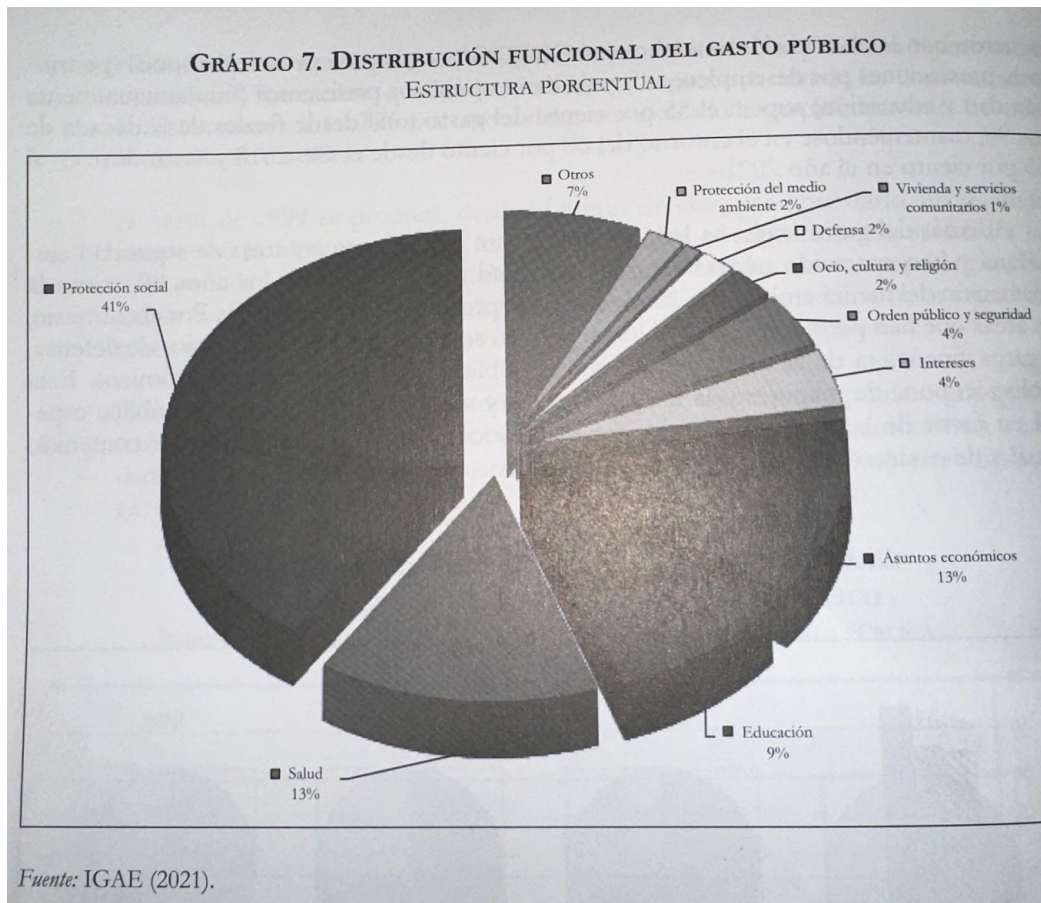
2.2. Un sector público descentralizado

- El proceso de descentralización ha sido protagonizado en mayor medida por las comunidades autónomas, mientras que las entidades locales no han visto su participación en el gasto público aumentar en las últimas tres décadas.
- En los años 80 ya queda configurada la estructura descentralizada del gasto, con un 20% del gasto llevado a cabo por las autonomías. La segunda gran ola descentralizadora viene en 1999 con el traspaso de la educación y la sanidad a las comunidades autónomas.



2.3. Distribución funcional del gasto público

- Con **distribución funcional** queremos decir a qué sectores u objetivos se dedica el gasto público. La mayor parte del gasto va destinado a protección social (pensiones, prestaciones por desempleo,...). Este junto con el gasto en bienes públicos preferentes (educación y sanidad) son los pilares del estado de bienestar y cada vez acaparan más del gasto (del 55% al final de los 90, al 60% en 2010, y hasta el 65% en el año 2021).



- Por supuesto la distribución funcional varía entre entidades: la administración dedica mucho de su presupuesto en transferencias al resto de entes, servicios generales y otros gastos como defensa; las comunidades autónomas en salud y educación; las entidades locales en otros gastos como orden público; y finalmente la seguridad social que gasta casi todo en protección social.

2.4. Composición económica del gasto público

- La **distribución económica** hace referencia al tipo de pagos que se efectúan (ej. Salarios, subvenciones, prestaciones sociales...). El 36% va a prestaciones sociales, el 25% a remuneraciones salariales, el 12% a consumos intermedios, el 5% a intereses (el cual ha ido bajando, aunque con picos de vez en cuando), el 8% a gastos de capital y el 14% al resto de partidas.
- Dentro de las prestaciones sociales, el 67% es para pensiones, el 5% para incapacidades temporales, el 13% para desempleo y el 15% para el resto de prestaciones.
- También hay diferencias entre los entes. Por ejemplo, la mayoría del gasto en intereses es de la administración central ya que ésta transfiere activos al resto de

entes pero no la deuda utilizada para financiar esos servicios y bienes. Por eso, un 80% de la deuda pública en España corresponde a la administración central.

3. Marco jurídico presupuestario

3.1. Marco de Estabilidad y Sostenibilidad

- Existen tres normas fundamentales que regulan la institución presupuestaria:
 - (1) La **Constitución** (incluyendo la reforma de 2011 del artículo 135).
 - (2) La **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** de 2012 (**LOEPSF** a partir de ahora).
 - (3) La **Ley General Presupuestaria** de 2003 (**LGP** a partir de ahora).
- Además, la política presupuestaria se concreta anualmente a nivel estatal con la aprobación de la **Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE)**.

3.1.1. El artículo 135 de la Constitución Española

- Hasta el año 2011, la Constitución de 1978 recogía los principios básicos que afectan a la elaboración y tramitación de los PGE. Con la llegada del **Pacto Fiscal** de la UE, tras la incertidumbre financiera creada por la crisis financiera, se decidió otorgar al **principio de estabilidad presupuestaria** el máximo rango normativo, imbuyéndolo en el artículo 135 de la constitución.
- Citamos extractos de dicho artículo:
 1. “Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.”
 2. “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE. [...] Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido”
 3. “El Estado y las CCAA habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito.”
 4. “Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen el control del Estado.”
- La Constitución vincula por primera vez el volumen de la deuda con el PIB, con un valor de referencia establecido por el Tratado de Funcionamiento de la UE (un 60% del PIB). También incluye una cláusula de salvaguarda para superar los límites en casos excepcionales. Finalmente, remite a una ley orgánica el desarrollo de los principios contenidos en el artículo.

3.1.2. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

- El punto de arranque de la legislación concerniente a la estabilidad presupuestaria es en 2001, con la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Por primera vez se incorporan principios de carácter macroeconómico. En 2006, se reforman y nos quedamos con dos leyes. Tras la crisis financiera, la normativa europea queda sintetizada en la LOEPSF de 2012.

Estructura

- La LOEPSF está estructurada en 6 capítulos:
 - (1) Delimita el objeto y el ámbito objetivo de la Ley
 - (2) Enumera los principios generales de la Ley

- (3) Dedicado a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, regulando los diferentes mecanismos para su cumplimiento (ej. Regla de gasto, informes relativos al cumplimiento...)
- (4) Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- (5) Transparencia
- (6) Gestión presupuestaria: regula aspectos como la elaboración de un plan presupuestario a medio plazo, el destino del superávit, el fondo de contingencia...

Principios generales

- La LOEPSF añade tres principios a los ya incluidos en la ley anterior. Los 7 principios son los siguientes (con los tres últimos nuevos en la LOEPSF):
- (1) Principio de estabilidad.** Define la estabilidad presupuestaria de las administraciones como la situación de equilibrio o superávit estructural.
- (2) Principio de plurianualidad.** Establece un marco para tener objetivos a medio plazo que sean compatibles con los presupuestos anuales, ie. se fijan objetivos concernientes a la deuda pública o la regla de gasto en un periodo de 3 años, junto con proyecciones macroeconómicas. Esto se concreta con un informe llamado el Programa de Estabilidad que España presenta cada año a la UE antes del 30 de abril.
- (3) Principio de transparencia.** La contabilidad, los presupuestos y sus liquidaciones deben contener información adecuada y suficiente que permita verificar la situación financiera de las administraciones públicas. Concretamente, la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (LTBG) de 2013 establece las obligaciones de publicación que afectan a todas las administraciones públicas. La información se publica periódicamente en el Portal de Transparencia.
- (4) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.** Se ponen en marcha políticas de racionalización del gasto público y de mejora en la gestión del sector público.
- (5) Principio de sostenibilidad financiera.** Lo define como la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad comercial conforme a lo establecido con la propia Ley, y en la normativa europea.
- (6) Principio de responsabilidad.** Conocido como la cláusula *no bail-out*. El Estado no asumirá los compromisos de deuda de las CCAA o entidades locales. Parecido a la del Tratado de la UE para las relaciones con los estados miembros.
- (7) Principio de lealtad institucional.** Tiene como objetivo garantizar la cooperación, la coordinación y la responsabilidad compartida entre las distintas administraciones públicas, colaborando para cumplir con los objetivos de estabilidad y sostenibilidad.

Principales características

- **Reglas numéricas.** Existen reglas de saldo presupuestario (objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública) y reglas de gasto (el límite de gasto no financiero, LGnF; el fondo de contingencia; y la regla de gasto). Estas reglas persiguen reducir la discrecionalidad de los gobiernos para incrementar el gasto público para garantizar la solvencia y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.

- **Reglas de procedimiento.** Incluye cosas como informes de evaluación de la situación económica, o informes sobre el cumplimiento de reglas numéricas.
- **Presupuestación en dos fases**, también conocido como *top-down*. Primero se fijan límites coherentes con la estabilidad financiera, y después el MINHAPF negocia y discute con los diferentes ministerios la distribución del gasto.

Principales mecanismos

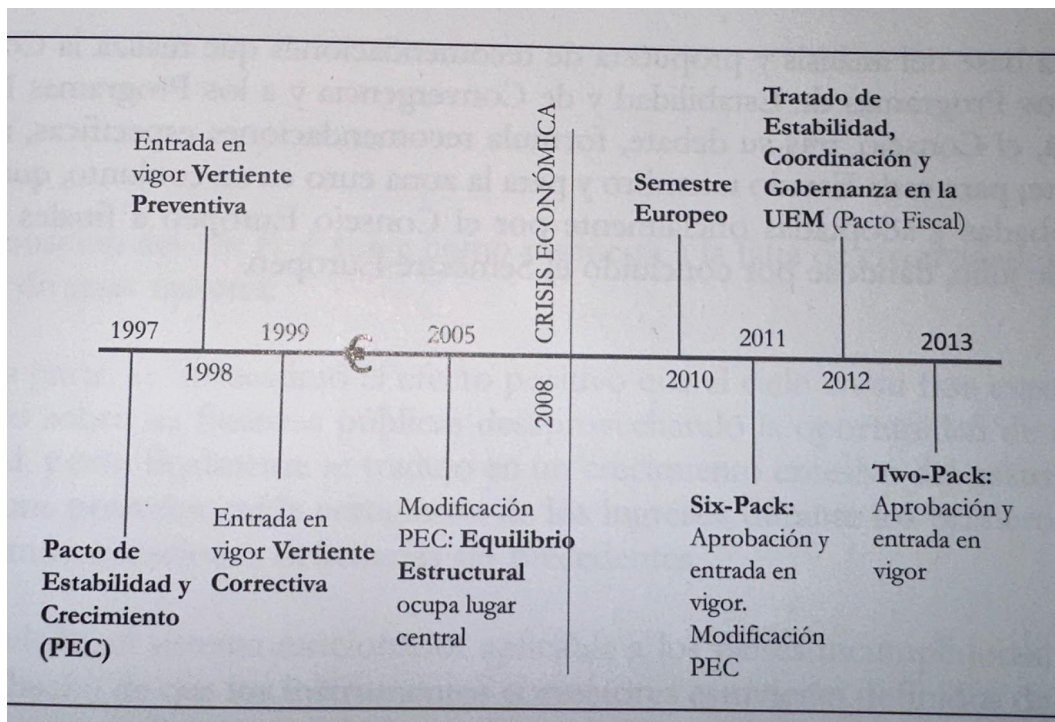
- **Estabilidad en términos estructurales.** La LOEPSF introdujo un cambio normativo por el cual calculamos el déficit público en términos estructurales, ie. no es el déficit nominal u observado como venían haciendo las anteriores leyes, sino el déficit ajustado al ciclo. Se calcula estimando el PIB potencial y ajustando los ingresos y gastos a tal PIB. Excepciones:
 - Reformas estructurales con efecto presupuestario a largo plazo permiten un 0,4% de déficit estructural.
 - Las circunstancias excepcionales mencionadas permiten, bajo aprobación por mayoría absoluta del Congreso, déficits estructurales.
- **Sostenibilidad financiera.** Esto tiene que ver con el control de la deuda. Al principio, la LOEPSF sólo miraba el déficit financiero como fuente de insostenibilidad financiera. Sin embargo, el déficit comercial empezó a ahondar la deuda, por lo que ahora el concepto la deuda pública ahora no sólo incluye la deuda financiera sino también la de carácter comercial. La LOEPSF establece un límite de deuda del 60% del PIB al conjunto de administraciones públicas, con límites específicos del 44% a la administración central, el 13% a las CCAA, y el 3% a las corporaciones locales. No obstante, la Ley contempla la posibilidad de que se superen tales límites en los supuestos extraordinarios ya mencionados, en cuyo caso se habrá de aprobar un *plan de reequilibrio*.
- **Aprobación de objetivos de estabilidad y deuda pública a medio plazo.** El Ministerio de Economía emite un estudio sobre la situación económica y sus previsiones (variables mínimas necesarias estipuladas en la LOEPSF). Junto con los informes de las instituciones europeas durante el Semestre Europeo, y otras recomendaciones de otros organismos, el Consejo de Ministros crea un Acuerdo donde establece los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para los siguientes tres años. También establece el límite máximo de gasto no financiero para el Estado en el próximo ejercicio. El Acuerdo ha de ser acordado después por las Cortes.
- **Límite máximo de gasto no financiero para el Estado, CCAA, EELL y el Fondo de Contingencia.** El LGnF o *techo de gasto*, es el importe total máximo que el Gobierno puede autorizar en los PGE. El Fondo de Contingencia es un 2% del LGnF, y se destina a necesidades no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. Se utiliza para evitar desviaciones durante la ejecución del presupuesto.
- **Regla de Gasto.** Establece que el incremento del gasto no puede incrementar más que el crecimiento media del PIB (ie. media de los últimos 5 años y las proyecciones para los próximos 5). Esto sólo incluye el *gasto computable*, que excluye partidas como transferencias o intereses por la deuda. Esta regla se aplica a todas las administraciones excepto la Seguridad Social.
- **Mecanismos de supervisión y corrección.** Existen tres tipos de mecanismos:
 - (1) Mecanismos preventivos: hay medidas automáticas de prevención (ej. Sólo se puede crear deuda cuando se haya pasado un límite impuesto por Ley) y

formulaciones de advertencia a aquellas administraciones donde se compruebe que el periodo medio de pago excede los 30 días.

- (2) Mecanismos correctivos: medidas automáticas que se activan ante la constatación del incumplimiento de las reglas fiscales y la creación de planes económico-financieros para asegurar el reequilibrio.
- (3) Mecanismos coercitivos: antes incumplimientos graves se aplican medidas coercitivas como la no disponibilidad de créditos, hasta la posibilidad de que el MINHAFP envíe una comisión de expertos para realizar recomendaciones de obligatorio cumplimiento.
- **Destino del superávit.** Para los tres niveles de administraciones territoriales, el superávit se ha de dedicar a reducir la deuda, mientras que la SS lo mandará al Fondo de Reserva de la SS con la finalidad de atender necesidades futuras.

3.2. Supervisión de la Unión Europea

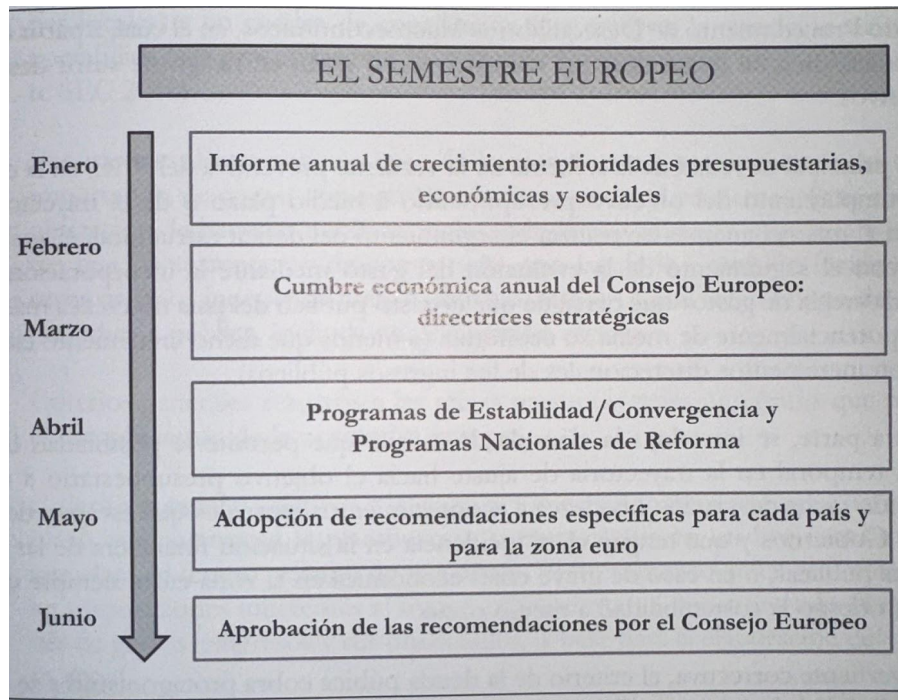
- El diseño de la UEM se basó en dos pilares: la unión monetaria (el BCE al mando) y la económica (con el objetivo de lograr un mercado único). El tener sólo una política monetaria pero políticas fiscales diferentes para cada país, hacía que la coordinación de ambas fuese complicada. Se dio la necesidad de establecer unos criterios de convergencia macroeconómica mínima para formar parte de la Unión, y la creación de mecanismos de coordinación de políticas fiscales.
- El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** comenzó con el Tratado de Roma de 1957, pero se ha ido modificando a lo largo del tiempo para amoldarse a las necesidades de la Unión. Es uno de los 4 tratados que forman la *Constitución Europea*. En él, se establecen los límites del 3% de déficit, o el 60% del PIB, además de la cláusula de no bail-out. Estas exigencias del tratado se desarrollaron en 1997 con el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)**. También se forman las vertientes preventivas y correctivas del tratado. Un timeline:



- En la vertiente correctiva se estableció la presentación anual de los países del euro de un **Programa de Estabilidad**, **PEC**, (o de Convergencia para los candidatos). La

vertiente correctiva explica que los incumplimientos de las reglas fiscales conllevan la apertura de un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). En 2005, se modifica la PEC para dotarla de flexibilidad, pudiendo considerar la coyuntura económica de los Estados miembros para evitar aplicar políticas procíclicas. También se cambian los requisitos de equilibrio presupuestario por límites estructurales. Aún así, la crisis financiera demostró las fragilidades del marco institucional de la UEM, dando lugar a más medidas expuestas arriba y explicadas a continuación:

- **Semestre europeo.** Homogeniza el calendario presupuestario de los estados, posibilitando que las recomendaciones europeas lleguen a tiempo. El Semestre Europeo es de enero a junio cada año,



- **Six pack.** La PEC sobreestimó el efecto positivo que el ciclo en su fase expansiva tuvo sobre las finanzas públicas, lo que dió lugar a un desplome vertiginoso de los ingresos durante los primeros años de la crisis. También se puso de manifiesto la descoordinación entre recomendaciones europeas y países miembros: a veces llegaban cuando ya se había tomado una decisión. Cambios:
 - En la vertiente preventiva se incorpora el concepto de déficit estructural, además de la “regla de gasto”, o la cláusula de escape para permitir desviaciones de los objetivos presupuestarios.
 - En la vertiente correctiva, el criterio de deuda pública tomó protagonismo a la hora de iniciar un PDE.
 - Se coordinan los presupuestos en términos estadísticos y de contabilidad, con una transición hacia el SEC-2010. Se subraya la importancia de las previsiones no sosegadas, y criterios generales numéricos para promover el cumplimiento de la normativa europea.
- **Pacto fiscal.** En 2012, todos los países excepto UK y la República Checa firman el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (cuyo título III es conocido como Pacto Fiscal). Se obliga a incluir en los marcos normativos nacionales el concepto de equilibrio y superávit. Los países se comprometen a establecer mecanismos correctores para el incumplimiento de tales reglas fiscales.

- **Two-pack.** Entró en vigor en 2013 y contiene dos reglamentos: el primero sobre procedimientos de revisión a aquellos países que presenten inestabilidad o hayan solicitado asistencia financiera; el segundo acerca de la supervisión de los proyectos presupuestarios. Los Estados deben enviar el 15 de octubre sus proyectos presupuestarios y la Comisión emite antes del 30 de noviembre una valoración para que los Estados puedan aprobar el presupuesto antes del fin del año. Se completa así el Otoño Europeo (agosto-diciembre).
- **Cláusula de salvaguardia.** En el mes de marzo de 2020, el COVID-19 dio lugar a la aplicación de la cláusula de salvaguardia prevista en la PEC, que se extendió a los ejercicios de 2022 y 2023 por la guerra de Ucrania. Se relajaron las reglas fiscales para permitir que la política fiscal ayudase a la recuperación del PIB.

3.3. Marco jurídico específico de los Presupuestos Generales del Estado

3.3.1. La Ley General Presupuestaria

- La **Ley General Presupuestaria (LGP)** de 1988 fue durante 25 años el primer marco de referencia del proceso presupuestario del sector público estatal. Con la entrada en la UEM y la descentralización de las administraciones, se aconsejó una modernización. Se llevó a cabo con las leyes de estabilidad presupuestaria (2001,2006) y con la Ley General Presupuestaria (**LGP**) de 2003.
- La LGP contiene 7 títulos y regula el marco jurídico fundamental para la elaboración, aprobación, ejecución, control y liquidación de los **Presupuestos Generales del Estado (PGE)** y para la gestión económica-financiera del sector público estatal. Su título II está dedicado a los PGE. Aquí establece los principios rectores (estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia), la programación presupuestaria, el contenido, elaboración y estructura, la normativa relativas a modificaciones del crédito y el Fondo de Contingencia, y la gestión presupuestaria (ie. las fases y competencias del ordenamiento y designación de gastos/pagos).

3.3.2. Ley Anual de Presupuestos Generales del Estado

- La **Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE)** es una ley ordinaria de carácter anual. La LGP y la constitución establecen unos contenidos mínimos, como la previsión de ingresos y gastos a realizar, así como la regulación de aquellas materias que afectan directamente a sus previsiones, y modificaciones de los tributos cuando sus respectivas leyes así lo prevean.
- Hasta el año 2004 se incluía una Ley de Acompañamiento donde se regulaban aspectos complementarios al presupuesto, pero se eliminó porque se había convertido en un cajón de sastre donde se modificaban una multitud de normas no relativas al presupuesto.
- Existen 8 títulos:
 - (1) *De la aprobación de los presupuestos y sus modificaciones.* Recoge el ámbito subjetivo (ie. conjunto de personas jurídicas, organismos y entidades que están incluidas en los PGE) y aprueban la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal, así como los beneficios fiscales, créditos presupuestarios, limitaciones presupuestarias. Además regulan diversos aspectos del presupuesto de la SS.
 - (2) *De la gestión presupuestaria.* Gestión sobre presupuestos docentes (educación), gestión presupuestaria de sanidad y servicios sociales.

- (3) *De los gastos de personal.* Personal al servicios del sector público, ej. Incremento de retribuciones o autorización de la oferta de empleo público.
- (4) *De las pensiones públicas.* A partir del 2022 se revaloriza con el IPC.
- (5) *De las operaciones financieras.* Se autoriza la cuantía máxima de operaciones de endeudamiento por parte del Estado y organismos públicos.
- (6) *Normas tributarias.* Se remite a las leyes sustantivas de los diferentes tributos.
- (7) *De los entes territoriales.* Normas relativas a la financiación de las entidades locales y algunos aspectos de la financiación de las comunidades autónomas, ej. Se regulan los Fondos de Compensación Interterritorial.
- (8) *Cotizaciones sociales.* Bases y tipo de cotizaciones de los distintos regímenes de la Seguridad Social.

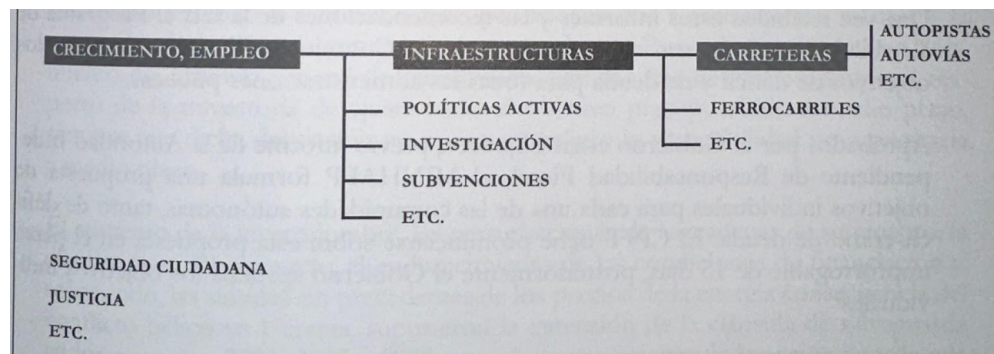
4. Los Presupuestos Generales del Estado: Procedimiento de Elaboración

4.1. Calendario presupuestario

- Podemos dividir el calendario del ciclo presupuestario en 4 fases:
 - (1) *Orientaciones fiscales desde la UE (enero-marzo):* el Consejo Europeo y la Comisión presentan orientaciones de la UE para las políticas nacionales.
 - (2) *Fijación de objetivos nacionales y el LGnF anual (abril-junio):*
 - (a) En abril, cada Estado presenta su **Programa de Estabilidad** a la Comisión incluyendo objetivos de estabilidad, deuda, regla de gasto, proyecciones de ingresos y gastos...
 - (b) En mayo/junio, el titular del MINHAPF aprueba la **Orden de Elaboración de los PGE (OMPGE)**, que es el documento técnico interno que rige el procedimiento de elaboración de los PGE. Marca el inicio de los trabajos para los PGE. Incluye los objetivos presupuestarios, los plazos y procedimientos para la presentación y revisión de las propuestas de ingresos y gastos, etc.
 - (c) En junio, el Consejo acuerda sus recomendaciones específicas por país.
 - (d) En junio, el Gobierno fija en Acuerdo de Consejo de Ministros los objetivos de estabilidad y deuda para el año N+3, así como el LGnF para el año N+1.
 - (3) *Negociación interna (julio-septiembre).* Comienza la negociación presupuestaria en el MINHAPF y el resto de ministerios. Tras la OMPGE, se comienza con la primera reunión de la Comisión de Políticas de Gasto (CPG), donde se establecen los límites cuantitativos de cada ministerio. El mes de septiembre se utiliza para avanzar en la agregación, concreción y definición del anteproyecto. El Gobierno tiene que presentar el Proyecto de Ley del PGE antes del 1 de octubre. Hasta entonces, la **Dirección General de Presupuestos (DGP)** elabora los estados de gasto e ingresos del anteproyecto de PGE, quien luego lo eleva al MINHAPF y éste al Consejo de Ministros. La misma DGP elabora los anteproyectos de presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, los cuales se integrarán en el presupuesto de la SS. En la última sesión de septiembre del Consejo de Ministros, se aprueba el anteproyecto de los PGE, y se envía el proyecto a las Cortes.
 - (4) *Negociación legislativa (octubre-diciembre).* Enmienda y aprobación de la ley de PGE por las Cortes.

4.2. Orden de elaboración: órganos que participan en el proceso de elaboración

- Además del Consejo de Ministros y los departamentos ministeriales, para la elaboración de los PGE se constituyen dos comisiones:
- (a) **Comisión de Políticas de Gasto (CPG)**. Formado por el ministro del MINHAPF y titulares de los departamentos ministeriales. Es la comisión que se reúne inmediatamente después de la OMPGE. Su objetivo es concretar las prioridades de gasto, y proponer criterios de asignación de dotación entre políticas de gasto. Establecen así límites cuantitativos que las propuestas de los ministerios y demás centros gestores deberán respetar.
- (b) **Comisiones de Análisis de Programas (CAP)**. Se constituye una CAP por cada departamento ministerial. En ella, analizan la adecuación y validez de los programas de gasto respecto a los objetivos perseguidos y sus necesidades financieras.
- EJEMPLO: el Consejo de Ministros fija los objetivos de crecimiento y empleo. La CPG concreta esos objetivos, proponiendo gasto en infraestructuras, políticas activas de empleo... En el primer caso, se puede concretar el gasto más: en carreteras, ferrocarriles... Las CAP concretarán cada una de estas líneas de actividad y propondrán una asignación de los recursos financieros de acuerdo con las disponibilidad existentes.



4.3. Acuerdo de objetivos y LGnF del Estado

Objetivos

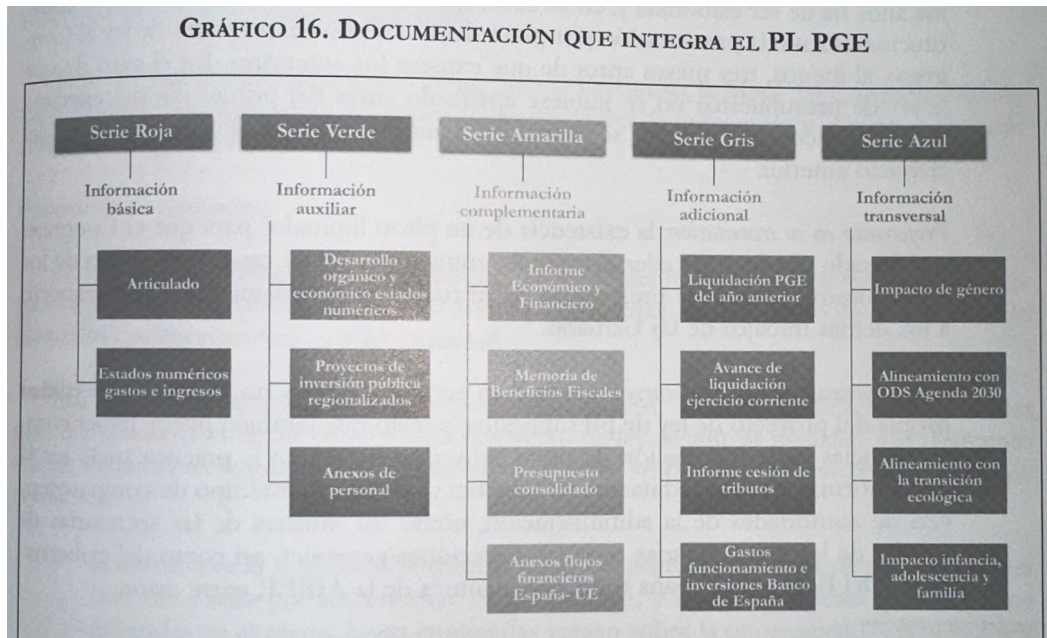
- El Gobierno fija en el primer semestre en Acuerdo de Consejo de Ministros el objetivo de estabilidad y deuda, tras haber analizado las previsiones de crecimiento del PE, el informe de situación de la economía española, y las recomendaciones de la UE. Básicamente, es el MINHAPF el encargado de hacer una propuesta al Consejo de Ministros tras consultas con las CCAA y Administraciones Locales.
- El Gobierno manda el Acuerdo a las Cortes Generales. Si éstas (ie. Congreso o Senado) no lo aprueban, lo mandan de vuelta al Gobierno, el cual tiene un mes como máximo para emitir un nuevo acuerdo, que se someterá al mismo procedimiento.

LGnF

- Básicamente, se hace una previsión de los ingresos del Estado en el año N+1 (se ha de descontar todos aquellos tributos que se hayan cedido a las CCAA). Luego, se fija el objetivo de déficit utilizando los criterios metodológicos del SEC-2010. Esto da el límite del gasto del año N+1 *en términos de contabilidad nacional*. Para establecer el gasto en términos presupuestarios se ha de hacer ajustes. Esto es debido a que la contabilidad nacional y la presupuestaria utilizan criterios diferentes (por ejemplo, el primero utiliza el criterio de devengo y el segundo de caja). Por último, se excluye de los GnF las transferencias que se realizan a las CCAA y corporaciones locales.

4.4. Documentación que integra el proyecto

- El artículo 37 de la Ley General Presupuestaria determina toda la información que ha de contener el PL de PGE. El núcleo está formado por el articulado, que es el texto de la ley y compone el marco normativo; los estados de ingresos y gastos; y una serie de documentos complementarios. Todos ellos se dividen en cinco colores:



- Por ejemplo, en la serie amarilla se encuentran los presupuestos consolidados que es una versión integrada de los presupuestos de todas las entidades que forman parte del sector público estatal. Su objetivo es presentar una visión unificada y evitar duplicidades al sumar los recursos y gastos de las distintas entidades públicas que se relacionan entre sí mediante transferencias internas.

4.5. Tramitación parlamentaria del proyecto de ley de PGE

- El procedimiento parlamentario es el de una ley ordinaria, pero con algunos rasgos distintivos:
 - (a) La iniciativa legislativa es reservada al Gobierno.
 - (b) Anualidad.
 - (c) Preferencia en su tramitación.
 - (d) Comparecencia de altos cargos como secretarios de estado, gobernador del BdeE... Aunque no ocurre sólo con esta ley.
 - (e) Debate previo de totalidad aunque no se presenten enmiendas.
 - (f) Si las enmiendas suponen un aumento del gasto o disminución de los ingresos es necesaria la conformidad del Gobierno.
- El procedimiento es el siguiente. Se presenta el Proyecto de Ley de PGE ante el Congreso. Los grupos parlamentarios disponen de 15 días para la presentación de enmiendas. Puede ser una enmienda a la totalidad, en cuyo caso se devuelve el proyecto al Gobierno si se consigue una mayoría simple, o enmiendas al articulado (supresión, modificación o adición). Una ponencia (un grupo reducido de parlamentarios) redacta un informe sobre el texto del Gobierno y las enmiendas. Posteriormente, la Comisión de Presupuestos (que incluye a diputados de todos los grupos) podrá admitir nuevas enmiendas en base al informe de la ponencia. Finalmente, se elevan los presupuestos al Congreso. Se votan todas las secciones,

y si una es rechazada, se rechaza todo el texto. Si no, pasa al Senado, donde se realiza una labor de enmiendas muy parecida a la del Congreso. Se puede aprobar el texto, introducir enmiendas o vetar el texto. Si se veta el texto, éste vuelve al Congreso. Ahora se requiere mayoría absoluta para aprobar el texto. Si no lo consiguen, se puede aprobar por mayoría simple en dos meses. Si se aprueba, entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente.

5. Estructura de los Presupuestos Generales del Estado

- Los diferentes agentes del sector público realizan diferentes presupuestos. Algunos entes (el Estado, los organismos autónomos, los integrantes en el sistema de la SS, y algunos misceláneos) tienen un **presupuesto limitativo**. Otros como el sector público empresarial y fundacional tienen un **presupuesto estimativo**. Los presupuestos del sector público con carácter limitativo se agregan para formar un único presupuesto al que se denomina **Presupuestos Generales del Estado consolidados** (que es un único texto de la serie amarilla). Esta operación requiere cierta homogeneidad entre los presupuestos limitativos.

5.1. Estructura del presupuesto de gastos de las entidades con presupuesto limitativo

- De acuerdo con la LGP, todos los gastos limitativos siguen una triple clasificación: por **programa** (¿para qué?), **económica** (¿cómo?) y **orgánica** (¿quién?). Además, a partir de 2021 con el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)*, se utiliza una clasificación específica paralela de acuerdo con el PRTR puesto que los PGE sirven como instrumento de canalización de los Fondos Europeos Next Generation.

5.1.1. Clasificación por programas de gasto

- En 2023, existen 246 programas de gasto, que se clasifican en 92 grupos de programas, que a su vez se clasifican en 27 políticas y a su vez en 5 **áreas de gasto**. Ver páginas 148-152 para más detalles. Estas cinco áreas son:
 - (a) Servicios públicos básicos: funciones básicas del Estado como la Justicia o Defensa
 - (b) Actuaciones de protección y promoción social: pensiones, desempleo, acceso a la vivienda, fomento del empleo...
 - (c) Producción de bienes públicos de carácter preferente: sanidad, educación y cultura. Como las competencias de sanidad y educación están transferidas a las CCAA, la actividad estatal se concreta en actuaciones de regulación general.
 - (d) Actuaciones de carácter económico: infraestructuras, investigación, agricultura, industria y energía, comercio, turismo...
 - (e) Actuaciones de carácter general: el resto de gastos, incluyendo transferencias a las administraciones territoriales, gastos de deuda, órganos constitucionales...
- Además, todos los programas con o **finalistas** (si tienen un objetivo final cuantificable) o **instrumentales y de gestión** (apoyo a programas finalistas, recursos para la ejecución de actividades generales...).
- Todos los programas tienen un código compuesto por tres números y una letra. Ejemplo: el programa 453C “Conservación y explotación de carreteras” pertenece al grupo de programas 453 “Infraestructuras del transporte terrestre”, dentro de la política 45 “Infraestructuras y ecosistemas resilientes”, dentro del área de gasto 4 “Actuaciones de carácter económico”. La letra C hace referencia al carácter finalista del programa (las letras A a L indican un carácter finalistas, de M a Z instrumental).

- La clasificación PRTR consiste en dos letras y dos números, permitiendo identificar el área de gasto, política, componente e inversión/reforma a la que se refiere.

5.1.2. Clasificación orgánica

- Esto indica quién realiza el gasto. El código es de la forma XX.XXX, donde todo son números. Por ejemplo, la Dirección General de la Policía (16.03) está dentro de la sección 16 (Ministerio del Interior) y dentro se encuentra el servicio 03 (Dirección General de la Policía). En total hay 60 secciones, ej. 01,02,03,04,05,08 son órganos constitucionales, 12-33 son Ministerios, el 60 es la SS, el 50 recoge los créditos destinados a financiar las actuaciones del PRTR, además de secciones con dotación diferenciada.

5.1.3. Clasificación económica

- Aquí se recoge cómo se realiza el gasto. Los créditos presupuestarios se ordenan por capítulos, artículos, conceptos y, en su caso, subconceptos. Se utiliza un código de la forma XXX.XX (los últimos dos para el subconcepto, y el resto jerárquicamente como veníamos haciendo con la clasificación por programas). Hay nueve capítulos, los cuales podemos organizar entre gastos financieros y no financieros, y dentro de estos entre gastos corrientes y de capital:

GRÁFICO 9.1 . ESTRUCTURA ECONÓMICA

GASTOS NO FINANCIEROS		GASTOS FINANCIEROS
GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	
1. GASTOS DE PERSONAL	6. INVERSIONES REALES	8. ACTIVOS FINANCIEROS
10. Altos cargos	60-64 Inversiones de carácter civil	80. Adquisición deuda del sector público
11. Personal eventual	65-67 Inversiones de carácter militar	81. Adquisición obligaciones y bonos fuera del sector público
12. Funcionarios		82. Concesión préstamos al sector público
13. Laborales		83. Concesión préstamos fuera del sector público
14. Otro personal	7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	84. Constitución depósitos y fianzas
15. Incentivos al rendimiento	70. A la Administración del Estado	85. Adquisición acciones y participaciones del sector público
16. Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo empleador	71. A organismos autónomos	86. Adquisición acciones y participac. fuera del sector público
2. GASTOS CORR. BIENES Y SERVICIOS	72. A la Seguridad Social	87. Aportaciones patrimoniales
20. Arrendamientos y cánones	73. A otras entidades del SPA estatal con presupuesto limitativo	89. Suscrip. acciones y aportac. a organ. internacionales
21. Reparac., mantenim. y conservac.	74. A sociedades, entidades pub. empresariales, fundaciones y resto de entes del sector público	
22. Material, suministros y otros	75. A comunidades autónomas	9. PASIVOS FINANCIEROS
23. Indemnizaciones razón del servicio	76. A entidades locales	90. Amortización deuda pública en euros
24. Gastos de publicaciones	77. A empresas privadas	91. Amortización préstamos en euros
25. Concursos de asistencia sanitaria	78. A familias e instituciones sin fines de lucro	92. Amortización deuda pública en moneda extranjera
27. Compras, suministr. y otros gastos relacionados con actividad	79. Al exterior	93. Amortización préstamos en moneda extranjera
3. GASTOS FINANCIEROS		94. Devolución depósitos y fianzas
Por clase de deuda		95. Puesta circulación moneda metálica
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
Igual desglose que capítulo 7		
5. FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS		

5.1.4. Codificación de los créditos presupuestarios

- Si unimos los códigos de las tres clasificaciones obtenemos un único código con la forma XX.XXX.XXXφXXX.XX (las cinco primeras XX.XXX corresponden a la clasificación orgánica, XXXφ al programa, y las últimas XXX.XX a la económica).
- Un ejemplo de un anexo a los PGE, desarrollando los gastos del Mº de Transportes:

GRÁFICO 13. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. ANEXO DE DESARROLLO DE GASTOS DEL M^o DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO					EJERCICIO PRESUPUESTARIO	
ESTADO					2023	
Sección: 17 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA					(Miles de euros)	
Servicio	Programa	Económica	Explicación		Total	
V	38		DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS			
V		453B	Creación de infraestructura de carreteras			
V		75802	A la Junta de Extremadura para adecuación N-630a (Tramo: Av. de España y Av. Martín Palomino. Plasencia)		500,00	
V		75805	Convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la realización de actuaciones de mejora capacidad de la N-5A		2.000,00	
V		75806	A la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para mejora de la accesibilidad de la A-33 en el entorno de Jumilla		1.000,00	
V		759	A la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para actuaciones en la Autovía Alquerías-Santomera		1.500,00	
V		76	A Entidades Locales		16.799,35	
V		763	CC.LL. por asunción de competencias derivadas del cambio de titularidad de determinados tramos de carreteras estatales a vías urbanas		2.418,35	
V		76300	Resto de actuaciones por asunción de competencias por cambio de titularidad en tramos de carreteras estatales a vías urbanas		2.418,35	
V		767	Al Cabildo Insular de La Palma para la mejora de la carretera de acceso al Instituto Astrofísico de Canarias		1.000,00	
V		768	Resto de Transferencias a Entidades Locales		13.381,00	
V		76803	Al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para financiar el proyecto Metroguagua		5.000,00	
V		76804	Al Ayuntamiento de Andoain. Redacción estudio de la modificación del actual trazado de la N-1 a su paso por la localidad de Andoain y el aprovechamiento y la regeneración de los actuales espacios		476,00	
V		76809	Convenio con el Ayuntamiento de Valencia para la rehabilitación Torre Miramar		100,00	
V		76810	Convenio con la Diputación Foral de Álava por obras de ampliación de la AP-1. Enlace de Amión		1.205,00	

5.2. Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades con presupuesto limitativo

- Existe una doble clasificación ahora. Una **clasificación orgánica** que intenta distinguir entre los ingresos que le corresponden al Estado, a la SS, a las entidades autonómicas y a las locales. La **clasificación económica** divide a los ingresos según su origen en los siguientes 9 capítulos:

GRÁFICO 12.1. ESTRUCTURA ECONÓMICA		
INGRESOS NO FINANCIEROS		INGRESOS FINANCIEROS
INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	
1. IMP. DIRECTOS Y COTIZ. SOCIALES	6. ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	8. ACTIVOS FINANCIEROS
10. Sobre la renta	60. De terrenos	80. Enajenación deuda del sector pub.
11. Sobre el capital	61. De las demás inversiones reales	81. Enajenación obligaciones y bonos fuera del sector público
12. Cotizaciones sociales	68. Reintegros por operac. de capital	82. Reintegros de préstamos concedidos al sector público
13. Sobre prod. y almac. e. electr. y comb.	7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	83. Reintegros de préstamos concedidos fuera del sector público
19. Otros impuestos directos	70. De la Administración del Estado	84. Devolución de depósitos y fianzas
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	71. De organismos autónomos	85. Enajenación de acciones y particip. y devoluc. aportac. del sector pub.
21. Sobre el valor añadido	72. De la Seguridad Social	86. Enajenación de acciones y particip. de fuera del sector público
22. Sobre consumos específicos	73. De otras entidades del SPA estatal con presupuesto limitativo	87. Remanente de tesorería
23. Sobre tráfico exterior	74. De sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entes del sector público	88. Devolución de aport. patrimoniales
28. Otros impuestos indirectos	75. De comunidades autónomas	9. PASIVOS FINANCIEROS
3. TASAS, PRECIOS PUB Y OTROS ING.	76. De entidades locales	90. Emisión deuda pública en euros
30. Tasas	77. De empresas privadas	91. Préstamos recibidos en euros
31. Precios públicos	78. De familias e instituciones sin fines de lucro	92. Emisión deuda pub. moneda extranj.
32. Otros ing. procedentes prestac. ss.	79. Del exterior	93. Préstamos recibidos moneda extranj.
33. Venta de bienes		94. Depósitos y fianzas recibidos
38. Reintegros de operaciones ctes.		95. Puesta en circulación de moneda metálica
39. Otros ingresos		
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
40. Igual desglose que capítulo 7		
5. INGRESOS PATRIMONIALES		
50. Intereses de títulos y valores		
51. Int. anticipos y préstamos concedidos		
52. Intereses de depósitos		
53. Dividendos y particip. en beneficios		
54. Rentas de bienes inmuebles		
55. Ptos. concesiones y aprov. especiales		
59. Otros ingresos patrimoniales		

- Como se aprecia, cada capítulo se divide en artículos, y éstos en conceptos y hasta subconceptos. Por ejemplo, la partida 220.01 es un ingresos del capítulo 2 “Impuestos indirectos”, artículo 22 “Impuestos indirectos sobre consumos específicos”, concepto 220 “Impuestos especiales”, subconcepto 01 “Impuesto especial sobre la cerveza”.

5.3. Estructura de presupuesto estimativos

- Los presupuestos estimativos de aquellas entidades del sector público que tengan este tipo de presupuestos también entran dentro de los PGE. Estas entidades son:
 - (a) Entidades públicas empresariales (ej. Instituto de Crédito Oficial, ICO)
 - (b) Sociedades mercantiles estatales (ej. Correos S.A)
 - (c) Entidades estatales de derecho público (ej. Puertos del Estado)
 - (d) Fundaciones (ej. Fundación del Teatro Real, Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III)
 - (e) Consorcios (entidad con personalidad jurídica propia creada para gestionar servicios o desarrollar un proyecto mediante la coordinación de diferentes entidades).
 - (f) Fondos sin personalidad jurídica (ej. Fondo de Financiación a CCAA).
- Todas estas entidades realizan dos presupuestos: el **presupuesto de explotación** (ingresos y gastos derivados de las actividades corrientes de una entidad, se intenta estimar el beneficio del ejercicio), y el **presupuesto de capital** (presupuesto de las inversiones de capital, ie. mejora o cambio de activos a largo plazo y de capital corriente).

6. Financiación de los Presupuestos Generales del Estado

- Ahora describimos la financiación de aquellas entidades con presupuestos limitativos que aparecen en los PGE, y la financiación por parte del Estado a través de la deuda pública por parte del Tesoro Público.

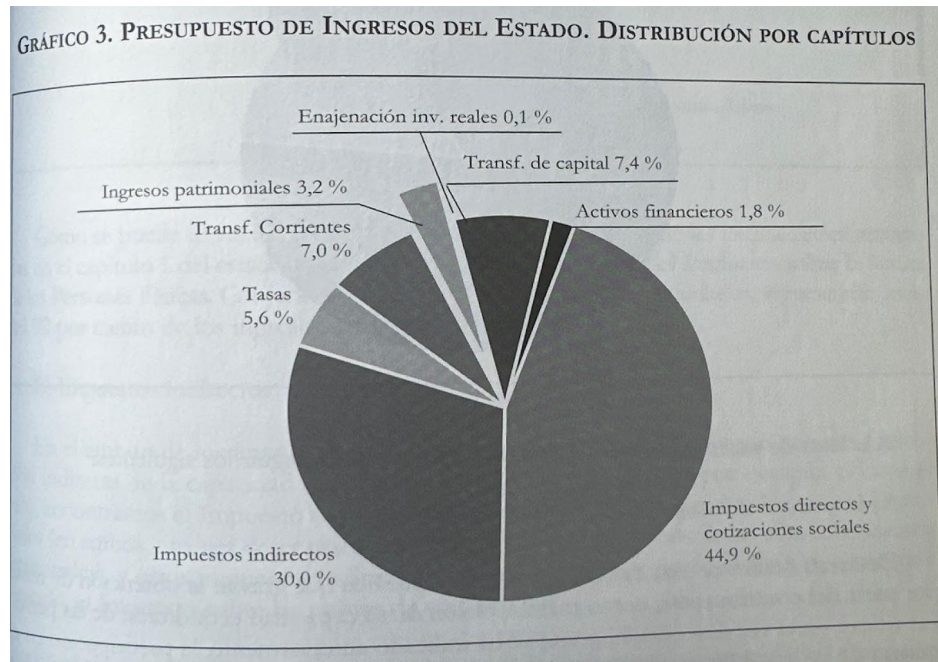
6.1. El presupuesto de ingresos

- El artículo 41 de la LGP establece la clasificación orgánica y económica que estudiamos en el capítulo anterior. La distribución de los ingresos según la clasificación orgánica (según los PGE consolidados) es:
 - Estado: 49,2%
 - Seguridad Social: 39,8%
 - Organismos Autónomos: 10,7%
 - Resto de Entidades del S.P.Administrativo con Ppto. Limitativo: 0,3%
- La distribución de gastos según la clasificación económica es:
 - Cotizaciones sociales: 47%
 - Impuestos directos: 21%
 - IRPF: 13%
 - Impuesto de Sociedades: 7%
 - Otros como el impuesto de los no residentes.
 - Impuestos indirectos: 13%
 - IVA: 11%
 - Impuestos Especiales: 2%
 - Otros como el impuesto sobre las primas de riesgo
 - Otros impuestos: 4%

- Resto de ingresos: 16%
- Ahora realizamos la descomposición de los ingresos para cada ente de la clasificación orgánica. El mencionado artículo 41 de la LGP, establece que los estados de ingresos se deben estructurar diferenciando cada ente.

Estado

- Empezamos con el Estado. En el estado de ingresos de los PGE se recogen estimaciones realizadas por el MINHAPF para el ejercicio en cuestión. Es importante saber que en estas estimaciones se descuentan los tributos cedidos y la parte del IRPF, IVA e IE incluidos en el sistema de financiación a favor de entidades territoriales. La distribución por capítulos es la siguiente:



- También clasificamos los ingresos entre:
 - **Ingresos tributarios** (85%): impuestos o tasas (capítulos 1,2, y parte del 3):
 - Impuestos directos
 - Impuestos indirectos
 - Tasas y otros ingresos de naturaleza tributaria (capítulo 3), ej. multas
 - **Ingresos no tributarios** (15%): los recogidos en los capítulos 4,5,6,7 y parte del 3. Se incluyen cosas como:
 - Precios públicos y otros ingresos, parte del capítulo 3. Los precios públicos vienen de la venta de bienes de naturaleza corriente o prestación de servicios.
 - Transferencias corrientes. Recursos recibidos por parte de organismos autónomos, agencias estatales, la UE... sin contrapartida directa y usados para financiar gastos ordinarios o recurrentes.
 - Ingresos patrimoniales. Rentas de propiedades, dividendos obtenidos por inversiones financieras...
 - Enajenación de inversiones reales (venta de bienes de capital propiedad del Estado).
 - Transferencias de capital. Igual que las transferencias corrientes pero aquí el objetivo es financiar inversiones de capital.

Seguridad Social

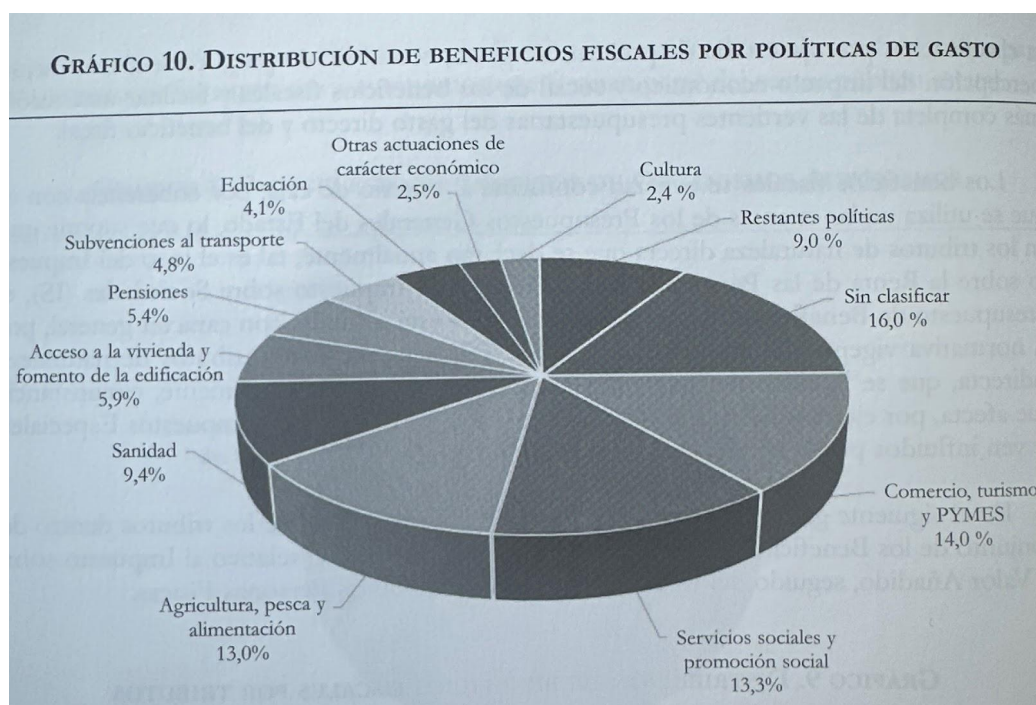
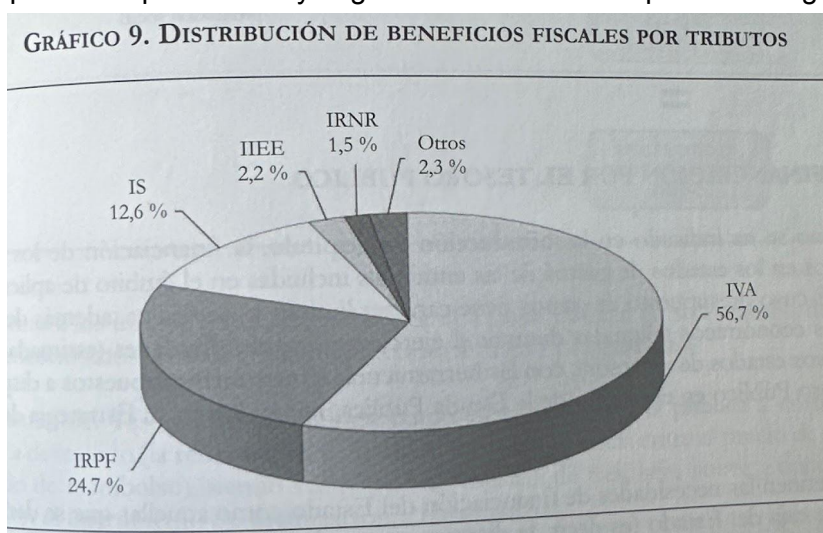
- Además del Presupuesto de Ingresos del Estado, el PGE recoge el Presupuesto de ingresos del resto de entidades como la Seguridad Social. Se utiliza una clasificación económica parecida al presupuesto estatal, pero aquí las cotizaciones sociales suponen un 75%, las aportaciones del Estado un 19%, las operaciones financieras un 6% y algunos otros ingresos misceláneos de poco valor.

Organismos autónomos, agencias estatales y entidades con presupuesto limitativo

- Se recoge en los PGE un presupuesto para cada una de estas entidades. En los organismos autónomos, el 72% de los ingresos vienen de recursos propios, el 26% de transferencias y el 2% de operaciones financieras.

Beneficios fiscales

- La Constitución Española también obliga a hacer un **Presupuesto de Beneficios Fiscales**, que es la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, presumiblemente, se producirá a lo largo del año como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales. Las estimaciones presentadas en los PGE se suelen presentar por tributos y según la clasificación de políticas de gasto.



6.2. La financiación por el Tesoro Público

- La **necesidad de financiación (bruta)** es la suma del déficit no financiero (ie. la diferencia entre ingresos y gastos no financieros) y la variación neta de activos financieros. El Tesoro Público consigue un 90% de su financiación mediante Letras, Bonos y Obligaciones del Estado.

7. Información transversal de los Presupuestos Generales del Estado

7.1. Introducción

- Los objetivos de la política general del Gobierno están enmarcados en los principios rectores de la Constitución. Ello demanda del Presupuesto nuevas exigencias de información, que complementen y enriquezcan la visión económico-financiera tradicional. La información transversal persigue acercar el Presupuesto a la sociedad. Ésta se encuentra en la Serie Azul, y contiene cuatro informes: impacto de género; impacto en la infancia, adolescencia y en la familia; alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; y el alineamiento con la transición ecológica.
- No existe una metodología estandarizada a nivel internacional. El ámbito de los informes es exclusiva a la vertiente de los gastos.

7.2. Informe de impacto de género

- Desde los PGE del año 2009, se ha incluido un informe de impacto de género. Su inclusión fue motivada por la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Desde 2020, se utiliza el “**método de las 3R’s**”, basado en tres análisis:
 - Realidad: diagnóstico objetivo y cuantificado de la sociedad española.
 - Representación: representación de hombres y mujeres en el sector público.
 - Recursos-resultados: establece la incidencia de los programas presupuestarios en el avance hacia la igualdad de género. Se analizan casi todos los programas, exceptuando algunos como pagos de intereses de la deuda.
- Existe una **vertiente cuantitativa**, donde se categoriza a los programas dentro de las categorías: “negativa”, “baja”, “media”, “alta” o “sin pertinencia”. Se clasifican según su respuesta a un cuestionario. Asimismo, la **vertiente cualitativa** hace una breve descripción del programa en términos de género, explicando las principales líneas de actuación y los objetivos a alcanzar, con sus indicadores asociados.

7.3. Informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia

- Desde 2019 se incluye un informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia en línea con recomendaciones internacionales. En él, se incluyen datos e indicadores relevantes de la situación en la infancia, adolescencia y familia en España, un diagnóstico sobre la situación, una descripción por programas presupuestarios y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de con la Convención de Derechos del Niño y las Dimensiones del Bienestar Infantil y Familiar.
- El impacto de cada programa se divide entre sin relevancia, indirecto o directo. Si el programa tiene un impacto directo, éste puede ser alto, medio o bajo.

7.4. Informe de alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

- En 2015, la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituida a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Su implementación vino a través del Plan de Acción de 2018, donde se preveía un alineamiento de los PGE con los ODS. Luego se modificó la LGP para incluir en la documentación complementaria un informe de alineamiento de los PGE con los ODS.
- El informe detalla qué programas tienen un impacto directo o indirecto sobre la consecución de alguno de los ODS. Si el programa tiene un impacto, el centro gestor responsable del programa tendrá que hacer una estimación porcentual de su contribución a la consecución del ODS. También se debe incluir una descripción de las actuaciones y medidas asociadas al programa que apoyan la contribución declarada. Con toda esta información se elabora el Índice de Esfuerzo Presupuestario (IEP).

7.5. Informe de alineamiento de los PGE con la transición ecológica

- La Comisión Europea realizó en 2021 un Marco de Referencia de Presupuesto Verde como guía para los Estados que deseen aplicar presupuesto verde, por lo que desde 2023 los PGE vienen acompañados de un informe ecológico. Cada programa con un impacto medioambiental recibe una calificación en seis objetivos: mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, protección de recursos hídricos y marinos, transición hacia una economía circular, prevención y control de la contaminación; y protección y restauración de la biodiversidad y ecosistemas. La escala utilizada para cada objetivo es neutral, baja, media, alta; todavía no hay una escala para los impactos negativos.

8. Modificaciones presupuestarias

- Las **modificaciones presupuestarias** son el mecanismo de flexibilidad de los presupuestos generales. Afectan sólo al contenido de los presupuestos de gasto, puesto que los presupuestos de ingresos son siempre estimativas por lo que no requieren modificaciones.

8.1. Vinculación de los créditos: la triple limitación de los créditos presupuestarios

- Los créditos presupuestarios tienen una triple vinculación: **cuantitativa** (créditos para gastos se destinan exclusivamente a la finalidad específica para la que han sido autorizados), **cuantitativa** (límite respecto a la cuantía) y **temporal** (sólo se contraen obligaciones cuya contrapartida se realice ese ejercicio). Una modificación presupuestaria quiebra alguno de estos límites con el fin de ajustar el importe presupuestado a la necesidad real.
- La LGP y cada Ley de PGE regulan dichas modificaciones.

8.2. Modificaciones presupuestarias: concepto y clases

- La LGP en su artículo 51 contempla estas clases de modificaciones:
 - (1) Transferencias de crédito
 - (2) Generaciones de crédito
 - (3) Ampliaciones de crédito
 - (4) Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito
 - (5) Incorporación de remanentes de crédito

- Se realizan de media unas 1200 modificaciones al año, más de la mitad siendo transferencias de crédito, aunque las ampliaciones de crédito son las que movilizan un mayor volumen.
- También estudiaremos los compromisos plurianuales porque, aunque no sean modificaciones presupuestarias, afectan al límite temporal.

8.3. Principio de estabilidad presupuestaria en las modificaciones: fondo de contingencia

- En general, atendiendo al principio de estabilidad, las modificaciones no suponen un incremento del gasto general. Se financian o con créditos de otros programas, con ingresos no previstos en el presupuesto, o con el Fondo de Contingencia. Ejemplos del uso de este Fondo son catástrofes naturales, celebración de procesos electorales o participación de las Fuerzas Armadas en operaciones.

8.4. Transferencias de crédito

- Son las modificaciones más utilizadas. Son trasposos de dotaciones entre créditos, permitiéndose incluso la creación de créditos nuevos. Es una reasignación de recursos desde aplicaciones con sobrantes de dotación a aquellas que presentan deficiencias.
- *Límites.* No se pueden hacer transferencias desde créditos para operaciones financieras para evitar sobrepasar el LGnF. No se pueden realizar entre créditos de distintas secciones presupuestarias según la LGP (aunque desde el Covid, se ha incluido una disposición para permitirlo). Tampoco se puede minorar créditos extraordinarios. Finalmente, no se pueden crear créditos destinados a subvenciones nominativas (ie. a un beneficiario específico).
- La potestad para autorizar transferencias de crédito depende del ámbito de ésta. Los presidentes y directores de los organismos autónomos pueden autorizarlos si el crédito pertenece a su organismo autónomo; los titulares de un ministerio a créditos de su ministerio; el titular del MINHAPF puede autorizar transferencias a créditos nuevos; y el consejo de ministros cuando se de una reorganización administrativa.

8.5. Generaciones de crédito

- Una generación de crédito surge como consecuencia de unos ingresos no previstos o superiores a los contemplados, siempre que éstos se realicen durante el ejercicio presupuestario. En general, debe existir una relación directa entre la naturaleza económica del ingreso y el crédito. Han de provenir de una de las siguientes causas:
 - (a) Aportaciones del Estado a organismos autónomos
 - (b) Ingresos por enajenación de bienes o prestación de servicios
 - (c) Enajenación de inmovilizado (ie. bienes no a la venta, como edificios gubernamentales).
 - (d) Reembolso de préstamos
 - (e) Ingresos afectados por ley a la realización de actuaciones determinadas
 - (f) Ingresos por reintegros de pagos indebidos

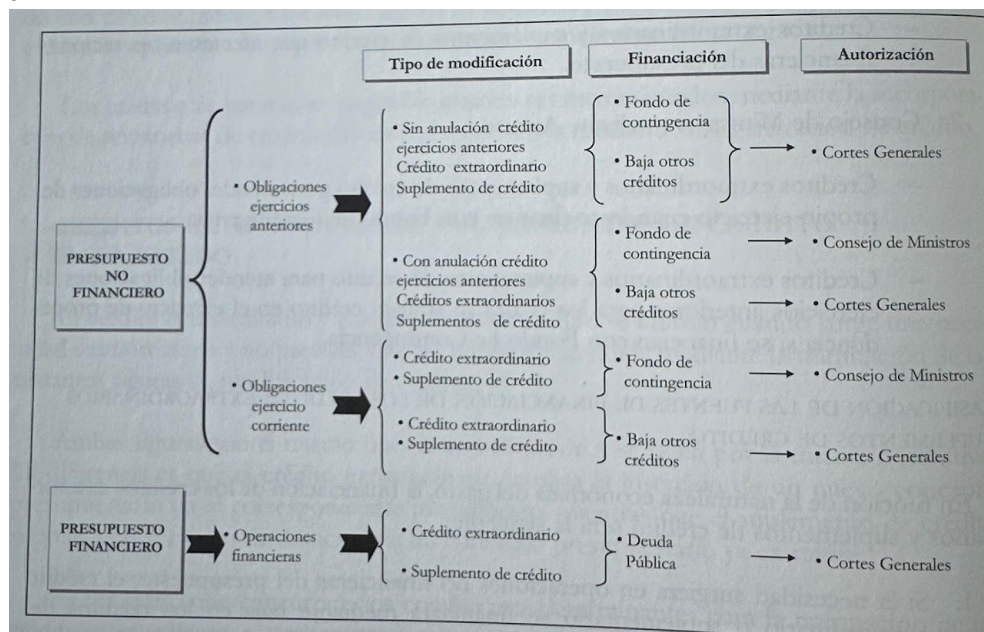
8.6. Ampliaciones de crédito

- Para realizar una ampliación de crédito, la obligación a la que se quiere atender debe estar recogida en el Anexo de créditos ampliables en los PGE o declararse ampliable por una norma con rango de Ley. Sólo se atenderán obligaciones que surjan en el propio ejercicio.

- Las ampliaciones que afecten a operaciones no financieras se cargan al Fondo de Contingencia. La financiación de ampliaciones en los organismos autónomos sólo se pueden cargar al remanente de tesorería del ejercicio anterior.
- Sólo el titular del MINHAPF puede autorizar ampliaciones de crédito.
- Un crédito ampliable sólo puede disminuir si no se ha ampliado con carácter previo.

8.7. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Estado

- Utilizados por causas extraordinarias que no pueden demorarse hasta el próximo ejercicio:



8.8. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito en los organismos autónomos

- Si la causa extraordinaria afecta al presupuesto de un organismo autónomo se hace lo siguiente: si la cuantía es menor de 500.000 euros, el director del organismo autónomo puede autorizarlo; si es entre 500.000 y 1.000.000 lo tendrá que aprobar el titular del MINHAPF; y si es mayor el Consejo de Ministros.

8.9. Incorporaciones de crédito

- Consiste en adicionar a los créditos de un ejercicio las remanentes del ejercicio anterior cuando así lo disponga una norma de rango legal; o resultantes de créditos extraordinarios concedidos por Ley en el último mes del ejercicio anterior... Por lo tanto, el objetivo es flexibilizar la gestión presupuestaria, permitiendo actuaciones del ejercicio anterior que no se han realizado completamente. Se realizan mediante el Fondo de Contingencia en el nivel estatal o con los remanentes en el nivel autónomo. Sólo lo puede autorizar el titular del MINHAPF.

8.10. Compromisos de gasto de carácter plurianual

- La Ley permite adquirir compromisos de gasto que se extiendan varios ejercicios. Existe un límite de 4 ejercicios, y además hay límites sobre qué cuantía del crédito inicial se puede gastar cada año: 70% el primero, 60% el segundo, y 50% el tercero y cuarto. El Gobierno puede modificar ambas restricciones en casos especiales. Estas limitaciones no se aplican a los compromisos de deuda.

8.11. Modificaciones de créditos vinculados al PRTR

- Recuerda que el PRTR es el plan del Gobierno para movilizar los Fondos Next Generation EU. La normativa constituida por el Real Decreto Ley 36/2020 establece los principios de agilidad, celeridad y simplicidad.
- Hay criterios de vinculación económica solamente, para flexibilizar las modificaciones. Por ejemplo, si el Ministerio de Industria quiere reasignar un crédito del capítulo 6 al 2, no tiene que tramitar un expediente de modificación presupuestaria porque desde el punto de vista de la clasificación económica no se altera el nivel de vinculación.
- Los titulares ministeriales o presidentes de organismos son competentes para autorizar dichas transferencias en sus presupuestos.
- Los ingresos derivados de reintegros podrán dar lugar a generaciones de crédito, con independencia del momento temporal donde se produzcan.
- Se pueden incorporar remanentes de créditos del ejercicio anterior.
- Se pueden adquirir compromisos de gasto hasta el año 2026 (cuando se prevé que finalicen las actuaciones del PRTR).

9. Los procedimientos de revisión de gasto

9.1. Contexto

- La ratio gasto público PIB en la UE ha pasado del 23% en 1960 a en torno el 50% en 2022. Por el peso de dicho sector, se han otorgado más peso a los principios relacionados con la *Buena Gobernanza*, como son la transparencia, responsabilidad, evaluación, rendición de cuentas o calidad de las instituciones. Las revisiones de gasto público son un instrumento para llevar estos principios a la práctica. Además, la experiencia muestra que el presupuesto público tiende al incremento, por lo que su control es importante, para que durante épocas de crisis no se convierta en un problema añadido.

9.2. Marco normativo

- En el Título I de la Constitución, en su artículo 31, se dice que “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad [...]. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos [...]”.
- Estos preceptos constitucionales han sido desarrollados por extensa normativa.

9.3. Tipos de revisión del gasto público

- Distinguimos entre diferentes modalidades de revisión del gasto:
 - (1) *De carácter extraordinario y urgente*. Medidas adoptadas por el Gobierno para contener el gasto de forma extraordinaria:
 - (a) **Acuerdos de no disponibilidad de créditos**. El Consejo de Ministro realiza un ajuste puntual para liberar recursos en el cual se acuerda una cuantificación total del volumen de ahorro y se reparte la reducción de forma equilibrada entre los ministerios. Normalmente se reducen partidas no imprescindibles como gastos de publicidad y propaganda.
 - (b) **Planes de revisión del gasto público con medidas extraordinarias**. Para complementar lo anterior, una norma extraordinaria como un Real

Decreto-Ley tiene como objeto completar la estrategia mediante medidas específicas.

(2) *De carácter estratégico.*

(a) **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).** Se busca acometer una radiografía más minuciosa del sector público, ej. Ver qué organismos se pueden eliminar. Se creó en 2012 y concluyó con un informe de 217 propuestas para adaptar nuevas tecnologías, evitar duplicidades con otras administraciones...

(3) *De carácter continuado o periódico.*

(a) **Evaluación de políticas públicas.** El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas desarrolla las funciones de evaluación: recopila, analiza e interpreta información para la comprensión global de una intervención (política, plan, programa o norma).

(b) **Spending reviews.** El Gobierno le encarga a la **AIReF** (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) un spending review- una revisión del gasto público que busca encontrar ineficiencias y proponer mejoras.

9.4. Spending reviews

- Para la Comisión, los spending reviews examinan un gasto ya ejecutado y evalúa si sigue siendo una prioridad, si es eficaz para alcanzar sus objetivos, y si es eficiente, ie. si se puede alcanzar el mismo objetivo con menos recursos. El objetivo no es ahorrar necesariamente, sino evaluar políticas públicas.
- Para la OCDE, es un proceso colaborativo con el objetivo de tener un mayor control sobre el gasto público, alinearlo con las prioridades del Gobierno, y mejorar su eficacia.
- En 2016, el Gobierno se comprometió con la Comisión a realizar un Spending Review, a cargo de la AIReF. Es una encomienda plurianual (*Ciclo*) en la cual el Gobierno le encarga el análisis de un aspecto concreto. Ésta se materializa en encargos parciales y sucesivos denominados *Fases*. En cada una de estas Fases, la AIReF realiza un estudio sobre de una parte específica del aspecto general siendo estudiado.
- Por ejemplo, en el Ciclo I (2018-2020) el Gobierno le encargó el estudio del gasto público en subvenciones. La estructura fue ésta:

I CICLO SPENDING REVIEWS (2018-2020)	
Estudios <i>spending reviews</i> FASE I	
Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	
Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	
Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo	
Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria	
Proyecto de evaluación 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i	
Proyecto de evaluación 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial	
Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	
Estudios <i>spending reviews</i> FASE II	
Proyecto de evaluación 1: Beneficios fiscales	
Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS	
Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	
Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte	
Estudios <i>spending reviews</i> FASE III	
Instrumentos de financiación del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española	
Gestión de los residuos urbanos	

El Ciclo II abarca 2022-2026 y se están estudiando los instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos y el gasto derivado del mutualismo sanitario.

- El Spending Review culmina con una Unidad de seguimiento de las recomendaciones formuladas por los informes. Está integrada en la DGP del MINHAFP. Ha de “cumplir o explicar”.

9.5. Seguimiento de las recomendaciones de los Spending Reviews

- El último escalón del proceso es la incorporación de las recomendaciones de los Spending Reviews en el proceso presupuestario. Además, uno de los compromisos asumidos en el PRTR en su componente 29 es la “mejora de la eficacia del gasto público”, siendo la reforma C29.1 un “proceso de revisión y evaluación del gasto”.
- El C29 encomendó al MINHAFP la tarea de llevar a cabo un seguimiento del grado de implementación de las recomendaciones. Ahí, el MINHAFP incluyó en la Orden HFP/535/2022, ie. donde se dictaron las normas para los PGE de 2023, la labor de seguimiento activo. Desde entonces, se han elaborado dos informes en marzo de 2022 y 2023 de seguimiento basados en el principio de cumplir o explicar. Cada recomendación de la AIReF ha sido: i) implementada, ii) rechazada, o iii) está en proceso. Los informes de seguimiento muestran que de las 296 recomendaciones, 184 han sido implementadas, 53 rechazadas y 59 se encuentran aún en proceso de valoración o implementación.

10. Financiación de los entes territoriales

10.1. Introducción

- España es uno de los países de la OCDE más descentralizados, con más del 43% del gasto público gestionado por CCAA y CCLL (Corporaciones Locales). A pesar de la reducción relativa del presupuesto estatal, el Estado sigue destinando un importante volumen de sus recursos a la financiación de las administraciones territoriales (excepto las Comunidades de régimen foral) mediante la cesión de tributos (IRPF, IVA e IE) y las transferencias desde los PGE.

10.2. Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía

- Actualmente hay dos sistemas de financiación territorial:
 - (a) El sistema de financiación aplicable a las CCAA de régimen común
 - (b) El sistema foral de Concierto económico (País Vasco) y Convenio económico (Comunidad Foral de Navarra)

Régimen Común

- La financiación de las CCAA de régimen común se rige por la Ley 22/2009. En ella se establece el sistema de financiación. Existen 4 vertientes de financiación:
 - (1) Capacidad tributaria.** La Ley 22/2009 la define como un conjunto de recursos:
 - (a) Recaudación de tributos totalmente cedidos, ej. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; o Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
 - (b) Un 50% de la recaudación del IRPF y el IVA, además del 58% de la recaudación de IE sobre la cerveza, alcoholes, hidrocarburos... y el 100% del tipo estatal sobre IE sobre la electricidad.

Los totalmente cedidos no tienen reflejo en los PGE. Sin embargo, el resto de recursos están sujetos a liquidación: cada año las CCAA perciben la financiación

correspondiente, y el año que se conozcan los valores definitivos se ajustan (ie. se hace una liquidación definitiva).

- (2) **Fondo de Garantía.** Tiene por objeto asegurar que cada comunidad reciba los mismos recursos por habitante para financiar los servicios públicos fundamentales. Este fondo se forma por un 75% de la capacidad tributaria de cada CCAA, y con la aportación del Estado de recursos adicionales.
- (3) **Fondo de Suficiencia Global.** Este fondo tiene la consideración de mecanismo de cierre del sistema de financiación, porque cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia (positiva o negativa) del Fondo de Garantía.
- (4) **Fondos de Convergencia Autonómica.** Están el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Dotados con recursos estatales, y tienen como objeto favorecer el equilibrio económico territorial.
- ¿Cómo funciona la liquidación? Las CCAA reciben un 98% de su capacidad tributaria y Fondo de Suficiencia, además del 100% del Fondo de Garantía en el año n . Después, en el año $n+2$ se efectúa la liquidación definitiva con los datos exactos.

CCAA de Régimen Foral

- Tanto el **Concierto Vasco** como el **Convenio Navarro** forman un sistema de financiación distinto al régimen común. Ambos regulan su propio sistema tributario, siendo titulares de sus ingresos y participando en los gastos del Estado a través del cupo o aportación.
- **País Vasco.** En 2002, se aprobó el Concierto Vasco mediante Ley, la cual estipula que cada cinco años se tiene que aprobar una ley para actualizar la metodología. El cupo es la aportación del País Vasco al Estado. Se calcula aplicando un 6,24% sobre las cargas del Estado (utilizando los PGE) menos cargas no computables. También se ajusta el IVA e IE porque con los impuestos indirectos muchas veces no hay una correspondencia entre el lugar donde se produce el hecho económico y donde se materializa la obligación fiscal.
- **Navarra.** Una ley de 1990 aprobó el Convenio Navarro, muy similar al vasco, pero con una aportación actualmente del 1,6%.

Ciudades con Estatuto de Autonomía

- En 1995 se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla. Se financian mediante el Fondo de Suficiencia (año base 2007 incrementado por un índice de evolución de los **Ingresos Tributarios del Estado, ITE**). El ITE se define como la recaudación estatal (excluyendo cesiones) del IRPF, IVA, y algunos IE.

10.3. La Participación de las entidades locales en Tributos del Estado (PET)

- Entendemos por entidades locales a los municipios, provincias e islas. La **PET** es una transferencia corriente entre estas entidades locales y el Estado. Las transferencias del Estado se organizan en torno a dos modelos: cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales y reparto por determinadas variables. Dependiendo del municipio se le aplica un modelo u otro. Esto se determinó en la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) de 2004.
- La cesión de impuestos se aplica a los siguientes entes territoriales:
 - Municipios capitales de provincia. Municipios con más de 75.000 habitantes (excepto en el País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla)

- Provincias e islas.
- Comunidades autónomas uniprovinciales de Murcia y Asturias.
- Al resto de entes se les aplica el modelo de reparto por variables.
- *Modelo de cesión de impuestos estatales.* Existen dos vías de financiación. La primera es la cesión del IRPF, IVA e IE sobre la fabricación de en torno al 1-3%. El segundo es la participación en un Fondo Complementario de Financiación (FCF).
- *Modelo de reparto por variables.* Aquí se distribuye un importe entre los municipios. Este importe se calcula multiplicando la participación en el año base (2004) por el incremento de los ITE. Luego la participación total se divide entre los municipios: un 75% se reparte en proporción a la población del municipio; un 12,5% con arreglo al esfuerzo fiscal medio por habitante; y el último 12,5% según el inverso de la capacidad tributaria (se calcula mediante el inverso del IBI pagado de media por cada habitante).
- Existen otros fondos como el Fondo de Aportación a la Asistencia Sanitaria: los PGE incluyen un crédito para dar cobertura a los centros sanitarios cuya titularidad sea de las provincias e islas.
- Un 90% de los gastos se financian con cargo al estado de gasto de los PGE, cuya evolución depende de los ITE. ¡El índice de evolución de los ITE es por lo tanto muy importante!
- La PTE se gestiona a partir de doce entregas mensuales iguales a cuenta. Las entregas luego se liquidan dos años después cuando se conocen los datos exactos. Si las entidades locales tienen que devolver dinero al Estado, se pagan mediante retenciones.

11. Relaciones financieras España-UE. Articulación presupuestaria

- Las actuaciones de la UE se recogen en **Marcos Financieros Plurianuales (MFP)** de un periodo mínimo de 5 años donde se establecen las prioridades políticas de la Unión. Los **Presupuestos Generales de la UE** existen dentro de este marco. El MFP establece reglas como los techos presupuestarios de tales presupuestos. En la actualidad, está vigente el Marco financiero plurianual 2021-2027, que se ha visto reforzado con el nuevo Instrumento de Recuperación de la UE *Next Generation EU*.
- Este capítulo estudia los flujos financieros entre España y la UE. Se hace un repaso de los presupuestos de la UE y del **Fondo Europeo de Apoyo a la Paz**.

11.1. El Presupuesto General de la Unión Europea

- De acuerdo con el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** todos los ingresos y gastos de la Unión están comprendidos el PG de la UE, con la excepción del Fondo a la Paz y de los organismos de la UE con personalidad jurídica propia.
- Los presupuestos son cuantitativamente pequeños: no pueden superar un 1,46% de la RNB de la UE. Además, deben de ser equilibrados (ie. deben hacer suficientes ingresos para cubrir los gastos). La excepción se dio con la aprobación del instrumento *Next Generation UE*, donde se acudieron a los mercados de capitales por primera vez. Los presupuestos son también rectificativos: pueden ser modificados según las condiciones económicas durante el ejercicio. Finalmente, deben respetar el MFP.

Financiación del Presupuesto de la UE

- En la actualidad, la Decisión del Consejo de 2020 establece el sistema de recursos propios de la UE. Éstos son:
 - (a) Recursos propios tradicionales (**RPT**). Éstos son impuestos europeos que vienen de normativa europea. Los Estados gestionan su recaudación y se quedan un 25% por la gestión. Ejemplos: derechos de arancel común.
 - (b) El Recurso IVA. Se aplica un tipo uniforme del 0,30% a la base imponible del IVA, con un límite total del 50% del RNB por país.
 - (c) El Recurso basado en los plásticos. Se pagan 0,80 euros por kilo de plástico producido no reciclado, con límites a aquellos países con un RNB per cápita inferior a la media de la UE (entre ellos España).
 - (d) El Recurso RNB. Se aplica un tipo uniforme al RNB de cada país. El tipo usado es aquel que consigue equilibrar el presupuesto. Durante la 2021-2027, por la Decisión de 2020 se reconocen compensaciones temporales a algunos países (DNK, GE, ...).
- En la misma Decisión de 2020, se establecieron nuevos recursos propios para el pago anticipado de los empréstitos contraídos en el marco de *Next Generation UE*. Incluye un recurso basado en los beneficios residuales de empresas multinacionales.

Composición del Gasto de la UE

- El MFP establece techos de gastos para el presupuesto de cada año, dividido en 7 áreas temáticas:
 - (1) *Mercado único, Innovación y economía digital (12%)*. Investigación e inversiones estratégicas.
 - (2) *Cohesión, Resiliencia y Valores*. Refuerza el desarrollo regional sostenible, la cohesión y la resiliencia. Se divide en dos categorías:
 - (a) Cohesión económica, social y territorial (31%). Dotan instrumentos como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional- FEDER.
 - (b) Resiliencia y Valores (5%). Relacionado con la recuperación de la Unión ante desastres, ayudas para hacer las economías más resilientes...
 - (3) *Recursos naturales y medio ambiente (33%)*. Incluye la dotación para la política agrícola y pesquera, además de la lucha contra el cambio climático.
 - (4) *Migración y gestión de fronteras (2%)*. Fronteras, migración y asilo.
 - (5) *Seguridad y defensa (1%)*. Seguridad interior, defensa de la Unión y desmantelamiento de centrales nucleares.
 - (6) *Vecindad y resto del mundo (9%)*. Asistencia a países en vías de adhesión a la UE, y programas de acción exterior. La Unión se convierte en el principal contribuyente a nivel mundial en cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.
 - (7) *Administración Pública europea (7%)*. Administración de las instituciones, pensiones y colegios europeos.
- Además de los techos de gasto, el MFP recoge una serie de instrumentos especiales. Por ejemplo, la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia está dirigido a las catástrofes graves y necesidades concretas de un miembro o candidato; el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización ayuda a los trabajadores despedidos como consecuencia de grandes cambios estructurales; está la Reserva de Ajuste de Brexit...
- Además, la Comisión revisó el MFP en 2023 para adaptarlo a los cambios surgidos. Por ejemplo, desarrolló el instrumento EURI para ayudar a abonar los intereses de la

deuda *Next Generation EU* fuera de los techos del MFP, ya que hubo un incremento del importe previsto como consecuencia del aumento de los tipos de interés.

11.2. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP)

- El TUE prevé que el presupuesto europeo no financiará los gastos relativos a operaciones de ámbito militar. En 2021, en base a esto, el Consejo adoptó la Decisión por la cual se creó el **FEP**, posibilitando la financiación de operaciones en el ámbito militar. Se financia con aportaciones de los miembros proporcionales a su RNB. La dotación es de 7.000 millones a precios de 2018 hasta 2027.

11.3. Relaciones financieras entre España y la UE

- La contribución de España a la UE ha ido incrementando desde unos 7.000 millones en el 2000 hasta unos 15.000 millones en 2022. Un 65% viene del recurso RNB, un 12% del recurso IVA, un 18% del RPT, y el resto a plásticos (3%), FED (1%), FEP (1%) y otras aportaciones (0%).
- Las transferencias de la UE a España se dividen en 4 grupos:
 - (a) Instrumentos de cohesión (30%). Se articulan a través del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, y el Fondo de Transición Justa.
 - (b) Mecanismo de recuperación y resiliencia (41%). Financiado a través de *Next Generation EU*.
 - (c) Gasto agrario, pesquero y de desarrollo rural (24%). Para la PAC, el TFUE creó en 1964 el FEOGA, aunque ahora se ha dividido en dos fondos: el FEAGA y el FEADER. También hay fondos para el desarrollo pesquero.
 - (d) Otras transferencias (5%). Programas de I+D, educación, inmigración...
- Desde el 2000 hasta el 2020, se ha observado una disminución progresiva del saldo financiero como consecuencia del desarrollo económico de España, llegando a tener saldos negativos. Sin embargo, en 2021 se rompe esa tendencia con un gran pico debido a las ayudas por el Covid, con un saldo positivo de unos 20.000 millones ese año y 15.000 el siguiente.

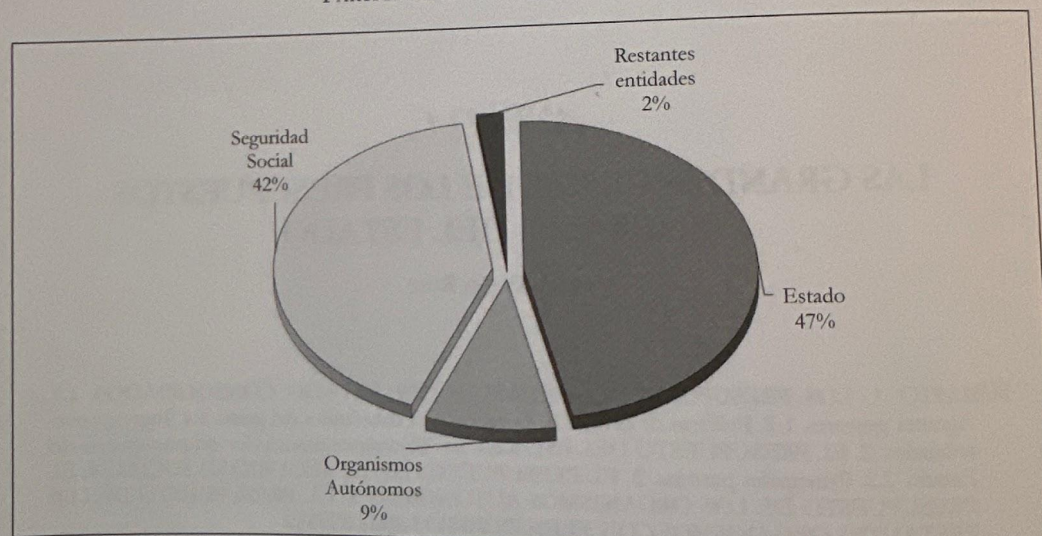
11.4. Articulación presupuestaria de las relaciones España-EU

- Actualmente, el presupuesto de ingresos del Estado recoge los recursos propios tradicionales (ej. Derechos de aduana); el recurso IVA (no aparece explícitamente, está integrado con el IVA); las transferencias de los Fondos de la política de cohesión; las transferencias del MRR, ... En el presupuestos de gastos del Estado, se recogen las transferencias al FEP, y a los presupuestos de la UE.

A. Anexo 1

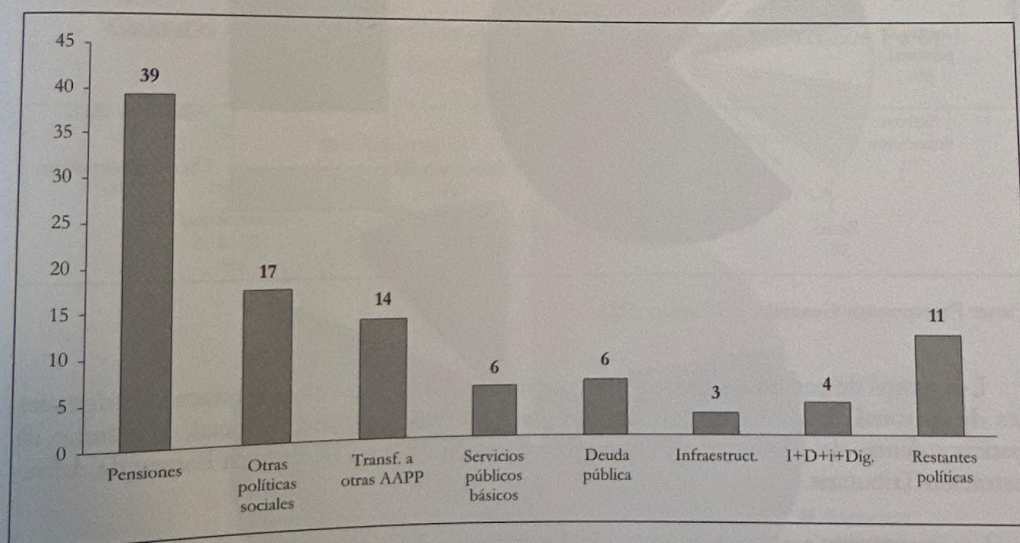
- La mayoría de los datos aquí presentados ya han sido expuestos en capítulos anteriores, pero haremos una recopilación de la distribución orgánica, económica y por políticas de los PGE consolidados, y de los PGE de las 4 principales entes.
- PGE consolidados:

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS (CAPÍTULOS 1 A 8)
PARTICIPACIÓN DE LOS SUBSECTORES



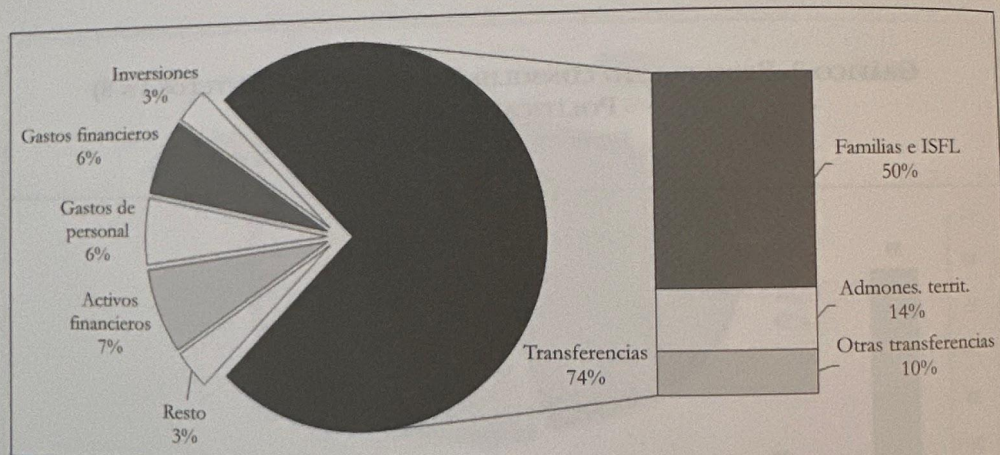
Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

GRÁFICO 2. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS (CAPÍTULOS 1 A 8)
POLÍTICAS DE GASTO
ESTRUCTURA PORCENTUAL



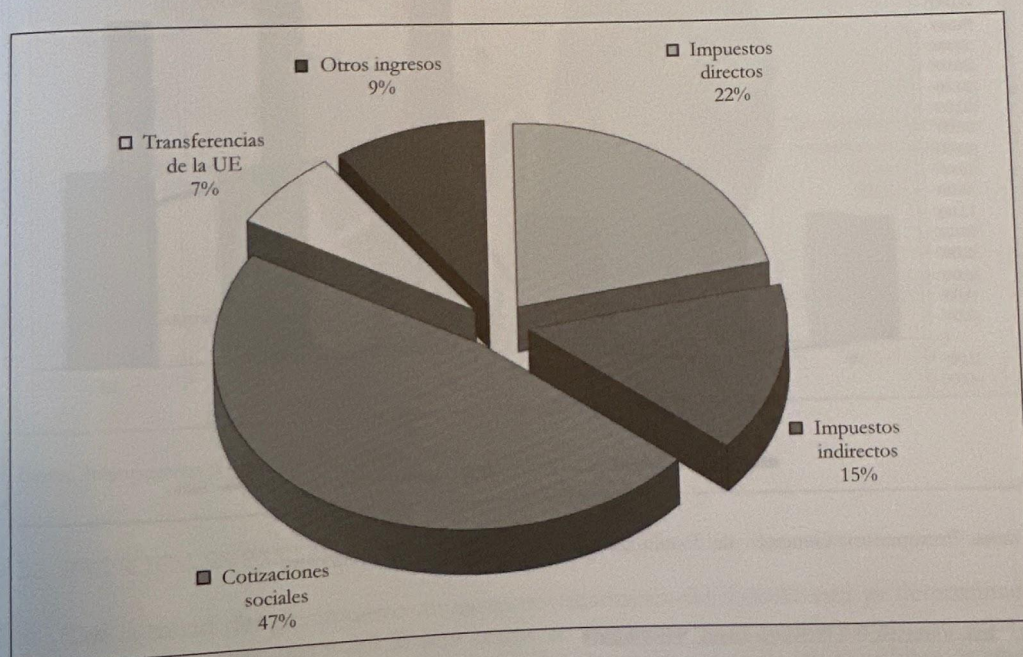
Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

GRÁFICO 3. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS (CAPÍTULOS 1 A 8)
DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

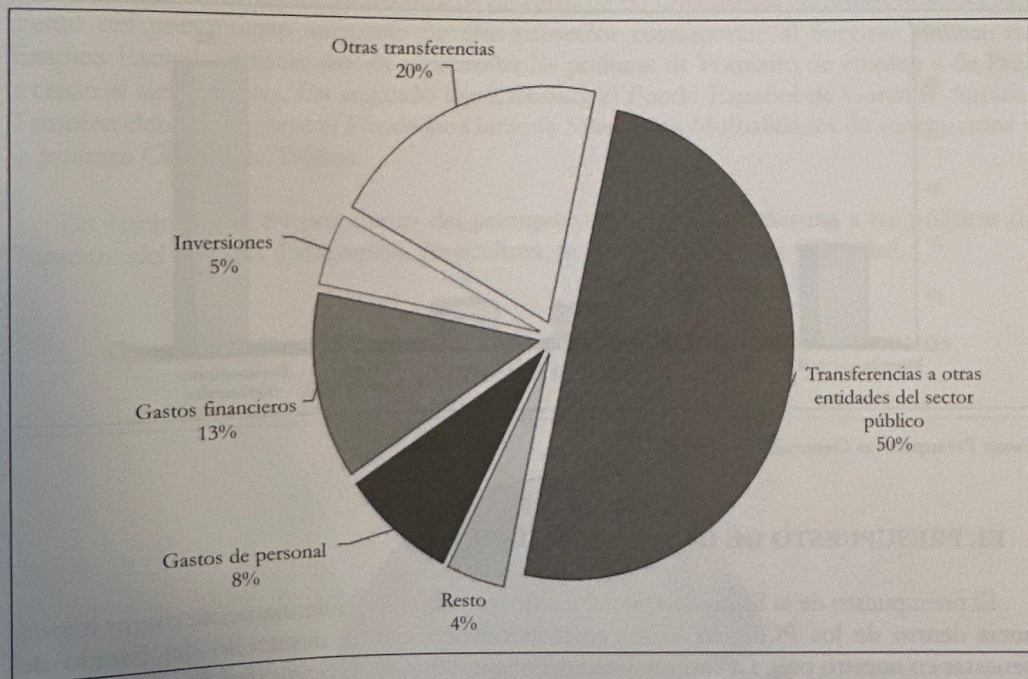
GRÁFICO 4. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS (CAPÍTULOS 1 A 8)
DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

- Presupuestos del Estado:

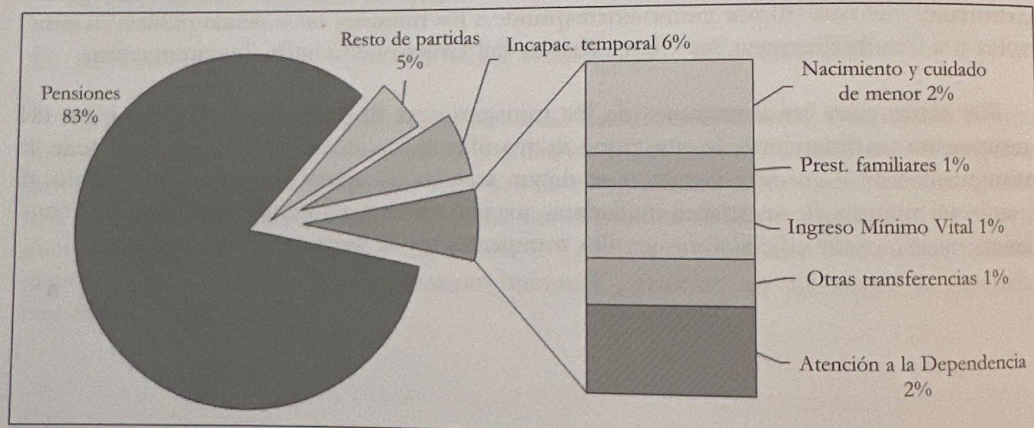
GRÁFICO 6. PRESUPUESTO NO FINANCIERO DEL ESTADO
DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

- Presupuestos de la Seguridad Social:

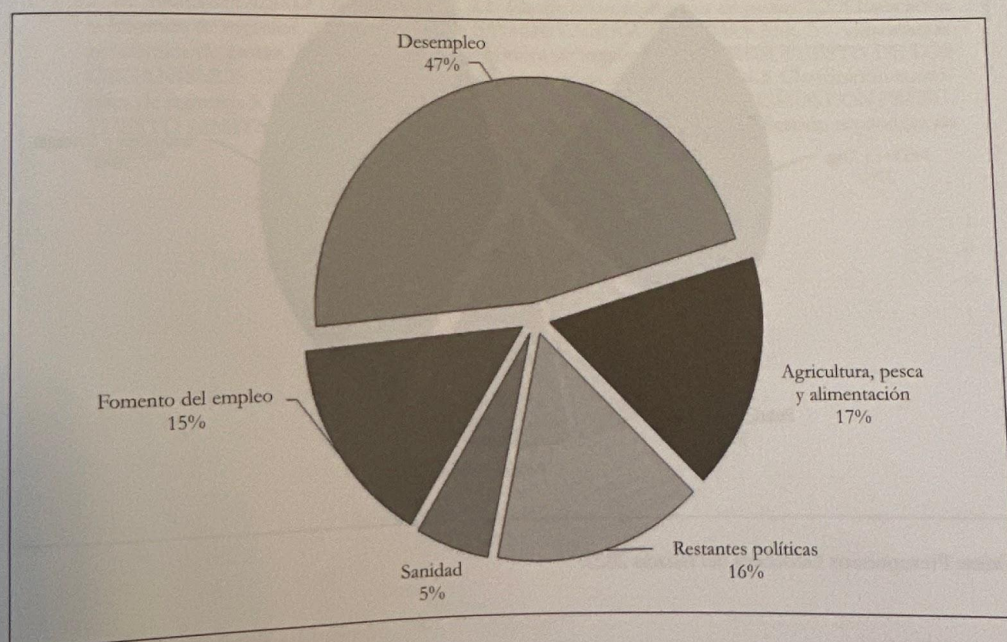
GRÁFICO 8. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PRINCIPALES PARTIDAS



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

- Presupuestos de los organismos autónomos:

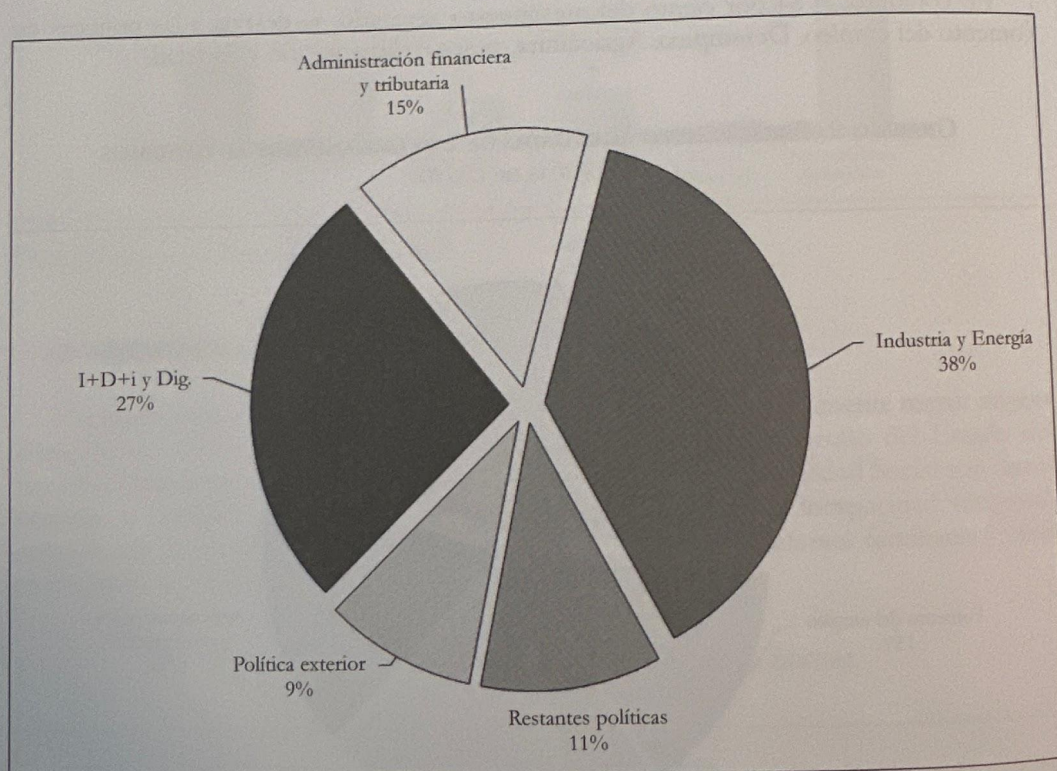
GRÁFICO 9. PRESUPUESTO AGREGADO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
POLÍTICAS DE GASTO



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

- Presupuesto de los restantes organismos con presupuesto limitativo:

GRÁFICO 10. PRESUPUESTO DE LOS RESTANTES ORGANISMOS CON PRESUPUESTO LIMITATIVO
POLÍTICAS DE GASTO



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2023.

