

## Lección 3

### Presupuesto y gasto público

#### 1. CONCEPTO Y APARICIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO

Quedábamos en la lección anterior en que la mayoría de las intervenciones públicas para la consecución de las grandes finalidades que tienen planteadas la sociedad (asignación, distribución y crecimiento) se canalizan a través del presupuesto del estado, el cuál cabe conceputar en una primera aproximación como el registro sistematizado del previsible movimiento de recursos que, a lo largo de un período de tiempo determinado, van a suponer dichas intervenciones; lo que, a su vez, nos permite afirmar que el quehacer financiero público objeto de estudio de esta asignatura no consiste sino en el **desarrollo de un plan de actuaciones previamente diseñado en orden a la consecución de determinadas finalidades**.

Este proceder, que hoy en día concebimos como el único sensatamente posible en la conducta económica de cualquier agente del sistema, no ha sido sin embargo secundado y asumido por el sector público, o más exactamente por el estado, sino hasta fechas relativamente recientes. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con las unidades privadas de producción o consumo, en las que el plan o previsión para realizar algo y cómo realizarlo es consustancial a su misma existencia y, por ello, más o menos explícitamente perceptible en los colectivos humanos de cualquier tiempo y lugar, la planificación de las actuaciones públicas tienen lugar y fecha de nacimiento precisas, siendo la Inglaterra de las últimas décadas del Siglo XVIII donde todo el mundo coincide en situar la aparición del presupuesto del estado, al menos entendido éste como **expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un período determinado**, que es una definición de esta institución algo más precisa que la anterior. Esta tardía aparición de la institución presupuestaria se explica por tres razones principales:

- En primer lugar, el fraccionamiento y dispersión de los asuntos públicos que existía en las sociedades medieval y moderna; ya que sin una dirección unificada de las tareas a realizar, sustentada en un conocimiento cabal de las mismas, es de todo punto impensable una actividad planificadora de ellas, y en este sentido no está de más recordar que es sólo tras la Revolución Francesa (1789) y el consiguiente asentamiento en la organización política de los países de la separación de los tres poderes del estado cuando es posible hablar, con total propie-

dad al menos, del centralismo administrativo-económico en los términos en los que hoy lo entendemos.

- En segundo lugar, porque, hasta bien entrado el Siglo XIX, el sector público de las economías occidentales (o lo que hoy en día entenderíamos por tal al menos) tenía escasa relevancia, por lo que bien poco era lo que había que planificar y presupuestar. Sólo a raíz de la generalización de los procesos de industrialización y urbanización, que en muchos casos sólo se producen ya entrado el Siglo XX, es cuando comienzan las sociedades a plantearse la posibilidad de satisfacer determinadas necesidades colectivas a partir de intervenciones autoritarias y carentes de motivación lucrativa, que es lo que, como se sabe, da de verdad dimensión económica plena a las actividades del estado.
- Finalmente y sin que ello signifique en absoluto menor importancia que las dos anteriores, porque el presupuesto es una institución íntimamente ligada a los sistemas políticos de democracia representativa, y éstos, como también se sabe, tampoco generalizaron su implantación hasta la segunda mitad del Siglo XIX. En efecto, es únicamente en las democracias parlamentarias donde el presupuesto del estado tiene contenido político-administrativo y, a la vez, sentido económico financiero, ya que es sólo en ellas donde el gobierno (Poder Ejecutivo) tiene imperativamente que solicitar a la representación de la soberanía popular (Poder Legislativo) que otorgue su conformidad a los gastos que quiere realizar, así como que permita repartir tal gastos de acuerdo a criterios contributivos socialmente admitidos. En resumidas cuentas por lo tanto, que es sólo en los sistemas representativos donde la administración de los asuntos públicos por sus gestores es una **administración de mandato**, la cuál, en el ámbito de lo económico financiero al menos, requiere un documento que formalice el compromiso adquirido por el mandatario y permita la ulterior comprobación de que se ha cumplido con lo inicialmente planeado.

## 2. CARACTERÍSTICAS Y DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO

Establecida la noción conceptual del presupuesto, vamos ahora a enunciar y brevemente comentar cuáles son sus características fundamentales; es decir, cuáles son las propiedades que el presupuesto debe cumplir inexcusablemente.

La primera de estas características es la que refiere al propósito principal de toda actuación presupuestaria: **constituir un acto de previsión**. En efecto, el significado en nuestro idioma del término «presupuesto» es notablemente elocuente a este respecto, se trata de una estimación de lo que han de ser los gastos y los ingresos precisos para cubrirlos durante un período de tiempo determinado. De esta manera, *presupuesto* se contrapone al término *cuenta*. La cuenta es la visión retrospectiva

del presupuesto, o sea, una recapitulación de los ingresos y gastos *realizados*. La previsión es sin embargo algo sustancial a la actividad presupuestaria. En otros idiomas, la voz que designa el presupuesto no hace tan clara referencia como en español a este carácter preventivo o prospectivo del presupuesto. Por ejemplo, la mucho más frecuentemente empleada en los países hispano americanos, *balance estatal*, puede asociarse tanto a un balance preventivo como retrospectivo, y más bien el término señala a esta segunda acepción por lo general. Tampoco la palabra inglesa *budget* revela con claridad el carácter preventivo del presupuesto. En cualquier caso, y con independencia de la asociación de ideas que el término utilizado por cada lengua suscite, lo realmente importante es quedarse con la idea de que todo presupuesto supone siempre una previsión, que es lo que aquí quiere resaltarse..

En segundo lugar, el presupuesto supone una idea de ***equilibrio entre gastos e ingresos***. Evidentemente el presupuesto está siempre formalmente equilibrado, en el sentido de que los ingresos deben necesariamente cubrir los gastos de un ejercicio; pero este equilibrio formal es mera consecuencia de un equilibrio contable, pues es bien sabido que la partida doble exige, por su propia esencia, la posición de equilibrio en las cuentas. Otra cosa muy distinta es el equilibrio económico, según el cual ciertos gastos (ordinarios) han de ser iguales a ciertos ingresos (ordinarios). Este último equilibrio -más conocido como la Regla de Oro del presupuesto clásico- fue una exigencia absoluta durante mucho tiempo, y aunque desde la Gran Crisis de 1929 se defiende insistentemente la necesidad de una actuación desequilibrada del presupuesto (en sentido económico) durante determinadas fases del ciclo económico para que la evolución de la economía sea estable, esta regla o principio sigue muy arraigada en administradores y administrados.

En tercer lugar, el presupuesto supone la idea de ***regularidad en su confección***, casi con absoluta generalidad anual. No basta con una elaboración esporádica o incidental; se precisa una elaboración recurrente y periódica de las cifras de ingresos y gastos que el estado pretende protagonizar. En cuarto lugar, el presupuesto adopta una forma determinada; ***se expresa en lenguaje contable*** a través de las partidas de ingresos y gastos que él mismo recoge. Finalmente y en quinto lugar, el presupuesto es una ***previsión normativa***. Esto quiere decir que el proyecto del presupuesto es algo más que una simple estimación y más también que un simple plan financiero, ya que **obliga** al Gobierno y a la Administración, **tanto política como jurídicamente**. Esta obligación se refiere especialmente a los gastos previstos, ya que supone que las actuaciones públicas que ocasionan costes sólo se pueden realizar en el lapso de tiempo a que se refiere el presupuesto, y únicamente se pueden efectuar en la medida en que están previstas en el mismo.

Reuniendo estas cinco notas se llega a la definición de presupuesto dada por el alemán Fritz Neumark «**resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados,**

así como de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir tales gasto», de unánime aceptación en nuestros días.

### 3. CONTENIDO MATERIAL DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Empecemos advirtiendo algo ciertamente importante que, aún siendo obvio, pasa con frecuentemente desapercibido y es causa de no pocos equívocos. En su empleo habitual, a lo que se refiere la expresión presupuestos generales del estado es al estado de ingresos y gastos previstos para un cierto período y correspondientes, no al sector público en su totalidad, ni tampoco a la totalidad de las administraciones públicas, sino únicamente a la parte del mismo integrada por el estado y sus organismos autónomos de carácter administrativo. ¿Quiere ello decir que las decisiones económicas de otros agentes públicos distintos a los mencionados, aún siendo también adoptadas autoritariamente y al margen del sistema de precios, se encuentran excluidas del mandato del Legislativo al Ejecutivo?. Pues evidentemente no. Lo que ocurre es que lo que recoge el documento presupuestario es la previsión, debidamente pormenorizada, únicamente de los ingresos y los gastos correspondientes a los agentes mencionados, porque los relativos a las demás unidades públicas tienen sus presupuestos propios, de los que el estado solo informa con carácter general y al máximo nivel de agregación (caso del presupuesto de la Seguridad Social o de las previsiones de las empresas públicas por ejemplo). De igual forma, también es norma que el presupuesto del estado recoja las dotaciones arbitradas para atender ciertas necesidades financieras que, puntual o crónicamente, pudieran precisar tales unidades públicas “independientes del presupuesto”.

En cuanto al sumario de sus contenidos, cada uno de los dos órdenes de magnitud que los componen, se sistematizan como brevemente se apunta a continuación tomando como referencia el caso español para facilitar su seguimiento y comprensión.

#### 3.1 Orden presupuestario de gastos

Las cifras de gasto consignadas en el presupuesto son conocidas como **créditos presupuestarios**, pues actúan como un crédito del que dispone la unidad pública correspondiente para cargar en él el coste de las actuaciones que tenga encomendadas. Estos créditos son clasificados por el propio presupuesto con arreglo a tres criterios: el **Funcional o por Programas**, que atiende a las finalidades u objetivos del gasto, el **Orgánico**, que responde al agente público que hace el gasto y, en tercer lugar, el **Económico**, que pone de manifiesto en qué se concreta el gasto.

##### 3.1.1 Clasificación orgánica

Ésta se lleva a cabo en función de cuáles sean las unidades o agentes públicos que han de realizar el gasto -centros gestores del gasto público-, los cuáles, a estos

efectos, se agrupan en secciones presupuestarias. Esta clasificación pone de manifiesto la cantidad de recursos que, directa o indirectamente, gestiona cada Ministerio, por lo que la relevancia económica de la información que proporciona es más bien escasa. Son ejemplos de las rúbricas de esta clasificación:

### Secciones

01. Casa de S. M. el Rey	13. Ministerio de Justicia
02. Cortes Generales	14. Ministerio de Defensa
03. Tribunal de Cuentas	15. Ministerio de Economía y Hacienda
04. Tribunal Constitucional	16. Ministerio del Interior
05. Consejo de Estado	17. Ministerio de Fomento
06. Deuda pública	18. Ministerio de Educación y Cultura
..... etc	..... etc

### 3.1.2 Clasificación funcional

Las clasificaciones funcionales del gasto público, pues hay bastante más que una, sistematizan a éste atendiendo a los objetivos políticos que persiguen las actuaciones a las que dan cobertura. Se trata por lo tanto de un criterio de clasificación que se sustenta en que el principal valor del presupuesto es la cantidad e interés de la información que es capaz de dar al ciudadano medio, por lo que no es de extrañar que sean muchos los que defiendan que ésta es la mejor de cuantas clasificaciones del gasto existan, puesto que lo ésta en definitiva hace es proporcionar, de forma no excesivamente extensa pero sin embargo fácilmente comprensible, una visión general de la cantidad y variedad de bienes y servicios que el estado suministrará a la ciudadanía como “*contrapartida*” de los recursos que de ella obtiene. Por otra parte, se trata de una forma de sistematizar el gasto público que goza de una venerable antigüedad, pues ya A. Smith (1723-1790) agrupaba los gastos del Soberano en tres grandes categorías funcionales: 1ª) los dedicados a mantener el orden exterior (defensa nacional); 2ª) los consagrados al mantenimiento del orden interno (justicia, policía), y 3ª) los gastos económico-sociales, es decir, aquellos en los que se incurría por atender a ciertas necesidades que se satisfacen con bienes y servicios que, por su propia naturaleza, carecen de oferta privada, como, por ejemplo, los servicios sanitarios o educativos a las clases más desfavorecidas.

En lo que a que concreción se refiere, a partir de la clasificación funcional propuesta por la ONU, los Presupuestos del Estado en España vienen agrupando al gasto público en los nueve **grupos funcionales** siguientes: 1) Servicios de carácter general, 2) Defensa, protección civil y seguridad ciudadana, 3) Seguridad, protección y promoción social, 4) Producción de bienes públicos de carácter social, 5) Producción de bienes públicos de carácter económico, 6) Regulación económica de carácter general, 7) Regulación económica de sectores productivos, 8) Transferencias a otras Administraciones públicas nacionales y supranacionales, y 9) Deuda pública.

Cada uno de estos nueve grupos funcionales engloba a un número variable de **funciones**, las cuáles a su vez se subdividen en **subfunciones**, que son las que agrupan bajo su título los distintos **programas** a los en concreto se destinan los diferentes créditos presupuestados para gastos. Un ejemplo de tal escalonamiento funcional es:

- Grupo de función 1. Servicios de carácter general
  - Función 1.1. Alta dirección del Estado y del Gobierno
    - Subfunción 1.1.1 Alta dirección del Estado
      - Programa 1.1.1.A Jefatura del Estado
      - Programa 1.1.1.B. Actividad legislativa
      - Programa 1.1.1.C. Control externo del sector público
      - Programa 1.1.1.D. Control constitucional
    - Subfunción 1.1.2 Alta dirección del Gobierno

### 3.1.3 Clasificación económica

Esta clasificación, ya descrita y explicada en la primera lección de estos apuntes (epígrafe 3.1), sistematiza como es obvio los distintos créditos presupuestario para gasto atendiendo a la naturaleza económica de los mismos, viniendo sus cifras a informarnos acerca de en qué es en lo que exactamente se van a aplicar los recursos que tiene asignados los distintos centros gestores, lo que permite dar algún contenido de interés a la información que nos aporta la clasificación orgánica. Se trata además de la clasificación a partir de la que se elabora la contabilidad pública.

De acuerdo al criterio económico, el Presupuesto del Estado en España desglosa los gastos públicos en nueve categorías que guardan una correspondencia formal absoluta con los nueve capítulos de ingreso que a continuación veremos. Estos capítulos de gasto se dividen en dos grandes grupos: uno que reúne a los capítulos relativos a las operaciones de naturaleza no financiera, y otro al de los relativos a las operaciones financieras, distinguiéndose dentro del primero los capítulos relativos a las operaciones corrientes o por cuenta de renta de los capítulos que se refieren a operaciones por cuenta de capital. Sinópticamente esto puede resumirse:

#### CAPÍTULOS ECONÓMICOS DEL GASTO PRESUPUESTADO

<b>Operaciones no Financieras</b>		<b>Op. Financieras</b>
Operaciones corrientes	Operaciones de capital	
Gastos de personal Gastos en B. y S. Gastos financieros Transferencias corrientes	Fondo de Contingencia Inversiones reales Transferencias de capital	Activos financieros Pasivos financieros

Finalmente y por lo que respecta a los contenidos concretos de cada uno de estos nueve capítulos de gasto, cabe brevemente apuntar:

Capítulo 1 «Gastos de personal». Es el que incluye los créditos destinados a toda clase de remuneraciones pagadas por prestaciones de trabajo personal, tanto a los funcionarios como al personal contratado o eventual.

Capítulo 2 «Gastos en bienes y servicios corrientes». Son los gastos ocasionados por las adquisiciones necesarias para el normal funcionamiento de los servicios públicos (electricidad, material de oficina, etc).

Capítulo 3 «Gastos financieros». En este capítulo se incluyen los créditos necesarios para satisfacer los intereses de la deuda pública y de otros préstamos al estado o sus organismos autónomos.

Capítulo 4 «Transferencias corrientes». Que es el que engloba los gastos de carácter unilateral, o sin contraprestación, que los entes públicos proporcionan a otros sujetos públicos o privados para realizar operaciones corrientes (subvenciones de explotación a las empresas por ejemplo).

Capítulo 5 «Fondo de contingencias y otros imprevistos». Que es un capítulo de reciente inclusión en la práctica presupuestaria española y que ha suscitado no pocas críticas por el escaso rigor con el que pueden denunciarse necesidades a atender por las cifras de gasto en el recogidas

Capítulo 6 «Inversiones reales». Recoge los créditos presupuestado para efectuar inversiones directas por parte de las unidades públicas como, por ejemplo, la adquisición de terrenos, edificios, maquinaria y de otros bienes de capital.

Capítulo 7 «Transferencias de capital». En este se registran los créditos para gasto de los que disponen las unidades gestoras para proporcionar a otros agentes del sistema, públicos o privados, recursos con los que financiar operaciones de capital como, por ejemplo, gastos de primer establecimiento.

Capítulo 8 «Activos financieros». Recoge los créditos destinados a la adquisición o incremento de activos financieros de las unidades de gasto, esto es, operaciones tales como la concesión de préstamos o, la compra de acciones y otros títulos financieros por ejemplo.

Capítulo 9 «Pasivos financieros». En este capítulo se incluyen los créditos de gasto destinados a la amortización o disminución de los pasivos financieros del Estado, lo que incluye partidas por amortización de la deuda pública, devolución de los anticipos del Banco de España o de otros créditos que en su día recibió el sector público entre otros.

Tal y como se resume en el cuadro sinóptico, los capítulos 8 y 9 se consideran operaciones financieras. El resto de capítulos constituyen las operaciones no financieras, distinguiéndose entre ellas los gastos de capital, es decir, los vinculados a operaciones de inversión (capítulos 5 a 7) y los gastos corrientes o por cuenta de renta, que son los restantes (capítulos 1 a 4).

### **3.2 Orden presupuestario de Ingresos**

A diferencia de los que ocurre con los gastos, el Presupuesto del estado clasifica a los ingresos únicamente de acuerdo al criterio económico; eso sí, la aplicación del mismo conduce a una sistematización de los ingresos públicos que presenta los

mismos dos grupos iniciales que en el caso de los gastos (el de las operaciones financieras y el de las no financieras), así como una subdivisión en nueve capítulos en los que también se distingue si son por cuenta de renta o por cuenta de capital; por lo que la confección de un cuadro sinóptico que los resume es completamente innecesario por idéntico al elaborado con los gastos públicos.

En cuanto al contenido concreto de cada uno de los nueve capítulos de ingreso, con independencia de lo que se verá con más detenimiento un poco más adelante, es el que se detalla a continuación:

Capítulo 1 «Impuestos directos». Se consideran impuestos directos aquellos que gravan manifestaciones directas de la capacidad de pago, tales como la renta y la riqueza, incluyéndose en este capítulo, por lo tanto, la recaudación que se prevea por impuestos tales como el que grava la renta de las personas físicas, el que grava el patrimonio personal..etc.

Capítulo 2 «Impuestos indirectos». Se incluyen aquí los recursos obtenidos por la aplicación de impuestos tales como el que grava la transmisión onerosa de patrimonio, el consumo en general (IVA) o los que gravan el tráfico exterior de mercancías.

Capítulo 3 «Tasas y otros ingresos». En este capítulo se incluyen los ingresos públicos que, aún siendo coactivos, tienen carácter contractual, es decir, que en ellos existe una contraprestación por parte del estado.

Capítulo 4 «Transferencias corrientes». Se agrupan aquí los ingresos obtenidos por el estado sin contraprestación alguna de otros sujetos públicos o privados para realizar operaciones corrientes (una donación por ejemplo).

Capítulo 5 «Ingresos patrimoniales». Aquí se incluyen todas las percepciones derivadas de la titularidad pública de activos, siempre que no procedan de la venta de los mismos, lo que incluye flujos tales como intereses, dividendos, alquileres, etc.

Capítulo 6 «Enajenación de inversiones reales». Este capítulo está íntimamente vinculado con el anterior, pues en él se recogen los ingresos por la venta de activos reales de propiedad pública, que, mayoritariamente, son los que generan los flujos registrados en aquél.

Capítulo 7 «Transferencias de capital». Se recogen en este capítulo aquellos ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos o privados para realizar operaciones de inversión.

Capítulo 8 «Activos financieros». Los ingresos aquí agrupados son, por ejemplo, los derivados de la venta de acciones, el reintegro de los préstamos que en su día concedió el sector público y otros conceptos similares.

Capítulo 9 «Pasivos financieros». Este es el capítulo donde quedan registrados los ingresos obtenidos por la emisión de deuda pública a corto, medio o largo plazo, los préstamos del exterior, etc.

Tal como ocurría con el estado de gastos públicos, estos nueve capítulos del estado de ingresos presupuestarios aparecen agrupados en *operaciones financieras* (capítulos 8 y 9) y *operaciones no financieras*, distinguiéndose dentro de estas segundas

a los *ingresos corrientes*, que abarcan los capítulos 1 a 5 y los *ingresos de capital*, que incluyen los capítulos 6 y 7.

#### 4. EL CICLO PRESUPUESTARIO

Se entiende por ciclo del presupuesto a las cuatro fases o etapas por las que sucesivamente atraviesa el documento presupuestario para un determinado año. Tales fases son la de Elaboración o Preparación, la de Discusión y Aprobación, la de Ejecución y, finalmente, la de Intervención y Control, siendo la duración del ciclo presupuestario completo variable, pues depende de las costumbres políticas de cada país, no obstante de lo cual puede afirmarse que, por lo general, la duración total del mismo en los países occidentales es de tres años, distribuidos tal y como recoge el diagrama adjunto.

Preparación (Ejecutivo)	Discusión y Aprobación (Legislativo)	Ejecución (Administración) y control ejecutivo	Control	
			Judicial	Legislativo
6 meses	3 meses	1 año	1 año	3 meses
Duración total del ciclo presupuestario: 3 años				

##### 4.1 Preparación del presupuesto

En esta fase, cada centro gestor, a la vista de las actuaciones que habrá de realizar en el año siguiente y de las directrices económicas y financieras que a tal fin le hayan señalado, elabora sus previsiones de gasto para el mismo, las cuáles luego se discuten y negocian con los responsables de los que orgánicamente dependen y/o con el centro que detenta la dirección y coordinación del presupuesto. Normalmente, todo esto se produce a lo largo de la segunda mitad de cada año y culmina en un único documento en el que se recogen la totalidad de previsiones de gasto para el estado y los órganos de la administración central que de él dependen, así como de los recursos que se estima pueden obtenerse para dar cobertura a tales gastos. Se trata pues de una fase que tiene un único y claro protagonista: el Ejecutivo, siendo dos los aspectos relativos a ella a comentar: el de su autoría y el de los problemas técnicos que su confección comporta.

En lo que se refiere a quién tiene la responsabilidad de su confección, si bien ya se ha dicho que ésta es una tarea específica del Poder Ejecutivo, existen dos posibilidades en lo que a su concreción se refiere: la preeminencia en dicha tarea del ministerio de hacienda o, también, la confección del presupuesto, más o menos directamente, por el propio Jefe del Gobierno.

Si bien a la hora de elaborar el presupuesto han de intervenir la práctica totalidad de los agentes que componen las administraciones públicas, en muchos países es al M<sup>o</sup> de Hacienda al que corresponde protagonizar la mayor parte de las tareas inherentes a tal elaboración, tanto por razones jurídicas (la regulación legal del funcionamiento de la administración y del presupuesto así lo establece), como debido al poder financiero que tal ministerio tiene. En efecto, en algunos países, la presencia permanente en todos los departamentos ministeriales de representantes del M<sup>o</sup> de Hacienda (en España, las intervenciones delegadas), hacen que éste tenga un fundamentado y detallado conocimiento de las necesidades reales y efectivas de cada uno de ellos, lo que añadido al hecho de que en toda la administración central no puede existir servicio o dependencia alguna sin su aprobación previa, por ser él el que arbitra los fondos necesarios para su funcionamiento, la hegemonía de tal ministerio en esta fase del ciclo presupuestaria está sobradamente justificada. Frente a esta forma de proceder, hay países en los que se piensa que, por las implicaciones que tiene en tantos ámbitos económicos y sociales, es preferible que la elaboración del presupuesto dependa directamente del Jefe del Gobierno a que esté en manos de un solo ministerio, ya que, se viene a decir, la preeminencia del M<sup>a</sup> de Hacienda puede conducir a «hacer del Estado una empresa dirigida por el cajero», lo que puede no estar mal si de lo que se trata es de economías o de llevar bien la contabilidad, pero puede ser un pésimo sistema para el progreso técnico del sector público, su dinamismo, expansión e, incluso, su propia vitalidad financiera.

Es discutible cuál de estos dos planteamientos es el más acertado. La solución que parece que goza de más aceptación en la actualidad es equidistante de las dos enunciadas, pues consiste en crear dentro del gobierno, o asociada a la presidencia del mismo, una Comisión, Consejo o Ponencia Económico-Financiera, que determina las grandes líneas de la política financiera y crediticia que deben seguirse en el año siguiente. Sobre estas directrices, el M<sup>o</sup> de Hacienda elabora el anteproyecto de presupuestos a partir del que las unidades gestoras discuten y establecen sus previsiones de gasto, siendo de nuevo el M<sup>a</sup> de Hacienda el que recoge todas las propuestas y confecciona un documento único que somete al veredicto de la citada Comisión.

En lo que a los problemas inherentes a la elaboración presupuestaria se refiere, como es fácil de suponer son muchos, si bien aquí únicamente aludiremos brevemente a la cuestión de cómo cifrar las previsiones correspondientes por un lado, y por otro, al de la presencia de intervenciones espurias de origen político en dicha confección.

En cuanto a las formas de cifrar las previsiones presupuestarias, hay que decir que, surgido en plena Época Clásica del pensamiento económico, el presupuesto se concibió desde el primer momento como el mejor instrumento posible para limitar al máximo la intervención pública en la vida social y económica del país, en consonan-

cia con la ideología prevaleciente en el momento (e incluso bastante más tarde). Es en este contexto de considerar al gasto público como un *mal necesario* (la expresión es de A. Smith) como surgen la regla de los **techos** o cifras máximas como criterio determinante del gasto público y, también, la de los **porcentajes máximos de aumento**, que son los que se aplicaban a las distintas partidas de gastos para prever los del año siguiente. En cuanto a los ingresos, la regla del **penúltimo año** era el criterio de mayor aceptación, y consistía en estimar la cifra de ingresos a partir de las liquidaciones disponibles en el año en el que se realizaba la previsión, que era el penúltimo, ya que para el último -es decir, el año en curso en que se estaba realizando la previsión-, por no haber terminado todavía, no se disponía aún de las liquidaciones presupuestarias. Este criterio se tecnicizó ligeramente en la práctica presupuestaria de algunos países mediante la llamada regla de los «porcentajes de aumento», consistente en corregir la cifra de ingresos del penúltimo año con un porcentaje que expresaba el ritmo de crecimiento de cada partida de ingresos en el último quinquenio.

A pesar de que no existe ni el menor atisbo de fundamento científico en ellas, este conjunto de reglas ha venido sin embargo informando la confección del documento presupuestario de la mayoría de los países occidentales durante más de dos siglos, siendo dos las razones principales que permiten explicar tan generalizada aceptación. De un lado, su más que evidente simplicidad, que es la que atrajo resueltamente a ellas a gestores políticos y funcionarios que intervenían en su confección. De otra, que su férreo seguimiento garantiza, efectivamente, que el estado va a tener escasas oportunidades de intervenir en la actividad económica de la nación y, por ello, de entrar en colisión con los intereses del sector privado de la misma.

Esta forma de hacer en la confección del presupuesto fue paulatinamente cambiando a medida que funcionarios y gestores políticos fueron tomando conciencia de que el presupuesto del estado, en tanto previsión normativa de lo que ha de ser la actuación inmediata del gobierno, necesariamente había de acomodarse y ser coherente con el cuadro de previsiones económicas generales; lo que supone, no sólo vincular la previsión de gastos e ingresos públicos para el siguiente año con las estimaciones de cómo evolucionarán variables tales como la ocupación, las rentas, los beneficios, etc., sino también articular una relación de interdependencia que sea capaz de considerar y cifrar como estas mismas variables se van a ver influidas por los ingresos y gastos presupuestados.

No obstante este perfeccionamiento experimentado por la previsión presupuestaria, sería una ingenuidad suponer siquiera que la elaboración del presupuesto es hoy en día una tarea puramente técnica, en la que sólo la calidad de las previsiones en las que se basa es lo que determina el grado de validez del documento resultante. El presupuesto contiene un conjunto de decisiones públicas para gobernar el curso de la actividad económica que, como tales, están abiertas a la influencia de grupos e

intereses sociales notablemente distintos, por lo que no es de extrañar que los mismos procuren aprovechar todas las oportunidades posibles para que prevalezcan los programas de ingresos y gastos públicos que más les convienen. Es de esta manera como se explica la existencia de dos tácticas -mejor actitudes- inherentes a la elaboración presupuestaria claramente perceptibles en nuestros días: la **sobrevaloración** e **infravaloración** espuria de los gastos públicos.

En efecto, llegar a una cifra concreta de recursos para realizar las actividades del año siguiente sólo después de largas y tensas negociaciones, parece haber convertido en práctica eficaz de las unidades gestoras de gasto la corruptela consistente en inflar la cifra de sus necesidades con dos fines distintos. De un lado, para que los recortes que se sufran a lo largo de la deliberación no la alejen en exceso de lo que realmente se piensa que se necesita. De otro, para que aquellas actividades o programas de las que se tiene la certeza que no van a contar con créditos para gasto, puedan ser llevados a cabo mediante su financiación con los excesos de recursos de otros que arteramente ha conseguido incluir la unidad gestora en el proceso negociador. Ésta última, además de una corruptela del todo punto inadmisiblemente, tiene el inconveniente adicional de que si, por la circunstancia que sea, las propuestas de gasto que se supone va a ser rechazadas se aceptan, el despilfarro e ineficacia de los recursos aplicados por la unidad administrativa en cuestión es más que patente.

Pero si la sobrevaloración del gasto a realizar es un peligro presente en la previsión presupuestaria, no lo es menos el de su infravaloración, por más que, a primera vista al menos, no se vea muy clara la utilidad que a unidad de gasto puede reportarle tal actitud. En efecto, ¿porqué van a solicitarse créditos inferiores a las necesidades que se prevén, si ello lleva aparejado el riesgo de paralizar las actuaciones de la unidad administrativa por falta de medios financieros? La respuesta a este interrogante es perversamente sencilla: por no impresionar negativamente a quien ha de aprobar las peticiones de gasto y evitar que rechace o rebaje las cifras propuestas. Evidentemente, esta actitud se adopta contando con que, una vez puesto el servicio en funcionamiento, ya no podrá suprimirse, por lo que si no cuenta con los fondos suficientes para que siga funcionando será forzoso asignarle el crédito suplementario correspondiente.

#### **4.2 Discusión y aprobación del presupuesto**

Como se desprende de su título, esta fase consiste en el debate, modificación y aprobación o rechazo de las previsiones presupuestarias efectuadas por el Ejecutivo, siendo su protagonista absoluto el Poder Legislativo, pues sólo él es, en las sociedades democráticas al menos, en quien reside la soberanía dimanante del pueblo para dar un veredicto al respecto. A pesar de tratarse de la fase de mayor trascendencia social, es sin embargo la de más corta duración de todas ellas, pues en casi

ningún país suele alargarse allá de dos o tres meses. En cuanto a los aspectos de interés que presenta, si bien no son pocos, aquí nos limitaremos a considerar brevemente las alternativas que hay para debatir el presupuesto por un lado, y por otro, las posibilidades efectivas que tienen los representantes de la Soberanía Popular para modificar las previsiones de ingreso y gasto del Ejecutivo.

Por lo que atañe al procedimiento para debatir el presupuesto presentado por el Ejecutivo cabe hablar de dos prácticas distintas: la discusión y examen detallado del mismo por comisiones del Legislativo, o bien su estudio por el pleno del mismo, siendo los ejemplos de estas dos tendencias las organizaciones presupuestarias de Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente. Mientras en EE.UU doce subcomisiones, divididas con arreglo a un criterio funcional, analizan y discuten el contenido del presupuesto, en Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes en pleno discute en el plazo de veintinueve días el documento presupuestario. Entre estos dos extremos se sitúan todas las restantes prácticas parlamentarias, aunque el predominio del sistema de comisiones, sin llegar al número de ellas de los EE.UU desde luego, es más que evidente.. En el caso de España, por ejemplo, existe una Comisión de Presupuestos en el Congreso y otra en el Senado, que son donde realmente se debaten y modifican los presupuestos, pues la discusión final que tiene lugar en sus respectivos plenos no gira sino sobre cuestiones económicas y políticas de carácter muy general.

En cuanto a la capacidad que los representantes parlamentario tienen para introducir modificaciones -enmiendas en el argot presupuestario español- a las cifras incluidas en el documento presupuestario presentado por el Ejecutivo, hay que decir que, en contra de lo que en principio y buena lógica cabría suponer, éstas están extremadamente limitadas en la actualidad, siendo ello resultado de la evolución que ha seguido esta institución. En efecto, si bien el presupuesto surge de los continuos y denodados esfuerzos de los representantes de la voluntad popular para limitar las iniciativas e intervenciones públicas, pues éstas indefectiblemente concluían en mayores cargas, tributarias y no tributarias, para la mayoría de la población; esta actitud fiscalizadora y de contención de los gastos perdió todo su predicamento a raíz de la Crisis de 1929 y la subsiguiente Gran Depresión, siendo sustituida, por causas que no es éste ni lugar ni momento de considerar, por un febril crecimiento de las actividades e intervenciones públicas en cantidad y diversidad, dándose así una transición desde una filosofía del ahorro público a otra del gasto sin freno como principio. Esto, a efectos de cuanto aquí comentamos, tuvo dos importantísimas consecuencias.

- En primer lugar, un reforzamiento de la posición del Ejecutivo -que es quién efectivamente gestiona el gasto- en la vida del presupuesto en detrimento del que le corresponde, o debería corresponder, al Legislativo; fenómeno este de enorme

repercusión política en el que sin embargo no vamos a detenernos por ser otros los ámbitos científicos en los que el mismo es objeto de estudio.

- Pero es que además, este cambio de la filosofía del presupuesto también ha afectado profundamente a la actitud y comportamiento de los representantes de la ciudadanía en las asambleas legislativas, los cuáles, en lugar de mantener posiciones decididamente atentas a evitar que la expansión de las actividades públicas devenga en un manifiesto abuso de poder, se han dejado seducir por él y, de hecho, se han venido a convertir en auténticos procuradores o “*conseguidores*” de créditos para gasto favorecedores de actividades e intereses de determinados grupos y colectivos sociales, los cuáles, a cambio y de una forma totalmente encubierta, les postulan y apoyan como tales representantes. Hasta que extremo esto que comentamos es relevante nos lo pone de manifiesto el hecho de que la práctica totalidad de los países políticamente avanzados han introducidos en sus normas legales de más elevado rango (constituciones, reglamentos de funcionamiento de sus parlamentos...) disposiciones que taxativamente impiden a los parlamentarios, o grupos de ellos, introducir en las previsiones presupuestarias del Ejecutivo incrementos en las partidas de gasto o reducciones en las de ingreso si no es cumpliendo una serie de requisitos notablemente exigentes, lo que si bien es cierto que viene a paliar las actuaciones impropias o escasamente limpias de los representantes parlamentarios, no menos cierto es también que cercena manifiestamente las posibilidades de estos para rectificar al Ejecutivo.

Finalmente, una vez discutido y enmendado el Presupuesto para el siguiente ejercicio por el procedimiento que rija en el país, se somete su aprobación al pleno del parlamento. Si es efectivamente aprobado, el primero de enero del año para el que se apruebe se inicia su ejecución, mientras que si se produce su rechazo o no aprobación, el presupuesto se devuelve al Ejecutivo para que lo rehaga de acuerdo a las exigencias impuestas por el Legislativo. En este último caso, como es evidente que la actividad pública no puede paralizarse, se produce una prórroga automática de los presupuestos anteriores, si bien ésta no es ilimitada, sino que suele tener límites temporales muy precisos en las normas de más elevado rango de cada país.

### **4.3 La ejecución del Presupuesto**

Una vez que el documento presupuestario ha sido aprobado por el parlamento y se convierte en ley, la entrada del nuevo año marca el inicio de un nuevo ejercicio presupuestario a efectos de la su ejecución, la cual no es otra cosa que la actividad de la administración dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el presupuesto a lo largo del año correspondiente. Tal realización presenta aspectos ciertamente interesantes para aquellos que estudian el fenómeno financiero desde perspectivas distintas a la económica, por lo que aquí vamos a pasarlos por alto.

Únicamente, quizás si merezca la pena aludir, aunque sólo sea brevemente, al vínculo que para el Ejecutivo supone la aprobación del documento presupuestario por parte del Legislativo, pues no es exactamente igual para ambos órdenes presupuestarios. Así, mientras que para el caso de los gastos públicos las cifras consignadas en los presupuestos no pueden ser sobrepasadas salvo por circunstancias graves y excepcionales, obligando por ello a mantenerse estrictamente dentro de sus límites, no ocurre otro tanto con los ingresos presupuestados, dentro de los que ha de distinguirse entre los de carácter ordinario por un lado, respecto a los que las cifras previstas son meras estimaciones del nivel deseable que deberían alcanzar para financiar los gastos ordinarios previstos, lo que no obliga a tener que respetar su cifras tan rígidamente, y por otro, a los ingresos extraordinarios (deuda pública fundamentalmente) cuya situación es análoga al caso de los gastos presupuestados, ya que sólo debido a circunstancias excepcionales el endeudamiento en el que puede incurrir el Gobierno puede sobrepasar la cantidad aprobada por el Legislativo.

#### **4.4 El control del presupuesto**

La cuarta y última fase del ciclo presupuestario es la de su control, si bien la misma, en parte al menos, se solapa temporalmente con la de ejecución. Dos son las finalidades que cumplen tal control, una política, que es justificar el mandato dado por el Legislativo al Ejecutivo, y otra de carácter económico-financiero, cuál es evitar despilfarros en la administración de los recursos. Pues bien, en orden a la consecución de estas dos finalidades, en la mayoría de los países existen tres clases de control presupuestario, uno interno o administrativo y dos externos: el judicial y el político.

El control administrativo se efectúa por parte de la propia administración central, y se lleva a cabo mediante unos organismos especializados a tal fin (en España la Intervención General de la Administración del Estado y la Inspección Tributaria). Se trata por lo tanto de un tipo de control que tiene como finalidad informar al propio estado de cómo está cumpliendo el mandato otorgado por el Legislativo y en qué medida se está desviando del mismo.

Por su parte, el Poder Judicial, hasta ahora completamente ajeno a esta institución, también desempeña un papel en esta fase del ciclo. Ésta consiste en la elaboración de una cuenta de lo que ha sido la gestión del Ejecutivo del presupuesto aprobado en su día por el Legislativo, en la que se cifran en toda su dimensión las desviaciones habidas respecto a las cifras aprobadas en su día por el Legislativo, por lo que se trata de una tarea altamente especializada. Hasta que extremo es especializado este control nos lo pone de manifiesto el hecho de que no pocos países el mismo lo tiene encomendado algún organismo especializado ajeno incluso al Poder Judicial. Tal es el caso, entre otros, de España y su Tribunal de Cuentas, que es el órgano que aquí tiene encomendada esta tarea fiscalizadora y que, a pesar de su denomi-

nación, tiene muy poco que ver con la idea que normalmente se tiene de lo que es un tribunal.

Finalmente, está el control político que desempeña el Parlamento. Esta fase se denomina **descargo del Ejecutivo** porque es el Parlamento quien libera del mandato correspondiente otorgado a la Administración del Estado, una vez ésta rinde cuentas ante él de lo que ha sido la realización del presupuesto aprobado. Esta fase debería ser la más oportuna para que el Legislativo realizase el control debido de la administración del presupuesto, al menos así lo han señalado con reiteración los técnicos en materia presupuestaria. Sin embargo, lo auténticamente cierto es que, por lo general, en los Parlamentos actuales éste no es un asunto que preocupe lo más mínimo, principalmente debido a que la distancia temporal que existe entre el momento en que se juzga y la etapa a la que corresponde lo que se juzga, a ojos de los parlamentarios, le quita todo interés social al asunto.

## 5. LA CONCEPCIÓN CLÁSICA DEL PRESUPUESTO Y SU CRISIS

De cuanto hasta aquí se explicado se deduce que cuatro son cuestiones a las que el Presupuesto del Estado ha de dar respuesta clara e inmediata: 1º) su sujeto, esto es, ¿**quién** decide el presupuesto?; 2º) el tiempo al que se refiere y en el que se realiza, es decir, ¿**cuándo** se elabora y se ejecuta el presupuesto?; 3º) la forma que adopta el mismo o, lo que es lo mismo, ¿**cómo** ha de ser el presupuesto? y 4º) la filosofía que impregna su contenido, es decir, ¿**por qué** el presupuesto debe tener uno u otro contenido?

La respuesta a estos cuatro interrogantes ha sido invariable a lo largo del período que va desde finales del siglo XVIII hasta ya entrado el XX: su sujeto no es otro que el Poder Legislativo o Cámara Baja de representantes, el cuál, anualmente por regla general, otorga un mandato expreso al Ejecutivo en el que le señala las actividades a ejecutar, le cifra el coste máximo que pueden alcanzar y le indica la procedencia de los recursos con los que financiarlas; ajustando la forma y lenguaje de dicho mandato a la necesidad de verificar si la ejecución del mismo se ha cumplido o no en todos sus términos. Finalmente y por se refiere a la filosofía que impregna sus contenidos, ésta puede resumirse en la defensa cerrada de un comportamiento económico de las unidades públicas análogo al que siguen las familias y las empresas, pues como llegó a afirmar un notorio hacendista de la época a este respecto (Von Jakob): «no existen dos clases de principios de administración económica, como no hay dos clases de honradez», tal es lo que se ha conocido como comportamiento antropomórfico (etimológicamente, de igual forma) del sector público. Ésta es, escuetamente resumida, la conocida como **concepción presupuestaria clásica**, la cuál no sólo ha prevalecido de manera absoluta hasta los años treinta del Siglo XX como se ha dicho, sino que, con algunas importantes excepciones cierta-

mente, pervive también en la actualidad en no pocas de sus facetas y, lo que es más llamativo, en buena parte de cuantos tienen algo que ver con él (funcionarios, políticos y académicos). Más aún, con todo rigor puede afirmarse que, a pesar del tiempo transcurrido, no ha surgido aún una (o la) ideología presupuestaria alternativa a esta concepción clásica del presupuesto, y ello a pesar de que el abandono de algunos de sus principios informantes sea más que patente y permita suponer a unos, y afirmar infundadamente a otros, que se trata de una forma de documentar la actividad financiera del sector público absolutamente periclitada. Esta pervivencia actual de la ideología presupuestaria clásica, aunque sea parcial, es suficiente razón para dedicarla un epígrafe en el que, cuando menos, se expongan sus principales principios informantes, que es lo que a continuación se hace, distinguiendo a estos efectos entre los principios políticos, los contables y los económicos

### **5.1 Principios presupuestarios de carácter político**

Una de las grandes preocupaciones de los economistas clásicos fue la fijación de unos principios que, políticamente, permitiesen el mayor control posible de las intervenciones del Ejecutivo en materia económica, pues el convencimiento de que las actuaciones públicas en la economía eran intrínsecamente perniciosas y manifiestamente contrarias al orden natural de las cosas estaba en aquella época absolutamente generalizado. Es así que, asentados en la concepción decimonónica del parlamentarismo democrático, los grandes maestros de la Economía Política Clásica formularon los principios políticos a continuación enumerados y brevemente descritos.

- 1) Principio de competencia.** Según este principio, el Poder Legislativo es al único que corresponde decidir cuáles han de ser los pagos y cobros que comporta la ejecución del presupuesto, pues sólo él representa el poder soberano de la ciudadanía. Se trata del principio constitutivo de la vida presupuestaria, tratándose además de la premisa mayor de esta institución en la actualidad. Evidentemente, el que haya de ser el Legislativo a quién competa la aprobación o no al presupuesto, no impide que sea otro el que lo elabore y ejecute, pues lo auténticamente relevante a estos efectos es quién da lo autoriza o desautoriza.
- 2) Principio de universalidad.** Establece éste que el presupuesto ha de recoger la totalidad de los ingresos y de los gastos que origine la actividad financiera del estado sin ningún tipo de exclusiones. Es decir, que el estado no puede bajo ningún concepto acometer gasto alguno que no cuente con el consentimiento expreso de la representación de la Soberanía Popular.
- 3) Principio de unidad presupuestaria.** Según el cuál, todas las actividades del estado deben quedar recogidas en un único estado de ingresos y gastos. Este principio se opone por tanto a los presupuestos especiales para determinadas

unidades públicas (como, por ejemplo, el de la S. Social), así como a los de carácter extraordinario, cuya existencia de acuerdo al punto de vista clásico no hacen sino dificultar el control de las actuaciones del Ejecutivo.

**4) Principio de especialidad.** Estatuye este principio que la autorización para gastar concedida al ejecutivo a través del presupuesto no es una autorización genérica de gasto, sino específica y condicionada, que además presenta tres acepciones distintas: la *especialidad cualitativa*, según la cual en la ejecución del presupuesto los recursos deben asignarse exacta y exclusivamente a los objetivos fijados en el documento presupuestario y no a otros; la *especialidad cuantitativa*, según la cual en la ejecución del presupuesto los recursos deben realizarse exactamente en las cantidades establecidas en la aprobación presupuestaria; y la *especialidad temporal*, por la que la autorización concedida en la aprobación presupuestaria tiene validez para un período de tiempo determinado que, por lo general, está limitado al año natural siguiente.

**5) Principio de publicidad.** Según este principio, todas y cada una de las distintas fases por las que atraviesa el documento presupuestario deben ser públicas, a fin de que la ciudadanía pueda formarse una idea clara de lo que va a ser la actividad financiera del estado en el futuro inmediato. Además, dado que el presupuesto se aprueba a través de una ley en el Parlamento, la obligación de su publicidad deriva de las características que ha de reunir cualquier ley para entrar en vigor.

**6) Principio de claridad.** De acuerdo con este principio, el documento presupuestario debe estar confeccionado en un lenguaje lo suficientemente sencillo como para que pueda ser comprendido por la mayoría de la población, por lo que la manera en la que él se registren las diferentes partidas de ingresos y gastos debe permitir el reconocimiento inmediato, tanto de su procedencia como de su finalidad.

**7) Principio de anualidad.** Este principio advierte que el presupuesto es un mandato temporalmente dado por el Legislativo al Ejecutivo, por lo que se refiere siempre a un período de tiempo concreto, generalmente el año natural. Es por eso que el presupuesto es una institución de carácter cíclico que se repite todos los años

## 5.2 Los principios contables

En correspondencia con los principios políticos del presupuesto que acabamos de ver, surgieron los principios contables, ya que estos no son sino la traducción a la técnica contable de las exigencias que imponen los principios políticos. Tales son los cuatro siguientes.

- 1) **Principio de presupuesto bruto.** Este principio contable se corresponde con el político de universalidad y establece que las partidas presupuestarias deben aparecer siempre por su valor bruto, esto es, sin minoraciones de ninguna clase. Es decir, que no se permite deducir de los ingresos públicos los gastos que imponga su recaudación ni, tampoco, minorar los gastos públicos en las posibles utilidades o beneficios que éstos puedan rendir.
- 2) **Principio de unidad de caja.** Que, como es evidente, se corresponde con el principio político de unidad, pues es el que establece que todos los ingresos y pagos que comporte la ejecución presupuestaria deben centralizarse en una tesorería única para facilitar su control.
- 3) **Principio de especificación.** Que es la traducción contable del principio político de especialidad, pues por el que reinstituye que todos los ingresos y pagos deben ser clasificados de acuerdo a criterios lógicos establecidos en función de su naturaleza objetiva.
- 4) **Principio de ejercicio cerrado.** El cuál se corresponde con el principio político de anualidad, pues concordantemente con él establece que las cuentas del presupuesto se cierran con su ejercicio. Es decir, que de acuerdo a este principio, el presupuesto debe recoger exclusivamente ingresos y pagos ejecutados realmente durante el ejercicio al que se refiere el presupuesto aprobado.

### 5.3 Los principios económicos

Perfectamente ensamblados con los principios políticos y contables que se acaban de enumerar, los criterios normativos por los que había de regirse el presupuesto del estado desde una perspectiva estrictamente económica eran cuatro.

- 1) **Limitación del gasto público.** El gasto público era para los economistas clásicos un consumo improductivo, esto es, un gasto que no contribuía a la acumulación de capital y no favorecía, por lo tanto, el desarrollo económico. En este sentido, y siendo el fin de la política económica lograr la máxima expansión productiva del país, se comprende que los economistas clásicos propugnaran una contención severa del quehacer del estado mediante la limitación de los gastos públicos, pues algo que para estos pensadores era obvio era, que si un país deseaba favorecer su desarrollo económico, lo primero que había de hacer era limitar su consumo para fomentar el ahorro, pues es éste el que luego se traduce en inversión y, por lo tanto, en crecimiento del potencial productivo de la economía nacional.

**2) Neutralidad impositiva.** La financiación de una lista reducida y selectiva de gastos públicos debe hacerse mediante gravámenes que no discriminen a nadie ni a nada. Para los clásicos, el impuesto ha de establecerse de tal forma que no obstaculice el desarrollo económico de un país, y puesto que desconfiaban de que el estado fuese capaz de realizar fines político económicos o político sociales a través del presupuesto, se oponían frontalmente a la beligerancia del impuesto, es decir, a un comportamiento contrario a la neutralidad tributaria, por considerarla un propósito contra natura del gravamen que, además, es complejo de articular y siempre conflictivo de aplicar.

**3) Principio de equilibrio presupuestario anual.** Este principio es conocido también como la «regla de oro» de la hacienda clásica, y lo que venía a establecer era que los gastos presupuestarios habían ser financiados, en su totalidad, por ingresos públicos de carácter ordinario, pues, considerado el gasto público como gasto de consumo y no de inversión, el equilibrio presupuestario tenía la ventaja de limitar sus cifras a lo que se pudiese recaudar mediante los impuestos. De esta forma, el equilibrio anual entre gastos e ingresos adquiría para la política presupuestaria un valor análogo al que, para la política financiera, tenía el mantenimiento de las cotizaciones entre las divisas nacionales para el régimen monetario del patrón de oro, entonces considerado dogma de obligado cumplimiento, al que no sólo se aferraban los teóricos de la actividad financiera y los administradores públicos más conservadores, sino que era también profesado por la gran mayoría de las unidades de decisión privadas.

**4) Principio de autoliquidación de la deuda.** Según este principio, el endeudamiento excepcional del sector público sólo debe ser utilizado para financiar gastos públicos de inversión que, por si mismos, sean capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la devolución del principal y al pago de sus intereses.

En la incuestionable consistencia interna de esta concepción presupuestaria que aquí sumariamente se ha descrito, así como la más que evidente simplicidad de sus exigencias, radica la gran aceptación social de esta concepción presupuestaria, la cuál además fue una de las armas más eficaces con las que contó el Liberalismo para mantener una defensa cerrada del individualismo doctrinal, así como ese peculiar enfoque del quehacer del sector público, según el cual, estado y unidades privadas deberían seguir las mismas normas y criterios para la gestión de sus finanzas-.

Como no podía ser de otra forma, este sólido y bien construido edificio presupuestario se vino abajo de la única forma en que podía caer: por la quiebra de sus cimientos; es decir, en la medida en la que la ideología liberal que le servía de base y constituía su nervio principal fue abandonándose con el transcurso del tiempo. En efecto, la rápida y extendida difusión que tras la finalización de la I Guerra Mundial

experimentaron corrientes del pensamiento frontalmente opuestas al individualismo doctrinal que sustentaba al Liberalismo hasta entonces imperante (socialismos, fascismos y otros planteamientos corporativistas de la actuación pública), tuvo como consecuencia la revisión a fondo del papel del estado en la vida social. Es entonces cuando surgen y se desarrollan, primero en los ámbitos académicos y en los de la gestión política después, planteamientos doctrinales que abiertamente propugnan una filosofía y contenidos de las intervenciones públicas radicalmente distintos a los mantenidos hasta entonces, y de los que las tesis keynesianas -sustento principal de casi toda la Macroeconomía que se estudia hoy en día en la universidad- constituyen la mejor muestra, ya que las mismas fueron las que negaron la validez de postulados tales como la regla de oro, el carácter de mal necesario aplicado al gasto público o que la deuda pública sólo había de atender inversiones autoliquidables.

Pero es que además, y en paralelo a la crisis que se iba produciendo en el ideario económico clásico, iba también vislumbrándose una paulatina pérdida de la confianza en el estado democrático convencional, así como un fortalecimiento de las facultades del Poder Ejecutivo en detrimento de las parlamentarias, el cuál se justificaba por lo general en la búsqueda de la máxima eficacia de las actuaciones públicas en la economía nacional. Este reforzamiento del Ejecutivo otorgó una posición de privilegio absoluto a la Administración Pública en el terreno de la actividad financiera, que inició a partir del mismo un período de continuo ensayo de nuevas fórmulas presupuestarias (presupuesto compensatorio, cíclico, PPBS...etc.) cuyos únicos puntos de coincidencia entre ellas fue la ruptura de la disciplina financiera propia de ideario democrático liberal y, como no, un espectacular crecimiento del gasto público asociado al sostenimiento de un generoso Estado del Bienestar.