**BLOQUE I. EL SECTOR PÚBLICO: PRESENTACIÓN Y FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA**

**TEMA 1. HACIENDA PÚBLICA: CONCEPTO, ÁMBITO Y ENFOQUES METODOLÓGICOS**

* 1. **Contenidos y objetivos esenciales.**

El concepto de Hacienda Pública(HP) ha ido cambiando a lo largo de la historia.

La HP se centra en la toma de decisiones colectivas y que afectan a un colectivo y donde interviene la Administración pública. La definición clásica de HP, que la define como el estudio de la actividad financiera del Estado, es el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos. El núcleo de estas elecciones vienes dado por el presupuesto público, que recoge el conjunto de decisiones financieras que han de ser programadas por la economía del SP.

La HP también se definiría como el conjunto de las diversas actividades del Estado, siempre que vengan informadas por el principio del presupuesto, cuya existencia viene justificada por los fallos del mercado en la consecución de algunos objetivos esenciales en un sistema económico moderno, y por la necesidad de disponer de un presupuesto de ingresos y gastos públicos y un proceso político de decisión para satisfacer las necesidades públicas.



Dos tipos de teorías:

* Positivas 🡪 se refieren a lo que es la HP, se trata de una diagnosis, de una realidad.
* Negativas 🡪 se refieren a lo que debería ser, cual debería de ser la realidad y como llegar a esa situación.

Temas clave:

1. La integración del Sector Público(SP) a las finanzas, que papel juega el SP dentro de la economía.
2. Que es y que no es SP. Criterios para delimitarlo.
3. Por que existe el SP y cuales son sus funciones.
4. El presupuesto.
5. Los ingresos.
6. Los gastos.

**1.2. Enfoques teóricos respecto de la intervención del SP.**

Se ha de pensar que la teoría de la HP no es una teoría que se desarrolle y que se aplique, por ej., en medicina las teorías que se descubren se aplican, en HP no pasa esto, sino que la transformación de los sistemas económicos lleva a desarrollar teorías que hacen evolucionar la HP( ej. La situación actual, se está dando un tipo de crisis que no se había dado nunca por que anteriormente no existía la globalización. Nunca antes se había dado una recesión mundial del sistema económico). La HP no tiene una receta mágica para solucionar los problemas, sino que cuando se encuentra con el problema alguien lo positiviza (lo explica)y después alguien busca como debería ser en lugar de ser como es( lo normativiza).

EL concepto de HP aparece en el momento que aparece un mandatario que manda a un colectivo. LA HP como ciencia aparece con Adam Smith y su libro sobre la RIQUEZA DE LAS NACIONES.

Diversas teorías:

* Teoría de los fisiócratas 🡪son los padres de la tabla input-output. Los fisiócratas creen en el “laisser faire, laisser passer” Creen que el SP debe limitarse a facilitar las relaciones comerciales entre los países y el sistema económico ya funcionará por si solo. Son partidarios de la mínima intervención del Estado. (1760-1770 QUESNAY)
* La corriente cameralista 🡪los alemanes son los mayores impulsores. Dicen todo lo contrario a los fisiócratas. Piensan que el Estado ha de ser fuertemente intervencionista, por que el Estado tiene la responsabilidad moral de conseguir el bienestar de sus súbditos. Son los primeros que plantean tres tipos de ingresos del Estado para conseguir esta finalidad:

1. Ingresos provenientes de la propiedad pública
2. Ingresos provenientes de los Impuestos.
3. Ingresos provenientes de la deuda pública ( es un préstamo que los individuos hacen al Estado)

Esto se mantiene en la actualidad.

* Teoría de la HP clásica 🡪 destacan 3 conceptos:

1. Los clásicos consideran que debe existir una neutralidad impositiva. Los impuestos han de afectar lo mínimo al desarrollo económico. Por ello es muy negativo gravar los beneficios empresariales, ya que no neutral y se ponen trabas a la actividad económica.
2. Consideran que ha de existir un equilibrio presupuestario. Esto significa que el total de los ingresos que obtiene el SP a través de los impuestos y propiedades ha de ser igual que los gastos que ejecuta el SP. Están totalmente en contra del déficit. ( En este momento Zapatero lleva a la práctica esta teoría subiendo los impuestos para lograr el equilibrio presupuestario.
3. Debe haber una justa distribución de la carta impositiva. Hay dos formas de entender la justicia de un impuesto:

- que pagas el impuesto en función de beneficio que obtienes del SP.

- que pagas en función de tu capacidad de pago.

En la actualidad se sabe que es más justo pagar en función de la capacidad de pago del individuo, salvo algunos impuestos en los que se paga en función del uso (ej. Las piscinas municipales).

sDurante los últimos 200 años, estas ideas han ido sufriendo una serie de cambios importantes, reflejados de manera notable en la TEORÍA GENERAL publicada en 1936 por Keynes, que introduce el concepto de *hacienda compensatoria* y otorga al SP un papel activo y de máxima relevancia en la economía, papel que continúa manteniéndose hoy en día, aunque buena parte de las teorías Keynesianas hayan sido cuestionadas por los especialistas a tenor de la experiencia del último siglo.

**TEMA 2. EL SECTOR PÚBLICO: DELIMITACIÓN Y DIMENSIÓN**

**2.1. Delimitación contable del sector público.**

La HP es la ciencia que estudia la actividad financiera. El sujeto que lleva a cabo esta actividad es el SP. Para delimitar el sector público podemos atender a dos puntos de vista:

* El contable 🡪 criterios establecidos por:

1. La Comisión de Estadística de Naciones Unidas, a través del Sistema de Cuentas SCN-93.
2. Oficina de Estadística de la Comunidad Económica Europea, mediante el Sistema de Cuentas SEC-95.

* El económico 🡪abordando las funciones que podemos considerar propias del SP.

La necesidad de disponer de un Sistema de Cuentas Nacionales para los países se observó alrededor de los años treinta del s.XX, cuando la economía mundial se vio sumida en un periodo de extrema depresión económica y desempleo generalizado, se puso de manifiesto la escasa información estadística existente lo que no permitió comprender los motivos que desencadenaron tales hechos y dificultó la forma de combatirlos. El sistema de cuentas originario fue el aplicado por las Naciones Unidas apareciendo posteriormente el sistema que los países de la UE adoptaron como propio.

Los rasgos más destacados de cada sistema son los siguientes:

* **Sistema de Cuentas de Naciones Unidas (SCN)**
* Primer proyecto 1947-1953- Richard Stone. Principio de partida doble.
* Revisión de 1968
* Última revisión de 1993 🡪 da origen al denominado SCN-93, que es el sistema utilizado en el análisis de la situación económica de todos aquellos países en los que no se utiliza el SEC.

La contabilidad Nacional es el sistema de información constituido por un conjunto coherente y detallado de cuadros estadísticos donde se registran y clasifican los hechos económicos que tienen lugar en las distintas entidades del país. Para poder analizar correctamente esta información es necesario definir previamente las unidades o sujetos de la actividad económica, que se recogen en 6 sectores, y las cuentas que nos permitirán ordenar las operaciones que los distintos sectores realizan.

* Sectores en el SCN-93:
* Sociedades no financieras🡪 son todas las sociedades que se crean con el fin de producir bienes y servicios no financieros para el mercado. Estas sociedades no han de ser consumidores finales y todo su beneficio se ha de distribuir a otras unidades institucionales. Su principal fuente de recursos son los ingresos por ventas.
* Sociedades financieras 🡪 se incluyen las organizaciones cuya función exclusiva es de intermediación dirigida a financiar, como :
* Banco Central
* Otras instituciones de Depósito
* Auxiliares financieros
* Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones

Su principal fuente de recursos son los fondos procedentes de los pasivos

Financieros.

* Gobierno General 🡪se contabilizan las actividades de los Gobiernos central, estatal, municipal y los organismos encargados de velar por la seguridad social de carácter obligatorio. Sus recursos provienen de los pagos coactivos que realizan otros sectores.
* Hogares 🡪contiene a los miembros individuales de las familias. Estamos ante unidades de consumo que pueden realizar cualquier tipo de actividad económica, ya sea ofertando su mano de obra a empresas o bien produciendo a través de sus propias empresas siempre que no estén constituidas como sociedad.
* Instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares 🡪integrado por las instituciones que proporcionan a los hogares bienes o servicios no de mercado. Sus recursos provienen de las aportaciones voluntarias.
* Resto del mundo🡪 todas las unidades no residentes que realizan transacciones o mantienen un tipo de relaciones con las unidades residentes.
* Cuentas y saldos contables:
* Cuenta de Bienes y Servicios: se considera el eje central del Sistema. Se muestra por el lado de los recursos la producción y las importaciones, y por el lado de los empleos se informa sobre el consumo intermedio

1. Cuenta de producción
2. Cuenta de de distribución y Uso de la Renta
3. Cuenta de Acumulación y Financianción
4. Balances

* **Sistema Europeo de Cuentas ( SEC-95)**

Es un sistema contable cuyo objetivo principal es describir de una forma clara, detallada y sistemática un sistema económico, ya sea de un país, de una región o de un grupo de países

* Sectores en el SEC-95:
* Sociedades no financieras
* Instituciones financieras:
* Banco Central
* Otras Instituciones financieras monetarias
* Otros intermediarios
* Auxiliares financieros
* Empresas de seguros y fondos de pensiones
* Administraciones Públicas : incluye
* Administración Central
* CCAA
* Corporaciones locales
* Administración de la Seguridad Social
* Hogares:
* Empleados
* Asalariados, perceptores de rentas de la propiedad, perceptores de pensiones, perceptores de rentas procedentes de otras transferencias
* Otros hogares
* - Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
* - Resto del mundo: Unión Europea, integrada por los Estados miembros, las Instituciones, y los terceros países y las Organizaciones Internacionales.
* Cuentas y Saldos contables

1. Cuenta de producción
2. Cuentas de distribución y utilización de la renta.
3. Cuentas de Acumulación
4. Balances.

**2.2 Dimensión del Sector Público**

La medida del tamaño del Sector Público es una actividad relevante por cuanto

permite hacer comparaciones tanto entre distintas economías o territorios como estudiar la evolución del tamaño del sector público en una economía.

Los principales indicadores del tamaño del SP se pueden clasificar en tres grupos:

1. **Indicadores basados en el gasto público** 🡪 son dos

* EL volumen de gasto público expresado en porcentaje del PIB

Gasto total del SP. 100

PIB

Este indicador muestra la cifra de negocio que gestiona la Administración Pública. Un valor elevado de este índice mostrará una elevada capacidad de la Administración para actuar sobre la asignación de recursos económicos de la sociedad en la que interviene.

* El volumen de gasto público deducidas transferencias, en relación al PIB

Gasto total del SP- Gasto en transferencias .100

PIB

Este indicador nos muestra la asignación de recursos reales del SP.

1. **Indicadores basados en los Ingresos Públicos** 🡪 son tres

* El volumen de Ingresos públicos de carácter coactivo expresado en porcentaje del PIB

Ingresos coactivos totales del SP .100

PIB

Esta relación recibe habitualmente el nombre de PRESION FISCAL, viniendo

determinados los ingresos coactivos del SP por la suma de los impuestos

directos, indirectos y cotizaciones obligatorias para la Seguridad Social.

* El volumen de presión fiscal dividido entre el PIB per cápita

Impuestos totales/PIB .100

PIB/Población

Esta relación se denomina ESFUERZO FISCAL y en este caso de corresponde

con el Índice de Frank. Mediante este índice se pretende constatar que bajo

el supuesto de que dos Estados tienen el mismo porcentaje de impuestos

sobre la renta, es decir soportan la misma presión fiscal, el residente del

Estado donde la renta personal per cápita fuera más elevada realizaría un

menor sacrificio en el pago de los impuestos.

* El volumen de gasto público en porcentaje del PIB dividido entre el PIB per cápita

Gasto público/PIB .100

PIB/Población

Otro índice relevante es el denominado carga fiscal. El mismo se define como la proporción entre los gastos propios del sector público, que no revierte a la sociedad y la renta disponible efectiva de los residentes

1. Otros indicadores del SP

Otros muchos índices pueden ser importantes como:

Deficit Deuda Empleo SP

PIB PIB PIB

**2.3 La Presión fiscal**

Es el concepto más utilizado para determinar la dimensión del SP en la economía. Podemos examinarla desde dos puntos de vista:

1. Presión fiscal económica u objetiva 🡪 expresa el porcentaje de renta que los contribuyentes de un país destinan a cubrir los ingresos fiscales.

Presión fiscal económica= Ingresos tributarios .100

PIB

Podemos encontrarnos con dos cocientes alternativos

- Uno que incorpore la totalidad de ingresos fiscales

- Otro que deje fuera las cotizaciones que financian la Seguridad Social,

que al tener un destino concreto quedan fuera del concepto genérico de

Impuesto.

1. Presión fiscal psicológica o subjetiva 🡪 es el sentimiento, la creencia o percepción de la magnitud de la carga fiscal soportada individualmente. 4 factores:

* Costes de la recaudación : son todos los costes y molestias que origina la recaudación de Impuestos, ya que tanto la Administración Tributaria como los contribuyentes incurren en una serie de gastos para hacer efectiva la recaudación. Son dos:
* costes administrativos: gastos en los que incurre la propia Adm para gestionar los impuestos.
* costes de cumplimiento: son los que incurren los contribuyentes para cumplir:

-costes directos en dinero (factura pagada al asesor fiscal)

-costes en tiempo (horas dedicadas a los temas tributarios)

-costes psicológicos (producidos por la preocupación que

comporta la obligación tributaria.

* Mentalidad fiscal : está arraigada en cada sociedad y varía muy lentamente.
* Resistencia fiscal : son las distintas reacciones que el sistema impositivo genera en los contribuyentes. El obligado al pago del impuesto puede tratar de evitar el hecho que da origen al impuesto, es decir, evitar la imposición por medios legales. Terminología de la resistencia del impuesto:
* Remoción, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto variando sus planes de producción o consumo, para colocarse en una situación legal en la que no tenga que satisfacer ese impuesto.
* Elusión, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto usando los aplazamientos y demás ventajas que la ley le ofrece a tal efecto.
* Evasión, cuando el contribuyente trata de evitar en todo o en parte el pago del impuesto por medios ilegales.

1. Fraude fiscal : resulta difícil de cuantificar. Podemos agrupar los procedimientos de estimación del fraude fiscal en dos categorías:

* Métodos directos 🡪 realizados mediante encuestas o por los servicios de inspección
* Métodos de contraste 🡪 que analizan la discrepancia entre las magnitudes estimadas por las estadísticas económicas públicas y pueden clasificarse en:

-contrastes recaudatorios, en comparación de la recaudación

efectiva con la recaudación potencial estimada.

-contrastes de información declarada, que comparan las

magnitudes económicas obtenidas por medio de las

declaraciones tributarias con las ofrecidas por las

estadísticas básicas.

Las causas del fraude fiscal son básicamente tres:

* Causas imputables a los ciudadanos, que no tienen suficiente conciencia cívica ni ética.
* Causas imputables a la Administración, que no establece los controles suficientes sobre todo tipo de rentas, que carece de una normativa suficiente para evitar el fraude y que exige más de lo que da.
* Causas económicas, porque la situación económica general presiona hacia la evasión y porque la presión fiscal es excesiva.

Ejemplo de clase: en España la presión fiscal es 37,1% del PIB, es decir 1/3 parte de la renta se destina al pago de impuestos. Según lo comparemos con un país u otro la presión fiscal nos puede parecer elevada o baja, por ej, en Suecia la presión fiscal es casi un 50%, es decir la mitad de la renta de una persona va destinada al pago de impuestos.

**TEMA 3. LAS RAZONES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA**

**3.1 Intervenciones para conseguir la eficiencia (I). Fallos del mercado “tradicionales”**

Imaginemos que nos encontramos ante una situación en la que no hay SP, y el mercado idílicamente funciona solo. Pero puede suceder en este escenario que las relaciones del mercado, la oferta y la demanda, no se den fluidas. Así, la acción del SP será necesaria cuando el mercado no es eficiente por sí solo, es decir, cuando los agentes económicos no logren igualar el beneficio marginal con el coste marginal. Ha de haber alguien que rija las reglas del juego para prevenir los fallos del mercado. Ese alguien es el SP, así el SP tiene la función de marcar las reglas del juego y vigilar que se cumplan para que el mercado funcione.

Nos encontramos con 5 fallos del mercado:

1. La existencia de Bienes públicos
2. Las economías externas
3. Los monopolios naturales
4. La distribución de la renta que se obtiene en el mercado de los factores.
5. Las situaciones de no estabilidad.

Se justifica la presencia del SP en el mercado porque el mercado no siempre funciona por si mismo. Nos encontramos con varios motivos:

* Necesidad de que haya una legislación y que se cumpla. Necesidad de que un tercero marque las reglas del juego del mercado y lo vigile.
* Existencia de una serie de bienes que no cumplen las reglas del mercado ( Bienes públicos y semipúblicos)
* El concepto de “*Consumidor insolidario*” o “*FREE-RIDER*”. Es decir, todo esto es así porque el consumidor no revela sus preferencias y es insolidario. Si fuera solidario diría que estaría dispuesto a pagar de forma voluntaria por un bien público en función del bienestar y beneficio que obtenga de ese bien.

**1er fallo del mercado 🡪LA EXISTENCIA DE BIENES PUBLICOS**

Las relaciones del mercado se armonizan en forma de PROPIEDAD, un consumidor adquiere la propiedad del bien mediante el pago. Cuando ese consumidor compra mediante el pago ese bien, impide que nadie más consuma ese bien en concreto que él ha comprado e impide que nadie más se beneficie. Es un bien rival, porque lo consume quien pague primero el precio, y excluyente, porque si lo consumo yo no te beneficias tu. ( Ej. si yo compro una manzana yo me la como y solo yo me beneficio de ella, e impido que tu compres esa manzana y que tú te la comas). Pero existen algunos bienes sobre los que no podemos adquirir la propiedad del bien. Son los **BIENES PÚBLICOS** (Ej. el faro: todos los navegantes al pasar por delante del faro se benefician de él, y que yo pase por delante no significa que tu no puedas pasar también) en los Bienes Públicos mi consumo no impide el consumo de los demás y no puedo impedir que los demás consuman, es decir es un bien no rival ni excluyente. Pero si nadie está dispuesto a pagar por ese bien, porque lo puede consumir todo el mundo y no se puede impedir el consumo a nadie, es decir nadie lo demanda, no hay nadie dispuesto a ofertarlo, porque nadie va a producir un bien por el que nadie está dispuesto a pagar un precio.

Características del Bien Público:

* **no rivalidad en el consumo**, cuando los beneficios que produce el consumo de un bien no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores.
* **Imposibilidad de exclusión**, cuando no existe el modo de impedir el consumo a aquellos individuos que no paguen un precio por el consumo de ese bien( ej. la Diagonal, quien va a impedir el paso por la Diagonal, quien paga el asfaltado de las calles?)

Al no encontrar ningún oferente porque no hay demanda, y sin embargo es necesario que esos bienes se produzcan para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, es necesaria la intervención del SP, que es el único que tiene capacidad de cobrar impuestos, así los Bienes Públicos producidos por el SP serán financiados con el pago de todos los ciudadanos con independencia de que éstos se beneficien o no, o se beneficien en mayor o menor medida, pues al ser bienes no excluyentes no se sabe quién los va a consumir y por tanto no se puede determinar quien los ha de pagar, por lo que se hace un pago genérico, sin que haya una relación directa entre el pago del impuesto y el beneficio percibido por el contribuyente.

El SP corrige el fallo de la existencia de Bienes Públicos mediante su producción, financiándolos con el pago de los impuestos.

Así, los **BIENES PÚBLICOS** son bienes **NO RIVALES** y **NO EXCLUYENTES** ( muy importante el tema de los bienes públicos para examen )

Ej. de Bienes Públicos, el faro, el agua del mar, las playas, las carreteras, el medio ambiente…. Otro ejemplo de bien público, en este caso no producido por el SP, las ondas de TV, Antena 3 es un Bien público porque emite una señal que los consumidores captamos de forma gratuita, pero es un Bien Público no producido por el SP.

Normalmente un Bien público producido directamente por el SP tiene la característica de Bien de primera necesidad. Los que no están provisionados directamente por el SP no tienen la característica de Bienes de primera necesidad.

Nos encontramos también ante los **BIENES SEMIPÚBLICOS**. Estos bienes suelen ser rivales al tener un punto de congestionables, por ej: la educación, las autopistas, los transportes públicos…. nadie puede impedir su consumo, por lo que no son excluyentes, pero si son rivales, ya que por ej. en el caso de las caravanas en autopistas, el hecho de que tu consumas impide la calidad de mi consumo.

**2ºfallo del mercado🡪 LAS ECONOMÍAS EXTERNAS**

Las Economías externas son el efecto de la producción o consumo de un bien o servicio sobre aquellos que no son productores o consumidores del mismo.

La existencia de economías externas se da cuando se producen interferencias en las curvas de utilidad de varios individuos.

Las curvas de utilidad : nosotros cuando consumimos obtenemos un beneficio, es decir una curva de utilidad. Cada consumidor intenta maximizar su curva de utilidad.

Puede ocurrir que cuando tu consumes interfieres, ya sea beneficiando o perjudicando la curva de utilidad de otro. Según sea esta interferencia podemos encontrar 4 tipos de economías externas:

- **de consumo negativas🡪** se da cuando el consumo del individuo interfiere de forma negativa en el bienestar de otros individuos ( ej. fumar. Cuando consumimos tabaco estamos generando desbienestar en otros individuos. Ej. la gasolina). En este caso, el SP no incentiva el consumo del bien e intenta su no consumo subiendo su precio, prohibiéndolo…

- **de consumo positivo🡪** se da cuando el consumo de un bien genera un beneficio, además del nuestro, para el resto de los individuos ( ej. las vacunas, porque el hecho de que un individuo se vacune beneficia a otras personas porque rompe la cadena de contagio). En este caso, la vacuna es un bien rival y excluyente, pero como genera unos beneficios que no se pueden medir a priori el SP decide prestarlo de forma gratuita.

Otro ej. la educación, porque el hecho de que un conjunto de ciudadanos adquiera conocimientos beneficia al ciudadano directamente y beneficia a un sector amplio de la sociedad ya que mejora el conjunto de la sociedad.

- **de producción negativas🡪** cuando la producción de un viene genera un menor bienestar a un tercero. (ej. una empresa que contamina genera economías externas de producción negativas). El SP penaliza este tipo de economías externas, pero está penalización no siempre es suficiente, porque por ej., una vez contaminado que pasa?. Por ej, en Catalunya, la Generalitat financia parte de la inversión de depuradoras en granjas de cerdos que contaminan, ya que son necesarias por el bien que producen y generan puestos de trabajo en la zona donde se encuentran. En estos casos el SP no solo penaliza, sino que también intenta ayudar a solucionar el problema de la contaminación internalizando las economías externas, pero esto no es siempre tarea fácil.

- **de producción positivas🡪** cuando nos encontramos ante una producción cuyos beneficios colectivos son mayores, por ej. la empresa farmacéutica que inventa la vacuna contra el SIDA. Aquí el SP fomenta que se produzcan e intenta subvencionar, gratificar e incluso proporcionar de manera gratuita.

**3er fallo del mercado 🡪 LOS MONOPOLIOS NATURALES**

Los monopolios naturales se dan cuando existen rendimientos crecientes de forma continua. Cuando los costes marginales siguen siendo siempre decrecientes y los rendimientos son siempre crecientes y no podemos igualar. Aquí ha de intervenir el SP.

Los monopolios a secas en la UE son ilegales. Pero en este caso hablamos de monopolios naturales. Los monopolios naturales son así porque no pueden ser de otra manera y existen por reglas económicas, ya que debido a las características del bien o servicio se produce una situación de monopolio natural. En general los servicios públicos, agua, gas, electricidad, teléfono, ferrocarril, autopistas… son sectores caracterizados por un gran volumen de inversiones iniciales, que conducen a estructuras de costes decrecientes lo que las convierte el monopolios naturales, ya que la magnitud de las inversiones iniciales y el coste en que se incurre hasta llegar a un número mínimo de usuarios dificulta la entrada de competidores en el sector.

Aquí falla el mercado porque no podemos encontrar un precio de equilibrio y si lo dejamos al arbitrio del mercado, la entrada de cada nuevo usuario tendría un precio distinto.

El SP puede intervenir:

* de forma directa estableciendo la propiedad pública o nacionalización de las empresas que sean monopolios naturales, para establecer los precios de ventas.
* de forma indirecta regulando las condiciones del mercado, es decir, controlando o limitando las tarifas o estableciendo leyes antimonopolio.

EJ. el sistema de telefonía fija( el cable se conecta con un usuario y con otro y con otro es sólo uno, no puede haber diferentes cables según la empresa que proporcione el servicio. Una única empresa crea la infraestructura. Aunque hoy en día tenemos diferentes empresas de telefonía fija solo tenemos un cableado del que es dueño una única empresa que alquila a las demás por la transmisión de datos).

**4º fallo del mercado 🡪 LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA**

Otro fallo del mercado es la distribución de la renta que se obtiene en el mercado de factores, ya que la ley de la oferta y de la demanda del mercado no siempre es equitativa. En este caso le pedimos al SP que actúe para que sea más justo. Ej. en el mercado de factores( el mercado de trabajo) el oferente ofrece su fuerza de trabajo al demandante, el empresario. Si no hubiera prestaciones( baja, paro, viudedad, orfandad…) y el SP no interviniera, solo se obtendría renta cuando se trabaja, en el caso de que esta persona se ponga enferma no tendría renta. Que pasaría si en estas situaciones( paro, orfandad, viudedad, enfermedad…) no hubiera ningún tipo de intervención? Consideramos que debe haber una previsión de reservas genéricas para cubrir estas situaciones. Alguien ha de hacer esa redistribución y el SP será el encargado imponiendo un impuesto de transferencia que nos permita prever una situación de contingencia.

**5º fallo del mercado🡪 LAS SITUACIONES DE NO ESTABILIDAD**

El mercado por si solo no es estable y si no le ayudamos a mantenerse, a crecer, por si solo no llegará, porque los mercados fallan y acaban llevando a una situación de desequilibrio y de decrecimiento. Se ha de intervenir para conseguir el pleno empleo, el equilibrio, la estabilidad….

Recapitulando nos encontramos con cinco fallos, que nos indican cuales son las funciones del SP:

- Existencia de Bienes Públicos

- Economías externas FUNCIÓN ASIGNATIVA DEL SP

- Monopolios naturales

- Redistribución de la renta FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA

- Situación de no estabilidad

del mercado. FUNCIÓN ESTABILIZADORA

Así, al SP le asignamos tres funciones para solucionar estos 5 fallos:

1. FUNCIÓN ASIGNATIVA : Mediante esta función el SP intenta evitar los tres primeros fallos. Asigna los bienes para que se puedan producir y asigna los recursos de la forma más eficiente.
2. FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA : Mediante esta función intenta evitar el fallo de la distribución de la renta, realizando ajustes en la distribución de la renta.
3. FUNCIÓN ESTABILIZADORA : Mediante esta función intenta cubrir el fallo de a no estabilización de los mercados.

**BLOQUE II. EL PRESUPUESTO**

**TEMA 4. EL PRESUPUESTO. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**

**4.1 EL Presupuesto público. Concepto y estructura.**

El presupuesto es el plan económico de un grupo político, es la expresión contable del plan económico del gobierno en un periodo de tiempo determinado. Así es una expresión contable, es un plan económico, es el plan contable de la ideológica política de un Gobierno.

Las razones que justifican la elaboración de este plan contable son:

1. Volumen y magnitud de las actuaciones públicas nos lleva a tener que ordenarlas de alguna forma.
2. La propia limitación del Gobierno, que está limitado por el Parlamento, por lo tanto, el Gobierno deberá justificar ante el Parlamento cuales son las actuaciones que ha llevado a cabo, que le van a costar y por tanto que ingresos necesita para llevarlas a cabo.
3. Las tres funciones del SP, asignativa, distributiva y estabilizadora, que de alguna manera han de quedar registradas, y para ver que se están cumpliendo quedan plasmadas en el plan económico del Presupuesto.

Las características fundamentales del Presupuesto son:

* La anticipación🡪 el Presupuesto es una previsión de ingresos y gastos necesarios en los que deberá incurrir el SP para el cumplimiento de sus funciones.
* La cuantificación🡪 todo está expresado en unidades monetarias ( ej. voy a pagar pensiones- cuánto dinero deberé prever para el pago de las pensiones?) Marcamos objetivos a cumplir y los cuantificamos.
* La obligatoriedad🡪 el Gobierno está obligado a elaborar el Presupuesto y a ejecutarlo. En definitiva el Presupuesto es una ley que se ha de cumplir.
* La regularidad🡪 habitualmente es anual, coincidiendo con el año natural o no dependiendo del país. El Presupuesto en España va con el año natural ( del 1 de enero al 31 de diciembre). Si el 31 de diciembre no se ha aprobado el nuevo en España hay posibilidad de prorrogar, en EEUU no.
* Es una previsión normativa🡪 En España una ley regula su funcionamiento.

**4.2 El ciclo presupuestario**

**1ªFASE- Elaboración del Anteproyecto-** Depende en cada Administración su periodo de tiempo. La Administración central necesita más tiempo, así que empieza en marzo-abril. La Generalitat por ej empieza en mayo-junio. La Diputación de BCN en julio. El Anteproyecto finaliza justo antes de la aprobación del Presupuesto, que tiene como plazo máximo hasta el 31 de noviembre

**2ªFASE- Aprobación y discusión-** Esta fase finaliza el 31 de diciembre en España, si no llega un acuerdo en esta fecha se puede prorrogar.

**3ªFASE- de Ejecución-** Empieza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. Una vez que el Presupuesto ha sido aprobado por el Parlamento se convierte en ley. En este periodo tenemos diferentes subfases:

* Fase de autorización del gasto
* Fase de disposición de la reserva de dinero reservado para ese gasto.
* Fase de obligación del pago del gasto cuando la empresa presenta la factura.
* Fase de pago

Es lo que llamamos un ADOP (Autorización, Disposición, Obligación, Pago)

El tiempo que transcurre entre una fase y otra depende de cada Administración, eso sí, la fase de Obligación finaliza el 31 de diciembre, si en esta fecha no tenemos las facturas pasa al remanente del año siguiente.

**4ªFASE- Liquidación, Control y Cierre de cuentas-** finaliza la ejecución del presupuesto.

La regulación contable del presupuesto se relaciona de la siguiente manera. Pretendemos responder a tres preguntas:

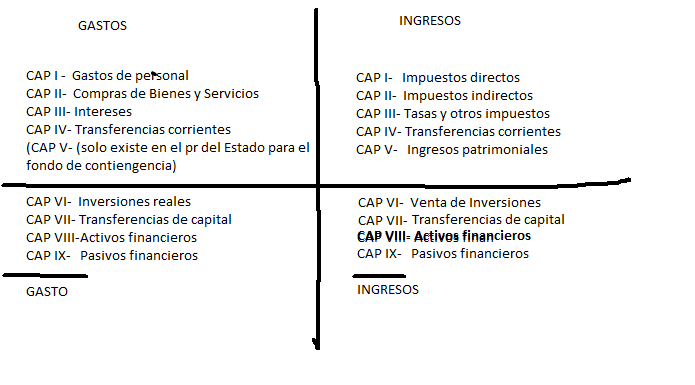
1. QUIÉN GASTA? 🡪 nos informará de quién gasta según la clasificación orgánica del Presupuesto. Si queremos saber que es lo que gasta un Ministerio nos iremos a la clasificación orgánica.
2. PARA QUÉ GASTAMOS? 🡪 qué objetivos pretendemos cumplir con ese gasto?. Esto lo encontraremos en la clasificación funcional. Aquí veremos qué gasta el SP en su función asignativa y redistributiva. Esta es la más importante, pues nos dice que va a hacer el SP, por ej. destinar más recursos en Defensa o en promoción social, etc….
3. CÓMO SE GASTA? 🡪 que es lo que va a hacer el SP, contratar personal o contratar una empresa, endeudarse o transferir los fondos…, et( ej. para la defensa contratamos militares o a una empresa privada de seguridad?). Para ver esto tenemos que ir a la clasificación económica.

Toda esta información está contenida en la ley presupuestaria que en principio se aprobará en el mes de diciembre. La ley marcará como deberá ser la clasificación económica y funcional, la orgánica dependerá de cada Administración.

Veremos cómo se estructura cada clasificación:

LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Se divide en Capítulos, artículo, sub artículo y partida.



A continuación veremos que es cada concepto:

**GASTOS**

**CAP I- Gastos de personal** 🡪 son los gastos para la contratación de personal.

**CAP II- Compra de Bienes y Servicios** 🡪 contiene cualquier compra no inventariable que haya hecho SP (ej. viajes, mantenimiento de carreteras, limpiezas… un ordenador por ej no estaría aquí pq si es inventariable)

**CAP III- Gastos de capital/Intereses** 🡪 la parte de los intereses de la deuda del SP se suele poner en este capítulo.

**CAP IV- Transferencias corrientes** 🡪 son todas aquellas Transferencias(entendidas como pagos que hacen a otros) cuyo usuario podrá destinar estos recursos a cualquier tipo de gasto( ej. TRF de la Adm central a CCAA).

**CAP V**- 🡪 En cualquier presupuesto este capítulo normalmente no existe, pero a partir del 2006, con la nueva ley, se ha previsto la reserva del fondo de contingencia, del 2% del presupuesto de gastos corrientes del Estado, pero solo se tiene en cuenta en el Presupuesto de la Administración central.

**CAP VI- Inversiones reales** 🡪 parte del capital que destinamos a la compra de bienes o servicios que permanezcan en el tiempo(ej. en el capítulo II pondríamos la compra del CD, aquí, en el capítulo VI pondremos la compra del ordenador).

**CAP VII- Transferencias de capital** 🡪 el perceptor de estas tranferencias, a diferencia de las del capítulo IV, deberá destinar los recursos para aquello a lo que se han destinado o para cualquier tipo de inversión( ej. TRF de la Adm al Ayuntamiento para arreglar la plaza del pueblo. Este dinero deberá destinarse únicamente para ese fin).

**CAP VIII- Activos financieros** 🡪 Se refiere a la adquisición o incremento de activos financieros del Estado, tales como la concesión de préstamos, la compra de acciones y otros títulos financieros. (ej. el Estado ha comprado unas acciones que después podrá recuperar).

**CAP IX-Pasivos financieros** 🡪 el pago de una deuda. Hace referencia a la amortización o disminución de los pasivos pasivos del Estado: amortización de la deuda pública, devolución de los anticipos del Banco de España o de otros créditos que en su día recibió el SP.

La suma de todos estos importes da el total de gastos. Para estos gastos se ha de conseguir los ingresos suficientes, pero hemos de tener en cuenta que las partidas no se corresponden capítulo de capítulo con los capítulos de ingresos.

**INGRESOS**

**CAP I- Impuestos directos 🡪** los podemos destinar a pagar cualquier partida de los capítulos de gastos. Se incluyen todos aquellos que gravan la renta o la riqueza, con excepción del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

**CAP II- Impuestos indirectos** 🡪 incluyen los dos impuestos enumerados anteriormente y aquellos que gravan la manifestación indirecta de la capacidad de pago: el consumo y los impuestos sobre el tráfico interior.

**CAP III- Tasas y otros ingresos** 🡪 se refiere a los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios.

**CAP IV- Transfrencias corrientes** 🡪 son ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos o privados para realizar para realizar operaciones corrientes. Estos ingresos se pueden destinar a pagar cualquier tipo de gasto.

**CAP V- Ingresos patrimoniales** 🡪 son ingresos derivados de activos patrimoniales siempre que no procedan de la venta de los mismos( Ej. intereses, alquileres….)

La suma del Cap I a V del capítulo de Gastos y la suma del Cap I a V del Capítulo de Ingresos han de coincidir de conformidad con la ley, es decir la suma de los gastos corrientes han de ser iguales o inferiores a la suma de ingresos corrientes, y la suma de ingresos corrientes no puede ser inferior a la suma de gastos corrientes. La ley dice que no se puede aprobar un Presupuesto contrario a esto. Si la suma es superior el Estado está en situación de ahorro.

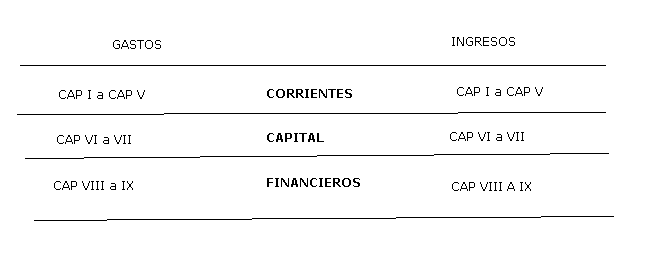
**CAP VI- Venta de inversiones** 🡪 son ingresos por la venta de activos reales( propiedades) de propiedad pública.

**CAP VII- Transferencias de capital** 🡪 son ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos o privados para realizar para realizar operaciones de inversión.

**CAP VII-Activos financieros** 🡪 ingresos derivados de la venta de acciones, reintegro de los prestamos que en su día concedió el SP.

CAP IX- Pasivos financieros 🡪 hace referencia a la emisión de deuda púbica, préstamos del exterior, etc… (es decir el Estado se endeuda)

La suma total de los Ingresos ha de ser = o superior a la suma total de los gastos.



No se puede aprobar un Presupuesto en el que los gastos corrientes son inferiores a los ingresos corrientes( Del Cap I al Cap V). La situación ideal es que los ingresos corrientes sean superiores a los gastos corrientes, en este caso se produce una situación de ahorro y este ahorro se ha de destinar a los gastos de capital.

IC>GC no es igual a Ahorro

A 🡪 GK (Gastos de capital)

Suele ocurrir que el ahorro no sea suficiente o no haya ahorro para financiar los gastos de capital. En este caso periodificamos en el tiempo este gasto de capital. Para financiar estos gastos de capital lo podemos hacer de dos formas:

* 1. Obteniendo Ingresos de Kapital( ej. vender patrimonio público para por ej. poder arreglar la plaza del pueblo, pero esto no se hace habitualmente). También podemos pedir Transferencias de capital a otras instituciones.
  2. Endeudarse: (pasivo financiero) o bien emitiendo deuda pública o bien con el banco. Cuando un año hacemos pasivo financiero hemos de tener en cuenta que al año siguiente se incrementa en el Presupuesto el gasto del CAP III con el pago de los intereses y el gasto del CAP IX con el pago de la deuda. Si la deuda púbica es superior al 100% del PIB significa que el Estado tiene una gran parte del CAP III y del CAP IX hipotecada y por lo tanto puede destinar menos dinero a los gastos corrientes.

Nunca se puede aprobar un presupuesto en el que se use los ingresos financieros para pagar gastos corrientes, pero si se puede aumentar impuestos de los ingresos corrientes para pagar gastos corrientes( es lo que pretende hacer el Gobierno de Zapatero), la problemática de esto es que el Estado aumentará la presión fiscal de los ciudadano

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Refleja al aplicación de los créditos por su finalidad en función de los objetivos que persigue la acción política del Gobierno. La clasificación funcional o por programas fue modificada por la Orden EHA/3535/2008 de 3 de diciembre, publicada en el BOE 10 de diciembre de 2008. Desde esta Orden la nomenclatura que recibe en vez Capítulos se distribuye en area de gastos.

**Area de gasto 1**- Servicios públicos básicos (seguridad y mobilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, medio ambiente…)

**Area de gasto 2**- Actuaciones de protección y promoción social, gastos y transferencias se constituyen con el régimen de previsión de pensiones, servicios sociales y promoción social, fondo de empleo…)

**Area de gasto 3-** Producción de Bienes Públicos preferentes (Sanidad, educación, cultura, deporte…)

**Area de gasto 4**- Actuaciones de carácter económico (agricultura, ganaderia, pesca, transporte público….)

(Se pasa del area de gasto 4 al 9)

**Area de gasto 9**- Actuaciones de carácter general (participación ciudadana…)

CLASIFICACIÓN ORGÁNICA

Dependerá de cada entidad. La ley solo dice que deberá existir esta clasificación, pero no marca la codificación.

**4.3 Los principios presupuestarios**

Los principios presupuestarios han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Estos principios vienen a dar respuesta a tres preguntas básicas:

1. Quien debe diseñar el presupuesto? da respuesta los principios políticos
2. Como debe de ser el diseño del presupuesto? da respuesta los principios contables
3. Qué criterios económicos se han de seguir para su elaboración? da respuesta los principios económicos.

PRINCIPIOS POLÍTICOS

- **Pº de la comptencia** 🡪 el presupuesto es una ley y será aprobada por el Parlamento, así, la competencia de aprobación final será del Parlamento. Este principio continúa vigente en el actualidad.

- **pº de la universalidad** 🡪el presupuesto deberá recoger la totalidad de gastos e ingresos que origina la actividad financiera del Estado.

-**pº de la unidad presupuestaria** 🡪el presupuesto es único. Se opone a la existencia de presupuestos especiales y extraordinarios ya que provocan desconfianza. Hoy en dia no se cumple demasiado ya que hay varios organismos y varios presupuestos.

-**pº de la especialidad** 🡪 una vez aprobado el presupuesto tendremos unos gastos y unos ingresos determinados, en una cantidad determinada y durante un periodo de tiempo determinado.

-**pº de la anualidad** 🡪 el presupuesto ha de estar vigente durante 1 año, que puede coincidir o no con el año natural.

-**pº de la publicidad**🡪tendrá la publicidad que tenga cualquier ley.

PRINCIPIOS CONTABLES

Son la traducción técnica contable de la aplicación práctica de los principios políticos. Son 4 principios:

- **pº de presupuesto bruto** 🡪significa que en las operaciones contables deberán ser apuntados los gastos e ingresos sin descuentos, es decir, si tenemos un gasto con un descuento, deberíamos apuntar por un lado el total del gasto y el descuento como un ingreso, ya que ha de ser un registro administrativo de forma no especulativa. Finalmente no se hace así. Se corresponde con el pº político de la universalidad.

- **pº de unidad de caja** 🡪 es el equivalente al pº político de la unidad. Significa que debe haber una única caja de cobros y una única caja de pagos.

- **pº de especificación, cualitativa, cuantitativa y temporal** 🡪es el equivalente al pº político de especificación. Continúa cumpliendose en la actualidad.

- **pº de ejercicio cerrado** 🡪 equivale al pº político de la anualidad. Las cuentas del presupuest se cierran con la finalización del ejercicio y las diferencias que existan deberán pasarse al ejercicio siguiente a cuentas de resultados.

PRINCIPIOS ECONÓMICOS

Ligados íntimamente con la filosofía finaciera clásica. Son 4:

- **Limitación del gasto público** 🡪 el presupuesto debe ser lo más reducido posible. La justificación de esto es el pensamiento clásico del gasto público como un mal necesario. Defienden el mínimo gasto, ya que defienden la mínima intervención del Estado.

- **pº de equilibrio presupuestario**🡪 es la regla de oro de la Hacienda clásica. Establece que los gastos presupuestarios deben ser financiados en su totalidad por ingresos ordinarios. Es decir que no se produzca deuda ni se incremente la deuda en caso de producirse.

- **pº de neutralidad impositiva** 🡪 los gasts mínimos indispensables deben ser financiados mediante impuestos de carácter neutral, ya que el impuesto, desde el pensamiento clásico, solo debe servir para recaudar y debe tratar de afectar lo mínimo en la actividad económica. Los individuos se han de quedar en la misma situación antes del gravamen.

- **El reparto del impuesto debe ser justo** 🡪que en el pensamiento clásico supone cumplir con los principios de beneficio y capacidad de pago.

CRISIS DE LOS PRINCIPIOS

Los principios clásicos entran en crisis como consecuencia de los cambios socio-políticos que se producen tras la II Guerra Mundial y los cambios ocasionados por la aparición de las teorias Keynesianas. Estos principios sufren los cambios lógicos de una nueva organización política de las democracias occidentales y de las aportaciones de la teoria económica sobre el funcionamiento de las economías de mercado. La historia de la HP de cualquier pais revela el incumplimiento de los principios presupuestarios clásicos. Las dificultades para su cumpliento son las siguientes:

- en la actualidad no es adecuado referirse, en el ámbito de la limitación del gasto público, a un Estado mínimo como querían los clásicos. Al analizar las teorias sobre el aumento del gasto público y al revisar el porcentaje de PIB que representa dicho gasto en cualquiera de los paises es fácil demostrar el papel prepoderante del SP en la resolución de problemas económicos.

- Puede hablarse de una quiebra del principio de neutralidad impositiva, puesto que una de las características más evidentes del llamado Estado de bienestar es que el sistema fiscal se emplee como mecanismo de redistribución de la renta y como instrumento de política económica que incentiva determinados comportamientos del sector privado.

- Respecto a la regla del presupuesto equilibrado y la limitación de emisiones de deuda pública, esta si ha dado paso a una regla que merece ser aceptada comom orientadora de la práctica presupuestaria.

**4.4 Técnicas presupuestarias**

Estas técnicas se refieren a la elaboración del presupuesto, no a su ejecución, se refieren al anteproyecto de ley. La metodología, la técnica que se utiliza para que otros (normalmente los políticos) decidan cual será el presupuesto final son básicamente tres:

1. Técnica incrementalista 🡪 esta técnica no se debería utilizar. Consiste en incrementar todas las partidas del presupuesto o bien decrementarlas. Aumentas o disminuyes en un procentaje determinado todas las partidas del presupuesto. No es una técnica recomendada ya que si incrementamos o disminuimos todos los gastos a diestro y siniestro sin tener en cuenta nada más distorsionaremos los objetivos del gobierno. Se tendría que tener en cuenta cuales son los servicios básicos a prestar e incrementar en función de las necesidades y los objetivos a conseguir.
2. Presupuesto por programas(PPB) 🡪 es la técnica recomendada. En España se utiliza por ley. Busca cual es el programa que quieres cumplir, cual son los objetivos y la función a alcanzar y cuantifica, mira cuanto cuesta todo esto, y en función de todo esto construye el presupuesto. No se replantea cada año. Marcamos los objetivos y los cuantificamos.
3. Presupuesto en base cero 🡪Cada año se replantean los costes y gastos, se empieza de cero y se plantean 3 niveles: optimo, máximo y minímo. Normalmente se utiliza cuando el proyecto es nuevo y todavía no se saben los costes y no se tienen claro los objetivos. En España no se ha utilizado nunca. Se ha utilizado en EEUU.