

DRET FINANCER I TRIBUTARI

MATERIALS DE DRET PRESSUPOSTARI

Dra. Montserrat Casanellas

Curs 2011-2012

ESTRUCTURA DELS PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT

CONCEPTE → Forma d'ordenació dels ingressos i les despeses dels anomenats Pressupostos Administratius o limitatius.

REGLA GENERAL → Art. 39 LGP: L'estructura dels Pressupostos Generals de l'Estat serà determinada pel **Ministeri d'Economia i Hisenda**, tenint en compte:

- l'organització de l'Estat, dels seus Organismes Autònoms i de la resta d'entitats integrants del sector públic;
- la naturalesa econòmica dels ingressos i de les despeses;
- i les finalitats o objectius que amb aquestes darreres es vulguin aconseguir.

A) ESTRUCTURA DE LES DESPESES (art. 40 LGP)

Classificació orgànica

- D'acord amb aquesta classificació, els crèdits pressupostaris s'ordenen atenent a l'ens gestor al que s'atribueix la despesa. Ens permet identificar l'ens encarregat de gestionar la despesa.
- Agrupa les despeses en **seccions i serveis**.

Classificació econòmica

- La classificació econòmica és realitzada atenent a la **naturalesa econòmica de les despeses** tenint en compte les **necessitats** que es pretenen satisfer amb els crèdits pressupostaris.
- **Blocs de despeses**
 - Despeses corrents
 - Despeses per operacions de capital
 - Despeses d'operacions financeres
 - Fons de Contingència d'Execució Pressupostària
- Agrupació de les despeses en **capítols, articles, conceptes i subconceptes**.

Classificació per programes:

- La classificació per programes permet identificar les despeses segons els **fins o objectius** a satisfer amb la seva realització.

Classificació funcional:

- El criteri funcional suposa una classificació dels crèdits pressupostaris atenent a les **funcions o activitats** que l'ens públic ha de realitzar.
- Divideix les activitats de l'Estat en **Grups**. Dintre de cada grup es distingeixen **Funcions, Subfuncions i Programes**
 - a) **Grups de funció:** grans àrees d'actuació del sector públic:
 - Grup 1.- Serveis de caràcter general
 - Grup 2.- Defensa, Protecció civil i seguretat ciutadana

- Grup 3.- Seguretat, protecció i promoció social
- Grup 4.- Producció de béns públics de caràcter social
- Grup 5.- Producció de béns públics de caràcter econòmic
- Grup 6.- Regulació econòmica de caràcter general
- Grup 7.- Regulació econòmica de sectors productius
- Grup 9.- Transferències a altres Administracions Públiques nacionals i supranacionals
- Grup 0.- Deute Públic

- b) **Funcions:** desagregació dels grups de funció atenent als objectius a que destinen els fons.
- c) **Subfuncions:** Agrupa diversos programes en funció de les activitats a que es dirigeixen.
- d) **Programes:** Integrats per un conjunt de mitjans orientats a aconseguir uns objectius anàlegs.

Classificació territorial

→ Permet conèixer l'import de la **despesa d'inversió distribuït, territorialment, per CCAA, ciutats autònomes i províncies.**

B) ESTRUCTURA DELS INGRESSOS

Classificació orgànica

→ La classificació dels ingressos es realitza atenent a l'ens del sector públic que els percep.
 → Separa els ingressos en 4 grans grups: Ingressos de l'Administració General de l'Estat; Ingressos dels Organismes Autònoms; Ingressos de la Seguretat Social i Ingressos d'altres Entitats públiques estatals.

Classificació econòmica

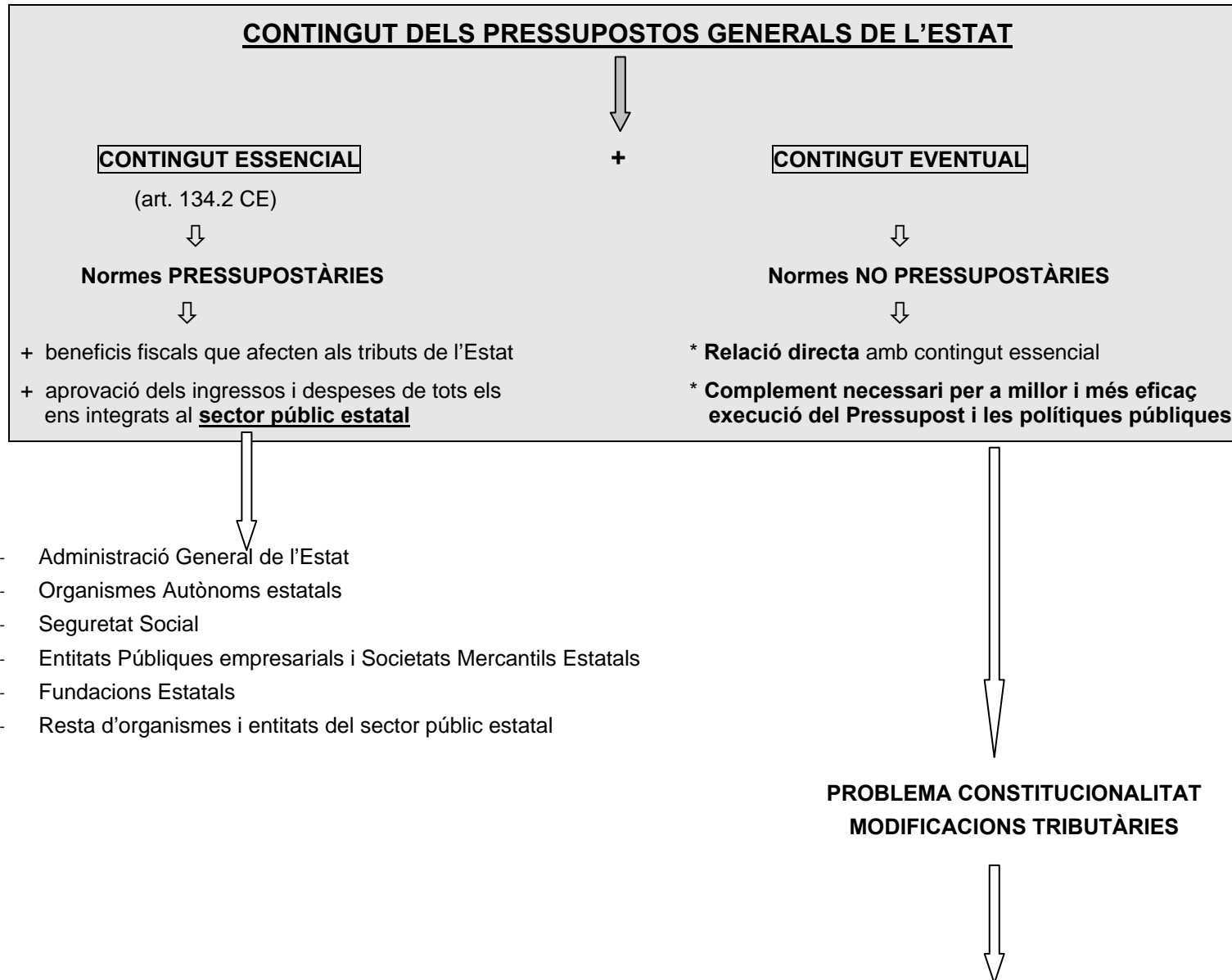
→ Agrupa els ingressos en funció dels recursos que els generen.

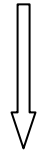
→ **Tres blocs:** Operacions corrents / Operacions de capital / Operacions financeres

→ **Desagregació:** capítols, articles, conceptes i subconceptes

- a) **Ingressos corrents.**
 - Capítol 1: Impostos directes
 - Capítol 2: Impostos indirectes
 - Capítol 3: Taxes i altres ingressos
 - Capítol 4: Transferències corrents
 - Capítol 5: Ingressos patrimonials
- b) **Ingressos per operacions de capital:**
 - Capítol 6: Alienació d'inversions reals
 - Capítol 7: transferències de capital
- c) **Ingressos financers**
 - Capítol 8: Actius financers
 - Capítol 9: Passius financers

CONTINGUT DELS PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT





PROBLEMA CONSTITUCIONALITAT

MODIFICACIONS TRIBUTÀRIES

Doctrina constitucional:

- **Creació de tributs:** inconstitucionalitat per estricta aplicació del contingut de l'art. 134.7 CE.
- **Modificacions tributàries substancials i profundes:** es requereix prèvia habilitació legal ("Llei tributària substantiva")
- **Modificacions de mera adaptació dels tributs a la realitat:** admesa inclusiu sense llei tributària substantiva habilitadora.
- **Modificacions de normes d'abast general:** Inconstitucional

EL CICLE PRESSUPOSTARI

EL CICLE PRESSUPOSTARI: DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES

Amb l'expressió "*cicle pressupostari*" fem referència a les diferents fases per les que transcorre la vida del Pressupost.

Són quatre les fases del cicle pressupostari. La competència sobre cadascuna d'elles es troba establerta a l'art. 134.1 CE. En concret:

- Elaboració: Govern
- Aprovació: Parlament
- Execució: Govern
- Control: Parlament

PRIMERA FASE: ELABORACIO DEL PRESSUPOST

D'acord amb l'art. 134.3 CE, correspon al **Govern** presentar al Congrés dels Diputats els Pressupostos Generals de l'Estat tres mesos abans de que expirin els de l'any anterior.

El procediment concret que es seguirà per a l'elaboració dels Pressupostos Generals de l'Estat ha de ser fixat pel Ministre d'Hisenda mitjançant l'aprovació de la corresponent Ordre Ministerial a tal efecte.

En concret, aquesta fase del cicle pressupostari es desenvolupa en les següents **etapes**:

- **Presentació de propostes i formació dels estats d'ingressos i despeses:** Els diferents Ministeris i òrgans de l'Estat amb dotació pressupostaria diferenciada han de remetre al Ministre d'Hisenda les seves propostes d'ingressos i despeses.

- **Redacció de l'Avantprojecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat:** Rebudes les propostes, el Ministeri d'Hisenda confecciona un Avantprojecte al que adjunta les memòries corresponents i eleva el document al Govern per a la seva aprovació.
- **Aprovació del Projecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat:** Rebut l'Avantprojecte i una vegada aprovat pel Govern es converteix en Projecte de Llei, el qual és presentat a les Corts Generals per al seu examen, esmena i aprovació.

SEGONA FASE: APROVACIO DEL PRESSUPOST

L'aprovació del pressupost és competència del **Parlament**. En aquesta fase del cicle pressupostari es procedeix a l'**examen, esmena i aprovació**, si s'escau, **de la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat**.

El dret d'esmena que correspon exercir a diputats i senadors troba, en el context de la institució pressupostària, certes limitacions. Destaquen les següents:

- Qualsevol esmena que comporti un augment dels crèdits inicialment previstos haurà d'anar acompanyada d'una baixada, en igual quantia, en la mateixa secció del pressupost que resulti afectada.
- Qualsevol esmena que comporti un augment o baixada dels crèdits pressupostaris inicialment consignats requerirà de la conformitat del Govern per a la seva definitiva aprovació.

TERCERA FASE: EXECUCIÓ DEL PRESSUPOST

L'execució del Pressupost és competència del **Govern**. Aquesta fase passa per dues etapes clarament diferenciades: l'ordenació de la despesa i l'ordenació del pagament. A l'hora, cadascuna d'aquestes etapes està integrada per un seguit d'actes lligats entre sí que conclouen amb el pagament efectiu de la corresponent despesa.

De forma esquemàtica, les **etapes de l'execució pressupostària** són les següents¹:

¹ Font: ALONSO GONZÁLEZ, L.M.; CASANELLAS CHUECOS, M. Y TOVILLAS MORÁN, J.M.: *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Atelier, Barcelona, 2012, pág. 71.

ORDENACIÓ DE LA DESPESA	<p>Aprovació de la despesa: acte mitjançant el qual s'autoritza la realització d'una despesa determinada per una quantia certa o aproximada, reservant a tal efecte la totalitat o part del crèdit pressupostari.</p>
	<p>Compromís de la despesa: acte mitjançant el qual s'acorda la realització de despeses prèviament aprovades, per un import determinat o determinable.</p> <p>Acte amb rellevància jurídica envers tercers que vincula a l'ens públic a realitzar la despesa compromesa en la quantia i condicions establertes.</p>
	<p>Reconeixement de l'obligació: Acte mitjançant el qual es declara l'existència d'un crèdit exigible contra l'Hisenda Pública, derivat d'una despesa aprovada.</p> <p>Comporta l'obligació de realitzar una proposta de pagament.</p> <p>El reconeixement de l'obligació ha d'anar precedit de la presentació del document que acrediti la realització de la prestació o, en general, el dret del creditor.</p>
ORDENACIÓ DEL PAGAMENT	<p>Proposta de pagament: Sol·licitud de l'autoritat que ha reconegut l'existència de l'obligació al Director general del tresor Públic per tal que procedeixi a ordenar el pagament corresponent.</p> <p>El Director General del Tresor Públic, en la seva condició d'Ordenador General de Pagaments, ordenarà l'efectiva realització del pagament.</p>

QUARTA FASE: CONTROL DEL PRESSUPOST

L'execució del Pressupost es troba sotmesa a un doble control, intern i extern, que e dut a terme per òrgans diferents i amb contingut també diferenciat. De forma esquemàtica:

TIPUS DE CONTROL	ÒRGAN QUE EL REALITZA	CONTINGUT DEL CONTROL
CONTROL INTERN	INTERVENCIÓ GENERAL DE L'ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT	<p>Es tracta d'un autocontrol realitzat per la mateixa Administració Pública gestora del pressupost.</p> <p>La finalitat d'aquest control és comprovar l'adequació de l'activitat financera de l'Administració gestora als criteris jurídics (control de legalitat) i als criteris econòmics (control financer i d'eficàcia) que, de conformitat amb el nostre ordenament, ham de regir el seu desenvolupament i aplicació.</p>
	TRIBUNAL DE COMPTES	<p>Funció fiscalitzadora externa de l'activitat econòmico-financera del sector públic i funció d'enjudiciament de la responsabilitat comptable en que puguin incórrer aquells a qui correspon la gestió dels cabdals i efectes públics.</p>
CONTROL EXTERN	CORTS GENERALS	<p>Es tracta d'un control polític del Pressupost.</p> <p>En funció del moment en que aquest control és realitzat, es parla d'un control concomitant, això és, realitzat durant la pròpia execució pressupostària, mitjançant preguntes al Govern, proposicions no de llei, interpel·lacions, i constitució de comissions d'investigació; o bé d'un control a posteriori, l'expressió més clara del qual és l'examen i aprovació del Compte General de l'Estat.</p>