

DR 20 36

Nos vamos a ocupar del presupuesto del Tesoro Público. En primer lugar, daremos una definición del Tesoro que tomamos de Bloc Lené cuando dice que es un servicio del Estado que efectúa las operaciones de caja y banco, que comporta la gestión de la hacienda pública y que ejerce sobre el conjunto de las actividades financieras los poderes de tutela conferidos al Estado. Después de esta definición de todos conocida, conviene recordar cómo las funciones del Tesoro Público se suelen subdividir en dos categorías, lo que hemos venido llamando funciones tradicionales y las funciones modernas.

Las funciones tradicionales se pueden a su vez especificar o subdividir en centralización de los fondos públicos que se obtienen como consecuencia de la ejecución del presupuesto o que suponen salidas de las cajas públicas como consecuencia de los pagos que se realizan por cuenta del presupuesto. En segundo lugar, la distribución de los fondos públicos en el tiempo, ya que nunca existe una correlación importante entre el ritmo de los ingresos públicos y los pagos que se realizan por cuenta de estos ingresos. Y por último, distribuir los fondos públicos en el espacio o la geografía del respectivo país, ya sea mediante traslación material de estos fondos, ya sea de un modo virtual.

Independientemente de estas funciones del Tesoro Público que se suelen ser, como acabo de decir, denominadas como funciones tradicionales, están las funciones modernas del Tesoro Público que concretamente en España, tal y como en esta asignatura corresponde examinar, tienen tres perspectivas. Una de ellas es el control cuantitativo del crédito en cuanto realiza funciones relacionadas con la liquidez global de la economía del país. Otra de las funciones es el control cualitativo del crédito en la medida que el Tesoro influye a través de sus disposiciones en dar o no preferencia a determinadas clases de crédito, fundamentalmente mediante el crédito oficial que en otra de las lecciones hemos de examinar.

Y por último, está el control de los cambios exteriores. Me importa ahora, antes de entrar en el tema que se acaba de denunciar, me importa ahora, repito, destacar que en estas funciones del Tesoro Público tiene una importante función que unas veces resulta principal y otras de pura ejecución de las directrices del Tesoro Público, el Banco de España. En fin, este es otro tema que solamente nos sirve para situarnos ante el tema que quiero desarrollar a continuación.

El presupuesto del Tesoro Público es una forma de presentar la salida y entrada de fondos de las cajas públicas y que en modo alguno, y esto me importa mucho destacarlo, en modo alguno se puede parangonar con el presupuesto público que se ha estudiado en lecciones anteriores. El presupuesto del Tesoro Público carece de toda significación jurídica. Esto es muy importante retenerlo porque nunca podemos pensar que el presupuesto del Tesoro Público tiene las limitaciones o los techos que son típicos en un presupuesto público en la vertiente del gasto público.

La ley general presupuestaria actualmente vigente viene a definirla en su artículo 115 cuando

dice que el Ministerio de Hacienda se elaborará al menos trimestralmente un presupuesto monetario del sector público como instrumento de análisis y para la mejor gestión del Tesoro Público. Destaco la idea de que es un instrumento de análisis y que sirve para la mejor gestión del Tesoro Público. Es decir, no hay ninguna limitación jurídica como ya he reiterado y con ello pasamos a ocuparnos del Tesoro Público con estas salvedades.

Se viene elaborando desde el año 1966 y se propone prever las entradas y salidas monetarias del Tesoro Público en un periodo determinado y como consecuencia de todas las operaciones que inmediata o inmediatamente son a su cargo. De este modo se prevé al mismo tiempo el saldo que ha de incidir en la oferta monetaria como consecuencia de las operaciones del sector público español. Independientemente de este presupuesto monetario del sector público que siempre ha de ayudar a vigilar el ritmo de los ingresos y pagos presupuestarios y a prever el saldo de la cuenta del Tesoro Público en el Banco de España es de sugerir la conveniencia de que se concipiese la liquidación de todas las operaciones sean presupuestarias o sean extra presupuestarias y tengas entendido que cuando me refiero a extra presupuestarias no estamos pensando en ningún tipo de legalidad o de incorrección en la aplicación del presupuesto realizadas por el Tesoro Público, debidamente documentadas pues esta liquidación sería hoy, así lo entiendo, mucho más expresiva que la propia liquidación de los presupuestos generales del Estado desde la perspectiva del control de la hacienda pública.

Esto es, al margen de la eficacia del gasto público, del cumplimiento de los programas económicos, etc. Constituye como reforzamiento de esto que acabo de expresar una auténtica experiencia histórica en que las liquidaciones de los presupuestos generales del Estado no siempre han incluido en ellos una serie de organismos que ofrecen déficit o superávit que quedan fuera de la propia liquidación presupuestaria y que, por lo tanto, resultan dislocados a lo largo del tiempo de tal modo que sólo el Tesoro Público puede y debe reflejar e integrar en el tiempo los resultados tanto presupuestarios como extra presupuestarios. Por otra parte, los saldos pendientes de realización son, por ejemplo, créditos tributarios.

No obstante, las medidas de índole contable que se adopten no se imputan como debieran a los resultados presupuestarios y ello seguramente porque se ha dado mayor importancia al concepto del ingreso público que al crédito del Tesoro Público. Por ello, la Ley General Presupuestaria ha introducido modificaciones en las liquidaciones anuales de los presupuestos generales del Estado, ha recordado al Tesoro Público que no dejará de aplicar sus entradas y salidas por años naturales, cualquiera que sea el presupuesto de contracción de los respectivos derechos y obligaciones, y asimismo ha reafirmado que quedarán a cargo del Tesoro Público los ingresos y pagos pendientes según las respectivas contracciones de derechos y obligaciones. Se trata, por consiguiente, del ejercicio presupuestario inmediato precedente.

Volviendo sobre este tema, con objeto de conseguir una mayor claridad, se consigue por este instrumento que la Ley General Presupuestaria ha introducido en el ordenamiento jurídico-financiero español, se consigue, insisto, en que las liquidaciones del presupuesto siguen teniendo todo su valor y todo su alcance desde el punto de vista estadístico, pero el Tesoro

Público recoge mucho mejor las liquidaciones de tales presupuestos porque está abierto a lo largo de cualquier ejercicio, tanto para los ingresos que quedan pendientes de recaudar como por las obligaciones que quedan pendientes de pagar. En este sentido, me importa destacar la función que cada día creo que ha de ser más importante por parte del Tesoro Público dentro de toda la actividad financiera del sector público. Además, hay una institución que se conoce actualmente como Plan Anual de Disposición de Fondos Públicos que se inserta inmediatamente en la actividad del Tesoro Público.

Es decir, y como a continuación se indica, el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias supone un señalamiento, se pone un calendario en el pago de estas obligaciones. Las obligaciones se han contraído, las obligaciones han de ejecutarse y por consiguiente se resuelvan y no se cancelan mediante pagos del Tesoro Público. Pues bien, para realizar estos pagos, que se llaman de disposición de fondos por el Tesoro Público, existen unos planes.

La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, que como todos ya conocen es el antecedente inmediato de la actual Ley General Presupuestaria, ya se preocupaba de decir que cada mes se aprobará en Consejo de Ministros una distribución de fondos de los presupuestos de todos los ministerios con sujeción a la cual, a esa distribución, la ordenación de pagos dispone el abono de las obligaciones del Estado. Esto es, sin rebasar nunca el importe de la cantidad autorizada. A esta institución se la ha venido llamando de consignación de fondos.

Con lo cual, se viene a reconocer que independientemente de que una obligación del Tesoro sea ejecutiva y por lo tanto haya de procederse a su pago, es necesaria una segunda autorización que viene a autorizar, por consiguiente, la disponibilidad de los fondos. Es decir, es necesario que exista una consignación de fondos para que se pueda librar contra el respectivo crédito del presupuesto de gastos. Mientras esto no sucede, no se puede ordenar el pago.

Con lo cual, parece que la obligación del Estado se nos divide en su ejecución en dos momentos. Cuando la obligación está liquidada y el propio Estado o el sector público o la administración pública de que se trate se reconoce deudor frente a quien haya contraído el crédito correspondiente frente al Estado, pero al mismo tiempo es necesario que exista una segunda conformidad o una segunda autorización administrativa, que es lo que venimos llamando distribución o consignación de fondos con objeto de que la Hacienda Pública lleve a buen término el cumplimiento de su obligación. Cuanto queda dicho, viene a demostrarnos que el Tesoro Público cada día tiene una función de mayor importancia dentro de la actividad financiera del sector público, puesto que, dado el volumen que este último ha adquirido en los actuales tiempos como consecuencia de las funciones que la Hacienda Pública ha de llevar a cabo, que a su vez son mera consecuencia de los fines que se asignan al Estado, en las sociedades modernas, el Tesoro Público viene a ser como el órgano o la institución que centraliza todas las entradas y salidas de fondos del sector público, que por su propia dimensión son importantes y, por consiguiente, constituyen un factor trascendental a la hora de crear oferta monetaria o de reducir y drenar los fondos disponibles que se encuentran en el

mercado, por una parte, y por otra, se reafirma el interés que para la Hacienda Pública tiene el que el Tesoro Público vigile el cumplimiento de las obligaciones, tratando de determinar en cada momento cuál es la disponibilidad, cuál es el grado de liquidez que el Tesoro Público tiene para llevar a buen término el cumplimiento de las obligaciones previamente contraídas.

Si nos asomáramos, para terminar, con la liquidación monetaria de las operaciones que el sector público tiene, tendríamos que recordar, como epígrafes que pueden servir de pauta para tener en cuenta el conjunto de las actividades que desembocan en operaciones dinerarias que, a su vez, entran en los correspondientes flujos monetarios, los siguientes, ingresos del presupuesto del Estado, pagos del presupuesto del Estado, operaciones de carácter extrapresupuestario, que normalmente en España se llaman de tesorería, operaciones con el crédito oficial, en su distinto significado, sean dotaciones, sean emisiones, sean diferencias de intereses o sean puros anticipos de tesoro, el saldo o las cantidades que, con un u otro signo, vienen determinadas por las actividades de los organismos autónomos y demás organismos oficiales, la seguridad social y otras cuentas que son irrelevantes respecto de su cuantía. Todo esto supone variaciones en el peso que el tesoro público tiene dentro de todo el movimiento general de fondos del país. Lógicamente, como contrapartidas a esto, nos encontramos con la financiación que tiene tres fuentes, la emisión de deuda, los préstamos exteriores y el Banco de España.

Y con ello termino.