

## 4.B.23 : EL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA. ANÁLISIS FUNCIONAL Y SU VALORACIÓN. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOpcionales/22/Fich/do2217.pdf>

### INTRODUCCIÓN

- **Enganche:**

- ALFRED MARSHALL, en sus *Principios de Economía* (1890) define la economía como *la ciencia de la vida diaria en lo que respecta a las acciones humanas tomadas para alcanzar un nivel máximo de bienestar*.
  - Esta definición nos muestra cómo uno de los principios subyacentes a la reflexión económica, pero particularmente enfatizado en la teoría neoclásica, es el del **individualismo metodológico**<sup>1</sup>. Se contempla el objeto de la teoría como una *realidad social compuesta de individuos que se interrelacionan en economías descentralizadas*.
- En su objetivo fundamental de comprender y predecir el funcionamiento de los mercados, la **microeconomía** examina el comportamiento de dos agentes fundamentales: *consumidores y productores*<sup>2</sup>.
- Desde un *punto de vista positivo*, el resultado de la interrelación de los agentes constituye el equilibrio de mercado. Otro análisis adicional sería estudiar no solo cuál es este equilibrio de mercado sino, desde un *enfoque normativo*, **valorar la deseabilidad** del mismo.
- La **economía del bienestar** está ligada a este enfoque normativo.
  - Concretamente, las **funciones** de la economía del bienestar son<sup>3</sup>:
    - a. *Proporcionar instrumentos para valorar la deseabilidad social* de los estados alternativos, caracterizados por una asignación de recursos y una distribución de la renta. En principio, valorar esos estados alternativos requiere hacer juicios de valor explícitos sobre los mismos.
    - b. *Proporcionar normas de política económica* que permitan maximizar el bienestar social (alcanzar el estado o estados realizables socialmente más preferidos).

- **Relevancia:**

- La comparación de diferentes alternativas es algo vital, ya que nos permite:
  - Por un lado, valorar si el resultado al que conduce un sistema económico es apropiado o mejorable.
  - Por otro lado, valorar si una política económica que cambie la situación inicial es deseable.
- Como afirmó ATKINSON, el gran teórico de la desigualdad del siglo XX, la ciencia económica no existe sólo para describir el comportamiento humano y satisfacer la

<sup>1</sup> El *individualismo metodológico* es un método ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Sostiene que todos los fenómenos sociales — estructura y cambios — son en principio explicables por elementos individuales, es decir, por las propiedades de los individuos, como pueden ser sus metas, sus creencias y sus acciones. Sus defensores lo ven como una filosofía-método destinada a la explicación y comprensión amplia de la evolución de toda la sociedad como el agregado de las decisiones de los particulares. En principio es un reduccionismo, es decir, una reducción de la explicación de todas las grandes entidades con referencias en las más pequeñas.

<sup>2</sup> No hay que olvidar que la microeconomía contemporánea contempla esta separación estricta entre consumidores y productores como “una hipersimplificación del proceso por el que los bienes se compran y se consumen” (EKELUND y HÉBERT, 2013). Ejemplos que muestran el desdibujado de esta frontera son las “tecnologías del consumo”, es decir, la aplicación de la teoría de la producción a las decisiones de consumo, como son el enfoque de características de KEVIN LANCASTER, la economía doméstica de GARY BECKER, la producción doméstica de REUBEN GRONAU o la economía de la información de GEORGE J. STIGLER (la información sobre los bienes de consumo, como bien económico o costoso, obliga a un proceso de búsqueda que debe combinarse con el bien de consumo físico).

Además, la microeconomía también estudia a otros agentes como las instituciones financieras o el Estado.

<sup>3</sup> Siguiendo a ANNA KOUTSOYANNIS (“Modern Microeconomics”), las tareas de la teoría económica del bienestar son:

- a) Demostrar que en el estado actual  $W < W^*$ , y
- b) Sugerir las formas de elevar  $W$  hacia  $W^*$ .

curiosidad y la vanidad de los economistas, sino para emitir recomendaciones y diseñar y valorar políticas que contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos<sup>4</sup>.

- Por ello, la economía del bienestar forma parte del “corazón” de la ciencia económica y como tal, debe ocupar un lugar preeminente en la formación de un economista y más aún de un *policy-maker*.

#### ▪ **Contextualización:**

- La rama de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, los efectos de dicha intervención sobre el bienestar social y la toma de decisiones del sector público es la **Teoría de la Hacienda Pública** o, como se le denomina cada vez con más frecuencia, la **economía pública**.
- Frente al laissez faire propugnado por los clásicos, la Economía del Bienestar abre la puerta a la intervención pública en la economía para corregir aquellas situaciones en las que el mercado no funciona de forma adecuada. Para MUSGRAVE, la intervención se justifica en base a tres motivos principales que originan a su vez las **3 principales funciones del sector público**:
  - 1) Motivos de eficiencia: Para corregir fallos de mercado como la existencia de externalidades, bienes públicos, información imperfecta o competencia imperfecta. Es decir, en ejercicio de la *función asignativa*.
  - 2) Motivos de equidad: Para conseguir una redistribución más equitativa de la renta. Es decir, en ejercicio de la *función redistributiva*.
  - 3) Motivos de estabilización: Para conseguir una senda de crecimiento estable y reducir las fluctuaciones cíclicas de la economía. Es decir, en ejercicio de la función estabilizadora.
    - Estas 3 funciones no han recibido siempre el mismo grado de atención. De hecho, hasta los años 40 las *funciones redistributiva* y *estabilizadora* fueron, en cierto modo, desatendidas.
    - Sin embargo, a partir de entonces, con el auge del pensamiento keynesiano, tiene lugar en los países desarrollados el desarrollo del Estado del Bienestar.
- Para conseguir sus objetivos de eficiencia, equidad y estabilización el sector público actúa básicamente de 2 formas:
  - *Actividades no financieras*, como la regulación o la producción de bienes y servicios por medio de empresas públicas.
  - *Actividades financieras*:
    - La realización de gastos asociados a las funciones del sector público.
    - La obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a esos gastos.

#### ▪ **Problemática:**

- El objetivo de esta exposición será llevar a cabo un análisis más en profundidad el *gasto público* en nuestro país.

#### ▪ **Estructura:**

- Razones de la existencia de las empresas públicas.
- La política de privatizaciones:
- Comparaciones internacionales.

<sup>4</sup> «El principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social»

ARTHUR CECIL PIGOU (*Economics of Welfare*, 1920)

**1. INTRODUCCIÓN AL GASTO PÚBLICO: CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.****1.1. Delimitación: ¿qué es gasto público?**

Administraciones públicas (AAPP)

Sector Público Empresarial

**1.2. Estructura del gasto público en España**

1.2.1. Clasificación del gasto público según los PGE de 2023

Clasificación orgánica del gasto

Clasificación económica del gasto (clasificación por capítulos)

Clasificación funcional del gasto (por programas)

1.2.2. Análisis funcional del gasto de las CCAA y las CCLL

1.2.3. Clasificación según la presentación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) en el SEC

1.2.4. Gasto de las administraciones públicas por funciones según el COFOG (Classification of the Functions of Goverments)

1) Educación

2) Salud

3) Protección social

4) Ocio, cultura y religión

5) Servicios públicos generales

6) Asuntos económicos

7) Defensa

8) Orden público y seguridad

9) Protección del medio ambiente

10) Vivienda y servicios comunitarios

**2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA****2.1. Hasta el inicio de la democracia (hasta 1975)**

Resumen

Saldo presupuestario

Deuda pública

**2.2. Desde la transición hasta la adhesión a la CEE (1975-1985)**

Resumen

Gastos

Ingresos

**2.3. Reducción del déficit público (1986-1989)**

Resumen

Gastos

Ingresos

**2.4. Incremento sustancial del gasto y del déficit público (1989-1995)**

Resumen

Gastos

Ingresos

Medidas implementadas

**2.5. Consolidación presupuestaria (1995-2007)**

Resumen

Política fiscal 1995-1999

Política fiscal 2000-2008

**2.6. El estallido de la crisis (2008-2009)**

Introducción

Razones

Resultado

**2.7. Fase aguda de la crisis y comienzo del proceso de consolidación fiscal (2009-2012)****2.8. Proceso de consolidación presupuestaria**

Medidas a nivel UE (relativamente rápido)

Medidas a nivel nacional

Reforma del artículo 135 de la Constitución

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF) (2012)

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2014)

Reflejo en medidas de consolidación

**2.9. Resultado 2018**

Déficit público

Deuda pública

**2.10. Programa de Estabilidad 2019-2022**

Introducción

Otros aspectos relevantes que influirán al saldo público

1. Inversiones Financieramente sostenibles

2. Sistema de financiación territorial

3. Reforma del sistema de la SS

4. Mejora de la eficiencia del gasto público

**3. CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA****3.1. Introducción****3.2. El control de los PGE a nivel Nacional**

Tipos de control

La Ley de Transparencia (2012): Control ex-post por parte de los ciudadanos

**3.3. Control por parte de las instituciones comunitarias**

## 1. INTRODUCCIÓN AL GASTO PÚBLICO: CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

### 1.1. Delimitación: ¿qué es gasto público?

Esto por encima y centrándose en las AAPP.

- Vamos a considerar **gasto público**, como aquel gasto realizado por las Administraciones Públicas.
  - Por ello, comenzaremos delimitando el sector público *desde un punto de vista contable*, haciendo referencia al Sistema Europeo de Cuentas (SEC), versión europea del SCN elaborado por la ONU. Así, una unidad institucional pertenece al Sector Público *si puede clasificarse bajo 2 tipos de organizaciones*<sup>5,6</sup>:
  - i) Administraciones Públicas (AAPP).
  - ii) Sector Público empresarial.
    - En cualquier caso, en esta exposición nos centraremos en el *gasto público de las AAPP* (i.e. sin considerar el gasto de las empresas públicas).
- A lo largo de toda la exposición nos referiremos al **gasto público** como el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas (*Administración Central, Seguridad Social, CCAA y CPLL*).
  - No obstante, a lo largo del apartado 1.2 será inevitable hacer referencia al concepto de déficit público, deuda pública e ingresos públicos debido a la estrecha relación entre todos ellos. Aun así, el principal enfoque residirá en la evolución del gasto público.

#### Administraciones públicas (AAPP)

- Según el SEC, podemos definir las **administraciones públicas** (S.13) como aquellas unidades institucionales:
  - Cuya *función principal* es producir bienes y servicios no de mercado para consumo individual y colectivo y efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacional.
  - Procediendo sus *recursos* de pagos obligatorios efectuados por los diferentes sectores (hogares, empresas, instituciones sin fin de lucro).
- De acuerdo con la Contabilidad Nacional en España las AAPP se subdividen en:
  - a) Administración Central: Agrupa todos los órganos del Estado y OO.AA. cuya competencia se extiende sobre todo el territorio nacional, con excepción de las administraciones centrales de la Seguridad Social.
    - *Administración Central del Estado*: Gobierno y órganos constitucionales (Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Constitucional, CGPJ, etc.).
    - *Organismos Autónomos (OO.AA.)*: Organismos extrapresupuestarios y otras entidades vinculadas a la administración central (SEPE, INE, INAP, etc.).
    - *Otros entes públicos*: INE, ICEX, CNMC, AECID, la DGT, Museo del Prado, etc.
  - b) Administraciones territoriales: Cuya competencia se limita a una parte del territorio nacional (Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CPLL)).
  - c) Administraciones de la Seguridad Social: Incluyen unidades institucionales centrales, autonómicas y locales cuya actividad principal consiste en realizar prestaciones sociales y cuyos recursos principales son las cotizaciones sociales obligatorias que recibe de otros sectores.
    - De acuerdo con el artículo 66 del RDL 8/2015, que es la principal norma reguladora del sistema de la SS en España, sus entidades gestoras son el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y el IMSERSO.

<sup>5</sup> Es correcto decir que todas las administraciones públicas pertenecen al sector público. Pero, por el contrario, no todas las unidades del sector público son AAPP. Hay unidades que, siendo del Sector Público, no se consideran AAPP, como por ejemplo las empresas públicas.

<sup>6</sup> Otros criterios de delimitación del sector público: según WAGNER, el sector público incluye (además de las AAPP y el sector público empresarial) a aquella parte del sector privado sujeta a protección por decisión de los poderes públicos. En este sector se incluirían empresas privadas subvencionadas y otras actividades protegidas mediante regulación de los poderes públicos.

Además de estas, existen también otras entidades gestoras que desempeñan funciones relacionadas con la SS, como el SEPE (antiguo INEM) o el Instituto Social de la Marina.

### Sector Público Empresarial

- Por su parte, según el SEC, El **sector público empresarial** (S.11 y S.12) está compuesto por aquellas unidades institucionales:
  - Cuya *función principal* es la *producción de bienes y servicios que posteriormente venden en el mercado, o que suministran directamente financiándolos mediante impuestos*<sup>7</sup>.
  - Procediendo sus *recursos* de sus ventas y suponiendo estos al menos el 50 % de sus costes de producción.
  - Hasta aquí se podría tratar de empresas públicas o privadas, por lo que para formar parte del sector público empresarial debemos imponer que sean controladas por las administraciones públicas.
    - Así, su definición es menos precisa que la de AAPP ya que no se indica qué se entiende por control ni qué porcentaje de propiedad se considera determinante para calificar a una empresa como pública. En la práctica, cada país aplica sus propios criterios para catalogar a una empresa como empresa pública.
    - En España el criterio seguido actualmente es poseer más de la mitad de las acciones con derecho a voto o mediante una disposición legal que autorice a determinar la política de la unidad empresarial.
- Pueden clasificarse en 2 grandes grupos<sup>8</sup>:
  - Sociedades no financieras (S.11):
    - *Sociedades mercantiles y asimiladas*:
      - Sociedades de la DG de Patrimonio (Paradores de Turismo).
      - Otras Sociedades controladas por el Estado.
      - Sociedades controladas por la SEPI (Agencia EFE).
      - Sociedades controladas por otras Entidades Públicas Empresariales.
    - *Otros organismos públicos y entidades empresariales*:
      - Organismos Autónomos (BOE).
      - Entidades Públicas Empresariales (RENFE, Loterías y Apuestas del Estado, AENA, Correos, el Canal de Isabel II, etc.).
  - Sociedades financieras públicas (S.12):
    - Banco Central<sup>9</sup>.
    - Otras Instituciones Financieras Monetarias Públicas (ICO)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> ¿Qué tienen en común y en qué se diferencian las AAPP de las empresas públicas?

• AAPP y empresas públicas *tienen en común* que ambas son públicas. En términos de contabilidad nacional, ser público es equivalente a “estar controlado por las AAPP”. A su vez, en contabilidad nacional, una unidad está controlada por las AAPP si éstas tienen la capacidad para determinar la política general de dicha entidad, por ejemplo eligiendo a los miembros del consejo o si las AAPP tienen la titularidad de la mayoría de las acciones. Se consideran unidades privadas todas aquellas que no están controladas por las AAPP (son de titularidad mayoritariamente privada y las AAPP no definen su política general)

• ¿En qué se diferencian las AAPP y las empresas públicas? Las AAPP son productores no de mercado, mientras que las empresas públicas son productores de mercado.

○ Los productores no de mercado (como las AAPP) proporcionan su producción de forma gratuita o a precios muy inferiores a sus costes de producción. Su objetivo principal no es la obtención de beneficios.

○ Por el contrario, los productores de mercado, están orientados a obtener beneficios y venden su producción a precios económicamente significativos.

▪ En la práctica, en general, se considera que una empresa pública es un productor de mercado si sus ventas cubren al menos el 50 % de sus costes de producción (*criterio cuantitativo*). El SEC 2010 ha añadido además los llamados *criterios cualitativos*, que deben verificarse también a la hora de determinar el carácter de mercado o no de mercado de una unidad pública. Dichos criterios se basan en analizar quién consume los bienes y servicios producidos por la unidad (por ejemplo, si las ventas se hacen a la AAPP) y si la unidad compite en la práctica con otros productores en el mercado o, si por el contrario es el único suministrador.

<sup>8</sup> El FROB, el Fondo de Garantía de Depósitos, RTVE, TRAGSA y SEITSA, a pesar de ser “empresas públicas”, son productores no de mercado y, por tanto, forman parte del sector de las AAPP (S.13).

<sup>9</sup> El Banco de España sigue una contabilidad *sui generis* basada en los estatutos del SEBC.

<sup>10</sup> Su contabilidad la audita la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

- Otros Intermediarios Financieros Pùblicos.
  - Auxiliares Financieros Pùblicos (Fondo de Garantía de Depósitos).
  - Empresas de Seguro y Fondos de Pensiones Pùblicos (CESCE).
- En cualquier caso, una empresa pùblica puede estar clasificada en el S.11 o el S.12 y, debido a un cambio en su estatuto, en su estructura, en sus actividades o en sus cuentas puede pasar a ser parte del S.13. Por ello, no es conveniente aprenderse la lista de unidades de memoria sino más bien comprender el principio que lleva a clasificar una unidad en las AAPP o en el sector pùblico empresarial.
- De la delimitación de las AAPP en contabilidad nacional se encarga la IGAE, en colaboración con el INE y el Banco de España. A su vez, Eurostat hace un seguimiento periódico de esta clasificación y proporciona su opinión para los casos dudosos.
- Clasificar correctamente las unidades pùblicas como AAPP (S.13) o como parte del sector empresarial (S.11 y S.12) es crucial a la hora de calcular correctamente el déficit y la deuda pùblica.
- Se entiende por déficit pùblico al déficit del sector AAPP según la sectorización de contabilidad nacional y por deuda pùblica a la deuda del sector AAPP.
  - Por tanto, el déficit y la deuda de empresas pùblicas que son productores de mercado no computarán como déficit/deuda pùblica, sino como déficit y deuda de los sectores S.11 y S.12. La deuda de las empresas pùblicas se integra dentro de los pasivos contingentes de las AAPP.
  - La clasificación incorrecta de una empresa pùblica llevará pues a cifras erróneas del déficit y la deuda pùblica en contabilidad nacional.

## 1.2. Estructura del gasto pùblico en España

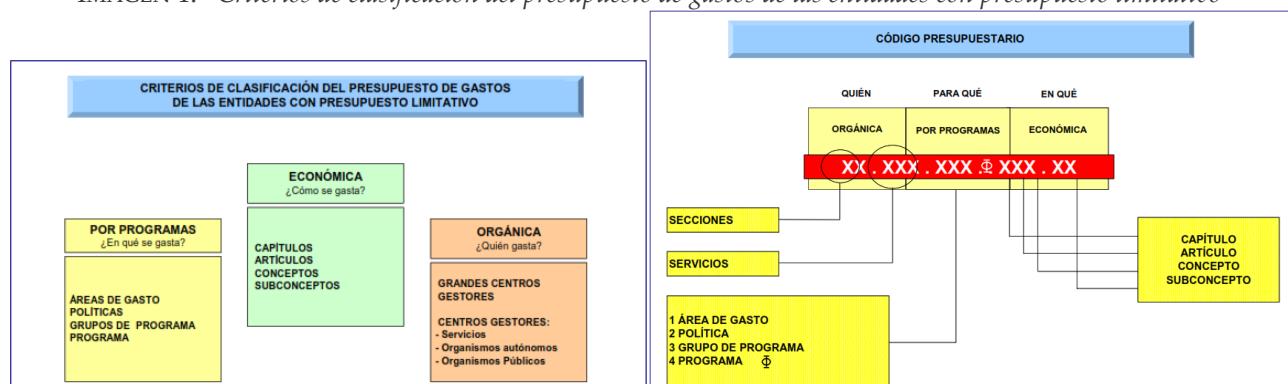
### 1.2.1. Clasificación del gasto pùblico según los PGE de 2023

Las clasificaciones de los PGE por encima, pues, como veremos, no tienen en cuenta el gasto de las CCAA y CCLL y en España hay un importante grado de descentralización del gasto [ver 4.B.25].

Aun así, esto es importante saberlo también para el tema 4.B.24.

- Los gastos del PGE consolidados ascienden a un total de 583.543 millones de euros.
- El gasto pùblico (cap. 1 al 8) se situará en 2023 en 486.000 millones de euros con un crecimiento esperado del 7,6 % (34.500 millones adicionales de gasto con respecto a 2022).

IMAGEN 1.– Criterios de clasificación del presupuesto de gastos de las entidades con presupuesto limitativo



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROSLAMON2023.pdf>

- En los PGE se recogen 3 clasificaciones:

- i) Clasificación orgánica del gasto,
- ii) Clasificación económica del gasto, y
- iii) Clasificación funcional del gasto.

## Clasificación orgánica del gasto

– *Idea:* Clasifica el gasto público por centros de gasto. Responde a la pregunta ¿quién gasta?

– *Clasificación:*

a) Administración Central:

- *Administración Central del Estado:* Gobierno y órganos constitucionales (Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Constitucional, CGPJ, etc.).
- *Organismos Autónomos (OO.AA.):* Organismos extrapresupuestarios y otras entidades vinculadas a la administración central (SEPE, INE, INAP, etc.).
- *Otros entes públicos:* AEMET, AECID, la DGT, Museo del Prado, etc.

b) Administraciones territoriales: Cuya competencia se limita a una parte del territorio nacional (Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL)).

c) Administraciones de la Seguridad Social: Incluyen unidades institucionales centrales, autonómicas y locales cuya *actividad principal* consiste en realizar prestaciones sociales y cuyos *recursos principales* son las cotizaciones sociales obligatorias que recibe de otros sectores.

- De acuerdo con el artículo 66 del RDL 8/2015, que es la principal norma reguladora del sistema de la SS en España, sus entidades gestoras son el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y el IMSERSO. Además de estas, existen también otras entidades gestoras que desempeñan funciones relacionadas con la SS, como el SEPE (antiguo INEM) o el Instituto Social de la Marina.

IMAGEN 2.– Distribución por subsectores PGE 2023



Fuente: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROAMARILLO2023.pdf> (pág. 125)

## Clasificación económica del gasto (clasificación por capítulos)

– *Idea:* Clasifica el gasto público por destino económico. Responde a la pregunta ¿cómo se gasta?

– *Clasificación:*

○ *Operaciones no financieras:*

● Gastos corrientes:

- Capítulo I: Gastos de personal: Altos cargos, funcionarios...
- Capítulo II: Gastos en bienes y servicios: Arrendamientos, material...
- Capítulo III: Gastos financieros: Intereses de deuda pública, intereses de préstamos, intereses de demora...
- Capítulo IV: Transferencias corrientes pagadas: Son los recursos que el Estado transfiere para el funcionamiento de otros organismos y administraciones (pensiones, sistema de financiación autonómico y local, aportaciones al presupuesto de la UE, becas, dependencia, etc.).

● Capítulo V: Fondo de contingencia. Suele considerarse a parte del resto.

● Gastos de capital:

- Capítulo VI: Inversiones reales (en bienes e infraestructuras de uso general, en bienes e infraestructuras militares...).
- Capítulo VII: Transferencias de capital pagadas: Son los recursos que el Estado transfiere a otros organismos y administraciones para la realización de actuaciones concretas y puntuales, no recurrentes en el tiempo.

○ Operaciones financieras:

- Capítulo VIII: Activos financieros.
  - Préstamos del sector público
    - A empresas o entes públicos (p.ej. a la Seguridad Social, al Fondo de Liquidez Autonómico, etc.).
    - A agentes privados (p.ej. préstamos de I+D+i, préstamos a constructoras para la realización del AVE).
  - Compra de títulos (p.ej. adquisición de acciones en empresas o sociedades estatales o mixtas, como sociedades de gestión de aguas).
- Capítulo IX: Pasivos financieros.
  - Amortización de deuda pública, amortización de préstamos...

IMAGEN 3.– Estructura económica de los PGE



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROSLAMON2023.pdf>

IMAGEN 4.– Estructura económica de los PGE 2023

Capítulos	Presupuesto 2022 (1)	% respecto del total	Presupuesto 2023 (2)	% respecto del total	Variación (%) (2)/(1)
I. Gastos de personal	19.229	5,5	20.502	5,3	6,6
Presupuesto nacional	19.219	6,0	20.492	5,8	6,6
PRTR	9	0,0	10	0,0	3,1
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	5.462	1,6	6.462	1,7	18,3
Presupuesto nacional	4.524	1,4	5.052	1,4	11,7
PRTR	937	3,4	1.409	4,7	50,3
III. Gastos financieros	30.223	8,7	31.330	8,1	3,7
IV. Transferencias corrientes	142.707	41,1	142.869	37,0	0,1
Presupuesto nacional	139.740	43,7	140.412	39,4	0,5
PRTR	2.968	10,7	2.457	8,2	-17,2
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>197.621</b>	<b>56,9</b>	<b>201.163</b>	<b>52,1</b>	<b>1,8</b>
V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	3.923	1,1	3.964	1,0	1,1
VI. Inversiones reales	8.919	2,6	11.867	3,1	33,1
Presupuesto nacional	7.707	2,4	9.885	2,8	28,3
PRTR	1.211	4,4	1.982	6,6	63,6
VII. Transferencias de capital	31.254	9,0	31.217	8,1	-0,1
Presupuesto nacional	10.025	3,1	11.919	3,3	18,9
PRTR	21.229	76,8	19.297	64,3	-9,1
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>40.172</b>	<b>11,6</b>	<b>43.083</b>	<b>11,2</b>	<b>7,2</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>241.717</b>	<b>69,6</b>	<b>248.211</b>	<b>64,3</b>	<b>2,7</b>
Presupuesto nacional	215.362	67,3	223.055	62,6	3,6
PRTR	26.355	95,4	25.156	83,8	-4,6
VIII. Activos financieros	37.680	10,8	40.355	10,5	7,1
Presupuesto nacional	36.402	11,4	35.503	10,0	-2,5
PRTR	1.278	4,6	4.852	16,2	279,6
IX. Pasivos financieros	68.089	19,6	97.522	25,3	43,2
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>105.770</b>	<b>30,4</b>	<b>137.877</b>	<b>35,7</b>	<b>30,4</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>347.486</b>	<b>100,0</b>	<b>386.088</b>	<b>100,0</b>	<b>11,1</b>
Presupuesto nacional	319.853	100,0	356.080	100,0	11,3
PRTR	27.633	100,0	30.008	100,0	8,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

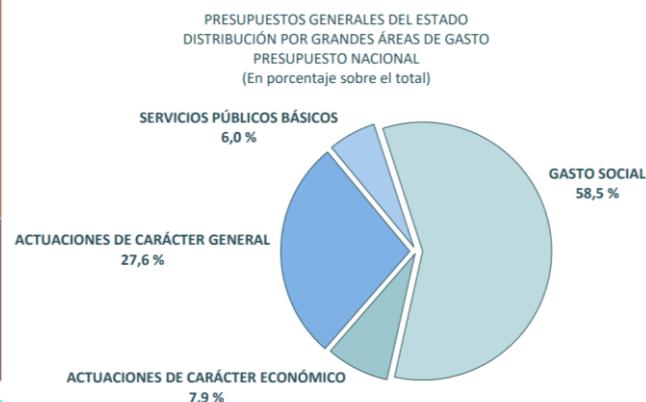
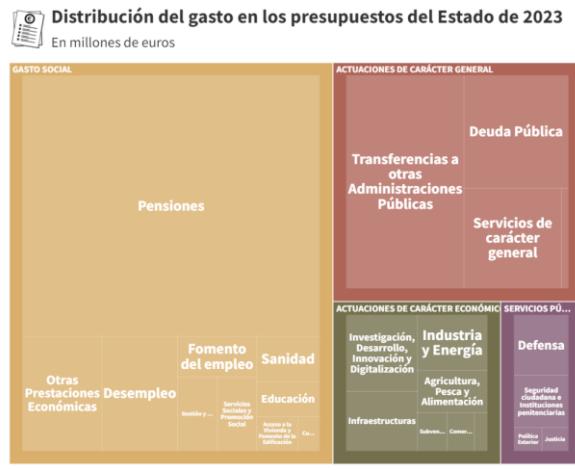
Fuente: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2023/Plan-Presupuestario-2023-ES.pdf> (pág. 62)

### Clasificación funcional del gasto (por programas)

- *Idea:* Clasifica el gasto público según su función o finalidad, por lo que también se le llama “*clasificación del ciudadano*”. Responde a la pregunta ¿para qué se gasta? Proporciona así información sobre las prioridades y objetivos del gasto público. Es la principal clasificación de los créditos presupuestarios ya que permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos. Un programa de gasto es el conjunto de créditos que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos establecidos. En definitiva, el programa presupuestario determina el gasto que se considera necesario realizar para el desarrollo de cada actividad pública.
- *Estructura:* Los PGE aprobados en 2023 se dividen en 400 programas, 27 políticas de gasto que pueden agruparse en 4 áreas de gasto<sup>11</sup>:
  - i) *Gasto público social* (58,5 %):
    - a. *Actuaciones de protección y promoción social* (55,5 %): Pensiones, prestaciones por desempleo...
    - b. *Producción de bienes públicos de carácter preferente* (3 %): Educación, Sanidad, Cultura.
  - ii) *Actuaciones de carácter general* (27,6 %): Servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, transferencias a otras AAPP, deuda pública.
  - iii) *Actuaciones de carácter económico* (7,9 %): Agricultura y pesca, Comercio, Turismo, Industria y Energía...
  - iv) *Servicios públicos básicos* (6 %): Justicia; Defensa; Seguridad ciudadana; y Política exterior y de Cooperación para el Desarrollo.

<sup>11</sup> <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2023/Paginas/PGE2023.aspx>  
<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2023/Paginas/Presupin.aspx>

## IMAGEN 5.– Distribución del gasto en los PGE 2023



Cuadro III.2.3  
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS 2023  
RESUMEN POR POLÍTICAS. PRESUPUESTO TOTAL (NACIONAL + PRTR + REACT-EU)

Capítulos 1 a 8

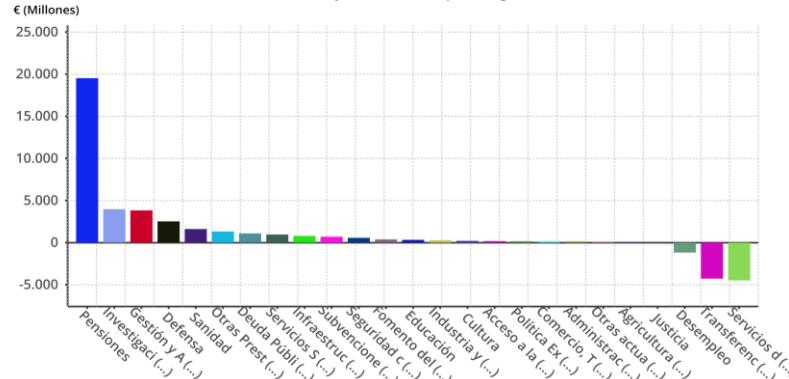
(En millones de euros)

POLÍTICAS	PRESUPUESTO 2022		PRESUPUESTO 2023		% Δ
	(1)	% s/total	(2)	% s/total	
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>24.477</b>	<b>5,4</b>	<b>27.753</b>	<b>5,7</b>	<b>13,4</b>
Justicia	2.284	0,5	2.291	0,5	0,3
Defensa	9.791	2,2	12.317	2,5	25,8
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	10.149	2,2	10.719	2,2	5,6
Política Exterior y de Cooperación para el Desarrollo	2.254	0,5	2.426	0,5	7,6
<b>GASTO SOCIAL (1+2)</b>	<b>248.391</b>	<b>55,0</b>	<b>274.445</b>	<b>56,5</b>	<b>10,5</b>
<b>GASTO SOCIAL sin desempleo</b>	<b>225.934</b>	<b>50,0</b>	<b>253.167</b>	<b>52,1</b>	<b>12,1</b>
<b>1. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>235.173</b>	<b>52,1</b>	<b>260.238</b>	<b>53,5</b>	<b>10,7</b>
Pensiones	171.140	37,9	190.687	39,2	11,4
Otras Prestaciones Económicas	20.974	4,6	22.300	4,6	6,3
Servicios Sociales y Promoción Social	6.179	1,4	7.117	1,5	15,2
Fomento del empleo	7.648	1,7	8.029	1,7	5,0
Desempleo	22.457	5,0	21.278	4,4	-5,3
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	3.295	0,7	3.472	0,7	5,4
Gestión y Administración de Trabajo y Economía Social	143	0,0	193	0,0	35,3
Gestión y admón. de la Inclusión, de la Seg. Social y de la Migración	3.336	0,7	7.162	1,5	114,7
<b>2. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>13.218</b>	<b>2,9</b>	<b>14.207</b>	<b>2,9</b>	<b>7,5</b>
Sanidad	6.606	1,5	7.049	1,5	6,7
Educación	5.023	1,1	5.354	1,1	6,6
Cultura	1.589	0,4	1.804	0,4	13,5
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>52.346</b>	<b>11,6</b>	<b>57.399</b>	<b>11,8</b>	<b>9,7</b>
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.845	2,0	8.868	1,8	0,3
Industria y Energía	11.314	2,5	11.606	2,4	2,6
Comercio, Turismo y PYME	2.932	0,6	3.092	0,6	5,5
Subvenciones al transporte	2.721	0,6	3.419	0,7	25,7
Infraestructuras y Ecosistemas resilientes	11.843	2,6	12.635	2,6	6,7
Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización	13.298	2,9	16.328	3,4	22,8
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>126.256</b>	<b>28,0</b>	<b>126.389</b>	<b>26,0</b>	<b>0,1</b>
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	789	0,2	933	0,2	18,3
Servicios de Carácter General	30.453	6,7	25.970	5,3	-14,7
Administración Financiera y Tributaria	1.611	0,4	1.753	0,4	8,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas (1)	63.228	14,0	66.457	13,7	5,1
Deuda Pública	30.175	6,7	31.275	6,4	3,6
<b>CAPÍTULOS 1 A 8</b>	<b>451.469</b>	<b>100</b>	<b>485.986</b>	<b>100</b>	<b>7,6</b>

(1) Excluidas las transferencias a las administraciones territoriales por el SII IVA y liquidación negativa Comunidades Autónomas

Fuente: <https://www.europapress.es/economia/noticia-presupuestos-generales-estado-2023-politicas-dedicara-mas-gasto-cuales-menos-20221004180420.html> y <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROAMARILLO2023.pdf>

IMAGEN 6.– Dónde sube y dónde baja el gasto en los PGE de 2023



Fuente: <https://www.europapress.es/economia/noticia-presupuestos-generales-estado-2023-politicas-dedicara-mas-gasto-cuales-menos-20221004180420.html>.

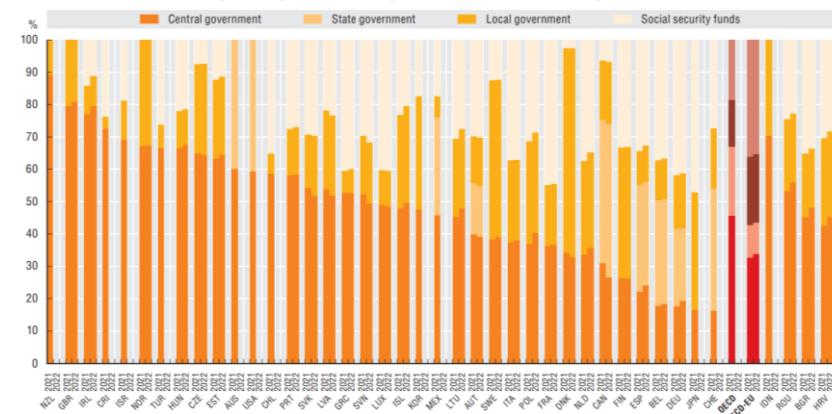
### 1.2.2. Análisis funcional del gasto de las CCAA y las CCLL

- Sin embargo, los análisis de los PGE vistos hasta aquí no tienen en cuenta el gasto de las CCAA y CCLL, y en España hay un importante grado de descentralización del gasto.

IMAGEN 7.– Comparación internacional del peso del sector público en la economía  
Distribución de los gastos públicos

	España (2022)	UE (2022)	OCDE (2021)
<i>Central government (S.1311)</i>	24,1 %	56,7 %	45,5 %
<i>Social security funds (S.1314)</i>	32,6 %		18,7 %
<i>State government (S.1312)</i>	31,9 %	43,3 %	21,5 %
<i>Local government (S.1313)</i>	11,3 %		14,3 %

11.12. Distribution of general government expenditures across levels of government, 2021 and 2022



Source: OECD National Accounts Statistics (database).

StatLink <https://stat.link/tuxolc>

Fuente: OECD. (2023). Government at a Glance 2023. OECD. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10a\\_exp/settings\\_1/table?lang=es](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/settings_1/table?lang=es)

#### – Comunidades Autónomas:

- La mayor parte del gasto de las Comunidades Autónomas se dedica a gastos sociales (un porcentaje mayor que para el Estado: 70 %). Esto se debe a que las Comunidades Autónomas tienen asumidas las competencias en sanidad y educación.

#### – Corporaciones Locales:

- De nuevo, la mayor parte del gasto de las Corporaciones Locales se dedica a gastos sociales (aunque un porcentaje menor que para el Estado: 50 %). Esto lo compensan con un mayor peso de los servicios públicos básicos (sobre todo, seguridad ciudadana, con policía municipal y bomberos).

### 1.2.3. Clasificación según la presentación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) en el SEC

- Las **Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP)** ofrecen una *imagen diferente, aunque integrada, de las cuentas de las AAPP*. La presentación de las EFP basada en el SEC consiste en las

operaciones registradas en la sucesión de cuentas (cuentas corrientes, cuentas de capital y cuenta financiera) [ver tema 4.B.1], reorganizadas para las operaciones no financieras en una presentación en una *cuenta única más apropiada para el análisis fiscal*.

- En el sistema de las EFP, los **gastos** se definen como el *agregado de todas las operaciones registradas con empleos positivos en el marco central del SEC y como subvenciones a pagar en las cuentas corrientes, así como los gastos de capital (la formación bruta de capital más las transferencias de capital a pagar) registrados en la cuenta de capital*<sup>12</sup>.
  - En otras palabras, una operación de gastos tiene un efecto negativo sobre la capacidad/necesidad de financiación y por tanto tiene un efecto negativo sobre el patrimonio neto de las AAPP.
- El gasto total se compone de los gastos corrientes y de capital:
  - *Gastos corrientes*: Incluye los gastos relacionados con la producción.
    - Consumo intermedio<sup>13</sup> (cuenta de producción).
    - Remuneración de asalariados<sup>14</sup> (cuenta de explotación).
    - Gasto en rentas de la propiedad<sup>15</sup> (cuenta de asignación de la renta primaria).
    - Gastos en prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie<sup>16</sup> (cuenta de distribución secundaria de la renta).
    - Otras transferencias corrientes a pagar<sup>17</sup> (cuenta de distribución secundaria de la renta).
    - Transferencias sociales en especie<sup>18</sup> (cuenta de redistribución de la renta en especie).
  - *Gastos de capital*:
    - Transferencias de capital<sup>19</sup>.
    - Formación bruta de capital fijo pública<sup>20</sup>.
    - Variación de existencias.
    - Adquisición de activos no financieros no producidos<sup>21</sup>.

<sup>12</sup> <https://www.tcu.es/repositorio/563a0f7f-5f0f-4d18-8528-f3c49849485f/N44DasiElNuevoMarcoNormativoDeLaContabilidadNacional.pdf>

<sup>13</sup> *Consumo intermedio*: Comprende los bienes y servicios consumidos en el proceso de producción durante el ejercicio contable (p.ej. transporte, contabilidad, seguridad, alquiler de activos fijos...).

<sup>14</sup> *Remuneración de asalariados*: Se define como la remuneración total, en dinero o en especie, que los asalariados reciben de las AAPP en contraprestación por el trabajo realizado durante el periodo contable. Dentro de la remuneración de asalariados tenemos sueldos, salarios y cotizaciones sociales.

<sup>15</sup> *Gasto en rentas de la propiedad*: Incluye lo que se debe por el coste de los pasivos contraídos, en particular, por las letras y los bonos.

<sup>16</sup> *Gastos en prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie*: Transferencias sociales distintas de las transferencias sociales en especie: Transferencias a los hogares destinadas a aliviar la carga financiera que representa para ellos la cobertura de una serie de riesgos o necesidades efectuadas por medio de sistemas organizados colectivamente por unidades de las AAPP (sistemas de Seguridad Social). Algunos de estos riesgos o necesidades son: enfermedad, invalidez, maternidad, desempleo, etc. Algunas de estas prestaciones están condicionadas al pago previo de cotizaciones y otras no.

<sup>17</sup> *Otras transferencias corrientes a pagar*: Contribuciones al presupuesto de la UE (recurso IVA y recurso RNB) y otras transferencias pagadas como becas y ayudas de estudio.

<sup>18</sup> *Transferencias sociales en especie*: Prestaciones de seguridad social (tratamientos médicos, estancias hospitalarias...) y prestaciones de asistencia social (guarderías infantiles, ayudas para el alojamiento...). Es decir, se trata de bienes y servicios transferidos gratuitamente (no de mercado).

<sup>19</sup> *Otras transferencias de capital*: Pagos de las AAPP a los propietarios de bienes de capital destruidos o dañados por guerras o catástrofes naturales.

<sup>20</sup> *Formación bruta de capital fijo público*: Adquisiciones de activos fijos efectuados por las AAPP. Los activos fijos son activos producidos utilizados en la producción durante más de un año. Distinguimos entre activos tangibles (p.ej. tierra, edificios y maquinaria) y activos intangibles (p.ej. marcas y patentes).

<sup>21</sup> *Adquisiciones de activos no financieros no producidos*: Son transacciones realizadas con activos que pueden utilizarse para la producción de bienes y servicios, pero en sí no han sido producidos como arrendamientos de recursos naturales, patentes, derechos de autor, marcas...

#### 1.2.4. Gasto de las administraciones públicas por funciones según el COFOG

(Classification of the Functions of Government)

- La clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG), desarrollada por la OCDE, describe el gasto público de acuerdo con los criterios de la Contabilidad Nacional (SEC-2010), con arreglo a *10 funciones principales* (similar a la presentación funcional de los Presupuestos Generales del Estado):

TABLA 1.– COFOG, las 10 funciones de las AAPP

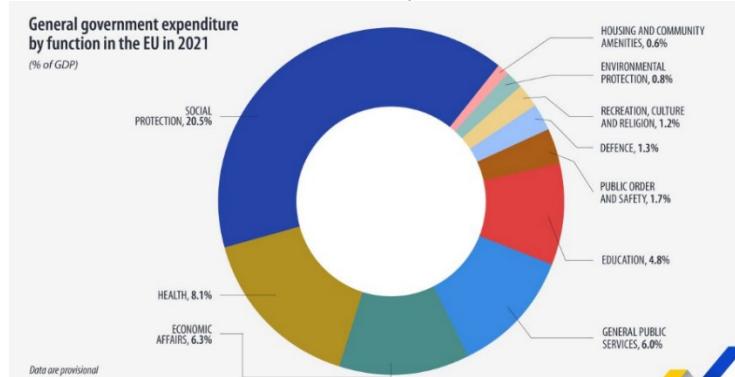
Código	Función	Tipo de servicio
01	Servicios públicos generales	Colectivo
02	Defensa	Colectivo
03	Orden público y seguridad	Colectivo
04	Asuntos económicos	Colectivo
05	Protección del medio ambiente	Colectivo
06	Vivienda y servicios comunitarios	Colectivo
07	Salud	Principalmente individual
08	Ocio, cultura y religión	Principalmente colectivo
09	Educación	Principalmente individual
10	Protección social	Principalmente individual

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo (2013) Reglamento UE Nº 549/2013 relativo al sistema Europeo de Cuentas nacionales y Regionales de la UE. <https://www.boe.es/DOUE/2013/174/L00001-00727.pdf>

- La clasificación funcional de los PGE y la clasificación del COFOG tienen sus similitudes, pero esta última es especialmente útil para las *comparaciones internacionales* (no depende del grado de descentralización e idiosincrasias relativas a la clasificación funcional de los presupuestos de cada país).
- Repasaremos esta clasificación con un énfasis en la *valoración del gasto*. Para ello, recurriremos a los proyectos de análisis de gasto público, conocido como *Spending Review* que tiene sus orígenes en el encargo realizado por el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2017-2020<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog>

IMAGEN 8.– COFOG, las 10 funciones de las AAPP



Total general government expenditure by function, 2021 (% of GDP)

	General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection	Total
EU*	6.0	1.3	1.7	6.3	0.8	0.6	8.1	1.2	4.8	20.5	51.5
euro area 19*	6.1	1.3	1.7	6.4	0.9	0.6	8.3	1.1	4.7	21.2	52.3
euro area 20*	6.1	1.3	1.7	6.4	0.9	0.6	8.3	1.1	4.7	21.2	52.3
Belgium	7.0	0.9	1.8	7.1	1.3	0.4	8.6	1.2	6.3	21.0	55.5
Bulgaria	3.5	1.6	2.7	6.7	0.8	1.0	5.8	0.9	4.3	13.4	40.6
Czechia	4.6	1.0	2.0	7.5	0.9	0.8	9.8	1.3	5.1	13.6	46.5
Denmark	6.0	1.2	1.0	4.1	0.4	0.1	9.2	1.6	6.0	21.1	50.8
Germany*	6.2	1.1	1.7	6.0	0.6	0.5	8.6	1.1	4.5	20.9	51.3
Estonia	3.8	2.0	1.8	4.8	0.6	0.5	6.5	2.1	5.9	13.5	41.5
Ireland	2.3	0.2	0.8	3.1	0.3	0.6	5.3	0.5	3.0	8.7	24.8
Greece	7.9	2.8	2.2	10.7	1.2	0.3	6.7	1.1	4.1	20.6	57.4
Spain*	5.9	1.0	2.0	6.5	1.0	0.5	7.3	1.2	4.6	20.6	50.6
France*	5.8	1.8	1.7	6.9	1.0	1.3	9.2	1.4	5.2	24.8	59.0
Croatia	4.8	1.0	2.4	8.5	1.5	1.3	8.3	1.6	5.2	14.1	48.5
Italy	8.1	1.4	1.9	6.6	1.0	0.5	7.6	0.8	4.1	23.4	55.3
Cyprus	6.9	1.8	1.7	5.2	0.4	1.9	6.4	0.7	5.5	12.5	43.1
Latvia	3.7	2.3	2.2	7.2	0.6	1.0	6.2	1.4	5.6	13.8	44.0
Lithuania	3.1	1.8	1.3	4.0	0.5	0.8	5.9	1.2	4.8	14.3	37.5
Luxembourg	4.7	0.4	1.2	5.4	0.9	0.6	5.4	1.2	4.7	18.3	42.9
Hungary	8.0	1.1	1.8	9.2	0.7	0.8	5.6	3.0	5.0	13.1	48.4
Malta	6.3	0.6	1.5	9.0	1.3	0.5	6.7	1.3	5.5	11.0	43.6
Netherlands	3.9	1.3	2.0	5.9	1.4	0.4	8.7	1.3	5.1	16.6	46.6
Austria	5.8	0.6	1.4	9.3	0.4	0.3	10.1	1.2	4.9	21.9	56.0
Poland	4.2	1.6	2.2	6.1	0.6	0.5	5.8	1.2	4.9	17.3	44.2
Portugal*	6.8	0.8	1.8	5.5	0.8	0.6	7.6	1.0	4.6	18.3	47.8
Romania	5.0	1.9	2.3	5.8	0.7	1.1	5.5	0.9	3.2	13.3	39.8
Slovenia	5.2	1.2	1.8	6.8	0.7	0.5	8.1	1.4	5.7	17.9	49.3
Slovakia	5.9	1.3	2.3	6.8	0.9	0.5	7.0	1.0	4.3	16.2	46.3
Finland	8.1	1.2	1.2	5.0	0.2	0.4	7.7	1.5	5.7	24.6	55.6
Sweden	6.7	1.3	1.3	4.8	0.6	0.7	7.5	1.4	6.7	18.6	49.5
Iceland	7.0	0.1	1.6	6.0	0.7	0.6	8.9	3.3	7.7	13.2	49.2
Norway	4.2	1.7	1.1	5.9	0.9	0.7	8.6	1.7	5.0	18.6	48.3
Switzerland	4.3	0.8	1.7	4.9	0.6	0.2	2.8	1.1	5.7	14.4	36.5

Fuente: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function)1) Educación.2) Salud.3) Protección social.4) Ocio, cultura y religión.5) Servicios públicos generales.6) Asuntos económicos.7) Defensa.8) Orden público y seguridad.9) Protección del medio ambiente.10) Vivienda y servicios comunitarios.

## 1) Protección social

### ▪ Delimitación:

- Gasto en pensiones, desempleo, fomento del empleo servicios sociales y promoción social. Es decir, todo tipo de prestaciones. En los PGE se encuadra como actuaciones de protección y promoción social (contenido dentro de gasto social).
- La mayor parte del gasto de esta función corre a cargo de los Fondos de la Seguridad Social, que realizan el pago de las pensiones y de las prestaciones por desempleo.

### ▪ Relevancia:

- ~41 % del presupuesto.

- 20,6 % del PIB en 2021. Constituye la partida más importante. Está en línea con la media europea (20,5 %).

▪ Tipos:

- Teniendo en cuenta que se trata de una función muy amplia, resulta obligado entrar a analizar los diferentes componentes que se pueden agrupar en 2 tipos:

i) *Prestaciones sustitutivas de la renta (o prestaciones contributivas)*: Sustituyen las rentas del trabajo que el beneficiario deja de percibir por motivos de jubilación, desempleo o enfermedad y se financian a través de los pagos obligatorios que los beneficiarios potenciales realizan a lo largo de su vida laboral, por lo que para ser beneficiario es necesario haber cotizado previamente.

- El gasto en pensiones de jubilación supone el 10 % del PIB frente al 10,5 % de la media de la UE.
- El gasto en prestaciones por desempleo constituye el 1,8 % del PIB frente al 1,4 % de media en la UE.

ii) *Prestaciones no contributivas*: Garantiza una renta mínima sin exigir cotizaciones previas.

- El Estado se encarga de complementos por mínimos y pensiones no contributivas, aunque son gestionadas por la Seguridad Social.
- El Estado paga directamente las pensiones de las clases pasivas (50 % de los funcionarios retirados).
- Por último, las CCAA y las CCLL son responsables de las políticas de servicios sociales.

▪ Evolución:

- La media europea se sitúa en el 20,5 % del PIB. Se aprecia que los países con mayor PIB realizan un mayor gasto relativo en protección social.

## 2) Salud

▪ Delimitación:

- Las CCAA realizan la mayor parte del gasto, por encima del 90 % desde que se culminó la transferencia de las competencias en sanidad en 2002.
  - De hecho, salud y educación combinados, suponen más del 60 % del gasto de las CCAA.
- Incluye los servicios de atención primaria, atención especializada, hospitales y gasto en farmacia.

▪ Relevancia:

- ~15 % del presupuesto.
- 7,3 % del PIB en 2021. Constituye la 2<sup>a</sup> partida más importante. En cualquier caso, está por debajo de la media europea (8,1 %).

▪ Tipos:

- En torno al 40 % se destina a remuneración de asalariados.
- En torno al 25 % se destina a consumos intermedios (i.e. gastos en centros sanitarios y hospitales, gastos en productos farmacéuticos empleados directamente en hospitales, etc.).
- En torno al 20 % se destina a transferencias sociales en especie (i.e. principalmente gasto en farmacia no hospitalaria).

▪ Evolución:

- A partir de 2010, se producen medidas de *contención del gasto* (p.ej. recortes en remuneración de asalariados, introducción del copago farmacéutico de los pensionistas, etc.).
  - Así, desde 2010 hasta 2014 cae el gasto público en salud en términos absolutos.

- 2015 supone un *punto de inflexión*. El tratamiento para la Hepatitis C provoca un aumento del gasto de más de 1.000 millones de euros.
- Desde 2015 se produce una *estabilización* en torno al 6 %-7 % del PIB. Se contrarrestan 2 fuerzas:
  - No sube su peso en términos relativos porque el gasto en pensiones sube más.
  - No baja su peso por el envejecimiento. Es previsible que el gasto en salud aumente y converja con la media de los países de nuestro entorno.

### **3) Educación**

- Delimitación:
  - Es competencia de las CCAA, que realizan más del 90 % del gasto.
  - La mayor parte del gasto se dedica a educación preescolar y primaria.
  - En cualquier caso, el Estado sufragía el 80 % de la educación universitaria.
- Relevancia:
  - ~9 % del presupuesto.
  - 4,6 % del PIB en 2021. Constituye la 5<sup>a</sup> partida más importante. En cualquier caso, está por debajo de la media europea (4,8 %).
- Tipos:
  - Remuneración de asalariados (~70 %).
  - Otro componente destacado son las transferencias sociales en especie, que incluyen principalmente los gastos de los conciertos con centros educativos de carácter privado.
  - Otros fastos son las prestaciones auxiliares (comedor, transporte escolar, etc.), las becas y las inversiones en centros educativos.
- Evolución:
  - La contención del gasto en educación se observa entre 2010 y 2012, cuando cae el gasto en educación en términos absolutos y relativos.
  - Desde 2014, el gasto ha ido aumentando ligeramente para estabilizar el gasto en educación en torno al 4,5 % del PIB.
  - Al contrario de lo que ocurre en salud, el envejecimiento debería implicar un descenso progresivo del gasto en educación. En este caso, la presión al alza sobre esta función de gasto puede venir únicamente de la demanda social de un incremento de la inversión en educación y de la necesidad de mejorar la calidad del conjunto del servicio educativo.

### **4) Asuntos económicos**

- Delimitación:
  - Comprende el gasto público en los distintos sectores productivos:
    - Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
    - Minería y energía.
    - Construcción.
    - Manufacturas.
    - I+D relacionada con asuntos económicos.
    - Transporte.
    - Telecomunicaciones.
    - ...
- Relevancia:
  - ~13 % del presupuesto.
  - 6,5 % del PIB en 2021. Constituye la 3<sup>a</sup> partida más importante. Está en línea con la media europea (6,3 %).

■ Tipos:

- #N/A

■ Evolución:

- Llama la atención el elevado valor que alcanza la serie en 2012 con un 8 % del PIB y que se corresponde al rescate del sistema financiero en dicho año.
- También sobresale la partida creada para la cobertura del déficit tarifario desde 2013. Al contrario que en el caso de la ayuda financiera, se trata de un incremento estructural del gasto.
- Descontando estos 2 elementos, el gasto en asuntos económicos ha registrado una reducción significativa en términos absolutos y relativos. El principal motivo es el descenso de la inversión en infraestructuras que se produce como resultado de las medidas de consolidación fiscal en todos los subsectores, pero con especial incidencia en la administración central.
- En comparación con los países de nuestro entorno, España mantuvo durante muchos años niveles de inversión muy elevados debido al menor nivel de infraestructuras e impulsado por una cofinanciación de los fondos estructurales.

## 5) Servicios públicos generales

■ Delimitación:

- Incluye conceptos muy diversos:
  - Pago de los intereses de la deuda.
  - Pago de los recursos propios de la UE (p.ej. recurso IVA y recurso RNB).
  - Ayuda al desarrollo.
  - Remuneración de funcionarios.

■ Relevancia:

- ~12 % del presupuesto.
- 5,9 % del PIB en 2021. Constituye la 4<sup>a</sup> partida más importante. Está por debajo de la media europea (6,5 %).

■ Tipos:

- El pago de los intereses de la deuda supone el 2,4 % del PIB.

■ Evolución:

- Las fluctuaciones dependen de las variaciones de los intereses de la deuda pública, lo que depende de las proyecciones de crecimiento económico.
  - Antes del inicio de la crisis financiera, la reducción de los tipos de interés, unida al descenso del volumen total de la deuda pública, redujo el peso de esta partida hasta el 1,6 % del PIB desde su nivel del 5 % en 1996.
  - Una vez iniciada la crisis, se combinan tanto el incremento de los tipos de interés por el aumento de la prima de riesgo de España, como el rápido aumento del volumen de deuda pública.
  - Una vez que se reduce la prima de riesgo, los gastos comienzan a descender, aunque el nivel de deuda pública se haya mantenido en niveles elevados.

## 6) Defensa

## 7) Orden público y seguridad

■ Delimitación:

- En Defensa y en Orden público y seguridad:
  - La administración central concentra aproximadamente la mitad del gasto.
  - Las CCAA realizan una cuarta parte (aunque se concentra en aquellas regiones que cuentan con policía autonómica, i.e. País Vasco, Navarra y Cataluña).
  - La parte del gasto que corresponde a las CCLL es principalmente la policía local.

**▪ Relevancia:**

- ~6 % del presupuesto (2 % defensa y 4 % orden público y seguridad).
- 3 % del PIB en 2021. Constituyen la 6<sup>a</sup> y 9<sup>a</sup> partidas. Está en línea con la media europea (3 %), pero en el caso de España tiene un mayor peso el gasto en orden público y seguridad y un menor peso el gasto en defensa.

**▪ Tipos:**

- #N/A

**▪ Evolución:**

- El peso de estas partidas sobre el PIB se ha mantenido relativamente estable.
- Con vistas a futuro, hay que señalar que España (como miembro de la OTAN) se ha comprometido a que su gasto militar suponga el 2 % del PIB, lo que implicaría duplicar el gasto actual.

**8) Protección del medio ambiente****9) Ocio, cultura y religión****10) Vivienda y servicios comunitarios****▪ Delimitación:**

- En estas partidas, podemos destacar el mayor papel de las CCLL (64 %), seguido de las CCAA (28 %). El papel de la administración central es reducido, con un 12 % del gasto.

**▪ Relevancia:**

- 2,7 % del PIB.

**▪ Tipos:**

- 

**▪ Evolución:**

- 

**2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA****▪ ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Resumen:**

1. Hasta el inicio de la democracia (hasta 1975): Situación de relativo equilibrio presupuestario.
2. Desde la transición hasta la adhesión a la CEE (1975-1985): Déficit público estructural y persistente. En este período, el déficit público se vuelve crónico, convirtiéndose en uno de los desequilibrios macroeconómicos más preocupantes de la economía española.
3. Reducción del déficit público (1986-1989): Reducción del déficit público derivado de la entrada de España en la UE. No obstante sigue siendo muy elevado para la fase expansiva del ciclo en la que se encuentra la economía.
4. Incremento sustancial del gasto y del déficit público (1989-1995): Nuevo aumento del mismo debido a la crisis económica derivada de la Guerra del Golfo y crisis del SME.
5. Consolidación presupuestaria (1995-2007): Proceso de consolidación presupuestaria. En este período se produce un largo e intenso proceso de consolidación presupuestaria (muy ligado a la incorporación a la UEM).
6. El estallido de la crisis (2008-2009): Estallido de la crisis y aumento del déficit debido a la implementación de importantes políticas discretionales.
7. Fase aguda de la crisis y comienzo del período de consolidación fiscal (2009-2012).
8. Proceso de consolidación presupuestaria (2012-2019).
9. Pandemia por COVID-19 (2020-2021).
10. Programa de estabilidad.
11. Presupuestos Generales del Estado de 2023.

## 2.1. Hasta el inicio de la democracia (hasta 1975)

### Resumen

- Hasta 1975, el presupuesto público presenta un saldo relativamente equilibrado.

### Saldo presupuestario

- El equilibrio en las cuentas públicas se explica, en gran medida, por la reducida dimensión del sector público: el gasto del sector público apenas representaba el 25 % del PIB en 1975, mientras que en **otros países europeos ya rondaba el 40 %**.

### Deuda pública

- Por el mismo motivo, la deuda pública en 1975 apenas va a representar el 13 % del PIB, cuando en muchos países europeos se movía en el entorno del 50 %.
  - Esto hizo que las cargas de deuda fuesen reducidas, favoreciendo la contención del gasto.

## 2.2. Desde la transición hasta la adhesión a la CEE (1975-1985)

### Resumen

- Notable crecimiento del déficit público (**que pasa del 1 % en 1975 al 7 % en 1985**).

### Gastos

- Con la llegada de la democracia, van a tener lugar una serie de acontecimientos que van a producir un crecimiento exponencial del **gasto público del 25 % del PIB en 1975 al 41 % en 1985**:
  - Consolidación del Estado del Bienestar: Se produce un incremento del gasto para alcanzar la protección social que presentaban otros países con un nivel socioeconómico equivalente.
  - Descentralización del Estado: La Constitución española conduce a una nueva organización territorial del Estado, esto es, a un traspaso de competencias desde la Administración Central hacia las Administraciones territoriales.
    - La aparente descentralización del gasto no supuso un simple cambio de quién incurría en el gasto, sino que éste aumentó debido a: i) aparición de duplicidades propias del proceso de descentralización; y ii) sistema de financiación autonómico deficiente, pues en ese momento los ingresos de las Administraciones territoriales procedían de transferencias incondicionales del Estado, sin corresponsabilidad fiscal.
  - Crisis económica: Lo que afectó a los (escasos) estabilizadores automáticos. Además, las medidas de reconversión industrial (p.ej. ayudas al cierre) afectaron negativamente al saldo presupuestario.
- Además, durante este período, el gasto público no sólo creció sino que se vio modificada su **composición**.
  - Hasta 1975: El gasto público se destinaba principalmente a:
    - Funciones tradicionales (administración, defensa); y
    - Servicios económicos (p.ej. subvenciones a sectores industriales).
  - A partir de 1975: Las funciones antes descritas van a experimentar una pérdida de peso relativo en favor de los gastos asociados al Estado del Bienestar (educación, sanidad, prestaciones económicas).

### Ingresos

- Los ingresos no aumentaron al mismo ritmo.
  - A pesar de los **Pactos de la Moncloa** y la **Reforma Fiscal de 1977** de FUENTES QUINTANA, que sin duda supuso un hito en el sistema fiscal español al introducir la figura del IRPF y del IS, no fueron suficientes para compensar el aumento del gasto público.
- Los ingresos públicos pasaron del **25 % en 1975 al 34 % en 1985**.

### 2.3. Reducción del déficit público (1986-1989)

#### Resumen

- Reducción del déficit (**que pasa del 7 % en 1985 al 3 % en 1989**) derivado de un **ciclo expansivo** así como de la entrada de España en la UE (IDE, fondos de cohesión, efectos riqueza...).
  - No obstante, no se aprovecha la recuperación económica para controlar el déficit. Así, aunque éste se modera, se va a seguir moviendo en el entorno del **3 %-4 %**. Dada la fase expansiva del ciclo en que se encuentra la economía, esto implicaba la existencia de un **déficit estructural** muy elevado.

#### Gastos

- Contención del gasto público debido a:
  - Racionalización del **gasto público**.
  - Reducción de las **prestaciones por desempleo** al disminuir éste con los contratos temporales introducidos con la reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984.
  - **Reducción de las ayudas a empresas** debido a la política comunitaria.
- A pesar de la contención del gasto público, merece la pena destacar 2 cuestiones que generan provocan el efecto contrario:
  - Se produce un aumento progresivo del **coste financiero del creciente endeudamiento** (4 % del PIB), debido a:
    - Déficit estructural desde 1975, que aumenta la deuda y, con ella, el pago de intereses.
    - Puesta en marcha a partir de 1982 de una política de deuda, de manera que el déficit dejó de monetizarse y pasó a finanziarse con deuda.
  - Durante este período 1986-1990 surgen **nuevas partidas de gasto**:
    - Aportación al presupuesto comunitario como consecuencia de la adhesión de España a la CEE.
    - Gasto en protección medioambiental (hasta entonces prácticamente inexistente).

#### Ingresos

- Aumento de los ingresos públicos, debido a:
  - Lucha más decidida contra el fraude fiscal.
  - Introducción del IVA en 1986.

### 2.4. Incremento sustancial del gasto y del déficit público (1989-1995)

#### Resumen

- Aumento del déficit, que vuelve a alcanzar los niveles de 1985 (pasa del 3 % en 1989 al 7 % en 1995).

#### Gastos

- El fuerte aumento del gasto y por ende del déficit estuvo relacionado con:
  - Crisis económica:
    - A partir de 1990, la economía española entró en una fase de agotamiento del ciclo expansivo que desembocó en la crisis económica de 1992-1993 debido a:
      - Crisis de la economía mundial (relacionada con la Guerra del Golfo).
      - Crisis SME.
    - La crisis se hizo sentir con intensidad en las finanzas públicas, particularmente por el lado del gasto, debido al aumento de las prestaciones por desempleo (24 % de desempleo) y el aumento de los costes financieros (15 % tipos)

- Inversión pública.

- También contribuyeron al crecimiento del gasto los numerosos proyectos de inversión pública (p.ej. línea AVE Madrid-Sevilla) y los eventos internacionales de 1992 (EXPO de Sevilla, Juegos Olímpicos de Barcelona).

- Consumo público.

- Aumento del empleo público.

## Ingresos

- Reducción vía estabilizadores automáticos.

## Medidas implementadas

- TUE 1992:

- El TUE de 1992 estableció una serie de reglas de disciplina fiscal (3 % déficit, 60 % deuda pública y establecimiento de criterios de convergencia) como condición para entrar en la UEM. Esto llevó a la obligación por parte de los países a reflejar sus compromisos de ajuste vía los Planes de Convergencia.

- Primer Programa de Convergencia de 1992:

- El Programa establecía como objetivos básicos precisamente los criterios de convergencia que se habían definido para el ingreso en la UEM.
- Sin embargo, fue un programa poco efectivo ya que: *i)* se basaba en previsiones demasiado optimistas; y *ii)* no afrontaba algunas de las principales necesidades de la economía española.

- Decreto-Ley de julio de 1992:

- Ante el empeoramiento de la situación económica, se hace necesario tomar medidas. Así, en plena crisis económica, el Gobierno aprueba un Decreto-Ley que contempla, entre otras medidas:

- Reducción del gasto público en 200.000 millones de pesetas.
  - Sin embargo, la reducción se llevó a cabo sin ninguna selectividad, simplemente por un procedimiento de reducción proporcional para todos los organismos.
- Aumento de la presión fiscal:
  - Tipo medio del IVA del 13 % al 15 %, y tipo marginal máximo del IRPF del 53 % al 56 %).

- Resultados:

- No se logra el control del déficit público (de hecho, éste alcanzará su máximo en **1993: 7,3 %**. La deuda pública por su parte alcanza niveles del **63 %**).

- Esto hizo que a partir de 1995 se comenzase con un periodo de fuerte consolidación fiscal que duró hasta la crisis de 2007.

## 2.5. Consolidación presupuestaria (1995-2007)

### Resumen

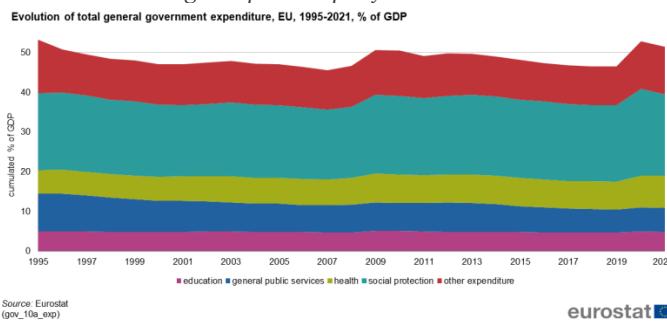
- Disminución del déficit, llegando a alcanzar el primer superávit de la democracia (del déficit del 7 % en 1995 al superávit del 2 % en 2006).
- Es significativo la reducción del gasto público que va a descender 8 puntos porcentuales: del 46 % del PIB en 1995, al **38 % en 2006** (el 2º porcentaje más bajo de los países de la UE-15).

## Política fiscal 1995-1999

- El compromiso de participar en la UEM desde el principio hizo que los problemas de las finanzas públicas españolas fueran abordados de manera más decidida desde 1995, iniciándose así un proceso de consolidación fiscal.
  - Actualización en 1994 del Programa de Convergencia:
    - Que introdujo un mayor rigor en la política fiscal, fijando además unos objetivos de déficit más realistas.
  - Primera legislatura del Gobierno de AZNAR (1996):
    - *Credibilidad*:
      - Del compromiso del Gobierno de tener como objetivo prioritario de política económica el cumplimiento de los criterios de convergencia.
    - *Disciplina presupuestaria*:
      - **Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria de 1996**, que imponía medidas muy restrictivas para las modificaciones presupuestarias.
      - **Primeros presupuestos de AZNAR (1997)**, muy restrictivos en todas sus partidas (p.ej. **congelación del sueldo de los funcionarios**, la 2<sup>a</sup> en la historia de la democracia).
      - **Programa de Convergencia 1997-2000**: continúa la consolidación fiscal.
    - *Privatizaciones*:
      - Política de privatizaciones, que aumentó los ingresos y disminuyó el gasto. Además, los ingresos se utilizaron para amortizar la deuda.
- En marzo de 1998, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo examinaron qué países estaban preparados para entrar en la UEM y, en base a su trabajo, el Consejo Europeo aprobó en la “Cumbre del euro” de mayo de 1998 en Bruselas que 11 países podían entrar en la fase 3, entre ellos España.
  - Para tomar esta decisión, las instituciones comunitarias se basaron en la versión laxa del criterio de sostenibilidad de las finanzas públicas (si no, sólo Francia, Luxemburgo y Finlandia habrían entrado en el euro).
  - Otros factores que contribuyeron a conseguir el objetivo fueron:
    - Recepción de fondos del Fondo de Cohesión.
    - Inicio de fase de crecimiento económico.

## Política fiscal 2000-2008

IMAGEN 9.– Evolución del gasto público por funciones del COFOG (media europea)



Fuente: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)

- Tras la entrada de España en la Eurozona, el proceso de consolidación presupuestaria **continuó**, pues los países deben respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que instaura los límites de déficit y de deuda pública en el ordenamiento comunitario.
  - Se prosigue con el proceso de consolidación fiscal:
    - Ley General de Estabilidad Presupuestaria (2001):
      - En 2001 se aprueba la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que exige que los presupuestos muestren cada año superávit o equilibrio presupuestario.
    - Ley General de Estabilidad Presupuestaria (2006):
      - En 2006 se reforma la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, pues el principio de equilibrio presupuestario anual vigente hasta entonces limitaba la capacidad del sector público para ejercer su función estabilizadora y, de hecho, podía conducir a la articulación de una política fiscal procíclica.
      - Por ello, la Ley sustituyó el principio de equilibrio anual por el de equilibrio a lo largo del ciclo económico.
  - Nuevos mecanismos de financiación del gasto productivo. Por ejemplo, se incentiva una mayor participación del sector privado en la financiación de inversiones vía concesiones.
  - Uso del superávit. El superávit que se alcanza en esta época se utiliza para reducir deuda (35,5 % en 2007) y para dotar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
  - Reforma del sistema de financiación autonómica. Se reforma el sistema de financiación autonómica para promover una mayor corresponsabilidad fiscal lo que produce un fuerte crecimiento del gasto público de éstas (hasta el punto de que el gasto público de las Administraciones Territoriales llegó a representar el 50 % del gasto público total).
- Como consecuencia de todas las medidas anteriores, se produce un significativo saneamiento de las cuentas públicas, alcanzándose el primer superávit de la democracia en 2005, con un **máximo del 2,2 % en 2006**.

## 2.6. Estallido de la crisis (2008-2009)

### Introducción

- Interrupción brusca del proceso de consolidación presupuestaria, alcanzándose un **déficit público récord del 11 %** en 2009 (apenas 3 años después de haber alcanzado el récord histórico de superávit).
- Esto fue resultado de:
  - El desplome de los ingresos, que pasan de representar el 41 % del PIB en 2007 al 35 % en 2009.
  - El aumento de los gastos, que pasan de suponer el 39 % del PIB en 2007 al 46 % en 2009.

### Razones

- Actuación de los estabilizadores automáticos:
  - Provocó una **reducción de la recaudación impositiva** (IRPF, IS, IVA, etc.) y un **aumento de los gastos sociales** (sobre todo de las prestaciones por desempleo).
  - Resulta destacable la **comparación con otros países de nuestro entorno**. Se comprueba que en muchos países el gasto público aumentó tanto o más que en España, pero el rasgo característico de nuestra economía fue la caída tan brusca de los ingresos.
    - Aunque es cierto que en los prolegómenos de la crisis se bajaron algunos impuestos (IS, IRPF) que explican parcialmente esta caída, la razón principal radica en el **deterioro de la demanda interna y del empleo** (que son elementos clave de la recaudación).
    - Además con el estallido de la burbuja inmobiliaria los ingresos provenientes del **ITPAJD** disminuyeron hasta en 8 puntos porcentuales.

– Política fiscal expansiva discrecional: Plan E

○ *Introducción:*

- España, para combatir los efectos de la crisis, puso en marcha, en coordinación con otros países del G-20 y de la UE, un programa de medidas de estímulo tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, aglutinadas en lo que se conoció como Plan E. Comentamos a continuación las principales medidas vía ingresos y gastos.

○ *Ingresos:*

- *Medidas de apoyo a las familias:* Valoradas en **14.000 millones de euros** para 2008-2009, como la deducción de **400 € en el IRPF**, la eliminación del **impuesto de patrimonio**.
- *Medidas de apoyo a las empresas (especialmente pymes):* **Valoradas en 17.000 millones de euros:** la reducción del **tipo de sociedades en 5 puntos** para empresas de menos de **25 trabajadores** que mantuviesen o aumentasen su plantilla respecto a 2008.
- *Medidas de fomento del empleo:* Reducción de cuotas de la Seguridad Social por **contratación de desempleados** con cargas familiares, contratación del primer asalariado por parte de un autónomo, o por contratación de trabajadores a tiempo parcial.

○ *Gastos:*

- *Desempleo:* Aumento temporal de la protección por desempleo.
- *Facilitación de acceso al crédito:* Medidas para facilitar el acceso al crédito valoradas en **29.000 millones de euros** (principalmente a través del aumento de las líneas ICO, que además financian por primera vez capital circulante de las empresas y no solo inversión).
- *Sector automóvil:* **Plan 2000-E** para la **renovación de automóviles** (i.e. ayuda directa a los compradores de vehículos nuevos que cumplan ciertas condiciones medioambientales).

## Resultado

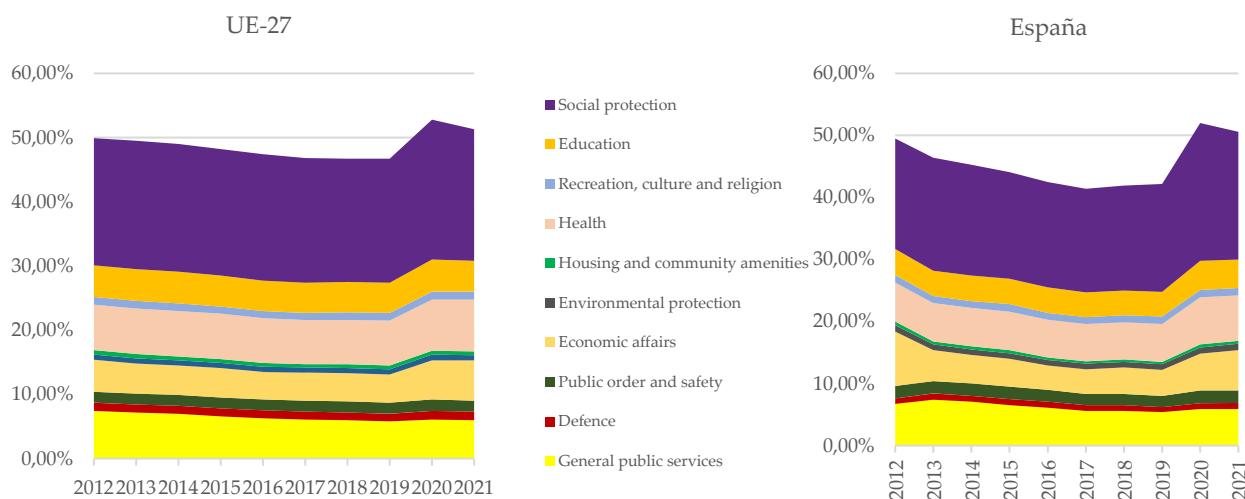
- Tras estas medidas y la crisis económica el déficit público de las AAPP se situó en el **10,9 % en 2009 y el nivel de deuda en el 53 %**.

### **2.7. Fase aguda de la crisis y comienzo del proceso de consolidación fiscal (2009-2012)**

- Dichas medidas expansivas comienzan a combinarse, desde 2009, con algunas medidas presupuestarias de *consolidación fiscal*, como moderación de determinadas partidas de gasto (p.ej. gastos de personal) y subidas de algunos impuestos (p.ej. impuestos especiales sobre el tabaco y los hidrocarburos).
- En cualquier caso, desde 2009 hasta 2012 el déficit público se mantuvo entre un 9 % y un 11 % entrando España en el Procedimiento por Déficit Excesivo.
  - A partir del 2012 se inició un importante proceso de consolidación fiscal que finalizó en 2018 con el abandono del PDE al registrar un déficit público del 2,5 % y con previsiones de plena eliminación del déficit (0,0 %) para el año 2022 según el Programa de Estabilidad enviado por el gobierno a Bruselas el 1 de mayo de 2019.

## 2.8. Proceso de consolidación presupuestaria (2012-2018)

IMAGEN 10.– Evolución del gasto público por funciones del COFOG (media europea y España, peso sobre el PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10a\\_exp/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en)

### Medidas a nivel UE (relativamente rápido)

- Tras la publicación de los datos macroeconómicos griegos la UE cambia de paradigma pasando de una recuperación basada en medidas keynesianas (de acuerdo con lo establecido en la Cumbre del G-20 en 2009) a una recuperación basada en la consolidación fiscal y en los efectos no keynesianos de la misma.
- Se establecen por lo tanto mecanismos de cara a asegurar:
  - Control y consolidación fiscal: PEC 2011.
  - Control frente a desequilibrios macroeconómicos: PDM.
  - Mecanismos de financiación permanentes: MEDE.
  - Mecanismos de coordinación temporal y temática de la política económica de los países: Semestre Europeo y Estrategia 2020.
- Todas estas medidas resultaron en importantes reformas fiscales en España que pasamos a comentar a continuación.

### Medidas a nivel nacional

#### Reforma del artículo 135 de la Constitución

- Con motivo del Fiscal Compact (realmente, fue después, pero todo parte del mismo proceso), se incorporó la **regla de oro** (constitución fiscal) en la Constitución Española. Tras la reforma, el artículo hace hincapié en 4 aspectos:
  - Límite de déficit.
    - El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la UE, siendo una Ley Orgánica (que luego veremos) la que fije el déficit estructural máximo permitido.
    - Las Corporaciones Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
  - Límite de deuda.
    - Las Administraciones Públicas no podrán incurrir en una deuda que supere los límites establecidos por la UE.
  - Autorización para emitir deuda y contraer crédito.
    - El Estado y las CCAA deberán estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
  - Prioridad absoluta del servicio de la deuda.
    - El pago de capital y de intereses gozará de prioridad absoluta.

### Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSE) (2012)

– Esta Ley establece limitaciones en 3 ámbitos:

- Déficit público (art. 11):

- Ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural.
- Excepciones al mandato de déficit estructural nulo:
  - *Reformas estructurales*: Si se llevan a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones Públicas un **déficit estructural del 0,4 %** del PIB nominal.
  - *Catástrofes naturales, recesión económica grave<sup>23</sup> o situaciones de emergencia*: En estos casos, se podrá incurrir en déficit estructural si se aprueba por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

- Regla de gasto (art. 12):

- La tasa de crecimiento del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo.
- Corresponde al Ministerio de Economía calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

- Deuda pública (art. 13):

- La deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60 % del PIB nominal.
- Este límite se distribuye de acuerdo a los siguientes porcentajes:
  - Administración central: 44 puntos porcentuales.
  - Comunidades Autónomas: 13 puntos porcentuales<sup>24</sup>.
  - Corporaciones Locales: 3 puntos porcentuales.

– Mecanismos correctivos para las CCAA:

- La Ley imita para las CCAA los mecanismos correctivos comunitarios:

- En caso de incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto, la CCAA deberá elaborar un plan de ajuste, y en caso de incumplimiento reiterado, se le podrá exigir un depósito de hasta el 0,2 % del PIB autonómico, que podría acabar convirtiéndose en multa.

- El Gobierno ha utilizado este esquema coercitivo para condicionar la financiación del Fondo de Liquidez Autonómica a la contención del gasto por parte de las Comunidades Autónomas.

### Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2014)

– Tiene su origen en una **directiva de la UE de 2011** que señalaba que: “*el seguimiento de los objetivos presupuestarios debe basarse en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros*”:

- Vela por el cumplimiento efectivo de estabilidad presupuestaria también en consonancia con lo previsto en el artículo 135.

- Medios:

- Informes: (previsiones macroeconómicas, metodología de cálculo de I y G, planes económico-financieros, etc.).
- Opiniones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, seguimiento de la ejecución presupuestaria, etc.

<sup>23</sup> A los efectos anteriores, la *recesión económica grave* se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

<sup>24</sup> Además, el límite de deuda pública de cada una de las CCAA no podrá superar el 13 % de su PIB.

## Reflejo en medidas de consolidación

- Las anteriores reformas se han visto reflejadas en diversas medidas de consolidación fiscal tanto por el lado de gastos e ingresos desde 2010 hasta la actualidad. Entre las principales medidas destacan:
  - Reducción de gastos (5):
    - Recortes en educación, sanidad, y prestaciones por desempleo.
    - Recorte salarial de los funcionarios públicos.
    - Suspensión de la revalorización de las pensiones.
    - Aumento de la edad de la jubilación (65-67 años).
    - Reestructuración y racionalización del sector público empresarial.
      - Ejemplo: Privatización del 49 % de AENA (completada a principios del 2015).
  - Aumento de ingresos:
    - Aumentos sucesivos del IVA y del IRPF (52 %).
    - Amnistía fiscal (2012).

## **2.9. Pandemia por COVID-19 (2020-2021)**

- Se produce un aumento del déficit público (-10,12 % en 2020), y se dispara la deuda pública hasta el 120,4 % del PIB.
- Esto es consecuencia de los siguientes factores:
  - Medidas de contención de la pandemia.
  - Estabilizadores automáticos.
  - Medidas discrecionales.

## **2.10. Programa de Estabilidad 2019-2022**

(\*\*NO HE ACTUALIZADO ESTE PROGRAMA AL DE 2022-2025, PERO SI HE INCLUIDO PGE 2023)

### Introducción

- Como mencionado anteriormente el 1 de mayo de 2019, el gobierno emitió el nuevo Programa de Estabilidad a Bruselas con las principales proyecciones en materia de estabilidad presupuestaria. Comentamos a continuación los principales aspectos en materia del saldo presupuestario y política fiscal.

### Otros aspectos relevantes que influirán al saldo público

1. Inversiones Financieramente sostenibles
  - Ahora bien, el importante proceso de consolidación fiscal llevado a cabo a lo largo de los últimos años ha llevado a que la inversión pública se haya reducido considerablemente.
  - Por tanto para recuperar los niveles de inversión pública se han impulsado las Inversiones Financieramente Sostenibles las cuales tienen un impacto positivo sobre el output potencial y al mismo tiempo no comprometen la reducción de la deuda y sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas se han llevado a cabo entre otros en los siguientes ámbitos:
    - Inversión en equipos de alta tecnología sanitaria.
    - Inversiones ferroviarias.
    - Equipamientos para formación profesional
  - Es por ello que en 2018 y prorrogado para 2019 se ha aplicado la regla del destino del superávit para IFS y su ampliación al gasto de inversión en vivienda.
2. Sistema de financiación territorial
  - Para el desempeño adecuado de la política fiscal es necesario abordar la reforma del sistema de financiación autonómica y local. Para ello se está avanzando en dos direcciones:
    - Reforma del sistema de financiación autonómico y local

- Salida gradual a los mercados de las CCAA
  - Un aspecto fundamental que influirá de forma considerable el marco de la política fiscal será la salida gradual a los mercados de las CCAA en situación financiera saneada con el objetivo de refinanciar las operaciones de crédito a corto plazo de carácter estructural mediante endeudamiento a largo plazo.

### 3. Reforma del sistema de la SS

- Se han llevado a cabo medidas para aumentar los ingresos de la SS:
  - RDL de diciembre de 2018 para el aumento de los ingresos de la SS:
    - *Régimen General:*
      - Aumento en un 7 % del tope máximo de la base de cotización.
      - Obligación de incluir a quienes participen en programas de formación, prácticas no laborales o prácticas académicas externas
      - En los contratos de duración igual o inferior a 5 días, el recargo sobre la cuota empresarial pasa del 36 % al 40 %.
    - *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA):*
      - Aumento de la base mínima en un 1,25 %
    - Efectos del SMI:
      - El aumento del SMI se espera que aumente las bases de cotización a la SS. Concretamente el aumento a 900 euros del SMI elevará la base mínima de cotización de la SS hasta los 1.050 euros en el Régimen General.

### 4. Mejora de la eficiencia del gasto público

- Desde hace 2 años y por mandato del Gobierno, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) está llevando a cabo una evaluación detallada de los programas de gasto público, *spending reviews* (CSR 1.8) para asegurar eficacia y eficiencia del gasto y con el objetivo de plantear reformas o reajustes en consecuencia.
  - Se revisaron partidas como: gasto farmacéutico, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria y ayudas para promoción del talento y la competitividad, y servicio postal universal.
  - El 14 de diciembre de 2018 el Consejo de Ministros encargó a la AIReF la segunda fase de la revisión del gasto, que se desarrollará durante 2019 y tratará sobre beneficios fiscales, gasto hospitalario, incentivos a la contratación e infraestructuras de transporte.

## 3. CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

Esto mejor ver por Juan Luis (pág. 5-9).

- El control se realiza tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

### 3.1. El control del gasto público a nivel nacional

#### 3.1.1. Control de la sostenibilidad de las finanzas públicas y para evitar efectos perniciosos de un excesivo gasto público

- La regla de gasto es la que tiene una relación más directa con el tema que nos ocupa, pero es evidente que tanto los objetivos de estabilidad presupuestaria como los de deuda pública también suponen un elemento de control del gasto y determinan decisivamente la evolución del mismo.
- La regla de gasto, establecida en la normativa europea (y transpuesta en el artículo 12 de la LOEPSF), dicta que “el crecimiento anual del gasto computable de la administración central, de las

CCAA y de las CCLL no podrá superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española."

- Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos que los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino a reducir el endeudamiento.
- Ahora bien, en el caso de obtener ingresos previstos de manera permanente, el crecimiento del gasto podrá superar la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo.
- Por gasto computable entendemos todos los gastos corrientes y de capital de acuerdo con el SEC-2010.
  - Los *gastos corrientes* incluyen la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y los gastos en prestaciones sociales. Sin embargo, se establecen las siguientes excepciones:
    - Los pagos por intereses se encuentran más allá del control de la autoridad fiscal, al menos en el corto plazo.
    - El gasto no discrecional en prestaciones por desempleo se excluye para que la regla no genere un sesgo procíclico en el gasto público.
  - Los *gastos de capital* incluyen transferencias de capital y gastos de inversión.
    - Sin embargo, sólo en el caso de las CCLL, se excluye el gasto en las denominadas *inversiones financieramente sostenibles*, siempre y cuando se financien con superávit de ejercicios anteriores y se cumplan determinados requisitos fijados en la normativa.

### 3.1.2. Control desde el punto de vista de la gestión de los PGE

- Las distintas formas de control presupuestario tienen la función de dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 31.2 CE de que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
- El artículo 134 de la CE regula los **Presupuestos Generales del Estado** en su Título VII correspondiente a "Economía y Hacienda", atribuyendo al **Gobierno** la elaboración de los mismos y a las Cortes **Generales** su examen, enmienda y aprobación.
- El control suele ser considerado como la última fase del ciclo presupuestario, a pesar de que no se ejerce exclusivamente cuando han terminado las fases de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.
- La Ley General Presupuestaria, regula en su Título VI el **control de la actividad económico-financiera** del sector público. En el artículo 69 se establece que la programación y ejecución presupuestaria pública estará supeditada siempre al desarrollo de los objetivos marcados, sometiéndose al debido control los resultados, en un uso eficiente de los recursos públicos de acuerdo con las políticas de gasto que apruebe el Estado.

### Tipos de control

- El control se llevará a cabo desde un punto de vista interno y externo.
  - **Control interno:**
    - Elaborado por el poder ejecutivo.
    - Intervención General de la Administración del Estado.
      - *El control será interno cuando se ejerza por la propia Administración pública mediante órganos administrativos específicos dotados de autonomía respecto del órgano controlado: la Intervención General del a Administración del Estado(IGAE), que ejercerá en los términos previstos en la ley el control*

*interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.*

- Intervención General de la Seguridad Social o IGSS.
- **Control externo:**
  - Elaborado por el poder legislativo.
  - El Parlamento a través del **Tribunal de Cuentas**.  
El Parlamento debe aprobar la gestión.
  - Algunas CCAA han creado sus propios órganos de control.

*Recibe la denominación de **control parlamentario o político** y se concreta a lo largo de la vida del presupuesto.*

- *Así ya en la fase de la aprobación, previamente, son las Cortes Generales las que fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria, las que aprueban los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito, la cuenta general del Estado y de los informes del Tribunal de Cuentas. Puede ser concomitante y a posteriori.*
- *El control técnico le corresponde al Tribunal de Cuentas.*
  - *El artículo 136 de la Constitución española configura el Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, dependiendo directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*
  - *Al Tribunal de Cuentas le corresponde la **censura** de las cuentas del Estado y del sector público estatal, sin perjuicio de las atribuciones fiscalizadoras de los OCEX de las CCAA.*
  - *Para el ejercicio de sus funciones goza de independencia e inamovilidad y estando sus miembros sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces*

- **Según lo que se controla:**
  - Control de la legalidad.
    - *Pretende comprobar si el gasto realizado por el Sector Público se atiene al mandato de la Ley Presupuestaria en cuanto a su cuantía y destino*
  - Controles de otro tipo: de eficacia, de eficiencia, *de calidad...*
  - *Los Programas de gasto del Presupuesto anual son la concreción anual de los programas presupuestarios con carácter plurianual.*
    - *Es de una gran significación al permitir **enjuiciar** la eficiencia y eficacia en la **asignación** del gasto público, criterios exigidos por el artículo 31.2 de la Constitución.*
    - *Desde la óptica del control del Presupuesto, esta clasificación por objetivos, permite realizar valoraciones no solo sobre la legalidad de la actuación administrativa sino también sobre la eficacia y eficiencia con las que se realiza la asignación del gasto, tanto en su elaboración como en su ejecución.*

- La Ley General Presupuestaria establecía expresamente en su art. 26 que uno de los principios de la programación presupuestaria es la **eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos.
  - En este sentido, la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se orienta a la asignación del presupuesto por proyectos o programas (art.31)
- **Según el momento en que se realiza:**
  - Control previo a una determinada actuación.
  - Control simultáneo a una determinada actuación.
  - Control posterior a una determinada actuación.

### La Ley de Transparencia (2012): Control ex-post por parte de los ciudadanos

- Obliga a las AAPP a hacer pública mucha información relativa a sus gastos.
  - Portal Digital de la Transparencia:
    - Por ejemplo, los ciudadanos podrán conocer a quién y por qué se conceden las subvenciones públicas.
    - También pueden solicitar información adicional que no esté publicada (excepto sobre ciertos asuntos como seguridad nacional).
- Otros aspectos:
  - La ley impondrá sanciones (hasta los 6 años de inhabilitación) a los políticos que no aporten la documentación requerida.
  - Despilfarro de recursos se introducirá como delito en Código Penal.

### **3.2. Control por parte de las instituciones comunitarias**

- Como vimos anteriormente el gasto se controlará a nivel comunitario principalmente vía el PEC y el Semestre Europeo.

## CONCLUSIÓN

- **Recapitulación (Ideas clave):**
  - Recapitulación de la composición funcional del presupuesto.
  - Programa de estabilidad.
  - Estrategia fiscal.
  - Proyecciones de gasto a largo plazo (envejecimiento).
- **Relevancia:**
  -
- **Extensiones y relación con otras partes del temario:**
  -
- **Opinión:**
  -
- **Idea final (Salida o cierre):**
  -

## Bibliografía

Tema María Palacios Carrere

Tema Juan Luis Cordero

## Preguntas de otros exámenes

---

### Anexos

A.1. Anexo 1: