

JRSTema8Elsectorpblicodelaeconom...



rsjrs



Economía Española



3º Grado en Administración y Dirección de Empresas



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Granada

WUOLAH + BBVA

Hazte **cliente de BBVA y...**
ahórrate 6 meses
de suscripción

BOOM

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation Plus

DAZN

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

Abre tu cuenta



Hazte cliente de BBVA y ... ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

JRS ~ Tema 8: El sector público de la economía española

Introducción

1. El papel del Estado en las economías actuales
2. El sector público en España: un Estado descentralizado
3. El marco regulador
4. La hacienda de las Administraciones Públicas
 - 4.1. Gasto Público y Estado de Bienestar
 - 4.2 Ingresos públicos
 - 4.3 El Saldo presupuestario y la deuda

Introducción

El sector público constituye una pieza clave de las modernas economías desarrolladas. Las autoridades públicas pueden intervenir actualmente en la economía por 3 vías:

- Creación de un marco institucional que define los límites para la actuación de los agentes económicos.
- Asignación de recursos por medio de la hacienda pública.
- Actuación en el terreno empresarial, a través de empresas públicas.

La crisis del 29 puso de manifiesto la incapacidad de las economías para recuperarse por sí mismas, y se puso de relieve la importancia del sector público para solucionar los problemas económicos, principalmente a través de la política monetaria y fiscal.

En los últimos decenios el sector público ha estado sometido a profundas transformaciones y ha sido objeto de amplias controversias en los países avanzados y también en España. Creció espectacularmente en relación con la renta nacional durante los tres decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en toda Europa, para responder a las demandas redistributivas de la sociedad y frenó su impulso en el decenio de 1980 bajo el escepticismo difundido por las corrientes liberales, aunque apenas ha disminuido de tamaño.

Surgen así las economías mixtas: economías cuyo funcionamiento se basa esencialmente en el mercado pero donde el sector público asume un papel relevante y las autoridades dictan normas y crean instituciones destinadas a corregir y complementar al mercado.

La Gran Recesión desembocó en un proceso de consolidación presupuestaria, mediante el establecimiento de objetivos de reducción del déficit público que dieron lugar a severos recortes del gasto y aumentos de los niveles impositivos. Pero durante la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 el Estado ha retomado un nuevo protagonismo, con un despliegue sin precedentes en protección social y ayudas a empresas, así como en políticas de reformas impulsadas desde la Unión Europea.

1. El papel del Estado en las economías actuales

La primera tarea fundamental del Estado en la economía es la **configuración y mantenimiento de un marco institucional: las reglas de juego a que deben atenerse los agentes en sus transacciones.**

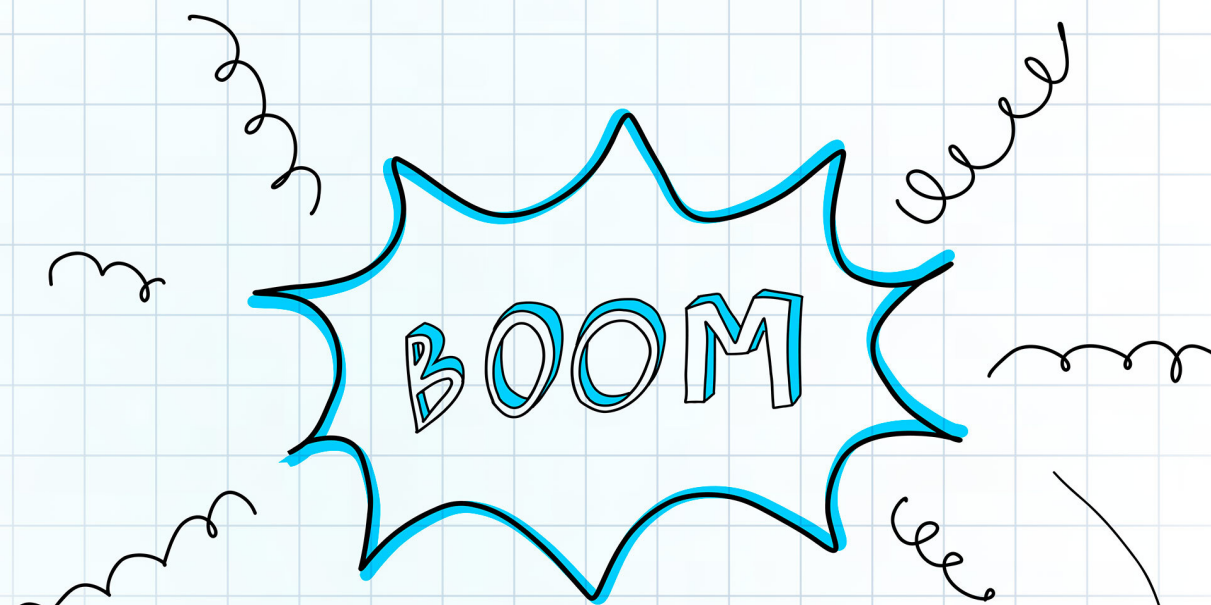
Ahora bien, el Estado no se limita a actuar como legislador y árbitro para el sector privado. Es también un activo participante en los mercados. En ocasiones condiciona, con regulaciones muy concretas y no ya genéricas, precios, cantidades y los tipos de productos a intercambiar. En otros casos actúa como un agente económico más, que acude a los mercados de fondos prestables o emprende actividades empresariales en concurrence con el sector privado.

También interviene en la actividad económica por medio de la hacienda pública (impuestos y gastos públicos), hasta corregir los resultados que se obtienen en los mercados, con el propósito de mejorarlos, atendiendo a objetivos que, se supone, son demandas sociales generalizadas y no se garantizan sin esa intervención, como paliar los fallos del mercado, modificar la distribución de la renta o reducir las perturbaciones cíclicas de la economía.

Además, contribuye con la asignación eficiente de los recursos.

El reconocimiento de que en ocasiones falla el mercado no debe hacer pensar ingenuamente que la autoridad siempre está en condiciones de obtener resultados mejores; en realidad, existen razones por las que también puede fallar el sector público. Estas consideraciones abren algunos interrogantes sobre la seguridad de que el Estado alcance los objetivos que tiene planteados.

Se ha cuestionado también su capacidad de actuación en un mundo cada vez más internacionalizado. En los últimos decenios ha crecido de forma espectacular la integración comercial y financiera de los países avanzados, de modo que las políticas anticíclicas



Hazte cliente de BBVA y ... **ahórrate 6 meses** **de suscripción**

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

NETFLIX**HBOmax** **Spotify** **PlayStation.Plus**[Abre tu cuenta](#)

autónomas apenas son viables; de otro lado, ha aumentado la integración institucional entre los diversos Estados, con lo que el margen de maniobra legal para practicar políticas nacionales se ha reducido drásticamente.

Sin embargo, la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19 ha extendido de forma extraordinaria las funciones del Estado como protector de familias y empresas, relegando, temporalmente al menos, la preocupación por el déficit y la deuda pública.

2. El sector público en España: un Estado descentralizado

El sector público español se corresponde con un Estado descentralizado con tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. A su vez, cada nivel de gobierno está formado por:

- **Administraciones Públicas** → Actúan a través del criterio de autoridad y no por el de mercado, y la parte principal de su financiación, reflejada en los presupuestos, se obtiene de manera coactiva por el sistema tributario.
- **Empresas públicas** → Participan en los mercados con la finalidad de alcanzar determinados objetivos estratégicos, como la presencia en ciertos sectores clave o el desarrollo de algunas funciones en régimen de servicio público a cambio de unos precios que tienden a cubrir los costes de producción; su importancia es muchísimo menor que la de las Administraciones Públicas.

Desde una **perspectiva estricta**, el sector público lo componen únicamente las administraciones públicas. Normalmente se adopta esta última perspectiva.



Las **administraciones públicas** se dividen en:

- **Unión Europea** ⇒ desde la integración en Europa, las instituciones de la UE intervienen en la economía española, estableciendo regulaciones e influyendo en la hacienda pública.
- **Administración Central** ⇒ Estado y Organismos Autónomos (como el INE o el SEPE).
- **Administraciones territoriales** ⇒ Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- **Administraciones de la Seguridad Social** ⇒ se especializan en la gestión de los gastos de protección social que abarcan sobre todo pensiones y sanidad. Su financiación es mixta: a través de las cotizaciones sociales y mediante transferencias del Estado.

Desde la integración en Europa hay que contar además con las instituciones de la Unión Europea, que intervienen en la economía española. Por un lado, buena parte de las normas que han de cumplir los agentes económicos nacionales emana de Bruselas; por otro, están los flujos financieros entre la Unión y España.

Atendiendo al volumen de gasto de las Administraciones de cada uno de los tres niveles de gobierno señalados, puede afirmarse que España es uno de los países más descentralizados de Occidente.

- En 2020, el 42 % del gasto público corresponde a la Adm. Territorial (CCAA y C. Locales) y el 58 % a la Adm. Central.

Las medidas sociales adoptadas por el Gobierno en 2020 ante la caída de ingresos provocada por la pandemia, han aumentado de forma significativa el peso relativo de los Fondos de la Seguridad Social (58 %), cuya trayectoria ya venía siendo creciente por el mayor dinamismo del gasto en pensiones.

No puede hablarse, sin embargo, de una tendencia centralizadora en la evolución del gasto público en España, puesto que el mayor peso del Sector público central en los últimos años se debe al crecimiento de las prestaciones de la Seguridad Social, pero no a una reasignación de funciones en el seno de las demás Administraciones Públicas.

Hazte cliente de BBVA y ... ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

Abre tu cuenta



WUOLAH
+ BBVA

Cuadro 1. Distribución del gasto consolidado de las Administraciones Públicas en España por niveles de gobierno, 1975-2020. (Porcentajes)

	1975	1985	2005	2015	2020
<i>Administración Central</i>	49	41	22	23	21
<i>Fondos de la Seguridad Social</i>	41	38	29	33	37
Sector público central	90	79	51	56	58
<i>Comunidades Autónomas</i>	—	10	36	33	32
<i>Corporaciones Locales</i>	10	11	13	11	10
Administraciones territoriales	10	21	49	44	42

Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.

A mediados del decenio de 1970, el 90 % del gasto público correspondía al Sector público central. **La principal transformación se produce a partir de la Constitución de 1978**, con la creación de las Comunidades Autónomas como instituciones políticas y administrativas intermedias entre el Estado y las Corporaciones Locales. A la altura de 2005 las CCAA ya gestionaban el 36 % del gasto consolidado de todas las Administraciones Públicas. Además, dado que los servicios que prestan son intensivos en trabajo, los empleados públicos de las Comunidades Autónomas suponían el 58 % del total en 2020, mientras que los de las Corporaciones Locales sumaban el 22 % y los del Sector público central el 20 %.

Por lo que respecta a las empresas públicas, las estatales, tras los procesos de privatización iniciados en el decenio de 1980, ocupan un espacio residual en la producción de bienes y servicios, con un VAB que apenas alcanza el 1,4 % del PIB. Entre las empresas controladas por el Estado destacan Renfe, Correos, Loterías y Apuestas del Estado, Adif, Aena, las confederaciones hidrográficas, las empresas que gestionan los puertos, algunos astilleros públicos y Paradores de Turismo.

Este descenso del peso relativo de las empresas públicas estatales ha sido parcialmente paliado con el nuevo sector público alumbrado por las Comunidades Autónomas, no tanto para extender su intervención a nuevos sectores, sino en busca de instrumentos más ágiles que los administrativos en áreas como la gestión del agua, las infraestructuras o el transporte colectivo.

3. El marco regulador

Una hacienda raquítica y un intenso intervencionismo regulador fueron los rasgos distintivos del marco institucional que conformaba la economía española al final del franquismo. Fueron

especialmente estrictos los condicionamientos establecidos sobre las relaciones económicas con el exterior y sobre los mercados de factores productivos, capital y trabajo. Era una economía cerrada y rígida, con grandes dificultades para adaptarse a cambios internos o externos.

Tales deficiencias eran tan evidentes que hubo un acuerdo generalizado sobre la necesidad de una doble reforma del marco institucional:

- Modernización de la hacienda, para conseguir un sector público más amplio y equitativo.
- Liberalización de las regulaciones básicas que afectaban al sector privado.

El programa reformista contó con dos puntos de apoyo que aminoraron posibles resistencias sociales: la transición política y la integración en la Unión Europea.

- **Reforma fiscal** \Rightarrow fue el punto de partida de la modernización de la hacienda, y los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978 representaron sendos impulsos liberalizadores.
- **Proceso de desregulación** \Rightarrow la integración en la Europa comunitaria favoreció un nuevo e intenso proceso de desregulación, ampliado con motivo de la puesta en vigor del Mercado Único en 1992 y de la Unión Monetaria después.

En la actualidad, 2/3 de las normas españolas de contenido económico tienen su origen en directivas o decisiones europeas. Como resultado, la organización institucional de la economía española es muy abierta, los mercados son mucho más flexibles y la hacienda es parecida en tamaño y composición a la de otros países desarrollados.

En los últimos años, las **políticas de regulación** han adquirido un nuevo protagonismo. La novedad consiste en adoptar como criterio de evaluación de las regulaciones su idoneidad para garantizar un funcionamiento eficiente y equilibrado de los mercados; en definitiva, para contribuir al crecimiento autosostenido de la economía a largo plazo y también a la cohesión social.

Entre los elementos positivos en los cambios regulatorios de los últimos años en España, cabe destacar:

- ▼ Mayor transparencia y menor discrecionalidad de la Administración
- ▼ Simplificación de los procedimientos administrativos

▼ Creación de instituciones de regulación sectorial (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía y Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, fusionadas en una única: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), así como el tono general liberalizador.

Cuestiones pendientes:

- Escasa calidad de muchas normas que crean inseguridad jurídica.
- Escasa atención que todavía se presta al impacto económico de las regulaciones.

4. La hacienda de las Administraciones Públicas

Junto con las regulaciones, el otro instrumento decisivo para afirmar la presencia de los poderes públicos en la economía es la hacienda.

Los dos elementos esenciales de la Hacienda son los **gastos y los ingresos públicos**.

- **Variaciones discrecionales** \Rightarrow Resultado de decisiones tomadas por el gobierno: cambios en la estructura de los impuestos, cambios en el tipo impositivo, Redistribución del gasto público entre partidas.
- **Estabilizadores automáticos** \Rightarrow Variaciones que se producen de forma automática como resultado de la coyuntura económica sin actuación por parte del gobierno:
 - Cambios en la recaudación de impuestos progresivos:
 - Aumenta renta, aumenta recaudación.
 - Disminuye renta, disminuye recaudación.
 - Cambios en los pagos por transferencias:
 - Aumenta desempleo, aumenta prestaciones.
 - Disminuye desempleo, disminuyen prestaciones.

El indicador más utilizado para medir la dimensión del sector público es el cociente: **(Gasto público/PIB) * 100**

Utilizando dicho indicador, durante el período 1975 - 2019 observamos un gran crecimiento del sector público:

- 1975 = 23'5 %

- 2019 = 42'1 %

La intensidad del intervencionismo en España representó un 42,1 % en 2019, 5 puntos inferior a la media de la Eurozona (47,1 %), pero mayor que la de Estados Unidos (38,3 %), lo que sitúa a España en una posición intermedia. El impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la hacienda se tradujo en un aumento extraordinario del gasto público en 2020, llegando al 52 % en España, Suecia y Alemania, al 55 % en la media de la Eurozona e incluso al 47 % en Estados Unidos.

El gasto público en España aumentó sin apenas pausa entre 1975 y 1986, por 3 factores:

1. El factor político fue la transición, con la adopción de la democracia como forma de organización política y la articulación territorial a través de Comunidades Autónomas, hasta la creación de un Estado de Bienestar como instrumento de cohesión social.
2. Fue necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos, mediante una profunda reforma fiscal. Pero esta resultó insuficiente y apareció un déficit presupuestario persistente.
3. El efecto de los estabilizadores automáticos.

El porcentaje que representa el gasto sobre el PIB, depende de la evolución respectiva de ambos términos de comparación, el gasto y el producto.

Pero algunas de las obligaciones genéricamente asumidas son sensibles a la fase del ciclo por la que atraviesa la economía, como en épocas de crisis, que aumentan los gastos derivados de las prestaciones por desempleo, al tiempo que la caída del PIB lleva asociada una reducción de la recaudación de impuestos. A esto se le denomina componente automático del gasto público

El gasto público en relación con el PIB ha ido evolucionando según las diferentes etapas de nuestra economía, cuya trayectoria ha sido la siguiente:

Entre **1986 y 1988** hubo una pequeña pausa en la expansión del gasto, favorecida por la recuperación coyuntural, reanudándose el proceso hasta 1993, cuando el gasto superó el 48 % del PIB, por una política deliberada de aumento del tamaño del sector público en los primeros años del periodo y una nueva recesión en 1992-1993. El año 1993 marca un claro punto de inflexión. El crecimiento pausado pero estable de la economía desde **1995 hasta 2007**, más una política de leve estabilización presupuestaria, apoyada en la necesidad de cumplir las

Hazte cliente de BBVA y ... ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

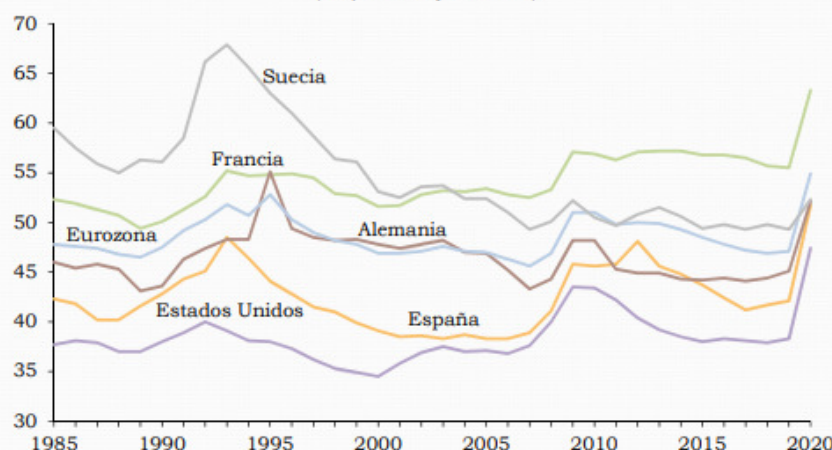
BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

condiciones de acceso a la Unión Monetaria Europea, rebajaron el gasto en diez puntos porcentuales hasta comienzos del presente siglo.

La crisis iniciada en 2007 provocó un aumento del gasto público de siete puntos de PIB en dos años **-2008 y 2009-**, estabilizándose posteriormente en 2010 y reduciéndose levemente en los años siguientes ante la adopción de las primeras medidas de ajuste del gasto público.

Durante el periodo **2016-2019** el gasto se situó entre el 41 y el 42 % del PIB, pero en **2020** el impacto de la COVID-19 aumentó la ratio de gasto público sobre PIB hasta el 51,7 %.

Gráfico 2. Gasto público. Comparación internacional, 1985-2020
(en porcentaje del PIB)



Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.

4.1. Gasto Público y Estado de Bienestar

Una parte del gasto público se dedica a pagar a los empleados públicos y a comprar los bienes necesarios para la propia marcha de la Administración y para la prestación de servicios como la educación, sanidad o la defensa nacional.

- Remuneración de los asalariados \Rightarrow algo más de la cuarta parte del gasto total.
- Compras de bienes y servicios \Rightarrow 12 %.
- Prestaciones sociales en efectivo \Rightarrow 38 % de todo el gasto.
- Pago de los intereses de la deuda pública \Rightarrow 5 %.

- Recursos destinados a la inversión y las transferencias de capital \Rightarrow algo más del 6 %.

El gasto público se ha desagregado en cuatro grandes rúbricas: servicios públicos básicos, Estado de Bienestar, asuntos económicos, y medio ambiente y servicios comunitarios.

- El 68 % del gasto se destinan a las actividades que conforman el **Estado de Bienestar**:
 - **Gastos en pensiones (32,1 % del gasto total)** \Rightarrow muy elevado por el aumento del nº de pensionistas y al crecimiento de la pensión media (puesto que los pensionistas nuevos van a percibir una pensión mayor que la que tenían los fallecidos).
 - **Salud (14,5 %)** \Rightarrow se debe, por un lado, al envejecimiento de la población, y por otro, a la incorporación de tecnología y de nuevos tratamientos cada vez más costosos.
 - **Educación (9,5 %)** \Rightarrow los gastos en educación sobre el PIB se estancaron en los últimos años debido a una reducción del nº de niños y jóvenes en edad escolar.
 - **Desempleo (3,9 %)** \Rightarrow creció por el aumento de desempleados por la crisis financiera de 2008.

- Los **Servicios Públicos**

Representan el 19'3 %. Se redujeron en los últimos años debido a la crisis económica. Destacar que los intereses de la deuda representan el 2'3 % del PIB, a pesar del fuerte descenso de los tipos de interés y de la política de compra de deuda por parte del BCE.

- **Asuntos Económicos**

Representan el 9'5 % del gasto público; La crisis económica y los ajustes en el gasto público dieron lugar a una brusca caída de la inversión pública que en 2019 equivalía solo a un 2,8 % del PIB.

Cuadro 2. Gastos de las Administraciones Públicas en España, 2001-2019

	Valor (mill. de euros)	Distribución en %		% del PIB		
	2019	2001	2019	2001	2007	2019
Servicios Públicos Básicos	101.256	23,4	19,3	9,0	7,8	8,1
<i>Servicios generales</i>	39.723	8,1	7,6	3,1	3,3	3,2
<i>Intereses de la deuda pública</i>	28.349	7,7	5,4	3,0	1,6	2,3
<i>Defensa</i>	10.548	2,8	2,0	1,1	1,0	0,8
<i>Justicia, orden público y seguridad</i>	22.636	4,8	4,3	1,8	1,9	1,8
Estado de Bienestar	356.065	59,5	68,0	22,9	24,0	28,6
<i>Pensiones</i>	168.095	24,6	32,1	9,5	9,3	13,5
<i>Desempleo</i>	20.108	3,8	3,9	1,5	1,5	1,6
<i>Enfermedad</i>	10.096	1,7	1,9	0,6	0,7	0,8
<i>Familia e hijos</i>	11.662	1,0	2,2	0,4	0,6	0,9
<i>Servicios sociales y otros gastos</i>	6.373	1,5	1,2	0,6	0,6	0,5
<i>Salud</i>	75.803	13,1	14,5	5,0	5,7	6,1
<i>Educación</i>	49.817	10,4	9,5	4,0	4,0	4,0
<i>Cultura, deporte y religión</i>	14.111	3,4	2,7	1,3	1,6	1,1
Asuntos Económicos	49.598	12,3	9,5	4,7	5,2	4,0
<i>Medio ambiente y Serv. Comunitarios</i>	16.522	4,9	3,2	1,9	1,9	1,3
<i>Protección del medio ambiente</i>	11.055	2,3	2,1	0,9	1,0	0,9
<i>Vivienda y servicios comunitarios</i>	5.467	2,6	1,1	1,0	0,9	0,4
Total gastos	523.441	100,0	100,0	38,5	38,9	42,0

Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.

El sistema español de pensiones es «de reparto», lo que significa que los activos de cada momento aportan los flujos que reciben los pensionistas de ese mismo periodo, pero no hay una correspondencia automática como en los regímenes «de capitalización», donde se igualan el valor capitalizado de las aportaciones y la cuantía percibida en el momento de la jubilación.

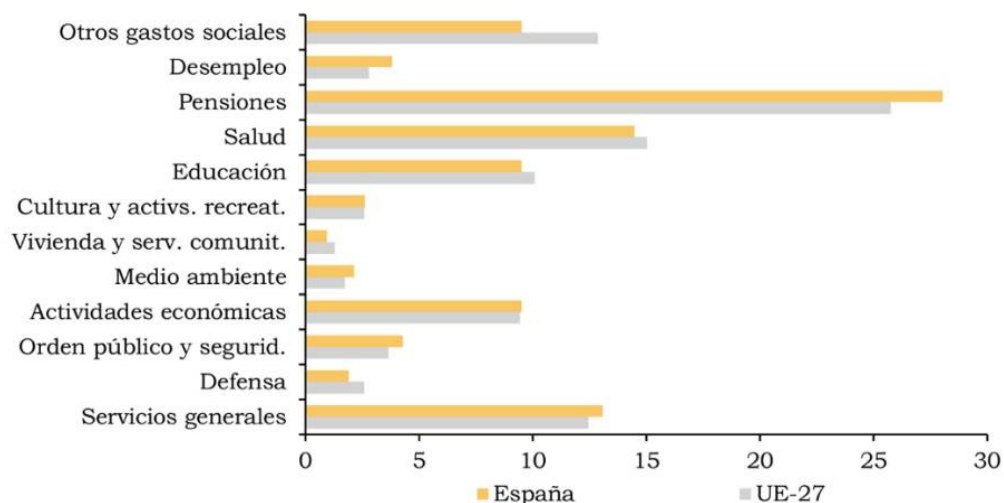
De ahí que la sostenibilidad del sistema dependa de la relación a largo plazo entre cotizantes y perceptores, así como de la evolución de las cotizaciones y pensiones medias.

En comparación con la media de la Unión Europea, la composición del gasto público español muestra un mayor peso relativo del gasto en pensiones, protección del desempleo y servicios generales, por los intereses de la deuda. En cambio, se está ligeramente por debajo del porcentaje en el gasto en defensa, educación, salud y otros gastos sociales (ayudas familiares).

Gastos con menor peso sobre el PIB ⇒ defensa, educación, salud, y, sobre todo, otros gastos sociales (ayudas familiares).

Gastos con mayor peso sobre el PIB \Rightarrow pensiones, protección del desempleo y servicios generales (intereses de la deuda).

Gráfico 3. Composición del gasto público en España y la UE-27, 2019 (porcentaje del gasto total)



La organización del sector público español se corresponde con la de un Estado fuertemente descentralizado. En 2019, un 44,4 % del gasto total de las Administraciones Públicas corresponde a las Administraciones territoriales (32,7 % a las Comunidades Autónomas y 11,7 % a las Corporaciones Locales). Sin embargo, la participación de cada uno de los niveles de gobierno en las diferentes actividades públicas varía mucho según el tipo de gasto de que se trate.

Hazte cliente de BBVA y ... ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

Cuadro 3. Composición del gasto de las Administraciones Públicas por funciones y niveles de gobierno, 2019. (en porcentaje sobre el total nacional)

	Admón. Central	Seg. Social	CC.AA.	CC.LL.	Total
Servicios públicos básicos	12,3	0,0	3,5	3,5	19,3
Servicios generales	3,5	0,0	1,7	2,4	7,6
Intereses de la deuda pública	4,5		0,8	0,1	5,4
Defensa	2,0				2,0
Justicia, orden público y seguridad	2,3		1,0	1,0	4,3
Estado de bienestar	5,5	33,5	25,1	3,8	68,0
Pensiones	3,0	26,7	1,5	0,9	32,1
Desempleo	0,1	3,7	0,0	0,0	3,8
Enfermedad		1,9			1,9
Familia e hijos	0,8	0,8	0,3	0,3	2,2
Servicios sociales y otros gastos	0,2	0,1	0,6	0,3	1,2
Salud	0,6	0,3	13,4	0,2	14,5
Educación	0,3		8,7	0,5	9,5
Cultura, deporte y religión	0,5		0,6	1,6	2,7
Asuntos económicos	3,3	0,5	3,3	2,4	9,5
Medio ambiente y serv. Comunitarios	0,2	0,0	0,8	2,1	3,2
Protección del medio ambiente	0,2		0,4	1,5	2,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,0		0,4	0,6	1,1
Total gastos	21,4	34,2	32,7	11,7	100,0

Extraído de:
DELGADO, J.L., &
Myro, R. (Directores)
2021: Lecciones de
Economía Española
(PARTE V, Capítulo
14). 16ª Edición.
Civitas.

La **Administración Central** se ocupa principalmente de la provisión de los servicios públicos básicos, inversión en grandes infraestructuras, ayudas a sectores económicos y algunas prestaciones sociales de los funcionarios.

Los **Fondos de la Seguridad Social** centran su gasto en la cobertura de las necesidades asociadas a la vejez, la incapacidad, el desempleo y la exclusión social.

Las **Comunidades Autónomas** se han especializado en la prestación de servicios como la sanidad, la educación, y la atención a la dependencia y a la discapacidad.

Las **Corporaciones Locales** destinan la mayor parte de sus presupuestos a transporte urbano, gestión de residuos, abastecimiento y depuración de agua, urbanización, vivienda y actividades culturales y deportivas.

4.2 Ingresos públicos

El origen del actual sistema tributario español se encuentra en la **reforma de 1977**, con la introducción de la **imposición sobre la renta y el patrimonio** en un sentido moderno, **culminada en 1986**, con la implantación del **IVA**. Antes de la reforma, la presión fiscal era muy inferior y su estructura distinta. Con el cambio ganó en equidad, flexibilidad, neutralidad y transparencia, y se asimiló a la vigente en los países comunitarios.

En la actualidad, en los ingresos de las Administraciones Públicas destacan tres partidas:

- Cotizaciones sociales \Rightarrow proporcionan el 32,9 % de todos los ingresos públicos.
- Impuestos indirectos (sobre la producción y las importaciones) que suponen el 29,3 %.
- Impuestos directos (sobre la renta, el patrimonio y el capital) con los que se recauda el 27,6 %

Las restantes fuentes de ingresos tienen una importancia muy secundaria.

Cuadro 4. Ingresos de las Administraciones Públicas en España, 2001-2019

	Valor (mill. de euros)	Distribución en %		% del PIB		
		2001	2019	2001	2007	2019
Impuestos sobre la producción e importaciones	142.841	29,3	29,3	11,2	11,5	11,5
• Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	80.896	15,2	16,6	5,8	5,9	6,5
• Impuestos sobre productos (hidrocarb., tabaco, juego, ITP)	40.403	11,0	8,3	4,2	4,5	3,3
• Otros impuestos (IBI, IAE, ambientales, tasas)	21.542	3,1	4,4	1,2	1,1	1,7
Impuestos sobre renta, patrimonio y capital	134.642	26,8	27,6	10,2	13,2	10,8
• Impuesto sobre renta personas físicas (IRPF)	99.030	17,4	20,3	6,6	7,5	8,0
• Impuesto sobre sociedades	25.757	7,4	5,3	2,8	4,8	2,1
• Impuesto sobre el patrimonio	1.417	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
• Impuesto sobre sucesiones y donaciones	2.513	0,5	0,5	0,2	0,3	0,2
• Otros impuestos (valor terrenos, vehículos)	5.925	1,1	1,2	0,4	0,4	0,5
Cotizaciones sociales	160.667	33,6	32,9	12,7	12,6	12,9
Ingresos de producción y rentas de la propiedad	38.753	7,8	7,9	2,7	2,8	3,1
Transferencias corrientes y de capital	10.901	3,9	2,2	1,6	1,2	0,9
Ajustes por recaudación incierta		-1,4		-0,5	-0,4	
Total ingresos	487.804	100,0	100,0	37,9	40,9	39,2

Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.

Las cotizaciones sociales suponen casi la tercera parte del total de los ingresos públicos. El aumento del número de cotizantes hasta la Gran Recesión permitió dotar a la Seguridad Social de una base firme, liquidando sus cuentas con superávit hasta 2011, en que entra en déficit por efecto de la reducción del número de afiliados iniciada dos años antes. Durante un tiempo fue objeto de debate si debería favorecerse una reducción de los tipos de cotización para incentivar la creación de empleo, pero los temores sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones y la situación de déficit de la propia Seguridad Social han frenado ese tipo de propuestas.

El segundo gran bloque de ingresos no financieros de las Administraciones Públicas son los impuestos sobre la producción y las importaciones, los indirectos.

- Crecimiento muy limitado entre 2001 y 2007, hasta llegar al 11,5 % del PIB en ese último año, alcanzando finalmente el 11,5 % en 2019.
- Destaca el IVA, que aporta más de la mitad del total de ingresos de este bloque. Le siguen en importancia los impuestos que gravan consumos específicos, como las gasolinas, los alcoholes o el tabaco.
- Otros impuestos menores, como el que grava las transmisiones patrimoniales y los actos jurídicos documentados, y algunos tributos locales como el IBI y el Impuesto de actividades económicas (IAE).

Los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital constituyen la tercera fuente de recursos de las Administraciones Públicas (10,8 % del PIB en 2019), con una clara sensibilidad al ciclo económico.

- Ganancia de peso en el PIB entre 2001 y 2007 de tres puntos porcentuales, ligeramente mayor que la pérdida sufrida desde entonces hasta ahora.
- Grandes partidas: IRPF y el Impuesto sobre sociedades. El IRPF es el impuesto más importante, pues aporta por sí solo más del 20,3 % de todos los ingresos públicos. El Impuesto sobre sociedades fue uno de los más afectados por la crisis económica iniciada en 2008, y no ha vuelto a recuperar los niveles precedentes.

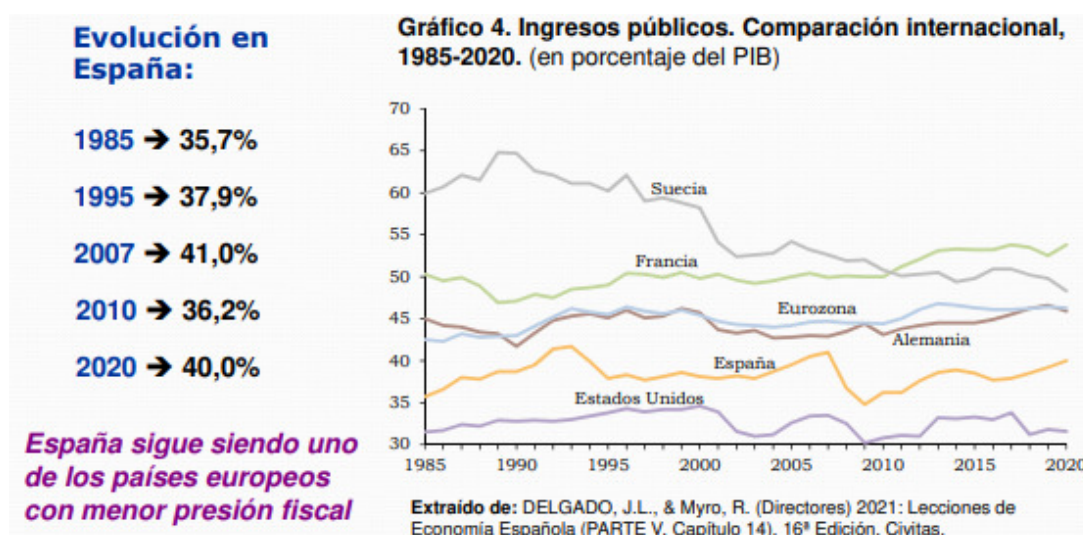
El proceso de descentralización del gasto público asociado al desarrollo del Estado de las Autonomías no fue paralelo a la descentralización de los ingresos públicos. De hecho, la mayor parte de los grandes impuestos (IRPF, IVA, Sociedades) sigue siendo recaudada por la Agencia Tributaria del Estado, y las cotizaciones sociales forman parte exclusiva de los ingresos de la Seguridad Social.

Las Comunidades Autónomas recibían la mayor parte de su financiación a través de transferencias del Estado. Sin embargo, las sucesivas reformas de la financiación autonómica han ido ampliando su autonomía financiera y capacidad normativa.

En conjunto, la presión fiscal en la economía española (proporción de impuestos y cotizaciones sociales en relación con el PIB, sin los demás ingresos no financieros) alcanzó un valor del 34,8 % en 2019, seis puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea, pero por encima de Estados Unidos.

Con la llegada de la crisis financiera, los ingresos públicos cayeron en España cinco puntos porcentuales, lo que le convierte en el país de la OCDE con mayor descenso en este periodo y explica, en gran medida, su abultado déficit presupuestario. En 2019, los ingresos públicos totales suponían en España un 39,2 % del PIB, siete puntos menos que la media de la Eurozona, que fue el 46,4 %.

La presión fiscal es otro indicador para analizar la evolución de los ingresos públicos \Rightarrow (Impuestos y cotizaciones sociales) / PIB) * 100



La distancia que media entre la presión fiscal de España y la Unión Europea afecta a la práctica totalidad de las figuras impositivas, pero si la comparación se realiza atendiendo al peso que tienen sobre el total de ingresos, se observa que este es menor en la imposición sobre la renta y la riqueza, mientras que sucede lo contrario en las cotizaciones sociales.

4.3 El Saldo presupuestario y la deuda

Podemos diferenciar 3 etapas en la evolución del saldo presupuestario:

Hazte cliente de BBVA y ... ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

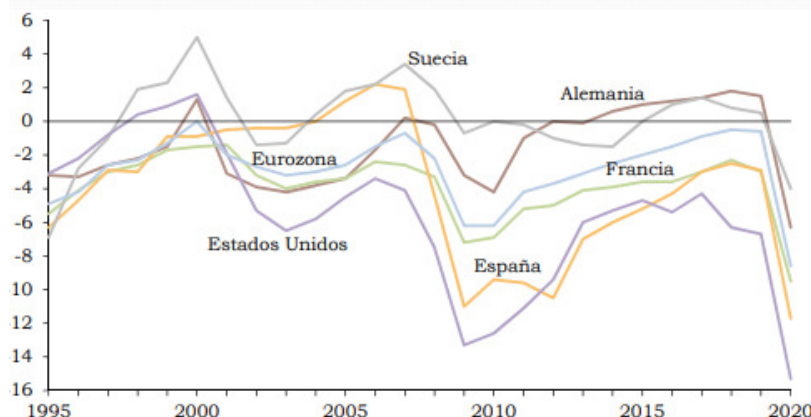
Abre tu cuenta



WUOLAH
+ BBVA

- 1975 - 1995 \Rightarrow incremento continuado del déficit por:
 - Crecimiento del gasto público asociado a la instauración del Estado del Bienestar.
 - Insuficiencia recaudatoria, especialmente en los períodos de crisis.
- 1996 - 2007 \Rightarrow reducción del déficit público gracias a:
 - Aumento de la presión fiscal.
 - Moderación del crecimiento de los salarios de los empleados públicos.
 - Disminución de los intereses de la deuda pública.
 - Entre 2005 y 2007, por primera vez, se registra superávit.
- 2008 - actualidad \Rightarrow la crisis hizo que en 2009 el déficit alcanzase un máximo (11 % del PIB). Distinguimos varias etapas:
 - hasta 2009 \rightarrow crecimiento muy rápido.
 - 2010 - 2011 \rightarrow reducción lenta.
 - 2012 \rightarrow aumento, debido a las ayudas al sistema bancario.
 - 2013 - 2018 \rightarrow reducción hasta el 2'5 % en 2018.
 - Después de 2019 \rightarrow empeoramiento en 2019 y desbarajuste en 2020 (-11'7 %).

Gráfico 5. Déficit público, 1995-2020
(en porcentaje del PIB)



Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.

En el último cuarto del siglo XX los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas se saldaron cada año con déficit. Al comienzo, el desequilibrio se debió a la rápida expansión del gasto, originada por la construcción del Estado de Bienestar y la crisis energética e industrial. Después, las autoridades acabaron por acostumbrarse a convivir con el déficit, cargando sobre las generaciones futuras el coste de la deuda y los intereses. Así, el saldo presupuestario, aunque sensible al ciclo, fue negativo incluso en años de fuerte crecimiento económico, como a finales de la década de 1980.

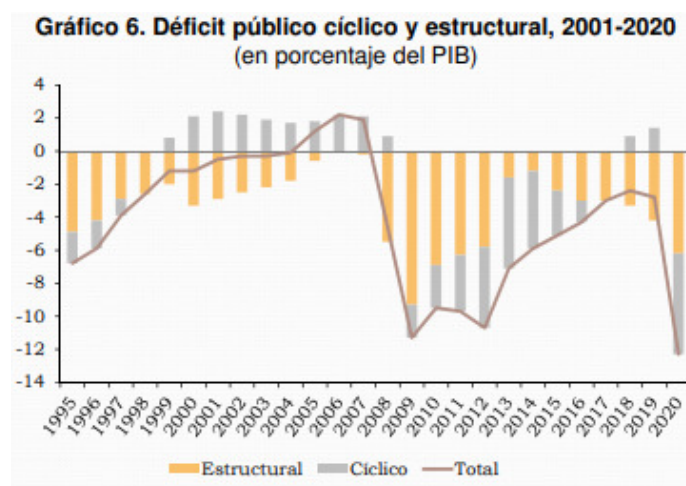
La apuesta por la Unión Económica y Monetaria (UEM), la expansión cíclica, la reducción de los tipos de interés y el aumento de la presión fiscal permitieron el superávit presupuestario entre los años 2005 y 2007, a la par que se alcanzaba el nivel más bajo de deuda pública.

Así pues, desde finales de la década de 1990 y hasta comienzos de la Gran Recesión, la disciplina presupuestaria llevada a cabo por España se comportó ejemplarmente. Desde entonces, los efectos de la crisis fueron devastadores. En España, el déficit alcanzó un máximo en 2009 (11,0 % del PIB), reduciéndose muy lentamente en 2010 y 2011 y volviendo a aumentar en 2012, a causa de las ayudas públicas a la reestructuración del sistema bancario, que ascendieron al 0,5 % del PIB en 2011 y al 3,6 % en 2012.

Sin embargo, el proceso de consolidación fiscal se ha traducido en una reducción del déficit público hasta el 2,5 % del PIB en 2018. El saldo empeoró ligeramente en 2019 y terminó por desbaratarse en 2020 (-11,7 % del PIB), como resultado de la caída de ingresos y aumento del gasto asociados a la pandemia. La Unión Europea activó en la primavera de 2020 la denominada «cláusula de salvaguardia» que suspende la aplicación de los límites de déficit (3 % del PIB) y de deuda (60 % del PIB) del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), reconociendo así la situación de excepcionalidad y dando apoyo a las políticas fiscales expansivas adoptadas.

La resistencia a la baja del déficit público durante los años de la recuperación, antes incluso de la crisis de 2020, tiene que ver con la existencia de un **déficit público estructural** vinculado a las políticas discrecionales adoptadas por los gobiernos. La propia normativa española de estabilidad presupuestaria introduce el concepto de saldo estructural, que se corresponde con el saldo que se obtendría si la economía se encontrase en su nivel de PIB potencial. **La diferencia entre el PIB potencial y el efectivo se denomina brecha de producción (output gap)**, a partir de la cual se descompone el saldo en dos componentes:

cíclico y estructural. Las estimaciones de la Comisión Europea para España muestran la persistencia de un déficit estructural que fue muy elevado en los años de la crisis y cuya corrección se detuvo en 2015, por las rebajas fiscales adoptadas por el Gobierno central y los aumentos de gasto de las Comunidades Autónomas.



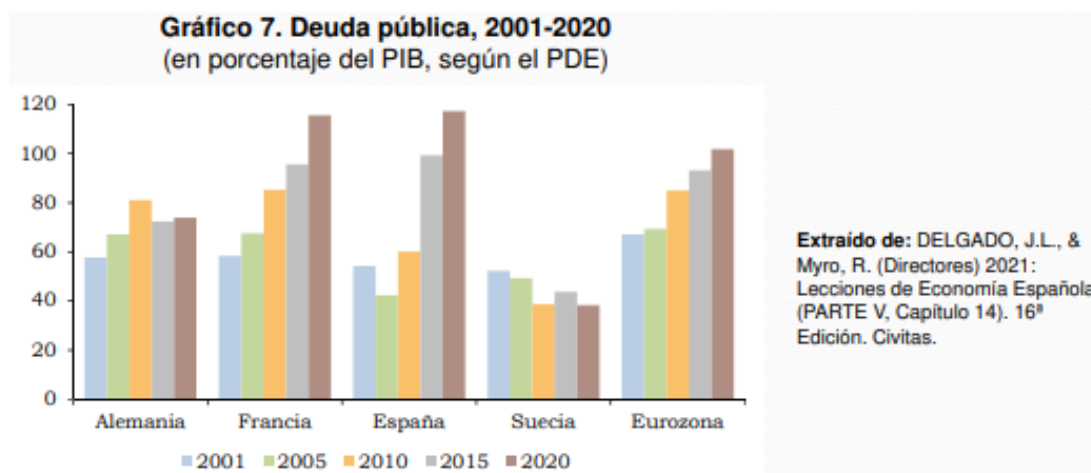
El déficit público se financia mediante la emisión de deuda pública (pagarés, letras, bonos y obligaciones del Tesoro).

Para medir la importancia de la deuda pública se utiliza como indicador: **(Deuda pública / PIB) x 100**

La deuda pública, a su vez, siguió creciendo hasta alcanzar el 100 % del PIB en 2014, 65 puntos porcentuales más que siete años antes. Posteriormente, se redujo levemente hasta el 97,7 % del PIB en 2018. En la Eurozona también creció el déficit, pero menos que en España.

En nuestra economía, desde 1995 se observa una disminución continuada de la importancia de la deuda pública, que se interrumpe con la crisis actual. Al gran crecimiento experimentado por la deuda pública se añade su coste de financiación: mientras que en el primer año de la crisis de 2008, la diferencia con el bono alemán era del 1 %, en 2012 llegó a alcanzar el 6 %.

1995: 61,7% PIB 2007: 35,6% PIB 2014: 100,4% PIB 2020: 117,3% PIB



En los **años de la Gran Recesión**, la fuerte caída de la actividad económica afectó muy negativamente a los ingresos públicos, sin que existiera un ajuste proporcional por el lado del gasto. A todo ello se unió el estallido de una grave crisis bancaria en España.

El resultado de todo ello fue la creciente dificultad para cubrir las emisiones de deuda pública de las Comunidades Autónomas y el encarecimiento, hasta niveles difícilmente soportables en el tiempo, de la financiación de la deuda del Estado. Mientras que en el primer año de crisis la deuda española a diez años solo debía pagar un 1 % más que la deuda alemana (prima de riesgo), el diferencial fue creciendo llegando a alcanzar el 6 % a mediados de 2012. Las medidas adoptadas por el Banco Central Europeo suavizaron las tensiones en los mercados financieros, y la prima de riesgo bajó un año más tarde el 3 %, situándose a comienzos de 2015 en torno al 1 %.

Finalmente, el déficit se situaría por debajo del 3 % del PIB en 2018 y 2019, cumpliendo de este modo las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, pero la crisis derivada de la COVID-19 provocó un aumento del déficit hasta el 11,7 %.

En paralelo, la deuda pública alcanza ya el 117 % del PIB a finales de 2020, muy lejos del 60 % marcado por el PEC. Aunque la retirada de los estímulos fiscales no se contempla al menos hasta que se recuperen los niveles de PIB existentes antes de la pandemia, y en todo caso deberán realizarse de forma paulatina, la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo exigirá un proceso de consolidación fiscal que reduzca la ratio de deuda sobre el PIB.

Hazte cliente de BBVA y ...

ahórrate 6 meses de suscripción

WUOLAH
+ BBVA

NETFLIX

Spotify

HBOmax

Disney+

PlayStation.Plus

DAZN

Ahora, si te abres una Cuenta Online en BBVA, te reembolsamos una de estas suscripciones durante 6 meses (hasta 9,99€/mes) al pagarla con tu tarjeta Aqua Débito

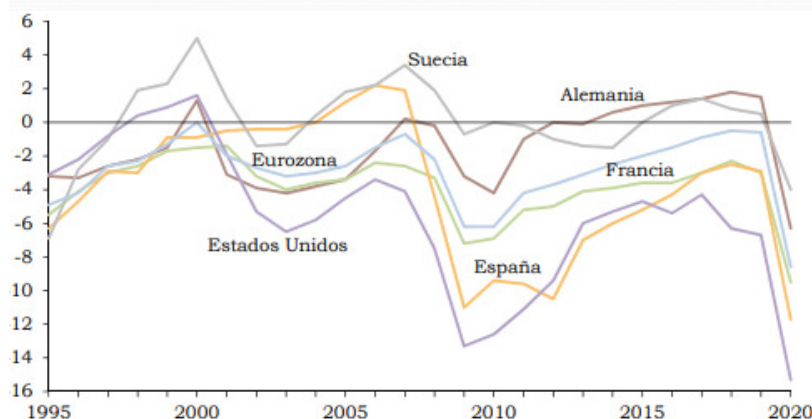
Promoción solo para nuevos clientes de BBVA. Válida hasta el 30/06/2023. Estas empresas no colaboran en la promoción.

1/6

Este número es indicativo del riesgo del producto, siendo 1/6 indicativo de menor riesgo y 6/6 de mayor riesgo.

BBVA está adherido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de España. La cantidad máxima garantizada es de 100.000 euros por la totalidad de los depósitos constituidos en BBVA por persona.

Gráfico 5. Déficit público, 1995-2020
(en porcentaje del PIB)



Extraído de: DELGADO, J.L., & Myro, R. (Directores) 2021: Lecciones de Economía Española (PARTE V, Capítulo 14). 16ª Edición. Civitas.



Abre tu cuenta



WUOLAH
+ BBVA