



TRABAJO FIN DE GRADO

ANALISIS DE LAS PARTIDAS DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Autor: Daniel Martínez García

Tutora: Juana Aznar Márquez

Fecha de entrega: Mayo 2013

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de

Orihuela Universidad Miguel Hernández de Elche

INDICE

1. El presupuesto del Estado en España.....	Pág.5
1.1. Concepto y estructura	Pág.5
1.2. Características.....	Pág.7
1.3. Fases del ciclo presupuestario.....	Pág.8
2. Análisis de la situación económica en España.....	Pág.10
2.1. Coyuntura económica actual.....	Pág.10
2.2. Política económica aplicada.....	Pág.13
3. Principales cifras de gasto de los Presupuestos Generales del Estado.....	Pág.16
4. El impacto de la Deuda Pública en los PGE	Pág.34
5. Conclusiones.....	Pág.39
6. Bibliografía.....	Pág.41
7. Apéndice Tablas y Gráficos.....	Pág.43

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

CUADROS

1. Esquema de Estrategia Española de Política Económica 2013.....Pág.16
2. Servicio de la Deuda de la Administración Central.....Pág.38

GRAFICOS

1. Evolución del déficit fiscal de España.....Pág.18
2. Evolución del total de Gasto Presupuestario en tasa de variación periodo 2002-2013.....Pág.20
- 3a. Evolución del Gasto en Fomento del Empleo periodo 2002-2013.....Pág.24
- 3b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Fomento del Empleo.....Pág.24
- 4a. Evolución del Gasto en Pensiones periodo 2002-2013.....Pág.25
- 4b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Pensiones.....Pág.25
- 5a. Evolución del Gasto en Cultura periodo 2002-2013.....Pág.26
- 5b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Cultura.....Pág.26
- 6a. Evolución del Gasto en Educación periodo 2002-2013.....Pág.27
- 6b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Educación.....Pág.27
- 7a. Evolución del Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación 2002-2013.....Pág.28
- 7b. Tasa de variación 2002-2013 Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación.....Pág.28
- 8a. Evolución del Gasto en Desempleo periodo 2002-2013.....Pág.29
- 8b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Desempleo.....Pág.29
- 9a. Evolución del Gasto en Gestión y Administración de la Seguridad Social 2002-2013.....Pág.30
- 9b. Tasa de variación 2002-2013 Gasto en Gestión y Administración de la Seguridad Social.....Pág.30
- 10a. Evolución del Gasto en Sanidad periodo 2002-2013.....Pág.31
- 10b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Sanidad.....Pág.31
- 11a. Evolución del Gasto en Otras Prestaciones Económicas periodo 2002-2013.....Pág.32
- 11b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Otras Prestaciones Económicas.....Pág.32
- 12a. Evolución del Gasto en Servicios Sociales y Promoción Social periodo 2002-2013.....Pág.33
- 12b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Servicios Sociales y Promoción Social.....Pág.33
- 13a. Evolución de la Deuda Pública en España periodo 2002-2013.....Pág.37
- 13b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Deuda Pública en España.....Pág.37

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS APENDICE

TABLAS

A1. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2002-2004.....	Pág.43
A2. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2005-2007.....	Pág.43
A3. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2008-2010.....	Pág.44
A4. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2011-2013.....	Pág.44

GRAFICOS

A1. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2002.....	Pág.45
A2. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2003.....	Pág.45
A3. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2004.....	Pág.46
A4. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2005.....	Pág.46
A5. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2006.....	Pág.47
A6. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2007.....	Pág.47
A7. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2008.....	Pág.48
A8. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2009.....	Pág.48
A9. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2010.....	Pág.49
A10. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2011.....	Pág.49
A11. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2012.....	Pág.50
A12. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2013.....	Pág.50

1.- EL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN ESPAÑA

1.1.- Concepto y Estructura

Previamente a disponernos a dar una definición de lo que entendemos por Presupuesto del Estado, es de sentido común que hagamos una pequeña reflexión de lo que entendemos por Estado. *El Estado¹ es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional.* Por otra parte, Albi et al (2000) cita en su libro que El Sistema Europeo de Cuentas (SEC) define al sector de la Administración Pública como el conjunto de unidades institucionales cuya función principal es producir bienes y servicios no destinados a la venta (no se cobra por ellos) para la colectividad. Los ingresos que recibe proceden fundamentalmente de los pagos obligatorios realizados por agentes económicos como son las economías domésticas, las empresas....Adicionalmente, el Estado también realiza operaciones de redistribución de la renta y la riqueza. De entre los servicios no destinados a la venta encontramos los gratuitos, como son los correspondientes a la administración general, la defensa nacional y la seguridad social. Pero también existen otros que implican pagos parciales como por ejemplo las matrículas de la universidad. De la definición proporcionada por el SEC deducimos que no queda incluida la producción generada por las empresas estatales, puesto que ellas sí que cobran el precio total del bien o servicio que generan. Destacar también que en la actualidad el número e importancia de las empresas estatales ha ido reduciéndose respecto a períodos anteriores.

Al conjunto de agentes que desarrollan las actividades apuntadas en el párrafo anterior se les denomina Administraciones Públicas (AAPP) o Sector Público. En España las entidades que constituyen las AAPP son:

- 1) La Administración Central.
 - a) Estado. Aquí encontramos:
 - i) Órganos constitucionales como la Casa del Rey, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial.....
 - ii) Administración central del Estado: Gobierno y Departamentos Ministeriales.
 - b) Órganos de la Administración Central. Comprenden un conjunto heterogéneo de entidades como la Jefatura de Tráfico, el Consejo Superior de Deportes, el Instituto Nacional de Estadística, la Biblioteca Nacional, el Museo del Prado....

¹ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (2001)

2) Administraciones Territoriales. El peso de estas instituciones ha ido aumentando desde 1981 y en la medida en que se han ido transfiriendo competencias a las distintas Comunidades Autónomas. Distinguimos:

a) Comunidades Autónomas: Consejerías y Parlamentos autonómicos, entre otros..

b) Corporaciones Locales: Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos.....

3) Administración de la Seguridad Social.

a) Sistema de la Seguridad Social, que incluye:

i) las entidades gestoras como el INSALUD o el IMSERSO.

ii) los servicios comunes que realizan prestaciones sociales a través de cotizaciones obligatorias (Tesorería general de la SS, el INEM, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)).

b) Otras Administraciones de la Seguridad Social. En este apartado quedan incluidas las mutualidades colaboradoras como MUFACE (Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado), ISFAS (Instituto Social de las Fuerzas Armadas) o MUGEJU (Mutualidad General del Poder Judicial).

Una vez aclarado lo que entendemos como Estado en la actualidad, podemos definir los Presupuestos Generales del Estado como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal²”*. Otra definición de los presupuestos sería³, *“el acto legislativo mediante el cual se autoriza el total de gastos a realizar durante el ejercicio económico y se estiman los ingresos necesarios para financiarlos”*. De las definiciones anteriores podemos concluir que el estado necesita de una planificación de sus actividades y que ésta quedaría representada a través de un presupuesto de ingresos y gastos anuales que le permitiría cubrir una serie de objetivos que constituyen su estrategia de política económica.

Los presupuestos Generales del Estado están formados por:

- El presupuesto del Estado y los presupuestos de los organismos autónomos.
- El presupuesto de la Seguridad Social.

² Ley 47/2003 de 26 de Noviembre, General Presupuestaria, art. 32.

³ Según Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado 2013. www.minhap.es

- Los presupuestos de las Sociedades Mercantiles Estatales y de las Entidades Públicas.
- Los presupuestos de las Fundaciones Estatales y otros organismos públicos.

En otro orden de cosas cabe destacar que las normas que regulan los Presupuestos del Estado son la *ley de Estabilidad Presupuestaria* del año 2012 que prohíbe que los gastos sean mayores que los ingresos y la *ley General Presupuestaria del año 2003* que contiene las normas para la elaboración del proyecto de ley de los presupuestos. En cuanto a la estructura de gastos en los presupuestos Generales del Estado (PGE) apuntar que puede estudiarse atendiendo a las tres clasificaciones siguientes⁴:

- a) Clasificación orgánica que agrupa las partidas de gasto por cada centro gestor que tiene diferenciación presupuestaria y responsabilidad sobre la gestión de sus fondos. Un ejemplo claro de esta clasificación sería los distintos ministerios existentes que actúan como centros gestores.
- b) Clasificación económica que obedece a una clasificación según la naturaleza económica del gasto, podemos citar como ejemplos la partida “gastos de personal y gastos en bienes y servicios corrientes”.
- c) Clasificación por programas que permite mostrar a donde se destinan los recursos públicos, por tanto permite cuantificar el gasto necesario para realizar cada actividad. Como ejemplo podemos citar “Producción de bienes públicos de carácter social (sanidad, educación, etc.)”.

1.2.- Características.

Las competencias en materia de aprobación de los presupuestos corresponden al poder legislativo ya que dichos presupuestos deben de ser aprobados por ley por el parlamento, no obstante la elaboración del presupuesto y le ejecución de los mismos, corresponden al poder ejecutivo, es decir al gobierno. Los presupuestos del Estado presentan las siguientes características:

- Se elabora y se ejecuta de manera periódica, el periodo de ejecución suele coincidir con el año natural. El periodo de elaboración es más corto, comprende desde el

⁴ Según Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado 2013. www.minhap.es

mes de Abril hasta el mes de Septiembre, fecha en la que hay que llevar el proyecto al Parlamento para su aprobación.

- Está equilibrado, por tanto es necesario una correspondencia entre ingresos y gastos. En la realidad dado que se trata de previsiones, puede que exista un desajuste entre ingresos y gastos efectivos, por lo que puede haber un exceso o un déficit de recursos.
- Existe un control presupuestario articulado externamente a través del Tribunal de Cuentas, que supervisa la gestión y la comprobación de los gastos realizados. El Presupuesto debe de reflejar todos los ingresos y gastos que origina la actividad financiera del estado de forma clara y explícita, por tanto, este representa la previsión del gobierno sobre el plan económico a realizar en el ejercicio, que a su vez se convierte en un instrumento que permite que la gestión del gasto público se ajuste a los principios de buena gestión financiera.

1.3- Fases del ciclo presupuestario

Entendemos por ciclo presupuestario el conjunto de las diversas fases independientes por donde discurre el documento presupuestario. Las fases del mismo son⁵: elaboración, aprobación, ejecución y control. En una fase previa llamada de planificación, se elabora un plan fiscal o plan financiero a medio plazo, normalmente de 3 a 5 años y que contiene previsiones básicas de carácter macroeconómico que ayuda a estimar los presupuestos en base a la evolución económica prevista de varios años.

1) Elaboración del Presupuesto. Corresponde al ejecutivo la elaboración del los PGE. El proyecto de ley de los presupuestos debe ser remitido al Congreso antes del 1 de Octubre del año en curso para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes.

2) Aprobación del Presupuesto. Corresponde a las Cortes Generales. Los Presupuestos deben de aprobarse antes del inicio del ejercicio correspondiente, si no fuera así, se entienden prorrogados automáticamente los del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado. Los presupuestos son examinados por las Comisiones Parlamentarias que pueden presentar enmiendas a la totalidad o a determinadas secciones, pero nunca pueden significar un aumento o disminución del gastos sino que simplemente, se debe compensar una subida de partidas de gastos con una disminución de otras partidas de gastos o también es posible aumentar partidas de gastos,

⁵ Según Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado 2013. www.minhap.es

pero que se vean refrendadas por una subida correlativa de los ingresos. Lo más habitual es que las enmiendas no sean aprobadas por las Cortes debido a la rigidez del contenido del presupuesto. Una vez aprobados los Presupuestos por las Cortes se envían al Senado en donde se abre otro procedimiento similar al Congreso en referencia a las enmiendas, una vez completado este segundo trámite, se comunica al presidente del gobierno y al Congreso de los Diputados. Tras su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados, los Presupuestos de Estado son sancionados por el Rey y posteriormente son publicados en el Boletín Oficial del Estado para su entrada en vigor a partir del 1 de enero del año siguiente.

3) Ejecución del Presupuesto. Corresponde al gobierno a través de sus órganos gestores. La ejecución presupuestaria consiste en la actividad de la Administración dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el presupuesto aprobado anteriormente y la duración del mismo corresponde al año natural. Debemos puntualizar que existe separación entre los órganos competentes que ordenan los pagos (Centro Gestor) y el encargado de la materialización de dichos pagos, de la contabilidad y de la intervención del gasto (Ministerio de Hacienda). Otra institución importante que juega un papel principal en la ejecución del presupuesto es el Tesoro Público que efectúa las operaciones de caja y banca que comporta la ejecución presupuestaria. Por último, citar a la Contabilidad Pública que la componen el conjunto de normas y procedimientos de ejecución de los ingresos y gastos de los entes públicos y que está fundamentada en el Plan General Contable y por tanto, suministra la situación patrimonial y costes de los servicios. El sistema contable es idéntico para todos los centros gestores y es gestionado por una Dirección de La Contabilidad Pública.

4) Control del Presupuesto. Es competencia del Tribunal de Cuentas quien después del examen de su ejecución, emite un informe a las Cortes Generales para su aprobación. Una vez aprobado este informe, se cierra el ciclo presupuestario. Cerrado el ciclo presupuestario, la tarea a realizar a continuación consistiría en la comparación de los resultados previstos con los obtenidos y los gastos previstos con los gastos realmente obtenidos, para finalizar, indicar que contamos con un control interno, que es realizado por la intervención General de la Administración del Estado, que cumple una función de evitar despilfarros en la administración de los recursos públicos.

2.- ANALISIS DE LA SITUACION ECONOMICA EN ESPAÑA

2.1.- Coyuntura económica actual

Para poder desarrollar los presupuestos, que como ya se ha visto previamente, implica realizar unas previsiones sobre ingresos y gastos públicos, se hace necesario tomar un marco macroeconómico como punto de partida. De esta manera, todos los presupuestos van a incluir una revisión de la evolución de un conjunto de variables macroeconómicas. A continuación se resume la información que en el último proyecto de presupuesto presentado el pasado mes de septiembre se incorporan, así como otra información relevante desde el punto de vista macroeconómico que se ha obtenido a través de instituciones como el FMI, Banco Central Europeo y bases de datos estadísticas como Eurostat. Cabe destacar también, que algunas de estas previsiones recogidas en el proyecto de presupuesto, ya han sido modificadas por el propio ejecutivo, o incluso por las mismas instituciones europeas, siendo esto así, se hará siempre un comentario al respecto.

Demanda y Producción: La Economía española intensifico su senda contractiva cerrando el año 2012 con un descenso del PIB⁶ del 1,4 % en línea con las principales economías de nuestro entorno (Italia – 2,2 %, Francia 0,00 % y Alemania + 0,7 %) pero en nuestro caso con una mayor destrucción de empleo y en un entorno financiero mucho más desfavorable donde las restricciones financieras siguen haciendo mucho daño a nuestra economía. Las previsiones recientemente realizadas por la Comisión Europea (Mayo 2013) para España para el presente año estiman una contracción del PIB en un 1,5%, para remontar en el 2014 con un crecimiento del PIB del 0,8%. La doble recesión sufrida por nuestro país en tan poco periodo de tiempo ha sido un lastre importante durante estos años, donde los continuos problemas han llevado a nuestro país a una situación sumamente delicada donde el excesivo endeudamiento y la pérdida de competitividad, agravada por la crisis financiera y por las dudas sobre la moneda única, han llevado al actual ciclo recesivo que vivimos en nuestros días. La debilidad de la demanda nacional se explica sobre todo por la caída del consumo privado, debido fundamentalmente por el desempleo que hace reducir sensiblemente la renta disponible de las familias. Las empresas en vista de la debilidad de nuestra demanda interna, están acelerando sus procesos de internacionalización que les hace buscar en el exterior las ventas que no obtienen en nuestro país⁷. Por el lado de la inversión los datos no son nada buenos, con descensos en el 2012 de alrededor del 6,4% debido en mayor medida por los problemas de acceso al crédito de empresas y familias. Estos problemas continúan lastrando el crecimiento ya que no

⁶Según datos facilitados por Eurostat. Marzo 2013

⁷ Instituto de Estudios Económicos. *Es necesario persistir en los ajustes y en las reformas..* Madrid, 2012.

podemos concebir el crecimiento sin un aumento de la capacidad productiva de las empresas a través de la adquisición de maquinaria y bienes de equipo. Por el lado de la inversión de las familias, el sector de la vivienda, sigue su tendencia negativa continuando con la misma tendencia estos 3 últimos años, como consecuencia del exceso de oferta, la menor renta disponible de las familias y por otro lado, el acceso muy limitado de las familias al crédito bancario. En referencia al Gasto Público cabe destacar que continuamos con el Programa de Estabilidad para el periodo 2011-2014, anotando una caída importante del gasto en infraestructuras públicas y recortes generalizados en casi todas las partidas de gastos de los presupuestos del estado.

Desempleo: La economía española ha destacado estos años de crisis respecto a la media de países de la Unión Europea en la facilidad para la destrucción del empleo que tenemos en nuestro país. La rápida pérdida de puestos de trabajo es uno de los principales quebraderos de cabeza de nuestra economía que ve como la tasa de paro⁸ se situaba a finales del 1º T del 2013 en el 27,16% y que arrojaba una cifra de más de 6 millones de parados, cifra insostenible para nuestra economía y que merma la capacidad económica de las familias a la vez que representa el principal problema⁹ a solucionar de nuestro país. La tasa de desempleo en el mencionado período es la segunda más alta de la Eurozona por detrás de Grecia, mientras que la media de la zona euro cerró el año 2012 con una tasa de paro del 11,7%. Mención especial representa el paro juvenil donde uno de cada dos jóvenes se encuentra en paro, independientemente de la formación que se tenga, dando lugar a que se vayan a perder generaciones de estudiantes que no van a poder trabajar para que lo que realmente han sido formados en las universidades. Las políticas de empleo de estos últimos años han resultado ineficientes y la reforma laboral emprendida por el gobierno aún no ha dado sus frutos. Por tanto, nos encontramos con un panorama sumamente complicado donde la prioridad absoluta será la creación de empleo. Sin embargo, el problema radica en que con políticas de austeridad extremas como las auspiciadas desde Alemania será muy complicado, es de sentido común que para reanudar la senda del crecimiento y creación de empleo en nuestro país es necesario una política expansiva del gasto que reactive la Demanda Agregada y nos lleve a una fase de crecimiento que nos aporte un aumento del empleo acorde al cambio de ciclo económico, todo ello de la mano de reformas estructurales que cambien el rumbo económico del país.

Inflación: Las previsiones son a la baja después de superar en los últimos meses del año 2012 la repercusión de la subida del IVA. La tasa de inflación a Diciembre del 2012 cerraba en el 2,9%, y las

⁸ Según Encuesta de Población Activa (EPA), datos facilitados en Abril 2013.

⁹ Según encuesta del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) realizada en Abril 2013.

previsiones para el año 2013 siguen una línea moderada y decreciente, dato lógico al situarlo en un contexto económico dominado por una debilidad de la demanda interna y una moderación de los costes laborales, en base a dicho razonamiento, las previsiones para el 2013 son de una tasa de inflación¹⁰ en torno al 1,5% si no se producen movimientos bruscos del precio del petróleo. La contracción del consumo privado por la menor renta disponible de las familias y el menor consumo e inversión de las Administraciones Publicas para cumplir con el objetivo de consolidación fiscal serán las causas del control de la inflación para el año en curso. La comparación de las tasas de inflación alcanzadas por la Unión Europea al cierre de 2012 (2,2 %) con la española de ese mismo período nos indica un diferencial de un + 0,7%, que puede tener su causa en el aumento del tipo de gravamen en el IVA en España a partir de Septiembre del 2012.

Mercados Financieros: La palabra incertidumbre es la palabra que mejor refleja la situación de los mercados financieros en la actualidad, si bien es cierto que no es nada comparable con la situación sufrida durante el año 2012. Podemos hablar de un antes y un después a partir del verano del año pasado. La situación antes del verano con la crisis financiera, reflejaba un momento sumamente delicado donde las tensiones en los mercados financieros y de deuda soberana restringían el acceso al crédito del sector privado y encarecían la financiación del sector público. La prima de riesgo española estaba por las nubes, lo que provocaba unos altísimos costes de financiación para el estado y en un país como España, el alto nivel de endeudamiento de los últimos años, infundía dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública española y por tanto refrendaba la imposibilidad de mantener dicha situación durante mucho tiempo. Las dudas de los inversores exteriores sobre la solvencia del estado español se veían reforzadas por la clara vinculación entre el estado y las entidades financieras, todo esto además, servía para incrementar las dudas referentes a la moneda única que provocaban mayor incertidumbre, sobre todo a los países de la periferia como el caso de España.

A partir del verano del 2012, España solicita la asistencia financiera de la UE en el contexto del actual proceso de reestructuración y recapitalización del sector bancario, requisito fundamental para reforzar las instituciones de la Unión Monetaria y disipar las dudas sobre el euro. Iniciado este proceso, se faculta para que los bancos sean recapitalizados directamente por el Mecanismo Europeo de Estabilidad con la idea de romper el vínculo fatal existente entre estado y entidades financieras. Por otra parte, el BCE se convertiría en el supervisor único de los bancos europeos, dando un paso fundamental en la unión bancaria. Después de todo este proceso, la cifra final

¹⁰ Según última revisión de la Comisión Europea a fecha Mayo 2013.

destinada al saneamiento de los bancos se valoraba en 42.000 millones de euros, y se establecía la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), llamado también coloquialmente “banco malo” donde irían a parar los activos tóxicos de las entidades nacionalizadas.

En paralelo a las anteriores medidas, Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, anunciaba en Septiembre la compra de deuda soberana de los países con dificultades a través del mercado secundario de deuda, lo que supuso una disminución de las tensiones en los mercados financieros y un recorte significativo de la prima de riesgo española y por tanto, el retorno de los inversores extranjeros hacia la deuda española. Esta calma aparente, es la situación actual que vivimos, pero la incertidumbre sigue presente en los mercados, aunque parece que lo peor ya ha pasado y en el 2013 se espera una reducción de las tensiones financieras y la reapertura de los mercados de financiación, que posibilite el acceso al crédito tanto público como privado.

2.2 Política Económica Aplicada

a) ¿A que denominamos Política Económica?

Cuando hablamos de “Política Económica” nos referimos a las estrategias que el gobierno aplica para conducir a la economía del país a unos fines previstos y en el caso de España se articula fundamentalmente a través de la Política Fiscal.

b) ¿Qué normativa e instituciones limitan la actuación de la Política Económica en la actualidad?

Como se ha comentado anteriormente, el estado español basa sus actuaciones a través de su Política Fiscal, esto se debe a que el estado español, a raíz de la entrada en la Unión Europea, pierde el control sobre la política monetaria que pasa a estar en manos del Banco Central Europeo, de manera que la fijación de los tipos de interés y del tipo de cambio no dependen del ejecutivo nacional. Otro aspecto a destacar importante, es que España en la actualidad está obligada a cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento comprometido con la Unión Europea para el periodo 2011-2014, en donde el control del déficit y la sostenibilidad de la deuda pública está dentro de las atribuciones de la Comisión Europea para la coordinación de las políticas europeas de los estados miembros.

c) ¿Qué actividades de Política Económica se recogen en los Presupuestos del Estado?

La intervención del estado en la economía se ve fundamentada para evitar trastornos, incentivar la realización de determinadas actividades, reactivar la economía para devolverla a la senda del crecimiento e intentar que se produzcan los resultados esperados; es por ello que entendemos como necesaria la intervención del estado en la economía para mantener un equilibrio y redistribuir la renta en algunos sectores económicos según los objetivos marcados por el gobierno. El principal objetivo que se marca el actual gobierno¹¹ es la reducción del gasto público y aumento de la presión fiscal, no obstante puntualicemos que dichos objetivos no han sido una constante a lo largo de la década, podemos citar el periodo 2002 a 2007 donde el aumento del gasto público en ese periodo estaba muy por encima de las tasas de crecimiento del PIB. De todas formas, el ajuste fiscal, está siendo objeto de un gran debate en la sociedad por los efectos negativos que conlleva para el crecimiento económico. La política de austeridad emprendida por el actual gobierno, puede ser entendida en términos de rigor presupuestario y condicionada por el actual ciclo económico, pero la realidad es que no es compartida por buena parte de la sociedad española debido a los efectos económicos negativos en el corto plazo.

Los objetivos marcados por el actual gobierno en los presupuestos para 2013 quedan reflejados en la Estrategia Española de Política Económica publicada el 27/09/12 y se fundamentan a través de 3 líneas estratégicas:

Consolidación Fiscal: Se hace hincapié en la necesidad de reducir el déficit de las administraciones públicas controlando el gasto y en un mayor rigor presupuestario sobre las Comunidades Autónomas. Por el lado de los ingresos los cambios más importantes realizados por el gobierno¹² son la elevación del tipo de IVA realizado en el 2012, la introducción de gravamen complementario en el IRPF y las modificaciones en el Impuesto de Sociedades que eliminan bonificaciones y reducciones existentes en otros periodos impositivos. Otro aspecto importante es la lucha contra el fraude fiscal y laboral en el que se intensifican los esfuerzos y los medios puestos a disposición por la administración para aflorar la economía sumergida existente en nuestro país.

¹¹ Según Estrategia Española de Política Económica 2013 de fecha 27/09/12. Fuente: La Moncloa. www.lamoncloa.gob.es

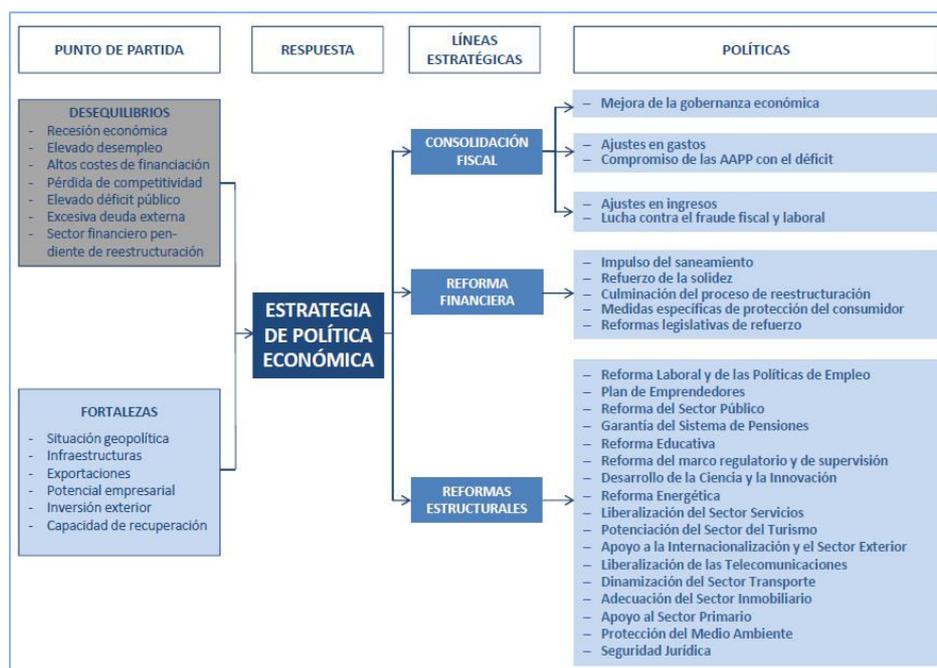
¹² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Gabinete de Prensa). *Plan Presupuestario 2013-2014*.

En otro orden de cosas, quisiera remarcar las dudas que se generan en torno a si la consolidación fiscal se está llevando a cabo de una forma demasiado rápida y excesiva, lo que puede provocar efectos dramáticos para el crecimiento y el empleo y por tanto se ponga en peligro el propio proceso de ajuste fiscal. No podemos olvidar que una subida de impuestos provocará efectos inmediatos sobre la actividad económica disminuyendo la renta disponible de las familias y provocando a su vez a través del multiplicador de los impuestos una caída en la Demanda Agregada, por tanto, es coherente trabajar en la consolidación fiscal, pero en mi opinión, realizarla de un modo más gradual, que permita consolidar los ajustes fiscales realizados en los últimos años, para asegurar que estos tengan un efecto permanente sobre el déficit público, en base a dicho razonamiento, que puntalicemos que no es constatable, vemos necesaria una revisión de los objetivos fijados por la Unión Europea que tenga en cuenta esta política fiscal restrictiva, en fases recesivas del ciclo económico como tenemos actualmente en España.

Reforma Financiera: El objetivo propuesto gira en torno al fortalecimiento de las entidades financieras a través del saneamiento de estas con el objetivo de lograr entidades sólidas y solventes, que den confianza a los mercados, y que sea posible canalizar el ahorro hacia la inversión productiva y el crédito vuelva a llegar a la economía real. La reestructuración bancaria está fortaleciendo los balances de los bancos pero también es cierto que la reducción de la oferta crediticia es una realidad. Por otro lado, la nueva regulación abre la puerta a liquidar bancos inviables y se dictan medidas para la protección de los pequeños ahorradores.

Reformas estructurales: abarcan toda una serie de cambios normativos en áreas muy diversas, podemos citar entre las más representativas la Reforma Laboral y de las Políticas de Empleo, el nuevo Plan de Emprendedores y la Reforma Energética, que engloban todas ellas, la tercera línea de estrategia de política económica seguida en España. Las reformas estructurales tienen un objetivo claro de crecimiento basado en incrementos de la productividad, por tanto los cambios estructurales buscaran un cambio de rumbo en nuestro modelo productivo para 2013, que en años anteriores estaba sustentado por la burbuja inmobiliaria que enmascaraba las deficiencias estructurales de nuestra economía y que nos ha llevado a una profunda recesión. Por tanto, para que nuestra economía crezca, el camino a seguir es la realización de importantes reformas estructurales que tanto necesitamos, que nos lleven por el camino de la flexibilidad y la innovación, y además, consideramos prioritario fomentar las reformas educativas, que nos faciliten incrementos de la productividad, con el objetivo claro del bienestar a largo plazo.

Cuadro 1. Esquema de Estrategia Española de Política Económica 2013.



Fuente: La Moncloa. www.lamoncloa.gob.es

3.- PRINCIPALES CIFRAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 están marcados por la austeridad en el gasto y con un objetivo claro de la corrección de los desequilibrios en las cuentas públicas¹³, esos ajustes permitirán reducir el déficit para el estado al 3,8% del PIB al cierre del 2013, según lo establecía en su memoria en el proyecto presentado al Congreso, pero debemos de constatar que el dato ha sido corregido posteriormente para situarlo en un 6% del PIB al cierre del 2013¹⁴. Los Presupuestos del Estado son “*el camino para crecer y crear empleo (...) y para cumplir con el déficit comprometido con Europa*”¹⁵. El presupuesto consolidado de gastos no financieros (es decir, del Presupuesto que integra al Estado, Seguridad Social, los organismos autónomos u otros entes públicos de la Administración Central del Estado) asciende a 305.532,53 millones de euros, aumentando un 2,2% en comparación con el ejercicio 2012. Si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 382.049 millones de euros, superior en un 5,5% a lo presupuestado en PGE-2012. No obstante el crecimiento de esta última cifra es fruto del aumento de la partida destinada a amortización de la deuda pública, que crece en 12.299 millones de euros. El incremento del gasto no financiero también está relacionado con el peso de la deuda, ya que la

¹³ Según Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013. www.minhap.gob.es

¹⁴ Según última revisión del gobierno pactada con la Comisión Europea en Abril de 2013.

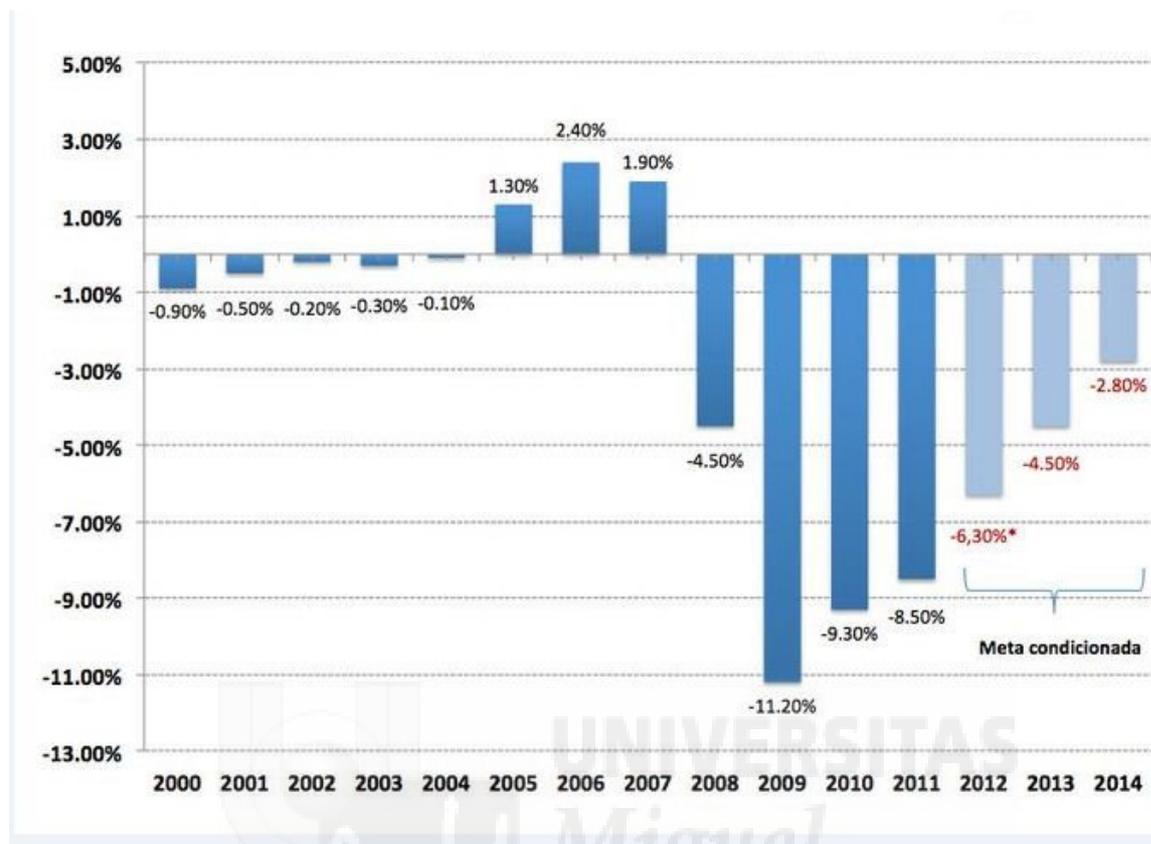
¹⁵ Rueda de prensa del ministro Cristóbal Montoro posterior al registro del anteproyecto de ley en el Congreso.

partida de destinada al pago de intereses se dispara un 33,7%. Si excluimos todo lo relacionado con la deuda, la previsión de gasto asciende a 280.800 millones de euros, un 0,7% menos que lo presupuestado en el 2012. Los Presupuestos van dirigidos a buscar la estabilidad económica del Estado, y están influenciados claramente por el problema de nuestra deuda, que se mueve en unas cifras insostenibles del 98% del PIB y que genera unos intereses de 40.000 millones de euros. El déficit público actual tiene sus antecedentes en el fuerte incremento del gasto entre 2007-2009 por el incremento de las prestaciones de desempleo debido a la crisis, los planes de inversión extraordinarios y el incremento de las transferencias a las Comunidades Autónomas, calculadas con una recaudación estimada de ingresos previa a la crisis que para nada se correspondía con la realidad¹⁶. Este crecimiento del gasto público del 2004 a 2010, en comparación con el crecimiento del PIB asociado al mismo periodo, da como resultado un aumento del déficit público y suponiendo un importante lastre para las cuentas públicas.

El inicio de un elevado déficit presupuestario a partir del año 2008, no solo tiene sus causas en el aumento del gasto público, si estudiamos la evolución de los ingresos del estado para el periodo estudiado 2002-2013, el punto de inflexión lo encontramos en el ejercicio 2009, donde la recaudación desciende un 47% respecto al año anterior, debido a las consecuencias de la crisis económica que España sufre desde 2008. Anteriormente, los años que abarcan el 2002 a 2007 la tendencia positiva de los ingresos, que coincide con el ciclo expansivo de nuestra economía, da como resultado años con bajo déficit presupuestario e incluso con superávit presupuestario que encontramos en los años 2005, 2006, y 2007. Otro dato importante a destacar es que los PGE para 2013 están calculados para una caída del PIB en el año 2013 del 0,5%, cifra muy por debajo de lo estimado por el FMI que habla de una caída del PIB español para 2013 en torno al 1,5%, por tanto de confirmarse las previsiones del FMI, los gastos calculados por el gobierno estarían infravalorados y los ingresos sobrevalorados.

¹⁶ Según estudio evolución Presupuestos Generales del Estado 2002 a 2013. *Libro Amarillo 2002 a 2013*.

Grafico 1. Evolución del déficit fiscal de España.



Fuente: Bloomberg.

Desglose General de los Presupuestos Generales del Estado

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado debemos de indicar que *las pensiones, el desempleo y la deuda pública se comen seis de cada diez euros del gasto presupuestario previsto para el año 2013*¹⁷. En años anteriores estas no eran tan significativas como a día de hoy, ya que la Deuda Pública y Desempleo cobran mayor peso en el presupuesto a medida que avanza la crisis sobre todo a partir del año 2009 y 2010. En concreto estas tres partidas suman un total de 187.139,76 millones de euros, lo que representa el 58,5% del gasto total contemplado en los Presupuestos. Por tanto, solamente analizando este dato, nos da una radiografía de la delicada situación económica por la que atraviesa nuestro país. El análisis de este presupuesto de gastos lo haremos clasificándolos según su naturaleza en: Políticas de de Servicios Básicos, Políticas Sociales, Políticas de Carácter Económico y

¹⁷ Según noticia publicada el 20/09/12 por la revista www.20minutos.es

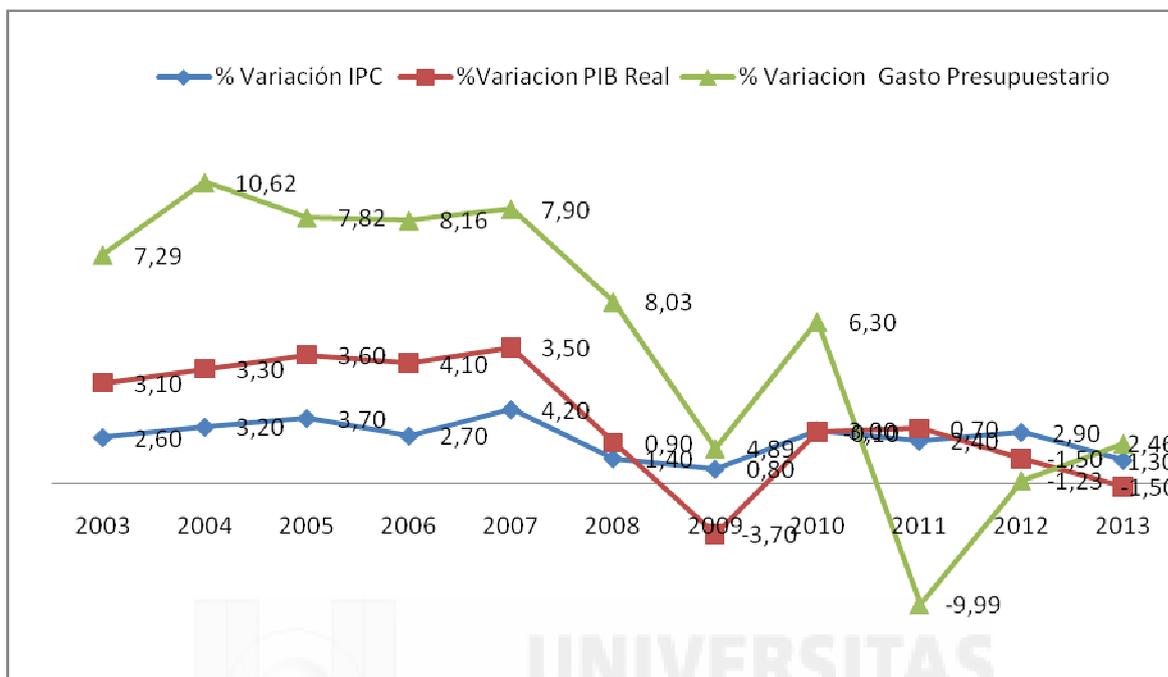
Actuaciones de Carácter General. La distribución de los recursos del Presupuesto de Gastos es la siguiente:

- En referencia al Gasto Social, en el año 2013 presenta una proporción del 55,9% sobre el total del presupuesto, la comparación respecto a años anteriores refleja un 56,2% en 2012, 58% en 2011, 50,57% en 2008, 50,12% en 2005 y 49,35% en 2002.
- En relación al Gasto en Actuaciones de Carácter General, el año 2013 representa un 31,23% sobre el total del presupuesto, en años anteriores la proporción era del 29,3% en 2012, 25,4% en 2011, 29,98% en 2008, 31,72% en 2005 y 33,01% en 2002. (consultar en el apéndice los gráficos A1 a A12 de asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias).
- La proporción de Gasto de Carácter Económico en el ejercicio 2013 es del 7,56% respecto al porcentaje total. El análisis del pasado, refleja una proporción del 8,8% en 2012, 10,3% en 2011, 12,57% en 2008, 11,89% en 2005, y 10,23% en 2002.
- Para finalizar, el Gasto en Servicios Públicos Básicos representa un 5,31% en el presupuesto total del 2013, en ejercicios anteriores, el porcentaje se establecía en el 5,7% para el 2012, 6,3% en 2011, 6,88% en 2008, 6,27% en 2005, y 7,41% en el 2002.

Destacamos la importante caída de las Inversiones Reales en un 15% (dando la espalda a políticas de crecimiento e inversión) disminuye sustancialmente el gasto en Políticas Sociales, de Carácter Económico y de Servicios Públicos Básicos, aumentando los gastos de Carácter General por el aumento del gasto en intereses de la deuda pública. Sin embargo no se impulsa la dotación de partidas para fomentar un nuevo modelo productivo y la creación de empleo, y eso que paradójicamente eran dos de los objetivos que se había marcado el ejecutivo como sumamente importantes y que fueron mencionados anteriormente.

La Deuda Pública aumentara del 70% al cierre del ejercicio 2012 al 90,5% del PIB en 2013 por las nuevas necesidades financieras y la renovación de vencimientos, así como por el impacto de instrumentos como el Fondo de Pago a Proveedores o el crédito para la recapitalización de la banca. El rápido incremento de la deuda se ve reflejado sobre todo a partir del año 2010 en el que se produce un incremento del 33,33% de deuda respecto al año anterior debido a las consecuencias de la crisis que cierra el año 2009 con una reducción del PIB de - 3,7%. Posteriormente haremos un análisis de la evolución de esta partida, debido al fuerte impacto que tiene sobre los PGE.

Gráfico 2. Evolución del total de Gasto Presupuestario en tasa de variación periodo 2002-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

El gráfico 2 nos muestra claramente que el crecimiento del gasto público del 2003 a 2008 es muy elevado en esos años, fruto de la política expansiva de gasto público llevada a cabo en los años de bonanza económica, cabe observar que la tasa de crecimiento de los gastos del presupuesto anual se va incrementando año tras año en el periodo indicado, estando muy por encima del crecimiento del PIB real asociado al mismo periodo. El análisis de la evolución del IPC del periodo analizado nos indica que los precios han presentado una evolución sin grandes variaciones, aunque en demasiadas ocasiones, la tasa de inflación supera la cifra del 2% que establece el BCE como objetivo de estabilidad en los precios. Por tanto, la conclusión que nos aporta el gráfico, nos hace reflexionar sobre la siguiente pregunta. ¿Por qué este aumento tan desproporcionado del Gasto Público en comparación con nuestro crecimiento económico en el periodo 2003-2008? La respuesta la encontramos en que durante el periodo 2002 a 2008 la economía española se encuentra con unos bajos tipos de interés y la ausencia de riesgo de tipo de cambio debido a la instauración del euro como moneda única, lo que trae consigo un importante periodo de inversiones públicas con grandes partidas en infraestructuras y un incremento considerable en políticas sociales que nos hacen avanzar en el estado del bienestar. El punto de inflexión de la evolución del gasto público se produce a partir del presupuesto del ejercicio 2011 donde por primera vez en el período estudiado 2002 a 2013 nos encontramos con decrementos en el total del presupuesto de gastos respecto a la cifra

total del año anterior. Concretamente, la caída en el total de gastos del ejercicio 2011 supone un -9,99%, si bien debemos de apuntar que la caída en el gasto público no coincide exactamente con el nuevo ciclo económico recesivo iniciado a partir del año 2008, esto se ve reflejado en la tasa de variación del presupuesto de gastos en los años 2008 a 2010 (+8,03%, +4,89% y +6,3 % respectivamente), que distan paradójicamente con los datos reflejados por la coyuntura económica vivida en ese periodo recesivo donde las cifras del PIB real hablan de +0,90% , - 3,70% y -0,10% respectivamente. El diferencial entre gasto público y PIB real a partir del año 2008 nos lleva a un rápido incremento del déficit público del 4,5% en el año 2008 a un déficit público del 11,20% en el año 2009; esto a su vez nos hace incrementar considerablemente la deuda pública a partir de ese año para financiar el desfase presupuestario. La evolución de la deuda pública constituye el principal problema en la actualidad en los PGE, donde las partidas de gastos se ven limitadas al excesivo peso que arroja la deuda pública y la importante carga financiera que soporta por el servicio de la deuda. Sin embargo, aunque el aumento del déficit presupuestario resulta evidente a partir del año 2008 , debemos de indicar que particularmente en el caso de España, no solo es debido al aumento de las partidas de gasto público, por el lado de los ingresos, la recaudación en el caso español se ha visto seriamente afectada negativamente, debido a la crisis económica lo que redundará en una menor recaudación a las empresas y a su vez una caída de los ingresos recibidos de las familias debido al elevado desempleo en este periodo 2008-2013. El Presupuesto de Gastos del 2011 abre una nueva etapa de austeridad y control del déficit público, debido al inicio del Plan de Estabilidad y Crecimiento para el periodo 2011-2014 comprometido con la Comisión Europea, con un objetivo claro de estabilizar y dar credibilidad a los mercados internacionales de capital.

Análisis de la asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias periodo 2002-2013.

Las políticas de gastos de los Presupuestos Generales del Estado están divididas en:

I. **Servicios Públicos Básicos:** este apartado incluye Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias y Política Exterior. Los Servicios Públicos Básicos representan de media sobre el total del presupuesto de gastos en el periodo 2002 a 2013 un porcentaje del 6,5% respecto del total de gastos (consultar en el apéndice la asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias). En los últimos ejercicios analizados, 2012 y 2013, la tendencia mostrada por estas partidas es decreciente hasta representar en 2013 un 5,24% sobre el total del presupuesto de gastos. Sin embargo, la tasa de variación del periodo 2002 a 2008 es siempre creciente con porcentajes que en el ejercicio 2006 y 2007 son del 11,87% y 11,86% respectivamente en relación al ejercicio anterior. La buena salud económica que atraviesa España en ese momento explica el incremento tan importante de los Servicios Públicos Básicos alcanzado en esos años. A partir del ejercicio 2010, la cantidad destinada a estas partidas de gasto comienzan a disminuir, para seguir con la tendencia decreciente los tres ejercicios posteriores. Como detalle puntualicemos que la cifra asignada a estas partidas del Presupuesto en el ejercicio 2013, se encuentran al nivel de lo presupuestado en al año 2005, por tanto, con la merma de recursos, difícilmente se va a poder abordar asuntos como la modernización de la justicia y su contribución a la mejora de la productividad de nuestra economía.

II. **Actuaciones de Carácter Económico:** Incluyen las políticas de Agricultura, Pesca y Alimentación, Industria y Energía, Comercio, Turismo y PYME, Transporte, Infraestructuras, Investigación y Desarrollo. Las Actuaciones de Carácter Económico representan de media en el periodo 2002 a 2008 un porcentaje del 11,5% sobre el total de presupuesto de gastos, con importantes incrementos anuales de media del 12% en ese periodo, coincidiendo con el ciclo expansivo de la economía en esos años. A partir del presupuesto del año 2009 con el inicio de la crisis, el porcentaje que representan sobre el total del presupuesto de gasto baja del 12,57% que representaba en el 2008 hasta el 7,57% que actualmente pondera sobre el presupuesto de gastos del 2013, con decrementos anuales desde 2011 del 18,92 %, 16,21% y 10,44 respectivamente.

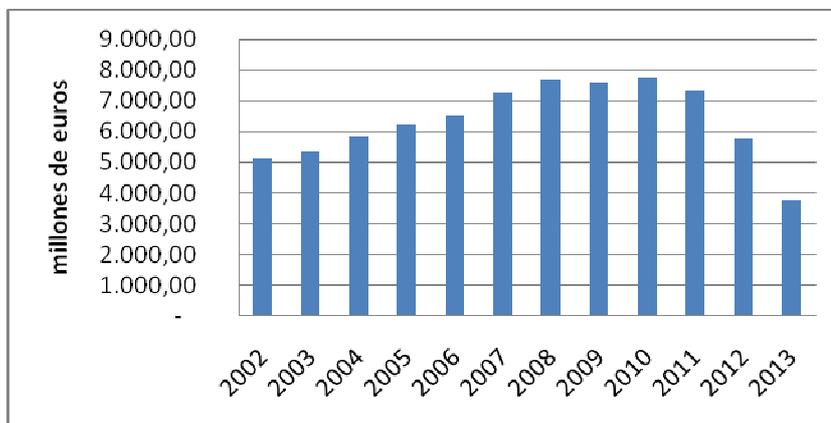
III. **Actuaciones de Carácter General:** incluyen los recursos para Alta Dirección, Servicios de Carácter General, Administración Financiera y Tributaria, Transferencias a otras Administraciones Públicas y Deuda Pública. El porcentaje que

representan sobre el total del presupuesto de gastos es alrededor del 31% en el periodo 2002 a 2010. Cabe destacar que la evolución desde el año 2002 hasta el año 2010 sigue claramente una línea ascendente por el incremento en tasa de variación para el periodo referido, fruto de la mayor descentralización del estado en favor de las Comunidades Autónomas y la mayor cesión de competencias sobre todo en políticas de gasto social. Por el contrario, en el año 2011 cambia la trayectoria para representar en dicho año un 25,50% sobre el total de presupuesto de gastos, fundamentado principalmente por la fuerte caída de las transferencias a otras Administraciones Públicas, la razón del gobierno para aplicar estas medidas se sustentan en el proceso de consolidación fiscal. Para finalizar el análisis en este apartado, la evolución de los Gastos en Actuaciones de Carácter General durante el último ejercicio viene marcada especialmente por el aumento de la deuda que se pone de manifiesto con un incremento anual del 33%, cifra insostenible para nuestras arcas públicas, el resultado es que el aumento de la Deuda Pública en 9.741 millones de euros supone el mayor aumento de todas las políticas de gasto del presupuesto del 2013. La Deuda Pública ha tenido una evolución acorde al ciclo económico, representando cifras muy moderadas de deuda durante el ciclo expansivo del periodo 2002 al 2009. En el año 2010, los niveles de Deuda Pública se disparan fruto de las consecuencias de la crisis iniciada en el año 2008, que supone un incremento en tasa de variación del 33,33% respecto a la Deuda Pública registrada en el ejercicio 2009. El mayor importe destinado a la partida de Deuda Pública en todo el periodo analizado corresponde al ejercicio 2013, fruto de las turbulencias financieras registradas en el mercado de capitales y que supone destinar a la partida de Deuda Pública 38.590 millones de euros.

IV. Gasto Social: Incluye Pensiones, Sanidad, Educación, Cultura, Prestaciones Económicas, Servicios Sociales y Promoción Social, Fomento del Empleo, Desempleo, Acceso a la vivienda y Gestión y Administración de la Seguridad Social. Las Políticas Sociales disponen de recursos por 178.771 millones en los presupuestos generales de 2013, el porcentaje de aumento es el 1,9% respecto al año anterior (consultar en el apéndice la asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias) de manera que va perdiendo peso respecto al total del presupuesto. El porcentaje que representaba el gasto social en el total del presupuesto ha ido aumentando progresivamente desde el 49,35% que ponderaba el año 2002 hasta llegar al ejercicio 2011 que supone el 58,05% del total, como consecuencia del avance en el estado del bienestar, los ejercicios sucesivos del 2012 y 2013 pierden peso respecto al total de partidas de gasto del presupuesto para suponer un 56,26% en el año 2012 y un 55,96% en el presupuesto actual del 2013.

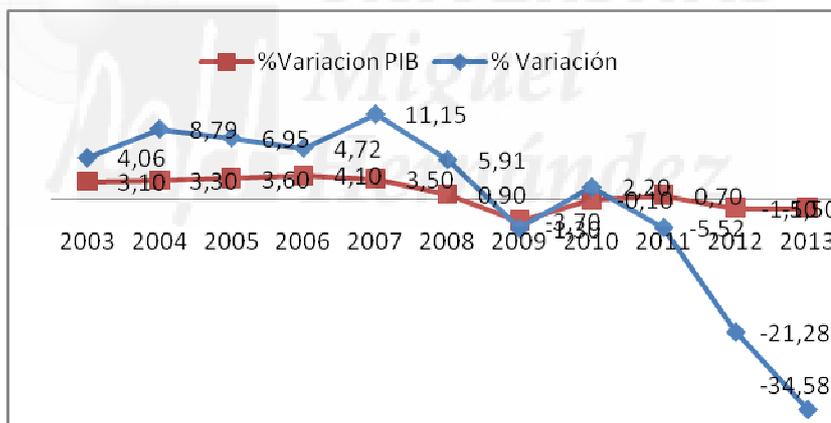
Análisis de la evolución de las partidas de Gasto Social en los PGE periodo 2002-2013

Gráfico 3a. Evolución del Gasto en Fomento del Empleo periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 3b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Fomento del Empleo.



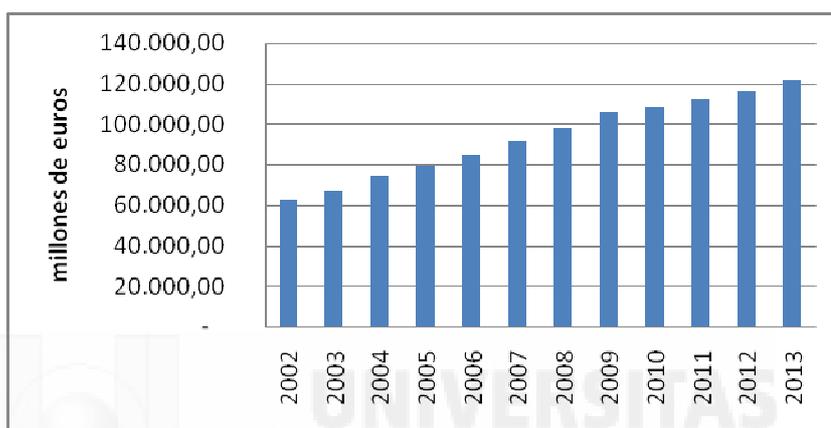
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

El análisis del gráfico 3b nos aporta que desde 2010 la partida de dotación para el fomento del empleo ha presentado un decrecimiento continuo, de manera que la contención con respecto al año anterior es de 34,6% en 2013 por las reducciones de las bonificaciones a la contratación¹⁸ y a la aplicación del Programa PREPARA solo hasta Febrero de 2013 (aunque luego posteriormente fue prorrogado). La evolución de la partida presupuestaria de Fomento del Empleo como muestra el gráfico 3a, sigue una trayectoria ascendente desde 2002 con unos incrementos anuales en torno al

¹⁸ Los efectos del ajuste fiscal en las economías de periféricas de la zona euro. Fundación IDEAS.

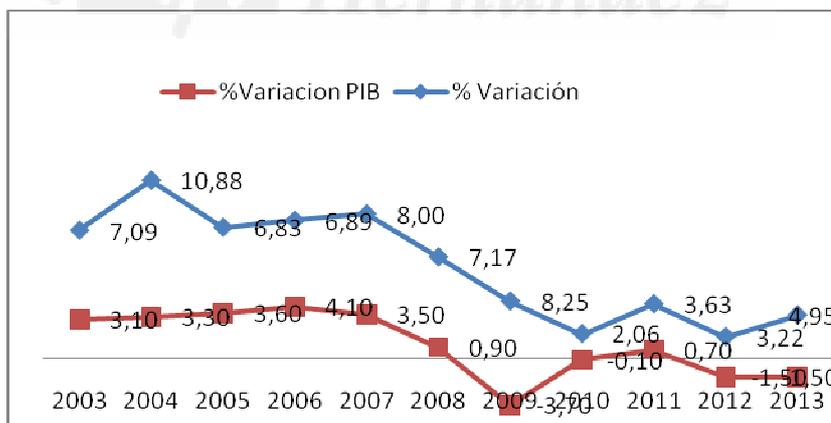
6% de media anual hasta el año 2009, donde empieza a reducirse el gasto, justo en los años donde el ciclo recesivo demanda mayor esfuerzo en políticas de fomento del empleo. Es significativo que 2013 tenga asignado un presupuesto de 3.772 millones y en el año 2008 al inicio de la crisis, se presupuestaron la cifra de 7.684 millones, por tanto, no se entiende que con la actual tasa de desempleo tan elevada que vivimos en nuestros días, se ponga freno a una partida presupuestaria que pueda resultar fundamental para la creación de empleo.

Gráfico 4a. Evolución del Gasto en Pensiones periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 4b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Pensiones



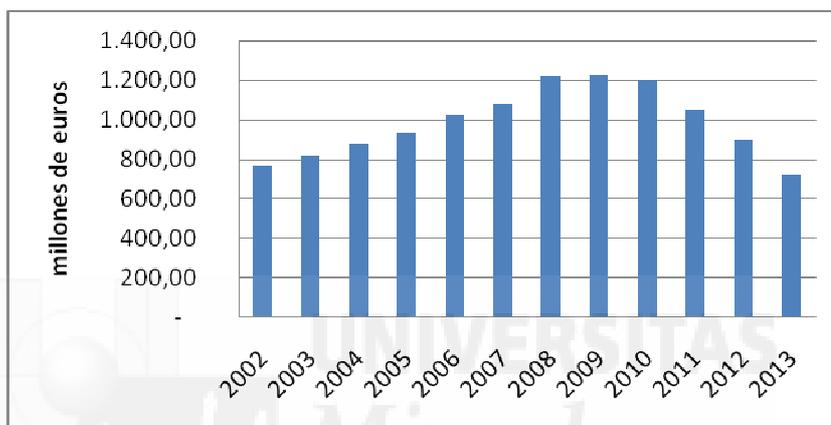
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

En cuanto al capítulo de las pensiones, engloba las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social y las pensiones de clases pasivas del Estado¹⁹. Lo previsto presupuestado por el gobierno, asciende a 121.556,51 millones de euros, que representa un incremento del 4,9 % para el

¹⁹ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013.*

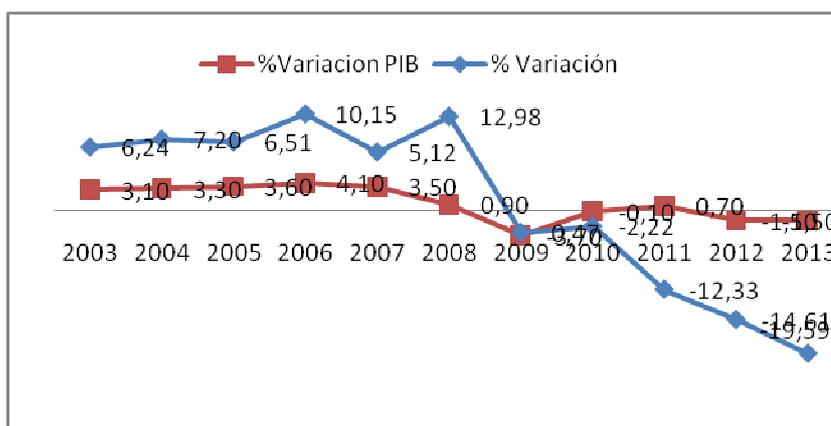
2013. Las pensiones suben un 1 %, pero como novedad este año se introducirá un nuevo índice de referencia que será aplicable para el 2014 que sustituirá al IPC en las actualizaciones periódicas que se produzcan de las mismas, perdiendo por tanto este año poder adquisitivo los pensionistas. La Evolución desde el año 2002 de la partida (ver grafico 4a), es siempre ascendente en tónica con el aumento del envejecimiento de la población y con la actualización de las pensiones (en base al IPC) hasta estos 2 últimos ejercicios, donde se deja de aplicar este criterio lo que se traduce en menores avances en los ejercicios que van entre 2011 y 2013.

Gráfico 5a. Evolución del Gasto en Cultura periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 5b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Cultura.

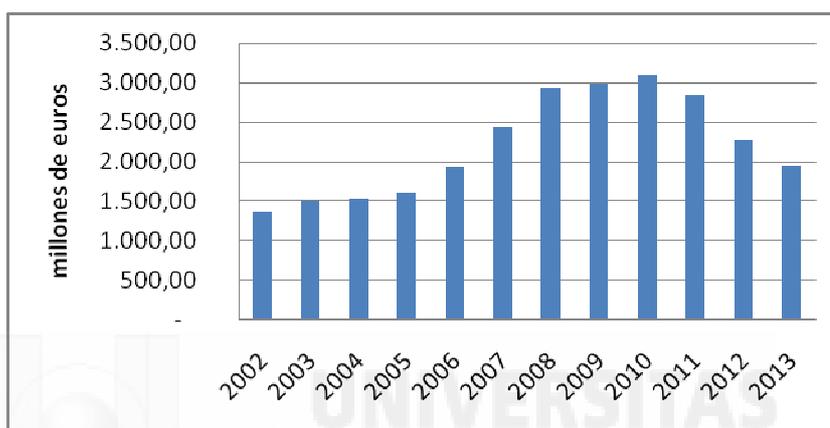


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

En cuanto al capítulo de Cultura hay una reducción del -19,6% en el ejercicio 2013 respecto al 2012, quedando la partida presupuestaria en 721 millones de euros. Cabe destacar que la dotación de la partida de Cultura es prácticamente la misma que en el ejercicio 2002 (ver grafico 5a), por lo que sufre una tendencia negativa a partir del ejercicio 2010, y es además una de las más castigadas

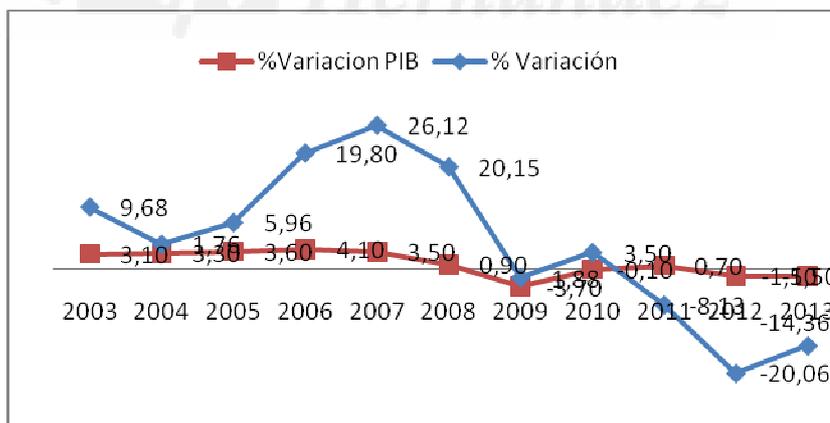
por los recortes durante los últimos 4 ejercicios presupuestarios. Podemos volver a poder diferenciar claramente dos períodos: el primero con un crecimiento continuado del gasto en cultura desde el año 2002 hasta 2009, con unas incrementos de media anuales en torno al 7%. Mientras que a partir del presupuesto del 2010, la partida de gasto en cultura cae en picado año tras año, por tanto, inexplicable que un país desarrollado como el nuestro se pueda permitir un recorte tan drástico como es la partida de cultura, algo fundamental en el desarrollo económico y social de un país.

Gráfico 6a. Evolución del Gasto en Educación periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 6b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Educación.

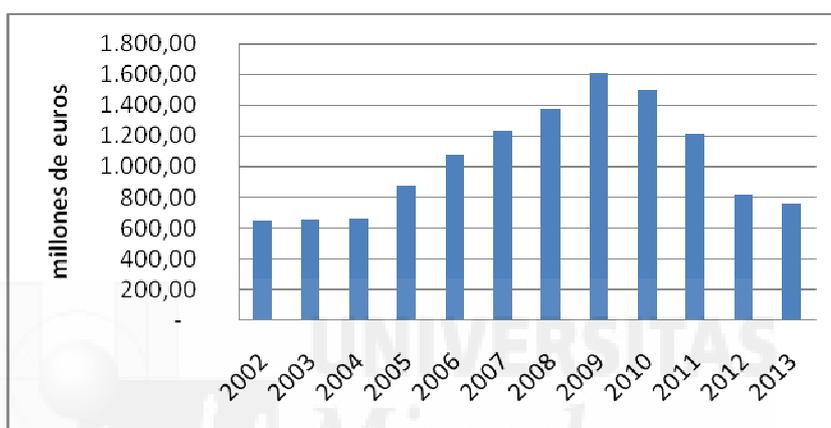


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

El análisis del gráfico 6b nos muestra que la partida de Educación se reduce en 2013 en un -14,4% dotándose con 1.944 millones de euros. Las becas disminuyen en 43 millones de euros y los programas de enseñanzas universitarias y de secundaria se reducen sustancialmente. El gasto en Educación tiene incrementos en torno al 22% de media anual en los periodos 2006, 2007 y 2008, pero la coyuntura actual castiga enormemente la partida de educación, que en estos 3 últimos

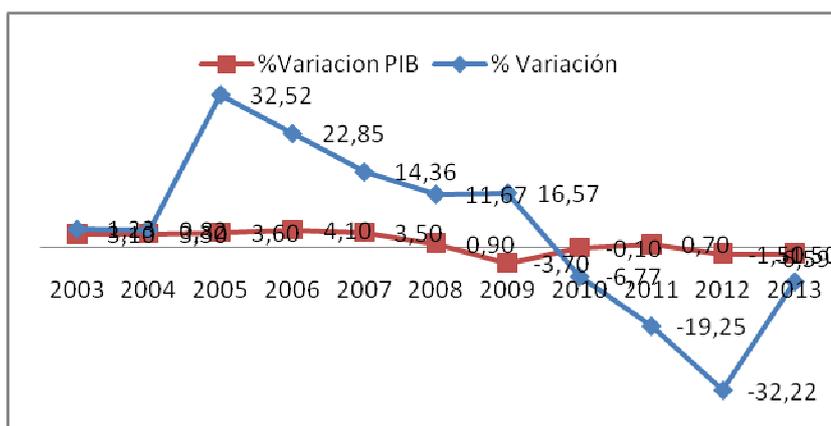
ejercicios presupuestarios arroja decrementos de -8,13%, -20,06% y -14,36% respectivamente. La partida de Educación es realmente esencial y fundamental, significando el motor del crecimiento económico para un país, por tanto, la inversión en capital humano, no parece estar entre las prioridades del ejecutivo, así lo demuestran las cifras, que hablan por sí solas. El análisis de la evolución del gasto en Educación, nos hace que tengamos que remontarnos a la cifra del presupuesto del año 2006 para encontrar una cifra de presupuesto educativo semejante a la del ejercicio 2013.

Gráfico 7a. Evolución del Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 7b. Tasa de variación 2002-2013 Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación

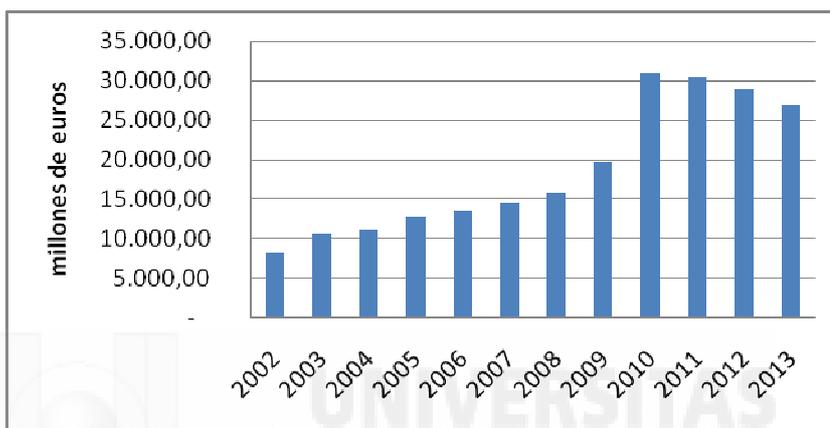


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

En materia de vivienda los fondos destinados se reducen un - 6,6% en el 2013, este menor gasto irá en detrimento de las actuaciones del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, perjudicando gravemente la reactivación del sector de la construcción. La evolución de estos últimos años (ver gráfico 7a) de la partida destinada a vivienda refleja los fuertes incrementos del gasto durante el ciclo

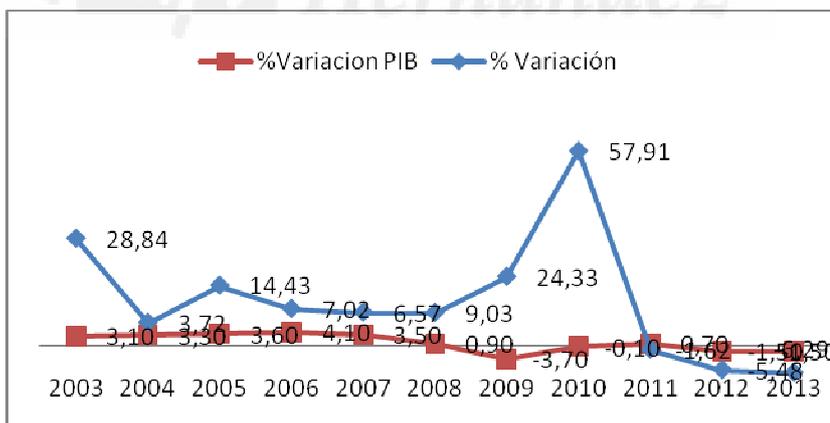
expansivo de los años 2005,2006 y 2007 con incrementos anuales en torno al 20% debido al boom inmobiliario. La política aplicada en materia de vivienda durante este periodo se ha apoyado en el objetivo marcado por la Constitución que inculca como obligación de los poderes públicos el promover el derecho a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo los años 2010, 2011,2012 y 2013, la evolución del gasto sigue una línea decreciente con fuertes retrocesos (en consonancia a la evolución del ciclo recesivo) hasta situar el presupuesto del 2013 en 766 millones de euros.

Gráfico 8a. Evolución del Gasto en Desempleo periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 8b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Desempleo.

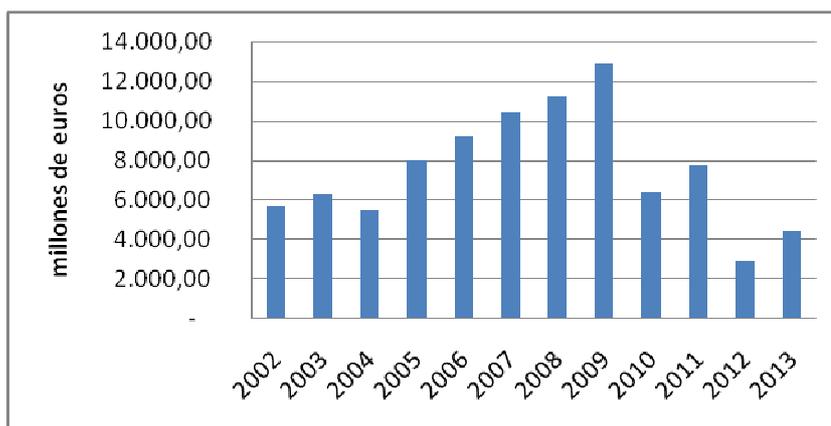


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

La partida de desempleo se reduce un -6,3% en 2013 quedando la cifra en 26.993 millones de euros, la cifra está presupuestada en base a una reducción de la tasa de desempleo para el año 2013 y el menor número de personas que cobraran prestaciones porque ya hayan consumido el desempleo. Por lo tanto, las cifras que se muestran para esta partida no se acercan a la realidad, puesto que las previsiones de la tasa de de paro para 2013 no son nada positivas. Por tanto la cifra

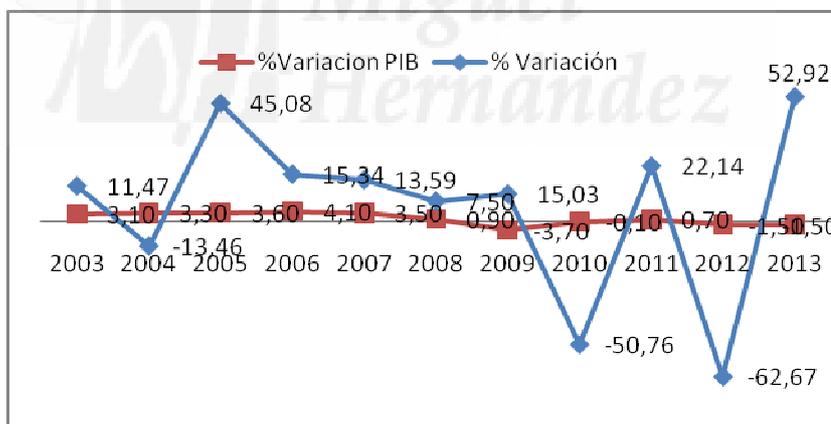
definitiva del presupuesto en esta partida será mayor que la presupuestada inicialmente por la desviación esperada en la tasa de paro. Como se puede ver en el Gráfico 8b, esta partida refleja un enorme aumento en los periodos 2009 (24,3%) y 2010 (57,91%), fruto de la destrucción de empleo que se da en este periodo recesivo de nuestra economía.

Gráfico 9a. Evolución del Gasto en Gestión y Administración de la Seguridad Social 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 9b. Tasa de variación 2002-2013 Gasto en Gestión y Administración de la Seguridad Social.

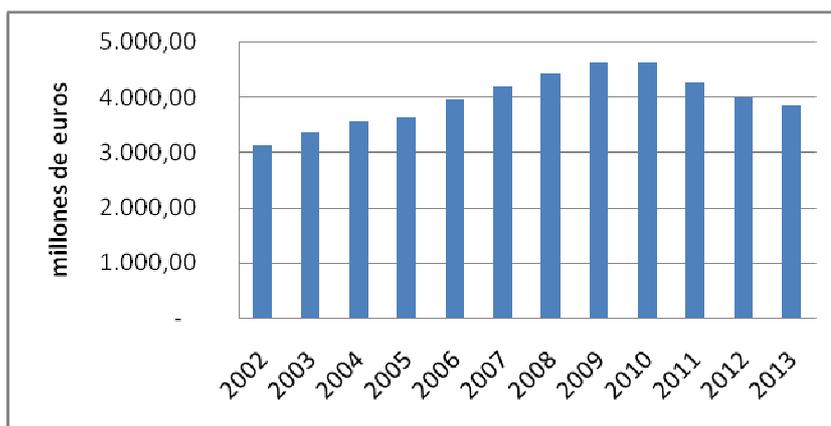


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

La partida de Gestión y Administración de la Seguridad Social se eleva un 52,9 % en el ejercicio 2013 (ver gráfico 9b) como consecuencia de las mayores necesidades de administración y control de las mismas y de la dotación al Fondo de Reserva. El periodo comprendido entre los años 2002 a 2009 refleja la evolución creciente del gasto público destinado a estos fines, en sintonía con el ciclo expansivo de nuestra economía, que se ve reflejado en importantes dotaciones al Fondo de Reserva durante esos años. Además, en el ejercicio 2009 se alcanza la cifra más alta del periodo analizado, en el que dota una partida presupuestaria de 12.920 millones. Por lo que se refiere a

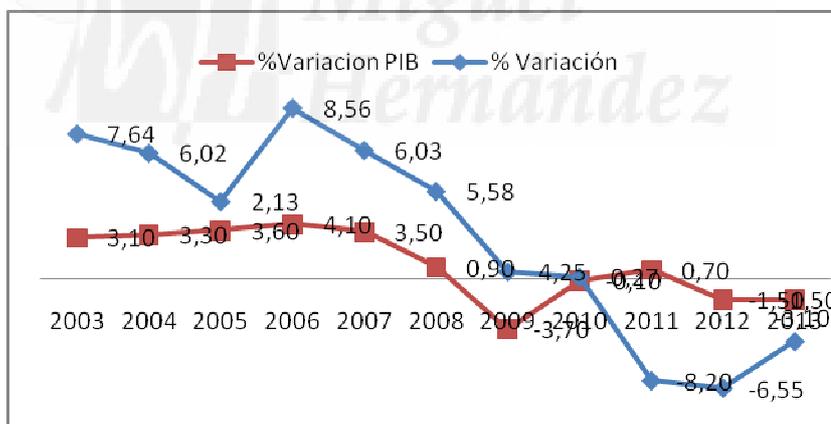
2013, el volumen de esta partida es de 4.436 millones, lo que supone un aumento del 52.92%, avance considerable también comprensible debido a la caída de la partida en el 2012 donde se presupuestaron 2.901 millones suponiendo un descenso en su día del 62,67 % respecto al ejercicio 2011.

Gráfico 10a. Evolución del Gasto en Sanidad periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 10b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Sanidad.

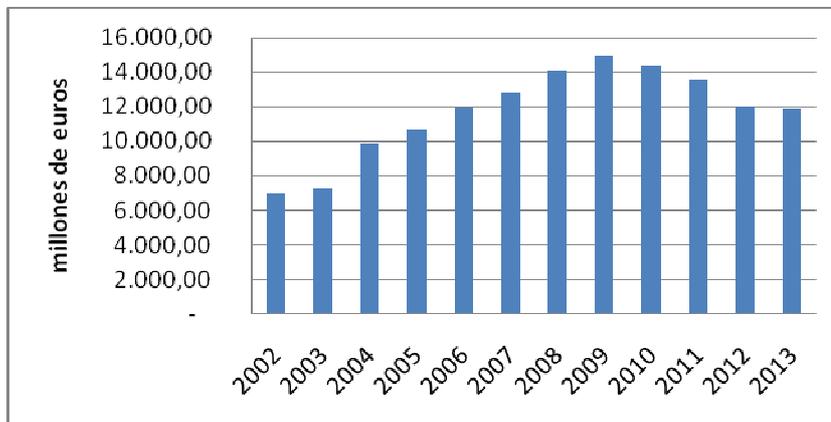


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

En lo que respecta a la Sanidad el recorte en el presupuesto del 2013 es de – 3,1% dotándose con 3.852 millones de euros, casi 123 millones menos que en 2012. El gobierno fija entre sus prioridades bajar el gasto farmacéutico, incorporándose como novedad el copago sanitario en función de la renta de las personas que obtengan asistencia médica. El estudio de los periodos que comprenden el 2002 a 2009 (ver gráfico 10b) nos indican incrementos en los presupuestos en torno a un 5% de media anual durante esos años, mientras que el gasto en los 3 últimos presupuestos

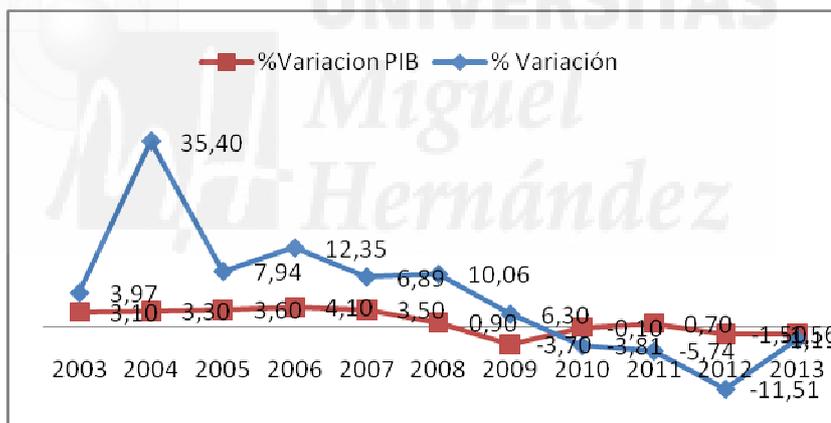
indican bajadas de media anual de un 6% en sintonía con los recortes generalizados en estos años de crisis.

Gráfico 11a. Evolución del Gasto en Otras Prestaciones Económicas periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 11b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Otras Prestaciones Económicas.

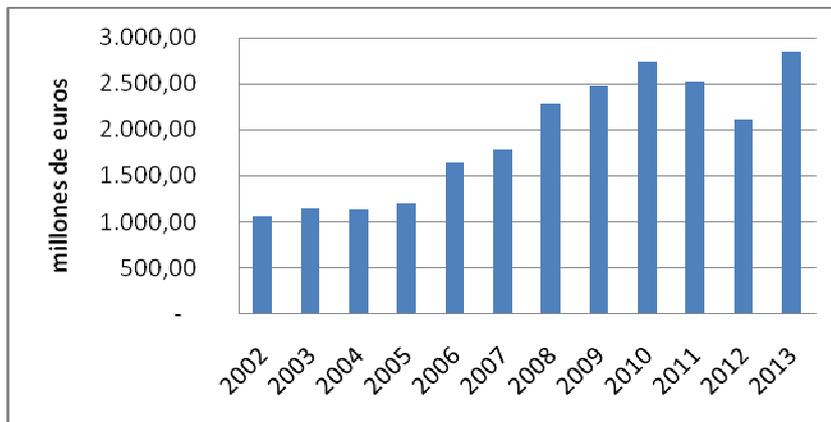


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

En referencia al gasto en Otras Prestaciones Económicas cabe destacar que éstas se reducen en el presupuesto del 2013 en un -1,1 %, quedando la cifra de presupuesto en 11.880 millones de euros. Esta partida de gasto está formada por los subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social, prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos, prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo y prestaciones de garantía salarial. Los subsidios por incapacidad temporal son la partida cuantitativamente más importante dentro de este apartado. La evolución de la partida de gasto (ver gráfico 11a) es ascendente desde el año 2002 hasta el ejercicio 2009, destacando en ese periodo el año 2004 donde el incremento anual fue del 35,4 % pero a partir del año 2010, como ya se ha indicado en párrafos

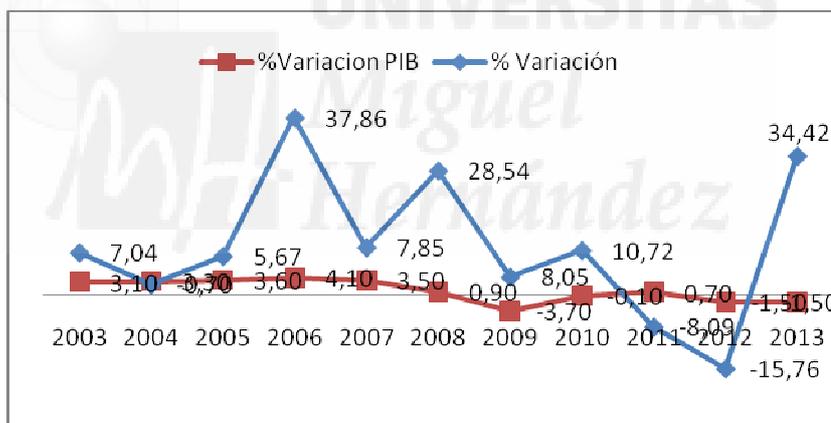
anteriores, sufren descensos continuados en sintonía con los recortes y la política de austeridad presupuestaria dentro del programa de Estabilidad comprometido para el periodo 2011-2014.

Gráfico 12a. Evolución del Gasto en Servicios Sociales y Promoción Social periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 12b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Gasto en Servicios Sociales y Promoción Social.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Para concluir este apartado, hablamos de la cifra en el ejercicio 2013 destinada a recursos en Servicios Sociales. Esta partida presenta un aumento de 729 millones de euros lo que implica una tasa de variación del +34 % (ver gráfico 12b). Hay que hacer una pequeña apreciación con respecto a la cifra antes señalada, y es que contiene dotaciones para atender obligaciones de ejercicios anteriores. En términos homogéneos hay una disminución de un -14,4% con un claro retroceso sobre todo en la partida destinada a financiar las actuaciones marcadas por la Ley de Dependencia. La evolución de la partida presupuestaria es de signo positivo desde 2002 hasta 2010, destacando los ejercicios 2006 y 2008 donde la tasa de variación positiva fue del 37,86% y 28,54% respectivamente.

Como en anteriores partidas, en los 3 últimos ejercicios presupuestados aparecen números negativos que provocan disminución del importe destinado a tales fines.

EL IMPACTO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

Referentes teóricos.

La Deuda Pública ha pasado a ser estos dos últimos años portada de los principales medios de comunicación por la repercusión mediática surgida alrededor de ella, que implica que la sociedad española está totalmente familiarizada con esta variable económica. En un paso preliminar veo conveniente presentar un referente teórico sobre la Deuda Pública, con el objetivo de entender mejor el funcionamiento de la misma, para seguidamente conocer las importantes repercusiones que dicha variable representa en los Presupuestos Generales del Estado. En base a esta introducción podemos encontrar la causa de la aparición de la Deuda Pública por las necesidades de los gobiernos de mayores necesidades de gasto y por la dificultad de obtener recursos suficientes para financiar esos gastos, esa dificultad para obtener esos recursos, puede entenderse en un contexto en el que la recaudación es reducida o bien simplemente que sea difícil incrementar los impuestos por la repercusión política negativa que puede llevar la medida para los intereses de un gobierno. Una vez analizada la causa de su aparición podemos definir la Deuda Pública como un *contrato (Hernández, 2003) que permite a los prestamistas suavizar su consumo a través del tiempo, y a los prestatarios aprovechar oportunidades de inversión; éste representa una promesa de pago, cuyo cumplimiento es incierto. Dicho contrato permite el traslado de recursos de los ahorradores a los inversionistas (o demandantes de recursos), y representa una transacción de un activo intangible.* Debemos de matizar que la característica de activo intangible viene implícita por definición, al ser considerada la Deuda Pública un activo financiero, que implica que la operación requiere un tiempo desde que se concede el préstamo hasta su devolución con los intereses correspondientes. En ese espacio de tiempo, el inversor no tiene certeza de la información suministrada por el emisor de la deuda, lo que genera en este activo financiero riesgo en el cumplimiento de la obligación, por tanto, aunque la Deuda Pública está respaldada por el gobierno, cada emisor representa un nivel de riesgo diferente, que dependerá de la confianza que tengan los inversores en las respectivas economías de los países emisores de deuda.

La teoría keynesiana argumenta que la emisión de deuda pública por parte de un gobierno permite aumentar el nivel de producción y empleo (aunque también tiene repercusiones sobre el tipo de interés), por tanto se justifica la emisión de deuda pública por parte de los estados como una

forma de financiar proyectos de inversión que tienen efectos inmediatos sobre la Demanda Agregada, y por otro lado permiten ampliar la capacidad productiva a largo plazo. Por tanto, debemos de aclarar que el uso de la deuda pública, según indica Stiglitz (2000), está fundamentado por parte del estado para financiar inversiones públicas, que brindaran beneficios por muchos años y por tanto su coste se distribuirá en el tiempo sobre las distintas generaciones futuras. Por el contrario, el uso de la deuda pública no está justificado para cubrir el gasto corriente que debería ser financiado mediante impuestos, puesto que el beneficio obtenido solo revertirá en la generación actual. En síntesis, la deuda pública debe de constituir un mecanismo de financiación del desarrollo económico de un país, en este sentido ,es importante que los gobiernos diseñen políticas de deuda pública responsables, que impulsen el crecimiento, pero sin poner en peligro la estabilidad económica y sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

A continuación formulamos como se representaría la deuda pública y la medición del déficit público tal y como muestra Blanchard (2006). En el periodo **t** el **déficit o superávit** vendrá dado por la expresión:

$$G_t - T_t + rB_{t-1}$$

Donde **G_t** es el gasto público en el periodo **t**, **T_t** representa los ingresos en el periodo **t**, **B_{t-1}** es la deuda en el periodo **t-1** y **rB_{t-1}** es el servicio de la deuda, es decir los intereses de la deuda pública del periodo **t-1**.

Si en el periodo **t** se sigue manteniendo una política fiscal expansiva y de nuevo el gasto público supera a los ingresos del gobierno (**G_t > T_t**), entonces el gobierno tendrá que recurrir a una nueva emisión de deuda pública, de tal forma que al final del año se habrá incrementado el valor real de la deuda: **B_t > B_{t-1}**. En concreto el gobierno tendrá que emitir nueva deuda (**B_t - B_{t-1}**) por una cuantía suficiente para hacer frente al nuevo déficit originado:

$$B_t - B_{t-1} = rB_{t-1} + (G_t - T_t)$$

En esta expresión **rB_{t-1}** es el servicio de la deuda y (**G_t - T_t**) es el déficit primario, reordenado los términos de la expresión anterior podemos obtener el valor de la deuda vigente en el periodo **t**:

$$B_t = (1+r) B_{t-1} + (G_t - T_t)$$

De estas últimas expresiones se deduce fácilmente que si el gobierno quisiera estabilizar la deuda pública, es decir mantener constante el valor real de la misma ($B_t=B_{t-1}$), entonces tendría que generar un superávit primario suficiente como para hacer frente al servicio de la deuda. La medición adecuada del déficit público se debe realizar teniendo en cuenta la inflación ya que el déficit oficial utiliza el tipo de interés nominal para evaluar el servicio de la deuda.

$$\text{Déficit correcto: } G_t - T_t + \underbrace{iB_{t-1}}_{\text{Déficit Oficial}} - \underbrace{\pi^e B_{t-1}}_{\text{Ajuste inflación}}$$

Es decir, el déficit oficial sobreestima la evolución real de la deuda en una cuantía igual a πB . La manera que parece más adecuada de medir el déficit es la que utiliza el tipo de interés real en lugar del nominal, porque así se tiene en cuenta el efecto de la inflación sobre el valor de la deuda. El efecto de la inflación en la deuda queda patente en ciclos con elevada inflación, donde un déficit oficial positivo y por tanto acompañado de nueva emisión de deuda es perfectamente consistente con un superávit en términos reales, y una disminución del valor real de la deuda.

Evolución de la Deuda Pública

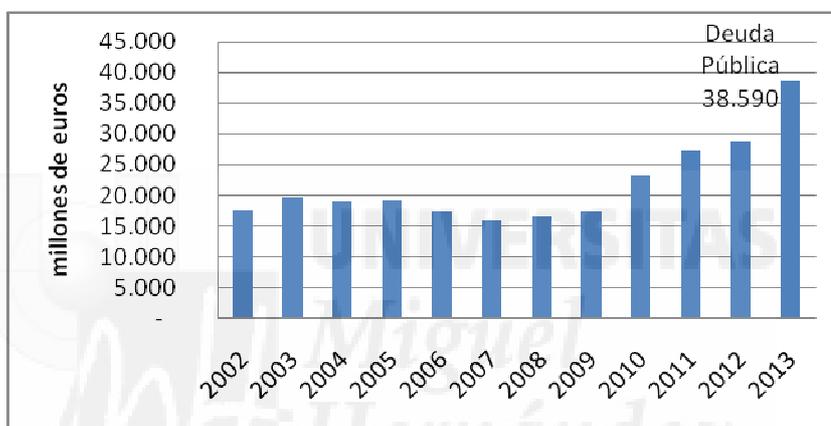
España, al contrario del resto de los países del sur de Europa, presentaba a principios de la crisis en 2008 un endeudamiento público muy bajo. La deuda pública española²⁰ ha pasado del 36,3% del PIB en 2008 a un 85 % en 2012, y según la Comisión Europea, la deuda pública española pasará a un 96% del PIB en el ejercicio 2013. Sobrepasar la cifra del 100% de deuda pública sobre el PIB, puede suponer una barrera psicológica importante, que pueda llevarnos a un profundo estancamiento de nuestra economía²¹. El origen de la escalada del volumen de deuda pública española, está en la propia burbuja inmobiliaria vivida en nuestro país desde el año 2000 hasta 2007, y en el hecho de que las administraciones públicas contaran con grandes ingresos en ese periodo por el ciclo expansivo vivido. De esta forma, se permitieron el lujo de incrementar desmesuradamente el gasto público, en vez de aprovechar los años de bonanza económica para establecer un sistema productivo más estable. El incremento descontrolado de la deuda pública española (ver Gráfico 13a), sobre todo a raíz del 2010, es consecuencia de los grandes déficits públicos y a la contracción de la

²⁰ Informe de Proyecciones de la Economía Española. Boletín Económico Marzo 2013. Banco de España.

²¹ Según Servicios de Estudios del Grupo BBVA. Situación España. Análisis Económico primer trimestre 2013.

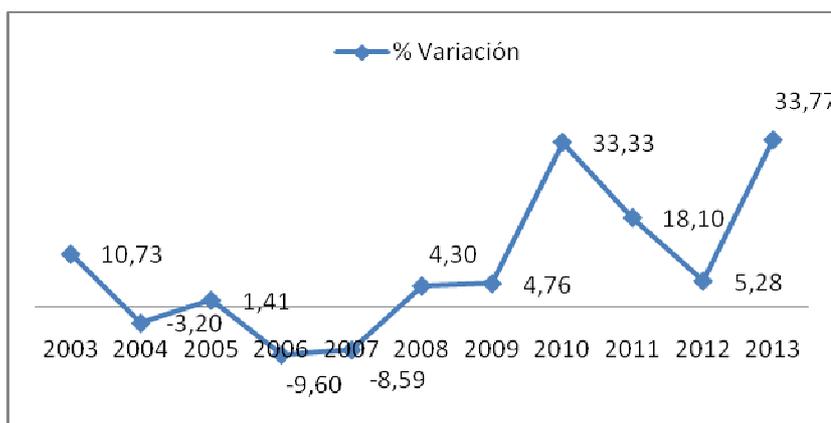
economía, que lleva a una caída del PIB del 3,70% en el año 2009, y a un aumento del número de desempleados que hace aumentar notablemente el gasto social a partir del ejercicio 2009. Además, la descentralización del poder del Estado a las CCAA y la posterior transferencia de competencias de la última década, ha provocado el fuerte crecimiento del volumen de deuda de las autonomías. En los años 2012 y 2013 la situación aún se agrava más, con los costes de recapitalización y saneamiento de la banca, y los compromisos asumidos con Europa de ayuda a los rescates de otros países. Es por ello que entre 2012 y 2013 crece en un 33,7% los intereses y el volumen de deuda (ver Gráfico 13b), para suponer²² en torno al 30% del total de gastos de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio actual 2013 (según indicábamos en el apartado de desglose general de los PGE).

Gráfico 13a. Evolución de la Deuda Pública en España periodo 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico 13b. Tasa de variación periodo 2002-2013 Deuda Pública en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

²² Boletín Económico del ICE nº 3036. Febrero 2013. *Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 y la Política Presupuestaria actual.*

Análisis de los intereses de la Deuda Pública

Los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2013, están seriamente condicionados por el aumento de los gastos financieros. El coste de los intereses de la deuda en 2013 aumenta un 33,8% más que en 2012, y pasan a convertirse en la segunda mayor partida de gastos de los PGE, después de las pensiones. La evolución de los gastos financieros desde 2002 hasta 2007 no presenta cifras destacables, ya que el ciclo expansivo de la economía provoca pequeños déficit o incluso superávits presupuestarios, que influían en que la cifra destinada a pagar los intereses de la Deuda no tuviera grandes variaciones en ese periodo en los PGE. El punto de inflexión lo marca el ejercicio 2010, donde las consecuencias de la crisis iniciada en 2008 ponen de manifiesto el incremento registrado a partir de ese año, donde pasamos a tener un gasto total por el servicio de la deuda del 4,8% del PIB a un 6,7% del PIB en el ejercicio 2010. A partir del ejercicio 2010, el servicio de la deuda ha ido aumentando año tras año para situarse en el 2013 en un 9,5% del PIB. España ante este panorama, se ve condicionada por los vaivenes y las expectativas de los mercados financieros, y por tanto el país es mucho más vulnerable a la evolución de los tipos de interés.²³ La mala situación económica y la desconfianza de los mercados hacia España, provoca que se incremente el coste de emisión de la deuda pública, que actualmente ronda el 4,1% con un vencimiento medio de 6,1 años.²⁴ Cifras que son bastante más comedidas que las de hace un año, donde los tipos y la prima de riesgo eran la portada con la que abrían todos los programas de noticias.

Cuadro 2. Servicio de la Deuda de la Administración Central (millones de euros).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos financieros	14.538	15.929	17.651	19.641	22.195	28.914	38.660
<i>en % PIB</i>	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,8	3,6
Pasivos financieros	47.746	41.608	32.781	51.120	49.672	50.289	62.588
Servicio total deuda	62.284	57.537	50.432	70.761	71.867	79.203	101.248
<i>en % PIB</i>	5,9	5,3	4,8	6,7	6,8	7,5	9,5

Fuente: Instituto de Estudios Económicos. *Los Presupuestos Generales del Estado para el 2013*. PGE respectivos.

²³ Según Servicios de Estudios del Grupo BBVA. *Situación España*. Análisis Económico primer trimestre 2013.

²⁴ Según Asociación Española de Banca. Informe Económico-Financiero Marzo 2013.

5. CONCLUSIONES

El análisis de las partidas de gasto en los Presupuestos del Estado durante el periodo 2002-2013, ha dejado patente el fuerte incremento de gasto público en los años 2002 a 2007, coincidiendo con el ciclo expansivo de nuestra economía. Pero el continuo aumento del gasto público en épocas de bonanza económica ha contribuido a afianzar el nexo existente entre gasto público y desarrollo económico y social. Por tanto, es en este periodo (2002-2007), donde se desarrolla el estado del bienestar que tanto se ha hablado en España durante esta década. La realización de importantes infraestructuras e inversiones públicas entre 2002-2007 caracterizan la política económica seguida por los gobiernos, auspiciados por el estímulo económico que el gasto público provoca en la sociedad. La buena salud de las arcas públicas durante el mencionado periodo incide de manera significativa en el aumento del Gasto Social pero también en los costes derivados de la descentralización del estado a favor de las CCAA. La crítica que se puede asumir sobre el periodo analizado 2002-2007, queda reflejado en que el aumento del gasto público ha sido desmesurado en relación al ciclo económico expansivo, donde los estabilizadores automáticos generaban elevadas recaudaciones por la vía de los ingresos, y por el lado de los gastos, la buenas cifras de paro, disminuían los gastos destinados a desempleo y políticas de protección social. La lógica nos dice que el aumento del gasto público tiene su fundamento para contrarrestar la fase recesiva del ciclo y no al contrario, como ocurrió en España durante esos años.

El año 2008 marca el inicio de la crisis en España y por tanto el periodo recesivo de nuestra economía que se traslada hasta nuestro días. Los presupuestos de gasto de los ejercicios 2008, 2009 y 2010 se caracterizan por el incremento importante en las partidas dedicadas al Fomento del Empleo, Educación, Servicios Sociales y sobre todo protección al Desempleo (como se ha mostrado en este texto). El incremento de gasto público en las partidas citadas anteriormente, queda justificado por la difícil situación económica que atraviesa nuestra economía, lo que unido a una importante destrucción de empleo registrado en ese periodo, provoca que el gasto destinado a políticas de desempleo se dispare un 57,91% en el ejercicio 2010 respecto al año 2009. Las actuaciones desde la óptica del gasto público en el periodo 2008-2010 no son criticables, puesto que buscan enderezar el rumbo de nuestra maltrecha economía castigada por una dependencia excesiva sobre el sector inmobiliario. En este periodo, aparece el problema del déficit público, que trae consigo el incremento de la deuda pública para cubrir los desfases presupuestarios en el periodo 2008-2010, y que tienen su origen en la caída de los ingresos (debido a la crisis,) y los importantes esfuerzos realizados en políticas de gasto, con el objetivo prioritario de la creación de empleo.

El año 2011 inicia el Plan de Estabilidad y Crecimiento comprometido para el periodo 2011-2014 con Europa, donde la austeridad en el gasto y la consolidación fiscal marcan la estrategia de política económica seguida desde 2011 y vigente a fecha de hoy en el ejercicio 2013. Las partidas de gasto tienen recortes generalizados a partir del 2011 a excepción de la partida de pensiones y la dedicada a la Deuda Pública, provocando un gran retroceso en el estado del bienestar. La partida de Deuda Pública en el ejercicio 2013 sufre un incremento en tasa de variación del 33,77% respecto al ejercicio anterior, y se convierte en la segunda mayor partida de los presupuestos tras las pensiones. Además destacar que según el último dato publicado en Mayo del 2013 en la Memoria de Deuda del Banco de España, nuestro país, supera la cifra de 600.000 millones de euros en deuda del estado a cierre del 2012, por tanto, el doble que teníamos al principio de la crisis en el 2007. Cabe destacar en este periodo, que no se explica la disminución del gasto en partidas fundamentales como son el Fomento del Empleo y la Educación, más si cabe cuando realmente estaban reflejados como objetivos prioritarios en la estrategia de política económica planteada por el ejecutivo para el 2013. El rigor presupuestario se antoja necesario para dar credibilidad a los mercados financieros, pero debemos de ser conscientes de que no hay más margen de actuación en políticas de reducción de gasto público. No será posible salir de la actual crisis sin políticas activas que fomenten el crecimiento económico, que ayudara a incrementar los ingresos del estado y que permitirá alcanzar el objetivo de equilibrar las cuentas públicas. Los objetivos de reducción del Déficit Público han ido siempre encaminados desde la óptica del gasto público. Pensamos que la sostenibilidad de las finanzas públicas también puede conseguirse a través de los ingresos. A tal efecto, en un periodo recesivo como el actual, se hace indispensable una política expansiva del gasto público para dar estímulos a la economía, que nos devuelva a una senda de crecimiento, y por tanto genere ingresos para el estado. Para concluir quería argumentar que los déficits han aumentado debido a la crisis, no al contrario. Estos déficits son necesarios para paliar los efectos de los ciclos recesivos, por tanto, a medida que la economía recupere el ciclo expansivo, estos se irán reduciendo, aumentando los ingresos públicos a través del crecimiento y del aumento del empleo.

BIBLIOGRAFIA

- Albi, E. Y Otros. *Economía Pública*. Ariel Economía, 2000.
- Asociación Española de Banca. *Informe Económico-Financiero Marzo 2013*. [Consultado Abril 2013]. Disponible en www.aebanca.es
- Banco de España. *Informe de Proyecciones de la Economía Española*. Boletín Económico Marzo 2013. [Consultado Abril 2013]. Disponible en www.bde.es
- Blanchard, O. (2006) *Macroeconomía*. Prentice Hall. Madrid.
- Boletín Económico del ICE nº 3036. Febrero 2013. *Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 y la Política Presupuestaria actual*.
- Calero, Josefa., y Reyes Maroto. *Los efectos del ajuste fiscal en las economías de periféricas de la zona euro*. [Consultado Abril 2013]. Editado por Fundación IDEAS: Disponible en www.fundacionideas.es
- Diario online Grupo 20 minutos. *Presupuestos Generales del Estado por políticas de gasto*. [Consultado Marzo 2013]. Disponible en: <http://www.20minutos.es/graficos/presupuestos-generales-del-estado-por-politicas-de-gasto-13/0/>
- España. *Ley 47/2003 de 26 de Noviembre, General Presupuestaria*. Publicado en BOE núm. 284 de 27 de Noviembre de 2003.
- España. *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Publicado en BOE núm. 103 de 30 de Abril de 2012.
- Hernández Trillo, Fausto. *La economía de la deuda*. México. FCE .2003.
- Instituto de Estudios Económicos. *Es necesario persistir en los ajustes y en las reformas*. Madrid, 2012. [Consultado Marzo 2013]. Editado por José María Pérez de Tudela Vázquez: Disponible en http://www.ieemadrid.es/ficha_evento_1064907_2012_12_18_coyuntura_economica_es_necesario_persistir_en_lo.html
- Instituto de Estudios Económicos. *Los Presupuestos Generales del Estado para el 2013*. Madrid, 2012. [Consultado Abril 2013]. Disponible en www.ieemadrid.es

- La Moncloa. *Estrategia Española de Política Económica*. Fecha publicación 27/09/2012 [Consultado Marzo 2013]. Disponible en www.lamoncloa.gob.es
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Gabinete de Prensa). *Plan Presupuestario 2013-2014*. [Consultado Marzo 2013]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdoonlyres/eff72c06-60cf-4c23-bd67-7bc820da88e7/210757/planpresupuestario201320146.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales de Estado*. [Consultado Marzo 2013]. Disponible en www.minhap.es
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013*. [Consultado Marzo 2013]. Disponible en www.minhap.es
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española (22ª ED.)*. Espasa Libros. 2001.
- Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. *Presupuestos Generales del Estado 2002 a 2013. Libro Amarillo 2002 a 2013*. [Consultado Marzo 2013]. Disponible en: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/PresupuestosEjerciciosAnteriores.aspx>
- Servicios de Estudios del Grupo BBVA. *Situación España*. Análisis Económico primer trimestre 2013. [Consultado Abril 2013]. Disponible en <http://www.bbvaresearch.com>
- Stiglitz, J.E. *La Economía del Sector Público*. Antonio Bosch Editor, 2000.

APENDICE

Tabla A1. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2002-2004.

	2002	% s/total	2003	% s/total	% Variación	2004	% s/total	% Variación
Servicios Públicos Básicos	14.437,25	7,41	15.069,71	7,20	4,38	14.718,80	6,36	-2,33
Gasto Social	96.220,13	49,35	104.056,18	49,75	8,14	114.211,04	49,36	9,76
Pensiones	62.451,35	32,03	66.880,61	31,97	7,09	74.155,78	32,05	10,88
Otras Prestaciones Económicas	7.012,91	3,60	7.291,25	3,49	3,97	9.872,12	4,27	35,40
Servicios Sociales y Promoción Social	1.066,00	0,55	1.141,00	0,55	7,04	1.132,97	0,49	-0,70
Fomento del Empleo	5.148,12	2,64	5.357,22	2,56	4,06	5.827,98	2,52	8,79
Desempleo	8.927,93	4,58	10.690,88	5,11	19,75	11.088,52	4,79	3,72
Acceso a la vivienda	649,63	0,33	657,63	0,31	1,23	663,02	0,29	0,82
Gestión y admón. de la S. Social	5.698,95	2,92	6.352,81	3,04	11,47	5.497,80	2,38	-13,46
Sanidad	3.130,22	1,61	3.369,52	1,61	7,64	3.572,40	1,54	6,02
Educación	1.366,02	0,70	1.498,26	0,72	9,68	1.524,66	0,66	1,76
Cultura	769,00	0,39	817,00	0,39	6,24	875,79	0,38	7,20
Actuaciones de Carácter Económico	19.946,29	10,23	21.326,13	10,20	6,92	28.046,14	12,12	31,51
Actuaciones de Carácter General	64.352,91	33,01	68.715,96	32,85	6,78	74.401,38	32,16	8,27
Total Capítulos I a VIII	194.956,58	100,00	209.167,98	100,00	7,29	231.377,36	3,20	10,62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Tabla A2. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2005-2007.

	2005	% s/total	% Variación	2006	% s/total	% Variación	2007	% s/total	% Variación
Servicios Públicos Básicos	15.634,83	6,27	6,22	17.490,16	6,48	11,87	19.564,00	6,72	11,86
Gasto Social	125.047,77	50,12	9,49	135.612,05	50,26	8,45	147.160,23	50,54	8,52
Pensiones	79.221,28	31,76	6,83	84.681,59	31,38	6,89	91.453,18	31,41	8,00
Otras Prestaciones Económicas	10.656,23	4,27	7,94	11.972,11	4,44	12,35	12.797,42	4,40	6,89
Servicios Sociales y Promoción Social	1.197,16	0,48	5,67	1.650,46	0,61	37,86	1.779,96	0,61	7,85
Fomento del Empleo	6.233,19	2,50	6,95	6.527,15	2,42	4,72	7.254,88	2,49	11,15
Desempleo	12.688,22	5,09	14,43	13.578,34	5,03	7,02	14.470,66	4,97	6,57
Acceso a la vivienda	878,61	0,35	32,52	1.079,37	0,40	22,85	1.234,35	0,42	14,36
Gestión y admón. de la S. Social	7.976,35	3,20	45,08	9.199,55	3,41	15,34	10.449,48	3,59	13,59
Sanidad	3.648,38	1,46	2,13	3.960,57	1,47	8,56	4.199,30	1,44	6,03
Educación	1.615,52	0,65	5,96	1.935,36	0,72	19,80	2.440,79	0,84	26,12
Cultura	932,83	0,37	6,51	1.027,55	0,38	10,15	1.080,21	0,37	5,12
Actuaciones de Carácter Económico	29.652,73	11,89	5,73	33.248,68	12,32	12,13	36.349,00	12,48	9,32
Actuaciones de Carácter General	79.138,12	31,72	6,37	83.480,87	30,94	5,49	88.081,88	30,25	5,51
Total Capítulos I a VIII	249.473,45	100,00	7,82	269.831,76	100,00	8,16	291.155,11	100,00	7,90

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Tabla A3. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2008-2010.

	2008	% s/total	% Variación	2009	% s/total	% Variación	2010	% s/total	% Variación
Servicios Públicos Básicos	21.632,04	6,88	10,57	21.813,69	6,61	0,84	21.596,62	6,16	-1,00
Gasto Social	159.043,87	50,57	8,08	174.107,04	52,78	9,47	180.933,71	51,59	3,92
Pensiones	98.011,78	31,16	7,17	106.098,58	32,16	8,25	108.282,71	30,88	2,06
Otras Prestaciones Económicas	14.085,29	4,48	10,06	14.973,33	4,54	6,30	14.402,52	4,11	-3,81
Servicios Sociales y Promoción Social	2.287,90	0,73	28,54	2.472,07	0,75	8,05	2.737,04	0,78	10,72
Fomento del Empleo	7.683,83	2,44	5,91	7.583,66	2,30	-1,30	7.750,67	2,21	2,20
Desempleo	15.777,08	5,02	9,03	19.615,95	5,95	24,33	30.974,84	8,83	57,91
Acceso a la vivienda	1.378,40	0,44	11,67	1.606,83	0,49	16,57	1.498,06	0,43	-6,77
Gestión y admón. de la S. Social	11.232,72	3,57	7,50	12.920,49	3,92	15,03	6.362,29	1,81	50,76
Sanidad	4.433,82	1,41	5,58	4.622,32	1,40	4,25	4.634,60	1,32	0,27
Educación	2.932,62	0,93	20,15	2.987,65	0,91	1,88	3.092,09	0,88	3,50
Cultura	1.220,43	0,39	12,98	1.226,16	0,37	0,47	1.198,89	0,34	-2,22
Actuaciones de Carácter Económico	39.537,91	12,57	8,77	38.880,92	11,79	-1,66	39.732,92	11,33	2,19
Actuaciones de Carácter General	94.308,45	29,98	7,07	95.094,61	28,83	0,83	108.432,61	30,92	14,03
Total Capítulos I a VIII	314.522,27	100,00	8,03	329.896,26	100,00	4,89	350.695,86	100,00	6,30

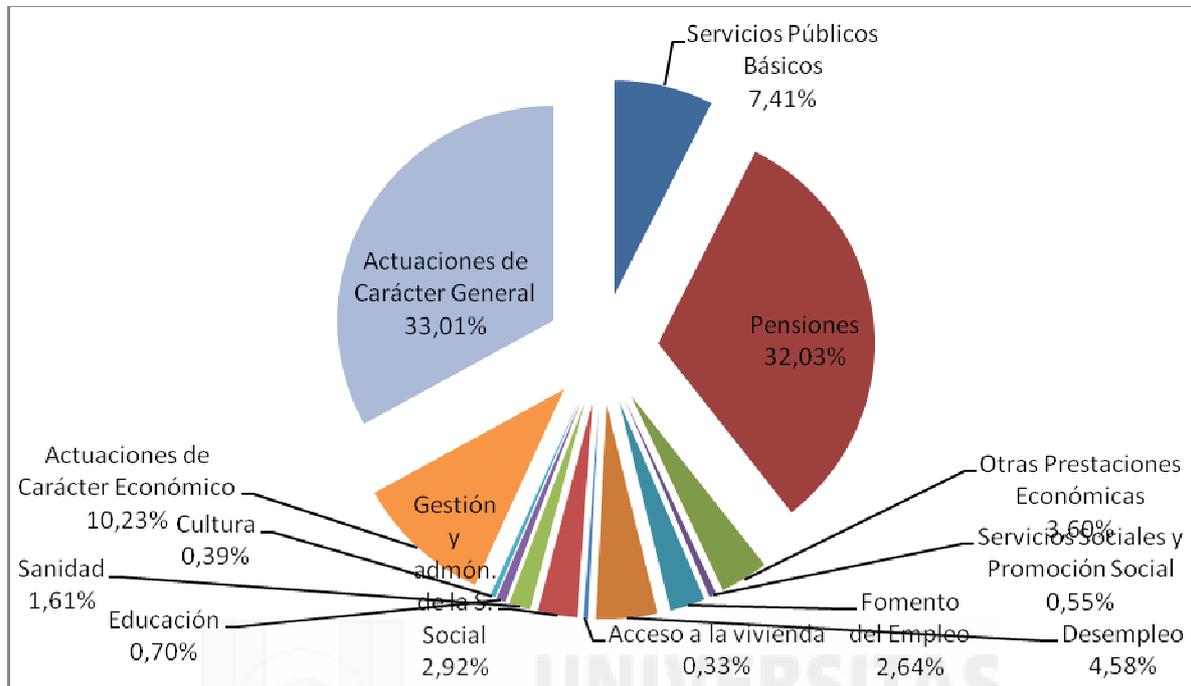
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Tabla A4. Partidas de gasto en los presupuestos generales del estado periodo 2011-2013.

	2011	% s/total	% Variación	2012	% s/total	% Variación	2013	% s/total	% Variación
Servicios Públicos Básicos	19.731,10	6,25	-8,64	17.917,48	5,75	-9,19	16.724,61	5,24	-6,66
Gasto Social	183.230,91	58,05	1,27	175.393,09	56,26	-4,28	178.771,36	55,96	1,93
Pensiones	112.215,76	35,55	3,63	115.825,93	37,15	3,22	121.556,51	38,05	4,95
Otras Prestaciones Económicas	13.576,36	4,30	-5,74	12.013,28	3,85	-11,51	11.880,26	3,72	-1,11
Servicios Sociales y Promoción Social	2.515,58	0,80	-8,09	2.119,02	0,68	-15,76	2.848,49	0,89	34,42
Fomento del Empleo	7.322,80	2,32	-5,52	5.764,74	1,85	-21,28	3.771,51	1,18	-34,58
Desempleo	30.474,06	9,65	-1,62	28.805,05	9,24	-5,48	26.993,70	8,45	-6,29
Acceso a la vivienda	1.209,66	0,38	-19,25	819,91	0,26	-32,22	765,88	0,24	-6,59
Gestión y admón. de la S. Social	7.770,59	2,46	22,14	2.901,12	0,93	-62,67	4.436,30	1,39	52,92
Sanidad	4.254,49	1,35	-8,20	3.975,62	1,28	-6,55	3.852,27	1,21	-3,10
Educación	2.840,58	0,90	-8,13	2.270,90	0,73	-20,06	1.944,73	0,61	-14,36
Cultura	1.051,03	0,33	-12,33	897,52	0,29	-14,61	721,71	0,23	-19,59
Actuaciones de Carácter Económico	32.217,37	10,21	-18,92	26.995,30	8,66	-16,21	24.177,34	7,57	-10,44
Actuaciones de Carácter General	80.483,71	25,50	-25,78	91.470,76	29,34	13,65	99.787,29	31,24	9,09
Total Capítulos I a VIII	315.663,09	100,00	-9,99	311.776,63	100,00	-1,23	319.460,60	100,00	2,46

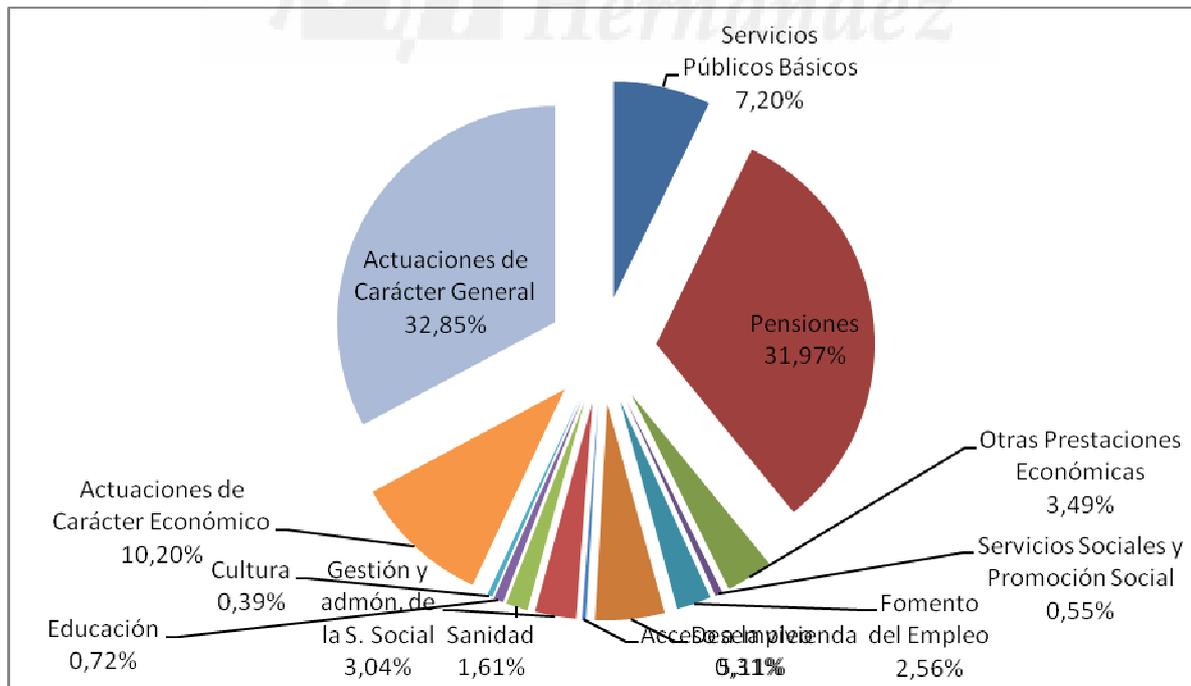
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A1. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2002.



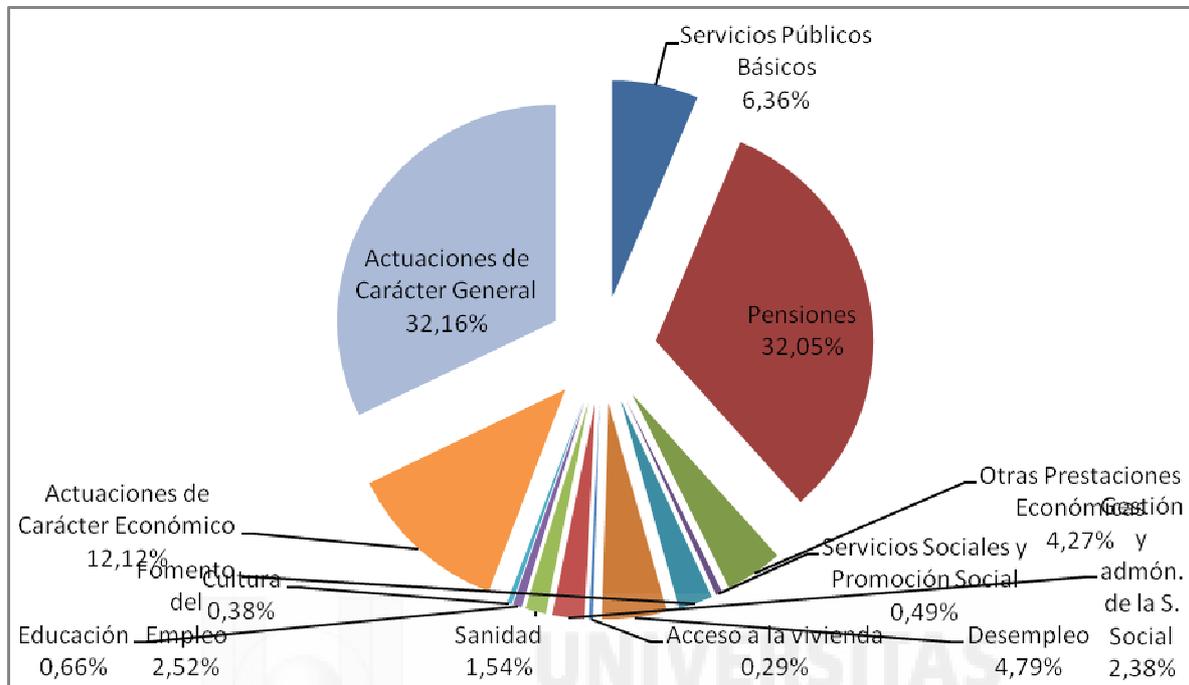
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A2. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2003.



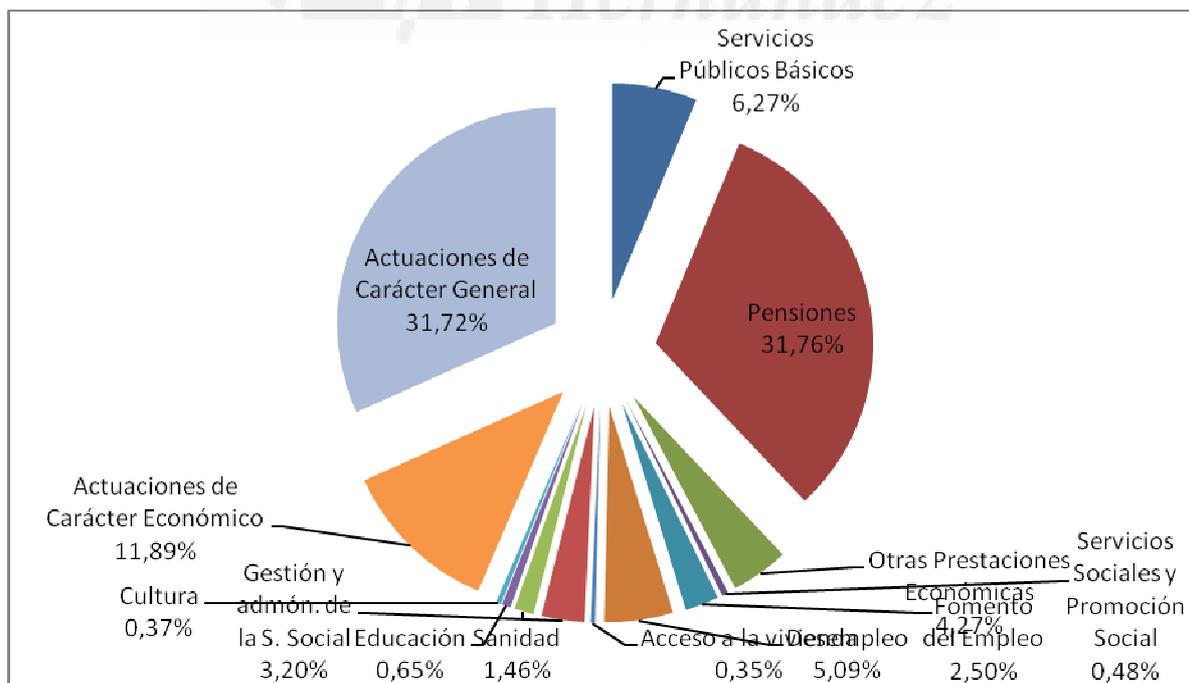
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A3. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2004.



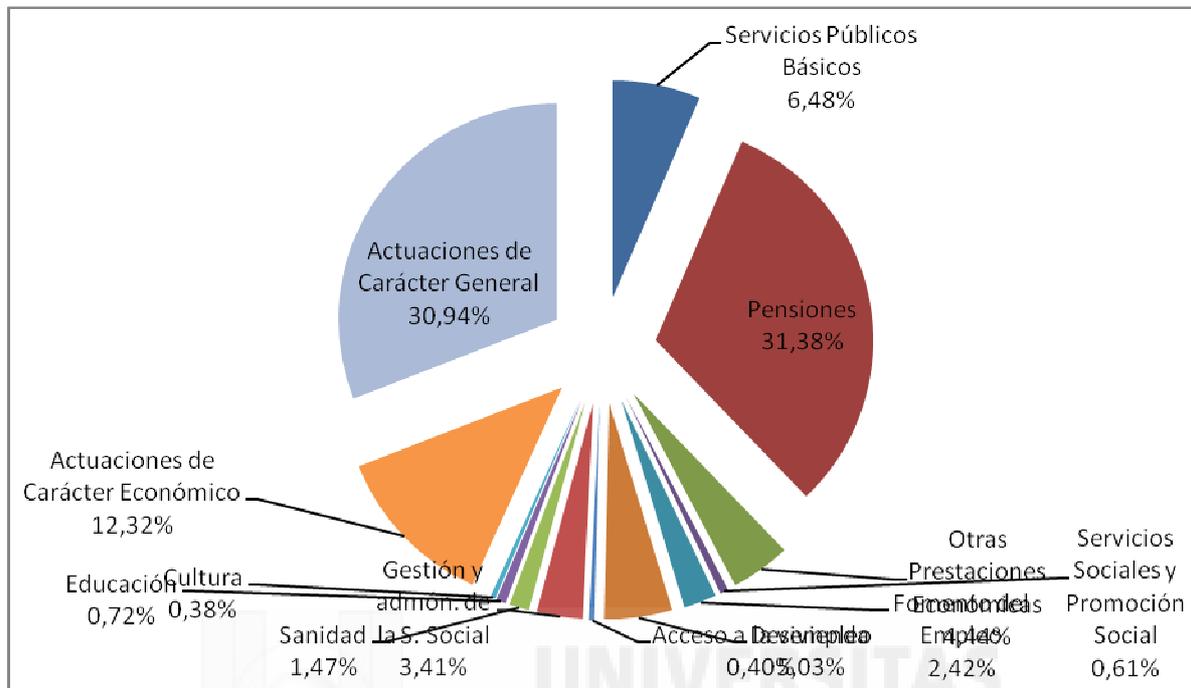
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A4. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2005.



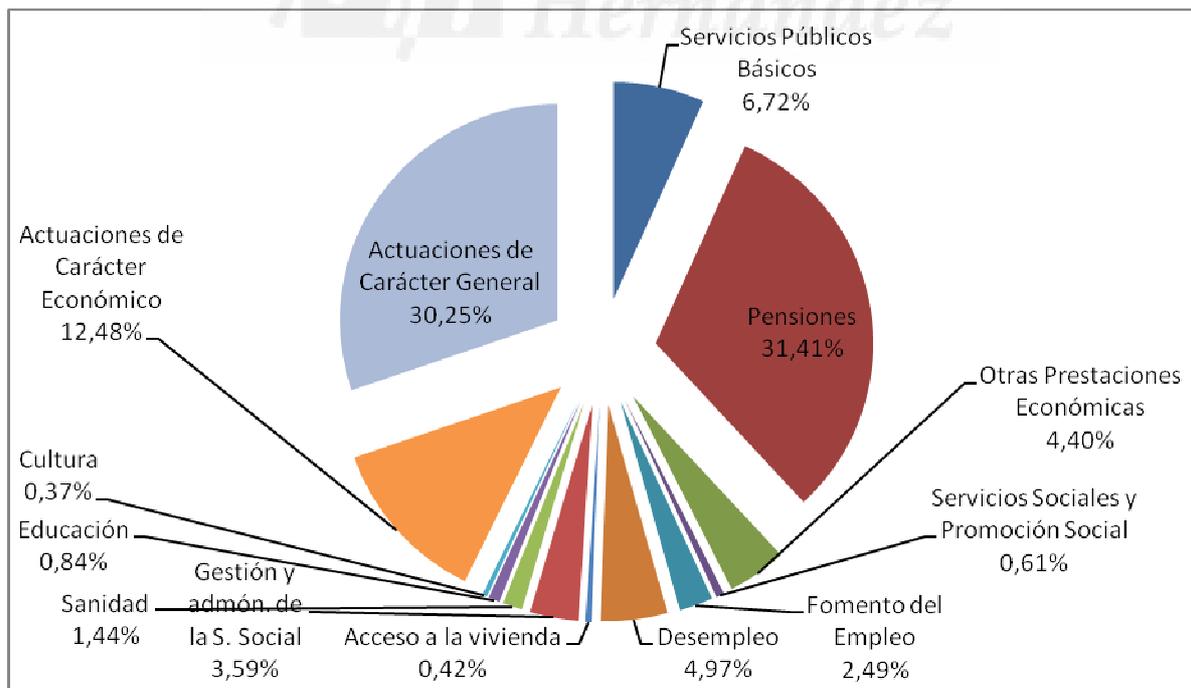
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A5. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2006.



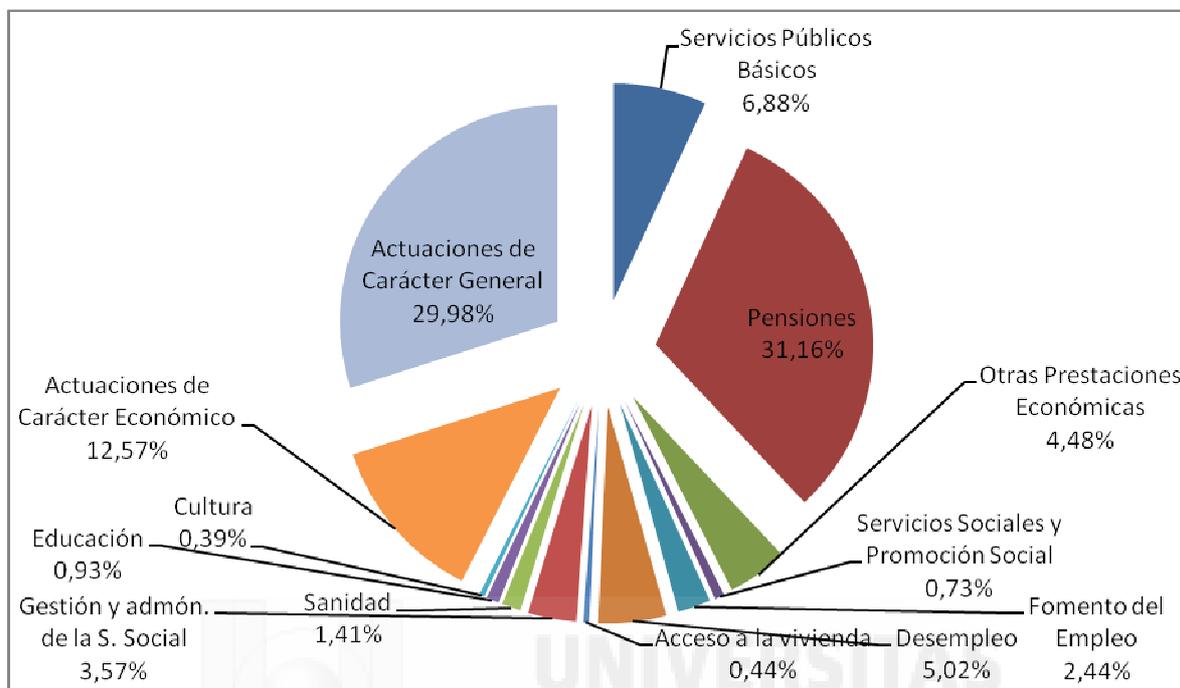
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A6. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2007.



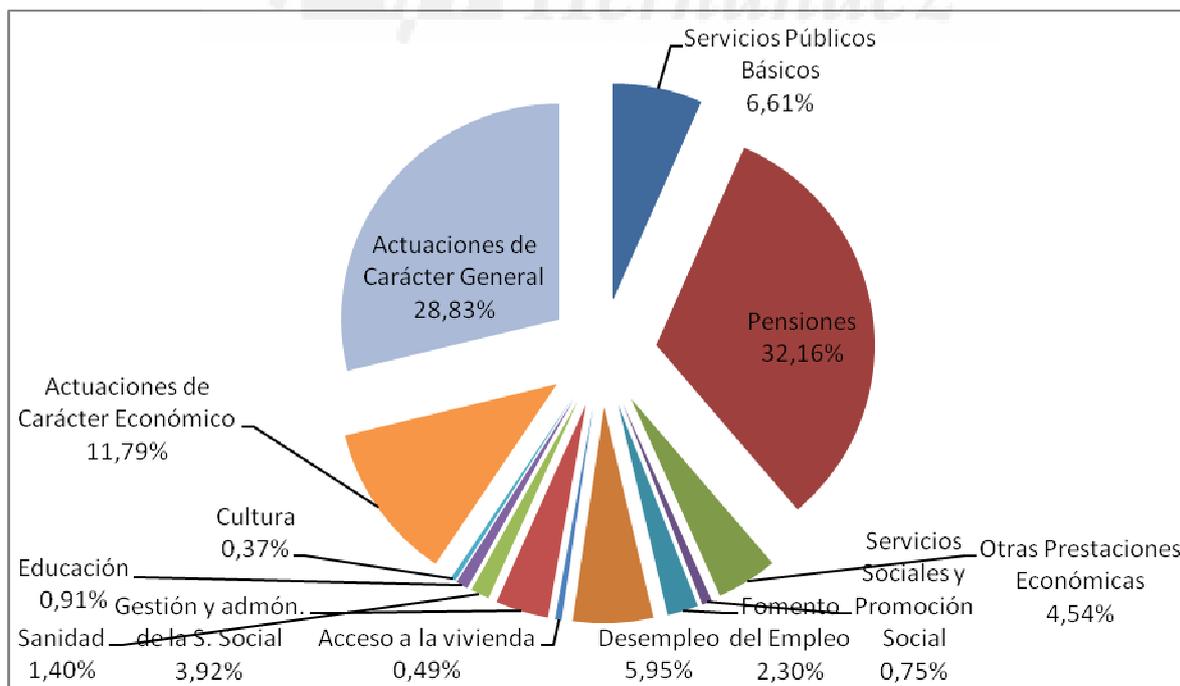
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A7. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2008.



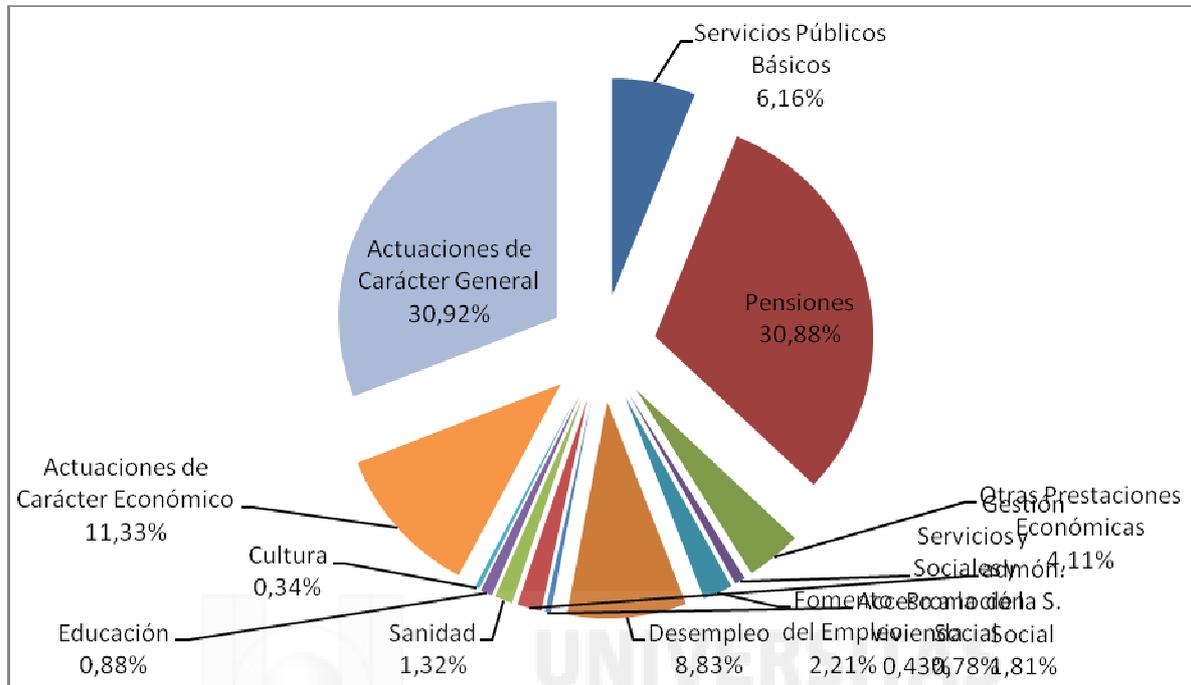
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A8. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2009.



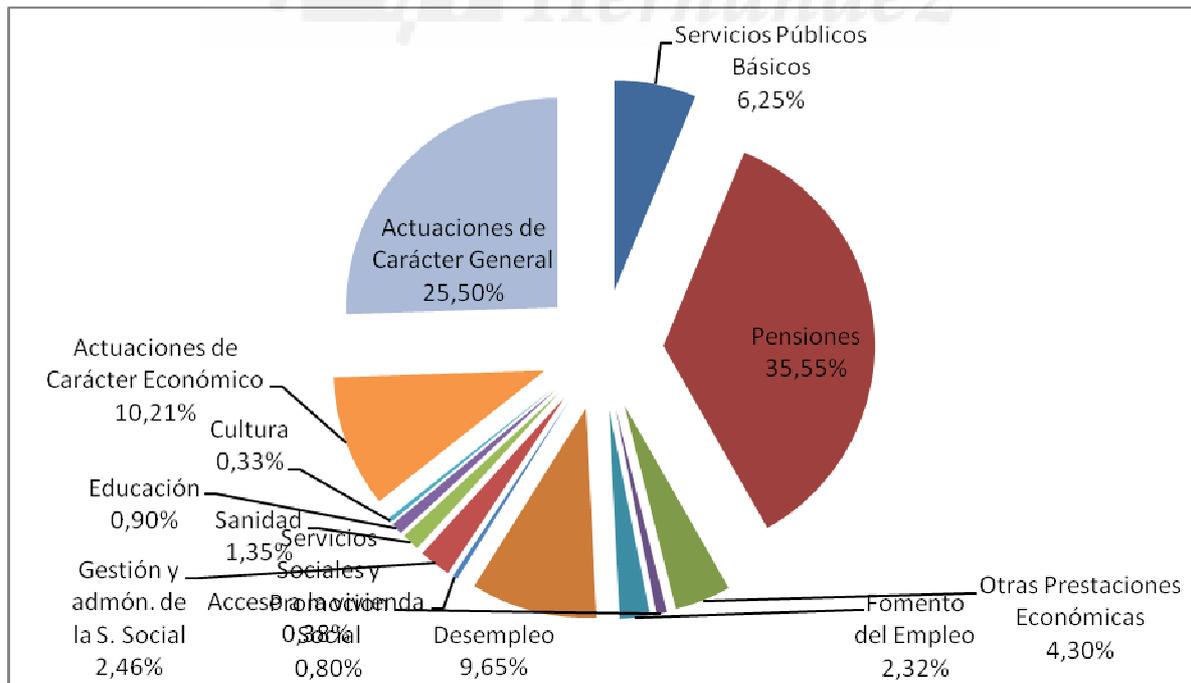
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A9. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

Gráfico A10. Asignación porcentual de los gastos por partidas presupuestarias año 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGE.

