

Area de Economía

# INFORMES

## DE LA FUNDACIÓN

---

2012  
ENERO  
46

### El gasto público: un falso culpable

MANUEL LAGO PEÑAS

Economista del Sindicato Nacional de Galicia de CCOO  
y miembro del Area de Economía de la Fundación 1º de Mayo



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

## ÍNDICE

1. Ingresos, gastos y déficit .....	3
2. España a la cola en gasto público .....	6
3. La composición del gasto público .....	9
4. Evolución del gasto público en la última década .....	12
5. El gasto público en la crisis .....	15
6. La responsabilidad del gasto en el resultado presupuestario .....	17
7. Los diferentes componentes del gasto en la crisis.....	20
8. El gasto de los diferentes niveles de gobierno .....	26
9. Conclusiones.....	28

## 1. INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT

El discurso dominante en España insiste de forma casi obsesiva en que reducir el gasto público es la única forma de salir de la crisis. Esta idea se ha convertido en un dogma a pesar de que, como se verá en las páginas siguientes, no se corresponde con la realidad de los datos.

La cadena argumental de estos dogmáticos es la siguiente: el problema que atenaza la economía española es un elevado nivel de deuda pública, como consecuencia de la acumulación de déficits en las administraciones, provocados por un aumento irresponsable del gasto, tanto del Gobierno central como de las comunidades autónomas. Esta elevada deuda pública tiene problemas para ser financiada, lo que se traduce en un insoportable coste para el Tesoro público.

La consecuencia de un diagnóstico de este tipo es inevitable: si nuestro problema es una deuda no financiable provocada por un exceso de gasto, la solución no puede ser otra que la de recortar el gasto. Sin embargo, esta cadena argumental se sustenta en falsedades o verdades a medias, y ninguna de sus hipótesis se sostiene ante un análisis objetivo.

La realidad es que nuestra deuda pública es relativamente baja, no está provocada por un exceso de gasto y, al menos por ahora, no genera un insoportable problema de sobrecoste financiero.

España es el país que tiene un menor problema con sus cifras de deuda. Por dos motivos. Primero, porque la deuda española sobre el PIB, al finalizar el año 2010, es la más baja entre todos los grandes países de la Unión Europea. Segundo, porque el tipo de interés medio que pagamos por la deuda se halla en mínimos históricos, de forma que la carga financiera que ha de soportar el presupuesto también es baja.

A pesar de las tensiones en el mercado de deuda, el tipo de interés medio del stock de deuda viva es del 4,7%, muy por debajo del 6,9% que pagaba España en el año 2000. El Tesoro español pagó en 2010

intereses equivalentes al 1,9% de nuestro PIB, mientras que el alemán soportó una carga financiera del 2,4% de su PIB.

Tampoco es cierto que el déficit de 2008, y sobre todo de 2009 y 2010, se deba a un aumento desmedido del gasto. Un análisis objetivo de las cifras señala que el desequilibrio de las cuentas públicas en España viene determinado en un porcentaje similar por el aumento del gasto y por la caída de los ingresos.

Más aún, el análisis comparado del caso español con el entorno europeo demuestra que el comportamiento diferencial de nuestro país es, precisamente, el desplome de los ingresos. En términos de gasto, la evolución española resulta similar a la media de la U. E.; pero en términos de ingresos, España sufre un derrumbe que no se produce en el resto de países. De hecho, prácticamente todo el diferencial de déficit de España con la media de la U. E. (11,2% frente a 5,6% del PIB en 2009) se explica por la caída de los ingresos públicos.

Por último, es falso que en España haya un gasto público excesivo, ni en términos históricos o estructurales ni en términos coyunturales de respuesta a la crisis.

El análisis de la sostenibilidad de la deuda pública y el estudio sobre el déficit público y la caída de los ingresos ha sido tratado en otros documentos publicados por la Fundación Primero de Mayo. Este texto tiene como objetivo analizar el gasto público en España, cómo ha sido su evolución en los últimos años en términos comparados con la U. E. y, sobre todo, estudiar su evolución en la crisis iniciada en 2007.

Pero antes de entrar en detalle en la evolución del gasto público, es conveniente considerar de forma conjunta los ingresos y los gastos y su derivada, que es el resultado presupuestario, en el período de la crisis.

INGRESOS, GASTOS Y RESULTADO PRESUPUESTARIO

	2007	2008	2009	DIFERENCIA 2007/2009	%
Ingresos no financieros	432.808	404.076	365.382	-67.426	-15,6%
Gastos no financieros	412.792	449.265	482.688	+69.896	-16,7%
Resultado presupuestario	+20.066	-45.187	-117.306	-137.372	

Fuente: elaboración propia sobre datos Eurostat. En millones de euros.

En 2007, el conjunto de las administraciones públicas cerraron el ejercicio con superávit. Sólo dos años después, el sector público español soportó el mayor desequilibrio de toda su historia reciente. Del superávit de 20.066 millones de euros de 2007 se pasó a un déficit de 117.306 millones de euros, lo que supone un deterioro de las cuentas públicas de 137.372 millones de euros.

La explicación aritmética de este resultado es simple. En los dos primeros años de la crisis se produjo un incremento del gasto y una caída de los ingresos que, acumulados, provocan ese enorme déficit público. Los gastos no financieros se incrementan en 69.896 millones de euros, lo que equivale a un crecimiento del 16,7% en el periodo. Por su parte, los ingresos no financieros caen en 67.426 millones de euros, una reducción del 15,6%.

De estos datos se pueden sacar dos conclusiones relevantes. La primera es que, antes de la crisis, las administraciones públicas estaban en equilibrio e incluso el ejercicio de 2007 se cerró con un superávit significativo. No son, por tanto, los desequilibrios públicos los que provocan la crisis. Es la crisis, que nace en el ámbito privado —en especial en el binomio inmobiliario-financiero—, la responsable del déficit en las cuentas públicas.

La segunda es que en la generación de ese déficit tienen la misma relevancia cuantitativa la caída de los ingresos y el aumento de los

gastos, que en ambos casos alcanzan una cifra similar: alrededor de 70.000 millones de euros.

Por lo tanto, el aumento del gasto público como consecuencia de la crisis, de la actuación de los estabilizadores automáticos y de las políticas gubernamentales de impulso de la actividad es responsable sólo de la mitad del déficit. Más aún, si no se hubiera producido el desplome en los ingresos —algo que no sucedió en la mayoría de los países de la U. E. —, el déficit público español en 2009 estaría en torno al 5%, esto es, entre los más bajos de Europa.

Después de esta visión global de las cuentas públicas, nos centramos en el análisis detallado del gasto público.

## **2. ESPAÑA A LA COLA EN GASTO PÚBLICO**

Considerar que los desequilibrios en las cuentas públicas de España se deben a un exceso de gasto no es más que la expresión de un prejuicio ideológico que no se sostiene ante el análisis objetivo. Nuestro país está a la cola de la Unión Europea en gasto público. Los últimos datos oficiales disponibles —los de Eurostat para el año 2010— demuestran que España es, entre los grandes países de la U. E., el que dedica un menor porcentaje de su renta al gasto público.

En el año 2010, el gasto público español equivalía al 45% del PIB, 5,3 puntos por debajo de la media de los veintisiete países de la Unión Europea. El ranking de los diferentes Estados de la Unión ordenados según el peso de su sector público no deja lugar a dudas. Los países más desarrollados son los que tienen un mayor peso del gasto público y, por el contrario, es en los países menos desarrollados donde el Estado gestiona una menor proporción de su riqueza.

En la parte alta de la tabla están Dinamarca, Francia y Finlandia, que destinan más del 55% de su PIB al gasto público. Estos países también encabezan el grupo de los que tienen mayor renta; en él se incluyen

además Bélgica, Austria, Suecia y Holanda, que tienen un gasto por encima del 51% del PIB.

El caso de Irlanda, con un 67% de gasto sobre PIB, es excepcional y no se corresponde con la historia de este país, que se ha caracterizado por un bajo peso del Estado en su economía. Como después veremos, el elevadísimo 67% del PIB que gestionó el Estado irlandés en 2010 se explica, fundamentalmente, porque tuvo que aportar ingentes recursos públicos para salvar de la quiebra su sistema financiero. No estamos, por lo tanto, ante un Estado intervencionista en la economía, sino ante la socialización de las pérdidas provocadas por la más que cuestionable gestión realizada por los directivos de los bancos privados de este país.

PORCENTAJE DE GASTO SOBRE PIB 2010

	Porcentaje sobre PIB
Irlanda	67,0
Dinamarca	58,2
Francia	56,2
Finlandia	55,1
Bélgica	53,1
Austria	53,0
Suecia	53,0
Holanda	51,2
Gran Bretaña	50,9
Portugal	50,7
Italia	50,5
<b>MEDIA U. E. (27)</b>	<b>50,3</b>
Grecia	49,5
Hungría	48,9
Alemania	46,6
Polonia	45,7
República Checa	45,2
España	45,0
Letonia	42,9
Lituania	41,3
Luxemburgo	41,2
Rumanía	40,8
Estonia	40,1
Bulgaria	37,7

Fuente: elaboración propia sobre datos Eurostat

En una posición intermedia, están Gran Bretaña, que paga las consecuencias del tatcherismo, Portugal y Grecia.

Por último, la parte baja de la tabla la ocupan los países menos desarrollados de la Unión Europea, con dos excepciones: Luxemburgo y España.



Esto es, España comparte el pelotón de cola con los países menos desarrollados de la Unión. Con la excepción de Luxemburgo, un Estado con unas características muy específicas, los países que dedican menos recursos al gasto público son los del este europeo, los antiguos Estados del socialismo real; y ahí estamos nosotros, por detrás incluso de Polonia y la República Checa. España se encuentra, por lo tanto, en un lugar que no le corresponde.

Esto hace evidente que lo que caracteriza nuestra situación no es, en ningún caso, un problema de exceso de gasto, sino exactamente todo lo contrario. Tenemos un bajo nivel de gasto público, que explica en parte la baja calidad —en términos comparados europeos— de nuestro débil Estado del bienestar.

Como un simple ejercicio teórico, se puede estimar la cifra en la que nuestro país tendría que incrementar el gasto para igualar la media de la U. E.: más de 56.000 millones de euros, una cantidad que equivale a un aumento del 12% sobre el gasto público real de 2010. Y si la comparación la realizamos con Francia, el gasto tendría que crecer el 25% hasta alcanzar 120.000 millones más que en la actualidad.

### **3. LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

El análisis de la composición del gasto público refuerza la idea anterior. Porque nuestro gasto, además de bajo en términos cuantitativos, es muy poco social en lo cualitativo.

La parte del gasto público dedicada a la protección social en todas sus componentes está muy por debajo de la media de los países de la Unión Europea. Por el contrario, España es de los países que más recursos dedican a la inversión.

## LA DISTRIBUCION DEL GASTO POR CAPÍTULOS

	ESPAÑA	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ZONA EURO
Consumos intermedios	12,2	10,0	10,1	11,7	11,1
Remuneración asalariados	26,0	23,7	15,7	22,0	21,0
Subsidios	2,4	3,0	5,2	2,0	5,5
Intereses	4,2	4,4	2,8	8,7	2,8
Beneficios sociales	40,2	45,3	56,2	43,9	46,7
Otras gastos corrientes	3,7	6,6	4,1	4,7	4,7
Transferencias de capital	2,4	1,4	3,4	2,8	3,2
Inversiones	8,4	5,5	2,8	4,2	4,9
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat. En porcentaje sobre el total de gasto

En realidad, el análisis partida a partida de su distribución porcentual por funciones refuta casi todos los lugares comunes que se repiten contra el papel del gasto público en la crisis.

Empezando por un tema central, como es la actual crisis de deuda pública, España es el país que dedica un menor porcentaje de gasto público a pagar intereses por su deuda. Aunque pueda parecer sorprendente, en el año 2010 los costes financieros de la deuda absorben tan sólo el 4,2% del total, mientras la media de los países de la U. E. fue del 5,5%. Italia es el caso extremo entre los grandes países de la U. E. con un 8,7% de sus recursos destinado a pagar intereses. Pero es que España soportó en 2010 una carga financiera por debajo de la francesa, el 4,4%, e incluso de Alemania que destinó el 5,2%.

Por el contrario, estamos muy por debajo de la media de la U. E. en lo que, en terminología comunitaria, se denomina «beneficios sociales»: el gasto en pensiones, prestaciones por desempleo y el resto de las políticas de protección social.

En España dedicamos el 40% de los recursos a los beneficios sociales, porcentaje muy inferior a la media europea, que destina a estas políticas el 47% de sus recursos y que llega hasta el 58% en el caso de Alemania. Por lo tanto, España gasta menos en protección social porque nuestro Estado del bienestar, tardío y débil, aún no es comparable con los estándares de los países más avanzados.

¿En qué gastamos más? Pues en dos partidas, fundamentalmente. La primera, los salarios, esto es, las retribuciones a los empleados públicos, a lo que va el 26% de los presupuestos, cinco puntos por encima de la media de la U. E. que destina a retribuir a sus empleados el 21% de sus recursos. Gastos de personal que son la componente fundamental de los servicios públicos, en especial la sanidad y la educación, los que más personal emplean.

Sin embargo, este dato ha de ser matizado. Al utilizar una información muy agregada no es posible tener en cuenta la forma en que los diferentes Estados prestan los servicios públicos a sus ciudadanos.

Si la provisión de la sanidad, la educación o la atención a la dependencia se realiza de forma directa en centros públicos, el capítulo I de gastos de personal aumenta, porque las personas que trabajan en la prestación de esos servicios dependen de forma directa de la Administración. Si, por el contrario, los servicios públicos se prestan a través centros privados concertados, el gasto en personal baja y lo que aumenta son las transferencias a esas empresas privadas.

Por lo tanto, el elevado peso relativo que tiene la remuneración de los asalariados en las cuentas públicas españolas está más explicado porque los servicios se prestan mayoritariamente de forma directa en centros públicos que por un peso relativo mayor del empleo público.

También dedicamos más recursos a la inversión pública, porque las administraciones españolas han realizado un esfuerzo extraordinario, a veces no bien planificado, en dotar al país de infraestructuras físicas y

sociales para capitalizar nuestro territorio, potenciando con ello la competitividad de nuestra economía. En concreto, a inversiones se ha destinado el 8,4% del total, casi el doble de la media de la U. E. que destina el 4,9% y el triple que Alemania, que invierte solo el 2,8% de sus recursos públicos. En el resto de partidas —consumos intermedios, subsidios y gastos corrientes—, España se sitúa en niveles similares, aunque algo más bajos que la media de la U. E.

En síntesis, España destina una mayor parte de su presupuesto que la media de la U. E. a financiar el empleo en los servicios públicos y las inversiones, y menos en beneficios sociales, intereses y gasto corriente.

#### **4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

En 2009, el gasto público en España alcanzó un 45,8% del PIB, uno de sus valores máximos en toda nuestra historia. Y ha sido la gran recesión iniciada en 2008 la que explica que, por primera vez en la historia reciente, el ratio gasto/PIB supere el 40%, una barrera que se resistía desde hace años.

Si analizamos la última década de la economía española, se comprueba la resistencia del gasto público a crecer. En el inicio de la década, el conjunto de las administraciones públicas —Gobierno central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administración de la seguridad social— gestionaban unos recursos equivalentes al 39,1% de la riqueza del país.

En el año 2007, el último antes de la explosión de la crisis, ese porcentaje era del 39,2%, prácticamente el mismo que siete años antes. Incluso entre 2000 y 2007 el peso del gasto se redujo, moviéndose todos los años intermedios por debajo del 39% y alcanzando un mínimo del 38,4% en 2005 y 2006.

Hay que recordar que estos son los años de la década gloriosa de la economía española, de lo que los apologetas denominaron «el milagro

económico español», un ciclo expansivo iniciado en 1994 y que duró hasta 2007, durante el cual la economía española creció mucho aunque muy desequilibradamente.

### PESO DEL GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB

	Gastos	PIB	%
2000	246.420	630.263	39,1
2002	283.433	729.206	38,9
2003	300.472	782.929	38,4
2004	326.472	841.042	38,9
2005	349.376	908.792	38,4
2006	373.873	984.284	38,4
2007	412.742	1.053.537	39,2
2008	446.937	1.088.124	41,1
2009	482.649	1.053.914	45,8
2010	479.165	1.062.591	45,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. En millones de euros

Es cierto que en cifras absolutas el gasto creció; incluso —hay que decirlo— lo hizo en una cifra elevada. Pero en ese mismo período, la riqueza del país expresada en el PIB lo hizo a un ritmo igual o mayor.

El resultado fue el estancamiento en el peso relativo del gasto o, dicho de otro modo, la renuncia de los sucesivos gobiernos a aprovechar esta fase de crecimiento excepcional para corregir los déficits económicos y sociales que todavía arrastra nuestro país.

Pero hay más. Una parte del crecimiento de los tres últimos años fue solo aparente, porque la caída del PIB nominal produce un efecto aritmético que sobrevalora el peso del gasto público, esto se traduce de forma automática en un mayor peso relativo del gasto público, aunque este se mantenga congelado.

Dado el nivel de gasto, una caída de un punto en el PIB nominal se traslada de forma aritmética a un aumento del gasto sobre PIB de 0,45 puntos aunque el gasto no varíe. Los 3,7 puntos en que se redujo el PIB nominal español en 2009 explican, por lo tanto, un aumento del peso del gasto público de 1,7 puntos.

Por eso hay que decir que un valor del 45% en el ratio gasto/PIB es algo excepcional en nuestra historia; no es una decisión estratégica de las administraciones, sino la consecuencia involuntaria, forzada, de la crisis.

Más aún, la voluntad del Gobierno —de los gobiernos, en realidad— es reducir lo antes posible este nivel de gasto volviendo a los niveles previos, como lo demuestra que el año 2010 ya se redujo en cerca de 3.500 millones de euros, lo que equivale a 8 décimas del PIB.

Aún no hay datos consistentes de 2011 para confirmarlo, pero con gran probabilidad estamos en un ciclo largo de reducción del gasto. Lo que denominan «consolidación fiscal» se basa casi en exclusiva en esa reducción, dada la renuncia más o menos explícita a actuar sobre los ingresos públicos. La consecuencia de esta decisión no puede ser otra que la pérdida de peso del gasto público.

El mundo al revés. El conjunto de las administraciones públicas, desde el Gobierno central a las autonomías y, por consiguiente, todos los partidos políticos con responsabilidad de gobierno, renunciaron a acercarnos al nivel de gasto público que corresponde a nuestro grado de desarrollo. Por el contrario, la política que se está haciendo, y más aún la que se anuncia para el futuro, es la de recortar el gasto y la inversión pública.

## 5. EL GASTO PÚBLICO EN LA CRISIS

La Unión Europea en conjunto y cada uno de los países que la conforman han incrementado su gasto como consecuencia de la crisis hasta alcanzar un valor máximo en 2009, año en el que hay un punto de inflexión, con algunas excepciones, y se inicia una senda de reducción.

Para analizar los efectos de la crisis y las consecuencias de las políticas que afrontan la recesión, tomamos como años de referencia el 2007, previo al estallido de la crisis en Europa, y el 2009, cuando la recesión se manifestó con mayor virulencia.

En el conjunto de la Unión Europea la crisis y la respuesta a ella provocaron un aumento del gasto público tanto en cifras absolutas como, sobre todo, en porcentaje del PIB. En concreto, el gasto público pasó del 45,6% en 2007 al 50,8% en 2009, cayendo hasta el 50,3% en el año 2010.

Un hecho destacable es que todos los países de la Unión Europea sin excepción participaron en este proceso de aumento del gasto. También es generalizado, aunque no unánime, el reflujó en el gasto iniciado en 2010. Ahora bien, compartiendo todos la misma tendencia, existen diferencias cuantitativas entre los diferentes Estados.

Irlanda es el país en que el gasto crece más. En realidad, su caso es excepcional porque pasa de estar entre los Estados con menor peso del gasto público a ser el más alto con el 67% del PIB. La razón es conocida: la quiebra de su sistema financiero hipertrofiado y el proceso de socialización de las pérdidas generó una fortísima aportación de recursos públicos que causaron ese crecimiento desaforado del gasto público.

**VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA CRISIS**

	2007	2009	Variación
Irlanda	36,7	48,2	11,5
Dinamarca	50,8	58,4	7,6
Gran Bretaña	44,0	51,4	7,4
España	39,2	48,8	6,6
Grecia	46,6	52,9	6,3
Holanda	45,3	51,4	6,1
Bélgica	48,4	54,1	5,7
Portugal	44,4	49,8	5,4
U. E. (27)	45,6	50,8	5,2
Suecia	51,0	55,2	4,2
Italia	47,9	51,8	3,9
Alemania	43,6	47,5	3,9
Francia	52,4	56,2	3,8

Fuente: elaboración propia sobre datos Eurostat. En porcentaje de PIB

Crece también por encima de la media Dinamarca —con un aumento de 7,6 puntos de PIB basado en el aumento del empleo público y de la protección social— y Gran Bretaña que incrementa en 7,4 puntos su gasto público en conceptos similares.

El grupo de países que ocupa la posición central de variación de gasto es heterogéneo porque incluye a Holanda, que no ha sufrido problemas ni en el empleo ni en la deuda pública, pero también a Portugal y Grecia.

Por debajo de la media de la U. E. se sitúan los grandes países: Italia, Alemania y Francia, además de Suecia.

España es el cuarto país en el que más aumenta el gasto como consecuencia de la crisis, pero con un diferencial relativamente menor en comparación con la media y no mucho mayor si la comparación es con Alemania o Francia.



En nuestro país el gasto público se incrementó el 6,6% del PIB entre 2007 y 2009, lo que significa que aumentó en 1,4 puntos por encima de la media de los 27 países de la U. E.

En un apartado posterior analizamos en detalle la composición del gasto público en España y su evolución en la crisis. Por ahora, basta con decir que la explicación fundamental de este diferencial de 1,4 puntos se explica por el incremento del gasto en la protección al desempleo.

La crisis en España tiene como elemento diferencial fundamental la enorme destrucción de empleo con el consiguiente aumento del paro. La consecuencia es que el gasto en la protección al desempleo se ha duplicado: si en el año 2007 alcanzó la cifra de 15 mil millones de euros, en 2009 llegó hasta los 31 mil millones de euros. Esto es, un incremento de 16 mil millones de euros, que equivalen al 1,5% del PIB.

Este dato viene a demostrar que si excluimos el gasto en desempleo como algo diferencial de la economía española en la crisis, la evolución del gasto público en España se ha situado algo por debajo de la media de la U. E. y en valores próximos a los de Francia y Alemania. O dicho de otra forma, en España no se ha producido un incremento excesivo del gasto público como consecuencia de las políticas de respuesta a la crisis.

Solo el gasto en prestaciones por desempleo nos coloca por encima de la media; pero hay que recordar que esas prestaciones, en lo fundamental, constituyen un derecho subjetivo de las personas que han cotizado para tener derecho a él; que no es, por tanto, una decisión discrecional del Gobierno, salvo en algunas partidas como el subsidio especial de 426 euros.

## **6. LA RESPONSABILIDAD DEL GASTO EN EL RESULTADO PRESUPUESTARIO**

El conjunto de los países de la U. E. ha sufrido un deterioro de su resultado presupuestario como consecuencia de la crisis. En el caso de España, como vimos en el primer apartado, se pasó de un superávit del

1,9% del PIB en 2007 a un déficit del 11,2% en 2009. El deterioro fue, por lo tanto, de 13,1 puntos del PIB español.

Algo similar ocurrió en el resto de países aunque, obviamente, con diferencias cuantitativas muy notables. La mayoría de los grandes países no tenían superávit antes de la crisis y el déficit ahora es menor que el de España.

Como ya hemos visto, el deterioro de las cuentas públicas puede deberse a un aumento del gasto, a una caída de los ingresos o a una combinación de ambos factores.

En España, la responsabilidad en el deterioro de las cuentas públicas se reparte a la mitad entre la caída de los ingresos y el aumento del gasto. En este apartado vamos a realizar un análisis comparado con la media de la U. E. y con algunos países relevantes para saber cuál ha sido la responsabilidad del gasto en el deterioro del resultado presupuestario.

### RESPONSABILIDAD DEL GASTOS EN EL RESULTADO PRESUPUESTARIO 2007-2009

	Gasto público	Resultado presupuestario	Peso
Alemania	3,9%	3,5%	111%
Italia	3,9%	3,6%	108%
U. E. (27)	5,2%	6,0%	87%
Gran Bretaña	7,4%	8,7%	85%
Irlanda	11,5%	14,4%	80%
Francia	3,8%	4,8%	79%
Grecia	6,3%	9,0%	70%
España	6,6%	13,1%	50%

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat. Porcentaje de variación

De todos los países analizados, es en España donde el aumento del gasto explica en menor medida los problemas de déficit en contraste con

Alemania, donde todo el deterioro del resultado presupuestario se debe de forma exclusiva al gasto.

El dato alemán puede provocar hasta dificultades de comprensión, porque el peso que tiene el gasto para explicar el déficit es del 111%, algo que puede parecer absurdo pero que tiene una explicación. En Alemania, entre 2007 y 2009, el gasto público creció el 3,9% pero el resultado presupuestario sólo empeoró en el 3,5% del PIB; lo que explica esa diferencia es que los ingresos públicos también aumentaron en la crisis, 0,4 puntos del PIB. El aumento del gasto ha sido, por lo tanto, el único responsable del incremento de déficit.

En el extremo contrario nos situamos nosotros, porque el aumento del gasto solo explica el 50% del deterioro fiscal; el otro 50% se debe a la caída de los ingresos. Este dato es fundamental para entender el problema de las cuentas públicas españolas y, por lo tanto, para definir como debería ser la estrategia de consolidación fiscal. En Alemania puede tener sentido hacerlo solo desde la perspectiva del control del gasto pero, obviamente, en España hay que actuar de forma simultánea sobre los gastos y los ingresos.

Entre el valor máximo de Alemania y el de España se mueven el resto de los países. Italia tiene un valor del 108%, lo que significa que también son los gastos los que explican todo el déficit. En los demás ya no se da esta situación al situarse por debajo del 100%. Aún así, en la gran mayoría el peso del factor gasto como razón explicativa del deterioro presupuestario está por encima del 80%. Para la media de la U. E.. el ratio es del 87% por la influencia cuantitativa del dato alemán. Incluso Grecia, con los graves problemas económicos y fiscales que tiene, está muy por encima de la situación española porque el aumento del gasto pesa el 70%.

La conclusión es evidente. España es un caso excepcional en la evolución de los desequilibrios en las cuentas públicas en la crisis. En los demás países, los problemas de déficit tienen que ver mayoritariamente

con un aumento del gasto pero no con una caída de los ingresos. Incluso en Alemania e Italia es exclusivamente el gasto el responsable del deterioro del resultado presupuestario. Solo nosotros y Grecia, aunque en menor medida, sufrimos un grave problema con la caída de los ingresos, de forma que el aumento del gasto sólo explica la mitad de nuestro desequilibrio.

### **7. LOS DIFERENTES COMPONENTES DEL GASTO EN LA CRISIS**

Si comparamos el año 2007, previo al inicio de la crisis, con el año 2009, ejercicio en el que los efectos de la recesión fueron más intensos, se comprueba que el gasto público del conjunto de las administraciones del Estado se incrementó en casi 70.000 millones de euros. Esto supone un crecimiento del 17% en dos años, hasta alcanzar un máximo histórico de 481.650 millones de euros. El ejercicio 2009 marca, además, un punto de inflexión, porque el proceso de consolidación fiscal provocó que en 2010 el gasto fuese ya inferior.

Por eso si la comparación es con 2010, el crecimiento del gasto público es de 65.000 millones de euros, lo que equivale a un incremento del 15,7%. Este es el valor en términos nominales, pero si le descontamos la variación del IPC de los tres años, el incremento real del gasto se reduce a un 10% en el conjunto del periodo.

Este es, por lo tanto, el incremento real del gasto en el periodo 2007-2010, lo que implica que el valor medio anual de su crecimiento es de tan solo el 3,3%, una cifra sin duda menor y que viene a demostrar que las explicaciones de la crisis fiscal basadas de forma exclusiva en un crecimiento desmesurado del gasto son, cuando menos, muy exageradas.

Pero tan importante como el crecimiento global es conocer cuál ha sido la evolución de los diferentes componentes del gasto. Eso es lo que permite saber qué parte se corresponde con decisiones discrecionales de las administraciones para enfrentarse a la crisis, qué parte se deriva de la actuación de los estabilizadores automáticos de gasto o cuál es la

relevancia del aumento de la carga financiera por el incremento de los tipos de interés.

### EVOLUCIÓN DEL GASTO PUBLICO POR CAPITULOS

	2007	2009	2010
Consumos intermedios	55.406	60.706	58.282
Remuneración asalariados	107.835	125.164	124.038
Subvenciones pagadas	11.315	11.937	11.999
Intereses	16.923	18.696	20.437
Prestaciones sociales	122.486	152.669	161.136
Transferencias sociales	25.882	31.402	31.638
Otras transferencias corrientes	15.401	19.775	17.526
Formación bruta de capital	42.587	46.068	39.178
Ayudas a la inversión	14.201	14.168	11.923
Resto	625	2.065	1.616
<b>TOTAL</b>	<b>412.751</b>	<b>482.650</b>	<b>477.773</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat. En millones de euros

Cuando se analizan en detalle las partidas, se comprueba que la componente fundamental del gasto, y la que explica una parte significativa de su aumento, son las prestaciones sociales.

En este epígrafe se incluye el gasto en protección social y tiene como componentes cuantitativas más relevantes las pensiones y las prestaciones por desempleo. Entre 2007 y 2009, el gasto en prestaciones sociales se incrementó en 30.183 millones de euros, de forma que la evolución de esta partida determina por sí misma el 43% del incremento total del gasto en la crisis.

La razón de esta evolución del gasto en prestaciones sociales es evidente. El brutal incremento del desempleo en estos años, dos millones

más de parados registrados, conllevó un enorme incremento de los perceptores de prestaciones por desempleo.

En diciembre de 2009 había 3.034.712 personas cobrando prestaciones, 1.496.232 más que en diciembre de 2007. La consecuencia es que el gasto en prestaciones pasó de 15.022 millones a 30.859 millones de euros.

La segunda partida más alta en términos cuantitativos es la destinada a la retribución de los empleados públicos, que incluye los gastos de personal en todos los conceptos. Y además es también la segunda componente en la explicación del incremento del gasto.

Entre 2007 y 2009, el gasto en personal aumentó en 17.329 millones de euros, lo que equivale a un incremento del 16% nominal, que, traducido a valores reales y en media anual, está algo por debajo del 7%.

En todo caso, el aumento del gasto en personal justifica el 25% del incremento en gasto total en el periodo de la crisis, aunque hay que destacar que en 2010 y como consecuencia de las medidas adoptadas por las administraciones ya empezó a bajar.

Además de la prestación directa de servicios públicos, existe otra partida de gasto, las «transferencias sociales en especie de bienes y servicios de mercado», que hace referencia a la adquisición por parte de las Administraciones públicas de bienes y servicios producidos por el sector privado y que son, fundamentalmente, la sanidad y la enseñanza concertada con empresas privadas y otros servicios sociales de diverso tipo. Esta partida se incrementó en 5.520 millones de euros entre 2007 y 2009.

Los restantes capítulos del gasto tienen una entidad cuantitativa menor y su crecimiento ha sido muy inferior a las prestaciones sociales y los gastos de personal.

Los consumos intermedios —que son los bienes y servicios consumidos en la producción de los bienes y servicios públicos— aumentaron en el período analizado en 5.300 millones de euros y bajaron sensiblemente en 2010.

La formación bruta de capital —lo que generalmente se conoce como inversión pública, tanto material como inmaterial— aumentó de 2007 a 2009 en 3.481 millones de euros, una cifra en gran parte explicada por el denominado Plan E, como lo demuestra el que las administraciones locales, que gestionaron el plan, aumentaron en casi 10 puntos su peso en la inversión del conjunto de las administraciones públicas.

En cualquier caso, el incremento relativamente pequeño de la inversión en 2009 fue rápida e intensamente compensado en 2010 con una caída de casi 7.000 millones de euros, que hizo retroceder la cifra total muy por detrás de la alcanzada en 2007.

El pago de intereses por la deuda creció, pero de forma muy modesta. Así, en 2009 el conjunto de las administraciones públicas tuvieron que pagar 1.773 millones de euros más que en 2007, aunque es cierto también que en 2010 el aumento en el volumen de deuda viva y los mayores tipos de interés hicieron que la carga financiera continuara creciendo. Aún así, en el año 2009 y todavía en 2010, la carga financiera de las administraciones públicas se mantiene en niveles históricamente bajos.

En 2009 el pago por intereses equivalía al 1,8% del PIB en España, mientras que en 1995 el peso era del 5,1% y en el 2000 todavía suponía el 3,2% de nuestro PIB. La llegada del euro supuso una bajada histórica en los tipos de interés en la emisión de deuda pública y en otros tipos de financiación, que explica que a día de hoy la carga de la deuda sea soportable, en especial si la comparamos con la que teníamos antes de la entrada en la Unión Monetaria.

Volviendo al análisis en conjunto, es útil conocer el porcentaje en que cada uno de los capítulos impulsó el crecimiento del gasto público en el periodo inicial de la crisis, entre 2007 y 2009. Utilizamos para ello la liquidación del conjunto de las administraciones públicas que proporciona el Ministerio de Economía y Hacienda, que tiene algunas diferencias de agrupación de partidas con las de Eurostat, aunque, obviamente, la cifra total es la misma.

#### VARIACIÓN DE GASTO 2007-2009

	MILLONES DE €	% SOBRE EL TOTAL
Prestaciones sociales	35.703	51%
Remuneración asalariados	17.329	25%
Consumos intermedios	5.300	7%
Transferencias corrientes	7.374	6%
Inversiones	3.448	5%
Intereses	1.773	3%
Subvenciones pagadas	622	1%
Resto	1.440	2%
<b>Total</b>	<b>69.899</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. En millones de euros

Las prestaciones sociales, fundamentalmente el gasto en pensiones y en protección al desempleo, son las responsables del 51% del crecimiento del gasto público.

Las retribuciones de los empleados públicos, básicamente en las comunidades autónomas porque el aumento se concentra en la sanidad, la educación y los servicios sociales transferidos a ellas, suponen el 21% del incremento del gasto.

Si acumulamos los dos capítulos, tenemos que el 72% del incremento del gasto público en la crisis se debe a la expansión de los servicios públicos por un lado, y al aumento del gasto en protección social por otro. Y esta evidencia desmiente de forma radical los intentos de imputar el



incremento del déficit público en la crisis al despilfarro en el gasto corriente y el aumento irracional de la inversión. Todo lo contrario. La inversión pública explica tan solo el 5% del aumento del gasto público y los consumos intermedios el 7%.

Pero tampoco lo es el aumento de la carga financiera, otro de los argumentos comunes en la explicación del desequilibrio de las cuentas públicas. Los intereses pagados por las administraciones apenas suponen el 3% del incremento del gasto entre 2007 y 2009.

La contundencia de estos datos debe servir para demostrar la falsedad de las teorías que quieren culpar del aumento del déficit a un supuesto despilfarro en el gasto. También ponen en cuestión la propia responsabilidad de las administraciones en el incremento del gasto. Porque la mayor parte de dicho incremento no se debe a decisiones discrecionales de los diferentes niveles de gobierno, sino a los efectos de la aplicación automática de los derechos subjetivos de los ciudadanos, como es, por ejemplo, el derecho a las prestaciones por desempleo cuando se ha cotizado para ello.

El aumento del gasto público no es, por tanto, el resultado de la aplicación de una política expansiva o de una intensa utilización de estímulos a la actividad, sino que, en lo fundamental, es la consecuencia de la actuación de los estabilizadores automáticos del lado del gasto, en especial de los gastos en protección social, el desempleo fundamentalmente y las pensiones en segundo lugar.

Por el contrario, la única partida significativa en el aumento del gasto que se deriva de las decisiones del Gobierno es la del gasto de personal, que nada tiene que ver con la política anticrisis. El gasto de personal creció hasta 2009 por la decisión de las comunidades autónomas de desarrollar los servicios públicos (sanidad, educación y servicios sociales especialmente) en los años previos a la crisis, con mejoras retributivas

pequeñas y aumento de plantillas que se manifiestan justo cuando estalla la crisis.

## 8. EL GASTO DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

El crecimiento del gasto no se ha distribuido de forma uniforme entre los diferentes niveles de gobierno. De hecho, existen diferencias significativas entre las distintas administraciones y, como se verá, este comportamiento diferenciado tiene que ver con las responsabilidades de gasto de cada una de ellas y no con decisiones discrecionales.

En el intenso debate político sobre las responsabilidades en la gestión de la crisis se afianzó la idea de que fue el Gobierno central el que tomó decisiones que provocaron un crecimiento desmesurado del gasto.

Antes ya vimos que este crecimiento no fue tan desmesurado y también que, más que por decisiones de Gobierno, el gasto aumentó por la actuación de estabilizadores automáticos. Ahora vamos a comprobar que la lectura partidista en el reparto de culpas es errónea y, en muchos casos, demagógica.

### VARIACIÓN DE GASTO 2007-2009 POR ADMINISTRACION

	MILLONES DE €	% SOBRE EL TOTAL
Administración de la Seguridad Social	27.507	39%
Comunidades autónomas	23.649	34%
Administración central	11.308	16%
Corporaciones locales	7.435	11%
<b>Total</b>	<b>69.899</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. En millones de euros

La administración que más ha contribuido al incremento del gasto ha sido la Seguridad Social, que en 2009 gastó 27.507 millones de euros más que en 2007. Es decir, es la responsable del 39% del aumento total del gasto.

La razón es evidente. El sistema de cuentas europeo imputa a la Seguridad Social el gasto en desempleo, que, como vimos, es el que más creció como consecuencia de la crisis. Además, también creció el gasto en pensiones, en más de 10.000 millones de euros, debido al aumento del número de pensionistas y la aplicación, hasta 2011, de los acuerdos de incremento de las pensiones del Pacto de Toledo.

El segundo nivel de gobierno que más contribuyó al aumento agregado del gasto público fueron las comunidades autónomas: los 23.649 millones de euros en que aumentó su gasto explican el 34% del incremento total.

La razón en este caso es la analizada en el punto anterior, porque más de la mitad de este incremento se debe a los gastos de personal. Como es sabido, la sanidad, la educación y un gran número de políticas sociales intensivas en la utilización del factor trabajo están transferidas a las comunidades autónomas. En los años previos a la crisis, en muchos territorios se tomaron decisiones para mejorar los servicios públicos básicos, que han tenido como consecuencia este aumento del gasto en las comunidades autónomas.

En cualquier caso, entre la Seguridad Social y las comunidades autónomas se reparten la responsabilidad del 73% del incremento del gasto público, dejando poco espacio para el Gobierno central y las corporaciones locales.

El Gobierno central incrementó su gasto en 11.308 millones de euros, así que solo se le puede imputar una contribución del 16% del mayor gasto. Este dato en si mismo es una refutación total de los análisis que culpan del aumento del gasto a una supuesta política expansiva del Gobierno de Zapatero que, según los difusores de esta teoría, gastó de forma desenfrenada provocando el déficit público, el endeudamiento y los problemas de credibilidad de la economía española.

Nada de esto puede ser cierto cuando el Gobierno central es responsable únicamente del 16% del aumento del gasto. Más aún, el proceso de

descentralización previo y los efectos de la crisis han provocado una profunda redistribución del peso económico de los diferentes niveles de gobierno. La Administración central del Estado en 2009 ya solo gestiona el 21% del gasto público, mientras que la Seguridad Social es la responsable del 30% y las comunidades autónomas casi del 36%.

### 9. CONCLUSIONES

El análisis de la evolución del gasto público en España, en especial en el período de la crisis, expuesto en las páginas anteriores permite extraer algunas conclusiones que tal vez ayuden a tomar posición en el debate sobre la consolidación fiscal en nuestro país.

La primera es que el gasto público en España está históricamente muy por debajo de la media de los países de nuestro entorno. En el año 2007, los recursos gestionados por las Administraciones públicas equivalían al 39,2% del PIB, una cifra inferior en 6,6 puntos a la media de la U. E. y 12,2 puntos por detrás de Francia.

La segunda es que en el periodo de crisis la evolución del gasto en nuestro país fue similar a la media de la Unión Europea. En España aumentó en 6,6 puntos de PIB frente a 5,2 puntos en la Unión. Hay, por lo tanto, un pequeño diferencial de 1,4 puntos provocado por la brutal destrucción de empleo en España, que tuvo como consecuencia un incremento del gasto en prestaciones por desempleo de 1,5 puntos de PIB.

La tercera es que el diferencial del déficit de España con la media de la U. E. (11,2% frente a 5,6% del PIB en 2009) no lo causó la evolución del gasto sino el desplome de los ingresos. En España el aumento del gasto solo explica el 50% del deterioro de las cuentas pública, mientras que la media de la U. E. es del 87%. Es decir, nuestro problema diferencial no está en el exceso de gasto sino en la caída de los ingresos.

La cuarta es que el aumento del gasto no es el resultado, en lo fundamental, ni de decisiones discrecionales de los gobiernos, ni del coste de políticas expansivas para enfrentarse a la crisis, ni de despilfarro en gasto suntuario.

El análisis de la evolución de las componentes del gasto en la crisis demuestra que lo que más creció fueron las prestaciones sociales, esto es, las pensiones y sobre todo las prestaciones por desempleo, que son las responsables de más del 50% del aumento del gasto.

El impulso de los servicios públicos, básicamente sanidad y educación, es la causa de otro 25% de aumento del gasto total.

Por el contrario, la influencia de otros gastos, como los intereses de la deuda, la inversión para impulsar la actividad económica o el gasto corriente, es muy pequeña.

La quinta conclusión es que la naturaleza del aumento del gasto provoca que las administraciones que más incrementan sus recursos hayan sido la Seguridad Social, por las prestaciones sociales, y las comunidades autónomas, por los servicios públicos. En este sentido, la crisis aceleró un proceso de redistribución del gasto en España, donde las CCAA gestionan ya el 36% de los recursos totales, la Seguridad Social el 30%, la Administración central el 21% y las corporaciones locales el 13% restante.

La conclusión final es la más relevante porque señala cómo debería de afrontarse el proceso de consolidación fiscal en España. Porque lo dicho hasta aquí permite concluir que, si se apuesta por una reducción acelerada del déficit público actuando solo sobre el gasto, el resultado será un proceso muy doloroso en lo social e ineficaz en lo económico.

Dada la naturaleza del gasto público en España, y su evolución en el último periodo, una reducción de entorno a los 40.000 millones de euros en los dos próximos años, para llegar al 3% de déficit, solo se puede

hacer recortando el gasto en protección social (pensiones y desempleo), en los servicios públicos básicos (sanidad, educación y atención a la dependencia) y en la inversión pública.

No estaríamos hablando de austeridad, sino de gravísimos recortes en los derechos de las personas. No sería acabar con el despilfarro, sino agravar la recesión económica hacia la que ya nos estamos encaminando.

Un proceso de consolidación fiscal justo socialmente y eficiente en lo económico tiene que actuar sobre el gasto pero también sobre los ingresos públicos, combinando austeridad y políticas de estímulo a la actividad económica; tiene que ser un proceso más dilatado en el tiempo para no hundirnos más en la recesión; y tiene que repartir el coste del ajuste de forma más equilibrada, haciendo que los que tienen más capacidad contribuyan más para poder mantener, al menos, nuestro ya debilitado estado del bienestar.