

CAPÍTULO XI

El sector público

María José Moral

1. ORIENTACIÓN GENERAL

En las economías desarrolladas, el sector público representa un peso muy relevante cuantitativamente. Así, debido a la situación de emergencia creada en 2020 por la pandemia, el gasto público en la Unión Europea (27 países) ha alcanzado el 53,1 % del PIB; si bien en 2019 se situó en el 46,5 %. Pero también es relevante la actuación del Estado a través del gasto público porque incorpora inversión pública que estimula el crecimiento del sector privado. Este gasto público sirve para garantizar el Estado de Bienestar como proveedor de servicios básicos a la población en educación, sanidad y protección social; además de ser el garante del mantenimiento del orden establecido a través de la seguridad y la justicia. Como contrapartida, los agentes (hogares y empresas) deben pagar impuestos y tasas que permitan financiar dicho gasto.

Este tema tiene por objeto estudiar el papel del sector público en la economía española. Para ello, se examina su actividad financiera desde el punto de vista del gasto público y de los ingresos, así como de las principales variables asociadas: el déficit público y la deuda pública. Además, para evaluar la importancia del sector público, se presenta un análisis comparado con la actividad del sector público en la Unión Europea.

Una vez que se haya estudiado este tema, el alumno estará en condiciones de responder a preguntas del siguiente tipo.

PREGUNTAS GENERALES

¿Qué instituciones abarca el sector público en España?

¿Cómo se distribuye el gasto público según el criterio funcional del gasto?

En comparación con otros países europeos, ¿es elevado el gasto público español?

¿Con qué instrumentos se financia el gasto público?

¿Cómo ha evolucionado el gasto social en España?

¿Cómo ha afectado la pandemia al déficit y la deuda pública española?

2. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

2.1. La intervención del sector público

En las economías occidentales más desarrolladas el mercado es el principal medio de asignación de los recursos. Sin embargo, también es cierto que para el correcto funcionamiento del sistema de mercado y la consecución de una asignación eficiente de los recursos disponibles se deben cumplir condiciones que difícilmente se observan. A estas condiciones necesarias –que no se cumplen habitualmente– se denominan fallos de mercado. Precisamente, son estos fallos de mercado los que justifican la presencia y la intervención del sector público en la economía. Además, los fallos en la provisión de algunos bienes como la educación, la sanidad o la seguridad, al nivel que se desea, exige la definición del Estado de Bienestar que cada país quiere y que debe ser garantizado por el sector público.

Para corregir los fallos de mercado y mantener el Estado de Bienestar, el sector público interviene en la economía mediante dos vías:

- Con la regulación: elaborando normas que permitan un mejor funcionamiento y contribuyan al logro de un sistema económico más eficiente y con mayor cohesión social.
- Con su actividad financiera a través del programa de gastos e ingresos públicos que es el resultado de la política económica y social.

La intervención del sector público en la economía presenta aspectos positivos y negativos. Entre los aspectos positivos destacan la contribución a: i) una asignación eficiente de los recursos y una mejora del bienestar social, ii) una mayor equidad en la distribución de la renta y la riqueza, debido a que el equilibrio puro del mercado no garantiza la igualdad en la distribución de estas dos variables; y iii) la estabilización de la actividad económica y, con ello, a un crecimiento económico sostenido. Por el contrario, también se pueden generar efectos negativos, entre los que cabe señalar: i) la presencia de efectos desincentivadores (por ejemplo, una reducción en la intensidad de búsqueda de empleo cuando el subsidio por desempleo es muy alto), ii) la ineficiencia de la gestión pública bien por un mal diseño de la actuación pública, bien por descoordinación entre los distintos niveles del sector público o bien por una regulación que dificulta en exceso la actividad privada; y iii) el efecto expulsión que puede generar la actividad pública sobre la inversión privada, ya que un mayor gasto público requiere una necesidad mayor de financiación (aumento del déficit público) y una posible subida de tipos de interés para vender la deuda pública. Aunque este efecto está muy diluido en nuestro caso, pues los tipos de interés se fijan a nivel europeo por el Banco Central Europeo (BCE).

2.2. Delimitación del sector público

El sistema SEC 2010 de la Contabilidad Nacional (utilizada en Europa desde 2014) y la Revisión estadística de 2019 clasifican las actividades del sector público. Siguiendo esta metodología estadística, el sector público en sentido restringido está formado por las “administraciones públicas” (S.13) que se definen como aquellas unidades institucionales productoras no de mercado que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores (hogares y empresas) y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

El sector público, en sentido amplio, comprende¹:

La Administración General del Estado (AGE)

- La *organización central*, que integra los ministerios y los servicios comunes.
- La *organización territorial*, que abarca las delegaciones (en cada comunidad autónoma) y subdelegaciones del Gobierno (en las provincias), los directores insulares y otros servicios territoriales como, por ejemplo, las comisiones interministeriales de coordinación de la Administración periférica del Estado.
- La *Administración General del Estado en el exterior* que incluye a los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.

Las administraciones de las comunidades autónomas

Presidentes y consejeros autonómicos, entre otros.

Las administraciones locales

Diputaciones forales y provinciales, cabildos, consejos insulares, ayuntamientos y mancomunidades, entre otros.

El sector público institucional

- *Organismos públicos (O. P.) y entidades públicas* dependientes o vinculados a las administraciones públicas anteriores. Poseen tesorería y patrimonios propios, pero la AGE define su dirección estratégica, así como la evaluación y control de sus resultados. En esta categoría se enmarca el *Sistema Español de Seguridad Social* que comprende el Instituto Nacional de la Seguridad

¹ Esta clasificación sigue la Ley 40/2015 (última modificación de 30-3-2022).

Social (INSS), la Tesorería General de la Seguridad Social (TDSS) o el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), entre otras entidades. Otros ejemplos serían el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o el Instituto Nacional de Estadística (INE). También estarían las *Agencias estatales* como, por ejemplo, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- *Las autoridades administrativas independientes.* Poseen funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos. Algunos ejemplos son la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).
- *Las sociedades mercantiles estatales.* Sociedades mercantiles sobre las que existe un control estatal porque las administraciones públicas o bien otros ostentan mayoría en el capital social, es decir, poseen una participación superior al 50 %.
- *Los consorcios.* Son entidades con personalidad jurídica propia creadas por varias administraciones públicas y/o entidades del sector público institucional (también puede ser, incluso, con entidades privadas), con el objetivo de desarrollar actividades de interés común. Son habituales para las actividades de I+D+I como muchos organismos públicos de investigación (véase el capítulo V): el Instituto de Astrofísica de Canarias, el Laboratorio Subterráneo de Canfranc o el Centro Nacional de Supercomputación de Barcelona.
- *Las fundaciones del sector público.* Son fundaciones sin ánimo de lucro en las que el sector público ostenta la mayoría de su patrimonio o de los derechos de voto en su patronato. Algunos ejemplos son: la Fundación SEPI o la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT).
- *Los fondos sin personalidad jurídica* como, por ejemplo, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) o el Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- *Las universidades públicas no transferidas: la UNED y la Universidad Menéndez y Pelayo.*

Las administraciones públicas, es decir, el sector público en *sentido restringido*, incluyen la AGE, las administraciones de las CC. AA., las administraciones locales y los organismos públicos encuadrados en el sector público institucional.

Las empresas públicas (ya sean entidades públicas o sociedades mercantiles) se pueden clasificar, dependiendo dónde realicen su actividad, en:

- *Empresas públicas no financieras*, cuya actividad principal consiste en producir bienes y servicios destinados al mercado. Entre las empresas públicas controladas por el Estado están: Loterías y Apuestas del Estado, Patrimonio Nacional, AENA, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), el grupo Renfe, Corporación RTVE, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Grupo Correos, ADIF-Alta Velocidad y Paradores de Turismo, entre otras. Aunque las empresas públicas más conocidas son estatales, también las hay a nivel regional (por ejemplo, las televisiones autonómicas y las empresas de transporte), y a nivel local relacionadas con el suministro de servicios (agua, limpieza, dependencia, aparcamientos públicos, etc.).
- *Empresas públicas financieras*, entre las que destacan el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

3. EL GASTO PÚBLICO

3.1. Comparación con la Unión Europea

El sector público en Europa es una parte esencial de la economía como lo refleja el hecho de que, en 2020, para los 27 países de la Unión Europea el gasto público alcanzó la cifra récord del 53,1 % del PIB (en la zona del euro fue del 53,8 %). En España, por su parte, para ese mismo año el gasto público representó el 52,4 % (según Eurostat²). Si bien, estas cifras fueron excepcionales debido a la situación de emergencia que provocó el COVID-19. En el año 2019, el gasto público en España representó el 42,1 % del PIB y en la zona del euro llegó al 46,5 %. Por tanto, España no es un país con un elevado gasto público³. En efecto, la figura 11.1 muestra que el gasto público español (en términos relativos al PIB) es menor al alcanzado por países europeos de su entorno como Portugal, Alemania, Francia o Italia.

En cuanto a la evolución en los últimos años, lo primero que salta a la vista es el incremento que se ha producido en el gasto público durante la pandemia. Esto muestra el fuerte componente anticíclico del gasto público, ya que en etapas de recesión es preciso que el Estado de Bienestar haga frente a un mayor gasto social.

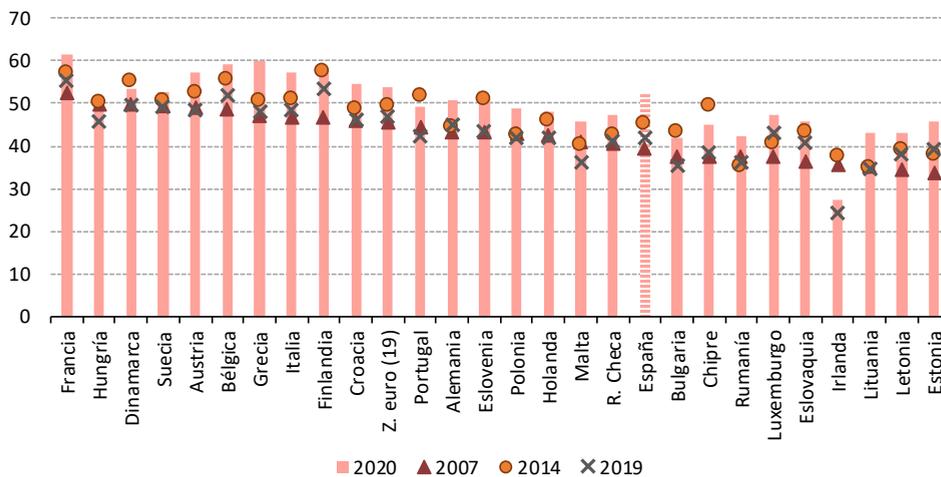
² Estas cifras no incluyen el gasto realizado por las administraciones de la Seguridad Social.

³ En Lago y Vázquez (2016) se presenta un análisis comparado con la UE del gasto público total y de las distintas partidas que lo componen.

FIGURA 11.1

GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

(PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Nota: En porcentaje sobre PIB. Ordenado de menor a mayor gasto de 2007.

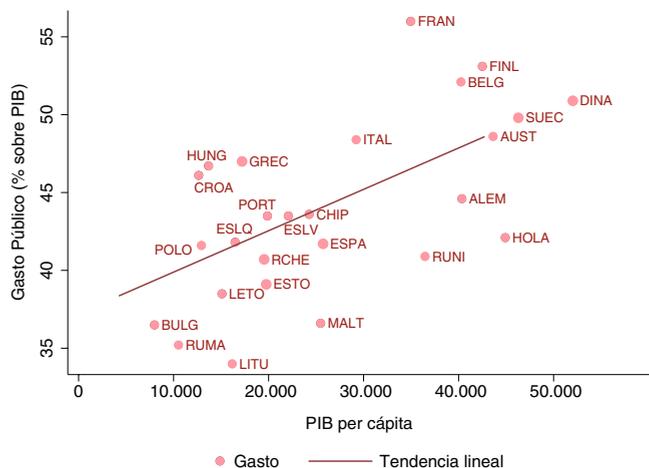
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (abril 2022).

Habitualmente las necesidades surgían en el pago de subsidios por desempleo y otras ayudas a las familias, tal y como ocurrió en la Gran Recesión por lo que el gasto público en 2014 representa un peso muy relevante del PIB en la mayoría de los países. Con la pandemia, además, a esas necesidades se ha unido la necesidad de un mayor gasto sanitario, por ello, en la mayoría de los países el gasto en 2020 ha representado un peso mayor. De hecho, en la zona del euro el gasto medio en 2014 fue del 49,3 % frente al 53,8 % del PIB en 2020. Sin embargo, en las etapas expansivas el gasto social es menor, tal y como se puede comprobar en 2007 y 2019 cuando el gasto público representa un peso menor en el PIB. En cualquier caso, en este patrón general pueden observarse excepciones que se explican por cambios de políticas muy intensos como, por ejemplo, en Irlanda.

Esta relación anticíclica en la evolución temporal de mayor necesidad de gasto público cuando el PIB crece menos no es incompatible con el hecho de que aquellos países que tienen mayor peso de gasto público sobre su PIB presentan un mayor PIB per cápita. Esta relación se representa en la figura 11.2 en 2018 para los países europeos. Es claro que la evidencia indica la presencia de una correlación positiva entre ambas variables. Con todo, si bien esta correlación empírica no se debe entender como una relación causal, esta figura sugiere que el gasto público presenta efectos positivos de eficiencia y cohesión social.

FIGURA 11.2

GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018



Nota: No se representan Irlanda ni Luxemburgo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2020).

3.2. Distribución económica y funcional

En la Constitución de 1978 se aprobó el Estado de las autonomías, de manera que el Estado español inició un proceso de descentralización sin precedentes que ha situado al país como uno de los Estados del mundo con mayor nivel de descentralización.

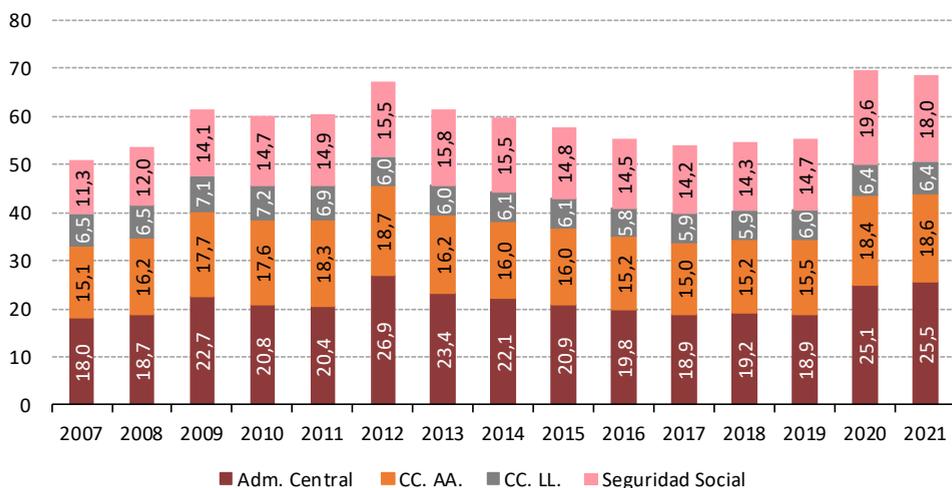
La figura 11.3 presenta la distribución del gasto público ejecutado por las distintas administraciones del sector público en sentido estricto⁴, desde 2007 y hasta 2021. Se comprueba que la Administración Central gestiona el mayor volumen de gasto, representando en el período 2014-2019 el 20,0 % del PIB, frente a un 15,5 % de las comunidades autónomas, un 14,7 % de la Seguridad Social y un 6 % de las corporaciones locales (de media en el período 2014-2019).

En la evolución temporal, llama la atención el fuerte crecimiento en 2012 de los gastos de la Administración Central, que se debió al registro de las ayudas recibidas por las entidades financieras procedentes de fondos de la Unión Europea. Por otra parte,

⁴ Nótese que la suma total del gasto representado supera ampliamente el 50 % del PIB en todos los años, muy por encima de la cifra representada en la figura 11.1, debido a que ahora se está representando también el gasto de la Seguridad Social.

FIGURA 11.3

**GASTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)**



Nota: Con metodología Rev. estadística de 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE (marzo 2022).

el crecimiento de 2009 fue consecuencia del fuerte crecimiento del gasto social debido al aumento del desempleo (véase el capítulo IX). Más recientemente, se aprecia claramente el efecto de la pandemia que ha provocado un incremento en todos los niveles de ejecución, pero especialmente en la Administración Central y la Seguridad Social.

En el cuadro 11.1 se muestra la distribución funcional del gasto público desde el año 2000 hasta el 2020. Los cambios más importantes se aprecian en el aumento de la protección social, especialmente durante la Gran Recesión⁵ si bien se ha mantenido después. Por tanto, se puede afirmar que ha aumentado la cobertura social no solo en términos de pensiones, sino también por el gasto destinado a dependencia y a las familias.

Por otra parte, si se compara el gasto en sanidad y educación⁶ se comprueba que ambas partidas han aumentado su peso relativo durante las recesiones, pero no durante las expansiones. Este patrón indica que ambos gastos no crecen con la

⁵ En Bandrés (2016) se presenta un estudio detallado de la evolución de gasto social entre 1995 y 2013.

⁶ De La Fuente (2018) presenta un estudio muy interesante del gasto público y privado en educación por comunidades autónomas desde el año 2000 al 2015.

CUADRO 11.1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2000-2020

(EN % SOBRE EL PIB)

Gasto	Media 2000-2007	Media 2008-2013	Media 2014-2019	Año 2020
1 Servicios públicos generales	5,5	6,1	6,0	5,9
2 Defensa	1,1	1,0	0,9	0,9
3 Orden público y seguridad	1,8	2,1	1,9	2,1
4 Asuntos económicos	5,0	5,9	4,1	6,6
5 Protección medio ambiente	0,9	1,0	0,9	1,1
6 Vivienda y servicios comunitarios	1,0	0,8	0,5	0,5
7 Salud	5,4	6,4	6,1	7,6
8 Ocio, cultura y religión	1,4	1,5	1,1	1,3
9 Educación	4,0	4,4	4,1	4,6
10 Protección social	12,7	16,6	17,2	22,1
Gasto social (7 + 9 + 10), (GS)	22,1	27,4	27,3	34,3
Gasto público total (GP)	38,7	45,7	42,7	52,4
% GS/GP	57,1	59,9	63,6	65,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE y CNE (INE), abril 2022.

misma intensidad que lo hace el PIB, por ello en etapas de expansión se obtiene una bajada relativa al PIB aunque el gasto nominal siga creciendo. En cualquier caso, es importante señalar que tanto la sanidad como la educación están transferidos a las comunidades autónomas, por tanto, es en esta Administración donde se decide el volumen de gasto.

4. LOS INGRESOS PÚBLICOS

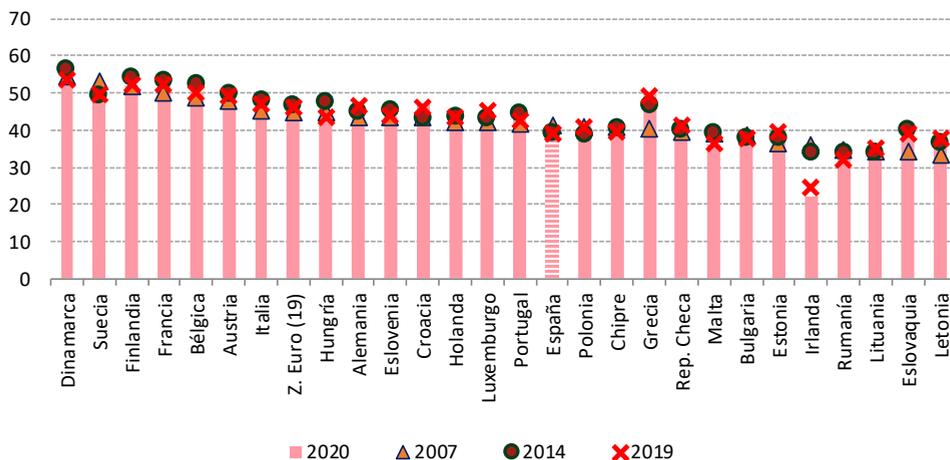
4.1. Comparación con la Unión Europea

Las administraciones públicas financian sus gastos con los ingresos públicos. Tal y como ocurre con el gasto público, la comparación con el resto de los países europeos pone de manifiesto que España presenta menores ingresos, en relación al PIB, que la media de la zona del euro (véase la figura 11.4), pues no llega al 40 % del PIB siendo esta cifra muy inferior a la registrada en Francia, Alemania o Italia.

FIGURA 11.4

EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Nota: Ordenado de mayor a menor ingreso de 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (abril, 2022).

En España, la mayor parte de los ingresos procede de los impuestos (un 90 %), por lo que llama la atención que exista una menor presión fiscal media (peso de los ingresos sobre el PIB) con unos tipos impositivos medios muy elevados. Por tanto, se puede afirmar que la estructura impositiva no es adecuada. Esto se puede explicar por la combinación de tres aspectos característicos del sistema fiscal español⁷. En primer lugar, está el fraude fiscal (incumplimiento consciente de la norma) y la evasión fiscal (ocultación de ingresos para pagar menos impuestos)⁸. En segundo lugar, existen multitud de beneficios fiscales que son muy relevantes en el IVA, pero también en el IRPF y el impuesto de sociedades. Por último, la baja presión fiscal se explica por el uso indiscriminado de reducciones impositivas (muchas veces utilizadas como arma electoral). Todo ello hace que, a pesar de tener una presión fiscal media en el país baja, el reparto de la carga impositiva no sea justo, ya que algunos grupos sociales soportan una elevada presión fiscal, mientras otros se ven favorecidos al disfrutar (legal o ilegalmente) de condiciones fiscales mucho más favorables.

⁷ En Valle (2013) se realiza un repaso excelente a estos problemas.

⁸ En Lago Peñas (2018) se estudia cómo medir la economía sumergida y cómo afecta a la recaudación fiscal.

La recaudación a través de impuestos (incluso de tasas) es una variable cíclica, ya que depende de la riqueza que se genera en el país. Por tanto, la presión fiscal no debería experimentar muchas diferencias a lo largo del ciclo. Sin embargo, en España durante la Gran Recesión se observó una reducción importante en la presión fiscal como consecuencia, fundamentalmente, de dos efectos: la reducción de los ingresos extraordinarios que se habían obtenido antes del 2008 por el *boom* inmobiliario y también por la reducción de la carga tributaria que se aprobó en esos años. Por ello, en el período expansivo posterior no se ha superado la presión fiscal previa a 2008. De hecho, la importante recaudación en los años de bonanza de comienzos del siglo XXI permitió llegar a un saldo de superávit presupuestario entre 2005 y 2007 (como se verá en la figura 11.5).

4.2. Distribución funcional

El cuadro 11.2 pone de manifiesto la composición de los ingresos (en términos relativos al PIB) y su evolución desde comienzos de siglo. A continuación, se comentan las partidas en orden de importancia en la recaudación total.

- Las *cotizaciones sociales* incluyen tanto las que aportan los empleadores como asalariados y autónomos. España, además, es una de las economías donde las cotizaciones a cuenta de los empresarios con relación a los trabajadores representan un mayor peso (72 %, frente al 58 % en la UE-28, en 2016).
- Los *impuestos sobre la producción y las importaciones* corresponden a los impuestos indirectos. El IVA (impuesto sobre el valor añadido) es el impuesto más cuantioso en esta categoría. Las subidas en los últimos años lo ha situado en un nivel medio en Europa (con un tipo normal del 21 %, reducido del 10 % y superreducido del 4 %)⁹, pero todavía con una recaudación baja en relación al tipo impositivo efectivo. El Banco de España estima que, en 2018, la pérdida recaudatoria del IVA a consecuencia de la existencia tanto de tipos reducidos como de gasto exento se situó en el 3,4 % del PIB (López-Rodríguez y García-Ciria, 2018).

En los impuestos indirectos también se incluyen aquellos que gravan los consumos específicos, como el alcohol, el tabaco, los hidrocarburos, la matriculación de vehículos, etc., y los que tienen como objeto impositivo las transmisiones patrimoniales y los actos jurídicos documentados. Finalmente, en este grupo se incluyen el IBI (impuesto de bienes inmuebles), el impuesto de circulación de vehículos y el de actividades económicas.

⁹ Por ejemplo, Alemania tiene un tipo normal del 19 % y reducido del 10 % (no tiene tipo superreducido) y Francia tiene un tipo normal del 20 %, reducido que varía entre el 5,5 % y el 10 % y un tipo superreducido del 2,1 %.

CUADRO 11.2

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2000-2020

(EN % SOBRE EL PIB)

Recursos (ingresos)	2000-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
RECURSOS NO FINANCIEROS	39,0	36,9	38,8	42,6
1. RECURSOS CORRIENTES	37,9	36,0	37,9	41,4
Recursos de la producción	1,8	2,2	2,2	2,2
Impuestos sobre la producción y las importaciones	11,5	9,7	11,6	11,7
Rentas de la propiedad	0,9	1,0	0,8	0,6
Impuestos sobre la renta y otros impuestos corrientes	10,5	9,6	10,2	11,5
Cotizaciones sociales	12,6	12,7	12,4	14,4
Transferencias corrientes	0,7	0,8	0,7	0,9
2. RECURSOS DE CAPITAL	1,1	0,9	0,9	1,2
Impuestos sobre el capital	0,4	0,4	0,5	0,5
Transferencias capital y ajustes	0,7	0,5	0,4	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE y CNE (INE), abril 2022.

- Los *impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio*, es decir, los impuestos directos. En esta categoría el gravamen más importante es el IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas) siendo, de hecho, el que más recauda en España (incluso más que el IVA).

En suma, en España la partida que más recaudación aporta a las arcas del Estado es la de cotizaciones sociales, seguida de los impuestos sobre la producción e importaciones y los impuestos sobre la renta. Cabe señalar que este patrón es diferente al que presenta la media de la Unión Europea donde los impuestos indirectos son más altos y es esta partida la que más aporta a la recaudación total¹⁰.

En cuanto a la evolución temporal de los ingresos públicos, el cuadro 11.2 pone de manifiesto que las cotizaciones sociales (en relación con el PIB) en la etapa de expansión económica (2014-2019) todavía representan un peso menor que en la anterior etapa expansiva, como consecuencia de la reducción en la población ocu-

¹⁰ En López-Rodríguez y García-Ciria (2018) se analiza con detalle la estructura impositiva de España en comparación con la Unión Europea.

pada que ha tardado en acercarse a los niveles de 2007 y también a que las bases de cotización son, en media, menores.

5. EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA

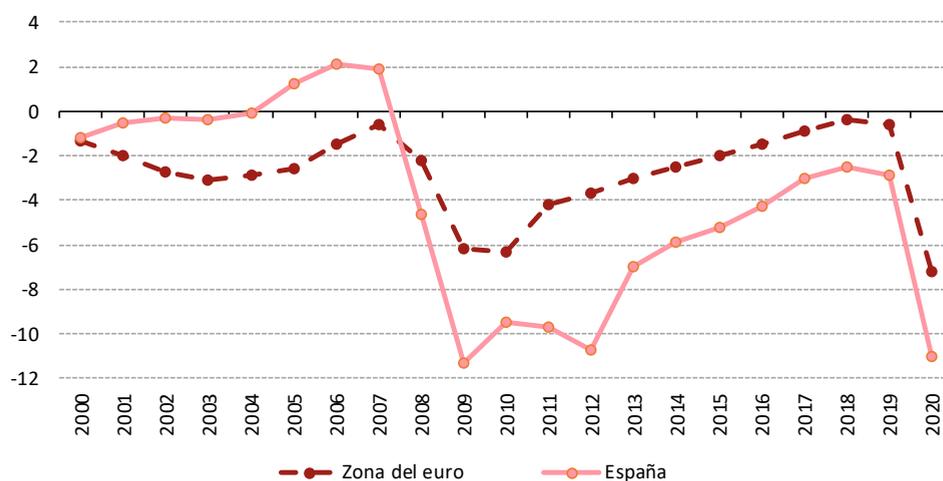
La diferencia entre los ingresos y los gastos públicos da lugar, si los primeros son mayores que los segundos, a un superávit, y en caso contrario, a un déficit. Salvo periodos aislados, el sistema tributario español se ha caracterizado históricamente por no lograr suficientes ingresos para cubrir los gastos de las administraciones públicas. La baja presión fiscal media ya comentada, da lugar a una insuficiencia recaudatoria cuyo efecto más directo es la existencia de fuertes déficits presupuestarios que se traducen en una deuda pública muy elevada y creciente.

La figura 11.5 muestra la evolución del déficit público entre 2000-2020 para España y la zona del euro (de 19 países). Se observa una situación de las cuentas públicas relativamente equilibrada en la etapa que coincide con el *boom* inmobiliario, que da lugar incluso a superávit entre 2005-2007, para desplomarse en 2008 y 2009 con déficits superiores al 11 % del PIB, que luego se corrigen de forma muy lenta. El repunte del déficit público en 2012 se debe a las ayudas europeas al rescate bancario, ya que sin ellas el déficit se situó en el 6,8 % del PIB. A partir de 2014,

FIGURA 11.5

DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO, 2000-2020

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



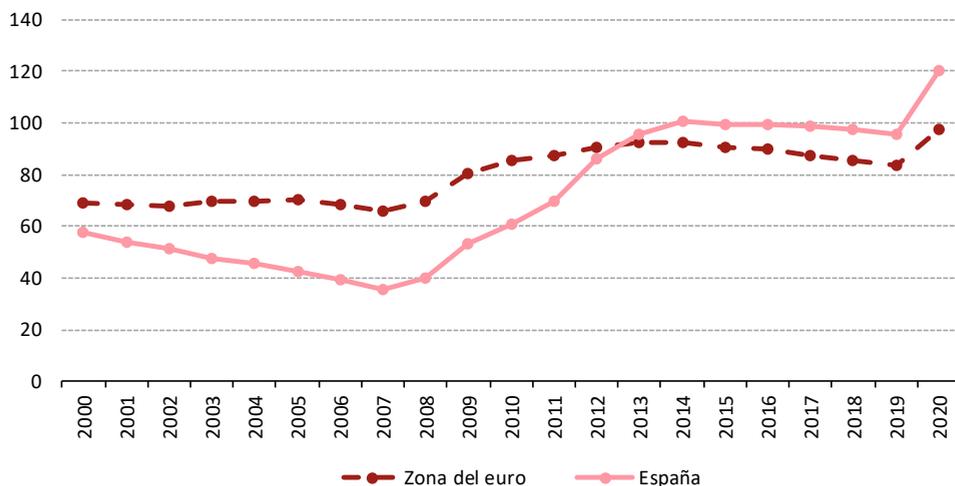
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

se volvió a la senda tendencial y hasta 2018 el déficit disminuyó. En 2019 el déficit mostró un ligero repunte y, en 2020, aumentó significativamente por la situación de emergencia global que provocó la pandemia por el COVID-19, situándolo en el 11 % del PIB.

Lo sucedido en las últimas dos décadas no ha sido una excepción. Estudios recientes muestran que el *déficit estructural*, es decir, aquel que prescinde de los aumentos o disminuciones de ingresos ocasionales derivados de las fases cíclicas a las que están sometidas las economías, seguía existiendo incluso en momentos en que los ingresos cíclicos extraordinarios procedentes del *boom* inmobiliario lograban equilibrar el presupuesto. No deja de ser sorprendente que, con este panorama, gobiernos de diferente color político tomaran medidas para reducir la presión fiscal. Sin embargo, no eran conscientes del espejismo de la coyuntura cíclica excepcional de comienzos de siglo que daba lugar a unos ingresos elevados, pero transitorios. Como era de esperar, la crisis financiera de 2008 provocó un doble efecto: caída de los ingresos y aumento de los gastos con el consiguiente incremento del déficit público.

Para cubrir estos elevados déficits, el sector público necesita acudir a los mercados en busca de financiación y, en consecuencia, endeudarse, lo que ha dado lugar a un notable crecimiento de la deuda pública (véase la figura 11.6).

FIGURA 11.6
DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO, 2000-2020
 (EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

Entre 2001 y 2007, la ratio deuda pública con relación al PIB disminuyó por la conjunción de varios factores: el relativo equilibrio presupuestario durante los años de superávit, y el fuerte crecimiento del PIB en el período. Con todo, la deuda pública alcanzó su punto mínimo en 2007 con un 36,3 %. A partir de ese momento, y, sobre todo, desde 2009, el crecimiento de la ratio fue muy significativo, de forma que en 2014 se rompió la significativa frontera del 100 % de deuda sobre el PIB. Desde entonces comenzó a disminuir muy lentamente hasta que, en 2020, alcanzó el 120 % del PIB. Esta cifra ha sido necesaria dada la pandemia, pero más pronto que tarde habrá que empezar a reducirla.

6. IDEAS BÁSICAS

Un rasgo característico de la actividad económica de los países desarrollados es el peso que representa el sector público en el conjunto de la economía y que se justifica por su contribución a la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos, al logro de la equidad en la distribución de la renta y de la riqueza, y a la estabilidad de la actividad económica.

El concepto de sector público puede ser visto en sentido restringido, las administraciones públicas (AA. PP.), y en sentido amplio cuando se les agregan las empresas públicas. Cada vez se están aumentando las posibilidades de implementar las políticas más allá de los ministerios a través de organizaciones públicas, entidades públicas o consorcios, entre otras figuras administrativas.

El gasto público en España representa un peso menor sobre el PIB que en la media de la Unión Europea y bastante alejado, por ejemplo, de Francia. El gasto social está ganando peso dentro del gasto público total (incluso antes de la pandemia).

Los ingresos proceden en su mayor parte de impuestos. Un aspecto interesante del sistema tributario español es que, en comparación con otros países, recauda poco, pero presenta unos tipos impositivos medios entre los más altos de la UE, lo que se traduce en una relativa baja presión fiscal para los españoles. Esta situación da lugar a una insuficiencia recaudatoria cuyo efecto más directo es la existencia de fuertes déficits presupuestarios que se traducen en una deuda pública muy elevada.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Déficit público. Es la diferencia negativa entre los ingresos y los gastos de las administraciones públicas, en un determinado período de tiempo (normalmente el año natural).

Deuda pública. Es el conjunto de obligaciones pendientes de pago (pasivos financieros) que las administraciones públicas mantienen con el sector privado, en una determinada fecha.

Presión fiscal. Es el porcentaje que representan los ingresos públicos respecto del PIB.

Bibliografía

BANDRÉS, E. (2016). “Gasto social, redistribución y desigualdad”. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 128–144. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art08.pdf

DE LA FUENTE, A. (2018). *Gasto educativo por regiones y niveles en 2015 y su evolución desde 2000*. Madrid: BBVA Research, 18/10.

LAGO PEÑAS, S. (Dir.) (2018). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?* Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, FUNCAS. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2118.pdf>

LAGO, S. y VÁZQUEZ, J. (2016). “El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?”. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 2–25. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art02.pdf

LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y GARCÍA-CIRIA, C. (2018). “Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea”. *Documento Ocasional*, 1810. Banco de España.

VALLE, V. (2013). “La política presupuestaria española en tiempo de crisis”. Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa en CC. Económicas y Empresariales, UNED. Disponible en: www.uned.es