

ENSAYOS Y NOTAS

La naturaleza económica del gasto público

Nuria Rueda López

Resumen: En el presupuesto del sector público, los gastos se estructuran según una triple clasificación: orgánica, funcional y económica. Esta última atiende a la naturaleza económica del gasto público y presenta la ventaja de especificar en qué partidas y conceptos deben destinarse los créditos presupuestarios de las distintas entidades públicas. A partir de las partidas económicas en las que se descompone el gasto se confeccionan las cuentas públicas que completarán la contabilidad nacional.

Palabras clave: Gasto público; presupuesto.

Códigos JEL: H50, H61.

1. El gasto público y su composición

El objetivo fundamental del gasto que realiza el sector público consiste en incrementar el bienestar de los individuos mediante la producción y/o provisión de bienes preferentes (bienes o servicios imprescindibles para el desarrollo del individuo y que el sector público obliga a consumir en cantidades incluso superiores a las preferencias personales; por ejemplo la educación, la vivienda, etc...) y los programas de prestaciones económicas (transferencias monetarias del sector público hacia los individuos para garantizar un nivel de vida digno; por ejemplo, el subsidio de desempleo, las pensiones, etc...).

Las previsiones de gasto público para un ejercicio económico se aprueban en nuestro país anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE). Además, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) establece que los gastos del sector público administrativo (Estado, Seguridad Social, organismos autónomos y otros organismos del sector público administrativo) en el presupuesto público se estructuran según una triple clasificación: orgánica, funcional (o también denominado por programas) y económica.

La clasificación orgánica distribuye el gasto público por centros gestores, definidos como aquellos organismos con diferenciación presupuestaria y con responsabilidad en la gestión del gasto público. Por tanto, el gasto se diferencia según la unidad responsable de realizarlo y entre las que podemos distinguir las siguientes:

—El Estado, que se divide en secciones y, éstas a su vez, en servicios presupuestarios.

—La Seguridad Social.

—Los Organismos Autónomos, que se agrupan en función del Ministerio al que están adscritos.

—Las Agencias Estatales.

—El resto de entidades del sector público administrativo estatal, que, al igual que las Agencias Estatales, también se agrupan en función del Ministerio al que están adscritas.

La clasificación funcional o por programas desglosa los gastos públicos atendiendo a su finalidad, en función de los objetivos que persigue la acción política del Gobierno. La principal ventaja que ofrece esta clasificación consiste en la mayor información de la que dispone el ciudadano sobre cuál va a ser el destino o políticas en las que se van a materializar los impuestos que pagan al sector público. Los programas, sin perjuicio de su presentación separada por centros gestores, se agregan en áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas. En concreto, se pueden diferenciar las siguientes cinco áreas de gasto:

—Servicios públicos básicos. Comprenden las siguientes políticas de gasto: justicia; defensa; seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias; y política exterior.

—Actuaciones de protección y promoción social. Incluye las siguientes políticas: pensiones; otras prestaciones económicas; servicios sociales y promoción social; fomento del empleo; desempleo; acceso a la vivienda y fomento de la edificación; y gestión y administración de la seguridad social.

—Producción de bienes públicos de carácter preferente. Aglutina las siguientes políticas: sanidad; educación; y cultura.

—Actuaciones de carácter económico. Entre las que se encuentran las siguientes políticas: agricultura, pesca y alimentación; industria y energía; comercio, turismo y pymes; subvenciones al transporte; infraestructuras; investigación, desarrollo e innovación civil; investigación, desarrollo e innovación militar; y otras actuaciones de carácter económico.

—Actuaciones de carácter general, que se descomponen en las siguientes políticas: alta dirección; servicios de carácter general; administración financiera y tributaria; transferencias a otras Administraciones Públicas; y deuda pública.

A diferencia de las anteriores, la clasificación económica atiende a la naturaleza económica del gasto público, diferenciando entre operaciones corrientes (o por cuenta de renta), de capital y financieras. Respecto a las operaciones o gastos corrientes, se identifican los siguientes capítulos en el presupuesto:

—Capítulo 1. Gastos de personal: Representan los créditos presupuestarios destinados a las diferentes remuneraciones de los funcionarios, del personal contratado o eventual.

—Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios: Comprenden los gastos necesarios para el funcionamiento corriente de los servicios públicos.

—Capítulo 3. Gastos financieros: Son los gastos previstos para satisfacer el pago de los intereses de la deuda pública y de otros préstamos percibidos por el sector público.

—Capítulo 4. Transferencias corrientes: Se definen como gastos unilaterales; es decir, el sector público no recibe ninguna contraprestación; dicho sector las realiza a favor de otros agentes públicos o privados para que realicen operaciones corrientes.

—Capítulo 5. Representa el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria y otros imprevistos.

Los gastos de capital o gastos vinculados a operaciones de inversión se presentan en los siguientes capítulos:

—Capítulo 6. Inversiones reales: Reflejan las inversiones directas de los agentes públicos como son las adquisiciones de terrenos, edificios, maquinaria y otros bienes de capital.

—Capítulo 7. Transferencias de capital: Se trata de gastos unilaterales que el sector público realiza a favor de otros agentes públicos o privados para que realicen operaciones de formación de capital.

Los siete capítulos anteriores representan el conjunto de operaciones o gastos no financieros del sector público.

Por último, las operaciones o gastos financieros se componen por los siguientes capítulos:

—Capítulo 8. Activos financieros: Comprenden la adquisición o incremento de activos financieros, como es el caso de la concesión de préstamos y la compra de títulos financieros (por ejemplo, acciones).

—Capítulo 9. Pasivos financieros: Recogen la disminución o amortización de los pasivos financieros del Estado, como por ejemplo, la amortización de la deuda pública u otro tipo de crédito percibido con anterioridad por el sector público.

Cada uno de los capítulos anteriores se dividen, a su vez, en artículos, y éstos en conceptos, que pueden descomponerse en subconceptos. La numeración que se ha seguido, del 1 al 9, pretende guardar correspondencia con los nueve capítulos de la clasificación económica de los ingresos que se recoge en el presupuesto público.

La utilidad de esta clasificación es superior a la orgánica, ya que al especificar en qué partidas y conceptos deben destinarse los créditos presupuestarios de las distintas entidades públicas se favorece el control del gasto. Adicionalmente, las partidas económicas en las que se descompone el gasto serán empleadas posteriormente para la confección de las cuentas públicas que completarán la contabilidad nacional.

2. La clasificación económica del gasto público y los Presupuestos Generales del Estado (PGE) 2013

El proyecto de PGE para el ejercicio 2013 prevé un gasto público consolidado de 382.048,8 millones de euros, un 5,5 por ciento superior al recogido en los PGE de 2012, según refleja el cuadro 1. El total de operaciones no financieras absorbe la mayoría del gasto público, ya que suponen aproximadamente un 80 por ciento del total. Dentro de esta categoría de operaciones son las corrientes las de mayor peso, siendo al capítulo destinado a las transferencias corrientes el protagonista con una participación en el total del gasto del 55,8 por ciento. La mayor parte de estas transferencias —aproximadamente un 70,6 por ciento— se dirigen a las familias en forma de pensiones.

En la actual coyuntura económica, las operaciones de capital han sido las más afectadas por los recortes presupuestarios respecto al ejercicio económico 2012, experimentando una reducción las transferencias de capital de un 19,7 por ciento y las inversiones reales del 15 por ciento.

Por el contrario, son los gastos financieros la partida con un mayor crecimiento, cifrado en un 33,7 por ciento respecto a lo presupuestado en 2012, fruto de los compromisos crecientes de pago de los intereses de la deuda pública a los que tienen que responder nuestras Administraciones Públicas (AA.PP.). Adicionalmente, el capítulo reservado a los pasivos financieros también crece aunque en menor medida (un 24,5 por ciento) como resultado de la amortización de deuda pública o de créditos otorgados a las AA.PP. previamente.

Referencias bibliográficas

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012): Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013.

Cuadro 1: Presupuestos Generales del Estado Consolidados para 2013: Gastos
(Millones de euros)

Capítulos	Presupuesto inicial 2012 (A)	(%)	Presupuesto inicial 2013 (B)	(%)	Tasa de variación (%) (B)/(A)
I. Gastos de personal	33.150,73	9,2	33.289,84	8,7	0,4
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	7.619,82	2,1	7.180,64	1,9	-5,8
III. Gastos financieros	28.913,88	8,0	38.660,23	10,1	33,7
IV. Transferencias corrientes	214.054,86	59,1	213.271,27	55,8	-0,4
Operaciones Corrientes	283.739,29	78,4	292.401,98	76,5	3,1
V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	2.367,26	0,7	2.565,84	0,7	8,4
VI. Inversiones reales	6.182,28	1,7	5.252,19	1,4	-15,0
VII. Transferencias de capital	6.618,55	1,8	5.312,52	1,4	-19,7
Operaciones de Capital	12.800,84	3,5	10.564,72	2,8	-17,5
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	298.907,39	82,6	305.532,53	80,0	2,2
VIII. Activos Financieros	12.869,25	3,6	13.928,07	3,6	8,2
IX. Pasivos Financieros	50.289,17	13,9	62.588,22	16,4	24,5
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	63.158,42	17,4	76.516,29	20,0	21,1
TOTAL GASTO	362.065,81	100,0	382.048,83	100,0	5,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012).

