

## Contenido

¿POR QUÉ LEER ESTE BOLETÍN SOBRE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO?	1
PARTE I. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS	2
1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO?	2
2. LA COMPOSICIÓN DE LOS PGE. EL GASTO, EL INGRESO Y EL SALDO PRESUPUESTARIO.	3
El gasto público	3
El ingreso público	5
Saldo, déficit y deuda	8
Política fiscal y el gasto en tiempos de crisis	11
3. LA REALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	12
4. LOS PRESUPUESTOS, LA UNIÓN EUROPEA Y LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN	14
PARTE II. EL ANÁLISIS ECONÓMICO PRESUPUESTARIO	15
5. LOS INGRESOS PÚBLICOS; PRINCIPALES PARTIDAS Y CAMBIOS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.	16
6. EL GASTO PÚBLICO; PRINCIPALES PARTIDAS DEL GASTO	18
7. EL PRESUPUESTO POR TERRITORIOS	21
PARTE III. EL ANÁLISIS POLÍTICO: MÁS ALLÁ DE LOS PGE	23
8. CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS. ALGUNA CONCLUSIONES	23

## ¿POR QUÉ LEER ESTE BOLETÍN SOBRE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO?

Antes de desarrollar este boletín, queremos hacer un llamamiento a su lectura. Pensarás que todo esto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE en adelante) es algo muy economicista, aburrido de explicar, no puede ser más repetitivo y por supuesto, no dispones de tiempo para detenerte en ello. Si bien algunas de estas argumentaciones pueden ser ciertas, la verdad es que desde nuestra posición como sindicato, como personas interesadas en el bien común y en lo colectivo, en la política, en los cuidados de las personas, en el reparto de la riqueza y la situación de la clase trabajadora, es imprescindible interesarnos por los aspectos económicos, políticos y sociales de los PGE.

Una parte de las ideas que venimos defendiendo necesitan explicaciones que los sustenten, así como datos reales que nos permitan debatir y contrargumentar los planteamientos conservadores y neoliberales. Necesitamos entender la realidad, y para ello, es importante seguir documentándonos y aprendiendo continuamente para seguir dotándonos de herramientas para seguir defendiendo nuestras ideas y acciones.

En este sentido, este boletín no es la panacea formativa ni dialéctica, ni mucho menos. Pero si es una de las herramientas que nos va a permitir comprender mejor la situación económica, política y social. Nuestro objetivo no es sólo presentar los principales datos económicos de los PGE, sino aportar el significado político de los mismos y las consecuencias sociales que se pueden derivar de éstos.

Este documento lo hemos dividido en tres bloques principales. Un primer bloque que trata de presentar a nivel conceptual el significado de económico y político de los PGE, su composición y las implicaciones que tienen sobre nuestras vidas. Además, hemos querido introducir un subapartado que explique los efectos de los fondos europeos sobre los PGE y las consecuencias que se pueden derivar de su condicionalidad. En segundo lugar, abordamos las principales partidas de ingresos y gastos presupuestadas a nivel estatal, y trataremos de dar algunas pinceladas a nivel territorial. Y, por último, a modo de conclusión, queremos aportar las principales ideas políticas que podemos extraer de los últimos presupuestos aprobados, así como las consecuencias económicas políticas y sociales.

Con este boletín, te invitamos a que leas y reflexiones sobre los PGE. **Seas o no economista, este boletín te interesa.**

# PARTE I. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

## 1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO?

Para entender la magnitud de los PGE, es importante **definir la naturaleza e implicaciones económicas, políticas y sociales** que se derivan de esta ley. En primer lugar, es importante entender qué es un presupuesto público y sus diferencias con el presupuesto privado.

Un presupuesto público consiste en un documento jurídico-político donde se refleja en términos contables el **tope máximo para gastar (techo de gasto no financiero) y las previsiones de los ingresos que van a financiar los gastos en un período de tiempo**, que normalmente suele ser un año natural. Además, un presupuesto público representa una **ordenación y planificación de las actividades públicas en todos los niveles de gobierno**, local, autonómico y central (Etxezarreta y Padilla, 2004<sup>1</sup>). Sin embargo, la diferencia con respecto al presupuesto privado es que éste último es orientativo e indicativo, funcional a los criterios de rentabilidad a efectos de obtener el máximo beneficio, mientras que el presupuesto público refleja unos gastos limitados en base a una estimación de ingresos que se rigen por criterios de rentabilidad social, y que todo lo que se plasma en dicho documento ha de ser **vinculante tanto cualitativa como cuantitativamente**.

El hecho de ser vinculante convierte al presupuesto público en un **documento clave para la ejecución de las distintas políticas de gasto**, la aplicación de los compromisos y programas políticos. Asimismo, es una muestra de la orientación de las políticas económicas, sociales y fiscales, además de una prueba de la voluntad política existente. Dado que tiene una duración determinada, tras la finalización de este, los resultados pueden evaluarse en relación con los objetivos planteados, siendo una **herramienta pública de control** de gran importancia para la sociedad.

En el caso de los PGE, constituye el documento jurídico-político de previsión de gastos e ingresos del Estado central, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y los Entes públicos. Es la ley más importante que se aprueba en las cámaras, aunque con la creciente descentralización, a medida que se ha ido transfiriendo un porcentaje mayor de competencias y recursos del Estado Central a las Comunidades Autónomas, el análisis presupuestario exige tener en cuenta los presupuestos autonómicos para captar de forma más completa la realidad política, económica y social.

En la actual y compleja realidad política, los PGE se han convertido en la **moneda de cambio** de muchos partidos a cambio de su voto a favor. De hecho, es tal su

---

<sup>1</sup> Véase el boletín de los PGE escrito por Etxezarreta y Padilla; <https://in-formacioncgt.info/wp-content/uploads/2020/05/Bolet%C3%ADn-91-Gu%C3%ADa-para-entender-los-Presupuestos-Generales-del-Estado-2004.pdf>

importancia que la no aprobación de éstos podría suponer la convocatoria de nuevas elecciones (tal y como pasó en febrero de 2019). En los últimos meses hemos podido ver los distintos temas de negociación que han ido surgiendo en el contexto de los PGE. Justo antes de presentarse el proyecto, la negociación entre los socios de gobierno se centró en dos aspectos fundamentales; las medidas relacionadas con la ley de vivienda -el gran escollo de la negociación- y las medidas fiscales en relación con el impuesto de sociedades. Una vez acordados los aspectos básicos y presentados los PGE 2022 en las cortes, fueron apareciendo otros temas como la reforma laboral y la ley mordaza o las peticiones de incluir un cupo determinado en las plataformas audiovisuales.

En definitiva, los PGE es la ley anual más importante a través de la cual se determina la política económica, financiera y social del sector público. En ellos se recoge la previsión anual de los ingresos y gastos del sector público estatal. Constituyen uno de los instrumentos más importantes de la política económica del Gobierno, en los que se plasman los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas y los recursos asignados para su cumplimiento. Asimismo, dada su importancia, es utilizado como instrumento de pactos, lo que implica la negociación de cuestiones, proyectos y propuestas legislativas y no legislativas más allá de los presupuestos.

## **2. LA COMPOSICIÓN DE LOS PGE. EL GASTO, EL INGRESO Y EL SALDO PRESUPUESTARIO.**

La estructura de los presupuestos consiste básicamente en dos grandes bloques; los ingresos y los gastos públicos. Para profundizar más en ellos, vamos a analizar su estructura, definir el significado económico y político, así como las posibles implicaciones que tiene el saldo, es decir, el déficit y, por consiguiente, los efectos económicos que puede tener sobre la deuda pública. Nuestro objetivo, no es sólo exponer su composición, sino profundizar en el sentido político y las distintas posiciones ideológicas que están tras determinados conceptos económicos como el gasto público, impuestos progresivos y regresivos, así como déficit y deuda pública.

### **El gasto público**

Antes de adentrarnos en el gasto público, es importante diferenciar entre gasto público **corriente y de inversión**<sup>2</sup>, ya que se financian mediante distintos recursos públicos. Conocer los distintos tipos de gastos y sus fuentes de financiación, permiten realizar un análisis más riguroso ante los distintos argumentos que tratan de debilitar las políticas de gasto y la situación financiera del sistema público.

Los **gastos corrientes** son aquellos gastos que realiza el Estado para su funcionamiento diario, y se repiten a lo largo de los años, como los sueldos de los funcionarios, los consumos de energía eléctrica de los edificios públicos, los consumos de medios

---

<sup>2</sup> Todos los conceptos utilizados en esta parte del documento, han sido trabajados a partir de la documentación que ofrece el Ministerio de Hacienda.

informáticos, los gastos de medicinas del sistema de sanidad pública y tantos otros. Los gastos corrientes no incrementan el patrimonio del Estado. Este tipo de gastos se financian con ingresos corrientes provenientes de impuestos y tasas. En el caso del sector privado, los gastos corrientes se financian a través de las ventas o ingresos de explotación.

Por otro lado, los **gastos de inversión** sí incrementan el patrimonio del sector público, no son repetitivos y no se agotan en el primer uso. Ejemplos de un gasto de inversión lo constituye la construcción de un nuevo edificio para una facultad de una universidad pública, un nuevo hospital, una nueva carretera, un proyecto de investigación de varios años para la obtención de una vacuna, y tantos otros. Éstos se financian principalmente a través de la emisión de deuda pública (al igual que las empresas y el sector privado).

La estructura de los gastos en los PGE responde a tres clasificaciones:

☐ **Orgánica**, que responde principalmente a **¿quién gasta los recursos?** La clasificación orgánica permite distribuir el gasto por centros gestores, entendiendo por tales aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria. Permite conocer quien gasta, es decir, cuál es el órgano o agente del sector público estatal responsable de la gestión de los créditos. De esta forma, a efectos de la clasificación orgánica del gasto, se pueden distinguir los siguientes subsectores:

- 1) El Estado, que se divide en secciones que corresponden a los departamentos ministeriales y servicios a unidades con rango igual o superior a Dirección General.
- 2) Los organismos autónomos del Estado
- 3) Las Agencias estatales.
- 4) La Seguridad Social.
- 5) Las demás entidades que integran el sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

☐ **Económica**, responde a la pregunta de **¿cómo se emplea los recursos económicos?** Estructura el gasto en función del destino de los fondos públicos. Esta clasificación se corresponde a los créditos incluidos en los estados de gasto del Presupuesto y se ordenan según su naturaleza económica, indicando cómo se gasta. Los créditos se agrupan por capítulos, separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. En esta estructura se distinguen:

- **Operaciones no financieras**
  - Operaciones corrientes ☐ gastos de personal, corrientes, transferencias

- Operaciones de capital ☐ los gastos relacionados con inversiones reales y transferencias de capital
  - **Operaciones financieras** reflejan los gastos relacionados a operaciones financieras y servicios de la deuda.
  
- ☐ **Por programas**, que responde a la pregunta de **¿en qué se gasta?** y muestra la finalidad y los objetivos de los PGE. Es realmente útil en términos políticos, ya que nos permite conocer en qué se gasta ya que nos permite conocer la voluntad política, el cumplimiento de promesas o la falta de voluntad política de un gobierno. En definitiva, el programa presupuestario determina el gasto que se considera necesario realizar para el desarrollo de cada actividad pública. Pueden ser de dos tipos:
  - **Programas finalistas**, que se asignan a objetivos cuantificables e indicadores de ejecución.
  - **Programas instrumentales y de gestión**, que tienen como finalidad la administración de recursos para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación.

En función del objetivo de nuestra búsqueda, tendrá más sentido poner el foco de atención en una u otra clasificación. Es importante tener claro el sentido político del análisis y en lo que realmente queremos profundizar.

En los PGE 2022, el gasto público total asciende a **458.969,57 millones de euros** (sin contar con el gasto de las amortizaciones), siendo la partida más grande las pensiones no contributivas que representa el 31%, las transferencias a otras administraciones autonómicas y locales con un 15% del gasto total, seguido de la amortización y gastos de la deuda representando un 7% y las prestaciones por desempleados un 5%.

### El ingreso público

Los ingresos públicos y la capacidad recaudatoria de un Estado es un tema clave para comprender la orientación política de los gobiernos. De hecho, el estudio de los ingresos públicos nos permite responder a preguntas como **¿dónde recaen los impuestos? ¿cuáles son las principales fuentes de financiación? ¿cuál es la presión fiscal en España? ¿Hay margen para recaudar más y así poder hacer frente al incremento del gasto público?**

Es importante partir de que **el objetivo de los ingresos es financiar el gasto público** y que por supuesto, a diferencia del sector privado, éstos no suelen responder ante una rentabilidad económica, sino más bien a la rentabilidad social que supone invertir y destinar recursos a determinadas partidas del gasto público.

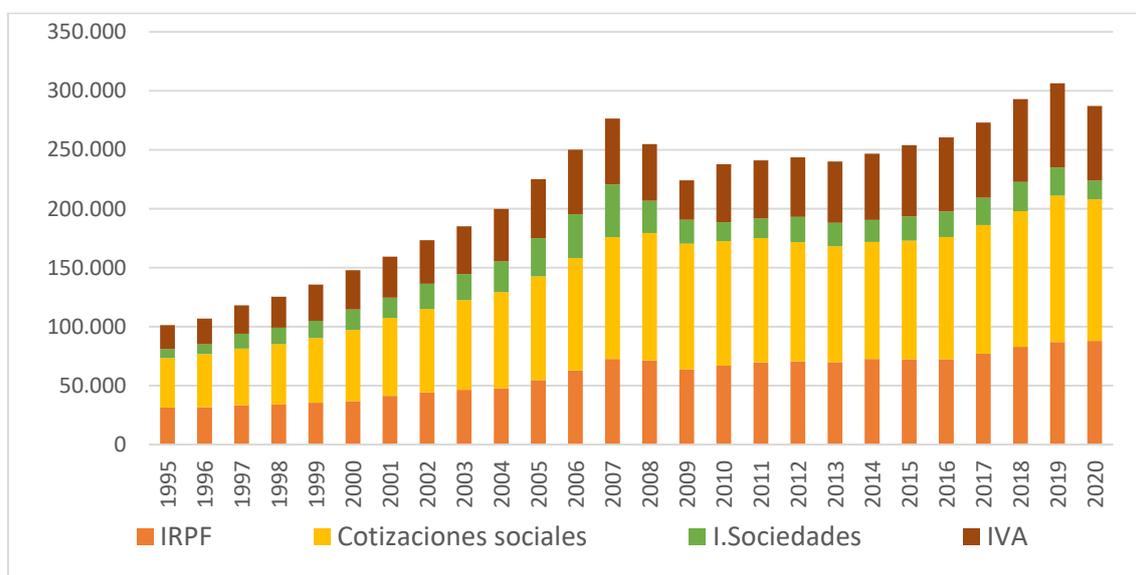
Los ingresos del Estado están constituidos por los **impuestos -directos e indirectos-, las tasas, ingresos patrimoniales y las transferencias**. Según el peso de cada uno de ellos sobre el total de ingresos, así como el tipo de gravamen y/o los distintos tramos y

tipos de los impuestos directos, podemos analizar el grado de progresividad o regresividad de la estructura impositiva en el Estado español.

Cabe señalar que partimos de un punto donde **hay margen para aumentar los ingresos**. La presión fiscal de España, es decir, el total de ingresos en relación al PIB, es de 35,4% frente al 41% del promedio europeo. Una presión inferior que otros países vecinos que se aleja de la media comunitaria, lo que quiere decir que hay margen para recaudar más. La pregunta es ¿cómo podemos incrementar los ingresos?, ¿sobre quienes debe recaer ese aumento de la recaudación? ¿cómo hacerlo de forma justa?

Si atendemos a la **evolución de los ingresos públicos** en el Estado español, tal y como señalamos en el boletín 168 de junio de 2021<sup>3</sup>, la estructura de los ingresos públicos recae sobre las rentas del trabajo (IRPF y Cotizaciones sociales), tal y como podemos observar en el siguiente gráfico.

**GRAFICO 1: INGRESOS PÚBLICOS IS+IRPF+IVA+COTIZACIONES 1995-2020**



Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Además del peso que tienen las rentas del trabajo, frente a las rentas del capital, cabe resaltar el aumento de importancia de impuestos indirectos como el IVA. Un impuesto tremendamente regresivo ya que todas las personas pagan lo mismo independientemente de sus rentas y riqueza. A esta tendencia hay que sumar la evolución regresiva de impuestos directos como el IRPF y el Impuesto de Sociedades, dado que los tipos máximos se han reducido, afectando gravemente a la progresividad de su aplicación en función de las rentas. Es decir, en vez de evolucionar hacia unos impuestos directos con mayor progresividad, la tendencia ha sido hacerlos más

<sup>3</sup> Véase el boletín en esta web: <https://in-formacioncgt.info/wp-content/uploads/2021/06/Boletin-168-Injusticia-tributaria.pdf>

regresivos, y en el caso del impuesto de sociedades, ir perdiendo presencia en el total recaudado.

En este último caso, cabe señalar, que una de las características del impuesto es la gran diferencia entre el tipo nominal que corresponde pagar y el que realmente se paga, especialmente en sociedades de gran tamaño. Esto es debido a que es un impuesto que cuenta con numerosas exenciones y deducciones lo que permite a las empresas formular distintas situaciones fiscales para reducir los pagos tributarios.

Un problema que no sólo se produce en España, sino que se repite en muchos países del mundo. Ante este problema recaudatorio, el pasado mes de mayo, J. Biden, propuso ante la OCDE para que hubiera un impuesto de sociedades con un **mínimo efectivo del 15%** con el objetivo de combatir contra el dumping fiscal que se produce a raíz de la laxitud fiscal en países como Irlanda, Holanda o Bulgaria, entre otros paraísos fiscales. Actualmente muchos países se han comprometido a aplicar este mínimo efectivo. En el caso de España ha sido a raíz de los PGE de 2022 donde se ha establecido el 15% como mínimo efectivo sobre la base imponible del impuesto de sociedades.

En realidad, **introducir el mínimo efectivo del 15%** es importante para aumentar la recaudación y combatir la desigualdad entre capital y trabajo, pero también entre las propias empresas (diferencias entre grandes empresas y PYMES). Sin embargo, el introducir un mínimo efectivo sobre la base imponible, en vez sobre el resultado contable positivo, la recaudación pasaría de aumentar 260 millones de € a 700 millones de €. Este cambio **NO ES SUFICIENTE**, hay otros aspectos que deberían haberse tenido en cuenta, como la escasez de tramos y la fuerte regresividad del impuesto (por la ausencia de tramos por ingresos).

El problema de **la falta de ingresos públicos evidencia la dimensión del problema** y por ello exige un cambio de raíz más profundo e integral. Es importante discutir la reforma fiscal, hacer un sistema más justo y distributivo, y por supuesto, combatir y destinar recursos al problema de la evasión fiscal y fraude que tan arraigado está en este país.

En los PGE, podemos observar las partidas de ingresos y su procedencia. Los estados de ingresos se estructuran siguiendo una clasificación orgánica y una clasificación económica:

- ❑ La **clasificación orgánica** de los ingresos, al igual de lo que sucede en los gastos, permite distinguir entre los ingresos que proceden de la Administración General del Estado, los de la Seguridad Social y los de cada uno de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo.

- ☐ La **clasificación económica** agrupa los ingresos en función de su origen en operaciones corrientes, de capital o financieras. En esta estructura se distinguen:
- **Operaciones no financieras**
    - Operaciones corrientes ☐ ingresos tributarios que corresponde a los impuestos directos, indirectos, tasas, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.
    - Operaciones de capital ☐ los ingresos procedentes de ventas de inmuebles y de otro inmovilizado, así como las transferencias y subvenciones reconocidas a favor de la Entidad local para financiar gastos para inversiones.
  - **Operaciones financieras** reflejan las transacciones correspondientes a operaciones financieras y servicios de la deuda.

Para 2022, las previsiones del **total de los ingresos públicos reflejados en los PGE ascienden a 376.996,68 millones de euros**, siendo las **cotizaciones sociales la principal fuente de recaudación, ya que representa el 45% de los ingresos** seguido de los ingresos procedentes de las **rentas del trabajo, que representan el 20%** de éstos.

### Saldo, déficit y deuda

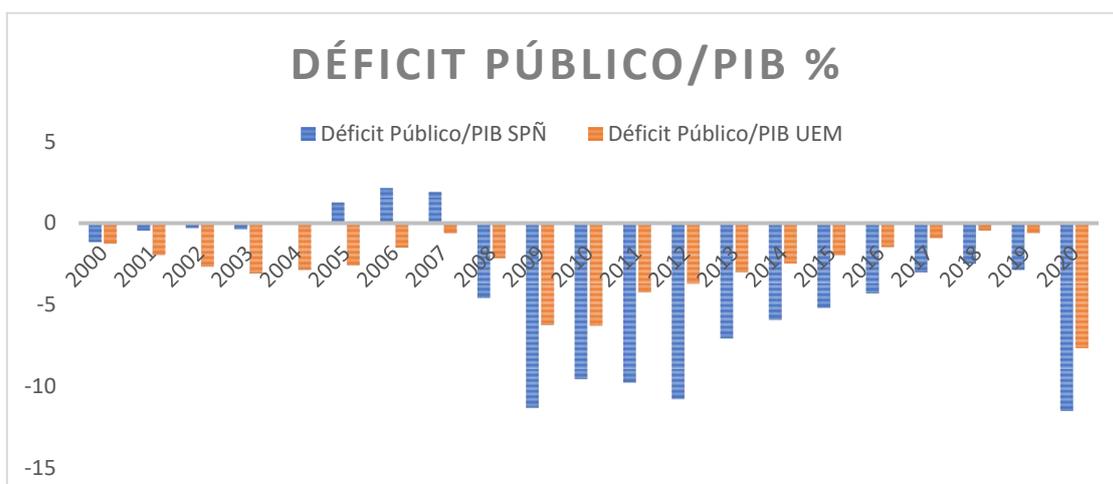
El saldo del presupuesto es la diferencia entre los ingresos y los gastos de cada año. Si los gastos son mayores que los ingresos, el saldo presenta un **déficit**, si los ingresos son mayores que los gastos, un **superávit**, mientras si son iguales, es un presupuesto equilibrado, más conocido ahora como déficit cero.

Para los PGE de 2022 el saldo resultante de restar los ingresos menos los gastos, es igual a un déficit de -81.972,89 euros un 8,4% del PIB. Si bien es un déficit bastante alto en comparación con años anteriores, lo cierto es que responde ante la emergencia de la crisis de la COVID 19.

En el siguiente gráfico, podemos observar la evolución del déficit a lo largo de un periodo amplio. Antes del estallido de la crisis de 2008, el saldo en España era positivo -siendo también debatible políticamente, por qué un Estado gasta menos de lo que le corresponde gastar-. A partir de ese momento, la fuerte caída de la actividad económica y la destrucción de empleo dio lugar a un aumento automático del gasto público, principalmente por el incremento de los subsidios de desempleo y la caída descomunal de los ingresos, por la falta de recaudación por parte del IRPF y del impuesto de sociedades. Como resultado, el saldo deficitario fue creciendo entre 2008 y 2012, muy por encima del promedio europeo. A partir de 2013, con el comienzo del gobierno de Rajoy y las políticas de recortes de gasto público, el déficit fue disminuyendo, mientras que los servicios públicos se iban deteriorando y la población empobreciendo.

Es importante resaltar que, **ante una crisis, el Estado tiene que responder con los instrumentos públicos para amortiguar la grave situación**. La existencia de un seguro de desempleo ante una situación de despido, catapultó el gasto público en un momento de destrucción de empleo creciente. Que el **gasto sea superior al ingreso durante un momento de crisis no es en sí malo**, de hecho, es una forma de **dar respuesta a las necesidades urgente de la población**. El problema es cuando los distintos gobiernos no tienen voluntad política para realizar una reforma fiscal que permita recaudar más y obtener mayores recursos públicos de forma eficaz y equitativa, cosa que no se hizo a pesar de la urgencia.

**GRÁFICO 2: DÉFICIT PÚBLICO SOBRE EL PIB**



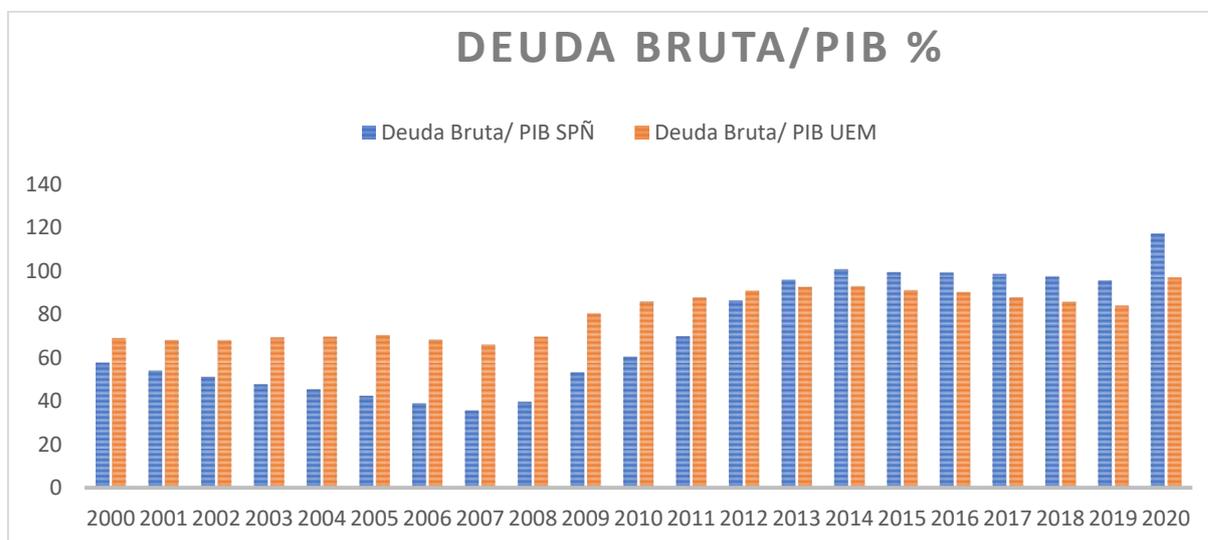
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat database

Además, a pesar de la urgencia y el drama generado, las políticas impulsadas por la Troika, es decir, Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional tuvieron como objetivo **priorizar ante todo la reducción al máximo los déficits a través de las políticas de recortes extremos** que conocemos, aun siendo conscientes del coste económico y social sobre la población. ¿Por qué? Porque al aumentar los déficits, los países más afectados por la crisis aumentarían su deuda pública y el aumento de ésta podría generar un malestar en los mercados financieros.

La existencia de déficit recurrente y creciente fue incrementando la deuda pública de países como España. Al crecer la deuda pública, los países aumentaron la emisión de los bonos de deuda pública ya que necesitaban financiarse y, al aumentar las emisiones, las agencias de calificación empezaron a valorar los bonos públicos con alta probabilidad de ser impagados por parte de estos Estados. Teniendo en cuenta que los compradores de estos bonos eran principalmente bancos alemanes y franceses y países del centro europeo, esto provocó la presión, aún mayor si cabe, para la aplicación de políticas de recortes contundentes. El hecho de considerar los bonos públicos como bonos basura, provocó que los países con más deuda tenían que emitir nuevos bonos con unos tipos de interés mayores para hacerlos más rentables y atraer a los inversores. Un **efecto bola de nieve** sistémico que se fue agravando y

retroalimentando. Al pagar más intereses, la deuda seguía creciendo con más fuerza, cuando más especulación y peor calificación, más intereses había que pagar y más deuda se generaba, como podemos observar en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 3: DEUDA BRUTA SOBRE EL PIB**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat database

Es evidente que a raíz de la crisis la deuda pública fue creciendo y teniendo cada vez mayor peso sobre el PIB. **El problema de la deuda no es tanto tener o no, sino la forma de financiarse y el poder de negociación de la misma.** Sin embargo, en el caso de España y su posición periférica en el modelo económico y productivo comunitario fueron determinantes en el empeoramiento de la situación financiera y el crecimiento de la deuda pública.

Cabe señalar que el hecho de pertenecer a la UEM, implica como Estado miembro el cumplimiento de una serie de normas que se recogen en el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)**, que tiene como objetivo coordinar las políticas fiscales y mantener la confianza en el euro a cualquier precio. Los principios rectores de este pacto obligan a los Estados que no tengan más de 2% de déficit y que la deuda pública no supere el 60%. Con la crisis, el incumplimiento del PEC fue generalizado, los déficits y la deuda pública crecían a gran velocidad. Ante este escenario, la UE obligó a los gobiernos a tomar medidas constitucionales más contundentes, que pudieran garantizar la prioridad de destinar el gasto público para el pago de la deuda, lo que derivó en la modificación del artículo 135 de la constitución (PSOE) y la ley Montoro. Un nuevo marco legislativo y constitucional que implicaba el priorizar, por encima de todas las necesidades de la población, el pago de la deuda pública.

Actualmente y tras la llegada de la pandemia, la deuda pública se ha visto incrementada por la necesidad de incrementar el gasto y hacer frente a esta situación excepcional. Por ello, la deuda pública de 2021 ascendió al 119% del PIB y en **2022 se prevé que disminuya ligeramente llegando al 115% del PIB.** A pesar de este aumento,

cabe resaltar que el coste de la misma, es decir, los intereses que se pagan a los inversores, son menores.

### Política fiscal y el gasto en tiempos de crisis

Después de haber expuesto los distintos conceptos y clasificaciones de los ingresos y gastos en los PGE, y haber hecho un repaso sobre la evolución del gasto, el ingreso y su saldo neto en los últimos años de crisis, es importante detenernos brevemente en el **significado ideológico de la política fiscal**. La política fiscal es el conjunto de medidas e instrumentos que tienen como objetivo la obtención de ingresos para la financiación y aplicación del gasto público con el fin de cumplir los objetivos que el partido de gobierno persigue.

Es importante **tener en cuenta las necesidades sociales y económicas de la clase trabajadora y de la población**. Una vez entendida la complejidad de las mismas, las políticas de gasto público deben de **dar respuesta y garantizar el suministro de bienes y servicios públicos de calidad**. A través de los PGE podemos conocer la orientación y la planificación del gasto, así como las fórmulas para recaudar los recursos. Las distintas partidas del gasto nos muestran la orientación e intereses del gobierno y los partidos que apoyan los presupuestos, los aspectos más relevantes de sus propuestas y negociaciones, así como los temas intocables que un gobierno no se atreve a modificar.

Desde el estallido de la crisis en 2008, los distintos gobiernos han impulsado un tipo de políticas de gasto e ingresos restrictivas. Es decir, **en el momento en el que más se necesitaba el impulso del gasto público ante las necesidades sociales derivadas de la crisis, el gasto público se vio recortado de forma permanente y generalizada, mientras que el ingreso no hacía más que caer**. Si bien los primeros años de crisis fueron los más duros en materia recaudatoria, una vez superado el impacto inicial, el escenario de crisis provocó una situación explosiva para las condiciones económicas y sociales de la población. Se combinaron varios aspectos, por un lado, la precariedad y la incertidumbre laboral llegó a niveles nunca vistos, al mismo tiempo, los beneficios empresariales fueron creciendo al beneficiarse de dos aspectos fundamentales; las políticas de ajuste salarial permanente, y un marco tributario laxo, regresivo y desigual, el cual beneficiaba a las sociedades con mayor concentración de poder y capital. Todo ello dio lugar a una pérdida de ingresos públicos en un momento en el que las políticas de gasto debían de dar respuesta a la complicada situación socioeconómica.

Ante esta situación, **las políticas de recortes y la falta de una reforma tributaria integral** que permitiera obtener mayores ingresos, **fueron ahogando a la población a una situación de miseria y precariedad estructural**. A pesar de que los indicadores económicos parecían mostrar una progresiva salida de la crisis, la realidad económica y social del Estado español seguía siendo preocupante. Los distintos bienes y servicios públicos estaban tremendamente debilitados, las políticas de ajuste habían normalizado e institucionalizado la ausencia y deterioro de los mismos. Como

consecuencia de todo ello, los índices de pobreza y desigualdad fueron creciendo hasta convertir a España en uno de los países con más pobreza y mayor desigualdad de la UE (según datos de Eurostat).

**Esta situación se vio brutalmente afectada con la llegada de la pandemia.** Llovía sobre mojado. Los recortes y la falta de recursos debilitaron los servicios sanitarios básicos, mientras que otros servicios públicos no podían responder ante la complejidad de la situación. La población más dañada de la crisis de 2008, ha sido la más afectada y la que más obstáculos ha tenido para superar la situación actual a pesar de los distintos recursos públicos habilitados, ya que llegaban tarde y de manera insuficiente.

Sin embargo, una de las diferencias con respecto a la crisis anterior es el cambio en la política fiscal. Tras más de una década de políticas de ajuste y recortes, los organismos internacionales, la Comisión Europea y los distintos Estados miembros, reconocieron los graves problemas económicos y sociales derivados de este tipo de políticas. Más recortes y políticas asfixiantes tuvieron un coste enorme, y más mano dura, podía suponer la ruptura del UE y el cuestionamiento, más si cabe, del proyecto comunitario. Por todo ello, la UE optó por un cambio en la orientación de las políticas, inyectando una cantidad histórica de recursos económicos.

De hecho, como veremos más adelante, estos presupuestos han estado marcados por esta inyección de dinero por parte de Europa. El principal objetivo ha sido lograr recursos para dar respuesta a esta terrible crisis que parece que está lejos de acabar. Si bien esta **política expansiva del gasto** es mejor que los recortes, lo cierto es que, como veremos a lo largo de este documento, son **insuficientes para la dimensión del problema social existente**. Asimismo, es importante resaltar la incertidumbre y el coste futuro que puede tener la devolución de una parte de estos fondos en los próximos años.

Pase lo que pase, lo que sí podemos confirmar con el paso de los años en situación de crisis es que **sin la lucha en las calles y la presión de la clase trabajadora es imposible conseguir revertir la situación y alcanzar los logros sociales**.

### **3. LA REALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS**

Los PGE es la única ley que tiene que presentarla el Gobierno, no puede ser presentada por otro partido del congreso. Por tanto, le corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. El ciclo presupuestario tiene un largo recorrido a lo largo del año anterior. Hay varios pasos previos a la presentación de los mismos en el Congreso:

#### **I. Actualización del Programa de Estabilidad:**

Como hemos dicho antes, los PGE están sujetos al cumplimiento de las medidas de estabilidad presupuestaria. Por ello, antes de comenzar, el gobierno elabora un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica a la Unión Europea, al Consejo de ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea, para que tenga el visto bueno. Un documento que enmarca los PGE en unas previsiones de las políticas económicas para 3 años y que debe tener la aprobación de Europa.

Este año, el gobierno presentó unas previsiones de crecimiento del PIB para 2022 del 7% que, aun siendo aprobadas por la UE, tras la evolución de la pandemia, las estimaciones tanto de la Comisión Europea como del Banco de España, están por debajo de las previsiones planteadas por el gobierno, lo que puede dar lugar a un escenario más complicado lejos de las estimaciones realizadas.

## **II. El techo y la regla de gasto**

Una vez aprobado, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publica la orden en la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales se iniciando formalmente el proceso de elaboración presupuestaria.

Uno de los primeros pasos que se tienen que aprobar es decidir cuánto se puede gastar, el techo o límite de gasto no financiero, y las reglas de gasto que hay que cumplir, tanto de la Administración Central, como de las autonomías como entidades locales. Este año, ante la situación excepcional de la pandemia, se produjeron dos hechos particulares. Por un lado, se decidió suspender las reglas fiscales hasta 2022. Y por otro, con la inyección de los fondos europeos, se alcanzó un máximo del límite de gasto, 196.142 millones de euros.

## **III. Aprobación del Proyecto de Ley de PGE.**

Una vez establecido el límite de gasto, se elabora el anteproyecto para que el Gobierno proceda a su aprobación en el Consejo de ministros y se remita a las Cortes Generales al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

## **IV. Aprobación de la Ley de PGE.**

Finalmente, la fase de aprobación del Proyecto de Ley de PGE se desarrolla en las Cortes Generales. Después del debate y el proceso de enmiendas en el Congreso y el Senado, se aprueba, en su caso, la Ley de Presupuestos Generales de Estado para que entre en vigor el 1 de enero del ejercicio económico correspondiente. Este año, el 25 de noviembre se aprobaron los PGE en el Congreso y comenzó el proceso de aprobación en el Senado, donde ERC mantuvo en jaque su apoyo debido a la Ley de Audiovisuales. Después de superar ese escollo, en el pleno del 21 de diciembre,

cuando el Gobierno esperaba aprobar definitivamente los PGE, el PP votó a favor - inesperadamente- junto a ERC una enmienda de Compromis sobre lenguas minoritarias por lo que tuvo que volver al Congreso para ser aprobados en el último pleno del 28 de diciembre.

#### **4. LOS PRESUPUESTOS, LA UNIÓN EUROPEA Y LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN**

Los Fondos de recuperación son los recursos económicos aprobados por el Parlamento europeo tras la pandemia que tienen como objetivo amortiguar la crisis económica y social derivada de ésta. Una inyección de recursos histórica ya que nunca antes se había puesto en marcha tal volumen de capital y un programa de estas características. Incluso, en el peor momento de la crisis, con caídas del PIB sin precedentes y déficits disparados, la Comisión Europea decidió suspender las reglas fiscales que tantos quebraderos de cabeza nos dio unos años atrás. Esta inyección de euros en las arcas públicas ha permitido que **el techo de gasto no financiero de los PGE sean el más elevado de la historia**. Un total de 196.142 millones de euros de los cuales, el 13%, es decir 26.355 millones corresponden al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y REACT. Asimismo, cabe señalar que el grueso de los fondos REACT UE son recursos transferidos a las CCAA que no se incluyen en este techo de gasto. En 2021 el Ministerio de Hacienda transfirió 8.000 millones de euros y en 2022 transferirá 2.000 millones

Un cambio en la orientación de la política económica y fiscal, que parece abandonar la errática línea del asfixio y del ajuste, por una política *keynesiana* del incremento del gasto público. Pero, **¿cuánto durará? y ¿cuál será el coste?**

A través del programa denominado *NextGenerationEU*, se pretende reparar los efectos de la crisis de la COVID-19, además de ser una herramienta para transformación digital y la transición ecológica. Cuentan con un total de 750.000 millones de € y a través del **Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**, mediante el cual se conceden préstamos y transferencias directas de recursos a los Estados miembros. En concreto, el Estado español accederá a **140.000 millones de € entre 2021 y 2026 de los cuales, el 49% serán transferencias sin contrapartida**.

Sin embargo, hay que **devolver una parte de estos fondos, en concreto el 51% de éstos son préstamos con intereses**, por tanto, no es una inyección gratuita de recursos. La obtención de estos recursos se ha obtenido a través de la emisión de bonos en el mercado de capitales por un total de 750.000 millones €, a devolver entre 2027 y 2058. Y para devolver los 71.400 millones de euros -el 51% de lo que ha recibido España- se han provisto de dos mecanismos. Uno, aumentar la recaudación a través del impuesto a los plásticos de un solo uso y sobre las emisiones de carbono. Olvidándose de otras fuentes como el impuesto sobre transacciones financieras o digitales por falta de consenso en el seno comunitario. Y el otro mecanismo para devolver la deuda contraída, se basa en **aumentar las aportaciones al presupuesto**

**común**, sin especificar más detalles sobre las consecuencias futuras que ello pueda tener sobre la política económica.

La utilización de recursos públicos se someterá a estrictos controles y supervisión escrupulosa, pero bajo parámetros que no entran a valorar el beneficio colectivo y ni la rentabilidad social. Eso sí, todo ello irá acompañado de un conjunto de reformas de carácter estructural. A principios de noviembre de 2021, el gobierno hizo público los hitos a cumplir hasta 2026 para recibir los fondos<sup>4</sup> que firmó con Bruselas, entre los cuales estaba el subir el periodo de cómputo de las pensiones o la condicionalidad de la Reforma Laboral, donde se especificaba que se debería de “respetar el diálogo social” buscando una fórmula de equilibrio “entre la flexibilidad y la seguridad del mercado de trabajo”, veremos en que se traduce estas advertencias que exige la UE.

Además de los posibles condicionantes, los **fondos son insuficientes** para todo los cambios y retos que se quieren hacer frente, como por ejemplo el energético, entre otros. Asimismo, **éstos no llegan a cuadrar los plazos de ejecución y los objetivos planteados**. Los plazos de ejecución son hasta 2026, mientras que los planes de recuperación persiguen objetivos mucho más amplios y complejos que por supuesto van más allá de la fecha estipulada. Por todo ello, es difícil evaluar de forma completa y rigurosa estos fondos, ya que aún existen muchas cuestiones que conocer. Lo que sí sabemos es que en un **futuro tendremos que responder y ello implicará un coste del que aún no somos conscientes**.

## PARTE II. EL ANÁLISIS ECONÓMICO PRESUPUESTARIO

Como ya hemos señalado a lo largo de este documento, los PGE es una de las leyes más importantes que debe aprobarse anualmente en ambas cámaras. La lectura política de éstos es clave para comprender la orientación, la voluntad y la estrategia del gobierno y si este, responde ante las necesidades y urgencias que surgen en la realidad actual.

Para ayudar en la interpretación del análisis más cuantitativo de las partidas del gasto y de los ingresos, hemos elaborado en los siguientes apartados un resumen de las principales partidas presupuestarias.

Este próximo año 2022 se presenta con los presupuestos con mayor cifra de gasto alcanzada hasta hoy en día, 458.970 millones de euros<sup>56</sup>. Nuestro propósito es analizar

---

<sup>4</sup> Véase esta noticia sobre los condicionantes de estos fondos: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/11/10/economia/1636571549\\_574043.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/11/10/economia/1636571549_574043.html)

<sup>5</sup> Para trabajar los datos de los PGE, te recomendamos esta web del Ministerio: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTdkOWMwZTEtNGYzNC00ODg3LTljMzMtZTc2Y2MyOWEYyZA4liwidCI6IjEwNmQ2ZDMYLTU2ODktNGMwZi1hNTdkLTI2MzFmMWZkMWYyOCIsImMiOiI9>

<sup>6</sup> Para más información sobre los ingresos y los gastos de los PGE, te recomendamos que bucees en la siguiente web: <https://civio.es/novedades/2021/10/13/proyecto-de-presupuestos-generales-del-estado-PGE-2022/>

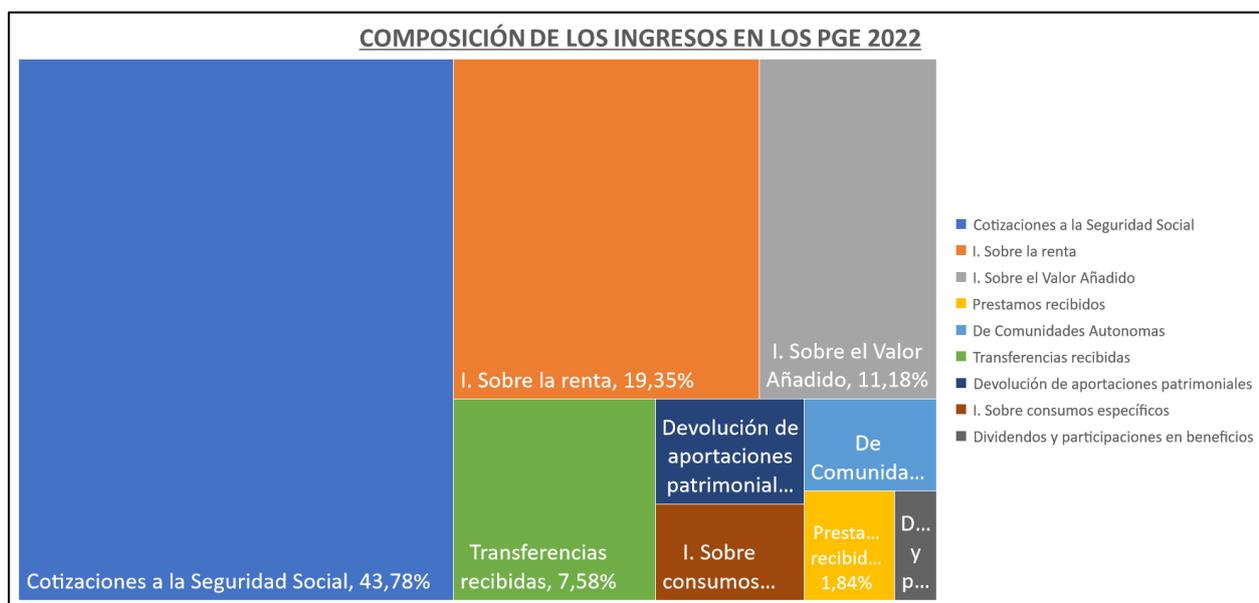
aquellas partidas que nos afectan directamente en nuestras vidas, pero también, tenemos como objetivo plasmar todos los aspectos relacionados con los PGE que son claves para la lectura política que hacemos desde un sindicato que defiende los intereses de la clase trabajadora.

## 5. LOS INGRESOS PÚBLICOS; PRINCIPALES PARTIDAS Y CAMBIOS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Los Presupuestos Generales del Estado prevén que, para 2022, sea de 384.070,8 millones de euros, lo que supone un aumento del 13,7% respecto a los 337.893,1 millones del año pasado. Hay varios factores que explican este crecimiento en los ingresos de las arcas públicas.

En primer lugar, el análisis del escenario macroeconómico elaborado en los presupuestos sugiere un **crecimiento en PIB de 2022 del 7%**. Este aumento de la actividad económica motivado por el rebote tras el parón sanitario tiene importancia sobre los ingresos del Estado, aumentando el volumen de recaudación. Sin embargo, existen varias dudas sobre las estimaciones realizadas en el escenario macroeconómico. Distintos organismos han avisado de que las previsiones de crecimiento son demasiado optimistas, y que la economía crecerá a un ritmo más lento. Por tanto, tendremos que esperar para evaluar si realmente se van a cumplir las expectativas recaudatorias que se plantean en los PGE.

**GRÁFICO 4: INGRESOS EN LOS PGE 2022**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda

En segundo lugar, es importante fijarnos en la evolución de las **principales fuentes de ingresos**. Principalmente, éstas recaen sobre las cotizaciones sociales, que suponen el 44% del total de ingresos, con 168.141,8 millones de euros, un 9,6% más que este año

2021. Así como por la tributación sobre las rentas del trabajo, que crecen un 11,3% respecto al año anterior y aportará 74.314,1 millones, suponiendo más de un 19% de los ingresos totales. Como veíamos, los **impuestos directos**, dentro de los cuales encontramos las dos grandes fuentes de ingresos anteriormente mencionadas y otras de menor importancia, suponen un más de un 63% de la financiación total.

Por otro lado, la recaudación mediante **impuestos indirectos**, aquellos que afectan al consumo, suponen el 15% de la financiación total. Entre ellos destaca lo recaudado por el IVA, con una aportación de 43.933,8 millones a las arcas públicas, un 19,1% más que este año. Asimismo, los impuestos específicos sobre el consumo de hidrocarburos, tabaco o plásticos suman un total de 10.163,4 millones, un 17% más que este año.

Es importante tener en cuenta que lo recaudado por los principales **impuestos directos**, los que mayor capacidad tienen de redistribuir la renta, aumenta por debajo del crecimiento de los ingresos totales. Esto es, lo recaudado por el IRPF (48.607 millones) y el Impuesto de Sociedades (24.477 millones), crece en un 6,7% y 11,8% respectivamente, mientras que los ingresos totales aumentan en un 13,7%. Durante el periodo 2017-2021, el volumen ingresado por el IRPF ha crecido más que lo ingresado por el Impuesto de Sociedades, aumentando la imposición sobre las rentas del trabajo en mayor medida que sobre las rentas de capital. De hecho, es importante resaltar, tal y como lo hemos hecho al principio de este documento, el escaso peso recaudatorio del IS, que representa el 6,37% de la recaudación total.

Si bien, los PGE del 2022 prevén un cambio de tendencia, puesto que lo recaudado por el IS crece más que lo recaudado por el IRPF, lo cierto es que sigue teniendo un escaso peso en relación con los ingresos sobre las rentas del trabajo o las cotizaciones. Este incremento se debe, por una parte, a que el aumento de los beneficios empresariales esperados para el año que viene será mayor que los de este año y, por otra parte, a la introducción de un tipo mínimo del 15% en el Impuesto de Sociedades para aquellas empresas con un volumen de ventas superior a 20 millones de euros anuales. Sin embargo, el sindicato de técnicos de hacienda, difiere de las estimaciones realizadas por el gobierno sobre el volumen de recaudación del IS. Si bien el Ejecutivo espera recaudar 400 millones anuales con esta medida, desde GESTHA rebajan esa cantidad a recaudar a 260 millones ya que esta medida se calcula sobre la base imponible de las grandes sociedades en vez de los resultados de explotación brutos, tal y como éstos aconsejan para que no haya ingeniería fiscal por parte de las grandes compañías<sup>7</sup>.

Esto trae sobre la mesa una cuestión importante sobre la relación entre la evolución del sistema fiscal y la desigualdad de la renta. Como veíamos, a pesar de los cambios en el IS, **los PGE 2022 muestran un incremento de los ingresos por impuestos indirectos frente a los impuestos directos**. En pocas palabras, la composición de los

---

<sup>7</sup> Véase la siguiente noticia sobre la recaudación del IS, <https://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=976>

ingresos detallada en los PGE del 2022 ahonda en la pérdida de capacidad redistributiva del sistema fiscal.

Cabe destacar la llegada de los fondos europeos extraordinarios destinados a la recuperación tras la crisis COVID19, puesto que la llegada de financiación por parte de la máxima institución europea supondrá un ingreso de 16.627,9 millones. El resto de transferencias recibidas desde el exterior, donde se encuentran, entre otras, las ayudas comunitarias al sector agrícola, contribuyen con 9.841,7 millones. Es evidente que el aumento de las transferencias recibidas del exterior tiene un fuerte impacto en los ingresos no tributarios (aquellos ingresos que no provienen de los impuestos a personas naturales o jurídicas), ya que crecen casi un 27%, y pasan de 37.011 a 46.964 millones de euros respecto al ejercicio anterior.

la llegada de estos fondos, además de la condicionalidad de los mismos (tal y como hemos expuesto en el bloque anterior), plantea un debate sobre la financiación del gasto público en el futuro. Sin una reforma tributaria integral, que permita aumentar el peso de los ingresos públicos de forma progresiva, nos encontraremos con un problema en el futuro próximo. Y la pregunta que nos hacemos es, **¿cómo se financiará el gasto público futuro sin la llegada de los fondos europeos?**

Todas las fuentes de ingresos analizadas hasta aquí, que suman el 88% del total de los ingresos, suponen las principales fuentes de financiación del Estado. Entre el resto de las diversas fuentes de ingresos destacan los 8.683 millones de euros transferidos desde las Comunidades Autónomas y el ingreso extraordinario de 11.158 millones por la devolución de las aportaciones patrimoniales llevadas a cabo por el Estado en años anteriores.

## 6. EL GASTO PÚBLICO; PRINCIPALES PARTIDAS DEL GASTO

Los nuevos PGE, el gasto no financiero crece un 2,5% respecto a los presupuestos del año anterior, pasando de 416.495 a 427.012 millones de €. Aunque si tenemos en cuenta el pago de las amortizaciones el gasto agregado total asciende a 527.107 millones de €, un capítulo contable que desciende un 4,2 % respecto a 2021.

Según la clasificación por políticas de gasto, las principales partidas son aquellas relacionadas con la **protección y promoción social, que suponen casi el 55%** del gasto público total presupuestado para el 2022. Dentro de este grupo encontramos la partida presupuestaria más voluminosa, el gasto en pensiones, que alcanza la cifra de 171.165 millones de euros, un 4,8% más que en 2021 y un 19% más que en el 2020. También encontramos las **prestaciones a los desempleados**, la cuarta partida de gasto más voluminosa, que en el 2022 alcanzarán la cifra de 22.457 millones de euros. Las prestaciones por desempleo reducen su volumen en un 10,2% respecto al año pasado, cuando se dio un fuerte crecimiento debido al aumento de los despidos y procesos de reestructuración como consecuencia de las COVID19. De hecho, actualmente sigue habiendo unas 239.00 personas en situación de ERTE y tendremos que ver qué pasará de cara al año que viene.

## GRÁFICO 5: GASTOS EN LOS PGE 2022



Asimismo, dentro de este grupo se encuentran otras partidas importantes, como el **fomento del empleo y los servicios sociales y promoción social**, que cuentan con un gasto de 7.647 y 6.154 millones de euros, respectivamente. El contexto de escasa recuperación del mercado laboral, sumada a los altos niveles de desempleo estructural, hace muy relevantes ambas partidas; sin embargo, el gasto en servicios sociales ha aumentado en un 18,32% y en un modesto 3,28% en el caso del fomento de empleo.

Por último, cabe destacar la importancia ganada por los programas de **acceso a la vivienda y edificación**, cuyo gasto pasó de 480 millones en los PGE de 2020 a 2.253 millones en 2021. En 2022, esta partida vuelve a crecer hasta los 3.295 y dirige su gasto, principalmente, a la rehabilitación de viviendas ya construidas. Asimismo, los presupuestos recogen una nueva dotación de 200 millones de euros del «Bono Alquiler Joven», consistente en conceder una ayuda de 250€ al mes para los jóvenes de entre 18 y 35 años con trabajo. Es importante insistir en que estas medidas de ayuda al pago del alquiler, que no ponen solución a la falta de regulación del precio de las viviendas y del mercado inmobiliario, sirven para transferir rentas desde el Estado a los rentistas propietarios de viviendas en alquiler. Asimismo, el hecho de que sólo las personas empleadas y menores de 35 años puedan recibir el Bono limita mucho la aplicación de la ayuda, más aún en un contexto en el que casi 4 de cada 10 jóvenes están desempleados.

Las actuaciones de carácter general suponen un 26,3% del gasto total. Entre ellas destacan, por su volumen, las transferencias a otras Administraciones Públicas con una asignación de 70.728 millones, que, tras un crecimiento del 42,5% en el 2021 respecto al 2020, mantiene su importancia en el nivel de gasto. También lo hace la amortización de la deuda pública, con 30.175 millones de euros a pagar como interés, que, sumados a la deuda contraída por valor de 68 mil millones de euros, suponen un volumen total de 98.264 millones de gasto en operaciones financieras, un 22,05% menos que en 2021. Cabe resaltar que, a pesar de aumentar el volumen de la deuda pública a causa

del incremento del gasto con la pandemia, lo cierto es que el coste de la deuda (los intereses que hay que pagar a los compradores de deuda) es más bajo. Es decir, tenemos un volumen de deuda mayor, pero la forma de costearla es menor, lo que derivará en un menor costo futuro.

En cuanto a los **servicios de carácter general**, grupo en el que se incluyen las financiaciones de las distintas Administraciones Estatales, así como las campañas de información y estudios provenientes de instituciones del Estado, tiene asignado un gasto de 9.175 millones. Por último, dentro de este grupo encontramos la financiación de las administraciones tributarias y el pago de salarios a funcionarios de alta dirección con un presupuesto de 1.610 y 788 millones de euros, respectivamente.

Las actuaciones de carácter económico tienen una fuerte importancia a la hora de crear y mejorar la estructura productiva de la economía española. El gasto en **construcción de infraestructuras** crece en un 3,7% respecto al año actual con 10.548 millones presupuestados. El gasto en industria y energía, principalmente dirigido a la **innovación energética y la transición a la energía renovable** tiene un presupuesto de 9.087 millones y mantiene el nivel de gasto aumentado en 2021. A pesar de que la transición energética y dimensión ecológica es bandera del gobierno y prioridad en la orientación y aplicación de los fondos europeos en estos presupuestos, lo cierto es que consideramos que es una partida insuficiente y poco ambiciosa. Entendemos que el cambio en el modelo productivo hacia un modelo más sostenible y ecológico, implica un proyecto más amplio y un volumen de recursos mayor.

En relación al **gasto en agricultura, pesca y alimentación** también aumenta ligeramente su presupuesto hasta los 8.884 millones de euros. También lo hace el gasto en investigación, desarrollo e innovación que, aunque crece en un 7,28% respecto a 2021, aunque se mantiene por debajo de la media europea y muy por debajo de las economías de Europa central, un hecho que explica la posición del estado español en los rankings de innovación y desarrollo europeo. Así pues, las **subvenciones al transporte** casi ven alterado su presupuesto, de 2.720 millones para 2022, mientras que el gasto del **fomento del comercio, turismo y PYMES** crece en un 33% hasta los 2.931 millones.

Los **servicios públicos básicos** suponen un 4,6% del gasto total. La seguridad ciudadana y las instituciones penitenciarias, donde se incluye el presupuesto de este grupo de las fuerzas y cuerpos de seguridad ciudadana y prisiones, con una dotación de 10.148 millones aumenta cerca de un 5% su presupuesto respecto al 2021. El gasto en defensa aumenta ligeramente hasta los 9.790 millones, donde se incluye un gasto de 2.848 millones de euros en programas de modernización de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Cierran este grupo las partidas de gasto en política exterior, donde destaca el crecimiento del 60%, respecto al 2021, de la cooperación al desarrollo y el gasto en el Poder Judicial de 2.283 millones, que crece en un 10% interanual.

Por último, tenemos la dotación de **bienes públicos de carácter preferente**, que crece incluye el gasto en educación, sanidad y cultura, con presupuestos de 4.590, 6.586 y 1.575 millones de euros, respectivamente. El presupuesto de **educación** aumentó un 90,1% en el año 2021 y lo hará en un 2,64% en el 2022. Por su parte, el gasto en **sanidad** se reduce en un 10,3% tras aumentar un 72,8% en el 2021, representando un escaso 1,2% del total del gasto. Por otro lado, el gasto en **cultura** vuelve a aumentar en un 38,4%, cuatro puntos por encima que en el 2021.

En este sentido, desde CGT, queremos denunciar **la falta de recursos y voluntad política para reforzar la sanidad pública**. Si bien el presupuesto sanitario aumentó más de un 70% en los presupuestos de 2021, lo cierto es que ya venía debilitándose en la última década, y además la realidad actual ha desquebrajado aún más el sistema y la falta de recursos. Sigue habiendo numerosas insuficiencias y problemas que resolver, y para ello, es necesario voluntad política para reforzar uno de los pilares fundamentales de esta sociedad, la sanidad pública.

Por último, tal y como venimos advirtiendo a lo largo de este texto, nos parece bien el incremento que se han dado en distintas partidas del gasto entre los PGE de 2021 y 2022, aunque no todas las partidas han seguido reforzándose, como la sanidad. Lo que **nos preocupa desde CGT es la sostenibilidad del gasto en el futuro**. Es evidente que gran parte de este incremento del gasto viene explicada por la inyección de recurso por parte de Europa, pero nuestras preguntas van en relación a la financiación futura del gasto, **¿qué pasará con el gasto público cuando no haya fondos europeos? ¿volveremos a presenciar políticas de recortes? ¿cómo pretende el gobierno financiar el gasto público de los próximos años?**

Es evidente que una parte de este incremento del gasto es coyuntural debido a la pandemia, sin embargo, desde nuestro punto de vista, creemos que las deficiencias en los servicios públicos son estructurales y que por tanto tiene que haber una **respuesta a la altura que permita obtener los recursos necesarios para financiar el gasto público** suficiente para garantizar unos servicios públicos de calidad.

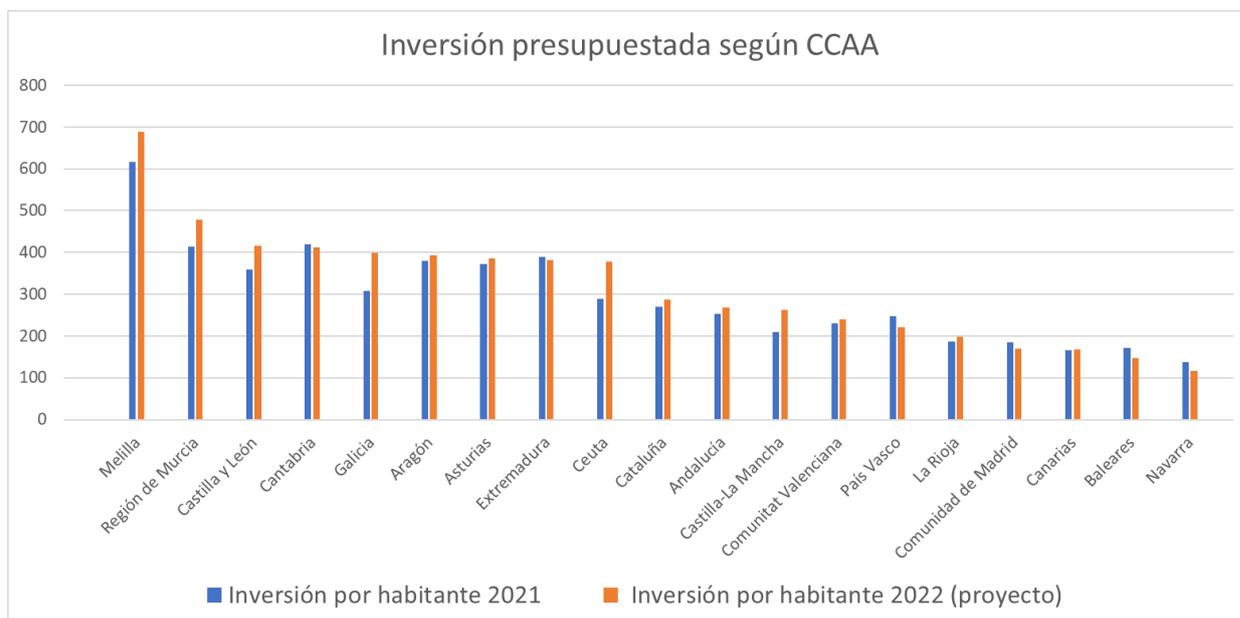
## 7. EL PRESUPUESTO POR TERRITORIOS

Una gran parte del gasto recogido en los PGE de 2022 es ejecutada a través de las Comunidades Autónomas. En concreto, el Estado transferirá un total de 50.576 millones de euros, un 3,13% menos que el año pasado. Dado que los Presupuestos no desglosan las transferencias a las Comunidades Autónomas, nos centraremos en las inversiones reales realizadas por el Estado en cada autonomía, los únicos datos accesibles por el momento.

El Estado utilizará un total de **13.007 millones de euros en financiar las inversiones reales** (aquellas que compran un bien o servicio tangible) en 2022, un 3,13% menos que este año. Las Comunidades Autónomas que más inversión reciben son Andalucía (2.267 millones de euros), Catalunya (2.230 m.), Comunitat Valenciana (1.208 m.) y la Comunidad de Madrid (1.151 m.), mientras que las dos ciudades autónomas (60

millones de euros en Melilla y 32 millones en Ceuta) y otras comunidades como La Rioja (63 m.), Navarra (77 m.) o Baleares (172 m.) son las que reciben menor volumen.

### GRÁFICO 6: INVERSIÓN POR TERRITORIOS 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda

Si lo medimos en gasto por habitante, las comunidades que mayor inversión tiene presupuestada es Melilla, seguida de Murcia y Castilla y León con 689, 479 y 416 euros por habitante, respectivamente. Por el contrario, las comunidades que se encuentran a la cola son Navarra, las Islas Baleares, las Islas Canarias y Madrid con 117, 147, 167 y 170 euros por habitante respectivamente.

De todas formas, es importante advertir que suele haber grandes variaciones entre el nivel de gasto presupuestado y el finalmente ejecutado. Esto es, muchas CC. AA deciden no ejecutar parte del presupuesto que les es asignado y hacerlo en el futuro. Asimismo, como ya advertimos, nos basamos en las transferencias de inversiones reales, ya que, en realidad, a través de otros mecanismos y partidas presupuestadas, las CC. AA reciben más recursos de los PGE.

En cierto modo, la descentralización del gasto -y del ingreso- en el Estado español, obliga a completar este análisis de los presupuestos a nivel nacional con el estudio de los presupuestos a nivel autonómico. Consideramos que esto es una tarea de control y supervisión que se debe de dar a nivel territorial con el objetivo de profundizar en la orientación de las políticas y la ejecución de los recursos presupuestados. Una tarea política, económica y social que excede por espacio y tiempo de este boletín, pero que entendemos que es importante si queremos conocer el estado del gasto y el ingreso en un determinado territorio.

## PARTE III. EL ANÁLISIS POLÍTICO: MÁS ALLÁ DE LOS PGE

### 8. CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS. ALGUNA CONCLUSIONES

A lo largo de este documento hemos querido mostrar tanto el significado conceptual, económico y político de los PGE, como las principales partidas de ingresos y gastos presupuestadas para el 2022. Tras este análisis podemos confirmar que, a pesar del volumen de recursos económicos, defendemos que la orientación y aplicación de los mismos **son insuficientes para afrontar los cambios necesarios para revertir esta crisis económica, ecológica y social.**

Por un lado, la llegada de los fondos europeos ha permitido al Estado elaborar unos programas de gasto muy importantes, pero tanto el proceso de asignación, los plazos, la orientación o la condicionalidad de los mismos, nos obligan a poner en tela de juicio su efectividad. Además de suponer unos fondos envenenados ya que **no sabemos los costes que vienen asociados a esta inyección de euros.**

Por otro lado, entendemos que, para seguir teniendo una fuente de ingresos mayor, sin depender de fondos europeos, **hay que poner en marcha una reforma fiscal integral**, más progresiva y capaz de aumentar los ingresos públicos totales al mismo nivel que los países vecinos. Hay margen para hacerlo, lo que falta es voluntad política para aplicarlo. Sin esta reforma tributaria, en el futuro, se recortará el gasto público ya que no habrá forma de financiarlo.

Asimismo, los PGE, además de ser una de las leyes anuales más importantes, son una de las herramientas más valiosas para los distintos partidos políticos. Ante la nueva política de pactos y acuerdos que exige la realidad actual, son muchos los temas que han pasado a ser condicionantes a cambio del voto a favor de los PGE, como es la ley de la vivienda o la ley de audiovisuales, así como las políticas territoriales o la transformación del modelo de transición ecológica.

De hecho, hasta el último momento la aprobación y el apoyo de los mismos ha estado condicionado por la modificación de la ley de audiovisuales que exigía ERC, ya que este partido presentó enmiendas en el Senado para entorpecer la aprobación de los mismos. Finalmente, el pasado 15 de diciembre llegaron a un acuerdo en el que el Gobierno se comprometía a financiar los cupos de materiales audiovisuales en catalán en plataformas digitales privadas a cambio del apoyo de ERC a los PGE.

Sin embargo, son **muchos los elementos que se han quedado fuera de esta batalla política**, como la reforma laboral, la reforma integral del modelo tributario -incluyendo uno de los puntos contenidos en los pactos de gobierno sobre la imposición al diésel o el IVA reducido-, así como otros acuerdos de gobierno como la ampliación de los permisos de maternidad y paternidad o las ayudas a escuelas infantiles de 0 a 3 años.

Entendemos la complejidad del escenario político, pero echamos **en falta la voluntad de cambio en aspectos tan urgentes como la derogación de la reforma laboral de 2012 o la aprobación de una ley de vivienda** potente que permita a la clase trabajadora tener una vida laboral y personal digna. El pasado 14 de diciembre el congreso tumbó la ley de la vivienda promovida por la PAH y el Sindicato de inquilinas gracias al voto en contra del PSOE, PP, VOX y Cs. Después de esta votación, queda la ley de vivienda promovida por el PSOE que ignora las principales demandas del movimiento de vivienda. Una muestra más de la banalización de los problemas de la sociedad y la falta de voluntad política. Aprobar una ley descafeinada simplemente para decir “hemos cumplido”, va a tener un coste económico, político y social, donde todas salimos perdiendo.

En definitiva, los PGE podrían haber sido una herramienta política para presionar en la ejecución de cambios en aspectos tan importantes como la reforma del marco de relaciones laborales, abordar un aumento del gasto en sanidad (tal y como se encuentra en la actualidad), o una ley de la vivienda potente que garantice los derechos básicos de las inquilinas, y así mejorar la situación de la clase trabajadora. Sin embargo, las **prioridades políticas no se han centrado en ello**, lo que desde CGT criticamos ya que consideramos que se ha perdido una buena oportunidad para revertir una parte de la terrible situación en la que nos encontramos.

A pesar de tener unos nuevos PGE aprobados para 2022 con el volumen de gasto más alto de la historia, la falta de empatía con la realidad social existente, no sólo provocará el debilitamiento de los servicios públicos, sino que también hará que los verdaderos problemas de la clase trabajadora sigan persistiendo, precarizando así la vida personal y laboral de la clase trabajadora.