

## 1. Delimitación, organización y medición del sector público.

### 1.1. Delimitación y organización del sector público.

Se denomina sector público a un conjunto de instituciones de diversa naturaleza jurídica con una característica que las diferencia de las instituciones del sector privado. Esa característica desde el punto de vista económico es la aplicación del principio de autoridad para atender necesidades públicas o colectivas.

Desde un punto de vista jurídico, se considera pública toda aquella organización creada conforme a derecho público. Desde un punto de vista presupuestario las entidades se clasifican según estén parcial o totalmente sujetas a la Ley General Presupuestaria.

En España, por ser un país descentralizado, tanto política como administrativamente, se pueden distinguir 4 niveles: estatal, autonómico, central y la administración de la UE.

- El sector público estatal está integrado por un elevado número de entidades públicas, siendo las más importantes el Estado y la Seguridad Social.
- El sector público autonómico compuesto por las 17 comunidades autónomas más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- El sector público local lo componen diversas entidades locales de existencia obligatoria: ayuntamientos, diputaciones, cabildos, comarcas y mancomunidades.

Otra forma de clasificar el sector público, atendiendo a criterios contables, es la que aplica la Contabilidad Nacional de España dispuesta por el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

Las instituciones se clasifican según su función primordial y su fuente de recursos. Se distinguen: las administraciones públicas y las empresas públicas.

### 1.2. Indicadores de la dimensión del sector público.

La medición del tamaño del sector público se limita a las administraciones públicas. Su dimensión suele medirse a través de indicadores relativos. Estos indicadores se dividen en 3 grupos:

- Por el lado de los ingresos, el principal indicador es la presión fiscal.
- Por el lado de los gastos, el indicador se obtiene dividiendo el gasto público entre el PIB.
- Otros indicadores ponen en relación con el PIB magnitudes como el ahorro, el déficit público o la deuda acumulada.

## 2. El presupuesto público como instrumento de planificación.

Toda entidad pública o privada debe disponer de un plan en el que se establezcan sus actuaciones: debe definir sus objetivos, cuantificar los gastos y estimar los ingresos que se obtendrán. La formalización de este plan financiero se plasma en un documento denominado presupuesto.

· El presupuesto.

Es la cuantificación del conjunto de gastos que va a realizar una entidad en un periodo determinado junto con la previsión de los ingresos.

El presupuesto tiene 3 características fundamentales:

- Ser un documento referido a un periodo de tiempo.
- Tener como contenido principal el conjunto de gastos preciso.
- Incluir los instrumentos de financiación de esos gastos.

La definición anterior se puede aplicar al presupuesto de cualquier entidad, pública o privada. Los gastos consignados en el presupuesto tienen un carácter limitativo, en tanto que los ingresos tienen un carácter estimativo.

· Los Presupuestos Generales del Estado.

Los Presupuestos Generales del Estado incluyen la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal, quedando fuera de su ámbito los gastos e ingresos de las comunidades autónomas.

El contenido institucional de los Presupuestos Generales del Estado se limita a los presupuestos del Estado, la Seguridad Social, los organismos autónomos, las entidades públicas y las sociedades estatales.

Se aprueban a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ciclo presupuestario, que incluye las fases de elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control.

### 3. Los gastos públicos.

Los gastos públicos constituyen el contenido esencial de la política presupuestaria del sector público.

Las administraciones públicas incurren en gastos para producir servicios de carácter general, como la justicia o la defensa, la sanidad o la educación.

#### 3.1. Clasificación de los gastos públicos.

Los gastos reflejados en el presupuesto pueden ser objetos de 3 tipos de clasificación:

- La clasificación orgánica informa sobre el agente que realiza el gasto.
  - La clasificación económica agrupa los gastos según su naturaleza, distinguiendo entre:
    - No financieros, que se dividen en:
      - ◆ Gastos corrientes. Muestran la distribución de los recursos corrientes hacia el consumo público y las operaciones de distribución de rentas.
      - ◆ Gastos de capital. Destinados a la financiación de inversiones reales de la propia Administración e inversiones reales de otros agentes públicos.
        - ◇ Financieros. Gastos por adquisición de activos financieros y por amortización de pasivos financieros.
3. La clasificación funcional es la clasificación principal del gasto. Los recursos financieros se asignan dentro de una estructura de programas en función de los objetivos que se propongan y de las tareas que se hayan de realizar. Los programas de gasto se agregan en subfunciones, éstas a su vez en funciones y éstas últimas, en grupos de función.

La clasificación por políticas de gasto es otra clasificación alternativa que se parece bastante a la estructura por funciones y se suele utilizar para presentar los Presupuestos Generales del Estado.

#### 3.2. El gasto público en España.

En lo que se refiere a la distribución por agentes, la mayor parte del gasto es realizado por la

Seguridad Social, responsable del pago de las prestaciones sociales. En los últimos años la participación de las administraciones territoriales ha ido creciendo a la par que se reducía la de la Admón. del Estado

Por naturaleza económica del gasto, las transferencias corrientes y los intereses absorben más de la mitad de los gastos públicos.

Para conocer la composición del gasto público según su finalidad se puede acudir a la clasificación de los Presupuestos Generales del Estado. Los gastos sociales (pensiones, sanidad...) alcanzan más de la mitad de los créditos presupuestados, destacando el peso de la política de pensiones.

El desarrollo del Estado de bienestar en España ha llevado a que las políticas de protección social absorban una porción cada vez mayor de gastos. Las actividades generales (justicia, defensa...) y la actuación en sectores productivos han ido perdiendo de manera progresiva a favor del gasto social.

Los gastos de protección social ponen de manifiesto la política de redistribución del sector público.

Los programas de transferencias generan una redistribución explícita: con las cotizaciones e impuestos de quienes disponen de recursos se pagan pensiones y prestaciones a jubilados, incapacitados o incluso a quienes en su momento no cotizaron, en el caso de las pensiones y prestaciones no contributivas y asistenciales.

#### 4. Los ingresos públicos.

El sector público obtiene ingresos de muy diversas fuentes y el sistema impositivo es la principal, aunque no la única.

##### 4.1. Clasificación de los ingresos públicos.

Pueden ordenarse según 2 clasificaciones.

- ◊ La clasificación orgánica informa sobre el agente que obtiene los ingresos.
- ◊ La clasificación económica agrupa los ingresos según su naturaleza, distinguiendo:
  - ◊ No financieros, que se dividen en:
    - Ingresos corrientes. Son ingresos de carácter habitual, procedentes de impuestos, tasas y precios por la prestación de servicios.
    - Ingresos de capital.

2. Financieros. Procedentes de la venta de activos financieros y del ascenso de pasivos (endeudamiento).

Un criterio diferente distingue entre:

- Ingresos no fiscales o voluntarios. Se derivan de un contrato entre los agentes privados y el sector público (venta de bienes y servicios, intereses y dividendos...)
- Ingresos fiscales (tributos). Incluyen los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Los 1º son ingresos sin contraprestación. Los otros 2 se pagan en contraprestación de una actuación pública y

en función del beneficio obtenido por el contribuyente.

#### 4.2. Los impuestos.

Constituyen la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas. Se trata de pagos coactivos de individuos y empresas al sector público sin contraprestación.

Las cotizaciones sociales, pagadas por trabajadores y empresarios a la Seguridad Social, se consideran impuestos desde un punto de vista económico por tratarse de pagos obligatorios a una admón.. pública.

La razón de ser de los impuestos hay que buscarla en la aplicación del principio de capacidad de pago al reparto de las cargas públicas. Se suele distinguir entre impuestos directos e indirectos, que se definen así:

- Impuestos directos: gravan una manifestación directa de la capacidad de pago. P. Ej. El IRPF.
- Impuestos indirectos: recaen sobre los bienes y servicios, y gravan manifestaciones indirectas de la capacidad de pago. P. Ej. El IVA.

Según cómo se module el gravamen en función de la capacidad de pago, los impuestos se clasifican en:

- Proporcionales. El porcentaje pagado es constante, cualquiera que sea la capacidad económica del comprador.
- Progresivos. El porcentaje que se paga es creciente: a mayor renta o patrimonio, mayor gravamen.
- Regresivos. El porcentaje pagado es decreciente.

Los impuestos progresivos son un instrumento básico para la política de redistribución de la renta.

El IRPF es el principal impuesto progresivo del sistema fiscal español. Su capacidad redistributiva se ve limitada por la existencia de un elevado fraude fiscal.