

La actividad económica y la iniciativa emprendedora: El Estado y la economía



INSTITUTO de ENSEÑANZAS a DISTANCIA de ANDALUCÍA

ESPAD Nivel II

Ámbito Social

Contenidos

**La actividad económica y la iniciativa emprendedora:
El Estado y la economía**

Ya sabes que el **Estado** es uno de los **principales agentes económicos**, junto a las familias y las empresas. Lo ha sido desde los orígenes de la civilización. De hecho, **todas las economías complejas se han dado en sociedades con estados** y el desarrollo económico siempre se ha asociado al desarrollo del Estado. Así que es evidente que el **Estado** ha jugado siempre un **papel esencial en la economía**. Eso sí, **ese papel ha cambiado mucho** según han ido cambiando la estructura económica y el sistema político.



Acueducto de Segovia. Mediante sus grandes obras públicas el Estado romano daba a sus ciudadanos servicios (en este caso agua) y trabajo.

Imagen de 23Agata en [Wikimedia Commons](#). Licencia CC.

Antes de la revolución industrial veríamos enormes diferencias entre los grandes imperios antiguos, medievales y modernos: el Imperio romano, el Imperio Bizantino, el Imperio Islámico, los sucesivos imperios chinos, el Imperio Turco, la monarquía hispánica, las monarquías absolutistas de los siglos XVII-XVIII... Y aún mayores diferencias entre estas grandes unidades políticas y otras mucho más pequeñas o débiles, como las ciudades-estado, los reinos germánicos de la Alta Edad Media o los débiles estados feudales.

Después de la revolución industrial, has tenido ocasión de ver en este curso la existencia de formas completamente diferentes de entender la relación del Estado con la economía. Dentro de los **estados liberales**, las tendencias han ido evolucionando con el tiempo:

- 1) Hasta la **crisis del 29** predominó el **liberalismo clásico**, que defiende la menor intervención posible del Estado en la economía de mercado.
- 2) A partir de la **crisis del 29** la mayoría de los estados liberales buscaron un **compromiso entre el liberalismo y la intervención estatal** en la economía, a fin de aliviar los efectos de las crisis y de corregir las desigualdades sociales. Las **doctrinas keynesianas** son el principal modelo teórico de este compromiso y el modelo de **Estado del Bienestar** de la Europa de la guerra fría su mejor ejemplo.
- 3) Desde la **crisis del petróleo de 1973** ha tomado fuerza un **retorno a los principios del liberalismo puro**, que defiende una reducción de la intervención estatal. Sus principales defensores son la escuela económica **monetarista** y el movimiento político comúnmente conocido como **neoliberalismo**. Hoy en día las políticas económicas oscilan entre esta posición y la de los partidarios de una mayor intervención



Stalin dirige la economía en un poster soviético (1934)

Imagen en [Wikimedia Commons](#). Dominio público.

del Estado.

A estas distintas tendencias dentro del liberalismo político hay que sumar las alternativas planteadas por **movimientos políticos opuestos** a él:

- La **economía planificada por el Estado** de los **regímenes comunistas**.
- La **economía dirigida por el Estado**, pero manteniendo formas económicas capitalistas, que defendían los **regímenes fascistas** y las **dictaduras** próximas a ellos.

Importante

Hoy en día las **políticas económicas** en los estados liberales varían entre los **partidarios de que el Estado intervenga lo menos posible** en la economía y los **partidarios de que el Estado intervenga más** para corregir las desigualdades y los errores de mercado.

Si nos centramos en las posiciones que hoy predominan en los países desarrollados de tradición liberal (como es el nuestro), diríamos que **el Estado interviene en la economía por una serie de razones**:

- a) Establece el **marco legal** que regula la actividad económica y es el responsable de garantizar que esas *reglas del juego* sean respetadas.
- b) **Ofrece bienes y servicios** que las empresas privadas no ofrecen o no lo hacen en la cantidad suficiente (o a un precio que permita su consumo generalizado). Se trata sobre todo de bienes y servicios que son poco rentables, implican una gran inversión y benefician a todos: seguridad, vías de transporte, alumbrado público, sanidad, educación... Son los **bienes y servicios públicos**: bienes y servicios que a una sola persona le costaría mucho ofrecer o conseguir pero que podemos producir de forma colectiva poniendo parte de nuestros recursos en común.
- c) Establece **políticas redistributivas** para paliar los efectos de la **desigual distribución de la renta**.
- d) Corrige los desequilibrios creados en el mercado por la existencia de condiciones de **competencia imperfecta**: monopolios, oligopolios...
- e) Contribuye a **estabilizar la economía**, corrigiendo los efectos económicos negativos de los **ciclos económicos**, es decir, la alternancia de períodos de crecimiento y períodos de crisis que es típica de

las economías industrializadas.

f) Incentiva la **modernización de la economía** mediante políticas que tratan de estimular la innovación.

g) Limita los **efectos negativos** que a menudo la **actividad económica** tiene sobre **personas** que no se benefician de ella (piensa por ejemplo en ruidos u olores que puede emitir una fábrica sobre sus vecinos) y muy en especial sobre el **medio ambiente**: contaminación, destrucción de ecosistemas...



Dos ejemplos de las razones por las que el Estado interviene en la economía: ofrecer servicios públicos como la seguridad y limitar los efectos perjudiciales de la actividad económica, como la contaminación.

Imagen de Contando Estrellas en [Wikimedia Commons](#). Licencia [CC](#).

Imagen de Informatica e Informatica en [Wikimedia Commons](#). Licencia [CC](#).

Importante

Entre las principales **razones por las que el Estado interviene en la economía** destacan el establecimiento del **marco legal**, la producción de **bienes y servicios públicos** y la realización de **políticas redistributivas**.

Comprueba lo aprendido

Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.

1) El Estado siempre ha jugado un papel importante en la economía.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

2) Los regímenes comunistas y los regímenes fascistas dan más poder al Estado sobre la economía que los regímenes liberales.

☒ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. El comunismo defiende una economía planificada por el Estado y los fascismos una economía dirigida por el Estado. En cambio los sistemas políticos liberales prefieren una economía de mercado.

3) Dentro del liberalismo hay dos grandes tendencias en política económica: algunos prefieren que el Estado intervenga más en la economía, mientras que otros prefieren que no haya Estado.

☐ Verdadero ☒ Falso

Falso

No es verdad. Ningún sector dentro del liberalismo llega tan lejos como para defender que no haya Estado: eso solo lo hace el anarquismo. Sí es verdad que un sector defiende que el Estado intervenga lo menos posible en la economía, siempre que cumpla sus funciones básicas.

4) La crisis del 29 hizo que se extendiera mucho la idea de que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía.

☐ Verdadero ☒ Falso

Falso

No es verdad. El efecto de la crisis del 29 fue justo el contrario. Se extendió el intervencionismo en los países liberales y se desarrollaron los modelos comunista y fascista, que daban mucho más poder al Estado sobre la economía.

5) Desde las últimas décadas del siglo XX ha ganado partidarios el neoliberalismo, que defiende que el Estado intervenga lo menos posible en la economía.

☐ Verdadero ☒ Falso

Verdadero

Es verdad. La situación empezó a cambiar a partir de la crisis del petróleo de 1973. Como te habrás dado cuenta, las grandes crisis económicas son un momento típico para los cambios en las teorías económicas. Es lógico, ya que las crisis económicas demuestran que algo no funciona bien y que sería bueno cambiarlo.

6) El Estado interviene en la economía, entre otras cosas, estableciendo el marco legal y produciendo bienes y servicios públicos.

☐ Verdadero ☒ Falso

economía...

1. Los ingresos y los gastos del Estado

Una cosa está clara. Si el **Estado** tiene unas funciones que cumplir en la economía, tiene que correr con una serie de **gastos**. Y son gastos muy grandes. La única forma en la que puede hacer esos gastos es obteniendo unos **ingresos**. Ingresos y gastos son las dos caras del presupuesto de cualquier familia, como vimos en su momento. Con más razón aún, los ingresos y los gastos de los diferentes niveles del Estado tienen que ser detallados y cuadrados en unos **presupuestos**. Si no fuera así, habría un completo descontrol sobre las cuentas públicas... o sea, sobre lo que pasa con todo ese dinero que ponemos en común.

A finales de cada año las distintas entidades que componen el sector público elaboran un plan que incluye el conjunto de los gastos e ingresos públicos previstos para el siguiente año. Este plan se materializa en los **presupuestos**, que son documentos aprobados legalmente y conocidos públicamente en los que se recogen las **estimaciones de ingresos** y los **planes de gastos** que el sector público tiene previsto realizar durante el siguiente año. El presupuesto es un instrumento básico de planificación financiera. Las administraciones públicas deben ajustar su actividad a él.



Nada es gratis. Por eso el Estado tiene que medir muy bien sus ingresos y priorizar sus gastos.

Imagen en Pixabay. Dominio público.

Como **España** es un **país descentralizado**, las distintas **competencias** (o sea, el poder para legislar o para gestionar los distintos asuntos) están repartidas entre los distintos **niveles políticos y administrativos** que componen el Estado. Cada uno de esos niveles debe contar con un presupuesto propio.

a) El **sector público estatal**. El grueso del sector público estatal lo forma la **Administración General del Estado**, en la que se incluyen los diferentes órganos constitucionales (por ejemplo, las Cortes) y los ministerios, con los organismos y agencias dependientes de ellos. A ella se suman **otras entidades públicas con presupuesto propio**, como la **Seguridad Social**. La Administración General del Estado no solo gestiona sus competencias propias, sino que se encarga de canalizar parte de los ingresos hacia otras administraciones, contribuyendo a financiar así la Seguridad Social, las administraciones autonómicas y locales y la Unión Europea. Los ingresos y gastos anuales del Estado quedan recogidos en los **Presupuestos Generales del Estado**.

b) Las **comunidades autónomas** reciben **fondos del Estado y de la Unión Europea**, además de contar con **impuestos cedidos e ingresos propios**. Con todos esos ingresos financian las políticas realizadas para cumplir con sus competencias. Además, canalizan parte de sus ingresos hacia las entidades locales. Sus cuentas anuales quedan recogidas en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, los **presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía**).

c) Las **Entidades Locales** son los municipios y otras figuras legales inferiores al ámbito autonómico (islas, áreas metropolitanas, comarcas...). También reciben fondos de los niveles administrativos superiores y cuentan con impuestos cedidos e ingresos propios. Sus cuentas son recogidas en los **presupuestos de las entidades locales**.



Congreso de Diputados.



Importante

Los **Presupuestos Generales del Estado (PGE)** son los documentos en los que se recogen los planes de ingresos y de gastos del sector público para un año. Existen también los **presupuestos de las comunidades autónomas** y los de las **entidades locales**. Todos ellos son un instrumento fundamental de la política económica.

Comprueba lo aprendido

Lee y completa el siguiente texto.

Para cumplir sus funciones el Estado necesita recibir con los que poder realizar los . Los son los documentos legales y públicos, aprobados cada año, en los que se estiman los que se van a recaudar el siguiente año y los en los que se utilizarán.

Comprobar

Comprueba lo aprendido

Elige la respuesta más acertada a esta pregunta: ¿qué administración pública tiene que aprobar cada año un presupuesto en España?

- ☐ El sector público estatal, que está formado por la Administración General del Estado y otras entidades públicas.
- ☐ El sector público estatal y las comunidades autónomas.
- ☐ El sector público estatal, las comunidades autónomas y las entidades locales.

La respuesta es correcta, pero está incompleta, ya que hay otras administraciones que también aprueban sus propios presupuestos.

La respuesta es correcta, pero le falta algo para estar completa.

Esa es la respuesta más completa de las que aparecen. Ojo, que si nos salimos del ámbito español aún nos quedaría el presupuesto de la Unión Europea.

Solución

1. **Incorrecto** (Retroalimentación)
2. **Incorrecto** (Retroalimentación)
3. **Opción correcta** (Retroalimentación)

Comprueba lo aprendido

Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.

1) La Seguridad Social tiene su propio presupuesto anual, aunque forme parte del sector público estatal.

- ☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es cierto. Eso te dará una idea del enorme peso económico que tiene la Seguridad Social.

2) La Comunidad Autónoma andaluza recibe todos sus ingresos del Estado y la Unión Europea.

- ☐ Verdadero ☐ Falso

una parte importante de sus ingresos de las transferencias que reciben del Estado y la UE. Pero también tienen cedidos algunos impuestos y cuentan con algunos ingresos propios.

1.1. Los ingresos públicos

Quedamos en que el Estado necesita sacar sus recursos de algún lado. Así que, ¿de dónde se obtienen los **ingresos públicos**?

Existen varias fuentes de ingresos:

a) Cotizaciones sociales

Es un porcentaje de los salarios que aportan obligatoriamente los trabajadores y los empresarios a cambio de poder recibir unas **prestaciones** en situaciones de necesidad (jubilación, desempleo, maternidad, viudedad, enfermedad, incapacidad temporal, invalidez...). Esas cotizaciones alimentan el sistema público de protección, formado principalmente por la **Seguridad Social** (junto algunas mutualidades de funcionarios, etc). Representan **casi la mitad de los ingresos públicos**.



Un breve repaso a la historia de la Seguridad Social.

Vídeo de LABANABLOG2 alojado en [Youtube](#).



Las **cotizaciones sociales** son las cuotas que los trabajadores y los empresarios pagan para mantener la Seguridad Social y otras mutualidades. Representan casi la mitad de los ingresos públicos.

b) Tributos

Son aportaciones de dinero exigidas por las administraciones públicas para obtener los ingresos necesarios para atender a los gastos públicos. Son la segunda fuente más importante de ingresos públicos, al que aporta **más del 40 %** (datos de 2016).

Los principales tributos son los **impuestos**, que son tributos que los ciudadanos deben pagar obligatoriamente sin una contraprestación específica (es decir, que el pago del impuesto no significa recibir a cambio algo concreto y a título individual).

Cada tipo de impuesto recae sobre un determinado **hecho** (se le llama hecho imponible) que demuestra la **capacidad económica** de la persona que tiene que pagarlo (o sea, el contribuyente). Según como se demuestra esa capacidad económica, dividimos los impuestos en dos grandes tipos:

- **Impuestos directos:** son los que se basan directamente en la capacidad económica del contribuyente: su renta, su patrimonio...
- **Impuestos indirectos:** son los que recaen sobre determinados actos de naturaleza económica que revelan indirectamente la capacidad económica del contribuyente, como el consumo o la transmisión de bienes y servicios.

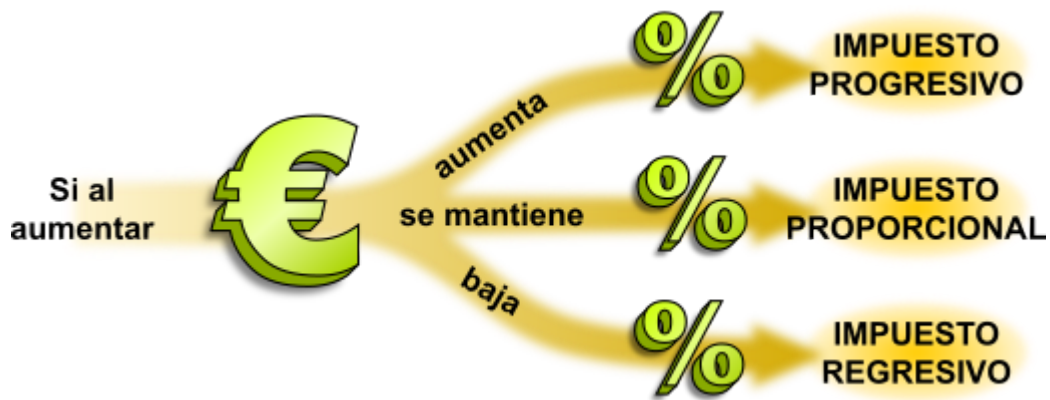


Escena de recaudación de tributos en un detalle de "El censo de Belén", de Pieter Brueghel (1566). Desde el principio de la Historia, nunca ha podido haber Estado sin tributos... ¡otra cosa es que a todo el mundo le entusiasme pagarlos!

Imagen en [Wikimedia Commons](#). Dominio público.

La cantidad que se debe pagar como impuesto se establece aplicando un porcentaje al valor del objeto del impuesto (por ejemplo, el 4 % de un precio o el 25 % de una renta). A ese porcentaje se le llama **tipo impositivo**. En algunos casos se busca que la carga de un impuesto no tenga que ver con la capacidad económica del contribuyente, pero en otros se busca lo contrario. De esa forma, podemos hablar de **tres tipos de impuestos según la variación de su tipo impositivo**:

- **Impuesto proporcional:** es un impuesto cuyo tipo impositivo no cambia. El porcentaje es siempre el mismo, con independencia de la mayor o menor capacidad económica del contribuyente.
- **Impuesto progresivo:** es un impuesto cuyo tipo impositivo va aumentando a medida que aumenta la capacidad económica del contribuyente. ¿Por qué se hace esto? Es una forma de conseguir que los más ricos aporten más en proporción que los más pobres, de forma que el Estado pueda compensarlos mediante el gasto público. Como veremos, es lo que se llama redistribución de la renta.
- **Impuesto regresivo:** es un impuesto cuyo tipo impositivo se reduce a medida que aumenta la capacidad económica del contribuyente. O sea, que es lo contrario del impuesto progresivo. En un estado moderno no se considera una opción justa ni razonable, ya que carga más a los más pobres.



Si al aumentar la capacidad económica del contribuyente aumenta el porcentaje del impuesto, es un impuesto

Importante

Los **impuestos que más ingresos aportan** son los siguientes:

- El **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)** es un impuesto **directo** y **progresivo** que recae sobre la obtención de la renta de los contribuyentes.
- El **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)** es un impuesto **indirecto** y **proporcional** que recae sobre el consumo de bienes y servicios. El tipo impositivo es único para cada clase de bien y de servicio, aunque varía entre clase y clase.
- El **Impuesto sobre Sociedades** es un impuesto **directo** y **proporcional** que recae sobre los beneficios de las empresas con personalidad jurídica.

Para saber más

Otros tipos de tributos.

Junto a los impuestos existen otros dos tipos de tributo, muy frecuentes en nuestra vida cotidiana. Son dos:

- **Tasas:** son tributos que los contribuyentes pagan a cambio de obtener un servicio público que los beneficia a título individual, pero que están obligados a solicitar (por ejemplo, la recogida de basuras o la expedición del

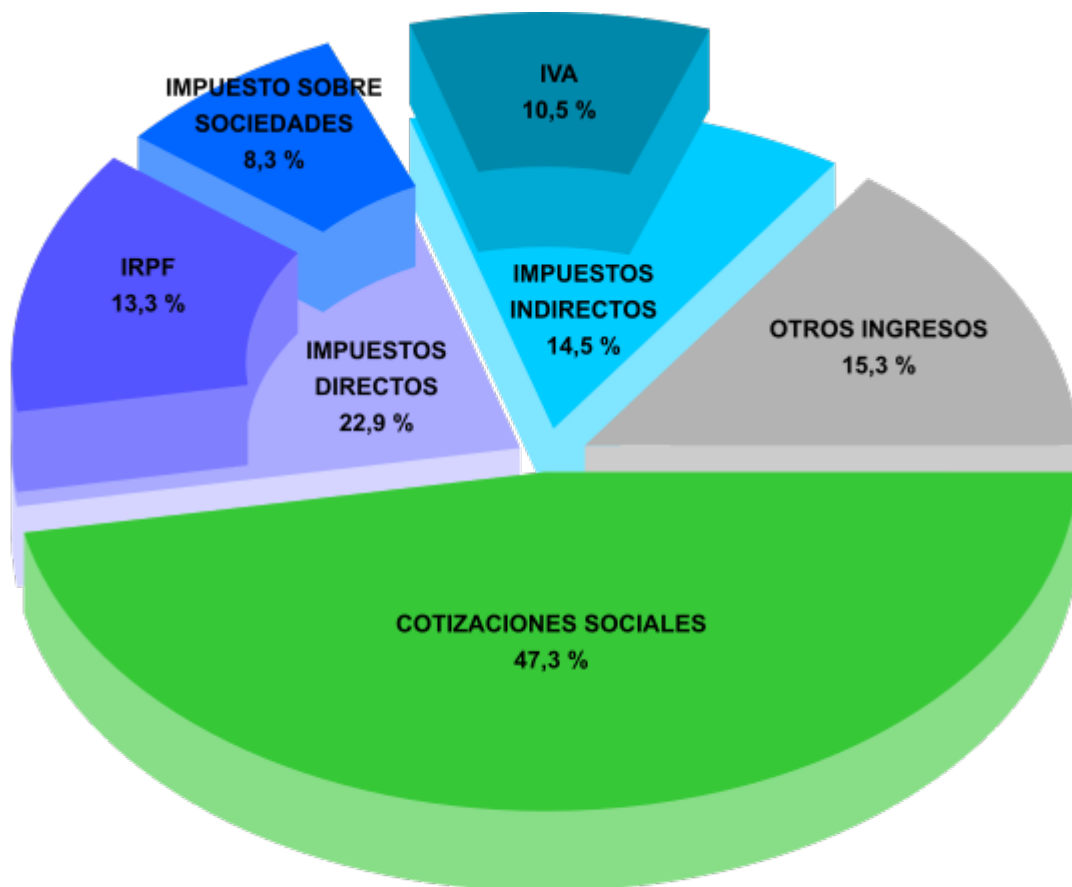


Los contribuyentes tienen que pagar por haberse beneficiado individualmente de la realización de obras o servicios públicos (por ejemplo, porque una casa del contribuyente ha aumentado su valor como consecuencia de la instalación de alumbrado público o de la pavimentación de su calle).

c) Otros ingresos

Junto a las cotizaciones sociales y los tributos, existen otras fuentes de ingresos públicos. Podemos dividirlas en tres clases:

- **Ingresos patrimoniales**, que son los que las entidades públicas obtienen de la explotación de bienes que son propiedad del Estado.
- **Ingresos por la venta de bienes patrimoniales**, o sea de bienes que eran propiedad del Estado.
- **Transferencias** de dinero recibidas por el Estado sin contraprestación a cambio. Las más importantes son los ingresos que el Estado recibe de la lotería o los fondos recibidos de la Unión Europea.



DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2016

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Presupuestos Generales del Estado 2016.

Imagen de elaboración propia.

Importante

Cuando hablamos de ingresos públicos tenemos que recordar que las **administraciones públicas en España** se dividen en **tres niveles**:

- Administración Central.
- Comunidades autónomas.
- Entidades locales.

Cada uno de estos niveles tiene sus propios ingresos públicos, además de existir transferencias de ingresos y cesiones de gestión entre unos niveles y otros. A eso debemos sumar las transferencias recibidas desde la **Unión Europea**.

Para saber más

La declaración de la renta

Como seguramente sabes, si estás cobrando un salario, el subsidio de desempleo o una pensión, lo más normal es que se te retenga una parte cada mes en concepto de **IRPF**. Cada año ajustamos cuentas con Hacienda realizando la declaración de la renta. Si se nos ha retenido de más, se nos devuelve; si se nos ha retenido de menos, nos toca pagar.

Si pulsas en la imagen de la derecha puedes acceder a un **folleto de la Agencia Tributaria** (que es el organismo encargado de gestionar los tributos) explicando brevemente quién tiene que hacer la declaración de la renta y cómo tiene que hacerla.



Comprueba lo aprendido

... Las cotizaciones sociales permiten pagar las pensiones de jubilación, los subsidios de desempleo y otras prestaciones sociales.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es cierto. En la mayoría de los casos esas aportaciones, realizadas por trabajadores y empresarios, van destinadas a la Seguridad Social, que gestiona dichas prestaciones.

2) El IRPF, el IVA y el Impuesto de Sociedades son los tres impuestos que más ingresos aportan al Estado.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. Si te fijas en la gráfica de arriba comprobarás que en el 2016 sumaban prácticamente un tercio de todos los ingresos del Estado (teniendo en cuenta que las cotizaciones sociales representaban por sí solas cerca de la mitad de los ingresos).

Comprueba lo aprendido

1) Cuando un impuesto recae directamente sobre la riqueza de una persona decimos que es un...

☐ ...impuesto directo.
☐ ...impuesto indirecto.

Así es. Es un tipo de impuesto que grava directamente la capacidad económica de una persona, que se puede medir por su renta o por su patrimonio.

No, no es correcto. Un impuesto indirecto recae sobre un acto que revela de forma indirecta la riqueza de una persona, por ejemplo una compra.

Solución

1. [Opción correcta \(Retroalimentación\)](#)
2. [Incorrecto \(Retroalimentación\)](#)

2) Imagina que compras algo y te cobran como impuesto un porcentaje del precio de lo que has comprado. Ese impuesto sería un...

No, no es correcto. Un impuesto directo es un tipo de impuesto que grava directamente la capacidad económica de una persona, que se puede medir por su renta o por su patrimonio.

Así es. Un impuesto indirecto recae sobre un acto que revela de forma indirecta la riqueza de una persona, por ejemplo una compra.

Solución

1. **Incorrecto** (Retroalimentación)
2. **Opción correcta** (Retroalimentación)

3) Imagina que hay un impuesto específico sobre el consumo en bares. El mes pasado fuiste de tapeo con unos amigos, te gastaste 20 € y te cobraron el 10 % de impuesto (o sea, 2 €). Pero este sábado, que celebrabas tu cumpleaños, te has gastado 30 € y resulta que te han cobrado un 15 % como impuesto (o sea, 4,5 €). Por tanto, ese impuesto que nos hemos imaginado es...

- ☐ ...un impuesto proporcional.
- ☐ ...un impuesto progresivo.
- ☐ ...un impuesto regresivo.

No. Sería proporcional si te hubieran cobrado el mismo porcentaje con independencia de lo que hubieras gastado en el bar (en este caso, lo que llamamos hecho imponible sería el precio de lo consumido en el bar).

Así es. A medida que aumenta el valor de lo que has consumido en el bar (que en este ejemplo sería el hecho imponible) aumenta el porcentaje que se te cobra (el tipo impositivo). El aumento suele darse por tramos (imagina en el ejemplo que se te cobra el 15 % justo cuando has gastado 25 € o más).

No. En un impuesto regresivo te habrían cobrado como impuesto un porcentaje menor a medida que hubieras consumido más. Es algo socialmente injusto, por lo que nadie defiende este tipo de impuestos. Aunque hay que conocer el concepto porque muchas veces, en los debates políticos, se critica que algunos impuestos son, de hecho, regresivos.

Solución

1. **Incorrecto** (Retroalimentación)
2. **Opción correcta** (Retroalimentación)
3. **Incorrecto** (Retroalimentación)

4) Volvamos al ejemplo anterior. Imagina ahora que cuando gastaste 20 € y cuando gastaste 30 € te cobraron lo mismo como impuesto: el 10 %. E imagina que ese 10 % te lo habrían cobrado siempre, con independencia de lo que hubieras gastado. En ese caso, el impuesto sería...

- ☐ ...un impuesto proporcional.

Así es. El porcentaje que te cobran es siempre el mismo.

No, eso habría sido el caso de la pregunta anterior, cuando te cobraban un porcentaje mayor a medida que aumentaba tu gasto.

No, eso habría sido si te hubieran cobrado un porcentaje menor cuanto más hubieras gastado.

Solución

1. [Opción correcta \(Retroalimentación\)](#)
2. [Incorrecto \(Retroalimentación\)](#)
3. [Incorrecto \(Retroalimentación\)](#)

Comprueba lo aprendido

Lee y completa el siguiente texto.

Los impuestos que más ingresos aportan en España son los siguientes:

● El

es un impuesto

que recae sobre la obtención de la renta de los contribuyentes.

● El

es un impuesto

que recae sobre el consumo de bienes y servicios. El tipo impositivo es único para cada clase de bien y de servicio, aunque varía entre clase y clase.

● El

es un impuesto

que recae sobre los beneficios de las empresas con personalidad jurídica.

Comprobar

1.2. Los gastos públicos

Ya hemos visto de dónde proceden los principales ingresos públicos. Pasemos ahora a los gastos públicos. Para entenderlos tenemos que buscar la respuesta a tres preguntas:

- ¿Quién gasta?
- ¿Cómo se gasta?
- ¿En qué se gasta?

a) ¿Quién gasta?

Para responder a esta pregunta hay que estudiar la **estructura orgánica** del gasto público, que **clasifica los gastos según el organismo encargado de realizarlos**: ministerios, entes públicos, Seguridad Social, consejerías autonómicas, entidades locales...



El **gasto público** se distribuye entre **distintas instituciones**: administración central, administraciones autonómicas, administración local...



La creación y el mantenimiento de las grandes infraestructuras es uno de los capítulos más tradicionales del gasto público.

Imagen en [Pixabay](#). Dominio público.



El apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) considera hoy un elemento esencial en el gasto público.

Imagen en [Pixabay](#). Dominio público.

b) ¿Cómo se gasta?

A esta pregunta responde la **estructura económica** del gasto público. De acuerdo con ella, podemos distinguir los gastos por su naturaleza económica en varios apartados:

- **Gastos de personal**: salario y pensiones de los funcionarios...
- **Gastos corrientes en bienes y servicios**: pago de arrendamientos, mantenimiento de infraestructuras, material de oficina, suministro eléctrico...
- **Gastos financieros**, es decir, el coste de los intereses y otros gastos que tiene que pagar el Estado por pedir prestado. Básicamente se trata de la **deuda pública**.
- **Transferencias corrientes**. Son recursos que una administración pública (por ejemplo, la

administración central) transfiere de forma regular a otros organismos o administraciones públicas (comunidades autónomas, entidades locales, Unión Europea...) para su funcionamiento. También incluyen las subvenciones que reciben las empresas o las prestaciones que reciben las familias: becas, prestaciones de desempleo, pensiones...

● **Transferencias de capital.** Son recursos que el Estado transfiere a otros organismos o administraciones públicas, así como a empresas o a familias para financiar inversiones puntuales (o sea, que no se repiten regularmente).

● **Inversiones reales.** Son los gastos empleados en construir y mejorar las infraestructuras públicas: carreteras, aeropuertos...

● **Fondo de contingencia.** Es un fondo de reserva por si surgen imprevistos.

● **Operaciones financieras.** Incluyen los gastos que el Estado tiene por conceder créditos o préstamos, así como los que tiene por devolver los préstamos recibidos.



Parque eólico de Tarifa. Parte de los gastos del Estado están destinados a favorecer el desarrollo económico y su sostenibilidad.

Imagen de Francisco Manuel Esteban en [Flickr](#). Licencia [CC](#).

Importante

El **gasto público** se clasifica en distintos apartados según su **naturaleza económica**: gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros, transferencias a otras instituciones o a empresas y ciudadanos...

c) ¿En qué se gasta?

Esta pregunta es, en definitiva, la más importante. A ella responde la **estructura funcional**, que establece los objetivos y prioridades del gasto público. Desde ese punto de vista, el gasto público se puede dividir en cinco grandes **áreas de gasto**, que a su vez incluyen diferentes **políticas de gasto**. Vamos a verlas:

1) Servicios públicos básicos. Se incluyen aquí los gastos destinados a las políticas que permiten al Estado cumplir con sus funciones básicas, que son la **Justicia**, la **Defensa**, la **Seguridad Ciudadana** y la **Política Exterior**.

2) Actuaciones de protección y promoción social. Se incluye aquí la mayoría de las políticas que suelen conocerse como **gasto social**. En esta área se integran algunas de las políticas de gasto más importantes:



Las pensiones representan el mayor gasto del presupuesto.

Es el destino principal de las cotizaciones sociales que aportan los trabajadores a lo largo de su vida.

Imagen en [Pixabay](#). Dominio público.

- Las **pensiones** representan el mayor gasto de todo el presupuesto estatal. El pago de las pensiones ocupa casi un tercio del gasto público.
- Sigue en importancia el pago de las prestaciones de **desempleo**.
- En tercer lugar se encuentran los **subsidios de incapacidad temporal** y otras prestaciones de la Seguridad Social.



La Educación es uno de los pilares del Estado de Bienestar.

Imagen de Yomisma10 en [Wikimedia Commons](#). Licencia CC.

3) Producción de bienes públicos de carácter preferente. Esta área completa el gasto social, incorporando los gastos destinados a ofrecer tres servicios públicos que se consideran esenciales para nuestro modelo de **Estado del Bienestar: Sanidad, Educación y Cultura**.

4) Actuaciones de carácter económico. Incluye las actuaciones mediante las cuales el Estado interviene en los sectores productivos de la economía: agricultura, pesca y alimentación; industria y energía; comercio, turismo y Pymes; subvenciones al transporte; infraestructuras; investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)...

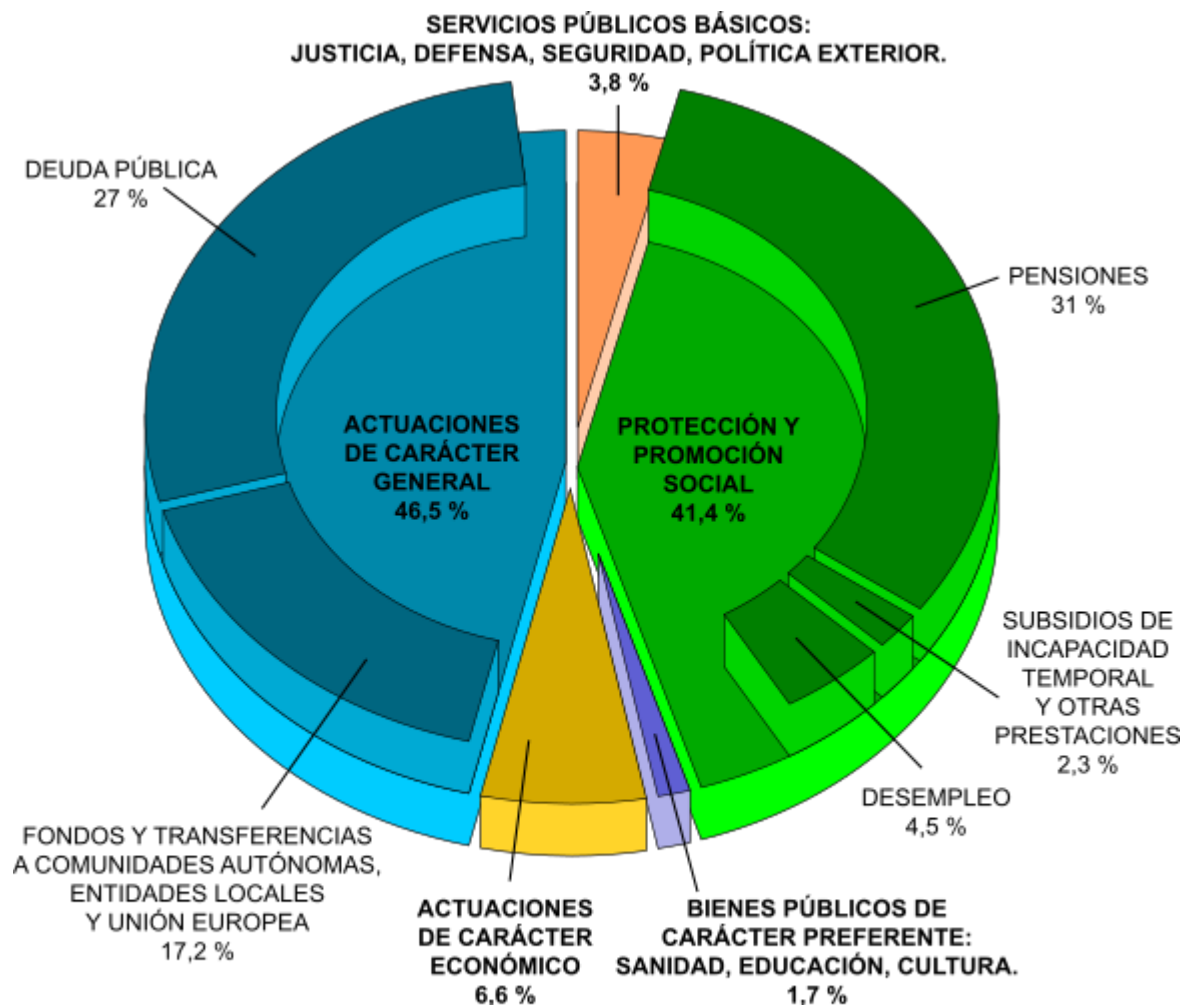
5) Actuaciones de carácter general. Es otra de las áreas de mayor peso. Incluye todos los gastos necesarios para el funcionamiento general del Estado que no quedan recogidos en las restantes áreas. Dentro de esta área se encuentran dos de los ámbitos de gasto más importantes:

- Por un lado, el conjunto de **aportaciones a fondos** y de **transferencias** que alimentan los presupuestos de las **comunidades autónomas**, las **entidades locales** y la **Unión Europea**.
- Por otro lado, la **deuda pública**.



El **gasto social** incluye algunas de las políticas de gasto más importantes, como el pago de las **pensiones**, las prestaciones de **desempleo** y otras prestaciones sociales. También se considera gasto social el que se destina a **Sanidad, Educación y Cultura**.

Otras áreas de gasto son las destinadas a los **servicios públicos básicos** (Justicia, Defensa, Seguridad, Política Exterior), a **actuaciones de carácter económico** (sector agrario, industria, comercio, investigación...) y a otras **actuaciones de carácter general**, como las transferencias a otras instituciones o la deuda pública.



ÁREAS Y PRINCIPALES POLÍTICAS DE GASTO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2016

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Presupuestos Generales del Estado 2016.

Imagen de elaboración propia.

Comprueba lo aprendido

Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.

1) Llamamos gasto público al conjunto de gastos que realiza el gobierno central.

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

No es toda la verdad. Los gastos lo hacen distintas instituciones en los diferentes niveles de la administración española: sector público estatal, comunidades autónomas y entidades locales. Además, la UE también invierte en el gasto público

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

No es verdad. Los gastos de personal son uno de los principales apartados del gasto público, pero hay muchos otros: gastos corrientes, gastos financieros, transferencias...

3) Llamamos transferencias a los recursos que una administración pública transfiere regularmente a otros organismos o administraciones públicas, así como a empresas e individuos.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. También se realizan transferencias entre España y la Unión Europea. Lo que identifica siempre a las transferencias (sean corrientes o de capital) es que no tienen una contrapartida, es decir, el destinatario no entrega un bien o un servicio a cambio. Por eso, tanto un fondo europeo como una beca de estudio entran en esa categoría.

4) El pago de las pensiones representa la mayor política de gasto del presupuesto estatal.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. Si te fijas en la gráfica de arriba, en 2016 el pago de las pensiones representó cerca de un 30 % de todo el gasto público. No hay otro gasto individual mayor que ese.

2. El déficit público

El resultado de cualquier presupuesto es el **saldo presupuestario**, que es la diferencia entre los ingresos y los gastos (medidos en un mismo período de tiempo).

$$\text{Saldo Presupuestario} = \text{Ingresos} - \text{Gastos}$$

Piensa en el **presupuesto de una familia**. Si sus ingresos anuales son parecidos a sus gastos anuales tendrá un **saldo presupuestario equilibrado**. La familia no tendrá que contraer nuevas deudas para mantener su tren de vida, pero tampoco podrá ahorrar, por lo que estará insegura ante cualquier imprevisto y no tendrá un colchón para la jubilación. Así que el ideal sería un **saldo presupuestario positivo** que le permita ahorrar y realizar nuevas inversiones (coche nuevo, reformas en la casa, estudios...). En cambio, **si los gastos anuales son superiores a los ingresos** la familia tiene un problema: tendrá que **endeudarse** para hacer frente a los gastos. Puede que sea una situación puntual y que tenga que ver con una inversión que dará mayores ingresos en el futuro. Pero si la situación se repite la familia verá aumentar sus problemas: las deudas se acumularán y cada nueva deuda tendrá intereses mayores que las anteriores, ya que los intermediarios financieros verán que aumenta el riesgo de que esa familia no pueda devolver la deuda.



El exceso de gasto pone en peligro el presupuesto.

Imagen de Ken Teegardin en Flickr. Licencia CC.

El Estado tiene que enfrentarse al mismo tipo de decisiones que las familias, o que las empresas, solo que los matices son diferentes. Hay **tres posibles situaciones en el saldo presupuestario del sector público**:

a) Superávit presupuestario o superávit público: es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales son mayores que los gastos públicos anuales.

- Frente a lo que ocurre en una empresa, no tendría mucho sentido que el Estado tuviera superávit año tras año. Eso significaría que los ciudadanos estamos aportando más de lo necesario. Pero sí tiene mucho sentido que un Estado obtenga superávit en años de mucho crecimiento económico a fin de acumular reservas que permitan afrontar los años *de vacas flacas*. Podemos entenderlo como una situación parecida a la de una familia que ahorra para el futuro.

$$\text{Superávit público: } \text{Ingresos} > \text{Gastos}$$

b) Equilibrio presupuestario: es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales coinciden más o menos con los gastos públicos anuales.

- Para muchos un presupuesto equilibrado es el ideal y es el que mayor estabilidad proporciona al Estado. Pero es difícil de conseguir en años duros y no permite acumular reservas.

$$\text{Equilibrio presupuestario: } \text{Ingresos} \approx \text{Gastos}$$

c) Déficit presupuestario o déficit público: es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales son inferiores a los gastos públicos anuales.

- En este caso el Estado gasta más de lo que ingresa. No es desde luego la situación ideal, y puede hacerse muy peligrosa si el déficit crece mucho o se acumula año tras año. Pero a menudo es una situación inevitable, especialmente en años de crisis, y para muchos tiene efectos más

positivos que negativos si se mantiene dentro de unos niveles razonables. El debate al respecto es muy grande, pero lo cierto es que el Estado moderno surgió precisamente a partir del momento en que los Estados aprendieron a funcionar con déficit público y ha sido una situación más corriente que las otras dos en todo el período contemporáneo.

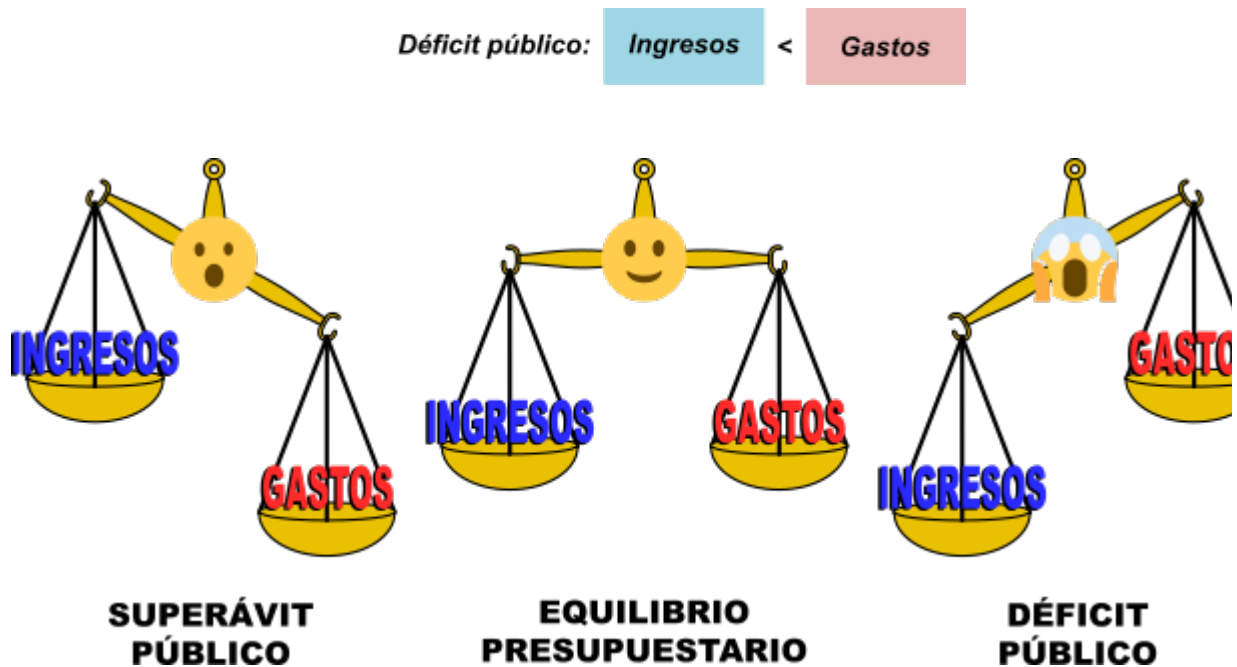


Imagen de elaboración propia a partir de: imagen de Xavi García en [Wikimedia Commons](#) (licencia CC) e imágenes de Twitter en [Wikimedia Commons](#) (a; b; c) (licencia CC).

Importante

El **déficit público** es la situación que se da cuando los ingresos públicos anuales son menores que los gastos públicos anuales.

Para saber más

Según las causas del déficit, se puede hablar de dos tipos:

- El **déficit cíclico** se produce por efecto de una fase negativa en la economía. Al bajar las rentas y el consumo de la gente bajan también los principales impuestos de los que se alimentan los ingresos del Estado, como el IRPF y el IVA. Además, aumentan los gastos sociales, como los subsidios de desempleo. Aunque estos gastos producen déficit, suponen un estímulo a la economía, ya que permiten aumentar la demanda. Ayudan así a reactivar la economía. Cuando la economía

desaparece, al volver a aumentar los ingresos por impuestos y a bajar el gasto social. Lo ideal sería pasar entonces a un superávit público.



● El **déficit estructural** es más peligroso. Es el que se mantiene incluso en las fases de mayor crecimiento económico. Significa que por sistema se está gastando más de lo que se recauda. Si este déficit crece mucho o se hace permanente, aumentará mucho el coste de financiar esa parte del gasto público que no pueden financiar los ingresos públicos. Eso puede acabar teniendo efectos muy negativos sobre la economía.

¿Cómo resuelve el Estado eso de gastar más de lo que ingresa? Pues tiene varias **opciones** (aunque ninguna de ellas sale gratis):

- Puede **crear dinero**, lo que le permitiría tener más ingresos *sobre el papel*. El problema es que esta solución provoca **inflación** (¡acuérdate de la inflación alemana de los años 20!). A medio plazo los gastos aumentan (porque han aumentado los precios) y se extiende la desconfianza ante el valor del dinero. En todo caso, hoy en la **zona euro** solo el **Banco Central Europeo** podría tomar esa decisión, y el BCE tiene como principal objetivo mantener la tasa de inflación anual un poco por debajo del 2%.
- Lo que sí puede hacer el Estado es **subir los impuestos o reducir el gasto público**. Pero subir los impuestos significa reducir la renta disponible de las familias y los beneficios netos de las empresas, lo que hace que disminuya la actividad económica. Y el gasto público se puede reducir gestionándolo mejor, pero en general reducir el gasto público significa ofrecer menos servicios públicos, lo que tiene efectos muy negativos sobre muchas personas. Piensa en la Sanidad, la Educación, las prestaciones de desempleo, las pensiones, los salarios públicos...
- Y también puede **emitir deuda pública**. ¿Qué es eso? Vamos a verlo con más detalle en el próximo apartado.



Una de las posibilidades para reducir el déficit es aumentar los impuestos o hacer recortes. Son medidas dolorosas, sobre todo para los que menos tienen.

Imagen en [Pixabay](#). Dominio público.

Importante

Ante una situación de déficit público, el Estado puede:

- **crear dinero**, pero eso crea inflación y en la zona euro solo puede hacerlo el Banco Central Europeo.
- **subir los impuestos o reducir el gasto público**, pero eso tiene un coste social.
- emitir **deuda pública**.

Comprueba lo aprendido

Lee y completa las siguientes frases:

- 1) El es la diferencia entre los ingresos y los gastos de una organización (familia, empresa, Estado...) en un determinado período de tiempo (normalmente un año).
- 2) Decimos que hay cuando los ingresos públicos anuales son mayores que los gastos públicos anuales.
- 3) Hay cuando los ingresos públicos anuales son más o menos iguales que los gastos públicos anuales.
- 4) Hay cuando los ingresos públicos anuales son menores que los gastos públicos anuales.

Comprobar

Comprueba lo aprendido

Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.

- 1) Una de las posibilidades que tiene el gobierno español para combatir el déficit público es decidir fabricar más euros.

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

2) Las principales alternativas que tiene el gobierno español para reducir el déficit público son hacer recortes, subir impuestos o emitir deuda pública.

☐

Verdadero

☐

Falso

Verdadero

Es verdad. Son las principales alternativas, ya que como hemos visto España no puede aumentar la cantidad de dinero en circulación. Eso sí, todas estas alternativas tienen sus consecuencias negativas. El problema es cómo repartir esas consecuencias negativas de la manera menos injusta... y ahí entra el debate político.

3. La deuda pública

Lo que hace un Estado al emitir deuda pública es **pedir dinero prestado**. Como el dinero que necesita es mucho, no se lo pide a un solo prestamista, sino que divide su necesidad de financiación en muchas partes pequeñas. Con cada una de ellas crea un título de deuda, es decir un activo financiero que representa una deuda del Estado. El Estado pone en venta sus títulos de deuda. Quien los compra se convierte en acreedor del Estado, el cual se compromete a devolver el capital prestado y los intereses en un plazo determinado (plazo de vencimiento). El propietario puede esperar al vencimiento o vender su título de deuda en los mercados.



Hoy en día los títulos de deuda son "virtuales", pero antes eran documentos en papel. Este de la imagen es de 1870. Entonces había títulos de deuda a un plazo tan largo que no tenían plazo alguno: mientras el Estado no los amortizara, el comprador seguía cobrando intereses para siempre. Hoy hay plazos de vencimiento de hasta 50 y 100 años.

Imagen de UNED en [Flickr](#). Licencia CC.

¿Cómo de grandes son los intereses? Pues dependerá de dos cosas.

- En primer lugar, cuanto mayor sea el **plazo de vencimiento**, mayores serán los intereses. A ese respecto distinguimos entre tres tipos de títulos de deuda: las **letras del tesoro**, con un plazo de vencimiento corto; los **bonos del Estado**, con un plazo medio; y las **obligaciones del Estado**, con un plazo de vencimiento largo.
- En segundo lugar, cuanto más atractiva sea la emisión de títulos de deuda para los posibles compradores, más podrán bajar los intereses. Por eso un país que inspira **confianza** puede colocar sus títulos de deuda a unos intereses mucho menores que un país muy endeudado y poco fiable.



El Tesoro Público es el organismo encargado de gestionar la deuda pública. Pulsa en la imagen para acceder a su web.

Imagen de elaboración propia.

Hay que tener en cuenta una cosa. El Estado usa este sistema no solo para pedir préstamos nuevos, sino también para conseguir el dinero necesario para devolver el capital y los intereses de los préstamos de años anteriores. Pues bien, llamamos **deuda pública** a todo lo que le queda al Estado por devolver en cada momento (y no solo a los títulos de deuda que haya emitido ese mismo año).

Dentro de unos márgenes razonables, la emisión de deuda pública permite aumentar el gasto público para estimular el crecimiento económico y crear empleo. Pero hay que tener claros

los costes de esa medida:

- Al emitir deuda **el sector público compite con el sector privado** para conseguir financiación, lo que puede ser perjudicial para este último.
- Al endeudarse un país **se trasladan al futuro las deudas contraídas en la actualidad y aumentan su coste** en intereses.



Importante

La **deuda pública** es el conjunto de deudas que un Estado tiene pendiente de devolver en un momento determinado.

Así que ya sabes lo que es **déficit público** y **deuda pública**. Ten cuidado con eso, porque hay un error muy frecuente que es confundir ambos términos. Y aunque tengan relación son diferentes. El déficit público es la diferencia entre ingresos y gastos públicos en un año determinado. O sea, que se cuenta año por año. La deuda pública es el endeudamiento total de un Estado en un momento dado. No importa en qué año se originó ese endeudamiento, solo importa que esté pendiente de devolver. Por eso las **cifras de déficit público y deuda pública** son muy diferentes.

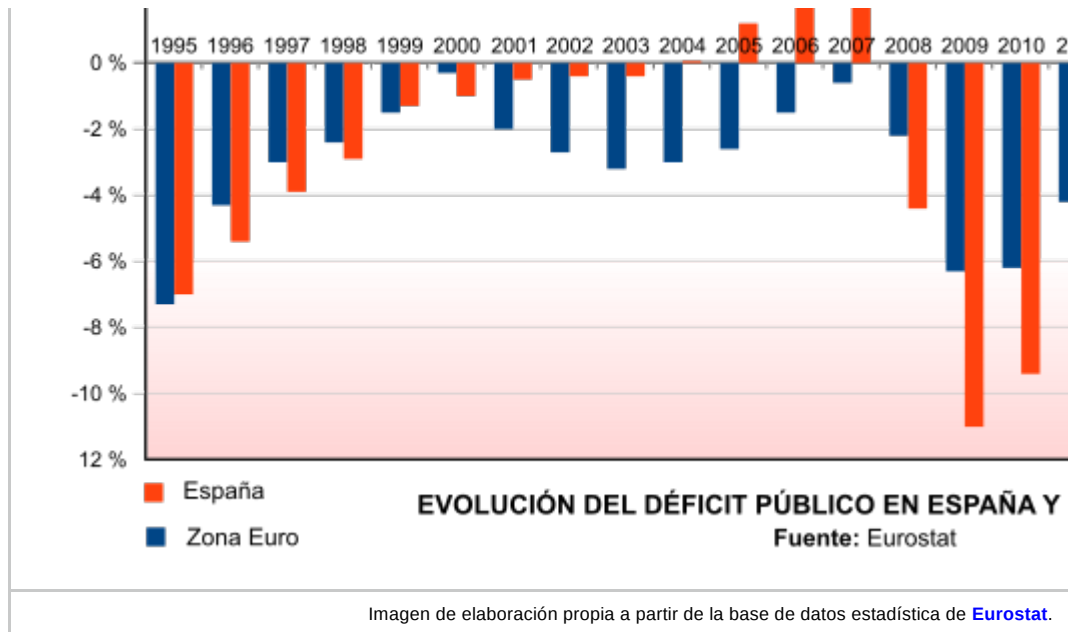


Para saber más

Las cifras del déficit público y la deuda pública en España y la zona euro

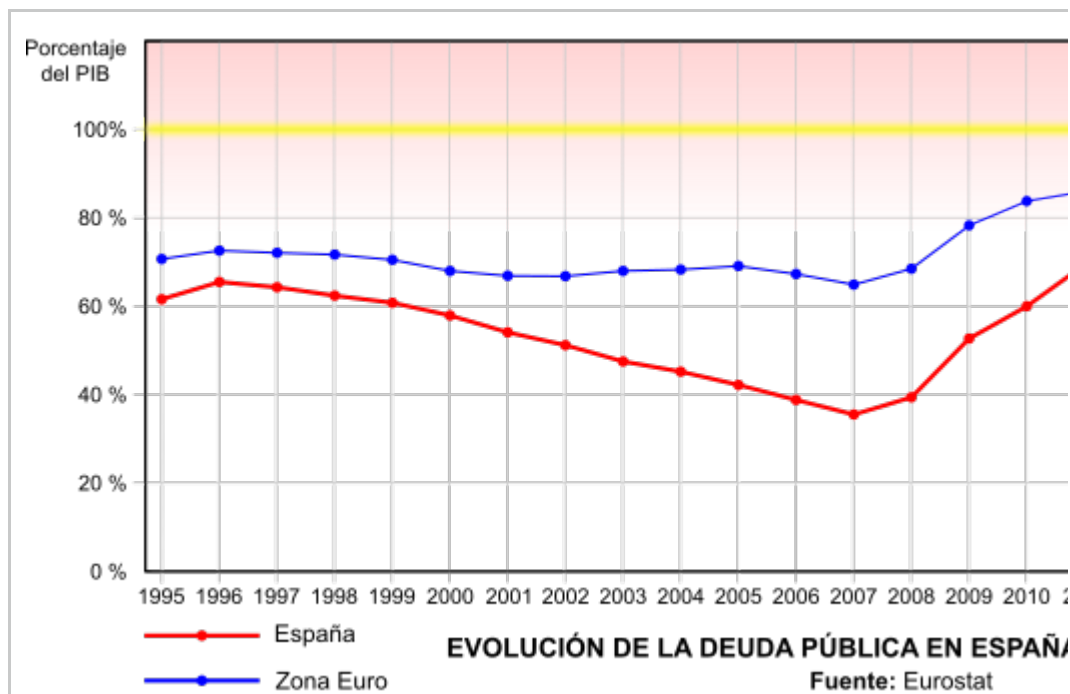
¿Tan diferente es el tamaño del déficit y de la deuda pública? Vamos a tomar el caso de España en los últimos años y vamos a compararlo con la media de la zona euro. Para hacernos una idea de lo grandes que son el déficit público y la deuda pública vamos a calcularlos como un **porcentaje del Producto Interior Bruto**. Te recuerdo que el Producto Interior Bruto (**PIB**) es el valor de los bienes y servicios finales producidos en un país a lo largo de un año. Básicamente es una aproximación al tamaño de la economía de un país en un momento dado.

Empecemos con el **déficit público**. En la gráfica puedes ver que hay déficit en los años en los que la columna tiene un valor negativo (porque $\text{ingresos} - \text{gastos} < 0$) y superávit cuando la columna tiene un valor positivo. Si te fijas, en España (barras de color rojo) llegamos a tener superávit público en los años 2005-2007. O sea, que en esos años el Estado español ingresó más de lo que gastó. Pero luego **vino la crisis**. El déficit público se disparó hacia valores muy superiores a los de la media de la zona euro (barras de color azul). En el 2009 el déficit público llegó a ser un 11 % del Producto Interior Bruto. Es una cifra peligrosamente alta. A partir del 2012 el déficit se ha ido reduciendo, pero aún estamos lejos del equilibrio presupuestario.



Vamos ahora con la **deuda pública**. En este caso, cuanto más alta esté la línea, mayor es la deuda pública en cada momento. Si te fijas, durante años la deuda pública española (línea roja) estuvo por debajo de la media de la zona euro (línea azul). El mejor momento fue el 2007. Pero incluso en ese momento la deuda pública representaba el 35,6 % del PIB. ¡Un déficit público tan alto sería insoportable!

Y luego **vino la crisis**. A medida que el déficit crecía, era necesario aumentar la deuda pública para financiar los déficits acumulados. El precio de reducir el déficit público fue disparar la deuda pública. En el 2014 la deuda pública llegó a representar el 100,4 % del PIB, superando la media de la zona Euro. Desde entonces, la situación se ha estabilizado, pero es importante tener en cuenta que la deuda pública entre 2014 y 2016 ha sido prácticamente tan grande como todo el Producto Interior Bruto de España. Es una cifra demasiado elevada, que será preciso reducir a medida que sea posible.



Comprueba lo aprendido

Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.

1) Los intereses de la deuda pública aumentan cuando aumenta el plazo de vencimiento y cuando aumenta la desconfianza en la situación económica del Estado que emite esa deuda.

☐ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. Son los dos principales factores que determinan los intereses de los títulos de deuda.

2) Cuando el Estado necesita dinero para pagar el déficit público intenta buscar a un único prestamista que se lo deje todo. Así se simplifica la gestión.

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

No es verdad. Eso es muy difícil de conseguir y sería muy peligroso, ya que daría demasiado poder a ese prestamista. Lo que hace el Estado es dividir la deuda que necesita en un montón de pequeños trozos, llamados títulos de deuda, y lo vende por separado.

3) La deuda pública y el déficit público son la misma cosa.

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

No es verdad. Son cosas diferentes, aunque estén conectadas entre sí.

Comprueba lo aprendido

Lee y completa las siguientes frases.

que un Estado tiene pendiente de devolver en un momento determinado, sin importar en qué año se originó ni en qué año se acabará de pagar.

Comprobar

4. Desigualdad y redistribución de la renta

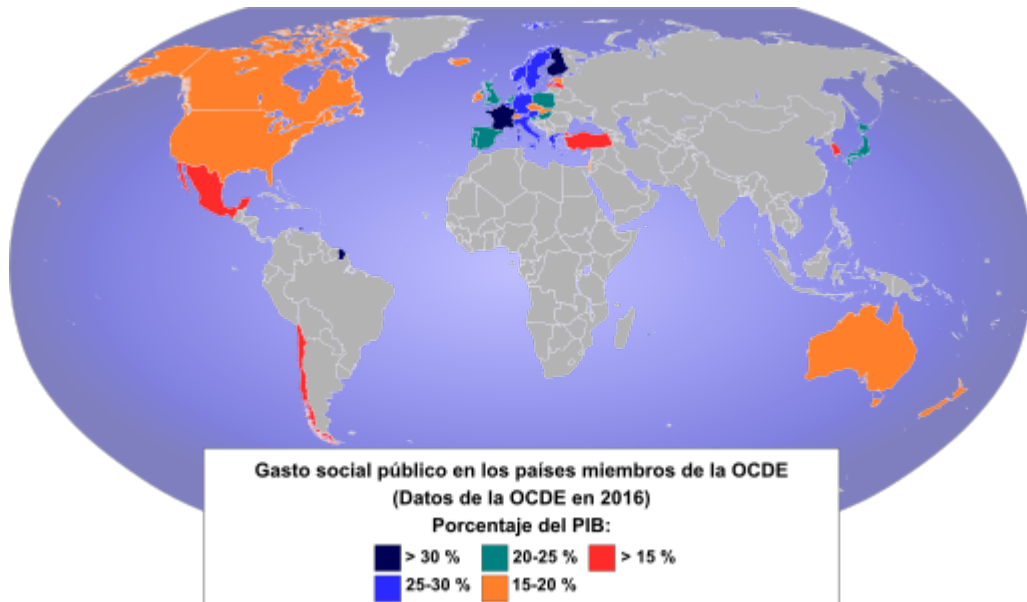
Ya vimos en la introducción a este tema que una de las funciones esenciales que hoy atribuimos al Estado es realizar **políticas redistributivas** que permitan reducir los efectos de la **desigual distribución de la renta**. Nuestra propia **Constitución** deja muy claro que esa es una de las funciones fundamentales de nuestro Estado. Mira, por ejemplo, lo que dice en su artículo 40, párrafo 1:

Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.



Se entiende por **Estado de Bienestar** el modelo de organización política desarrollado en Europa a partir del final de la II Guerra Mundial que atribuye al Estado la función de redistribuir los recursos para asegurarse de que todos los ciudadanos tengan cubiertas sus necesidades básicas y garantizar la igualdad de oportunidades, aunque eso suponga incrementar mucho el gasto público y la intervención estatal en la economía.

El estado español se define en la Constitución como un **Estado social** (Artículo 1). Otros artículos, como el que hemos citado justo arriba, muestran que por *Estado social* se entiende más o menos lo que suele llamarse Estado de bienestar.



En 2016 los países miembros de la **OCDE**, entre los que están la mayoría de los países desarrollados, invertían de media el 21 % de su Producto Interior Bruto en gasto social público. España invertía el 24,6 %.

Los países europeos son en general los que más recursos públicos dedican a gasto social.

Imagen de elaboración propia a partir de [datos estadísticos de OCDE](#).

Pulsa en el mapa para ampliarlo.

Cuando hablamos de **desigual distribución de la renta** queremos decir que los ingresos varían mucho entre unas **personas** y otras. O sea, que hay personas más ricas y personas más pobres. Además, si agrupamos a las personas según su actividad económica, su nivel de formación o el lugar donde viven, veremos que las desigualdades no son solo una cuestión personal, sino que hay **sectores económicos, grupos sociales y regiones** con rentas más bajas y más altas.

La propia **ley de la oferta y la demanda**, en la que se basa nuestro sistema económico, hace inevitable que unas rentas sean superiores a otras. Por ejemplo, si ofreces un trabajo muy demandando y que pocos saben hacer, tu salario tenderá a ser superior. A fin de cuentas, ¿quién invertiría años, dinero y esfuerzo en su formación si al final va a cobrar lo mismo que si no lo hubiera hecho? Pero eso no significa que no se debe luchar contra la desigualdad, y eso por varias razones.

De entrada está el **problema humano**. Cuando la desigualdad hace que una persona no pueda acceder a los recursos necesarios para vivir con dignidad, atender a esa persona no es ya una cuestión económica, sino una obligación ética y política.

Pero además hay un **problema económico** fundamental. Quienes tienen unas rentas altas, especialmente cuando las obtienen de la tierra o el capital, puede multiplicarlas con más facilidad que quienes tienen rentas bajas. Eso significa que, incluso cuando la economía crece, los ricos tienden a hacerse más ricos con respecto a los que menos tienen. En otras palabras, el crecimiento económico a menudo no reduce, sino que aumenta la desigualdad.

Es verdad que lo importante no es solo la desigualdad relativa entre los más ricos y los más pobres de un país, sino los recursos de los que disponen los más pobres. En general, los pobres de los países ricos viven mejor que los pobres de los



La pobreza ataca con especial dureza en los países menos desarrollados, pero existe hasta en los países más ricos.

Imagen de Steve Evans en [Wikimedia Commons](#).

Licencia CC.

países pobres. Pero eso no significa que se deba aceptar cualquier grado de desigualdad simplemente a condición de que los más pobres tengan *un mínimo aceptable* (entre otras cosas porque no es fácil decidir cuál es ese mínimo). Hay al menos dos razones por las que no se puede dejar crecer la desigualdad, incluso aunque el mínimo de subsistencia esté asegurado:

- Porque en una **economía en crecimiento** el **nivel de precios sube**, lo que hace que quienes reciben menores rentas pierdan muchas veces poder adquisitivo real. Por eso es tan frecuente en la Historia que períodos de auge económico se hayan visto acompañados de fuertes tensiones sociales.
- Porque **las personas nacidas en entornos con menores rentas tienen menos oportunidades** de alcanzar la educación y los contactos necesarios para obtener una posición que les permita mejorar su nivel de rentas. De esa forma, las desigualdades tienden a reproducirse de padres a hijos. Y eso es injusto para las personas con una peor posición de partida. Pero es además perjudicial para la sociedad en su conjunto, ya que impide que muchas personas consigan competir para alcanzar ocupaciones en las que habrían podido hacer un gran trabajo.



Importante

La renta se distribuye de forma desigual entre las personas, los sectores socioeconómicos y los territorios. La desigualdad provoca un problema humano para quienes sufren pobreza, pero también un problema económico que afecta a la sociedad en su conjunto. Nuestro Estado tiene entre sus funciones esenciales reducir la desigualdad.



Curiosidad

La **denuncia de la pobreza** llena las páginas de nuestra literatura y nuestro pensamiento. Aquí tienes un ejemplo:



Vídeo de gozointl alojado en [Youtube](#).

Redistribuir la renta significa que los que más tienen aporten más a los ingresos públicos para compensar a los que menos tienen mediante el gasto público. Cómo puede el Estado redistribuir la renta?

Existen numerosas medidas de **política económica** por las que un Estado puede tratar de reducir las desigualdades sociales. Como todas esas medidas tienen un coste, pueden considerarse redistributivas. Por ejemplo:

- a) Todas las políticas destinadas a acercarnos al **pleno empleo**: políticas monetarias y fiscales expansivas, políticas activas de empleo, etc.
- b) Todas las políticas destinadas a dar **protección jurídica** a los sectores con menor capacidad de negociación. Un ejemplo sería la **regulación del mercado laboral**, incluyendo el establecimiento de un **salario mínimo interprofesional**.
- c) Todas las **políticas de rentas**, que tratan de influir sobre los diferentes tipos de ingresos de los agentes económicos para lograr así una mejor asignación de los recursos y de la distribución de la renta. Entre estas políticas podemos incluir las subvenciones, las desgravaciones fiscales, el control de precios y salarios...

Pero es la **política fiscal** la que realiza la función redistribuidora del Estado de una forma **más directa**. Lo hace de varias maneras.

- a) Los **impuestos progresivos** cargan más a los contribuyentes que más tienen. El mejor ejemplo de ello es el **IRPF**. De forma más general, la **progresividad de los impuestos**, es decir, la idea de que quienes más tienen aporten más a la caja común, es un mandato incluido en nuestra constitución (Art. 31.1)
- b) Las **transferencias públicas** canalizan los ingresos públicos hacia los sectores más desprotegidos. Entre ellas podemos incluir las **prestaciones de desempleo**, las **becas**, las **ayudas asistenciales**, etc. El sistema público de **pensiones** puede incluirse con matices en esta categoría. La mayoría de los pensionistas recibe sus



pensiones según lo que han aportado a lo largo de su vida laboral (pensiones contributivas). Pero muchos otros reciben unos mínimos aunque no hayan podido realizar las suficientes aportaciones (pensiones no contributivas). Además, el propio sistema es una garantía para quienes tienen menos recursos.

Políticas redistributivas.
Imagen en [Pixabay](#). Dominio público.

c) La prestación de **servicios públicos universales**, como la Educación o la Sanidad, también se incluye en el marco de la función redistributiva. Aunque benefician a todos los ciudadanos por igual, suponen un gasto obligatorio para los más ricos con el objetivo de garantizar que incluso los más pobres puedan acceder a ellos.

d) Una mención especial merece la **redistribución territorial de la renta**. Pero para entender esto tenemos que entender un poco mejor **cómo se financian las Comunidades Autónomas**.

Importante

Las **políticas redistributivas** son políticas que buscan corregir la desigual distribución de la renta haciendo que los que más tienen aporten más a los ingresos públicos para que los que menos tienen reciban una parte mayor del gasto público.

Eso se puede hacer mediante **políticas económicas** (políticas de empleo, regulación del mercado laboral, subvenciones...) y sobre todo mediante **políticas fiscales** (impuestos progresivos, gasto en prestaciones sociales y servicios públicos universales...).



La solidaridad territorial es un principio fundamental de nuestro Estado.

Imagen de Zarateman en [Wikimedia Commons](#). Dominio público.

La mayoría de las Comunidades Autónomas, como por ejemplo **Andalucía**, se financian de la misma manera. Cada Comunidad Autónoma tiene algunos **tributos y otros ingresos propios**. Además, tiene una serie de **tributos cedidos por el Estado**.

- Algunos de ellos los recauda **en su totalidad**, como por ejemplo el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*.
- En otros casos recibe un **porcentaje** de los impuestos recaudados entre sus residentes. Por ejemplo, el 50 % del IRPF y el 50 % del IVA.

Hasta ahí, cada Comunidad Autónoma obtendría ingresos según lo ricos o pobres que sean sus residentes. Pero hay comunidades más ricas que otras.

Considerando que las comunidades gestionan la mayoría de los servicios públicos, eso significaría que en algunas comunidades la gente obtendría mejores servicios que en otras. Por eso la Constitución Española establece (Artículo 2) que las Comunidades Autónomas deben ser **solidarias entre sí**.

Para garantizar esa solidaridad se establecen una serie de **fondos** en los que se ponen en común parte de los ingresos autonómicos y estatales para redistribuirlos entre las comunidades y provincias en función de sus necesidades. De esa forma **se redistribuye la renta nacional aportando más a los territorios con una menor renta**.

Para saber más

Los fondos para la solidaridad autonómica

Existen actualmente diversos fondos. El principal es el **Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**. Su objetivo es asegurar que cada Comunidad pueda prestar los mismos servicios públicos fundamentales (Sanidad, Educación...), para lo cual debe recibir más o menos recursos según sus necesidades. Estas necesidades se miden según el número de residentes, el perfil social o demográfico de esa población, su dispersión geográfica, etc. De esa forma se intenta tener en cuenta que no todas las poblaciones tienen las mismas necesidades. Por ejemplo, si hay muchos niños en una Comunidad Autónoma, esta tendrá que gastar más en Educación. Y si los niños viven dispersos en aldeas, habrá que gastar más para garantizarles que puedan acudir a una escuela. Como es normal, hay muchas formas posibles de tener en cuenta estas variables, lo que provoca muchas discusiones entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central a la hora de establecerlas y aplicarlas, ya que cada uno, legítimamente, defiende sus intereses.

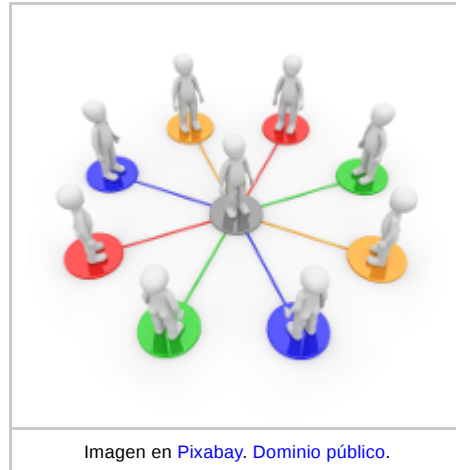


Imagen en Pixabay. Dominio público.

Otros fondos complementan al anterior. Algunos (**Fondos de Convergencia Autonómica**) aportan mayor financiación a las Comunidades Autónomas con una financiación por habitante, un PIB por habitante o una densidad de población inferiores a la media. Desde la última crisis existen además otros fondos extraordinarios destinados a reducir el endeudamiento de las Comunidades Autónomas que decidan acogerse a ellos (por ejemplo, el **Fondo de Liquidez Autonómico**).

Junto a los ingresos propios, los tributos cedidos y los fondos, las Comunidades Autónomas también reciben **otras subvenciones y transferencias** de dinero. Algunas proceden del Estado, pero otras proceden de la **Unión Europea**, que también realiza una importante labor de redistribución territorial de la renta. Por ejemplo, las transferencias recibidas del **Fondo Social Europeo** son una aportación esencial en la financiación de servicios públicos esenciales en Comunidades como la nuestra. Fíjate y verás cómo encuentras numerosos carteles y anuncios en centros sanitarios y educativos en los que se reconoce esta aportación.

De la misma forma, España también contribuye a redistribuir la renta internacionalmente, aportando fondos a la Unión Europea y a otras instituciones internacionales cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social de los países más desfavorecidos.

Importante

las comunidades con menores rentas.

Comprueba lo aprendido

1) Según nuestra Constitución el Estado español tiene entre sus funciones conseguir una distribución de la renta regional y personal más equitativa.

☒ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. Por eso, entre otras cosas, nuestro Estado se define en la Constitución como un Estado social.

2) El Estado trata de reducir las desigualdades mediante políticas redistributivas, que incluyen ayudas, subvenciones e impuestos.

☒ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Es verdad. Esas son algunas de las políticas económicas y fiscales que buscan la redistribución de la renta.

3) Los impuestos progresivos, como el IRPF, se consideran una política fiscal redistributiva, porque hace que los más ricos aporten más en proporción que los más pobres.

☒ Verdadero ☐ Falso

Verdadero

Así es. Recuerda que ya hemos visto lo que son los impuestos progresivos en un apartado y un tema anterior.

4) Los servicios públicos universales, como la Enseñanza y la Sanidad públicas no son una política redistributiva, ya que ricos y pobres se pueden beneficiar de ellos por igual.

☐ Verdadero ☒ Falso

Falso

No es verdad. Sí que es una política redistributiva, porque obliga a los más ricos a contribuir a esos servicios públicos universales, aunque ellos podrían preferir no tener que pagar por ellos y optar por la Educación y la Sanidad privada.

☐ Verdadero ☐ Falso

Falso

No es verdad. Eso explica solo una parte de la financiación autonómica. Pero si todo se quedara ahí las comunidades autónomas con residentes más pobres no podrían ofrecer los mismos servicios que las que tienen residentes más ricos. Por eso se compensa a las comunidades más pobres con fondos adicionales.

5. Resumen

Importante

El **Estado** siempre ha tenido un **papel importante en la economía**, pero este ha cambiado con el tiempo. Hoy en día las **políticas económicas** en los estados liberales varían entre los **partidarios de que el Estado intervenga lo menos posible** en la economía y los **partidarios de que el Estado intervenga más** para corregir las desigualdades y los errores de mercado. Entre las principales **razones por las que el Estado interviene en la economía** destacan el establecimiento del **marco legal**, la producción de **bienes y servicios públicos** y la realización de **políticas redistributivas**.

Importante

Para realizar su labor el Estado necesita determinar sus **ingresos** y sus **gastos**. Eso se hace mediante los **presupuestos**, que son documentos legales y públicos en los que se recogen las estimaciones de ingresos y los planes de gastos que el sector público (sector público estatal, comunidades autónomas y entidades locales) tiene previsto realizar durante el siguiente año.

Los principales **ingresos** del Estado son:

- las **cotizaciones sociales**, que son las cuotas que los trabajadores y los empresarios pagan para mantener la Seguridad Social y otras mutualidades.
- los **tributos**, entre los que destacan tres impuestos: el **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**, recae sobre la renta de los contribuyentes; el **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**, que recae sobre el consumo de bienes y servicios; y el **Impuesto sobre Sociedades**, que recae sobre los beneficios de las empresas.

Entre los principales destinos del **gasto público** podemos destacar el **gasto social**, dentro del cual destaca el pago de las **pensiones** y las prestaciones de **desempleo**, así como el mantenimiento de los **servicios públicos básicos**, las **actuaciones de carácter económico** y otras **actuaciones de carácter general**.

Importante

presupuestario del sector público:

- **Superávit público:** es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales son mayores que los gastos públicos anuales.
- **Equilibrio presupuestario:** es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales coinciden más o menos con los gastos públicos anuales.
- **Déficit público:** es un saldo presupuestario en el que los ingresos públicos anuales son inferiores a los gastos públicos anuales.

Ante un **déficit público** el Estado tiene básicamente **tres opciones**:

- **crear dinero**, pero eso crea inflación y en la zona euro solo puede hacerlo el Banco Central Europeo.
- **subir los impuestos o reducir el gasto público**, pero eso tiene un coste social.
- emitir **deuda pública**, lo que significa pedir dinero prestado.

Llamamos **deuda pública** al conjunto de deudas que un Estado tiene pendiente de devolver en un momento determinado. La deuda pública es consecuencia del déficit público, pero son dos cosas distintas.



La renta se distribuye de forma desigual entre las personas, los sectores socioeconómicos y los territorios. La desigualdad provoca un problema humano para quienes sufren pobreza, pero también un problema económico que afecta a la sociedad en su conjunto.

Las **políticas redistributivas** son políticas económicas y fiscales que buscan corregir la desigual distribución de la renta haciendo que los que más tienen aporten más a los ingresos públicos para compensar mediante el gasto público a los que menos tienen.

El Estado español tiene por objetivo no solo la redistribución personal, sino también la **redistribución territorial de la renta**, lo que se consigue aportando mayores fondos a las comunidades con menores rentas.

6. Para aprender hazlo tú

Como ya has visto, no solo el Estado en su conjunto, sino **también tu comunidad autónoma y tu municipio elaboran y aprueban anualmente sus presupuestos**. Así que cada año cada gobierno autonómico y local tiene que elaborar su presupuesto, afinando sus fuentes de ingresos y priorizando sus gastos. Y lo hace de acuerdo con sus posibilidades y siguiendo su propio criterio. Luego ese proyecto debe ser discutido, corregido y aprobado en la cámara legislativa autonómica o municipal.

Como entenderás, una cuestión tan importante se convierte en **uno de los grandes debates políticos** del año. Cada partido político, cada medio de comunicación, cada asociación, etc. defenderá su opinión sobre lo que está bien, lo que está mal y lo que se debería mejorar en el presupuesto. Y que exista ese debate no solo es comprensible, sino que es muy bueno para todos nosotros.

En este tema nos hemos centrado sobre todo en los ingresos y gastos del Estado. La actividad que te proponemos ahora es conocer un poco mejor los **Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía**. Los presupuestos aprobados cada año están disponibles en la página web de la **Consejería de Hacienda y Administración Pública** de la **Junta de Andalucía**. Aquí puedes verla:



Página web de la Junta de Andalucía con información sobre los Presupuestos.

Imagen de elaboración propia.

Pulsa en la imagen para acceder a la página web.

Claro que consultar directamente los presupuestos es una labor complicada. Así que vamos a hacer otra cosa. Vamos a acercarnos a ellos **a través del debate político** que generan. Lo que te proponemos es lo siguiente:

Busca en la web opiniones sobre los últimos Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que hayan sido aprobados. Intenta sacar algunos **titulares** (o ideas principales) sobre esos presupuestos comparando las opiniones favorables y contrarias que te encuentres en la web.

Te recomendamos que cojas como **punto de partida la presentación de los presupuestos por la propia Junta de Andalucía**. Aquí puedes encontrar un **ejemplo** para los presupuestos de 2017:



NOTICIAS DE LA JUNTA

Portada Noticias del Día Convocatorias Consejo de Gobierno Oficina Portavoz S

Gobierno Administración Economía Educación Salud Innovación Infraestructuras Agricultura Turismo Se

Administración

El Parlamento aprueba el Presupuesto de Andalucía para 2017, dotado con 33.239,5 millones de euros

Montero destaca que las cuentas públicas, con un incremento del 10% en inversión, "dibujan un horizonte social de oportunidades y bienestar"

22/12/2016

El Parlamento ha aprobado el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2017 que asciende a 33.239,5 millones de euros, de los que 29.477,8 millones se destinan a gasto no financiero, es decir, a financiar políticas de la Junta que priorizan la creación de empleo y el impulso de la actividad económica, así como la sanidad, la educación y la dependencia, pilares del Estado de bienestar.



Compartir en:      

Noticia de la Junta de Andalucía informando de la aprobación de los presupuestos andaluces de 2017.

Imagen de elaboración propia.

Pulsa en la imagen para acceder a la noticia.

A continuación busca en las páginas web de los diferentes **partidos políticos** con representación en el Parlamento de Andalucía y en los principales **medios de comunicación**. Un consejo para ello: introduce en el navegador palabras clave como "presupuesto", "Andalucía" y el año que te interese. También puedes buscar información en páginas de sindicatos u otras asociaciones, pero en general ahí encontrarás datos relativos a temas más concretos.

Intenta buscar la objetividad, con independencia de lo que opines personalmente. El objetivo es sacar los principales temas de debate y las principales posturas ante ese debate. Y recuerda: mejor obtener varias ideas simples y bien ordenadas que copiar y pegar textos extensos y difíciles de entender.

Aviso Legal
