



Cuadernos de acción sindical



# UN RECORTE DE 50.000 MILLONES DE EUROS

[EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2009/2014]

Octubre 2015

Edita:  
Confederación Sindical de CCOO

Autoría:  
Manuel Lago Peñas. Gabinete Económico confederal

Difunde:  
Secretaría de Protección Social y Políticas Públicas, y Secretaría Confederal de Acción Sindical de CCOO

© CS de CCOO [octubre 2015]

## Presentación

Se escribirán muchos análisis sobre lo que ha ocurrido y está ocurriendo en el gasto público español durante la crisis más larga y profunda de los últimos 80 años.

Esta es una aproximación cuyo interés se justifica, no porque lo haya elaborado el Gabinete Económico de CCOO, que es un elemento que, sin duda lo acredita en cuanto a su calidad y rigor; sino porque se orienta a lo que es más importante, las consecuencias sociales de las decisiones adoptadas en el marco de las políticas de austeridad incondicionada, basadas en cuadrar las cifras sin atender, o ignorando, las consecuencias sociales de ello.

Renunciar a 50.000 millones de euros en la financiación de servicios públicos esenciales (sanidad, educación, servicios sociales, entre ellos el de atención a las personas dependientes, vivienda,...) y en la inversión pública en infraestructuras físicas y sociales, conlleva necesariamente una pérdida de calidad y capacidad de prestación de servicios o mejora de infraestructuras.

Si a lo anterior le sumamos la irresponsable renuncia a ingresos fiscales que permitan paliar el déficit que padecemos en recursos públicos con los países de nuestro entorno, el panorama empeora.

Todo ello, en un marco de consolidación fiscal comprometida con las instituciones internacionales, que debe llevar el déficit al 4,2% del PIB este año y al 2,8% en 2016.

Desde CCOO venimos denunciando insistentemente que esa ecuación es insostenible. A esa previsión, se ha sumado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) en sus informes de 2015. Más recientemente la propia Comisión Europea le indica al Gobierno que no cumplirá sus compromisos con los ingresos fiscales y el gasto previsto en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

No parece importar. Se nos dice que se ha cumplido en los años anteriores con esos objetivos de consolidación fiscal, lo que directamente no es cierto. Se nos dice que se va a cumplir este año y el siguiente, pero no es creíble lo primero y lo segundo solo podría hacerse con más sufrimiento.

Es tiempo de promesas electorales y, tras las elecciones de diciembre, ya habrá tiempo de volver a las malas noticias. Y, si quién hoy gobierna no gana, serán otros los que tengan que afrontarlas.

No nos caracterizamos por la resignación antes estas realidades, no por repetidas, menos rechazables. Antes y después de las próximas elecciones generales, hemos de analizar y denunciar lo que está ocurriendo, con rigor y claridad, además de con la voluntad de influir en el futuro, en las políticas que se apliquen, sea cual sea la mayoría parlamentaria que se produzca, aunque es evidente que esto no es neutral en términos de resultado.

Por ello, esta aproximación a los efectos y distribución de los ajustes del gasto público, nos sirve para argumentar y sostener posiciones bien definidas:

- Que el escenario de consolidación fiscal comprometido es incumplible. Debe ampliarse nuevamente.
- Que la estructura fiscal del Estado es difícilmente compatible con las necesidades que tenemos y tendremos de manera creciente: gasto sanitario que ha de crecer, no decrecer, para afrontar las consecuencias del proceso de envejecimiento de la población; gasto educativo en un marco de fuerte aumento de la demanda de enseñanza pública; gasto de protección social en desempleo, rentas mínimas, servicios sociales, atención a la dependencia, o pensiones; inversión pública que contribuya a reactivar la economía y la reorienta hacia un modelo productivo distinto y de mayor calidad.

Este trabajo es una herramienta útil para conocer y difundir, desde la perspectiva de la evolución del gasto público, los efectos de las políticas desarrolladas en los últimos años. Como tal, lo difundimos por esta vía y ponemos a disposición del conjunto de la organización y de la sociedad.

Madrid, 23 de octubre de 2015

**Ramón Górriz Vitalla**

Secretaría de Acción Sindical  
CS de CCOO

**Carlos Bravo Fernández**

Secretaría de Protección Social y Políticas Públicas  
CS de CCOO



# SÍNTESIS DEL AJUSTE

En este texto se analiza la evolución del gasto público en España durante la crisis: desde 2009 que alcanzó su máximo valor hasta 2014; aunque en algún aspecto parcial se utiliza el ejercicio 2013 por ser el último con datos cerrados disponibles.

Del análisis se extraen, en síntesis, las siguientes conclusiones, que se desarrollan a lo largo del texto:

<b>1</b>	<b>Desde el año 2009 se ha producido un intenso ajuste en el gasto público de 32.000 millones de euros que ha reducido el peso de los recursos gestionados por las administraciones públicas: ahora es del 43,6 % del PIB, porcentaje 6 puntos inferior a la media de la UE.</b>
<b>2</b>	<b>En realidad, el ajuste es superior a esa cifra: teniendo en cuenta la variación acumulada del IPC, la reducción del gasto es del 15,5 %; esto significa que las administraciones públicas han dejado de gastar 1 de cada 6 euros de 2009.</b>
<b>3</b>	<b>El análisis desagregado del gasto revela lo antisocial del ajuste, que es el resultado de dos vectores que actúan en sentido contrario: un incremento superior a 17.000 millones de euros en el gasto financiero y una caída de más de 50.000 millones en el gasto destinado a la economía real.</b>
<b>4</b>	<b>El aumento de la factura financiera para pagar intereses por la deuda y rescates bancarios distorsiona la magnitud del recorte en el gasto destinado a las personas y a la capitalización del país: analizado de forma separada cae el 20 % en términos reales desde 2009 hasta 2014; esto es, se ha recortado 1 de cada 5 euros de que se disponía antes de aplicar la política de austeridad compulsiva.</b>
<b>5</b>	<b>En el análisis por capítulos de gasto, se revela que la inversión pública (cae en más 40.000 millones de euros) y la retribución de los empleados públicos (pierden más de 11.000 millones por la pérdida de empleo y la bajada de salarios) sufren los mayores recortes.</b>
<b>6</b>	<b>Por la naturaleza del gasto, los recortes presupuestarios se han concentrado sobre todo en los servicios públicos fundamentales: en la sanidad, casi 10.000 millones de euros, en la educación más de 7.000 millones y en la política de vivienda y servicios comunitarios más de 9.000 millones de euros.</b>

En síntesis, las políticas de austeridad han sustraído más de 50.000 millones de euros en los presupuestos para la sanidad, la educación, la vivienda y las inversiones públicas. El resultado es el deterioro del ya débil estado del bienestar anterior a la crisis y la paralización de la inversión en infraestructuras físicas y sociales.

Si no se produce una reorientación radical en la política económica y presupuestaria, ese multimillonario recorte –**más de 8 billones de pesetas**– se reproducirá en los próximos ejercicios, perjudicando, por un lado, a las personas y, por otro, a la capitalización y la competitividad del país.

# LOS RECORTES PRESUPUESTARIOS HAN REDUCIDO EL GASTO PÚBLICO, TANTO EN VALORES ABSOLUTOS COMO EN PORCENTAJE DEL PIB



En 2014, el conjunto de las administraciones públicas gastaron 32.741 millones de euros menos que en 2009. Es una reducción del 6,6 % en los últimos cinco años, en términos nominales, es decir, sin tener en cuenta la evolución de la inflación en ese período.

Esa es la primera aproximación al ajuste en el gasto público: **un recorte de 33.000 millones de euros, equivalentes a casi el 7 % del nivel de gasto previo a la política de la austeridad compulsiva y de la consolidación fiscal.**

## GASTO PÚBLICO

	2009	2014	DIFERENCIA
Gasto público	493.865	461.124	-32.741
PIB	1.079.034	1.059.469	-19.565
% Gasto/PIB	45,8 %	43,6 %	-2,2

*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Es cierto que en este periodo también cae el PIB, pero en una cifra muy inferior porque, aún con un PIB menor, cae el peso relativo del gasto: **si en 2009 las administraciones gastaron el equivalente al 45,8 % del PIB, en 2014 ese porcentaje se reduce al 43,6 %.**

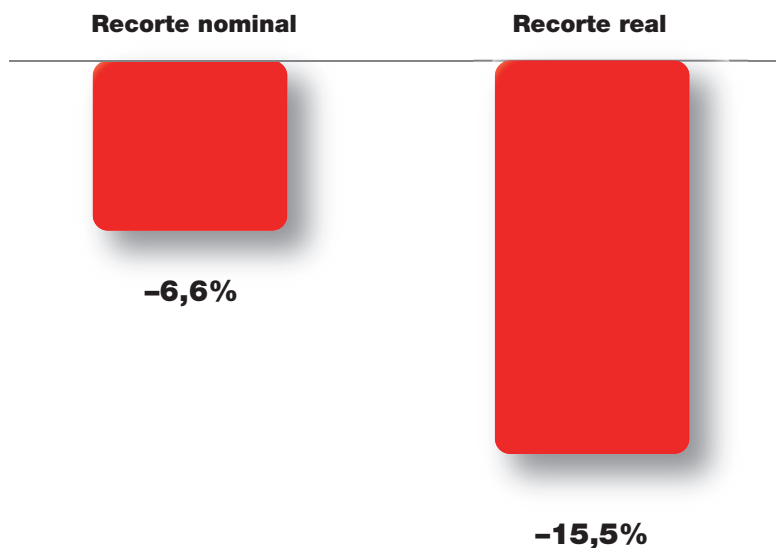
Por lo tanto, lo público pierde tanto peso en la economía que agranda el diferencial negativo que ya teníamos con la media de la Unión Europea y, en especial, con los países más desarrollados. **En la UE, el valor medio de la riqueza gestionada por las administraciones públicas era del 49,4 %, de forma que España se sitúa 6 puntos por debajo.**

# DESDE 2009, EL GASTO PÚBLICO HA CAÍDO EL 16 % EN TÉRMINOS REALES

# 3

La comparación de cantidades en períodos diferentes no es homogénea si no se tiene en cuenta la variación de los precios. Entre 2009 y 2014, el IPC medio acumulado fue del 8,9 %. **Por lo tanto, al descontar este aumento de los precios de la variación nominal, el gasto público se redujo el 15,5 % en términos reales.**

**Figura 1. VARIACIÓN DEL GASTO NOMINAL Y REAL 2009/2014**



*Elaboración propia sobre datos IGAE/INE.*

Y esta es la cifra relevante: **desde 2010, el 16 % de reducción en gasto público refleja la intensidad del ajuste porque hemos dejado de gastar casi 1 de cada 6 euros en estos cinco años.**

Nuestro estado del bienestar ya era débil antes de la crisis y ahora queda muy tocado después de sufrir unos recortes tan duros.

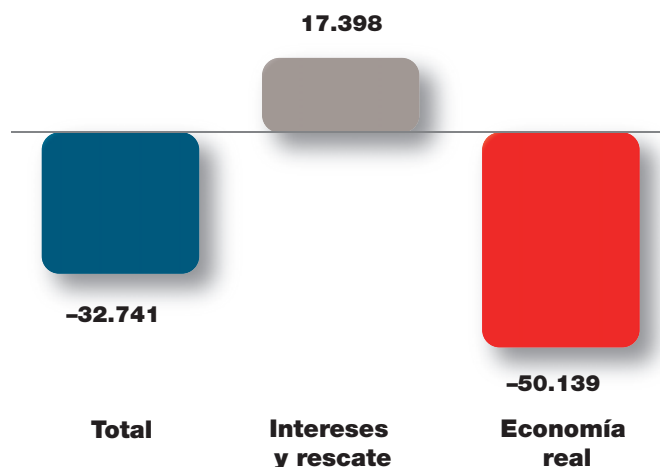
# SUBE EL GASTO AL SERVICIO DE LA DEUDA Y SE HUNDE EL GASTO EN LA ECONOMÍA REAL



Hasta aquí se ha analizado el conjunto del gasto público, sin desglosar sus finalidades. Para saber cómo se ajustó, estudiamos su evolución diferenciando dos grandes categorías: el destinado a la economía real (servicios, prestaciones públicas e inversión) y el destinado al pago de intereses y al rescate bancario.

La comparación de estos dos tipos de gastos da la clave de lo que está sucediendo con las cuentas públicas en la crisis. Lo que se puede agrupar como «**gasto en las personas**» (**gasto social, fundamentalmente prestaciones sociales y servicios públicos**) más la inversión pública, se reduce en 50.139 millones de euros en estos tres años.

**Figura 2. VARIACIÓN GASTO EN ECONOMÍA REAL Y GASTO FINANCIERO 2009/2014**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Por el contrario, el grupo de gasto formado por el pago de intereses a los propietarios de deuda pública y, sobre todo, el saneamiento del sistema bancario **ha supuesto una pesada carga sobre las cuentas públicas porque aumentó en 17.398 millones de euros en comparación con 2009.**

Dicho de otra forma, en el período de ajuste iniciado a partir de 2010, **los recursos públicos destinados a las personas se redujeron en más de 50.000 millones de euros, mientras que los fondos destinados a la banca y otros acreedores aumentaron en más de 17.000 millones de euros.** Se desvían recursos destinados al bienestar de la mayoría social y a la capitalización del país para entregárselos al sistema financiero.



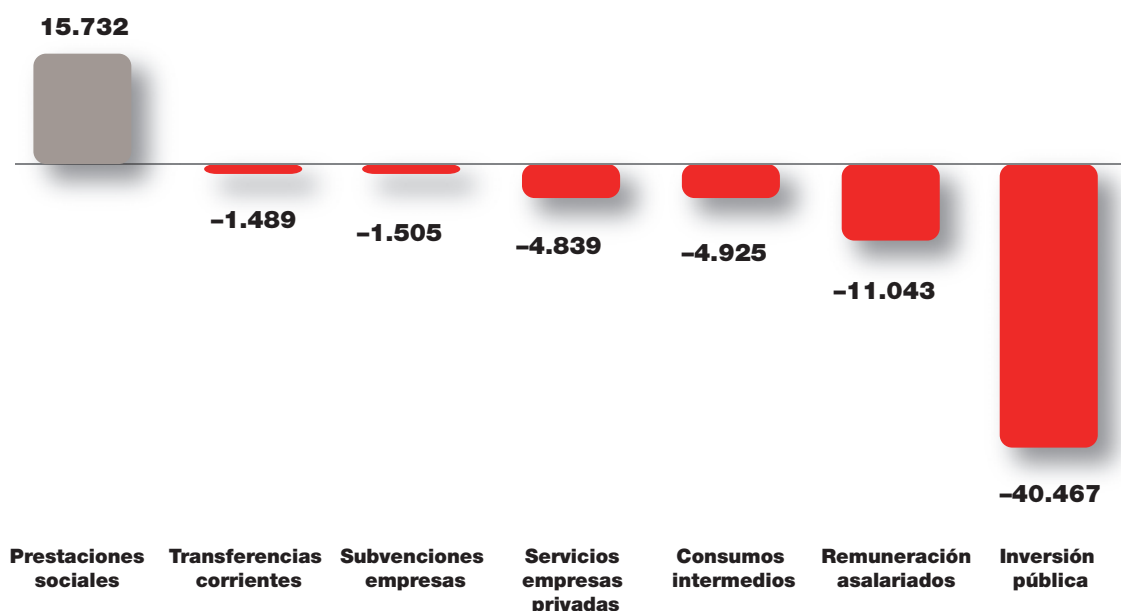
# LOS RECORTES SE CONCENTRAN EN EL GASTO EN LAS PERSONAS Y EN LA CAPITALIZACIÓN DEL PAÍS



Entre 2009 y 2014, el gasto destinado a la economía real (gasto social e inversión) se redujo en 43.987 millones de euros. Esa caída equivale al 9,5 % en términos nominales y alcanza algo más del 18 % en valores reales, al descontarles la inflación medida a través del IPC medio anual.

Este es el dato que mejor refleja la política de recortes y ajustes en el gasto público: **una reducción del 18 % en los fondos destinados a las prestaciones sociales, a la remuneración de los empleados públicos y, sobre todo, a la inversión productiva.**

**Figura 3. VARIACIÓN GASTO PÚBLICO EN BIENESTAR Y ECONOMÍA REAL 2009/2014**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

El recorte de gasto se distribuye de forma desigual porque afecta especialmente a la inversión pública y a la remuneración de los empleados públicos, mientras que el gasto en prestaciones sociales incluso aumenta. En una posición intermedia se colocan el consumo corriente y el gasto en servicios públicos prestados por empresas privadas.

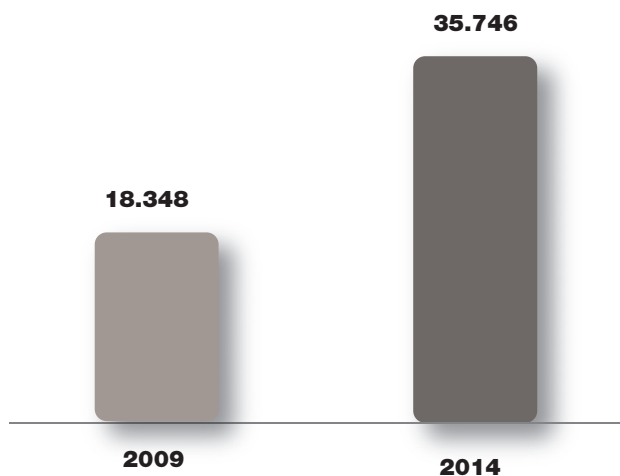
Por lo tanto, el gasto público destinado a las personas, a los servicios públicos y a la capitalización del país para hacerlo más competitivo sí se ha reducido, y mucho, como consecuencia de la política de consolidación fiscal.

# EL GASTO FINANCIERO SE DISPARA POR EL RESCATE A LA BANCA Y EL AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA



El gasto financiero, que incluye el pago de intereses de la deuda y las transferencias para el saneamiento de las entidades financieras, aumentó en 17.398 millones de euros de 2009 a 2014. Este incremento desproporcionado supone dedicar el doble de recursos públicos al sistema financiero, sacándolos, obviamente, de otros usos. Además, esconde parcialmente los recortes de gasto que han sufrido el resto de partidas.

**Figura 4. GASTO FINANCIERO 2009/2014**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Una parte menor de este incremento (1.204 millones en 2014) se debe al saneamiento bancario y, por lo tanto, no es un gasto recurrente. Pero lo que sí se mantendrá en el futuro es el enorme aumento en el pago de intereses porque, a pesar de la contención en los tipos, el desaforado incremento de la deuda ha disparado un 90 % la carga financiera en este periodo: de 18.348 millones de euros en 2009 a 34.542 millones en 2014.

La situación fue mucho peor en 2012: el saneamiento bancario costó 39.068 millones de euros que, unidos a los 31.200 millones de pago de intereses, llevaron el gasto financiero de ese ejercicio hasta los 70.000 millones de euros. En los cuatro últimos ejercicios completos, el Estado, a través del FROB y del FGD, ha aportado fondos por un importe de 45.164 millones para cubrir el agujero del sector.

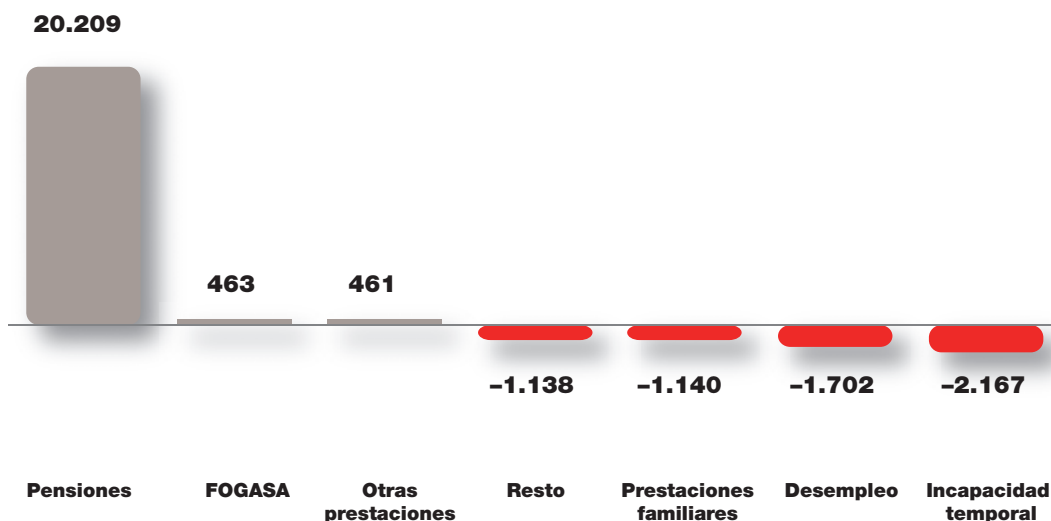
# 7

## ANÁLISIS POR CAPÍTULO DE GASTO

En este apartado se analizan de forma breve los capítulos de gasto siguiendo la clasificación oficial del informe anual de las cuentas de las Administraciones públicas, en términos de contabilidad nacional, que elabora el IGAE y que tiene como último año disponible 2013.

- I. Las prestaciones sociales, básicamente pensiones, prestaciones por desempleo, incapacidad temporal y FOGASA, constituyen la partida más relevante del gasto público, ya que absorbe un tercio del total. **Estas prestaciones se incrementaron el 10 % en comparación con 2009, pero se reduce al 1 % si se expresa en términos reales.**

**Figura 5. VARIACIÓN GASTO PRESTACIONES SOCIALES 2009/2013**

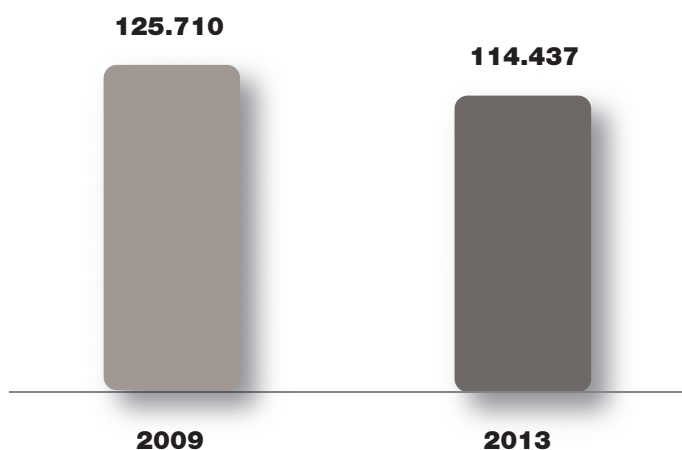


*Elaboración propia sobre datos IGAE.*

Un análisis detallado de este capítulo demuestra que todo el aumento se debe al sistema público de pensiones, ya que el gasto en protección por desempleo se reduce ligeramente, igual que la incapacidad temporal. La razón es evidente: el número de pensionistas aumentó el 5% y, aunque los incrementos de las pensiones aprobados anualmente sean mínimos, el gasto total aumenta porque las perciben más personas y porque las que se van jubilando lo hacen con una pensión superior a la media existente en el sistema.

- II. La remuneración de los asalariados públicos (incluye los salarios y las cotizaciones de todas las categorías y de todas las administraciones) **se ha reducido en 11.027 millones de euros; es un 8,8 % menos nominal, que llega hasta el 18 % en valores reales teniendo en cuenta la variación del IPC.**

**Figura 6. REMUNERACIÓN EMPLEADOS PÚBLICOS. 2009/2013**

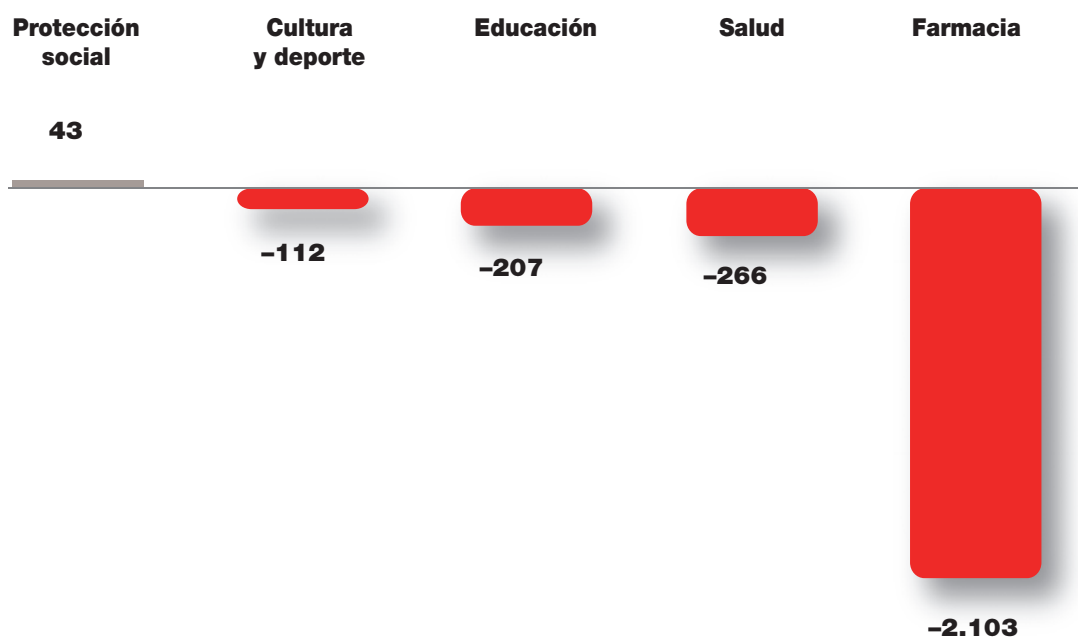


*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Este es, hasta 2013, el coste del ajuste soportado por los empleados públicos; un precio que han pagado tanto reduciendo el número de personas que trabajan en los servicios públicos como con una disminución muy significativa de sus salarios.

- III. Los servicios públicos prestados por empresas privadas (en la terminología oficial se denominan «prestaciones sociales en especie suministradas por productores de mercado») se corresponden con el coste de la sanidad y la educación concertada con entidades privadas, el gasto en farmacia y servicios sociales.

**Figura 7. SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. 2009/2013**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

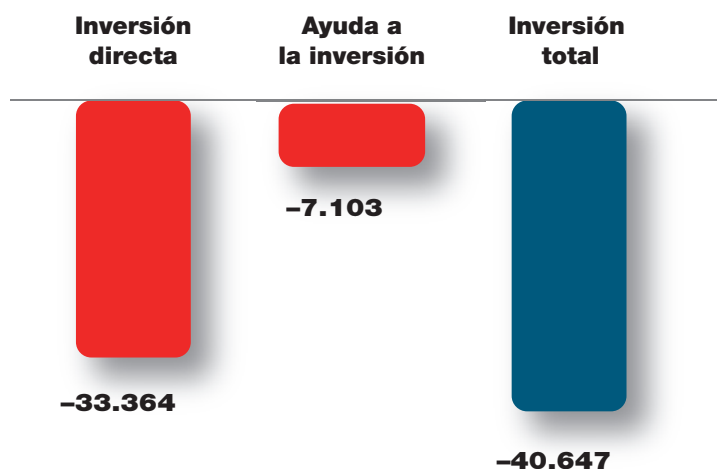
Estos servicios públicos básicos de sanidad, enseñanza y atención a las personas que las administraciones subcontratan a empresas privadas, se han reducido en **3.659 millones de euros de 2009 a 2013**. La caída del 11,5 % en términos nominales llega hasta el 21 % si se tiene en cuenta la variación del IPC.

**IV.** La inversión pública (denominada «formación bruta de capital fijo», FBCF, en la clasificación funcional) es la variable que más ha disminuido con la consolidación fiscal. **De 55.142 millones de euros invertidos en infraestructuras físicas y sociales en 2009, se pasó a 22.074 millones en 2013.**

Además, las ayudas a la inversión en forma de transferencias también se redujeron al pasar de 12.369 millones a 5.266 millones. En conjunto, la FBCF perdió 40.467 millones de euros desde 2009.

En apenas cuatro años, la inversión para capitalizar el país se desplomó y ahora es prácticamente la tercera parte de lo que había en 2009.

**Figura 8. INVERSIÓN PÚBLICA (FBC). 2009/2013**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Es evidente que la inversión ha sido la principal variable de ajuste presupuestario. La paralización de la inversión de las administraciones públicas es la medida más fácil de tomar, pero tiene consecuencias muy negativas a medio y largo plazo porque pone en cuestión la capitalización del país deteriorando gravemente su capacidad competitiva. Y esto es lo que han hecho los gobiernos central, autonómicos y locales desde 2009: dejar de invertir en infraestructuras, en I+D, en el desarrollo del país.

- V.** Las transferencias corrientes (cooperación internacional, aportaciones a la Unión Europea y transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro) se recortaron en **2.296 millones de euros, es un 11,5 % menos en términos nominales y el 20,5 % menos en valores reales.**

Esta caída afecta a dos de los tres subgrupos, pero sobre todo a la cooperación internacional y después a las transferencias a familias, mientras que los pagos a la UE se incrementan.

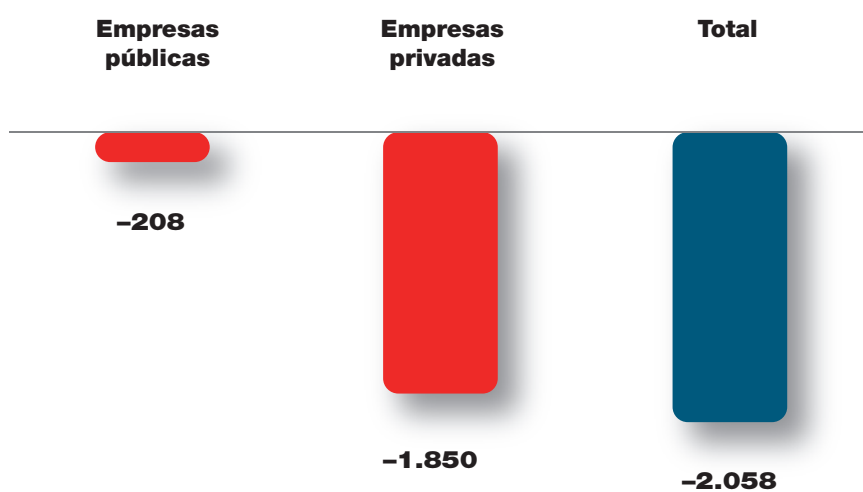
**Figura 9. TRANSFERENCIAS CORRIENTES. 2009/2013**



*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

**VI.** Las subvenciones a las empresas se definen como «pagos sin contrapartida» que las administraciones públicas efectúan a los productores con el fin de influir en sus niveles de producción, precios o en la remuneración de los factores de producción. La reducción de estos pagos es de 2.058 millones de euros: pasan de 12.485 millones de euros en 2009 a 10.427 en 2013.

**Figura 10. SUBVENCIONES**

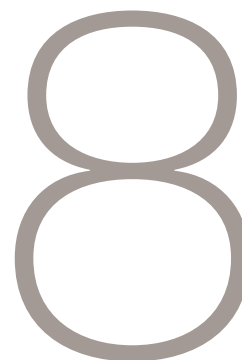


*Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.*

Por lo tanto, caen el 16,5 % nominal, el 26,5 % en valores reales, los fondos transferidos a las empresas, como subvenciones a la producción o a los productos.



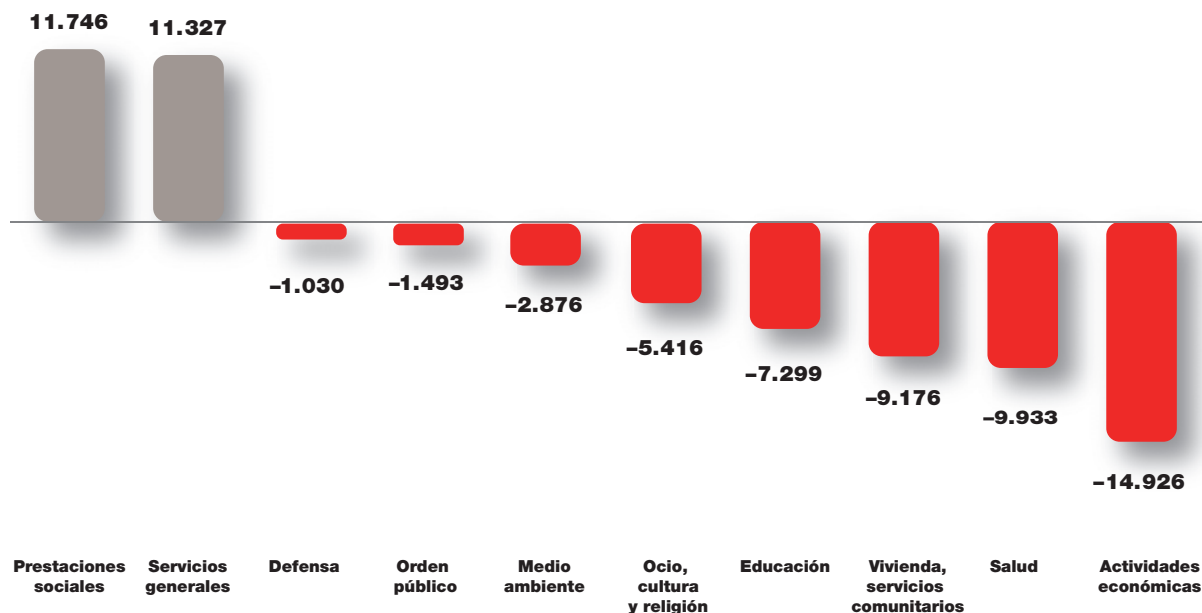
# ANÁLISIS POR NATURALEZA DEL GASTO



El análisis del gasto desagregado por capítulos —personal, inversiones, prestaciones sociales...— ofrece en detalle su distribución pero, al mismo tiempo, impide una visión más global de cuál es su destino. Por poner un ejemplo, conocemos el gasto en personal, pero no sabemos si se destina a pagar trabajadores de la sanidad y la enseñanza o de defensa y orden público.

En este apartado utilizamos como variable de análisis el destino del gasto, distribuyéndolo en las diez categorías que se recogen en la contabilidad pública. Como primera aproximación, la siguiente gráfica refleja la variación del gasto entre 2009 y 2013 expresada en millones de euros nominales.

**Figura 11. VARIACIÓN DE LOS GASTOS POR NATURALEZA 2009/2013**



Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.

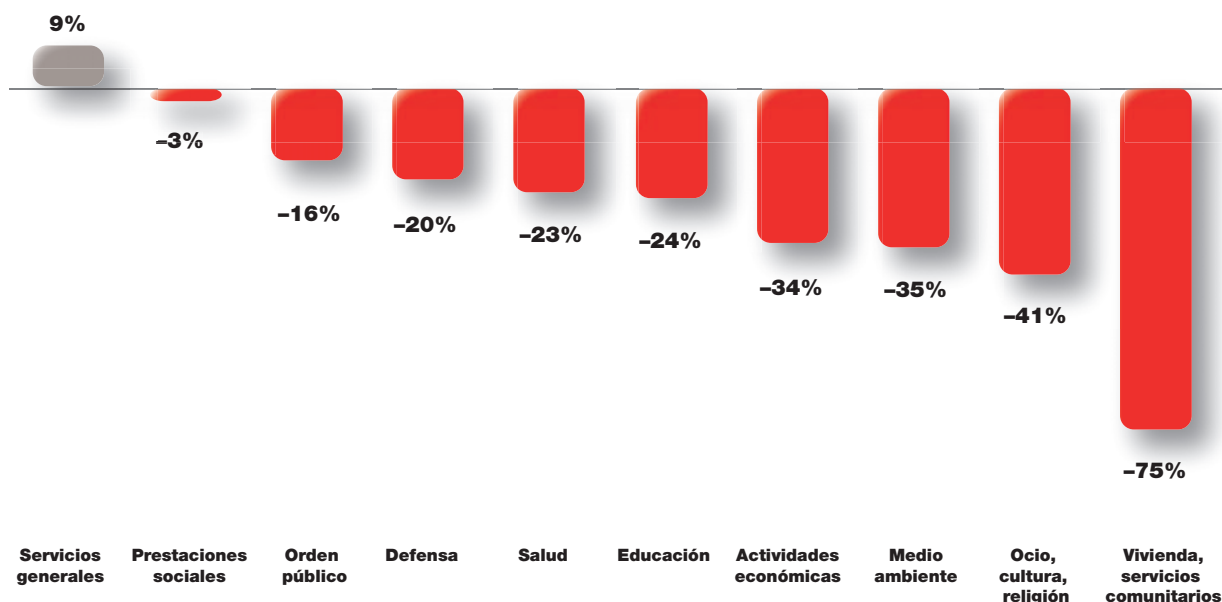
En estos cuatro años de ajuste, la evolución de los dos tipos de gasto público fue muy diferente: cae mucho el dedicado a los servicios públicos, mientras que sube en prestaciones sociales por el efecto arrastre de las pensiones y servicios generales. En una situación intermedia, bajan los gastos dedicados a defensa y orden público, pero menos que el gasto social.

En concreto, el gasto en salud cae en 9.933 millones de euros, en vivienda y servicios comunitarios se reduce en 9.176 millones, en educación el recorte es de 7.299 millones; recortes muy relevantes seguidos a cierta distancia por los 5.416 millones que pierde el ocio y la cultura y, 2.876 en medio ambiente. Ya en cifras menores, está la caída de las partidas destinadas a defensa con 1.030 millones menos y a orden público con 1.493 millones menos.

Un caso especial es el de las actividades económicas, que pierden 14.926 millones de euros, resultado condicionado por dos movimientos en dirección contraria: el aumento del gasto financiero (intereses y saneamiento bancario) de aproximadamente 20.000 millones y la reducción de las inversiones en 35.000 millones.

Utilizar como variable de análisis la cifra absoluta de variación deforma en parte la magnitud de los ajustes, al no tener en cuenta los distintos niveles que alcanzan en cada epígrafe. Para estimar de forma más precisa en cuanto se ha recortado cada capítulo de gasto hay que utilizar el porcentaje de variación entre 2009 y 2013 y hacerlo, además, en términos reales, esto es, teniendo en cuenta el aumento de los precios en este periodo.

**Figura 12. PORCENTAJE REAL DE VARIACIÓN DE LOS GASTOS POR NATURALEZA. 2009/2013**



Elaboración propia sobre datos IGAE. En millones de euros.

Las conclusiones básicas de este análisis de variaciones porcentuales son las siguientes:

- |  |   |
|--|---|
| <p><b>1.</b> El gasto en <b>políticas de vivienda</b> (incluye urbanización, abastecimiento de agua, alumbrado público y otros componentes) se desplomó desde 2009: la caída es del 75 % en estos cuatro años.</p>                                     | <p><b>6.</b> El gasto en <b>defensa</b> disminuye el 20 %, mientras que el gasto en orden público (policía, servicio contra incendios, tribunales de justicia, prisiones y otras) baja el 16 %.</p>   |
| <p><b>2.</b> El <b>gasto en actividades recreativas, culturales y religiosas</b> (incluye servicios recreativos y deportivos, servicios culturales, de radio y televisión, servicios religiosos y otros servicios comunitarios) se redujo un 41 %.</p> | <p><b>7.</b> El gasto en <b>protección social</b> (pensiones, desempleo, vivienda, familia e hijos, enfermedad e incapacidad, exclusión social y otros) registra una caída del 1 % en términos reales, el menor porcentaje entre los que se reducen. Como se dijo, el gasto en pensiones, que tiene una dinámica propia debido a la población y el mayor número de pensionistas, compensa las caídas en otras partidas como, por ejemplo, las prestaciones por desempleo.</p> |
| <p><b>3.</b> El gasto en <b>medio ambiente</b> (gestión de desechos, gestión de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y el paisaje y otros) cayó el 35 %.</p>   | <p><b>8.</b> El gasto en <b>actividades económicas</b> baja el 34 % por el desplome que sufre la FBCF, que es el capítulo con mayor caída en el total del gasto público, aunque es parcialmente compensado porque en este grupo funcional se incluye el saneamiento del sistema bancario, que experimentó un elevado incremento.</p>  |
| <p><b>4.</b> El gasto en <b>educación</b> (abarca todos los niveles educativos, tanto en enseñanza pública como los convenios de la concertada y otros gastos) se redujo el 24 % en términos reales.</p>   | <p><b>9.</b> El gasto en <b>servicios generales</b> aumenta el 9 % real, porque este grupo funcional integra las transacciones de la deuda pública, que incluye los intereses.</p>  |
| <p><b>5.</b> El gasto en <b>salud</b> cae el 23 %.</p>   |   |

En síntesis, de 2009 a 2013 se produce un intenso ajuste en el gasto destinado a la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente; y más leve en defensa y orden público. En cambio, se transforma en positivo, en aumento de gasto, en su parte financiera.

En una situación intermedia se mueve el gasto en protección social por el paro y la evolución de las pensiones.



confederación sindical  
de comisiones obreras