



Presupuestos Generales del Estado y su ejecución real: un análisis de sus diferencias

Meses atrás, desde el Servicio de Estudios, realizamos una *píldora* en la que desglosábamos y analizábamos los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a la que llamamos **Las grandes cifras de los PGE¹**. Ahora, con la reciente publicación de la liquidación de los presupuestos de 2022, hemos visto oportuno hacer un análisis algo más pormenorizado de las partidas de gastos e inversión de estos presupuestos, así como del porcentaje de ejecución real de cada una de ellas.

En la *píldora* mencionada, explicábamos cómo dentro del Presupuesto (y de la liquidación) encontramos **tres métodos principales de organizar las partidas de gastos e inversión**. A continuación, para facilidad del lector, los volvemos mencionar²:

- **Por secciones (u orgánica):** Se divide por quien efectúa el gasto o inversión, es decir, a quien está asignado ese dinero público (P.E: Sanidad, Universidades o Cultura y Deporte).
- **Por programas:** Se separa por qué o para qué se gasta. Se realiza la misma división que por secciones, pero se especifica a que va destinado el gasto (P.E: Sanidad: Prestaciones sanitarias y farmacia; o Universidades: Investigación científica).
- **Por capítulos (o económica):** Agrupando por cómo se gasta, es decir, por la naturaleza económica del gasto. Encontramos 9 capítulos: (1) Gastos de personal, (2) Gastos corrientes en bienes y servicios, (3) Gastos financieros, (4) Transferencias corrientes, (5) Fondo de contingencia y otros imprevistos, (6) Inversiones reales, (7) Transferencias de capital, (8) Activos financieros y (9) Pasivos financieros).

CRÉDITOS INICIALES (1)	CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITO (2)	AMPLIACIONES DE CRÉDITO (3)	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO (4)	INCORPORADOS REMANENTES DE CRÉDITO (5)	CRÉDITOS GENERADOS POR INGRESOS (6)	BAJAS POR ANULACIÓN Y RECTIFICACIÓN Y OTRAS MODIFICACIONES (7)	CRÉDITOS DEFINITIVOS (8)
------------------------	---	-----------------------------	-------------------------------	--	-------------------------------------	--	--------------------------

Conviene recordar y tener en cuenta que dentro de la liquidación se especifican las modificaciones de crédito realizadas durante el año en cada partida. Al publicar los PGE se establece el crédito inicial, y durante el año según la situación y necesidades de cada partida presupuestaria, se le añade o se le quita crédito. Para simplificar la explicación, en la tabla posterior mostramos todas las clasificaciones posibles de una modificación de crédito. Una vez se aplican estas modificaciones al crédito inicial, nos queda el crédito definitivo.

1. <https://servicioestudios.economistas.es/wp-content/uploads/sites/25/2022/12/SE-Clave21-PGE.pdf>
2. Para mayor información consultar BOE-A-2014-879: [https://www.boe.es/eli/es/res/2014/01/20/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2014/01/20/(4))

Análisis de la liquidación de las partidas

Seguidamente, pasamos al objetivo principal de esta clave económica, que no es otro que aportar una imagen general que nos sirva para entender cuántos de los fondos y dónde han sido trasladados finalmente en nuestra economía. Para ilustrarlo nos apoyaremos en el siguiente ejemplo:

	CRÉDITOS DEFINITIVOS (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS		PAGOS REALIZADOS		
		IMPORTE (2)	% 2H	IMPORTE (4)	% 3H	% 3I2
Servicios Marítimos	170.394	170.330	100,0	170.330	100,0	100,0
TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URB.	170.394	170.330	100,0	170.330	100,0	100,0
Cooperación para el desarrollo	590.617	380.320	64,4	372.560	63,1	98,0
ASUNTOS EXT., U. E. Y COOPERACIÓN	296.497	86.305	29,1	78.545	26,5	91,0
TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	1.299	1.194	91,9	1.194	91,9	100,0
SANIDAD	292.821	292.821	100,0	292.821	100,0	100,0

3. Datos de todas las tablas en miles de euros



Hemos tomado la partida de Servicios marítimos y la de Cooperación para el desarrollo del ejemplo anunciado, que se distribuyen entre las secciones que encontramos debajo de ambos títulos. Partimos de una primera columna que contiene el término mencionado anteriormente de crédito definitivo. Después encontramos una segunda columna combinada con el importe neto que se ha comprometido como inversión y un porcentaje de cuánto supone sobre el crédito definitivo. Por último, se recoge el importe realmente desembolsado y el porcentaje que supone sobre las dos variables mencionadas anteriormente. Esta última variable es la que nos indicará la **recepción real** de la economía de estos fondos, aunque sin ilustrarnos sobre su eficiencia y eficacia, únicamente aporta el grado de ejecución definitivo. **Estas, eficiencia y eficacia, deberían ser objeto de análisis posterior a cada grado de ejecución.**

Con motivo de la reducida extensión con la que solemos hacer estos informes, no es nuestro objetivo analizar una a una cada partida presu-

pueraria. Sin embargo, como decíamos, sí que entendemos que es un ejercicio importante a realizar, **y es eso lo que queremos resaltar con esta clave económica.** En definitiva, es una reflexión general de la gran necesidad que supone para nuestra economía hacer un seguimiento de la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y, además, valorar en qué medida los fondos han estado alineados y han colaborado a la consecución de los objetivos establecidos inicialmente.

Por ello, una vez realizado un análisis preliminar muy global, y teniendo en cuenta que algunos de ellos pueden ser a causa de circunstancias concretas, resaltaríamos lo siguiente:

Nos puede llamar la atención la **escasa recepción real por parte de la economía de los fondos destinados a la I+D+i**, encontrándonos con datos como que ni un euro de los 88 millones inicialmente asignados al plan de modernización y competitividad del sector turístico ha alcanzado su destino o asignación inicial. Quizás tiene alguna explicación, pero la desconocemos.

	CRÉDITOS DEFINITIVOS (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS		PAGOS REALIZADOS		
		IMPORTE (2)	% 2/1	IMPORTE (4)	% 3/1	% 3/2
Administración General de Ciencia e Innovación	34.727	19.862	57,2	19.096	55,0	96,1
Investigación básica	2.202.037	493.277	22,4	467.490	21,2	94,8
Investigación y desarrollo relacionados con la defensa	1.114.446	1.057.191	94,9	709.487	63,7	67,1
Investigación y desarrollo en otros sectores	3.615.773	1.164.236	32,2	1.152.140	31,9	99,0
Política Industrial España 2030. I+D+i+Digitalización	296.281	21.524	7,3	20.258	6,8	94,1
Plan moderniz. y competitiv. sect. turist. I+D+i+Digitaliz.	88.320	6.202	7,0	0	0	0
Conectiv. Digit., Impulso Ciberseg. y Desplieg 5G. I+D+i+Dig.	994.486	622.499	62,6	119.589	12,0	19,2
Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. I+D+i+Digit.	175.800	155.000	88,2	77.000	43,8	49,7
Conectiv. Dig., Impulso Ciberseg. Desplieg 5G. Otr. act. ec.	638.238	36.234	5,7	20.994	3,3	57,9

Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta la **urgencia** de algunos de estos aspectos como la ciberseguridad, o la **pérdida de oportunidades** en apartados con mucho potencial como la inteligencia artificial o el despliegue del 5G, las cuales podrían verse como una vía para que España, entre otras cosas, pudiera converger de nuevo con la productividad europea.

	CRÉDITOS DEFINITIVOS (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS		PAGOS REALIZADOS		
		IMPORTE (2)	% 2/1	IMPORTE (4)	% 3/1	% 3/2
Modernización de las Administraciones Públicas. Política Ext	78.771	8.426	10,7	8.426	10,7	100,0
Modern. y digitaliz. sist. educat.incl. educ. temprana Educ.	495.618	482.464	97,3	158.372	32,0	32,8
Modernización AAPP. Industria y Energía	306.360	55.370	18,1	52.798	17,2	95,4
Modernización AA.PP. Serv. de carácter general	13.581	4.545	33,5	3.998	29,4	88,0

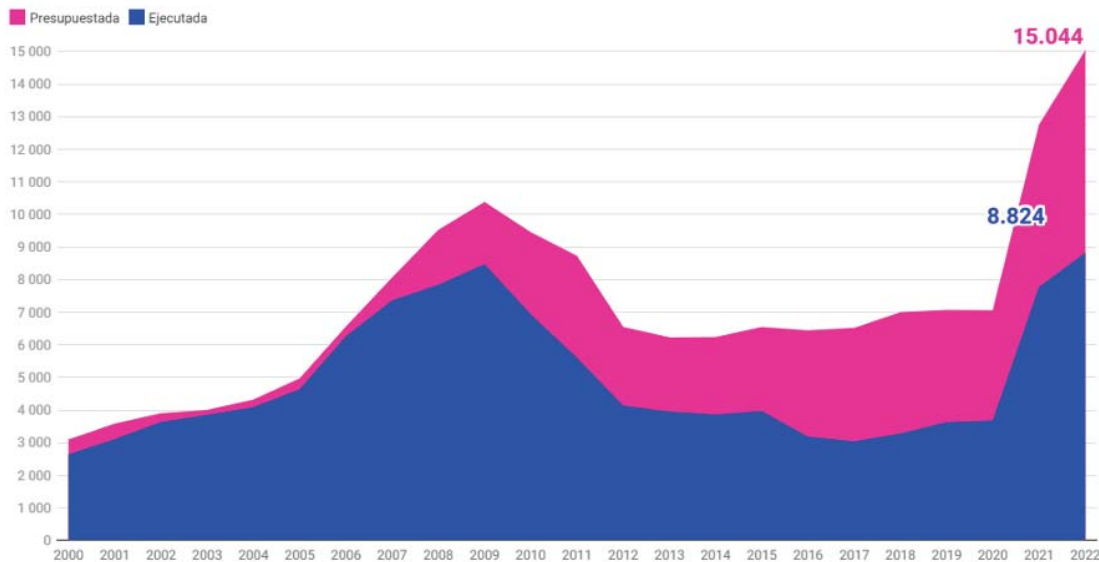
El problema de la escasa ejecución en inversión en I+D+i ha sido mencionado en numerosos informes de distintos servicios de estudios y organismos independientes como son la AIReF o COTEC. De sus publicaciones podemos extraer gráficos como el de la página siguiente.

Observamos que el problema de ejecución en esta partida se viene dando incesantemente desde la crisis financiera de 2008, y que, pese que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo por aumentar la partida de gasto, el impacto real sobre la economía no ha sido tan fuerte como se pretendía en un inicio. No obstante, en términos de ejecución nominal se ha alcanzado este último año un máximo histórico, superando 8.475,57 que se realizaron en 2009.



INVERSIÓN PRESUPUESTADA VS EJECUTADA - P46

Sector Público Estatal (Estado + organismos y agencias estatales)
Millones de euros
2000-2022



Fuente: COTEC

Otra faceta a la que los fondos parecen no llegar y que es un problema latente de la economía española es la de la **modernización y mejora de las administraciones públicas**. No son pocas las veces que hemos mencionado desde el Servicio de Estudios la importancia de que se agilicen las gestiones de las AA.PP. y de que se eliminen las trabas

burocráticas, problema que termina **afectando especialmente a las Pymes**, que en nuestro país suponen el 99,8% de nuestro tejido empresarial. Por ello, encontramos que es algo sin duda a resolver el que muchas de las partidas destinadas a estos objetivos no alcancen su finalidad.

	CRÉDITOS DEFINITIVOS (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS		PAGOS REALIZADOS		
		IMPORTE (2)	% 2/1	IMPORTE (4)	% 3/1	% 3/2
Protección y desarrollo de recursos pesq. y mejora estruct.	131.926	78.358	59,4	74.972	56,8	95,7
Ordenación y eficiencia energética	790.202	530.077	67,1	529.662	67,0	99,9
Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes	568.253	568.253	100,0	148.000	26,0	26,0
Plan estratégico impulso de la FP. Fomento del Empleo	49.000	24.500	50,0	24.500	50,0	100,0
Impulso a la pyme. Comercio, Turismo y PYMES	597.991	509.145	85,1	312.479	52,3	61,4

Por otro lado, hemos resaltado algunas otras partidas en las que nos llama la atención que no se ponga un mayor esfuerzo en que lleguen los fondos, ya sea porque las consideramos estratégicas para nuestra economía o bien por el coste de oportunidad que se genera al no realizarlas; aunque en el documento analizado podemos encontrar muchas más.

Para finalizar, hemos querido mostrar la **comparativa actual tanto con el año anterior, como con 10 años atrás**, cogiendo como término representativo la columna de pagos realizados entre créditos definitivos (% 3/1 en los ejemplos anteriores). Un primer análisis global nos muestra que, a ese nivel general, ha habido una **leve mejora con respecto a 2021, pero al profundizar en el detalle o desglose nos muestra que ha habido numerosas partidas en las que se ha empeorado**, entre las que destacan educación y formación profesional, y trabajo y economía social con caídas de 10,8 y 18,9 puntos porcentuales, respectivamente. En el lado positivo estarían sanidad (+14,9%) y la transición ecológica y reto demográfico (+18,7). Por otra parte, sobresalen los **continuados bajos valores tanto en industria, comercio y turismo, como en asuntos económicos y transformación digital**.



Presupuestos Generales del Estado y su ejecución real: un análisis de sus diferencias



economistas
Consejo General

SERVICIO DE ESTUDIOS

En este sentido, señalar que si visualizamos la serie temporal de los 10 últimos años (serie disponible), encontramos que con el paso de los años la estructura se ha ido volviendo cada vez **más compleja**, separando las áreas de gasto entre cada vez más secciones diferentes, y dando como resultado preliminar del análisis **grados de ejecución total cada vez menores**.

Esto, unido a lo mencionado anteriormente sobre la modernización de las AA.PP., nos lleva a pensar que no solo no se le está dando la prioridad que consideramos necesaria a la simplificación y mejora de la eficiencia y eficacia del sector público, si no que, desde un análisis global, podría parecer que **está incrementándose la brecha entre lo planificado y lo finalmente ejecutado**. No obstante, como decíamos, se debería llevar a cabo el análisis desglosado y en detalle para concluir que si lo que parece se confirma.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO POR SECCIONES	2022	2021
CASA DE SU MAJESTAD EL REY	100,0	100,0
CORTES GENERALES	100,0	100,0
TRIBUNAL DE CUENTAS	84,1	82,6
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	83,3	82,5
CONSEJO DE ESTADO	72,6	73,9
DEUDA PÚBLICA	98,1	96,0
CLASES PASIVAS	99,8	99,9
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	79,0	72,8
APORT. MUTUALISMO ADMINISTRATIVO	87,2	89,8
CONTRATACIÓN CENTRALIZADA	88,1	88,8
ASUNTOS EXT., U. E. Y COOPERACIÓN	78,2	75,0
JUSTICIA	96,5	93,6
DEFENSA	93,2	93,8
HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	53,7	49,1
INTERIOR	94,8	96,4
TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URB.	73,7	73,5
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	78,9	89,7
TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	65,4	84,3
INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	32,0	24,4
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	69,6	76,5
POLÍTICA TERRITORIAL	70,1	77,0
TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGR.	77,5	58,8
CULTURA Y DEPORTE	63,0	63,6
PRESIDENCIA, REL. CORTES Y MEM. DEMOCR.	86,8	87,1
SANIDAD	82,2	67,3
ASUNTOS ECONÓM. Y TRANSFORM. DIGITAL	28,0	23,9
CIENCIA E INNOVACIÓN	46,7	41,8
DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	87,5	92,6
IGUALDAD	89,7	85,2
CONSUMO	71,4	72,6
INCLUSIÓN, S. S. Y MIGRACIONES	99,0	95,2
UNIVERSIDADES	83,4	84,2
RELACIONES FINANCIERAS CON LA U. E.	95,7	96,1
FONDO DE CONTINGENCIA	-	-
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRIT.	79,0	76,0
OTRAS RELAC. FINANC. CON ENTES TERRIT.	99,5	99,9
SISTEMAS DE FINANC. DE ENTES TERRIT.	99,8	99,8
TOTALES	87,0	86,2

LEEMOS POR TI

La **liquidación** anual de los Presupuestos Generales del Estado nos muestra cada año las **diferencias existentes entre lo presupuestado en un inicio y lo realmente ejecutado a final del ejercicio**.

En el documento encontramos primero las **modificaciones de crédito**, que son los ajustes (aumentos, transferencias, incorporación de remanentes...) que se realizan sobre los **créditos iniciales** de cada partida a lo largo del año, según necesidades o circunstancias concretas, y que nos deja con la partida de **créditos definitivos**.

A partir de estos créditos definitivos se realiza el análisis de lo que se ha ejecutado realmente de los presupuestos. En este análisis encontramos datos llamativos como la **escasa llegada a la economía** de los fondos destinados a la I+D+i o a la **modernización de las Administraciones Públicas**.

Por último, hemos realizado un **ejercicio comparativo entre la liquidación del 2022 y los últimos años de la serie disponible (10 últimos años)**, y se aprecia que al haber ido aumentando el número de secciones de gasto, con estructuras más complejas, se obtiene cada año posterior un **grado global de ejecución menor**. Por todo ello, parece importante el dedicar tiempo y recursos a agilizar la toma de decisiones, analizando en mayor detalle por secciones menores con capacidad de gasto e inversión, y añadiendo estudios en los que se evalúe la eficiencia y eficacia de cada asignación presupuestaria pública.