

Las administraciones públicas españolas y sus subsectores en el período 1995-2006

José María Roquero Francés*

1. Introducción

Durante la última década aproximadamente las administraciones públicas españolas han experimentado cambios muy significativos como consecuencia de los compromisos de estabilidad adquiridos en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), de la práctica culminación del proceso de transferencias de competencias a las comunidades autónomas y del sensible avance alcanzado en dicho período en el proceso de maduración del sistema de financiación autonómica.

En efecto, los esfuerzos de estabilidad presupuestaria desplegados con el objetivo de que la economía española se incorporara, en 1999, a la tercera fase de la UEM así como el establecimiento posterior, una vez conseguido dicho objetivo, de los mecanismos legales que aseguraran en el tiempo unas pautas de disciplina presupuestaria respetuosas con los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), han propiciado que las finanzas públicas españolas, que a mitad de la década de los noventa registraban un déficit del orden del 7 por 100 del PIB y acumulaban una deuda, tras más de veinte años de saldos presupuestarios negativos, cercana al 70 por 100 del PIB, muestren actualmente una de las situaciones más saneadas dentro de la Unión Europea.

Otro de los cambios experimentados por las administraciones públicas españolas en la última década proviene de la importancia adquirida por las comunidades autónomas como gestoras del gasto público. El proceso de traslado de competencias desde el estado hacia las

comunidades autónomas se inicia tras la aprobación de la Constitución Española en 1978 y de los respectivos Estatutos de Autonomía entre los años 1979 y 1983, pero adquiere un impulso significativo entre los años 1998 y 2001 en los que culmina el proceso de transferencias de competencias en materias de tanta importancia política y económica como la sanidad y la educación¹.

Dicho proceso de descentralización del gasto no se ha visto acompañado, sin embargo, de un proceso paralelo de descentralización de los ingresos dando lugar a que, hasta muy recientemente, la principal fuente de financiación de las comunidades autónomas hayan sido las transferencias recibidas del Estado. Esta asimetría entre ingresos y gastos ha estimulado el crecimiento del gasto público al no tener que enfrentarse las comunidades autónomas con la necesidad de exigir impuestos a sus ciudadanos para financiarlo. La cesión en 1996 a las comunidades autónomas del 15 por 100 del IRPF (con capacidad normativa sobre este tributo y los que ya tenían cedidos) y, sobre todo, la introducción, a partir del año 2002, de un nuevo sistema de financiación autonómica, han supuesto un gran avance en el proceso de descentralización de los ingresos públicos, lo que permitirá, en la medida en que las autonomías estén dispuestas a utilizar la capacidad normativa que les confieren las normas, incrementar sustancialmente el grado de corresponsabilidad fiscal de aquellas administraciones públicas.

¹ En 1983 sólo seis CC.AA. tenían transferidas las competencias en materia de educación, realizándose las transferencias a las once CC.AA. restantes entre los años 1998 y 2000. En materia de sanidad, entre 1981 y 1994 se aprobaron siete Reales-Decreto de traspaso de competencias, no culminándose el proceso hasta el año 2001 en el que se aprobaron los traspasos a las diez CC.AA. restantes.

* Economista.

En este artículo se analizan los cambios registrados en la estructura de ingresos y gastos de las administraciones públicas españolas y de sus subsectores (Administración Central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de Seguridad Social) entre 1995 y 2006, lo que permite poner de manifiesto, aunque sea de forma esquemática, las transformaciones experimentadas en ese período por las finanzas públicas españolas en los tres aspectos a los que se ha hecho referencia anteriormente, es decir, la consolidación fiscal del sector público español, la creciente importancia de las comunidades autónomas como gestoras del gasto público y los sensibles avances en el proceso de corresponsabilidad fiscal derivados de las decisiones sobre descentralización de los ingresos públicos tomadas en el período analizado.

Para ello se analizan esquemáticamente el marco normativo de la consolidación fiscal, las cuentas del conjunto de las administraciones públicas, así como las individuales de cada uno de sus subsectores, resaltando el papel jugado por cada administración en la evolución de los tres aspectos anteriormente citados. El artículo termina con las conclusiones que se derivan del análisis anterior.

2. El marco normativo de la consolidación fiscal

Las finanzas públicas españolas gozan hoy de una situación muy saneada dentro de la Unión Europea. En 2006, las administraciones públicas registraron un superávit del 1,8 por 100 del PIB y la deuda pública equivalía al 39,9 por 100 del PIB, frente a un déficit del 1,6 por 100 y a una deuda del 69 por 100 en el conjunto del área del euro. Sin embargo, hace algo más de una década, las finanzas públicas españolas se caracterizaban por registrar déficit del orden del 7 por 100 del PIB y mantener ratios de deuda crecientes (aunque no llegaron a superar nunca el 70 por 100) lo que arrojaba ciertas dudas acerca de la capacidad de la economía española de satisfacer a tiempo los requisitos fiscales establecidos en el Tratado de la Unión Europea (TUE)² para acceder a la tercera fase de la UEM, consistentes, como es sabido, en que el déficit público se situara por debajo del 3 por 100 del PIB y que la ratio de deuda fuera inferior al 60 por 100³.

² Firmado en la ciudad holandesa de Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

³ No obstante, el TUE flexibilizaba aquellos requisitos al prever que quedaban igualmente cumplidos, aunque las citadas proporciones de déficit y deuda respecto al PIB sobrepasaran los límites establecidos, si dichas proporciones hubieran registrado una evolución descendente y se aproximaran al valor de referencia.

El carácter restrictivo que se venía imponiendo a la política fiscal desde 1995 y el inicio de una fase de expansión económica por esas fechas, en un entorno internacional favorable, propiciaron que la economía española registrara en 1997, año elegido para el escrutinio del cumplimiento de las condiciones de acceso a la Unión Monetaria Europea (UME), unos resultados macroeconómicos plenamente compatibles con esas condiciones, lo que le permitía participar, desde el inicio, en el diseño y constitución de la UME que arrancó el primero de enero de 1999.

El cumplimiento de los requisitos de acceso a la UME no garantizaba, sin embargo, que los estados miembros de la zona del euro mantuvieran, a lo largo del tiempo, políticas presupuestarias compatibles con la estabilidad económica del conjunto del área. Con el objetivo de comprometer a los estados miembros a seguir políticas presupuestarias disciplinadas, el Consejo Europeo de Dublín (diciembre de 1996) alcanzó un acuerdo político sobre el PEC. La resolución sobre el PEC elaborada por el ECOFIN fue adoptada por el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997.

Como consecuencia de las dificultades de algunos estados miembros para alcanzar, en un contexto de desaceleración económica pronunciada, los compromisos presupuestarios contraídos en sus programas de estabilidad, a partir de 2002 se abrió un vivo debate sobre el PEC y sus exigencias de alcanzar unos presupuestos en equilibrio o con superávit. Dicho debate se intensificó a raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de julio de 2004 que suspendía los procedimientos de déficit excesivo aplicados por la Comisión a Alemania y Francia. Los debates sobre el PEC desembocaron en que en el Consejo Europeo de marzo de 2005, en Bruselas, los ministros de finanzas alcanzaran un acuerdo para revisar el PEC en el sentido de que la situación económica y presupuestaria de cada país fuera tenida en cuenta a la hora de establecer los objetivos presupuestarios a medio plazo de cada estado miembro. El nuevo marco reglamentario del PEC entró en vigor en julio de 2005.

Tras varios años de consolidación presupuestaria en los que la sociedad española había experimentado las ventajas de la disciplina fiscal en términos de mayores crecimientos de la actividad y del empleo, se imponía introducir en el marco normativo interno los mecanismos legales que aseguraran una evolución estable de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno, estatal y territorial, y unas prácticas presupuestarias respetuosas con los principios de estabilidad y transparencia.

Nacen así, en el año 2002, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria⁴ con el objetivo de extender los esfuerzos de consolidación fiscal desplegados casi exclusivamente hasta entonces por el estado al resto de las administraciones públicas, cuyo peso en el conjunto de la actividad económica del país ha ido adquiriendo progresivamente mayor importancia. No obstante, en el corto espacio de tiempo en el que estuvieron en vigor⁵, las leyes de estabilidad presupuestaria mostraron su eficacia para mejorar la gestión presupuestaria, sobre todo de la Administración General del Estado y del sector público estatal, pero adolecían de cierta ineficacia en otros aspectos, tales como no tener suficientemente en cuenta la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía a la hora de establecer los objetivos presupuestarios, lo que podría dar lugar a actuaciones pro-cíclicas del presupuesto, y en los mecanismos de relaciones entre los distintos niveles de gobierno en la determinación de aquellos objetivos. Todo lo cual condujo a que, en el año 2006, se procediera a reformar los aspectos más controvertidos de las leyes de estabilidad presupuestaria⁶ adaptando la política presupuestaria al ciclo económico y reforzando los mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades territoriales y el estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, cuyos papeles quedan reforzados con la reforma. Finalmente, con el objetivo de disciplinar la actuación de los gestores públicos, en un marco de respeto a la autonomía de cada administración pública, se establecen con claridad las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales, así como el acceso de los ciudadanos a dicha información, lo que redundará en beneficio del principio de transparencia.

Por último, como desarrollo de las leyes de estabilidad, cabe mencionar la Ley General Presupuestaria que, aunque su objeto es la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, supone un esfuerzo por reunir una dispersa legislación presupuestaria y por modernizar los procedimientos contables y presupuestarios adaptándolos a la nueva realidad que produce la

pertenencia de España a la UEM, el rápido proceso de descentralización y los avances en las tecnologías de la información.

3. Las cuentas de las administraciones públicas

El esquema de cuentas públicas que presenta el cuadro 1 refleja los avances producidos en el proceso de consolidación fiscal durante el período 1995-2006 en el marco de los aspectos normativos e institucionales relatados en los párrafos anteriores.

Durante dicho período, las administraciones públicas fueron reduciendo, año tras año, el saldo negativo de sus operaciones no financieras hasta convertirlo en un superávit del 1,8 por 100 del PIB en 2006, lo que significa una mejora de 8,3 puntos porcentuales. El mayor peso de la consolidación fiscal recayó sobre los gastos, que disminuyeron 6 puntos mientras que los ingresos avanzaron 2,3. La mayor parte de la reducción del gasto público se produjo, no obstante, en la primera mitad del período como consecuencia de los esfuerzos desplegados para cumplir con las condiciones impuestas para el acceso a la tercera fase de la UEM, del sensible descenso de la tasa de paro y de los tipos de interés registrado en un contexto de fuerte dinamismo económico y de expectativas de estabilidad macroeconómica abiertas por el proceso de unión monetaria que se estaba gestando.

En este sentido, cabe señalar que todos los conceptos en que se ha descompuesto el gasto público en el esquema del cuadro 1 experimentaron descensos, en proporción al PIB, de cierta entidad hasta el año 2001, amortiguándose sensiblemente dichos descensos e incluso experimentando aumentos en los años siguientes. Diversas razones explican el moderado comportamiento del gasto público en los primeros años del período analizado. Con respecto al consumo público, entre las medidas tomadas para contener su expansión, cabe señalar las restricciones impuestas a la creación de empleo público (fijando en el 25 por 100 la tasa de reposición del personal al servicio de las administraciones públicas) y la fijación de los salarios de dicho personal acorde con el objetivo de inflación e incluso su congelación, tal como se hizo en 1997. Por otro lado, el carácter más fácilmente ajustable de la inversión pública en períodos de restricciones presupuestarias explica su pérdida de peso dentro del PIB, dando lugar a que la demanda final (consumo e inversión) de las

⁴ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

⁵ Las leyes de estabilidad presupuestaria entraron en vigor el 1 de enero de 2002 y eran aplicables a los Presupuestos cuya elaboración debía iniciarse a partir de esa fecha, es decir, a los Presupuestos de 2003.

⁶ Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

⁷ Medida que había sido igualmente adoptada en el Presupuesto de 1994.

Cuadro 1

TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Porcentaje PIB

	1995	2001	2006
A. Total ingresos no financieros	38,0	38,0	40,3
Impuestos y cotizaciones sociales	32,9	34,4	37,5
Otros ingresos no financieros	5,0	3,6	2,8
B. Total gastos no financieros	44,4	38,5	38,4
Consumo público ¹	17,8	16,8	17,4
Prestaciones sociales	13,6	11,7	11,6
Intereses	5,1	3,0	1,6
Formación bruta de capital	3,7	3,3	3,9
Otros gastos no financieros	4,1	3,6	4,0
C. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A-B)	-6,5	-0,5	1,8
Pro memoria:			
Transferencias entre AA.PP.	14,7	14,9	8,5
Activos financieros	21,4	24,7	26,8
Pasivos	72,1	66,2	52,5
Deuda ²	62,7	55,5	39,9
PIB (mm. euros)	447,2	680,7	976,2

Fuente: Eurostat y Banco de España.

¹ A efectos de este cuadro, el consumo público se compone de: remuneración de asalariados, consumos intermedios, otros impuestos sobre la producción, y transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado.

² Pasivos considerados deuda según los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

administraciones públicas contribuyera de manera restrictiva a la expansión del producto nominal en esa primera parte del período analizado. Hay que advertir, no obstante, que la citada evolución de la inversión pública no refleja con exactitud la contribución del esfuerzo inversor público al crecimiento del *stock* de capital del país, ya que parte de los proyectos de inversión en infraestructuras se financiaban a través del sector empresarial público y de los concesionarios privados.

La positiva evolución del mercado laboral, con una sensible caída de la tasa de paro, y el moderado crecimiento del número de pensionistas derivado de la llegada a la edad de jubilación de las generaciones nacidas durante la guerra civil y la posguerra, explican en buena medida que las prestaciones sociales redujeran, en casi dos puntos porcentuales, su peso en el PIB durante el período considerado. El fuerte descenso de los tipos de interés registrado desde el comienzo de la década de los noventa y de la ratio de deuda pública desde 1996 explica que la carga de intereses, en proporción del PIB, experi-

mentase, a partir de ese último año, una notable caída que, de forma más amortiguada, se mantiene en el presente. Por último, la disminución del peso de los otros gastos no financieros hay que atribuirlos, casi con exclusividad, al descenso de las transferencias de capital (en paralelo con el descenso de las deudas de empresas públicas asumidas por el estado) ya que los otros componentes del grupo, es decir, las subvenciones (tales como las subvenciones de explotación a RENFE, a empresas del carbón o las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social) y otras transferencias corrientes (en donde se incluye la contribución española al presupuesto general de la UE) mantuvieron su peso, en el primer caso, o lo elevaron ligeramente en el segundo.

Por lo que respecta a los ingresos, cabe señalar que, entre 1995 y 2001, se produjo una considerable expansión de la actividad económica (con un crecimiento del PIB en volumen del 4 por 100 anual medio) y del empleo (3,7 por 100 anual medio, en términos de Contabilidad Nacional) que propició el dinamismo de los ingresos impositivos

(impuestos y cotizaciones sociales) pese a la reforma del IRPF de 1999⁸. Los otros ingresos no financieros, cuya vinculación con la actividad económica es escasa, perdieron en el subperíodo analizado 1,5 puntos porcentuales, magnitud similar al avance registrado por los ingresos impositivos, de modo que los recursos totales no financieros de las administraciones públicas en el período 1995-2001 quedaron estabilizados en el 38 por 100 del PIB, recayendo, por tanto, el peso de la consolidación fiscal del período en los gastos, que disminuyeron 6 puntos porcentuales hasta situarse en el 38,5 por 100. Como resultado de todo ello, el déficit también disminuyó 6 puntos situándose en el 0,5 por 100 del PIB en 2001.

El papel de redistribuidor de recursos hacia otras administraciones públicas que mantuvo el estado en el período, como consecuencia de la asimetría existente entre la descentralización del gasto y la de los ingresos, explica que todavía en el año 2001 las transferencias entre administraciones públicas supusieran casi el 15 por 100 del PIB. La sensible disminución del déficit público tuvo su reflejo en los pasivos y en la deuda en circulación⁹. La ratio de deuda se redujo en más de siete puntos porcentuales de PIB, hasta situarse en el 55,5 por 100, gracias básicamente al esfuerzo de consolidación fiscal (obtención de saldos primarios positivos y crecientes), la reducción de la carga de intereses en proporción al PIB y la fuerte expansión del PIB nominal (denominador de la ratio) registrados en el período.

La segunda parte en que se divide el período analizado (entre 2001 y 2006) coincide con una cierta relajación de las políticas fiscales y una pronunciada desaceleración económica en los países de la UE que propician, como ya se ha señalado, el incumplimiento por parte de algunos grandes países del área del euro de los compromisos adquiridos en sus programas de estabilidad así como la reforma del PEC. Tras la desaceleración de 2001-2002, la economía española recupera una senda de crecimiento

acelerado registrando un crecimiento medio en el período 2002-2006 del 3,3 por 100 (frente al 4 por 100 del período anterior) y un aumento medio del empleo del 2,7 por 100 (frente al 3,7 por 100 del período anterior).

En este período se detiene la tendencia al descenso del consumo público observada en el período anterior. Las restricciones impuestas en 1996 a la expansión del empleo público por medio de la fijación de una tasa de reposición del 25 por 100 fueron levantadas en 2003 tras la firma de un acuerdo entre la administración y los sindicatos y en 2004 se introdujeron mejoras en las pagas extras y se efectuó una aportación al fondo de pensiones de los funcionarios de un 0,5 por 100 de la masa salarial. No obstante, la expansión del consumo se debe, sobre todo, a las transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado y a los consumos intermedios, dos componentes del consumo público vinculados con el gasto sanitario y con la educación (competencias transferidas a las comunidades autónomas) mientras que la remuneración de asalariados mantiene una tendencia a lo largo del período a crecer ligeramente menos que el PIB nominal, teniendo además, una mayor influencia en ese crecimiento la expansión del empleo que la subida de los salarios.

Pese a que una parte significativa de las inversiones en infraestructuras ferroviarias, hidráulicas y de carreteras sigue canalizándose a través del sector empresarial público y de los concesionarios privados, la formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas experimenta, en un contexto de elevado crecimiento de los ingresos y de descenso de los recursos dedicados al pago de los intereses de la deuda, un avance de seis décimas del PIB hasta situarse en 2006 en el 3,9 por 100. Por último, el descenso del paro y el moderado crecimiento del número de pensionistas permitió mantener durante este período la tendencia al descenso de las prestaciones sociales aunque a un ritmo sensiblemente inferior al del período anterior, como consecuencia principalmente del aumento observado en la tasa de cobertura del desempleo (relación entre los beneficiarios de las prestaciones por desempleo y el paro registrado) y de la mejora de ciertas pensiones.

Por lo que respecta a los ingresos impositivos, cabe señalar el mantenimiento de la tendencia ascendente del período anterior¹⁰, aunque con una evolución de sus componentes contraria a la de aquel. Así, mientras las cotizaciones sociales se mantuvieron durante todo el período en el 13

⁸ Dicho dinamismo no queda suficientemente reflejado en el avance de 1,5 puntos registrado por estos ingresos debido a que el año 2001, que cierra este subperíodo, fue atípico dentro de todo el período analizado 1995-2006, como consecuencia de que una coyuntura desfavorable (notable desaceleración del consumo y de las importaciones) y unos cambios normativos se conjuntaron para incidir muy negativamente sobre la recaudación del IVA y del impuesto sobre sociedades de 2001.

⁹ La conversión de los pasivos (según las cuentas financieras) en deuda pública (según el Protocolo de Déficit Excesivo) exige, entre otros, los siguientes ajustes: los pasivos emitidos por las administraciones públicas en poder de otras administraciones públicas y las otras cuentas pendientes de pago no forman parte de la deuda. Además, los pasivos en las cuentas financieras se valoran a precios de mercado, mientras que la deuda se computa por su valor nominal.

¹⁰ Téngase en cuenta, a este respecto, el comportamiento atípicamente bajo de los ingresos impositivos por IVA y Sociedades del año 2001 que sirve de punto de cierre del período anterior y de comienzo del presente.

por 100 del PIB, los impuestos directos, pese a la reforma del IRPF de 2003, avanzaron 1,7 puntos hasta situarse en el 11,7 por 100 en 2006, y los indirectos aumentaron su participación en el PIB 1,3 puntos, hasta situarse en el 12,3 por 100 en aquel último año. Los otros ingresos no financieros mantuvieron la tendencia al descenso.

El mantenimiento de las cotizaciones sociales pudiera parecer paradójico dado el fuerte crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social propiciado por el proceso de regularización de inmigrantes. No obstante, el hecho de que buena parte del aumento de estos inmigrantes se concentren en sectores como el de empleados de hogar y el agrario, que tienen tipos y bases de cotización inferiores a los del régimen general, atenúa el crecimiento de los ingresos por cotizaciones. El sensible aumento de los impuestos sobre la renta cabe atribuirlo a la positiva evolución de las bases de estos tributos (rentas del trabajo y del capital, plusvalías y beneficios empresariales) en un contexto de fuerte dinamismo económico, ya que la reforma del IRPF de 2003 redujo el tipo impositivo medio¹¹. Por otro lado, el protagonismo adquirido por la contribución de la demanda nacional al crecimiento económico español (con una fuerte expansión del consumo y de la compra de viviendas por las familias) ha incidido de forma especialmente acusada sobre los ingresos públicos y, en especial, sobre el IVA y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (impuesto cedido a las comunidades autónomas). Cabe señalar, a este respecto, el fuerte crecimiento experimentado en los últimos años por la actividad constructora e inmobiliaria y por los precios de la vivienda, que han impulsado las bases de aquellas dos figuras tributarias.

La cesión de impuestos estatales a las comunidades autónomas de régimen común desde 2002 y a las corporaciones locales desde 2004 ha supuesto una sensible disminución del papel redistribuidor del Estado y, por consiguiente, de las transferencias entre administraciones públicas. Aunque la mejora de los saldos presupuestarios fue relativamente modesta en este período en comparación con el anterior, los pasivos en circulación siguieron experimentando una fuerte reducción debido a que dichos saldos presupuestarios se mantuvieron cerca del equilibrio durante todo el período (y con superávit al final del mismo), mientras que en el anterior período los pasivos tenían que financiar elevados, aunque en disminución, déficit públicos. La reducción de la deuda fue todavía mayor que la de los pasivos (más de 15 puntos) ya que, entre

otras razones, desde la creación del fondo de reserva de la Seguridad Social en el año 2000, una parte creciente de los pasivos emitidos por el estado son adquiridos por la Seguridad Social para incrementar la cartera de dicho fondo, de modo que esos pasivos, como se ha señalado anteriormente, no entran en la definición de deuda pública de acuerdo con los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

4. Las cuentas de los subsectores

Examinado el proceso de consolidación fiscal en España en el período 1995-2006 a través de la evolución del déficit, la deuda y las principales rúbricas de ingresos y gastos del conjunto de las administraciones públicas, en esta sección se hará un somero repaso de dichos conceptos correspondientes a cada uno de los subsectores de las administraciones públicas (Administración Central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de Seguridad Social) con el fin de detectar su contribución al proceso de consolidación fiscal descrito en la sección anterior y las transformaciones experimentadas en sus estructuras de ingresos y gastos como resultado del proceso de descentralización registrado en el período. La mayoría de los conceptos y relaciones utilizadas en la sección anterior son aplicables a cada uno de los subsectores de modo que se evitará reincidir en aspectos ya conocidos y sólo se destacarán aquellos que son propios de la actividad económica de cada subsector.

La mayor parte de la reducción registrada por el déficit público en el período 1995-2006 (8,3 puntos porcentuales de PIB) recayó sobre la Administración Central¹² que redujo su desequilibrio presupuestario en más de seis puntos (cuadro 2). El hecho más significativo de ese período es la pérdida de peso tanto de los gastos (10,8 puntos) como de los ingresos (4,5 puntos) derivado del traspaso de competencias y de la cesión de impuestos a las CC.AA. Esta cesión de impuestos ha reducido la financiación de los entes territoriales canalizada a través de transferencias del estado, aunque éstas se han mantenido por encima del 40 por 100 del gasto, constituyéndose en la partida más importante de los empleos no financieros.

En correspondencia con la mejora de los saldos de las operaciones no financieras, los pasivos en circulación

¹¹ Cabe añadir que la no deflactación del IRPF ha incidido también en el crecimiento de la recaudación por este impuesto. En 2005 y 2006, sin embargo, se deflactó la tarifa, pero no el mínimo personal y familiar.

¹² La Administración Central está compuesta por el Estado y sus organismos autónomos administrativos, así como por las empresas dependientes del Estado que no cumplen los criterios del SEC 95 para sectorizarse como sociedades no financieras.

Cuadro 2

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Porcentaje PIB

	1995	2001	2006
A. Total ingresos no financieros	20,1	19,1	15,6
Impuestos y cotizaciones sociales	17,1	16,9	14,3
Transferencias de otras AA.PP.	0,4	0,6	0,3
Otros ingresos no financieros	2,7	1,6	1,0
B. Total gastos no financieros	25,6	19,7	14,8
Consumo público ¹	5,6	3,3	3,1
Prestaciones sociales	1,4	1,1	1,1
Intereses	4,2	2,5	1,4
Formación bruta de capital	1,4	0,9	1,1
Transferencias a otras AA.PP.	10,3	10,2	6,2
Otros gastos no financieros	2,7	1,7	1,9
C. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A-B)	-5,5	-0,6	0,8
Pro memoria:			
Activos financieros	15,9	17,4	14,3
Pasivos	55,6	49,9	36,9
Deuda ²	52,3	45,9	31,0
PIB (mm. euros)	447,2	680,7	976,2

Fuente: Eurostat y Banco de España.

¹ A efectos de este cuadro, el consumo público se compone de: remuneración de asalariados, consumos intermedios, otros impuestos sobre la producción y transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado.

² Pasivos considerados deuda según los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

se redujeron en casi 19 puntos entre 1995 y 2006. La reducción de la deuda fue todavía más acentuada (21,3 puntos) debido a que, como ya se ha señalado, los pasivos emitidos por el estado que son al mismo tiempo activos financieros de otras administraciones públicas (como sucede con la deuda pública adquirida por el fondo de reserva de la Seguridad Social) no se computan como deuda pública a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas¹³, cabe señalar que la asimetría que ha existido durante un

¹³ Las comunidades autónomas están compuestas por los órganos de gobierno de las mismas y por sus organismos autónomos administrativos, incluyendo las universidades dependientes de ellas. También se incluyen las empresas dependientes de las comunidades autónomas que no cumplen los criterios del SEC 95 para sectorizarse como sociedades no financieras y la seguridad social transferida a las comunidades autónomas.

largo período de tiempo entre la capacidad de gasto de estas administraciones públicas, conforme asumían mayores competencias, por un lado, y su responsabilidad de recabar los recursos necesarios para financiarlo, por otro, ha estimulado el crecimiento del gasto. Dicha asimetría se ha corregido sensiblemente desde la aprobación de la Ley 21/2001 que regula el nuevo sistema de financiación de las CC.AA.¹⁴. Mientras que los ingresos por impuestos no llegaban al 17 por 100 del total de sus recursos no financieros en 1995, dicha proporción se

¹⁴ Dicho sistema de financiación autonómica tuvo su origen en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de julio de 2001, y contemplaba, para la CC.AA. de régimen común, una vez transferidas las competencias en materia de sanidad y educación, un sensible aumento de la capacidad normativa de los impuestos tradicionalmente cedidos así como una cesión del 33 por 100 del IRPF, 35 por 100 del IVA, 40 por 100 de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, alcohol y labores del tabaco y el 100 por 100 de los impuestos sobre electricidad y sobre la matriculación de vehículos.

Cuadro 3

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Porcentaje PIB

	1995	2001	2006
A. Total ingresos no financieros	9,5	11,2	14,6
Impuestos y cotizaciones sociales	1,6	2,6	8,2
Transferencias de otras AA.PP.	6,9	7,6	5,5
Otros ingresos no financieros	1,0	1,0	0,9
B. Total gastos no financieros	10,1	11,8	14,6
Consumo público ¹	6,8	8,3	10,5
Prestaciones sociales	0,2	0,1	0,2
Intereses	0,5	0,4	0,2
Formación bruta de capital	1,2	1,3	1,5
Transferencias a otras AA.PP.	0,5	0,7	0,8
Otros gastos no financieros	0,9	1,1	1,3
C. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A-B)	-0,6	-0,6	0,0
Pro memoria:			
Activos financieros	1,9	1,7	3,1
Pasivos	7,2	7,6	8,1
Deuda ²	5,8	6,4	5,9
PIB (mm. euros)	447,2	680,7	976,2

Fuente: Eurostat y Banco de España.

¹ A efectos de este cuadro, el consumo público se compone de: remuneración de asalariados, consumos intermedios, otros impuestos sobre la producción, y transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado.

² Pasivos considerados deuda según los criterios del Protocolo de Déficit Exce-sivo (PDE).

elevó hasta más del 56 por 100 en 2006, reduciéndose, en consecuencia, la financiación recibida a través de las transferencias de otras administraciones públicas (fundamentalmente del estado) (cuadro 3).

Cabe señalar que una parte importante del aumento del gasto de las comunidades autónomas se produce como consecuencia de la culminación del proceso de traspaso de competencias en materia de educación y sanidad, traspasos que elevaron sensiblemente el gasto en consumo de estas administraciones públicas. El consumo absorbe más del 70 por 100 de los empleos no financieros de las CC.AA. (frente al 21 por 100 en la Administración Central). El mantenimiento prolongado de déficit presupuestarios y el aumento de los activos financieros propiciaron que, tanto los pasivos en circulación como la deuda registrasen durante el período una ligera tendencia a elevarse, en el primer caso, y una resistencia a reducirse en el segundo.

Las corporaciones locales¹⁵ son las administraciones que han mantenido más estables sus cuentas a lo largo del tiempo dada su naturaleza institucional, la rigidez de los tributos locales¹⁶ (sus bases tienen una vinculación con la actividad económica mucho menor que la que tienen los impuestos estatales) y las mayores limitaciones que tienen al endeudamiento. Su financiación sigue depen-

¹⁵ El subsector de corporaciones locales está compuesto por los ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, consejos y cabildos insulares, las agrupaciones de estas entidades y los organismos autónomos dependientes de las corporaciones locales. Asimismo, se incluyen las empresas dependientes de éstas que no cumplen los criterios del SEC 95 para sectorizarse como sociedades no financieras.

¹⁶ Cabe recordar que, junto a los tributos locales, en los ingresos de las corporaciones locales también están incluidos impuestos que tienen una estrecha relación con la actividad económica como son el IVA, el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades que recaudan las diputaciones forales vascas.

Cuadro 4

CORPORACIONES LOCALES

Porcentaje PIB

	1995	2001	2006
A. Total ingresos no financieros	5,8	5,9	6,0
Impuestos y cotizaciones sociales	2,9	3,0	3,1
Transferencias de otras AA.PP.	2,0	2,0	2,1
Otros ingresos no financieros	0,9	0,9	0,7
B. Total gastos no financieros	5,9	5,9	6,2
Consumo público ¹	3,2	3,2	3,3
Prestaciones sociales	0,1	0,1	0,1
Intereses	0,4	0,2	0,1
Formación bruta de capital	1,0	1,0	1,2
Transferencias a otras AA.PP.	0,8	1,0	1,1
Otros gastos no financieros	0,4	0,5	0,4
C. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A-B)	0,0	0,0	-0,2
Pro memoria:			
Activos financieros	1,5	1,7	2,4
Pasivos	5,5	4,1	4,6
Deuda ²	4,0	3,0	2,8
PIB (mm. euros)	447,2	680,7	976,2

Fuente: Eurostat y Banco de España.

¹ A efectos de este cuadro, el consumo público se compone de: remuneración de asalariados, consumos intermedios, otros impuestos sobre la producción, y transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado.

² Pasivos considerados deuda según los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

diendo, en buena medida, de las transferencias recibidas del estado y de las comunidades autónomas, aunque la cesión de una parte de los tributos estatales desde el año 2004 ha aliviado en parte la situación. En 2006, los impuestos suponían algo más del 50 por 100 de los ingresos (cuadro 4).

Finalmente, las administraciones de Seguridad Social¹⁷ constituyen el subsector de las administraciones públicas que tienen una estructura de ingresos y gastos más simple, dado que su actividad casi única consiste actualmente (una vez traspasada a las comunidades autónomas las competencias sanitarias) en transferir a los hogares prestaciones

¹⁷ Las administraciones de seguridad social, a efectos del SEC 95, están compuestas por la Tesorería General y demás entidades gestoras, el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM) y el Fondo de Garantía Salarial, aunque estos últimos son, jurídicamente, organismos autónomos administrativos dependientes del Estado.

sociales distintas a las transferencias sociales en especie (pagos de pensiones y prestaciones por desempleo, principalmente) y en recaudar los recursos con los que financiar dichas prestaciones (cotizaciones sociales). Por lo tanto, las cotizaciones y prestaciones sociales componen la mayoría de sus ingresos y gastos, respectivamente. La demanda final de estas administraciones (consumo e inversión) es prácticamente insignificante con relación al volumen de recursos que gestionan. Las transferencias recibidas (fundamentalmente del Estado), que suponían casi la tercera parte de su financiación en 1995 y que estaban dirigidas a transferir recursos a las comunidades autónomas para financiar básicamente la sanidad, representaban menos del 4 por 100 de los ingresos en 2006, toda vez que la financiación de la sanidad, en su mayor parte, corre a cargo de los recursos propios de las comunidades autónomas.

Como consecuencia de la favorable evolución del número de afiliados a la Seguridad Social y, por razones

Cuadro 5

ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Porcentaje PIB

	1995	2001	2006
A. Total ingresos no financieros	17,2	16,7	12,7
Impuestos y cotizaciones sociales	11,4	11,8	11,9
Transferencias de otras AA.PP.	5,4	4,7	0,5
Otros ingresos no financieros	0,5	0,1	0,3
B. Total gastos no financieros	17,5	15,9	11,5
Consumo público ¹	2,2	2,0	0,5
Prestaciones sociales	12,0	10,4	10,2
Intereses	0,0	0,0	0,0
Formación bruta de capital	0,1	0,1	0,0
Transferencias a otras AA.PP.	3,0	3,0	0,4
Otros gastos no financieros	0,2	0,4	0,3
C. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (A-B)	-0,3	0,8	1,2
Pro memoria:			
Activos financieros	2,1	3,8	7,0
Pasivos	3,8	4,6	2,9
Deuda ²	0,6	0,2	0,1
PIB (mm. euros)	447,2	680,7	976,2

Fuente: Eurostat y Banco de España.

¹ A efectos de este cuadro, el consumo público se compone de: remuneración de asalariados, consumos intermedios, otros impuestos sobre la producción, y transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado.

² Pasivos considerados deuda según los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

demográficas, del número de pensionistas, las administraciones de seguridad social vienen registrando desde 1999 saldos crecientemente positivos en sus cuentas hasta anotar en 2006 un superávit del 1,2 por 100. La acumulación de saldos positivos desde ese año se ha traducido en una disminución de los pasivos en circulación y un aumento de los activos financieros. La fuerte progresión de estos activos se ha materializado principalmente en el fondo de reserva de la Seguridad Social cuyas dotaciones comenzaron a efectuarse en el año 2000¹⁸. El hecho de que la mayoría de los pasivos de la Seguridad Social sean frente a otras administraciones públicas explica la sensible diferencia existente entre los pasivos y la deuda (cuadro 5).

¹⁸ El Fondo de Reserva de la Seguridad Social está regulado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. Su importe a 20 de febrero de 2007 era de 40.335 millones de euros (4,1 por 100 del PIB) equivalente a ocho mensualidades de la nómina de pensiones.

5. La descentralización de los ingresos y gastos públicos en España

Tras un proceso de más de 25 años de transferencias de competencias, las comunidades autónomas gestionan hoy más de la tercera parte del gasto total de las administraciones públicas españolas y más del 90 por 100 de los gastos en salud y en educación. Estas dos últimas funciones, con un alto contenido en consumo público, ocupan más de las dos terceras partes de los empleos no financieros de las comunidades autónomas, siguiéndole en importancia, aunque a mucha distancia, los asuntos económicos (menos del 15 por 100 de sus gastos no financieros) donde la inversión pública tiene un peso importante. La Administración Central realiza hoy el 22 por 100 del gasto público, concentrado en las funciones propias de un gobierno central, tales como defensa, orden público y seguridad y los servicios públicos de carácter general, que utilizan en conjunto más del 65 por 100

Cuadro 6

GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES. AÑO 2005

Porcentajes del gasto público total consolidado

	Servicios generales	Asuntos económicos	Salud	Educación	Protección social	Otras funciones	Total funciones
Administración Central	7,8	3,7	0,6	0,5	3,0	6,6	22,1
Comunidades autónomas	1,7	5,0	13,6	10,3	1,9	3,4	36,0
Corporaciones locales	2,5	2,2	0,2	0,7	1,3	5,9	12,8
Administraciones de Seguridad Social	0,0	1,1	0,4	0,0	27,6	0,0	29,1
Total administraciones públicas	12,0	12,0	14,9	11,5	33,7	15,9	100,0

Fuente: Eurostat.

de los empleos no financieros del subsector. Las corporaciones locales, que no han participado apenas en la redistribución de competencias entre administraciones públicas que se ha producido en España en los últimos años, mantienen un porcentaje del 13 por 100 en el gasto público, con una fuerte participación en funciones tales como medio ambiente, vivienda, cultura y religión y orden público y seguridad, todas ellas integradas en la rúbrica de otras funciones. Finalmente, las administraciones de Seguridad Social gestionan algo menos del 30 por 100 del gasto público y, como se ha señalado en la sección anterior, su función casi

exclusiva es la de protección social (pensiones, prestaciones por desempleo y maternidad, etc.) a la que dedican el 95 por 100 de sus empleos no financieros (cuadro 6).

La comparación de las finanzas públicas españolas con las de otros países en cuanto al reparto de las responsabilidades de ingresos y gastos públicos entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local) puede ser ilustrativa de los cambios experimentados por las administraciones españolas en el último decenio. Así, en el cuadro 7 se efectúa dicha comparación con países

Cuadro 7

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS. AÑO 2005

Países	Porcentajes sobre gasto público total			Porcentajes sobre ingresos públicos totales		
	Niveles de gobierno			Niveles de gobierno		
	Central ¹	Regional	Local	Central ¹	Regional	Local
Francia	80,2	0,0	19,8	84,8	0,0	15,2
Alemania	63,4	21,7	14,9	66,2	22,9	10,9
Australia	54,8	38,5	6,7	73,7	20,8	5,5
España	51,2	36,0	12,8	67,5	22,6	9,9
Estados Unidos ²	49,6	23,7	26,7	60,4	23,5	16,1
Suiza ³	42,1	34,5	23,4	50,5	27,5	21,9
Canadá	35,9	45,9	18,2	46,9	43,0	10,1

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*.

¹ Incluye administraciones de Seguridad Social.

² Año 2001.

³ Año 2002.

con modelos de organización territorial de tipo federal (Alemania, Australia, Estados Unidos, Suiza y Canadá) y con otro (Francia) cuyo modelo es claramente centralista.

Podrá observarse que España tiene un grado de descentralización del gasto público mayor que Australia, Alemania y, por supuesto, Francia. Pero la descentralización en España se ha producido a favor de los gobiernos regionales (comunidades autónomas) solamente superada, en este caso, por Canadá y Australia. En contrapartida, la parte de gasto público que gestionan los gobiernos locales en España (ayuntamientos, diputaciones y similares) es comparativamente muy modesta, sólo superior a la de Australia.

Por el lado de los ingresos, la legislación en vigor desde 1997 y, sobre todo, desde la ya mencionada Ley 21/2001, parece haber corregido la tradicional asimetría existente entre las responsabilidades de ingresos y gastos de las comunidades autónomas. En efecto, España ocupa, en cuanto al grado de descentralización de los ingresos, un lugar intermedio en la tabla comparativa, por encima, nuevamente, de Australia, Alemania y Francia. No obstante, las comunidades autónomas españolas tienen un grado de responsabilidad fiscal similar al de Alemania y Estados Unidos. También por el lado de los ingresos se trasluce el escaso peso que tienen las corporaciones locales españolas en el conjunto de la actividad económica de las administraciones públicas.

6. Conclusiones

En el último decenio, las administraciones públicas españolas han pasado de registrar, a mitad de los años noventa, abultados déficit a cerrar sus cuentas, en los años recientes, con superávits. Dicha mejora de las cuentas públicas se ha producido como consecuencia de los esfuerzos desplegados por la economía española para incorporarse a la tercera fase de la UEM y, una vez satisfecho este objetivo, para cumplir con las reglas de estabilidad presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Dichos esfuerzos, no obstante, han coincidido con una sensible reducción de los tipos de interés y de la tasa de paro, en un contexto de notable expansión de la economía española, lo que ha propiciado un avance mucho más rápido de los ingresos que de los gastos públicos. El sistema de financiación autonómica vigente durante la mayor parte del período examinado en este artículo, basado en las

transferencias de recursos del estado hacia las comunidades autónomas, ha estimulado el incremento del gasto en estas administraciones ya que su poder de gasto, tras un largo proceso de asunción de competencias, superaba con creces su autonomía para exigir tributos a sus ciudadanos.

Esta falta de correspondencia entre los gastos de las comunidades autónomas y su financiación es la que posiblemente explique el papel mucho más modesto que estas administraciones públicas han jugado en el proceso de consolidación fiscal registrado a lo largo del período analizado, recayendo este, sobre todo, en la Administración Central (incluida la Seguridad Social). Sin embargo, dado el peso que han adquirido dentro de la actividad económica del sector público, la contribución de las comunidades autónomas a la estabilidad presupuestaria es decisiva tanto en el corto plazo, donde se supone que fenómenos extraordinarios que han ayudado en el pasado a sanear las cuentas públicas, como el dinamismo del mercado de la vivienda o el descenso de los tipos de interés, irán perdiendo fuerza paulatinamente, como a más largo plazo con vistas a los retos que el envejecimiento de la población pueda plantear a las finanzas públicas.

Esa contribución de las comunidades autónomas a la estabilidad presupuestaria del país es hoy más posible que en el pasado ya que los cambios normativos de los últimos años (especialmente la Ley 21/2001) han ampliado sustancialmente la autonomía financiera de las comunidades autónomas, hasta el punto de que los niveles de descentralización de los ingresos y gastos públicos son hoy superiores en España a los de algunos países de reconocida tradición federal como Alemania. Queda pendiente, en este sentido, un segundo proceso de descentralización de las comunidades autónomas hacia las corporaciones locales que dote a estas de mayores recursos (legales y económicos) para enfrentarse a los nuevos problemas suscitados por los fenómenos de la delincuencia, el envejecimiento de la población o la inmigración. La mencionada ampliación de la autonomía financiera, dependiendo del uso que las comunidades autónomas hagan de su capacidad normativa, permitirá profundizar en la corresponsabilidad fiscal de estas administraciones territoriales. Además, existe el marco institucional, diseñado en las leyes de estabilidad presupuestaria, donde establecer de manera coordinada y responsable entre los diferentes niveles de gobierno los objetivos presupuestarios acordes con la política económica general del país y con la situación cíclica por la que atraviese la economía española en cada momento.