

EL TAMAÑO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Álvaro María Nadal Belda

Con bastante frecuencia surgen debates en los que se discute cuál ha de ser el tamaño ideal del sector público en una economía social de mercado y cómo ha de combinarse el respeto por las leyes económicas con la provisión de bienes y servicios públicos. En concreto, el sector público español tiene menor tamaño comparado con los países de su entorno, pero esto no ha afectado a la calidad de su protección social, como se pone de manifiesto en el siguiente artículo.

El tamaño de las Administraciones Públicas se puede medir por el lado de los ingresos o de los gastos, que no dejan de ser dos caras de una misma moneda. No tienen por qué ser idénticos año a año pero sí en el medio y largo plazo. Para que cualquier gasto sea financiado y financiable de manera sostenida es preciso contar con suficientes ingre-

sos. Por tanto, la relación entre ambas magnitudes (ingresos y gastos) es prioritaria al analizar la sostenibilidad de las Administraciones Públicas, es decir del sector público.

Centrando el análisis del tamaño de las Administraciones Públicas en el lado del gasto y, más en concreto, del gasto no financiero (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos, excluyendo los capítulos 8 y 9 de Activos y Pasivos Financieros), en España, el sector público representaba el 43,6% del PIB en 2014. Este porcentaje, nada desdeñable, es, no obstante, reducido si nos comparamos con los países de nuestro entorno. En concreto, es 4,5 puntos porcentuales (pp) inferior a la media de la Unión Europea (48,1%) y se encuentra por debajo de los países de mayor tamaño: Francia (57,2%), Italia (51,1%), Reino Unido (44,4%) o Alemania (43,9%).

Respecto a la desagregación de este gasto por niveles de Administración, cabe destacar que España es uno de los países más descentralizados del mundo. Con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el periodo 2003-2013, España (34,5% del gasto gestionado por la Administración autonómica) se sitúa en niveles similares a los de Suiza (36,3%) y México (38,15%). Solo Canadá (46%) supera significativamente a España en porcentaje del gasto público que gestionan sus regiones (provincias). Y respecto a otros países de gran tradición federal como Bélgica (24,1%), Estados Unidos (23,3%), Alemania (22,6%) o Austria (16,2%), las comunidades autónomas españolas gestionan más de vez y media los recursos que estos Estados federados.

Se ha tomado la media de la última década para evitar sesgos propiciados por el propio ciclo económico. En

situaciones de crisis económica, el gasto en prestaciones por desempleo o en intereses de la deuda aumenta sustancialmente, incrementando así el porcentaje de gasto público gestionado por el Estado central en detrimento del resto de Administraciones. En concreto, en España en 2013 las comunidades autónomas gestionaban el 31,8% del gasto público total, mientras que en 2007 se encargaban del 36%.

Para poder contar con toda la información acerca del tamaño de las Administraciones Públicas, es necesario ver la contraparte inseparable del gasto público, es decir, los ingresos. También en este indicador España está claramente por debajo de la media de la Unión Europea y de sus principales economías. En 2014, los ingresos no financieros suponían en España el 37,8% del PIB, claramente por debajo de la media de la Unión Europea (45,2%), de la eurozona (46,6%) y de los países de mayor tamaño: Francia (53,2%), Italia (48,1%), Alemania (44,6%) o Reino Unido (38,7%).

Lógicamente, el tamaño de las Administraciones Públicas no permanece invariado a lo largo del tiempo. Su evolución depende de decisiones de política económica, del propio ciclo económico y de otras variables exógenas como la demografía o la evolución de los mercados financieros (variables que, a pesar de ser exógenas, son, en muchas ocasiones, previsibles y es deber de las Administraciones prever los efectos que tendrán sobre gastos e ingresos para minimizar impactos no deseados. Ejemplo de ello es el envejecimiento de la población y la reversión de la pirámide poblacional).

La última década sirve de claro ejemplo de cómo el peso del gasto puede variar significativamente en cuestión de poco tiempo. En el año 2007, el gasto público representaba el 38,9% del PIB. En dos años aumentó casi 7 pp, hasta el 45,8% del PIB. Esto implica que el gasto público se incrementó en 73.185 millones de euros solo entre 2007 y 2009.

Resulta interesante ver también la evolución de los ingresos públicos en los últimos años. Al igual que con el nivel de gasto público, los ingresos se han visto muy afectados por la crisis y por la deficiente gestión económica que se realizó durante los primeros años de la misma. Los ingresos públicos pasaron de representar el 40,9% del PIB en el año 2007 a ser de solo el 34,8% en 2009. Es decir, en solo dos años se perdieron 6,1 puntos del PIB de recaudación pública. Estamos hablando de 66.670 millones de euros que las arcas públicas dejaron de ingresar en ese periodo.

Las caídas de ingresos se explican prácticamente en su totalidad por la menor recaudación de IVA (se redujo en 2 pp del PIB o 22.160 millones de euros), de impuestos sobre productos, excluido IVA e importaciones (cayó 1,1 pp del PIB o 12.100 millones de euros), y de impuestos sobre la renta (minoró 3,1 pp o 34.250 millones de euros).

La recaudación proveniente de estas tres figuras impositivas se vio golpeada por la caída del empleo y del consumo, así como por el aumento de la economía sumergida, tres problemas que han sido objetivo de la política económica de los últimos cuatro años, con resultados notablemente positivos.

Otro factor explicativo se encuentra en la corrección del sector exterior (España registraba en 2007 el segundo mayor déficit exterior del mundo). Un déficit comercial supone unos mayores ingresos impositivos debido al principio de tributación en destino: las importaciones pagan impuestos en nuestro país, mientras que las exportaciones están exentas. Por tanto, la fuerte reducción del déficit exterior en 2009, debido a la marcada caída de las importaciones, supuso una importante reducción de ingresos tributarios por IVA y otros impuestos a las importaciones.

La fuerte caída de la recaudación, unida al incremento de los gastos, llevó a que España registrase un déficit público galopante. Con el cambio de legislatura en 2011, se planteó la necesidad imperiosa de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas para así asegurar que el sector público pudiera seguir desempeñando sus funciones básicas. En este contexto se planteó toda la agenda reformista del Gobierno que tiene como denominador común el fomento del empleo y del crecimiento.

Para devolver las cuentas públicas a la senda de la sostenibilidad y poner fin al descuadre tan exagerado entre ingresos y gastos, se adoptaron medidas tanto para aumentar unos como reducir otros. La reducción de gastos se ha planteado con la máxima de mantener siempre, o incluso mejorar, la calidad de nuestro Estado de bienestar. Por tanto, se ha tratado de reducir gastos superfluos y maximizar la eficiencia de los que se mantienen. No obstante, había limitaciones importantes ya que gran parte del gasto público tiene un componente autónomo que no permite reducirlo automáticamente.

Esto nos lleva al análisis de la composición del gasto. En España el 42,7% del gasto público está gestionado por las Administraciones territoriales, en concreto, las comunidades autónomas gestionan un 31,8% y las corporaciones locales un 10,9%. El resto del gasto público corresponde a la Administración central (22,8%) y a la Seguridad Social (34,4%).

Distribución funcional del gasto público (2013)

	MILLONES €	% PIB
Pensiones contributivas	108.564	23,4%
Prestaciones por desempleo	29.805	6,4%
Sanidad	63.006	13,6%
Educación	42.393	9,1%
Otros gastos sociales	46.070	9,9%
Intereses PDE	34.198	7,4%
Servicios públicos básicos ¹	68.689	14,8%
Otras actividades económicas ²	72.034	15,5%
	464.759	100%

¹ Servicios generales de las AAPP, defensa, orden público y seguridad.

² Incluye actividades como agricultura, pesca y alimentación, I+D+i, actividades recreativas, vivienda, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE e IGSS.

Al analizar el conjunto de los presupuestos de todas las Administraciones Públicas, lo primero que destaca es el gran peso del gasto social, que supera el 60% del total del gasto. En concreto, las pensiones contributivas explican el 23,4%,

las prestaciones por desempleo el 6,4%, sanidad el 13,6%, educación el 9,1% y otros gastos sociales el 9,9% (en esta rúbrica se incluyen subsidios y pensiones no contributivas).

En orden de importancia, al gasto social le siguen los servicios públicos básicos como defensa, orden público y seguridad que suponen el 14,8% de todo el gasto público. Destaca el peso de los intereses de la deuda pública (deuda incluida en el Procedimiento de Déficit Excesivo, PDE), con un 7,4%. Esta partida corresponde a las anteriormente referidas como «exógenas», aquellas sobre las que el Gobierno tiene escasa capacidad de influencia directa. El Gobierno no puede recortar unilateralmente los intereses que paga por su deuda. De hecho, la propia Constitución Española garantiza el pago de los intereses de forma prioritaria sobre cualquier otro pago, garantía que ya existía antes de la reforma del artículo 135 del año 2011. Sin embargo, sí se pueden adoptar medidas que contribuyan a que aumente el interés de los inversores por invertir en deuda española y a que, consecuentemente, demanden menores rentabilidades, tal y como se ha conseguido en los últimos tres años.

Como se vio anteriormente, el tamaño del sector público no es constante a lo largo del tiempo, al igual que no permanece invariable el peso relativo de cada partida del gasto. La crisis, la caída de la actividad y la destrucción de empleo llevaron a un fuerte aumento del gasto en prestaciones por desempleo que se incrementó un 50% en solo un año. En 2009, estas prestaciones pasaron de representar el 4,6% del gasto total al 6,4% o, lo que es lo mismo, pasaron de 21.038 millones de euros a 31.463 millones de euros.

En los últimos años también ha aumentado sustancialmente el gasto en pensiones. Las contributivas representaban, en el año 2013, el 23,4% de todo el gasto público, mientras que en 2008 eran el 18,4%. Este aumento se debe, principalmente, al envejecimiento de la población, uno de los factores exógenos sobre los que la política económica poco puede hacer. Sin embargo, también hay decisiones como la de revalorizar o no las pensiones que afectan al peso de esta partida. Dada su importancia relativa, al explicar cerca de una cuarta parte de todo el gasto público, un recorte de esta partida tendría un efecto inmediato y muy significativo sobre el déficit público. Sin embargo, el coste social de una decisión así no está justificado. Es por ello que en la actual legislatura no solo se han evitado recortes de pensiones sino que, además, se han revalorizado anualmente (a diferencia de lo que sucedió en la anterior legislatura).

Por último, cabe destacar el peso de los intereses de la deuda pública que se ha duplicado entre 2008 y 2013. El fuerte aumento del nivel de deuda pública ha llevado a que los intereses totales a pagar sean muy superiores. Pero también se ha visto influido por la evolución de los tipos de interés en sí. Desde el año 2012, la bajada de las rentabilidades exigidas a la deuda pública española ha contribuido a suavizar el aumento del gasto en intereses. Gracias a la mayor confianza de los inversores en la economía española y, por ende, en nuestra deuda, el tipo de interés efectivo medio de las nuevas emisiones de deuda del Estado se ha reducido del 3,81% en 2008 al 1% al comenzar 2015 (situando así el tipo de interés medio de la deuda viva en el 3,38% este año desde el 4,32% en 2008).

Por tanto, del análisis de la composición del gasto público, queda patente que la mayoría del mismo se destina a políticas sociales y a atender las funciones básicas del sector público en una economía social de mercado.

La situación de insostenibilidad de las cuentas públicas con la que se encontró el actual Gobierno al comienzo de esta legislatura era de tal gravedad extrema que requirió de medidas extraordinarias y de una ambiciosa agenda de política económica que garantizase que España seguiría manteniéndose dentro del euro, sin rescates internacionales y garantizando el mantenimiento del Estado de bienestar.

Todas las actuaciones del Gobierno se han centrado en el crecimiento económico y la creación de empleo, como mejor política social, garantizando en todo momento que se cumpliera con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Esto se debe a que gracias a la mayor actividad económica y al aumento del empleo y la reducción del paro, se incrementan los ingresos públicos (más recaudación por impuestos y por cotizaciones) y se reducen los gastos (menos gasto en prestaciones por desempleo, entre otros). Además, se han adoptado otras medidas que han contribuido definitivamente a la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En sanidad, se han adoptado medidas para incrementar la eficiencia del gasto a través de compras centralizadas, del fomento de medicamentos genéricos, de límites al turismo sanitario, al tiempo que se ha garantizado un mayor acceso a la tarjeta sanitaria (en 2014 había 751.229 personas más beneficiarias de esta tarjeta que en el año 2012).

En pensiones se ha buscado garantizar la sostenibilidad del sistema. Así, se han podido revalorizar las pensiones

año a año, consiguiendo una ganancia de poder adquisitivo del conjunto de las pensiones de 2.085,24 millones de euros en 2013 y 2014.

Además, las actuaciones en materia de lucha contra el fraude fiscal han permitido obtener, entre 2012 y 2014, 34.785 millones de euros.

De forma generalizada, se han adoptado medidas para mejorar la disciplina fiscal de todas las Administraciones (por ejemplo, a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) y para lograr una mayor eficiencia del gasto público (objetivo primordial de la reforma de las Administraciones Públicas), permitiendo mantener la máxima calidad en el Estado de bienestar.

Gracias a estas medidas y gracias al esfuerzo de todos los ciudadanos, se ha conseguido reconducir el déficit de una situación de emergencia a una senda sostenible de consolidación. El déficit público se ha reducido al 5,69% del PIB en 2014, más de tres puntos respecto al de 2011, cumpliendo un año más con el objetivo pactado con Bruselas. A futuro, se continuará con la reducción del déficit. Además, ahora el crecimiento económico está contribuyendo a esta mejora y debemos aprovecharlo para seguir reduciendo el déficit y evitar más despilfarros como los que se produjeron en el pasado.

A modo de conclusión, cabe destacar que España cuenta con un sector público de tamaño inferior a la media de las grandes economías de su entorno. No obstante, pese a ello, contamos con un Estado de bienestar de primer orden. Las actuaciones en materia de política económica de los últimos años han permitido garantizar que este

Estado de bienestar sea sostenible y siga desempeñando adecuadamente sus funciones. Considerando que la gran mayoría del gasto se destina a servicios públicos de los que se benefician todos los ciudadanos, la reducción del déficit en esta legislatura ha sido de una complejidad extrema. No obstante, gracias a las medidas emprendidas por el Gobierno se ha reducido el déficit público en más de tres puntos del PIB, en solo tres años, cumpliendo con los objetivos de consolidación a nivel europeo año tras año. Además, se ha devuelto a la economía española a la senda del crecimiento y de la creación de empleo, lo que ha permitido llevar a cabo rebajas fiscales en un marco de restricción presupuestaria. Rebajas que podrán repetirse en el futuro siempre que contemos con margen presupuestario suficiente. ■