

LA EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:
2000-2004

Este artículo ha sido elaborado por Francisco Martí, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

El Banco de España elabora y difunde las estadísticas financieras de España, que incluyen las relativas a la deuda pública. En este artículo se describe la evolución de la deuda pública, con especial atención a la deuda de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Corporaciones Locales (CCLL), en los últimos cinco años, definida según la metodología del protocolo de déficit excesivo (PDE)¹. Se ha decidido concentrar el análisis en el período 2000-2004, que es aquel para el que las estimaciones se han visto afectadas por el cambio de base en la Contabilidad Nacional de España (CNE)². En este sentido, cabe recordar que la revisión llevada a cabo por el INE ha implicado, entre otros aspectos, la incorporación a las cuentas del sector Administraciones Públicas (AAPP), a partir del año 2000, de unos 200 entes y empresas públicas, dependientes en su mayoría de las CCAA, que con anterioridad estaban clasificados en el sector Sociedades no financieras³. En consecuencia, la deuda de estas empresas ha pasado a computarse como deuda de las AAPP. No obstante, esta reclasificación ha tenido un impacto muy reducido sobre la cifra agregada de deuda del sector AAPP (del 0,3% del PIB, entre el cuarto trimestre de 1999 y el primero de 2000, por este motivo). De hecho, con el cambio de base de la CNE, el PIB nominal es superior al que resultaba con la base anterior, lo que se ha traducido en una reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB hasta el 46,6%, más cómodamente por debajo del límite del 60% del PIB del Tratado de Maastricht.

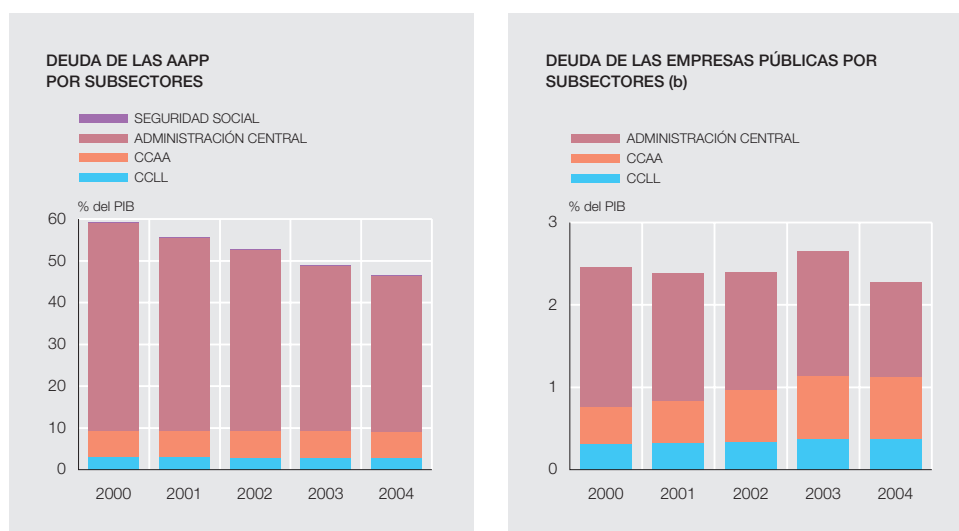
Por otra parte, en este artículo se analizan los datos de la deuda de las CCLL, en los que se singulariza, por primera vez, la información relativa a la deuda de cada uno de los municipios de más de 500.000 habitantes. La publicación de estos datos por el Banco de España desde enero de 2005 se enmarca en los compromisos asumidos en el Acuerdo de junio de 2004 sobre la transparencia de la información económica y estadística impulsado por el Gobierno, que también incluye la difusión de datos de las empresas públicas, dependientes de las CCAA, con un detalle por Comunidades, que se publicará en la segunda mitad de 2005.

Por último, el análisis de la evolución de la deuda de las AAPP se complementa con la descripción de la evolución de la deuda de las empresas públicas clasificadas como Sociedades no financieras⁴, a partir de la información que se viene publicando.

La distribución de la deuda de las AAPP por subsectores

En el período 2000-2004, ha proseguido la mejora gradual en el saldo de las cuentas de las AAPP. De hecho, de no haberse producido el efecto inducido por la reorganización del sector ferroviario, en el año 2004 se habría alcanzado un superávit del 0,4% del PIB⁵. En este contexto de continua reducción de las necesidades de financiación del sector y de crecimientos

1. La deuda PDE no incluye los pasivos contabilizados como créditos comerciales ni otras obligaciones de pago devengadas y no pagadas. 2. En el artículo del *Boletín Económico* «La evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas: 1995-2003», de septiembre de 2004, se presentaron algunas de estas cifras, correspondientes a la anterior base contable, para un período más dilatado. 3. Esta decisión se ha tomado siguiendo los criterios contables establecidos en el SEC 95 y en el Manual SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública. El cambio de base ha supuesto también, en el ámbito del sector de las AAPP, cambios entre subsectores, dado que las unidades que gestionan la sanidad, que antes figuraban en las cuentas de la Seguridad Social, han pasado a computarse en las cuentas de los subsectores de los que dependen. Para un análisis más general de los cambios en la CNE, puede consultarse el artículo «La Contabilidad Nacional de España, Base 2000: principales cambios e implicaciones para los agregados macroeconómicos», del *Boletín Económico* del Banco de España de junio de 2005. 4. La expresión «empresas públicas» comprende los organismos no administrativos, entes y empresas no incluidos en el sector AAPP de la CNE, pero que son propiedad de las AAPP. 5. Antes de descontar este efecto, las cuentas de las AAPP han registrado un déficit del 0,3% del PIB en 2004. En el *Informe Anual* de 2004, puede encontrarse una descripción más detallada de esta medida y de sus implicaciones sobre las cuentas públicas.



FUENTE: Banco de España.

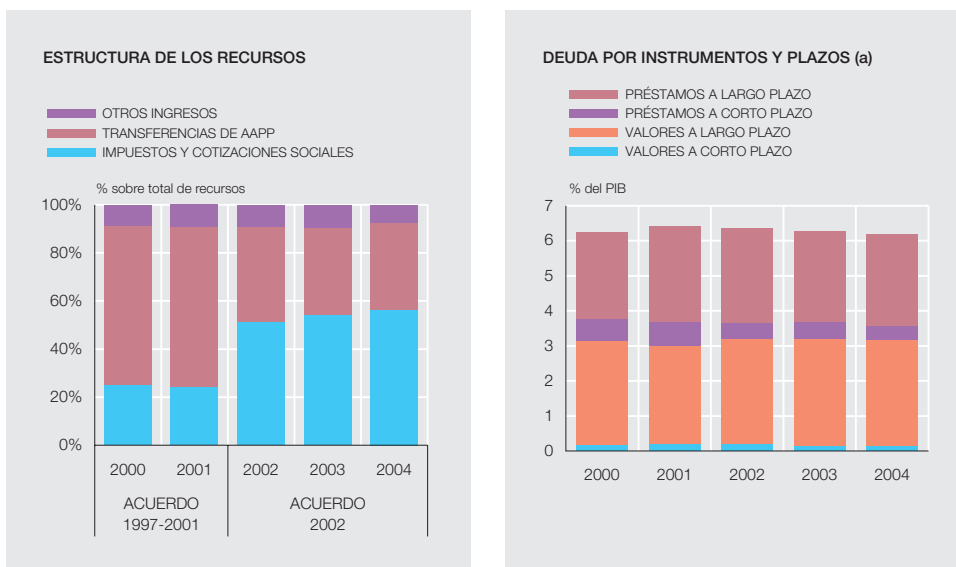
- a. Deuda elaborada según la metodología del PDE. Los datos corresponden al cuarto trimestre del año correspondiente.
 b. Dada la metodología del SEC 95, seguida en la elaboración de la deuda, el número de empresas puede cambiar período a período.

elevados del PIB nominal, la ratio de la deuda de las AAPP continuó disminuyendo su importancia relativa entre los años 2000 y 2004, hasta situarse en el 46,6% del PIB a finales de este último año, frente al 59,3% de 2000 (véase gráfico 1), o niveles próximos al 70% en los años centrales de la década de los noventa.

El descenso en la ratio de deuda de las AAPP en ese período, de casi 13 puntos porcentuales (pp), se explica prácticamente en su totalidad por la caída de la correspondiente a la Administración Central, que alcanzó el 37,4% del PIB al finalizar 2004 (12,3 pp por debajo de la cifra registrada en el año 2000)⁶. Por su parte, la deuda de las CCAA se situó en el 6,2% del PIB al finalizar el año 2004 (ratio que ha permanecido en línea con la del año 2000), mientras que las ratios correspondientes a las CCLL y a la Seguridad Social disminuyeron ligeramente (en 3 décimas y 1 décima del PIB, respectivamente)⁷. En consecuencia, en este período se redujo el peso de la deuda de la Administración Central y, en menor medida, el de la Seguridad Social, con respecto al volumen total de deuda pública en circulación —quedando sus participaciones sobre el total de deuda en el 80,2% y el 0,3%, respectivamente—, mientras que se amplió el de las CCAA y el de las CCLL —hasta el 13,3% y el 6,2% del total, respectivamente—.

Adicionalmente, tras la incorporación de un número no desdeñable de empresas públicas al sector de AAPP, debido al cambio de base, tiene interés analizar la evolución de la deuda emitida por el resto de empresas públicas que, por sus características operativas y atendiendo a los criterios contables establecidos en el ámbito del SEC 95, han permanecido en el sector Sociedades no financieras. Conviene recordar que estas empresas se financian, principalmente, mediante su actividad mercantil, aunque también a través de

6. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la cifra de deuda pública de la Administración Central correspondiente al último trimestre de 2004 está afectada por la asunción de deuda de RENFE, con un impacto de 0,7% del PIB sobre la ratio deuda pública. 7. Hay que subrayar que, siguiendo la metodología del PDE, todas estas cifras presentan la deuda de forma consolidada (es decir, excluyendo la deuda de cualquier Administración Pública en poder de otra Administración Pública). Esta consolidación afecta, exclusivamente, a la Administración Central y a la Seguridad Social, que, en conjunto, mantenían a finales del año 2004 un volumen bruto de deuda pública consolidable del 4,1% del PIB. En concreto, la Administración Central tenía deuda de la Seguridad Social por un volumen cercano al 2,1% del PIB, mientras que esta mantenía un volumen similar de deuda de la Administración Central.



FUENTE: Banco de España.

a. Los datos corresponden al cuarto trimestre del año correspondiente.

aportaciones de capital de las AAPP, y, en caso de ser necesario, acudiendo a los mercados financieros. En esta última actividad, las empresas públicas han acumulado un volumen de deuda que a finales de 2004 ascendía al 2,3% del PIB, frente al 2,5% de 2000 (véase gráfico 1). Las empresas dependientes de la Administración Central (1,1% del PIB) y de las CCAA (0,7% del PIB) mantenían los mayores volúmenes de deuda, mientras que las empresas dependientes de las CCLL alcanzaban un 0,4% del PIB.

Por su parte, entre 2000 y 2004, se observa un aumento del peso de la deuda de las empresas públicas dependientes de las CCAA (del 0,4% del PIB), un leve ascenso del de las CCLL (del 0,1% del PIB) y el mantenimiento, durante la mayor parte del período, del peso de la deuda de las empresas dependientes de la Administración Central. De hecho, el descenso que se produjo en el último trimestre del año 2004 en la deuda de las empresas públicas adscritas a la Administración Central se debe a la asunción por el Estado de deuda de RENFE, en el contexto del proceso de la reestructuración del sistema ferroviario.

La evolución del endeudamiento del subsector CCAA: 2000-2004

En los últimos años se han introducido cambios en el sistema de financiación autonómica que han alterado de manera significativa la composición de las fuentes de obtención de recursos de estas Administraciones. Tanto el acuerdo de financiación del período 1997-2001 como, especialmente, el que entró en vigor en el año 2002 han ido incrementando la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, al aumentar el conjunto de los impuestos cedidos y ampliar la capacidad normativa de las CCAA en materia impositiva. Como resultado de estos cambios, las transferencias procedentes de otras AAPP han reducido su importancia, hasta representar el 33,2% del total de recursos de las CCAA en el año 2004, frente al 66,4% del año 2000 (véase gráfico 2). Por otra parte, en los años más recientes se han reducido las necesidades de financiación del subsector, hasta alcanzar una posición próxima al equilibrio presupuestario en 2004. A pesar de esa mejora en la posición fiscal de las CCAA, su ratio de deuda en proporción al PIB se ha mantenido muy estable, en niveles ligeramente superiores al 6%, entre los años 2000 y 2004⁸.

8. Cabe recordar que en 2004 el Estado transfirió recursos a la Comunidad Autónoma de Andalucía para cancelar la deuda pendiente que mantenía con dicha Comunidad en relación con el Acuerdo de financiación autonómica del período 1997-2001.

% del PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
DEUDA PDE	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	—
Variación de la deuda		0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Contribuciones a la variación debidas a:						
<i>Déficit</i>		0,6	0,5	0,3	0,0	1,5
<i>Crecimiento nominal PIB</i>		-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-1,6
<i>Ajustes flujo-fondo (a)</i>		0,0	-0,1	0,0	0,2	0,1

FUENTE: Banco de España.

a. Incluyen la adquisición neta de activos financieros, ajustes de valoración, etc.

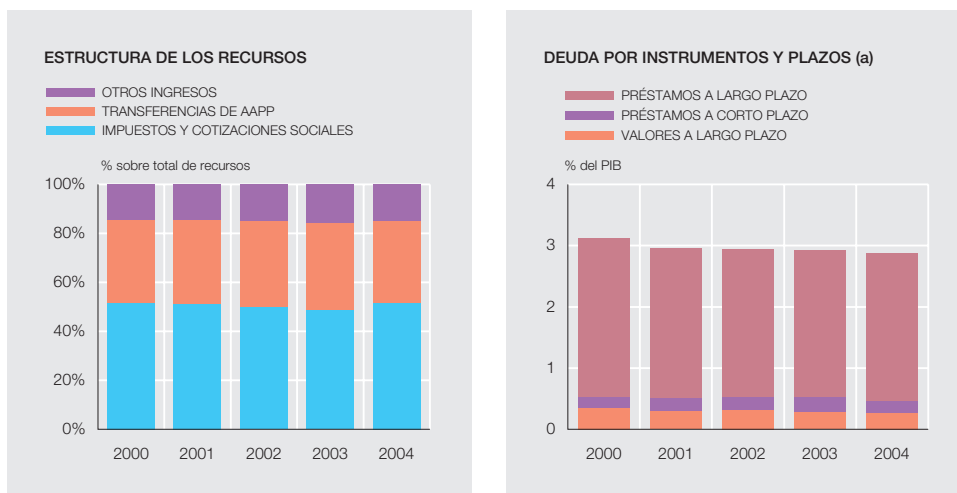
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PDE POR CCAA

CUADRO 2

% del PIB regional y total						
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
TOTAL	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	-0,1
Andalucía	8,2	7,9	7,3	7,0	6,4	-1,8
Aragón	4,8	4,5	4,8	4,6	4,4	-0,4
Asturias	4,3	4,3	5,1	5,2	4,4	0,2
Baleares	3,2	3,0	3,6	4,4	4,5	1,3
Canarias	3,6	3,6	3,1	3,5	3,4	-0,1
Cantabria	3,1	3,3	3,2	3,8	3,5	0,4
Castilla-La Mancha	2,8	2,6	3,1	3,0	3,7	1,0
Castilla y León	3,0	3,3	3,3	3,3	3,1	0,1
Cataluña	8,7	8,6	8,1	7,6	8,0	-0,8
Extremadura	5,6	6,1	6,2	5,7	5,3	-0,3
Galicia	9,0	8,6	8,1	7,7	7,3	-1,7
La Rioja	2,9	3,2	3,0	3,1	3,1	0,1
Madrid	3,9	5,8	6,8	6,7	6,2	2,3
Murcia	4,0	4,2	3,9	3,6	3,6	-0,4
Comunidad Foral de Navarra	6,1	5,6	5,2	4,9	4,6	-1,5
Comunidad Autónoma del País Vasco	5,2	3,8	2,9	3,0	2,6	-2,6
Comunidad Valenciana	9,8	10,0	10,0	10,5	11,5	1,7
PRO MEMORIA						
Empresas públicas	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,3
Deuda incluida en las CCLL:						
<i>Diputaciones de Régimen Común</i>	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	-0,1
<i>Diputaciones Forales del País Vasco</i>	3,8	3,4	3,3	3,1	2,8	-1,0
<i>Deuda de Consejos y Cabildos Insulares</i>	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	0,4

FUENTE: Banco de España.

Para precisar mejor los factores que han impulsado esta evolución de la ratio de deuda, resulta útil descomponer la variación registrada en las contribuciones de sus tres componentes básicos: la capacidad o necesidad de financiación, el crecimiento del PIB nominal y la variación de los activos financieros y de otras partidas de ajuste, englobadas en lo que se conoce como ajustes flujo-fondo (debidos a los diferentes criterios de valoración y de clasificación entre la contabilidad presupuestaria y la CNE). Como se observa en el cuadro 1, según este desglose, el efecto del crecimiento del PIB nominal —que ha tendido a reducir el peso de la deuda de las CCAA con respecto al PIB— ha podido compensar el efecto expansivo sobre dicha ratio de los déficits acumulados en este período. Por su parte, la contribución de los



FUENTE: Banco de España.

a. La financiación mediante valores a corto plazo es prácticamente nula. Los datos corresponden al cuarto trimestre del año correspondiente.

ajustes flujo-fondo al crecimiento de la deuda ha sido muy pequeño, en el conjunto del período, concentrándose en el año 2004.

En relación con los instrumentos en los que se ha materializado la deuda, las CCAA han mantenido en los últimos años la tendencia al aumento de la financiación a largo plazo en detrimento de los préstamos a corto plazo (véase gráfico 2). Así, los préstamos a corto plazo han continuado disminuyendo su importancia relativa, y han pasado a representar un 6,4% del total de la deuda, frente al 10,3% de finales del año 2000, mientras que los valores a corto plazo apenas han modificado su escasa importancia durante todo el período, en torno al 2,7% del total. Por su parte, el desplazamiento hacia instrumentos a largo plazo ha favorecido en mayor medida a los préstamos, que han alcanzado un peso del 42,3% de la deuda en el año 2004, frente al 39,5% del año 2000, aunque los valores a largo plazo siguen siendo el instrumento de mayor importancia, con un peso del 48,6% en el año 2004, frente al 47,5% del año 2000.

Finalmente, como puede verse en el cuadro 2, el nivel y la evolución del endeudamiento por CCAA, calculados en relación con el correspondiente PIB regional, no han sido homogéneos. En este sentido, hay que tener en cuenta que en la Comunidad Autónoma del País Vasco la gestión de la mayoría de los gastos los realiza la Comunidad Autónoma, mientras que la recaudación de los impuestos corre a cargo de las Diputaciones Forales (incluidas en el sector de CCLL), que transfieren a aquella los importes correspondientes. Así, el mayor volumen de ingresos de esta Comunidad procede de transferencias de las CCLL. Por tanto, el análisis de la evolución de la deuda de esta Comunidad resulta más completo si se tiene en cuenta la contraída por las Diputaciones Forales (véase el pro memoria del cuadro 2). Asimismo, la evolución de la deuda habría que ponderarla teniendo en cuenta la actividad de las empresas públicas de cada Comunidad, puesto que ni la canalización de gasto de las distintas CCAA hacia dichas empresas públicas ni las formas elegidas para su financiación y, por tanto, su endeudamiento, han seguido las mismas pautas.

En comparación con el año 2000, cabe destacar las reducciones en la deuda de las CCAA del País Vasco (incluyendo las Diputaciones Forales), Galicia y Andalucía. Por el contrario, las CCAA de Madrid, Valencia, Baleares y Castilla-La Mancha aumentaron notablemente su endeudamiento.

% del PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
TOTAL	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	-0,3
Barcelona	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
Madrid	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1
Málaga	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sevilla	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valencia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Zaragoza	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Resto Aytos., mancoms. y otras agrups.	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	-0,1
Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	-0,1
PRO MEMORIA						
Empresas públicas	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1

FUENTE: Banco de España.

La evolución del endeudamiento del subsector CCLL: 2000-2004

El marco de financiación de las CCLL, que desde una perspectiva histórica ha experimentado menos variaciones que el de las CCAA, se modificó tras la entrada en vigor de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Reflejando el impacto de dicha modificación⁹, las CCLL comenzaron a participar en la recaudación de algunos impuestos estatales en 2004, reduciendo ligeramente su dependencia de las transferencias recibidas de otras AAPP (véase gráfico 3). Así, los impuestos pasaron a suponer un 51,9% del total de recursos de las CCLL en ese año (frente al 48,9% de 2003), mientras que las transferencias de otras AAPP redujeron su peso hasta el 33,2% en 2004, frente al 35,5% del año anterior.

Por otra parte, el subsector de CCLL ha cerrado tradicionalmente sus cuentas en torno al equilibrio presupuestario, por lo que su recurso al endeudamiento ha sido reducido y su nivel de deuda muy inferior al de la Administración Central y al de las CCAA, aunque hay que tener en cuenta que el nivel de gasto de las CCLL es comparativamente muy inferior. En el período analizado, la deuda de las CCLL se ha reducido ligeramente como porcentaje del PIB, desde el 3,1% en el año 2000 hasta el 2,9% del año 2004 (véase gráfico 3). La composición por instrumentos de la financiación obtenida por las CCLL ha sido algo distinta a la de CCAA. En particular, se observa un aumento de la financiación a corto plazo, que ha pasado a suponer un 7,3% del total de la deuda en el año 2004 (6,3% en 2000), y de los préstamos a largo plazo, mientras que el recurso a los valores a largo plazo se ha reducido notablemente, desde el 11% en el año 2000, al 8,8% en el año 2004.

Cabe señalar que la disminución del peso de la deuda en el período considerado se ha concentrado en los pequeños Ayuntamientos y en las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares (véase cuadro 3), dado que el conjunto de municipios de más de 500.000 habitantes ha mantenido prácticamente inalterado el nivel de su deuda en el 0,6% del PIB. No obstante, la evolución de estos grandes Ayuntamientos no ha sido homogénea, pues, mientras que el Ayuntamiento de Madrid aumentó su deuda en 1 décima porcentual del PIB, el de Barcelona la redujo, y la ratio de endeudamiento de los otros cuatro se mantuvo invariable. Cabe añadir, finalmente, que las empresas dependientes de las CCLL alcanzaron un nivel de deuda del 0,4% del PIB a finales del año 2004, tras aumentar ligeramente su endeudamiento durante el período considerado.

9. Entre otros aspectos, la reforma contemplaba la cesión a las Diputaciones Provinciales, a las capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, y a los municipios de más de 75.000 habitantes, de un porcentaje de la recaudación del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales, cesión que entró en vigor en el año 2004.

Conclusiones

En este artículo se han presentado los nuevos datos de endeudamiento de las AAPP para el período 2000-2004, y de las empresas públicas dependientes del sector. Frente a la progresiva reducción de la deuda pública agregada, en porcentaje del PIB, la de las CCAA se ha mantenido algo por encima del 6%, a pesar de la mejora observada en el saldo de las cuentas de este subsector. Cabe destacar que la evolución por CCAA no ha sido homogénea, habiéndose observado reducciones de la ratio de endeudamiento en el País Vasco, Andalucía y Galicia, frente a los incrementos contabilizados en Madrid, Valencia, Baleares y Castilla-La Mancha; no obstante, los niveles de partida son también muy diferentes. En cuanto a las CCLL, cabe señalar la menor importancia cuantitativa de su deuda, que además se ha reducido, en porcentaje del PIB, en los últimos años; sin embargo, el endeudamiento de las ciudades más grandes ha mantenido, en conjunto, su peso en el PIB, observándose, asimismo, algunas diferencias por municipios.

20.7.2005.