

OPERACIONES DE CREDITO. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por el Dr. Antonio Aparicio Pérez

I N D I C E

OPERACIONES DE CREDITO. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I.- INTRODUCCION.

II.- RECURSO AL CREDITO.

1.- Principios generales.

2.- Características y condiciones.

3.- Razones del endeudamiento.

III.- ALGUNAS MAGNITUDES REFERENTES AL ENDEUDAMIENTO.

OPERACIONES DE CREDITO. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por Dr. Antonio Aparicio Pérez

I.- INTRODUCCION

La regulación de las operaciones de crédito en la Comunidad Autónoma de Castilla-León se efectúa por las siguientes disposiciones:

Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero): artículos 30.10 y 38.

Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre), en adelante LOFCA: artículos 14 y 17.

Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, en adelante LHCL: artículos 3 y 179 a 186.

Ley de emisión, en cada caso.

II.- RECURSO AL CREDITO

1.- Principios generales

El artículo 14.5 de la LOFCA establece que el recurso al crédito de las Comunidades Autónomas se registrará por los principios establecidos para la deuda estatal, en lo no regulado expresamente por dicha norma. En consecuencia, los principios inspiradores de las operaciones de crédito, son:

a) Principio de legalidad.

El contenido de este precepto es muy claro. Se trata con él de reforzar el crédito público de la Comunidad Autónoma, evitando cualquier veleidad presupuestaria y recogiendo un principio de vieja y extendida raigambre en el Derecho constitucional contemporáneo: el principio de legalidad. Un principio que en esta materia consagró nuestro

Derecho tradicional con la expresión, hoy abandonada, según la cual el "Gobierno necesita estar autorizado por una ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación".

Este principio de legalidad tiene, sin embargo, distinto alcance según el tipo de endeudamiento de que se trate. Veamos los siguientes casos:

En los supuestos de deuda a corto plazo, creemos que para que se respete este principio, el legislativo debe fijar al menos, a través de la Ley de Presupuestos, el límite máximo de la cantidad autorizada para cada ejercicio. De tal modo que la superación de ese límite necesite una nueva autorización parlamentaria. También los avales que preste la Comunidad Autónoma han de ser autorizados por ley (vid. artículos 3 d, y 180.3 de la LHCL.).

En los casos de deuda a medio y largo plazo, la ley que autorice su emisión ha de fijar al menos la cantidad a emitir, la forma en que ha de documentarse y los límites en que ha de moverse la oferta respecto a tipos de interés, precio de la emisión, ventajas fiscales y demás condiciones básicas de la emisión (vid. artículos 14.3 in fine de la LOFCA y 3, d y 180.3 LHCL.).

b) Afectación de los ingresos obtenidos por el recurso al crédito
Hay que distinguir dos supuestos:

En el caso de operaciones de crédito inferiores a doce meses, los ingresos obtenidos deberán destinarse a atender necesidades transitorias de tesorería (artículos 14.1 de la LOFCA y 180.1 LHCL.).

En el caso de operaciones de crédito concertadas a un plazo superior a doce meses, deberá destinarse su importe exclusivamente a financiar gastos de inversión. Además, la cuantía de las anualidades, incluyendo los intereses y la amortización, no rebasará el 25% de los ingresos corrientes de la Hacienda previstos en los presupuestos de cada año (vid. artículos 14.2 de la LOFCA y 180.2 LHCL.).

Estas limitaciones han sido objetadas por la indeterminación jurídica de los conceptos "gastos de inversión" e "ingresos corrientes" lo que determina una continua fuente de discusiones que no pueden ser zanjadas por normas sobre contabilidad pública sin rango legal equivalente a la LOFCA.

c) Principio de coordinación.

Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El carácter consultivo y deliberante que la propia LOFCA atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3 de la LOFCA) pone de relieve la debilidad normativa de esta disposición.

2.- Características y condiciones del recurso al crédito.

Hay que distinguir según que las operaciones de crédito tengan un período de reembolso superior o no a doce meses , y a la naturaleza del recurso al crédito.

Si tienen un período de reembolso inferior a doce meses se registrarán por las normas propias de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la naturaleza del crédito.

Por el contrario, si el período de reembolso es superior a doce meses si las operaciones de crédito no revisten la forma de empréstito se registrarán , igualmente, por las normas propias de cada Comunidad Autónoma.

Si por el contrario revisten la forma de empréstitos adoptando la modalidad de deuda pública, su emisión debe presentar las siguientes características:

En primer lugar, se registrarán por las mismas normas y condiciones que la deuda pública del Estado (artículo 14.5 LOFCA y 181.2 LHCL).

En segundo lugar, gozarán de los mismos beneficios fiscales que éste (artículo 14.5 LOFCA y 181.2 LMCL).

En tercer lugar, para emitir deuda pública exterior o para cualquier apelación al crédito público (se excluye lógicamente las operaciones de empréstitos a corto plazo) se necesita autorización del Estado (artículo 14.3 LOFCA).

Por algun autor se ha puesto en duda la constitucionalidad de dicha autorización que puede significar la total y absoluta imposibilidad de que las Comunidades Autónomas utilicen estas vías de crédito.

Opinión totalmente, a nuestro juicio, infundada dado que es el Estado quien asume la responsabilidad de conducir la política económica del país, de la que forman parte tanto la regulación monetaria y del crédito como el mantenimiento del equilibrio en la Balanza de Pagos.

Dentro del conjunto de las Administraciones Públicas, el Estado es el único agente que tiene plenas competencias en materia monetaria, pues sólo él tiene la facultad de emitir dinero y de regular el sistema bancario mediante la fijación de coeficientes.

Parte importante en el diseño de la política monetaria es la fijación del volumen anual de crédito que va a absorber el Sector Público. Es evidente que si cada nivel de Hacienda llevara a cabo una política propia de endeudamiento y todas esas decisiones no estuviesen controladas por un único agente, la resultante final difícilmente podría ser controlada. De ahí la necesidad del control estatal de esta materia.

Si la Comunidad Autónoma Castilla-León, acude al mercado privado de créditos como un demandante más, deberá ajustarse a las condiciones que imperan en dicho mercado, y el único efecto interno dentro del Sector Público será la responsabilidad contraída frente al prestamista. Sin embargo, si se acude a la emisión de Deuda Pública o cual-

quier otra apelación al crédito público, además de dicha responsabilidad se está restringiendo la posibilidad de emisión al resto de agentes del Sector Público. De ahí la necesidad de contar con la autorización estatal en este caso.

El mantenimiento del equilibrio de la Balanza de Pagos y de la paridad de la peseta es responsabilidad del Estado, que puede actuar a través del Banco de España para intervenir en la cotización de nuestra moneda y está facultado para revaluar o devaluar la moneda nacional cuando lo considere necesario. Dado que concertar un crédito en moneda extranjera es comprometer no sólo el patrimonio de la unidad económica que lo solicita, sino también los recursos de la economía nacional frente a los acreedores extranjeros, se comprende fácilmente el porqué de la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan formalizar una operación de esta naturaleza. Finalmente resulta extensible a los Presupuestos de las Comunidades la obligatoriedad de incluir en los mismos los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda emitida por la Comunidad Autónoma; créditos presupuestarios que no podrán ser objeto de enmienda o modificación en tanto se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Dicha obligatoriedad la establece para los Presupuestos Generales de Estado el artículo 135.2 de la Constitución (Igual obligación se establece para la Comunidad de Castilla-León el artículo número 183 LHCL).

3.- Razón del endeudamiento

Las razones del endeudamiento de las distintos entes territoriales se pueden agrupar en dos grandes apartados. En primer lugar, teórico-normativas y, en segundo lugar, atendiendo al sistema de financia-

ción establecido.

Desde un punto de vista normativo las funciones que el endeudamiento público a medio y largo plazo deben cumplir en un sistema de economía mixta son de tres tipos: a) asignativas, b) estabilizadoras y c) de crecimiento o desarrollo, puesto que no parece adecuada la utilización de este medio como instrumento redistributivo en un mismo período aunque si puede serlo entre generaciones.

Las tres funciones pueden darse en el marco de una estructura descentralizada en la cual existen varios niveles de gobierno si bien tengan alcance y prioridades distintas.

La función asignativa o de producción de servicios públicos es complementaria tanto al nivel central de gobierno como de las autoridades subcentrales. Es decir, se trata de una responsabilidad que hay que compartir y coordinar.

La prestación regular de muchos servicios exige con frecuencia fuertes desembolsos iniciales de capital. Y para hacer frente a los mismos no sirve el principio impositivo del beneficio ya que la utilidad de las inversiones se percibe a la largo de varios años.

A partir de aquí la política de endeudamiento público con fines asignativos es evidente: éste se podrá producir siempre que se trate de financiar, directa o indirectamente, una inversión de capital de interés público, con tal de que los beneficios sociales que aquélla genere en el tiempo, actualizados al momento del endeudamiento, sean superiores a los costes por intereses y amortizaciones igualmente descontados a dicho instante. Adicionalmente, debería exigirse que tales beneficios sociales se tradujesen en nuevos ingresos presupuestarios para la administración endeudada, de manera que ésta pudiese hacer frente con ellos a: a) los pagos por intereses, b) las amortizaciones de su

deuda, c) los gastos corrientes o de consumo que acompañan al mantenimiento y uso de los bienes de la inversión, y d) ,en su caso, las amortizaciones para reposición de estos al final de su vida útil.

La función estabilizadora es desde un punto de vista teórico más propiamente del nivel central que del autonómico, aunque este nivel puede intervenir o colaborar en ella. En este caso el endeudamiento público constituye un instrumento alternativo a la creación de dinero, o a la financiación con tributos hasta lograr la corrección de las causas que impiden el reequilibrio interno.

La función de crecimiento económico es también una responsabilidad prioritaria del nivel central sin perjuicio de su colaboración con niveles subcentrales, y para ello aquél puede utilizar el endeudamiento público.

En consecuencia, la cuantía del endeudamiento dependerá de la intensidad de las funciones a realizar y de los otros ingresos y recursos que se posean.

Para ello es necesario distinguir dos etapas en la financiación de las comunidades autónomas.

La primera etapa llegó hasta 1.986. En ella el sistema de financiación de los servicios transferidos se ha basado en la garantía de cobertura del coste efectivo de los servicios traspasados, incluyendo este coste efectivo únicamente los gastos de funcionamiento y de reposición, pero no la inversión destinada a ampliar dichos servicios. Esto hace que la financiación de la inversión nueva sea canalizada a través del FCI, pero dada la finalidad del mismo los parámetros utilizados en su distribución se asientan en variables redistributivas y no están relacionadas en absoluto con los posibles déficits de equipamiento de los servicios transferidos.

Esto significa que una Comunidad autónoma que tenga necesidad de aumentar el stock de capital público afecto a los servicios transferidos únicamente puede incrementar sus recursos financieros por la vía del aumento de la presión fiscal en su territorio y/o mediante el producto del endeudamiento. La capacidad tributaria de los entes autonómicos gira entorno a dos grupos de ingresos: los derivados de los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y de los tributos cedidos (Impuestos sobre el Patrimonio Neto, Transmisiones Patrimoniales Onerosas, Impuestos sobre Sucesiones, Impuesto sobre el lujo gravado en destino y tasas sobre el juego) que en conjunto presentan un cuadro recaudatorio bastante rígido y de escasa cuantía ; y los derivados de los recargos sobre los impuestos que gravan la renta o el patrimonio. En esta posibilidad está potencialmente basada el aumento de la capacidad tributaria de los entes autonómicos, si bien por razones estrictamente políticas es una vía aún no utilizada.

Luego si esa capacidad tributaria aparece muy limitada, bien legal o voluntariamente, no les queda otra salida de obtener recursos adicionales para sus gastos de inversión que acudir al endeudamiento.

La segunda etapa de financiación de los entes autonómicos abarca el quinquenio 1.987-1.991.

Este nuevo sistema integra un porcentaje del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante FCI), concretamente el 25% en el llamado tramo de financiación incondicionada, permitiendo, en principio, un mayor margen de maniobra financiera a las Comunidades Autónomas, especialmente en aquéllas que resultan mas beneficiadas en el reparto del volumen total de financiación incondicionada atendiendo a las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA. Sin embargo, como contrapartida estas Comunidades Autónomas, pueden ver minorados sus ingresos a través del FCI dada la reducción del monto global de éste.

Además, con esos mayores ingresos han de hacer frente a los crecientes gastos corrientes de los servicios traspasados.

Las Comunidades Autónomas habrán de seguir endeudándose en mayor o menor medida al subsistir alguno de los problemas vigentes en el sistema transitorio (inoperancia de los tributos propios y recargos sobre impuestos estatales, tributos cedidos de reducida elasticidad y capacidad recaudatoria y FCI fijado a variables redistributivas), junto con otros nuevos como el hecho de que el producto del porcentaje de participación de los ingresos del Estado dependa de las decisiones de gasto de la Administración Central.

En suma, vemos que aparece con carácter general la necesidad de apelar al crédito público por parte de las distintas Comunidades Autónomas.

III .- ALGUNAS MAGNITUDES REFERENTES AL ENDEUDAMIENTO

Analizados en líneas anteriores las características y razones del endeudamiento así como su necesidad, exponemos a continuación su reflejo cuantitativo en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla-León.

Seguidamente, se ofrecen los datos de ingresos y gastos de la Comunidad Autónoma de Castilla-León correspondientes al período 1982-1987.

INGRESOS

CONCEPTO	AÑOS					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Impuestos directos	-	-	-	4.282	3.433	3.850
Impuestos indirectos	-	-	-	11.429	4.252	3.909
Tasas y otros ingresos	41	697	882	8.247	8.578	9.518
Transferencias corrientes	937	3.433	15.910	8.127	22.521	31.772
Ingresos patrimoniales	12	38	614	1.568	1.446	1.075
Enajenación de inversiones reales	-	-	-	-	-	1.156
Transferencias de capital	687	235	11.959	17.305	15.060	12.699
Variación de activos financieros	1	-	4	2.868	1.586	2.309
Variación de pasivos financieros	-	-	1.468	3.024	4.500	6.500
TOTAL	1.678	4.403	30.837	56.850	61.378	72.790

GASTOS

CONCEPTO \ AÑOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Remuneraciones de personal	182	818	10.643	18.715	22.342	27.154
Compra de bienes y servicios	418	956	2.333	3.810	4.435	4.583
Intereses	-	-	-	223	694	1.186
Transferencias corrientes	434	543	941	1.395	5.387	6.352
Inversiones reales	165	395	10.016	20.069	20.246	24.387
Transferencias de capital	364	1.133	4.575	7.610	7.729	7.984
Variación de activos financieros	1	22	182	380	497	7.119
Variación de pasivos financieros	-	-	-	-	44	22
TOTAL	1.564	3.867	28.690	52.202	61.378	72.790
Superávit (Déficit)	114	536	2.147	4.648	-	-

Las cifras de los años 1982 a 1985 proceden de la Intervención General del Estado (Cuentas de las Administraciones Públicas) y se refieren a liquidaciones presupuestarias. Hay que advertir que los datos de los años 1983 a 1985 proceden — — de las cuentas que utilizan la metodología S.E.C., mientras que los del año 1982 se basan en la metodología de la O.C.D.E. La razón de no emplear para ese año los datos de la serie homogénea 1979 a 1982 realizada con la metodología S.E.C. se debe a que en la publicación correspondiente se ofrecen solamente cifras globales para el conjunto de las Comunidades Autónomas.

Las cifras de los años 1986 y 1987 proceden de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Estadística Presupuestaria de las Comunidades Autónomas) y se refieren a presupuestos iniciales. Todas las cifras están expresadas en millones de pesetas corrientes.

Retomando tres de los datos expuestos con anterioridad: total de gastos e ingresos durante el período de análisis, así como el recurso anual al endeudamiento en dicho período y calculando dos nuevas magnitudes como son la carga financiera anual (intereses más amortización) y los ingresos corrientes (capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos) elaboramos el siguiente cuadro:

Años / Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gastos totales (G)	1.564	3.867	28.690	52.202	61.378	72.790
Ingresos totales (I)	1.678	4.403	30.837	56.850	61.378	72.790
Variación de pasivos financieros (VPF)	-	-	1.468	3.024	4.500	6.500
Carga financiera(CF)	-	-	-	223	738	1.208
Ingresos corrientes (IC)	990	4.168	17.406	33.653	40.230	50.124
$\frac{CF}{IC} \times 100$	-	-	-	0,66	1,83	2,41
$\frac{CF}{G} \times 100$	-	-	-	0,43	1,2	1,66
$\frac{CF}{VPF} \times 100$	-	-	-	7,37	16,4	18,58
$\frac{VPF}{I} \times 100$	-	-	476	5,32	7,33	8,93

A la vista de estos datos podemos apreciar lo siguiente:

En primer lugar, que el recurso al crédito aumenta su participación dentro de los ingresos totales, aunque su tasa de crecimiento parece disminuir con la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica.

En segundo lugar, que la carga financiera está lejos de superar el límite del 25% de los ingresos corrientes contemplado en la LOFCA. Aunque la magnitud de este índice no resulta preocupante, si lo es su crecimiento, que llega a ser del año 1985 al año 1986 del 176,85%, por-

centaje que se ha reducido al 31% entre los años 1986 y 1987.

Esta es ,asimismo,la tónica de los índices restantes;la carga financiera representa cada vez mayor proporción dentro de los gastos y absorbe un mayor porcentaje de los créditos obtenidos,presentando una fuerte tasa de crecimiento entre el año 1985 y el año 1986,moderándose el incremento ,igualmente, a partir de la entrada en vigor del nuevo régimen de financiación de las Comunidades Autónomas.