

LA EFECTIVIDAD DE LOS LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO. UNA PERSPECTIVA DE TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.

Javier SALINAS JIMÉNEZ.
Santiago ÁLVAREZ GARCÍA.
Subdirección General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público.
Instituto de Estudios Fiscales.
Cardenal Herrera Oria, 378.
28035.- Madrid.
(javier.salinas@ief.minhac.es ; santiago.alvarez@ief.minhac.es)
(Tlef.: 913398730; 913398744; Fax.: 913398968)

Resumen.

El ingreso en la Unión Económica y Monetaria Europea ha obligado a los países que como España han decidido formar parte de la misma a implementar una rigurosa política fiscal fundamentada en el control de la deuda y el déficit de las administraciones públicas. Esta disciplina presupuestaria va a continuar en el futuro a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1997 en el que se configura un escenario para las finanzas públicas cimentado en el equilibrio presupuestario. Para el cumplimiento de estos compromisos nuestro país, cuyos avances en la reducción del déficit público durante los últimos cinco años han sido sustanciales, ha aprobado la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en la que se establece la obligación, para el conjunto de las Administraciones Públicas, de elaborar sus Presupuestos conforme al objetivo del logro del equilibrio presupuestario.

Este trabajo pretende analizar la efectividad de las restricciones legales al endeudamiento de las administraciones públicas, considerando los problemas específicos que se plantean en una hacienda descentralizada. Para ello, en un primer apartado, se realiza una revisión de los trabajos existentes sobre la materia (principalmente para los casos de Estados Unidos y Alemania). En una segunda sección se describen los mecanismos aplicados hasta el momento en nuestro país, a partir de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. En tercer lugar, en la parte empírica del trabajo, se contrasta la efectividad de estos límites, a partir de la estimación de un modelo sobre los determinantes del endeudamiento autonómico.

LA EFECTIVIDAD DE LOS LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO. UNA PERSPECTIVA DE TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.

JAVIER SALINAS JIMÉNEZ.

SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA.

Subdirección General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público.

Instituto de Estudios Fiscales.

1.- INTRODUCCIÓN.

El ingreso en la Unión Económica y Monetaria Europea ha obligado a los países que como España han decidido formar parte de la misma a implementar una rigurosa política fiscal fundamentada en el control de la deuda y el déficit de las administraciones públicas. Esta disciplina presupuestaria va a continuar en el futuro a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1997 en el que se configura un escenario para las finanzas públicas cimentado en el equilibrio presupuestario. Para el cumplimiento de estos compromisos nuestro país, cuyos avances en la reducción del déficit público durante los últimos cinco años han sido sustanciales, ha aprobado la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en la que se establece la obligación, para el conjunto de las Administraciones Públicas, de elaborar sus Presupuestos conforme al objetivo del logro del equilibrio presupuestario.

Este trabajo pretende analizar la efectividad de las restricciones legales al endeudamiento de las administraciones públicas, considerando los problemas específicos que se plantean en una hacienda descentralizada. Para ello, en un primer apartado, se realiza una revisión de los trabajos existentes sobre la materia (principalmente para los casos de Estados Unidos y Alemania). En una segunda sección se describen los mecanismos aplicados hasta el momento en nuestro país, a partir de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. En tercer lugar, en la parte empírica del trabajo, se contrasta la efectividad de estos límites, a partir de la estimación de un modelo sobre los determinantes del endeudamiento autonómico.

2.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA NECESIDAD DE LA FIJACIÓN DE LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO.

El ingreso en la Unión Económica y Monetaria Europea se ha traducido en la necesidad de adoptar una rigurosa política fiscal fundamentada en el control de la deuda y el déficit de las administraciones públicas. Esta disciplina presupuestaria va a continuar en el futuro a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1997 en el que se configura un escenario para

las finanzas públicas cimentado en el equilibrio presupuestario. Para el cumplimiento de estos compromisos, se ha aprobado en nuestro país la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en la que se establece la obligación, para el conjunto de las Administraciones Públicas, de elaborar sus Presupuestos conforme al objetivo del logro del equilibrio presupuestario.

La implementación de políticas de equilibrio presupuestario responde a la percepción, cada vez más generalizada, de los beneficios económicos derivados del saneamiento de las finanzas públicas. Como ha puesto de manifiesto el profesor González-Páramo ¹, el establecimiento de normas restrictivas de política macroeconómica es el resultado de “una lógica elemental fundamentada en dos premisas. Primera: El sector público no puede mantener sus cuentas en desequilibrio permanente sin arriesgar la consistencia de la mezcla de políticas de demanda, la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica. Segunda: en una economía abierta no es posible disfrutar de niveles crecientes de renta, producción y bienestar sin garantizar y mejorar la posición competitiva del país, que los desequilibrios presupuestarios no hacen sino comprometer”.

Para mantener unas finanzas públicas saneadas, como instrumentos de control del déficit y el endeudamiento se ha apostado en la mayoría de los casos por el establecimiento de límites legales al mismo. Ejemplo de estas políticas serían los casos ya comentados del Tratado de Maastricht para el conjunto de países que forman parte de la UEM, de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para España o de los límites Constitucionales introducidos en Estados Unidos ².

Sin embargo, no han faltado otros autores -como Bishop, Damrau y Miller ³, Lane ⁴ o Bayoumi, Goldstein, y Woglom ⁵ - que han rechazado la necesidad de introducir limitaciones de carácter legal a la actividad financiera de las administraciones públicas, apoyándose en la “hipótesis de la disciplina de los mercados” según la cual los mercados financieros establecen un límite al endeudamiento de los gobiernos mediante el aumento de los costes financieros y, en el límite, mediante el racionamiento del crédito, para aquellos estados más endeudados.

Lo cierto es que desde la publicación de Brennan y Buchanan ⁶ de los fundamentos de una constitución fiscal, en 1980, se ha abierto camino el establecimiento de limitaciones de orden legal a la actividad financiera del Estado.

La aplicación de restricciones al endeudamiento y de medidas de coordinación de la política fiscal es especialmente necesaria en los países que, como España, tienen un sector público descentralizado.

¹ GONZÁLEZ- PÁRAMO, J.M.: Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 97-98.

² Para un análisis de los mismos, ver BAYOUMI, T. y EICHENGREEN, B.: “Restraining yourself: the Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization”. IMF Staff Papers, vol. 42, 1995.

³ BISHOP, G., DAMRAU, D. Y MILLER, M.: 1992 and Beyond: Market Discipline can work in the EC Moneatary Union. Salomon Brothers, London, 1989.

⁴ LANE, T.D.: “Market Dicipline”, IMF Staff Papers, nº 40, 1992.

⁵ BAYOUMI, T.; GOLDSTEIN, M. y WOGLOM, G.: “Do credit markets discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States”. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 27-4, 1995.

⁶ BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, 1980.

Como es sobradamente conocido, la teoría clásica de la descentralización fiscal reserva las funciones de estabilización, crecimiento y dirección de la política fiscal al nivel central de gobierno. Esto provoca una limitación importante al recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales, que se ve justificado teóricamente solamente en la aplicación del principio de equidad intergeneracional en la financiación de las obras públicas.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto el trabajo de Ter-Minasian ⁷, la descentralización introduce un fuerte coste en la gestión de la política fiscal, que solamente puede ser compensado mediante el establecimiento de estrictas restricciones presupuestarias en la actividad de los niveles subcentrales de gobierno.

De hecho, el país que ha generalizado el empleo de restricciones legales, Estados Unidos, lo ha hecho en los Estados miembros de la Unión. Como señala Elder ⁸, la “revuelta fiscal” de finales de los 70 sirvió para que se empezaran a implementar limitaciones a la tributación y al gasto público. Así, los Estados han limitado el crecimiento del gasto en función de parámetros como la inflación, el crecimiento de la población o de la renta, o, simplemente, mediante el establecimiento de un porcentaje de crecimiento anual en el mismo. Hoy día, 49 de los 50 Estados tienen límites sobre el déficit o la deuda y varios de ellos sobre ambas variables simultáneamente; solamente el Estado de Vermont no tiene ningún tipo de limitación (González-Páramo ⁹).

Inman ¹⁰ ha realizado un profundo análisis de las restricciones y sus efectos, concluyendo que son necesarios cuatro requisitos para su efectividad:

- Tienen que establecerse a partir de un control ex post de las finanzas públicas.
- Deben imponerse a un nivel Constitucional.
- Tiene que existir un grupo de expertos independientes que revise los resultados de su cumplimiento.
- Debe haber un sistema de sanciones para quien incumpla los límites.

Vamos, en este trabajo, a analizar las restricciones que se han aplicado en nuestro país y a contrastar la efectividad de las mismas.

3.- LA REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA.

El ordenamiento español ha recogido con fidelidad, en la materia del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno, las prescripciones de la teoría del federalismo fiscal, limitando de manera estricta el acceso al crédito de las Comunidades Autónomas.

⁷ TER-MINASSIAN, T.: Decentralization and Macroeconomic Management. IMF Working papers, 1997, pp.155-97.

⁸ ELDER, H.: “Exploring the Tax Revolt: an analysis of the Effects of State Tax and Expenditure Limitation Laws”. Public Finance Quarterly, vol. 20-1, 1992.

⁹ GONZALEZ-PARAMO, J.M.: “Comentarios (al trabajo de GALLASTEGUI, C. y ZUBIRI, I.: “El diseño del Sector Público en la UME: algunas sugerencias de reforma””, en VV.AA.: El Euro y sus repercusiones sobre la economía española. Fundación BBV, Bilbao, 1999, p. 397.

¹⁰ INMAN, R.: Do Balanced Budget Rules Work?. US Experience and Possible Lessons for the EMU. NBER Working Paper 5838, Cambridge, Massachusetts, 1996.

Así, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, restringió en su artículo decimocuarto ¹¹ el recurso al endeudamiento para la financiación de operaciones de inversión y para la cobertura transitoria de problemas de tesorería. En este artículo se recoge la distinción entre deuda pública, que se aplica para la emisión de empréstitos documentados en títulos valores que se ofrecen al público, y contratación de crédito, préstamos concertados con un sujeto particular o entidad financiera. Al mismo tiempo, se distingue entre deuda a corto plazo o por necesidades de tesorería y deuda a medio y largo plazo para la financiación de inversiones, y entre deuda exterior e interior. Se establece la necesidad de una autorización por parte del Estado para realizar endeudamiento en divisas y emitir títulos de deuda pública, y se fija un límite para las cargas financieras, que no deben superar el 25% de los ingresos corrientes.

A partir de este precepto, los requisitos que debe respetar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas son los siguientes ¹²:

- En primer lugar, su destino debe ser el de cubrir gastos de inversión.
- En segundo lugar, cuando el endeudamiento se materialice mediante la emisión de deuda o la concertación de operaciones de crédito en moneda extranjera, será precisa la autorización del Estado para la realización de la operación.
- El endeudamiento global de cada Comunidad Autónoma, para preservar su equilibrio financiero, queda limitado, de forma que la carga del servicio de la deuda, es decir, el gasto anual por la amortización de deuda más el pago de los intereses correspondientes, no puede exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- Finalmente, existe una limitación general provocada por los condicionantes de política económica de estabilización que obliga a que las operaciones de crédito de las Comunidades autónomas se coordinen entre si y con la política económica del Estado en el seno del consejo de Política fiscal y Financiera.

Esta regulación de la LOFCA pretende conseguir un triple objetivo ¹³:

- Garantizar que la deuda a largo plazo no incumple los requisitos del principio de equidad intergeneracional (para ello se destina a la financiación de gastos de inversión).
- Preservar el equilibrio financiero de las Comunidades, cuestión imprescindible dada su menor autonomía fiscal y la relativa rigidez de su sistema de financiación (objetivo perseguido por el límite del 25% de la carga de la deuda sobre los ingresos corrientes).
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de política económica general marcados por el gobierno central (para ello se establece el requisito de coordinación en el Consejo de Política Fiscal y financiera y la autorización preceptiva del gobierno central para la emisión de deuda y concertación de operaciones en moneda extranjera).

A pesar de estas limitaciones, a partir del año 1988, momento en que se completaron la mayoría de los trasposos de las competencias de gasto a las distintas Comunidades, el

¹¹ Ver MONASTERIO, C.: El endeudamiento Autonómico. Regulación, evolución reciente y posibles medidas de control. Investigación realizada para el Instituto de Estudios Fiscales, sin publicar, 2001.

¹² MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica. Fundación BBV, Bilbao, 1993, pp. 90.

¹³ LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 8-10. MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: "Sobre las causas del endeudamiento autonómico". Ponencia presentada en el III Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 1996.

endeudamiento de estas experimentó un crecimiento explosivo hasta el año 1996 ¹⁴, si bien el crecimiento fue más acentuado hasta el año 1992 ¹⁵, en que se fijaron los primeros escenarios de consolidación presupuestaria ¹⁶.

Este crecimiento de la deuda puede ser atribuido, entre otras causas que analizaremos posteriormente, a dos defectos del sistema diseñado en la LOFCA.

En primer lugar, el límite de la carga financiera está relacionado con el volumen de ingresos corrientes de cada Comunidad. Como en este periodo estábamos en plena asunción de competencias de gasto por parte de las distintas Comunidades, éstas aumentaban también sus ingresos corrientes y podían incurrir correlativamente en nuevos endeudamientos.

En segundo lugar, no se estableció ningún sistema de sanciones para las Comunidades que no respetasen lo establecido en el Artículo 14 de la LOFCA, lo que provocó que muchas Comunidades los incumplieran. Monasterio y Suárez ¹⁷, analizando el periodo 1986-1990, concluyeron que solamente tres Comunidades, Asturias, Cantabria y Galicia, cumplieron el requisito del destino de la deuda, habiendo empleado las demás Comunidades deuda a largo plazo para financiar gastos corrientes. En lo que respecta al límite de la carga financiera respecto a los recursos corrientes, este fue superado en este periodo por Cantabria y Murcia.

La existencia de estas desviaciones, unida a la firma del Tratado de Maastricht en diciembre de 1991, obligó a que el consejo de Política Fiscal y Financiera asumiera las competencias que le atribuye el Artículo 14 de la LOFCA a partir del año 1992. El cumplimiento de los objetivos establecidos en el Artículo 104.c del Tratado de la Unión Europea relativos a la sostenibilidad de las finanzas públicas (que el déficit público anual, medido en términos de necesidad de financiación no exceda del 3% del PIB y que la deuda pública viva no sobrepase el umbral del 60% del PIB) obligaron a definir un marco de consolidación presupuestaria que permitiera su cumplimiento.

El Programa de Convergencia para el periodo 1992-1996 aprobado en marzo de 1992 ¹⁸ recogió de forma explícita los objetivos de déficit y deuda para los distintos niveles de administraciones públicas ¹⁹. Para hacer posible su cumplimiento se estableció una acción

¹⁴ ÁLVAREZ, S., APARICIO, A.: “Moneda Única y Plan de Estabilidad: implicaciones para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas”, en VV.AA.: La introducción de la Moneda Única Europea en España. Ministerio de Justicia, Madrid, 1999. La deuda conjunta de las CC.AA. era de 508 mil millones de pesetas en 1988 y pasó a 5,1 billones de pesetas en 1996, según los datos del Banco de España.

¹⁵ Según los datos del Banco de España, en ese ejercicio la deuda conjunta de las CC.AA. era de 2,3 billones de pesetas.

¹⁶ Que moderaron el crecimiento de la deuda pero no evitaron que esta más que se duplicara en cuatro años.

¹⁷ MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica. Fundación BBV, Bilbao, 1993, pp. 10.

¹⁸ Así como su actualización de julio de 1994, al hacer imposible la crisis de 1993 el cumplimiento de sus objetivos, y el Programa de Convergencia para el periodo de 1997-2000 y los posteriores Programas de Estabilidad que dan cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado en la Reunión del Consejo Ecofín de Dublín de diciembre de 1997 y en el Consejo Europeo de Santa María de Feira de 2000.

¹⁹ En ÁLVAREZ, S., APARICIO, A.: “Moneda Única y Plan de Estabilidad: implicaciones para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas”, en VV.AA.: La introducción de la Moneda Única Europea en España. Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, se analizan los objetivos propuestos en los distintos Planes de Convergencia.

coordinada del conjunto de dichas administraciones, en los términos recogidos en el Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera de 20 de enero de 1992 ²⁰:

“La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la necesidad de financiación, en términos de PIB, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas”.

Para llevar a cabo esta “actuación coordinada” se establecieron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, formados por “límites absolutos en pesetas para el saldo no financiero de las liquidaciones presupuestarias y la deuda pública de cada Comunidad Autónoma” ²¹.

Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, negociados de forma bilateral entre el Estado y cada una de las Comunidades se establecieron inicialmente para el periodo 1992-1996. Sin embargo, la crisis económica de 1993, que desfasó las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a partir de 1994, hizo necesaria su revisión ²², definiéndose un nuevo escenario para el periodo 1993-1997²³. Finalmente, en el año 1998 se establece un nuevo escenario de consolidación para el periodo 1998-2001, que recoge por primera vez la posibilidad de sancionar a las Comunidades Autónomas que lo incumplan. Los límites establecidos en los Escenarios, así como la deuda real de cada una de las Comunidades Autónomas, aparecen recogidos en los Cuadros 1 y 2.

²⁰ Acuerdo en el que se estableció el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común para el periodo 1992-1996.

²¹ MONASTERIO, C.: El endeudamiento Autonómico. Regulación, evolución reciente y posibles medidas de control. Investigación realizada para el Instituto de Estudios Fiscales, sin publicar, 2001.

²² Así como hizo necesario revisar el propio Programa de Convergencia y obligó a llevar a cabo un importante ajuste presupuestario a partir del año 1996.

²³ Que, a pesar del periodo que comprende, no sería fijado hasta el año 1995.

Cuadro 1.
Análisis comparativo de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria / Deuda viva de las CC.AA.
Escenario de 1992.

CC.AA.		1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	Escenarios de deuda	495,335.8	618,135.9	710,811.1	781,712.8	819,459.6
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	426,946.5	534,431.8	622,450.0	639,175.0	758,600.0
Aragón	Escenarios de deuda	54,373.4	74,925.6	85,464.1	90,741.2	92,903.9
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	44,924.2	72,045.1	95,172.8	111,428.7	124,523.3
Asturias	Escenarios de deuda	57,361.0	67,820.6	75,736.5	81,815.8	88,139.6
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	45,589.8	44,924.2	57,236.8	72,168.0	77,276.3
Baleares	Escenarios de deuda	29,278.0	37,462.8	42,384.6	46,114.4	49,231.1
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	32,278.9	40,265.4	44,425.1	42,574.7	42,077.1
C. Valenciana	Escenarios de deuda	188,215.7	233,173.5	261,950.9	286,355.3	301,739.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	236,434.5	310,975.4	381,855.9	352,548.0	385,275.3
Canarias	Escenarios de deuda	80,663.9	103,345.6	117,426.3	127,930.2	132,606.4
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	60,231.7	91,845.1	115,971.0	118,404.8	129,455.7
Cantabria	Escenarios de deuda	57,361.0	67,174.6	75,041.6	72,146.7	66,700.2
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	44,757.8	45,257.0	41,430.1	38,190.0	35,160.0
Castilla -La Mancha	Escenarios de deuda	39,435.7	53,610.5	64,619.2	70,659.1	75,434.8
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	37,936.0	47,420.0	64,225.0	70,586.0	78,094.0
Castilla y León	Escenarios de deuda	57,361.0	77,509.2	95,191.7	105,616.8	111,961.1
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	56,072.1	79,532.5	115,471.9	109,430.0	118,362.0
Cataluña	Escenarios de deuda	326,838.0	384,316.5	430,099.8	470,069.0	503,427.7
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	437,928.0	568,541.0	771,698.3	659,383.6	815,351.5
Extremadura	Escenarios de deuda	43,020.7	56,840.1	67,389.5	75,865.6	80,993.1
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	38,934.3	55,905.7	70,880.4	78,739.3	94,866.7

Cuadro 1 (Continuación).
Análisis comparativo de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria / Deuda viva de las CC.AA.
Escenario de 1992.

CC.AA.		1992	1993	1994	1995	1996
Galicia	Escenarios de deuda	186,423.1	244,154.0	281,406.2	309,412.5	323,178.4
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	182,359.1	250,078.2	304,153.6	340,273.0	375,272.0
La Rioja	Escenarios de deuda	25,692.9	29,711.9	31,267.4	32,726.3	33,350.1
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	16,971.4	18,801.6	18,968.0	19,620.1	19,976.0
Madrid	Escenarios de deuda	239,601.5	279,033.1	306,420.0	319,825.4	327,942.7
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	240,926.9	321,790.5	390,341.6	348,644.9	368,331.1
Murcia	Escenarios de deuda	65,726.1	73,633.7	77,821.0	80,328.2	80,993.1
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	73,875.4	82,693.8	89,182.9	81,888.7	88,831.1

(Cifras en millones de pesetas).

Fuente: MONASTERIO, C.: El endeudamiento Autonómico. Regulación, evolución reciente y posibles medidas de control. Investigación realizada para el Instituto de Estudios Fiscales, sin publicar, 2001 y CONSEJEROS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Finanzas Autonómicas, Madrid, 2001.

Cuadro 2.
Análisis comparativo de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria / Deuda viva de las CC.AA.
Escenarios de 1995 y 1998.

CC.AA.		Escenario 1995			Escenario 1998			
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía	Escenarios de deuda	810,539.0	875,062.0	920,464.0	1,124,597.0	1,145,147.0	1,159,932.0	1,153,932.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	639,175.0	758,600.0	885,562.0	1,033,104.0	1,068,495.0		
Aragón	Escenarios de deuda	129,440.3	142,440.3	148,940.3	152,940.3	156,040.3	158,640.3	158,640.3
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	111,428.7	124,523.3	145,837.3	149,847.2	152,942.0		
Asturias	Escenarios de deuda	75,676.0	81,446.9	84,946.9	88,446.9	91,446.9	93,946.9	93,946.9
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	72,168.0	77,276.3	83,836.0	93,457.0	97,042.5		
Baleares	Escenarios de deuda	44,107.4	49,224.3	52,124.3	53,624.3	56,124.3	57,624.3	57,624.3
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	42,574.7	42,077.1	41,371.1	53,335.4	56,084.3		
C. Valenciana	Escenarios de deuda	352,546.0	385,272.0	422,800.0	539,261.6	549,761.6	557,261.6	557,261.6
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	352,548.0	385,275.3	425,573.2	587,030.4	674,293.1		
Canarias	Escenarios de deuda	139,829.6	148,079.3	153,079.6	157,079.6	160,479.6	163,279.6	163,279.6
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	118,404.8	129,455.7	129,861.6	134,249.5	130,916.4		
Cantabria	Escenarios de deuda	38,377.8	31,883.2	31,048.8	35,474.0	36,874.0	38,074.0	38,074.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	38,190.0	35,160.0	34,000.0	35,434.0	36,857.0		
Castilla -La Mancha	Escenarios de deuda	74,834.0	79,987.0	83,487.0	87,548.0	90,948.0	93,848.0	93,848.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	70,586.0	78,094.0	81,548.0	95,293.0	90,853.0		
Castilla y León	Escenarios de deuda	111,662.0	120,594.0	136,386.1	160,386.0	165,286.0	169,386.0	169,386.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	109,430.0	118,362.0	134,154.0	152,365.0	152,549.0		
Cataluña	Escenarios de deuda	708,271.0	759,451.0	901,841.0	1,318,939.0	1,334,013.0	1,345,267.0	1,345,267.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	659,383.6	815,351.5	875,123.0	1,303,191.3	1,335,847.1		
Extremadura	Escenarios de deuda	89,070.0	93,853.0	98,353.3	100,719.4	103,219.4	105,219.4	105,219.4
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	78,739.3	94,866.7	97,642.0	99,836.7	103,195.0		

Cuadro 2 (Continuación).
Análisis comparativo de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria / Deuda viva de las CC.AA.
Escenarios de 1995 y 1998.

CC.AA.		Escenario 1995			Escenario 1998			
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Galicia	Escenarios de deuda	342,508.0	372,508.0	400,108.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	340,273.0	375,272.0	402,871.3	421,576.8	439,575.2		
La Rioja	Escenarios de deuda	22,315.0	22,903.0	22,903.0	24,003.0	25,003.0	25,903.0	25,903.0
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	19,620.1	19,976.0	19,560.9	20,652.5	21,405.6		
Madrid	Escenarios de deuda	348,645.5	368,331.6	379,053.9	503,387.3	505,387.3	505,387.3	505,387.3
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	348,644.9	368,331.1	379,053.4	485,499.0	470,782.7		
Murcia	Escenarios de deuda	87,045.4	90,166.4	91,928.2	94,599.3	96,039.3	97,259.3	97,259.3
	Deuda efectiva computable a efectos de los ECP	81,888.7	88,831.1	91,339.3	93,486.4	94,457.1		

(Cifras en millones de pesetas).

Fuente: CONSEJEROS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Finanzas Autonómicas, Madrid, 2001.

Antes de analizar empíricamente la utilidad de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria para el control de la deuda autonómica, debemos recoger las principales críticas que se han realizado de los mismos ²⁴.

La crítica principal es la que destaca la “perversidad” de un sistema que se negoció bilateralmente entre el Estado y las distintas Comunidades, renegociándose con las que los incumplen para “hacer coincidir a posteriori la deuda real con el objetivo fijado” ²⁵. Esta revisión al alza se realiza, en términos de endeudamiento global, a costa de las Comunidades que han respetado los acuerdos, lo que constituye una merma de su credibilidad.

Por otra parte, las desviaciones producidas en muchos ejercicios pueden deberse a la fijación de unos objetivos muy estrictos como señal clara del cambio de rumbo de la política presupuestaria y para posibilitar un margen de maniobra ante los posibles incumplimientos ²⁶.

Para resolver estos problemas, desde enero de este año 2002 tenemos un nuevo marco, posibilitado por la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica Complementaria a la misma, que imponen a todas las administraciones el logro del equilibrio o superávit presupuestario.

4.- EL MODELO ECONÓMICO Y LOS RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES.

A) Variables del modelo e hipótesis planteadas.

Para contrastar la utilidad de los Escenarios de Consolidación presupuestaria para el control del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, hemos planteado un sencillo modelo con el que se estima la incidencia de distintas variables tanto económicas como políticas en el mismo.

El modelo a estimar es el siguiente:

$$D = D (GT, RFC, GOB, COAL, CIC, ESC).$$

Donde:

- D es una medida de la deuda autonómica. En concreto, de los distintos indicadores alternativos existentes, hemos utilizado en este trabajo la *deuda viva por habitante* al final del ejercicio.

Como variables económicas con incidencia en el endeudamiento hemos recogido dos ²⁷:

²⁴ LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 11-13.

²⁵ LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 11.

²⁶ LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 13.

²⁷ No es un objetivo de este trabajo el analizar las distintas causas del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, que pueden encontrarse en la profusa revisión de la literatura

- GT es el *gasto total por habitante* realizado en el ejercicio por cada Comunidad Autónoma. Su signo esperado es *positivo*, de acuerdo con la hipótesis que sugiere el empleo de la deuda pública como mecanismo de generación de ilusión fiscal en la financiación del gasto.

- RFC recoge los *recursos de financiación condicionada por habitante* recibidos por cada una de las Comunidades Autónomas para financiar proyectos de inversión. Su signo esperado es *negativo*; en la medida en que las distintas Comunidades reciban fondos suficientes por parte de la administración central para financiar sus gastos de inversión necesitarán recurrir menos al endeudamiento.

Por otra parte, GOB (gobierno), COAL (coalición) y CIC (ciclo) son tres variables ficticias con las que se pretende contrastar la influencia de los factores de tipo político en el endeudamiento:

- GOB es una variable “dummy” que toma el valor 1 si la Comunidad Autónoma está gobernada por un partido o coalición de izquierdas, y el valor 0 en el caso de que esté gobernada por un partido o coalición de derechas. Su signo esperado es *positivo*, ya que se presume que los partidos de izquierdas son más partidarios de la intervención pública y esto se traducirá en mayores niveles de endeudamiento en las Comunidades Autónomas en que gobiernen.

- COAL es una variable “dummy” que toma el valor 1 si la Comunidad Autónoma está gobernada por un partido que tiene mayoría absoluta en el Parlamento y 0 si no dispone de la misma y tiene que recurrir a otros partidos minoritarios para poder gobernar. Su signo esperado es *positivo*, en consonancia con la hipótesis de que las concesiones que es necesario hacer a las minorías para conseguir su apoyo al gobierno se traducirán en un incremento del gasto público y, por lo tanto, del endeudamiento.

- CIC es una variable “dummy” que recoge la influencia del ciclo electoral. Toma el valor 1 en el año en que se celebran las elecciones y el inmediatamente anterior, y 0 en el resto de los años. Su signo esperado es *positivo*, de acuerdo con la hipótesis de que los gobiernos son proclives a aumentar el gasto y reducir (o al menos no aumentar) los impuestos cuando se aproximan las elecciones con el fin de ganar votos.

Por último, ESC (escenario), es una variable “dummy” que recoge la influencia de los escenarios de consolidación presupuestaria (toma el valor 0 para los ejercicios en que estaban vigentes los escenarios y 1 para el resto de los años). Evidentemente, su signo esperado es *negativo*, si los escenarios de consolidación han resultado efectivos tienen que haberse traducido en un menor endeudamiento.

realizada por López y Vallés (2002). Hemos partido de las dos hipótesis más utilizadas: la generación de ilusión fiscal por parte de los gobiernos subcentrales (MARLOW, M.: “Fiscal decentralization and government size”. Public Choice, nº 56, 1998; GROSSMAN, P.H.: “Federalism and the Size of Government”. Southern Economic Journal, vol 55-3, 1989; GROSSMAN, P.H.: “Fiscal decentralization and government size: An extension”. Public Choice, nº 62, 1989, y SUAREZ, J.: “Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas”, en MOLDES, E. y PUY, P. (eds.): La financiación de las Comunidades Autónomas, Minerva Ediciones, Madrid, 1996) y la insuficiencia de recursos para financiar el gasto (SUAREZ, J.: “Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas”, en MOLDES, E. y PUY, P. (eds.): La financiación de las Comunidades Autónomas, Minerva Ediciones, Madrid, 1996).

B) Resultado de la estimación.

En este trabajo se ha estimado un panel de efectos aleatorios para las 15 Comunidades Autónomas de Régimen Común en el periodo 1986-1998, para el que se disponen de datos completos sobre las variables financieras proporcionados por los Informes de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Los resultados de la estimación aparecen recogidos en el Cuadro 3.

Cuadro 3.
Resultados de la estimación.

Variable	Coficiente	Valor estadístico t
Constante	- 2,98099	- 4,00 *
GT	1,59146	9,04 *
RFC	- 0,24205	- 2,58 **
GOB	- 0,04657	- 0,48 ***
COAL	0,02781	0,35 ***
CIC	0,02272	0,29 ***
ESC	- 1,17479	- 7,83 *
R ²	0,6852	

* Significativo al 100%.

** Significativo al 99%.

*** No significativo.

C) Análisis de los resultados.

Los resultados de la estimación muestran, en la línea de otros trabajos efectuados sobre esta materia ²⁸, como la explicación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas recae principalmente en las variables de tipo económico y en una variable institucional, las limitaciones introducidas por los escenarios de consolidación presupuestaria.

Así, las variables Gasto Total y Recursos de Financiación Condicionada presentan una alta significatividad y tienen los signos esperados, en consonancia con las hipótesis de que las comunidades se endeudan principalmente por la resistencia de sus gobiernos a demandar directamente recursos a sus ciudadanos para financiar su gasto público (generación de ilusión fiscal), de acuerdo con el problema de ausencia de corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica tantas veces denunciado, y por una insuficiencia de recursos fruto del proceso de transferencia de competencias de gasto.

²⁸ MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica. Fundación BBV, Bilbao, 1993. LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

Por otra parte, el conjunto de variables que recogen la influencia de los factores políticos e ideológicos no han resultado significativas, en la misma dirección que otros trabajos como los de Suárez ²⁹ y López y Vallés ³⁰, para España o el Seitz ³¹ para Alemania.

Por último, el factor que queríamos contrastar, la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, la variable ESC presenta el signo esperado, un alto coeficiente y un importante grado de significatividad. Podemos, por tanto, decir, que a pesar de los defectos en el diseño de los mismos, los Escenarios de Consolidación han jugado un importante papel en el control del endeudamiento autonómico, confirmando la conveniencia de las políticas de coordinación y de la introducción de limitaciones legales como las que establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

²⁹ SUAREZ, J.: “Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas“, en MOLDES, E. y PUY, P. (eds.): La financiación de las Comunidades Autónomas, Minerva Ediciones, Madrid, 1996.

³⁰ LOPEZ, J. y VALLES, J.: Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

³¹ SEITZ, H.: “Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of German Laender”. Public Choice, nº 102, 2000.