



FUNDACION BBV

EL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO TEORIA Y EVIDENCIA EMPIRICA

Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Julio 1993

ECONOMIA PUBLICA

EL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO TEORIA Y EVIDENCIA EMPIRICA

Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Julio 1993

Centro de Estudios sobre Economía Pública

Director: **D. José Manuel González Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la Universidad Complutense de Madrid

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

Nacido en Oviedo en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Doctor por la Universidad de Oviedo. Catedrático de Hacienda Pública y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo.

Ha realizado trabajos de investigación para el Instituto de Estudios Fiscales, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Fundación FIES, Fundación BBV e informes para el Instituto de Estudios Fiscales y diversas Consejerías del Gobierno del Principado de Asturias.

Miembro del Consejo de Dirección de *Hacienda Pública Española* y autor de diversas publicaciones y artículos relacionados con los efectos económicos de los sistemas de Seguridad Social, Federalismo Fiscal y Hacienda Autónoma y teoría del gasto público, aparecidos en las revistas *Hacienda Pública Española*, *Papeles de Economía*, *Revista de Economía Pública*, *Crónica Tributaria*, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, *Información Comercial Española*, *Presupuesto y Gasto Público* y *Actualidad Financiera*.

JAVIER SUAREZ PANDIELLO

Nacido en Gijón en 1959. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Hacienda Pública en esa misma Universidad.

Ha realizado trabajos de investigación para diversos Departamentos de la Administración del Principado de Asturias, el Instituto de Estudios Fiscales, la Fundación FIES y la Fundación BBV.

Es autor de diversas publicaciones en varios campos de la Economía del Sector Público, como la financiación autonómica y local, la imposición sobre la renta y la teoría de la elección pública. Entre las mismas destacan los libros *Experiencias Internacionales de Financiación Local*, INAP, 1988, y *Financiación Local: Respuestas a una Crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1991, así como diversos artículos en revistas especializadas, como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Revista de Economía Pública*, *Actualidad Financiera*, *Investigaciones Económicas y Environment and Planning C: Government and Policy*. Igualmente ha presentado trabajos en congresos y foros de discusión científica como el Simposium del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Barcelona, el Congreso del *International Institute of Public Finance* o el de la *European Public Choice Society*.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

EL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO TEORIA Y EVIDENCIA EMPIRICA

Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello

I. El papel del endeudamiento en los niveles subcentrales

La explicación más aceptada de cuál debe ser el papel del endeudamiento, como recurso de las Haciendas subcentrales, entronca con la formulación original de la teoría del Federalismo Fiscal. Como es sabido la teoría funcional de Musgrave junto con los desarrollos posteriores por parte de Wallace Oates, constituyen la base teórica inicial para justificar el papel de los gobiernos subcentrales. La teoría funcional de Musgrave asigna al Sector Público las tareas de redistribuir la renta y riqueza, conseguir una asignación eficiente de bienes públicos e intervenir en la estabilización económica, consiguiendo mantener un elevado nivel de empleo con inflación reducida.

Dentro de este contexto general, el papel de los gobiernos subcentrales está limitado a suministrar de forma eficiente los bienes públicos de carácter local, consiguiéndose así mejoras de bienestar al poder tenerse en cuenta las distintas preferencias de los ciudadanos acerca de los bienes públicos.

Dado que la naturaleza de las actividades de redistribución y asignación exige para ellas el equilibrio presupuestario, si en el presupuesto consolidado del Sector Público aparece

un déficit (o superávit), éste resultaría del subpresupuesto de estabilización, encomendado a la Hacienda central.

El hecho de que los gobiernos subcentrales no deban utilizar la deuda con fines de estabilización no implica que tengan vedado el recurso a la deuda en todo caso.

Tal como señala Musgrave ya en su obra de 1959, «El presupuesto de la rama de servicios no debe estar siempre equilibrado en el sentido de que los gastos estén nivelados por ingresos procedentes de impuestos. Este será el caso si la satisfacción de todas las necesidades públicas tiene la naturaleza de consumo corriente, pero no si se hacen gastos de capital. En el caso de gastos de capital, la liberación de recursos de uso privado y su transferencia a la satisfacción de necesidades públicas puede ser llevada a cabo adecuadamente mediante un mecanismo de endeudamiento-compra, en vez de por un mecanismo de impuesto-compra»¹.

Esta delimitación de cuál es el uso correcto de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales tiende a resolver un problema de equidad intergeneracional, en la financiación de los servicios públicos.

Cuando una parte de los beneficios de un proyecto va a materializarse en el futuro, la

¹ Cfr. Musgrave (1959), pág. 17.

financiación equitativa del mismo exige que los futuros beneficiarios sean quienes sopor-ten una parte del coste de la obra. Esto puede conseguirse financiando el proyecto mediante la emisión de deuda de modo que se hagan coincidir costes y beneficios en el tiempo. Este empleo de la deuda para financiar proyectos de inversión y repartir equitativamente costes y beneficios entre generaciones debe ser llevado un paso más allá, para resolver otros problemas relacionados con la equidad intrageneracional. Si parte de los contribuyentes de una región esperan emigrar en fecha próxima, estarán más dispuestos a apoyar un proyecto financiado con deuda cuyos beneficios se materialicen en su mayoría a corto plazo, si la amortización de la deuda se distribuye de modo uniforme en el tiempo. Para evitar esto, la carga anual por amortización e intereses debería representar la misma proporción que los beneficios del proyecto durante el mismo período.

El uso del endeudamiento bajo estos criterios permitiría asegurar tanto la equidad intergeneracional como la equidad intrageneracional ².

La solución a los problemas de equidad inter e intrageneracional, y su resultante de apelación a la emisión de deuda por parte de los gobiernos subcentrales lleva a tener en cuenta los posibles conflictos entre las actividades de asignación y estabilización. Dado que la función de asignación obliga a utilizar de modo coordinado la política fiscal y la monetaria, se debe plantear conjuntamente toda la política de endeudamiento del Sector Público. Veremos más adelante en este trabajo que una preocupación de este tipo, en el marco de la reducción de la necesidad de financiación del Sector Público a que obligan las condiciones de Maastricht, es la que está detrás de la preocupación actual por el nivel

que ha llegado a alcanzar el endeudamiento autonómico.

Por lo tanto, en la concepción clásica del Federalismo Fiscal el uso de la deuda queda limitado a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se dilatan en el tiempo, y su empleo debe coordinarse dentro del marco general de la política de estabilización.

Una segunda línea de argumentos que conduce también a la misma conclusión de considerar de forma restrictiva el endeudamiento de los gobiernos subcentrales se apoyan en la teoría de la ilusión fiscal.

El endeudamiento y el nivel de gasto de los gobiernos subcentrales pueden alejarse de la senda óptima si los respectivos gobiernos buscan beneficios políticos expandiendo el nivel de gasto más allá del punto deseado por los ciudadanos, y utilizan para ello el mecanismo de ilusión fiscal generado por la emisión de deuda, que coloca en el futuro los costes, mientras que concentra en el presente los beneficios del gasto.

La asimetría de beneficios (presente) y costes (futuro) que aparece en este caso junto al reducido horizonte temporal que consideran los gobiernos a la hora de tomar decisiones (cualquier acontecimiento situado más allá del período para el cual el gobierno ha sido elegido sería descontado a una tasa próxima a infinito, y su valor presente sería demasiado reducido como para ser tenido en cuenta) conduciría a una sobreexpansión del gasto y a una asignación ineficaz de recursos.

2. La regulación del endeudamiento autonómico en España

2.1. Lo que dice la LOFCA

El marco legal establecido en España para regular el endeudamiento de las Comunida-

² Cfr. King (1988), capítulo 8, págs. 557-558.

des Autónomas responde con bastante fidelidad al esquema teórico desarrollado anteriormente.

El artículo 14 de la LOFCA divide la deuda en dos clases a corto plazo, que puede utilizarse sólo para cubrir desfases de tesorería, y cuyo plazo no puede exceder de un año, y deuda a largo plazo, que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión, y que está sujeta a mayores condicionamientos.

Aparte del requisito general ya mencionado de que la deuda debe destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión, debe respetarse:

- 1.º Cuando las modalidades concretas de endeudamiento sean las de apelación al crédito público mediante la emisión de deuda, o la concertación de operaciones de crédito en moneda extranjera³ se precisa de autorización del Estado para dichas operaciones. Dicha autorización, a la que alude genéricamente el artículo 14.3 de la LOFCA, ha sido reafirmada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1984, según la cual pueden ser consideradas «las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el artículo 14.3 de la LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, *tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado*».
- 2.º Para preservar el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas se establece el límite de que la carga del servicio de la deuda (gasto anual por

amortización e intereses) no puede exceder del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad. Hay que subrayar que este requisito conecta con el endeudamiento global de cada región (deuda interior y exterior y créditos bancarios) mientras que el del número anterior tenía un alcance más limitado, al excluir el crédito bancario.

- 3.º Por último, existe una limitación general que puede provenir de los condicionantes que la política económica de estabilización imponga sobre el endeudamiento autonómico.

Tal requisito se menciona en el artículo 3 de la LOFCA, que enumera las materias competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera, entre las cuales se encuentra «la coordinación de la política de endeudamiento», y vuelve a reiterarse en el artículo 14.4: «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.»

Todo el conjunto de limitaciones anteriores se dirige a lograr un doble objetivo; uno interno, de preservar el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas y respetar la equidad intergeneracional, y otro externo, de colaboración con la política de estabilización del Sector Público.

2.2 Crítica a los límites de la LOFCA

Aunque el esquema institucional que la LOFCA establece para el endeudamiento puede considerarse correcto, en líneas generales, cabe apuntar algunas críticas al mismo, puesto que su aparente sencillez teórica encubre al-

³ Vid. Monasterio (1987).

gunos defectos de diseño y su cómputo exige operaciones de cierta complejidad.

Comenzando por los defectos de diseño teórico, éstos serían los siguientes:

- 1.º Se establece un sesgo en favor del endeudamiento mediante créditos bancarios y en contra de la emisión de deuda o los créditos exteriores. Por este motivo, la estructura de la deuda está sesgada hacia los pasivos financieros de mayor coste, como son los créditos bancarios⁴, al estar sometido al recurso a la deuda o al crédito exterior a autorización expresa del Estado, además del límite genérico de la carga financiera respecto a los ingresos corrientes.
- 2.º A la hora de computar la carga financiera anual procedente de la deuda a largo plazo debería estudiarse la conveniencia de repartir linealmente la amortización del endeudamiento, para evitar que las operaciones acordadas con períodos de carencia enmascaren la verdadera situación financiera durante los primeros años de la operación. Este tipo de conductas podría tener especial trascendencia en el comportamiento del electorado a la hora de valorar la política económica llevada a cabo por los gobernantes. Concretamente, pudiera darse el caso de que gobiernos que hubiesen heredado una situación financiera difícil, como consecuencia de la acumulación durante su legislatura de altas cargas financieras originadas en deudas contraídas durante el mandato de otros partidos, se verían obligados, haciendo un ejercicio de responsabilidad, a implantar

una política de austeridad que paradójicamente podría hacerles incurrir en costes electorales de tal magnitud que les llevase a la oposición en las siguientes elecciones, volviendo al gobierno el partido causante del déficit. Una vez más, los fenómenos de ilusión fiscal y el predominio del corto plazo en el juego político ejercen una influencia negativa en los incentivos de las autoridades públicas.

- 3.º Dado que el límite de la carga financiera está conectado con los ingresos corrientes, existe la posibilidad, para las Comunidades Autónomas muy endeudadas del artículo 143, de escapar a este límite ampliando sus competencias, con lo cual aumentarían sus ingresos corrientes y la carga financiera quedaría diluida en el nuevo nivel competencial.
- 4.º Por último, hay que señalar que la LOFCA no indica qué tipo de medidas o sanciones pueden aplicarse en el caso de incumplimiento de los límites establecidos. Este aspecto es importante porque, si no se consigue de forma efectiva el cumplimiento de los requisitos ya establecidos, no tendría mucho sentido añadir un nuevo requisito, en el horizonte de cumplir las condiciones respecto a endeudamiento y déficit global del Sector Público del procedo de integración en el Mercado Unico Europeo.

2.3. *Cumplimiento de los límites de la LOFCA*

Una vez examinados los aspectos teóricos de los límites al endeudamiento establecidos

⁴ Cfr. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1991), pág. 72. Véanse especialmente los datos más actuales que se ofrecen en Alvarez Blanco (1992), cuadro 2, pág. 54.

en la LOFCA, vamos a comprobar si los datos disponibles permiten afirmar que en la práctica tales límites han tenido vigencia efectiva. Para ello vamos a utilizar datos de liquidación presupuestaria, puesto que en los presupuestos iniciales sería posible enmascarar la verdadera situación financiera de cada Comunidad.

Conviene recordar aquí que las cifras publicadas, procedentes de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y de la Intervención General de la Administración del Estado, se presentan por capítulos presupuestarios, y ello dificulta la comprobación de los límites. La manera de contrastar su cumplimiento ha sido la siguiente:

— *Uso de la deuda para gastos de inversión*

Este primer índice es el que presenta los mayores problemas para su correcta medición.

Dado que no sería correcto comparar directamente los ingresos por pasivos financieros con las inversiones reales, puesto que, por un lado, parte de los pasivos financieros proceden de deuda a corto plazo por motivos de tesorería, y por otro, los ingresos del FCI tienen la finalidad específica de destinarse a inversiones reales, hemos probado varias alternativas para medir el grado de cumplimiento de este primer límite legal.

Debido a que no existen datos desagregados sobre deuda a corto plazo con fines de tesorería, para aproximarnos a la deuda a largo plazo hemos utilizado en primer lugar los Pasivos Financieros Netos, aunque en el gasto por Pasivos Financieros pueden encontrarse también amortizaciones de deuda a largo plazo. En los casos en que ello se produzca, la aproximación utilizada arrojará un resultado

más favorable. En consecuencia, el respeto a los límites legales implicaría que

$$\text{Inversiones Reales} - \text{Pasivos Financieros Netos} > 0$$

expresión que denominaremos a efectos prácticos *Saldo 1*.

Por otra parte, la consideración de los fondos procedentes del FCI, que necesariamente deben ser destinados a gastos de inversión unida a una expresión más amplia de éstos que incluyera también a las transferencias de capital, como forma de inversión indirecta, implicaría que el respeto del límite vendría ahora sometido a una restricción que podríamos denominar *Saldo 2*, y que se expresaría como

$$\left[\begin{array}{c} \text{Inversiones Reales} \\ + \\ \text{Gastos por Transferencias} \\ \text{de Capital} \end{array} \right] - \left[\begin{array}{c} \text{Pasivos Financieros Netos} \\ + \\ \text{Ingresos por Transferencias} \\ \text{de Capital} \end{array} \right] > 0$$

Esta segunda aproximación, que tiene en cuenta que parte de los gastos de inversión corre a cargo de unos recursos destinados específicamente a este fin, tampoco resulta plenamente convincente para quien conozca el sistema de financiación autonómica. En efecto, dado que parte de los gastos de inversión corresponden a la inversión de reposición, que al ser computada como coste efectivo debe quedar cubierta por los instrumentos de financiación básica (Tributos Cedidos, Tasas afectas y PPI), deberían deducirse las inversiones de reposición del capítulo de gastos de inversión a financiar con cargo a la deuda. Obtendríamos así una tercera expresión del límite legal (*Saldo 3*), que vendría determinada por la expresión

$$\begin{array}{c}
 \left[\begin{array}{c} \text{Inversiones Reales (*)} \\ + \\ \text{Gastos por Transferencias} \\ \text{de Capital} \end{array} \right] - \\
 - \left[\begin{array}{c} \text{Pasivos Financieros Netos} \\ + \\ \text{Ingresos por Transferencias} \\ \text{de Capital} \end{array} \right] > 0
 \end{array}$$

donde el asterisco indica que se ha restado de las inversiones reales la parte correspondiente a la inversión de reposición.

Para calcular el importe de esta última partida (inversión de reposición) hemos partido de los datos ofrecidos por el Ministerio de Economía y Hacienda para 1986, año para el cual aparece desglosado el coste efectivo en sus tres capítulos integrantes (Remuneraciones de Personal, Compras corrientes de Bienes y Servicios e Inversiones Reales) y hemos supuesto que en los años sucesivos la inversión de reposición creció en la misma proporción que lo hizo el Gasto Estatal Equivalente, índice de evolución del PPI que prevaleció a lo largo de todo el período. El cuadro I contiene estos valores utilizados.

Como puede verse en los cuadros 2 a 6 y en los gráficos 1 a 5, y partiendo del *Saldo* 3, en el año 1986 casi la mitad de las Comunidades estaría financiando gastos corrientes con deuda a largo plazo, incumpliendo así lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA. Este grupo de Comunidades está integrado por Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias. En 1987, esta situación se da en Castilla-La Mancha, Andalucía y la Comunidad Valenciana, en 1988 vuelve a repetirse en Madrid y La Rioja, Comunidades que insisten en 1989, junto, una vez más, con Murcia y Aragón. Baleares y Castilla y León se incorporan también en 1989 al grupo de Comunidades infractoras. En 1990, las Comunidades que incumplen el límite son Aragón, Castilla y León y Extre-

madura. Por lo tanto, únicamente tres Comunidades (Asturias, Cataluña y Galicia) habrían respetado el límite de destino de la deuda durante todo el período considerado.

Es importante resaltar el incumplimiento generalizado de este requisito a partir de 1988, resultando coincidentes las épocas de endeudamiento creciente con el desvío de los recursos procedentes de la deuda hacia la financiación del gasto corriente. Por otra parte, es preciso indicar que el traspaso del 25 % del FCI a financiación incondicionada a partir de 1987 "mejora" automáticamente el cumplimiento del índice.

— *Carga financiera respecto a ingresos corrientes*

En este caso, la comprobación del límite puede hacerse poniendo en relación el gasto por intereses y amortización de pasivos financieros con los ingresos corrientes (capítulos I a V de ingresos).

Los datos del período 1986-90 muestran que también este límite ha sido incumplido en repetidas ocasiones (cfr. cuadros 7 al 11 y gráficos 6 al 10). Aparte del caso de Madrid, cuya carga financiera es del 24,6 % en 1986, el más llamativo es el dato de Cantabria en 1988, cuya carga financiera alcanza el 61,1 % de sus ingresos corrientes, y vuelve a rebasar el límite establecido por la LOFCA en 1990 (29,9 %).

También Murcia supera ampliamente el límite del 25 % en 1989 (44,7 %).

Debe subrayarse también que en el período 1986-90 tres Comunidades tienen una carga financiera que supera todos los años el 10 %: Murcia y Cantabria, entre las del 143, y Cataluña entre las del 151.

Cuadro 1. INVERSION DE REPOSICION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

(Millones de pesetas e índices de evolución)

	1986 INV. REP.	1987 IE	1988 IE	1989 IE	1990 IE
Asturias	2.643	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Baleares	1.592	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Cantabria	1.156	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Madrid	5.465	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Murcia	1.400	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
La Rioja	777	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Aragón	3.816	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Castilla y León	8.535	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Castilla-La Mancha	5.220	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Extremadura	2.428	1,1450	1,2827	1,4262	1,6376
Andalucía	18.575	1,1653	1,3815	1,5519	1,6957
Canarias	4.256	1,1653	1,3815	1,5519	1,6957
Cataluña	10.915	1,1653	1,3815	1,5519	1,6957
Galicia	7.886	1,1653	1,3815	1,5519	1,6957
Comunidad Valenciana	6.527	1,1653	1,3815	1,5519	1,6957

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y PGE.

Cuadro 2. CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES DE LA LOFCA RESPECTO AL DESTINO DE LA DEUDA (1986)

(Pesetas por habitante)

Liquidación 1986	Saldo 1	Cumplimiento	Saldo 2	Cumplimiento	Saldo 3	Cumplimiento
Asturias	10.970	Sí	6.661	Sí	4.331	Sí
Baleares	11.292	Sí	8.479	Sí	6.123	Sí
Cantabria	715	Sí	-3.473	No	-5.657	No
Madrid	1.563	Sí	-1.818	No	-2.920	No
Murcia	-219	No	-777	No	-2.145	No
La Rioja	182	Sí	-3.009	No	-6.004	No
Aragón	6.884	Sí	1.244	Sí	-1.911	No
Castilla y León	8.543	Sí	4.213	Sí	966	Sí
Castilla-La Mancha	12.590	Sí	3.051	Sí	-23	No
Extremadura	14.604	Sí	2.427	Sí	224	Sí
Andalucía	11.218	Sí	4.411	Sí	1.709	Sí
Canarias	2.809	Sí	-4.550	No	-7.437	No
Cataluña	3.044	Sí	3.666	Sí	1.882	Sí
Galicia	9.675	Sí	1.763	Sí	-1.103	Sí
Comunidad Valenciana	9.058	Sí	6.927	Sí	5.202	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

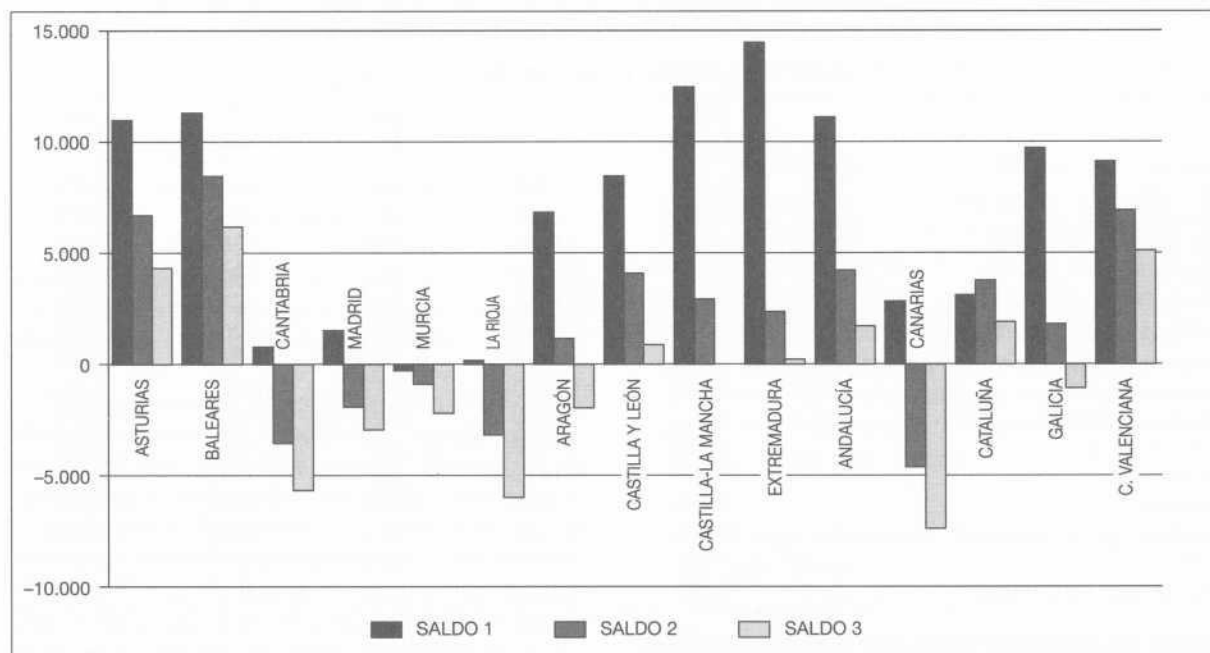


Gráfico 1. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto al destino de la deuda (liquidaciones 1986).

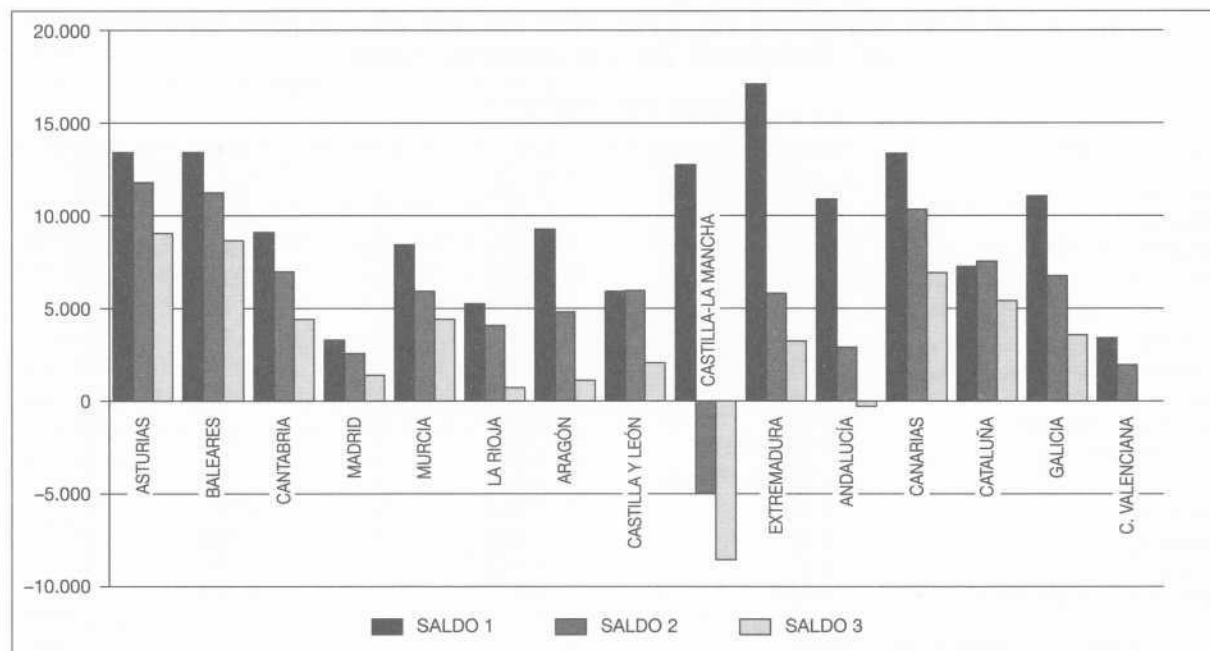


Gráfico 2. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto al destino de la deuda (liquidaciones 1987).

Cuadro 3. CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES DE LA LOFCA RESPECTO AL DESTINO DE LA DEUDA (1987)

(Pesetas por habitante)

Liquidación 1987	Saldo 1	Cumplimiento	Saldo 2	Cumplimiento	Saldo 3	Cumplimiento
Asturias	13.408	Sí	11.731	Sí	9.064	Sí
Baleares	13.387	Sí	11.297	Sí	8.599	Sí
Cantabria	9.062	Sí	6.940	Sí	4.439	Sí
Madrid	3.318	Sí	2.674	Sí	1.412	Sí
Murcia	8.418	Sí	5.955	Sí	4.389	Sí
La Rioja	5.128	Sí	4.137	Sí	708	Sí
Aragón	9.219	Sí	4.810	Sí	1.198	Sí
Castilla y León	5.882	Sí	5.934	Sí	2.217	Sí
Castilla-La Mancha	12.848	Sí	-4.972	No	-8.492	No
Extremadura	17.183	Sí	5.822	Sí	3.299	Sí
Andalucía	10.976	Sí	2.951	Sí	-197	No
Canarias	13.399	Sí	10.336	Sí	6.972	Sí
Cataluña	7.313	Sí	7.539	Sí	5.460	Sí
Galicia	11.135	Sí	6.772	Sí	3.549	Sí
Comunidad Valenciana	3.454	Sí	1.995	Sí	-15	No

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

Cuadro 4. CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES DE LA LOFCA RESPECTO AL DESTINO DE LA DEUDA (1988)

(Pesetas por habitante)

Liquidación 1988	Saldo 1	Cumplimiento	Saldo 2	Cumplimiento	Saldo 3	Cumplimiento
Asturias	11.169	Sí	8.308	Sí	5.321	Sí
Baleares	5.547	Sí	5.369	Sí	2.347	Sí
Cantabria	4.278	Sí	3.604	Sí	803	Sí
Madrid	-27	No	-1.072	No	-2.487	No
Murcia	7.292	Sí	3.129	Sí	1.374	Sí
La Rioja	931	Sí	2.609	Sí	-1.232	No
Aragón	9.570	Sí	7.152	Sí	3.105	Sí
Castilla y León	7.377	Sí	4.954	Sí	790	Sí
Castilla-La Mancha	15.196	Sí	9.529	Sí	5.586	Sí
Extremadura	19.357	Sí	13.741	Sí	10.916	Sí
Andalucía	11.659	Sí	7.145	Sí	3.412	Sí
Canarias	16.909	Sí	14.166	Sí	10.178	Sí
Cataluña	8.983	Sí	10.502	Sí	8.037	Sí
Galicia	16.551	Sí	14.291	Sí	10.470	Sí
Comunidad Valenciana	7.248	Sí	8.484	Sí	6.101	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

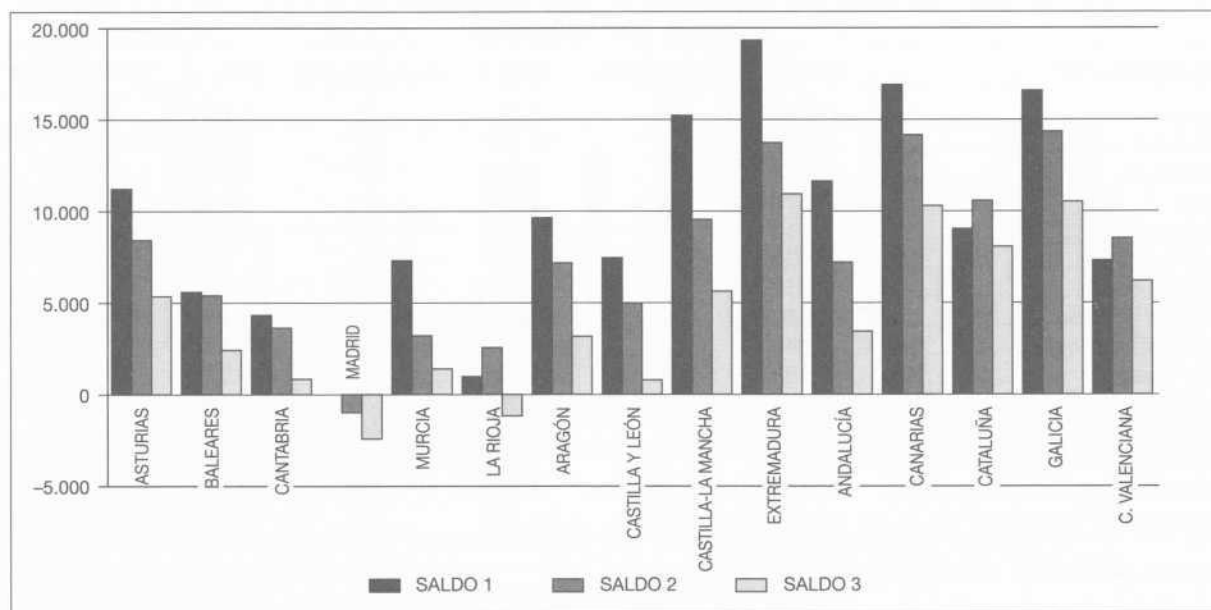


Gráfico 3. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto al destino de la deuda (liquidaciones 1988).

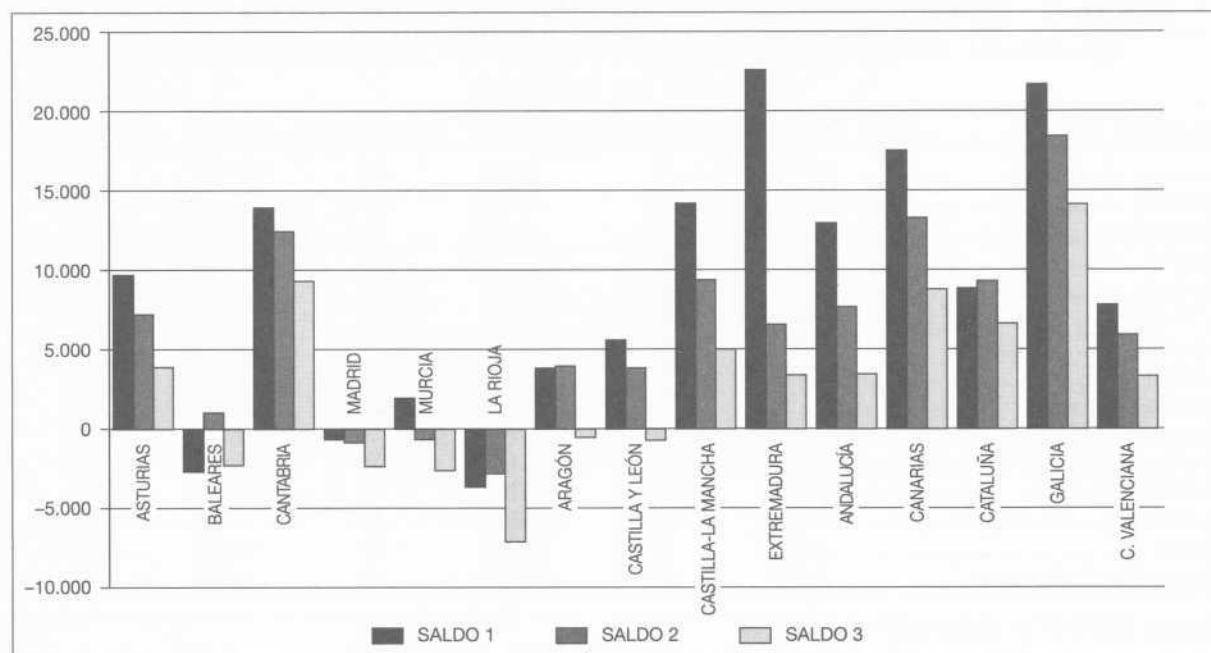


Gráfico 4. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto al destino de la deuda (liquidaciones 1989).

Cuadro 5. CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES DE LA LOFCA RESPECTO AL DESTINO DE LA DEUDA (1989)

(Pesetas por habitante)

Liquidación 1989	Saldo 1	Cumplimiento	Saldo 2	Cumplimiento	Saldo 3	Cumplimiento
Asturias	9.701	Sí	7.225	Sí	3.904	Sí
Baleares	-2.606	No	1.089	Sí	-2.272	No
Cantabria	14.007	Sí	12.443	Sí	9.328	Sí
Madrid	-648	No	-806	No	-2.379	No
Murcia	1.982	Sí	-618	No	-2.569	No
La Rioja	-3.675	No	-2.763	No	-7.034	No
Aragón	3.881	Sí	3.986	Sí	-514	No
Castilla y León	5.580	Sí	3.927	Sí	-703	No
Castilla-La Mancha	14.332	Sí	9.267	Sí	4.884	Sí
Extremadura	22.642	Sí	6.504	Sí	3.362	Sí
Andalucía	13.017	Sí	7.649	Sí	3.456	Sí
Canarias	17.576	Sí	13.271	Sí	8.791	Sí
Cataluña	8.861	Sí	9.267	Sí	6.499	Sí
Galicia	21.740	Sí	18.503	Sí	14.210	Sí
Comunidad Valenciana	7.820	Sí	5.944	Sí	3.268	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

Cuadro 6. CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES DE LA LOFCA RESPECTO AL DESTINO DE LA DEUDA (1990)

(Pesetas por habitante)

Liquidación 1990	Saldo 1	Cumplimiento	Saldo 2	Cumplimiento	Saldo 3	Cumplimiento
Asturias	12.116	Sí	10.017	Sí	6.203	Sí
Baleares	8.079	Sí	10.766	Sí	6.907	Sí
Cantabria	12.015	Sí	16.300	Sí	12.723	Sí
Madrid	3.278	Sí	3.053	Sí	1.247	Sí
Murcia	2.758	Sí	3.413	Sí	1.173	Sí
La Rioja	2.127	Sí	9.348	Sí	4.444	Sí
Aragón	-3.784	No	-67	No	-5.234	No
Castilla y León	6.432	Sí	4.600	Sí	-717	No
Castilla-La Mancha	13.295	Sí	6.891	Sí	1.858	Sí
Extremadura	28.655	Sí	1.007	Sí	-2.601	No
Andalucía	16.526	Sí	12.819	Sí	8.280	Sí
Canarias	14.374	Sí	13.381	Sí	8.533	Sí
Cataluña	13.277	Sí	12.200	Sí	9.204	Sí
Galicia	16.063	Sí	14.488	Sí	9.843	Sí
Comunidad Valenciana	8.007	Sí	8.636	Sí	5.740	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

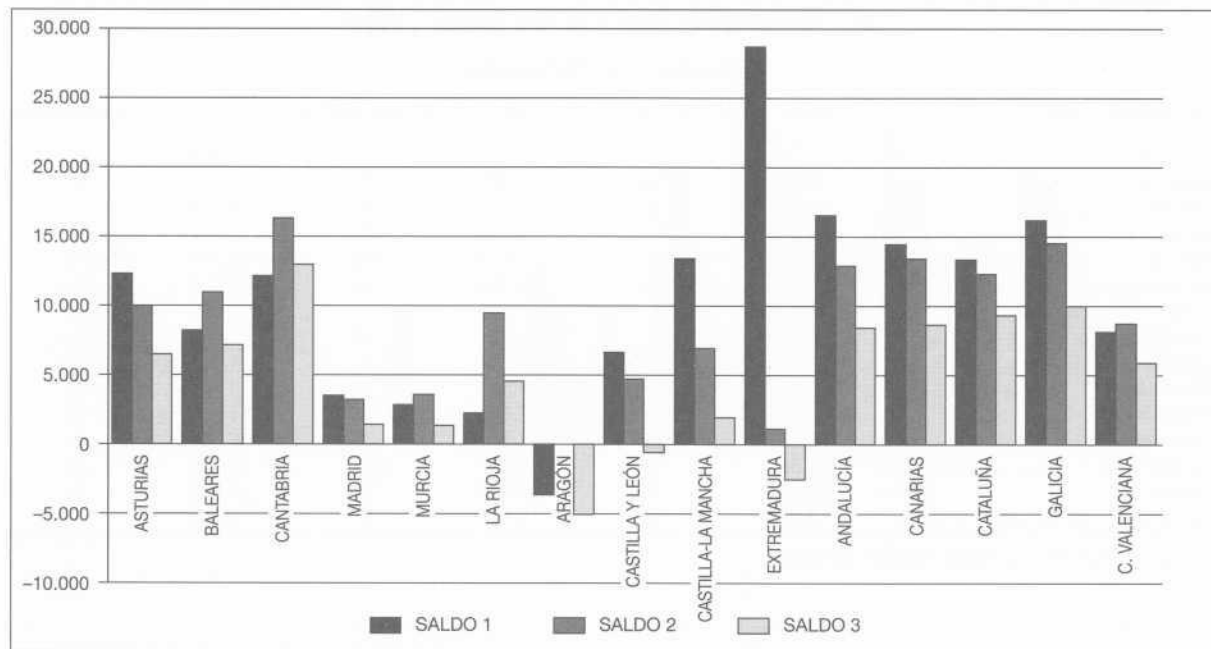


Gráfico 5. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto al destino de la deuda (liquidaciones 1990).

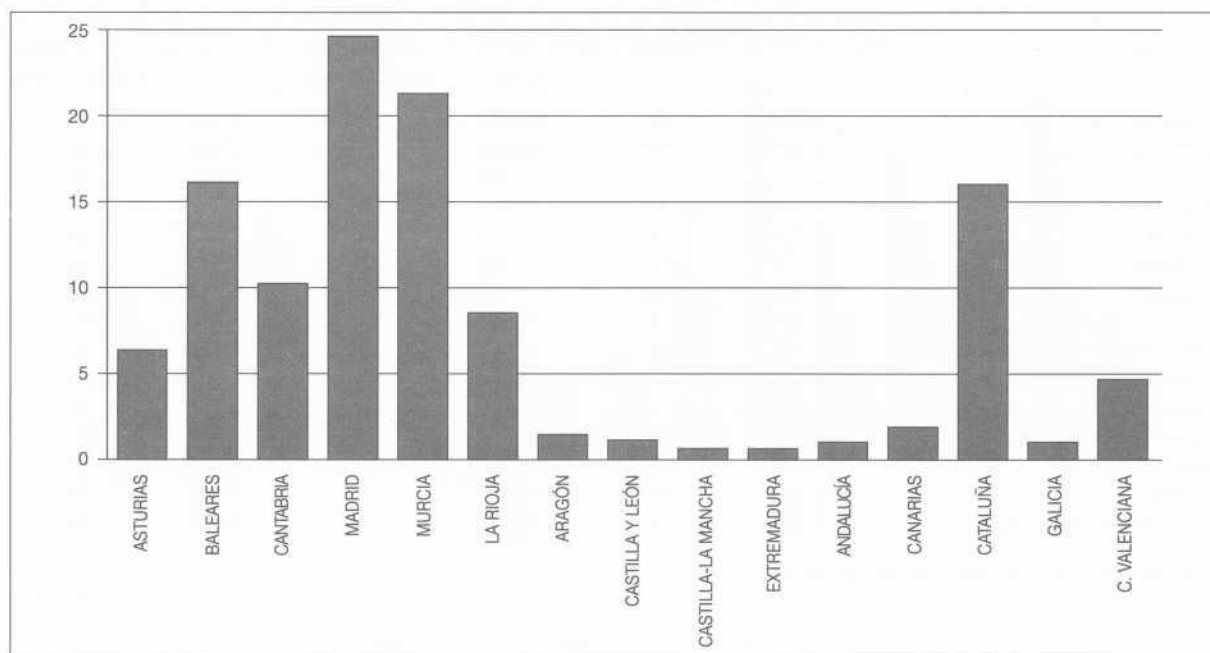


Gráfico 6. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto a las cargas financieras (liquidaciones 1986).

Cuadro 7. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA LOFCA SOBRE EL TAMAÑO DE LAS CARGAS FINANCIERAS (1986)

<i>Liquidación 1986</i>	<i>Indice de endeudamiento</i>	<i>Cumplimiento</i>
Asturias	6,32	Sí
Baleares	16,17	Sí
Cantabria	10,21	Sí
Madrid	24,62	Sí
Murcia	21,35	Sí
La Rioja	8,52	Sí
Aragón	1,48	Sí
Castilla y León	1,12	Sí
Castilla-La Mancha	0,69	Sí
Extremadura	0,62	Sí
Andalucía	1,03	Sí
Canarias	1,95	Sí
Cataluña	16,11	Sí
Galicia	1,02	Sí
Comunidad Valenciana	4,74	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

Cuadro 8. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA LOFCA SOBRE EL TAMAÑO DE LAS CARGAS FINANCIERAS (1987)

<i>Liquidación 1987</i>	<i>Indice de endeudamiento</i>	<i>Cumplimiento</i>
Asturias	3,81	Sí
Baleares	4,21	Sí
Cantabria	14,98	Sí
Madrid	3,97	Sí
Murcia	10,10	Sí
La Rioja	3,67	Sí
Aragón	1,93	Sí
Castilla y León	1,55	Sí
Castilla-La Mancha	0,60	Sí
Extremadura	1,54	Sí
Andalucía	0,67	Sí
Canarias	1,97	Sí
Cataluña	15,58	Sí
Galicia	0,83	Sí
Comunidad Valenciana	1,21	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

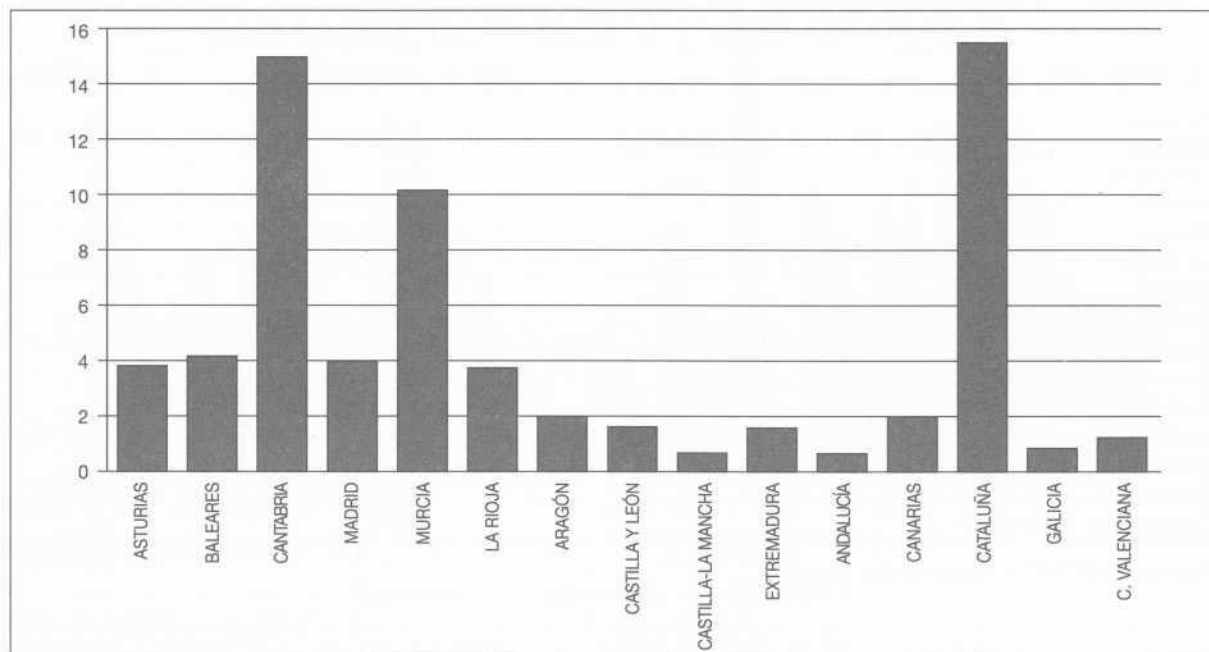


Gráfico 7. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto a las cargas financieras (liquidaciones 1987).

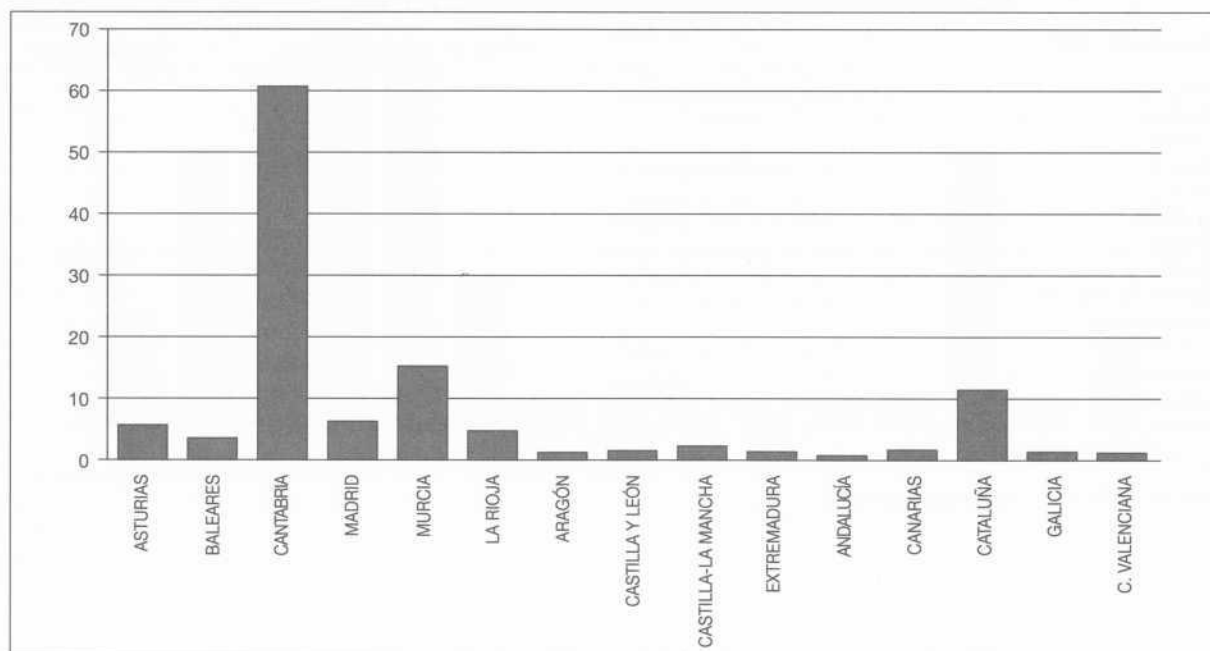


Gráfico 8. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto a las cargas financieras (liquidaciones 1988).

Cuadro 9. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA LOFCA SOBRE EL TAMAÑO DE LAS CARGAS FINANCIERAS (1988)

<i>Liquidación 1988</i>	<i>Índice de endeudamiento</i>	<i>Cumplimiento</i>
Asturias	5,38	Sí
Baleares	3,28	Sí
Cantabria	61,14	No
Madrid	5,83	Sí
Murcia	15,07	Sí
La Rioja	4,46	Sí
Aragón	0,97	Sí
Castilla y León	1,24	Sí
Castilla-La Mancha	2,22	Sí
Extremadura	1,19	Sí
Andalucía	0,74	Sí
Canarias	1,68	Sí
Cataluña	11,34	Sí
Galicia	1,11	Sí
Comunidad Valenciana	1,04	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

Cuadro 10. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA LOFCA SOBRE EL TAMAÑO DE LAS CARGAS FINANCIERAS (1989)

<i>Liquidación 1989</i>	<i>Índice de endeudamiento</i>	<i>Cumplimiento</i>
Asturias	5,67	Sí
Baleares	4,28	Sí
Cantabria	12,37	Sí
Madrid	9,43	Sí
Murcia	44,69	No
La Rioja	4,19	Sí
Aragón	3,04	Sí
Castilla y León	1,82	Sí
Castilla-La Mancha	0,83	Sí
Extremadura	1,57	Sí
Andalucía	1,59	Sí
Canarias	6,65	Sí
Cataluña	15,28	Sí
Galicia	0,96	Sí
Comunidad Valenciana	1,63	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

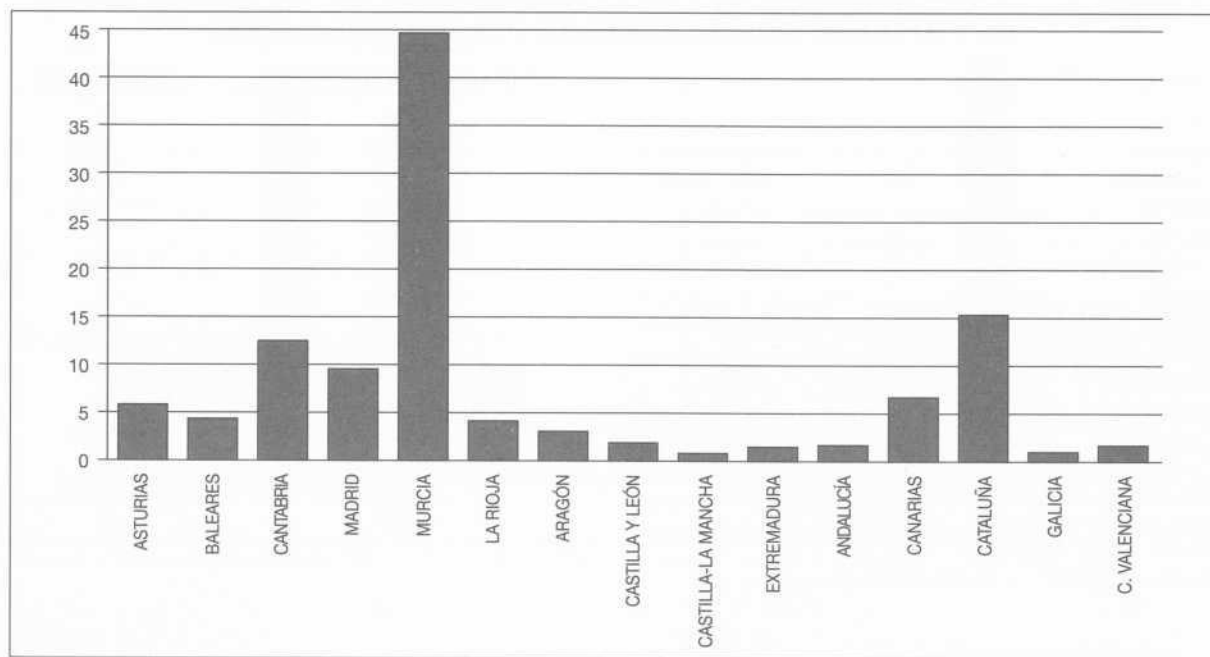


Gráfico 9. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto a las cargas financieras (liquidaciones 1989).

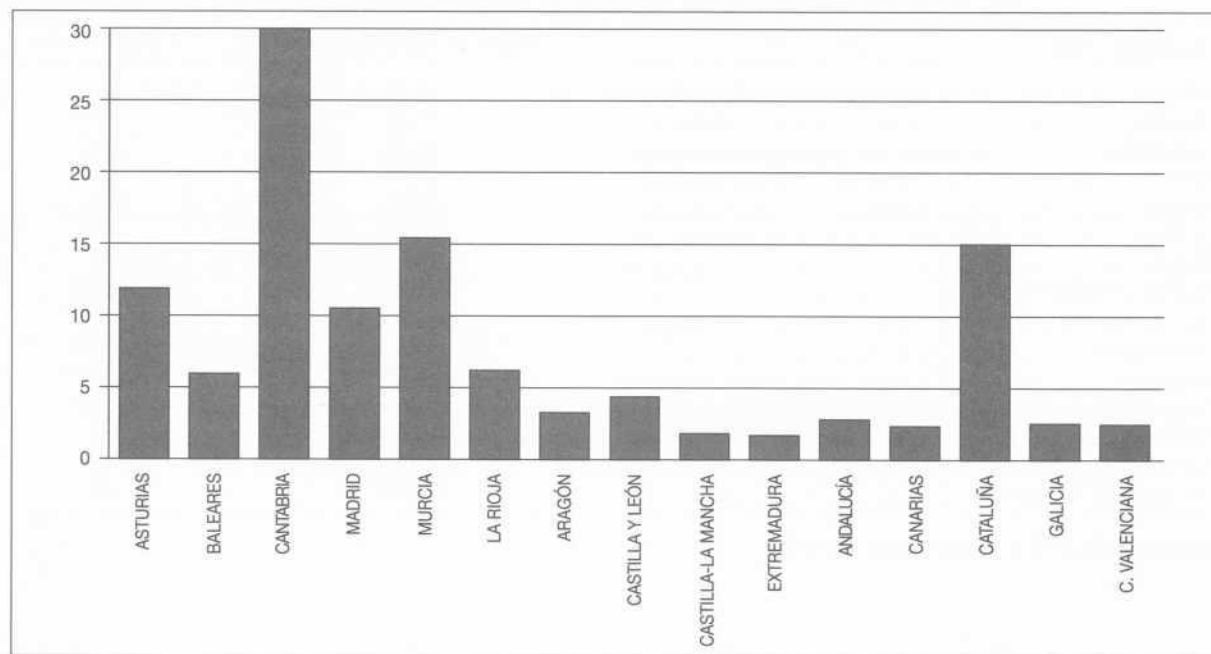


Gráfico 10. Cumplimiento de los límites de la LOFCA respecto a las cargas financieras (liquidaciones 1990).

Cuadro II. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA LOFCA SOBRE EL TAMAÑO DE LAS CARGAS FINANCIERAS (1990)

<i>Liquidación 1990</i>	<i>Índice de endeudamiento</i>	<i>Cumplimiento</i>
Asturias	11,82	Sí
Baleares	5,87	Sí
Cantabria	29,94	No
Madrid	10,46	Sí
Murcia	15,38	Sí
La Rioja	6,16	Sí
Aragón	3,28	Sí
Castilla y León	4,37	Sí
Castilla-La Mancha	1,82	Sí
Extremadura	1,65	Sí
Andalucía	2,83	Sí
Canarias	2,34	Sí
Cataluña	14,90	Sí
Galicia	2,61	Sí
Comunidad Valenciana	2,57	Sí

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

3. La evolución del saldo presupuestario y el endeudamiento autonómico en el período 1986-1990

Si se observa cuál ha sido el signo de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas de régimen común desde que finaliza el traspaso de competencias y éstas alcanzan su techo estatutario, puede constatar-se un proceso de endeudamiento acelerado a partir de 1988. El momento de entrada del sistema de financiación para el quinquenio 1987-91 va acompañado por un saneamiento del saldo presupuestario autonómico, que registra un superávit en el año inicial de 1987.

Posteriormente, y ya sin excepción, aparecen los déficit, que conducen a que la deuda viva del sector autonómico pase de 321 mil millones en 1987 a 841 mil millones en 1990 (véanse cuadro 12 y gráfico 11) y asciende a un mínimo de 1.859 miles de millones de pesetas a mediados de 1992 ⁵.

Contrasta el hecho de que, mientras en el

período 1987-90 disminuye la necesidad de financiación de la Administración Central, aumenta de modo notable la de las Comunidades Autónomas (véanse cuadro 13 y gráfico 12). Por otro motivo, se ha suscitado una preocupación creciente acerca de las razones del endeudamiento autonómico y de las posibles medidas para corregirlo.

3.1. Una explicación del endeudamiento autonómico

En el apartado anterior se ha constatado la creciente magnitud del endeudamiento autonómico, que en los últimos años ha llegado a adquirir dimensiones preocupantes.

Al igual que resultaría absurdo hablar del «endeudamiento en Europa», y englobar a todos los países de la CEE bajo las mismas pautas de comportamiento, no parece que tenga mucho sentido tratar el «endeudamiento autonómico» de forma agregada sin descender a analizar con más detalle los comportamien-

⁵ Cfr. Álvarez Blanco (1992).

Cuadro 12. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

(Miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990
Endeudamiento total (*)	281,7	321,4	363,6	555,2	841,9
Asturias	8,1	8,1	6,5	12,9	17,2
Baleares	2,0	1,9	1,9	3,9	6,4
Cantabria	6,0	10,5	12,8	26,7	38,6
Madrid	7,5	19,3	34,9	76,9	116,2
Murcia	8,5	15,3	19,0	33,3	42,9
La Rioja	1,3	1,2	1,5	4,3	9,2
Aragón	3,5	5,7	5,6	5,2	7,3
Castilla y León	7,3	7,3	7,3	6,9	17,3
Castilla-La Mancha	3,0	3,2	4,0	11,0	13,4
Extremadura	2,1	2,0	2,0	2,0	4,4
Andalucía	31,7	31,1	38,9	82,8	191,1
Canarias	22,7	21,2	25,1	26,8	29,1
Cataluña	140,6	158,8	164,1	196,0	212,0
Galicia	10,4	10,1	9,4	15,2	47,7
Comunidad Valenciana	27,0	25,7	30,6	51,2	88,9

Fuente: Banco de España.

(*) Estas cifras corresponden a notificaciones efectuadas por las entidades de crédito a la central de riesgos del Banco de España. El grado real de endeudamiento depende, consiguientemente, de la exhaustividad de este proceso de notificación.

tos individuales. Si las Comunidades Autónomas difieren en sus niveles de renta y empleo, en el signo político de sus gobiernos, en sus niveles competenciales y en sus niveles de dotación de capital público y de prestación de servicios públicos, no parece sensato suponer, pese a ello, que vayan a tener idéntico comportamiento en sus decisiones de endeudamiento. Sin embargo, en muchos trabajos sobre el tema cuando se alude al endeudamiento autonómico se agrupa, sin distinciones, a todas las Comunidades Autónomas.

La línea de argumentación más frecuente parece atribuir el fenómeno del endeudamiento autonómico a la falta de corresponsabilización fiscal, por lo que al financiar parte de sus gastos mediante un recurso que tiene

un reducido coste político, el gasto (y el endeudamiento) se ha expandido más allá del nivel eficiente.

El escaso grado de *corresponsabilización fiscal* que existe en el sistema de financiación autonómica podría atribuirse en primer lugar, a un proceso de *competencia fiscal*. El hecho de que ninguna Comunidad Autónoma haya seguido una política impositiva diferenciada puede interpretarse como una decisión de mantenerse en el umbral inferior de presión fiscal, para evitar la emigración de bases imponibles que podría producirse caso de elevar la presión impositiva por encima del nivel de las Comunidades vecinas. Mediante este proceso de competencia fiscal ⁶ las Comunidades Autónomas habrían optado por no hacer uso,

⁶ Vid. Brennan y Buchanan (1980).

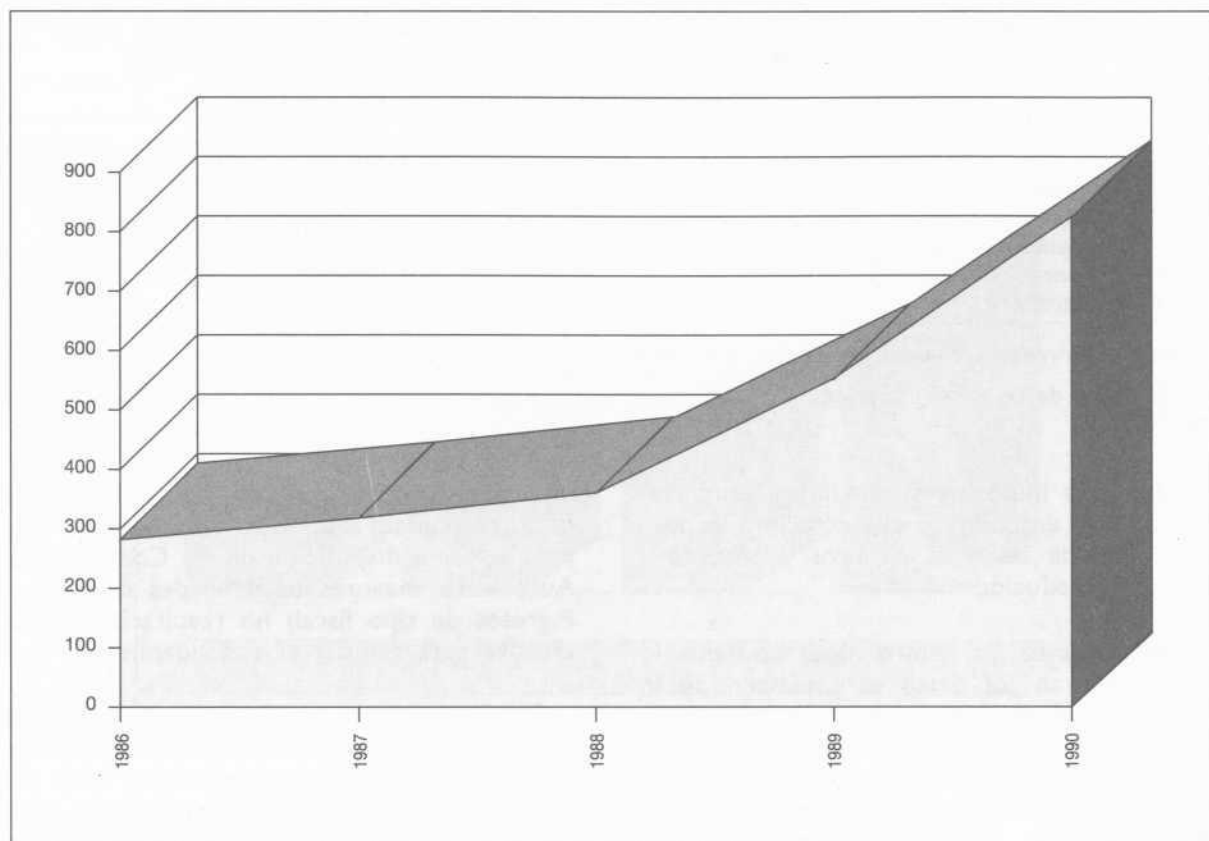


Gráfico II. Endeudamiento total de las Comunidades Autónomas de régimen común.

o en todo caso hacerlo de forma muy limitada, de las posibilidades que tienen para ejercer su autonomía fiscal, mediante el establecimiento de impuestos propios, el aumento del tipo de gravamen de los tributos cedidos, mediante recargo, o la implantación de un recargo sobre la cuota líquida del IRPF. La LOFCA les brinda todas estas opciones, y si bien alguna de ellas ofrece escasas posibilidades recaudatorias (como la creación de tributos propios), éstas son apreciables en el caso del recargo sobre el IRPF.

Sin embargo, cuando se analiza con más detalle esta hipótesis de la competencia fiscal,

no parece una explicación muy plausible. Por un lado, el temor a un desplazamiento de bases impositivas no parece un argumento serio cuando se examina con detenimiento el campo de actuación impositiva de las Comunidades Autónomas. Los puntos de conexión de los tributos cedidos, y la residencia en el IRPF muestran que nos encontramos, en general, ante bases impositivas de escasa movilidad⁷, por lo que el origen de la competencia fiscal resulta dudoso. De otro lado, aun admitiendo que la falta de corresponsabilidad fiscal se deba a la competencia fiscal entablada entre Comunidades Autónomas, el resultado lógico sería que dicha competencia fiscal, al reducir

⁷ Vid. Musgrave (1991), págs. 287-290.

Cuadro 13. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990
1. Administraciones Centrales y de la Seguridad Social (*).	-3,2	-2,9	-2,9	-2,6
2. Administraciones Territoriales	0,0	-0,4	-0,6	-1,0
— Comunidades Autónomas	0,1	-0,3	-0,4	-0,8
— Corporaciones Locales	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
3. Administraciones Públicas (1 + 2)	-3,2	-3,3	-3,5	-3,6

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

(*) El déficit de las Administraciones Centrales está ajustado por los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

los ingresos impositivos, condujera a un sector público autonómico que ofreciera un menor nivel de servicios públicos y creciera a un ritmo reducido.

No obstante, ya hemos observado que lo que muestran los datos es precisamente lo contrario; el gasto autonómico ha crecido, financiándose el incremento mediante endeudamiento, y no a través de ingresos impositivos. De lo anterior se deduce que sería más bien la explotación de mecanismos de *ilusión fiscal* el factor que explicaría el crecimiento del endeudamiento. Alternativamente, podría ser otra causa la que explicase el crecimiento del gasto, siendo la ilusión fiscal sostenida mediante endeudamiento el instrumento (y no la explicación) utilizado, pues como señala Mueller (1987), «aunque la ilusión fiscal explica por qué el sector público *podría* crecer más allá de lo que los ciudadanos prefieren, no proporciona una explicación de por qué *querría* hacerlo. Tal explicación puede encontrarse solamente en otras teorías de crecimiento del sector público»⁸.

En todo caso, si alguna de las hipótesis anteriores de ilusión fiscal o competencia fiscal fuese la que explicase válidamente el proceso

de endeudamiento autonómico, el aumentar la corresponsabilidad fiscal (entendiendo por esto poner a disposición de las Comunidades Autónomas mayores posibilidades de utilizar ingresos de tipo fiscal) no resultaría una vía efectiva para reducir el endeudamiento.

Si efectivamente existe competencia fiscal entre Comunidades, la decisión de éstas de mantenerse en el «suelo» de presión fiscal mínima no tiene por qué alterarse, aunque existan más palancas impositivas a su alcance. Tampoco en el supuesto de ilusión fiscal sería una medida eficaz la anteriormente comentada.

Cualquier estrategia encaminada a frenar el proceso de endeudamiento que tiene su origen en el sector de las Comunidades Autónomas debe partir de analizar las causas del mismo, como paso previo a la implantación de medidas correctoras. A continuación vamos a indagar con más detalle cuál puede haber sido el proceso que haya conducido a las Comunidades Autónomas por la senda del endeudamiento.

En el apartado siguiente se exponen una serie de hipótesis alternativas sobre el en-

⁸ Cfr. Mueller (1987), pág. 142.

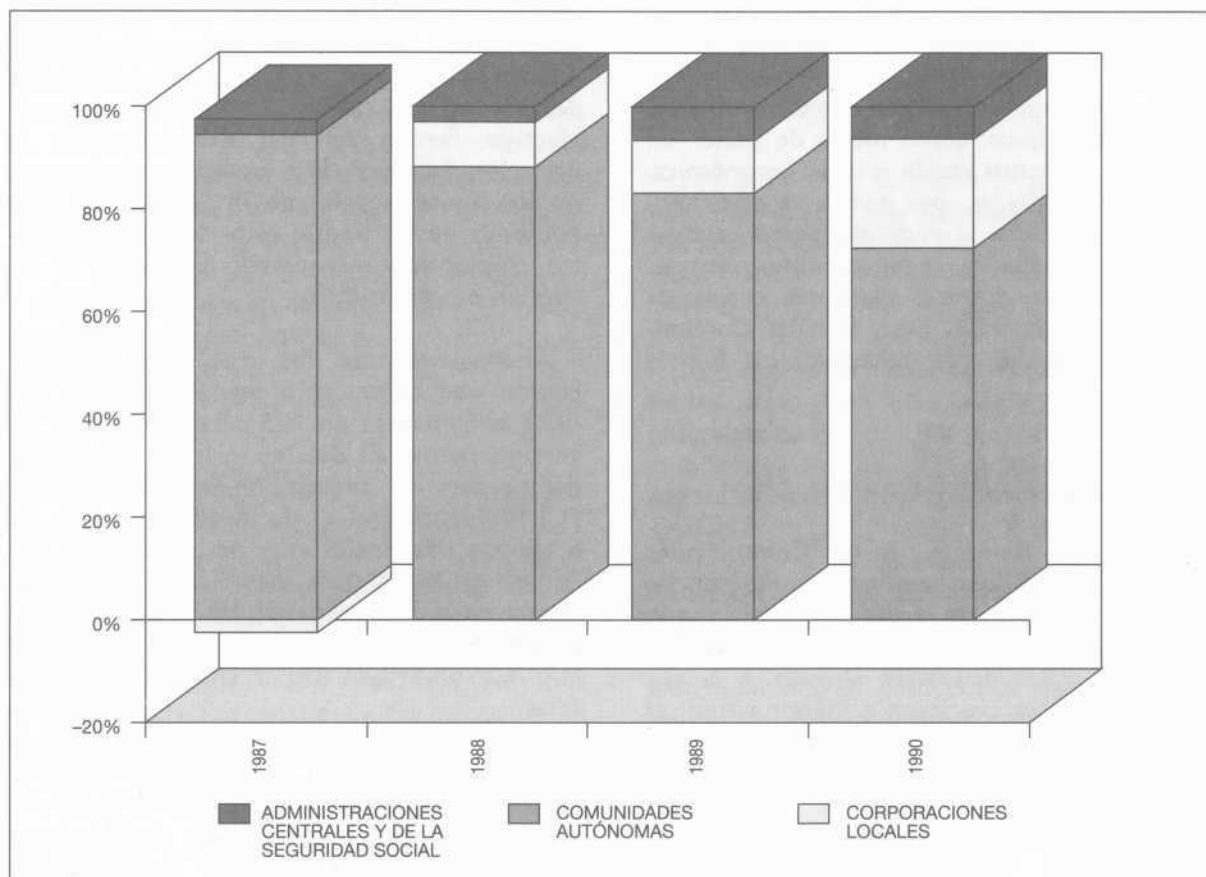


Gráfico 12. Distribución sectorial de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas.

deudamiento autonómico y se trata de contrastar su validez.

2.2. *Hipótesis alternativas sobre el endeudamiento autonómico*

Las posibles explicaciones sobre las causas del endeudamiento autonómico difieren sustancialmente, según se suponga que el déficit que origina la acumulación de deuda ha sido «generado» en el sector de las Comunidades Autónomas o ha sido «traspasado» por el Estado, debido a defectos del sistema de financiación.

a) *Hipótesis de autogeneración del déficit*

Esta explicación parte de aceptar como válido el sistema de ingresos LOFCA tal como éste ha sido aplicado. Se supone, por tanto, que los gastos corrientes del funcionamiento de los servicios traspasados, y los gastos de inversión nueva pueden atenderse satisfactoriamente con los ingresos recibidos, lo cual excluye la necesidad de acudir sistemáticamente al endeudamiento. La competencia en el mercado político sería la razón que conduce a los gobiernos autonómicos a financiar los aumentos de gasto, que producen renta-

bilidad electoral, mediante la emisión de deuda. En este caso, parece que la solución a aplicar sería la de una mayor coordinación de la política presupuestaria y de endeudamiento del Sector Público, como modo de poner un límite al aumento de la deuda autonómica. Habría que discutir, por tanto, la operatividad de los límites al endeudamiento establecidos en la LOFCA, y su posible reforma. También sería necesario delimitar cuáles serían las consecuencias para aquellas Comunidades Autónomas que rebasaran los límites fijados.

b) Hipótesis del traspaso del déficit

Según esta hipótesis, si las Comunidades Autónomas hubiesen recibido competencias sobre servicios en los cuales existía un grado elevado de carencia inicial⁹ o cuya demanda tiene una elasticidad-renta elevada, a la vez que sus ingresos creciesen a menor ritmo, el resultado de déficit y endeudamiento se debería al comportamiento asimétrico de gastos e ingresos. Serían, en este caso, las deficiencias del sistema de financiación las responsables del endeudamiento autonómico.

Los problemas de financiación pueden deberse tanto a la financiación corriente (porcentaje de participación y tributos cedidos) como a la financiación para inversión nueva (recursos del FCI).

La amplitud del abanico de valores que presenta la financiación per cápita (sobre todo para las Comunidades Autónomas con competencias reducidas que siguieron la vía del art. 143) puede haber originado que, para mantener el funcionamiento de sus servicios en el nivel medio, las regiones que reciben menos financiación hayan tenido que endeudarse. Hay que hacer notar que, aunque la

deuda está restringida por la LOFCA a gastos de inversión, esta posibilidad es plenamente operativa, porque la financiación corriente debería ser suficiente para cubrir el coste efectivo, dentro del cual está computada la inversión de reposición. Luego, aun respetando los límites legales de la LOFCA en este punto, la deuda podría estar financiando gastos corrientes (entendiendo como tal la inversión de reposición).

Alternativamente, los problemas de financiación que conducen al endeudamiento podrían encontrarse en la financiación de la inversión nueva. El defecto original de diseño del sistema de financiación, que atribuyó al FCI la financiación de la inversión nueva, ha originado diferencias muy notables en los recursos recibidos para inversión. En este supuesto sería la insuficiencia de fondos para inversión en algunas Comunidades Autónomas la que explicaría el mayor endeudamiento de éstas.

La reforma del FCI de 1990, que lo configuró decididamente como instrumento de solidaridad, no ofrece garantías en cuanto a que la Compensación Transitoria, desgajada del FCI, esté pensada para dar respuesta a las necesidades de inversión nueva.

Seguidamente vamos a contrastar estas hipótesis utilizando las cifras de las liquidaciones de los presupuestos autonómicos más recientes de los que hemos dispuesto.

3.3. *Un test de las hipótesis alternativas*

Esta sección intenta investigar la validez de las dos hipótesis expuestas teóricamente como origen del endeudamiento autonómico español, sobre la base de un análisis económico referido a las quince Comunidades

⁹ Vid. Lagares (1988).

Autónomas de régimen común y para un marco temporal comprendido entre 1986 (año inmediato anterior a la entrada en vigor del llamado «período definitivo» del sistema de financiación autonómica) y 1990 (último ejercicio para el que hemos dispuesto de datos referentes a las liquidaciones presupuestarias).

Concretamente, el modelo a estimar puede ser definido como sigue:

$$D = f (FB, FCI, VPIB, GT)$$

donde,

D es una medida de endeudamiento,

FB es la Financiación Básica de las Comunidades Autónomas, definida como la suma de los ingresos obtenidos por los conceptos de Tributos Cedidos, Tasas afectas a servicios transferidos y Porcentaje de Participación en Impuestos estatales,

FCI es la participación de cada Comunidad en el Fondo de Compensación Interterritorial,

VPIB es el porcentaje de variación del Producto Interior Bruto nominal de cada Comunidad en relación con el año anterior, y

GT es el Gasto Total de cada Comunidad Autónoma, excluido el gasto sanitario, por tener este tipo de competencia su financiación específica y el destinado a Gestión Financiera Local, en el cual las Comunidades Autónomas efectúan simplemente una labor de ventanilla pagadora de fondos.

Como medidas relacionadas con el endeudamiento hemos utilizado tres, lo que ha dado lugar a otras tantas ecuaciones, en función de cuál fuera la variable dependiente elegida. Estas tres medidas son:

END, definida como el endeudamiento en saldos vivos al final de cada período, según datos obtenidos de la central de riesgos del Banco de España,

PF, o Pasivos Financieros generados cada ejercicio, según las liquidaciones de presupuestos autonómicos editadas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT), e

ICF, índice de endeudamiento que relaciona las cargas financieras anuales (Intereses más amortizaciones) con los ingresos corrientes (capítulos I al 5 del presupuesto de ingresos), según las citadas liquidaciones ofrecidas por la DGCHT.

Las estimaciones han sido realizadas por el método de mínimos cuadrados ordinarios, teniendo en cuenta que todas las variables han sido definidas en pesetas por habitante, para evitar los efectos distorsionadores de la población, y expresadas en logaritmos, con objeto de reducir el campo de variación y los posibles problemas de heterocedasticidad. En sentido temporal todas las variables han sido reducidas a la media de sus valores durante el quinquenio considerado. Así, hemos estimado las siguientes ecuaciones:

$$\begin{aligned} LGEND_i = & a_0 + a_1 \cdot LGFB_i + \\ & + a_2 \cdot LGFCI_i + a_3 \cdot LGVPIB_i + \\ & + a_4 \cdot LGGT_i + e_i \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} LGPF_i = & b_0 + b_1 \cdot LGFB_i + \\ & + b_2 \cdot LGFCI_i + b_3 \cdot LGVPIB_i + \\ & + b_4 \cdot LGGT_i + u_i \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} LGICF_i = & c_0 + c_1 \cdot LGFB_i + \\ & + c_2 \cdot LGFCI_i + c_3 \cdot LGVPIB_i + \\ & + c_4 \cdot LGGT_i + v_i \end{aligned}$$

donde

a_i , b_i y c_i son los coeficientes,

e , u y v son las perturbaciones aleatorias, y

el resto de variables han sido ya definidas, con excepción del prefijo LG que denota a los logaritmos.

Desde un punto de vista teórico, la presencia de signos *negativos* en los coeficientes que afectan a las variables LGFB y LGFCI serviría de apoyo a la hipótesis de la *herencia* de la deuda, en el sentido de que podríamos interpretar que el origen de ésta se encuentra en las deficiencias del sistema de financiación, sea en lo que respecta al coste efectivo de los servicios traspasados (Financiación Básica), o en las necesidades de inversión nueva (FCI).

Por el contrario, signos *positivos* en los coeficientes que afectan a las variables VPIB y GT respaldarían más bien a la hipótesis de *autogeneración* de la deuda, bien debido a actuaciones estabilizadoras de las Comunidades Autónomas, más allá de los postulados de la teoría del federalismo fiscal (VPIB) o por el uso de la misma como mecanismo generador de ilusión fiscal (GT).

El cuadro 14 muestra la matriz de coeficientes de correlación entre las cuatro variables consideradas independientes en nuestras estimaciones. Puede observarse como aspecto más destacable de la información aquí ofrecida la existencia de una altísima correlación entre

las variables representativas de la financiación básica y el gasto total (coeficiente 0,7940), debida indudablemente a la diferencia en el rango de competencias asumidas por los dos grandes bloques de Comunidades, aquellas que siguieron la vía del artículo 151 de la Constitución y que por lo tanto han asumido ya un amplio techo de competencias, incluyendo todas ellas las materias educativas, y las que amparadas en el artículo 143 aún no han alcanzado dicho techo. El gran peso cuantitativo de las competencias educativas hace saltar a estratos muy elevados tanto la financiación como el gasto de las Comunidades que la han asumido, distorsionando probablemente el campo de comparación con la presencia de algún problema de multicolinealidad. Para eludir esta dificultad hemos procedido a estimar tres ecuaciones para cada variable dependiente, de modo que además de la ya citada que contiene las cuatro variables independientes se incluyen otras dos que intentan evitar la coincidencia en una misma ecuación de las dos variables correlacionadas (LGFB y LGGT).

Los cuadros 15, 16 y 17 contienen los resultados de nuestras estimaciones para las tres medidas de la deuda autonómica. A la vista de los mismos, no es posible asignar la responsabilidad del endeudamiento autonómico exclusivamente a una de las hipótesis, sino que por el contrario parece que ambas salen siquiera sea parcialmente reforzadas del contraste.

En efecto, parece claro que el funciona-

**Cuadro 14. MATRIZ DE CORRELACIONES
MUESTRA: LAS 15 CCAA DE REGIMEN COMUN**

	LGFBM	LGFCIM	LG GTM	LG VPIBM
LGFBM	1,0000			
LGFCIM	0,3658	1,0000		
LG GTM	0,7940	0,2994	1,0000	
LG VPIBM	0,0934	-0,2796	0,0969	1,0000

Cuadro 15. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES
MUESTRA: LAS 15 COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN VARIABLE
DEPENDIENTE: LGNDM

	<i>Ecuación 1</i>	<i>Ecuación 2</i>	<i>Ecuación 3</i>
Término independiente	-6,6824 (-1,9662)*	-3,2312 (-0,6945)	8,4477 (1,5036)
LGFBM	-1,1381 (-3,5315)***	—	0,4946 (1,0636)
LGFCIM	-0,7635 (-3,9500)***	-0,9294 (-3,4680)***	-0,7246 (-1,6871)
LGVPIBM	0,8452 (0,9374)	0,5031 (0,3927)	1,1184 (0,5586)
LGGTM	2,9752 (6,6597)***	1,7750 (4,2827)***	—
R ² ajust.	0,8179	0,6280	0,1003
F	16,7221***	8,8792***	1,5204

Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico *t*.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

miento del FCI como instrumento de financiación de la inversión nueva ha podido generar insuficiencias que debieron ser suplidas por el recurso al crédito, particularmente indicado para hacer frente a operaciones de capital, como ya hemos indicado. El signo negativo y estadísticamente significativo de sus coeficientes en ocho de las nueve ecuaciones estimadas y el valor absoluto superior a la unidad (indicador de la elasticidad) en cinco de ellas así parecen demostrarlo.

Sin embargo, no es menos trascendente el comportamiento de la variable GT. De las seis ecuaciones estimadas con esta variable (recordemos que hay tres menos que en el caso anterior por problemas de multicolinealidad), cinco ofrecen para la misma el signo esperado (positivo) y además estadísticamente significativo para los niveles de confianza usuales. Los valores absolutos son además en los cinco casos superiores a la unidad, lo que nos muestra una alta elasticidad de la deuda respecto al gasto total, que puede perfecta-

mente ser interpretada como prueba de la utilización del endeudamiento como resorte generador de ilusión fiscal.

Las otras dos variables independientes parecen tener una menor incidencia sobre la magnitud de la deuda. Así, la financiación básica únicamente presenta el signo esperado y con un grado de significación estadística aceptable en dos de las seis ecuaciones en las que interviene, ecuaciones que además resultan ser las menos fiables por contener simultáneamente las dos variables correlacionadas. Por lo que respecta a la variación del PIB y su presunta conexión con el endeudamiento a través de posibles políticas ligadas a objetivos estabilizadores, no ha podido en ningún caso hallarse evidencia que soporte tal hipótesis dada la nula significación estadística de sus coeficientes medida en términos del estadístico *t* en las nueve ecuaciones estimadas.

La presencia en la muestra que ha servido de base al contraste comentado de Comuni-

**Cuadro 16. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES
MUESTRA: LAS 15 COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN VARIABLE
DEPENDIENTE: LGPFM**

	<i>Ecuación 1</i>	<i>Ecuación 2</i>	<i>Ecuación 3</i>
Término independiente	-0,1910 (-0,0156)	3,0103 (0,2588)	17,8312 (1,6857)
LGFBM	-1,0557 (-0,9095)	—	0,8891 (1,0196)
LGFCIM	-2,4769 (-3,5578)***	-2,6307 (-3,9265)***	-2,4304 (-3,0060)**
LGVPBM	0,3596 (0,1107)	0,0422 (0,0132)	0,6850 (0,1817)
LGGTM	3,5438 (2,2025)*	2,4306 (2,3406)**	—
R ² ajust.	0,5216	0,5291	0,3541
F	4,8159**	6,2436***	3,5584*

Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico *t*.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

dades Autónomas con niveles competenciales muy diferentes nos ha incitado a repetir nuestras estimaciones refiriéndolas a un ámbito territorial más homogéneo como es el formado por las diez Comunidades Autónomas que han asumido un menor volumen de competencias, o Comunidades llamadas del artículo 143.

El cuadro 18 muestra la matriz de correlaciones entre las variables independientes en el nuevo marco territorial. Puede observarse cómo la mayor homogeneidad de las Comunidades ha anulado el problema de multicolinealidad que aparecía en el caso anterior (coeficiente 0,3168 entre LGFB y LGGT, frente al 0,7940 de antes), por lo que ahora no es necesario desdoblar las ecuaciones.

Los resultados de estas nuevas estimaciones, que se ofrecen en el cuadro 19, en cuyas columnas aparecen las variables dependientes, no difieren sustancialmente de los anteriores,

manteniéndose la especial incidencia de las variables LGFCI y LGGT.

Los cuadros 20 al 24 contienen los datos fiscales y financieros utilizados como base para nuestras estimaciones.

Del mismo modo, los gráficos 13 al 17 representan sinópticamente la evolución de las variables más directamente relacionadas con la deuda.

4. Conclusiones

En el presente trabajo se ha pasado revista a la regulación teórica del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, que se apoya en los principios clásicos de la teoría del Federalismo Fiscal, y a su evolución durante el período 1986-1991, en el que se constata un fortísimo aumento de la necesidad de financiación y de la deuda acumulada por parte de las Comunidades Autónomas de régimen común, especialmente a partir de 1988.

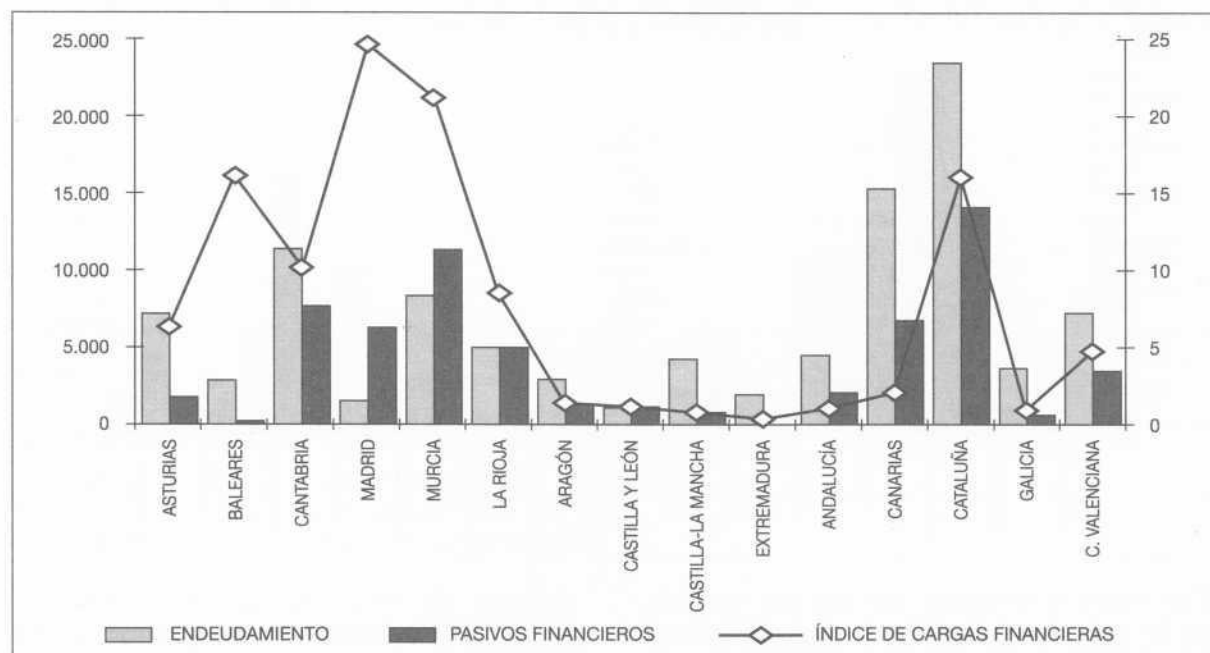


Gráfico 13. Indicadores de la deuda autonómica (1986).

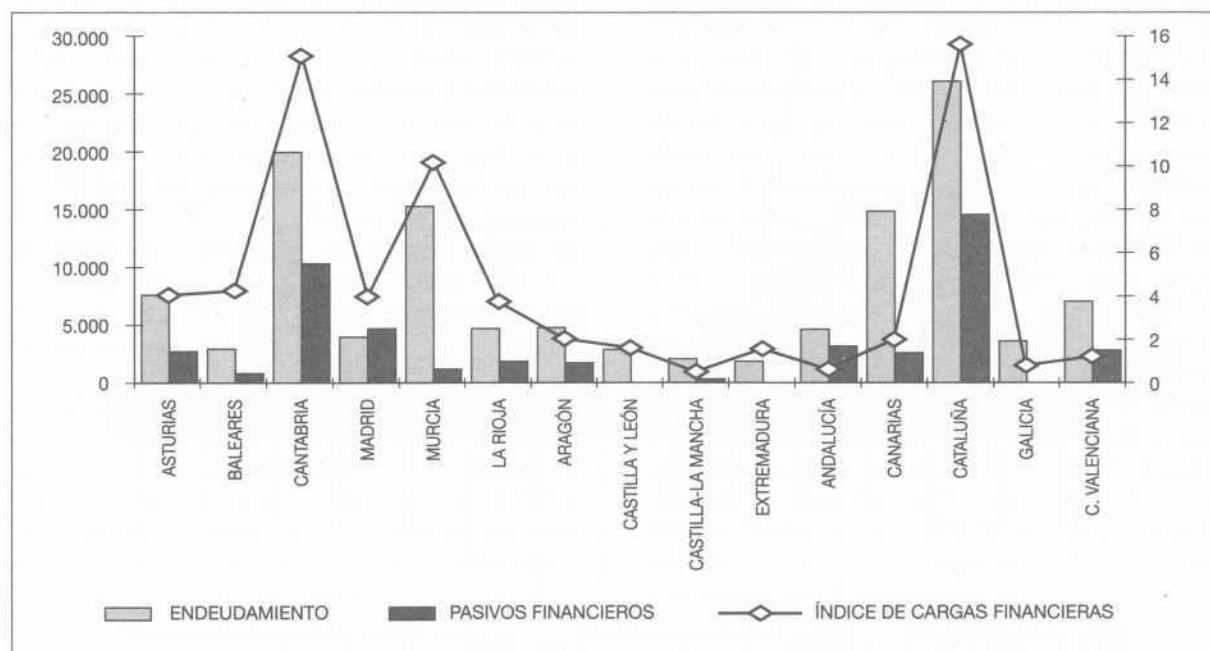


Gráfico 14. Indicadores de la deuda autonómica (1987).

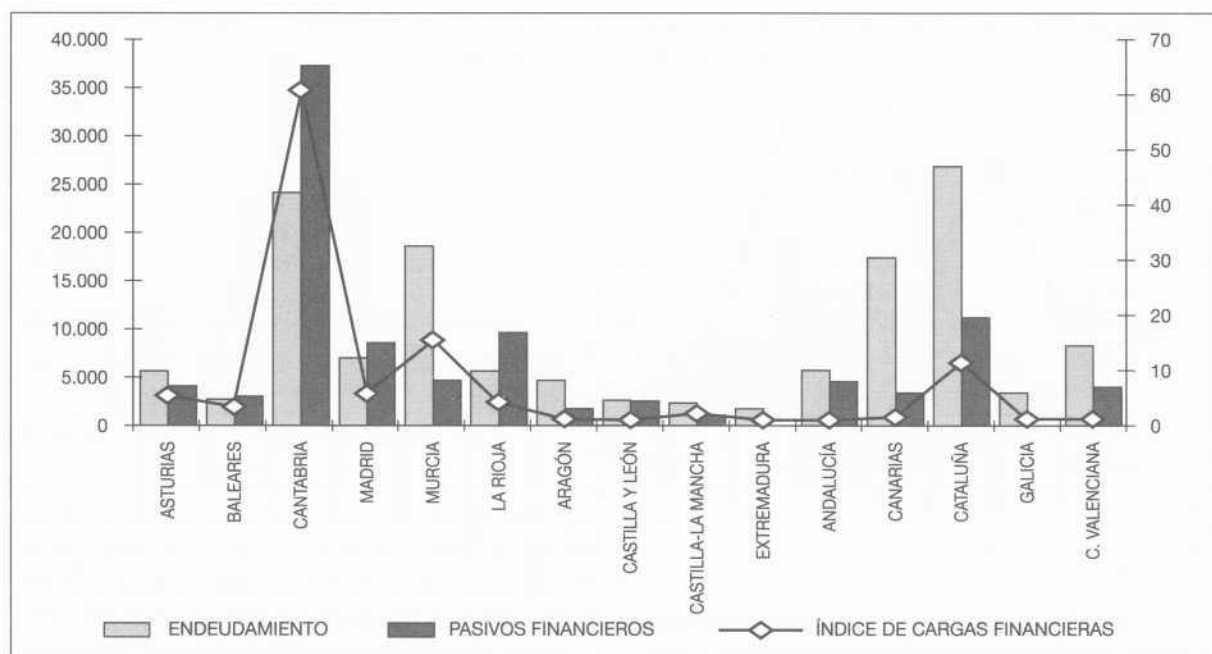


Gráfico 15. Indicadores de la deuda autonómica (1988).

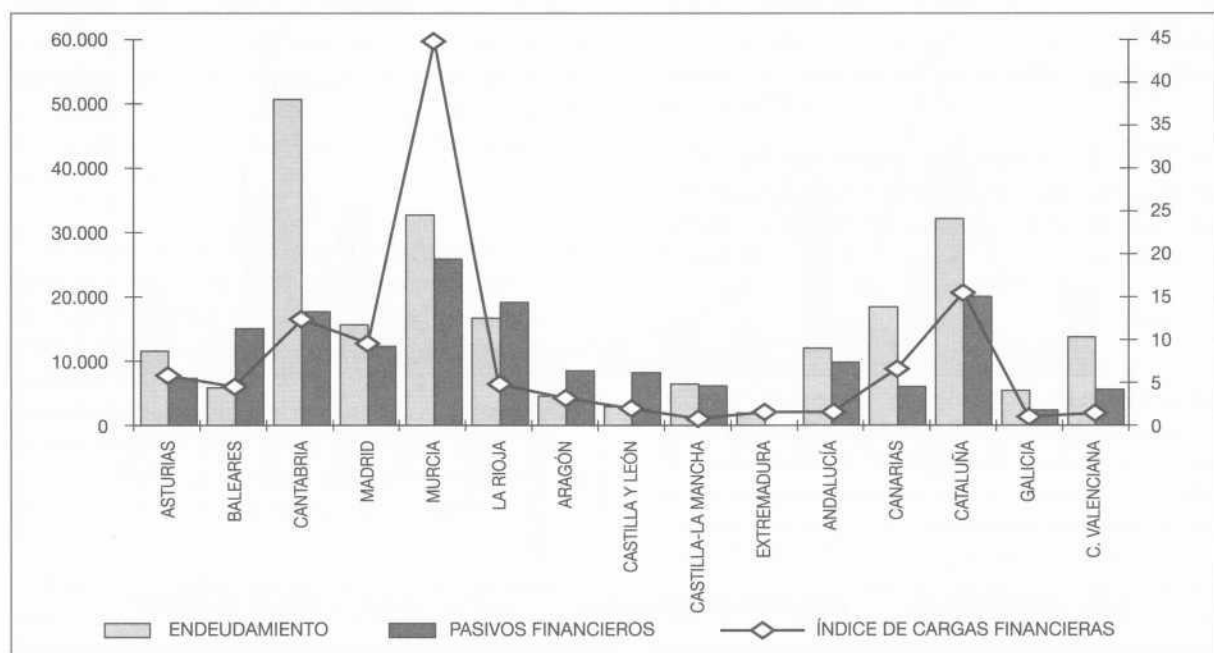


Gráfico 16. Indicadores de la deuda autonómica (1989).

**Cuadro 17. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES
MUESTRA: LAS 15 COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN VARIABLE
DEPENDIENTE: LGICFM**

	<i>Ecuación 1</i>	<i>Ecuación 2</i>	<i>Ecuación 3</i>
Término independiente	-1,4231 (-0,3243)	5,6766 (0,6940)	14,2236 (2,3310)
LGFBM	-2,3413 (-5,6258)***	—	-0,6528 (-1,2927)
LGFCIM	-1,0692 (-4,2835)***	-1,4104 (-2,9937)**	-1,0289 (-2,2060)**
LGVPBM	1,2815 (1,1007)	0,5779 (0,2566)	1,5641 (0,7194)
LGGM	3,0767 (5,3334)***	0,6079 (0,8343)	—
R ² ajust.	0,8293	0,3536	0,4033
F	18,0007***	3,5524*	4,1543**

Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico *t*.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

Partiendo del elevado nivel de endeudamiento autonómico existente en 1992, la mayor preocupación de cara al futuro, y más en concreto para el período 1992-1996, en el que se superpone la vigencia del Acuerdo sobre financiación autonómica de 20 de enero de 1992 y el período en el que el Sector Público español (del que las Comunidades Autónomas son parte integrante) deberá efectuar el ajuste necesario para cumplir con las condiciones de Maastricht relativas a la reducción del déficit (cuadro 25) y el nivel de deuda, consiste en hallar el modo para invertir el signo del endeudamiento autonómico y frenar este endeudamiento exige conocer previamente las causas que lo originan.

Las hipótesis sometidas a contraste en este trabajo avalan la tesis de que existe un doble origen para el endeudamiento autonómico, el cual se debería tanto a los defectos del sistema de financiación como a razones de competencia en el mercado político, explotando mecanismos de ilusión fiscal.

muestra que una vez alcanzado el techo de la cesión de tributos (y limitado el nivel de ingresos impositivos de las Comunidades Autónomas), y pactado de modo estable el funcionamiento del sistema de transferencias corrientes (PPI) y de capital (FCI), todas las tensiones sobre el gasto se han dirigido hacia el endeudamiento. Dichas tensiones han sido de tal magnitud que han conducido a multiplicar por cuatro el nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas de régimen común entre 1988 y 1991, incumpliendo varias Comunidades de modo reiterado los límites fijados en la LOFCA. Ante esta situación, confiar para el futuro, como hace el Acuerdo de 20 de enero de 1992, en que la fijación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria vaya a limitar con éxito el déficit y el endeudamiento autonómico, supone una elevada dosis de optimismo. Si en el pasado se han incumplido sin consecuencias los dos límites fijados en la LOFCA, lo mismo podría suceder en el futuro respecto al Escenario de Consolidación Presupuestaria.

La experiencia del período 1986-1990

En relación con la segunda de las causas

Cuadro 18. MATRIZ DE CORRELACIONES
MUESTRA: LAS 10 CCAA DE COMPETENCIAS REDUCIDAS

	LGFBM	LGFCIM	LGGTM	LGVPIBM
LGFBM	1,0000			
LGFCIM	0,3166	1,0000		
LGGTM	0,2305	0,1968	1,0000	
LGVPIBM	0,0814	-0,2499	0,0312	1,0000

apuntadas, eliminar los defectos del sistema de financiación que pueden incidir sobre el endeudamiento implica actuar tanto sobre la financiación corriente como sobre los fondos para inversión. Con referencia a la financiación corriente, la medida más razonable sería reducir el abanico de valores que toma la financiación per cápita, especialmente para competencias comunes, y hacerla depender fundamentalmente de la población ¹⁰.

Respecto a los fondos para inversión, el Acuerdo de 20 de enero de 1992 contempla dos tipos de actuaciones.

- Medidas de agilización financiera, como aumentar las entregas a cuenta del PPI del 95 al 98 %, y acelerar la liquidación de las desviaciones del presupuesto del INSALUD, actuaciones que pueden reducir el endeudamiento a corto plazo por motivos de tesorería.
- Aumento de los fondos para inversión nueva en la cuantía que figura en el cuadro 26. Dado el reducido volumen relativo de esta inyección de fondos respecto al total del endeudamiento acumulado, y teniendo en cuenta además que este incremento de recursos se hará por terceras partes en el período 1992-94, su contribución a la reducción

del endeudamiento parece más bien modesta.

El problema es fundamentalmente de plazos, por el ritmo a que debe procederse a la contención del déficit y el endeudamiento autonómicos. Ante los futuros retos que debe afrontar el Sector Público español de convergencia con Europa, para encarar con éxito la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria, y de continuar en la descentralización del gasto, procediendo a la ampliación de competencias para las Comunidades Autónomas del artículo 143, el Acuerdo de 20 de enero de 1992 debe completarse de modo satisfactorio en el terreno de la corresponsabilidad fiscal. Además debe hacerse partícipes a las Comunidades Autónomas en la tarea de reducción del déficit, mediante el compromiso plasmado en los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. Ambos objetivos requieren a nuestro juicio el diseño de algún mecanismo que incentive la efectiva responsabilidad de las Comunidades Autónomas, tanto en materia de financiación como de mecanismos penalizadores aplicables en el supuesto de incumplimiento de los límites fijados.

En su versión actual, dicho Acuerdo no es más que una prórroga, con ligeros retoques respecto al PPI, del sistema vigente en el quinquenio anterior, en el cual se llegó a las cotas de endeudamiento actuales.

¹⁰ Así lo sugieren, por ejemplo, Calsamiglia y Esteban (1991).

**Cuadro 19. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES
MUESTRA: LAS 10 COMUNIDADES DE COMPETENCIAS REDUCIDAS**

	<i>LGENDM</i>	<i>LGPFM</i>	<i>LGICFM</i>
Término independiente	-11,8321 (-1,3154)	3,9385 (0,1377)	-7,4315 (-0,7012)
LGFBM	-0,9977 (-1,7892)	-0,4968 (-0,2803)	-1,9412 (-2,9549)**
LGFCIM	-0,8365 (-3,0428)**	-2,8029 (-3,2080)**	-1,0587 (-3,2689)**
LGVPIBM	0,7049 (0,5361)	-2,3441 (-0,5609)	1,4886 (0,9609)
LGGTM	3,4042 (4,2389)***	3,2810 (1,2853)	3,2363 (3,4203)**
R ² ajust.	0,7447	0,4870	0,7794
F	7,5632**	3,1356	8,9488**

Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico *t*.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

**Cuadro 20. DATOS FISCALES Y FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS (1986)**

(Pesetas por habitante)

	<i>END</i>	<i>PF</i>	<i>ICF</i>	<i>FB</i>	<i>FCI</i>	<i>GT</i>
Asturias	7.289	1.800	6,32	7.794	3.759	35.466
Baleares	2.932	293	16,17	8.644	2.294	29.804
Cantabria	11.469	7.621	10,21	10.507	3.475	28.187
Madrid	1.567	6.222	24,62	6.810	2.200	22.379
Murcia	8.421	11.341	21,35	5.933	3.896	30.522
La Rioja	4.994	4.958	8,52	13.409	2.628	37.211
Aragón	2.957	1.267	1,48	15.298	3.900	24.719
Castilla y León	1.162	1.185	1,12	15.043	7.141	36.027
Castilla-La Mancha	4.353	829	0,69	13.671	8.849	37.771
Extremadura	1.931	0	0,62	12.283	15.350	37.459
Andalucía	4.657	2.133	1,03	27.694	7.752	45.988
Canarias	15.427	6.796	1,95	33.185	6.118	65.409
Cataluña	23.513	14.184	16,11	22.512	2.451	67.091
Galicia	3.654	632	1,02	29.473	7.345	43.546
Comunidad Valenciana	7.225	3.686	4,74	22.882	3.123	46.583

Fuente: Banco de España, DGCHT y PGE.

Cuadro 21. DATOS FISCALES Y FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1987)

(Pesetas por habitante)

	END	PF	ICF	FB	FCI	GT
Asturias	7.138	2.613	3,88	12.701	3.044	39.838
Baleares	2.831	676	4,21	14.063	1.754	36.064
Cantabria	19.952	10.086	14,98	17.917	2.517	46.606
Madrid	3.944	4.581	3,97	10.006	1.589	29.099
Murcia	15.195	1.097	10,10	10.539	2.692	37.832
La Rioja	4.645	1.883	3,67	22.415	1.833	46.358
Aragón	4.720	1.656	1,93	20.552	2.542	28.276
Castilla y León	2.785	9	1,55	19.613	4.850	31.912
Castilla-La Mancha	1.896	226	0,60	19.699	6.269	43.547
Extremadura	1.829	0	1,54	19.643	10.322	45.903
Andalucía	4.592	3.082	0,67	39.768	5.281	76.104
Canarias	14.692	2.495	1,97	49.258	4.978	92.386
Cataluña	26.119	14.483	15,58	33.468	1.652	82.125
Galicia	3.550	0	0,83	37.370	5.407	48.211
Comunidad Valenciana	6.846	2.752	1,21	31.863	2.329	48.184

Fuente: Banco de España, DGCHT y PGE.

Cuadro 22. DATOS FISCALES Y FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1988)

(Pesetas por habitante)

	END	PF	ICF	FB	FCI	GT
Asturias	5.728	4.406	5,38	14.485	3.077	42.886
Baleares	2.822	2.970	3,28	17.390	1.532	30.168
Cantabria	24.248	37.413	61,14	25.972	2.275	75.298
Madrid	7.086	8.536	5,83	11.138	1.754	43.418
Murcia	18.716	4.758	15,07	12.975	3.222	44.140
La Rioja	5.796	9.590	4,46	25.169	1.779	51.810
Aragón	4.634	1.655	0,97	23.541	2.404	31.268
Castilla y León	2.781	2.606	1,24	23.578	4.380	34.735
Castilla-La Mancha	2.363	777	2,22	21.764	6.387	49.996
Extremadura	1.822	46	1,19	21.984	8.532	53.601
Andalucía	5.701	4.654	0,74	47.316	5.412	73.183
Canarias	17.271	3.440	1,68	57.564	6.017	123.577
Cataluña	26.905	11.115	11,34	40.284	2.421	87.382
Galicia	3.300	0	1,11	46.805	5.722	66.458
Comunidad Valenciana	8.118	3.963	1,04	38.760	2.519	55.343

Fuente: Banco de España, DGCHT y PGE.

Cuadro 23. DATOS FISCALES Y FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1989)

(Pesetas por habitante)

	END	PF	ICF	FB	FCI	GT
Asturias	11.370	6.875	5,67	16.954	4.198	48.032
Baleares	5.774	14.808	4,28	20.413	2.283	34.964
Cantabria	50.426	17.418	12,37	30.259	3.338	69.607
Madrid	15.515	11.875	9,43	12.652	2.517	40.395
Murcia	32.533	25.526	44,69	15.069	4.954	65.416
La Rioja	16.584	19.028	4,19	29.279	2.449	51.750
Aragón	4.300	8.457	3,04	27.497	3.530	39.414
Castilla y León	2.625	7.988	1,82	27.315	6.131	39.644
Castilla-La Mancha	6.477	6.301	0,83	25.068	8.860	48.637
Extremadura	1.815	0	1,57	25.275	11.561	51.264
Andalucía	12.045	9.702	1,59	52.360	7.253	77.784
Canarias	18.309	5.784	6,65	63.872	8.028	122.418
Cataluña	32.034	19.891	15,28	45.644	3.905	89.817
Galicia	5.331	2.455	0,96	51.941	8.028	81.420
Comunidad Valenciana	13.528	5.807	1,63	43.751	3.564	64.126

Fuente: Banco de España, DGCHT y PGE.

Cuadro 24. DATOS FISCALES Y FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1990)

(Pesetas por habitante)

	END	PF	ICF	FB	FCI	GT
Asturias	15.159	13.405	11,82	19.565	3.895	60.145
Baleares	9.475	9.911	5,87	26.210	2.347	45.267
Cantabria	54.959	29.662	29,94	27.436	3.486	92.146
Madrid	23.444	12.323	10,46	16.904	2.512	55.838
Murcia	41.912	15.962	15,38	19.407	5.079	62.076
La Rioja	35.483	25.717	6,16	35.458	2.581	80.737
Aragón	6.037	21.021	3,28	31.280	3.841	52.231
Castilla y León	6.581	11.853	4,37	30.882	7.089	52.927
Castilla-La Mancha	7.890	126	1,82	29.717	9.474	45.680
Extremadura	3.993	22.813	1,65	28.908	14.199	64.570
Andalucía	27.800	13.325	2,83	59.458	9.557	98.923
Canarias	19.881	17.298	2,34	68.200	9.412	146.136
Cataluña	34.649	23.284	14,90	54.529	4.400	103.961
Galicia	16.730	13.194	2,61	59.122	2.840	99.323
Comunidad Valenciana	13.528	12.326	2,57	48.342	3.895	81.284

Fuente: Banco de España, DGCHT y PGE.

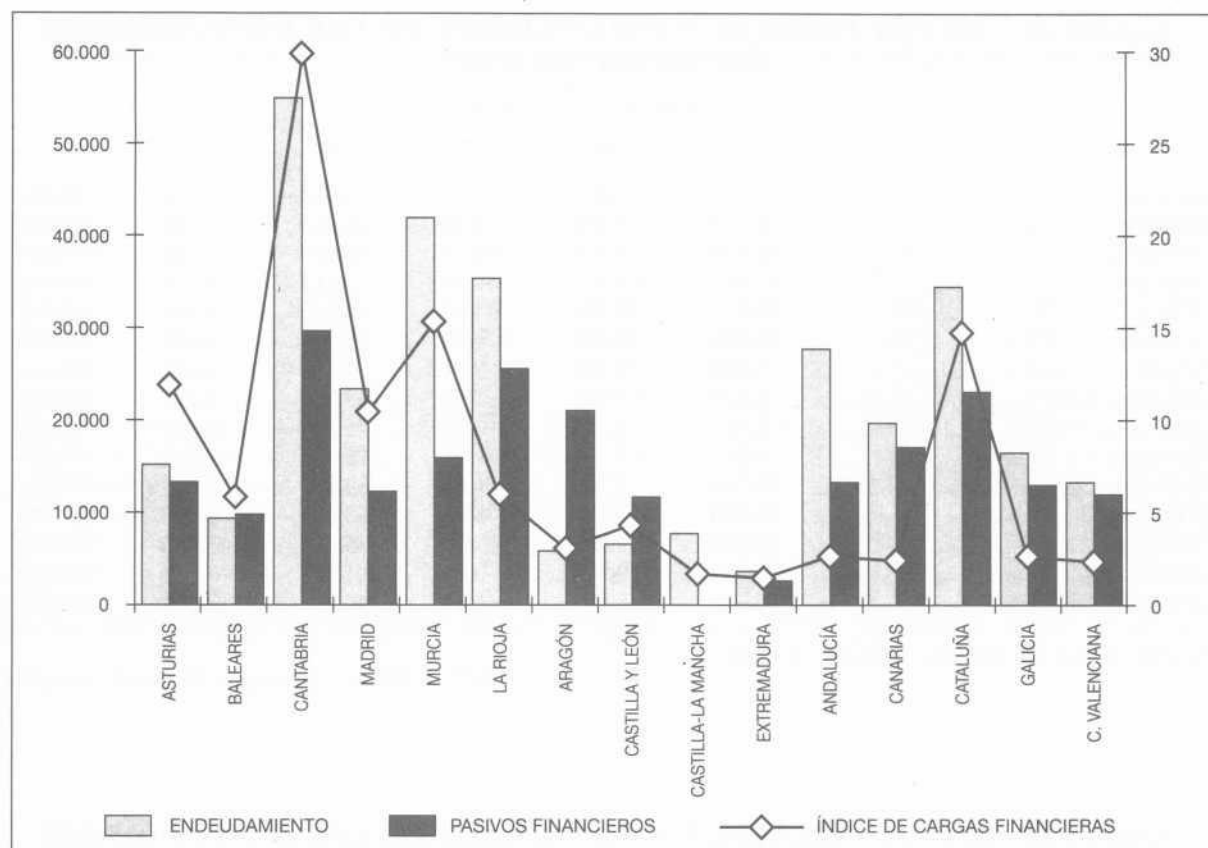


Gráfico 17. Indicadores de la deuda autonómica (1990).

Cuadro 25. NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (1992-1996)

(en porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996
Administraciones Públicas Centrales	-2,86	-2,56	-2,01	-1,36	-0,75
Administraciones Públicas Territoriales	-1,12	-0,93	-0,65	-0,42	-0,25
— Comunidades Autónomas	-0,97	-0,78	-0,50	-0,32	-0,18
— Corporaciones Locales	-0,15	-0,15	-0,15	-0,10	-0,07
— Total Administraciones Públicas	-3,98	-3,49	-2,66	-1,78	-1,00

Fuente: Programa de Convergencia.

Cuadro 26. DISTRIBUCION DE LOS FONDOS PARA INVERSION NUEVA

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Pesetas per cápita</i>
Andalucía	21.976,8	3.207,7
Canarias	1.564,7	1.066,5
Cataluña	17.032,1	2.841,1
Galicia	9.519,2	3.384,6
C. Valenciana	22.817,1	6.048,4
Total CC.AA. art. 151	72.908,8	3.488,8
Asturias	4.391,7	3.880,2
Baleares	2.398,3	3.529,7
Cantabria	1.356,6	2.575,0
Madrid	9.754,7	2.014,8
Murcia	5.642,8	5.557,7
La Rioja	198,9	761,5
Aragón	878,8	721,7
Castilla y León	1.983,6	753,4
Castilla-La Mancha	4.571,8	2.672,3
Extremadura	3.291,7	2.927,4
Total CC.AA. art. 143	34.468,9	2.276,4
Total general	107.387,7	2.979,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992.

Referencias bibliográficas

- Alvarez Blanco, R. (1992):** «Una aproximación al endeudamiento de las administraciones territoriales», *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero*, n.º 40, págs. 49-61.
- Brennan, G., y Buchanan, J. M. (1980):** *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Calsamiglia, X., y Esteban, J. (1991):** «Criterios para la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», en Calsamiglia et al. (1991), págs. 11-25.
- Calsamiglia, X. et al. (1991):** *La financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*. Generalitat de Catalunya.
- Consejo de política fiscal y financiera (1991):** *El sistema de financiación autonómica. Su funcionamiento en el período 1987-1991*, Madrid, 6 de noviembre de 1991.
- King, D. (1988):** *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Lagares, M. (1988):** «Niveles de cobertura de gasto público en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 37, págs. 150-173.
- Monasterio, C. (1987):** «Regulación de la deuda exterior en las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, n.º 33, págs. 336-337.
- Mueller, D. (1987):** «The growth of government: A public choice perspective», *IMF Staff Papers*, n.º 34, págs. 115-149.
- Musgrave, P. B. (1991):** «Merits and demerits of fiscal competition», en Prud'homme (ed.) (1991), págs. 281-297.
- Musgrave, R. A. (1959):** *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill. New York (ed. castellana, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967).
- Prud'homme, R. (ed.) (1991):** *Public Finance with Several Levels of Government*. Foundation Journal Public Finance. La Haya.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya se constituyó en Octubre de 1988. Inició su actividad en Abril de 1990, fecha en que estableció su primer Programa de Actividades. Su capital fundacional es de 14.000 millones de pesetas.

La Fundación BBV dispone de un catálogo de 35 publicaciones y está trabajando en otros 15 libros y cuadernos de trabajo.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID