

LA EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1995-2003

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

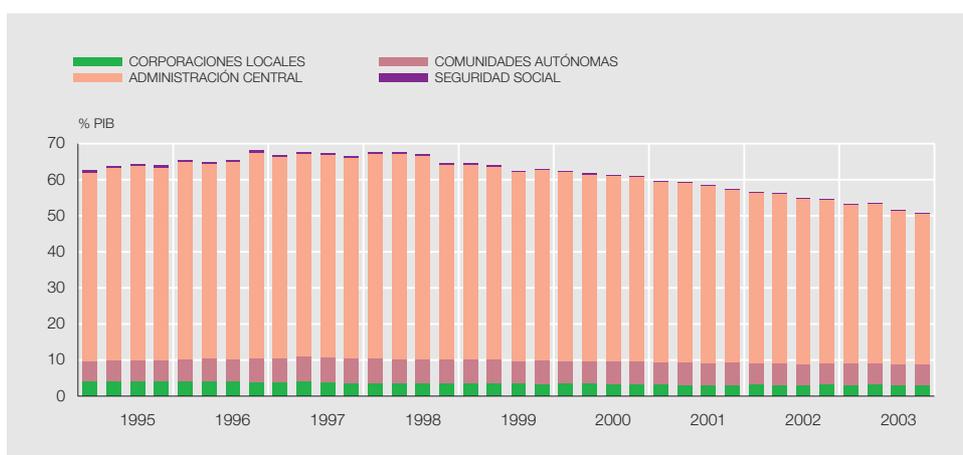
Introducción

La actuación de las Administraciones Públicas en las últimas décadas se enmarca en un proceso de descentralización fiscal, a través del cual se ha producido un traspaso gradual (y no uniforme temporalmente) de las competencias de gestión de determinadas partidas del gasto público desde el Estado a las Comunidades Autónomas y se ha ido desarrollando el sistema de financiación de estas competencias. Como resultado de dicho proceso, el gasto público que gestionaban las Comunidades Autónomas al finalizar 2003 ascendía al 31,1% del total del gasto de las Administraciones Públicas, y el importe de impuestos cedidos y concertados representaba el 20,7% de los ingresos totales de las Comunidades. A lo largo de este período, las Comunidades Autónomas han complementado la financiación requerida para desarrollar su actividad con las transferencias del Estado y mediante el recurso al endeudamiento, sujeto a las limitaciones cuantitativas y cualitativas definidas en distintas normas¹; de manera que, al finalizar 2003, la deuda de las Comunidades Autónomas representaba un 11,5% del total de la deuda de las Administraciones Públicas.

Este progresivo aumento de la importancia de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público y la necesidad de cumplir con los requerimientos de consolidación fiscal que implica el Tratado de la Unión Europea y nuestra pertenencia a la UEM han hecho necesario avanzar en la coordinación en materia presupuestaria y en las políticas de endeudamiento entre las distintas Comunidades y el Estado. Así, a las obligaciones regulares de intercambio de información que se producía en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que entró en vigor en 2003, establece para todas las Comunidades Autónomas el objetivo de estabilidad presupuestaria (definido como equilibrio o superávit según las normas del SEC 95), y vincula al cumplimiento de dicho objetivo la autorización del Estado para realizar operaciones de crédito y emisiones de valores por parte de las Comunidades Autónomas. Por su parte, la Ley General Presupuestaria contempla la obligación de las Comunidades Autónomas de suministrar la información necesaria para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria. En este contexto, la reciente difusión del déficit de las distintas Comunidades Autónomas referido al ejercicio 2003 ha supuesto un avance importante, aunque todavía escaso, respecto a la puntualidad en la publicación de sus cuentas.

En efecto, a pesar de la creciente importancia de las Comunidades Autónomas en el conjunto de las Administraciones Públicas, la publicación de datos consolidados sobre sus presupuestos y la ejecución de los mismos es menos puntual y tiene una periodicidad mucho menor que la del Estado², lo que dificulta, en numerosas ocasiones, la realización de una valoración completa y con un desfase razonable de la situación de las finanzas públicas. Estas deficiencias en la información estadística relativa a la situación presupuestaria de las Comunidades Autónomas pueden paliarse, aunque solo parcialmente, a partir de la información que proporcionan las cuentas financieras trimestrales y las estadísticas trimestrales de la deuda pública de

1. Entre estas normas, la fundamental es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980, que les concede capacidad de endeudamiento, aunque sujeta a ciertos límites: las operaciones de crédito a plazo menor de un año solo pueden dedicarse a cubrir necesidades transitorias de tesorería; las operaciones de crédito a mayor plazo deben destinarse a gastos de inversión, y el montante anual de las cuotas de amortización más los intereses no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad; finalmente, para concertar operaciones de crédito con no residentes y para la emisión de valores se necesita la autorización del Estado. 2. La del Estado es mensual, en tanto que la de las Comunidades Autónomas es anual.



FUENTE: Banco de España.

a. Deuda elaborada según la metodología del protocolo de déficit excesivo.

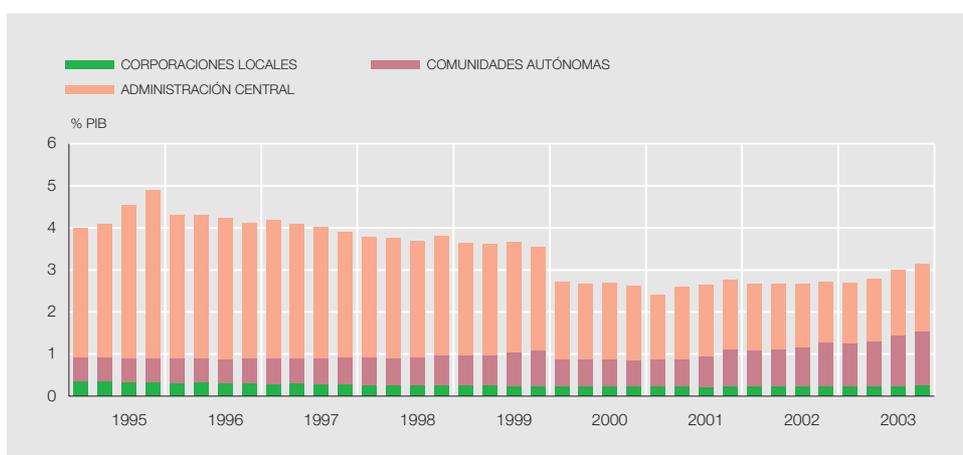
las Comunidades Autónomas. El Banco de España difunde esta información a través de su sitio web (www.bde.es), en las publicaciones *Boletín Estadístico* y *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

Sobre la base de la citada información, en este trabajo se presenta la evolución de la deuda pública de las Comunidades Autónomas en el período 1995-2003, en el contexto de la deuda total del sector Administraciones Públicas, definidas ambas según la metodología del protocolo de déficit excesivo (PDE)³, y se complementa con el análisis de la evolución de la deuda de las empresas públicas⁴ propiedad de las Comunidades Autónomas que se clasifican en el sector Sociedades no financieras según las normas del SEC 95.

La distribución de la deuda de las Administraciones Públicas por subsectores

Como se ha señalado en la introducción, el proceso de descentralización fiscal se ha producido de manera gradual, de forma que el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel preponderante en la tarea de recaudación de fondos que, posteriormente, ha distribuido a las demás administraciones mediante transferencias. En un contexto de cuentas públicas que se han cerrado tradicionalmente con déficit, el resultado de esta política de financiación ha sido que el Estado ha tenido que recurrir en mayor medida que otras Administraciones Públicas a la emisión de deuda. Así, a finales de 2003 el volumen de deuda acumulado por la Administración Central ascendía al 41,7% del PIB, la deuda de la Seguridad Social era del 0,2%, la de las Comunidades Autónomas alcanzaba el 5,8% y la de las Corporaciones Locales se situaba en el 3,1%, dando una cifra agregada de deuda pública total del 50,8% del PIB (véase gráfico 1)⁵. A este resultado se llega tras un proceso de consolidación fiscal que se inicia en la segunda mitad de los noventa, y que posibilita recortes importantes de la ratio de deuda pública sobre el PIB, desde un nivel máximo del 68,2% en 1996.

3. La diferencia principal entre la deuda PDE y los pasivos totales es que la primera no incluye los créditos comerciales y otras obligaciones de pago devengadas y no pagadas. 4. A lo largo de este artículo, la expresión «empresas públicas» comprende el conjunto de organismos no administrativos, entes y empresas no incluidas en las Administraciones Públicas. 5. Hay que subrayar que, siguiendo la metodología del PDE, estas cifras presentan la deuda de forma consolidada (es decir, excluyendo la deuda de cualquier Administración Pública en poder de otra Administración Pública). Esta consolidación afecta, exclusivamente, a la Administración Central y a la Seguridad Social, que, en conjunto, mantenían a finales del citado año un volumen bruto de deuda pública consolidable del 3,6% del PIB. En concreto, la Administración Central tenía deuda de la Seguridad Social por un volumen que alcanzaba el 2,3% del PIB, mientras que la Seguridad Social mantenía deuda de la Administración Central por un volumen del 1,3% del PIB.



FUENTE: Banco de España.

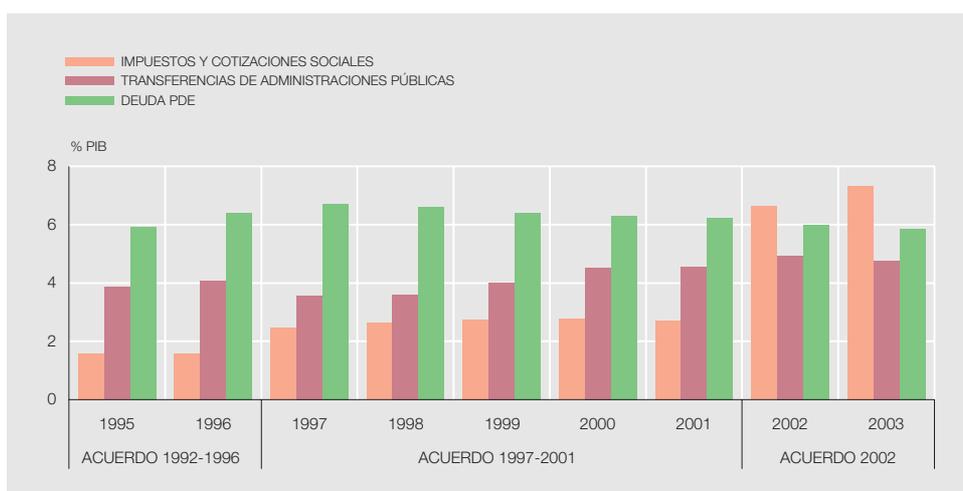
a. Dada la metodología del SEC 95, seguida en la elaboración de la deuda, el número de empresas puede cambiar período a período. Así, la deuda de las entidades de la Administración Central excluye la de RTVE desde el primer trimestre de 2000.

Todos los subsectores de las Administraciones Públicas han contribuido a esta reducción en el peso de la deuda pública en los últimos años, aunque la Administración Central (Estado y Seguridad social) lo ha hecho en mayor medida [15,9 puntos porcentuales (pp) del PIB entre 1996 y 2003] que las Administraciones Territoriales (1,5 pp del PIB en el mismo período). En consecuencia, el peso de la deuda de estas últimas ha aumentado con respecto al volumen total de deuda pública en circulación. Así, las Comunidades Autónomas han pasado a suponer un 11,5% del total de la deuda pública en 2003 (2,1 pp mayor que el 9,4% de 1996) y las Corporaciones Locales han aumentado su peso hasta el 6,2% (0,2 pp por encima del 6% de 1996).

No obstante, en esta valoración es preciso tener en cuenta que algunas actividades públicas se están llevando a cabo mediante empresas públicas que, atendiendo a los criterios contables acordados en el ámbito del SEC 95, no se integran en el sector Administraciones Públicas de la Contabilidad Nacional, sino en el sector Sociedades no financieras. Estas entidades han de financiarse, principalmente, mediante su actividad mercantil, aparte de los recursos que puedan recibir de las propias Administraciones Públicas, y, en caso de ser necesario, acudiendo a los mercados financieros. En esta última actividad, las empresas públicas han acumulado un volumen de deuda que a finales del año 2003 ascendía al 3,1% del PIB (véase gráfico 2), siendo las empresas propiedad de la Administración Central (1,6% del PIB) y de las Comunidades Autónomas (1,3% del PIB) las que mantenían un mayor volumen de deuda, mientras que la deuda de las empresas propiedad de las Corporaciones Locales solo alcanzaba el 0,3% del PIB.

En este caso, los diferentes niveles de gobierno han actuado de manera distinta en los últimos años. Así, el peso de la deuda de las empresas públicas propiedad de la Administración Central, influido en buena medida por el proceso de privatización de empresas públicas llevado a cabo, ha seguido una tendencia descendente, pasando de un 4% del PIB en 1995 a un 1,6% en 2003⁶, mientras que las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas han do-

6. No obstante, en este descenso es preciso tener en cuenta que la deuda de las entidades adscritas a la Administración Central excluye, desde el primer trimestre del 2000, la correspondiente a RTVE, *holding* que pasó a considerarse Administración Pública desde ese año. Sin esta reclasificación, la deuda de las empresas de la Administración Central habría descendido 1,8 pp.



FUENTES: IGAE y Banco de España.

blado el porcentaje de su deuda, desde un 0,6% del PIB en el primero de los años citados hasta un 1,6% del PIB en 2003 (aunque el incremento se ha llevado a cabo prácticamente en los últimos tres años). Las empresas públicas propiedad de las Corporaciones Locales, por su parte, han mantenido invariado el peso de su deuda en el 0,3% del PIB.

La evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas: 1995-2003

La ratio de deuda de las Comunidades Autónomas siguió una trayectoria ascendente hasta 1997 —cuando alcanzó un nivel máximo del 6,7% del PIB—, y descendente a partir de entonces, hasta situarse en un 5,8% en 2003. Esta evolución se enmarca en el contexto de consolidación fiscal de las finanzas públicas antes mencionado y de sucesivas modificaciones en el sistema de financiación autonómica que han alterado la composición de las fuentes de obtención de recursos por parte de los gobiernos regionales. En efecto, tanto el acuerdo de financiación definido para el período 1997-2001 como el que entró en vigor en el año 2002 han incrementado notablemente la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades mediante el aumento de los impuestos cedidos y la concesión de una mayor capacidad normativa en materia impositiva⁷. Como resultado de ello, los ingresos propios de las Comunidades han pasado a representar más del 50% del total de recursos, como se puede apreciar en el gráfico 3⁸, al tiempo que se observa una ligera tendencia a la reducción del peso de su endeudamiento.

Para precisar mejor los factores que han impulsado esta evolución de la ratio de deuda con respecto al PIB, resulta útil descomponer la variación registrada por esta variable a lo largo del período analizado, según la ecuación de la dinámica de la deuda, en la contribución de sus tres componentes básicos: la evolución de la necesidad o capacidad de financiación, la del PIB nominal y la de la variación de los activos financieros y de otras partidas de ajuste, englobadas en lo que se conoce como ajustes flujos-fondo (debidos a diferentes criterios de valoración y de clasificación entre la contabilidad presupuestaria y la de la Contabilidad Nacional). Como se observa en el cuadro 1, la ligera disminución del peso de la deuda de las Comunidades Autónomas entre 1995 y 2003 (0,1% del PIB) se ha debido en su totalidad al crecimiento del PIB nominal, mientras que los déficit acumulados han hecho aumentar la deuda en

7. Véanse L. Gordo y P. Hernández de Cos (2000), *El sistema de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001*, Documento de Trabajo del Banco de España n.º 0003, y P. Hernández de Cos (2002), «El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España», *Boletín Económico*, enero. 8. Aunque en el gráfico solo se comparan los impuestos y las transferencias de otras Administraciones Públicas, el resto de ingresos (patrimoniales y otros ingresos propios) supone en torno al 10% del total de recursos de las Comunidades Autónomas.

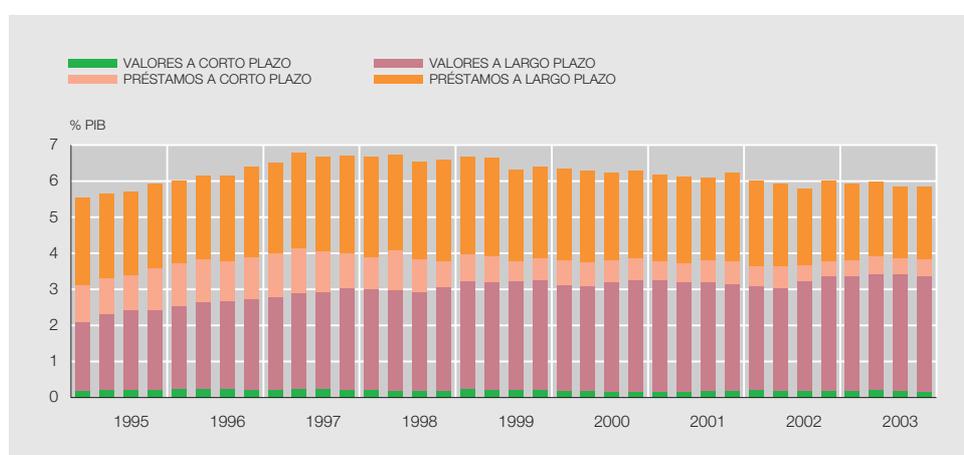
% del PIB		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995-2003
DEUDA PDE		5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,2	6,0	5,8	...
Variación de la deuda			0,5	0,3	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Contribuciones a la variación debidas a:											
Déficit			0,6	0,3	0,4	0,2	0,5	0,5	0,2	0,2	2,9
Crecimiento nominal PIB			-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-3,3
Ajustes flujo-fondo (a)			0,2	0,3	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,3

FUENTE: Banco de España.

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

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR INSTRUMENTOS Y PLAZOS

GRÁFICO 4



FUENTE: Banco de España.

2,9 pp del PIB y el resto de variables (agrupadas bajo la denominación de ajustes flujo-fondo) la han incrementado en otras tres décimas porcentuales del PIB.

En cuanto a la composición de la deuda de las Comunidades Autónomas por instrumentos, se observa una clara tendencia al aumento del período de maduración (véase el gráfico 4) y al incremento en el peso de los valores, en detrimento de los préstamos, especialmente los de corto plazo. Esta evolución dispar refleja, principalmente, el mayor recurso a los mercados de valores por parte de los gobiernos regionales, en respuesta a las mejoras de eficiencia en la gestión de la deuda que han posibilitado mercados progresivamente más profundos⁹. Como consecuencia de estos desplazamientos, los valores a largo plazo representaban el 54,6% del total de la deuda de las Comunidades Autónomas en el año 2003, frente al 37,4% en 1995. Por su parte, los préstamos a corto plazo han reducido su importancia relativa, desde el 19,4% de la deuda en 1995 hasta el 7,9% en el año 1995, mientras que el descenso en el porcentaje de los préstamos a largo plazo ha sido inferior, constituyendo el 34,7% de la deuda de las Comunidades en el año 2003, frente al 39,5% del año 1995. Los valores a corto plazo han tenido una escasa importancia durante todo el período.

9. Existe, además, un factor coyuntural, derivado del hecho de que, inicialmente, las Comunidades hicieron un uso más intensivo de los créditos a corto plazo, en forma de anticipos de tesorería, por considerar que no computaban como deuda pública.

% del PIB regional y total									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,2	6,0	5,8
Andalucía	7,7	8,7	9,3	9,0	8,4	8,4	8,1	7,5	7,3
Aragón	4,6	4,8	5,4	5,2	5,1	4,9	4,6	5,0	4,8
Asturias	3,9	3,9	4,1	4,3	4,3	4,4	4,5	5,3	5,2
Baleares	2,7	2,5	2,8	2,8	2,6	2,4	2,3	2,7	3,3
Canarias	4,4	5,7	4,6	4,5	3,6	3,4	3,5	3,0	3,4
Cantabria	4,1	2,7	2,8	2,6	3,0	2,9	3,1	3,0	3,2
Castilla-La Mancha	2,7	2,9	2,9	3,1	2,9	2,9	2,7	3,3	3,2
Castilla y León	3,0	3,2	3,5	3,4	3,3	3,1	3,4	3,4	3,4
Cataluña	8,0	8,6	9,3	9,1	8,7	8,3	8,0	7,5	7,1
Extremadura	6,2	6,5	6,2	6,2	6,3	5,8	6,4	6,6	6,2
Galicia	8,5	9,0	9,1	9,2	9,6	9,2	8,9	8,5	8,0
La Rioja	4,0	3,4	3,1	3,1	3,1	3,0	3,1	2,8	3,0
Madrid	3,8	4,3	4,5	4,6	4,6	4,5	5,3	5,2	4,8
Murcia	5,4	5,2	4,8	4,6	4,5	4,2	4,4	3,9	3,5
Comunidad Foral de Navarra	10,6	9,8	8,8	7,6	7,0	6,3	5,9	5,5	5,1
Comunidad Autónoma del País Vasco	6,6	7,0	7,2	6,3	5,4	4,4	3,0	2,2	2,3
Comunidad Valenciana	6,4	7,2	7,6	8,1	9,0	9,9	10,2	10,1	10,6
PRO MEMORIA									
Empresas públicas	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6	0,9	1,0	1,3
Deuda incluida en las Corporaciones Locales:									
Diputaciones de Régimen Común	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Diputaciones Forales del País Vasco	8,8	8,3	5,2	4,7	4,4	3,9	3,5	3,5	3,3
Deuda de Consejos y Cabildos Insulares	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4

FUENTE: Banco de España.

Un análisis por Comunidades Autónomas puede realizarse a partir del cuadro 2. Según puede observarse, la evolución del endeudamiento en relación con el correspondiente PIB regional no ha sido homogénea en todas ellas. No obstante, la valoración de esta evolución de la deuda, más pormenorizada, habría que complementarla teniendo en cuenta la actividad de las empresas públicas creadas por las Comunidades Autónomas, puesto que ni la canalización de gasto de las distintas Comunidades hacia dichas empresas ni las formas elegidas para su financiación y, por tanto, su endeudamiento han seguido las mismas pautas. Adicionalmente, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco hay que considerar el efecto que tiene sobre su deuda el hecho de que la gestión de los gastos y de los ingresos se lleve a cabo de forma descentralizada. En efecto, la gran mayoría de los gastos los realiza la Comunidad Autónoma, mientras que la recaudación de los impuestos corre a cargo de las Diputaciones Forales (incluidas en el sector de Corporaciones Locales), las cuales transfieren a la Comunidad Autónoma los importes correspondientes. Por tanto, el análisis de la evolución de la deuda de esta Comunidad Autónoma resulta más completo si se tiene en cuenta la contraída por las Diputaciones Forales (véase pro memoria del cuadro 2). En las restantes Comunidades Autónomas esto no es tan necesario, puesto que los gastos y los impuestos bajo su competencia, salvo contadas excepciones en cuanto a algún impuesto, en todo caso no significativas, están centralizados en la propia Comunidad.

20.9.2004.