

ANÁLISIS DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Analysis of the Indebtedness in the Spanish Autonomous Regions)

Bernardino Benito López

Profesor Titular de la Universidad de Murcia

Isabel Brusca Alijarde

Profesora Titular de la Universidad de Zaragoza

Vicente Montesinos Julve

Catedrático de la Universidad de Valencia

RESUMEN

En los últimos años se ha incrementado el interés por estudiar el endeudamiento de las Administraciones Públicas, ya que existe el convencimiento generalizado de que el nivel que ha alcanzado dicho endeudamiento es excesivo. En este contexto, el presente trabajo pretende analizar las variables que mejor explican el endeudamiento en uno de los tres niveles en que se divide el sector público en España: el sector autónomo. Para ello hemos utilizado variables de tipo económico, fundamentalmente presupuestarias, así como otras variables de tipo institucional.

Entre los resultados obtenidos destaca que las Comunidades Autónomas con mayores competencias tienen mayores niveles de endeudamiento. También el PIB generado y el gasto total destinado a transferencias parecen variables que originan diferencias en el nivel de endeudamiento. En contra de lo que cabría esperar, los gastos de capital tienen escasa incidencia en el stock de deuda de las diferentes Comunidades Autónomas.

Keywords: deuda pública, comunidades autónomas, análisis financiero, contabilidad pública.

ABSTRACT

During the last few years, interest in public sector debt research has increased, since widespread opinion exists that the level reached by this debt is excessive. In this context, this paper hopes to analyse the variables that best explain the indebtedness of one of the three levels in which the public sector is divided in Spain: the autonomous regions. To achieve this aim we have used economic variables, fundamentally budgetary ones, as well as other institutional variables.

One result that stands out from the rest, is that the Autonomous Regions which have more power have greater levels of indebtedness. The generated GDP and the total expenditure allocated to transfers also appear to be variables that cause differences in the level of indebtedness. Contrary to what would be expected, the capital expenditure has limited effect on the stock of debt of the different Autonomous Regions.

Keywords: public debt, regional governments, financial analysis, public sector accounting.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el Tratado de Maastrich, en el que entre las condiciones de convergencia para los países miembros se establece la obligación de limitar el endeudamiento perteneciente al conjunto de las administraciones públicas, de modo que el déficit público no puede superar el 3% del PIB y la deuda pública no puede exceder del 60% del PIB, se denota un interés creciente en el control del endeudamiento público en los países de la Unión Europea en general y en España en particular, plasmado en los reiterados intentos de contención de la deuda y de los desequilibrios presupuestarios.

Por otra parte, el proceso descentralizador llevado a cabo ha hecho que el gasto de las Comunidades Autónomas represente cada vez mayor proporción respecto al gasto público total, con lo que el interés en este tipo de entes se ve sin duda incrementado con el paso del tiempo. En 1995, por ejemplo, el gasto autonómico representó aproximadamente el 15 % del gasto público total consolidado, cifra que se elevó al 22 % en el año 2000 (puede consultarse a este respecto la base de datos BADESPE que aparece en la página web www.estadief.minhac.es).

La conjunción de los dos factores anteriores hace que el control del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, tanto porque forma parte del endeudamiento público total como por la relevancia que estas entidades están alcanzado, pase a ser también un aspecto de indudable interés.

En este marco, consideramos que es importante conocer qué factores condicionan el nivel de endeudamiento de nuestras Comunidades Autónomas, aspecto al que dedicamos este trabajo. Para ello, en primer lugar nos vamos a referir al control del endeudamiento en estas entidades, pasando posteriormente a hacer una breve exposición del nuevo marco normativo que se pretende instaurar para el control del mismo en el sector público, y más concretamente en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Por último, estudiamos los posibles factores explicativos del endeudamiento y realizamos un estudio empírico que permita constatar cuáles son realmente las variables que explican mejor el nivel de endeudamiento en las Comunidades Autónomas.

2. EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es una norma general de equilibrio financiero que los gastos corrientes de prestación y mantenimiento de los servicios públicos sean financiados con los recursos corrientes obtenidos por la entidad, por lo que en principio, no cabe pensar que el endeudamiento pueda destinarse a financiar los mismos. Sin embargo, la inversión en bienes de capital afecta en gran medida a los beneficios futuros, con lo que la cuestión

básica está en determinar cómo deben financiarse los gastos de capital de las administraciones públicas (sobre este particular puede ampliarse en Sánchez, 1995).

La diferencia entre el montante de recursos corrientes y los gastos corrientes determina el ahorro público, que debería ser la primera fuente de financiación de las inversiones. La insuficiencia de los recursos o el exceso de los gastos impiden en general utilizar esta fuente de financiación. Es más, si los activos tuviesen que financiarse con recursos corrientes, las propias entidades encontrarían en dicha medida un importante factor de desánimo para llevar a cabo inversiones.

En consecuencia, la principal razón por la que las Comunidades Autónomas se endeudan es la financiación de inversiones, estableciendo su propia Ley de Financiación (LOFCA) que *“las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión”* (artículo 14.1 y 2).

Similares razonamientos han sido propuestos por Trigeorgis (1991), al tratar de buscar una explicación racional a la utilización de deuda por parte de las entidades no lucrativas pese a la ausencia de deducibilidad fiscal, señalando que cuando los activos de capital se financian con recursos internos tienen un valor neto actual negativo, y los incentivos para la realización de inversiones son escasos. Por contra, cuando se financian con deuda, la amortización de la misma se equipara a la amortización de los activos de capital por su uso, pudiendo considerarse un gasto, dando lugar en ese caso a un valor neto actual positivo, pese a tener que soportar unos gastos financieros.

Ligado con lo anterior, aparece otro de los argumentos utilizados para la utilización de deuda, y que se deriva de la Teoría de la Ilusión Fiscal, ya que mientras los beneficios del gasto tienen lugar en el presente, los costes del mismo se trasladan al futuro. Como indican Monasterio y Suárez (1993), el uso del endeudamiento permite asegurar tanto la equidad intergeneracional como la equidad intrageneracional.

En definitiva, el que los activos de capital se financien mediante endeudamiento supone trasladar la deuda a las generaciones futuras, pero también podrán disfrutar de los bienes de capital, y por tanto parece equitativo que quienes se benefician del activo durante su período de vida contribuyan a su coste, bien sea a través de tasas impuestas por su uso o bien mediante impuestos.

Ahora bien, en principio también es inadecuado que las Comunidades Autónomas estén en condiciones de imponer una gran deuda a las generaciones futuras, quienes no tendrán otra alternativa que soportar los costes de su servicio. Esto, junto a la envergadura que el endeudamiento de las Comunidades Autónomas puede tener, conlleva la necesidad de establecer algunas restricciones al endeudamiento como fuente de financiación de activos de capital, materializadas propiamente en nuestra regulación

según veremos a continuación, que puedan influir en las decisiones sobre el nivel de inversiones a realizar, pues podríamos llegar en otro caso a situaciones de endeudamiento tan elevadas como peligrosas.

Una de las razones por las que debe controlarse el endeudamiento de estas entidades está implícita en el propio concepto de obligaciones o compromisos financieros que deberán soportarse en el futuro, traspasándose a futuras generaciones de contribuyentes. Otra justificación fundamental se deriva de la influencia que el endeudamiento de las Comunidades Autónomas tiene en la gestión económica general del Estado, de modo que la Administración Central debe controlar el nivel de deuda pública existente y, por ello, la deuda de los gobiernos subcentrales no puede escapar de su control. A este fin, la propia LOFCA (artículo 14.4) señala que 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.

Como manifiestan Monasterio *et al.* (1999), los distintos instrumentos disponibles para el control del endeudamiento se concretan en un control externo a través de la disciplina de mercado o en el establecimiento de controles internos que establezcan límites al endeudamiento. En el primer caso, se supone que será el propio sistema financiero el que discriminará a los deudores públicos e introducirá a través del tipo de interés sus propias restricciones¹, mientras que en el segundo se establecen reglas que limitan el endeudamiento.

En España, la LOFCA se ha orientado por el segundo instrumento y ha recogido diversas restricciones al endeudamiento, que siguiendo a Lago Montero (1992) denominamos restricciones en el destino, restricciones cuantitativas y autorización del Estado.

En cuanto a la primera de ellas, ya hemos señalado anteriormente que el destino tradicional de los recursos obtenidos mediante operaciones de endeudamiento es la financiación de inversiones, tratándose por tanto de un recurso afectado a la inversión a realizar. Dicha restricción no es más que un deseo de preservar la sanidad y viabilidad financiera de estas entidades, evitando la financiación de gastos corrientes con endeudamiento, que supondría mantener situaciones de perpetuo endeudamiento.

En segundo lugar, otra restricción de carácter cuantitativo trata de reafirmar las medidas de sanidad financiera. Así, la LOFCA establece como condición necesaria para concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, que el importe total

¹ Sobre la efectividad de este tipo de control en las Comunidades Autónomas españolas puede verse Monasterio *et al.* (1999) y Alcalde y Vallés (2000).

de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 % de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Una tercera restricción, que opera sólo bajo determinadas circunstancias, es la exigencia de autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

Ahora bien, aunque las limitaciones anteriores han tratado de preservar la salud financiera de las Comunidades Autónomas, las posibilidades de escapar a las mismas, tanto por los defectos como por la complejidad que engloban, no han dejado de ponerse de manifiesto en reiteradas ocasiones, como puede verse en Monasterio y Suárez (1993) o en Vallés (1999).

Por otro lado, junto a las restricciones contenidas en la anterior normativa, hay que tener en cuenta que en el momento actual se ha planteando una reforma del marco normativo que regula el control del endeudamiento y que sin duda va a traer importantes consecuencias para el futuro de las Comunidades Autónomas. Nos referimos a ello en el próximo apartado.

3. EL MARCO DE REFORMA Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, recoge las bases futuras de actuación en materia presupuestaria para las administraciones públicas en general, donde se pretende que el *equilibrio presupuestario* sea la gran contribución de la política presupuestaria a la estabilidad macroeconómica. Con esta ley se trata de dar respuesta al Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, que limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y Monetaria. La Ley entró en vigor el 1 de enero de 2002, siendo de aplicación lo dispuesto en la misma a aquellos presupuestos cuya elaboración se inicie a partir de esa fecha, es decir, a los presupuestos cuya ejecución se inicia el 1 de enero de 2003.

Los principios generales recogidos en esta ley son el principio de estabilidad presupuestaria, definido como equilibrio o superávit presupuestario, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

De todos ellos, el principio más importante y que constituye el auténtico eje vertebrador es el de estabilidad presupuestaria, entendida como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), y en las condiciones establecidas para cada una de las administraciones públi-

cas². En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público.

Además, y con objeto de establecer las condiciones en las que deberá alcanzarse esta estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se ha aprobado la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, donde se articulan los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este ámbito, y con objeto de respetar el principio de autonomía financiera de estas entidades, se deja a éstas la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo, permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.

Destacar también que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde están representadas las Comunidades Autónomas y el Estado, va a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de estas administraciones. Será éste quien se encargará de adoptar un acuerdo sobre los objetivos individuales para cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se ha tratado de establecer un nuevo límite a la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, de modo que se requiere la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito siempre que se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para la concesión de esta autorización, al igual que en el caso de operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Parece por tanto que va a ser inevitable que las Comunidades Autónomas se adhieran al cumplimiento de ese objetivo de estabilidad presupuestaria. El principal problema se deriva de la definición del mismo con arreglo a las normas del SEC, máxime cuando las entidades públicas no están acostumbradas a esa terminología y, en cambio, sí están más habituadas a la determinación de magnitudes en términos de contabilidad presupuestaria.

² A los efectos de esta ley el sector público comprende a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, el Sistema General de la Seguridad Social y todo tipo de personificaciones públicas y privadas a través de las que aquéllas desarrollan las funciones que le son propias, siempre y cuando no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

Concretamente, es la variable de capacidad/necesidad de financiación la que se convierte ahora en la clave del análisis para conocer si se ha cumplido o no el objetivo de estabilidad presupuestaria. En la mayoría de los casos será lógicamente la información presupuestaria a partir de donde deba procederse al cálculo de esta magnitud. Tratemos por ello de establecer una equivalencia entre esta magnitud de contabilidad macroeconómica y la información presupuestaria de tipo microeconómico elaborada por estas entidades.

Así, y pese a la falta de criterios claros para calcular esta variable, tomando las orientaciones del SEC y basándonos en la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas, consideramos que puede establecerse la siguiente equivalencia:

- Ingresos corrientes (capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos)
- Gastos corrientes (capítulos 1 al 4 del presupuesto de gastos)
- = Ahorro bruto
- + Enajenación de inversiones reales (capítulo 6 del presupuesto de ingresos)
- + Transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de ingresos)
- Inversiones reales (capítulo 6 del presupuesto de gastos)
- Transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de gastos)
- = Capacidad/Necesidad de financiación

Como puede verse, se trata de la diferencia entre los ingresos y gastos procedentes de las operaciones no financieras, dejando al margen tanto las operaciones de tipo financiero como las de endeudamiento. Ahora bien, hay que tener en cuenta que debido a la aplicación del devengo en el SEC, ausente en los criterios presupuestarios, pueden aparecer algunas diferencias entre la variable concretada en la terminología del SEC y la definida anteriormente.

Esto pone de manifiesto una vez más la necesidad de conectar los sistemas de contabilidad pública microeconómica con los sistemas de cuentas nacionales, especialmente en lo referente a la definición de magnitudes y a la conciliación de cifras entre ambos sistemas de información.

A modo de ilustración, y calculada según hemos indicado anteriormente, mostramos en la tabla 1 la capacidad/necesidad de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1994-1999, pudiendo observar como en los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por contener el déficit en la mayoría de estas administraciones. La tabla 2 muestra esa capacidad/necesidad de financiación como porcentaje sobre los ingresos corrientes.

Tabla 1
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las Comunidades
Autónomas Presupuestos liquidados (en millones de pesetas)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	-95.149	-56.602	-61.139	-6.189	-23.640	37.673
Aragón	-30.484	-3.284	-16.218	-7.491	3.476	4.673
Asturias	-1.470	1.190	-4.451	-8.092	-13.370	-4.195
Baleares	2.316	293	3.061	-1.783	5.546	3.737
Canarias	9.846	-25.806	-27.128	-1.959	1.870	1.815
Cantabria	27.843	7.938	1.580	88	1.125	-9.315
Castilla-La Mancha	-11.178	-6.823	-9.821	-3.363	-3.897	-3.344
Castilla-León	-15.622	-13.016	-9.571	1.230	-4.231	-2.116
Cataluña	-134.530	-91.271	-60.651	-41.626	-27.235	-10.707
Extremadura	-1.657	-398	-1.317	1.991	6.364	3.170
Galicia	-48.850	-37.563	-26.188	-20.693	-16.449	-4.294
La Rioja	432	-854	2.400	551	-581	-2797
Madrid	-62.463	-44.897	-45.806	-8.099	1.206	-7.842
Murcia	-5.128	-1.151	906	-1.445	2.042	0,4
Navarra	-29.219	-5.128	6.906	7.699	19.803	5.315
País Vasco	-29.037	-39.268	-8.212	-16.639	30.333	77.266
Valencia	-24.205	-47.691	8.472	-78.388	-32.102	-103.377

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las Comunidades Autónomas que publica la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Se trata de cifras que consolidan la Sanidad y los Organismos Autónomos con la Administración General, habiéndose eliminado las transferencias internas.

Tabla 2
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las Comunidades
Autónomas como porcentaje sobre ingresos corrientes

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	-7,6	-1,7	-3,8	-0,3	-1,0	1,6
Aragón	-31,3	-2,8	-11,8	-4,9	2,1	1,8
Asturias	-2,0	1,8	-5,5	-9,1	-14,0	-4,2
Baleares	5,0	0,6	5,5	-2,6	4,6	2,8
Canarias	2,9	-6,7	-6,7	-0,5	0,4	2,5
Cantabria	49,0	25,2	4,2	1,3	2,8	-9,9
Castilla-La Mancha	-4,7	-2,6	-3,8	-1,2	-1,3	-1,0
Castilla-León	-6,0	-4,5	-1,5	1,4	-1,3	-0,5
Cataluña	-6,4	-5,3	-2,9	-1,5	-1,0	-0,5
Extremadura	-2,8	-0,6	-1,0	1,3	3,6	1,6
Galicia	-8,2	-5,9	-3,8	-2,9	-2,1	-0,5
La Rioja	1,9	-3,3	8,3	1,8	-1,6	-4,8
Madrid	-19,9	-15,8	-12,7	-1,9	0,3	-1,2
Murcia	-8,3	-1,7	1,4	-1,8	1,9	0,3
Navarra	-15,3	-2,3	2,8	2,9	5,9	1,6
País Vasco	-3,9	-5,0	-0,1	-1,1	6,1	9,5
Valencia	-11,3	-5,8	-13,6	-9,1	-8,3	-10,1

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las Comunidades Autónomas que publica la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Se trata de cifras que consolidan la Sanidad y los Organismos Autónomos con la Administración General, habiéndose eliminado las transferencias internas.

4. FACTORES EXPLICATIVOS DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Pese a las restricciones establecidas en la normativa, lo cierto es que las Comunidades Autónomas han alcanzado niveles de endeudamiento que, sin ser excesivamente preocupantes, en algunos casos son elevados, y a ellos se deberá hacer frente en los próximos ejercicios, tal como se constata en las figuras 1 y 2, donde aparece la evo-

Figura 1
Endeudamiento per cápita en las CCAA con competencias amplias

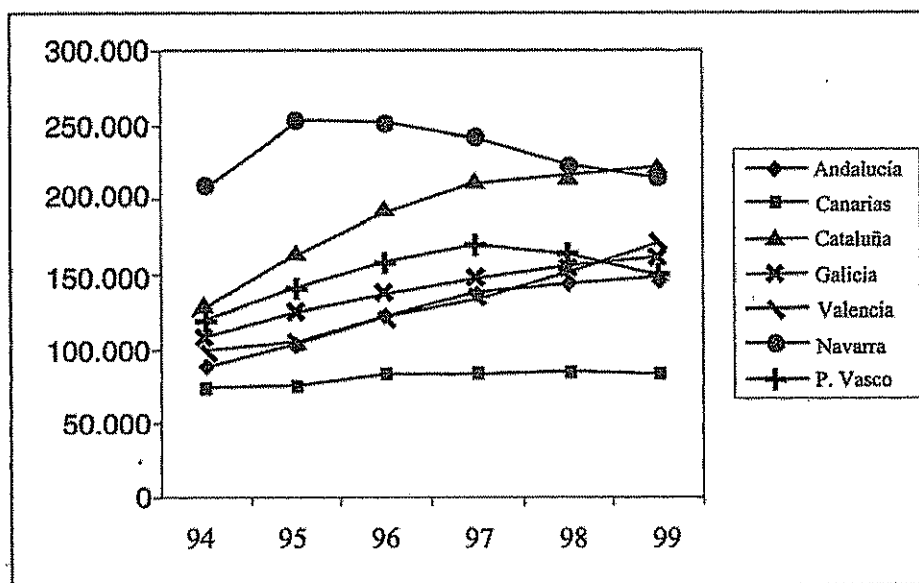
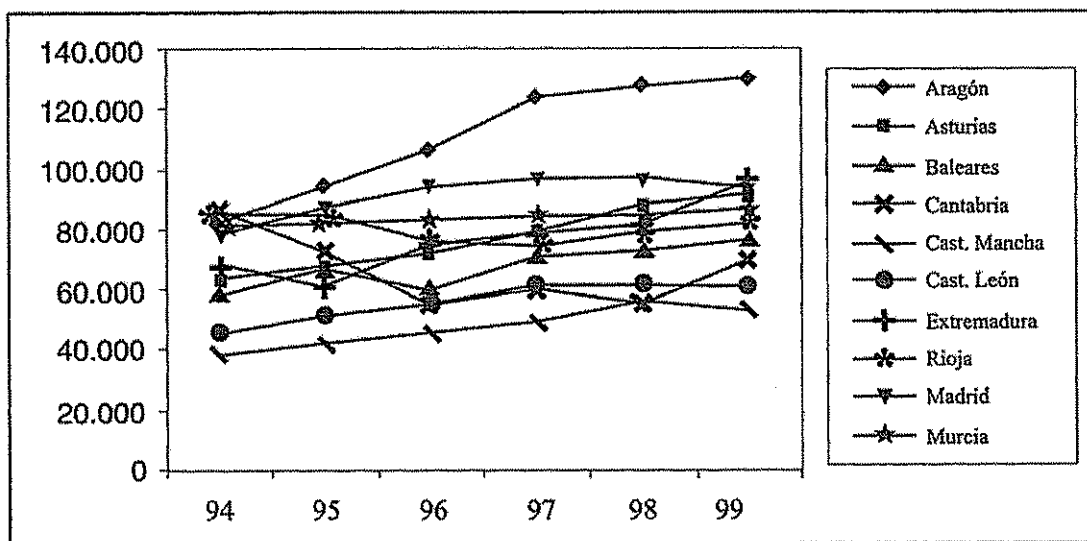


Figura 2
Endeudamiento per cápita en las CCAA con competencias reducidas



lución del endeudamiento per cápita en los años 1994-1999, tanto en las Comunidades con elevadas competencias como en las de nivel competencial más bajo. Puede constatarse en todo caso que en los últimos años parece evidenciarse un comportamiento más moderado del endeudamiento, reflejando el efecto positivo de la fijación de escenarios de consolidación presupuestaria, como apunta Monasterio (2000).

Ante esta situación de endeudamiento, consideramos que es preciso hacer una reflexión en un doble sentido: por una parte, debemos conocer cómo analizar la situación económico-financiera de las Comunidades y, por otra, tratar de conocer cuáles son realmente las causas por las que se endeudan.

En relación al primer aspecto, es preciso delimitar criterios que permitan analizar cuál es la capacidad de estas entidades para afrontar esa deuda, para lo que habrá que recurrir al análisis financiero, y más concretamente al estudio de los ratios económicos y financieros de estas entidades. Este aspecto ha sido ya abordado en estudios anteriores, como Benito y Vela (1998), Montesinos (1998), o Montesinos y Benito (2000). En este sentido, una cuestión a considerar es la falta de homogeneidad en la información contable de estas entidades, como se constata en Brusca y Labrador (1998), en tanto que no ha existido una norma que regule de manera uniforme la materia presupuestaria y contable.

Por eso, y en el marco de este trabajo, debemos recomendar la necesidad de llevar a cabo algún proceso de normalización que permita mayor comparabilidad y armonización entre los estados contables de las distintas Comunidades Autónomas.

En relación al segundo aspecto, esto es, los factores que pueden explicar el nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, además de algunos trabajos que han abordado de forma empírica estudios para encontrar las causas que realmente motivan el endeudamiento, existen diversos razonamientos apuntados en la literatura como posibles causas del endeudamiento autonómico.

En buena parte de los casos se argumenta que es el propio modelo de financiación autonómica el que incentiva el endeudamiento excesivo de los gobiernos subcentrales, debido por ejemplo a la baja corresponsabilidad fiscal existente, o a la separación entre responsabilidad de ingreso y de gasto, o a la falta de estabilidad del modelo y cambio en las reglas de juego. En esta línea se sitúan por ejemplo Suárez (1991), Biescas y López Laborda (1992), Monasterio y Suárez (1993) o Monasterio (1996). Concretamente, Biescas y López Laborda (1992) señalan que detrás de una parte del endeudamiento subcentral puede encontrarse la actitud irresponsable de algunas Comunidades, que amparándose en la falta de vinculación territorial entre ingresos y gastos pretenden que la carga de la deuda termine recayendo sobre el conjunto del Estado.

Asimismo, se ha argumentado que la existencia de diferentes estructuras de financiación para las Comunidades Autónomas forales y las de régimen común puede

ser también una posible razón para utilizar endeudamiento. Asimismo, la existencia de distintos niveles de competencias ha sido utilizado como razonamiento para explicar las diferencias en el endeudamiento. Por ejemplo, Ezquiaga, Ferrero y García (1998) argumentan que el disponer de un nivel de competencias alto, en el caso de las Comunidades de régimen común, puede ser un posible factor explicativo del endeudamiento, mientras que las Comunidades Autónomas uniprovinciales tienen una condición menos favorable para el endeudamiento.

Junto a las causas señaladas, y que Vallés (1999) denomina institucionales, pueden añadirse las razones de tipo económico, como son la financiación de la inversión, la insuficiencia del ahorro bruto para financiar dichas inversiones, la insuficiencia de los ingresos autonómicos para llevar a cabo el nivel de gastos deseado, o el distinto nivel de renta per cápita que podría originar diferencias en las demandas de gasto, y con ello en el nivel de endeudamiento. También en ocasiones se han argumentado razones de tipo ideológico o político para justificar el nivel de endeudamiento al que las distintas Comunidades van a llegar.

Siendo conscientes de que en efecto existen determinadas cuestiones de tipo político e incluso ideológico que sin duda pueden tener su influencia en el nivel de endeudamiento, consideramos que a priori debemos mantener la hipótesis de que son las razones de tipo económico las que deberían permitir explicar el nivel de endeudamiento de una Comunidad. Por ello, en este trabajo nos centraremos fundamentalmente en este tipo de factores como razones explicativas del endeudamiento, si bien incluiremos también algunos factores de tipo institucional.

Concretamente, vamos a considerar los siguientes factores explicativos del endeudamiento:

- Nivel de gastos realizado, tanto corrientes como de capital. Es importante también conocer la proporción de gastos destinados a la concesión de transferencias corrientes y de capital.
- Las distintas fuentes de financiación de que dispone la Comunidad Autónoma y su importancia en el total. Así, la mayor o menor presencia de los ingresos propios sobre los ingresos totales puede ser uno de los factores que condicionan el nivel de endeudamiento. Por tanto, recogeríamos aquí el efecto de la corresponsabilidad fiscal.
- La capacidad de ahorro que tiene la entidad, medida tanto por el ahorro bruto primario (ingresos corrientes - gastos corrientes + capítulo 3 del presupuesto de gastos) como el ahorro neto (ahorro bruto primario - capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos).
- La capacidad de generación de ingresos, medida por el Producto Interior Bruto generado en la Comunidad.

Asimismo, consideramos que puede resultar interesante comprobar si el nivel de competencias adquirido por la Comunidad puede afectar al nivel de endeudamiento, si bien no está claro el signo de dicha relación. De forma similar, comprobaremos si existen diferencias en el nivel de endeudamiento entre las Comunidades uniprovinciales y el resto, al igual que entre las de régimen foral y las de régimen común.

5. ANÁLISIS EMPÍRICO DEL COMPORTAMIENTO DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con el objetivo de contrastar qué factores son los que realmente explican el nivel de endeudamiento, vamos a realizar una aplicación empírica en las Comunidades Autónomas españolas para el período 1994-1999. La base de datos ha sido elaborada a partir de las liquidaciones presupuestarias que anualmente publica la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, las cuales muestran las cifras consolidadas de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (sanidad e IMSERSO, en caso de tener transferida la competencia), los Organismos Autónomos, Entes Públicos y la Administración General de las respectivas Comunidades Autónomas. Hubiera resultado deseable consolidar también a las empresas públicas, máxime cuando muchas Comunidades Autónomas han utilizado dichas entidades para eludir los límites y controles que establece la normativa legal, pero no nos ha sido posible disponer de dicha información.

La deuda se refiere a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios considerados, y la hemos obtenido del Boletín Estadístico que mensualmente elabora el Banco de España. Esta deuda incluye la de la Administración General, los Organismos Autónomos, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, las Universidades y todas aquellas empresas dependientes de la Comunidad Autónoma que se clasifican como Administraciones Públicas. Observamos, pues, como son incluidas las Universidades, las cuales no han sido consideradas en las liquidaciones presupuestarias, si bien creemos que este sesgo no invalida el modelo que desarrollamos a continuación, dado que la deuda que corresponde a las Universidades normalmente representa un porcentaje muy pequeño de la deuda total.

La población considerada se refiere a 1 de julio en cada uno de los años de la serie, y se obtuvo de la página web del Ministerio de Administraciones Públicas (www.map.es/po-autonomica/paginas/presmarc.htm)³. Los datos del PIB a precios de

³ La página web de este ministerio ofrece una nueva versión desde junio de 2003, en la que ya no aparece la población para los distintos años de la serie que hemos utilizado en este trabajo. No obstante, puede consultarse la misma en Alcaide y Alcaide (1999) y Alcaide y Alcaide (2000).

mercado corrientes son de la “Contabilidad Regional de España” que elabora el Instituto Nacional de Estadística, los cuales se encuentran en la página web www.ine.es. Por otra parte, y al objeto de eliminar posibles influencias, desarrollamos el trabajo con dos modelos: uno incluyendo a las Comunidades Autónomas de Régimen Foral, es decir, Navarra y País Vasco, y otro sin incluir a las mismas.

5.1. Trabajos Previos

Este estudio posee objetivos similares a los desarrollados previamente por otros autores, como el de Monasterio y Suárez (1993), donde se trata de estudiar qué variables permiten explicar la deuda de las Comunidades Autónomas en el período 1986-1990. Los resultados del estudio les permiten afirmar que el endeudamiento autonómico se debe tanto a los defectos del sistema de financiación como a razones de competencia en el mercado político, explotando mecanismos de ilusión fiscal. Concretamente, detectan la presencia de signos negativos en los coeficientes correspondientes a las variables de financiación básica y del Fondo de Compensación Interterritorial, mientras las variables de variación en el PIB y de gastos totales muestran signos positivos, respaldando la hipótesis de autogeneración de la deuda, bien debido a actuaciones estabilizadoras de las Comunidades Autónomas o por el uso de la misma como mecanismo generador de ilusión fiscal.

Estos mismos autores realizan una aplicación posterior (1996), ampliando tanto el período de estudio como las variables independientes utilizadas. Así, además del gasto total y los fondos recibidos para inversiones, se consideran ahora el tipo de Comunidad, si uniprovincial o no, el partido político de gobierno y la coincidencia o no con elecciones autonómicas. En este caso, los resultados obtenidos permiten afirmar que tanto los fondos recibidos para financiar inversiones como el tipo uniprovincial o no de la Comunidad tienen un efecto negativo en el endeudamiento de las Comunidades Autónomas, mientras los factores políticos denotan escaso efecto en la deuda autonómica.

Por otro lado, García-Milá y McGuire (1993) realizan un trabajo similar para el estudio de la deuda autonómica per cápita, denotando que existe una relación positiva entre la deuda y la renta per cápita y que en promedio las comunidades con mayores competencias se endeudan menos. También se constata que las Comunidades uniprovinciales se endeudan más, en promedio, que el resto de las comunidades regidas por el artículo 143.

Por último, Vallés (1999) realiza también una propuesta para la estimación del endeudamiento autonómico, introduciendo variables de tipo institucional, político e ideológico, además de las correspondientes a las hipótesis fiscales y económicas. Sus resultados denotan que el endeudamiento tiene como uno de sus principales destinos

los gastos de inversión y que no existe una vinculación clara entre las fuentes de ingresos y la deuda autonómica.

5.2. Definición de las variables

En el trabajo que hemos realizado tomamos como variable dependiente una variable que refleje el nivel de deuda de cada Comunidad Autónoma. Además, con objeto de hacer comparaciones, utilizaremos diferentes interpretaciones de esta variable dependiente, para lo que se realizarán otros tantos modelos. Concretamente, contemplamos las siguientes variables de endeudamiento:

- Deuda per cápita (DPH), calculada como la deuda total sobre el número de habitantes.
- Deuda/PIB (DPIB), que indica el nivel de deuda de cada Comunidad Autónoma respecto a la capacidad de generación de ingresos de la misma.
- Endeudamiento presupuestario per cápita, a través de los ingresos presupuestarios procedentes de pasivos financieros (capítulo 9 del presupuesto de ingresos).
- Variación presupuestaria del endeudamiento (capítulo 9 del presupuesto de ingresos-capítulo 9 del presupuesto de gastos) per cápita.
- Capacidad/necesidad de financiación per cápita.
- Carga financiera (capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos/ingresos corrientes).

En cuanto a las variables explicativas o independientes, también hemos introducido distintas variables indicadoras de cada uno de los aspectos señalados en el epígrafe 4, con objeto de seleccionar a posteriori aquellas que tienen mayor poder explicativo. Estas variables independientes podrían agruparse en cuatro grandes grupos:

- Nivel de gastos realizados, que vamos a medir a través de los gastos corrientes y de los gastos de capital per cápita, y el nivel de transferencias totales concedidas. Así, si se cumple la hipótesis reiteradamente mantenida de que los recursos que proporciona el sistema de financiación son insuficientes para cubrir las demandas de gasto que deben atender las Comunidades Autónomas, unas mayores necesidades de gasto pueden ir asociadas a un mayor recurso al endeudamiento, y el coeficiente de estas variables debería ser positivo.
- Capacidad financiera de la entidad, medida por la importancia del ahorro bruto respecto a los ingresos corrientes. Incluimos otra variable que hace referencia a la riqueza generada, como es el Producto Interior Bruto per cápita. Cuanto mayor sea el ahorro bruto generado, medido porcentualmente respecto a los ingresos corrientes, mayor será la capacidad de la Comunidad Autónoma para financiar sus inversiones con ingresos propios y, por tanto, acudir menos al endeudamien-

to. Consiguientemente, el signo esperado de esta variable es negativo. Igual ocurre con el ahorro neto.

Respecto del PIB per cápita, en principio podríamos esperar que a mayor PIB menor endeudamiento, puesto que mayor será la capacidad para generar ingresos propios. Ahora bien, también puede ocurrir que cuanto más rica sea una Comunidad Autónoma, medida esa riqueza en términos de PIB, mayores sean las necesidades de los ciudadanos y haya dificultades para atenderlas sin necesidad de recurrir al endeudamiento. El coeficiente de esta variable sería en principio indeterminado.

- Estructura de los ingresos de la entidad, que va a ser medida por la proporción de ingresos por impuestos y la proporción de transferencias corrientes sobre el total, y por la importancia de las transferencias de capital. Recogemos por tanto aquí el efecto de la corresponsabilidad fiscal. A mayor capacidad recaudatoria, menos endeudamiento, y, por el contrario, cuanto mayor sea el compromiso adquirido por la Comunidad Autónoma respecto de otros agentes, expresado este compromiso por el nivel de transferencias, es de esperar que ello repercuta negativamente en el endeudamiento.
- Variables institucionales, como el nivel de competencias adquirido o si se trata de Comunidades de carácter uniprovincial. Se trata de dilucidar el posible impacto en el endeudamiento de los diversos niveles competenciales y, especialmente, las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución sobre sanidad y educación. Bajo nuestro punto de vista, el signo esperado es positivo, ya que puede suceder que las transferencias que cubren estas competencias hayan sido insuficientes y, por tanto, haya habido que recurrir al endeudamiento para acometer determinadas inversiones. Hemos optado por una variable ficticia por la que concedemos valor cero a las Comunidades Autónomas del artículo 151, y uno a las restantes.
- Por otra parte, con la variable que recoge el carácter uniprovincial o pluriprovincial de la Comunidad Autónoma intentamos captar la posible influencia de la variable unidades administrativas en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado o del endeudamiento de las antiguas Diputaciones Provinciales en la situación acreedora de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Hemos elegido una variable ficticia que concede uno a las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, y cero a las restantes, pero no nos hemos atrevido a hacer un pronóstico a priori de cual es el signo esperado.

A modo de resumen, recogemos en la tabla 3 las principales variables que cabe esperar afecten al nivel de endeudamiento de una Comunidad Autónoma, indicando cómo han sido calculadas y también cómo se espera que afecten al nivel de endeudamiento.

Tabla 3
Variables independientes

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Signo esperado</i>
GCH	Gastos corrientes (capítulos 1 al 4 del presupuesto de gastos) per cápita	+
GKH	Gastos de capital (capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos) per cápita	+
GF	Gastos financieros (capítulo 3 del presupuesto de gastos) / Ingresos totales no financieros (capítulos 1 al 8 del presupuesto de ingresos)	+
GT	Gastos por transferencias totales (capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos) / Gastos totales no financieros (capítulos 1 al 8 del presupuesto de gastos)	+
AHBP	Ahorro bruto primario (capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos - capítulos 1, 2 y 4 del presupuesto de gastos) / Ingresos corrientes (capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos)	-
AHN	Ahorro neto (Ahorro bruto primario - capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos) / Ingresos corrientes	-
AHN/GC	Ahorro neto / Gastos de capital	-
PIB	Producto Interior Bruto per cápita	?
ITC	Ingresos por transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto de ingresos) / Ingresos totales no financieros	+
ITK	Ingresos por transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de ingresos) / Ingresos de capital (capítulos 6 y 7 del presupuesto de ingresos)	+
IMP	Ingresos por impuestos (capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos) / Ingresos totales no financieros	-
COMP	Nivel de competencias adquirido	+
PROV	Recoge el efecto de las Comunidades uniprovinciales	?

Además, añadimos una variable ficticia para cada uno de los años representados en la muestra, con objeto de captar las modificaciones en el comportamiento del endeudamiento debidas a cambios del entorno o variaciones comunes relacionadas con la evolución temporal del sistema. Por ejemplo, puesto que la mayor parte de las Comunidades Autónomas del artículo 143 han adquirido en el ejercicio 1999 las transferencias en educación, con la variable correspondiente a ese año tratamos de recoger el posible efecto de las diferencias entre ese ejercicio y los anteriores, de modo que tomará valor 1 en ese ejercicio y 0 en el resto.

Por tanto, el modelo de estimación quedará de la siguiente forma:

Nivel de endeudamiento = f (GCH, GKH, GF, GT, AHBP, AHN, AHN/GC, PIB, ITC, ITK, IMP, COMP, PROV)

5.3. Metodología

La metodología utilizada para la estimación es la de datos de panel, donde la unidad de observación varía en dos dimensiones, englobando las técnicas de corte transversal y de series temporales, lo cual nos va a permitir realizar distintos contrastes de homogeneidad de los parámetros. La razón fundamental de emplear esta metodología es que permite ampliar notablemente el número de observaciones, al trabajar conjun-

tamente con la información de todas las Comunidades para todos los años considerados, mejorando por tanto la fiabilidad de las estimaciones. En nuestro estudio, dado que disponemos de una muestra de 17 Comunidades Autónomas con información de seis años para cada una de ellas, el número total de observaciones para la estimación de los modelos es 102.

Los modelos de estimación utilizados pueden definirse a través de la ecuación:

$$D_{it} = A_i + B_i X_{it} + u_{it}$$

donde:

D_{it} = Nivel de deuda de la Comunidad i en el periodo t .

X_{it} = Valor que toma la variable exógena para la Comunidad i en el periodo t .

A_i, B_i = Parámetros del modelo.

u_{it} = Perturbación aleatoria.

Entre los distintos modelos ofrecidos por la metodología de datos de panel, nos decantamos por el *modelo total*, en el que se asume la igualdad de términos independientes para todas las submuestras ($A = A_i$), de modo que se supone que todas las Comunidades tienen el mismo término independiente y por tanto no existen comportamientos individuales.

5.4. Análisis de Resultados

El principal problema que hemos encontrado al introducir todas las variables explicativas de forma conjunta ha sido la aparición de multicolinealidad, en tanto que se denota que existe una correlación elevada entre buena parte de las variables utilizadas. Para resolverlo, nos hemos planteado dos posibles soluciones.

En primer lugar, y en tanto que el objetivo es mostrar la incidencia o no de las distintas variables explicativas, más que obtener un modelo que explique de forma total el comportamiento del endeudamiento, optamos por construir un modelo para cada una de las variables independientes. De este modo, para cada una de las variables dependientes construiremos tantos modelos como variables explicativas, con objeto de mostrar si afectan o no al nivel de endeudamiento.

En segundo lugar, sobre el conjunto total de variables que son significativas realizamos una fase de eliminación de aquellas variables independientes que están correlacionadas, hasta quedarnos con el conjunto de variables significativas que no muestran correlación. Esto tiene el inconveniente de que debemos eliminar muchas variables que sí son significativas, llegando a quedarnos con un número relativamente escaso de variables.

Con esta forma de proceder, si tomamos como variable dependiente la deuda per cápita, las variables independientes que afectan al nivel de endeudamiento, teniendo en cuenta el nivel de significatividad de las mismas (recogemos sólo aquellas variables

que son significativas al 5% -*- o al 10% -**), son las que se muestran en la tabla 4. Se constata que, en efecto, las Comunidades con mayores competencias tienen mayores niveles de endeudamiento, lo que contradice el resultado obtenido por García-Milá y McGuire (1993), tanto si se tienen en cuenta sólo las Comunidades de régimen común como si se tienen en cuenta todas, siendo la variable que mayor capacidad explicativa presenta respecto a las diferencias en la deuda per cápita, con un R² bastante representativo. Otra de las variables que discrimina entre Comunidades más endeudadas y menos endeudadas es la de los gastos corrientes per cápita, de modo que aquellas con mayores gastos son las más endeudadas. Hay que señalar, como lógicamente cabía suponer, que el GCH y el nivel de competencias son dos variables que poseen una correlación significativa (0,887).

Tabla 4
Factores explicativos de la deuda per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	0.673*	8.543	0.453	GCH	0.420*	4.623	0.640
GT	0.212*	2.040	0.045	GT	0.315*	3.317	0.099
AHBP	-0.489*	-5.252	0.239	AHBP	-0.377*	-4.069	0.142
AHN	-0.519*	-5.693	0.269	AHN	-0.334*	-3.540	0.111
PIB	0.267*	2.600	0.071	PIB	0.443*	4.937	0.196
ITC	0.265*	2.582	0.070	ITC	-0.337*	-3.576	0.113
ITK	0.190*	1.801	0.036	ITK	-0.352*	-3.745	0.124
IMP	-0.179 *	1.709	0.032	IMP	0.396*	4.317	0.157
COMP	0.686 *	8.835	0.470	COMP	0.708 *	10.016	0.501
PROV	-0.353	-3.541	0.200	PROV	-0.104*	-1.041	0.011

Otros factores que permiten explicar las diferencias en el nivel de endeudamiento son la capacidad financiera de la entidad para generar ahorro bruto y neto, medida por la proporción de ahorro bruto primario o ahorro neto respecto a los ingresos corrientes, o las diferencias en la estructura de financiación, si bien esto último tiene mucha menor incidencia. Vallés (1999) obtuvo resultados parecidos. Así, de forma individual son variables significativas los ingresos por transferencias corrientes, los ingresos procedentes de impuestos y los ingresos por transferencias de capital, aunque el R² es en todos los casos muy bajo. Por último, las Comunidades uniprovinciales muestran menor nivel de endeudamiento que las pluriprovinciales, aunque si incluimos a las Comunidades de Régimen Foral las diferencias por dicha variable se ven minoradas. Este resultado contrasta también con el obtenido en el trabajo de García-Milá y McGuire (1993), y ello puede ser debido a que alcanzado un nivel satisfactorio de prestación de servicios y de inversiones en infraestructuras, las Comunidades uniprovinciales pueden demandar menos ingresos que las pluriprovinciales al ser su territorio de actuación más reducido.

Queremos destacar que el gasto de capital per cápita no es una de las variables que parecen haber afectado a las diferencias en el endeudamiento per cápita en los años estudiados, ya que no aparece como significativa en ninguna de las muestras consideradas, en contra de lo que podíamos esperar a priori. Esto puede ser debido a la moderación en el gasto de capital de las Comunidades Autónomas en el período analizado, a lo que se une el cambio en la composición interna del gasto presupuestario, como señala Utrilla de La Hoz (2000), dado que ha disminuido la inversión directa y han incrementado las transferencias de capital. Esto, junto al elevado importe de transferencias corrientes concedido por las Comunidades Autónomas, hace que la proporción de transferencias sobre gastos totales sí sea uno de los factores que pueden contribuir a explicar las diferencias de endeudamiento.

Por otro lado, en el procedimiento de introducir todas las variables significativas de forma conjunta y posteriormente ir eliminando aquellas entre las que existe correlación, obtenemos los resultados de la tabla 5, donde aparece la combinación de variables que de forma conjunta explican mejor el nivel de endeudamiento per cápita.

Tabla 5
Factores Explicativos la Deuda Per Cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad
GT	610.536	3.293	0.001	GT	272.247	3.774	0.000
PIB	0.0260642	4.010	0.000	PIB	0.038060	5.627	0.000
COMP	61207.653	11.081	0.000	COMP	68865.986	3.8054	0.000
C	50760.207			C	-18726.371		
R ²	0,653			R ²	0.713		
R ² corregido	0.619			R ² corregido	0.688		
Estadístico F	19.068			Estadístico F	28.860		

En ambos modelos coinciden las variables que de forma conjunta mejor discriminan en función el nivel de endeudamiento, y que son nivel de competencias, PIB per cápita y proporción de gastos destinados a transferencias, donde se recogería la inversión indirecta realizada por las Comunidades Autónomas. Ninguna de las variables ficticias correspondientes a los años ha aparecido en el modelo como significativa, lo que indica que no existen diferencias significativas en el nivel de deuda per cápita entre los distintos años estudiados, poniendo de manifiesto cierta contención de este ratio, ya que en otro caso hubieran sido positivos y significativos los coeficientes anuales. Por otro lado, los resultados muestran que la bondad (poder explicativo) del modelo es relativamente buena (R²) en ambos casos, si bien es un poco superior cuando se consideran todas las Comunidades.

Si consideramos el nivel de deuda respecto al PIB como variable a explicar, las variables significativas son prácticamente las mismas en la muestra que considera a las Comunidades Autónomas de régimen común, tal como puede verse en las tablas 6 y 7, mientras que aparecen algunas diferencias si consideramos también a las Comunidades de régimen foral. En ese caso, y reflejando las diferentes estructuras de estas dos Comunidades respecto al resto, dejan de ser significativas las variables relativas al sistema de financiación, mientras que aparece como significativa los gastos de capital, si bien su R^2 es muy bajo.

Tabla 6
Factores explicativos del endeudamiento/PIB

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	0.675*	8.574	0.455	GCH	0.702*	9.847	0.492
AHBP	-0.532*	-5.897	0.283	GKH	0.314*	3.311	0.099
AHN	-0.580*	-6.674	0.336	GT	0.230*	2.367	0.020
PIB	-0.306*	-3.019	0.094	AHBP	-0.486*	-5.555	0.236
ITC	0.590*	6.847	0.348	AHN	-0.483*	-5.511	0.233
ITK	0.268**	2.593	0.072	COMP	0.769*	12.022	0.591
IMP	-0.533*	-5.915	0.284	PROV	-0.316*	-3.331	0.100
COMP	0.757*	10.861	0.573				
PROV	-0.509*	-5.540	0.259				

Tabla 7
Factores explicativos del endeudamiento/PIB

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad
GT	0.000241	2.606	0.011	GT	0.0000952	2.964	0.004
PIB	-0.01261	-3.891	0.000	PIB	-0.007111	-2.617	0.010
COMP	0.03093	11.227	0.000	COMP	0.03287	12.532	0.000
C	0.0805			C	0.04839		
R ²	0,665			R ²	0.642		
R ² corregido	0.632			R ² corregido	0.631		
Estadístico F	20.069			Estadístico F	58.625		

En el modelo que considera de forma conjunta las variables significativas no correlacionadas, obtenemos las mismas variables que en el caso anterior, de modo que aparecen como significativas los gastos por transferencias totales sobre gastos totales, mostrando que tienen mayor endeudamiento aquellas que destinan mayores importes a la concesión de transferencias, el nivel de competencias y el PIB per cápita. Respecto de esta última variable observamos que el signo es negativo, a diferencia del caso anterior,

debido a que lógicamente a mayor PIB menor será el cociente endeudamiento/PIB. También la bondad del modelo es similar a la obtenida para la deuda per cápita.

La capacidad predictiva de las variables disminuye considerablemente si tratamos de explicar el endeudamiento presupuestario, esto es los ingresos por pasivos financieros, como puede verse en las tablas 8 y 9. En los modelos individuales las variables significativas son prácticamente las comentadas en casos anteriores, constatando que las variables relativas a la estructura de financiación aparecen como relevantes sólo en las Comunidades Autónomas de régimen común, mientras en ambos casos son significativas el gasto corriente, el gasto por transferencias y las variables relativas a la capacidad financiera, además del nivel de competencias y el carácter uni-provincial de las Comunidades.

Tabla 8
Factores explicativos del endeudamiento presupuestario per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	0.524*	5.778	0.275	GCH	0.334*	3.540	0.111
GT	0.334*	3.323	0.111	GT	0.321*	3.393	0.103
AHBP	-0.502*	-5.441	0.252	AHBP	-0.448	-5.016	0.201
AHN	-0.523*	-5.523	0.273	AHN	-0.459*	-5.166	0.211
ITC	0.354*	3.553	0.125	COMP	0.446*	4.985	0.199
ITK	0.185**	1.760	0.034	PROV	-0.342**	-3.639	0.117
IMP	-0.318*	-3.152	0.101				
COMP	0.540*	6.020	0.292				
PROV	-0.447*	-4.688	0.200				

En este caso ha dejado de ser significativo el PIB generado por la Comunidad, por lo que las variables que mejor explican de forma conjunta las diferencias en el endeudamiento, después de eliminar todas las variables correlacionadas, son el nivel de competencias y la proporción de gastos destinada a transferencias corrientes y de capital. Además, en este caso se denota que los ingresos por pasivos financieros son inferiores en el ejercicio 1997 que en el resto de años, ya que la variable correspondiente a ese año tiene un coeficiente negativo y significativo. En el modelo que considera a todas las Comunidades, también la variable del año 1999 es significativa, mostrando que en ese caso también en ese ejercicio ha habido una disminución significativa de los ingresos por pasivos financieros.

Tabla 9
Factores explicativos del endeudamiento presupuestario per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coficiente	t-Estad.	Probabilidad
GT	262.449	6.6919	0.000	GT	85.863	3.328	0.001
COMP	11842.483	-5.8961	0.000	COMP	10026.919	4.827	0.000
D 97	-5192.722	-5.8961	0.074	D 97	-7726.078	-2.181	0.032
				D 99	-7179.322	-2.031	0.045
C	11008.552			C	10.382		
R ²	0,451			R ²	0,323		
R ² corregido	0,404			R ² corregido	0,273		
Estadístico F	9,634			Estadístico F	6,414		

Si tomamos la variación presupuestaria del endeudamiento, esto es, ingresos menos gastos por pasivos financieros, la situación es prácticamente la misma que para los ingresos por pasivos financieros, tal como puede verse en las tablas 10 y 11, siendo las mismas variables las que aparecen como significativas, aunque con menores R², sobre todo en el modelo de todas las Comunidades.

Tabla 10
Factores explicativos de la variación del endeudamiento presupuestario per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	0.385*	3.912	0.148	GCH	0.171**	1.731	0.029
GT	0.175**	1.667	0.031	GT	0.355*	3.791	0.126
AHBP	-0.462*	-4.890	0.214	AHBP	-0.359*	-3.848	0.129
AHN	-0.438*	-4.567	0.192	AHN	-0.333*	-3.536	0.111
ITC	0.362*	3.646	0.131	COMP	0.319*	3.371	0.102
ITK	0.183**	1.739	0.034	PROV	-0.243*	-2.506	0.059
IMP	-0.332*	-3.302	0.110				
COMP	0.504*	5.480	0.254				
PROV	-0.438*	-4.576	0.192				

Esto tiene su reflejo también en el modelo de variables conjuntas, donde la bondad es inferior a los casos anteriores. Las variables son las mismas, de modo que a mayores competencias y mayor nivel de gastos por transferencias, mayores niveles de endeudamiento. Se detecta nuevamente que en el año 1997 se ha producido una disminución en la variación presupuestaria del endeudamiento, que prácticamente se mantiene en años 1998 y 1999, ya que los coeficientes son similares y negativos en todos los casos.

Tabla 11
Factores explicativos de la variación del endeudamiento presupuestario per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coficiente	t-Estad.	Probabilidad
GT	128.928	2.626	0.010	GT	88.960	3.747	0.000
COMP	8484.211	5.857	0.000	COMP	6222.307	3.255	0.002
D 97	-5698.744	-2.380	0.020	D 97	-9262.252	-2.842	0.005
D 98	-4429.580	-1.847	0.068	D 98	-9972.392	-3.061	0.003
D 99	-5859.507	-2.479	0.015	D 99	-11118.071	-3.417	0.001
C	8992.539			C	6266.386		
R ²	0.365			R ²	0.324		
R ² corregido	0.311			R ² corregido	0.274		
Estadístico F	6.745			Estadístico F	6.440		

Si la variable a explicar es la capacidad/necesidad de financiación, como puede verse en las tablas 12 y 13, las variables significativas disminuyen, ya que desaparecen las relativas a los ingresos por transferencias corrientes y de capital, al igual que los gastos por transferencias, mientras que son las relativas al ahorro bruto y neto las que mayor capacidad discriminante tienen, tal como era de esperar. Destaca que el gasto de capital per cápita no es significativo de forma individual, mientras que sí lo es si lo consideramos junto al ahorro neto en el caso de las Comunidades de régimen común. Así, tienen menores necesidades las Comunidades con menores gastos de capital per cápita y mayores índices de ahorro neto, como cabía esperar a priori. Hemos de precisar que al calcular la capacidad/necesidad de financiación como ingresos presupuestarios no financieros menos gastos presupuestarios no financieros, el signo de las variables independientes es el opuesto al que aparece en la tabla 3.

Tabla 12
Factores explicativos de la capacidad/necesidad de financiación per cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	-0.290**	-2.843	0.084	AHBP	0.401	4.375	0.161
AHBP	0.493*	5.319	0.243	AHN	0.378*	4.078	0.143
AHN	0.444*	4.644	0.197	IMP	0.220*	2.260	0.049
IMP	0.234*	2.260	0.044	PROV	0.216*	2.213	0.047
COMP	-0.340*	-3.394	0.116				
PROV	0.305*	3.004	0.093				

En todo caso, la capacidad explicativa de las variables consideradas para discriminar a las Comunidades en función de la capacidad /necesidad de financiación es bas-

tante baja, tanto de forma individual como conjunta. Además, se constata nuevamente que las necesidades de financiación han disminuido en los ejercicios 98 y 99, tal como hemos comentado anteriormente.

Tabla 13
Factores Explicativos de la Capacidad/Necesidad de Financiación Per Cápita

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad
GKH	-0.222	-3.268	0.002	AHBP	410.830	4.878	0.000
AHN	395.432	5.175	0.000	D 98	10652.626	-2.771	0.007
D 98	7022.352	2.130	0.036	D 99	9801.987	2.534	0.013
D 99	6420.352	1.843	0.069				
C	-1709.620			C	-0.003590		
R ²	0,301			R ²	0.253		
R ² corregido	0.242			R ² corregido	0.206		
Estadístico F	5.050			Estadístico F	5.359		

Por último, si nos centramos en el estudio de la carga financiera, observamos que existe una relación negativa entre ésta y los gastos corrientes (excluidos gastos financieros) y de capital per cápita, lo cual podría interpretarse como que aquellas Comunidades que han alcanzado mayores cargas financieras son las que destinan menores importes a gastos corrientes y de capital, al tener que dedicar una parte de su presupuesto a la amortización de la deuda. Esto se constata nuevamente si consideramos la relación positiva y relevante que existe entre el índice de ahorro bruto primario y la carga financiera, indicando que aquellas Comunidades con mayores cargas financieras son las que tienen mayor ahorro bruto primario, lo cual es lógico porque en principio es con éste con el que han de hacer frente a la deuda que vence en el ejercicio. Al igual que hemos explicado en las tablas 12 y 13 el signo de las variables explicativas es el opuesto al que aparece en la tabla 3.

Tabla 14
Factores explicativos de la carga financiera

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²	Variable	Coef. Est.	t-Estad.	R ²
GCH	-0.621*	-7.439	0.386	GCH	-0.428*	-4.734	0.183
GKH	-0.501 *	-5.434	0.251	GKH	-0.320*	-3.377	0.102
AHBP	0.571*	6.525	0.326	AHBP	0.559*	6.741	0.312
AHN	0.233*	2.243	0.054	AHN	0.236*	2.429	0.017
ITC	-0.337*	-3.362	0.114	ITC	-0.199*	-2.034	0.040
ITK	-0.306*	-2.998	0.094	ITK	-0.186**	-1.888	0.035
IMP	0.212*	2.035	0.045	COMP	-0.372*	-4.010	0.139
COMP	-0.468*	-4.971	0.219	PROV	0.529*	6.235	0.280
PROV	0.552*	6.217	0.305				

Si introducimos todas las variables de forma conjunta, además del gasto de capital per cápita y el índice de ahorro bruto primario aparece como relevante el PIB per cápita, mostrándose con menor carga financiera aquellas Comunidades que generan mayor riqueza, variable que por otro lado no puede considerarse en el caso de incluir a las Comunidades de régimen foral. En ese caso, son los gastos por transferencias las que junto a las dos señaladas discriminan mejor a las Comunidades en función de su carga financiera. Además, en la muestra de las Comunidades de régimen común se denota un incremento en la carga financiera en el año 98, lo cual contrasta con el mantenimiento en el nivel de endeudamiento en ese ejercicio, e incluso disminución. Esto puede deberse a que el importe de deuda que vencía en ese ejercicio en las Comunidades de régimen común era superior al de ejercicios anteriores.

Tabla 15
Factores explicativos de la carga financiera

COMUNIDADES RÉGIMEN COMÚN				TODAS LAS COMUNIDADES			
Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad	Variable	Coefficiente	t-Estad.	Probabilidad
GKH	-0.0001938	-6.062	0.000	GKH	-0.00007166	-3.782	0.000
AHBP	0.209	7.318	0.000	AHBP	0.218	7.127	0.000
PIB	-0.00000288	-2732	0.008	GT	0.02749	2.726	0.008
D 98	2.773	1.920	0.058				
C	18.951			C	7.180		
R ²	0.553			R ²	0.423		
R ² corregido	0.526			R ² corregido	0.406		
Estadístico F	20.746			Estadístico F	23.987		

6. CONCLUSIONES

En los últimos años, el control del endeudamiento de las administraciones públicas se ha planteado como uno de los objetivos prioritarios, siendo la Ley General de Estabilidad Presupuestaria la última iniciativa llevada a cabo en aras a alcanzar dicho objetivo.

Pese a que esta preocupación ha hecho que se denote cierta moderación en el comportamiento del endeudamiento, no cabe duda que las administraciones españolas en general, y las Comunidades Autónomas en particular, han alcanzado cuotas altas de endeudamiento. Por ello, hemos considerado de interés analizar el comportamiento del endeudamiento en el período 1994-1999.

Los resultados del estudio empírico llevado a cabo ponen de manifiesto que las Comunidades con mayores competencias tienen mayores niveles de endeudamiento. También el PIB generado y el gasto total destinado a transferencias, donde se incluirían la inversión indirecta vía transferencias de capital, parecen ser variables que originan

diferencias en el nivel de endeudamiento de las distintas Comunidades. Esto se pone de manifiesto tanto si tomamos el endeudamiento per cápita como si tomamos la deuda respecto al PIB como variables a explicar.

Sin embargo, el PIB generado por la Comunidad deja de ser significativo si tomamos el endeudamiento presupuestario per cápita (ingresos por pasivos financieros) o la variación por pasivos financieros (ingresos menos gastos por pasivos financieros). En estos modelos, la bondad (poder explicativo) alcanzada es inferior, denotando menor capacidad explicativa de las variables estudiadas. Asimismo, la capacidad explicativa de las variables consideradas para discriminar a las Comunidades en función de la capacidad /necesidad de financiación es bastante baja, tanto de forma individual como conjunta.

En contra de lo que podría pensarse a priori, destaca la escasa incidencia que los gastos de capital per cápita han tenido en el nivel de deuda de las Comunidades Autónomas, lo cual puede explicarse quizá porque en estos años las Comunidades se han centrado más en la realización de gastos corrientes y concesión de transferencias de capital que en la realización de inversión directa propiamente dicha.

Además, en el caso de la carga financiera observamos que existe una relación negativa con los gastos corrientes y de capital, lo cual podría interpretarse en sentido inverso, justificando que aquellas Comunidades que han alcanzado mayores cargas financieras son las que destinan menores importes a gastos corrientes y de capital, al tener que dedicar una parte de su presupuesto a la amortización de la deuda.

Por otra parte, se detecta que en el año 1997 se ha producido una disminución en el incremento presupuestario del endeudamiento, que prácticamente se mantiene en los años 1998 y 1999, ya que los coeficientes son similares y negativos en todos los casos. Asimismo, se constata que las necesidades de financiación han disminuido en los ejercicios 1998 y 1999.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE, J. y ALCAIDE, P. (1999): "Comportamiento de las autonomías españolas en 1998", *Cuadernos de Información Económica*, No. 147, p. 1-36.

_____ y _____ (2000): "El crecimiento económico de las autonomías españolas en 1999", *Cuadernos de Información Económica*, No. 155, p. 1-49.

ALCALDE, N. y VALLÉS, J. (2000): "El control externo del endeudamiento. El caso de la deuda autonómica", *Comunicación presentada al VIII Encuentro de Economía Pública*. Universidad de Extremadura.

BENITO, B. y VELA BARGUES, J.M. (1998): "Análisis e interpretación de los estados contables de las administraciones públicas", *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVIII, No. 82, p. 87-115.

BIESCAS, J. A. y LÓPEZ LABORDA, J. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros", *Hacienda Pública Española* (monográfico) I/1992, p. 35-42.

BRUSCA, I. (1997): *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la administración local*, Ed. Ayuntamiento de Zaragoza, Colección Ramón Sainz de Varanda, Zaragoza.

_____ y LABRADOR, M. (1998): "La Información contable de las Comunidades Autónomas", *Actualidad Financiera*, nueva época, No. 10, p. 51-65.

EZQUIAGA, I.; FERRERO, A. y GARCIA, F. (1998): "El endeudamiento autonómico. Un enfoque financiero", *Cuadernos de Información Económica*, No. 132-133, p. 157-176.

GARCIA-MILÁ, T. y MCGUIRE, T. (1993): "Evaluación del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas a través de un análisis del gasto y la renta", *Revista de Economía Aplicada*, vol. I, No. 3, p. 5-26.

LAGO MONTERO, J.M. (1992): "Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas (II)", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, vol. XXII, No. 64, p. 81-101.

MONASTERIO, C. (1994): "La evolución reciente de la Hacienda autonómica", *Papeles de Economía Española*, No. 59, p. 240-245.

_____ (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, No. 67, p. 275-285.

_____ (2000): "La Financiación Subcentral en España. Principios y Desarrollo", *Papeles de Economía Española*, No. 83, p. 25-36.

_____ y SUÁREZ, J. (1993): *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

_____ y SUÁREZ, J. (1996): "Sobre las causas del endeudamiento autonómico", *III Congreso de Economía Pública*, Sevilla.

_____ ; SÁNCHEZ, I. y BLANCO, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas Españolas*, Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

MONTESINOS JULVE, V. (1998): "Análisis contable de entidades públicas", *V Jornada de Trabajo sobre Análisis Contable*, Ed. ASEPUC, Baleares, septiembre, p. 185-224.

_____ y BENITO, B. (2000): "Análisis financiero de las Administraciones Públicas por las Agencias de Rating: el ejemplo de las Comunidades Autónomas españolas". En *La contabilidad ante el nuevo milenio (IX Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad)*, Tomo II, Ed. Centro de Estudios Financieros, Madrid, p. 319-337.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. I. (1995): "El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas", *Hacienda Pública Española*, No. 134, p. 191-212.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991): "Notas sobre el endeudamiento de las CCAA", *Papeles de Economía Española*, No. 48, p. 256-265.

UTRILLA DE LA HOZ, A. (2000): "Consolidación fiscal y endeudamiento regional: evolución y perspectivas", *Papeles de Economía Española*, No. 83, p. 168-183.

TRIGEORGIS, L. (1991): "Why Cost-Reimbursed not-for Profits Use Debt Financing Despite the Absence of Tax Incentives", *Financial Accountability & Management*, vol. 7, No. 4, p. 229-238.

VALLÉS, J. (1999): *Gestión y Control del Endeudamiento Autonómico*, Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.