

XXXI

REUNIÓN
ESTUDIOS
REGIONALES**El Estado Autonómico a debate: eficiencia, eficacia y solidaridad**

Alcalá de Henares, 17-18 de noviembre de 2.005

**UN ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS ANTE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

Rocío Yñiguez Ovando

Universidad de Sevilla

Avd. Ramón y Cajal, nº1 – 41018 Sevilla

ovando@us.es

Tel.:954-55-44-76

Mercedes Castro Nuño

Universidad de Sevilla

Avd. Ramón y Cajal, nº1 – 41018 Sevilla

mercas@us.es

Tel.: 954-55-44-73

En este trabajo analizamos la repercusión del adelanto, en un lustro, de la estabilidad presupuestaria sobre los gastos de capital de las Comunidades Autónomas españolas. Partimos de la hipótesis de que el coste del equilibrio presupuestario, recae íntegramente sobre los gastos de capital, que no podrían financiarse vía deuda pública, generando así un ahorro financiero. A lo largo de este estudio, señalamos qué CC.AA. dependerían del endeudamiento para financiar los gastos de capital, y por tanto, tendrían que hacer un esfuerzo adicional, para que la disciplina presupuestaria no perjudicara a la actividad inversora, comprometiendo el nivel de competitividad económica. También consideramos el comportamiento de las finanzas públicas de las CC.AA. tras la entrada en vigor de la normativa española de estabilidad presupuestaria.

PALABRAS CLAVE: estabilidad presupuestaria, inversión pública, Comunidades Autónomas.

CÓDIGOS JEL: E62, H62, H72, H74.

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el Consejo de Ámsterdam de 1997, reconoce la necesidad de coordinar eficazmente las políticas presupuestarias de los países de la Unión Europea. Esta tarea implica, por un lado, la presentación anual de Programas de Convergencia (Países no miembros de la UEM) o Programas de Estabilidad (miembros de la UEM), y por otro, el compromiso de fijar como objetivo el equilibrio o superávit presupuestario, estableciendo como límite del déficit, el 3% del PIB. Las Orientaciones Generales de Política Económica aprobadas en el Consejo de Santa María de Feira, van todavía más allá, al recomendar a los Estados Miembros la consecución de un objetivo presupuestario más ambicioso: lograr superávit o déficit, por debajo incluso, del nivel máximo permitido.

España ha otorgado a este compromiso rango legal, aprobando en el año 2001, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y su Ley Orgánica Complementaria relativa a las Haciendas Autonómicas.

Nuestro trabajo tiene su origen en una de las críticas vertidas contra la normativa anteriormente citada: su posible repercusión negativa sobre la inversión pública. Tras una introducción y el planteamiento del contexto normativo e institucional de la estabilidad presupuestaria, en el epígrafe 3 analizamos el efecto del adelanto en un lustro, de la estabilidad presupuestaria sobre los gastos de capital de las Comunidades Autónomas, partiendo de la hipótesis, de que el coste del equilibrio presupuestario recae íntegramente sobre los gastos de capital, que no podrán financiarse vía deuda pública y utilizando las herramientas proporcionadas por la contabilidad nacional, señalamos qué CC.AA. dependerían más del endeudamiento para financiar los gastos de capital. En el apartado 4 analizamos el comportamiento de las CC. AA. en virtud de su aproximación al cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario, ponderado por la evolución de los gastos de capital, ya en un periodo de vigencia efectiva de la normativa sobre estabilidad presupuestaria. El trabajo se cierra con las conclusiones.

2. EL CONTEXTO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

2.1. Marco general

El cambio de ideología presupuestaria introducido por el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1.991, quedó fortalecido con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1.997. Con objeto de evitar el establecimiento de políticas fiscales más relajadas tras el ingreso en la UEM, los Estados Miembros se comprometían a alcanzar a medio plazo situaciones próximas al equilibrio o al superávit presupuestario, presentando anualmente los Programas de Estabilidad necesarios, y facilitando la coordinación y supervisión de sus respectivas políticas presupuestarias. Con posterioridad, y ante determinadas situaciones coyunturales, se ha hecho necesaria una interpretación más flexible de esta exigencia, a instancia principalmente de Francia y Alemania, que han encontrado grandes dificultades para su cumplimiento.

En el caso de España, los compromisos adquiridos para lograr la convergencia nominal con la UE, impusieron un nuevo modelo de conducta fiscal desde la segunda mitad de los noventa, asumiendo un gran esfuerzo para recortar el déficit público estructural y la tendencia alcista de la deuda pública. Según la Comisión Europea, el déficit estructural ascendía al 0,4% en 1996, reduciéndose al 0,1% en 2002 (Comisión Europea, 2002).

La experiencia positiva observada con anterioridad en otros países de la OCDE, impulsaron la introducción de mayor disciplina en el programa de consolidación presupuestaria, cuyos efectos favorables empezaron a notarse coincidiendo con el inicio del periodo considerado en nuestro trabajo. La LGEP y su Ley Orgánica Complementaria, aprobadas en diciembre del 2.001, representan el marco legal del compromiso español para mantener la ortodoxia fiscal, a modo de un "pacto de estabilidad interno" (González Páramo, 2003), que queda expresado en unos principios generales, comunes para el conjunto de las Administraciones Públicas:

1. *Estabilidad presupuestaria*: entendida como una situación de equilibrio o superávit, es decir, capacidad de financiación en términos de contabilidad pública (SEC-95).
2. *Plurianualidad*: fija un horizonte temporal de tres años para la elaboración de los presupuestos, en coherencia siempre con el principio de anualidad y con el plazo de cuatro años de los programas de estabilidad.
3. *Transparencia* en el proceso presupuestario: manifestada tanto en la participación activa de todos los colectivos internos y externos afectados,

como en la exposición pública de los contenidos y objetivos del presupuesto para facilitar la labor de control de su ejecución.

4. *Eficiencia* en la gestión de los recursos públicos: para garantizar la calidad en las actuaciones públicas.

Para facilitar el cumplimiento de estos principios, la propia LGEP recoge un conjunto de normas y procedimientos de obligada observancia, relativos a los techos de gasto permitidos, la estructura colegial del modelo presupuestario, la ejecución con arreglo al Fondo de Contingencia, la adaptación del objetivo de estabilidad a coyunturas desfavorables, o el destino previsto para aplicar los superávit, entre otros.

2.2. Marco autonómico

Tal y como reconoce la propia LGEP en su exposición de motivos, el esfuerzo realizado por el Estado para cumplir el PEC, no tendría ningún sentido si no se vinculan a este fin el resto de los procesos presupuestarios de las Haciendas Territoriales. Todos los niveles de la Hacienda Pública deben coordinarse con la política estatal, en aras de lograr la estabilidad presupuestaria, para lo cual por ejemplo, se han venido elaborando desde 1992, los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria* (ECP), que fijaban los límites de déficit de las Haciendas Autonómicas como punto de partida para las previsiones del Estado.

El diferente mecanismo de ajuste de las distintas Administraciones para cumplir con ese objetivo, motiva que se produzca un desdoblamiento legal, refiriendo la LGEP al Estado y a las Corporaciones Locales, mientras que los preceptos aplicables para las CC.AA. quedan incluidos en la Ley Orgánica Complementaria de la LGEP. Este tratamiento independiente queda justificado, por una parte, por la discrecionalidad de que disfrutaban las Autonomías para determinar los límites de gasto, la aplicación de los superávit y los mecanismos correctores del déficit; y por otra parte, porque dado que, como constata Carlos Monasterio (1996), han sido las principales protagonistas del endeudamiento subcentral durante gran parte de los años noventa, sin duda tienen que realizar un esfuerzo considerable para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Entre las novedades introducidas por este marco legal con respecto a las CC.AA., destacan el refuerzo del papel coordinador y supervisor tanto del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como del Ministerio de Hacienda, y la asunción de la responsabilidad por incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la UE.

En términos de financiación del gasto autonómico, y a pesar de la autonomía financiera garantizada por el artículo 156 de la Constitución, lógicamente es de obligado cumplimiento para las CC.AA. el principio de estabilidad presupuestaria contenido en la LGEP, lo que restringe notablemente su posibilidad de recurrir a la deuda pública. La financiación de inversión en infraestructuras mediante endeudamiento, contemplada por el artículo 14 de la LOFCA¹, se considera por tanto como una situación excepcional, debiendo presentarse un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo.

Esta cuestión suscita una de las polémicas creadas en torno a la LGEP, al plantearse la hipótesis de que la disciplina presupuestaria pueda vetar, lo que López Laborda y Vallés Jiménez (2002), consideran un recurso fundamental para sufragar la inversión pública. Estos hipotéticos efectos negativos sobre la inversión pública, podrían incluso agravarse, si tenemos en cuenta los previsibles recortes que, a medio plazo, sufrirían los fondos comunitarios recibidos por las regiones españolas, como consecuencia del efecto estadístico introducido por la UE-25.

Esta posibilidad de que la estabilidad presupuestaria suponga un lastre para el esfuerzo inversor en capital público, parece confirmarse desde el punto de vista teórico y empírico. Considerando el conjunto de los gastos públicos, que incluye los gastos corrientes y los gastos de capital, estos últimos serían los candidatos naturales a los recortes, por razones de visibilidad política (Oxley y Martín, 1991), y por tratarse de la categoría de gasto menos rígida (De Haan et al, 1996). Estas afirmaciones quedarían corroboradas por la evidencia empírica puesta de manifiesto por Roubini y Sachs (1989), De Haan et al (1996) o Balassone y Franco (1999), que constatan descensos en la inversión pública en los países de la OCDE, que han realizado consolidaciones presupuestarias durante los últimos treinta años.

En el caso de España, el ajuste econométrico realizado por González-Páramo (2001) para el periodo 1964-2000, revela que, efectivamente, por cada punto porcentual que se ha reducido el déficit estructural, se ha producido una contracción de la inversión pública en un 0,2%; tasa que resulta especialmente llamativa si tenemos en cuenta que la inversión representa menos del 10% del presupuesto de gasto público (González-Páramo, 2003). Sin embargo, hay que matizar que esta relación déficit a la baja - inversión pública en descenso, sólo se constata a corto plazo, puesto que, tal como reconoce el propio autor, "*(...) a largo plazo (...) ni siquiera se detecta causalidad estadística entre ambas variables en ninguna dirección*".

¹ El artículo 14 de la LOFCA establece que la inversión financiada mediante deuda no puede exceder el 25% de los ingresos corrientes.

Esta falta de correlación estadística a medio y largo plazo, no descarta en absoluto el problema del binomio estabilidad presupuestaria-gastos de inversión, puesto que es una realidad evidente que la LGEP y su Ley Complementaria, introducen límites serios a la financiación de la inversión con endeudamiento. Como el propio autor señala, "*ni la necesidad de mantener el nivel de inversión pública justifica un déficit, ni el objetivo de disminuir el déficit tiene un efecto apreciable sobre la inversión pública*" (González-Páramo 2003).

3. EFECTO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ANTICIPADA SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL

3.1 Metodología

En primer lugar, nuestro trabajo cuantifica cuál sería la posible reducción que se registraría en los gastos de capital de las CC.AA., definidos como la suma de la formación bruta de capital fijo y las transferencias de capital, bajo la hipótesis de que se anticipase la exigencia de equilibrio presupuestario impuesta por la LGEP y su Ley Orgánica Complementaria, al periodo 1997-2002.

Atendiendo a la estructura de la Cuenta de Renta y la Cuenta de Capital de las Administraciones Públicas, elaboradas según las directrices del SEC-95, sabemos que existe una relación directa entre el ahorro bruto (saldo de la cuenta de utilización de la renta disponible), el saldo de capital (ingresos de capital – gastos de capital) y la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas (saldo de la cuenta de adquisiciones de activos no financieros), que podemos expresar de la siguiente manera:

$$S + Sk = \text{capacidad (+) / necesidad (-) de financiación} = S + Ik - Gk \quad (1)$$

Siendo:

S = Ahorro Bruto (ingresos corrientes – gastos corrientes).

Sk = Saldo de capital (ingresos de capital (Ik) – gastos de capital (Gk)).

Capacidad de financiación = Superávit Público no financiero (SP).

Necesidad de financiación = Déficit Público no financiero (DP).

Si el ahorro es positivo, y estamos ante una necesidad de financiación, entonces el saldo de capital es negativo, y por tanto:

$$S + Ik < Gk \quad (2)$$

Al adelantar al periodo 1997-2002, la entrada en vigor, en las CC.AA., de las leyes de estabilidad presupuestaria, estamos imponiendo la condición de que no puedan incurrir en déficit público, lo que significa que, dados los términos (1) y (2), se plantean dos alternativas posibles:

- a) Aumentar el ahorro bruto en una cuantía que permita, junto con los ingresos de capital, cubrir la totalidad de los gastos de capital.
- b) Reducir el saldo de capital negativo en el importe necesario (bien aumentando los ingresos de capital o reduciendo los gastos de capital), para que una vez sumado al ahorro, el resultado no fuera negativo.

En definitiva, estamos ante la disyuntiva de alcanzar el déficit nulo, bien a costa de aumentar la presión fiscal, bien reduciendo el gasto público corriente y/o de inversión. Para determinar cuál va a ser la opción mantenida en nuestro estudio, seguimos a González-Páramo (2003) quien, teniendo en cuenta también el sistema de financiación autonómica en vigor desde 2002, revela dos hechos: por un lado, pone de manifiesto la resistencia mostrada por los gobiernos autonómicos, para desarrollar la amplia corresponsabilidad fiscal atribuida; y por otro lado, constata el frecuente recurso de las Autonomías, de aumentar notablemente las partidas de gasto corriente vinculadas a las competencias recién transferidas, como el capítulo destinado a la sanidad.

Por lo que se refiere a la posibilidad de aumentar o incluso mantener, los ingresos de capital, una rápida revisión de los presupuestos regionales señala a las transferencias procedentes de la UE, como la fuente más importante en los últimos años. Los avances en convergencia nominal registrados por nuestras regiones, y la falta de certeza sobre los efectos que la reciente ampliación de la Unión tendrá sobre las ayudas recibidas, no permiten tampoco considerar esta vía para solventar los desequilibrios del saldo de capital.

En consecuencia y, reiterando que no es la única alternativa, decidimos centrar en el gasto de capital, el coste de cumplir la estabilidad presupuestaria.

Para su cuantificación hemos seguido el siguiente procedimiento:

1. Al ser los ingresos de capital una magnitud, por naturaleza, de signo positivo, y siempre que el ahorro bruto fuera igualmente positivo, el déficit público resultante, refleja aquella parte de los gastos de capital que excede de la suma de estas dos variables y que habría que eliminar si se quiere que el déficit público sea cero. Es decir, en principio, la reducción del gasto de capital, sería equivalente a la cifra de déficit registrado en el año en la

Comunidad Autónoma en cuestión, siempre que el ahorro bruto fuera positivo.

2. El gasto de capital financiado a través de endeudamiento neto (reducción de activos o aumento de pasivos), genera en los años de vigencia de la deuda emitida para su financiación, unos gastos financieros, cuya cuantía depende del principal de la deuda y del tipo de interés en que se negoció la misma². La reducción del gasto de capital financiado con deuda en el año t, debido a la restricción de equilibrio presupuestario, genera en el año t+1 y siguientes, un ahorro equivalente al coste financiero al que se tendría que haber hecho frente, en caso de haberse realizado esos gastos de capital financiados vía deuda. Este ahorro financiero vendría dado por la siguiente expresión:

$$A_{it} = \sum_{t=98}^{02} r_{t-1} * DP_{t-1} \quad (3)$$

Siendo:

i = CC.AA.

D_{t-1} = déficit del año t -1.

r_{t-1} = tipo de interés de la deuda pública emitida en el año t -1.

3. Finalmente, hemos considerado que el ahorro financiero derivado de la reducción del endeudamiento neto público, motivado por el recorte de los gastos de capital, tendrá un efecto positivo sobre los mismos, suavizando su disminución. Ese ahorro financiero, supondría que la Administración dispondría de unos fondos adicionales, que pueden destinarse a gasto de capital, ya que es esta partida la que ha originado ese ahorro. Por lo que parece lógico suponer, que si la reducción de los gastos de capital del año t (∇GK_{it} , para la Comunidad Autónoma i), es la causa de ese ahorro financiero del año t +1, éste se destine a gasto de capital, paliando así su disminución, aunque sea con un periodo de retardo. Por todo ello, la reducción del gasto de capital bajo un escenario de disciplina presupuestaria, lo hemos cuantificado a través de la siguiente expresión:

$$\nabla GK_{it} = DP_{it} - AF_{it} \quad (4)$$

² Dado el carácter plurianual de los gastos de inversión, el tipo de interés que hemos considerado, es la media del de las obligaciones y bonos emitidos por el Estado, (Fuente: Banco de España).

3.2. Resultados

De acuerdo con la metodología expuesta en el epígrafe anterior, a continuación recogemos los resultados obtenidos, mostrando, en el anexo gráfico, la incidencia comparada de la disciplina presupuestaria sobre los gastos de capital de las CC.AA., en términos absolutos y en términos per cápita y del PIB regional.

Cuadro 1. Efectos de la anticipación de la estabilidad presupuestaria sobre los gastos de capital.

CC.AA.	▽ GK BAJO ESTAB PRESUP TOTAL 97-02 miles euros 2002	▽ GK BAJO ESTAB PRESUP TOTAL 97-02 PER CÁPITA	▽ GK BAJO ESTAB PRESUP TOTAL 97-02 /PIB REGIONAL
ANDALUCÍA	270.515,88	37,14	0,05%
ARAGÓN	556.276,94	463,78	0,43%
ASTURIAS	396.973,75	368,55	0,43%
BALEARES	206.793,07	231,62	0,16%
CANARIAS	10.198,82	6,34	0,01%
CANTABRIA	94.214,20	177,11	0,19%
CASTILLA- MANCHA	386.453,78	218,59	0,26%
CASTILLA Y LEÓN	39.533,15	15,94	0,02%
CATALUÑA	305.853,29	6,04	0,04%
COM. VALENCIANA	2.825.964,03	689,86	0,66%
EXTREMADURA	174.471,91	162,93	0,23%
GALICIA	263.075,89	96,37	0,11%
MADRID	613.343,35	115,67	0,09%
MURCIA	12.290,97	10,87	0,01%
NAVARRA	47.574,51	85,97	0,07%
PAÍS VASCO	39.332,34	18,74	0,02%
LA RIOJA	92.423,51	348,55	0,29%

Fuente: Elaboración propia.

Bajo las condiciones de estabilidad presupuestaria anticipada anteriormente reseñadas, la Comunidad Valenciana es, tanto en términos absolutos como relativos, la región que tendría que haber renunciado a un mayor gasto de capital, representando esta reducción casi la mitad del gasto total sacrificado por el conjunto de las CC.AA. (5.996.889,99 miles euros 2002).

En el extremo opuesto, se encuentran comunidades como Canarias o Murcia que, en términos absolutos y con respecto a su PIB, son las que conseguirían el cumplimiento adelantado del equilibrio presupuestario, con un coste más bajo de gastos de capital sacrificados. En euros por habitante, es Cataluña la que tendría que sacrificar menos gastos de capital.

4. VIGENCIA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

4.1 Metodología

Para el análisis conjunto de la aproximación al cumplimiento del objetivo de estabilidad y del comportamiento de los gastos de capital, hemos elaborado unos índices específicos, $\delta(+)$ y $\delta(-)$, que tienen como finalidad reflejar la mejora o empeoramiento del saldo presupuestario ponderado por el comportamiento de los gastos de capital, ya dentro del periodo de vigencia de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Los mencionados índices están integrados por las siguientes variables:

1.- Tasa de mejora o de empeoramiento del saldo presupuestario (T)

$$T_{t/t-1}^i = \frac{\beta_t^i - \beta_{t-1}^i}{|\beta_{t-1}^i|} ; \text{ siendo:}$$

β_t^i = saldo presupuestario del año t de la Comunidad Autónoma i

β_{t-1}^i = Saldo presupuestario del año t-1 de la Comunidad Autónoma i

Este índice tomará valores positivos en el caso que $\beta_t^i > \beta_{t-1}^i$, siempre y cuando se de uno de los tres supuestos siguientes:

a) β_t^i y $\beta_{t-1}^i > 0$

b) β_t^i y $\beta_{t-1}^i < 0$

c) $\beta_t^i > 0$ y $\beta_{t-1}^i < 0$

En cualquiera de estos casos, la Comunidad Autónoma i habría experimentado una mejora del saldo presupuestario del año t con respecto al año anterior, es decir, que si en el año t-1 se hubiese producido un superávit, en el año siguiente, éste habría aumentado; o bien si en el año t-1 se hubiese producido un déficit, éste se habría reducido en el año t.

Este índice T tomará valores negativos, en el caso que $\beta_t^i < \beta_{t-1}^i$, siempre y cuando se de uno de los tres supuestos siguientes:

- a) β_t^i y $\beta_{t-1}^i > 0$
- b) β_t^i y $\beta_{t-1}^i < 0$
- c) $\beta_t^i < 0$ y $\beta_{t-1}^i > 0$

En cualquiera de estos casos, el saldo presupuestario de la Comunidad Autónoma i habría experimentado un empeoramiento con respecto al año anterior, entendiendo como empeoramiento, un aumento del déficit; o si en el año t se hubiese producido un superávit, entonces éste se reduciría o se tornaría en déficit en el año siguiente.

2.- Tasa de variación interanual de los gastos de capital (Ω)

$$\Omega_{t/t-1}^i = \frac{\lambda_t^i - \lambda_{t-1}^i}{\lambda_{t-1}^i}, \text{ siendo}$$

λ_t^i = Gastos de capital de la Comunidad Autónoma i en el año t

λ_{t-1}^i = Gastos de capital de la Comunidad Autónoma i en el año t-1

A continuación ponderamos el índice T por el índice Ω , obteniendo los índices $\delta(+)$ y $\delta(-)$, según estemos ante una mejora ($T > 0$), o ante un empeoramiento ($T < 0$), del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

$$1) \text{ si } T > 0, \text{ entonces } \delta(+)=\frac{T}{1-\Omega} ; \text{ si } \Omega > 0 \longrightarrow \delta(+)>T$$

$$\text{si } \Omega < 0 \longrightarrow \delta(+)<T$$

$$2) \text{ Si } T < 0, \text{ entonces } \delta(-)=\frac{T}{1+\Omega} ; \text{ si } \Omega > 0 \longrightarrow \delta(-)>T$$

$$\text{si } \Omega < 0 \longrightarrow \delta(-)<T$$

Con este índice δ conseguimos que la evolución interanual positiva de los gastos de capital, actúe acentuando o suavizando el grado de cumplimiento o incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Mientras que la evolución interanual negativa de los gastos de capital actúa suavizando o acentuando el grado de cumplimiento o incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

4.2. Resultados

a) Clasificación

En el cuadro siguiente, ordenamos las CC.AA. en función del comportamiento positivo (aumento del superávit o reducción del déficit del año 2003 con respecto al año anterior), o negativo (aumento del déficit o reducción del superávit del año 2003 con respecto al año anterior) del saldo presupuestario, distinguiendo dentro de cada grupo, entre las regiones que registraron una evolución positiva o negativa, respecto a los gastos de capital realizados para ese mismo periodo.

Cuadro 2. Aproximación a la estabilidad presupuestaria-gastos de capital

MEJORA CAPACIDAD FINANCIACIÓN		EMPEORA CAPACIDAD FINANCIACIÓN	
AUMENTO GASTOS DE CAPITAL	REDUCCIÓN GASTOS DE CAPITAL	AUMENTO GASTOS DE CAPITAL	REDUCCIÓN GASTOS DE CAPITAL
ANDALUCIA	ASTURIAS	CASTILLA Y LEÓN	CANARIAS
CANTABRIA	ARAGÓN	C. VALENCIANA	NAVARRA
MURCIA	BALEARES	GALICIA	PAÍS VASCO
	CASTILLA-LA MANCHA	LA RIOJA	
	CATALUÑA		
	EXTREMADURA		
	MADRID		

Fuente: Elaboración propia

Este cuadro nos muestra que, prácticamente la mitad de las regiones mejoran su capacidad de financiación (aunque todas menos tres, obtienen superávit en el año 2003), mientras que la otra mitad empeoran (aunque Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana son las únicas que presentan déficit en el año 2003). En el primer grupo, son mayoría las Comunidades que presentan un decrecimiento de gastos de capital, siendo sólo tres, Andalucía, Cantabria y Murcia, las que registran un incremento de los mismos. En cambio, en el bloque de regiones que empeoran su situación, es mayoritario el grupo en el que aumentan los gastos de capital, mientras que en Canarias, Navarra y el País Vasco, los disminuyen.

Por otro lado, en términos consolidados, el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el año 2003 es altamente satisfactorio, ya que el saldo presupuestario del conjunto de CC.AA. es positivo, ascendiendo a poco más de mil millones de euros, lo que representa un 0,14 % del PIB total de las Comunidades Autónomas. Este resultado se ha obtenido gracias a que el 82% de las CC.AA. han presentado superávit presupuestario, y únicamente Aragón, Baleares y la Comunidad Valenciana han registrado déficit, que representa, respectivamente un 0,02%, un 0,1 % y un 0,5 % de su PIB.

b) Índices de estabilidad presupuestaria ponderados por el comportamiento de los gastos de capital

En el cuadro siguiente presentamos los valores alcanzados por los índices $\delta(+)$ y $\delta(-)$, anteriormente definidos, desglosando sus distintos componentes para cada Comunidad Autónoma, que nos muestran desde un punto de vista cuantitativo el comportamiento del binomio estabilidad presupuestaria-gastos de capital en el primer ejercicio de vigencia efectiva de la LGEP, el año 2003 respecto al inmediato anterior.

Cuadro 3. Comunidades que mejoran su saldo presupuestario

	Mejora saldo presupuestario 03/02	Variación interanual gastos de capital 03/02	Índice ponderado
	$T_{03/02}$	$\Omega_{03/02}$	$\delta (+)$
ANDALUCIA	14,19	0,0657	15,1849
ARAGÓN	0,85	-0,0600	0,8000
ASTURIAS	1,64	-0,1609	1,4168
BALEARES	0,86	-0,0734	0,8055
CANTABRIA	3,75	0,1175	4,2469
CASTILLA-LA MANCHA	1,04	-0,1278	0,9196
CATALUÑA	3,02	-0,0306	2,9281
EXTREMADURA	1,79	-0,1206	1,5946
MADRID	0,76	-0,0835	0,7032
MURCIA	53,24	0,0848	58,1664

Fuente: Elaboración propia

Tal como se aprecia en el cuadro, Murcia es la Comunidad que presenta un índice mayor, siendo por tanto, la región que mejor se ha comportado en el proceso de estabilidad presupuestaria, al presentar una mejora de su saldo presupuestario muy significativa, registrando a su vez un incremento de los gastos de capital, (el segundo más alto de las de su grupo). En el extremo opuesto nos encontramos con el caso de Madrid, que mejora su saldo presupuestario, aunque muy tenuemente, disminuyendo sin embargo, sus gastos de capital.

Cuadro 4. Comunidades que empeoran su saldo presupuestario

	Empeoramiento saldo presupuestario 03/02 $T_{03/02}$	Variación interanual gastos de capital 03/02 $\Omega_{03/02}$	Índice ponderado $\delta (-)$
CANARIAS	-0,45	-0,0478	-0,4769
CASTILLA Y LEÓN	-0,48	0,0487	-0,4616
COM. VALENCIANA	-1,18	0,0015	-1,1802
GALICIA	-0,66	0,0804	-0,6117
NAVARRA	-0,98	-0,0979	-1,0863
PAÍS VASCO	-0,03	-0,0014	-0,0320
LA RIOJA	-0,03	0,1432	-0,0279

Fuente: Elaboración propia

En este grupo, La Rioja es la comunidad que muestra un retroceso menor en el camino de la estabilidad presupuestaria ponderada por los gastos de capital, mientras que la Comunidad Valenciana es la que retrocede de manera más importante, a pesar que sus gastos de capital crecen, aunque si es cierto que de forma moderada.

5. DOBLE ORDENACIÓN DE LAS CC.AA.

Utilizando los resultados obtenidos en los dos epígrafes anteriores, hemos realizado una doble clasificación de las CC.AA.: por una parte, según la cuantía del gasto de capital sacrificado en el periodo en el que hemos establecido la hipótesis de adelantamiento del equilibrio presupuestario; y por otra parte, en base a su comportamiento ante la exigencia de estabilidad presupuestaria, ponderado por la evolución de los gastos de capital, en el inicio del periodo de exigencia efectiva de la normativa comentada.

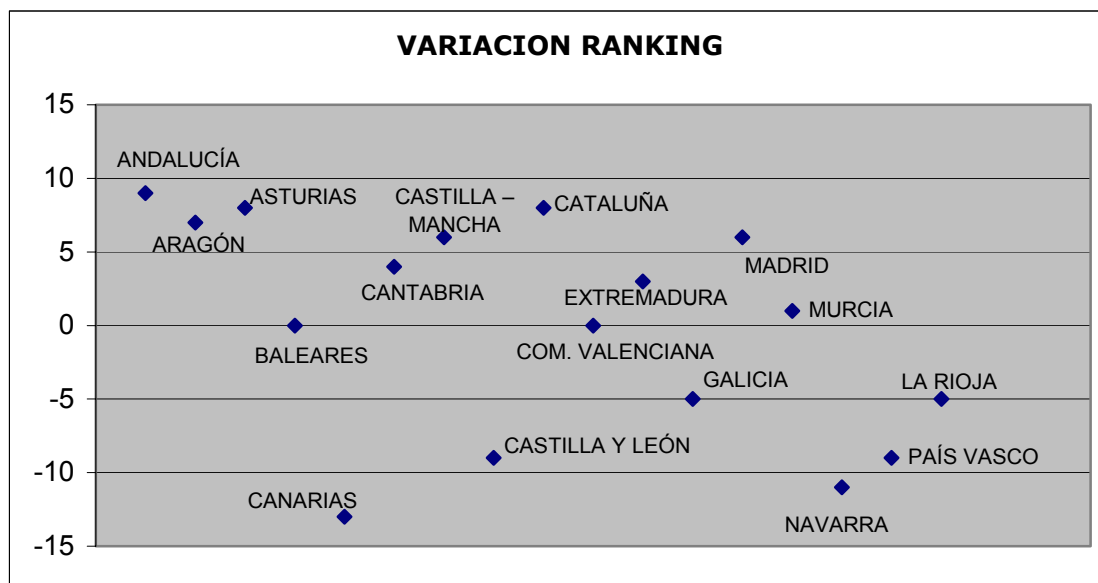
Cuadro 5. Ranking comparado de las CC.AA.

CC.AA	RANKING DE SACRIFICIO INVERSOR (∇ GK)	RANKING SEGÚN INDICE PONDERADO (δ)
ANDALUCIA	11	2
ARAGÓN	15	8
ASTURIAS	14	6
BALEARES	9	9
CANARIAS	1	14
CANTABRIA	7	3
CASTILLA-LA MANCHA	13	7
CASTILLA Y LEÓN	4	13
CATALUÑA	12	4
COM. VALENCIANA	17	17
EXTREMADURA	8	5
GALICIA	10	15
MADRID	16	10
MURCIA	2	1
NAVARRA	5	16
PAÍS VASCO	3	12
LA RIOJA	6	11

Fuente: Elaboración propia.

Considerando ambas clasificaciones, podemos representar gráficamente la variación experimentada por la posición de cada Comunidad Autónoma en ambas ordenaciones, con lo que estaríamos comparando el puesto que alcanzaría cada región en nuestro hipotético contexto de equilibrio presupuestario adelantado, con la posición en la que la misma se sitúa tras la aplicación efectiva de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Gráfico nº 1



Fuente: Elaboración propia.

Tal como recoge el cuadro 5, y como nos muestra el gráfico 1, se pueden distinguir tres grupos de CC.AA.:

1. CC.AA. que mantienen su posición antes y después de la entrada en vigor de la LGEP: Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia.
2. CC.AA. que mejoran su posición tras la entrada en vigor de la LGEP: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura.
3. CC.AA. que empeoran su posición tras la entrada en vigor de la LGEP: Canarias, Castilla-León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.

6. CONCLUSIONES

La estabilidad presupuestaria interpretada como la mayor o menor flexibilidad, es hoy en día un objetivo ineludible de política económica, sobre todo en los países de la UE pertenecientes a la zona euro. Ante la hipótesis de adelantamiento de la regla de equilibrio presupuestario, todas las CC.AA. tendrían que haber sacrificado gastos de capital públicos, lo que podría interpretarse como que todas ellas habrían actuado descontando los efectos futuros de la ortodoxia presupuestaria. Especialmente llamativo es el caso de la Comunidad Valenciana, en la que cada habitante tendría que haber aportado casi 700 euros, en el periodo 1997-2002, para sufragar la inversión realizada sin recurrir al endeudamiento.

Tras la efectiva puesta en práctica de la normativa española de estabilidad presupuestaria en el año 2003, se aprecia un cumplimiento del objetivo por el conjunto de las CC.AA., y a título individual, ya que únicamente tres regiones han registrado déficit, aunque no excesivamente significativo, al estar por debajo en todos los casos, del 1% con respecto al PIB respectivo. El beneplácito de esta situación de equilibrio presupuestario consolidado, puede suponer en cambio un peligro, porque puede incentivar conductas de poco rigor presupuestario por parte de algunas CC.AA., amparadas en la austeridad mostrada por el resto de regiones, lo que conduciría a un modelo ciertamente inestable, dado que el grupo de las menos disciplinadas podría ir aumentando, hasta acabar con el equilibrio presupuestario consolidado.

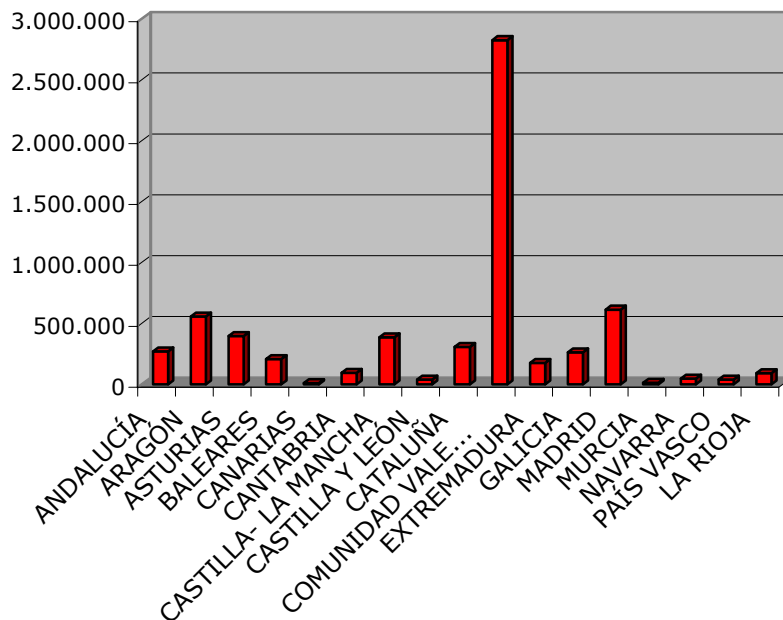
Si analizamos no sólo la cifra de déficit o superávit alcanzado por las CC.AA. en el 2003, sino también su acercamiento o alejamiento al objetivo de equilibrio presupuestario, las conclusiones ya no son tan optimistas. Aunque sólo hay tres CC.AA. que registran un saldo presupuestario deficitario en el ejercicio 2003, este número se triplica cuando nos referimos a las CC.AA. que empeoran su saldo presupuestario en el 2003 con respecto al año anterior.

En definitiva, en años sucesivos debemos seguir controlando no sólo el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria a título individual por parte de las CC.AA., sino también la firmeza en la dirección de su política presupuestaria, para determinar si sigue una línea de acercamiento progresivo, de alejamiento continuado o es oscilante, lo que nos permitiría conocer el grado de estabilidad de la política económica de los gobiernos regionales españoles.

ANEXO GRÁFICO

Gráfico nº 2

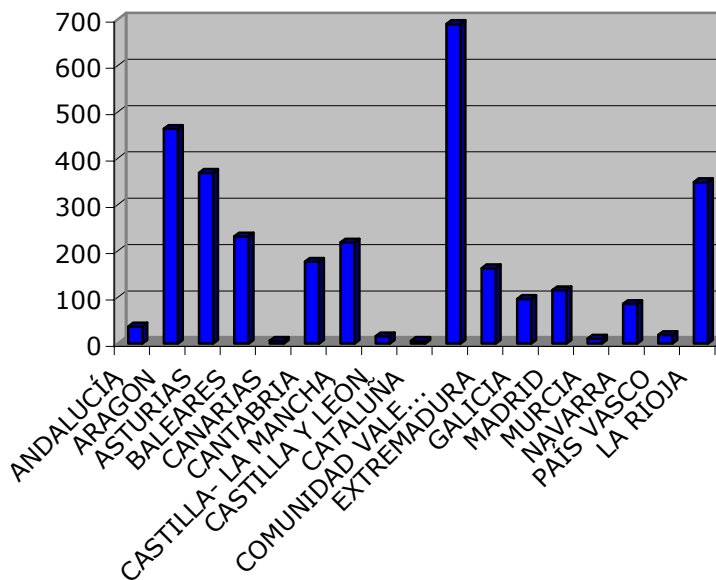
▼ GK BAJO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA TOTAL 97-02



Miles de euros base 2002.
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico nº 3

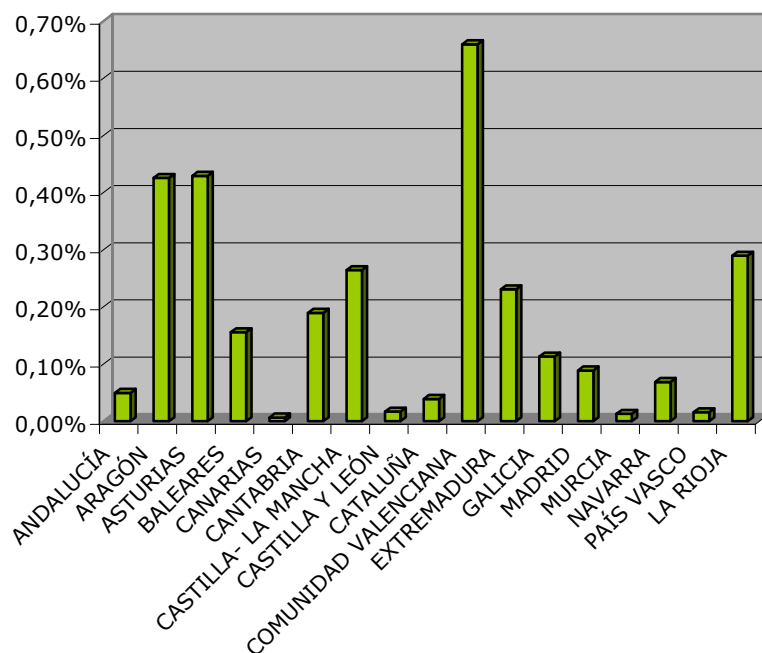
▼ GK BAJO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA TOTAL PER CÁPITA 97-02



Euros base 2002.
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico nº 4

▼ GK BAJO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA TOTAL 97-02 / PIB



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide Inchausti, J. y Alcaide Guindo, P. (2003). "Avance de las magnitudes económicas españolas en 2002 y serie provisional del balance económico regional. Años 1995 a 2002", Cuadernos de Información económica, nº 173, pp. 1-58.
- Balassone, F. y Franco, D. (1999): "Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule". Banca D' Italia, mimeo, abril.
- De Haan, J., et al (1996): "Government capital formation: Explaining the decline ", Review of world Economics, 132, pp. 55-74.
- De Haan, J., Sturm, J. Y Sikken, B., (1996): "Government capital formation: explaining the decline". Review of World Economics. nº 132, pp. 55-74.
- González-Páramo, J. M., (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la LGEP en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- González-Páramo, J. M., (2003): "El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria". Revista de Estudios Regionales. nº 66. pp. 19-39.

- Gordo, L. y Hernández de Cos, P. (2000): "El sistema de financiación autonómica vigente para el periodo 1997-2001", Documento de Trabajo, nº 0003, Banco de España.
- <http://www.estadief.minhac.es>.
- <http://www.mineco.es/tesoro>.
- Lago Peñas, S., (2.001): "La dinámica de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas: un análisis de sus determinantes", Hacienda Pública Española, nº 157-2, pp. 65-82.
- López Laborda, J. y Vallés Jiménez, J.(2002): "Evolución del endeudamiento autonómico entre 1.985 y 1.997", Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, nº 2, Madrid.
- Ministerio de Hacienda: *Liquidación de presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Ejercicios 1.997-2.001. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.
- Monasterio Escudero, C.(1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", Papeles de Economía Española, nº 67, pp. 265-285.
- Onrubia, J., (2.001): "De estabilidad e instituciones presupuestarias: necesidades y reformas en España", Economistas, Colegio de Madrid, nº 87, Extra.
- Oxley, H. y Martín, M. (1991): "Controlling government spending and deficits: Trends in the 80s and prospects for the 90s", OECD Economic Studies, nº17, pp.145-189.
- Roubini, N. Y Sachs, J., (1989): "Government spending and budget deficits in the industrial countries". Economic Policy, 8.
- Sevilla Segura, J. V., (2.001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica. Barcelona.