

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES N° 79, I.S.S.N.: 0213-7585 (2007), PP. 129-156

Financiación de los gastos de capital: Posicionamiento de las Comunidades Autónomas ante los nuevos escenarios

M^a Carmen López Martín
Araceli de los Ríos Berjillos
Universidad de Córdoba

Recibido, Octubre de 2005; Versión final aceptada, Julio de 2006.

PALABRAS CLAVE: Gastos de capital, Ahorro corriente, Transferencias de capital, Endeudamiento.

KEY WORDS: Capital expenditure, Save current, Capital transferences, Debit balance.

Clasificación JEL: M76, R53, R58, E62

RESUMEN

Los gastos de capital y su relación con el desarrollo económico han sido tratados en numerosas ocasiones. La particularidad de este trabajo es el estudio de sus principales fuentes de financiación para las CCAA, teniendo en cuenta que se están produciendo cambios que van a afectar a dichas fuentes: se flexibiliza la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (admitiendo que las CCAA incurran en déficit), se prevé una reducción de los Fondos Europeos y está en marcha un proceso de futura reforma de la financiación autonómica. Este estudio analiza la importancia de las vías de financiación de los gastos de capital y su evolución, para identificar la posición de las distintas comunidades de cara a los nuevos escenarios planteados.

ABSTRACT

Capital expenditure and its relationship with economic development has been studied on several occasions. The significance of this paper is the analysis of main financing sources of autonomous regional governments, taking into account some current changes that will influence them: flexibility in the application of the Budgetary Stability Law (that will admit Public Administration to make use of debt), reduction of European Funds and a future reform of financing systems for regional governments. This study analyses the importance of different financing sources of capital expenditure and their evolution, in order to identify the position of different communities in the light of the abovementioned changes.

1. INTRODUCCIÓN

La cobertura de los gastos de capital de las comunidades autónomas (CCAA) se ve afectada por los cambios en el escenario político-económico nacional y europeo. En el ámbito nacional destacan dos acontecimientos: la flexibilización de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la reforma de la financiación autonómica. A nivel europeo, la ampliación de la Unión Europea (UE) a 25 países afecta directamente al

volumen de fondos que las CCAA perciben.

Estas cuestiones han sido tratadas en los últimos años por los expertos. Citando algunos ejemplos, A. Utrilla de la Hoz (2004) realiza simulaciones sobre el efecto de la reducción de los Fondos Europeos en las CCAA; los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre los gastos de capital de las CCAA se analizan en el trabajo de R. Yñiguez y M. Castro (2005), así como en el trabajo de J. Vallés (2002). En general, la dinámica de los gastos de capital de las CCAA se aborda en S. Lago (2001).

Frente a las anteriores aportaciones, este trabajo tiene como principal objetivo identificar la posición relativa de las CCAA ante los cambios derivados de los escenarios indicados. Para ello se analiza la importancia de las distintas fuentes de financiación de los gastos de capital regionales y se identifican similitudes entre las CCAA teniendo en cuenta dichas fuentes. Además, se realiza una valoración de los nuevos cambios una vez conocidos los acuerdos respecto al objetivo de déficit y deuda de las CCAA para el período 2007-2009, así como los recursos de la política de cohesión de la UE para el período 2007-2013 y el acuerdo sobre financiación autonómica recogido en el nuevo Estatuto de Cataluña.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar se comentan brevemente los nuevos escenarios que van a afectar a los gastos de capital para, a continuación, analizar las formas de financiar dichos gastos y su evolución en los últimos años¹. El punto 4 muestra los resultados obtenidos al identificar el posicionamiento de las CCAA mediante el escalamiento multidimensional y finalmente, el punto 5 recoge algunas reflexiones sobre el futuro de la financiación de la inversión autonómica a la luz del análisis realizado.

2. LOS NUEVOS ESCENARIOS

2.1. *La flexibilización de la Ley de Estabilidad Presupuestaria*

El control estatal del déficit y el endeudamiento autonómico dio un paso más con la Ley de Estabilidad Presupuestaria en el año 2001, que imponía el equilibrio presupuestario a los distintos niveles de las AAPP y que, para las CCAA, sometía

1 El período considerado ha sido 1995-2004, tomando cada año las liquidaciones de presupuestos de las CCAA, excepto los datos de 2003 y 2004 que corresponden a presupuestos. Los datos se han expresado, casi siempre, en euros constantes per cápita. Los datos de población y el deflactor del PIB se han tomado de la Contabilidad Regional del INE y los de las liquidaciones de presupuestos de las CCAA de la Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda. Los valores de la deuda según el protocolo de déficit excesivo, son publicados por el Banco de España.

la autorización estatal para las operaciones de crédito al cumplimiento de dicho objetivo presupuestario; en otras palabras, desde la aprobación de esta ley, el Estado tiene en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad para conceder a las CCAA autorización para las operaciones de crédito y la emisión de deuda. Además, esta ley amplía notablemente las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que pasa a tener un poder efectivo en el ámbito del déficit y la deuda autonómica, cuando antes había sido fundamentalmente un órgano de consulta y deliberación.²

Las medidas contempladas en esta Ley fueron objeto de numerosas críticas, tanto desde la oposición parlamentaria al gobierno que elaboró la ley, como desde los gobiernos regionales que se veían afectados, que pensaban que los presupuestos equilibrados incidirían sobre los gastos de capital, que constituyen el objetivo de la emisión de deuda a largo plazo. Estas razones ayudan a entender que, tras el cambio de gobierno de 2004, la flexibilización de esta ley fuese uno de los cambios previsibles a corto plazo.

En este contexto, el gobierno aprobó la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la cual, manteniendo el compromiso de estabilidad, elimina la rigidez de la normativa anterior, permitiendo que el Estado y las CCAA adapten su objetivo de déficit o superávit a la situación cíclica de la economía³. Además, las AAPP podrán presentar un déficit adicional, ligado a inversiones, del 0,5% del PIB para cada ejercicio, que se repartirá del siguiente modo: CCAA 0,25%, Estado 0,20% y Entes Locales 0,05%. En definitiva, estas medidas afectan directamente a la posibilidad de realizar gastos de capital por las CCAA, hasta el límite del 0,25% del PIB citado, eliminando la restricción antes vigente.

El objetivo de estabilidad presupuestaria para el trienio 2007-2009 refleja, por una parte, la flexibilidad recogida en la nueva norma, al estimar un déficit del 0,1% del PIB para las CCAA en el año 2007 y, por otra, el compromiso de estabilidad, deseable en toda economía, al estimar superávit del conjunto de las AAPP en todo el trienio; el equilibrio se contempla como objetivo de las CCAA en 2008 y 2009.

- 2 Éste debe emitir un informe sobre el objetivo de estabilidad fijado para el conjunto de las CCAA, así como determinar los objetivos individuales de cada comunidad y valorar las medidas incluidas en los planes económico-financieros que deben presentar las CCAA en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad.
- 3 El Estado, las CCAA y los Entes Locales podrán presentar excepcionalmente déficit sólo si el crecimiento real del PIB es inferior al 2% y cuando se autoricen programas de inversiones plurianuales destinados a atender actuaciones productivas. El límite de déficit de las AAPP será de un 1%, con el siguiente reparto: CCAA 0,75%, Estado 0,20% y Entes Locales 0,05%.

2.2. La ampliación de la UE

La ampliación a 25 miembros de la UE tiene dos efectos sobre los recursos que las CCAA han venido percibiendo: por una parte, el presupuesto debe repartirse entre más miembros, por lo que necesariamente los países perceptores netos van a reducir los recursos que venían obteniendo; por otra parte, el desarrollo económico de los nuevos miembros baja la renta media per cápita de la UE y algunas regiones que tenían una renta per cápita inferior al 75% de la renta media europea, ahora la superarían. Esto último afecta directamente a la percepción de las ayudas estructurales enmarcadas en el objetivo 1 (cuyo destino son los países cuya renta media per cápita es inferior al 75% de la media), que constituyen el volumen de recursos más importante; también afecta al Fondo de Cohesión.

Las CCAA beneficiarias de los fondos correspondientes al objetivo 1 han sido: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia. En el Cuadro 1 se recoge la renta per cápita de las regiones españolas en relación a la renta media de la UE de los 25. Tomando como base 100 la renta media de los 25, según datos del año 2002, por debajo del 75% de la renta per cápita media de la UE están Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia. El efecto estadístico provocado por la entrada de nuevos países ha supuesto que Asturias y Murcia hayan superado el umbral del 75%, mientras que otras regiones españolas superan, como consecuencia de su desarrollo, el umbral del 75% sin que se hayan visto afectadas por dicho efecto: Cantabria, Canarias, Castilla León y Valencia.

En el Cuadro 2 puede compararse los recursos percibidos por cada grupo de CCAA en el periodo 2000-2006 y los fondos recogidos en el Informe de la Comisión Europea para el período 2007-2013.

CUADRO 1
POSICIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA
DE LA UE (25 PAÍSES) = 100

REGIONES ESPAÑOLAS	1995	2002
Galicia	70,7	74,7
Asturias	77,1	80,7
Cantabria	81,4	91,9
País Vasco	104,5	117,1
Navarra	111,0	119,6
Rioja	100,5	106,7
Aragón	94,9	101,7
Madrid	115,2	126,7
Castilla y León	83,4	87,8
Castilla-La Mancha	71,8	75,0
Extremadura	55,2	61,6
Cataluña	106,9	112,3
Valencia	83,1	90,7
Baleares	108,7	117,1
Andalucía	64,4	71,1
Murcia	72,5	81,1
Canarias	84,2	89,0

Fuente: Eurostat.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES TOTALES PERIODO
2000-2006 Y 2007-2013 (MILLONES DE EUROS)

	CCAA	2000- 2006	2007- 2013	Variación
Objetivo 1	Andalucía, Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha	23.590	18.727	∇ 20,60%
Regiones phasing out	Asturias y Murcia	3.526,7	1.434	∇ 59,34%
Regiones phasing in	Cantabria, Canarias, Castilla y León, Valencia	19.196,1	4.495	∇ 63,14%

Fuente: DGFC y elaboración propia

Si el total de ayudas (fondos estructurales y otros) de la UE ascendió en el período 2000-2006 a 60.011 millones de euros, en el período 2007-2013 se percibirán 31.536 millones de euros. La reducción más importante tiene lugar en los fondos estructurales de las regiones objetivo 1 (de 39.548 millones de euros pasan a 18.727 millones de euros). Como se desprende del Cuadro 2, las regiones que se mantienen en el objetivo 1 (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia) reducen los recursos percibidos en un 20,6%, en las regiones *phasing out* (las que dejan de pertenecer al objetivo 1 por el efecto estadístico de la ampliación: Asturias y Murcia) la reducción sería del 59,34%; finalmente, en las regiones que dejan de pertenecer al objetivo 1 porque su crecimiento natural así lo determina (regiones *phasing in*: Cantabria, Canarias, Valencia y Castilla y León), los fondos se reducirían el 63,14%.

Respecto al Fondo de Cohesión, el umbral se sitúa en el 90% del PIB per cápita medio europeo, pero a diferencia de los recursos del FEDER, sus recursos no se destinan directamente a las regiones, sino a los Estados; no obstante, su análisis debe considerarse al formar parte del denominado "objetivo convergencia" de la UE. En la Europa de los 25, el PIB per cápita medio español supera el 90% del europeo (en concreto es el 91,4% con datos de 2002⁴) por lo que España dejaría de percibir dichos fondos, aunque se ha logrado una prórroga del Fondo de Cohesión hasta 2013 que en términos económicos supone 3.250 millones de euros.

A los recursos anteriores hay que añadir 3.133 millones de euros para el fomento del empleo y la competitividad, cuyo destino serán las CCAA de Aragón, Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y el País Vasco.

2.3. La reforma de la financiación autonómica

El sistema de financiación autonómica recoge los mecanismos y recursos a través de los cuales las CCAA financian los gastos corrientes vinculados a las competencias transferidas, por lo que conviene aclarar la relación entre dicha reforma y la financiación de los gastos de capital.

Por una parte, debe considerarse que el ahorro corriente es una de las principales fuentes de financiación de los gastos de capital, por lo que cualquier reforma que dote de mayor autonomía a las CCAA y que permita mejorar el ahorro corriente, afectará a la financiación de estos gastos. Esta cuestión es de suma importancia para aquellas CCAA más endeudadas y que, además, no son las principales beneficiarias de los Fondos Europeos o que siéndolo, verán reducidos los recursos percibidos de Europa.

4 En 2004 el PIB per cápita español representaba el 87,6% de la media de la Europa de los 15.

Por otra parte, las reformas del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) han sido, prácticamente, paralelas a las del sistema de financiación autonómica. El FCI, junto con las asignaciones de nivelación, son los únicos recursos a los que la Constitución se refiere expresamente; su objetivo es reducir los desequilibrios interterritoriales, por lo que es uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo regional, cuyos recursos se destinan fundamentalmente a financiar las inversiones acordadas entre la Administración central y cada comunidad.

Finalmente, hay que indicar que entre las propuestas que planteaba Cataluña se recogía que el criterio de distribución de la inversión pública de la administración central debía ser proporcional al PIB regional. La evolución de los gastos de capital en esta región (el crecimiento es menor que en otras CCAA⁵) explica, aunque no justifica, esta propuesta; si se hiciera así, se asignaría el 19% de la inversión total nacional (que es la proporción del PIB de Cataluña en el total nacional) a una población del 16% del total nacional, lo que es contrario a los objetivos de redistribución y reducción de desequilibrios interterritoriales propios de la inversión pública estatal y también al criterio de distribución de los Fondos Estructurales de la UE, que son complementarios a la inversión nacional en cada región.

3. LA COBERTURA DE LOS GASTOS DE CAPITAL

3.1. *La financiación de los gastos de capital mediante el ahorro corriente*

La primera vía para financiar los gastos de capital es el saldo positivo, en su caso, del presupuesto corriente, es decir, el ahorro corriente. La evolución de esta partida desde 1995 hasta 2003 (véase Cuadro 1 del anexo), permite apreciar que, con la excepción de Valencia en 1996, este saldo ha sido positivo en todas las CCAA y en todos los años considerados. Es decir, las CCAA cuentan con un excedente de recursos corrientes que les permiten acometer parte del gasto de capital.

Por otro lado, también interesa conocer el ahorro corriente es creciente o no, ya que ello muestra la capacidad de generación de recursos crecientes en términos netos para dicho objetivo. Los datos del Cuadro 1 del anexo también muestran que, desde 1995 hasta 2003, el saldo corriente del presupuesto (en euros constantes per capita) ha aumentado en todas las CCAA analizadas. Los incrementos registrados oscilan entre aproximadamente el 50% (el dato de Castilla-La Mancha es el menor:

5 Esto también se debe a que en las regiones cuya dotación de capital inicial es mayor, unos aumentos equivalentes en valor absoluto dan lugar a una tasa de crecimiento inferior a la de aquellas que parten de una dotación de capital menor.

49,6%, seguido del 55,2% de Baleares) y más del 400% (las CCAA con mayor crecimiento son Madrid: 417,2% y Cataluña: 431%).

Centrándonos en la financiación de los gastos de capital mediante el saldo del presupuesto corriente, sólo se compara la situación que existía en el año 1995 frente a la de 2004; para ello se analizan paralelamente la evolución de los gastos de capital y el porcentaje que representa el ahorro corriente sobre los mismos (Cuadro 3).

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL (EN EUROS CONSTANTES PER CAPITA) Y DE LA RATIO AHORRO CORRIENTE SOBRE GASTOS DE CAPITAL

	Gastos de capital (euros)				Ahorro corriente / Gastos de capital (%)			
	1995	2004	Variación total (%)	Variación anual (%)	1995	2004	Variación total (%)	Variación anual (%)
Andalucía	239,6	390,3	62,9%	7,0%	27,7%	52,7%	90,1%	10,0%
Aragón	113,8	444,3	290,5%	32,3%	44,4%	50,0%	12,7%	1,4%
Asturias	257,6	525,0	103,8%	11,5%	55,4%	48,5%	-12,3%	-1,4%
Baleares	218,5	319,2	46,1%	5,1%	88,3%	89,7%	1,6%	0,2%
Canarias	331,4	316,9	-4,4%	-0,5%	28,2%	66,8%	136,5%	15,2%
Cantabria	73,5	655,6	792,5%	88,1%	205,3%	52,3%	-74,5%	-8,3%
Castilla León	259,6	592,7	128,3%	14,3%	35,0%	50,7%	45,0%	5,0%
Castilla-La Mancha	292,8	461,6	57,6%	6,4%	43,0%	43,7%	1,7%	0,2%
Cataluña	206,9	194,8	-5,8%	-0,6%	14,0%	46,9%	235,0%	26,1%
Extremadura	401,9	531,6	32,3%	3,6%	24,3%	44,5%	83,0%	9,2%
Galicia	336,0	516,1	53,6%	6,0%	23,9%	62,0%	159,6%	17,7%
Madrid	127,1	224,5	76,6%	8,5%	22,8%	82,5%	262,5%	29,2%
Murcia	145,7	308,8	112,0%	12,4%	48,8%	53,4%	9,2%	1,0%
Rioja	244,7	573,1	134,3%	14,9%	67,2%	73,4%	9,2%	1,0%
Valencia	197,1	236,2	19,8%	2,2%	30,8%	87,5%	184,5%	20,5%
Promedio	229,7	419,4	82,5%	9,2%	50,6%	60,3%		

Fuente: Elaboración propia. Liquidaciones de presupuestos de las CCAA e Informes sobre la financiación de las CCAA. DGCHT.

Existen importantes diferencias entre las CCAA respecto a los gastos de capital, entre 1995 y 2004, si bien disminuyen las diferencias relativas entre la comunidad con mayores gastos de capital per capita y la que los tiene en menor cuantía⁶. Este diferente comportamiento queda patente al observar la evolución de este

6 En 1995, las comunidades con mayores y menores gastos de capital per capita eran Extremadura y Cantabria (401,9€ y 73,5€, respectivamente). En 2004, estos puestos eran ocupados por Cantabria y Cataluña (655,1€ y 192,3€, respectivamente). La proporción entre estas cifras en 1995 era de 5,47, disminuyendo a 3,37 en 2004.

concepto entre los dos años considerados: en Cataluña se registra una reducción en términos absolutos de este tipo de gastos (-5,8%, lo que supone un promedio anual de -0,65%), mientras que en Cantabria crecen un 792,5% (lo que equivale a un promedio anual del 88,1%).

Evidentemente, no se puede tomar de forma aislada la evolución de los gastos de capital, de ahí que sea preciso considerar en qué proporción cada comunidad ha financiado el crecimiento de esta variable con una evolución positiva del ahorro corriente. Así, Cataluña, además de reducir sus gastos de capital, mejora la ratio ahorro corriente sobre gastos de capital; por su parte, Cantabria empeora dicha proporción debido a una variación de los gastos de capital muy superior a la de su ahorro corriente. También Asturias disminuye la proporción que representa el ahorro corriente sobre los gastos de capital, aunque con una variación más reducida, por un crecimiento de los gastos de capital superior al del promedio de las CCAA, mientras que el aumento de su ahorro corriente es inferior al del promedio.

En general, las CCAA analizadas se pueden clasificar en función del porcentaje de financiación de los gastos de capital vía ahorro corriente en el último de los ejercicios considerados (presupuestos de 2004). En un primer grupo se incluyen aquellas comunidades que financian menos del 50 por ciento de sus gastos de capital; por orden de menor a mayor grado de financiación se encuentran: Castilla-La Mancha, Extremadura, Cataluña y Asturias.

El segundo grupo podemos formarlo con las CCAA que financian entre el 50 y el 75 por ciento de los gastos de capital mediante ahorro corriente: Aragón, Castilla León, Cantabria, Andalucía, Murcia, Galicia, Canarias y Rioja; en estas comunidades, salvo los casos de Castilla León y Murcia, el incremento total de los gastos de capital no llegó al 100% y la variación anual de la ratio de ahorro corriente sobre gastos de capital es positiva.

Por último están aquellas CCAA que financian vía ahorro corriente más del 75% de sus gastos de capital: Madrid, Valencia y Baleares; son tres comunidades con variaciones diferentes en sus gastos de capital (aunque el porcentaje de variación es en todos los casos inferior al del promedio de las CCAA españolas).

Dejando a un lado las excepciones, en general, las comunidades que han registrado mayores incrementos en sus gastos de capital, han tenido que recurrir con más intensidad a otras fuentes de financiación distintas del ahorro corriente.

3.2. Las vías para mejorar el ahorro corriente

Para conseguir un mayor ahorro corriente que financie los gastos de capital existen dos alternativas: aumentar los ingresos o reducir los gastos. Centrándonos en la primera de ellas, la posible generación de ahorro corriente depende de la creación de tributos propios, del ejercicio de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos y de la gestión de los mismos (aspecto éste último que no abordaremos).

Los tributos propios y recargos

En general, la recaudación de los tributos propios y recargos que las comunidades han establecido es poco importante y muy estable. La importancia de estos recursos difiere entre las CCAA y depende tanto del número como del tipo de tributos propios y recargos establecidos; no obstante, en algunas CCAA las circunstancias socioeconómicas determinan un mayor rendimiento de una misma figura impositiva, por ejemplo en Madrid el recargo sobre el IAE, el canon de saneamiento en Cataluña y Valencia, o el Impuesto sobre el Juego del Bingo y las tasas sobre los juegos de suerte, envite y azar en Cataluña y Baleares y el caso de Canarias⁷.

Los tributos propios y recargos no han sido, hasta el momento, una vía importante para incrementar el ahorro corriente; aunque las CCAA han creado algunos tributos nuevos, otros intentos de creación han sido fallidos (así, el impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito del gobierno de Extremadura o el impuesto balear sobre el turismo). Además, su peso sobre la financiación total se ha reducido, ya que su recaudación suele ser estable (muchos de ellos no tienen un gran potencial recaudatorio, su finalidad es la ordenación económica) y el gasto autonómico ha aumentado por el traspaso de nuevas competencias.

CUADRO 4
**PORCENTAJE DE TRIBUTOS PROPIOS Y RECARGOS SOBRE
LOS INGRESOS CORRIENTES TOTALES**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,73%	1,62%	1,58%	1,52%	1,35%	1,19%	1,20%	0,95%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda

Ejercicio de la capacidad normativa cedida

Desde 1997 las CCAA disponen de capacidad normativa sobre los tributos cedidos; dicha capacidad se amplió en el último sistema de financiación de 2001. El Cuadro 5 muestra cómo la capacidad normativa cedida es diferente en cada tributo; de mayor a menor capacidad normativa están: los tributos sobre el juego, en los que la capacidad normativa es casi plena; el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, en los que es bastante elevada; el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en el

7 En Canarias la importancia de este tipo de ingresos es mayor por sus particularidades fiscales: tiene un tributo propio de gran poder recaudatorio (el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo) y existen otros tributos estatales cedidos, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y el Arbitrio sobre la Producción y la Importación (sobre ambos Canarias tiene algunas competencias, aunque sean tributos de normativa estatal).

CUADRO 5
CAPACIDAD NORMATIVA SOBRE LOS TRIBUTOS CEDIDOS

TARIFA/TIPO IMPOSTIVO	MÍNIMO EXENTO	BONIFICACIONES	DEDUCCIONES CUOTA	REDUCCIONES BASE IMPONIBLE
IRPF	-	-	-Inversión en vivienda -Circunstancias personales y familiares -Inversiones no empresariales -Aplicación de renta	-
I. Patrimonio	Sin límite para su regulación	Sin límite para su regulación	Sin límite para su regulación	-
I. Sucesiones y Donaciones	Cuantía y coeficiente del patrimonio preexistente sin límite	Sin límite para su regulación	Sin límite para su regulación	Transmisiones Mortis Causa e inter vivos
TPAJD ⁽¹⁾	Competencia sobre el tipo de gravamen de algunas materias	Sobre las materias sobre las que tengan capacidad para fijar el tipo de gravamen	Sobre las materias sobre las que tengan capacidad para fijar el tipo de gravamen	-
T. sobre el Juego ⁽²⁾				
IVA	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa
I. Especiales Fabricación	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa
I. Electricidad	-	-	-	-
I. Matriculación	Competencia sobre el tipo con límites	-	-	-
I. Minorista Venta de Hidrocarburos	Competencia sobre el tipo con límites	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

⁽¹⁾ Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

⁽²⁾ Igual que en el anterior modelo: exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, bonificaciones y devengo.

que la cesión ha sido menor que en los anteriores al excluir algunos hechos gravados; el IRPF, en el que la capacidad normativa ha aumentado respecto a la cesión de 1997, aunque es inferior a la de los casos anteriores; en los impuestos sobre ventas minoristas de hidrocarburos y de matriculación de vehículos, las CCAA sólo pueden modificar, con límites, la tarifa; finalmente, las CCAA no tienen capacidad normativa en el IVA y el resto de impuestos especiales cedidos.

El ejercicio de dicha capacidad normativa permite aumentar el ahorro corriente y financiar los gastos de capital. La revisión de las medidas adoptadas lleva a la conclusión general de que las CCAA han optado por aumentar la recaudación en los impuestos indirectos, principalmente en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados⁸; al mismo tiempo han establecido deducciones en la cuota del IRPF (las más frecuentes son por nacimiento y custodia de hijos y por adquisición y arrendamiento de la vivienda habitual) y en otros impuestos directos como el de sucesiones y donaciones han mejorado las reducciones de la base imponible. Por ahora, sólo Madrid, Asturias, Galicia y Cataluña han establecido tipos de gravamen autonómicos en el impuesto de hidrocarburos.

Como indican J.M. Durán y A. Esteller⁹, el ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA responde a la lógica de la teoría de la Hacienda Pública, los incrementos de gravamen han afectado a bases inmóviles, como es la propiedad inmobiliaria, evitando el desplazamiento de bases imposables de unas regiones a otras para eludir una mayor presión fiscal, como podría ocurrir si se incrementara, por ejemplo, la tarifa del impuesto sobre matriculación de vehículos.

Al analizar qué CCAA han ejercido en mayor medida la capacidad normativa se observa que son aquellas con mayor nivel de déficit y endeudamiento: Valencia, Cataluña, Madrid y Andalucía; también Baleares lo ha hecho a pesar de no tener un nivel de deuda elevado. Si bien podría deducirse que estas CCAA han ejercido la capacidad normativa para aumentar los ingresos corrientes y obtener más recursos para financiar su déficit, también es cierto que un gran número de las medidas adoptadas tienen como objetivo reducir el gravamen de los impuestos directos. Por ejemplo, Valencia, que es la comunidad que más ha ejercitado la capacidad normativa, es la que más deducciones ha establecido en el IRPF (hasta 15 deducciones diferentes, habiendo establecido Cataluña y Madrid 7 cada una) y en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ha adoptado 8 medidas entre reducciones y bonificaciones).

8 Todas las CCAA, salvo Cantabria han aumentado el tipo general que se aplica a las operaciones inmobiliarias. Y también casi todas las CCAA, con la excepción de Baleares, Cantabria y Murcia, han aumentado el tipo general que se aplica en el impuesto de actos jurídicos documentados a los documentos notariales.

9 J.M. Durán y A. Esteller, (2004), p. 27.

3.3. *Los ingresos de capital*

Las CCAA han financiado con ingresos de capital, por término medio del periodo 1995-2004, el 40,83% de los gastos de capital (Cuadro 6). Por encima de la media están Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura (en ésta el porcentaje de gasto financiado con ingresos de capital es el máximo, 56%), Galicia y Murcia. Es decir, todas las CCAA del objetivo 1 de las acciones estructurales de la UE, excepto Cantabria y Valencia; por otra parte, a Cataluña, que no pertenece a este grupo de CCAA, le corresponde un porcentaje medio del 44,57%. Lógicamente, al ser las CCAA del objetivo 1 de la UE las destinatarias de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y de las principales ayudas de la UE, la cobertura de los gastos con ingresos de capital está por encima de la media.

Baleares es la comunidad en la que la cobertura de los gastos con ingresos de capital es menor (16,5%, por término medio del periodo 1995-2004), seguida de Madrid (24,21%); como se ha visto antes, financia gran parte de sus gastos con ahorro corriente, es además una comunidad poco endeudada.

Dado que los principales ingresos de capital son las transferencias, a continuación se analizan el papel de los recursos del FCI y de los Fondos Europeos en la financiación de los gastos de capital.

3.3.1. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

El papel del FCI en la financiación de las CCAA cambió tras su reforma en 1990 debido a los problemas identificados en los años anteriores y a la necesidad de coordinar el FCI con los fondos europeos. Como consecuencia de dicha reforma, desde 1990 sólo son beneficiarias del FCI las CCAA clasificadas en el objetivo 1 de las acciones estructurales de la Unión Europea.

En el Cuadro 6 se incluía la importancia del FCI como instrumento de financiación de los gastos de capital de las CCAA. En Andalucía estos recursos representan, por término medio del periodo 1995-2004, más del 14% de sus gastos de capital; por el contrario, en Valencia y Asturias este recurso financia un menor porcentaje de sus gastos de capital, por término medio en torno al 5% de los gastos.

Hay que hacer una valoración negativa de la evolución de los recursos totales del FCI (Cuadro 7): ha presentado una tendencia decreciente, estuvo congelado entre 1991 y 1996, y ha perdido valor real¹⁰. Esto, junto al crecimiento de los gastos

10 La dotación del fondo se realiza aplicando un porcentaje sobre la inversión estatal que ha ido variando en los últimos años, pero la pérdida de valor real se debe principalmente a la evolución de la inversión pública estatal, que ha cedido terreno a los Fondos Europeos y que se ha visto afectada por la política de contención del gasto realizada por la Administración central.

de capital, muy superior al aumento de la dotación del FCI, ha determinado que su importancia se haya reducido desde 1998 hasta 2004 en todas las CCAA; su peso sobre los gastos de capital alcanza en el año 2004 los valores más bajos del periodo analizado.

CUADRO 6
PESO MEDIO DE LOS INGRESOS DE CAPITAL SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL (1995-2004)

	Total ingresos de capital	FCI	Fondos Europeos ⁽¹⁾
Andalucía	53,94%	14,26%	22,72%
Aragón	37,35%	-	19,81%
Asturias	47,81%	5,66%	20,34%
Baleares	16,50%	-	6,24%
Canarias	39,67%	5,76%	22,90%
Cantabria	35,44%	3,45%	19,40%
Castilla León	49,93%	5,88%	23,98%
Castilla-La Mancha	55,64%	8,51%	25,51%
Cataluña	44,57%	-	11,17%
Extremadura	55,99%	12,40%	25,53%
Galicia	51,31%	11,31%	27,32%
Madrid	24,21%	-	6,34%
Murcia	43,25%	9,18%	21,69%
Rioja	28,38%	-	12,35%
Valencia	28,48%	4,88%	21,40%
Total	40,83%	8,13%	19,11%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Minhac.

⁽¹⁾ La media de los fondos estructurales corresponde al periodo 1995-2001

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DEL FCI

TOTAL	Miles euros corrientes	Miles euros constantes 1995	Tasa real variación	TOTAL	Miles euros corrientes	Miles euros constantes 1995	Tasa real variación
1990	721.479	917.212	-	1997	800.819	752.155	1,16%
1991	774.374	918.157	0,10%	1998	818.849	752.135	0,00%
1992	774.374	873.814	-4,83%	1999	821.566	734.131	-2,39%
1993	774.374	832.750	-4,70%	2000	850.258	731.531	-0,35%
1994	774.374	804.377	-3,41%	2001	880.867	728.531	-0,41%
1995	774.374	774.374	-3,73%	2002	894.697	706.935	-2,96%
1996	774.374	743.518	-3,98%	2003	955.774	725.665	2,65%
				2004	1.011.208,61	730.748	0,70%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAP.

A pesar de esta pérdida de peso, es interesante analizar en qué medida el FCI ha sido un instrumento de redistribución entre las CCAA. Para ello se ha elaborado el siguiente índice: partiendo del FCI anual per cápita en euros constantes correspondiente a cada región, se ha identificado el valor más pequeño y se ha dividido la financiación de cada comunidad autónoma entre dicho valor mínimo. Los resultados anuales de este índice aparecen el Cuadro 8. Cuanto mayor sea la diferencia entre el valor mínimo del índice (1,00) y el máximo, mayor será la redistribución del fondo entre las CCAA (pues crece la diferencia entre la comunidad que recibe más recursos per cápita y la que menos).

La diferencia entre la comunidad que más recursos percibe (Extremadura) y la que menos (Valencia) ha aumentado sensiblemente en el periodo analizado. En 1995 Extremadura recibía 4,98 veces más por persona que Valencia y en 2004 esta proporción alcanza el valor de 5,54.

3.3.2. Los Fondos Europeos

Otra fuente de financiación de la inversión autonómica son los recursos percibidos de la UE para compensar los desequilibrios socioeconómicos entre regiones. En el Cuadro 6 ha podido consultarse la importancia que estos recursos tienen en la financiación de los gastos de capital de las CCAA¹¹.

11 Los datos corresponden a los fondos estructurales: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo Social Europeo (FSE).

CUADRO 8
ÍNDICE DE REDISTRIBUCIÓN DEL FCI

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía	3,81	3,63	3,74	3,96	3,58	3,61	3,80	3,66	3,82	3,80
Aragón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asturias	2,04	1,95	2,04	2,19	1,92	1,96	2,29	2,66	3,05	3,05
Baleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canarias	2,07	2,04	1,91	1,90	1,59	1,58	1,61	1,40	1,69	1,62
Cantabria	1,34	1,19	1,21	1,23	1,11	1,12	1,35	1,39	1,34	1,18
Castilla León	2,61	2,34	2,44	2,51	1,96	2,00	1,85	1,88	2,11	2,06
Castilla-La Mancha	2,93	2,70	2,87	3,01	2,66	2,68	2,66	2,91	3,04	3,13
Cataluña	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Extremadura	4,98	4,64	4,84	4,94	4,46	4,53	5,29	5,19	5,49	5,54
Galicia	4,65	4,39	4,53	4,67	4,05	4,10	3,87	3,90	4,35	4,37
Madrid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Murcia	2,01	1,88	1,95	2,12	2,03	2,03	2,37	2,39	2,42	2,36
Rioja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valencia	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Todas las CCAA perciben recursos de la política regional de la Unión Europea pero, lógicamente, las que más perciben son las beneficiarias del FCI. El peso de los recursos estructurales de la UE sobre los gastos de capital es, por término medio del periodo 1995-2001, el 19,11%. Galicia es la región en la que estos recursos representan un mayor porcentaje de los gastos de capital (27,32% de media del periodo), seguida de Extremadura (25,53%), Castilla-La Mancha (25,51%) y Castilla y León (23,98%). Por el contrario, las CCAA con menor peso de estos recursos sobre los gastos de capital son: Baleares (6,24%), Madrid (6,34%), Cataluña (11,17%) y La Rioja (12,35%).

Los recursos del Fondo de Cohesión no tienen como objetivos los propios de la política de desarrollo regional sino aumentar la dotación de factores para elevar el crecimiento nacional; su destino directo no son las regiones, sino los países. No obstante, su importancia para las CCAA puede apreciarse al comparar el volumen de recursos que han obtenido de dicho fondo (Cuadro 9) y los recursos del FCI. En el año 2000 los recursos percibidos del Fondo de Cohesión por las CCAA estudiadas eran 1,65 veces los percibidos del FCI; en 2002 esta misma proporción era de 2,8, es decir, los recursos del Fondo de Cohesión casi triplicaban la dotación del FCI.

CUADRO 9
RECURSOS PERCIBIDOS POR LAS CCAA DEL FONDO DE COHESIÓN
(MILES DE EUROS)

	2000	2001	2002
Andalucía	220.886,92	138.555,605	215.557,75
Aragón	263.711,98	65.851,78	59.932,06
Asturias	24.127,49	44.577,13	44.188,53
Baleares	9.899,60	16.104,46	19.504,53
Canarias	21.631,59	36.386,18	49.564,23
Cantabria	148.459,18	20.992,35	24.236,87
Castilla León	102.515,24	64.735,96	317.146,96
Castilla-La Mancha	41.845,65	90.245,29	73.805,86
Cataluña	168.416,34	1.067.516,09	318.913,99
Extremadura	240,00	80.267,62	40.245,47
Galicia	153.017,46	85.935,61	23.607,24
Madrid	147.732,52	260.760,46	1.187.605,76
Murcia	14.770,21	48.801,41	40.306,73
Rioja	4.895,32	16.282,87	7.576,80
Valencia	80.952,01	85.054,96	87.528,45

Fuente: DGFC.

El notable aumento de los recursos procedentes de la UE ha compensado a las CCAA de la reducción del FCI y, en general, de la reducción de la inversión estatal en las CCAA. El desarrollo de las regiones españolas ha ido incrementando su dependencia de la política de desarrollo regional de la Unión Europea y, por tanto, ha aumentado su sensibilidad a cualquier cambio que pueda darse en ésta última.

3.3. Otras fuentes de financiación: los convenios de inversión

Los convenios de inversión son recursos aportados por el Estado para financiar proyectos de inversión conjuntamente con las CCAA, por ejemplo, en materias como obras públicas, transporte, asuntos sociales, vivienda, urbanismo, etc.

CUADRO 10
PESO DE LOS CONVENIOS DE INVERSIÓN SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
4,87%	6,02%	5,95%	5,80%	9,31%	6,70%	6,47%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda

Todas las CCAA han recibido recursos por este concepto, pero su importancia varía entre ellas: por ejemplo, en Aragón, Canarias y Madrid el peso de este recurso sobre los gastos de capital supera, por término medio del periodo 1995-2001, el 10%; en Andalucía es del 4,6%, en Cataluña el 9,0% y la comunidad en la que este recurso es menos importante es Galicia, ya que, por término medio los recursos procedentes de convenios de inversión han representado un 3,1% de los gastos de capital de la región.

3.4. El endeudamiento

Como se desprende de los datos del Cuadro 11, en los últimos años (exceptuando 2004) se aprecia un mantenimiento y ligero descenso del valor del saldo vivo de la deuda autonómica total, lo que lógicamente implica que el endeudamiento a lo largo de este periodo ha sido prácticamente nulo.

CUADRO 11
DEUDA DE LAS CCAA SEGÚN PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)
(MILLONES DE EUROS CONSTANTES DE 1995)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	25.762,8	28.578,3	31.143,1	32.007,3	32.384,9	32.999,7	33.731,4	33.280,3	33.100,9	37.524,3
Andalucía.	4.491,5	5.215,9	5.788,1	5.807,4	5.649,8	5.932,1	5.882,8	5.665,4	5.577,7	5.359,6
Aragón	649,4	703,4	810,8	802,9	809,7	805,8	774,3	864,0	841,5	820,4
Asturias	407,9	414,6	440,3	486,0	491,9	520,2	539,9	650,7	658,9	579,8
Baleares	274,0	254,4	309,2	332,8	320,8	317,8	306,4	371,0	459,8	676,2
Canarias	725,0	962,0	813,0	847,2	732,4	726,2	759,6	677,1	776,2	851,1
Cantabria	219,9	150,6	160,7	154,8	192,4	195,3	214,2	216,5	230,0	272,7
Castilla y León	802,3	847,4	956,9	969,6	960,4	934,1	1.042,4	1.070,6	613,3	764,0
Castilla-La Mancha	417,2	452,1	474,3	533,5	501,0	518,6	500,1	624,5	1.082,4	1.048,4
Cataluña	6.542,6	7.260,1	8.159,3	8.230,0	8.183,1	8.090,5	7.951,2	7.609,5	7.346,4	8.837,8
Extremadura	460,2	503,7	490,1	518,2	551,1	527,3	587,6	623,2	594,8	565,8
Galicia	2.073,0	2.241,3	2.347,9	2.459,3	2.626,6	2.597,4	2.547,5	2.494,0	2.399,3	2.359,7
Madrid	2.788,2	3.205,7	3.566,9	3.875,4	4.008,1	4.083,2	4.973,7	4.995,4	4.750,1	6.486,4
Murcia	540,7	529,3	520,9	522,1	535,3	523,2	562,6	525,5	469,4	540,7
La Rioja	131,8	116,2	109,7	114,2	119,1	120,1	128,6	117,6	124,7	139,2
Valencia	2.636,3	3.013,3	3.388,5	3.788,4	4.365,8	5.059,0	5.397,9	5.478,2	5.863,5	6.753,0

Nota: En el total de la deuda autonómica están incluidas las comunidades forales

Fuente: Banco de España (2005), *Boletín estadístico* y elaboración propia

No obstante, con la información del Cuadro 11 y del Cuadro 2 del anexo, se aprecia que la situación de las CCAA no es igual. Cinco comunidades (Cataluña, Valencia, Madrid, Andalucía y Galicia –en orden decreciente de la participación relativa de su deuda sobre el total de la deuda autonómica–) suponen, en promedio del periodo 1995-2004, más del 76% del total de la deuda autonómica. Las restantes CCAA tienen una importancia relativa mucho menor; durante todos los años considerados, la comunidad cuya participación relativa es mayor es Cataluña (en promedio, la deuda de esta comunidad supone casi una cuarta parte –24,5%– de la deuda total de las CCAA españolas) y la que presenta un menor porcentaje es La Rioja (cuya deuda, en promedio, apenas llega al 0,40% del total).

Las disparidades entre las distintas CCAA se reducen cuando se analiza la ratio de deuda per capita en valores constantes (Cuadro 12), aunque las comunidades más endeudadas son las mismas: Cataluña y Valencia presentan la deuda per capita más elevada, seguidas de Madrid y, a cierta distancia, Galicia, Baleares, Andalucía y Aragón; todas (excepto Aragón) superan en 2004 el promedio del conjunto de las CCAA españolas consideradas. Comparando las comunidades con mayor y menor deuda per capita en 2004 (Valencia y Castilla-La Mancha, respectivamente) y en 1995 (Cataluña y Castilla-La Mancha, respectivamente), se aprecia que ha disminuido ligeramente la dispersión entre CCAA (las proporciones disminuyen de 4,36 en 1995 a 3,60 en 2004), especialmente en los últimos años, como consecuencia probablemente de la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Analizando la ratio de deuda sobre PIB (cuadro 13), se llega a conclusiones similares, si bien las diferencias a las que se aludía antes también son más reducidas: Valencia, Cataluña, Galicia y Andalucía son las CCAA cuya ratio supera en todos los años a la del total de las CCAA sobre el PIB nacional. Igualmente, la tendencia que se observa en esta ratio es descendente: desde 1997 en que se alcanza el máximo valor (6,7% para el total de la deuda autonómica sobre el PIB nacional) esta magnitud ha disminuido, lo cual es coherente con los esfuerzos realizados desde los distintos ámbitos de las AAPP españolas para cumplir el criterio de convergencia.

A pesar de lo anterior, el esfuerzo de reducción de esta ratio no ha sido equivalente en todas las CCAA, pues en algunos casos sucede justo lo contrario: Valencia (cuya deuda aumenta desde el 6,4% al 11,5% del PIB), Madrid (cuyo crecimiento es más moderado –del 3,8% al 6,2%–) y Baleares (que partía de 2,7% y llega al 4,5%). En 2002 y 2003, la disminución ha sido más acusada en el conjunto de la deuda autonómica, pero el comportamiento ha sido dispar: si bien prácticamente en todos los casos desciende esta ratio en 2003 frente a 2002, en este ejercicio (2002), varias CCAA aumentaron su endeudamiento en relación con el PIB regional. En 2004, sin embargo, se rompe la tendencia y hay un incremento en esta ratio.

CUADRO 12
DEUDA PER CAPITA DE LAS CCAA SEGÚN PDE EN EUROS
CONSTANTES DE 1995 (DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía.	632,9	731,7	799,9	802,5	773,4	808,2	794,5	750,0	733,2	697,2
Aragón	549,3	596,0	685,8	678,5	682,3	677,2	645,4	702,6	684,1	656,5
Asturias	378,9	387,0	407,0	449,3	453,6	483,2	502,1	599,9	612,7	540,0
Baleares	377,6	348,7	388,2	417,8	390,4	375,9	348,7	400,6	485,4	708,0
Canarias	468,0	615,4	498,8	519,7	437,9	423,1	426,4	363,6	409,6	444,3
Cantabria	417,6	286,1	304,9	293,6	364,1	367,7	398,5	395,4	418,4	491,5
Castilla y León	318,9	337,6	385,1	390,2	386,0	376,8	420,4	346,9	337,8	413,2
Castilla – La Mancha	247,3	266,9	276,4	310,9	290,2	299,1	284,9	427,3	435,1	420,4
Cataluña	1.078,3	1.196,9	1.327,2	1.338,7	1.318,3	1.292,0	1.249,9	1.157,9	1.095,8	1.297,1
Extremadura	429,2	468,5	458,2	484,5	513,3	493,1	547,5	575,0	553,9	526,2
Galicia	760,3	822,9	861,8	902,6	962,0	950,8	932,1	902,0	872,1	857,8
Madrid	556,7	639,1	700,6	761,2	779,0	784,4	925,8	894,8	830,6	1117,4
Murcia	501,8	488,1	467,2	468,2	473,2	455,2	472,6	424,0	369,9	417,6
La Rioja	505,2	446,3	416,1	433,0	449,3	454,5	475,6	413,6	433,9	474,2
Valencia	675,4	770,0	842,2	941,6	1.073,6	1.227,7	1.284,4	1.253,5	1.311,5	1.486,4
Promedio	493,6	525,1	551,2	574,5	584,2	591,8	606,8	600,5	599,0	659,2

Fuente: Banco de España (2005), *Boletín estadístico* y elaboración propia.

Finalmente, la proporción deuda autonómica/ahorro bruto nos permite evaluar si el volumen de ahorro generado podría servir para afrontar la devolución de la deuda viva, y cuántos años, en su caso, serían necesarios para ello¹², suponiendo que el mismo se mantiene en ejercicios futuros. Los resultados de este cociente (Cuadro 14) nos permiten apreciar, de nuevo, diferencias acusadas entre las distintas CCAA. Como promedio, en el año 2004 el conjunto de las comunidades obtiene un valor de 3,6, pero encontramos grandes diferencias entre Cataluña (cuya ratio es algo mayor de 14¹³) y Castilla y León, Rioja y Cantabria, que en ningún caso tardarían dos

- 12 Para calcular esta ratio se han empleado los presupuestos de las CCAA para cada año y se ha comparado el ahorro bruto (calculado como diferencia entre ingresos y gastos corrientes) con el volumen de deuda de dicha comunidad al finalizar cada ejercicio.
- 13 El elevado valor en 2004 se debe al extraordinario aumento de la deuda de esta comunidad, unido a un descenso del ahorro corriente previsto en sus presupuestos. En todo caso, las diferencias apuntadas siguen persistiendo si se considera un valor similar al de los años anteriores, que era superior a 7,5.

años en devolver el total de su deuda con el ahorro previsto en sus presupuestos. Con valores superiores al promedio aparecen Madrid, Valencia y la mencionada Cataluña; La Rioja presenta la situación más favorable (prácticamente puede afrontar la devolución en el año siguiente empleando el ahorro previsto en su presupuesto).

CUADRO 13
RATIO DEUDA SEGÚN PDE/PIB POR CCAA
(DATOS EN % A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total CCAA	5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,4	6,0	5,8	6,2
Andalucía	7,7	8,7	9,3	9,1	8,4	8,5	8,2	7,5	7,3	6,4
Aragón	4,6	4,8	5,4	5,3	5,1	5,0	4,6	5,0	4,8	4,4
Asturias	3,9	3,9	4,0	4,3	4,2	4,3	4,3	5,4	5,3	4,4
Baleares	2,7	2,5	2,8	3,0	2,8	2,5	2,4	2,7	3,3	4,5
Canarias	4,4	5,7	4,6	4,5	3,6	3,4	3,5	2,9	3,3	3,4
Cantabria	4,1	2,7	2,8	2,6	3,0	3,0	3,2	3,1	3,2	3,5
Castilla-La Mancha	2,7	2,9	2,9	3,1	2,9	2,9	2,7	3,3	3,2	3,7
Castilla y León	3,0	3,2	3,5	3,4	3,3	3,1	3,4	3,4	3,4	3,1
Cataluña	8,0	8,6	9,3	9,1	8,9	8,3	7,9	7,5	7,1	8,0
Extremadura	6,2	6,5	6,2	6,3	6,3	5,8	6,3	6,5	6,1	5,3
Galicia	8,5	9,0	9,2	9,3	9,6	9,1	8,7	8,4	8,0	7,3
Madrid	3,8	4,3	4,5	4,6	4,6	4,5	6,3	5,2	4,8	6,2
Murcia	5,4	5,2	4,8	4,6	4,6	4,3	4,6	3,9	3,3	3,6
La Rioja	4,0	3,4	3,1	3,1	3,2	3,1	3,3	2,8	2,9	3,1
Valencia	6,4	7,2	7,7	8,2	9,0	10,1	10,5	10,1	10,7	11,5

Nota: En el total de la deuda autonómica están incluidas las comunidades forales

Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

En conclusión, según esta ratio, nuevamente se puede afirmar que la deuda de las CCAA no es igual de preocupante en todos los casos, puesto que el ahorro generado ha permitido en el pasado que, en algunos casos, se hayan acometido inversiones sin acudir a un volumen de deuda excesivamente elevado. Por otra parte, como ya se ha indicado, los datos de 2003 comparados con los de años anteriores, muestran una clara tendencia a la disminución, lo que muestra una mejora en la gestión presupuestaria de estos entes, que, no obstante, se rompe en 2004, debido a los aumentos experimentados por el saldo de la deuda en algunas CCAA.

CUADRO 14
RATIO DEUDA SEGÚN PDE SOBRE AHORRO CORRIENTE POR CCAA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía	9,5	13,5	8,6	8,5	7,3	7,0	5,8	4,0	3,8	3,4
Aragón	10,9	7,7	5,3	4,6	3,5	4,5	4,3	3,5	3,3	3,0
Asturias	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	2,7	2,3	2,1	2,1
Baleares	2,0	1,7	1,8	1,6	1,4	1,6	2,3	1,7	1,7	2,5
Canarias	5,0	6,7	4,2	2,7	1,8	1,7	1,8	1,8	2,1	2,1
Cantabria	2,8	1,6	1,5	1,3	1,6	1,4	1,7	1,3	1,2	1,4
Castilla y León	3,5	2,8	2,6	2,6	2,1	1,7	1,7	1,5	1,6	1,4
Castilla-La Mancha	2,0	2,9	2,5	3,0	2,5	2,5	2,1	2,4	2,2	2,0
Cataluña	37,2	21,0	21,4	12,3	13,9	11,2	11,6	7,6	7,6	14,2
Extremadura	4,4	6,0	3,3	2,8	2,4	2,7	2,9	2,0	1,6	2,2
Galicia	9,5	10,0	6,7	6,9	4,8	4,6	3,8	4,0	3,9	2,7
Madrid	19,2	22,7	8,3	6,8	5,5	5,2	7,2	5,0	4,5	6,0
Murcia	7,1	5,0	4,1	3,6	2,8	2,6	2,5	2,6	8,2	2,5
La Rioja	3,1	2,6	2,1	2,0	1,8	2,1	1,9	1,1	1,4	1,1
Valencia	11,1	-22,8	13,1	10,6	24,3	35,6	21,7	10,6	15,9	7,2
Promedio	8,7	5,6	5,9	4,8	5,2	5,8	4,9	3,4	4,1	3,6

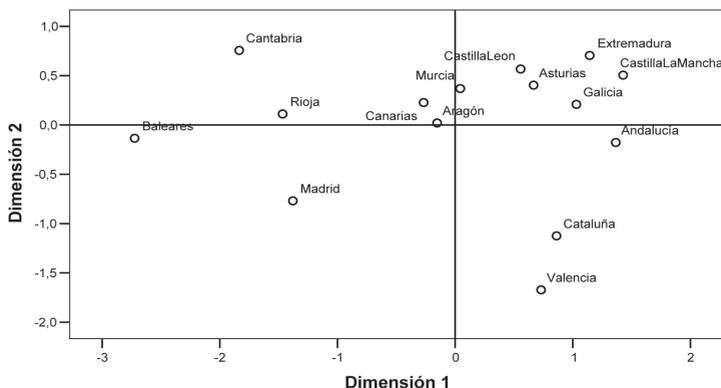
Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

4. POSICIONAMIENTO DE LAS CCAA Y REPERCUSIONES DE LOS NUEVOS ESCENARIOS

Dado que el objetivo principal es identificar qué CCAA se ven más o menos afectadas por los cambios indicados, en esta parte del trabajo se recogen las conclusiones extraídas de la aplicación de la técnica de análisis multivariante escalamiento multidimensional. Mediante ésta, se identifican las similitudes entre CCAA en función del peso de los siguientes recursos: los ingresos de capital, la deuda y el ahorro corriente¹⁴, quedando las CCAA representadas en un espacio de dos dimensiones. En el siguiente mapa se muestran los resultados obtenidos.

14 Esta técnica es conocida y está ampliamente contrastada por lo que en este trabajo se omiten los aspectos técnicos para centrar la atención en las aportaciones económicas de los resultados.

FIGURA 1
REPRESENTACIÓN DE LAS SIMILITUDES ENTRE CCAA



Fuente: Elaboración propia

El mapa conceptual nos permite confirmar algunas de las conclusiones que se obtienen del análisis descriptivo anterior.

Por una parte se encuentran próximas Valencia, Cataluña, Andalucía, que junto con Madrid son las CCAA más endeudadas. Estas CCAA junto con Baleares son las han realizado un mayor ejercicio de la capacidad normativa cedida. Además, la proximidad entre Madrid y Baleares también viene dada porque el peso del ahorro corriente sobre los gastos de capital supera el 75% en estas regiones.

Las CCAA que tradicionalmente han acudido al endeudamiento para financiar el déficit van a ser las más beneficiadas por la flexibilización de la Ley de Estabilidad Presupuestaria: Valencia, Cataluña, Andalucía y Madrid, pero su situación no es la misma. En Valencia el porcentaje de gastos de capital financiado con ahorro corriente ha seguido una tendencia decreciente (aunque se ha recuperado en los últimos años), esto hace a dicha comunidad más sensible a una reducción de los Fondos Europeos, Valencia se encuentra en el grupo de CCAA denominado *phasing in*¹⁵. Por el contrario, Andalucía es una de las principales beneficiarias de las ayudas europeas, pero el porcentaje de gastos de capital financiado con ahorro corriente

15 No obstante, si se prima la población como criterio de distribución de las ayudas europeas, esta región se verá menos perjudicada que otras como, por ejemplo, Castilla y León.

ha incrementado notablemente en el periodo analizado, además, el peso de los ingresos de capital sobre los gastos de inversión se ha ido reduciendo sin que este proceso se haya acompañado de un aumento de la deuda, por el contrario, el saldo vivo de deuda se ha ido reduciendo, además esta región no abandona el objetivo 1 de las acciones estructurales de la UE; el escenario descrito es mejor que el de Valencia.

El alto nivel de endeudamiento de Cataluña limita el recurso a la deuda para financiar nuevas inversiones, a pesar de que se flexibilice la Ley de Estabilidad Presupuestaria; el peso de las transferencias de capital sobre los gastos está próximo a la media, pero se reducirá en el nuevo escenario europeo. Cataluña espera mejorar su ahorro corriente a partir de una reforma del sistema de financiación autonómica para no ver limitado su desarrollo, de ahí que haya sido la comunidad que antes planteara una reforma del sistema.

Hay dos CCAA que destacan por su excelente posición financiera en lo que respecta a la financiación de los gastos de capital: Baleares y La Rioja, pues financian dichos gastos principalmente con ahorro corriente y su nivel de deuda es bajo¹⁶; no obstante, en estas regiones la evolución de los gastos de capital ha sido creciente y el peso de los ingresos de capital sobre los gastos está por debajo de la media. Aragón se asemeja también a estas regiones, así como Canarias y Murcia, aunque estas últimas se van a ver más afectadas por la reducción de los fondos europeos que Aragón.

Otro grupo de comunidades lo forman Asturias, Castilla-León y Aragón; en ellas el crecimiento de los gastos de capital ha sido considerable y se ha producido una disminución de su financiación vía ahorro corriente. En Asturias y Castilla-León esto se ha compensado con un mayor peso de los ingresos de capital sobre los gastos, pero ambas comunidades van a reducir los recursos percibidos de la UE al salir del objetivo 1; no obstante, son comunidades que no tienen un alto nivel de deuda¹⁷. Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia, se posicionan en el mapa próximas a las anteriores: el peso del ahorro corriente sobre los gastos de capital en estas tres regiones es inferior al 50% (aunque en Galicia el endeudamiento es algo más elevado) y todas se mantienen dentro del objetivo 1 de la UE.

16 Aunque Baleares la ha aumentado fuertemente en 2004.

17 Así, Asturias, por ejemplo, está acudiendo en los últimos años, a la emisión de deuda como vía de financiación.

5. LA FUTURA FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN AUTONÓMICA: PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES FINALES

Ante los cambios de escenario descritos en este trabajo se plantean varias líneas de actuación.

Por una parte, el FCI podría recuperar parte de su protagonismo inicial, aumentando progresivamente su dotación, compensando la progresiva reducción de los fondos europeos; hay que tener en cuenta que las principales beneficiarias de los fondos europeos reciben recursos del FCI y, además, son las regiones de menor desarrollo económico. La reforma del FCI también podría afectar al criterio establecido para determinar las comunidades beneficiarias. Si se mantiene el actual, las únicas CCAA destinatarias del FCI serían, en un futuro próximo, Andalucía y Extremadura, y, tal vez, Galicia. A. de la Fuente¹⁸ también opina, en este sentido, que el FCI podría convertirse en un FEDER español que funcionara de forma semejante al FEDER pero considerando como únicas regiones las CCAA españolas.

Otra cuestión importante es la posible redefinición de la política de inversión del Estado. La distribución regional de la inversión estatal podría realizarse según dos criterios: 1) el de la renta per cápita (propio de la política de desarrollo regional, que implica concentrar las inversiones en las regiones más desfavorecidas); y 2) el de la rentabilidad (financiando las inversiones más rentables independientemente del desarrollo de la región en que se realicen). Según la teoría de la Hacienda Pública, la inversión pública en infraestructuras ha de hacerse donde sea mayor su beneficio, es decir, en aquellas comunidades en las que la diferencia entre lo que aumenta la renta y lo que cuesta la infraestructura sea mayor.

Asignar las infraestructuras según el PIB, como propone Cataluña, implicaría, como ya se ha indicado, que esta región, cuya población es el 16% de España, recibiría una inversión del 19% del total nacional; esto supondría actuar para que su renta per cápita creciera más rápidamente, lo que parece contrario al objetivo de reducción de los desequilibrios territoriales propio de la política de desarrollo regional. Sin embargo, quienes hacen estas propuestas se basan en estudios que demuestran que el crecimiento total nacional es mayor cuando son las regiones más desarrolladas las que más crecen, o más concretamente, cuando la inversión se realiza con criterios relacionados más con la eficiencia que con la redistribución de recursos.

Por otra parte, la Ley de Concesiones que se aprobó a finales de 2003, establece otra alternativa para la financiación de los gastos de capital, ya que permite

18 A. de la Fuente, (2005), pp. 39.

aplicar a todo tipo de infraestructuras el modelo de concesión privada utilizado tradicionalmente para las autopistas. Este modelo de colaboración público-privada ya se utiliza en otros países como, por ejemplo, Reino Unido. Las empresas adjudicatarias corren con los gastos de construcción y explotación de las instalaciones y la administración paga un canon por el uso; las cantidades que paga la administración no computan a efectos de déficit y endeudamiento público.

Finalmente, compete a las propias CCAA realizar la mejor gestión de los recursos y de la capacidad normativa cedida, para que el ahorro corriente generado sea una de las principales fuentes de financiación de los gastos de capital. Es evidente que esto último va a depender, entre otros factores, de si la reforma del sistema de financiación resuelve la escasez de recursos con que la mayoría de las regiones se encuentran a la hora de financiar las competencias en materia sanitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2005), *Boletín estadístico*, Madrid, Ed. Banco de España.
Medidas normativas aprobadas por las comunidades autónomas de régimen común en materia de tributos cedidos. Vigentes hasta el año 2004, Comisión mixta de coordinación de la gestión tributaria, Página Web de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (www.aeat.es).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informes anuales sobre la ejecución de los Fondos Estructurales*. (www.dgfc.sggp.minhac.es/indexB.jsp).
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de Presupuestos: CCAA*, varios años.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS, *Informe anual de la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC)*, varios años.
- DURÁN, J.M. y ESTELLER, A. (2004), "El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos. Una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF", *Documentos de Trabajo del IEF*, nº 20/04, 52 págs. (www.minhac.es/ief/principal.htm).
- FUENTE, A. DE LA (2005), "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", *Fundación Alternativas*, pp. 48.
- LAGO PEÑAS, S. (2001), "La dinámica de los gastos de capital en las Comunidades Autónomas: un análisis de sus determinantes", *Hacienda Pública Española* nº 157, pp. 65-82
- LASARTE ÁLVAREZ, J. (2003), "El nuevo modelo de financiación autonómica. Aspectos jurídicos generales", *Estudios Regionales*, nº 66, pp.91-106.
- LASARTE ÁLVAREZ, J. (2004), *Financiación autonómica. Dos estudios*, Ed. Comares, pp. 192.
- MARTÍ, F. (2005), *Boletín económico Banco de España*, Julio-agosto, pp.77-83
- SANCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, S. (2003), "La dinámica de la financiación de las CCAA de régimen común: especial consideración del nuevo modelo aplicable a partir de 2002", *Estudios Regionales*, nº 66, pp. 129-142.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2004), "Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma", *Documentos de Trabajo del IEF*, nº 3/04, 47 págs. (www.minhac.es/ief/principal.htm).
- Regional breakdown of GDP per capita*, (<http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>).
- VALLÉS, J. (2002), "Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico", en Salinas, J (direcc.) *El nuevo modelo de financiación autonómica* (2002), IEF, pp. 203-254.
- YÑIGUEZ, R. y CASTRO, M. (2005), "Un análisis de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas ante la estabilidad presupuestaria", XXXI Reunión de Estudios Regionales, Alcalá de Henares, noviembre 2005, pp. 21.

ANEXOS

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL AHORRO CORRIENTE
 (EUROS CONSTANTES PER CAPITA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (P)	Variación total (%)
Andalucía	66	54	93	94	106	115	137	187	195	206	209,7%
Aragón	51	77	130	148	194	150	151	204	208	222	339,9%
Asturias	143	139	156	172	185	205	183	258	289	255	78,6%
Baleares	193	209	219	258	271	231	151	238	281	286	48,4%
Canarias	94	92	120	191	242	244	236	204	199	212	126,2%
Cantabria	151	178	203	228	222	270	240	316	343	343	127,2%
Castilla León	91	119	145	151	182	221	246	280	279	301	231,0%
Castilla-La Mancha	126	93	111	103	116	121	138	145	152	202	60,3%
Cataluña	29	57	62	109	95	115	107	152	144	91	215,4%
Extremadura	98	78	138	174	216	185	186	290	343	237	142,0%
Galicia	80	82	128	131	200	207	242	226	222	320	298,8%
Madrid	29	28	84	112	141	150	128	178	183	185	540,3%
Murcia	71	97	115	131	167	178	186	164	45	165	131,5%
Rioja	164	174	196	213	249	221	247	383	314	421	155,8%
Valencia	61	-34	64	89	44	35	59	119	83	207	240,8%

Fuente: Elaboración propia. Liquidaciones de presupuestos de las CCAA e Informes sobre la financiación de las CCAA. DGFT. Presupuestos 2004.

CUADRO 2
DEUDA SEGÚN PDE: PARTICIPACIÓN DE CADA COMUNIDAD SOBRE EL TOTAL DE LA DEUDA AUTONÓMICA (DATOS EN % A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía	17,43	18,25	18,59	18,14	17,45	17,98	17,44	17,02	16,85	14,28
Aragón	2,52	2,46	2,60	2,51	2,50	2,44	2,30	2,60	2,54	2,19
Asturias	1,58	1,45	1,41	1,52	1,52	1,58	1,60	1,96	1,99	1,55
Baleares	1,06	0,89	0,99	1,04	0,99	0,96	0,91	1,11	1,39	1,80
Canarias	2,81	3,37	2,61	2,65	2,26	2,20	2,25	2,03	2,34	2,27
Cantabria	0,85	0,53	0,52	0,48	0,59	0,59	0,64	0,65	0,69	0,73
Castilla-La Mancha	1,62	1,58	1,52	1,67	1,55	1,57	1,48	1,88	1,85	2,04
Castilla y León	3,11	2,97	3,07	3,03	2,97	2,83	3,09	3,22	3,27	2,79
Cataluña	25,40	25,40	26,20	25,71	25,27	24,52	23,57	22,86	22,19	23,55
Extremadura	1,79	1,76	1,57	1,62	1,70	1,60	1,74	1,87	1,80	1,51
Galicia	8,05	7,84	7,54	7,68	8,11	7,87	7,55	7,49	7,25	6,29
Madrid	10,82	11,22	11,45	12,11	12,38	12,37	14,75	15,01	14,35	17,29
Murcia	2,10	1,85	1,67	1,63	1,65	1,59	1,67	1,58	1,42	1,44
La Rioja	0,51	0,41	0,35	0,36	0,37	0,36	0,38	0,35	0,38	0,37
Valencia	10,23	10,54	10,88	11,84	13,48	15,33	16,00	16,46	17,71	18,00

Nota: En el total de la deuda autonómica están incluidas las comunidades forales
 Fuente: Banco de España (2005), *Boletín estadístico* y elaboración propia