

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES
COMPETITIVIDAD REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

***“Comportamiento de los gastos de capital públicos de las Comunidades
Autónomas, en un marco de estabilidad presupuestaria adelantado”***

Rocío Yñiguez Ovando; ovando@us.es

Mercedes Castro Nuño; mercas@us.es

Dpto de Teoría Económica y Economía Política. Universidad de Sevilla

Tlf. 954-55-44-76/73 y Fax. 954-55-76-29

INTRODUCCIÓN

El objetivo que nos planteamos con este trabajo, es cuantificar el esfuerzo al que se deben someter las CCAA en materia de inversión para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en lo sucesivo, LGEP). Ante el reducido lapso temporal transcurrido desde su entrada en vigor, realizamos una simulación retrospectiva de la restricción presupuestaria a la que se enfrenta el Sector Público en conjunto, considerando el periodo que se extiende desde la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo (PEC) de 1.997, hasta el año 2.000.

Con estos propósitos, nuestro trabajo se inicia con una introducción, recogiendo el marco institucional y jurídico de estabilidad presupuestaria, en el que se localiza nuestro análisis de simulación para el caso de las Haciendas Autonómicas. A continuación, una vez expuesta la metodología empleada, nos centramos en el estudio del comportamiento de las macromagnitudes básicas de Economía Pública, de las distintas CCAA y Ciudades Autónomas, clasificadas según su régimen específico de competencias autonómicas. Finalmente, comentamos los resultados obtenidos, que presentamos en forma de conclusiones acompañadas de un anexo gráfico.

1. MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

1.1. UN CAMBIO EN LA FILOSOFÍA PRESUPUESTARIA: DEL TRATADO DE MAASTRICHT A LA LGEP.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1.991, no solamente supuso la definición de un Programa de Convergencia con el que ratificar en 1.999, el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). De todos los requisitos exigidos, destaca especialmente el énfasis por mantener un clima de estabilidad macroeconómica que reforzara la credibilidad de la moneda única y de la institución soberana en política monetaria, el Banco Central Europeo. Indudablemente, esta estabilidad pasa por requerir a los países miembros unas finanzas públicas totalmente saneadas, tal y como lo expresan las prohibiciones, en materia de déficit público y endeudamiento, contenidas en el artículo 104 y el protocolo 5 del Tratado.

La necesidad de cumplir estas restricciones para participar en la última fase de la UEM, propició en los países involucrados la gestación de una nueva cultura presupuestaria, basada en el equilibrio presupuestario y más cautelosa en la aplicación de los preceptos keynesianos. Este cambio en la ideología presupuestaria, quedó fortalecido con el PEC acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1.997. Con objeto de evitar el desarrollo de políticas fiscales más relajadas, una vez cumplidos los requisitos para ingresar 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.

Estas nuevas reglas de conducta fiscal han obligado a España, como miembro de pleno derecho de la UEM, a emprender una serie de reformas estructurales en los últimos años. Los compromisos adquiridos para lograr la convergencia nominal, llevaron a nuestro país a asumir un gran esfuerzo desde la segunda mitad de la década de los noventa, para recortar el déficit público estructural y la tendencia alcista de la deuda pública.

La experiencia positiva observada con anterioridad en otros países de la OCDE, impulsaron la introducción de mayor disciplina por parte del primer Gobierno de Aznar, en el programa de consolidación presupuestaria iniciado en la década anterior, cuyos efectos favorables empezaron a notarse coincidiendo con el inicio del

periodo considerado en nuestro trabajo. La aprobación en diciembre del 2.001 de la LGEP y de su Ley Orgánica Complementaria, representan el nuevo marco legal de apoyo al compromiso español de mantener la ortodoxia fiscal, basada en los principios generales de *estabilidad presupuestaria* (equilibrio o superávit), *plurianualidad* (tres años), *transparencia* en el proceso presupuestario, y *eficiencia* en la gestión de los recursos públicos.

1.2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y HACIENDAS AUTONÓMICAS.

Tal y como reconoce la propia LGEP en su exposición de motivos, el esfuerzo realizado por el Estado, no tendría ningún sentido si no se acompaña del resto de Haciendas Territoriales, cuestión esencial en un país tan descentralizado como España. Los compromisos aceptados, para su cumplimiento pleno, no pueden vincular solamente al Gobierno Central, sino a todos los niveles de la Hacienda Publica, que deben coordinarse con la política estatal en aras de lograr la estabilidad presupuestaria. A tal fin, por ejemplo, se han elaborado periódicamente desde 1.992, los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria* (ECP), que fijan los techos de déficit de las Haciendas Autonómicas como punto de partida para las previsiones del Estado.

El diferente mecanismo de ajuste para cumplir con ese objetivo, obliga a referir la LGEP al Estado y a las Entidades Locales, mientras que el nuevo sistema de cooperación presupuestaria entre Estado y CCAA queda contenido en la Ley Orgánica Complementaria a la LGEP; no en vano, tal y como constata Carlos Monasterio, las CCAA son las principales protagonistas del endeudamiento subcentral durante gran parte de los años noventa¹.

Las medidas contenidas en la LGEP y en la Ley Orgánica Complementaria en el ámbito de las CCAA, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- ✓ Papel preponderante del Consejo de Política Fiscal y Financiera para coordinar y supervisar la actuación presupuestaria de las CCAA.
- ✓ Obligado cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (y del resto de principios contenidos en la LGEP), respetando la autonomía financiera garantizada a las CCAA por el artículo 156 de la Constitución, pero sin que pueda recurrirse a la financiación vía deuda.

¹ Monasterio Escudero, C. (1.996).

- ✓ Las situaciones excepcionales de endeudamiento establecidas en el artículo 14 de la LOFCA² deben justificarse, presentando un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo. Siempre bajo el fin de la estabilidad presupuestaria.
- ✓ Suministro de información obligado al Ministerio de Hacienda.
- ✓ Asunción de la responsabilidad correspondiente ante incumplimientos de los compromisos adquiridos por España ante la UE.

A simple vista, puede parecer que se mantiene intacta la posibilidad, contemplada en la LOFCA por razones de equidad intergeneracional, de recurrir al endeudamiento siempre que esté limitado a la realización de gastos de inversión. Sin embargo, consideramos que el contexto actual de disciplina presupuestaria veta esta posibilidad más allá de la condición impuesta por la propia LOFCA. Al exigir el saldo presupuestario equilibrado o con superávit, estamos negando efectivamente un recurso fundamental para sufragar los gastos de inversión³.

Por otro lado, la situación se puede complicar aún más, si tenemos en cuenta los previsibles recortes que a medio plazo pueden sufrir los fondos comunitarios recibidos en conjunto por las regiones españolas, como consecuencia del avance registrado en convergencia, y del próximo proceso de ampliación de la UE hacia países más desfavorecidos.

Ante la controversia existente al respecto, y dado que no podemos asegurar con plena certeza todavía los costes de prohibir el déficit, en las páginas siguientes evaluamos las consecuencias de la anticipación de esas restricciones sobre la inversión pública autonómica, con objeto de servir de orientación a ajustes futuros. A lo largo de todo el análisis, debemos tener en cuenta el contexto en el que se encontraban las CCAA durante el periodo considerado (1.997-2.000): un proceso de traspaso de competencias desigual, aunque con cierto grado de autonomía para que las Haciendas Territoriales determinasen el volumen y composición de sus gastos públicos, pero, en general carente de autonomía equiparable por la vertiente de los ingresos, como lo refleja su elevada dependencia del Estado y del endeudamiento.

² El artículo 14 de la LOFCA establece que la inversión financiada mediante deuda no puede exceder el 25% de los ingresos corrientes.

³ López Laborda, J. y Vallés Jiménez, J. (2.002).

2. Enfoque Metodológico

A través de un análisis empírico de simulación, de carácter retrospectivo, pretendemos cuantificar la posible reducción que se registraría en los gastos de capital, definidos como la suma de la formación bruta de capital fijo y las transferencias de capital, en las distintas CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, si se hubiese anticipado en cuatro años, la exigencia del equilibrio presupuestario en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Atendiendo a la estructura de la Cuenta de Renta y la Cuenta de Capital de las Administraciones Públicas, elaboradas según las directrices SEC, sabemos que existe una relación directa entre el ahorro bruto (saldo de la cuenta de renta), 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 capital), que podemos expresar de la siguiente manera:

$$S + SK = \text{cap}(+) / \text{nec}(-) \text{ Financ.}$$

Siendo:

S = Ahorro Bruto

SK = Ingresos de capital (IK) – Gastos de capital (GK)

Cap. Financ = Superávit Público no financiero (SP)

Nec. Financ = Déficit Público no financiero (DP)

Por tanto, si el saldo de la cuenta de capital es negativo, se registraría un déficit público cuya cuantía vendría determinada por la expresión:

$$DP = S + Sk = S + Ik - GK \quad [1]$$

Si $DP < 0$, entonces:

$$S + Ik < Gk$$

En nuestro estudio de simulación imponemos la condición, que tanto las 17 CCAA españolas, como las ciudades de Ceuta y Melilla no pueden incurrir en déficit público en el periodo 1997-2000, los cuatro años anteriores a la promulgación de las leyes de estabilidad presupuestaria aplicables al conjunto de las Administraciones Públicas.

Para cumplir esta condición, y ante los determinantes del déficit público recogidos en la expresión [1], se plantean dos posibles alternativas:

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) Al ser normalmente los gastos de capital mayores a los ingresos de capital, habría que reducir el saldo de capital negativo en el importe necesario, para que una vez sumado al ahorro, el resultado no fuera negativo.

En definitiva, las alternativas son, por un lado, aumentar la presión fiscal, o reducir el gasto público corriente y de inversión, por otro. Siguiendo a González-Páramo⁴, descartamos el aumento de la presión fiscal como solución a los problemas de desequilibrios presupuestarios, por lo que nos inclinamos a favor de la reducción del gasto público, para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria. Del conjunto de gasto público, que incluye los gastos corrientes y los gastos de capital, son éstos últimos, los candidatos naturales a los recortes por razones de visibilidad política⁵ y por tratarse de la categoría de gasto menos rígida⁶.

Para cada uno de los años que abarca nuestro estudio, hemos determinado el gasto de capital al que habrían tenido que renunciar las 17 CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, si se les hubiese prohibido incurrir en déficit público. 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 magnitudes y que habría que eliminar si se quiere que el déficit público sea cero, según se desprende de la expresión [1].

Es decir, en principio, la reducción del gasto de capital en un panorama de estabilidad presupuestaria sería equivalente a la cifra de déficit registrado en el año en la Comunidad Autónoma o Ciudad 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

⁴ González-Páramo. J.M. (2001).

⁵ Oxley, H. y Matín, M. (1991).

⁶ De Haan et al (1996).

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 misma⁷. 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. Calculándose este ahorro financiero, según la siguiente expresión:

$$AF_{it} = \sum_{t=98}^t I_{t-1} \times DP_{t-1} \quad [2]$$

Siendo:

i = CCAA, Ceuta y Melilla

t = años⁸: 1998, 1999 y 2000

D_{t-1} = déficit del año t-1

I_{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 muy bien 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 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:

$$\nabla GK_{it} = DP_{it} - AF_{it} \quad [3]$$

⁷ El tipo de interés empleado, es la media del de las obligaciones y bonos emitidos por el Estado.

⁸ En el año 1997, el primero de nuestro intervalo de estudio, no consideramos ahorro financiero alguno, ya que, siguiendo el planteamiento formulado en [2], éste se produce como consecuencia de la reducción del gasto de capital financiado con endeudamiento neto de los años anteriores al considerado, por tanto, los años anteriores a 1997 quedan fuera de nuestra simulación, al no exigirse que el déficit público sea cero, por lo que no tiene por qué generarse ahorro financiero en el año 1997.

La reducción del gasto público bajo este escenario de estabilidad presupuestaria anticipado, lo presentamos tanto en valores absolutos como ponderados por la población y el nivel de actividad económica, en euros constantes del año 1997, lo que nos ha permitido comparar la diferente incidencia que habría tenido, el adelanto en cuatro años, de la imposición del déficit público cero en el gasto de inversión de las CCAA y de las Ciudades Autónomas.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO DE SIMULACIÓN

Este análisis lo hemos estructurado en dos partes: en una primera, presentamos el escenario macroeconómico de Economía Pública en que se desarrolla nuestro ejercicio de simulación, y una segunda, en la que estudiamos los efectos del mismo sobre la economía real regional.

En cada uno de estos apartados, presentamos los datos y resultados globales del cuatrienio estudiado, agrupados en cuatro categorías diferentes, en función del régimen autonómico vigente en el periodo considerado: CCAA de competencias amplias (art. 151), CCAA de competencias reducidas (art.143), Comunidades Forales y Ciudades Autónomas. Esta agrupación en categorías homogéneas, se ha realizado a efectos de que el estudio comparativo sea significativo.

3.1. ESCENARIO MACROECONÓMICO DE ECONOMÍA PÚBLICA

A) CCAA DE RÉGIMEN COMÚN DE COMPETENCIAS AMPLIAS (art. 151)

Cuadro nº 1

C. C. A. A.	AHORRO BRUTO TOTAL	DÉFICIT (-) SUPERÁVIT (+) NO FRO TOTAL	GK FIN. ENDEUD NETO TOTAL
ANDALUCÍA	3.028.366,36	-47.712,13	262.643,87
CANARIAS	1.297.028,75	75.564,42	11.773,83
CATALUÑA	2.554.474,49	-288.356,39	335.537,22
COMUNIDAD VALENCIANA	1.165.008,25	-2.150.960,92	2.150.960,92
GALICIA	1.711.427,70	-221.467,48	221.466,50
TOTAL CC AA 151	9.756.305,55	-2.632.932,50	2.982.382,34
TOTAL CCAA	24.360.771,26	-1.615.941,87	3.811.076,30
CC AA 151 / TOTAL CCAA	40,05 %	162,93 %	78,26 %

Miles de euros base 1997.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (Badespe) y de Funcas.

A la vista de los datos recogidos en el cuadro nº 1, se corrobora que las CCAA de régimen común con un nivel de competencias más amplio durante el periodo considerado, son las que registran una mayor necesidad de financiación respecto al déficit agregado del conjunto de las CCAA y Ciudades Autónomas (casi lo duplican), representando por tanto, el porcentaje más elevado de gastos de capital financiados con deuda pública (en torno al 80%).

De manera individualizada, destaca la Comunidad Canaria, por tratarse de la única en esta categoría que, de forma consolidada en nuestro intervalo temporal, alcanza superávit. También son las Islas Canarias las que disfrutan de un mayor ahorro bruto per cápita, con 839,69 euros por habitante, y con respecto al PIB regional (1,5%), a pesar de ser Andalucía la que más ahorra en términos absolutos (31%). En situación contraria se encuentra el caso llamativo de la Comunidad Valenciana, la más deficitaria, representando el 72% del gasto de capital financiado con endeudamiento en este subgrupo. En conjunto, las saneadas finanzas canarias, no logran cubrir ni el 3% del déficit total en que incurre el resto de CCAA de esta categoría.

B) C.C.A.A. DE COMPETENCIAS REDUCIDAS (art. 143).

Cuadro nº 2

C.C.A.A.	AHORRO BRUTO TOTAL	DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+) NO FRO TOTAL	GK FIN. ENDEUD NETO TOTAL
ARAGÓN	716.055,20	-81.003,13	124.044,90
ASTURIAS	799.656,78	-193.377,61	193.377,61
BALEARES	830.701,03	50.964,72	10.716,05
CANTABRIA	515.095,72	-32.325,74	54.656,14
CASTILLA- LA MANCHA	792.041,64	-76.995,52	76.995,52
CASTILLA Y LEÓN	1.744.085,23	60.645,51	39.224,50
EXTREMADURA	751.066,00	13.467,81	62.225,33
MADRID	2.468.910,14	-71.635,34	123.472,95
MURCIA	656.868,55	4.031,65	9.463,47
LA RIOJA	233.431,09	-60.764,71	64.076,29
TOTAL CCAA 143	9.507.911,37	-386.992,36	758.252,77
TOTAL CCAA	24.360.771,26	-1.615.941,87	3.811.076,30
CCAA 143 /TOTAL CCAA	39,03%	23,95%	19,90%

Miles de euros base 1997.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (Badespe) y de Funcas.

Este grupo de CCAA, cuya actividad económica representa, en el periodo 1997-2000, el 40,13% de la actividad económica del conjunto nacional, registra para los años de referencia, una cifra de ahorro bruto cercana al 40 % del ahorro bruto total, coincidiendo el nivel de participación del PIB y del ahorro bruto. Por su parte, el saldo de la cuenta de capital consolidado para estas 10 CCAA asciende a casi una cuarta parte del total, mientras que, el total de gasto de capital financiado vía deuda pública no alcanza el 20% del total nacional.

En términos absolutos es Madrid, con el 25 % del total de este conjunto de CCAA, la que alcanza un mayor nivel de ahorro bruto, siendo La Rioja la que registra para el periodo 1997-2000, la cifra de ahorro bruto más bajo sobre el conjunto, alrededor del 2,5%. En cambio, en términos relativos, si ponderamos el ahorro bruto por el PIB, es Cantabria con un 1,82 % la que encabeza la lista, seguida muy de cerca por Extremadura, mientras que es precisamente Madrid, la que dedica un porcentaje menor de su PIB al ahorro bruto, con un 0,67.% .

En términos per cápita, también es Madrid la que presenta un menor ratio de ahorro bruto, tan solo 518,69 euros por persona, prácticamente la mitad del registrado en Baleares para el mismo periodo, 1.047,38 euros por persona.

El saldo de la cuenta de capital global para el periodo de referencia tuvo signo positivo en el 40% de la CCAA de este grupo, cubriendo únicamente la cuarta parte de la cifra total de déficit acumulado por el 60% de las CCAA restantes.

En términos absolutos es Asturias, seguida de Castilla-La Mancha, la que presenta un déficit más abultado, siendo Castilla y León la que contabiliza un superávit mayor, equivalente a la cifra de déficit registrada en la Rioja. En términos relativos, es también Asturias, seguida muy de cerca por La Rioja, la que presenta un déficit mayor medido en términos de actividad económica regional (0,38%). Estos dos puestos de cabeza, cambian de orden si valoramos el déficit en términos per cápita, ya que en la Rioja alcanza los 230,38 euros, mientras que en Asturias se sitúa en 179,08 euros por persona. Si el saldo global positivo de la cuenta de capital para el periodo 1997-2000 se repartiera entre los habitantes de las respectivas CCAA, sería los ciudadanos de Castilla y León los más beneficiados, correspondiéndoles 24,49 euros a cada uno de ellos.

Las cifras globales del gasto de capital financiado con deuda para el periodo de estudio, presentan en términos absolutos, una gran disparidad, desde los cerca

de 200 millones de euros de Asturias, a los 9 millones de euros de Murcia, pasando por los 124 millones de euros de Aragón.

En términos relativos, el peso del gasto de capital financiado con recursos ajenos sobre el PIB, registra su valor más alto en Asturias y La Rioja, en torno al 0,3%, siendo Baleares y Murcia, con un porcentaje del 0,01%, las que presentan los mejores registros. Si el gasto de capital que no puede ser financiado con los recursos propios de cada comunidad, tuviera que ser sufragado por todos los habitantes de la respectiva Comunidad Autónoma, serían los riojanos los que tendrían que hacer frente a una carga mayor, concretamente tendrían que aportar más de 1000 euros cada uno, siendo los más beneficiados los ciudadanos madrileños, que sólo tendrían que sufragar la mitad de la cantidad aportada por los habitantes de La Rioja.

C) CCAA FORALES.

Cuadro nº 3

C. C. A. A.	AHORRO BRUTO TOTAL	DÉFICIT (-) SUPERÁVIT (+) NO FRO TOTAL	GK FIN. ENDEUD NETO TOTAL
NAVARRA	1.676.933,97	253.941,67	0,00
PAÍS VASCO	3.256.384,23	1.108.399,79	45.406,46
TOTAL CCAA FORALES	4.933.318,20	1.362.341,46	45.406,46
TOTAL CCAA	24.360.771,26	-1.615.941,87	3.811.076,30
CCAA FORALES/ TOTAL CCAA	20,25 %	84,31 %	1,19 %

Miles de euros base 1997.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (Badespe) y de Funcas.

Las CCAA de régimen foral, que en el periodo considerado ya contaban con autonomía fiscal completa, a pesar de tener atribuidas plenas competencias, disfrutaban de unas cuentas públicas bastante equilibradas, capaces de compensar hasta el 84% del déficit no financiero total de las CCAA y Ciudades Autónomas. Destaca especialmente Navarra, cuyo ahorro bruto per cápita y en términos del PIB regional, (más de 3.000 euros por habitante y un 4,4% respectivamente), casi dobla los valores correspondientes al País Vasco. Precisamente, es el País Vasco el único que necesita acudir al endeudamiento neto para financiar sus gastos de capital agregados, con 22 euros por habitante, aunque a nivel nacional, como se aprecia en

el cuadro nº 3, tan sólo representa el 1,19% del gasto de capital total financiado con deuda pública.

D) CIUDADES AUTÓNOMAS

Cuadro nº 4

C.C.A.A.	AHORRO BRUTO TOTAL	DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+) NO FRO TOTAL	GK FIN. ENDEUD NETO TOTAL
CEUTA	82.954,05	49.700,92	0,00
MELILLA	80.796,02	-8.059,40	25.034,74
TOTAL CIUD. AUT	163.750,06	41.641,53	25.034,74
TOTAL CCAA	24.360.771,26	-1.615.941,87	3.811.076,30
TOT CIUD AUT/TOT CCAA	0,67%	2,58%	0,66%

Miles de euros base 1997.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (Badespe) y de Funcas.

En el periodo comprendido entre 1997 y 2000, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla representan el 0,27% de la actividad económica del conjunto nacional, repartiéndose en partes iguales su contribución a la economía nacional (0,14% Ceuta y 0,13% Melilla). Su aportación al ahorro bruto nacional (0,67%), siendo muy pareja la de cada una de ellas, supera en más del doble a su participación en el PIB nacional. El saldo de la cuenta de capital consolidado para ambas ciudades y para el periodo de referencia arroja una cifra positiva, gracias al comportamiento de Ceuta, que permite cubrir el 2,5% del déficit consolidado para el total de las CCAA a nivel general.

La representatividad de los gastos de capital financiados con deuda sobre el conjunto nacional, está en línea con su participación en la actividad económica nacional, a pesar que es únicamente Melilla la que se ha visto obligada a financiar parte de su gasto de capital a través de recursos ajenos, ya que Ceuta presenta un superávit para el periodo cercano, a los 50 millones de euros.

Desde un planteamiento relativo, observamos que el ahorro bruto en relación al PIB y en términos per cápita es muy similar en ambas ciudades, difiriendo en las cifras ponderadas de déficit y gasto de capital financiado con deuda. La discrepancia tiene su origen en el distinto signo del saldo de la cuenta de capital que presentan, positivo Ceuta y negativo Melilla, situando en mejor posición a la economía y a los ciudadanos de Ceuta que a los de Melilla, ya que éstos tendrían que asumir 392

euros de deuda para financiar su gasto de capital, mientras que los ceutíes por este concepto no tendrían que aportar nada.

3.2. EFECTOS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL.

De acuerdo con la metodología expuesta en el epígrafe 2, a continuación recogemos los resultados obtenidos en nuestro ejercicio de simulación, siguiendo la clasificación del apartado anterior. Asimismo, en el anexo gráfico del trabajo, mostramos, para cada una de las CCAA y Ciudades Autónomas, la incidencia de la disciplina presupuestaria sobre los gastos de capital, en términos absolutos y en términos per cápita y del PIB regional.

A) CCAA DE RÉGIMEN COMÚN DE COMPETENCIAS AMPLIAS (art. 151)

Cuadro nº 5

C. C. A. A.	▼GK BAJO ESTAB PRESUP (miles € base 97)	▼GK BAJO ESTAB PRESUP/PIB (%)	▼GK BAJO ESTAB PRESUP per cáp. (€ base 97)
ANDALUCÍA	236.031,13	0,08	32,40
CANARIAS	8.676,14	0,01	5,39
CATALUÑA	260.189,39	0,06	5,14
COMUNIDAD VALENCIANA	1.929.150,92	0,83	474,58
GALICIA	175.768,35	0,14	64,39
TOTAL CCAA 151	2.609.815,93		581,90
TOTAL CCAA	3.334.824,26		1.702,79
CCAA 151 / TOTAL CCAA	78,26 %		34,17 %

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los resultados del cuadro nº 5 y al hilo de las afirmaciones realizadas en el epígrafe anterior, este conjunto de CCAA sería el que mayor sacrificio de gastos de capital tendría que efectuar ante nuestro hipotético escenario de estabilidad presupuestaria anticipada, representando casi el 80% del total de inversión regional sacrificada en todo el país.

Por CCAA, Cataluña y Canarias volverían a ser las que menor esfuerzo deberían haber realizado en sus inversiones públicas para cumplir con la prohibición de déficit nulo, sin llegar en ningún caso a los 6 euros por habitante. Por otro lado, resalta la Comunidad Valenciana que, por tratarse de la más deficitaria en el

periodo, sería la que menos preparada estaría en la fecha considerada para presentar un equilibrio presupuestario, viéndose obligada a reducir sus inversiones de capital en 474 euros por habitante, lo que representa un 0,83% del PIB regional, es decir, estaría sacrificando un 76% de su inversión real.

B) C.C.A.A. DE COMPETENCIAS REDUCIDAS (art. 143).

Cuadro nº 6

C.C.A.A.	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP (miles € base 97)	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP/PIB (%)	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP per cáp. (€ base 97)
ARAGÓN	113.124,69	0,16	95,31
ASTURIAS	168.182,03	0,33	155,68
BALEARES	7.896,66	0,01	10,00
CANTABRIA	51.308,09	0,19	97,15
CASTILLA- LA MANCHA	67.329,24	0,08	39,07
CASTILLA Y LEÓN	33.630,85	0,03	13,56
EXTREMADURA	62.225,33	0,15	58,20
MADRID	94.553,94	0,02	18,67
MURCIA	7.146,92	0,01	6,46
LA RIOJA	62.265,40	0,36	235,86
Total CCAA 143	667.663,16		729,97
TOTAL CCAA	3.334.824,26		1.702,79
CCAA 143/ TOTAL CCAA	20,02%		42,83%

Fuente: elaboración propia.

Las CCAA con el techo competencial reducido, las conocidas como las del artículo 143 de la Constitución, tendrían que haber renunciado, bajo el supuesto de anticipación en cuatro años de la estabilidad presupuestaria, a un gasto de capital que representa la quinta parte del total del gasto de capital sacrificado en el conjunto de la nación, lo que puede ser consecuencia lógica de sus menores necesidades de inversión, al tener transferidas menos competencias.

En un estudio comparativo, observamos que existe una gran concentración, ya que sólo tres CCAA: Aragón, Asturias y Madrid, acaparan casi el 60% del total del gasto de capital del conjunto de estas CCAA, sacrificado en aras a la estabilidad presupuestaria, siendo Asturias la que ocupa el primer lugar en la clasificación de

reducción absoluta de gasto de capital y la segunda posición en términos de PIB y per cápita.

En el otro extremo de la clasificación, nos encontramos con Murcia, que registra, tanto en valores absolutos como relativos del PIB y per cápita, la cifra de renuncia a gasto de capital más baja del total del grupo, seguida por Baleares.

La disciplina presupuestaria no repercute de forma significativa en la actividad económica, porque la reducción del gasto de capital de Asturias, la Comunidad Autónoma que tendría que haber hecho una renuncia mayor, supone un 0,33% del PIB de la citada Comunidad Autónoma, que se traduce en un 12,31% de la inversión real del periodo.

Si analizamos el caso de Murcia, situado en el otro extremo del abanico, constatamos que la reducción del gasto de capital, representa el 0,01% de su PIB, lo que supondría una reducción de la inversión real del periodo del 12,09% del PIB.

C) CCAA FORALES.

Cuadro nº 7

C. C. A. A.	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP (miles € base 97)	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP/PIB (%)	▼ GK BAJO ESTAB PRESUP per cáp. (€ base 97)
NAVARRA	0,00	0,00	0,00
PAÍS VASCO	33.460,02	0,02	15,94
TOTAL CCAA FORALES	33.460,02		15,94
TOTAL CCAA	3.334.824,26		1.702,79
CCAA FORALES / TOTAL CCAA	1,00 %		0,94 %

Fuente: elaboración propia.

El rigor presupuestario del convenio económico establecido con la Comunidad Navarra, se pone de manifiesto en los resultados del cuadro nº 7, al observar que, bajo nuestra restricción de déficit nulo, no se vería obligada a sacrificar ni un céntimo de gastos de capital.

Tampoco es muy elevado el esfuerzo al que se habría tenido que someter el País Vasco, con tan sólo 16 euros por habitante. En términos de actividad económica regional, el total de inversiones públicas reales efectuadas por esta comunidad, fue del 0,65%, mientras que la reducción de inversiones que habría tenido que efectuar en nuestra simulación, sería tan sólo del 0,02% del PIB. Por tanto, la restricción presupuestaria, no afectaría significativamente a la inversión real

de esta Comunidad Autónoma, que tan sólo renunciaría al 3% de la misma con respecto al PIB regional.

D) CIUDADES AUTÓNOMAS.

Cuadro nº 8

C.C.A.A.	▼GK BAJO ESTAB PRESUP (miles € base 97)	▼GK BAJO ESTAB PRESUP/PIB (%)	▼GK BAJO ESTAB PRESUP per cáp. (€ base 97)
CEUTA	0,00	0,00	0,00
MELILLA	23.885,16	0,78	374,98
TOT CIUD AUT	23.885,16	0,78	374,98
TOTAL CCAA	3.334.824,26		1.702,79
TOT CIUD AUT/TOT CCAA	0,72%		0,22 %

Fuente: elaboración propia.

Bajo el supuesto de adelanto de la estabilidad presupuestaria, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla habrían tenido un comportamiento cualitativamente muy diferente, ya que Ceuta no tendría que renunciar a ningún gasto de capital y podría haber realizado plenamente las inversiones reales que ha llevado a cabo, en cambio, Melilla, sí tendría que haber reducido su gasto de capital en relación al PIB, en una cuantía del 0,78%, lo que se traduce en una reducción del 32,40% de la inversión real del periodo.

4. CONCLUSIONES

En términos de actividad económica, los reducidos porcentajes de sacrificio de gastos de capital que obtenemos en todos los casos, en ninguno se llega al 1%, permiten concluir que, la estabilidad presupuestaria que hemos impuesto en nuestro ejercicio de simulación, no implica una reducción drástica de la participación que la inversión pública regional poseía en la economía de cada región en el intervalo temporal estudiado, salvo contados casos como el de la Comunidad Valenciana, que tendría que renunciar al 76% de su inversión real del periodo.

Por otro lado, parece existir una relación directa en las CCAA de régimen común, entre mayor nivel de competencias asumido y mayor gasto de capital sacrificado. Por lo que podríamos considerar que estas CCAA, habrían descontado en mayor medida que las otras, los efectos futuros de la LGEP.

Si comparamos el caso de las CCAA de régimen común con el de las forales, podemos señalar que estas últimas presentan una situación mejor para afrontar las exigencias de la estabilidad presupuestaria, al no ser significativa la renuncia de gastos de capital durante el periodo estudiado.

En conjunto, todas las regiones españolas tendrían que sacrificar 3.325 millones de euros, es decir, un 12% del total de la inversión real realizada en el periodo; dato suficientemente expresivo, del esfuerzo al que se vería obligado el Sector Público en caso de que la economía nacional atravesara un momento crítico que hiciera depender en mayor medida del papel compensador de la inversión pública.

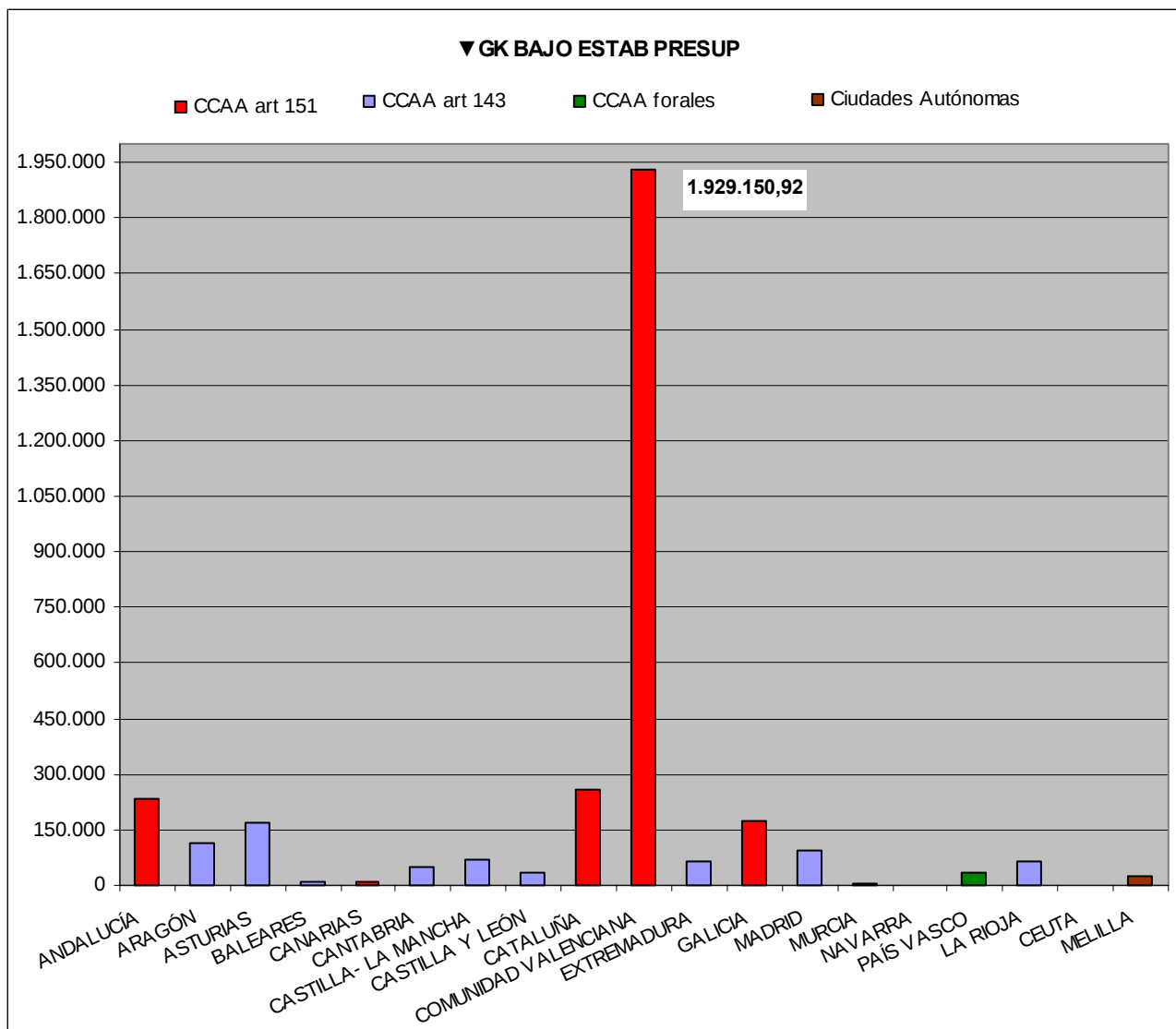
Para finalizar, exponemos la clasificación de las CCAA y Ciudades Autónomas, según la cuantía del gasto de capital sacrificado⁹ y, previsiblemente, con mayores dificultades para adaptarse al nuevo escenario de ortodoxia financiera pública.

C.C.A.A.	INDICE DE SACRIFICIO INVERSOR RELATIVO
COMUNIDAD VALENCIANA	3.098,27
CATALUÑA	417,87
ANDALUCÍA	379,07
GALICIA	282,29
ASTURIAS	270,11
ARAGÓN	181,68
MADRID	151,86
CASTILLA- LA MANCHA	108,13
LA RIOJA	100,00
EXTREMADURA	99,94
CANTABRIA	82,40
CASTILLA Y LEÓN	54,01
PAÍS VASCO	53,74
MELILLA	38,36
CANARIAS	13,93
BALEARES	12,68
MURCIA	11,48
CEUTA Y NAVARRA	0,00

⁹ Expresado en números índices, tomando como base la comunidad autónoma que representa aproximadamente la mediana de los gastos de capital sacrificado.

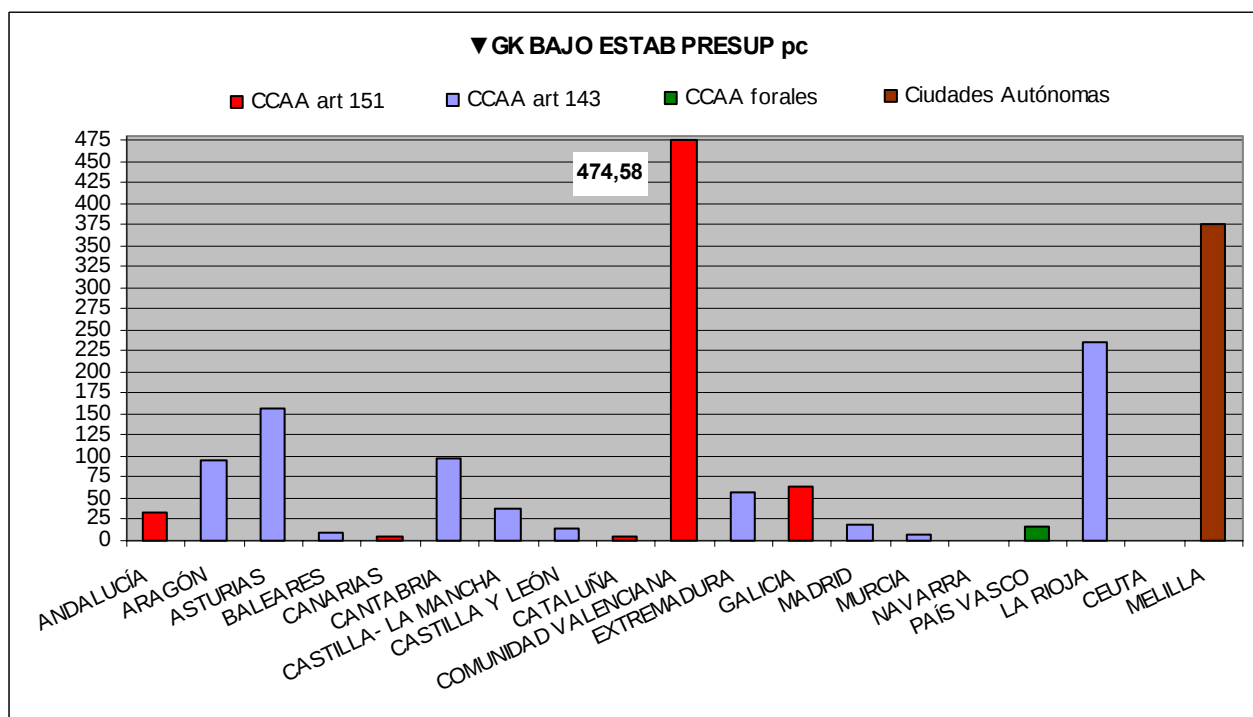
ANEXO GRÁFICO

Gráfico nº 1



Miles de euros base 1997.
Fuente: Elaboración propia.

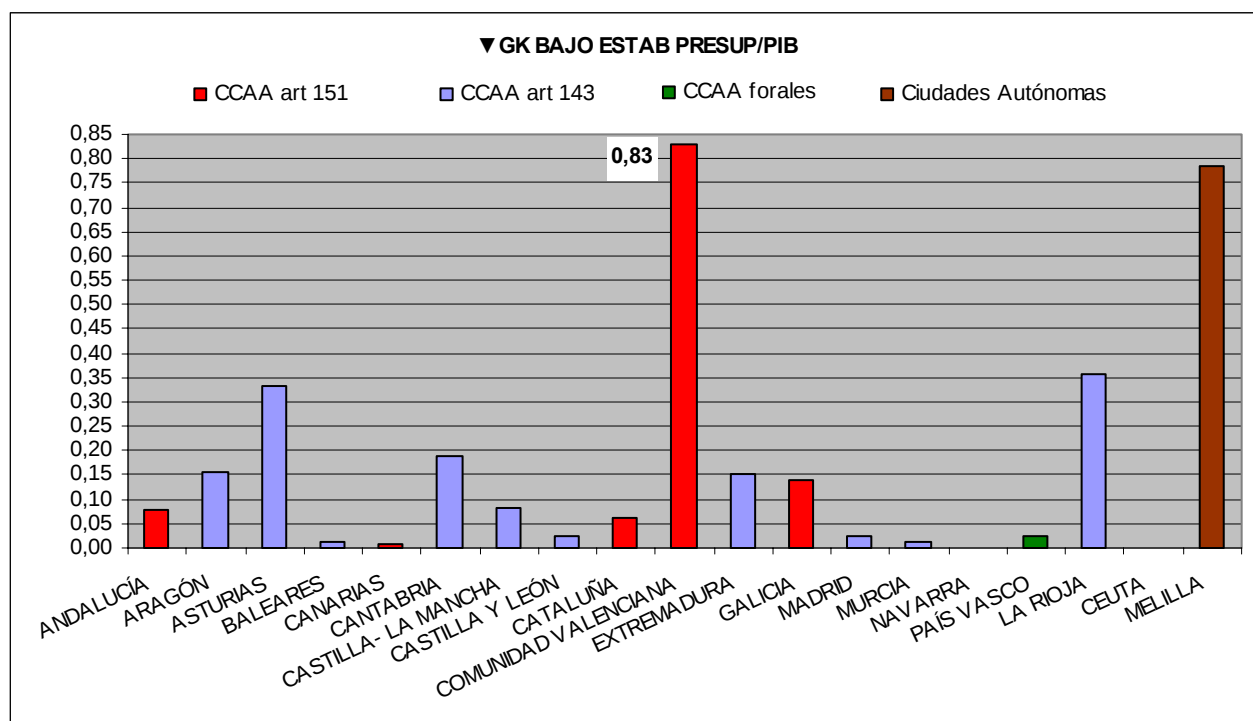
Gráfico n ° 2



Euros base 1997.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico n ° 3



En porcentaje.

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*, nº173, págs. 1-58.
- De Haan et al (1996): "Government capital formation: Explaining the decline ", *Review of world Economics*, 132, págs. 55-74.
- González-Páramo, J.M., (2.001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la LGEP en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- 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, págs. 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 1.997-2.000. 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, págs. 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, págs.145-189.
- Sevilla Segura, J.V., (2.001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica. Barcelona.