

MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS: EVOLUCIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS

DEFICIT AND PUBLIC DEBT IN THE SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES:
EVOLUTION AND EXPLANATORY FACTORS

Autor: D. Luis Antonio Pérez Escobar

Tutor: D. Carlos Javier Rodríguez Fuentes

Grado en ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA, EMPRESA Y TURISMO
Curso Académico 2017 / 2018

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de Julio de 2018

Resumen

La austeridad ha estado presente dentro del debate político sometiendo a duros ajustes económicos al sector público, incluidos los países más afectados por la crisis económica iniciada en 2008. La causalidad entre deuda y crecimiento económico comprende parte de los argumentos esgrimidos por los defensores de los programas de ajuste del gasto público. El aumento de la deuda autonómica explica en buena medida el comportamiento de la deuda total española y su comportamiento en la última década. España, como uno de los países más golpeados por la crisis, no ha sido ajena a este debate.

Palabras clave: Deuda pública, crecimiento económico, descentralización

Abstract

Austerity has been present in the political debate, subjecting the public sector to hard economic adjustments, including the countries most affected by the economic crisis that began in 2008. The causality between debt and economic growth comprises part of the arguments put forward by the proponents of the programs of adjustment of public expenditure. The increase in regional debt largely explains the behavior of the total Spanish debt and its behavior in the last decade. Spain, as one of the countries hardest hit by the crisis, has not been unaware of this debate.

Keywords: Public debt, economic growth, decentralization

ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	EL DEBATE SOBRE LOS EFECTOS DE LA DEUDA PÚBLICA SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	1
3.	DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	3
3.1.	DÉFICIT, DEUDA Y MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA	3
3.2.	MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA	4
3.3.	LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA	6
4.	EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y DÉFICIT PÚBLICO	8
4.1.	DISTRIBUCIÓN DE LA DEUDA ESPAÑOLA POR NIVELES ADMINISTRATIVOS.....	8
4.2.	LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA AUTONÓMICA.....	11
4.2.1.	Dinámica de la deuda autonómica.....	11
4.2.2.	Deuda autonómica según instrumentos y plazos	12
4.2.3.	Deuda autonómica según niveles de PIB per cápita	13
4.2.4.	Diferencias en la tasa de paro y distribución sectorial: el sector construcción ..	15
5.	CONCLUSIONES.....	17
	BIBLIOGRAFÍA.....	18

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Gasto público de las Administraciones Públicas en 2014, por subsectores	7
Gráfico 2: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo, por subsectores (1995-2017).....	8
Gráfico 3: Capacidad o necesidad de financiación, por subsectores (1995-2017).....	9
Gráfico 4: Evolución de la deuda pública total y el PIB (1995-2017)	10
Gráfico 5: Determinantes de la variación de la deuda autonómica (1995-2017).....	11
Gráfico 6: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo, por instrumentos (1995-2017).....	12
Gráfico 7: Deuda autonómica, por grupos (1995-2017).....	14
Gráfico 8: Tasa de paro, por grupos (1995-2017)	15
Gráfico 9: Sector construcción, por grupos (1995-2017).....	16

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Grupos de Comunidades Autónomas, según nivel de PIBpc en 2007	13
--	----

1. INTRODUCCIÓN

Durante los primeros años de la crisis, España se enfrentó a un aumento vertiginoso del desempleo, la prima de riesgo y los intereses de la deuda. La incertidumbre sobre el sector bancario obligó a su intervención parcial con dinero público. El creciente descontento social consecuencia de reformas, tanto fiscales como las referentes al mercado laboral y el sistema público de pensiones, además de programas de ajuste del gasto, fue el común denominador en buena parte del sur de Europa. Las distintas fallas en la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria reveladas luego del estallido financiero hicieron necesario la aceleración de varias normativas y la profundización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las Comunidades Autónomas no estuvieron ajenas a la coyuntura internacional ni a los nuevos compromisos contraídos con la Unión Europea.

En el siguiente trabajo se estudiará la evolución de la deuda pública autonómica, haciendo hincapié en las diferencias entre las Comunidades Autónomas, así como en definir tanto conceptos como contrastar literatura referente a la existencia o no de una relación de causalidad entre el nivel de endeudamiento y el crecimiento económico. En primer lugar, se expondrán diversos enfoques sobre la relación entre deuda y crecimiento económico, ofreciendo contrargumentos cuando el caso lo amerite. En segundo lugar, se ofrecerá una serie de definiciones conceptuales para un mejor entendimiento general sobre la evolución de la deuda pública española, además, se explicará tanto el modelo de supervisión presupuestaria ejercido por la Comisión Europea como el funcionamiento de las autonomías. En tercer lugar, se analizará la evolución de la deuda y el déficit público a lo largo de un periodo determinado tanto en España como en sus Comunidades Autónomas. Seguidamente se ofrecerá una conclusión general basada en los hechos expuestos en el presente trabajo para finalizar con una breve referencia bibliográfica.

2. EL DEBATE SOBRE LOS EFECTOS DE LA DEUDA PÚBLICA SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La relación entre crecimiento y deuda pública ha sido uno de los principales temas de estudio durante la última década. La crisis de la eurozona y los programas de austeridad han visto en este debate una posibilidad de evaluar la política económica imperante luego de la inestabilidad surgida de la crisis iniciada en 2008. La carga de la deuda sobre el PIB parece la piedra angular de dicha literatura que busca establecer hasta qué punto la deuda puede afectar al crecimiento económico.

Reinhart y Rogoff (2010) dieron a conocer un análisis completo que intentaba demarcar los límites de deuda que una economía puede soportar sin que su crecimiento se vea afectado. El establecimiento de un máximo del 90% de deuda sobre el PIB se debió a un amplio estudio estadístico que agrupaba el crecimiento medio de cada año en intervalos de deuda representados en porcentaje sobre el PIB. La presencia de dicho análisis entre los soportes teóricos de la política económica de después del estallido de la crisis de 2008 y durante la

consecuente crisis dentro de la Unión Europea deja sin lugar a duda la influencia de dicho documento. Herndon, Ash y Pollin (2013) cuestionan dicha conclusión, alegando que dentro de los datos analizados hay varios errores que favorecen la tesis de ambos autores sobre los prejuicios de una elevada deuda. Entre los errores encontrados dentro del estudio se omitieron datos, además de errores de codificación en la hoja de cálculo utilizada por Reinhart y Rogoff (2010). Luego de corregir dichos errores se llegaron a resultados muy distintos: había una cierta relación entre la existencia de niveles altos de deuda y tasas de crecimiento menores, no obstante, no se logró identificar la relación de causalidad ni se llegó a un umbral máximo de deuda.

Anterior al trabajo desarrollado por Herndon, Panizza y Presbitero (2012) ofrecen un otra perspectiva al análisis causal entre deuda y crecimiento, definiendo nuevas variables cuyo comportamiento difiere en cada país y situación, llegando a la conclusión que la correlación entre deuda y crecimiento se da, pero la causalidad entre ambas es imposible de establecerse, así como un umbral crítico de deuda. Posteriormente, Pescatori, Sandri y Simon (2014) no encontraron en su estudio un nivel crítico de deuda ni una relación de causalidad, sin embargo, Égert (2014) va más allá al someter los resultados de Reinhart y Rogoff (2010) observando que no existe un umbral crítico de deuda estándar, sino que depende del país y las circunstancias.

La importancia de los autores anteriormente nombrados radica en el impacto de sus resultados en el plano de la política económica imperante, sin embargo, no son los únicos que han intentado identificar la dinámica y causalidad de la deuda sobre el crecimiento. Kumar y Woo (2010) consideran que el aumento de diez puntos porcentuales de la relación deuda/PIB provoca una desaceleración del PIB per cápita de 0.2 puntos porcentuales por año, siendo 0.15 puntos porcentuales en las naciones avanzadas. Este efecto adverso refleja una reducción de la productividad, debido a reducción de la inversión y el lento incremento del stock capital por trabajador, en definitiva, un aumento de 10 puntos porcentuales de la relación deuda/PIB se asocia con un descenso de la relación inversión/PIB en aproximadamente 0.4 puntos porcentuales, con un mayor impacto en los países emergentes. Se puntualiza que la existencia de altos niveles de deuda, superiores al 90% del PIB, tienen efectos negativos sobre el crecimiento.

Checherita y Rother (2010) establecen en su trabajo, que engloba a doce países¹ socios de la Unión Europea, la causalidad entre deuda elevada y crecimiento económico. Observan que al existir niveles de deuda superiores al 90%-100% la tasa de crecimiento se resiente. Los resultados arrojados vienen fundamentados por el uso de datos tanto de tasas de crecimiento del PIB como la identificación de los componentes cíclico y estructural del déficit público. Ambos autores limitan su estudio a países integrantes de la Unión Europea, lo que hace que sus resultados no sean del todo válido extrapolados a otros países. En la misma línea, Cecchetti, Mohanty y Zampolli (2011) llegan a conclusión que, al darse un aumento de la deuda de 10 puntos porcentuales más allá del 85%, que ellos identificaron como umbral, repercute de manera negativa sobre el crecimiento, reduciendo la tasa de crecimiento en 1 punto porcentual.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países bajos y Portugal

en resumen, la mayoría de los autores consideran que existe un umbral crítico de deuda que repercute de manera negativa sobre el crecimiento económico. La relación de causalidad planteada entre ambos indicadores se fundamenta sobre datos estadísticos históricos, sin embargo, los distintos estudios que buscan refutar dicha tesis logran identificar errores en los datos recabados como sesgos ideológicos que hacen dudar de la veracidad de las conclusiones dadas por los defensores de un mayor control de la deuda.

3. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

3.1. DÉFICIT, DEUDA Y MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA

Según el reglamento 479/2009², la deuda pública se entiende como «valor nominal total de las obligaciones brutas del sector AAPP pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del propio sector. El valor nominal se corresponde con el valor facial³. En el caso de obligaciones indexadas, el reglamento especifica que su valor nominal corresponderá a su valor facial ajustado en función del incremento del capital derivado de la indexación acumulado al final de año». En otras palabras, la deuda es el conjunto de deudas que contrae la administración pública con particulares, con el fin de financiar parte de los gastos e inversiones. Cuando se habla de sector administración pública se hace referencia a todos los niveles de la misma: Central, Estatal y Local. Los medios para emitir dicha deuda se resumen en Bonos, Letras del Tesoro y Obligaciones del Tesoro. La deuda pública puede emitirse en distintos plazos y conlleva su futura devolución a corto, medio o largo plazo con el consiguiente pago de la cantidad prestada y un interés establecido. Puede ser adquirida tanto por instituciones públicas como privadas, así como particulares que pueden ser residentes o no residentes. Se considera interna cuando quienes la adquieren residen dentro del territorio desde donde se emite la deuda o externa cuando son residentes en el extranjero quienes la adquieren. La cuantificación de la deuda pública en este estudio está expresada según el Protocolo de Déficit Excesivo que engloba tanto la deuda neta de activos financieros como activos financieros frente a Administraciones Públicas. No se incluyen los pasivos de las Administraciones Públicas en poder de otras Administraciones Públicas ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago.

La redacción de los presupuestos conlleva la proyección tanto de ingresos como de gastos para el siguiente ejercicio, con ello se logra establecer el saldo presupuestario que puede ser tanto positivo como negativo. En el caso de tener un saldo presupuestario positivo, se estará en una situación de superávit público. En caso contrario, si el saldo es negativo, se estará en situación de déficit público y se deberá buscar financiación externa a los ingresos corrientes del sector público. Normalmente el déficit público se expresa en porcentaje del PIB corriente. Para un análisis más amplio se toma a consideración el déficit público primario, cuya única diferencia es la manera que se efectúa su cálculo: no se toman en cuenta los gastos corrientes de la

² Boletín Oficial del estado (2009) Reglamento (CE) No 479/2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

³ «Valor que otorgan las autoridades monetarias a una moneda, consignándolo en la misma. En el contexto de los valores mobiliarios, valor nominal». (Diccionario económico financiero, La Caixa)

deuda, con ello se hace una idea sobre el peso que tiene el pago de la deuda entre los gastos corrientes. Diferenciar tanto la parte estructural como cíclica del déficit público es otra manera de analizar el déficit en su conjunto. El déficit estructural deja fuera la parte de la financiación pública que depende del ciclo económico, sirviendo como medio de evaluación sobre la política fiscal; el déficit cíclico, en cambio, se centra en la parte de la financiación pública que depende del ciclo económico y ayuda a observar el impacto de la coyuntura sobre el déficit total. Uno de los métodos para calcular ambos componentes del déficit público lo presenta Olivier Blanchard⁴.

3.2. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el caso español (y el resto de socios europeos), el déficit público está bajo supervisión por parte de las instituciones europeas. La finalidad de dicho control es la conservación de la estabilidad económica en el país socio y, con ello, alejar el peligro de una crisis de mayor envergadura que influya sobre otros socios dentro de la Unión Europea. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en funcionamiento desde 1997 y requisito para los países en proceso de adopción del Euro, contempla mecanismos y procedimientos para una mayor supervisión. Este pacto incorpora límites al déficit y a la deuda pública, para ello utiliza mecanismos de prevención que supervisan y controlan si se respetan los límites pactados, en caso de incumplimiento se ejecutan procedimientos coercitivos para una rápida corrección.

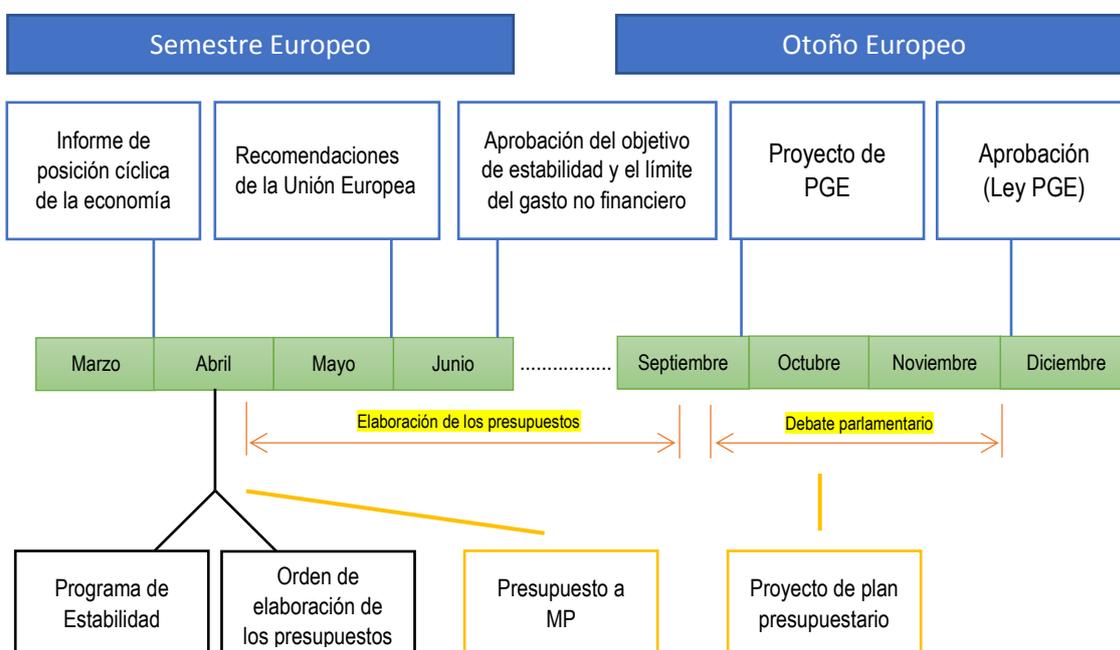
Durante la última década se han puesto de manifiesto varios problemas dentro del funcionamiento del Pacto de Estabilidad y Desarrollo, sobre todo ante la evidente imposibilidad de promover el saneamiento completo de las cuentas públicas. Todo esto conduce a una reforma del Pacto en 2005, limitando la tasa de crecimiento del gasto público con la tasa de crecimiento del PIB e incluyendo la figura del memorándum de entendimiento, una especie de contrato donde se aceptaban condiciones impuestas para lograr financiación. La posterior creación del Pacto por el Euro Plus (2011) se debió a que la evolución general del déficit público en la Unión Europea no mejoraba, concretándose en un grupo de normas llamadas *Six Pack*, que incluyen cinco reglamentos y una directiva. Los reglamentos se resumen en el establecimiento de un sistema de sanciones para un mayor cumplimiento de los compromisos; aumentar el control y la supervisión de los países miembros; supervisión macroeconómica total con la obligación de aceptarlo por parte de cada país; superar el nivel de deuda fijado en el 60% hará que dicho país se vea sometido al Procedimiento de Déficit Excesivo⁵ y el incumplimiento de la meta de reducción del déficit permite que la Comisión Europea fije multas de hasta 0.2% del PIB del año anterior.

⁴ Blanchard, O. (1990) Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Economics Department Working Papers, 79.

⁵ «Si los Estados miembros incumplen el criterio relativo al déficit o el relativo a la deuda, se les aplica un Procedimiento de Déficit Excesivo con arreglo al cual quedan sometidos a una vigilancia reforzada (habitualmente, cada tres o cada seis meses) y se les impone un plazo para corregir su déficit. La Comisión lleva a cabo controles de cumplimiento de las condiciones a lo largo de todo el año sobre la base de las previsiones económicas regulares y los datos de Eurostat. La Comisión puede solicitar información complementaria o recomendar la adopción de medidas adicionales a todos aquellos Estados miembros sujetos al riesgo de incumplir los plazos de corrección del déficit». Comisión Europea.

La creación de nuevos reglamentos, esta vez limitados a los integrantes de la Zona Euro, se produjo al siguiente año. A dichos reglamentos se les llamó *Two Pack*, siendo el primero el establecimiento de un calendario presupuestario único donde cada país miembro está obligado a remitir a la Comisión Europea su respectivo anteproyecto de presupuesto a mediados de octubre. Si el dictamen luego de examinar el anteproyecto es negativo, la Comisión Europea insistirá al país socio presentar unos presupuestos revisados. En el caso de aplicar el Procedimiento de Déficit excesivo el país afectado deberá presentar un programa de estabilidad en caso de estar dentro de la Zona Euro (siendo un plan de convergencia si se tratase de un país miembro fuera del Euro) donde se expliquen las perspectivas económicas y la estrategia fiscal a seguir en los próximos tres años. El segundo reglamento dentro del *Two Pack* contempla normas claras y simplificadas para una supervisión exhaustiva de estados miembros con dificultades que reciban o estén por finalizar un programa de ayuda financiera.

Estas normas, de obligado cumplimiento, limitan la discrecionalidad de los socios comunitarios (incluida España) a la hora de diseñar sus presupuestos, pues éstos deben ser compatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria. La razón de la existencia de dicha disciplina presupuestaria no es otra que mantener alejada la incertidumbre económica sobre los socios comunitarios y la moneda común. La supervisión de las cuentas de cada socio deben seguir un calendario dividido en una primera fase llamada *Semestre Europeo* donde coordinan políticas económicas y se orienta en la confección de los presupuestos. Posteriormente, a la segunda fase se le llama *Otoño Europeo*, durante la cual se debaten y aprueban los presupuestos luego de su revisión por parte de la Comisión Europea. En resumen y a título orientativo, el calendario presupuestario está estructurado de la siguiente manera⁶:



⁶ Extraído del Seminario Internacional sobre Implementación de Presupuesto de Mediano Plazo. Eurosocietal 2. Reglas macrofiscales y plurianualidad en la elaboración de los presupuestos de España.

3.3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Dentro de los países integrantes de la OCDE, España se encuentra entre los más descentralizados⁷ cediendo competencias a niveles administrativos por debajo del gobierno central, siendo una de las naciones con un grado de descentralización elevado. Al existir un importante nivel de descentralización en la actividad que desarrollan las administraciones públicas, implica que el análisis comparativo del déficit público puede verse afectado, puesto que en éste se excluye las actividades realizadas por otras unidades donde la Administración Central ha podido delegar competencias.

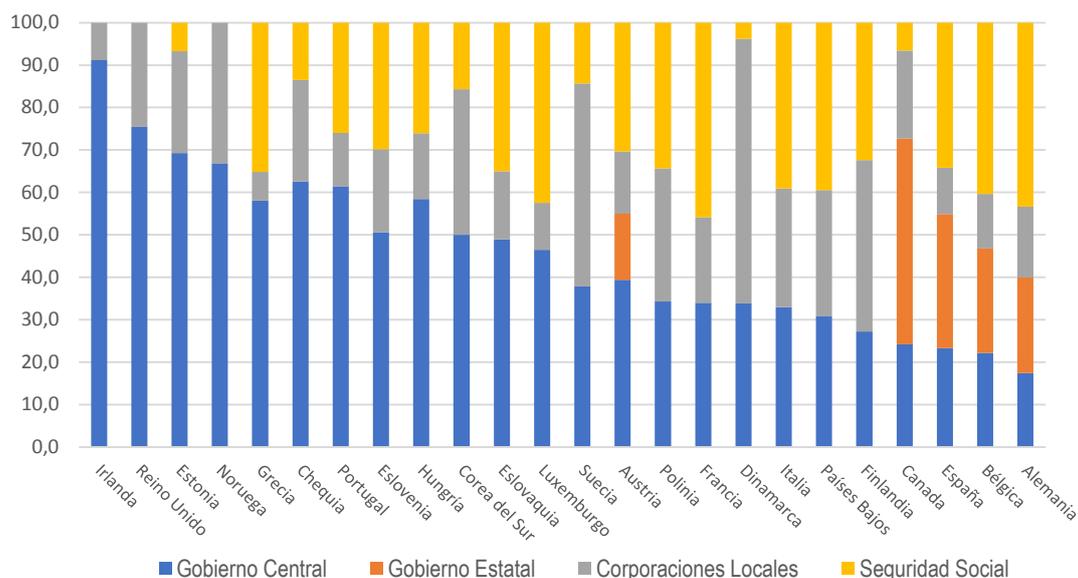
Tras el inicio de la transición democrática (1975) se buscaba un cambio en la estructura de la administración pública española vertebrando una nueva administración territorial. La Constitución de 1978 contempla la creación de unidades intermedias entre la administración central y las corporaciones locales. Las nuevas unidades territoriales, llamadas Comunidades Autónomas, condicionan su existencia a acontecimientos arraigados a la historia o a la sociedad, jamás bajo preceptos de eficiencia administrativa. La diferencia más marcada entre Comunidades se encuentra en el sistema de financiación, denominadas de régimen común y las Comunidades Autónomas forales, cuyo sistema de financiación es particular.

Desde la perspectiva del gasto, a partir de un enfoque clásico federalista fiscal, el Gobierno Central conserva de manera exclusiva competencias en materia de estabilización y redistribución, mientras que las competencias de asignación son compartidas por los tres niveles de la administración (Central, Regional y Local). Las atribuciones hacia las Comunidades Autónomas no son contempladas de manera cerrada, posibilitando una ampliación de atributos reformando los distintos estatutos autonómicos. Desde la perspectiva del ingreso, la Constitución enumera los recursos financieros de los que las Comunidades Autónomas pueden disponer, además, traslada la responsabilidad de confeccionar posteriormente la ley orgánica que regule la financiación autonómica. En principio, el traspaso de ingresos fue impulsado para lograr equilibrar las cuentas autonómicas con los gastos. Más adelante el proceso se ha profundizado, aunque de manera dispar entre Comunidades. Se habla de competencias exclusivas cuando éstas están asumidas únicamente por el Gobierno Central (Art. 149.1) o la Comunidad Autónoma (148.1). Las competencias compartidas, como su nombre lo indica, no tienen un ámbito administrativo único, además, comparten una misma materia y puede asumirse distintas funciones por ambos niveles administrativos sin interferencia. Por último, las competencias concurrentes comparten una misma materia, pero ambos ejercen las mismas competencias de manera complementaria.

⁷ Government at a Glance 2015. OECD National Accounts Statistics

Gráfico 1: Gasto público de las Administraciones Públicas en 2014, por subsectores

(En tanto por ciento)



Fuente: Government at a Glance 2015. OECD National Accounts Statistics.

En relación con la división administrativa española anteriormente acotada, el Gráfico 1 constata el elevado grado de descentralización de la administración en comparación con otros países. El tamaño, en términos relativos, del *gobierno estatal*⁸ refleja el peso de las Comunidades Autónomas sobre las Administraciones Públicas. Así, el peso del gasto público que realizan las Comunidades Autónomas en el gasto total en España es sólo superado por Canadá, mientras que en los demás países en donde existen niveles administrativos equivalentes a las Comunidades Autónomas españolas (Alemania, Austria y Bélgica), el peso del gasto de estas unidades en el gasto total es sensiblemente inferior al que se da en España (31,6%). La distribución de la Administración Pública española se caracteriza por tener un Gobierno Central con menos presencia comparada con el resto de países, conservando las Corporaciones Locales cierto protagonismo, aunque eclipsadas por el mayor Gobierno Estatal (Comunidades Autónomas).

El Banco de España define a cada uno de los niveles de la Administración Pública de la siguiente manera⁹: «la Administración Central está constituida por unidades institucionales que tienen competencias generales en todo el territorio nacional y que, en España, está formado por el Estado, por los Organismos de la Administración central y por las empresas que se clasifican como Administración Central; las Comunidades Autónomas, que Incluye los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y los organismos autónomos de carácter administrativo y similares. En esta última agrupación se incluyen las universidades dependientes de cada

⁸ «Unidades institucionales que ejercen algunas de las funciones del gobierno en un nivel inferior al Gobierno Central y por encima de las unidades institucionales gubernamentales que existen a nivel local; son unidades institucionales cuya autoridad fiscal, legislativa y ejecutiva se extiende solo sobre los *estados* individuales (a menudo denominados *provincias* o Comunidades Autónomas en el caso español) en los que se puede dividir el país en su conjunto». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

⁹ Banco de España, Boletín Estadístico, Nota Metodológica: La deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) elaborada según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

Comunidad y, también, las empresas que se clasifican como Comunidades Autónomas; las Corporaciones Locales, constituidas por los Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos, sus mancomunidades y agrupaciones, Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y los organismos autónomos de carácter administrativo y similares dependientes. Por último, las Administraciones de Seguridad Social, que incluye las unidades institucionales de naturaleza jurídica y ámbito territorial diversos que llevan a cabo funciones relacionadas con la provisión de prestaciones sociales». Tomando como referencia a Eurostat¹⁰, la distribución de la deuda entre los subsectores de la Administración Pública muestra que España es uno de los países socios de la Unión Europea con mayor peso de deuda emitida por el Gobierno Estatal y que la mayor parte de los tenedores de deuda son residentes en el resto del mundo.

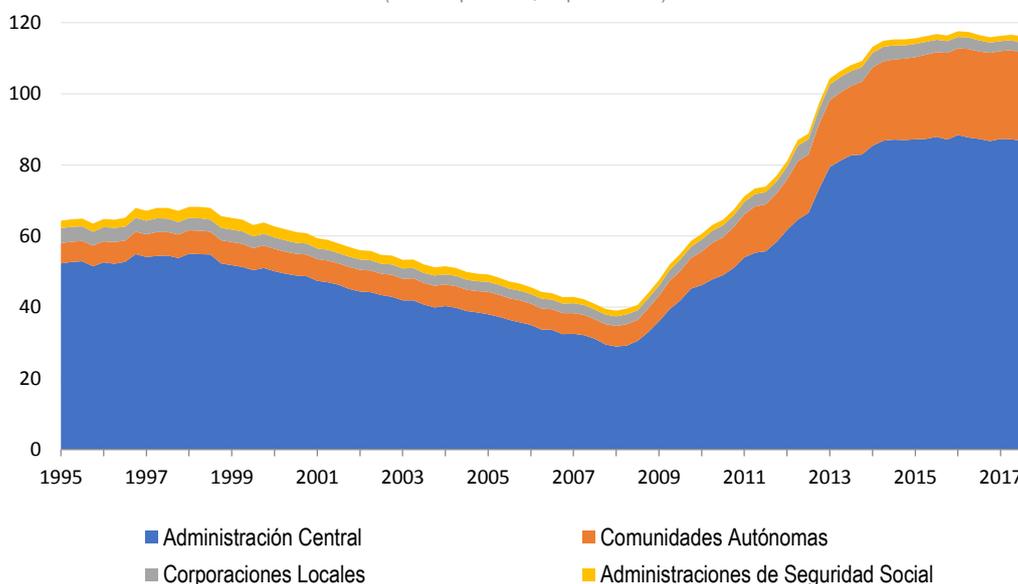
4. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y DÉFICIT PÚBLICO

4.1. DISTRIBUCIÓN DE LA DEUDA ESPAÑOLA POR NIVELES ADMINISTRATIVOS

España se ha convertido en uno de los países con mayor descentralización administrativa del mundo. El creciente protagonismo de las Comunidades Autónomas no solo se aprecia en el peso relativo del gasto que ejecutan estas unidades en el conjunto del gasto público como se vio en el Gráfico 1, también en la evolución de la deuda pública española que refleja el Gráfico 2.

Gráfico 2: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo, por subsectores (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



Fuente: Banco de España

En el Gráfico 2 se observa que hasta 2010 el monto de la deuda total consolidada cumplía con las exigencias de Pacto de Estabilidad y Crecimiento, siendo inferior al 60% del PIB. A la par con el inicio de la Gran Recesión, la deuda sufrió una escalada hasta posicionarse en el

¹⁰ Eurostat (2018) Structure of government debt. Statistics Explained. 06/2018

100% en el año 2015. Los subsectores de la administración pública que más contribuyeron a dicho aumento de la deuda fueron la Administración Central y las Comunidades Autónomas, no obstante, tanto Corporaciones Locales como las Administraciones de la Seguridad Social ejercieron menor presión sobre la deuda consolidada de las Administraciones Públicas. El peso decreciente de la deuda respecto al PIB hasta 2008 concuerda con el mayor periodo expansivo de la economía española en el último siglo, siendo el periodo posterior al estallido de la crisis el inicio del progresivo aumento de la deuda consolidada manteniendo cifras superiores al 90% del PIB después de 2013.

El acumulado de deuda, expresado en porcentaje del PIB, se ha visto acelerado por dos factores interdependientes importantes, por un lado, las crecientes necesidades de financiación de la economía española, por otro, la evolución del PIB, tal y como indica la expresión:

$$PD_t = \frac{D_t}{PIB_t}$$

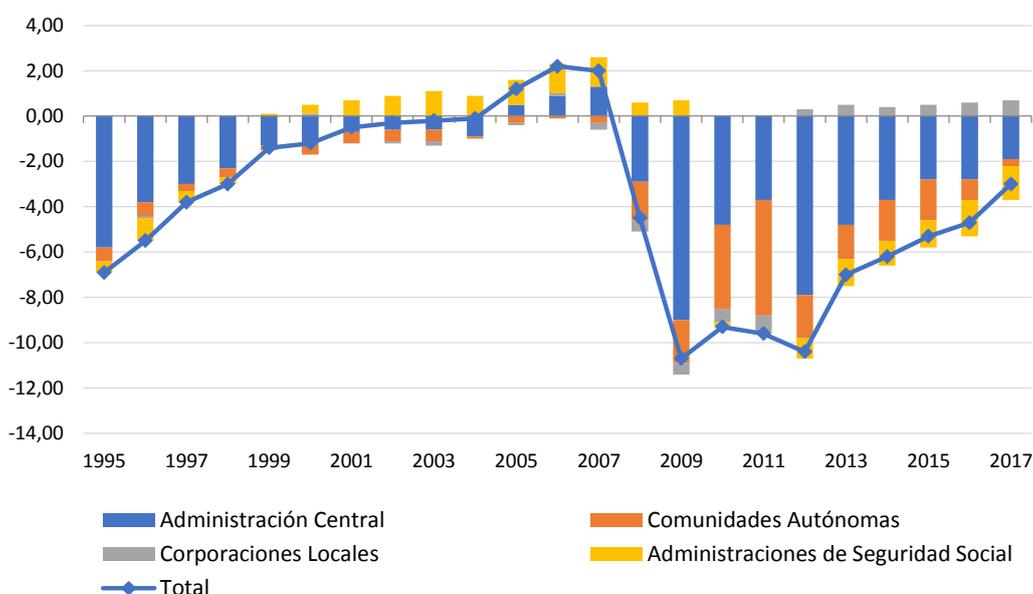
Siendo D_t la deuda acumulada en el periodo t y PIB_t el producto interior bruto acumulado en el periodo t. El aumento de la deuda acumulada está estrechamente relacionado a las necesidades de financiación de cada uno de los ejercicios, tal y como indica la expresión:

$$D_t = D_{t-1} + F_t$$

Siendo D_{t-1} la deuda acumulada en el periodo t-1 y F_t el déficit o superávit contraído en el periodo t. El déficit contribuye al incremento de la deuda, mientras que el superávit reduce el monto absoluto de la misma.

Gráfico 3: Capacidad o necesidad de financiación, por subsectores (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



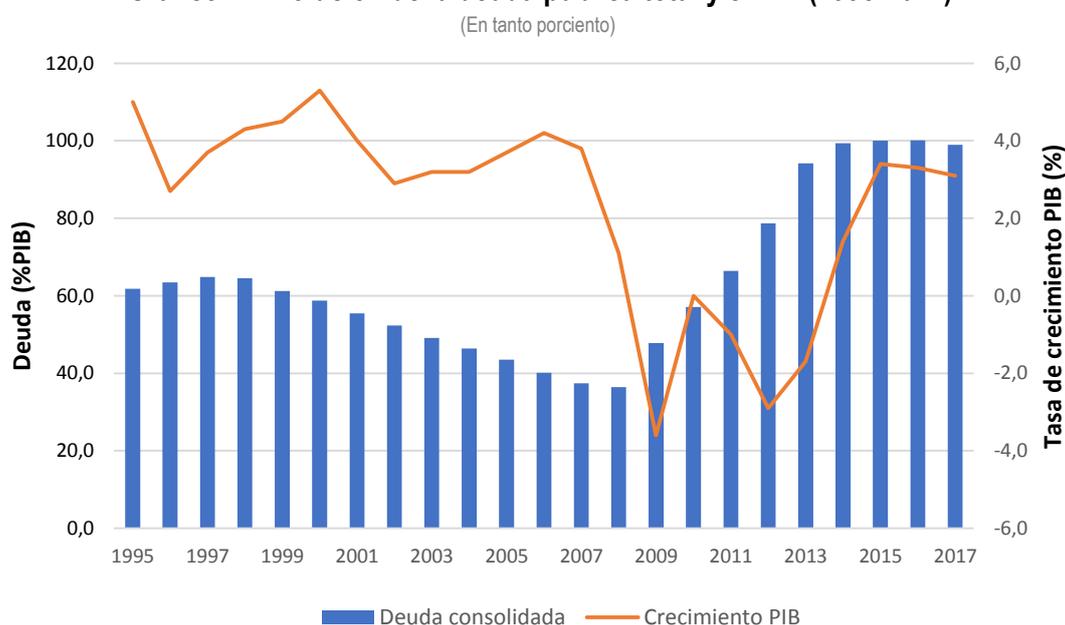
Fuente: Banco de España

El Gráfico 3 expresa la capacidad o necesidad de financiación total, además, desagrega el resultado en cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas. El intervalo 1995-

2004 se caracteriza por una cada vez menor necesidad de financiación para las Administraciones Públicas, siendo la Administración Central la protagonista en dicha disminución. En el siguiente intervalo que comprende el trienio 2005-2007 las Administraciones Públicas logran capacidad para financiarse, siendo la Administración Central la principal contribuyente del resultado junto a la Seguridad Social. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, continuaron con necesidad de financiación en este periodo.

Las mayores necesidades de financiación en el periodo posterior a la crisis se entienden como una de las razones de un mayor déficit y una acumulación de la deuda consolidada. Hasta la firma y entrada en vigor de las nuevas directrices del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2009-2012) el déficit público se mantendrá por encima del 9%, provocando la mayor subida de deuda acumulada.

Gráfico 4: Evolución de la deuda pública total y el PIB (1995-2017)



Fuente: Banco de España

El ciclo económico explica, en parte, el peso de la deuda sobre el PIB. El Gráfico 4 compara los datos de la deuda consolidada total con el crecimiento del PIB en un mismo periodo. Las tasas de crecimiento positivas durante la fase expansiva 1995-2008 y la decreciente necesidad de financiación en el mismo periodo contribuyeron a reducir de manera importante el peso de deuda pública, puesto que la base utilizada para su cálculo (PIB) sufrió una importante expansión en el periodo referido. No sucede en el periodo post-crisis económica, viviendo un aumento vertiginoso del peso de la deuda a causa de mayores necesidades de financiación y un lustro de recesión que resintió la base para el cálculo de la deuda relativa al PIB.

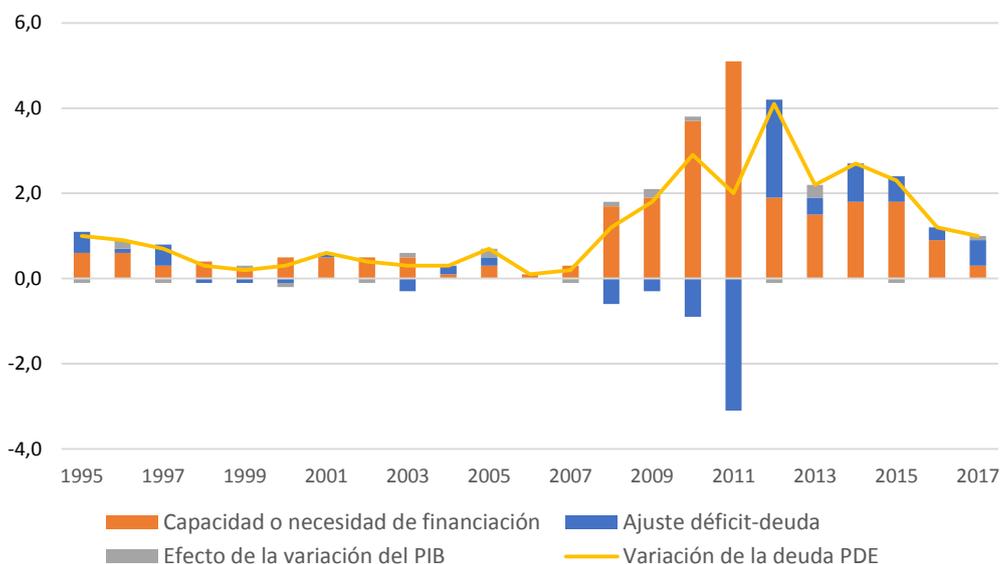
4.2. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA AUTONÓMICA

4.2.1. Dinámica de la deuda autonómica

Para precisar los factores que han aumentado la deuda autonómica se descompondrá la variación de la deuda de cada año en tres determinantes: capacidad o necesidad de financiación; la variación de activos financieros y otras partidas de ajuste, reunidas en lo que se conoce como *ajuste déficit-deuda*; y el efecto de la variación del PIB nominal.¹¹ Cabe resaltar que dentro de la variación de activos financieros y otras partidas de ajuste se encuentran operaciones tanto con las Administraciones Públicas como con otras organizaciones. Así como ajustes originados ante el cambio del tipo de cambio y el volumen de deuda. Es importante resaltar al año 2008 como un punto de inflexión e inicio de la vertiginosa escalada de deuda autonómica.

Gráfico 5: Determinantes de la variación de la deuda autonómica (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



Fuente: Banco de España

En el Gráfico 5 se registra la evolución de la variación de la deuda autonómica según el PDE respecto al PIB desagregando cada uno de sus componentes. Hasta el año 2007 la necesidad de financiación se mantuvo por debajo del punto porcentual, existiendo ajustes poco importantes, salvo en los años 1995, 1997 y 2005. La contribución del crecimiento apenas se nota. Luego del 2008 el aumento de la deuda fue propiciado por mayor déficit autonómico y ajustes negativos propiciados por la participación en adquisiciones netas de activos financieros consolidados y créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago consolidadas¹². Como era de esperar, la incidencia del crecimiento sobre el endeudamiento en el periodo recesivo 2008-2013 se tradujo en una contribución a un mayor endeudamiento.

¹¹ Efecto producto de la diferencia entre la deuda total y los otros dos determinantes de la deuda.

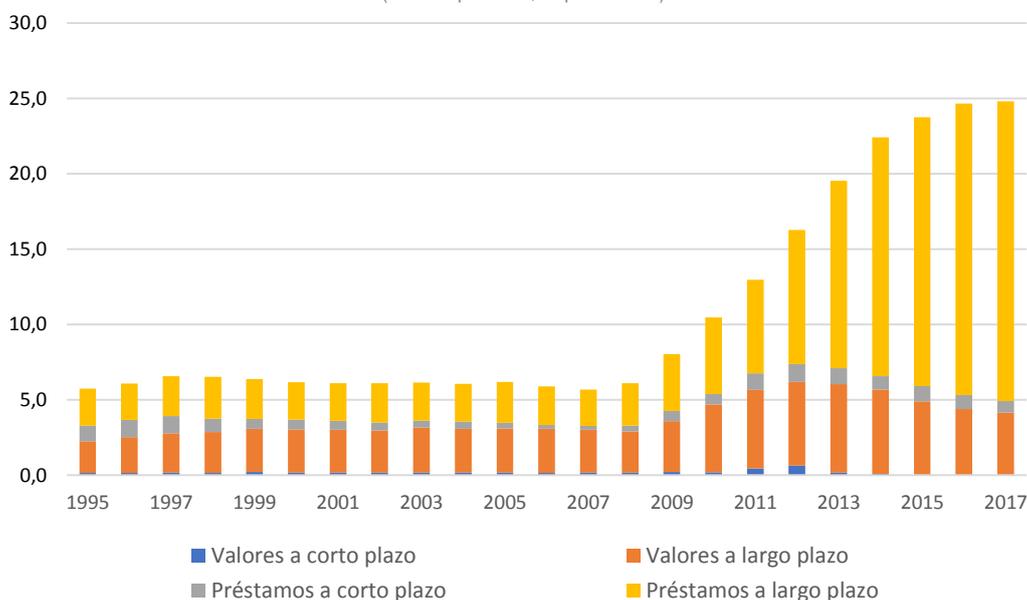
¹² Banco de España (2017) Boletín Estadístico. 13.3 Conciliación entre la necesidad de financiación y la variación de la deuda elaborada según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

4.2.2. Deuda autonómica según instrumentos y plazos

En paralelo a la mayor transferencia de competencias, las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas han tenido que ser suplidas con endeudamiento. Según el artículo 157 de la Constitución Española parte de los recursos de las Comunidades procederán de operaciones de crédito¹³. Dentro de los instrumentos que pueden utilizar las Comunidades Autónomas para financiarse se encuentran mayoritariamente Valores distintos a acciones, préstamos y créditos, cuyo plazo puede ser a corto o largo plazo. Los préstamos pueden ser concedidos tanto por entidades de crédito residentes o no residentes, tanto en euros como monedas de origen distintas del euro.

Gráfico 6: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo, por instrumentos (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



Fuente: Banco de España

El Gráfico 5 registra la deuda autonómica subdividida por instrumentos, utilizando mayormente valores distintos de acciones¹⁴ y préstamos a largo plazo (mayor de 12 meses). Observando el periodo de expansión económica apenas se dan variaciones tanto en la distribución de los instrumentos como en su cantidad acumulada. No sucede lo mismo luego del estallido de la crisis de 2008, siendo creciente dado el mayor uso de préstamos a largo plazo de entidades residentes como no residentes. Esto se debe a la mayor adquisición de deuda española por parte de no residentes¹⁵, llegando a significar el 40% de la deuda total, no obstante, no se ofrecen datos exactos de los tenedores de deuda autonómica.

¹³ Artículo 157.1. (CE): «Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: (...) e) El producto de las operaciones de crédito».

¹⁴ Siguiendo los criterios del Banco de España, los valores distintos de acciones «Representan la promesa del emisor (prestatario) de efectuar uno o más pagos al tenedor (prestamista) en una fecha o fechas futuras. Estos valores incorporan normalmente un tipo de interés nominal específico (el cupón) o se venden a descuento respecto al importe que se reembolsará al vencimiento. Los valores distintos de acciones a más de un año se clasifican como valores a largo plazo».

¹⁵ Eurostat (22 de junio, 2018) Debt mainly held by non-residents in half of the EU Member States. Newsrelease. 104/2018.

4.2.3. Deuda autonómica según niveles de PIB per cápita

Para un mejor análisis, las Comunidades Autónomas serán agrupadas según su nivel de renta per cápita en el año 2007 y en contraste con la media nacional. Las Comunidades agrupadas en la sección *renta alta* se caracterizan por tener rentas superiores al 10% del promedio nacional. Las Comunidades agrupadas en la sección *rentas bajas* se caracterizan por poseer una renta un 10% inferior al promedio nacional. El resto de Comunidades estarán en la sección *renta media*.

Tabla 1: Grupos de Comunidades Autónomas, según nivel de PIB per cápita en 2007

(en euros, a precios corrientes y porcentaje del PIB per cápita nacional)

<i>Grupos por nivel de renta</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>PIB per cápita 2007</i>	<i>PIB per cápita respecto a la media nacional</i>
<i>Renta alta</i>	País Vasco	30.602	130
	Comunidad de Madrid	30.533	130
	Comunidad Foral de Navarra	29.540	126
	Cataluña	27.532	117
	Aragón	25.599	110
<i>Renta media</i>	Illes Balears	25.431	108
	La Rioja	25.110	107
	Cantabria	23.552	100
	Castilla y León	22.735	97
	Principado de Asturias	21.678	92
	Comunitat Valenciana	21.255	91
<i>Renta baja</i>	Canarias	20.681	88
	Galicia	19.841	85
	Región de Murcia	19.476	83
	Castilla - La Mancha	18.321	78
	Andalucía	18.155	77
	Extremadura	16.266	69
	Media Nacional¹⁶	23.478	100

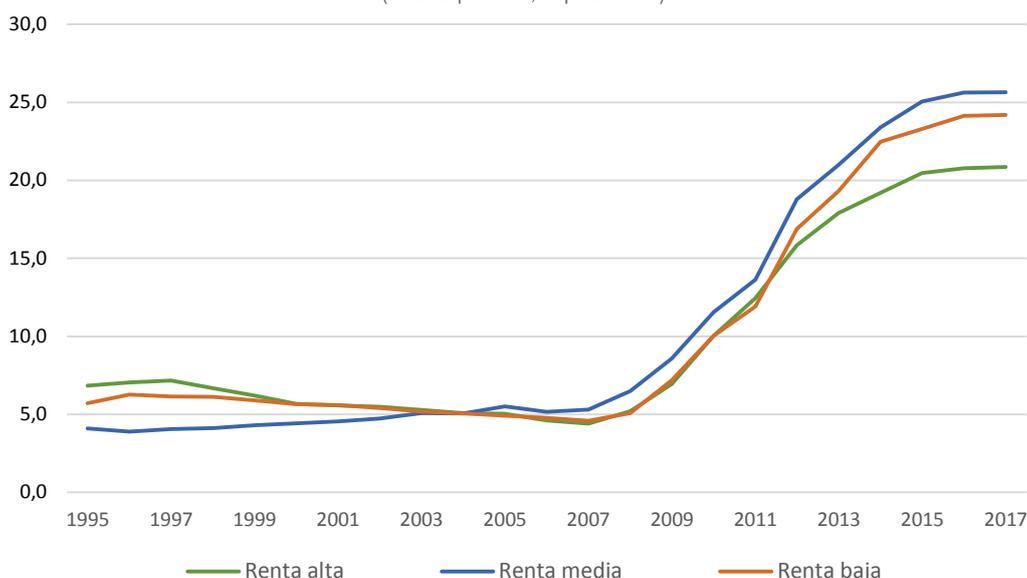
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En la Tabla 1 se reflejan los grupos según el nivel de deuda. La creación de un tercer grupo intermedio se debe la existencia de algunas Comunidades cuya cercanía a la media nacional podrían distorsionar los datos ofrecidos por los otros dos grupos. En promedio, el grupo de Comunidades con renta alta tiene una renta aproximadamente 20 puntos porcentuales superior a la media nacional. El grupo de Comunidades con renta baja es aproximadamente, en promedio, 15 puntos porcentuales inferior a la media nacional.

¹⁶ Incluye las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Gráfico 7: Deuda autonómica, por grupos (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En el Gráfico 6 se presenta la evolución promedio de la deuda autonómica respecto al PIB de cada grupo de Comunidades Autónomas. La tendencia es clara, teniendo un periodo de reducción del peso de la deuda desde 1995 hasta 2007, aunque desglosando la deuda autonómica en los grupos anteriormente definidos se observa una convergencia entre todos los grupos en el año 2004, siendo el periodo 2008-2013 donde aumenta de forma abrupta el peso de la deuda y estabilizándose hasta el año 2017. Aunque la tendencia es casi idéntica en cada uno de los periodos para cada grupo, las diferencias en magnitudes revelan las Comunidades con renta baja tienen un menor peso de la deuda autonómica sobre su PIB respecto a las Comunidades con renta alta. Durante el periodo 1995-2007 la diferencia entre ambos grupos no superaba los 2 puntos porcentuales, triplicándose dicha diferencia en los dos periodos siguientes. Para el grupo de renta alta se puede observar que antes de 2005 el peso de la deuda era menor que el ofrecido por las Comunidades de renta baja. La diferencia se invirtió hasta la actualidad, en general, las Comunidades con renta más alta han contribuido en mayor medida con el endeudamiento autonómico.

Se puede desprender del gráfico que la evolución de la deuda respecto al PIB sufre un abrupto aumento luego del estallido de la crisis financiera iniciada en 2008 hasta 2013, un año después de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que somete a supervisión las cuentas públicas. Dadas las diferencias entre grupos de Comunidades y su agravamiento luego de la crisis financiera se tomarán los datos promedio de la tasa de paro y el peso del sector construcción en cada uno de los grupos. La elección de ambas variables, que se estudiarán en los siguientes apartados, se debe a lo influenciadas que estuvieron durante el periodo recesivo posterior al estallido de la crisis¹⁷, además, arrojan cifras distintas en cada uno de los grupos.

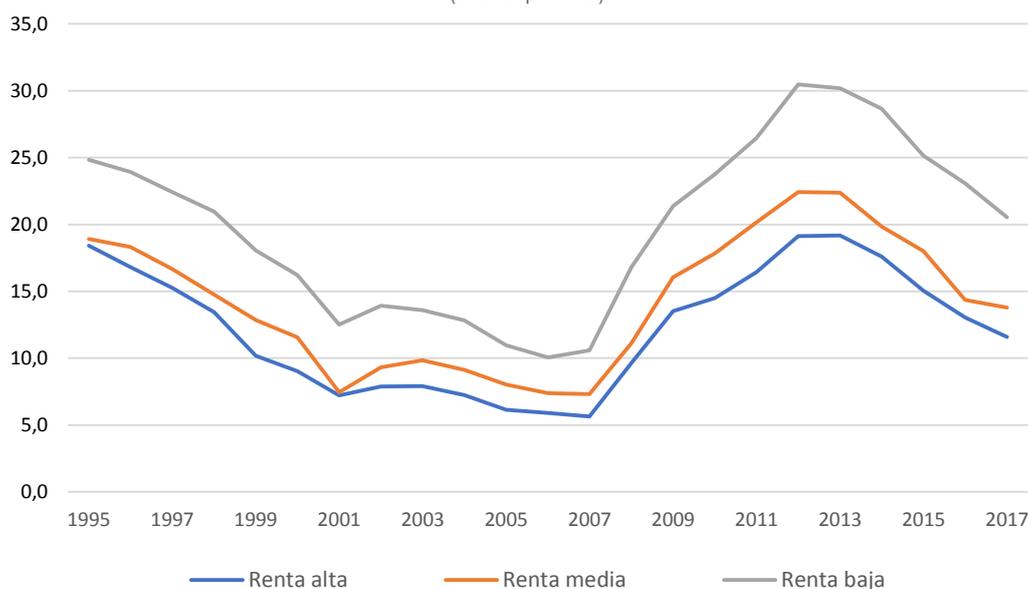
¹⁷ Véase Hernández (2018).

4.2.4. Diferencias en la tasa de paro y distribución sectorial: el sector construcción

El rápido deterioro de la economía española durante los años más duros de la crisis financiera supuso, entre otras cosas, una escalada de la tasa de paro. El comportamiento del empleo se debe a las consecuencias de la crisis iniciada en 2008 en el mercado inmobiliario que se tradujo en una fuerte reducción en el sector construcción. En general, en todas las Comunidades Autónomas se llegaron a tasas altas de desempleo elevadas, pero con cifras distintas.

Gráfico 8: Tasa de paro, por grupos (1995-2017)

(En tanto por ciento)



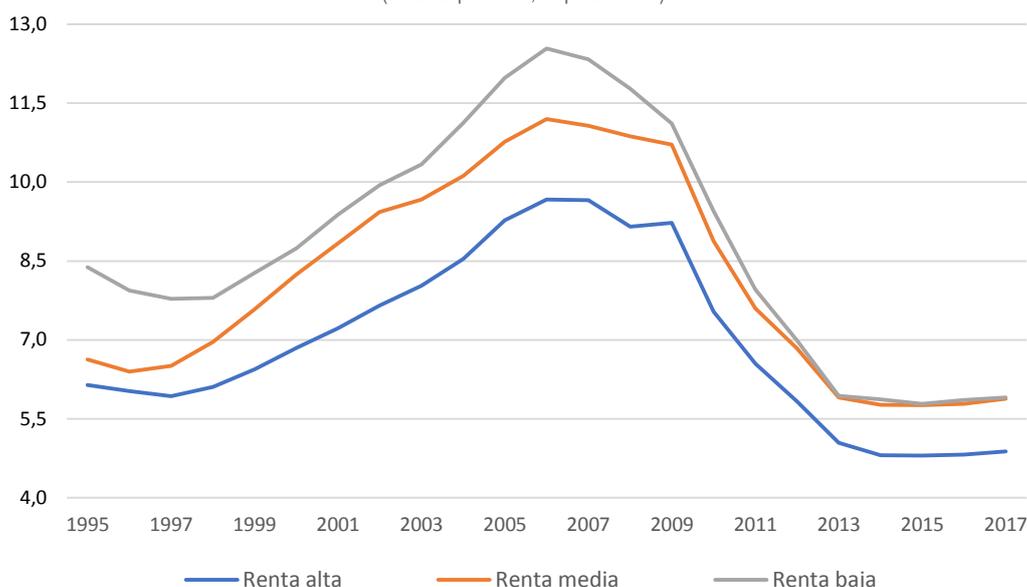
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El gráfico 7 muestra la evolución de la tasa de paro en cada uno de los grupos definidos en el apartado anterior. La tendencia es igual para cada uno de los grupos, siendo 2008 el punto de inflexión que termina con la sostenida reducción de la tasa de paro. Entre grupos, la tasa de paro en el grupo de Comunidades de renta baja es mayor que la obtenida por el grupo de Comunidades de renta alta. La diferencia entre ambos grupos es casi constante (5 puntos porcentuales) llegando a duplicarse después de 2008. Se vislumbra una relación estrecha entre el nivel de deuda y el ritmo de la producción. La tasa de paro constituye la manera más sencilla para medir la cantidad de individuos potencialmente activos que no trabajan.

La incidencia del sector construcción en el modelo económico imperante durante la gran fase expansiva de la economía española fue un hecho, aunque con magnitudes distintas en cada Comunidad Autónoma. A nivel nacional, el peso del sector construcción llegó a significar el 11% sobre el PIB (2007). La crisis inmobiliaria significó el inicio del periodo recesivo que se extendió hasta 2013, como consecuencia, la tasa de paro se vio inducida a aumentar. El creciente endeudamiento es otra de las consecuencias de dicha crisis ante el efecto arrastre producido por el parón en la construcción sobre el empleo y el aumento de los gastos ante la escalada de la tasa de paro.

Gráfico 9: Sector construcción, por grupos (1995-2017)

(En tanto por ciento, respecto al PIB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En el Gráfico 8 se observa el peso promedio del sector construcción en cada uno de los grupos de Comunidades, conservando importantes diferencias entre el grupo de Comunidades de rentas altas con el grupo de Comunidades de rentas bajas. Durante la fase expansiva el peso del sector construcción en las Comunidades con renta baja superaba por 3 puntos porcentuales al peso del mismo sector registrado en Comunidades con renta baja. Durante y después de la crisis, la diferencia se redujo hasta un punto porcentual.

En cuanto la evolución, la creciente presencia del sector construcción se vio truncada en 2008 y significó una caída posterior hasta 2013 y su estancamiento hasta 2017. Entre las Comunidades con renta baja la caída significó pasar de un pico de 12.5% en 2007 hasta reducirse a 5.9% en 2013, algo parecido sucedió entre las Comunidades con renta alta, alcanzando un pico de 9.7% en 2007 cayendo a 5.0% en 2013. El efecto arrastre que produjo la construcción en el sector construcción después de 2008 se tradujo en mayores tasas de paro, siendo las Comunidades con menor renta (y mayor peso del sector construcción sobre su PIB) las más afectadas.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se han realizado un análisis de la evolución de la deuda pública de las Comunidades Autónomas desde 1995 en adelante. Para un mejor desarrollo del trabajo y comprender mejor los datos apostados fue necesario definir conceptos relacionados con la temática, además, fue necesario contrastar literatura referente a la existencia o no de una relación causal entre el nivel de endeudamiento y el crecimiento económico. La realidad de la administración española y sus compromisos como socio de la Unión Europea hace necesario tomar en cuenta dichas acotaciones conceptuales. La crisis sobrevenida en el último cuarto de la primera década del siglo XXI trajo consigo un deterioro muy significativo en las finanzas públicas, ocasionando un aumento del endeudamiento. Es sabido que el crecimiento es un componente importante para reducir los niveles de deuda. También es conocido que la intervención pública en la actividad económica, que puede generar emisiones de deuda, también puede contribuir a estimular la economía nacional.

En el trabajo se ha aportado información que revela la estrecha relación entre el déficit y la deuda pública, así como la influencia que sobre estas pueden haber existiendo distintos perfiles sectoriales y niveles de desempleo en cada una de las Comunidades Autónomas. El importante crecimiento registrado por el sector de la construcción en la etapa expansiva de la economía española desencadenó una importante creación de empleo en el mercado de trabajo Asimismo, cuando al distinguir entre Comunidades de renta alta y renta baja, se aprecian importantes diferencias en las participaciones del sector construcción y los niveles de paro, así como en el propio comportamiento de la deuda. Esto puede deberse al peso del sector construcción en cada uno de los grupos de Comunidades y su consecuente incidencia sobre el mercado laboral. El efecto arrastre luego de 2008 del sector construcción sobre la tasa de paro pudo traducirse en una reducción del recaudo y un aumento del gasto ante el aumento del paro.

Como conclusiones secundarias, el grado de descentralización de la Administración Pública española hace difícil coordinar políticas de contención del gasto, aunque la intervención de la Unión Europea y la creación de un tope de endeudamiento han reducido gradualmente el déficit anual. Retomando el grado de descentralización, países con administraciones centralizadas¹⁸ han superado de manera holgada la ratio de española de deuda consolidada respecto al PIB.

¹⁸ Eurostat (1 de Julio, 2018) News release euroindicators. 14/2018. [Fichero de datos]. Recuperado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8609567/2-24012018-AP-EN.pdf/7eaaeb1a-8f25-4b25-bac4-2942106473a4>

BIBLIOGRAFÍA

- Arias Abellán, M. (2013) Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación en las comunidades autónomas. *Revista d'estudis autonòmics i federals*. 18 pp. 126-168.
- Banco de España (2018) Boletín Estadístico. Nota Metodológica: La deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) elaborada según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).
- Black, John (2002) A dictionary of Economics. Oxford University Press. Oxford .
- Blanchard, O. (1990) Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Economics Department Working Papers, 79.
- Cecchetti, S. Mohanty, M. y Zampolli, F. (2011) The real effects of debt. *BIS Working Papers*. 352 Bank for International Settlements.
- Checherita, C. y Rother, P. (2010) The impact of high and growing government debt on economic growth: an empirical investigation for the euro area. *Working Paper Series* 1237. European Central Bank.
- Comín, F. (2016). Las crisis de la deuda soberana en España (1500-2015). Madrid, España: Editorial Catarata.
- Delgado, M. y Pérez, J. (2018) El acceso a la financiación de los mercados por parte de las Comunidades Autónomas. Boletín Económico 1/2018. Banco de España.
- Delgado, M., García, B. y Zubimendi, L. (2018) La evolución de la deuda pública en España en 2017. Boletín Económico 2/2018. Banco de España.
- Égert, B. (2015) Public debt, economic growth and nonlinear effects: Myth or reality? *Journal of Macroeconomics*. 43, pp. 226–238.
- Eurostat (2018) Debt mainly held by non-residents in half of the EU Member States. Newsrelease. 104/2018.
- Eurostat (2018) Structure of government debt. Statistics Explained. 06/2018.
- García, J., Myro, R., Alvarez, M., [et al.] (2017) Lecciones de economía española. Madrid, España: Editorial Civitas.
- Gil-Ruiz, C. e Iglesias, J. (2006) El gasto público en España en un contexto descentralizado. *Presupuesto y Gasto Público*. 47/2007, pp. 185-206.
- Hernández, P. (2018) La recuperación de la economía española. Evolución reciente y perspectivas del mercado inmobiliario. Banco de España.

- Herndon, T. y Pollin, R. (2013) Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics* doi:10.1093/cje/bet075/ Recuperado el 15 de marzo de 2018, de <http://cje.oxfordjournals.org/>.
- Jiménez, A. (2012) La reforma constitucional y la limitación de déficit público. *Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados*. 1-30. Instituto de Estudios Fiscales.
- Kumar, M. y Woo, J. (2010) Public Debt and Growth. *IMF Working Papers*. 10/174 International Monetary Fund.
- Ortega, E. y Peñalosa, J. (2012) Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. Banco de España. Documentos Ocasionales, 1201.
- Panizza, U. y Presbitero, A. (2012) Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect? *POLIS Working Papers*. 198. Department of Public Policy and Public Choice – POLIS.
- Pescatori, A., Sandri, D., y Simon, J. (2014) Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? *IMF Working Papers*. 14/34. International Monetary Fund.
- Reinhart, C. y Rogoff, K (2010) Growth in a Time of Debt. *American Economic Review* 100(2) pp. 573–78.
- Ruíz-Huertas, J. y García Díaz, M. (2012) El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica. *Revista d'estudis autonòmics i federals*.15, pp. 124-163.
- Vallés, J. (2002) Un modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. *Revista Galega de Economía*. 11(1).

Bases de Datos Estadísticas

Banco de España (10 de abril, 2018) *Boletín Estadístico. Estadísticas Españolas. Cuadros Generales. Principales indicadores económicos* [Fichero de datos]. Recuperado de <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest2.html>

Banco de España (10 de abril, 2018) *Boletín Estadístico. Estadísticas Españolas. Cuadros de las agrupaciones institucionales. Comunidades Autónomas* [Fichero de datos]. Recuperado de <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>

Instituto Nacional de Estadística (16 de mayo, 2018) *Contabilidad Regional de España. Base 2000. Serie homogénea 1995-2010* [Fichero de datos]. Recuperado de <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t35/p010/homoge&file=pcaxis>

Instituto Nacional de Estadística (16 de mayo, 2018) *Contabilidad Regional de España. Base 2010. Serie homogénea 2000-2017* [Fichero de datos]. Recuperado de <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t35/p010/base2010/homoge&file=pcaxis>

Instituto Nacional de Estadística (16 de mayo, 2018) *Encuesta de población activa. Series homogéneas 1971-2001 y 2002-2017* [Fichero de datos]. Recuperado de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (4 de mayo, 2018) *Government at a Glance 2015. OECD National Accounts Statistics* [Fichero de datos]. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/888933248456>