

EL SECTOR PÚBLICO DEL PAÍS VASCO

Ignacio ZUBIRI ORIA

I. INTRODUCCION

LA Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) es un caso singular en el conjunto de las comunidades autónomas. En primer lugar, junto con Navarra, tiene un sistema foral de financiación. Este sistema no sólo confiere una mayor capacidad financiera que el sistema común (1), sino que, además, al comportar la transferencia de la gestión, inspección y, sujeto a unas restricciones armonizadas, el diseño de los impuestos permite a las comunidades forales determinar su nivel de ingresos. Esto es, cuánto desean recaudar.

El segundo rasgo diferencial de la CAPV es su organización interna. El nivel intermedio de gobierno dentro de la CAPV, las diputaciones, juega un papel mucho más importante que en las restantes comunidades, porque, además de tener competencias de gasto más amplias, es el que se encarga de gestionar el sistema fiscal y obtener los recursos necesarios para la financiación de todos los demás niveles de gobierno (incluido el gobierno central).

El objeto de este trabajo es describir y analizar la estructura del sector público de la CAPV y su actuación económica en el período 1981-1992. El punto de partida (apartado II) será describir la organización del sector público de la CAPV y cómo se distribuyen los ingresos y gastos entre los diferentes niveles de go-

bierno. A continuación, en el apartado III, se estudia la evolución temporal de estos ingresos y gastos. El IV se dedica a la cuestión del endeudamiento: cuánto es, a qué se debe, cuántos recursos absorbe y cómo se materializa. El trabajo concluye (apartado V) con un recordatorio de las conclusiones más importantes.

II. EL SECTOR PÚBLICO VASCO

Al igual que en el resto de las comunidades autónomas pluriprovinciales, el sector público autonómico y local del País Vasco, al que aquí denominaremos sector público vasco (SPV), se estructura en tres niveles de gobierno: el Gobierno Vasco (GOVA), con jurisdicción sobre la CAPV; las diputaciones forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, cada una de ellas con jurisdicción sobre el territorio histórico (provincia) correspondiente, y los ayuntamientos. Debido, sin embargo, a las peculiaridades del sistema de financiación de la CAPV (el sistema foral) y a la tradición histórica previa, el alcance y la organización del SPV difiere considerablemente del de otras comunidades. Estas diferencias se extienden al ámbito competencial, a la distribución de competencias entre niveles de gobierno, a la forma de financiación de cada nivel de gobierno y a la capacidad financiera global.

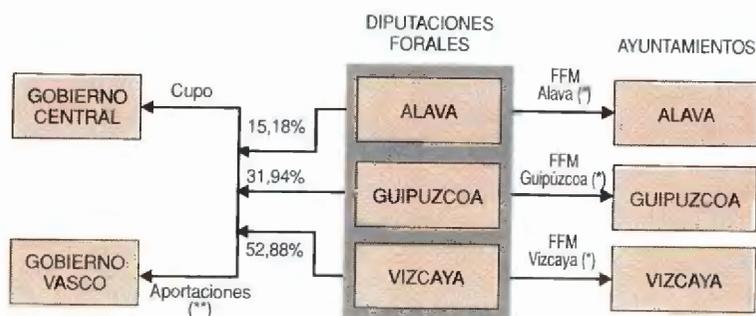
1. Distribución de recursos y capacidad financiera

El sistema foral de financiación de las comunidades autónomas tiene dos características. Primero, la transferencia de la CAPV de la gestión, recaudación, inspección y, sujeto a unas restricciones armonizadoras, el diseño de todos los impuestos básicos del sistema fiscal (2). Segundo, el pago al Estado por parte a la CAPV de una cierta cantidad, denominada cupo, como contraprestación por los gastos que el gobierno central continúa realizando en la CAPV y como contribución a la solidaridad entre regiones.

Debido a la tradición histórica previa, sin embargo, el sistema fiscal no se transfirió al gobierno de la CAPV, el GOVA, sino a las diputaciones forales. De esta forma, las diputaciones son el único nivel de gobierno que tiene una capacidad significativa de obtener ingresos, y quienes, por tanto, deben pagar el cupo al gobierno central y transferir recursos a los restantes niveles de gobierno para que éstos puedan financiar las competencias de gasto que les han sido asignadas. El esquema y la determinación de estas transferencias está recogido en el gráfico 1.

La primera transferencia que deben realizar las diputaciones con los ingresos que obtienen del sistema fiscal que les ha sido transferido es el cupo al gobierno central. El cupo es una cantidad que se determina globalmente para el País Vasco, en vez de hacerlo territorio a territorio. Por ello, una vez se ha establecido el cupo global que debe pagar la CAPV, es necesario establecer cuánto de dicho cupo debe pagar cada territorio. Según el acuerdo al que han llegado los territorios históricos, el porcentaje de con-

GRAFICO 1
RELACIONES FINANCIERAS EN LA CAPV



(*) Mínimo 50% ingresos concertados tras pago de Cupo y Aportaciones.
(**) 66,3% de recursos comunes más Aportaciones especiales.

tribución al pago del cupo se determina anualmente con base en la riqueza relativa de cada territorio y en su esfuerzo fiscal relativo (3). De la aplicación de estos criterios se sigue que, por ejemplo, en el año 1993 Alava pagó el 15,18 por 100 del cupo, Vizcaya el 52,88 por 100 y Guipúzcoa el 31,94 por 100.

En segundo lugar, las diputaciones tienen que transferir al GOVA los recursos necesarios para que éste financie su gasto. A estas cantidades se las denomina aportaciones. La cantidad total que debe recibir (la aportación global) el GOVA se determina por una doble vía. Por un lado, existen algunas competencias del GOVA (esencialmente la policía autónoma y la parte de la sanidad no financiada con cotizaciones) que reciben una financiación específica. El resto de competencias del GOVA recibe una financiación genérica basada en una estimación de su valor relativo (al de las competencias totales del GOVA y las diputaciones). Para el quinquenio 1992-1996, esta estimación se ha si-

tuado en el 66,3 por 100 de los gastos conjuntos del GOVA y las diputaciones. En consecuencia, la aportación general de las diputaciones se ha establecido en el 66,3 por 100 de los ingresos fiscales (netos del cupo y del coste de las competencias específicas) que obtienen las diputaciones. La aportación global se define como la suma de la aportación para funciones específicas más la aportación general, y cada diputación paga un porcentaje de esta aportación igual al que se ha establecido para pagar el cupo (4).

Finalmente, las diputaciones, al obtener los ingresos generados por el sistema fiscal, deben pagar la participación de los ayuntamientos en estos ingresos (el equivalente a la participación en los ingresos del Estado de los ayuntamientos de régimen común). Cada diputación tiene libertad para decidir cuánto dedica a financiar a sus ayuntamientos y cómo se distribuye este total. No obstante esta discrecionalidad, y con base en una recomendación del Consejo Vasco de Fi-

nanzas Públicas, cada diputación dedica como mínimo un 50 por 100 de sus ingresos fiscales (netos del cupo y las aportaciones) a la financiación municipal (5).

El resultado final de este esquema de transferencias establecidas institucionalmente es que las diputaciones transfieren a otros niveles de gobierno la mayor parte de sus ingresos fiscales. Por ejemplo, como muestra el gráfico 2, en 1991 estas transferencias tuvieron un coste para las diputaciones equivalente al 83,7 por 100 de sus ingresos fiscales. De esta forma, las diputaciones sólo dispusieron del 16,3 por 100 de lo que recaudaron para financiar su gasto propio.

2. Distribución del gasto

La Comunidad Autónoma del País Vasco accedió a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución. De esta forma, pertenece a las comunidades autónomas denominadas de techo competencial alto (competencias iguales a las del resto más educación, sanidad y algunos servicios sociales). Tiene, además, dos competencias específicas que las restantes comunidades autónomas no ejercen de igual forma: la policía autónoma y la gestión financiera local (6). Ciertamente, ninguna de estas competencias es exclusiva de la CAPV, pero es sólo esta comunidad quien las ha desarrollado de forma significativa.

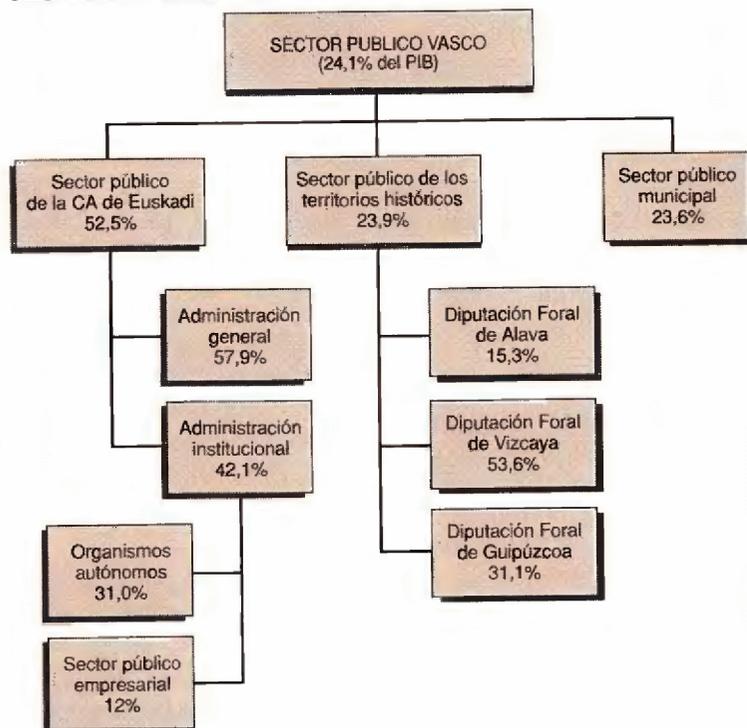
Como muestra el gráfico 3, el gasto global del SPV supone algo más del 24 por 100 del PIB de la CAPV. De este gasto, algo más de la mitad lo realiza el Gobierno Vasco, en tanto diputaciones y ayuntamientos gastan cada uno algo menos del 25 por 100 del total. Hay que apresurarse a se-

GRAFICO 2
DISTRIBUCION DE LA RECAUDACION
DE LAS DIPUTACIONES. 1991



Fuente: DFG (1992) y OCT (1992).

GRAFICO 3
SECTOR PUBLICO VASCO. 1991



Datos liquidados. Gastos consolidados, eliminadas las transferencias internas y al Estado.
Fuente: Azpiazu (1994).

ñalar que, sin embargo, este análisis en términos del gasto infravalora la importancia real que tienen las diputaciones en el SPV, ya que, como se ha señalado, son quienes recaudan la parte esencial de los impuestos en la CAPV, aunque posteriormente transfieran la mayor parte de lo recaudado a los restantes niveles de gobierno y al Estado (el cupo).

Uno de los rasgos distintivos del SPV es la división interna de competencias de gasto. En la mayoría de las comunidades autónomas, las diputaciones juegan un papel menor en relación al del gobierno de la comunidad. En el caso de la CAPV, esto no es así y, además de su importancia como agentes recaudadores, las diputaciones desarrollan competencias que en otras comunidades autónomas son ejercidas por el gobierno autónomo. Así, por ejemplo, las diputaciones ejercen competencias sustanciales en materia de carreteras y obras públicas, agricultura y ganadería, transporte terrestre, etcétera.

El cuadro n.º 1 ofrece una panorámica de la división competencial entre el GOVA y las diputaciones a través de la clasificación funcional de sus gastos respectivos.

Presenta este cuadro una situación en la que, presupuestariamente, las funciones más importantes del GOVA son la *educación* y la *sanidad* que, conjuntamente, suponen casi el 60 por 100 de su gasto. Cuando se añade la *seguridad* (policía autónoma) y la *deuda*, el porcentaje de gasto cubierto por estas cuatro funciones alcanza casi el 75 por 100. En cuanto a las diputaciones, sus funciones más importantes son la *gestión financiera local*, las *obras públicas*, la *deuda*, la *asistencia social* y la

CUADRO N.º 1

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOVA Y LAS DIPUTACIONES (1992)

FUNCION	GOBIERNO VASCO		DIPUTACIONES		TOTAL
	A	B	C	D	E
Administración general	4,5	43,8	9,8	56,2	6,5
Seguridad ciudadana	7,2	91,2	1,2	8,8	5,0
Asistencia y bienestar social	0,8	10,6	10,8	89,4	4,5
Promoción social	2,0	82,6	0,7	17,4	1,5
Sanidad	32,4	100,0	0,0	0,0	20,3
Educación	27,3	100,0	0,0	0,0	17,1
Justicia	1,3	100,0	0,0	0,0	0,8
Vivienda, ord. terr. y medio ambiente	2,9	63,5	2,8	36,5	2,8
Cultura	3,1	55,1	4,3	44,9	3,5
Promoción euskera	0,7	68,7	0,6	31,3	0,7
Infr. de transportes y comunicaciones	3,1	25,9	15,1	74,1	7,6
Otras infraestructuras públicas	0,6	26,1	2,8	73,9	1,4
Investigación	1,0	86,1	0,3	13,9	0,7
Regulación económica	0,6	20,5	4,0	79,5	1,9
Agricultura y pesca	1,2	31,9	4,2	68,1	2,3
Promoción actividad empresarial	4,7	73,4	2,9	26,6	4,0
Turismo y comercio	0,4	97,9	0,0	2,1	0,2
Deuda pública	6,2	41,9	14,5	58,1	9,3
Fondo foral de financiación municipal	0,0	0,0	24,9	100,0	9,3
Otras transferencias a municipios	0,0	0,0	1,4	100,0	0,5
TOTAL	100,0	62,7	100,0	37,3	100,0

A = Porcentaje del gasto total del GOVA.

B = Porcentaje del gasto conjunto de GOVA y diputaciones.

C = Porcentaje del gasto total de las diputaciones.

D = Porcentaje del gasto conjunto de GOVA y diputaciones.

E = Porcentaje del gasto consolidado de GOVA y diputaciones.

Los datos utilizados son a nivel presupuestario, y excluyen las aportaciones de las diputaciones y el cupo.

Los números en negrita indican funciones dominantes.

Fuente: Azpiazu (1994).

administración general. Conjuntamente, estas cinco funciones absorben casi el 75 por 100 del gasto.

Finalmente, la división de funciones sitúa a seguridad, sanidad, justicia, investigación, promoción empresarial y turismo como funciones básicas del GOVA. Por otro lado, la gestión financiera local, la asistencia social, las infraestructuras y la regulación económica son tareas, en lo esencial, reservadas a las diputaciones. Como señalan Salvador y Sasigain (1991), esta división implica que las competencias con más alto componente

inversor (obras públicas) se asignan a la diputación, en tanto el GOVA se centra en servicios con un componente elevado de gasto corriente (sanidad, educación).

Hay que apresurarse a señalar que, sin embargo, la división competencial entre GOVA y diputaciones ha sido, y en algunos casos continúa siendo, objeto de una controversia que, a veces, se ha traducido en duplicidades. Una de las áreas más conflictivas ha sido la de *política industrial*, también llamada fomento de la actividad económica. El País Vasco ha sufrido un declive industrial muy superior al de otras

regiones de España y, en este contexto, tanto las diputaciones como el GOVA han adoptado medidas cuyo objetivo era la recuperación de la industria. Esto se ha traducido en políticas duplicadas y no coordinadas, dando lugar a tensiones entre dos niveles de Administración que, simultáneamente, reclamaban un papel dominante en el desarrollo de estas políticas. Con el paso del tiempo, se han logrado avances importantes en la coordinación de políticas de fomento, y se han puesto en marcha planes conjuntos entre el GOVA y las diputaciones, pero, en opinión de algunos (7), el grado de actua-

ción descoordinada sigue siendo notable.

III. GASTOS E INGRESOS DEL SPV

La descentralización ha supuesto la asunción de una cantidad considerable de competencias a la CAPV que, en última instancia, ha implicado un crecimiento continuo del gasto del SPV, especialmente del GOVA y de las diputaciones forales. El gráfico 4 recoge diversas medidas de la evolución del gasto y el

ingreso no financiero consolidado de estos dos niveles de gobierno (8).

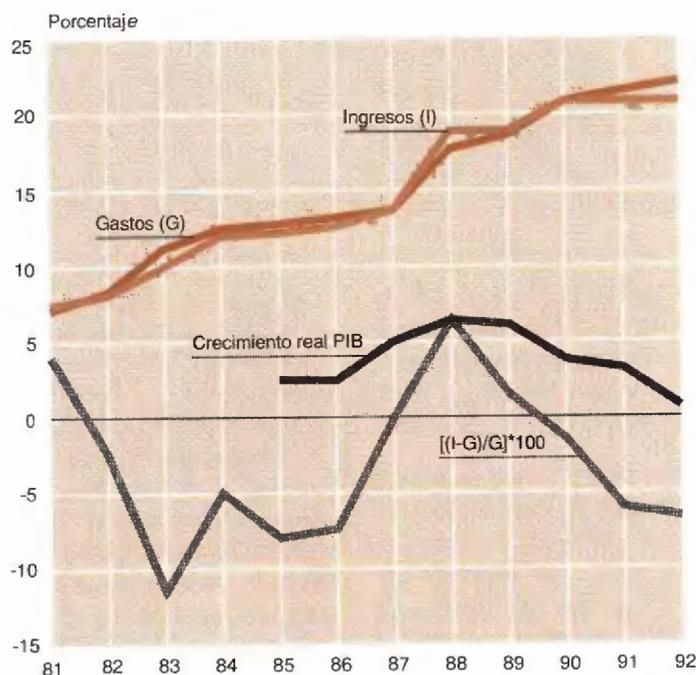
Antes de analizar la evolución de ingresos y gastos que refleja el gráfico 4, merece la pena señalar que esta evolución se ha visto afectada por dos factores que explican las rupturas de tendencias. Por un lado, en el año 1983, la CAPV se vio afectada por unas lluvias torrenciales que dañaron considerablemente su infraestructura. Esto dio lugar a un aumento coyuntural del gasto en 1983 y 1984 para paliar estos efectos, y a una reducción de los ingresos

(aplazamientos de impuestos, reducción de ingresos de los contribuyentes, etc.). Por otro lado, en el año 1988 se transfirieron a la CAPV el INSALUD y el INSERSO. La primera de estas competencias pasó a ser ejercida por el GOVA y, en lo esencial, la segunda por las diputaciones. Esto, combinado con un año de bonanza económica (el crecimiento real del PIB fue el 6,5 por 100), supuso un salto discreto de 4 puntos del PIB en el nivel de gasto. El ingreso, por su parte, aumentó en más de 5 puntos, ya que, como consecuencia de la asunción del INSALUD y el INSERSO, se redujo el cupo, y el gobierno central comenzó a transferir a la CAPV parte de las cotizaciones sociales recaudadas.

Con estas cualificaciones en mente, el gráfico 4 pone de manifiesto que, en el lado del ingreso, el sistema foral ha sido capaz de producir una cantidad creciente de recursos, al menos hasta 1990. Los aumentos en el nivel de impuestos (básicamente idénticos a los del resto de España), junto con, probablemente, mejoras de gestión, explican buena parte del crecimiento tendencial. A partir de 1990, sin embargo, las limitaciones a aumentar un nivel de impuestos que ya había crecido considerablemente, junto con una ralentización de la actividad económica, determinan un estancamiento de los ingresos en torno al 21 por 100 del PIB.

El gasto, por su parte, sigue pautas similares, por lo menos hasta 1990. Tras un período inicial de estructuración y asunción de competencias, el gasto comienza a crecer a partir de 1983 a una tasa anual promedio de 0,5 puntos del PIB (9). En todos estos años, el gasto supera al ingreso. Tres razones pueden haber influido en esto. Primero, la

GRAFICO 4
INGRESOS Y GASTOS
NO FINANCIEROS DEL SPV



NOTA: En la consolidación se han omitido algunas transferencias de cuantía pequeña entre el GOVA y las Diputaciones en los años 1981 a 1986, ya que no se disponía de información suficientemente detallada. Del gasto se ha excluido también el pago del cupo al gobierno central, ya que no se trata de un gasto propio del SPV.
Fuente: Para PIB, EUSTAT. Resto, elaboración propia a partir de liquidaciones presupuestarias.

necesidad de crear una infraestructura básica de gobierno. Segundo, un contexto económico de estancamiento en el que una Administración nueva debía mostrarse especialmente activa. Tercero, unas expectativas de ingresos futuros importantes al amparo de un sistema de financiación favorable (10). La asunción del INSALUD y el INSERSO acelera un tanto la tasa de crecimiento del gasto que, entre 1988 y 1992, pasa a situarse en un promedio de casi 0,9 puntos anuales del PIB. Hasta 1990, el sistema de ingresos permite financiar estos aumentos, pero el estancamiento de éstos va abriendo una divergencia creciente entre gastos e ingresos. Esta situación debe forzar al SPV a una racionalización de su gasto y, en última instancia, a una reducción o, por lo menos, una estabilización. Sin embargo, ésta puede ser una tarea especialmente complicada en un contexto de estancamiento económico en el que, además, los ciudadanos han re-

cibido en el pasado reciente unas prestaciones públicas considerables.

Por otra parte, del gráfico 4 se sigue que, exceptuando los años de mayor crecimiento económico, entre 1987 y 1989, los ingresos han sido inferiores a los gastos. En estos años, por contra, los ingresos exceden de los gastos. Esto puede interpretarse como la aplicación de una política contracíclica por parte del SPV. Por otro lado, sin embargo, no está claro si realmente ha habido una aplicación deliberada de políticas contracíclicas o esta relación ha sido la consecuencia de otras circunstancias. Así, por ejemplo, la única evidencia de política restrictiva en años de expansión es 1988. Pero este es un año atípico, porque es en el que se reciben las transferencias del INSALUD y el INSERSO. De hecho, al año siguiente, la tasa de crecimiento real es alta (6,1 por 100), sin que esto se traduzca en una *ratio* ingreso/gasto elevada. De igual forma, excepto en las

rupturas de tendencia por nuevas transferencias o las lluvias, la tasa de crecimiento del gasto es relativamente constante por períodos, independientemente de si la coyuntura económica es expansiva o contractiva. Por ello, quizá, la mera inercia creciente del gasto, combinada con unos ingresos ligados a la coyuntura económica, puedan explicar, al menos parte, de la evolución de ingresos y gastos que refleja el gráfico 4.

IV. ENDEUDAMIENTO DEL SPV

El cuadro n.º 2 recoge el endeudamiento acumulado a lo largo del tiempo por el GOVA y las diputaciones forales. Este endeudamiento tiene dos componentes. Por un lado, está el endeudamiento derivado de su propia actividad de ingreso y gasto. Estas cantidades están recogidas en las columnas (a) y (b) del cuadro n.º 2. Por otro, debido a

CUADRO N.º 2

ENDEUDAMIENTO DEL SPV. SALDOS VIVOS A FINAL DE AÑO (En porcentaje del PIB)

AÑOS	Gobierno Vasco (a)	Diputaciones forales (b)	Total (a) + (b)	Asumido via cupo (c)	Total (a) + (b) + (c)
1981	0,44	2,63	3,07	16,39	19,46
1982	0,84	2,69	3,53	20,91	24,44
1983	1,19	2,37	3,56	26,52	30,08
1984	1,41	2,09	3,50	33,00	36,50
1985	1,75	1,79	3,53	36,54	40,07
1986	2,12	2,13	4,25	36,91	41,16
1987	2,05	2,65	4,70	39,58	44,28
1988	2,31	2,72	5,03	36,74	41,77
1989	2,47	1,35	3,82	35,37	39,19
1990	3,13	1,68	4,81	35,65	40,45
1991	3,58	2,64	6,22	36,13	42,35
1992	4,40	3,03	7,43	38,72	46,15

Fuentes: Para GOVA y Diputaciones, Salvador y Sasigain (1991), OCT (1992) y Azpiazu (1994). Para gobierno central, Hernández (1994) y Fernández Rubies (1991). Para PIB, EUSTAT.

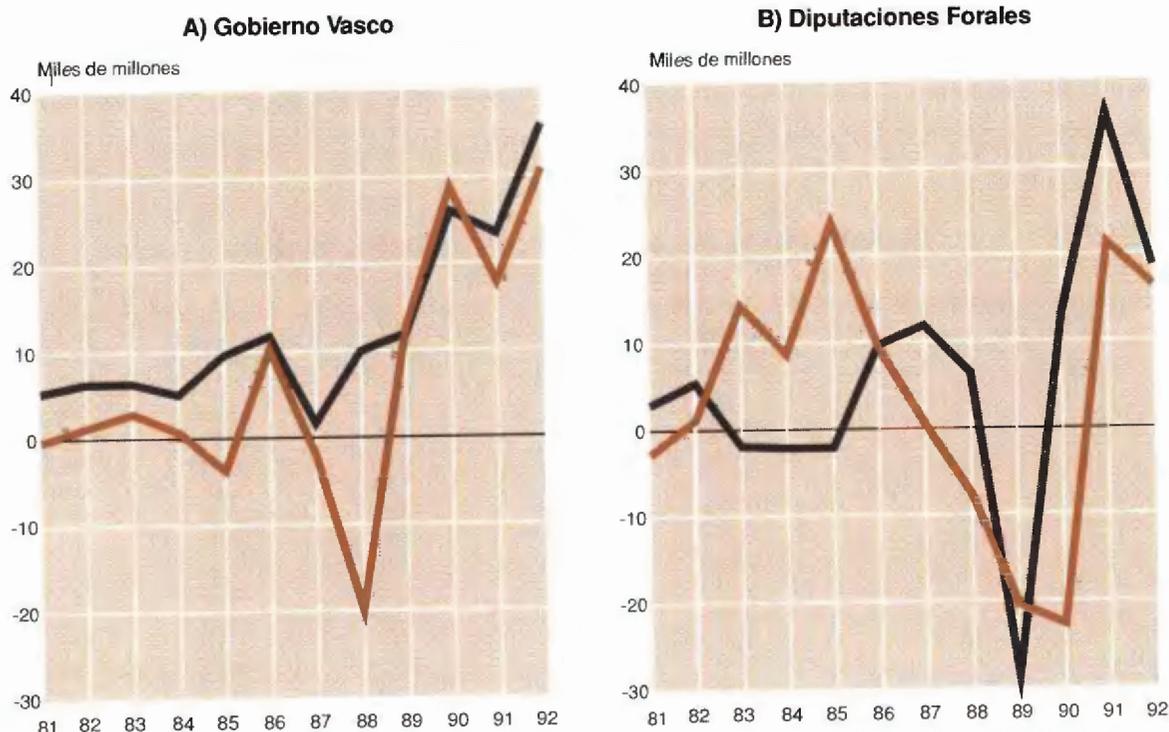
los acuerdos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Concierto Económico, la CAPV asume, vía cupo, el 6,24 por 100 de la deuda del Estado. Las cantidades resultantes de aplicar este porcentaje al endeudamiento del Estado son las reflejadas en la columna (c) del cuadro n.º 2.

El endeudamiento acumulado por el GOVA y las diputaciones en sus operaciones propias se situaba, en 1992, en el 7,4 por 100 del PIB. Si este fuera todo el endeudamiento público que soportan los residentes en la CAPV, habría que concluir que la posición económica del sector público es realmente saneada. Sin embargo, como ya se ha señalado, los residentes en la CAPV

asumen el 6,24 por 100 del endeudamiento del Estado. Cuando se toma en cuenta esto, el endeudamiento asciende por encima del 46 por 100 del PIB. Con todo, según los estándares internacionales, ésta sería una cifra relativamente baja, ya que, por ejemplo, en el año 1989 la *ratio* promedio deuda/PIB en el ámbito de la CE era el 58,4 por 100, y muchos países superaban con amplitud este promedio (11). Sin embargo, hay que apresurarse a recordar que las comparaciones internacionales, más allá de lo descriptivo, carecen de implicaciones normativas, porque el que otros países tengan un nivel de endeudamiento quizá demasiado alto no justifica que quien no lo tiene deba aumentar el suyo.

En todo caso, hay dos hechos relacionados con el endeudamiento de la CAPV que merece la pena resaltar. Primero, que, debido probablemente al estancamiento de los ingresos, buena parte del endeudamiento derivado de la gestión propia se ha ido acumulando en los últimos años. Segundo, que el hecho de que casi el 84 por 100 del endeudamiento sea vía cupo puede afectar de forma importante al comportamiento del SPV si el gobierno central redujera significativamente su nivel de endeudamiento. Si esto ocurriera, los pagos por cupo aumentarían considerablemente, y la CAPV se vería forzada a reducir su nivel de gasto o, alternativamente, a realizar endeudamiento propio que

GRAFICO 5
NECESIDAD DE FINANCIACION (—) Y ENDEUDAMIENTO (—)



sustituyera al endeudamiento que en la actualidad tiene a través del Estado.

El nivel y la evolución del endeudamiento del SPV suscita tres cuestiones (12). Primero, ¿cuál es la causa de este endeudamiento?; segundo, ¿cuál es su coste?; tercero, ¿cuáles son los instrumentos en los que se materializa el endeudamiento?

1. Las causas del endeudamiento

La justificación natural del endeudamiento es financiar las necesidades de gasto no cubiertas mediante ingresos no financieros. Para determinar si éste es el caso del endeudamiento del SPV, en los gráficos 5A y 5B y los cuadros números 3A y 3B se analiza la relación entre endeudamiento y necesidad de financiación (definida como la diferencia entre gastos no financieros e ingresos no financieros). En los cuadros, se

diferencia entre la política de endeudamiento del GOVA y la de las diputaciones.

En el caso del GOVA, exceptuando los años 1989 y 1990, el endeudamiento ha sido sistemáticamente bastante superior a las necesidades de financiación. Incluso en 1988, cuando la necesidad de financiación era negativa, se produjo un endeudamiento neto. Obviamente, por tanto, la política de endeudamiento se guía por consideraciones adicionales a la de las necesidades financieras. A este respecto, se pueden señalar, por lo menos, tres razones que explican este tipo de comportamiento:

a) *Razones fiscales.* Según el concierto económico, cada administración se queda con las retenciones en los activos que emite. De esta forma, si un residente en la CAPV compra deuda del Estado, el gobierno central es quien ingresa la retención, pero es la CAPV, la diputación foral correspondiente, quien rea-

liza la devolución de estas retenciones en el IRPF o en el Impuesto de Sociedades. En este contexto, la emisión de deuda por parte del GOVA aumenta los ingresos de las diputaciones.

b) *Razones económicas.* Hay quien piensa que la emisión de deuda se justifica para que se invierta en la CAPV el ahorro de sus residentes. No es este lugar para analizar este argumento, pero su falta de consistencia es bastante evidente.

c) *Razones políticas.* Hay quien argumenta que la credibilidad de un gobierno se refuerza con su presencia en los mercados financieros, especialmente los internacionales, ya que el que los inversores compren su deuda significa que confían en su solvencia.

El caso de las diputaciones es bastante diferente. Hasta 1985, a pesar de que la necesidad de financiación es grande, el endeudamiento es pequeño, e incluso

CUADRO N.º 3

A) ENDEUDAMIENTO Y NECESIDAD DE FINANCIACION DEL GOBIERNO VASCO (En millones)

AÑOS	Necesidad de financiación	Endeudamiento
1981	-388	5.250
1982	1.263	6.250
1983	2.876	6.300
1984	736	5.014
1985	-3.785	9.500
1986	10.196	11.650
1987	-2.082	1.613
1988	-19.854	9.892
1989	12.564	11.853
1990	28.677	25.978
1991	17.828	23.372
1992 (P)	30.838	35.931

(P) Presupuesto.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias.

B) ENDEUDAMIENTO Y NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS DIPUTACIONES FORALES (En millones)

AÑOS	Necesidad de financiación	Endeudamiento
1981	-2.856	2.862
1982	1.115	5.422
1983	14.333	-1.877
1984	8.650	-2.127
1985	23.704	-2.109
1986	9.445	9.651
1987	512	11.871
1988	-7.737	6.422
1989	-20.483	-28.338
1990	-22.746	13.151
1991	21.310	36.258
1992 (P)	16.358	18.700

(P) Presupuesto.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias.

a veces negativo. Esto se debe a que en este período el déficit se financió a corto plazo mediante el aplazamiento en el pago de las obligaciones contraídas (13). A partir de 1986, comienza la emisión de pagarés forales. Estos activos se diseñaron como operaciones de tesorería, y generalmente se consideraron operaciones extrapresupuestarias. Por ello, no quedaron recogidas en las liquidaciones correspondientes. Esto explica, por ejemplo, que en el año 1989 haya una reducción importante del endeudamiento, ya que presupuestariamente no hubo emisiones (aunque sí pagarés), y todo fueron amortizaciones. Los pagarés introducen, además, una distorsión adicional en las cifras de endeudamiento porque, excepcionalmente, la Diputación de Vizcaya sí incluyó sus emisiones y amortizaciones en los presupuestos de 1988 (14).

Todo lo anterior complica considerablemente el análisis de la relación entre endeudamiento y necesidad de financiación. En todo caso, a partir de 1990 co-

mienza un aumento importante del endeudamiento por vía presupuestaria, que, al igual que ocurre en el caso del GOVA, supera a las necesidades de financiación. Buena parte de este endeudamiento se debe a las emisiones de deuda en Vizcaya y a los préstamos solicitados por Guipúzcoa a partir de 1991. Alava, por su parte, presenta una tendencia general de no endeudamiento.

2. El coste del endeudamiento

El endeudamiento presenta dos tipos de costes. Por un lado, está el pago de intereses. Por otro, la amortización de la deuda previamente emitida. El cuadro número 4 recoge ambos tipos de costes como porcentaje de los ingresos no financieros. Los datos se limitan al coste del endeudamiento derivado de los gastos propios (15) y, a los efectos de este epígrafe, se ha identificado la amortización con el gasto en variación de pasivos financieros.

En el caso del GOVA, el coste total del endeudamiento ha os-

cilado en el tiempo de forma no sistemática. En todo caso, en el año 1992 se alcanza un máximo del 6,74 por 100, que, al menos según los estándares de la LOFCA, fijados en el 25 por 100 de los ingresos corrientes (16), no puede considerarse elevado. Las diputaciones, por su parte, tienen un coste moderado hasta 1988, y considerablemente elevado a partir de este año. Desde entonces, momento en el que comenzaron a emitirse pagarés, hasta 1992, el promedio del coste ha supuesto casi el 19 por 100 de los ingresos propios no financieros. De este 19 por 100, un 5 por 100 corresponde a intereses, y el 14 por 100 restante a amortizaciones. No obstante, el papel de los pagarés forales y las reglas diferentes de contabilización en el tiempo y entre diputaciones complican la interpretación de este aumento en el endeudamiento.

En suma, por tanto, el coste del endeudamiento para el GOVA, aunque creciente en el tiempo, es moderado. Las diputaciones no han tenido costes

CUADRO N.º 4

COSTE DE LA DEUDA COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS PROPIOS

AÑOS	GOBIERNO VASCO			DIPUTACIONES FORALES			TOTAL		
	Intereses	Amortización	Total	Intereses	Amortización	Total	Intereses	Amortización	Total
1982	1,07	0,00	1,07	4,77	3,14	7,91	2,73	1,41	4,14
1983	1,85	0,00	1,85	2,88	2,03	4,90	2,61	1,14	3,75
1984	2,12	2,43	4,55	2,25	2,25	4,50	2,27	2,45	4,72
1985	2,30	3,61	5,91	1,63	1,42	3,05	2,18	2,81	4,99
1986	2,72	1,96	4,69	1,61	1,58	3,19	2,33	1,87	4,20
1987	2,73	3,15	5,88	3,75	2,21	5,96	3,17	2,80	5,97
1988	1,66	2,06	3,72	4,44	13,06	17,50	2,48	5,36	7,85
1989	1,95	2,03	3,98	6,22	11,78	18,00	3,22	4,99	8,21
1990	2,25	2,31	4,56	6,02	17,54	23,56	3,45	7,32	10,77
1991	2,74	2,80	5,54	4,80	12,64	17,44	3,69	6,77	10,46
1992 (P)	3,43	3,36	6,79	3,69	14,68	18,37	3,73	7,83	11,55

P = Datos presupuestarios.

Los ingresos de las diputaciones son netos del cupo y las aportaciones, pero incluyen la participación de los municipios.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias.

elevados hasta 1988. A partir de ese año, el coste tanto en intereses como en amortización ha crecido considerablemente, superando de forma amplia al del GOVA.

3. Las formas de endeudamiento

El endeudamiento puede llevarse a cabo mediante la emisión de deuda o mediante el recurso a préstamos. En el primer caso, el endeudamiento pasa por el mercado, que de esta forma evalúa la posición financiera del emisor, y generalmente tiene un coste en intereses menor. En el segundo, el endeudamiento sólo depende de la voluntad de las instituciones financieras, y suele tener un coste más elevado.

El cuadro n.º 5 recoge la utilización relativa de ambos instrumentos por parte del GOVA y de las diputaciones a la hora de financiar su déficit.

Como es evidente a partir del cuadro n.º 5, el GOVA financia su endeudamiento exclusivamente mediante la emisión de deuda. Las diputaciones, por su parte, si bien utilizan mayoritariamente el recurso a la deuda, también hacen un uso amplio de los préstamos.

V. CONCLUSIONES

El SPV está formado por el Gobierno Vasco (GOVA), las diputaciones y los ayuntamientos. En este esquema institucional, son los gobiernos de nivel intermedio, las diputaciones, quienes tienen asignada la tarea de recaudar. De lo que ingresan, sin embargo, tienen que transferir recursos al Gobierno Vasco (aportaciones), a los ayuntamientos (Fondos Forales de Financiación Municipal) y pagar el cupo al Estado. En el año 1991, las diputaciones transfirieron el 59 por 100 de la recaudación por tributos concertados al GOVA, el 13 por 100 se dedicó a pagar el cupo y el 12 por 100 se transfirió a los ayuntamientos. Tras estos pagos (denominados compromisos institucionales) las diputaciones forales se reservaron para uso propio poco más del 16 por 100 de la recaudación por tributos concertados.

Globalmente considerado, el SPV gasta el equivalente a algo más del 24 por 100 del PIB. Ejerce, además de las competencias asignadas a las comunidades autónomas de techo competencial alto, competencias en materia de seguridad y gestión financiera local. Las funciones más importantes del GOVA son la educación y la sanidad, que

conjuntamente suponen casi el 60 por 100 de su gasto. Cuando se añaden la seguridad (policía autónoma) y la deuda, el porcentaje de gasto alcanza el 75 por 100. En cuanto a las diputaciones, sus funciones más importantes son la gestión financiera local, las obras públicas, la deuda, la asistencia social y la administración general, que, conjuntamente, absorben casi el 75 por 100 del gasto. La división de funciones entre el GOVA y las diputaciones sitúa a seguridad, sanidad, justicia, investigación, promoción empresarial y turismo como funciones básicas del GOVA. Por otro lado, la gestión financiera local, la asistencia social, las infraestructuras y la regulación económica son tareas, en lo esencial, reservadas a las diputaciones. Esta división comporta que las competencias con más alto componente inversor se asignan a las diputaciones.

La evolución de ingresos y gastos del SPV ha puesto de manifiesto que el sistema foral ha sido capaz de producir una cantidad creciente de recursos, al menos hasta 1990. A partir de este año, sin embargo, se produce un estancamiento de los ingresos en torno al 21 por 100 del PIB. El gasto sigue pautas similares hasta 1990. Tras un período inicial de estructuración y asunción de competencias, el gasto comienza a crecer a partir de 1983 a una tasa anual promedio de 0,5 puntos del PIB. La asunción del INSALUD y el INSERSO acelera un tanto la tasa de crecimiento del gasto, que entre 1988 y 1992 pasa a situarse en un promedio de casi 0,9 puntos anuales del PIB. Hasta 1990, el sistema de ingresos permite financiar estos aumentos, pero el estancamiento de aquéllos va abriendo una divergencia creciente entre gastos

CUADRO N.º 5

FINANCIACION DEL ENDEUDAMIENTO (Promedio 1987-1991)

	Porcentaje de deuda	Porcentaje de préstamos
Gobierno Vasco	100	0
Diputaciones	63	37

Fuente: OCT (1992).

e ingresos. Esta situación debe forzar al SPV a una racionalización de su gasto y, en última instancia, a una reducción o, por lo menos, una estabilización.

Exceptuando los años de mayor crecimiento económico, los ingresos han sido inferiores a los gastos. Esto puede interpretarse como la aplicación de una política contracíclica por parte del SPV. Sin embargo, existen indicios de que, más allá de la aplicación deliberada de una política contracíclica, buena parte de la evolución de ingresos y gastos es, simplemente, el resultado de una inercia creciente del gasto combinada con unos ingresos ligados a la coyuntura económica.

El endeudamiento del SPV tiene dos componentes: el endeudamiento derivado de su propia actividad de ingreso y gasto, y el asumido vía cupo (el 6,24 por 100 de la deuda del Estado). El endeudamiento total supera el 46 por 100 del PIB. No obstante, casi el 84 por 100 de este endeudamiento es asumido vía cupo, ya que el endeudamiento derivado de la gestión propia del SPV se sitúa en el 7,4 por 100 del PIB. Debido al volumen de endeudamiento asumido, si el gobierno central lo redujera significativamente, la CAPV se vería forzada a reducir su nivel de gasto o a realizar endeudamiento propio que sustituyera al que en la actualidad tiene a través del Estado.

Un rasgo distintivo del endeudamiento es que, en el caso del GOVA, ha sido sistemáticamente bastante superior a las necesidades de financiación. Esto sugiere que, más allá de estas necesidades, subyacentes al endeudamiento del GOVA hay *razones fiscales* (aumentar los

ingresos de las diputaciones), *económicas* (retener el ahorro de los residentes de la CAPV) y *políticas* (reforzar la credibilidad del SPV). En el caso de las diputaciones, la interpretación del endeudamiento es más complicada, porque han financiado parte del déficit mediante aplazamientos y pagarés forales. En todo caso, a partir de 1990 comienza un aumento importante del endeudamiento por vía presupuestaria, que, al igual que ocurre en el caso del GOVA, supera a las necesidades de financiación. Buena parte de este endeudamiento se debe a las emisiones de deuda en Vizcaya y a los préstamos solicitados por Guipúzcoa a partir de 1991. Alava, por su parte, presenta una tendencia general de no endeudamiento.

En el caso del GOVA, el coste total de la deuda (intereses más amortización), como porcentaje de los ingresos propios, es moderado (un máximo del 6,74 por 100). Las diputaciones, por su parte, no han tenido costes elevados hasta 1988. A partir de ese año, el coste ha crecido considerablemente, superando de forma amplia al del GOVA. En promedio, el coste entre 1988 y 1992 fue casi el 19 por 100 (5 por 100 de intereses y el resto amortizaciones). Por otra parte, el GOVA financia su endeudamiento exclusivamente mediante la emisión de deuda. Las diputaciones, por su parte, si bien utilizan mayoritariamente el recurso a la deuda, también hacen un uso amplio de los préstamos.

NOTAS

(1) Véase por ejemplo, ZUBIRI y VALLEJO (1994).

(2) No obstante, hay algunos impuestos que no han sido transferidos (renta de aduanas, monopolios fiscales e imposición sobre alcoholes) y algunos contribuyentes que, a pesar de operar en el País Vasco, tributan al Estado (banca oficial, no residentes, etc.). Para una descripción y análisis de este y otros aspectos del sistema foral puede consultarse ZUBIRI y VALLEJO (1994).

(3) De forma más precisa, el coeficiente del i -ésimo territorio, A_i , se define como $A_i = 0,7 (Y_i/\Sigma Y_i) + 0,3 (B_i/\Sigma B_i)$, con $B_i = CR_i/PF_i$, donde Y_i = renta del territorio i , CR_i = Recaudación potencial de i y PF_i = presión fiscal en i . Para detalles adicionales, se puede consultar ALONSO y SASIGAIN (1988).

(4) Para detalles adicionales, véase ALONSO y SASIGAIN (1988) y OCT (1992).

(5) En la práctica, el porcentaje de recursos transferidos varía algo entre diputaciones, y las reglas de distribución son radicalmente diferentes (véase, por ejemplo, OCT, 1992).

(6) Esto incluye la participación de los entes locales (diputaciones y ayuntamientos) en los ingresos del Estado.

(7) Véase, por ejemplo, SERRANO y otros (1993). En este trabajo se puede encontrar también un análisis detallado de las duplicaciones en el SPV.

(8) Recuérdese que, no obstante, dentro de los gastos de las diputaciones se incluye la fuente de ingreso más importante de los municipios: su participación en los ingresos del Estado.

(9) Sin los efectos de las lluvias, es probable que la tasa promedio de crecimiento hubiera sido algo mayor.

(10) El sistema foral da lugar a una capacidad financiera que puede, incluso, duplicar en términos per cápita al de otras comunidades autónomas de régimen común con competencias similares (véase ZUBIRI y VALLEJO, 1994).

(11) En Bélgica era 128; en Irlanda, 105, y en Italia, 99. En el otro extremo, en Luxemburgo, la *ratio* era 9; en Francia, 35, y en Alemania, 43.

(12) Para un análisis del endeudamiento de la CAPV desde una perspectiva macroeconómica, puede consultarse GALLASTEGUI y GALLASTEGUI (1993).

(13) Véase GOVA (1990).

(14) Dado que Vizcaya supone más del 50 por 100 del gasto de las diputaciones, su com-

portamiento condiciona fuertemente los resultados globales de éstas.

(15) El coste del endeudamiento asumido del Estado sería igual al aumento del cupo debido a los intereses y la emisión de deuda.

(16) Los ingresos utilizados en el cuadro número 4 incluyen los corrientes y los de capital. No obstante, en prácticamente todos los años los ingresos corrientes suponen más del 95 por 100 de los totales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALONSO, R., y SASIGAIN, F. (1988), «Una síntesis de los modelos de nivelación financiera en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *De Economía Pública*, 1, pp. 211-243.
- AZPIAZU, P. (1994), «El sector público en la Comunidad Autónoma del País Vasco», (*mimeo*).
- DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPÚZCOA (DFG) (1992), *Información estadística*, Departamento de Hacienda y Finanzas.
- FERNÁNDEZ RUBÍES, C. (1991), «La financiación del Estado mediante deuda en 1991: instrumentos y condicionantes», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 4, pp. 73-86.
- GALLASTEGUI, I., y GALLASTEGUI, M. C. (1993), «El sector público vasco: una perspectiva macroeconómica»; en GALLASTEGUI, M. C., e IÑARRA, E., *Lecturas en Economía* (en memoria de Luis Lumbreras), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- GOBIERNO VASCO (GOVA), (1990), *Configuración y evolución económica de las administraciones públicas en el País Vasco*, Serie Documentos de Economía, n.º 9.
- HERNÁNDEZ, G. (1994), «La financiación del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 12, páginas 71-82.
- OCT (ORGANO DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA DE EUSKADI) (1992), *Informe anual integrado de la Hacienda vasca*, 1991, Vitoria.
- SALVADOR, L., y SASIGAIN, F. (1991), «Análisis de las políticas de gasto del sector público vasco», *De Economía Pública*, 13, páginas 251-270.
- SERRANO, F.; FERREIRO, J., y BILBAO, J. (1993), *El sector público vasco: costes y duplicidades*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1994), «Un análisis metodológico y mpirico del sistema del cupo», Fundación BBV (*mimeo*).