

# ENDEUDAMIENTO LOCAL Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES. DE LA LEY REGULADORA DE HACIENDAS LOCALES A LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Autores: *Jaime Vallés Giménez*<sup>(\*)</sup>

*Pedro Pascual Arzoz*<sup>(\*\*)</sup>

*Fermín Cabasés Hita*<sup>(\*\*\*)</sup>

P. T. N.º 3/03

(\*) Universidad de Zaragoza. F. de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza. Dpto. de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. C/ Gran Vía, 2. Zaragoza 50005. Tfno: 976 76 17 83. Fax: 976 76 18 41. E-mail: [jvalles@posta.unizar.es](mailto:jvalles@posta.unizar.es). Domicilio y teléfono particular: C/ Virginia Woolf 4, 2º A. Zaragoza 50015 Tfno: 976 73 23 55.

(\*\*) Universidad Pública de Navarra.

(\*\*\*) Universidad Pública de Navarra.

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el año 1998, la colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales está disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

N.I.P.O.: 111-03-006-8

I.S.S.N.: 1578-0252

Depósito Legal: M-23772-2001

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
  2. UNA EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL QUE REGULA EL ACCESO AL ENDEUDAMIENTO
  3. UNA APROXIMACIÓN A LA EFICACIA DE LAS DIFERENTES RESTRICCIONES
  4. ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO PARA EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL
    - 4.1. Hipótesis a estimar
    - 4.2. Especificación del modelo y principales resultados de la estimación
  5. CONCLUSIONES
- REFERENCIAS



## RESUMEN

El periodo de cambios normativos profundos que actualmente afecta a los ayuntamientos españoles plantea un nuevo contexto plagado de incertidumbres y aconsejan realizar un balance del escenario en que se desenvuelve la Hacienda municipal. En concreto, el objeto de este trabajo es estudiar la situación financiera y crediticia de los municipios españoles, desagregando dicho análisis para considerar los distintos estratos de población, ya que pueden existir discrepancias relevantes asociadas a la configuración legal de las fuentes de ingresos y competencias de gasto que diseña la normativa nacional. En especial, dos son las cuestiones que pretendemos abordar con la presente investigación. Primero, sometemos a evaluación los preceptos que regulan el acceso de los municipios al endeudamiento y la tendencia histórica que presentan las políticas de deuda de los ayuntamientos españoles. El segundo objetivo tiene como finalidad realizar una aproximación econométrica al endeudamiento de los municipios españoles a través de la estimación de un panel por estratos de población, estableciendo un conjunto de hipótesis explicativas para la deuda local que se someterá a verificación empírica.

**Palabras clave:** deuda municipal, gastos de capital, límites.

**Clasificación JEL:** H7.



## 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, los ayuntamientos españoles se encuentran inmersos en un periodo de cambios normativos sustanciales, motivados por el futuro desarrollo del Pacto Local, por los efectos que tendrá la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP), o por la reforma de la financiación local, todo lo cual plantea un nuevo contexto plagado de incertidumbres y aconsejan realizar un balance de la situación en que se encuentra la Hacienda municipal. El objeto concreto de este trabajo es estudiar la posición financiera y crediticia de los municipios españoles, desagregando dicho análisis para considerar los distintos estratos de población, ya que pueden existir discrepancias relevantes asociadas a la configuración legal de las fuentes de ingresos y competencias municipales que diseña la normativa nacional.

En concreto, dos son las cuestiones que pretendemos abordar. Primero, valorar la evolución de la deuda local y el grado de efectividad de los límites establecidos por la normativa nacional que regula el acceso al endeudamiento de los municipios, revisando si dicha legislación contempla los argumentos teóricos que aparecen asociados al uso de la deuda y a la existencia de restricciones institucionales. El segundo objetivo tiene como finalidad realizar una aproximación econométrica al endeudamiento de los ayuntamientos españoles a través de la estimación de un modelo con datos de panel para los estratos de población municipal, estableciendo un conjunto de hipótesis explicativas del endeudamiento local que se someterán a verificación empírica. En especial, queremos averiguar si las diferentes restricciones institucionales contempladas por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) han introducido cierta disciplina financiera sobre las políticas de deuda de los gobiernos municipales.

Con tal finalidad, el trabajo se estructura como sigue. En la segunda sección, abordamos una sucinta revisión de la evolución del endeudamiento municipal y de la normativa que regula el acceso a dicha fuente de financiación, realizando una valoración del diseño de las restricciones institucionales, en base a las diferentes justificaciones para el uso de la deuda subcentral y a las razones que aconsejan la restricción de dicha capacidad, así como aproximarnos a la efectividad de las mismas en la siguiente sección. En la cuarta sección, exponemos el tratamiento dado a los datos para lograr series comparables entre distintos estratos de población y a lo largo del tiempo, sintetizamos las diferentes hipótesis explicativas que se van a someter a validación empírica para la deuda municipal, y establecemos la especificación concreta del modelo para, finalmente, describir los resultados empíricos obtenidos a través de la estima-



ción del modelo. En la última sección, extraemos las conclusiones principales que se derivan de nuestra investigación.

## 2. UNA EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA LOCAL QUE REGULA EL ACCESO AL ENDEUDAMIENTO

Tres son los objetivos que nos planteamos en esta sección inicial. Primero, pretendemos acometer un análisis de las principales opciones disponibles para controlar la deuda subcentral. En segundo lugar, abordaremos una sucinta revisión de la evolución que ha experimentado el marco institucional que regula el empleo de la deuda en el ámbito local, poniendo el énfasis en los mecanismos de control que incorpora. Finalmente, realizaremos una valoración de la normativa que regula las restricciones institucionales más relevantes sobre el nivel de endeudamiento local.

### a) Principales estrategias de control del endeudamiento subcentral

Antes de profundizar en el análisis de los mecanismos específicos de control que recaen sobre la deuda local es preciso establecer las vías fundamentales a través de las cuales se puede incidir y condicionar las políticas de endeudamiento subcentral, para lo cual vamos a partir de la restricción presupuestaria a que se enfrenta cualquier gobierno:

$$GC + GK + GF = IC + IK + IF \quad [1]$$

donde: la primera inicial indica si se trata de gastos (G) o ingresos (I), reflejando la segunda inicial la naturaleza corriente (C), de capital (K) o financiera (F).

Considerando que el GC se puede descomponer en gastos por pago de intereses (GI) y gasto corriente primario (GCP); que los IF se pueden desglosar en ingresos anuales por endeudamiento (D) y otros ingresos financieros (OIF); que los GF se dividen en gastos por amortización de deuda (AD) y otros gastos financieros (OGF); eliminando OGF y OIF, ya que son de muy escasa relevancia; y operando en dicha expresión, obtenemos que:

$$D = GI + AD + GCP - IC + GK - IK \quad [2]$$

Agrupando los términos de la ecuación [2]:  $D = (GI + AD) - (IC - GCP) + (GK - IK)$ . Y dividiendo por el producto interior bruto ambos lados de la ecuación (lo que reflejamos introduciendo las consonantes en minúsculas), tendremos que:

$$d = cd - ahcp + ece \quad [3]$$

Esto es, que la proporción de la deuda respecto al producto interior bruto es una función de la carga de la deuda, del ahorro corriente primario, y del esfuer-

zo cofinanciador de la inversión que se ven obligados a realizar los gobiernos subcentrales. Por tanto, las principales estrategias disponibles para poner freno a una política de endeudamiento sin control son tres:

- *Políticas que afectan a la carga de la deuda.* Respecto a las políticas que actúan sobre la carga de la deuda se pueden emplear dos tipos de estrategias. Por una parte, se puede fijar un umbral máximo de endeudamiento de tal forma que disminuya la carga de la deuda en los ejercicios subsiguientes, o, por otra, se puede establecer un límite a la cuantía de la carga financiera de la deuda.
- *Políticas que inciden en el ahorro corriente primario.* En este caso, también existen dos posibilidades a la hora de controlar los niveles de endeudamiento. Así, se puede actuar sobre los gastos corriente, restringiendo el uso de la deuda a algún tipo específico de finalidad, o sobre los ingresos corrientes, incrementado los niveles de responsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales<sup>1</sup>.
- *Políticas que influyen en el esfuerzo cofinanciador.* De nuevo se puede optar entre dos alternativas, o aumentar los ingresos condicionados a la financiación de inversiones, o disminuir los gastos de capital, estableciendo un periodo máximo de amortización y obligando a fijar un plan de amortización-imposición.

Pues bien, de entre todas estas alternativas, cabe preguntarse por cuál o cuáles ha optado el legislador nacional en el caso de la deuda local. La LRHL gradúa el acceso a la financiación crediticia por parte de las CCLL. No obstante, dicha normativa ha experimentado continuas modificaciones que han afectado a los mecanismos de control que el gobierno central establece para la utilización de este recurso en el ámbito local. El sistema de supervisión se ha modificado sustancialmente desde el año 1996, mediante la ley de acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado, haciéndose más restrictivo a partir del presente ejercicio presupuestario con la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

*b) De la Ley Reguladora de las Haciendas Locales a la de Estabilidad Presupuestaria*

Antes de sintetizar la normativa que actualmente está en vigor, es necesario tener en cuenta que dicha regulación se ha modificado de forma reiterada mediante la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado en la mayor parte de los años del periodo de tiempo objeto de estudio, lo cual ha

---

<sup>1</sup> Nos referimos especialmente a la responsabilidad fiscal, puesto que las transferencias corrientes podrían tener un efecto ambiguo, al poder estimular mayores niveles de gasto (*flypaper effect*). De igual modo, también las transferencias de capital podrían ocasionar un aumento de la inversión y, con ello, una deuda superior.



complicado en extremo el análisis que hemos tenido que realizar<sup>2</sup>. En este sentido, la Ley 13/1996 introdujo una serie de disposiciones orientadas hacia la consecución del saneamiento de las cuentas municipales, que suponían una modificación del articulado de la LRHL, pudiendo destacarse dentro de las novedades introducidas las siguientes: a) un nuevo cálculo de la carga financiera; b) el establecimiento de nuevas restricciones al endeudamiento local, a través de un régimen de autorizaciones previas vinculadas al comportamiento del ahorro neto, introduciendo los planes de saneamiento financiero a un plazo no superior a seis años como elemento previo requerido para obtener la autorización; c) la posibilidad de consolidar las operaciones de tesorería en operaciones de crédito a medio y largo plazo; y d) la modificación de los límites para la aprobación de operaciones de tesorería.

Posteriormente, la Ley 66/1997, junto a otros aspectos de detalle y menor importancia, incorporó medidas relativas al control e información por parte del Ministerio de Hacienda. En concreto, se recoge que la Secretaría de Estado de Hacienda mantendrá una central de información de riesgos que proveerá información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y la carga financiera que supongan. Los Bancos, Cajas de Ahorros, y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios a tal fin, que tendrán carácter público en la forma que por aquella se señale. A tales efectos, se arbitrarán las medidas necesarias para que se transfiera por parte del Banco de Crédito Local toda la información existente en la base de datos pública gestionada por aquél. El Banco de España colaborará con los órganos competentes de la Secretaría de Estado de Hacienda.

La Ley 50/1998, modificó todo el capítulo IV, referido a las operaciones de crédito de las Entidades Locales. Además de la modificación e incorporación de algunos pocos conceptos, la mayor parte de la reforma consiste en la reordenación de los artículos, distribuyendo su contenido en un orden diferente al que se encontraba en la versión anterior, siendo especialmente relevante el nuevo artículo 54, que incrementa la severidad de las condiciones necesarias para la concertación de nuevas operaciones crediticias a largo plazo. Ahora, no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones iniciales, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad sin previa autorización de los

---

<sup>2</sup> Una explicación detallada de la normativa que afecta a la deuda local y de los cambios que ha sufrido puede verse en Ezquiaga (1995, 1996, 2000), Arnau (1997), Ballarín (1997), Fernández Domínguez (1997), y Monasterio (2000). Como señalan estos autores, la LRHL establecía una serie de límites al endeudamiento que, con el paso de los años, no han impedido un aumento de la financiación crediticia, a pesar de que muchas de las operaciones quedaban sometidas a la autorización de la Administración Central.

órganos competentes (Ministerio de Economía y Hacienda o Comunidad Autónoma), cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los Presupuestos, se deduzca un ahorro neto negativo (antes inferior al -2% de los ingresos corrientes liquidados).

Continuando con ese proceso de incremento de la severidad de las restricciones al endeudamiento local, la Ley 55/1999, modifica varios artículos de la Ley de Bases del Régimen Local, relativos a las competencias de gestión económica y contratación de los alcaldes, y de los presidentes de las Diputaciones provinciales, a fin de conciliar su redacción con la reciente reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Asimismo, modifica el artículo 54, incorporando un nuevo límite, ya que establece también la necesidad de autorización de las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, en los términos que se definan reglamentariamente, exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los Presupuestos Generales de la Corporación.

La Ley 14/2000, modifica el artículo 56 de la LRHL, eliminando la referencia al Banco de Crédito Local en el esquema de información pública relativo al endeudamiento local. Finalmente, la Ley General 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, introduce el objetivo a largo plazo de equilibrio presupuestario en el ámbito local, como veremos con mayor detalle luego.

Recapitulando, podemos decir que las nuevas operaciones de crédito, o modificación de las preexistentes, concertadas en el exterior (moneda extranjera), de naturaleza pública, y con vencimiento superior a un año, están condicionadas, bien en cuanto a su finalidad (inversión), o bien por determinadas ratios presupuestarias (carga financiera o ahorro neto) que indican la necesaria solicitud previa de autorización de la operación de endeudamiento por parte del Ministerio de Hacienda (art. 49-56 de la LRHL). Además, las operaciones de tesorería o a corto plazo, así como las extraordinarias, también están sujetas a restricciones (límite máximo, autorización, y remanente de tesorería). Las principales restricciones institucionales que afectan al crédito de los municipios durante el periodo que es objeto de estudio pueden sintetizarse mediante la *tabla 1*, que pasamos a comentar<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Hay una condición previa indispensable que consiste en tener aprobados los presupuestos del último ejercicio en curso, medida que se introdujo mediante la Ley 13/1996, extremo que deberá ser justificado ante la entidad financiera correspondiente y el fedatario público que intervenga en la formalización del documento crediticio.



A) *Las restricciones que afectan al endeudamiento a largo plazo (y no a medio plazo como antes) que se realizan para financiar inversiones<sup>4</sup>, modificar operaciones pre-existentes, o conceder avales son las siguientes:*

- *Requieren un acuerdo del Pleno de la Corporación previo informe de la Intervención, salvo si la operación de endeudamiento no supera el 10% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo, en cuyo caso, el Presidente de la Corporación puede aprobar la operación sin informar al Pleno y sin mediar la Intervención.*
- *El régimen de autorizaciones del gobierno central (o autonómico) que se exige a los municipios afecta a las siguientes operaciones<sup>5</sup>:*
  - i. *La emisión de valores de deuda pública.*
  - ii. *El endeudamiento en divisas.*
  - iii. *Cuando los resultados del último ejercicio arrojen un ahorro neto negativo. Anteriormente, como hemos mencionado, era un ahorro neto inferior al – 2% de los ingresos corrientes<sup>6</sup>. Además, exige que el Pleno de la Corporación apruebe un plan de saneamiento financiero inferior a 3 años para corregir dicha situación, a excepción de las operaciones de refinanciación que tienen por objeto reducir la carga financiera o el riesgo crediticio.*
  - iv. *Cuando debido a la operación de endeudamiento el "stock" de deuda respecto a los ingresos corrientes liquidados del último ejercicio disponible exceda del 110%. En ese caso, se requerirá la aprobación de un plan de saneamiento que reduzca el endeudamiento hasta dicho umbral. Bajo la redacción anterior, se exigía autorización si la operación de endeudamiento superaba el 5% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo.*
- *Las Entidades de más de 200.000 habitantes podrán sustituir el régimen de autorizaciones por un Escenario de Consolidación Presupuestaria (ECP) aprobado por el Ministerio (o Comunidad Autónoma previo informe del Ministerio) para los tres ejercicios siguientes.*
- *Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito para las Entidades Locales cuando se den circunstan-*

---

<sup>4</sup> También se requería la autorización cuando los recursos obtenidos no se destinaban a financiar obras o servicios incluidos en los planes provinciales o planes programas de cooperación.

<sup>5</sup> Para decidir sobre el otorgamiento de la autorización, se atenderá a la situación económica de la Entidad (consolidada), incluyendo el análisis del ahorro neto, del remanente de tesorería, de la situación crediticia y, además, se estudiará el plazo de amortización de la operación, la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar, y las demás condiciones que conlleve el crédito a concertar o modificar.

<sup>6</sup> Este límite sustituye a la restricción que afectaba a que la carga financiera periodificada no puede superar el 25% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo.

*cias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.*

B) *Las restricciones que afectan a las operaciones de endeudamiento de tesorería o corto plazo son las siguientes<sup>7</sup>:*

- *El remanente de tesorería debe ser positivo. Si no fuera así (art. 174 LRHL), tendrá la misma condición que un endeudamiento extraordinario, y se registrará según dicha naturaleza (límite máximo del 5% de los recursos por operaciones corrientes y del 25% de los ingresos corrientes para la carga).*
- *El endeudamiento por este concepto no puede superar el ejercicio presupuestario en que se contrae.*
- *Se debe respetar el límite máximo del 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo para el total de operaciones de endeudamiento a corto plazo. Hasta el 31 de diciembre de 1996 este umbral máximo era del 35%.*
- *Los Presidentes de las Corporaciones podrán concertar (sin comunicarlo al Pleno o mediando informe previo de Intervención) operaciones de crédito a corto plazo cuando no supongan superar el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo. Anteriormente, la cuantía era del 5% de los ingresos corrientes liquidados, y el Presidente debía informar al Pleno de la Corporación.*

C) *Las restricciones que afectan a las operaciones de endeudamiento extraordinarias o urgentes son las siguientes (art. 158 y 174 de la LRHL):*

*Se entiende por operaciones de endeudamiento extraordinario únicamente aquellas que tengan como finalidad la financiación de gastos corrientes urgentes aprobados por mayoría en el Pleno de la Corporación o para cubrir remanentes de tesorería negativos no asumibles.*

---

<sup>7</sup> Las operaciones a corto plazo de endeudamiento que supongan un *stock* de deuda superior al 110%, así como las realizadas en moneda extranjera y deuda pública, están sujetas a la autorización central.

**Tabla 1**

**RESTRICCIONES LEGALES QUE AFECTAN AL EMPLEO DE LA DEUDA LOCAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES**

<p><b>1. Requisitos previo:</b> Presupuesto aprobado por la corporación para el ejercicio en curso.</p>			
<p><b>2. Autorizaciones internas:</b></p> <p>a) Utilización del crédito a largo plazo para la financiación de inversiones o para la sustitución total o parcial de las existentes.</p> <p>b) Informe de intervención que analice la capacidad de pago para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que de aquéllos se deriven para la misma.</p> <p>c) Para la deuda a largo plazo: aprobación por el pleno, excepto en aquellos casos en los que la deuda a contratar no supere el 10% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, en los que bastará la aprobación del presidente de la corporación.</p> <p>d) Para la deuda a corto plazo: siempre que el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados del ejercicio anterior, bastará la aprobación por parte del Presidente; en caso de no ser así la aprobación corresponderá al Pleno.</p>			
<p><b>3. Autorizaciones externas a la entidad</b></p>			
	<p><i>Circunstancias que generan necesidad de autorización</i></p>	<p><i>Criterios para la concesión de la autorización</i></p>	<p><i>Observaciones</i></p>
<p><i>Normativa General</i></p>	<p>Ahorro neto legal sobre ingresos corrientes liquidados negativo (la anualidad teórica se calcula incluyendo la operación proyectada. No incluye préstamos hipotecarios).</p>	<p>Necesidad de plan de saneamiento financiero que recupere los desequilibrios corrientes en un plazo máximo de tres años. (Si se trata de una refinanciación será necesaria la autorización, pero no el plan de saneamiento financiero).</p>	<p>1. Régimen transitorio: límites de. -1,5% y -0,75% para 1999 y 2000 respectivamente.</p> <p>2. No operará la necesidad de solicitar autorización si se trata de una operación para disminuir carga financiera o riesgo.</p>

(Sigue)

(Continuación)

<i>Normativa General</i>	Deuda viva (corto y largo plazo) sobre ingresos corrientes liquidados superior al 110%.	Necesidad de un plan de saneamiento para reducir el endeudamiento financiero hasta el límite del 110% (No incluye la operación proyectada).	Posibilidad de eludir la necesidad de autorización si el ayuntamiento alcanza un compromiso en firme con el órgano que ejerce la tutela financiera de no sobrepasar dicha ratio a 31 de diciembre del año 2003.
	Por la naturaleza de la operación: <ul style="list-style-type: none"><li>• Las formalizadas con el exterior.</li><li>• Las emisiones de deuda pública (crédito público).</li></ul>		Las operaciones formalizadas con el exterior incluyen las cesiones a entidades financieras no residentes de participaciones de residentes en créditos otorgados a las entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.
<i>Ley de Estabilidad Presupuestaria</i>	Cumplimiento del objetivo de estabilidad: equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación.		
<i>Municipios de más de 200.000 habitantes</i>	No será necesaria la solicitud de autorizaciones por operación siempre y cuando se disponga de escenarios de convergencia con objetivos anuales de deuda y déficit presupuestario a tres años pactados con el organismo tutelante, y supervisados por el Ministerio de Economía y Hacienda, siempre y cuando estos se cumplan.		
<b>4. Información al Ministerio de Economía y Hacienda:</b> Obligación de informar de todas las operaciones no sometidas a autorización en la forma que reglamentariamente se establezca, así como para aquellas operaciones autorizadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas.			

Fuente: Elaboración propia.



- *Los Presidentes de las Corporaciones podrán concertar estas operaciones de crédito a corto plazo previa comunicación al Pleno y mediando informe de Intervención.*
- *El plazo de amortización de dichas operaciones no puede extenderse más allá de la renovación de la Corporación y sólo podrá instrumentarse mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras.*
- *Su importe anual no puede superar el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.*
- *La carga financiera periodificada no puede exceder del 25% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo.*

Obsérvese que en dicha regulación podemos identificar las tres estrategias que hemos mencionado previamente. Por un lado, el sistema de autorizaciones (límite máximo) y los ECP resultantes de la acción coordinadora de los municipios de mayor población son políticas cuya acción recae sobre la carga de la deuda. La afectación de la deuda a la realización de gastos de inversión, y el límite que afecta al ahorro neto, buscan ejercer cierta influencia sobre el nivel de ahorro corriente. Finalmente, los niveles de ingresos transferidos y la responsabilidad tributaria local son fijados libremente por el gobierno central, pretendiendo estas intervenciones incidir sobre el esfuerzo cofinanciador<sup>8</sup>.

### *c) Objetivos del control del endeudamiento*

En consecuencia, el marco local español que regula la deuda parece ajustarse bastante bien a las estrategias teóricas disponibles, ya que la legislación nacional ha optado por una combinación de los instrumentos mencionados con base a los objetivos que se persiguen. La normativa de control del endeudamiento municipal persigue básicamente tres objetivos:

- Garantizar la equidad intergeneracional en la utilización de la deuda de manera que exista correspondencia entre los beneficiarios y los contribuyentes de la hacienda que proporciona los bienes por ella financiados. Dicha finalidad se pretende lograr mediante la afectación de los ingresos obtenidos con endeudamiento a la realización de inversiones.
- Asegurar el equilibrio financiero de las unidades de gobierno evitando riesgos de exceso de deuda y de cargas financieras que consuman más recursos corrientes que los efectivamente disponibles. La prevención de estados de insolvencia o situaciones financieras arriesgadas se ha pretendido garantizar a lo largo del periodo objeto de estudio mediante distintos límites, como, por ejemplo, el umbral máximo que recaía sobre la carga

---

<sup>8</sup> En este sentido, se adecua mucho mejor la normativa local, que considera el ahorro corriente neto de gastos de amortización de deuda entre las piezas esenciales del esquema de control del endeudamiento local que la autonómica.

financiera, la normativa que afecta al ahorro neto o al *stock* de deuda respecto a los ingresos corrientes, o la necesidad de que los presupuestos presenten remanentes de tesorería positivos (con reducciones de gasto transitorias o deudas de naturaleza extraordinaria).

- Coordinación y centralización de las decisiones de endeudamiento público para hacerlas compatibles con los objetivos macroeconómicos de estabilización mediante un sistema de autorización. Además, el gobierno central se ha apoyado en un artículo de la LRHL para restringir la libertad de los municipios: "las leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar, anualmente, límites globales al acceso al crédito de las Entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general (art. 54)".
- Finalmente, junto a los tres objetivos señalados, en la concepción de la LRHL, la deuda a corto plazo está pensada como deuda de tesorería para cubrir los desfases temporales que se producen entre la corriente de cobros y pagos de las CCLL. En este sentido, al no poder diferirse a ejercicios subsiguientes, no supone un incremento del *stock* de deuda, aunque está sujeta a límites, y también, bajo ciertas condiciones, a la autorización del Pleno de la Corporación.

Pues bien, tras la aprobación de la LGEP se ha desplazado la preocupación desde las cuestiones relacionadas con la equidad intergeneracional y el equilibrio presupuestario hacia las garantías del cumplimiento de los objetivos macroeconómicos del nivel central (función de estabilización). La aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria el 13 de diciembre del 2001, supone una nueva modificación del marco legal que regula el acceso a la deuda de las Administraciones públicas, incluyendo a las CCLL<sup>9</sup>. Dicha modificación responde a que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha supuesto que los Estados pertenecientes a la Unión Europea, y entre ellos España, se comprometan a perseguir el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario<sup>10</sup>, de forma que la entrada en funcionamiento de los estabilizadores automáticos no ponga en peligro el cumplimiento de los límites del Tratado de Maastricht.

En este sentido, cabe mencionar que, en un país fuertemente descentralizado como España, el esfuerzo del Estado sería inútil si no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, cuestión que ha de-

---

<sup>9</sup> Sobre los aspectos legales de dicha normativa puede consultarse Barrio (2001) y Gómez-Pomar (2001).

<sup>10</sup> La referencia al saldo presupuestario es ambigua, puesto que se debería haber hecho uso del concepto de equilibrio estructural o equilibrio bajo una situación de crecimiento económico estable, tendencial o potencial. No obstante, a nuestro juicio, este criterio plantea el inconveniente de la dificultad de su medición y el problema de no ser fácilmente entendible por los gestores, políticos y ciudadanos.

sembocado en que el marco de estabilidad presupuestaria tiene carácter básico y, por tanto, es aplicable a todas las Administraciones Públicas, al objeto de garantizar que la actuación presupuestaria coordinada, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita alcanzar los objetivos de política económica general perseguidos por el nivel central<sup>11</sup>.

Con tal finalidad se fijan una serie de principios generales (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos), a los que debe adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y el crecimiento económico. Dejando a un lado las medidas que afectan al gobierno central y a las Comunidades Autónomas, en el corto o medio plazo, dicho contexto supone que las CCLL van a tener que hacer frente a un nuevo reto en el ámbito de la coordinación presupuestaria, al imponerse a todas las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit presupuestario<sup>12</sup>. Bajo este nuevo escenario, y sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, el gobierno central fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de CCLL referido a los tres ejercicios siguientes, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), entidad también encargada de informar de los objetivos fijados por el Ministerio de Hacienda (órgano supervisor).

La elaboración o liquidación por alguna CCLL de sus presupuestos con vulneración de las normas anteriores lleva aparejada la obligación de corregir esa situación a medio plazo mediante un plan de saneamiento. Adicionalmente, en estos casos, se extiende la necesidad de autorización del Estado a todas las operaciones de crédito local. Finalmente, si la inobservancia de alguna CCLL provoca o contribuye a quebrantar las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea, esa CCLL asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal infracción se deriven.

Vistas brevemente las principales novedades que introduce la LGEP respecto a la deuda local, podemos concluir que las modificaciones que implanta no suponen un cambio radical respecto del marco normativo previo que establece la LRHL. Muy probablemente, dicho resultado venga asociado al superávit presupuestario que presentan las CCLL desde 1994 y a sus bajos niveles de endeudamiento, as-

---

<sup>11</sup> Sobre los posibles efectos de la LGEP puede consultarse González-Páramo (2001; 2001*b*; 2002), y Castells, Esteller y Solé (2002).

<sup>12</sup> Tal y como indica Monasterio (2000), los gobiernos subcentrales no disponen de la facultad de emisión de dinero, por lo que limitar el endeudamiento y restringir el volumen de déficit son medidas equivalentes. De hecho, lo que prohíbe la LGEP, mediante el requisito de capacidad o necesidades de financiación nulas, en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacional y Regionales, son nuevos endeudamientos, por lo que la deuda anual sólo podrá ser igual al volumen amortizado en cada ejercicio, con los posibles comportamientos estratégicos que dicho diseño normativo introduce. A este respecto puede consultarse Dodero (2000), Barrio (2001), García de Bustos (2001), y Ezquiaga y García de Bustos (2001).

pecto que debilita la justificación basada en la interferencia de las políticas locales sobre los objetivos macroeconómicos centrales y, por tanto, la necesidad de establecer nuevos controles para las CCLL. De hecho, a nuestro entender, podemos considerar que, a priori, la LGEP apenas incluye nuevos mecanismos de disciplina, añadiendo como novedades las posibles sanciones ligadas a la inobservancia de la normativa europea, y el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria como elemento a tener en cuenta a la hora de autorizar nuevo endeudamiento por parte del nivel central. El resto de elementos que incorpora la LGEP pretenden afianzar o reforzar aspectos contemplados por la normativa local, especialmente en la LRHL, entre los que podemos mencionar el sistema de información sobre la situación crediticia (art. 56 de la LRHL); la consideración del sector local a nivel consolidado como sujeto obligado (art. 54 y 55 de la LRHL); los planes de saneamiento (art. 54 de la LRHL); y el papel de la Comisión Nacional de la Administración Local (Ley Reguladora de Bases del Régimen Local).

*d) Valoración y crítica a las restricciones establecidas*

Con las modificaciones introducidas, los controles al endeudamiento alcanzan una mayor severidad, y técnicamente resultan más acordes con el objetivo de equilibrio financiero. La sustitución del límite de carga financiera no superior al 25% de los ingresos corrientes por el análisis del ahorro neto constituye una sensible mejoría en el control del equilibrio financiero, tal y como explica Monasterio (2000). Por su parte, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, cuyo alcance efectivo sobre el control del endeudamiento local aún se desconoce, introduce una mayor restricción al exigir saldos nulos para el endeudamiento neto o para la cuenta de capacidad o necesidad de financiación (o positivos). Respecto a dicha regla de ausencia de necesidades de financiación, podemos concluir que la LGEP ha realizado una elección acorde con una norma estricta y, en principio, un diseño correcto que involucra a todos los niveles de la Administración, tal y como nos permiten deducir los criterios que fijan Bunch (1991), Dafflon (1996), y Poterba (1997), para evaluar las reglas de equilibrio presupuestario. No obstante, pueden señalarse algunos problemas que subsisten en el diseño de las restricciones al endeudamiento:

- La limitación debe tener carácter intergubernamental, afectar a todos los niveles de administración para que sea efectiva desde la perspectiva de la estabilización, aspecto que parece haber subsanado la Normativa de Estabilidad Presupuestaria, si bien, introduce la cuestión de fijar en una Ley un requisito más severo de lo que estrictamente debe cumplir el Estado español y cuya exigencia es temporal. Es necesario recordar que el alcance del compromiso que supone el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no va más allá de ser una recomendación, por lo que la obligación se circunscribe al acuerdo alcanzado en Maastricht. Es más, recientemente, incluso países como Alemania, Francia, Italia, y Portugal, han cuestionado la obli-

gatoriedad de tales criterios. De hecho, en septiembre del 2002, la Comisión Europea pospone el logro del equilibrio presupuestario hasta el 2006, inicialmente previsto para el 2004, reconociendo el efecto que sobre él ha tenido la ralentización económica.

- Es más, debería procederse a repartir el límite máximo del 3% del déficit o del 60% de la deuda, respecto al producto interior bruto, entre los tres niveles de gobiernos en función, por ejemplo, del esfuerzo que realizan en términos de inversión, después de atender y reservar un montante para cubrir las necesidades de estabilización del nivel central.
- Ha existido cierta indefinición de las magnitudes que deben utilizarse para calcular las ratios de control. Por ejemplo, la anualidad de amortización teórica puede calcularse de maneras diversas y el concepto de gasto de inversión es ambiguo, pudiendo alcanzar incluso a determinadas partidas de los gastos corrientes, tal y como aconsejaba Musgrave (1959).
- Es probable que la LRHL tenga un defecto importante en su diseño, ya que si junto a la afectación de la deuda se hubiesen contemplado periodos máximos de amortización en función de la vida útil del proyecto de inversión, o previsto la necesaria realización de planes de amortización-imposición, no sería preciso establecer otra restricción para evitar que el votante mediano obtuviese beneficios de eludir el coste asociado al uso de la deuda mediante su repercusión hacia las generaciones venideras.
- Otro problema del marco institucional que regula la deuda es que los topes máximos de deuda se ven afectados por una insuficiente justificación y cierta arbitrariedad en cuanto a su determinación. ¿Es correcto fijar el 110% de los ingresos corrientes? ¿Qué ocurre si esa magnitud disminuye por la mancomunación de un servicio que venía autofinanciándose con tasas? En este sentido, el establecimiento de límites inadecuados por exceso o defecto es, en cualquiera de los casos, perjudicial para las haciendas locales. Las limitaciones de la LGEP pueden ser excesivamente severas, con los consiguientes costes potenciales sobre el crecimiento, y haber introducido un incentivo sobre los ayuntamientos que les estimula a mantener cuotas innecesarias de deuda, además de haber podido instigar un mayor endeudamiento previo a la aprobación de la Ley con objeto de lograr un mayor margen de maniobra a posteriori. Estos comportamientos estratégicos se podrían haber evitado vinculando las tasas de crecimiento de la deuda y de la inversión.
- Además, la sostenibilidad de la deuda está vinculada a la evolución de los déficit, los tipos de interés, y la tasa de crecimiento de la economía (capacidad de devolución o retorno de la deuda), y no a la exigencia de autorización central o de equilibrio presupuestario. Es más, en el caso de las CCLL, respecto a la utilización de la tasa de crecimiento de la economía,

dadas las características de las fuentes de ingreso a que tienen acceso, es conveniente sustituir tal indicador de capacidad fiscal por el crecimiento de los ingresos corrientes. En consecuencia, desde el punto de vista de la solvencia financiera, lo que realmente resulta determinante es la relación entre el tipo de interés previsto y la tasa de crecimiento de los ingresos no financieros, ya que dicha relación determina la estacionariedad o explosividad del crecimiento de la deuda.

- Es necesario aumentar la responsabilidad fiscal de las CCLL para garantizar que la LGEP no reduce la autonomía financiera de las CCLL (al combinarse las posibles insuficiencias de ingresos y el límite al endeudamiento), así como por las ventajas que incorpora, corrigiendo los posibles problemas de falta de flexibilidad e insuficiencias del sistema de financiación local. En este sentido, cabe mencionar la reciente reforma que elimina el Impuesto de Actividades Económicas y modifica el sistema de participación en los Ingresos del Estado, incorporando el acceso de las grandes ciudades al IRPF e IVA. No obstante, el alcance y los efectos de dicha reforma están por determinar.
- Es preciso reducir el grado de centralización<sup>13</sup>, probablemente disminuyendo el papel que desempeña el Ministerio de Hacienda e incrementando los poderes de la CNAL en materia de control y coordinación de la deuda. En concreto, sería conveniente fijar algunos criterios que determinen las magnitudes máxima de déficit y deuda para cada ayuntamiento, puesto que difícilmente se logrará un acuerdo entre los mismos al objeto de adecuar sus niveles de deuda al desarrollo temporal de sus planes de inversión<sup>14</sup>. No obstante, es cierto que el papel del gobierno central debe ser preponderante en las tareas de gestión de los objetivos macroeconómicos, poder que debe ejercer coyunturalmente en la medida en que lo requiera la finalidad perseguida.

Por tanto, si las restricciones no encuentran un apoyo sólido en la función de estabilización, o en los criterios asociados a la prevención de insolvencias o ga-

---

<sup>13</sup> Dicha práctica no encuentra un apoyo teórico sólido, ni en el ámbito de la experiencia internacional, como puede deducirse de los trabajos de Poterba (1995), Kiewiet y Szakaly (1996), y Ter-Minassian y Craig (1997). En general, el objetivo de los instrumentos de disciplina presupuestaria no suele ser reducir a cero la magnitud sujeta a restricción, sino limitar su crecimiento y vincularlo al de otras variables (renta o población).

<sup>14</sup> Entre los problemas que presenta la coordinación cabe destacar el elevado número de agentes a coordinar; la identificación y reparto de las ganancias derivadas de la coordinación; la falta de incentivos y sanciones adecuadas; que los incumplimientos de los acuerdos de coordinación pueden estar correlacionados, de tal modo que no se producen de forma aislada, y puede debilitarse la capacidad de control; por último, las jurisdicciones que reiteradamente incumplen sin castigo aparente (malos riesgos), pueden provocar que las otras unidades de gobierno abandonen los comportamientos disciplinados que presentan.

rantía del equilibrio financiero, el argumento decisivo a la hora de prohibir los déficit presupuestarios son los beneficios políticos asociados con el uso de la financiación crediticia<sup>15</sup>. El riesgo que siempre está presente cuando se emplea la deuda como fuente de financiación es la potencial desconexión entre beneficios y costes de los proyectos cuando se someten a valoración en la asamblea, además de reducir la resistencia marginal del contribuyente al gasto.

En este sentido, existen sobradas referencias en la literatura nacional que identifican este tipo de comportamiento en los gobiernos subcentrales, por lo que estaría justificada la introducción de límites legales que eviten esta contingencia. Para garantizar la conexión entre beneficios y costes ligados a proyectos de inversión, se deben emplear reglas severas que recaigan simultáneamente sobre los impuestos y el endeudamiento, o una norma de equilibrio presupuestario (corriente), por dos motivos. Primero, porque con ello se garantiza que los votantes, los consumidores de servicios públicos, y los contribuyentes coinciden. Segundo, porque existe una justificación para la financiación "pay-as-you-use", quedando excluidas las partidas presupuestarias por concepto de capital, que, como hemos mencionado, están sujetas a límites relacionados con la afectación de la deuda, con los periodos máximos de amortización, o con planes de amortización-imposición.

Junto a dicha razón, el otro motivo que subyace bajo la articulación de cierta centralización descansa en los efectos externos entre unidades de un mismo nivel de gobierno, ya que si no se internalizan, pueden conducir a un nivel de endeudamiento local excesivo. Entre estos, cabe destacar que cualquier endeudamiento local irresponsable puede suponer un aumento de los gastos por intereses<sup>16</sup>, al provocar un clima de desconfianza en el mercado sobre dicho segmento institucional. En este caso, dicha justificación se menciona por la LGEP cuando se hace referencia al marco institucional interno, en los siguientes términos: "... la presión sobre los mercados financieros vendría ejercida por éstas (otras Administraciones Públicas distintas al Estado central) con los consabidos efectos negativos sobre los tipos de interés, la inflación, y el empleo".

No obstante, frente a la alternativa instrumentada en la LGEP (endeudamiento neto nulo y centralización vía autorización), otra posibilidad, más respetuosa con la autonomía local, que podría haberse barajado para corregir las interferencias entre niveles de gobierno, y facilitar la consecución de los objeti-

---

<sup>15</sup> En esta aportación no vamos a desarrollar un modelo teórico sobre dichas cuestiones, pero aquellos lectores que estén interesados en tales aspectos pueden recurrir, básicamente, a Noam (1979), Inman (1982; 1990), Abrams y Dougan (1986), Inman y Fitts (1990), Rowley *et al.* (1991), Schultz (1995) y Salinas (1999).

<sup>16</sup> Asimismo, las consecuencias que provoca la falta de equidad intergeneracional e intrageneracional eran que los costes del endeudamiento para algunas CCLL podían ser inferiores a los costes sociales, por lo que un posible mecanismo de internalización más respetuoso con la autonomía financiera de las CCLL podría ser la coordinación horizontal, si bien, se enfrenta al serio problema del excesivo número de agentes a coordinar.

vos macroeconómicos, hubiese sido un aumento adicional de la severidad de los límites institucionales que recaen sobre la deuda local y perfeccionar el diseño de los mismos, eliminando algunos problemas de diseño que presentaban, como, por ejemplo, la ausencia de sanciones. En este sentido, cabe señalar que la LGEP parece haber subordinado y relegado a un segundo plano el papel que juegan los límites de la LRHL, al situar de forma permanente los niveles de deuda local por debajo de los niveles vinculantes contemplados en dichas restricciones institucionales, cuya operatividad ha sido relativamente buena.

### 3. UNA APROXIMACIÓN A LA EFICACIA DE LAS DIFERENTES RESTRICCIONES

El análisis de los datos agregados de endeudamiento local nos permiten un primer contacto con la eficacia de los distintos controles establecidos por la regulación sobre la deuda local. Hay que significar que para dicho análisis se utiliza la única información disponible, esto es, las liquidaciones agregadas a nivel de capítulo económico, salvo en los últimos ejercicios en que únicamente está publicada la información relativa a los presupuestos iniciales. Con dicha información disponible, no es posible distinguir entre deuda o carga a corto y largo plazo y, por ejemplo, tampoco se puede contemplar de forma diferenciada la amortización de la deuda respecto a las refinanciaciones de créditos. Además, junto al agregado de municipios españoles, para poder hacer un estudio comparativo, y extraer conclusiones relevantes sin complicar en exceso el análisis, vamos a trabajar con los diferentes estratos de población de los municipios, de los cuales hemos sintetizado sus principales características en la tabla 2.

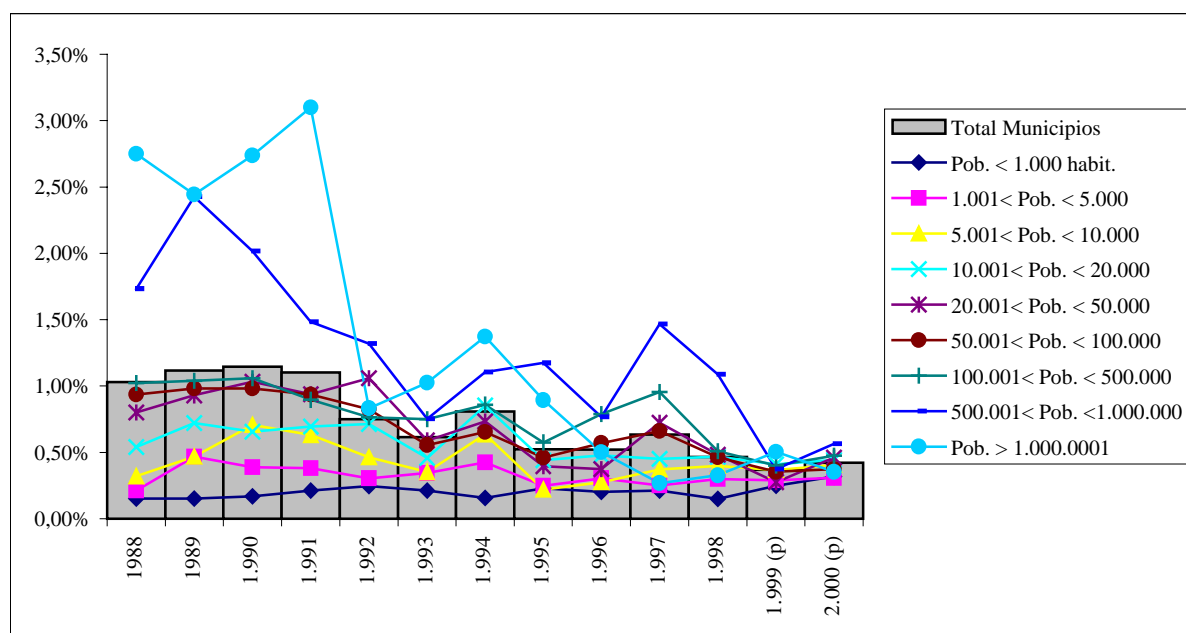
**Tabla 2**  
**AYUNTAMIENTOS POR TRAMOS: ÉNTES, HABITANTES Y GASTOS**

Tramos de población	Nº Ayuntamientos	%	Nº Habitantes	%	Presupuesto 2000	%
< 1001	4927	60,81	1.583.554	3,99	247.134	5,05
De 1.001 a 5.000	2032	25,08	4.563.157	11,49	549.638	11,22
De 5.001 a 10.000	519	6,41	3.534.253	8,90	413.096	8,44
De 10.001 a 20.000	327	4,04	4.541.265	11,43	566.531	11,57
De 20.001 a 50.000	181	2,23	5.243.892	13,20	656.461	13,41
De 50.001 a 100.000	62	0,77	4.115.861	10,36	460.841	9,41
De 100.001 a 500.000	48	0,59	9.178.572	23,11	1.090.584	22,27
De 500.001 a 1.000.000	4	0,05	2.572.785	6,48	301.792	6,16
> 1.000.000	2	0,02	4.387.087	11,04	610.521	12,47
<b>Total</b>	<b>8.102</b>	<b>100</b>	<b>39.720.426</b>	<b>100</b>	<b>4.896.596</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Respecto a la evolución del endeudamiento (gráfico 1), podemos empezar por destacar que el volumen de ingresos locales por concepto de deuda contraída en cada ejercicio respecto al PIB ha experimentado una reducción a lo largo del periodo considerado, distinguiéndose tres fases: el periodo 1988-91, en el que los ingresos por este concepto representan el 1% del PIB; el periodo 1992-97, en el que el porcentaje desciende a un promedio del 0,6%; y, finalmente, un tercer periodo comprendido entre 1998 y 2000, en el que vuelve a disminuir el endeudamiento hasta situarse en niveles medios del 0,4% respecto al PIB. Además, cabe señalar el diferente comportamiento de los municipios de mayor tamaño, cuyos niveles son muy superiores en el primer periodo y, en general, se mantienen por encima del resto.

**Gráfico 1**  
**INGRESOS POR PASIVOS FINANCIEROS RESPECTO A PRODUCTO INTERIOR BRUTO (estimado)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

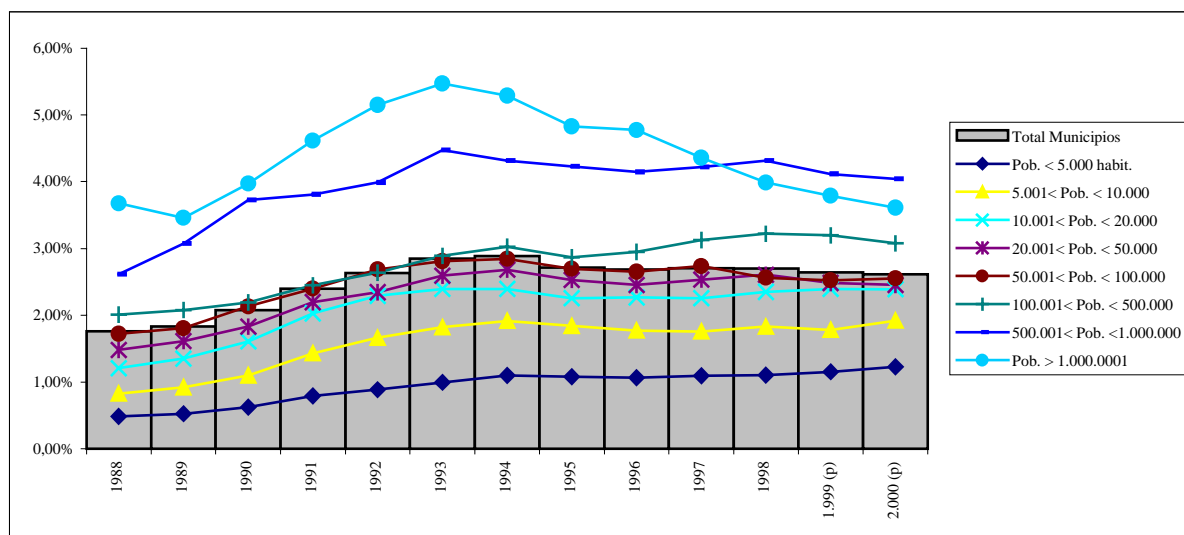
El comportamiento de los ingresos y gastos por pasivos financieros tiene su reflejo en el *stock* de deuda, cuya ratio respecto al PIB experimenta una evolución en la que nuevamente se distinguen tres etapas (gráfico 2). Una primera fase, que abarca desde 1988 a 1992, con un marcado crecimiento del *stock*. Una segunda etapa, de estabilidad y máxima ratio de *stock*. Y, por último, la tercera fase, comprendida entre 1995 y 2000, con valores también estables pero ligeramente inferiores. Vuelve a despuntar la pauta de comportamiento de los municipios con población superior a los 500.000 habitantes, que mantienen mayores *stock* de deuda.

Puede observarse, por tanto, que el recurso al endeudamiento y el *stock* de deuda han tenido una evolución muy estable, en absoluto descontrolada, y no suponen un elevado riesgo macroeconómico o traba respecto de los objetivos pretendidos por el gobierno central. De hecho, su política de endeudamiento se ajusta bastante bien a la senda que siguen los gastos de inversión que acometen los ayuntamientos, tal y como podemos ratificar con el gráfico 3.

Dejando a un lado la regulación que afectaba a la deuda extraordinaria y a la destinada a financiar las necesidades transitorias de tesorería, es necesario recordar que durante el periodo objeto de estudio la normativa que afectaba a las operaciones de endeudamiento superiores a un ejercicio presupuestario establecía las siguientes restricciones. Primero, los ingresos obtenidos mediante el endeudamiento deben destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión (gráfico 3). En segundo lugar, las cargas financieras (gastos por intereses más amortización de la deuda) que genera la deuda respecto a los ingresos corrientes deben ser inferiores a un determinado umbral, o tope máximo, para no tener que solicitar la aprobación previa de la operación de endeudamiento del gobierno central (gráfico 4).

**Gráfico 2**

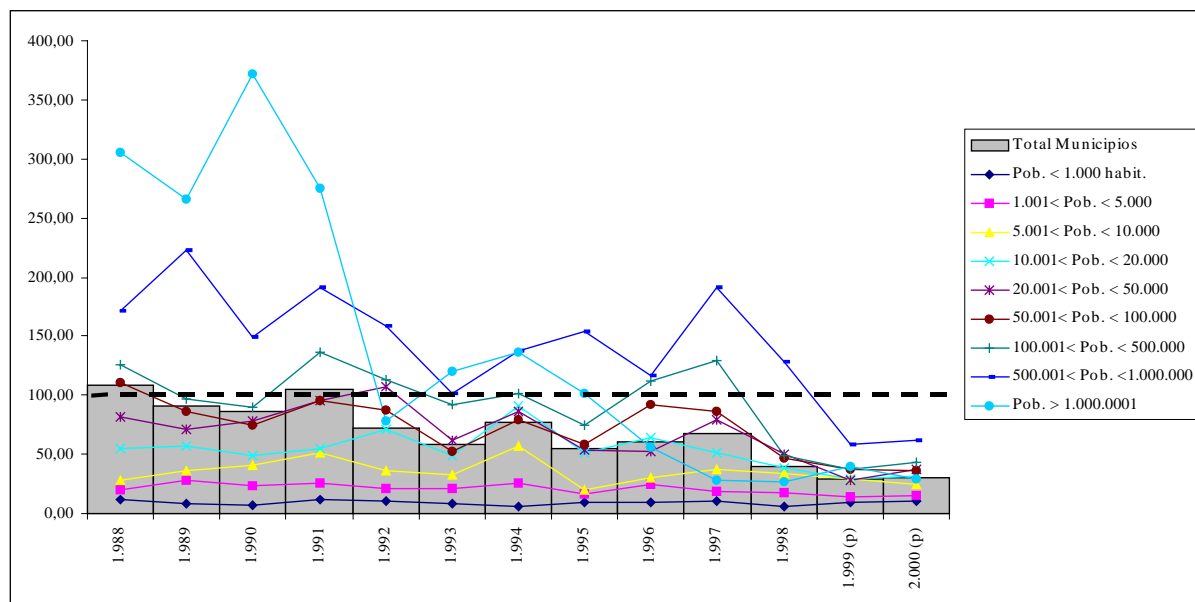
**STOCK DE DEUDA RESPECTO A PRODUCTO INTERIOR BRUTO (estimado)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Servicio de Estudios del Banco de Crédito Local.

Gráfico 3

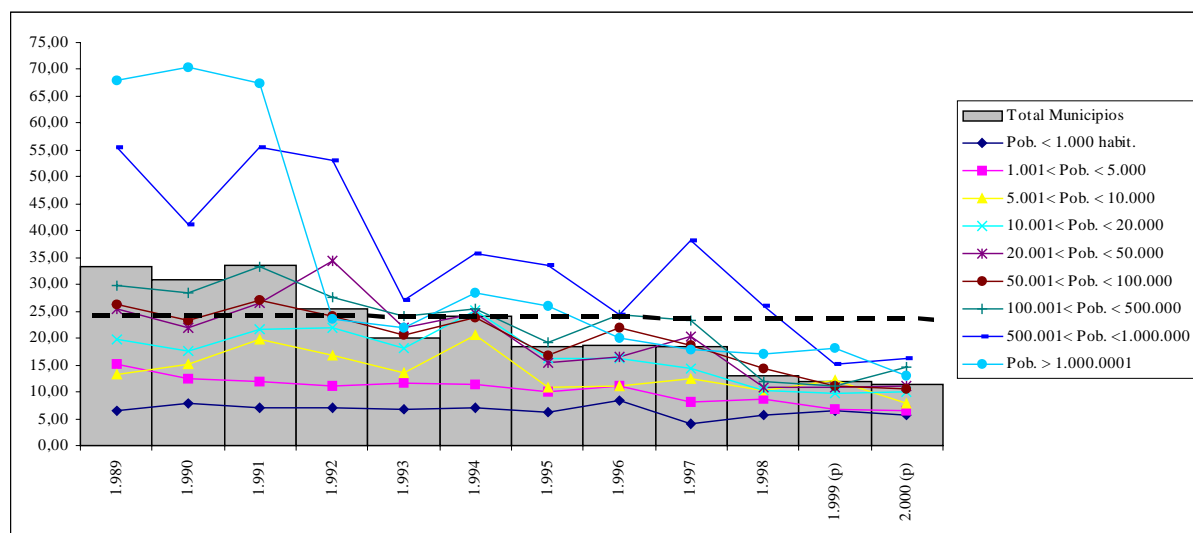
INGRESOS POR PASIVOS FINANCIEROS RESPECTO A INVERSIONES REALES (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Con respecto a la política de endeudamiento (ingresos por pasivos financieros), y su vinculación con los gastos de capital pueden destacarse las siguientes cuestiones (gráfico 3). Durante el periodo comprendido entre los ejercicios de 1988 y 1991, la ratio ingresos por pasivos financieros respecto a gastos de inversión es muy elevada (situándose por encima del 100% en más de un ejercicio), si bien, posteriormente destaca el fuerte y continuado descenso que experimenta. Además, podemos señalar que la amortización del endeudamiento (gastos por pasivos financieros) sigue una pauta temporal similar, lo cual puede ser un indicador de que, durante el periodo analizado, la mayor parte del endeudamiento ha tenido como principal finalidad amortizar deuda viva, resultado de un importante proceso de renegociación de la deuda que se produjo, principalmente, en los ejercicios 1990 y 1991, y, aunque con menor intensidad, también en durante los años 1994 y 1997.

**Gráfico 4**  
**CARGA FINANCIERA DE LA DEUDA RESPECTO A**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL EJERCICIO PREVIO (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Por otra parte, habría que comentar cuál ha sido el comportamiento de los municipios con respecto al segundo de los requisitos que impone la normativa, y que afecta al tope máximo de endeudamiento. Éste, se ha sintetizado tradicionalmente a través de un único indicador de solvencia o riesgo, que es la ratio entre gastos financieros por amortización e intereses y los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio previo<sup>17</sup>. En el gráfico 4 puede verse que, dicho indicador, dentro de la tendencia general descendente que presenta, alcanza valores elevados (se sitúa, en media, por encima del 22,5%), e incumple el tope máximo en el periodo 1990-92, superando en dos ejercicios el 30%.

Este indicador muestra la delicada situación crediticia por la que han atravesado los ayuntamientos españoles, aunque, a nuestro juicio, no está reflejando

<sup>17</sup> Si lo relevante es la capacidad de devolución de la deuda, no creemos que sea conveniente excluir de dicha ratio los gastos financieros asociados a la deuda de tesorería, y la amortización de aquella deuda que se renegocia. Entre otras, hay un conjunto de razones que aconsejan actuar de dicho modo, entre las que podemos mencionar que la exclusión de ambos conceptos complicaría excesivamente el mecanismo de control del endeudamiento de los ayuntamientos, que se abriría la puerta a pautas de comportamiento estratégicas por parte de los municipios (acumulación de deuda de tesorería frente a deuda a largo plazo, o renegociaciones de deuda no motivadas por las condiciones del mercado), y finalmente, porque se estaría debilitando la responsabilidad exigible a cualquier acción de endeudamiento, al eximir a los ayuntamientos del castigo asociado a unas políticas previas de endeudamiento irresponsable.

correctamente el verdadero riesgo financiero que ha supuesto la política de endeudamiento llevada a cabo por los municipios. Si tenemos en cuenta que las posibilidades de endeudamiento deberían estar asociadas a la capacidad tributaria de los ayuntamientos (es decir, que debería ser reflejo de su capacidad para retornar la deuda contraída, puesto que sus ingresos transferidos deben financiar los servicios corrientes mínimos), habría que atender a un indicador que relacionase la carga financiera con los ingresos corrientes propios del ejercicio anterior, resultando entonces que la situación crediticia de los municipios españoles es aún peor (pasando, en media, los niveles de carga financiera respecto a los ingresos corrientes del 22% al 35%, y superando en los ejercicios 90-92 el 40% de los ingresos tributarios)<sup>18</sup>. Por tanto, respecto a la situación financiera de los municipios españoles puede concluirse que no ha sido la adecuada durante gran parte del periodo objeto de estudio.

La consideración simultánea de ambos límites (afectación y tope máximo de la carga) permite deducir que es necesario que los ayuntamientos generen un ahorro corriente suficiente para afrontar una buena parte de los gastos de capital, lo que seguramente explica en gran medida la sustitución del límite del 25% de la carga financiera respecto a los ingresos corrientes por el límite relativo al ahorro corriente neto (gráfico 5), que incorpora la deducción de los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de amortización.

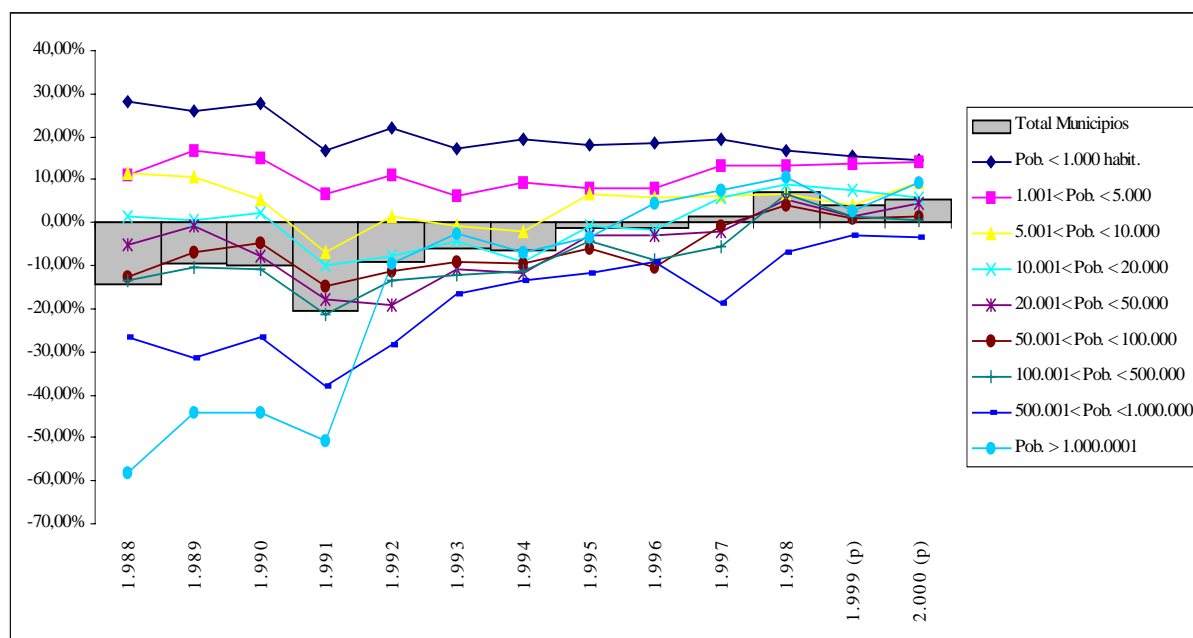
En este sentido, la situación financiera relativamente buena que presentan los ayuntamientos a la luz de los dos primeros límites de la LRHL para los últimos ejercicios de la década de los años noventa habría que relajarla, dados los resultados del ahorro neto (ahorro corriente - amortizaciones de deuda), ya que la amortización de la deuda que se produce hace que el ahorro neto alcance niveles negativos en gran parte del periodo. Esto significa que, una vez repercutidos los beneficios asociados a los gastos de capital financiados con deuda al ejercicio correspondiente (equidad intergeneracional), no se genera un ahorro adicional que pueda financiar parte de las inversiones reales que se acometen en el ejercicio a excepción de los municipios de menor población (menos de 5.000 habitantes), que muestran una mayor capacidad financiera.

---

<sup>18</sup> Para una reflexión en torno a la ineficacia de los límites legales que recaen sobre la deuda local, véase Salinas, Buide y Domínguez (1996).

Gráfico 5

APROXIMACIÓN AL AHORRO NETO RESPECTO A LOS INGRESOS CORRIENTES (%)



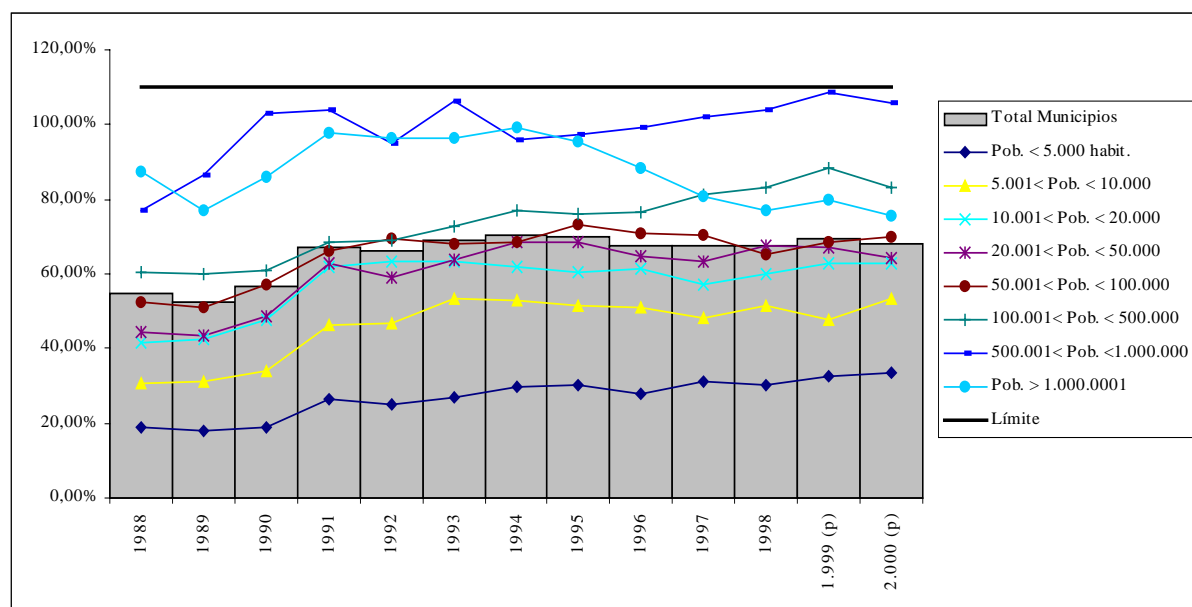
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

No obstante, obsérvese que las restricciones anteriores inciden sobre la política de endeudamiento en cada ejercicio, requiriendo otro mecanismo de control que actúe sobre la situación crediticia global para garantizar que no se incurra en situaciones financieras arriesgas mediante la acumulación paulatina de un mayor endeudamiento. En este sentido, tras diversas modificaciones, la normativa que afecta a la deuda local ha introducido un nuevo indicador de solvencia o riesgo financiero (gráfico 6), que captura la relación entre el *stock* de deuda y los ingresos corrientes. Puede verse en el gráfico que, a pesar de la tendencia levemente ascendente que presenta dicho indicador, su nivel no ha sido preocupante, aunque éste alcanza valores superiores cuanto mayor es la población de los municipios, es decir, que los ayuntamientos de mayor población se han caracterizado por mostrar un menor margen de maniobra que los de población reducida respecto al tope máximo de endeudamiento permitido.

En suma, podemos decir que la situación financiera de los municipios españoles, especialmente de los de población reducida, no es especialmente preocupante respecto a los niveles de endeudamiento anual o al volumen global de endeudamiento acumulado y, por tanto, respecto a la mayoría de las restricciones contempladas por la LRHL, si bien, esta afirmación debe relajarse a partir de los datos del ahorro neto, ya que la amortización de la deuda hace que en media se produzca un proceso de desahorro neto. Junto a ello, cabe concluir que hay síntomas claros para poder afirmar que los municipios españoles incumplen dos

de los límites que impone la normativa con respecto al endeudamiento, puesto que ni se destina la deuda a cubrir únicamente gastos de capital, ni se respeta el límite máximo permitido para la carga financiera.

**Gráfico 6**  
**STOCK DE DEUDA RESPECTO A INGRESOS CORRIENTES (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

#### 4. ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONOMÉTRICO PARA EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

En esta sección, vamos a proponer la especificación de un modelo explicativo del endeudamiento municipal. Empezaremos exponiendo los motivos que justifican, a nuestro entender, la realización de una aproximación empírica al tema de la deuda municipal. A continuación, describiremos las hipótesis que trataremos de contrastar y las variables empleadas. Concluiremos la sección presentando la especificación del modelo.

Varias son las razones que han motivado nuestra aproximación al tema del endeudamiento municipal, pudiendo destacar dos. En primer lugar, nuestra investigación supone un enfoque novedoso en la literatura sobre la deuda municipal, ya que no existen modelos empíricos en la literatura nacional para el ámbito local<sup>19</sup>, frente al contexto autonómico que, aunque de forma incipien-

<sup>19</sup> Tan sólo conocemos la aportación econométrica de Escudero y Prior (2002) centrada en los municipios catalanes, que fue presentada en el IX Encuentro de Economía Pública.

te, presenta aportaciones relevantes<sup>20</sup>. Segundo, incorpora ciertas modificaciones en la especificación de las variables en relación con la literatura comparada revisada<sup>21</sup>.

Uno de los problemas a que se enfrenta nuestra investigación es la diversidad que presenta la estructura organizativa municipal, además de las restricciones que afectan a la posibilidad de realizar estudios econométricos basados en series cronológicas agregadas. Sin embargo, creemos que esta dificultad se solventa, al menos parcialmente, trabajando con datos de panel, lo que nos permite operar con un menor número de periodos y, simultáneamente, nos facilita el examen de los comportamientos dispares que pueden presentar los diferentes municipios en función del estrato poblacional al que pertenezcan.

Junto al inconveniente que supone una realidad tan diversa como la municipal, subsisten dos problemas adicionales: la heterogeneidad de los datos y la comparabilidad de los mismos entre distintos estratos y ejercicios presupuestarios. Por un lado, garantizamos la homogeneidad de la información al utilizar exclusivamente como fuente la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (actualmente, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial). Por otro, para eludir el obstáculo que supone la comparación de las mismas magnitudes a lo largo del tiempo y entre municipios pertenecientes a diferentes estratos municipales y, por tanto, con características distintas, expresamos los datos como porcentaje de una aproximación a la distribución del producto interior bruto por estratos de población (PIB).

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de nuestro trabajo no es la estimación del PIB para cada estrato municipal, y tomando como punto de partida la aportación de Heras et al. (1999), que es una de las escasas investigaciones disponibles sobre la materia, el procedimiento que hemos empleado ha sido el siguiente. Se distribuye el PIB nacional entre los distintos estratos a partir de tres indicadores de renta. Primero, se calcula el producto entre el PIB nacional medio per cápita a partir de los datos suministrados por la Contabilidad Regional de España (Instituto Nacional de Estadística) y de la población de cada estrato. Los otros dos indicadores de renta empleados son la recaudación de impuestos directos y los gastos en sueldos y salarios de cada estrato de población. Para determinar los pesos relativos de las variables se realiza la estimación del PIB autonómico respecto al resultado de multiplicar el PIB nacional medio per cápita por la población autonómica, obteniendo que dicha variable explica

---

<sup>20</sup> Véase un resumen de los principales trabajos en López Laborda y Vallés (2002)..

<sup>21</sup> Entre las principales contribuciones que analizan el impacto de las restricciones institucionales sobre la deuda local pueden revisarse los trabajos de Heins (1963), Mitchell (1967), Pogue (1970), McEachern (1978), Farnharm (1985), Epple y Spatt (1986), Bayoumi y Eichengreen (1994,1995), Dafflon (1996), y Kiewiet y Szakaly (1996).



más del 80% del PIB autonómico. En consecuencia, se asigna el 80% del PIB nacional a partir del PIB per cápita nacional medio por la población de cada estrato, y el 20% restante a partir de los gastos en sueldos y salarios y de la recaudación por impuestos directos.

Para contrastar dicha simulación, procedemos con un simple análisis de sensibilidad, comparando nuestros resultados con las estimaciones que suministran los Institutos de Estadística de la Comunidad Autónoma de Madrid y Cataluña. Por ejemplo, para 1996, aproximadamente, el PIB para los municipios de Madrid y Barcelona se situaba en torno al 13% del total nacional según las estimaciones de los Institutos Autonómicos, frente a un peso relativo de casi el 12% que asignamos nosotros, por lo que damos por válidas dichas estimaciones<sup>22</sup>. Además, con objeto de cotejar los resultados que obtengamos, también se procederá a realizar las estimaciones estandarizando las variables respecto a los ingresos no financieros de cada estrato poblacional. Este último procedimiento tiene el inconveniente de que el estrato de población condiciona el nivel de ingresos no financiero, pero permite contrastar la sensibilidad de la significatividad de los parámetros estimados frente a las distintas hipótesis consideradas.

#### 4.1. Hipótesis a estimar

Llegados a este punto, vamos a abordar la exposición de las hipótesis que pretendemos contrastar. Las variables utilizadas, sus símbolos y el signo esperado se resumen en la tabla 3. En concreto, dos son las tesis que pretendemos verificar empíricamente. Por una parte, deseamos esclarecer en que medida el empleo de la deuda responde a las recomendaciones teóricas y a los preceptos que establece la LRHL respecto a la afectación de la deuda. Por otra, queremos someter a consideración el diseño de las restricciones institucionales que afectan a la deuda local y, en concreto, el límite máximo de la carga financiera respecto a los ingresos corrientes retardados y el mandato que afecta al ahorro corriente, para contrastar si dichas medidas introducen el estímulo preciso para alejar a los ayuntamientos de un endeudamiento inadecuado o pautas poco austeras. Finalmente, introducimos un conjunto de variables de control. Vamos a detenernos con algo más de detalle en dichas consideraciones.

---

<sup>22</sup> Tales resultados deben ser tomados siempre con las cautelas precisas. No obstante, dos motivos refuerzan el juicio positivo de la asignación que hemos realizado. Por una parte, piénsese que nos hemos situado en el peor de los casos posibles para verificar nuestra asignación, ya que no disfrutamos del efecto bondadoso de los grandes números, al trabajar con un estrato de población que incluye únicamente dos municipios. Por otra, la DGCHT considera como válido un error del 15% cuando se trabaja conjuntamente a nivel regional y de estratos de población y, por tanto, estaríamos trabajando respetando dicho umbral.

**Tabla 3**  
**SIGNOS ESPERADOS DE LAS VARIABLES**

SÍMBOLO	HIPÓTESIS	SIGNO ESPERADO
INV	La equidad intergeneracional (Gastos en inversiones reales).	+
LRHL(-1)	Incidencia de los sistemas de control (Límite legal máximo de endeudamiento).	-
AHORN	Capacidad de cofinanciación (Ahorro neto de gastos por amortización de deuda).	-
DMUNX (X=1,2,...,7)	Capacidad tributaria, competencias obligatorias, coste de prestación de los servicios y transferencias (Nivel competencial).	Indeterminado (-)
DTEND	Tendencia del endeudamiento municipal (1989-98).	-
TRIB	Responsabilidad fiscal (Ingresos tributarios).	Indeterminado
PIBPC	Riqueza relativa (Producto interior bruto per cápita).	+

a) *Equidad intergeneracional ( $INV_{it}$ )*: La cuestión que tratamos de reflejar es si el endeudamiento responde a un proceso de repercusión del coste de las inversiones realizadas en el ejercicio corriente a los posteriores con la finalidad de distribuir las cargas de los programas de capital entre las distintas generaciones que se benefician de los mismos, tal y como establece la teoría, y contempla la LRHL a través de la afectación de la deuda a la realización de proyectos de inversión. Construimos esta variable como el cociente entre la inversión real y el PIB. El signo esperado para el coeficiente es positivo.

b) *Límite legal máximo de endeudamiento ( $LRHL_{it}$ )*: Nuestro propósito es establecer la eficacia del límite máximo que establece la LRHL sobre el uso de la deuda. Para ello, hemos calculado la situación de cada estrato de población respecto a la ratio retardada un periodo entre la carga derivada de la deuda y los ingresos corrientes del ejercicio anterior. El signo que cabe esperar es negativo, es decir, cuanto mayores son los pagos por intereses y amortización respecto a los ingresos corrientes en un ejercicio, menor debería ser su endeudamiento en el año siguiente, al ser un indicador del riesgo financiero que ha asumido cada estrato poblacional.

c) *Capacidad de cofinanciación ( $AHORN_{it}$ )*: Queremos determinar en qué medida un mayor ahorro neto de amortizaciones, resultado del efecto combinado de las políticas de ingresos y gastos corrientes, y de una adecuada planificación de la amortización de la deuda, permite reducir la necesidad de recurrir al endeudamiento como fuente de financiación de los gastos de inversión. En



este caso, vamos a contrastar este argumento a través del ahorro neto de gastos de amortización respecto al PIB en línea con la LRHL. Obsérvese que se trata tan sólo de una aproximación, puesto que no disponemos de los cálculos de las amortizaciones teóricas. El signo esperado para el coeficiente de dicha variable sería negativo, ya que una mayor capacidad cofinanciadora se traduce en una necesidad menor de recurrir al crédito como fuente de financiación.

Junto a dichas hipótesis, introducimos un conjunto de variables de control. No obstante, pese a que estas variables pueden tener una gran relevancia en la explicación de las políticas de endeudamiento local, no queremos ocultar la dificultad de establecer con rigor el tipo de variables "proxy" que modelizarán dichas variables de control. Las variables que hemos escogido para representar tales tesis pretenden capturar elementos institucionales, fiscales, o económicos, que pueden tener un impacto elevado en las fluctuaciones de la deuda. Este conjunto de variables y el signo de la relación esperada con el endeudamiento son los siguientes.

d) *Nivel competencial ( $DMUNX_{it}$ )*: Se trata de dilucidar el posible impacto en la deuda municipal de los diversos niveles competenciales, capacidad tributaria, y características de los ayuntamientos pertenecientes a los diferentes estratos de población. Vamos a representar esta hipótesis por un conjunto de variables "dummy" que toman valor uno para cada uno de los estratos de población, y cero para los restantes, a excepción de los municipios con población superior a 500.000 habitantes (grandes ciudades), para evitar problemas de multicolinealidad. Bajo nuestro punto de vista, el signo esperado sería ambiguo.

e) *Evolución del sistema de financiación ( $DTEN_{it}$ )*: Pretendemos averiguar si existe alguna tendencia clara en el endeudamiento municipal. Trataremos de captar este efecto a través de una variable cualitativa que asigna 1 al primer ejercicio del periodo considerado (1989-98), dos al segundo año (1990), y así sucesivamente. En principio, el signo esperado sería ambiguo, aunque tres hechos hacen que podamos esperar un signo negativo para el coeficiente. Primero, las sucesivas reformas experimentadas por el sistema de financiación municipal han introducido una mayor racionalidad en el mismo y mejoran los recursos a disposición de los ayuntamientos. Segundo, la caída de los tipos de interés ha permitido relajar la presión que ejercían las cargas financieras sobre el endeudamiento. Finalmente, la creciente preocupación por la situación financiera de las Administraciones subcentrales, y especialmente a partir de los compromisos que implica la firma del Tratado de Maastricht, hace que podamos esperar una senda decreciente en la deuda.

f) *La responsabilidad fiscal ( $TRIB_{it}$ )*: Queremos determinar en qué medida un mayor peso de los tributos propios afectaría al nivel de endeudamiento para

comprobar indirectamente si un aumento en la visibilidad del coste de los bienes y servicios públicos sería una buena herramienta contra una deuda excesiva. Contrastaremos esta hipótesis a través del cociente entre tributos propios (tasas, impuestos directos e indirectos) y el PIB. Bajo dicha hipótesis, el signo esperado será negativo, ya que disminuciones (incrementos) en el peso de los tributos propios suponen menor (mayor) perceptibilidad y, consecuentemente, deberían implicar mayores (menores) niveles de demanda de servicios públicos y de la deuda como fuente de financiación para ocultar parte del coste de los mismos<sup>23</sup>.

No obstante, también cabe la posibilidad de que los ingresos tributarios reflejen una mayor capacidad de devolución de la deuda, por lo que aquellos municipios que disfrutaran de unos mayores ingresos propios presentan un menor riesgo financiero y, por tanto, ostentan ventajas a la hora de acceder al endeudamiento, además de poder afrontar un coste relativo menor para la financiación crediticia frente a la impositiva. En consecuencia, el signo esperado para la relación entre los ingresos tributarios propios y la deuda también podría ser positivo, por lo que a priori el coeficiente para dicha variable es ambiguo.

g) *Renta per cápita (PIBPC<sub>it</sub>)*: El argumento que establece una relación entre el PIB per cápita y el endeudamiento responde al hecho de que la renta es un factor determinante de las demandas de gasto público. Por tanto, podría aclarar si los recursos que proporciona el sistema de financiación son insuficientes para cubrir las demandas de gasto que deben atender los municipios con elevados niveles de renta per cápita, debido a que el sistema de financiación no es lo suficientemente flexible para adaptarse a las preferencias dispares. Para esta variable deberíamos obtener un signo positivo.

## 4.2. Especificación del modelo y principales resultados de la estimación

Una vez analizadas las distintas causas que pueden ser sometidas a contraste, pasaremos a establecer la especificación concreta del modelo. Pretendemos esclarecer dos posibles impactos de la normativa que regula el acceso al endeudamiento por parte de los municipios. Primero, si la evolución del endeudamiento local se explica de acuerdo con las exigencias de la LRHL, únicamente mediante el esfuerzo inversor. Y, segundo, si los mecanismos institucionales de control del endeudamiento que afectan a la carga financiera y al ahorro han tenido alguna efectividad. Con tal finalidad, el modelo que vamos a estimar con datos de panel es el siguiente:

---

<sup>23</sup> Alternativamente, se empleó también el gasto en sueldos y salarios, los gastos en bienes y servicios corrientes, la suma de las dos partidas anteriores, y las transferencias corrientes, todas ellas respecto al PIB, aunque la inclusión de dichas variables no mejoró los resultados.



$$IGPF_{it} = D(INV_{it}, LRHL(-1)_{it}, AHORN_{it}, DMUNX_{it}, DTEND_{it}, DCOMP_{it}, TRIB_{it}, PIBPC_{it}) [4]$$

donde:  $i$  = Estrato municipal;  $t$  = año (1989-98);  $D$  = variable "dummy"; y  $X(-1)$  = variable retardada.

Con respecto a la variable a explicar, se emplea como "proxy" para el endeudamiento municipal el cociente entre ingresos por pasivos financieros y PIB ( $IGPF_{it}$ ), que capta el flujo total de recursos financieros que los municipios obtienen en cada ejercicio de fuentes ajenas a las impositivas o transferidas.

Como paso previo al comentario de los resultados alcanzados, queremos remarcar la necesaria cautela con que deben ser tomados, debido especialmente a los problemas que podría introducir la utilización de la estimación de la renta por estratos de población que hemos empleado. Si bien, para ratificar las conclusiones del modelo econométrico, también se procede a realizar las estimaciones estandarizando las variables respecto a los ingresos no financieros de cada estrato poblacional, no encontrándose cambios relevantes en los resultados, por lo que pensamos que queda verificada la validez de las estimaciones<sup>24</sup>. Vamos a analizar con algo más de detalle los resultados obtenidos, que se recogen en la tabla 4.

La estimación del modelo indica que el peso de la explicación del endeudamiento municipal recae en una combinación de las variables planteadas. En cuanto a las tres tesis principales expuestas, todas resultan significativas y con el signo esperado. Por un lado, la inversión se muestra como uno de los factores determinantes del endeudamiento, permitiendo repercutir parte del coste de los proyectos de capital a las generaciones venideras, al operar la deuda como contrapartida de los beneficios que obtendrán las generaciones venideras del disfrute de las inversiones reales realizadas en el presente. Junto a dicha variable, el límite máximo retardado un ejercicio que establece la LRHL para la carga financiera respecto a los ingresos corrientes del periodo anterior muestra un coeficiente negativo como cabía esperar, por lo que la evidencia empírica sugiere que el diseño de la restricción institucional que recae sobre la deuda ha funcionado adecuadamente, introduciendo incentivos para que los municipios no hagan un uso abusivo del endeudamiento.

---

<sup>24</sup> Se ha comprobado la ausencia de algunos problemas que pueden aparecer en las estimaciones. En este sentido, se ha examinado la posible existencia de autocorrelación de la perturbación, no observándose problemas relevantes. En segundo lugar, se ha considerado la posible presencia de heteroscedasticidad a través del *test* de Breusch-Pagan, superándose dicho *test*. Asimismo, se ha planteado la endogeneidad de las variables explicativas, para lo que se emplea el *test* de Hausman, no pudiendo rechazarse la hipótesis de exogeneidad de las variables.

**Tabla 4**  
**MODELOS PARA EL ENDEUDAMIENTO (IGPF) DE LOS MUNICIPIOS (1989-98)**

	Modelo estandarizado por la aproximación a la renta para los estratos de población		Modelo estandarizado por los ingresos no financieros de cada estrato de población	
	Coefficiente	t-estadístico	Coefficiente	t-estadístico
INV	0.41555	3.67488 ***	0.609905	4.83750 ***
LRHL(-1)	- 0.0000597026	2.69364 ***	- 0.000966173	- 1.89888 *
AHORN	- 0.991820	- 15.4488 ***	- 0.999793	- 16.3314 ***
DMUN1	- 0.00523947	- 2.63529 **	- 0.091067	- 1.73097 *
DMUN2	- 0.00431132	- 3.06497 ***	- 0.113180	- 3.40830 ***
DMUN3	- 0.00429059	- 3.74441 ***	- 0.122746	- 4.93278 ***
DMUN4	- 0.00432506	- 4.64730 ***	- 0.124843	- 5.83667 ***
DMUN5	- 0.00513739	- 6.53733 ***	- 0.147072	- 6.34429 ***
DMUN6	- 0.0046854	- 5.96812 ***	- 0.133313	- 6.09471 ***
DMUN7	- 0.00287516	- 3.47218 ***	- 0.084471	- 4.69619 ***
DTEND	- 0.00128512	- 3.06119 ***	- 0.022427	- 2.35675 **
TRIB	0.339813	3.06642 ***	0.687442	2.36880 **
PIBPC	0.00000000991	2.65636 ***	0.00000019346	2.33095 **
C	- 0.00806335	- 1.60146	- 0.396066	- 2.01659 **
Observaciones			89	89
Media de la variable dependiente			0.00733	0.168
Varianza			0.00000278	0.001402
R <sup>2</sup>			0.923	0.922
R <sup>2</sup> -corregido			0.909	0.908
Estadístico Durbin-Watson			1.583	1.516
Test de hetroscedasticidad (Breush-Pagan)			5.759	6.808
Estadístico F			68.739	67.819
Test de exogeneidad (Hausman)			0.0453	0.712

El valor del estadístico "t-Student" aparece entre paréntesis debajo del coeficiente estimado:

\* Indica significativamente distinto de 0 a un nivel de confianza del 90% en el contraste bilateral.

\*\* Indica significativamente distinto de 0 a un nivel de confianza del 95% en el contraste bilateral.

\*\*\* Indica significativamente distinto de 0 a un nivel de confianza del 99% en el contraste bilateral.



Por otro lado, el coeficiente negativo obtenido para la relación entre el ahorro neto y la deuda municipal indica que aquellos ayuntamientos que realizan una política austera de gastos corrientes, obtienen unos mayores ingresos corrientes (propios o transferidos), o planifican de forma adecuada la amortización de su endeudamiento, presentan una mayor capacidad de financiación, y tienen que recurrir en menor medida al crédito para financiar sus proyectos de inversión.

Respecto a las variables de control, entre las institucionales destaca la significatividad de la variable temporal que captura una tendencia claramente decreciente del endeudamiento municipal, y de la variable que refleja las características económicas y de capacidad fiscal de los distintos estratos de población. Respecto a esta última cuestión, cabe mencionar que son los municipios con población superior a 100.000 habitantes, seguidos por los municipios cuya población está comprendida entre los 1.000 y los 20.000 habitantes, los que mayores necesidades financieras presentan. Por tanto, los ayuntamientos con población inferior a los 1.000 habitantes, y los que están situados en los estratos de 20.000 a 100.000 habitantes, son los que presentan una situación crediticia más desahogada.

En cuanto a los ingresos tributarios propios, hemos podido comprobar que resultan significativos, y con signo positivo, por lo que la evidencia disponible no apoya la existencia de ilusión fiscal o falta de visibilidad de las fuentes de ingresos municipales (relación de sustitución tributos-deuda), como podíamos esperar de la asignación que la legislación nacional realiza, acorde con los postulados teóricos del Federalismo fiscal clásico. Por tanto, parece claro que aquellos municipios que mayor esfuerzo tributario realizan tienden a endeudarse en mayor medida, lo que nos estaría remitiendo a que disponen de ventajas comparativas a la hora de acceder al crédito.

Por otra parte, los resultados empíricos obtenidos para la renta per cápita nos hacen pensar que una posible explicación de la evolución del endeudamiento municipal responde a la presión que ejerce la vertiente del gasto (motivada especialmente por el carácter normal de los bienes públicos), que no se puede satisfacer con los ingresos no financieros -propios o transferidos- a disposición de los ayuntamientos.

En consecuencia, podemos ratificar la mayor parte de las hipótesis planteadas en el siguiente sentido. Primero, los municipios destinan los ingresos por endeudamiento a financiar sus inversiones, y los límites presentan un diseño adecuado para introducir estímulos que alejen a los ayuntamientos de situaciones financieras comprometidas. Segundo, no cabe duda de que aquellos municipios que realizan una política combinada de gastos e ingresos austera, o acometen unas políticas de endeudamiento equilibradas temporalmente, presentan unas menores necesidades crediticias. Por último, se confirma la relación positiva entre el endeudamiento y la renta per cápita municipal, lo que nos permite concluir que a pesar de que los ayuntamientos disponen de una amplia ca-

pacidad normativa para modular sus ingresos, como pone de manifiesto el signo positivo y significativo para los ingresos tributarios propios, el sistema de financiación no incluye elementos lo suficientemente flexibles para que los ingresos se adecuen a las demandas de gasto.

## 5. CONCLUSIONES

En relación con el análisis y valoración de la normativa que tutela el acceso local al endeudamiento puede concluirse que la regulación sobre el control de la deuda se articula en torno a las tres estrategias de disciplina identificadas a partir de la restricción presupuestaria. Esto es, políticas que afectan a la carga de la deuda, políticas que inciden en el ahorro corriente primario, y políticas que influyen en el esfuerzo cofinanciador. Por ello, puede concluirse que el marco regulador español del endeudamiento local se ajusta bastante bien a los postulados teóricos de control y disciplina presupuestaria.

No obstante, la regulación es compleja y ha sufrido constantes modificaciones a lo largo de los últimos años, lo que ocasiona problemas de información y comprensión por parte del electorado, y genera un cierto clima de incertidumbre sobre las políticas de endeudamiento de los ayuntamientos. Además, aunque en general la deuda se destina, de acuerdo con el mandato de la LRHL, a la financiación de proyectos de inversión, hay indicios de que también se utiliza para financiar otro tipo de gastos de naturaleza corriente y financiera.

En relación con el modelo econométrico explicativo del endeudamiento local, podemos concluir que la evidencia empírica disponible corrobora que la inversión es uno de los factores determinantes de la deuda local. Además, se aprecia que el diseño de la restricción que afecta a la carga financiera del endeudamiento respecto a los ingresos corrientes ha funcionado correctamente, introduciendo incentivos adecuados para evitar que los ayuntamientos incurran en situaciones financieras de alto riesgo. Junto a ello, tal y como también establece la LRHL, el ahorro neto se manifiesta como un indicador decisivo de la capacidad municipal para acometer nuevos proyectos de inversión recurriendo en menor medida al endeudamiento. Asimismo, se confirma la relación positiva entre la renta o los ingresos tributarios de los ayuntamientos y el endeudamiento, radicando su explicación en la normalidad de gran parte de los bienes y servicios prestados por los municipios y en la insuficiente flexibilidad del sistema tributario local para adecuarse a las diferentes preferencias que presentan los diversos estratos de población a que pertenecen los municipios.

Antes de finalizar, y a la luz de las conclusiones anteriores, queremos realizar una breve valoración de la normativa de Estabilidad Presupuestaria que afecta a todos los niveles de gobierno. Dicha legislación puede tener efectos importantes



sobre la política de inversión y la prestación de bienes y servicios públicos municipales, ya que los ayuntamientos deben proseguir con el importante esfuerzo inversor que vienen acometiendo. Estos proyectos de capital pueden financiarse con dos tipos de recursos: el endeudamiento y los tributos. La utilización de la deuda no sólo está justificada teóricamente por razones de equidad intergeneracional, sino que efectivamente, como hemos demostrado, los municipios han destinado ese recurso a sufragar gran parte de los gastos de inversión.

La normativa de estabilidad presupuestaria no supone, en la práctica, un cambio radical del marco regulador que establece la LRHL, puesto que apenas incluye nuevos elementos de disciplina. No obstante, se plantea la excepcionalidad del recurso al endeudamiento como fuente de financiación, y un control mucho más rígido del *stock* agregado de deuda del sector local, lo que puede interpretarse como un veto a dicha fuente de financiación. No parece posible que todos los municipios puedan sustituir con tributos los recursos que hasta ahora procedían del endeudamiento, en especial los pertenecientes a los estratos de menor población.

En consecuencia, el nuevo marco de estabilidad presupuestaria, cuyo alcance e impacto efectivo aún se desconoce, obligará a los ayuntamientos, o bien a limitar su esfuerzo inversor (relación positiva entre deuda e inversión), o bien a incrementar su presión fiscal (relación positiva entre deuda y tributos recaudados), o bien a reducir los recursos asignados a otros capítulos presupuestarios, pero también es cierto que probablemente incentive mejoras en la gestión y provoque una asignación más eficientemente de los recursos, o, quizás, y muy posiblemente, provoque una combinación de todos estos resultados.

En cualquier caso, el requerimiento de aprobar un plan económico financiero a tres años para volver a la senda del equilibrio presupuestario en términos de SEC-95, condición necesaria para incluir endeudamiento en el presupuesto anual o su liquidación, supone extender al ámbito local la metodología de los escenarios de consolidación presupuestaria por la vía del control normativo y no del acuerdo, como se hace con las Comunidades Autónomas. Esto no es incompatible con la utilización de la deuda, pero limita muy seriamente dicha práctica, y refuerza de forma importante la centralización.

Además, el sistema normativo planteado ofrece dos importantes efectos negativos. El primero es que probablemente se consoliden los niveles actuales de endeudamiento, ya que el control se establece sobre el flujo anual de deuda, y no sobre el *stock* existente, es decir, sobre el nuevo endeudamiento neto, independientemente del grado de endeudamiento previo de la entidad. El segundo efecto, derivado del anterior, es la posible inducción a mantener niveles excesivos de deuda, para no perder capacidad de maniobra en el futuro. De hecho, se han dado comportamientos estratégicos individuales como la adquisición de activos financieros para poder utilizarlos en el futuro como fuente de financiación.

## REFERENCIAS

- ABRAMS, B. y DOUGAN, W. (1986): "The effects of constitutional restraints on governmental spending", *Public Choice*, vol. 49, n.º 2, págs. 101-116.
- ARNAU, V. J. (1997): "Las operaciones de crédito de las entidades locales", *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, n.º 81, págs. 631-731.
- BALLARÍN, M. (1997): "Los límites de las operaciones crediticias locales: su configuración según la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social", *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, n.º 81, págs. 733-768.
- BARRIO, J. (2001): "La futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y su efecto en las CCLL", *Análisis Local*, n.º 36, págs. 5-11.
- BAYOUMI, T. y EICHENGREEN, B. (1994): "The political economy of fiscal restrictions: implications for Europe from the United States", *European Economic Review*, vol. 38, n.º 3-4, págs. 783-791.
- (1995): "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", *IMF Staff Papers*, vol. 42, n.º 1, págs. 32-48.
- BUNCH, B. (1991): "The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities", *Public Choice*, vol. 68, n.º 1-3, págs. 57-69.
- CASTELLS, A.; A. ESTELLER y A. SOLÉ (2002): "Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios", *V Encuentro de Economía Aplicada*, Oviedo (<http://www.revecap.com/veea/bienvenida.html>).
- DAFFLON, B. (1996): "The requirement of balanced local budget: theory and evidence from the Swiss Experience", en Pola, G.; France., G. y Levaggi, R. (eds.) (1996), págs. 228-250.
- (1996): "The requirement of balanced local budget: theory and evidence from the Swiss Experience", en Pola, G., France., G. y Levaggi, R. (eds.) (1996), págs. 228-250.
- DODERO JORDÁN A. (2001): "La Ley de Estabilidad presupuestaria: Consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4, págs. 145-166.
- EPPLE, D. y SPATT, C. (1986): "State restrictions on local debt. Their role in preventing default", *Journal of Public Economics*, vol. 29, n.º 2, págs. 199-221.
- ESCUADERO, F. y PRIOR, D. (2002): "Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales", IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

- EZQUIAGA, I. (1995): "Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local ", *Economistas*, n.º 65, págs. 47-59.
- (1996): "Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones Locales ", *Papeles de Economía Española*, n.º 69, págs. 252-275.
  - (2000): "Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999", *Papeles de Economía Española*, n.º 83, págs. 232-250.
- EZQUIAGA, I. y F. GARCÍA DE BUSTOS (2001): "Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional", *Análisis Local*, n.º 36, págs. 35-45.
- FARNHARM, P. G. (1985): "Re-examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis", *Southern Economic Journal*, vol. 51, n.º 4, págs. 1186-1201.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, M. J. (1997): "Medidas adoptadas por la Ley 13/1996, en relación al endeudamiento local", *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, n.º 80, págs. 321-351.
- GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): "El Manual del Sec-95 de Déficit y deuda Pública", *Análisis Local*, n.º 37, págs. 13-19.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J. (2001): "Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en las CCAA y EELL. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27, págs. 57-66.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (2001b): "De los Presupuestos para el 2002 a la Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Cuadernos de Información Económica*, n.º. 165, págs. 1-41.
  - (2002): "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria: equilibrio y transparencia", *Economistas*, n.º 91, págs. 220-225.
- HEINS, A. J. (1963), *Constitutional restrictions against state debt*, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- HERAS PÉREZ, A. de las; MURILLO, C. y RODRÍGUEZ-POO, J.M. (1999): "Información fiscal y estimación indirecta de la renta disponible familiar", *Hacienda Pública Española*, n.º 148 (1), págs. 149-167.
- INMAN, R. P. (1982): "Limits on the Size and Growth of Government. The Economic Case for Limits to Government", *The American Economic Review*, vol. 72, n.º 2, págs. 176-183.
- (1990): "Public Debts and Fiscal Politics: How to Decide?", *The American Economic Review*, vol. 80, n.º 2, págs. 81-85.
- INMAN, R.P. y FITTS, M. A. (1990): " Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from U.S. Historical Record", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, Special Issue 1990, págs. 79-132.
- KIEWIET, D. R. y SZAKALY, K. (1996): "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, págs. 62-97.

- KING, D. N. (1984): *Fiscal Tiers: the economic of multi-level government*, George Allen & Unwin, London.
- LÓPEZ LABORDA, J. y VALLÉS, J. (2002): "Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los límites de la LOFCA", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio Hacienda.
- McEACHERN, W. A. (1978): "Collective decision rules and local debt choice: a test of the median-voter hypothesis", *National Tax Journal*, vol. 31, n.º 2, Junio, págs. 129-136.
- MITCHELL, W. E. (1967), *The effectiveness of debt limits on state and local government borrowing*, Institute of Finance, New York University, New York.
- MONASTERIO, C. (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", *Hacienda pública española*, n.º 67, págs. 275-285.
- (2000): "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo", *Papeles de Economía Española*, n.º 83, págs. 25-35.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1996), *Manual de hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, Barcelona.
- MUSGARVE, R. A. (eds.) (1965): *Essays in Fiscal Federalism*, Brookings Institution, Washington.
- NOAM, E. (1979): "Tax limitations and fiscal federalism", *Supplement National Tax Journal*, vol. XXXII, n.º 2, págs. 181-188.
- PESTON, M. H. (1981): "A Note on a balanced Budget Change in Local Expenditure", *Public Finance*, vol. XXXVI, n.º 3, págs. 454-459.
- POGUE, T. F. (1970): "The effect of debt limits: Some new evidence", *National Tax Journal*, vol. 23, n.º 1, págs. 36-49.
- POTERBA, J. M. (1995): "Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the states", *National Tax Journal*, vol. XLVIII, n.º 3, págs. 329-336.
- (1997): "Do Budget Rules Work?", en Auerbach, J. A. (ed.) (1997), págs. 53-86.
- POVEDA, F. Y A. SÁNCHEZ (2002): "La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma", *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo, 7 y 8 de febrero de 2002.
- ROIG, M. (1987): "El endeudamiento de los distintos niveles de Administración Pública", *Papeles de Economía Española*, n.º 33, págs. 155-171.
- ROWLEY, C.; SHUGART II, W. y TOLLISON, R. (1991): "Grupos de interés y déficit", *Hacienda Pública Española*, n.º 119, monografía III, págs. 139-149.
- RUÍZ-HUERTA, J. (1995): "Problemática de las Haciendas Subcentrales", en *Actas del III Congreso de Economía Aragonesa*, 1995, Universidad de Zaragoza, págs. 671-689.

- SALINAS SÁNCHEZ, J. (1999): "Disciplina fiscal y normativa presupuestaria. El caso español", *Hacienda Pública Española*, n.º 150 (3), págs. 191-205.
- SALINAS, M., BUIDE, S. y DOMÍNGUEZ, M. J. (1996): "Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Hacienda Locales", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 6, págs. 347-368.
- SCHULTZ, C. (1995): "The balanced budget amendment: needed? effective? efficient?", *National Tax Journal*, vol. XLVIII, n.º 3, págs. 317-328.
- SUÁREZ, J. (1996): "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, n.º 69, págs. 227-251.
- (2000): "La corresponsabilidad fiscal en las Entidades Locales", *Papeles de Economía Española*, n.º 83, págs. 208-231.
  - (2002): "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías", seminario impartido dentro del ciclo de *Seminarios de Economía Pública* del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 17 de enero de 2002.
- TER-MINASSIAN, T. ed. (1997), *Fiscal federalism in theory and practice*, International Monetary Fund, Washinton.
- TER-MINASSIAN, T. y CRAIG, J. (1997): "Control of subnational government borrowing", en Ter-Minassian (1997), op. cit., págs. 156-175.
- VALIÑO CASTRO, A. (1998): *El endeudamiento de la Hacienda Local. Causas, Características y Soluciones*, Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- VALLÉS, J. y ZÁRATE, A. (1998): "La atribución de ingresos en un contexto multijurisdiccional: el lento camino hacia la corresponsabilidad fiscal de las autonomías", *Palau 14- Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 31, págs. 147-178.
- (2001): "Situación Financiera y Crediticia de los Municipios en España. Una Aproximación por Estratos de Población", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, vol. 3 (III), págs. 83-110.

## ***NORMAS DE PUBLICACIÓN DE PAPELES DE TRABAJO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES***

Esta colección de *Papeles de Trabajo* tiene como objetivo ofrecer un vehículo de expresión a todas aquellas personas interesadas en los temas de Economía Pública. Las normas para la presentación y selección de originales son las siguientes:

1. Todos los originales que se presenten estarán sometidos a evaluación y podrán ser directamente aceptados para su publicación, aceptados sujetos a revisión, o rechazados.
2. Los trabajos deberán enviarse por duplicado a la Subdirección de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales. Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. 28035 Madrid.
3. La extensión máxima de texto escrito, incluidos apéndices y referencias bibliográficas será de 7000 palabras.
4. Los originales deberán presentarse mecanografiados a doble espacio. En la primera página deberá aparecer el título del trabajo, el nombre del autor(es) y la institución a la que pertenece, así como su dirección postal y electrónica. Además, en la primera página aparecerá también un abstract de no más de 125 palabras, los códigos JEL y las palabras clave.
5. Los epígrafes irán numerados secuencialmente siguiendo la numeración arábica. Las notas al texto irán numeradas correlativamente y aparecerán al pie de la correspondiente página. Las fórmulas matemáticas se numerarán secuencialmente ajustadas al margen derecho de las mismas. La bibliografía aparecerá al final del trabajo, bajo la inscripción "Referencias" por orden alfabético de autores y, en cada una, ajustándose al siguiente orden: autor(es), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias correspondientes al mismo autor(es) y año), título del artículo o libro, título de la revista en cursiva, número de la revista y páginas.
6. En caso de que aparezcan tablas y gráficos, éstos podrán incorporarse directamente al texto o, alternativamente, presentarse todos juntos y debidamente numerados al final del trabajo, antes de la bibliografía.
7. En cualquier caso, se deberá adjuntar un disquete con el trabajo en formato word. Siempre que el documento presente tablas y/o gráficos, éstos deberán aparecer en ficheros independientes. Asimismo, en caso de que los gráficos procedan de tablas creadas en excel, estas deberán incorporarse en el disquete debidamente identificadas.

***Junto al original del Papel de Trabajo se entregará también un resumen de un máximo de dos folios que contenga las principales implicaciones de política económica que se deriven de la investigación realizada.***



## ***PUBLISHING GUIDELINES OF WORKING PAPERS AT THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES***

This serie of *Papeles de Trabajo* (working papers) aims to provide those having an interest in Public Economics with a vehicle to publicize their ideas. The rules governing submission and selection of papers are the following:

1. The manuscripts submitted will all be assessed and may be directly accepted for publication, accepted with subjections for revision or rejected.
2. The papers shall be sent in duplicate to Subdirección General de Estudios Tributarios (The Deputy Direction of Tax Studies), Instituto de Estudios Fiscales (Institute for Fiscal Studies), Avenida del Cardenal Herrera Oria, nº 378, Madrid 28035.
3. The maximum length of the text including appendices and bibliography will be no more than 7000 words.
4. The originals should be double spaced. The first page of the manuscript should contain the following information: (1) the title; (2) the name and the institutional affiliation of the author(s); (3) an abstract of no more than 125 words; (4) JEL codes and keywords; (5) the postal and e-mail address of the corresponding author.
5. Sections will be numbered in sequence with arabic numerals. Footnotes will be numbered correlatively and will appear at the foot of the corresponding page. Mathematical formulae will be numbered on the right margin of the page in sequence. Bibliographical references will appear at the end of the paper under the heading "References" in alphabetical order of authors. Each reference will have to include in this order the following terms of references: author(s), publishing date (with an a, b or c in case there are several references to the same author(s) and year), title of the article or book, name of the journal in italics, number of the issue and pages.
6. If tables and graphs are necessary, they may be included directly in the text or alternatively presented altogether and duly numbered at the end of the paper, before the bibliography.
7. In any case, a floppy disk will be enclosed in Word format. Whenever the document provides tables and/or graphs, they must be contained in separate files. Furthermore, if graphs are drawn from tables within the Excell package, these must be included in the floppy disk and duly identified.

***Together with the original copy of the working paper a brief two-page summary highlighting the main policy implications derived from the research is also requested.***



## ÚLTIMOS PAPELES DE TRABAJO EDITADOS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

### 2000

- 1/00 Crédito fiscal a la inversión en el impuesto de sociedades y neutralidad impositiva: Más evidencia para un viejo debate.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.  
Páginas: 40.
- 2/00 Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la encuesta de presupuestos familiares.  
*Autores:* Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo.  
Páginas: 40.
- 3/00 Evidencia empírica de la convergencia real.  
*Autores:* Lorenzo Escot y Miguel Ángel Galindo.  
Páginas: 58.

### *Nueva Época*

- 4/00 The effects of human capital depreciation on experience-earnings profiles: Evidence salaried spanish men.  
*Autores:* M. Arrazola, J. de Hevia, M. Risueño y J. F. Sanz.  
Páginas: 24.
- 5/00 Las ayudas fiscales a la adquisición de inmuebles residenciales en la nueva Ley del IRPF: Un análisis comparado a través del concepto de coste de uso.  
*Autor:* José Félix Sanz Sanz.  
Páginas: 44.
- 6/00 Las medidas fiscales de estímulo del ahorro contenidas en el Real Decreto-Ley 3/2000: análisis de sus efectos a través del tipo marginal efectivo.  
*Autores:* José Manuel González Páramo y Nuria Badenes Plá.  
Páginas: 28.
- 7/00 Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la Reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española.  
*Autores:* Juan Prieto Rodríguez y Santiago Álvarez García.  
Páginas 32.
- 8/00 Un marco para la discusión de los efectos de la política impositiva sobre los precios y el *stock* de vivienda.  
*Autor:* Miguel Ángel López García.  
Páginas 36.
- 9/00 Descomposición de los efectos redistributivos de la Reforma del IRPF.  
*Autores:* Jorge Onrubia Fernández y María del Carmen Rodado Ruiz.  
Páginas 24.
- 10/00 Aspectos teóricos de la convergencia real, integración y política fiscal.  
*Autores:* Lorenzo Escot y Miguel Ángel Galindo.  
Páginas 28.

## 2001

- 1/01 Notas sobre desagregación temporal de series económicas.  
*Autor:* Enrique M. Quilis.  
Páginas 38.
- 2/01 Estimación y comparación de tasas de rendimiento de la educación en España.  
*Autores:* M. Arrazola, J. de Hevia, M. Risueño y J. F. Sanz.  
Páginas 28.
- 3/01 Doble imposición, “efecto clientela” y aversión al riesgo.  
*Autores:* Antonio Bustos Gisbert y Francisco Pedraja Chaparro.  
Páginas 34.
- 4/01 Non-Institutional Federalism in Spain.  
*Autor:* Joan Rosselló Villalonga.  
Páginas 32.
- 5/01 Estimating utilisation of Health care: A groupe data regression approach.  
*Autora:* Mabel Amaya Amaya.  
Páginas 30.
- 6/01 Shapley inequality descomposition by factor components.  
*Autores:* Mercedes Sastre y Alain Trannoy.  
Páginas 40.
- 7/01 An empirical analysis of the demand for physician services across the European Union.  
*Autores:* Sergi Jiménez Martín, José M. Labeaga y Maite Martínez-Granado.  
Páginas 40.
- 8/01 Demand, childbirth and the costs of babies: evidence from spanish panel data.  
*Autores:* José M.<sup>a</sup> Labeaga, Ian Preston y Juan A. Sanchis-Llopis.  
Páginas 56.
- 9/01 Imposición marginal efectiva sobre el factor trabajo: Breve nota metodológica y comparación internacional.  
*Autores:* Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.  
Páginas 40.
- 10/01 A non-parametric decomposition of redistribution into vertical and horizontal components.  
*Autores:* Irene Perrote, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.  
Páginas 28.
- 11/01 Efectos sobre la renta disponible y el bienestar de la deducción por rentas ganadas en el IRPF.  
*Autora:* Nuria Badenes Plá.  
Páginas 28.
- 12/01 Seguros sanitarios y gasto público en España. Un modelo de microsimulación para las políticas de gastos fiscales en sanidad.  
*Autor:* Ángel López Nicolás.  
Páginas 40.
- 13/01 A complete parametrical class of redistribution and progressivity measures.  
*Autores:* Isabel Rabadán y Rafael Salas.  
Páginas 20.
- 14/01 La medición de la desigualdad económica.  
*Autor:* Rafael Salas.  
Páginas 40.

- 15/01 Crecimiento económico y dinámica de distribución de la renta en las regiones de la UE: un análisis no paramétrico.  
*Autores:* Julián Ramajo Hernández y María del Mar Salinas Jiménez.  
Páginas 32.
- 16/01 La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad.  
*Autores:* Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López y Jesus Ruiz-Huerta.  
Páginas 48.
- 17/01 Redistribution and labour supply.  
*Autores:* Jorge Onrubia, Rafael Salas y José Félix Sanz.  
Páginas 24.
- 18/01 Medición de la eficiencia técnica en la economía española: El papel de las infraestructuras productivas.  
*Autoras:* M.<sup>a</sup> Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.  
Páginas 32.
- 19/01 Inversión pública eficiente e impuestos distorsionantes en un contexto de equilibrio general.  
*Autores:* José Manuel González-Páramo y Diego Martínez López.  
Páginas 28.
- 20/01 La incidencia distributiva del gasto público social. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad.  
*Autor:* Jorge Calero Martínez.  
Páginas 36.
- 21/01 Crisis cambiarias: Teoría y evidencia.  
*Autor:* Óscar Bajo Rubio.  
Páginas 32.
- 22/01 Distributive impact and evaluation of devolution proposals in Japanese local public finance.  
*Autores:* Kazuyuki Nakamura, Minoru Kunizaki y Masanori Tahira.  
Páginas 36.
- 23/01 El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica.  
*Autor:* Alfonso Utrilla de la Hoz.  
Páginas 48.
- 24/01 Rendimiento de la educación en España: Nueva evidencia de las diferencias entre Hombres y Mujeres.  
*Autores:* M. Arrazola y J. de Hevia.  
Páginas 36.
- 25/01 Fecundidad y beneficios fiscales y sociales por descendientes.  
*Autora:* Anabel Zárate Marco.  
Páginas 52.
- 26/01 Estimación de precios sombra a partir del análisis Input-Output: Aplicación a la economía española.  
*Autora:* Guadalupe Souto Nieves.  
Páginas 56.
- 27/01 Análisis empírico de la depreciación del capital humano para el caso de las Mujeres y los Hombres en España.  
*Autores:* M. Arrazola y J. de Hevia.  
Páginas 28.

- 28/01 Equivalence scales in tax and transfer policies.  
*Autores:* Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta.  
Páginas 44.
- 29/01 Un modelo de crecimiento con restricciones de demanda: el gasto público como amortiguador del desequilibrio externo.  
*Autora:* Belén Fernández Castro.  
Páginas 44.
- 30/01 A bi-stochastic nonparametric estimator.  
*Autores:* Juan G. Rodríguez y Rafael Salas.  
Páginas 24.

## 2002

- 1/02 Las cestas autonómicas.  
*Autores:* Alejandro Esteller, Jorge Navas y Pilar Sorribas.  
Páginas 72.
- 2/02 Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los límites de la LOFCA.  
*Autores:* Julio López Laborda y Jaime Vallés Giménez.  
Páginas 60.
- 3/02 Optimal Pricing and Grant Policies for Museums.  
*Autores:* Juan Prieto Rodríguez y Víctor Fernández Blanco.  
Páginas 28.
- 4/02 El mercado financiero y el racionamiento del endeudamiento autonómico.  
*Autores:* Nuria Alcalde Fradejas y Jaime Vallés Giménez.  
Páginas 36.
- 5/02 Experimentos secuenciales en la gestión de los recursos comunes.  
*Autores:* Lluís Bru, Susana Cabrera, C. Mónica Capra y Rosario Gómez.  
Páginas 32.
- 6/02 La eficiencia de la universidad medida a través de la función de distancia: Un análisis de las relaciones entre la docencia y la investigación.  
*Autores:* Alfredo Moreno Sáez y David Trillo del Pozo.  
Páginas 40.
- 7/02 Movilidad social y desigualdad económica.  
*Autores:* Juan Prieto-Rodríguez, Rafael Salas y Santiago Álvarez-García.  
Páginas 32.
- 8/02 Modelos BVAR: Especificación, estimación e inferencia.  
*Autor:* Enrique M. Quilis.  
Páginas 44.
- 9/02 Imposición lineal sobre la renta y equivalencia distributiva: Un ejercicio de microsimulación.  
*Autores:* Juan Manuel Castañer Carrasco y José Félix Sanz Sanz.  
Páginas 44.
- 10/02 The evolution of income inequality in the European Union during the period 1993-1996.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, Juan Prieto-Rodríguez y Rafael Salas.  
Páginas 36.

- 11/02 Una descomposición de la redistribución en sus componentes vertical y horizontal: Una aplicación al IRPF.  
*Autora:* Irene Perrote.  
Páginas 32.
- 12/02 Análisis de las políticas públicas de fomento de la innovación tecnológica en las regiones españolas.  
*Autor:* Antonio Fonfría Mesa.  
Páginas 40.
- 13/02 Los efectos de la política fiscal sobre el consumo privado: nueva evidencia para el caso español.  
*Autores:* Agustín García y Julián Ramajo.  
Páginas 52.
- 14/02 Micro-modelling of retirement behavior in Spain.  
*Autores:* Michele Boldrin, Sergi Jiménez-Martín y Franco Peracchi.  
Páginas .
- 15/02 Estado de salud y participación laboral de las personas mayores.  
*Autores:* Juan Prieto Rodríguez, Desiderio Romero Jordán y Santiago Álvarez García.  
Páginas 40.
- 16/02 Technological change, efficiency gains and capital accumulation in labour productivity growth and convergence: an application to the Spanish regions.  
*Autora:* M.<sup>a</sup> del Mar Salinas Jiménez.  
Páginas 40.
- 17/02 Déficit público, masa monetaria e inflación. Evidencia empírica en la Unión Europea.  
*Autor:* César Pérez López.  
Páginas 40.
- 18/02 Tax evasion and relative contribution.  
*Autora:* Judith Panadés i Martí.  
Páginas 28.
- 19/02 Fiscal policy and growth revisited: the case of the Spanish regions.  
*Autores:* Oscar Bajo Rubio, Camen Díaz Roldán y M. Dolores Montávez Garcés.  
Páginas 28.
- 20/02 Optimal endowments of public investment: an empirical analysis for the Spanish regions.  
*Autores:* Oscar Bajo Rubio, Camen Díaz Roldán y M.<sup>a</sup> Dolores Montávez Garcés.  
Páginas 28.
- 21/02 Régimen fiscal de la previsión social empresarial. Incentivos existentes y equidad del sistema.  
*Autor:* Félix Domínguez Barrero.  
Páginas 52.
- 22/02 Poverty statics and dynamics: does the accounting period matter?.  
*Autores:* Olga Cantó, Coral del Río y Carlos Gradín.  
Páginas 52.
- 23/02 Public employment and redistribution in Spain.  
*Autores:* José Manuel Marqués Sevillano y Joan Rosselló Villalonga.  
Páginas 36.

- 24/02 La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el periodo 1985-1995.  
*Autores:* Olga Cantó, Coral del Río y Carlos Gradín.  
Páginas: 76.
- 25/02 Estimación de los efectos de un "tratamiento": una aplicación a la Educación superior en España.  
*Autores:* M. Arrazola y J. de Hevia.  
Páginas 32.
- 26/02 Sensibilidad de las estimaciones del rendimiento de la educación a la elección de instrumentos y de forma funcional.  
*Autores:* M. Arrazola y J. de Hevia.  
Páginas 40.
- 27/02 Reforma fiscal verde y doble dividendo. Una revisión de la evidencia empírica.  
*Autor:* Miguel Enrique Rodríguez Méndez.  
Páginas 40.
- 28/02 Productividad y eficiencia en la gestión pública del transporte de ferrocarriles implicaciones de política económica.  
*Autor:* Marcelino Martínez Cabrera.  
Páginas 32.
- 29/02 Building stronger national movie industries: The case of Spain.  
*Autores:* Víctor Fernández Blanco y Juan Prieto Rodríguez.  
Páginas 52.
- 30/02 Análisis comparativo del gravamen efectivo sobre la renta empresarial entre países y activos en el contexto de la Unión Europea (2001).  
*Autora:* Raquel Paredes Gómez.  
Páginas 48.
- 31/02 Voting over taxes with endogenous altruism.  
*Autor:* Joan Esteban.  
Páginas 32.
- 32/02 Midiendo el coste marginal en bienestar de una reforma impositiva.  
*Autor:* José Manuel González-Páramo.  
Páginas 48.
- 33/02 Redistributive taxation with endogenous sentiments.  
*Autores:* Joan Esteban y Laurence Kranich.  
Páginas 40.
- 34/02 Una nota sobre la compensación de incentivos a la adquisición de vivienda habitual tras la reforma del IRPF de 1998.  
*Autores:* Jorge Onrubia Fernández, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.  
Páginas 36.
- 35/02 Simulación de políticas económicas: los modelos de equilibrio general aplicado.  
*Autor:* Antonio Gómez Gómez-Plana.  
Páginas 36.

## 2003

- 1/03 Análisis de la distribución de la renta a partir de funciones de cuantiles: robustez y sensibilidad de los resultados frente a escalas de equivalencia.  
*Autores:* Marta Pascual Sáez y José María Sarabia Alegría.  
Páginas 56.

2/03 Macroeconomic conditions, institutional factors and demographic structure: What causes welfare caseloads?

*Autores:* Luis Ayala y César Perez.

Páginas 44.

3/03 Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria.

*Autores:* Jaime Vallés Giménez, Pedro Pascual Arzoz y Fermín Cabasés Hita.

Páginas 56.

