

EL DEFICIT Y EL SISTEMA DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Braulio MEDEL CAMARA

2. EL GASTO Y DEFICIT AUTONOMICOS DESDE UNA PERSPECTIVA TEORICA Y COMPARADA

Son sobradamente conocidos, por reiteradamente comentados, los factores que suelen aducirse como inductores seguros del desbordamiento del gasto público autonómico. Por un lado, se arguye, hay que establecer una nueva clase política y una nueva burocracia, cuyo sostenimiento obligará a un elevado coste. De otra parte, se añade, la constitución de nuevos niveles territoriales del poder político multiplicará el gasto en la misma medida en que se multiplican los puntos de presión de los políticos, los funcionarios y los ciudadanos. En otras palabras, si el ministro de Hacienda es, como se ha definido en feliz expresión, «el Gran Sumador del Reino», la existencia de diecisiete consejeros de Hacienda contribuirá a alargar la suma mediante un similar proceso de engorde de otros tantos sumandos. En fin, incluso se da por sentado, quizás con menos rigor pero no con menos convicción, que una nueva administración, como la autonómica, no se conformará con los recursos preexistentes que le sean cedidos, sino que inevitablemente se procurará nuevos ingresos. Y esto se suele proclamar sin ningún tipo de demostración, como si formara parte de la misma naturaleza de las cosas. Otros argumentos, en la misma línea de los anteriores, podrían agregarse para dar como resultado final el ya adelantado: las autonomías conducirán a que el gasto público se dispare de una forma peligrosa.

Los menos críticos con el sis-

1. INTRODUCCION

POCAS cuestiones de nuestra realidad social se ofrecen hoy con tanta carga polémica como las autonomías y el gasto y déficit públicos. Es curioso, sin embargo, y hasta sorprendente, que cuando conjugamos ambos términos y pasamos a preguntarnos por la relación entre autonomías y gasto y déficit públicos, las discrepancias y enfrentamientos dialécticos, en lugar de acentuarse, pierden vigor e intensidad. Y ello es así porque parece haberse ido adueñando de las conciencias una especie de sentimiento fatalista, que conduce a la generalizada opinión de que la aparición y desarrollo de las autonomías desemboca indefectiblemente, para bien o para mal según preferencias e ideologías, en unos aumentos del gasto y déficit públicos superiores a los que se habrían registrado en su ausencia.

Los apartados que siguen pretenden buscar y encontrar respuestas a los principales interrogantes que se plantean en torno a esta cuestión. ¿Es inevitable un mayor gasto público total, y un mayor déficit global, como consecuencia de la aparición y consolidación de las comunidades autónomas? ¿Cuál es el déficit registrado y originado hasta la fecha por las comunidades autónomas en España? ¿Qué mejoras pueden introducirse en el

diseño de las instituciones e instrumentos financieros autonómicos que tiendan a disminuir las tensiones generadoras de déficit en su actividad presupuestaria? Para ello examinaremos, en primer lugar, los argumentos más relevantes y más comúnmente invocados sobre la relación entre el gasto y déficit públicos y la descentralización financiera, así como los datos que ofrece la experiencia comparada sobre esa misma relación. Posteriormente, comentaremos la importancia relativa del déficit registrado por las comunidades autónomas en su aún corta experiencia. Luego, consideraremos la relación entre el déficit real registrado por las comunidades autónomas y el déficit originado o imputable a las mismas, dado que es posible una diferencia entre ambos en la medida en que el sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicado proporcione a las mismas unos recursos excedentarios o insuficientes para financiar el coste de los servicios transferidos. A continuación, se reseñarán algunas deficiencias de la estructura o diseño del sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas, cuya debida corrección puede reducir los volúmenes globales de gasto y déficit autonómicos. Finalmente, se ofrecen unas breves conclusiones sobre los distintos aspectos tratados.

tema autonómico, llegados a este punto, suelen estar en condiciones de ofrecer algunas réplicas a los argumentos expuestos, dirigidas fundamentalmente a rebajar o matizar su valor. Así, por ejemplo, se recuerda que no es cierto que tanto la clase política como la burocracia autonómicas sean, al menos íntegramente, nuevas, sino que tanto una como otra ya existían, y el único cambio registrado es que sus integrantes han sido trasladados, o transferidos si se prefiere, a otra esfera territorial del Poder y de la Administración.

Pero aparte de esta actitud defensiva, puntualizadora en todo caso de la importancia de los factores descritos, a cualquier observador del ruedo ibérico no le resultará fácil descubrir posiciones abiertamente situadas «en la otra orilla». Pareciera como si no operasen fuerzas del otro lado de la balanza, como si extrañamente en este caso todo fuera tan simple que la moneda sólo tuviera una cara, un solo polo. Y sí existen también en el problema que nos ocupa esas fuerzas compensadoras, las cuales han sido objeto de atención y difusión profusas por parte de la teoría de la hacienda pública. Lo que sucede es que, en nuestra realidad presente, suelen invocarse con menos frecuencia, semejando hallarse veladas detrás de alguna cortina o nube encubridora que las hace menos visibles y palpables. Comentemos brevemente algunas.

Existe un primer argumento, tradicional y básico en la literatura del federalismo fiscal, en favor del ahorro de gasto público en las autonomías. Es conocido como el teorema de la descentralización, y postula que la provisión descentralizada de un amplio abanico de determinados bie-

nes y servicios públicos puede ser más eficiente que un suministro centralizado y uniforme de los mismos por dos razones principalmente: por adecuarse mejor a las preferencias de los ciudadanos de cada territorio, y por facilitar una mayor participación y control de los miembros de cada comunidad en las decisiones relativas a la prestación de esos bienes y servicios. Esa mayor eficiencia debe traducirse, lógicamente, en una reducción o en un menor aumento del gasto público total.

Otra línea de razonamiento parte del siguiente enunciado comparativo: la concentración en el gobierno central de la capacidad de establecer impuestos y decidir el nivel y composición de los gastos públicos favorece la existencia de un «monopolio fiscal», mientras que la distribución, aunque sea parcial, de esa facultad entre los gobiernos regionales y locales configura un marco de «competencia fiscal». En este segundo caso, las restricciones político-institucionales existentes para el aumento de los impuestos y de los costes de los servicios públicos son mayores que en el caso de la concentración de unos y otros en un único gobierno central, por la misma razón que en un mercado las restricciones para que las empresas maximicen sus beneficios son mayores en una situación competitiva que en una monopolística. De esta forma, el establecimiento y desarrollo de unas comunidades autónomas, con capacidad financiera propia, puede limitar, en lugar de disparar, el gasto público total de una nación.

La propia realidad española del presente contiene algunos factores, conectados con el hecho autonómico, que apuntan a

una moderación en el crecimiento del gasto público. Se apoya esta creencia en dos puntos relacionados. Por una parte, uno de los pilares básicos de la actual política económica del gobierno de la nación es la reducción del déficit público. De otro lado, la implantación de las comunidades autónomas implica una desvinculación importante entre las áreas de los gastos públicos (comunidades autónomas) y de los recursos para su financiación (Administración central), con lo que la presión directa de los primeros sobre los segundos en buena medida se diluye. Unido este hecho al objetivo de la reducción del déficit, el resultado lógico será el traslado sobre las autonomías de la contención y mejora en la gestión del gasto público ligado a los servicios transferidos.

Nada de lo anteriormente expuesto pretende sostener que la política de una comunidad autónoma es tanto mejor cuanto más limite su gasto público. Cada partido político ofrecerá sus opciones en este terreno y la valoración de las mismas corresponde al electorado. Tampoco, desde luego, estas líneas pueden dar pie para pensar que, si se diera el caso de que la existencia de las autonomías tuviera un coste económico, ese factor por sí solo fuera suficiente para cuestionar su carta de naturaleza. Al igual que si la libertad y la democracia tuvieran un precio, éste merecería ser pagado, la profundización y ensanchamiento de una y otra, que es el principio último que inspira la creación de las autonomías, también puede justificar que se pague por ello. En definitiva, lo único que se ha querido señalar es que la desconcentración territorial del poder político no sólo contiene ele-

mentos potenciales cebadores del incremento del gasto público, sino que también puede llevar incorporadas otras fuerzas que actúen en sentido contrario. Y que, por supuesto, el resultado final no depende de ninguna ley mecánica predeterminista, sino de la forma concreta en que se institucionalicen y apliquen los instrumentos y mecanismos financieros de las autonomías.

Si del campo de las ideas pasamos al de los hechos, la apreciación anteriormente formulada de que una estructura fiscal descentralizada no tiene por qué comportar mayores niveles de gasto y déficit públicos, parece concordar con la realidad. Como síntesis, y a efectos de simplificar, baste reseñar aquí algunas de las observaciones recogidas por Bertrand Lemennicier en su comunicación al Congreso de la «European Public Choice Society», celebrado en Poitiers en 1982. Tras analizar una muestra de 125 países, se obtiene una primera conclusión suficientemente contrastada: la participación de los gastos públicos en la economía nacional es mayor en los países ricos que en los países pobres. Pero, y esto es lo que nos interesa resaltar, si se efectúan comparaciones internas dentro de cada uno de los dos grupos de países (ricos y pobres), se observa cómo, en ambos casos, los países de estructura federal reflejan una participación media del gasto público sobre el PIB inferior a la de los países no federales.

3. EL DEFICIT DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Como cuestión previa conviene advertir que los datos que se puedan ofrecer de la realidad es-

pañola tendrán un valor muy relativo por tres razones principalmente. En primer lugar, la experiencia autonómica española es aún muy corta como para pretender extraer conclusiones o proposiciones de valor general. En segundo término, las estadísticas disponibles sobre la actividad financiera de las comunidades autónomas es fragmentaria y, en ocasiones, de difícil acceso, lo que obliga a veces a recurrir a estimaciones o a basarse en datos presupuestarios en lugar de en datos reales. Finalmente, hay que tener en cuenta que el proceso autonómico español es todavía, y lo será aún durante cierto tiempo, un proceso abierto en el sentido de que las comunidades autónomas van asumiendo progresivamente nuevas competencias y, en paralelo, mayores recursos financieros. Por ello, las comparaciones del gasto público autonómico global en años distintos a efectos de observar su tasa de aumento, carece de demasiado significado.

No obstante, las cifras e indicadores disponibles nos pueden ayudar a fijar la importancia de variables tales como el déficit y el endeudamiento autonómicos, objeto frecuente de preocupadas reflexiones en los medios de comunicación, aunque habitualmente acompañadas de datos mal interpretados, erróneos o, cuando menos, incompletos.

Una forma de medir la importancia relativa del déficit de las comunidades autónomas es por comparación con el déficit del Estado. En 1983 el déficit conjunto de las comunidades autónomas equivalió al 2,5 por 100 del déficit del Estado, mientras que para 1985, tomando datos presupuestados, ese porcentaje sería del 6,5 por 100. En términos del PIB, el déficit conjunto

de la Administración central y de las comunidades autónomas fue en 1983 del 6,15 por 100 (un 6 por 100 correspondiente a la Administración central y un 0,15 por 100 a las comunidades autónomas), mientras que el déficit conjunto presupuestado para 1985 es del 5,33 por 100 (un 5 por 100 por el déficit de la Administración central y un 0,33 por 100 por el de las comunidades autónomas). La participación del déficit de las comunidades autónomas en el PIB se ha multiplicado entre los dos años considerados aproximadamente por el mismo coeficiente, 2,15, que el gasto total gestionado por las autonomías.

Estos datos merecen diversos comentarios. En primer lugar, muestran que el objetivo de la reducción del déficit para el conjunto de las administraciones públicas está siendo compatible con la profundización y desarrollo en materia financiera del proceso autonómico. En segundo término, los datos anteriores por sí mismos no permiten ofrecer ninguna respuesta válida al controvertido interrogante de si el déficit público hubiera sido mayor o menor en ausencia del fenómeno autonómico, esto es, en el caso de que la Administración central hubiera continuado prestando todos los servicios traspasados a las comunidades autónomas: cualquier afirmación en este sentido no dejaría de ser una mera especulación. Tercero, referirse a la importancia del déficit de las comunidades autónomas en su conjunto constituye una notable simplificación, ya que la dimensión, tanto absoluta como relativa, de los déficit de las distintas autonomías varía muy considerablemente. Baste reseñar, como ejemplo, que para 1984 el déficit de una sola

comunidad autónoma ha representado más de una tercera parte del déficit global de todas ellas. En fin, y como datos complementarios aunque no comparables entre sí, el déficit conjunto de las comunidades autónomas ha supuesto en 1984 un 5,5 por 100 aproximadamente del gasto total administrado por las mismas, mientras que en el caso de la Administración central ese porcentaje se ha situado en torno al 14 por 100.

En cuanto al endeudamiento de las comunidades autónomas, a finales de 1984 la deuda de las mismas representaba un 2,5 por 100 de la deuda del Estado, habiendo ascendido las emisiones de deuda autonómica en ese año hasta un importe equivalente al 5 por 100 aproximado de las emisiones netas estatales correspondientes al mismo período. También aquí se da un alto grado de concentración, de forma que del total de la deuda emitida por las comunidades autónomas en 1984, un 60 por 100 correspondía a dos de ellas.

4. DEFICIT REGISTRADO, DEFICIT DIFERENCIAL Y DEFICIT ORIGINADO POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En el apartado anterior se ha ofrecido una estimación cuantificada del *déficit registrado* por las comunidades autónomas. Allí también se señalaba cómo no es posible establecer ningún paralelismo o correspondencia entre este déficit registrado y el aumento o disminución en el déficit conjunto de las administra-

ciones públicas debido a la actividad presupuestaria desarrollada por las comunidades autónomas, esto es, el *déficit diferencial* provocado por la descentralización fiscal que comporta el proceso autonómico y que, ya también se apuntó, no es posible medir puesto que se trataría de confrontar los datos de la realidad con los que se hubieran producido en una situación hipotética e irreal no conmensurable.

Distintos son también los conceptos de déficit registrado y *déficit originado* por las comunidades autónomas. El primero es el déficit real arrojado por las cuentas de las comunidades autónomas, mientras que con el segundo nos referimos a la diferencia entre los gastos de las autonomías y los recursos necesarios para cubrir el coste de los servicios traspasados por el Estado a las mismas.

Esto nos lleva a inquirir o plantear si el sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicado hasta ahora, con la privilegiada excepción de las comunidades de régimen foral, les proporciona un exceso o una insuficiencia de recursos para cubrir el coste de los servicios transferidos. Esta es ciertamente una cuestión polémica en la que las opiniones no suelen coincidir, variando normalmente su sentido en función de la posición desde la que se contempla el problema. Así, bajo la óptica de la Administración central se destaca la pretendida existencia de un denominado «efecto financiero» que supondría un cierto excedente para las comunidades autónomas en la medida en que, siempre según esta tesis, los ingresos puestos a su disposición crecen en una proporción superior a los costes de los servicios por ellas gestionados.

Pero desde la perspectiva de las comunidades autónomas se destacan precisamente una serie de factores que conducen a un resultado opuesto: insuficiencia en las valoraciones iniciales de los servicios traspasados, muy especialmente de los costes indirectos; tasas de actualización de costes determinadas unilateralmente por la Administración central por debajo de las reales; sobrevaloración de las previsiones recaudatorias, tanto de los tributos cedidos como de los impuestos estatales no cedidos sobre los que se calculan los porcentajes de participación en ingresos de las comunidades autónomas; no contabilización del coste de funcionamiento generado por las nuevas inversiones e, incluso, de costes debidos a decisiones de regulación o ampliación de servicios adoptadas en su momento por la Administración central, etc. Hay que señalar que los responsables autonómicos, en los primeros momentos, aceptaron el traspaso de servicios con algunas de estas insuficiencias en la confianza de que, en años subsiguientes, el mecanismo de porcentaje de participación fijo, deducible de una interpretación literal de la LOFCA, permitiría absorber estas carencias financieras.

¿Quién lleva razón? Evidentemente, dados los muchos y complejos elementos en juego, la respuesta no es sencilla. Sin embargo, es factible alcanzar una conclusión válida en general, derivada del hecho de que la Administración central ha adoptado como clara regla de actuación en los dos últimos años la prescripción contenida en el número uno de la Disposición Transitoria primera de la LOFCA: «Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios corres-

pondientes a las competencias fijadas a cada comunidad autónoma en el correspondiente Estatuto, o, en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia». La garantía contenida en la anterior disposición ha sido interpretada y aplicada en su sentido más restrictivo, esto es, adoptando como criterio rector o guía que los ingresos o recursos disponibles cada año por una comunidad autónoma fueran exactamente los necesarios para cubrir el coste de los servicios traspasados en el momento de la transferencia.

Según esto, déficit real registrado y déficit originado por las comunidades autónomas coinciden, ya que el sistema de ingresos de las comunidades autónomas, tal como se ha venido aplicando en el período transitorio, no ha proporcionado ni una sobrefinanciación (con la excepción de las comunidades bajo régimen de concierto o convenio) ni una infradotación respecto del coste de los servicios traspasados.

Esta especie de «neutralidad» financiera garantiza una suficiencia de recursos entendida en sentido estático, esto es, siempre que la comunidad autónoma se limitara a reproducir la prestación de los servicios anteriormente suministrados por la Administración central y en sus mismos niveles. Pero, evidentemente, cualquier ampliación de un servicio o la introducción de alguno nuevo, aun de aquéllos surgidos como consecuencia de las inversiones vinculadas al FCI, no

contaría con financiación salvo por la vía de la sustitución de otros servicios o la mejora en la gestión, el aumento de la presión fiscal autonómica o, en su caso, el endeudamiento, pues aunque la LOFCA limite la posibilidad de endeudarse para la realización de gastos de inversión, es factible aplicar los recursos financieros obtenidos a gastos de inversión de reposición y destinar los recursos obtenidos por costes de inversión en reposición a gastos corrientes. Ciertamente, esta interpretación restrictiva de la Administración central, más drástica en general que la aplicada a sus propios gastos, no ha tomado en consideración determinados preceptos legales, como el artículo 15 de la LOFCA o el artículo 14 de la Ley del FCI, que contemplan situaciones especiales en que habría de completarse la financiación estatal para cubrir el coste de determinados servicios nuevos o ampliados prestados por las comunidades autónomas.

Los comentarios anteriores han de servir también para tener presente que no todas las causas que determinan el surgimiento de un déficit de las comunidades autónomas merecen una misma valoración. En efecto, y como resulta evidente, la aparición de un déficit debido a la provisión de nuevos servicios o a la ampliación de otros existentes no puede merecer igual enjuiciamiento que el surgido como consecuencia de un incremento de costes en la prestación del mismo nivel de servicios anterior, o incluso inferior, o de una reducción no programada de los ingresos transferidos como resultado de una mala gestión tributaria.

5. DEFICIT Y DISTORSIONES EN EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Las reflexiones anteriores sobre las relaciones entre el sistema de financiación y el déficit de las comunidades autónomas han girado en torno a la cuestión básica o central del reparto de fuentes financieras entre Administración central y comunidades autónomas o, quizá en más exacta expresión, del procedimiento o esquema de determinación del volumen de recursos financieros anuales de las comunidades autónomas. Este es ciertamente un problema aún abierto y pendiente de resolver, entre otras cosas porque todavía no se ha alcanzado el período definitivo dentro del proceso de conformación del sistema de ingresos de las comunidades autónomas.

Pero, con independencia de ese problema central, y aún dentro del *statu quo* actual en materia de reparto de fuentes financieras, pueden formularse algunas recomendaciones dirigidas a restringir actuaciones e iniciativas de incremento del gasto y/o déficit autonómicos, provocadas por la existencia de deficiencias y distorsiones en la estructura presente de su sistema de ingresos. Diversos campos pueden diferenciarse a este respecto, algunos de los cuales enumeramos y comentamos a continuación.

1. Consolidación y clarificación de un área de recursos tributarios propios de las comunidades autónomas, junto a los recursos participados y los transferidos. Este conjunto de recur-

Los propios estaría integrado por dos subgrupos: ingresos sobre los que se posee tanto poder normativo como de gestión (tributos propios y recargos) e ingresos sobre los que se posee poder de gestión (tributos cedidos).

La importancia de la existencia de un área consolidada de recursos propios, aún poco definida, es comúnmente destacada dentro de la teoría del federalismo fiscal como uno de los mecanismos necesarios para posibilitar las potenciales ventajas que en materia de eficiencia económica ofrece la descentralización fiscal. En concreto, por lo que a la restricción del déficit público se refiere, la responsabilidad directa de las comunidades autónomas en la gestión y/o legislación tributaria supone la introducción de limitaciones al aumento del gasto autónomo, así como un estímulo para la mejora en la recaudación mediante la lucha contra el fraude y, en todo caso, una vinculación más clara entre impuestos y los servicios financiados con ellos.

2. Configuración de los ingresos y gastos de cada comunidad autónoma como un único conjunto, esto es, como una sola hacienda autonómica. Como ejemplo de los inconvenientes de diseñar o reproducir dentro de las haciendas autónomas compartimentos estancos, baste reseñar el caso de los servicios transferidos de la Seguridad Social. El estímulo para lograr una disminución global del gasto de estos servicios por parte de una comunidad autónoma es nulo, en la medida en que si se consiguiera un superávit, éste no podría ser aplicado a la financiación de otros servicios distintos, con lo que, en este caso, la posibilidad de compensar con

el superávit de un programa el déficit registrado en otro resulta inviable, y si este último es inevitable o deseado, lo que podría haber sido un saldo presupuestario equilibrado, resultará un déficit presupuestario.

3. Reducción de los grados de afectación o condicionamiento de los recursos de las comunidades autónomas. El inconveniente que este tipo de rigideces plantea desde la perspectiva del déficit autonómico es similar al considerado en el punto anterior, esto es, la impermeabilidad entre diferentes ámbitos de la actividad financiera de las comunidades autónomas. Por varias razones, tal vez el ejemplo actual más notorio de las desventajas de un excesivo condicionamiento en la aplicación de unos recursos venga dado por el FCI. Motivos de índole tanto económica como exclusivamente financiera hacen poco recomendable mantener rígidamente el triple requisito de que los recursos del FCI hayan de materializarse en inversiones reales (y no también en transferencias de capital), nuevas (y no asimismo en inversiones de reposición) y de infraestructura (y no al mismo tiempo en inversiones en capital directamente productivo). Esta menor rigidez podría contribuir a reducir el gasto autonómico en la medida en que el FCI pudiera dar cabida a una parte del gasto de inversión en transferencias de capital, reposición o actividades productivas.

4. Redefinición de las relaciones entre los medios o instrumentos financieros y los objetivos buscados con los mismos. En particular, esta redefinición parece necesaria en lo que respecta al objetivo de la solidaridad financiera. En efecto, el sistema de financiación de las comuni-

des autónomas aplicado hasta ahora ha determinado que el criterio de solidaridad sea respetado, a veces muy suficientemente, en los gastos corrientes de la Administración central y en los gastos de capital de las comunidades autónomas, y que, por el contrario, esté prácticamente ausente en los gastos de capital de la Administración central y en los gastos corrientes de las comunidades autónomas. Un adecuado reequilibrio de las exigencias de la solidaridad entre estos cuatro bloques de gastos contribuiría, además de a una mejor consecución del principio de equidad territorial, a disminuir las tensiones de aumento del gasto autonómico originadas por el deseo de atender aquellos flancos donde la ausencia del criterio de solidaridad reclama una actuación para cubrir necesidades especialmente manifiestas.

5. Coordinación, con el sistema de financiación de las comunidades autónomas, de las decisiones estatales que afecten a los ingresos o gastos autonómicos. La experiencia vivida hasta ahora muestra que, en algunos casos, el Estado ha tomado decisiones vinculantes para las comunidades autónomas que han afectado a sus ingresos (v. gr.: supresión de determinados conceptos tributarios cedidos) o a sus gastos (v. gr.: reforma de los conceptos retributivos de los funcionarios) que hubieran requerido una mayor coordinación o consulta y, en cualquier caso, la correspondiente compensación o adaptación de los recursos financieros de las autonomías.

6. Eliminación de la duplicación de costes generales de administración. Aunque la actividad de las comunidades autónomas comporta, en general, la existencia para cada una de ellas

de una administración central no sustitutiva, sino complementaria y suplementaria de la administración general del Estado, no menos cierto es que la insuficiencia en la valoración de los costes indirectos de los servicios transferidos ha determinado, en muchos casos, la permanencia en el ámbito de la Administración central de unos servicios centrales de administración, que

no guardan correspondencia con las competencias que para cada materia se sigue reservando. Ciertamente esta duplicación innecesaria de gastos, aunque ligada al proceso de transferencias a las comunidades autónomas, no es imputable a las mismas, pese a que en ocasiones se les atribuya indebidamente esa responsabilidad.

6. CONCLUSIONES

- Ni desde una perspectiva teórica ni de la evidencia empírica de otros países cabe deducir que el proceso de descentralización fiscal producido en nuestro país, como consecuencia del establecimiento y desarrollo de las comunidades autónomas, tenga que comportar unos mayores niveles de gasto y/o déficit públicos de los que se hubieran registrado en su ausencia.

- El déficit global de las comunidades autónomas en 1985 se situará, conforme a las previsiones presupuestarias, en un 6,5 por 100 del déficit del Estado y en un 0,33 por 100 del PIB.

- El déficit conjunto del Estado y las comunidades autónomas, medido en porcentaje sobre el PIB, está reduciéndose (6,15 por 100 en 1983, 5,72 por 100 en 1984, 5,33 por 100 en 1985) en paralelo y de forma compatible con el proceso de desarrollo autonómico.

- La dimensión, tanto absoluta como relativa, del déficit varía considerablemente de unas comunidades autónomas a otras, por lo que constituye una errónea simplificación adoptar como marco de referencia, tanto para propósitos meramente explicativos como normativos, el déficit conjunto de todas las autonomías.

- En general, y con la excepción de las comunidades de régimen foral, el déficit real registrado y el déficit originado por las comunidades autónomas es coincidente, en la medida en que no se ha producido ni una sobrefinanciación ni una infradotación de recursos para cubrir el coste de los servicios traspasa-

FINANCIACION AUTONOMICA: EL EFECTO FINANCIERO

Se denomina *financiación básica* a la parte de recursos que se ponen a disposición de las Comunidades Autónomas de régimen común para financiar el coste de los servicios asumidos. Está constituida por lo rendimientos de los *impuestos cedidos* y por el *porcentaje de participación* que a las Comunidades corresponde en los ingresos del Estado. El cálculo del porcentaje de participación se realiza de tal forma que el coste de los servicios asumidos sea igual a la suma del porcentaje de participación y los impuestos cedidos. Para fijar el porcentaje de un año determinado se utilizan los datos correspondientes al presupuesto anterior para las tres variables (ingresos del Estado de los capítulos I y II del Presupuesto, tributos cedidos y coste efectivo de los servicios), surgiendo el denominado *efecto financiero* co-

mo consecuencia de que el aumento del coste de los servicios, debido a la política de austeridad del gasto, es menor que el crecimiento de los impuestos estatales y los impuestos cedidos. Esta sobrefinanciación de las Comunidades Autónomas sólo puede corregirse mediante la revisión anual del porcentaje para garantizar un equilibrio financiero entre las Administraciones públicas.

El efecto financiero, cuya estimación contiene siempre una arbitrariedad, ha sido estimado por Angel Martín Acebes (1), para los años 1984 y 1985, según se muestra en el siguiente cuadro.

NOTA

(1) *Estudios Territoriales*, n.º 15-16, julio-diciembre 1984, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, págs. 39 y ss.

ESTIMACION DEL EFECTO FINANCIERO (En millones de pesetas)

CONCEPTO	1984		1985
	Máximo	Probable	Máximo
Participación en ingresos	163.289	161.003	266.597
Recaudación tributos cedidos	195.700	193.000	262.534
A. TOTAL FINANCIACION	359.989	354.000	529.131
Coste efectivo	328.283	328.283	466.883
Derivas MEC (ampliación plantillas)	11.972	11.972	10.545
Compensación gastos 1.º establecimiento	4.360	4.360	4.665
Otros	2.454	3.200	—
B. TOTAL COSTE	347.069	347.815	482.093
(A - B). Efecto financiero	11.920	6.185	47.038

dos en el momento de la transferencia.

- El sistema de financiación autonómico presenta un conjunto de deficiencias y distorsiones cuya corrección, junto a otros efectos positivos, puede contribuir a limitar el gasto y el déficit autonómicos. Las medidas a

adoptar habrían de proyectarse sobre las siguientes áreas: consolidación de un área de recursos tributarios propios de las autonomías, configuración de los ingresos y gastos de cada comunidad como una sola hacienda autonómica, reducción de los grados de afectación o condicionamiento de los recursos, re-

definición de las relaciones entre instrumentos financieros y sus correspondientes objetivos, coordinación de las decisiones estatales que afecten a los ingresos y gastos autonómicos con el sistema de financiación de las comunidades, y eliminación de la duplicidad de costes generales de administración.

COMUNIDADES AUTONOMAS: MODELO DE FINANCIACION Y DEFICIT PUBLICO

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

A medida que el proceso de transferencias se va completando, los datos económicos disponibles ponen de manifiesto la insuficiencia del sistema autonómico de financiación previsto. Este hecho, unido a la necesidad de controlar y reducir el déficit público existente, refuerza la idea de articular un modelo definitivo de descentralización económica que garantice la suficiencia y el buen funcionamiento de la Hacienda regional y, además, no contribuya al aumento del déficit público.

EL MODELO AUTONOMICO DE FINANCIACION

El modelo diseñado actualmente en la LOFCA responde a un sistema de financiación múltiple descentralizado, basado en los principios de: autonomía financiera, solidaridad y coordinación. Tres tramos básicos de financiación permiten la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

1. Financiación de los servicios transferidos por el Estado. Realizada, funda-

mentalmente, con cargo a la participación en los ingresos del Estado y al rendimiento de los tributos cedidos.

2. Instauración de mecanismos redistributivos. Basando la política de crecimiento compensatorio en la aplicación del *stock* de capital a través de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial.

3. Ampliación de los niveles de prestación de servicios públicos, financiada con recursos autónomos.

COMUNIDADES AUTONOMAS. CUENTA DE RENTA. UTILIZACION DE RENTA Y CAPITAL

	1978			1979			1980		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1. Total recursos corrientes	1,5	1,4	—	2,6	2,5	73	10,3	10,2	303
2. Total empleos corrientes	—	—	—	0,6	1,2	—	2,9	5,9	383
3. Renta bruta disponible (1-2)	1,5	2,7	—	2,0	3,6	33	7,6	14,0	280
4. Consumo público	1,0	2,4	—	1,7	4,1	70	4,6	11,1	170
5. Ahorro bruto (3-4)	0,5	3,8	—	0,3	2,3	-60	3,0	23,0	900
6. Total recursos de capital	0,5	2,6	—	0,8	4,2	60	6,8	35,9	750
7. Formación bruta capital fijo	0,5	4,1	—	0,8	6,6	60	1,3	10,8	62
8. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (6-7)	—	—	—	—	—	—	5,5	80,0	—

(1) Miles de millones de pesetas.

(2) Índices de evolución.

(3) % incremento anual.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

COMUNIDADES AUTONOMAS. CUENTA DE RENTA. UTILIZACION DE RENTA Y CAPITAL (continuación)

	1981			1982			1983		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1. Total recursos corrientes	102,7	100	878	198,7	193,4	93	334,4	325,6	68
2. Total empleos corrientes	48,5	100	1.572	78,8	162,4	62	135,9	280,2	72
3. Renta bruta disponible (1-2)	54,2	100	613	119,9	221,2	121	198,5	366,2	65
4. Consumo público	41,2	100	795	90,8	220,3	120	218,6	530,5	140
5. Ahorro bruto (3-4)	13,0	100	333	29,1	223,8	123	- 20,1	-154,6	- 169
6. Total recursos de capital	18,9	100	177	22,2	117,4	17	44,2	233,8	99
7. Formación bruta capital fijo	12,0	100	823	26,2	218,3	118	96,0	800,0	266
8. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (6-7)	6,9	100	25	-4,0	-57,6	-157	- 51,8	-752,8	-1.195

(1) Miles de millones de pesetas.

(2) Índices de evolución.

(3) % incremento anual.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La actividad del conjunto de las Comunidades Autónomas se puede comprobar a través del análisis de las cuentas de renta, utilización de renta y capital, publicadas por el Banco de España, aunque en el último ejercicio, al ofrecerse consolidadas con las de Corporaciones Locales, se dificulta su seguimiento.

El total de recursos corrientes ha aumentado hasta alcanzar 334,4 mil millones de pesetas en 1983, siendo las transferencias corrientes recibidas las que suponen la mayor cuantía (222,6 mil millones). El total de empleos corrientes se ha mantenido en cifras inferiores, siendo en 1983, 135,9 mil millones de pesetas.

Como resultado de la evolución de estos capítulos, la renta bruta disponible,

obtenida de la diferencia entre recursos y empleos corrientes, ha seguido una trayectoria ascendente, pasando de 1,5 mil millones de pesetas en 1978 a 198,5 mil millones en 1983.

La evolución del *consumo público* ha sido, sin duda, la que mejor refleja la asunción creciente de competencias por las Comunidades Autónomas. Su aumento ha sido muy acentuado en este período, especialmente la remuneración de asalariados.

El *ahorro bruto*, diferencia entre la renta bruta disponible y el consumo público, se ha reducido, llegando a ser negativo por valor de 20,1 mil millones de pesetas en 1983.

En consecuencia, se observa una disfuncionalidad y una evolución distorsionadora del ahorro bruto que, al ser negativo, recorta las posibilidades de formación bruta de capital fijo e incide negativamente en la capacidad de financiación de las Comunidades Autónomas.

El total de *recursos de capital* ha crecido a lo largo de todo el período, aunque a un ritmo menor que los recursos corrientes. La *formación bruta de capital fijo* ha seguido, igualmente, una evolución creciente.

Como consecuencia de esta evolución, la *capacidad de financiación*, definida como la diferencia entre el total de recursos de capital y la formación bruta de capital fijo, se ha vuelto en los dos últimos años negativa (necesidad de financiación), alcanzando la cifra de 51,8 mil millones de pesetas y aumentando a unos ritmos ciertamente alarmantes.

COMUNIDADES AUTONOMAS. EMISIONES DEUDA NEGOCIABLE (En miles de millones de pesetas)

1981	País Vasco (5,3) y Cataluña (10)	15,3
1982	País Vasco (6,2) y Andalucía (6,8)	13,0
1983	País Vasco (6,3), Cataluña (4,5), Murcia (1,3), Galicia (3,0) y Asturias (1,8)	16,9
1984	País Vasco (5,0), Cataluña (7,4), Murcia (-0,1), Asturias (2,0), Castilla-León (1,5), Castilla-La Mancha (2,0), Canarias (2,5), Baleares (1,2), Aragón (2,0) y Valencia (5,0)	28,5

SALDOS VIVOS

	Millones de pesetas
Noviembre 1984	56.023
Enero 1985	73.703
Marzo 1985	96.703

Fuente: Banco de España.

COMUNIDADES AUTONOMAS
(Régimen general y foral)

	1984 (Millones de pesetas)	1985 (Millones de pesetas)
Recursos propios	442.877	547.862
Recursos ajenos (Estado)	500.118	657.326
TOTAL	942.995	1.205.188
% sobre Presupuestos consolidados	12,62	13,96

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

LA INSUFICIENCIA DEL MODELO DE FINANCIACION

Aunque el análisis efectuado sólo comprende el período 1978-1983, las cifras posteriores parecen confirmar el progresivo deterioro del sistema de financiación adoptado, que conduce al rápido crecimiento de los niveles de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

La limitación, en la práctica, de las fuentes de financiación regional no se ha compensado con el efecto financiero generado como consecuencia de la aplicación de la fórmula del porcentaje de participación de las Autonomías en los ingresos de Estado. Aunque este efecto supone un aumento extraordinario del gasto, cifrado en 49.824 millones de pesetas para 1985, es justificado por la limitación en la valoración de los servicios traspasados, el retraso de la provisión de fondos necesarios y la insuficiencia de recursos de las Autonomías para hacer frente a los gastos de funcionamiento de las inversiones nuevas, realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

La rigidez del tercer tramo de financiación mencionado anteriormente, hace recaer sobre el endeudamiento todo aumento en la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, el rápido crecimiento de éste, es el resultado de la actividad de las Comunidades en los últimos ejercicios y, aunque no ha llegado a los límites autorizados en la LOFCA, constituye un elemento a tener en cuenta para caracterizar la responsabilidad de las Autonomías y su sistema de financiación en el mantenimiento del déficit público.

Si bien su contribución a la generación del déficit existente es relativa, el endeudamiento de las Comunidades Autónomas muestra, con su progresividad y su extensión paulatina a todas las re-

giones, una evolución preocupante de cara a los esfuerzos en el control y progresiva reducción del déficit de las Administraciones públicas.

HACIA UN MODELO DEFINITIVO DE FINANCIACION

Al concebirse la descentralización de la actividad financiera del sector público se preveía que, una vez finalizado el proceso, aproximadamente un 25 por 100 del gasto público se realizase a través de la nueva Administración autonómica. En la actualidad, lejos aún de ese porcentaje, nos encontramos con la insuficiencia de un modelo de financiación para dotar de recursos a las Comunidades Autónomas sin provocar un fuerte endeudamiento.

La superación de la fase transitoria de traspaso de competencias debe servir para configurar un modelo definitivo de financiación. Podemos apuntar, en este

sentido, las tendencias por las que puede decantarse la revisión del modelo.

1. Los planteamientos tendentes a generalizar un régimen de similares características al de Convenio económico están cobrando nuevamente actualidad, siendo propugnados por distintas Comunidades. Sin embargo, el riesgo de traspasar los problemas financieros de las Comunidades Autónomas a la Administración central con la implantación de un régimen de este tipo es importante, dados los actuales niveles de aportación a las cargas generales del Estado que realizan las Comunidades con un sistema parecido de organización de la Hacienda regional.

2. El sistema de la fórmula definitiva de participación en los ingresos del Estado, partiendo del modelo ya existente, junto al reforzamiento y potenciación de la financiación autónoma a través de los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales, puede constituir una salida a la previsible situación del actual sistema. La ruptura de la vinculación entre el gasto y la tributación al transferir enteramente la responsabilidad de recaudar ingresos al Gobierno central, como señala Oates, no fomenta un uso efectivo de los recursos dentro del sector público. La imposición regional, basada en criterios de eliminación del exceso de gravamen e impuestos finalistas con bajos costes de administración y fácilmente determinables, debe considerarse como un elemento importante de la Hacienda regional.

Sea uno u otro el camino que se emprenda, los próximos meses verán la discusión de las propuestas que, en distintos ámbitos, se están realizando para conseguir un modelo definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas.

COMUNIDADES AUTONOMAS

	Millones de pesetas
Participación en ingresos del Estado	266.597
Transferencias a CC.AA. coste servicios asumidos	3.116
Otras transferencias	4.655
Efecto financiero neto	49.824
Previsión tributos cedidos	262.420
Previsión de tasas afectas	22.681
Fondo de Compensación Interterritorial	205.000
Competencias asumidas CC.AA.	152.037
Administración Central	52.962

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 1985.