

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 trasados, 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.