

LA EVOLUCION RECIENTE DE LA HACIENDA AUTONOMICA

En el presente artículo, **Carlos Monasterio Escudero** comenta los rasgos comunes más sobresalientes de la evolución de las haciendas autonómicas que se deducen de un primer examen de las haciendas de las distintas comunidades. Después de estudiar los diversos sistemas de financiación y la asimetría del proceso descentralizador —avance en la vertiente del gasto y mantenimiento de un bajo grado de corresponsabilidad fiscal en la de los ingresos—, y de describir la situación del endeudamiento autonómico, que se ha intensificado a partir de 1988, el autor comenta algunas características del proceso negociador de la financiación autonómica que pueden haber influido en los rasgos anteriormente descritos.

I. INTRODUCCION

EL crecimiento del sector público en España se ha visto acompañado en el tiempo por una profunda descentralización desde 1978. En 1980, en la distribución del gasto público correspondía un 90 por 100 a la Administración central y el 10 por 100 restante a las corporaciones locales. En 1993, las cifras han experimentado un vuelco significativo, y el reparto ha pasado a ser el 64 por 100 para la Administración central, el 23 por 100 para las comunidades autónomas y un 13 por 100 para las corporaciones locales. De los 26 puntos porcentuales perdidos por la Administración central, 23 han sido absorbidos por las comunidades autónomas. Estos datos ilustran claramente cuál ha sido la pujanza con que han irrumpido las haciendas autonómicas como nuevos agentes de las administraciones públicas.

Esta apreciación inicial de la rapidez con que se ha llevado a cabo el proceso descentralizador del sector público en España hay que completarla señalando, además, que se trata de un proceso inacabado, y que la asunción, por parte de las diez comunidades que hoy disponen sólo de las competencias comunes, de las competencias de educación y sanidad significará un vuelco aún mayor en la distribución del gasto. Es fácil colegir de lo anterior que el sector público autonómico —con unos presupuestos que equivalen al 5-6 por 100 del PIB regional, en el caso de las comunidades de competencias reducidas (con excepción de Madrid, que está en el 3 por 100), y que llegan hasta el 25 por 100, en el caso de la Comunidad del País Vasco, y el 20,5 por 100 en Andalucía— tiene una importancia creciente para influir en el nivel de la actividad económica regional y en la conducta de los agentes económicos. Además,

por el tipo de competencias asumidas, se ocupa de la oferta de aquellos bienes y servicios públicos que más influyen en el bienestar individual, como son la vivienda, buena parte de las infraestructuras, la sanidad, la educación y los servicios sociales.

En este breve artículo sobre la evolución de la Hacienda autonómica, voy a comentar únicamente los rasgos principales, que se reiteran después en el análisis de las diversas comunidades. En el apartado siguiente, me ocupo de la clarificación de los distintos sistemas de financiación existentes. En el apartado III, examino la asimetría del proceso descentralizador en España, que ha avanzado por el lado del gasto, mientras que en los ingresos existe un bajo grado de corresponsabilidad fiscal. En el IV, reviso la situación del endeudamiento autonómico, fenómeno que aparece de forma intensa en la mayoría de las comunidades autónomas a partir de 1988. En el apartado V, y último, comento algunos rasgos del proceso de negociación del sistema de financiación autonómica que pueden haber influido en las características anteriores.

II. LA VARIEDAD DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACION

Uno de los rasgos más característicos del modelo de federalismo fiscal puesto en práctica en España es el de la *enorme complejidad* del modelo, que contiene dentro de sí una gran cantidad de variantes.

La discusión racional y la búsqueda ordenada de soluciones se ven así enormemente dificultadas por esta diversidad. Para-

fraseando un viejo eslogan, no sólo España ha resultado ser diferente, sino que incluso parece serlo cada una de las comunidades que la integran.

Tal como se muestra en el esquema 1, un análisis riguroso de las características del sistema de financiación de las comunidades autónomas nos muestra que existen hasta *seis distintos modelos de financiación* (y ello excluyendo los casos singulares de Ceuta y Melilla).

Dentro de las siete comunidades autónomas que se integran en el grupo de competencias amplias (competencias comunes, más sanidad y educación), tenemos, en primer lugar, el *sistema foral*, que se basa en la concertación (convenio) impositiva y el

pago de un cupo (aportación) a la Administración central, como compensación por el coste de los servicios de titularidad estatal prestados en la respectiva comunidad foral, y que tiene características distintas en el País Vasco y en Navarra. Las diferencias no son sólo cuestiones de detalle en cuanto a las condiciones de concertación impositiva o la metodología de cálculo del cupo o la aportación. En el caso vasco, es el nivel intermedio provincial de los territorios históricos el que ejerce el papel fundamental en materia impositiva y centraliza la recaudación, existiendo posteriormente un complejo sistema de relaciones internas en la Hacienda vasca, cuyas reglas determinan el reparto de los recursos de las diputaciones forales

entre el montante que se destina al pago del cupo, la aportación a la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) y los fondos forales de financiación municipal. Este complejo sistema de relaciones internas de la Hacienda vasca difiere del caso de Navarra, que, debido a su carácter uniprovincial, no tiene necesidad de articular un sistema de transferencias semejantes.

En segundo lugar, dentro del grupo de comunidades autónomas de *régimen común* con competencias amplias existen, a su vez, otros dos modelos distintos de financiación. Por un lado, están Cataluña, Andalucía, Galicia y Valencia, en las que rige el sistema LOFCA para la financiación de las competencias comunes y la educación, además de la financiación específica para el gasto sanitario transferido del INSA-LUD. Con las mismas competencias, pero con un peculiar sistema de financiación, se encuentra Canarias, comunidad que se halla, en esta materia, a medio camino entre el régimen común y el foral. Debido a la no aplicación en el archipiélago canario del esquema general de imposición indirecta (IVA e Impuesto Especial sobre Hidrocarburos), la comunidad canaria goza de una especie de sistema de concierto aplicado a la imposición indirecta, en el que el Impuesto General Indirecto Canario y el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo le permiten un grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal más elevado que al resto de comunidades autónomas de régimen común con competencias amplias.

Por último, entre las diez restantes comunidades autónomas, que han asumido las competencias comunes y están pendientes de ampliar su techo competen-

ESQUEMA 1
SISTEMA DE FINANCIACION

	Características del sistema de financiación	Comunidad	Competencias de gasto
Foral	Concierto + Cupo + Relaciones internas Hacienda vasca	PAIS VASCO	
	Convenio + Aportación	NAVARRA	
Común	Sistema LOFCA + Financiación específica de la Sanidad	CATALUÑA ANDALUCIA GALICIA C. VALENCIANA	AMPLIAS (Comunes + Educación + Sanidad)
	Sistema LOFCA + Imposición indirecta propia + Financiación específica de la Sanidad	CANARIAS	
	Sistema LOFCA	ARAGON CASTILLA Y LEON CASTILLA-LA MANCHA EXTREMADURA BALEARES	REDUCIDAS (Comunes)
	Sistema LOFCA + Hacienda provincial	ASTURIAS CANTABRIA MADRID MURCIA LA RIOJA	

cial, podemos, a su vez, distinguir dos subgrupos.

En las cuatro comunidades autónomas *pluriprovinciales* del 143 (Aragón, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha), se aplica el sistema LOFCA, pero no la financiación específica para la sanidad, que no tienen transferida. Cinco de las seis comunidades autónomas *uniprovinciales* (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) están en una situación peculiar, al consolidar la Hacienda autonómica con la provincial (sistema LOFCA más ingresos provinciales). Baleares es también un caso especial, puesto que, pese a ser uniprovincial, mantiene separados los consejos insulares de la Hacienda autonómica, con lo cual su situación es asimilable a las comunidades autónomas pluriprovinciales de su mismo techo competencial.

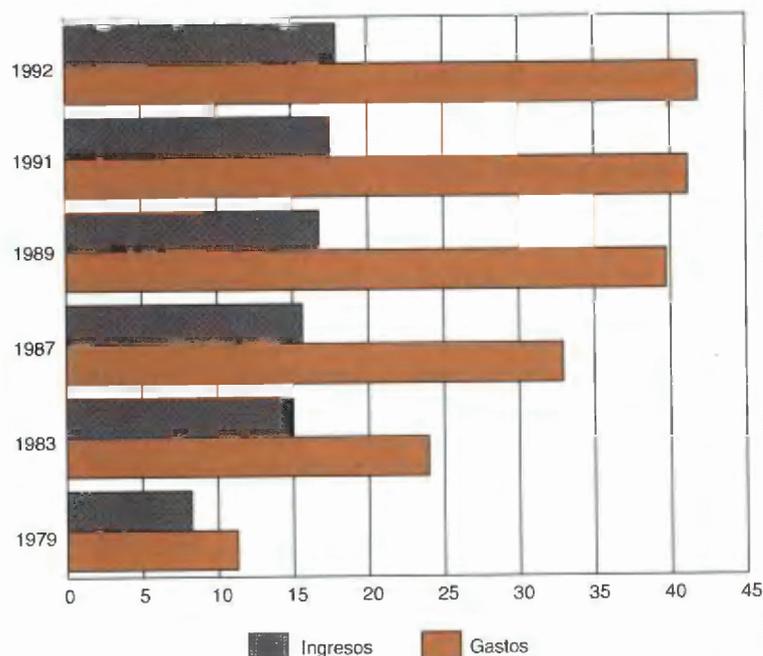
Las precisiones anteriores, que enmarcan la situación de cada Hacienda autonómica, deben tenerse en cuenta a la hora de analizar su incidencia en la respectiva economía regional.

III. LA ASIMETRIA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

El proceso descentralizador en España ha supuesto un gran avance por el lado del gasto, pero no ha ocurrido lo mismo en la vertiente impositiva, donde el grado de centralización es mucho mayor.

El gráfico 1 muestra la evolución del proceso descentralizador entre 1979 y 1992, constatándose cómo desde mediados de los años ochenta se ha estancado la descentralización impositiva, mientras continuaba avanzando la del gasto.

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA DESCENTRALIZACION
DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL (1979-1992)
(Porcentaje sobre Administración Central)



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Se puede comprobar en todos los artículos incluidos en este volumen que analizan la situación de la Hacienda de las comunidades autónomas de régimen común (con excepción de Canarias) que el bajo grado de corresponsabilidad fiscal es uno de los problemas más intensamente sentidos.

En un futuro próximo, la cesión de las competencias de educación y sanidad al grupo de diez comunidades autónomas de competencias reducidas disminuirá aún más el bajo grado de corresponsabilidad fiscal actual.

Las ventajas de suministro más eficiente de los bienes y servi-

cios públicos locales que ofrece un sistema de federalismo fiscal requieren, para ser aprovechadas plenamente, que los respectivos gobiernos regionales dispongan de un margen apreciable para actuar sobre la vertiente impositiva, ajustando la recaudación a sus necesidades de gasto. También la transparencia y el correcto funcionamiento de los procesos de elección colectiva requieren que los contribuyentes-votantes, a la hora de expresar sus demandas de bienes públicos, perciban adecuadamente el coste de éstos, y los impuestos pagados a cada nivel de gobierno actuarían aquí como mecanismo de transmisión de las señales de coste.

En el apartado anterior, se ha expuesto la diferente situación en que se encuentran, en cuanto a niveles de autonomía fiscal, las comunidades forales y las de régimen común. Respecto a estas últimas, tanto la configuración de los tributos cedidos en la LOFCA como el modo en que posteriormente se ha aplicado el modelo LOFCA han conducido a un grado decreciente de corresponsabilidad fiscal. El hecho más destacable en este sentido fue la no cesión del IVA minorista a las comunidades autónomas de régimen común (mientras que este impuesto sí se concertaba con las comunidades forales) tras su implantación en 1986.

Paralelamente, al suprimirse en dicha fecha el Impuesto de Lujo recaudado en destino, que era el tributo cedido de mayor capacidad recaudatoria (proporcionaba un tercio de los ingresos totales por tributos cedidos), se produjo una caída de los ingresos impositivos que la posterior cesión, desde 1988, del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sólo compensó en pequeña medida. Se llegó a sí a una creciente dependencia financiera de las comunidades de régimen común respecto de la Administración central, de la cual reciben el grueso de la financiación.

Las consecuencias negativas de esta situación se manifiestan en el desvío de responsabilidades por parte de los gobiernos autonómicos hacia la Administración central, y en la tendencia hacia la expansión deficitaria del gasto, al poder gastar sin tener que obtener los recursos de sus propios contribuyentes. Tras el acuerdo sobre financiación autonómica de enero de 1992, se creó un grupo de trabajo sobre corresponsabilidad fiscal, para proponer medidas que paliaran esta

situación. Como es sabido, la solución finalmente adoptada, tras el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993, fue la cesión a las comunidades autónomas del 15 por 100 de la cuota líquida del impuesto personal sobre la renta ingresada por los residentes en su territorio.

Esta cantidad se desgaja del porcentaje de participación, que en el momento inicial se reduce por un importe similar. En los ejercicios posteriores, las comunidades autónomas podrían obtener mayores recursos si la recaudación real por el 15 por 100 de renta excediera de la recaudación normativa (con unos límites máximos de incremento).

Tal como se puede apreciar en la mayoría de los comentarios sobre esta cuestión en cada una de las comunidades, esta medida no ha sido juzgada, en general, de modo positivo, puesto que las comunidades autónomas no adoptan papel activo alguno en la política impositiva, dado que no tienen competencias normativas ni tampoco de gestión del impuesto.

Por ello, conseguir un mayor grado de corresponsabilidad fiscal continúa siendo uno de los problemas pendientes del sistema de financiación autonómica.

IV. LA ACUMULACION DE LA DEUDA AUTONOMICA

Desde finales de los años ochenta se produjo una fuerte acumulación de deuda en el sector público regional, proceso que llevó a cuadruplicar el importe de la deuda viva entre 1989 y el otoño de 1993 (gráfico 2).

Aunque tras este proceso de acumulación de deuda están una variedad de causas (Monasterio y Suárez, 1993), hay que resaltar que el fenómeno del endeudamiento es casi general (aunque afecte más intensamente a las comunidades autónomas de régimen común que a las forales) y reciente en el tiempo.

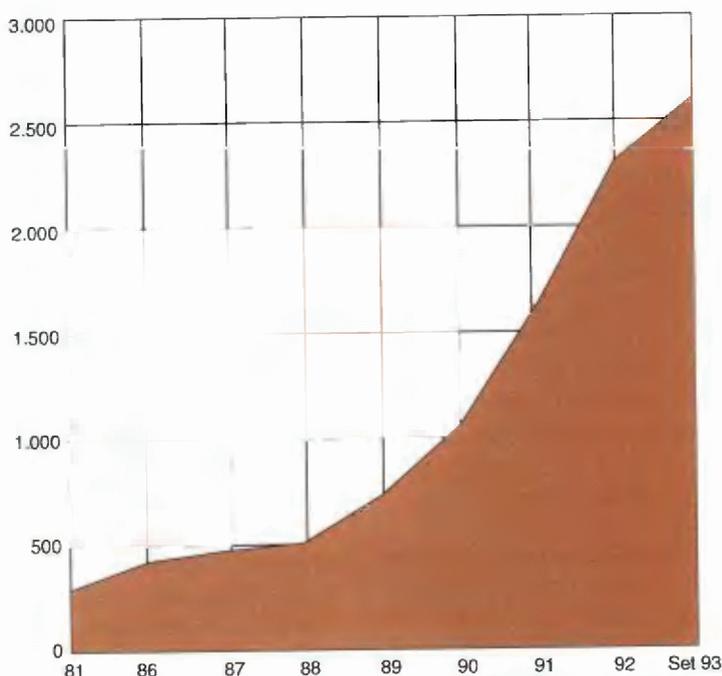
Independientemente de los comentarios que los diversos autores hacen sobre el endeudamiento de la respectiva comunidad, hay que señalar las siguientes notas generales:

1.º) Los límites fijados en una ley orgánica, como es la LOFCA, al endeudamiento autonómico no parecen ser operativos, puesto que no van acompañados de mecanismos de sanción y/o corrección para aquellas comunidades autónomas que los incumplan. Varias comunidades han superado en el pasado el límite de cargas financieras sin que las consecuencias se hayan hecho notar.

2.º) Hay que destacar también que en la mayoría de las comunidades autónomas el Presupuesto carece de fiabilidad para apreciar a través de sus cifras la actuación económica del sector público regional. Es necesario acudir a las liquidaciones para conocer los déficit reales, que suelen diferir considerablemente de los presupuestados inicialmente.

3.º) Unido a lo anterior, hay que lamentar también la escasez (casi ausencia) de datos puntuales y fiables sobre deuda viva de las comunidades autónomas que permitan apreciar la situación económica de este agente cada vez más relevante de las administraciones públicas, y proporcionen a los ciudadanos elementos para formarse un juicio sobre la

GRAFICO 2
ENDEUDAMIENTO TOTAL DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN
(Miles de millones de pesetas)



Fuente: Banco de España.

actuación de los respectivos gobiernos.

Por citar dos casos destacables en este sentido, en Cantabria las cifras de deuda que ofrece el Banco de España en sus estimaciones parecen ser sólo la mitad de la deuda real, y en el País Vasco se da la paradoja de que la deuda emitida en varios ejercicios excede a sus necesidades de financiación.

Por último, señalar que además de la deuda viva está la incógnita sobre el volumen de pagos pendientes por aplazamiento a los proveedores.

4.º) Los escenarios de consolidación presupuestaria estable-

cidos tras el acuerdo sobre financiación autonómica de 20 de enero de 1992 parecen haber sido un factor positivo para disciplinar la actuación presupuestaria de las comunidades autónomas y contener su déficit. Las únicas consideraciones críticas sobre este punto se refieren al secretismo en que se mantienen tales escenarios de consolidación presupuestaria, y al temor a que la desviación de sus compromisos por parte de la Administración central pueda generar un «efecto imitación» por parte de las comunidades autónomas.

V. EL PROCESO NEGOCIADOR Y LA INESTABILIDAD DEL SISTEMA

El juicio globalmente positivo sobre la forma en que se ha realizado la descentralización en favor de las comunidades autónomas se basa en que, pese a la rapidez con que ésta se ha llevado a cabo, ha transcurrido en ausencia de conflictos y sin generar grandes tensiones sobre el gasto, gracias a los acuerdos entre gobiernos regionales y Administración central.

La propia metodología del coste efectivo, bajo la cual se evaluó el coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas, se basó en gran parte en la negociación, dado que los datos presupuestarios no ofrecían, en muchos casos, una base satisfactoria de cálculo. Sin embargo, la continua repetición de procesos negociadores, junto con la técnica, iniciada en 1986, de considerar la financiación previa a cada proceso negociador como una garantía de mínimos, ha disparado un mecanismo en el que todas las comunidades autónomas tienen incentivos para la revisión del sistema, puesto que de ella sólo pueden derivarse ganancias. De este modo, lo que fue una virtud del sistema en el período inicial ha generado posteriormente una serie de problemas. Entre ellos, y en primer lugar, cabría citar que en la continua renegociación se han desdibujado los límites institucionales que sirven de referencia para la adopción de acuerdos.

Las continuas alteraciones de lo dispuesto en la LOFCA arrojan dudas sobre si ciertos aspectos del actual sistema de negociación tienen cabida dentro de

dicha norma. Además de la primera «interpretación amplia» del texto de la LOFCA, introduciendo los porcentajes deslizantes para corregir el efecto financiero, el cambio en la base de aplicación del porcentaje de participación operado en 1986, pasando de los impuestos estatales no cedidos a la base ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente), no resulta fácil de justificar. Posteriormente, el cambio en la normativa estatal reguladora de los impuestos de patrimonio y sucesiones y donaciones, que disminuyó la capacidad recaudatoria de éstos desde 1989, no fue seguido de una revisión de los porcentajes de participación, tal como prevé la LOFCA. Por último, la reciente cesión del 15 por 100 del impuesto sobre la renta personal a las comunidades autónomas tiene también un encaje más que dudoso en el modelo LOFCA.

En segundo lugar, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 ha dejado al sistema de financiación en una situación de provisionalidad, puesto que el acuerdo inicial contempla, de hecho, una prórroga del sistema anterior, retocando ligeramente el porcentaje de participación. El mecanismo de corresponsabilidad fiscal de cesión del 15 por 100 del IRPF es operativo sólo para los ejercicios de 1994 y 1995, y deberá ser revisado posteriormente.

El ambiente de renegociación continua hace que las comunidades autónomas se hayan movido en un contexto de restricción presupuestaria blanda, confiando en obtener fondos a cargo de alguno de los temas pendientes de negociar.

Otros motivos que generan inestabilidad en el sistema de fi-

nanciación autonómica han sido señalados por Pérez (1991):

- Dificil coexistencia del régimen común y el foral de financiación, dado que éste último proporciona un mayor grado de suficiencia y autonomía fiscal.
- Excesiva dispersión de los valores de financiación per cápita para las comunidades autónomas de régimen común, sin que parezcan existir argumentos de mayores costes que justifiquen tal abanico de financiación. Estas diferencias son más amplias dentro del grupo de comunidades de competencias reducidas.
- Desigualdad de techos competenciales, que induce diferencias por el lado de la financiación y hace más difícil la búsqueda de soluciones.

La estabilidad futura del sistema podría lograrse partiendo de un contexto de homogeneización de techos competenciales, situación a partir de la cual podría retocarse el sistema de financiación en la línea de igualación de la financiación per cápita destinada a cubrir el coste de los servicios traspasados, y de cesión y/o compartición de nuevos impuestos, para aumentar el nivel de corresponsabilidad fiscal.

REFERENCIAS

- MONASTERIO, Carlos, y SUÁREZ, Javier (1993), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Ed. Fundación BBV.
- PÉREZ, Francisco (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, n.º 12, págs. 161-184.