

# LA HACIENDA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

## I. INTRODUCCION

**D**ENTRO de las profundas transformaciones experimentadas por el sector público en España desde el cambio de régimen político de 1978, la amplia descentralización competencial y de gasto que supuso la creación de las comunidades autónomas fue, sin duda, el cambio principal, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El propósito de este trabajo es el de ofrecer una visión global de lo que ha supuesto este proceso en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, analizando la evolución y situación actual de la Hacienda del Principado.

Antes que nada, debe puntualizarse que la Comunidad del Principado es hoy el principal agente del sector público regional. Si en 1982 el presupuesto consolidado de los 78 municipios asturianos doblaba el presupuesto del Principado (15.972 millones, frente a 7.481 millones), la situación se invierte en 1986 por vez primera (26.839 millones del presupuesto consolidado de los municipios frente a 35.405 del Principado), y desde entonces la diferencia a favor del Principado no ha dejado de crecer (en 1992, el presupuesto municipal consolidado era de 60.103 millones, frente a 86.562 del presupuesto del Principado).

Al ser la hacienda autonómica, fundamentalmente, una hacienda prestadora de servicios, puede

afirmarse que una gran parte de los servicios y bienes públicos utilizados por los asturianos (y, por lo tanto, su nivel de bienestar) depende de las decisiones de la Hacienda del Principado.

Aunque en la Región es frecuente confundir sector público con empresa pública, el presente trabajo se ocupa del campo propio de la Hacienda del Principado, y está articulado en cinco apartados. El siguiente se ocupa de exponer los rasgos definitorios de la Hacienda del Principado y de examinar de modo sintético su evolución entre 1982 y 1993, a través del análisis de sus ingresos y gastos. A continuación, los apartados III, IV y V profundizan con detalle en aquellos aspectos que más han influido en la situación actual de la Hacienda regional, y que han conducido al bajo grado de corresponsabilidad fiscal existente y al elevado endeudamiento actual (factores ambos comunes a la mayor parte de las comunidades autónomas de régimen común), así como a una atención más intensa de los instrumentos de solidaridad interregional (factor diferencial que se deriva del declive económico de la Región).

El apartado VI, y último, contiene algunas consideraciones sobre el futuro de la Hacienda del Principado, ocupándose de los efectos de la ampliación competencial en las materias de educación y sanidad, y de las posibles repercusiones de la cesión territorializada del impuesto personal sobre la renta.

## II. LOS RASGOS DEFINITORIOS DE LA HACIENDA DEL PRINCIPADO Y SU EVOLUCION EN EL PERIODO 1982-1993

La formulación de cualquier evaluación sobre la Hacienda del Principado, su evolución reciente y sus perspectivas de futuro debe partir de su encuadre previo entre el grupo de comunidades autónomas de régimen común, uniprovinciales y de techo competencial reducido. Además de lo anterior, también el carácter de región en declive que tiene Asturias ha repercutido, como no podría ser menos, en la situación de las finanzas regionales.

La pertenencia al grupo de comunidades autónomas de régimen común determina el escaso grado de corresponsabilidad fiscal que se registra en la Hacienda del Principado, fenómeno que se debe, fundamentalmente, a la menor autonomía fiscal «originaria» de que disponen las regiones de régimen común, en relación con las forales. Como veremos más adelante, en la aplicación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ésta se ha interpretado en un sentido restrictivo respecto a la capacidad tributaria de las comunidades.

El carácter uniprovincial del Principado significa que en el examen de sus presupuestos y cuentas debemos tener presente, en todo momento, que nos encontramos ante la consolidación del presupuesto de la antigua Diputación Provincial, absorbida tras su extinción, y de la Comunidad Autónoma. Debido a ello, la comparación de sus cifras agregadas con las de las comunidades pluriprovinciales del mismo tipo de-

be hacerse con las consiguientes cautelas.

Por otro lado, y en cuanto heredera de la Diputación Provincial, la estructura de gastos por funciones de la Hacienda del Principado refleja un notable peso del gasto sanitario, que procede de los hospitales General y Psiquiátrico de la Diputación.

El acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y su encuadre entre las comunidades autónomas de techo competencial reducido (sólo competencias comunes, sin educación ni sanidad), significa que el proceso de asunción de competencias es un proceso inacabado aún, y que el horizonte previsible de la Hacienda del Principado contempla una notable

expansión de su presupuesto de gastos, dado el elevado volumen de recursos asociado a dichas competencias, y un grado menor aún de corresponsabilidad fiscal, puesto que si no se introducen reformas en el sistema de financiación autonómica, la financiación adicional para cubrir el coste efectivo de los traspasos competenciales procederá del sistema de transferencias por porcentaje de participación en los ingresos estatales. Para exponer de forma sintética la evolución de la Hacienda del Principado, los cuadros n.ºs 1 y 2 muestran la evolución de los distintos capítulos de gastos e ingresos entre 1982 y 1993, con cifras liquidadas entre 1982 y 1991, y datos presupuestarios de los dos últimos ejercicios.

El comentario de la evolución de gastos e ingresos no es otra cosa que la historia del sistema de financiación autonómica, a partir de la Hacienda provincial, sobre la cual se añade la Hacienda autonómica.

Tras la etapa preautonómica inicial, que siguió a la promulgación de la Constitución de 1978, en la cual la Comunidad estaba reducida a la acción de los órganos de autogobierno, vino el período de asunción de competencias, que abarca de 1982 a 1987. El fuerte incremento del gasto total en este período no es otra cosa que el reflejo del proceso de cesión de competencias de la Administración central a la autonómica. Puede observarse cómo los capítulos de gasto que reco-

CUADRO N.º 1

**GASTOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**  
(Millones de pesetas corrientes)

CAPITULOS	1982	1983	1984	1985
I. Remuneración de personal .....	3.957	5.462	6.629	8.868
II. Compra de bienes y servicios .....	1.301	1.676	2.268	3.241
III. Intereses .....	452	459	598	544
IV. Transferencias corrientes .....	662	1.128	1.339	826
VI. Inversiones reales .....	589	5.757	7.257	5.967
VII. Transferencias de capital .....	192	442	676	851
VIII. Variación de activos financieros .....	77	209	319	180
IX. Variación de pasivos financieros .....	251	299	307	283
<b>TOTAL .....</b>	<b>7.481</b>	<b>15.432</b>	<b>19.393</b>	<b>20.760</b>

  

CAPITULOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. Gastos de personal .....	10.505	11.979	13.973	15.257	12.650	14.240	14.818	15.924
II. Compra bienes y servicios...	3.676	4.665	4.830	5.426	4.674	5.420	5.269	5.543
III. Intereses .....	1.043	1.078	1.011	1.300	2.067	3.643	5.537	6.864
IV. Transferencias corrientes ...	2.603	3.419	3.650	4.453	7.792	8.748	11.547	11.693
VI. Inversiones reales .....	13.655	18.020	15.547	18.018	26.197	31.226	31.356	34.178
VII. Transferencias de capital ....	2.274	4.378	4.506	5.585	7.408	8.701	9.841	12.822
VIII. Activos financieros .....	407	345	1.668	3.666	4.691	6.421	5.841	6.269
IX. Pasivos financieros .....	535	159	2.126	788	2.758	5.540	2.523	2.894
<b>TOTAL .....</b>	<b>34.703</b>	<b>44.048</b>	<b>47.316</b>	<b>54.497</b>	<b>68.240</b>	<b>83.943</b>	<b>86.562</b>	<b>96.187</b>

Nota: Hasta 1991, inclusive, liquidaciones. 1992 y 1993, presupuestos.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Consejería de Hacienda, Economía y Planificación del Principado de Asturias.

CUADRO N.º 2

**INGRESOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**  
(Millones de pesetas corrientes)

CAPITULOS	1982	1983	1984	1985
I. Impuestos directos .....	326	309	293	319
II. Impuestos indirectos .....	4.581	4.064	4.733	5.612
III. Tasas y otros ingresos .....	2.112	1.712	2.030	3.495
IV. Transferencias corrientes .....	1.057	3.127	4.462	7.244
V. Ingresos patrimoniales .....	141	170	243	788
VI. Enajenación de inversiones reales	—	—	—	245
VII. Transferencias de capital .....	513	3.925	7.101	8.750
VIII. Variación de activos financieros .....	77	11	23	34
IX. Variación de pasivos financieros .....	520	2.255	2.000	1.215
<b>TOTAL .....</b>	<b>9.327</b>	<b>15.573</b>	<b>20.885</b>	<b>27.702</b>

  

CAPITULOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. Impuestos directos .....	2.791	2.805	3.427	2.914	3.437	3.712	6.500	4.725
II. Impuestos indirectos .....	2.138	2.547	5.359	6.598	8.043	8.496	10.825	9.528
III. Tasas y otros ingresos .....	7.464	7.440	8.674	9.840	9.391	9.943	10.335	9.806
IV. Transferencias corrientes .....	12.576	19.153	16.739	17.143	19.692	21.908	23.637	32.456
V. Ingresos patrimoniales .....	1.014	640	541	336	280	221	722	373
VI. Enajenación de inversiones	269	409	239	566	616	1.562	5.123	5.200
VII. Transferencias de capital .....	7.063	6.281	7.753	8.394	9.789	14.808	15.345	12.192
VIII. Activos financieros .....	295	35	1.271	3.490	4.633	6.400	5.575	7.007
IX. Pasivos financieros .....	2.000	2.965	5.000	7.800	15.209	18.242	8.500	14.900
<b>TOTAL .....</b>	<b>35.614</b>	<b>42.280</b>	<b>49.006</b>	<b>57.083</b>	<b>71.095</b>	<b>85.296</b>	<b>86.562</b>	<b>96.187</b>

Nota: Hasta 1991, inclusive, liquidaciones. 1992 y 1993, presupuestos.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Consejería de Hacienda, Economía y Planificación del Principado de Asturias.

gen este incremento en su práctica totalidad son aquellos en que se concreta el coste efectivo de las competencias transferidas; principalmente, los capítulos I y VI, de personal e inversiones reales, y, en menor medida, el II, de adquisiciones corrientes. Completado en su mayor parte el traspaso competencial en 1987, puede observarse a partir de entonces una mayor estabilidad. Desde 1987, la estructura del gasto y su nivel agregado empiezan a reflejar ya las decisiones de una política presupuestaria propia del gobierno del Principado, más que la marcha del proceso descentralizador. Seguramente, el rasgo más destacado

de esta segunda etapa en el gasto es el reflejo que —con el consiguiente retraso— han tenido el déficit y el endeudamiento del Principado en aquellos capítulos de gastos conectados con el servicio de la deuda. Puede verse que a partir de 1990 se registra una brusca elevación del gasto por intereses y amortización de pasivos financieros, consecuencia de un proceso de endeudamiento que se analizará con más detalle en un apartado posterior del trabajo.

Otro dato a destacar, respecto a la estructura del gasto, es la preeminencia del gasto en inversiones reales desde el ejercicio de 1986, rasgo que sigue vigente

hasta la actualidad. Este fuerte peso de las inversiones hay que atribuirlo, sobre todo, a la estructura del coste efectivo de las competencias comunes asumidas por el Principado y, en segundo lugar, a una política presupuestaria que ha procurado mantener el esfuerzo inversor. Siendo la Hacienda del Principado fundamentalmente una hacienda prestadora de servicios, debe ser la eficiencia en la prestación de éstos la guía para hacer un juicio sobre su actuación. Aunque innecesaria, sirve esta nota de advertencia para prevenir sobre las opiniones que, de forma acritica, legitiman cualquier política de gasto en la que la inversión tenga

un papel destacado, sin pararse en otras consideraciones. En un futuro próximo, y de modo inevitable, el peso porcentual de la inversión descenderá de modo acusado, puesto que la estructura del coste de los servicios educativos y sanitarios, centrada en gasto corriente de personal y adquisición de bienes y servicios, originará un cambio importante en la composición del gasto, sin que ello signifique nada en cuanto al grado de eficiencia en la prestación de los servicios.

Por lo que respecta a los ingresos, su crecimiento entre 1982 y 1985 se debe fundamentalmente a las transferencias corrientes y de capital recibidas por el Principado, en cuanto comunidad autónoma: porcentaje de participación y Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Por el contrario, los ingresos de tipo tributario de los capítulos I a III proceden de los impuestos y tasas de la Hacienda provincial.

Durante los años 1986 y 1987 se producen importantes cambios en la composición de los ingresos, fruto, sobre todo, de los avatares del sistema de financiación autonómica.

En 1986, se produce simultáneamente la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido, que, entre otras figuras tributarias, suprime el recargo provincial sobre el IGTE, que era un impuesto indirecto de elevada capacidad recaudatoria, y el canon de producción de energía eléctrica. El incremento en la recaudación por impuestos directos se debe a la cesión de los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones; la caída de los impuestos indirectos, a la supresión —ya ci-

tada— del recargo provincial del IGTE, y el incremento de la tasas, a la cesión de las tasas sobre el juego y tasas conectadas a servicios transferidos.

Los cambios experimentados por los ingresos en 1987 se deben a la entrada en vigor del Acuerdo sobre Financiación Autonómica para el quinquenio 1987-1991. El efecto más visible de dicho acuerdo es el aumento de las transferencias corrientes (al aumentar el peso del porcentaje de participación) y el descenso (aparente) de las transferencias de capital, debido al paso de una cuarta parte del FCI a financiación incondicionada.

Durante el resto del quinquenio, los cambios en los ingresos más destacables se deben a la cesión del impuesto de actos jurídicos documentados, con efectos desde 1 de enero de 1988, que impulsa al alza los impuestos indirectos, y a los cambios en la normativa estatal que regula los impuestos cedidos sobre el patrimonio (que establece la tributación separada), y sobre sucesiones y donaciones. La menor capacidad recaudatoria de ambos tributos explica el estancamiento de los impuestos directos a partir de 1989.

Otro hecho destacable es el inicio del proceso de endeudamiento, que se inicia en 1988 y cobra fuerza a partir de 1990, año en el cual los ingresos por emisión de pasivos financieros están cercanos al total de ingresos de tipo tributario.

Recientemente, el acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1992-1996, ha originado un nuevo trasvase de transferencias corrientes a transferencias de capital en 1993, al suprimirse la compen-

sación transitoria, desgajada del FCI en 1990 y que pasa a integrarse en las transferencias corrientes por porcentaje de participación.

A partir de 1986, en que la Hacienda del Principado está construida fundamentalmente sobre la Hacienda autonómica, pasando la Hacienda provincial a ocupar un lugar secundario, hay dos hechos fundamentales que caracterizan la evolución de aquélla. El primero de ellos es la disminución paulatina del grado de corresponsabilidad fiscal, entendida ésta como la proporción que los ingresos de tipo tributario suponen respecto al gasto total. El segundo es la aparición de un déficit creciente en la Hacienda autonómica, fenómeno general al que no ha sido ajeno el Principado, y que comienza en 1988.

Por último, el declive económico de Asturias y la caída del PIB per cápita han puesto en marcha los mecanismos de solidaridad interregional, canalizando un volumen cada vez mayor de recursos del FCI y de los fondos estructurales europeos hacia el Principado.

Estos tres aspectos serán analizados con más detalle en los apartados siguientes.

### **III. CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y POLITICA IMPOSITIVA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

Desde que se produce la cesión de tributos al Principado, en 1986, los ingresos de tipo tributario vienen representando, como media, un porcentaje en torno al 30 por 100 sobre el total de ingresos. Con el tiempo, sin em-

bargo, el peso de los ingresos por los diversos tributos va cayendo del 35 por 100 de 1986 al 25 por 100 de 1993. Al ser un esquema cerrado el de la cesión de tributos a las comunidades autónomas, en el que, una vez efectuada la cesión, no se prevé una ampliación a medida que se profundiza en la cesión de competencias, el aumento del gasto ha tenido como consecuencia lógica la paulatina disminución del grado de corresponsabilidad fiscal. De cara al futuro, la cesión de las competencias de educación (cuya financiación recaería exclusivamente sobre el porcentaje de participación) disminuirá de modo acusado el peso actual de los ingresos tributarios.

En un análisis más desagregado, la composición de los ingresos tributarios consta de tres componentes:

- En primer lugar, en orden de importancia recaudatoria, los impuestos y tasas cedidos, cuya evolución muestra el cuadro número 3, que proporcionan el grueso de la recaudación tributaria.

Acerca de estos ingresos, hay que señalar la buena gestión tri-

butaria del Principado, que ha conseguido una recaudación real superior a la recaudación normativa de estos tributos. En conexión con este asunto, debe criticarse la norma de evolución de la recaudación normativa, que no está relacionada en absoluto con la experimentada por las bases imponibles gravadas.

- En segundo lugar, los ingresos de tipo tributario procedentes de la extinguida Diputación Provincial, ingresos que provienen, sobre todo, de las tasas provinciales.

- En tercer y último término están los tributos creados por el Principado, que ha ejercido su autonomía fiscal para implantar una serie de tributos que, en orden cronológico, han sido los siguientes.

— La Ley 4/89, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural, que, en su capítulo VI, crea un *impuesto propio* sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas. La dificultad de desarrollar un impuesto de este tipo, sobre la diferencia entre producción potencial y real, ha motivado su inaplicabilidad práctica, al menos hasta la fecha.

— La Ley 5/89, de 22 de diciembre, por la que se establece un *recargo* sobre la tasa estatal de juegos de suerte, envite y azar, que, en su calidad de impuesto cedido, es susceptible de recargo.

— Los *recargos* sobre las antiguas licencias fiscales y, posteriormente, sobre el Impuesto de Actividades Económicas (Ley 9/91, de 30 de diciembre), que el Principado ha establecido en virtud de su carácter de comunidad uniprovincial.

— La Ley 2/92, de 30 de diciembre, que crea un *impuesto propio* sobre el juego del bingo, que comienza a aplicarse en 1993.

— Por último, la reciente Ley 1/94, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias, que, en su título II, establece como *tributo propio* del Principado un canon de saneamiento, cuya recaudación queda afectada a la financiación de programas de depuración de aguas residuales.

Como puede verse, en el ejercicio de su autonomía tributaria, el Principado ha recurrido tanto

CUADRO N.º 3

RECAUDACION REAL POR TRIBUTOS CEDIDOS EN ASTURIAS  
(Millones de pesetas)

	Sucesiones y donaciones	Patrimonio	Transmisiones patrimoniales	Actos jurídicos documentados	Tasas sobre el juego
1987 .....	1.454	912	2.179	—	3.289
1988 .....	1.616	1.128	2.757	2.124	3.398
1989 .....	1.366	49	3.780	2.590	3.741
1990 .....	1.429	1.149	3.920	3.638	4.301
1991 .....	1.813	1.155	3.764	3.984	6.390
1992 .....	2.346	1.309	4.065	4.175	5.115

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.

CUADRO N.º 4

**RECAUDACION POR TRIBUTOS PROPIOS EN ASTURIAS**  
 (Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Recargo sobre licencias fiscales/IAE .....	560,0	646,7	962,7	—
Recargo sobre la tasa de juegos de suerte, envite y azar.	528,6	437,2	443,4	444,2
Impuesto sobre el bingo .....	—	—	—	493,3
Impuesto sobre fincas y explotaciones agrarias infrautilizadas .....	—	—	—	—

Fuente: Dirección Regional de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Hacienda del Principado de Asturias.

endeudamiento, lo ofrece el cuadro n.º 5, donde se muestran, para el período 1986-1994, la deuda viva a fin de ejercicio y la carga financiera anual que suponen los pagos por intereses y amortización de deuda respecto a los ingresos corrientes. Lo primero que destaca, al observar la evolución de los datos, es el fuerte proceso de acumulación de deuda iniciado en 1989, que cobra mayor impulso a partir de 1991. En cinco años, la deuda viva en circulación se ha multiplicado casi por diez, pasando de 6.500 millones, a finales de 1988, a 62.300 millones, a finales de 1993. La mayor parte de la deuda se ha generado por los déficit de 1990 a 1993. Este período temporal de acumulación de deuda es prácticamente el mismo (con mayor o menor intensidad) para todas las comunidades de régimen común.

La causa principal del endeudamiento parece residir en haber mantenido unos fuertes ritmos de incremento del gasto durante los primeros años no-

a los recargos sobre tributos cedidos como al establecimiento de impuestos propios, al igual que ha recurrido a las facultades tributarias procedentes de la Hacienda provincial. En conjunto, la recaudación procedente de todas las figuras tributarias antes mencionadas (cuadro n.º 4) ha proporcionado a la Hacienda del Principado unos 1.000 millones anuales de ingresos. Dada la potencialidad recaudatoria del recientemente creado canon de saneamiento, es previsible un sustancial aumento de los ingresos tributarios propios en el futuro.

Si no se amplía el ámbito de los tributos cedidos al IVA minorista, impuesto especial sobre determinados medios de transporte u otros, y dadas las limitaciones existentes para extender el campo de la imposición propia, en el futuro cabe prever un menor grado de corresponsabilidad fiscal.

#### IV. EL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO DEL PRINCIPADO

Uno de los aspectos en los que la evolución de la Hacienda del

Principado es coincidente con la experimentada por el conjunto de comunidades de régimen común es el de la creciente apelación a la emisión de pasivos financieros, para cubrir un déficit presupuestario que ha ido ensanchándose de modo notable durante los últimos cinco años.

Un resumen de cuál es la situación de la Hacienda del Principado, en cuanto a niveles de

CUADRO N.º 5

**ENDEUDAMIENTO DEL PRINCIPADO**

	Deuda viva a fin de ejercicio (Miles de millones)	Carga financiera sobre ingresos corrientes (En porcentaje) (*)
1986 .....	8.100	6,32
1987 .....	8.100	3,81
1988 .....	6.500	5,38
1989 .....	12.900	5,67
1990 .....	17.200	11,82
1991 .....	31.600	20,73
1992 .....	45.600	15,49
1993 .....	62.300	17,15
1994 .....	—	19,37

(\*) De 1986 a 1991, calculado sobre liquidaciones; de 1992 a 1994, sobre presupuestos.

Fuente: Datos deuda viva: *Banco de España, Boletín Económico*, enero 1994. Datos carga financiera, calculados a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (*Liquidación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, hasta 1991 inclusive, y *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, desde 1992).

venta, continuando con la política presupuestaria de expansión de fines de los ochenta. El cambio en la situación económica afectó de modo importante a los ingresos del Principado, especialmente a los de tipo tributario. Simplemente a título de ejemplo, los ingresos de tipo fiscal (impuestos directos, indirectos y tasas) cayeron en el Principado de 27.500 millones, en 1992, a los 23.000 millones presupuestados para 1994. Frente a esta caída de los ingresos, el gasto siguió aumentando durante el periodo 1990-1994 a casi un 15 por 100 anual, haciendo recaer la financiación de modo creciente sobre el endeudamiento. Se puede, incluso, afirmar que durante este periodo el aumento del gasto giró, casi exclusivamente, sobre la emisión de pasivos financieros.

Otro factor que hay que resaltar en la política de endeudamiento del Principado es el factor político, puesto que desde las elecciones autonómicas de 1991 ha sido necesaria la formación de coaliciones de partidos para aprobar los presupuestos, y este es un factor que explica también la propensión al aumento del gasto.

La consecuencia de este proceso de acumulación de deuda no podía ser otra que un aumento de las cargas financieras por intereses y amortización. La escalada de la deuda se traduce en un salto inmediato de las cargas financieras, que pasan del 11,8 por 100 en 1990 al 20,7 por 100 en 1991. Hay que destacar, respecto a este ejercicio de 1991, último para el cual se dispone, de momento, de cifras liquidadas, que la carga financiera en el presupuesto inicial era del 14,4 por 100, y en la liquidación se elevó hasta el 20,7 por 100. Este dato hace pensar que, se-

guramente, habría que revisar al alza los porcentajes de carga financiera a partir de 1992, que proceden de cifras presupuestadas. Con todo, ya sobre cifras presupuestadas, el porcentaje del actual ejercicio ronda el 20 por 100.

El alto nivel de endeudamiento registrado en la Hacienda del Principado es una carga que hipoteca los presupuestos futuros, amenazando el margen de maniobra presupuestario y la capacidad de inversión de los próximos ejercicios.

Si se pone en relación el nivel de endeudamiento con las normas de diverso tipo que lo regulan, nos encontramos con un hecho diferencial del Principado respecto a otras comunidades; el Principado de Asturias es de las pocas comunidades autónomas que ha respetado en todo momento los límites fijados en la LOFCA (Monasterio y Suárez, 1993a, págs. 6-20). En este sentido, se diferencia de otras comunidades en las que la acumulación de deuda va en paralelo con la falta de respeto a los dos límites que la LOFCA fija al endeudamiento autonómico: cargas financieras que no excedan del 25 por 100 de los ingresos corrientes y destino de la deuda a gastos de inversión.

Además de los límites fijados en la LOFCA, que tienen carácter permanente, la necesidad de cumplir los compromisos del Acuerdo de Maastricht en materia de déficit y deuda del sector público llevó a la formulación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria para el periodo 1992-1996, en el cual se concretaban los compromisos de cada uno de los agentes de las administraciones públicas en materia de endeudamiento y déficit. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en

el ejercicio de las funciones de coordinación en materias de política presupuestaria y de endeudamiento que le atribuye la LOFCA, incluyó este punto en el Acuerdo sobre Financiación Autonómica del 20 de enero de 1992. Con respecto al Escenario de Consolidación Presupuestaria pactado entre el Principado y el gobierno de la Nación, la deuda viva está por debajo del máximo fijado en el Escenario de Consolidación, tanto en 1992 (45.600 millones, frente a 57.499) como en 1993 (62.300 millones, frente a 68.060).

Cabe hacer también una última referencia al Programa de Desarrollo Regional 1989-1993, que contenía previsiones en materia de política de endeudamiento. Este PDR, elaborado en 1988, y cuyas previsiones de ingresos se hicieron suponiendo una continuación de la etapa de prosperidad económica, contemplaba unos ingresos tributarios y un ahorro corriente superiores a los registrados, y una emisión de deuda que ha sido doblada en la realidad respecto a la prevista.

En cuanto al futuro, cabe concluir que la contención del endeudamiento debería ser uno de los ejes centrales de la política presupuestaria del Principado, tanto por motivos económicos (preservar la capacidad de inversión y no trasladar la carga de la deuda a las generaciones futuras) como por mantener el respeto a los límites de la LOFCA y, más en concreto, al de las cargas financieras, cercanas ya al umbral máximo del 25 por 100. Habría que resaltar, por último, que esta política de contención de deuda no debería ser abandonada aunque se materialicen en un futuro próximo nuevos traspasos competenciales, que, al aumentar las transferencias recibidas vía por-

centaje de participación (que son un ingreso corriente), permiten «diluir» la carga financiera en una mayor base de ingresos corrientes. Esta «aritmética política» de la deuda encubre, en una *ratio* mejorada de este modo ilusorio, que el traspaso de la educación (y la sanidad, en su caso) tiene detrás un coste efectivo —basado, fundamentalmente, en gasto corriente de personal— que compromete y absorbe el mayor porcentaje de participación, sin conceder mayores grados de libertad frente a la carga del endeudamiento.

## V. LA SOLIDARIDAD INTERREGIONAL Y SU REFLEJO EN LA HACIENDA DEL PRINCIPADO

La inclusión de Asturias entre las comunidades cuya actividad económica ha evolucionado a menor ritmo ha tenido también repercusiones importantes en el flujo de ingresos de la Hacienda del Principado. En uno de los últimos números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dedicados a hacer un balance económico de las autonomías, se constataba que durante el periodo 1986-1991 Asturias figuraba en el último lugar en cuanto a variación del PIB por habitante (3,1 por 100, frente al 4,6 por 100 de media nacional) y, lo que es más preocupante, era la única comunidad que se alejaba, en vez de converger, respecto a la renta media comunitaria, retrocediendo respecto a dicho valor del 69,5 al 68,5 por 100, frente a un valor medio nacional que pasaba del 72,5 al 79,2 por 100 (Alcaide, 1992).

Esta caída relativa del PIB regional ha tenido su lógico reflejo en aquellos ingresos autonómi-

cos que, como el FCI, tienen una finalidad redistributiva y están volcados hacia las regiones de menor nivel de renta.

Como es sabido, el FCI ha tenido dos etapas distintas de funcionamiento. Durante la primera de ellas, y desde la Ley del FCI de 1984, atendía tanto al objetivo redistributivo como al de suficiencia, al canalizar también los recursos para la inversión nueva. Desde la reforma de febrero de 1990, el FCI ha recuperado su carácter originario, centrado en la corrección de las desigualdades regionales de renta, y separándose del FCI la compensación transitoria (que atendía la financiación de la inversión nueva) hasta su absorción dentro del porcentaje de participación (Monasterio y Suárez, 1993b, páginas 69-79).

Las cantidades que el Principado de Asturias ha recibido del FCI en el periodo 1984-1994 pueden verse en el cuadro n.º 6. Para entender correctamente las cifras que muestra dicho cuadro, hay que aclarar que los descensos en el importe del FCI en 1987 y 1990

son aparentes, y no reales, y se deben, respectivamente, al retoque introducido en el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1987-1991, que pasó una cuarta parte del FCI al sistema de transferencias por porcentaje de participación, y al desgajamiento en 1990 de la compensación transitoria del FCI. Una vez hechas estas advertencias, se constata que Asturias ha venido percibiendo un importe creciente de los recursos del FCI durante los últimos ejercicios, como consecuencia de la caída relativa del PIB regional. Más aún, habría que matizar que el incremento es más significativo aún porque la cuantía del FCI ha sido idéntica desde 1991 (como efecto del Acuerdo de Financiación Autonómica de enero de 1992, que fijó un «suelo» de 128.844,9 millones al FCI, y lo preservó así de la caída de la inversión) y en 1993 y 1994 se ha ampliado el grupo de comunidades autónomas beneficiarias del FCI, al incluir a Cantabria, con lo cual la ganancia relativa de Asturias es aún más significativa.

CUADRO N.º 6  
FCI PERCIBIDO POR ASTURIAS

AÑO	Importe del FCI (Millones)	Porcentaje del total
1984	4.525,0	2,16
1985	4.428,4	2,16
1986	4.177,6	2,13
1987	3.454,6	2,44
1988	3.491,4	2,31
1989	4.763,3	2,21
1990	1.097,0 (*)	0,91
1991	1.695,0 (*)	1,31
1992	2.652,7 (*)	2,05
1993	3.824,1	3,00
1994	4.058,6	3,10

(\*) Sólo FCI, y excluida la compensación transitoria.

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.

Dicha ganancia se debe, sobre todo, al hecho de que el nuevo FCI es sensible a las diferencias de renta dentro del colectivo de comunidades beneficiarias, lo cual hace que el declive económico de Asturias ocasione una ganancia respecto a la parte de redistribución interna del Fondo de Compensación Interterritorial.

Una segunda vertiente en la que se ha manifestado la acción de los instrumentos de solidaridad ha sido el funcionamiento de los diversos fondos estructurales europeos para el desarrollo regional.

Dichos fondos han influido de modo creciente en el diseño del FCI, puesto que ya desde 1987 se determinó que aquellas comunidades autónomas que fuesen territorio asistido FEDER podrían solicitar recursos de este Fondo comunitario hasta el 30 por 100 de su respectivo FCI. En la reforma de 1990, se unió de modo más decidido el funcionamiento del FCI al de los fondos estructurales europeos, de modo que se flexibilizó el destino del FCI, que puede dedicarse desde entonces no sólo a inversiones reales, sino también a transferencias de capital. Además, el criterio para seleccionar a las comunidades beneficiarias del FCI es idéntico al que define a las regiones del objetivo n.º 1 de los fondos estructurales comunitarios (renta per cápita inferior al 75 por 100 de la renta media comunitaria).

El cuadro n.º 7 muestra el importe de las ayudas comunitarias recibidas por Asturias desde 1988, pudiendo comprobarse cómo desde 1990 las ayudas comunitarias superan los recursos percibidos vía Fondo de Compensación Interterritorial.

CUADRO N.º 7

**AYUDAS COMUNITARIAS PERCIBIDAS POR ASTURIAS**  
(Millones de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992
FEDER .....	817,3	1.081,8	2.092,6	8.642,7	4.328,1
FEOGA .....	44,7	142,5	251,6	1.200,0	1.004,7
FSE .....	422,7 (*)	56,4	363,4	422,7	432,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.284,7</b>	<b>1.280,7</b>	<b>2.707,6</b>	<b>10.265,4</b>	<b>5.764,8</b>

(\*) Incluidas en este capítulo otras acciones, por importe de 225 millones de pesetas.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

## VI. EL FUTURO DE LA HACIENDA DEL PRINCIPADO

El futuro próximo de la Hacienda del Principado pasa por la ampliación competencial prevista, que le dará acceso a las competencias de educación y sanidad. Cuando tal proceso haya culminado, el tamaño del sector público autonómico habrá aumentado de modo notable. Con los datos de 1992, el actual nivel competencial situaba al gasto público consolidado del Principado en el 5,9 por 100 del PIB regional. Si se hubiese llevado a cabo la ampliación competencial, el porcentaje se elevaría aproximadamente hasta el 18 por 100. A la vista de las cifras anteriores, resulta claro que el proceso exige una determinación cuidadosa del coste efectivo de las nuevas competencias, para evitar que un déficit inicial por evaluación incorrecta en el momento del traspaso comprometa en el futuro la suficiencia de la Hacienda regional. Este enorme cambio cuantitativo en los presupuestos del Principado irá acompañado de otro de tipo cualitativo, al que ya se ha hecho mención, y que se refiere a la estructura del gasto. Como consecuencia del elevado

peso de los gastos de personal y funcionamiento corriente en los servicios de sanidad y educación, disminuirán, de modo acusado, los gastos de inversión frente al gasto corriente.

Igualmente, al aumentar los ingresos corrientes, descenderá el peso porcentual de las cargas financieras, lo cual no significa, en modo alguno, que deban reducirse los esfuerzos por contener el nivel de endeudamiento, puesto que la rigidez del gasto en educación y sanidad absorberá el aumento en las transferencias corrientes.

Por el lado de la financiación, dos son las referencias claves de cara a los próximos años. En primer lugar, la tendencia a que las transferencias del porcentaje de participación se distribuyan en función de la población resulta beneficiosa para el Principado, que, en el momento actual, tiene una financiación per cápita inferior a la media de las comunidades autónomas del 143.

El segundo gran tema es la repercusión que para la Hacienda del Principado puede tener la cesión del 15 por 100 del rendimiento territorial del IRPF, según acuerdo del Consejo de Política

Fiscal y Financiera (CPFF) de 7 de octubre de 1993.

Sin entrar a hacer un juicio sobre en qué medida esta decisión supone un avance efectivo en el terreno de la corresponsabilidad fiscal, los posibles temores desde la Hacienda del Principado se derivan de dos factores:

1.º) En la instrumentación inicial de la cesión del 15 por 100 del IRPF, la *norma* de recaudación se conecta con la recaudación *real* del ejercicio de 1990. Esta confusión de lo positivo con lo normativo resulta perjudicial para aquellas comunidades que, como el Principado, presentan actualmente un nivel comparativamente elevado de cumplimiento fiscal, y en las cuales las mejoras en la gestión y la lucha contra el fraude no permitirán obtener un margen tan amplio entre la recaudación real y la normativa en el futuro.

2.º) Caso de prolongarse el estancamiento económico de la Región, sus efectos sobre la disminución de la bases imponibles en el IRPF hacen temer sobre la marcha de la recaudación real. Como la recaudación normativa evoluciona de acuerdo con las reglas aplicables al porcentaje de participación, éste puede ser otro motivo de temor.

No obstante lo anterior, los límites y garantías de financiación acordados por el CPFF en octubre de 1993 hacen que los argumentos anteriores pierdan gran parte de su fuerza.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (1992), «Comportamiento económico de las comunidades autónomas españolas (1986-1991)», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 51, páginas 2-33.

BANCO DE ESPAÑA (1994), «El endeudamiento de

las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, enero.

MONASTERIO, Carlos, y SUÁREZ, Javier (1993a), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Documentos de Economía Pública, Fundación BBV.

— (1993b), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV.