

LA HACIENDA DE EXTREMADURA: SITUACION Y PERSPECTIVAS

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

INTRODUCCION

ENTRE los principales rasgos que caracterizan al sector público español de los últimos años, se encuentra, sin duda, el proceso descentralizador de su Hacienda pública que ha tenido lugar como consecuencia de la creación de las comunidades autónomas. Todavía inacabado y sin parangón en el exterior, por la intensidad y rapidez con la que se ha producido (1), dicho proceso, con claras ventajas políticas y económicas, ha añadido, sin embargo, grados de complejidad considerables a la solución de los problemas del sector público español.

El acceso generalizado a la autonomía de los distintos territorios del Estado desde finales de 1979, con la aprobación de los primeros estatutos, ha ido configurando un total de diecisiete comunidades autónomas con características socioeconómicas muy diferentes. A ello hay que añadir la heterogeneidad del proceso, lo que ha provocado una tipología de comunidades cuyas modalidades más destacadas, de modo simplificado, y para los fines que nos interesan, son las siguientes:

Comunidades forales (País Vasco y Navarra), con un sistema de financiación diferente concretado en los «tributos concertados» y el «cupo», y comunidades de régimen común (sistema LOFCA). Dentro de estas últimas, las hay con competencias am-

plias, que accedieron a la autonomía bien por el artículo 151 de la Constitución (Cataluña, Galicia y Andalucía) o bien que consiguieron una ampliación de las mismas por el procedimiento recogido en el artículo 150.2 de la Constitución (Canarias y Comunidad Valenciana) y otras comunidades, las denominadas del artículo 143, con competencias más limitadas (2). Desde la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias, el proceso descentralizador se acentúa con el traspaso de nuevas competencias a las comunidades autónomas de «vía lenta», las del artículo 143. Incluso, en este último grupo, hay comunidades uniprovinciales que asumieron en su momento las competencias atribuidas a los órganos provinciales y, en consecuencia, sus recursos y sus deudas.

Como pondremos de manifiesto a lo largo del presente trabajo, el tipo de comunidad autónoma, desde esa doble perspectiva, socioeconómica e institucional, es esencial para explicar y entender tanto la propia estructura de la Hacienda autonómica, en su doble vertiente presupuestaria, como la mayor o menor importancia de la misma en la economía regional.

Nuestro estudio sobre la Hacienda de la comunidad extremeña dedica un primer apartado a mostrar la estructura del sector público autonómico y su impor-

tancia en la economía regional. A continuación, se analiza su financiación agrupada en bloques de instrumentos, en función de los principios a los que sirven. La otra vertiente presupuestaria, los gastos, en su doble perspectiva económica y funcional, así como su ejecución, darán contenido al tercer epígrafe, al que seguirá un análisis del endeudamiento. A partir de los rasgos principales de la Hacienda de la Comunidad, el trabajo finaliza con unas reflexiones sobre aquellos problemas de la financiación de las comunidades autónomas en España que tienen una especial trascendencia para una comunidad como la de Extremadura.

I. COMPOSICION E IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO EXTREMEÑO

Las provincias de Cáceres y Badajoz acceden a su autogobierno constituyéndose en la Comunidad Autónoma de Extremadura por la vía del artículo 143 de la Constitución. El Estatuto de Autonomía, en el que se establecen tanto sus competencias como su organización institucional (*vid.* esquema 1), fue aprobado mediante Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. Estamos ante una comunidad de régimen común, pluriprovincial y con competencias restringidas. Además, por sus características socioeconómicas, se trata de una región muy poco desarrollada no sólo en el contexto europeo, sino también en el de nuestro Estado.

Aunque no es el objeto de este estudio exponer las características socioeconómicas de Extremadura, sí nos parece oportuno aproximarnos al papel re-

**ESQUEMA 1
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO
DE EXTREMADURA**



(*) Participa en un 84,15 por 100 en Iniciativas Agrícolas Extremeñas, S.A.; en un 100 por 100 en Edificación y Obras Públicas de Extremadura, S.A.; en un 94,05 por 100 en Urbanización y Viviendas de Extremadura, S.A.; en un 99,56 por 100 en COFICASA, S.A.; en un 66,33 por 100 en Semilleros de Empresas, S.A., y en un 78,37 por 100 en Fomento y Distribución, S.A.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sector público autonómico, censo de entes, 1993. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1994.

milar a la media de las diecisiete comunidades autónomas (10,5 por 100), lo cual, teniendo en cuenta que en este último valor se incluyen comunidades con competencias muy superiores a las de Extremadura, pone de manifiesto la relevancia de la Hacienda autonómica en la economía extremeña. Dicho aspecto se aprecia de forma más clara si la comparación se efectúa con el grupo competencial más homogéneo de las comunidades autónomas pluriprovinciales del 143, cuya cifra está en el 6 por 100.

El reducido nivel de desarrollo económico extremeño explica, en gran parte, ese resultado, ya que no sólo afecta al denominador (5), sino también al numerador, al reflejar los gastos los fondos especiales a los que se tiene derecho con el fin de paliar esa situación desfavorable.

No obstante, es conveniente hacer una doble matización al indicador utilizado y, en general, a cualquier índice que trate de apreciar la importancia del sector público autonómico a partir de su presupuesto. En primer lugar, «no está todo lo que es», es decir, no todas las intervenciones de la Comunidad tienen un reflejo presupuestario, como sucede, por ejemplo, con la actividad de regulación; hay, por tanto, una mayor influencia en la economía regional de la que se desprende del Presupuesto. En segundo lugar, «no es todo lo que está», si con la cifra presupuestaria queremos reflejar el ejercicio de la autonomía, ya que buena parte de los gastos tienen predeterminada una finalidad específica, y desde los ingresos las posibilidades de alterar tanto su estructura como su cuantía se encuentran, ciertamente, limitadas.

distributivo de las administraciones públicas en una región como la extremeña, con un grado de desarrollo tan reducido, mediante una serie de macromagnitudes estimadas por la Fundación FIES (3). Extremadura, en 1993, con una renta regional bruta del 61,5 por 100 de la media española, pasa a un 78,4 por 100 en términos de renta familiar bruta disponible (RFBD). La RFBD mide el poder adquisitivo de las familias españolas e incorpora, además de las transferencias del sector privado, en parte, los efectos redistributivos derivados de la actuación de las administraciones públicas en cuanto a transferencias en dinero (4). Si esta

última renta la medimos en capacidad real de compra, teniendo en cuenta las diferencias entre los precios de consumo de las distintas comunidades autónomas, el porcentaje respecto de la media se eleva hasta el 85,4 por 100. En suma, se produce una significativa aproximación de 24 puntos porcentuales hacia los valores medios.

Si utilizamos el indicador *gastos no financieros* del presupuesto preventivo con respecto al PIB regional para apreciar el peso del sector público autonómico en la economía regional (cuadro n.º 1), Extremadura alcanza un valor (10,4 por 100) si-

CUADRO N.º 1

GASTOS NO FINANCIEROS PRESUPUESTADOS/ PIB c.f. (1992) (*)
(En porcentaje)

Extremadura	Com. 143 pluriprovinciales (**)	Com. 143 uniprovinciales	Total Com. 143 (**)	Com. 151	Com. forales	Total
10,41 (97)	6,05 (58)	3,55 (34)	4,36 (42)	10,04 (134)	16,82 (161)	10,48 (100)

(*) Entre paréntesis índice con respecto a la media.

(**) Excluida Extremadura.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 1992*. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

II. FINANCIACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA

A partir de la información ofrecida en el último *Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas* (6), el correspondiente a 1992, hemos agrupado, en el cuadro n.º 2, por bloques, en una primera aproximación general que posteriormente será matizada, las distintas fuentes de financiación (por filas) sobre la base de los principios fundamentales a los que sirven. Ello da lugar a los bloques de suficiencia, autonomía, solidaridad y complementario (7). Asimismo, consideramos conjuntamente (por columnas) a aquellas comunidades autónomas análogas desde un punto de vista institucional, para apreciar las diferencias en la financiación que puedan tener su origen en razones de ese tipo. Debido al sistema particular de financiación de las comunidades forales, sólo se recoge información de las comunidades autónomas denominadas de régimen común. Los datos se ofrecen en porcentajes y en pesetas por habitante. También han sido calculados unos nuevos porcentajes debido a las distorsiones que provoca en la estructura financiera

la inclusión de determinadas fuentes, como sucede con los ingresos de naturaleza financiera (su efecto es clarísimo en Extremadura) o la participación de los entes locales en los ingresos del Estado, en el caso de comunidades autónomas que tengan asumidas competencias en este ámbito, en el que actúan como meros intermediarios.

A continuación, realizamos nuestros comentarios por bloques de financiación, comparando a la Comunidad de Extremadura, preferentemente, con su bloque más homogéneo; es decir, las comunidades autónomas pluriprovinciales con competencias limitadas.

1. Bloque de suficiencia

Con él se trata de proporcionar la financiación necesaria para el funcionamiento de los servicios asumidos por la comunidad autónoma al mismo nivel que los venía prestando el Estado. Para ello se cuenta con una participación en los ingresos del Estado (PIE), con los tributos cedidos y con las tasas afectas a los servicios traspasados. Hemos incluido también las transferencias a las comunidades uniprovinciales y las

procedentes de la tesorería de la seguridad social, destinadas, estas últimas, a financiar condicionalmente —lo que las diferencia de las anteriores fuentes— los servicios públicos de asistencia sanitaria y determinados servicios sociales asumidos por algunas comunidades autónomas.

Este tramo tiene en Extremadura una menor importancia relativa (un 57 por 100) de la que alcanza en el conjunto de comunidades de similares competencias (un 69 por 100), más acusada aún, lógicamente, si la comparación se efectúa con las de competencias amplias (un 86 por 100). La diferencia entre los dos grupos de comunidades, del 151 y del 143, en términos per cápita, pone de manifiesto la intensidad del proceso descentralizador pendiente si se llegase a igualar el techo competencial de todas las comunidades autónomas.

La diferencia favorable a Extremadura en financiación per cápita, superior en un 30 por 100 a la del grupo de comunidades del 143, se reduce a sólo un 3 por 100 cuando la comparación se hace con un grupo más homogéneo, como sucede con las comunidades autónomas pluriprovinciales del 143, extensas y con

CUADRO N.º 2

FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN. 1992

	EXTREMADURA			PLURIPROVINCIALES (143) (*)			UNIPROVINCIALES (143)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
TRAMO DE SUFICIENCIA	40,89	57,24	43.193	50,40	67,18	42.057	56,42	69,95	36.319
Participación ingresos del Estado.	30,56	42,77	32.274	29,60	39,46	24.700	12,58	15,59	8.097
Tributos cedidos	8,99	12,58	9.496	18,71	24,94	15.610	28,36	35,16	18.255
Tasas	1,35	1,89	1.424	2,09	2,79	1.747	2,60	3,22	1.671
Transferencias a la seguridad social.	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0
Participación uniprovincial	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	12,89	15,98	8.297
TRAMO DE SOLIDARIDAD	18,25	25,54	19.271	13,42	17,89	11.197	4,23	5,25	2.725
F.C.I.	10,44	14,61	11.028	4,94	6,59	4.126	1,31	1,63	846
Subvenciones CE	7,80	10,92	8.243	8,47	11,30	7.071	2,92	3,62	1.880
TRAMO DE AUTONOMIA	28,82	0,37	30.443	15,50	0,39	12.935	19,81	2,17	12.753
De naturaleza tributaria	0,26	0,37	277	0,29	0,39	246	1,75	2,17	1.126
De naturaleza financiera	28,56	—	30.167	15,21	—	12.689	18,06	—	11.627
TRAMO FINANCIACION COMPLEMENTARIA	12,04	16,85	12.714	20,68	14,54	17.261	19,53	22,63	12.573
TOTAL	100,00	100,00	105.622	100,00	100,00	83.450	100,00	100,00	64.370
	TOTAL 143 (*)			TOTAL 151			TOTAL REGIMEN COMUN		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
TRAMO DE SUFICIENCIA	53,72	68,76	38.530	70,59	85,75	150.917	66,99	82,34	104.283
Participación ingresos del Estado.	20,21	25,86	14.494	28,28	34,35	60.461	26,89	33,05	41.854
Tributos cedidos	24,03	30,76	17.236	9,59	11,65	20.503	12,15	14,94	18.916
Tasas	2,37	3,03	1.700	0,75	0,91	1.603	1,05	1,29	1.635
Transferencias a la seguridad social.	0,00	0,00	0	31,97	38,84	68.350	25,64	31,51	39.906
Participación uniprovincial	7,11	9,10	5.100	0,00	0,00	0	1,27	1,56	1.973
TRAMO DE SOLIDARIDAD	8,35	10,69	5.989	4,12	5,00	8.808	5,16	6,34	8.025
F.C.I.	2,94	3,76	2.109	1,94	2,36	4.148	2,29	2,81	3.561
Subvenciones CE	5,41	6,92	3.880	2,18	2,65	4.661	2,87	3,52	4.464
TRAMO DE AUTONOMIA	17,88	1,40	12.823	7,85	1,41	16.783	10,06	1,39	15.653
De naturaleza tributaria	1,10	1,40	787	1,16	1,41	2.480	1,13	1,39	1.761
De naturaleza financiera	16,78	—	12.036	6,69	—	14.303	8,92	—	13.892
TRAMO FINANCIACION COMPLEMENTARIA	20,05	19,15	14.379	17,44	7,84	37.286	17,80	9,93	27.704
TOTAL	100,00	100,00	71.721	100,00	100,00	213.794	100,00	100,00	155.665

(*) Excluida Extremadura.

(1) Porcentajes sobre el total de financiación.

(2) Porcentajes sobre el total, excluidos los ingresos de naturaleza financiera y la participación de entes locales en ingresos del Estado.

(3) Financiación per cápita.

Fuente: Elaboración propia a partir del «Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas en 1992». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1994.

un peso relativamente importante del sector agrario. Aunque la variable población es una referencia esencial como indicador de necesidad, en mayor medida cuando las competencias son personales (sanidad y educación), no es menos cierto que, dado el diseño competencial de las comunidades del 143, centrado en gran parte en el sector primario y en transportes y comunicaciones, parece justificado que exista una variación en la financiación per cápita favorable a esas regiones, basada en el coste de prestación de los servicios.

La denominación de *bloque de suficiencia* no debería ocultar que en él se produce, dado el carácter compensador de la PIE, la solidaridad (equidad) en el sistema de financiación. Con dicha participación se pretende que las distintas capacidades, reflejadas en los tributos cedidos, no obliguen a las comunidades con necesidades análogas a realizar esfuerzos diferenciados para alcanzar unos mismos niveles de prestación de los servicios asumidos (8). La financiación per cápita en tributos cedidos es muy reducida en Extremadura, con independencia del grupo de referencia con el que se compare, y, en consecuencia, su dependencia financiera de la Administración central es muy importante, lo que constituye uno de los rasgos más destacados de su Hacienda.

Hay también en los tributos cedidos una cierta corresponsabilidad fiscal, en la medida en que las comunidades autónomas tienen, por delegación de la Hacienda central, las competencias de gestión; y digo *cierta* porque la gestión es un aspecto menos relevante comparado con el establecimiento de un tributo y la modificación de sus elementos esenciales. Los porcentajes co-

rrespondientes a tributos cedidos (cuadro n.º 2) se refieren a la recaudación real; la diferencia entre aquella y la normativa refleja, de modo aproximado (9), la capacidad de gestión del gobierno autónomo, cuyo acierto se verá recompensado con financiación adicional. Esa ganancia no es independiente de la capacidad fiscal de la Comunidad, lo que resulta especialmente negativo para Extremadura. En ese sentido, en 1992, la recaudación real superó a la normativa, para el conjunto de las comunidades de régimen común, en un 18,36 por 100; ese aumento supuso un incremento en la financiación básica del 8 por 100, y en la financiación per cápita, de 1.683 pesetas. La reducida capacidad fiscal de Extremadura provoca que un aumento mayor a la media (un 20,41 por 100) sólo consiga la mitad del incremento en la financiación básica, y un crecimiento en la financiación per cápita menor.

2. Bloque de solidaridad

En este tramo deberían incluirse las *asignaciones presupuestarias de nivelación* contempladas por la Constitución y la LOFCA, y dirigidas a garantizar un nivel mínimo de prestación en aquellos servicios públicos fundamentales asumidos por las comunidades autónomas. Instrumento tan aplazado como necesario si se tiene en cuenta que, en el proceso descentralizador, únicamente se «garantizaba» el nivel de prestación de servicios en el momento del traspaso, perpetuándose, de este modo, las diferencias existentes.

Componen este bloque un conjunto de transferencias de capital condicionadas que hemos divi-

dido en dos grupos: las procedentes de la Comunidad Europea y las que tienen su origen en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

La importancia de estas transferencias para Extremadura está fuera de toda duda; suponen la cuarta parte de su financiación total, porcentaje muy superior al que alcanza cualquier otro grupo de comunidades. Antes de realizar un breve comentario sobre ellas, quisiera insistir en una distinción que me parece esencial. Su objetivo es tratar de corregir los distintos niveles de renta y riqueza existentes, lo que las distingue de los fondos de igualación fiscal (PIE), cuyo fin consiste en que las distintas capacidades fiscales, consecuencia de los diferentes niveles de renta y riqueza territoriales, no se traduzcan para un mismo esfuerzo fiscal en distintos niveles de prestación de los servicios asumidos.

Extremadura, por sus características económicas y sociales, ha sido incluida como objetivo 1 en las acciones estructurales de la Unión Europea, beneficiándose directamente de las ayudas financieras, especialmente durante el período 1989-93. Las actuaciones del FEDER, contenidas en el marco de apoyo comunitario, en el mencionado período, suponen unas inversiones programadas de 72.449 millones de pesetas, de las que a 31 de diciembre de 1992 se habían ejecutado un 72 por 100.

El 14,61 por 100, que aparece en el cuadro n.º 2, corresponde a 8.772 millones de pesetas, desglosadas del siguiente modo: 5.619 millones de pesetas del FEDER gestionado por la Comunidad de un total de 12.916 millones, lo que sitúa a Extremadura en el cuarto lugar en pesetas

por habitante (11.400), detrás de Castilla-La Mancha, Canarias y Galicia. El FSE gestionado por la Comunidad asciende a 1.416 millones de pesetas de un total 5.610 millones de pesetas, que afectó a cerca de 14.000 personas. Por último, los 1.737 millones de pesetas restantes se refieren a ayudas del FEOGA-Orientación.

El FCI, un instrumento previsto en la Constitución y en la LOFCA con el fin de disminuir las desigualdades de renta y riqueza, e ideado, lógicamente, para aquellas comunidades menos desarrolladas, ha tenido que atender, desde su nacimiento hasta fechas recientes, a un objetivo adicional, la suficiencia, como consecuencia de la mala definición del coste efectivo y la necesidad de recoger la inversión nueva en la financiación corriente. Ello obligó a que, curiosamente, todas las comunidades autónomas fueran destinatarias del FCI. Con el paso del tiempo se ha ido traspasando financiación del FCI a financiación básica, de manera que, a partir de la reforma de aquél en 1990, se limitó el ámbito de aplicación a las comunidades autónomas incluidas como objetivo 1

en los fondos estructurales europeos, lo que no sólo devolvió al Fondo su espíritu inicial, sino que permitió una mayor conexión entre las políticas regional, nacional y comunitaria. En la misma línea se flexibilizó su destino, posibilitando su utilización en transferencias de capital, como ocurre con el FEDER.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de enero de 1992 elevó el porcentaje que ha de suponer el FCI de la inversión nueva consignada en los PGE hasta el 35 por 100, y estableció un mínimo, su dotación en 1991, que ascendió a 128.844,9 millones de pesetas, y que ha venido aplicándose desde entonces.

En el cuadro n.º 2, el FCI destaca como fuente financiera en Extremadura tanto por su importancia relativa, con respecto al resto de ingresos comparada con cualquiera de los grupos de comunidades autónomas, como por su cuantía en términos per cápita.

Una información más detallada para Extremadura se ofrece en el cuadro n.º 3, referido al período 1990 a 1994, los últimos

años de aplicación desde la reforma del FCI.

Extremadura mantiene su participación en el Fondo durante el período, a diferencia de lo que ocurre en otras comunidades autónomas, que tienen grandes cambios a favor (Castilla y León, y Galicia) o en contra (Canarias). En términos per cápita nominales, se produce un aumento del 7 por 100 (un 4 por 100 en el conjunto de comunidades autónomas), lo que da lugar a que el peso del FCI reduzca sensiblemente su participación en el PIB regional, a pesar de que sigue manteniendo el porcentaje más elevado de todas las comunidades. Contrasta el limitado crecimiento del FCI en este período: un 8,5 por 100 (Extremadura) y un 6,7 por 100 (total), con un aumento de la financiación básica entre esos dos años extremos (1994 y 1990) del 28,20 por 100 para las comunidades autónomas del 143, y del 33 por 100 para las del 151.

3. Bloque de autonomía

La financiación propia de naturaleza tributaria, compuesta por

CUADRO N.º 3

FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

	1990	1991	1992	1993	1994
FCI Extremadura (millones ptas.) (1)	10.550,80	11.174,70	11.735,50	11.602,50	11.445,30
FCI total (millones ptas.) (2)	120.044,20	128.844,90	128.844,90	128.844,90	128.844,90
(1)/(2) (%)	8,81	8,67	9,11	9,01	8,88
FCI Extremadura (ptas. per cápita)	10.017,00	10.548,00	11.052,00	10.903,00	10.733,00
FCI total (ptas. per cápita)	5.385,00	5.761,00	5.745,00	5.598,00	5.585,00
FCI/PIB (%) Extremadura	1,32	1,23	1,17	1,08	1,01
FCI/PIB (%) total	0,54	0,52	0,48	0,44	0,41

Nota: Las cifras del PIB cf y de la población de cada ejercicio se han calculado con las relativas del año anterior.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales*. Ministerio para las Administraciones Públicas, varios años y Fundación FIES.

los tributos propios y los recargos (sobre los tributos cedidos y sobre el IRPF) suponen una clara manifestación del principio de autonomía. Las limitaciones técnicas establecidas por la LOFCA (en especial, no recaer sobre hechos imposables ya gravados por el Estado), en el primer caso, y las de carácter político, en el segundo, han dado como resultado una mínima utilización de estas facultades y, en consecuencia, una importancia insignificante en la financiación de las comunidades autónomas (10).

Extremadura ha establecido dos impuestos, uno sobre «Dehesas en deficiente aprovechamiento y regadíos infrautilizados» (11), que trata de gravar la diferencia entre el rendimiento medio potencial y el realmente obtenido; otro, sobre «Aprovechamientos cinegéticos» (12), cuyo hecho imponible consiste en el aprovechamiento cinegético privado, administrativamente au-

torizado para terrenos radicados en Extremadura, siendo su base imponible la superficie del coto. Ambos impuestos se encuentran recurridos ante el Tribunal Constitucional, y no sólo no se liquida cantidad alguna por ellos, sino que en los últimos años ni siquiera aparecen en el Presupuesto.

Los únicos recargos establecidos por algunas comunidades autónomas, entre las que no se encuentra Extremadura, son los que afectan a las tasas sobre los juegos de suerte, envite y azar (13).

En definitiva, dichos ingresos son cuantitativamente insignificantes en la financiación global de las comunidades de régimen común, para las que suponen un 3 por 100, y ello si se incluyen las tasas afectas a los servicios traspasados, que son ciertamente un recurso propio de las comunidades autónomas. En el caso

extremeño, sólo tienen reflejo presupuestario las mencionadas tasas, que no alcanzan siquiera el 2 por 100.

III. LOS GASTOS: ANALISIS ECONOMICO, FUNCIONAL Y DEL GRADO DE EJECUCION

1. Clasificación económica

Si hubiera que destacar una característica de la clasificación económica del gasto no financiero en Extremadura (cuadro número 4), ésta sería la extraordinaria importancia de los gastos de capital frente a los gastos corrientes, comparada incluso con comunidades autónomas de características análogas, a las que supera en ocho puntos porcentuales.

Ello resulta especialmente significativo, ya que las comunida-

CUADRO N.º 4
CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS PRESUPUESTADOS (AÑOS 1990-91-92)
(En porcentaje)

	Extremadura	Comunidades 143 pluriprovinciales (*)	Comunidades 143 uniprovinciales	Comunidades 151	Comunidades forales	Total nacional
I. Gastos de personal	19,54	24,38	27,89	36,19	33,73	33,99
II. Compra bienes y servicios	4,01	4,77	10,74	11,66	9,94	10,74
Gastos funcionamiento (I+II)	23,55	29,15	38,62	47,85	43,67	44,73
III. Intereses	1,43	2,29	8,03	2,50	2,04	2,93
IV. Transferencias corrientes	9,79	11,00	13,22	28,22	28,09	25,26
Total gastos corrientes	34,78	42,43	59,87	78,57	73,80	72,92
VI. Inversiones reales	53,62	33,09	26,05	14,61	13,87	17,59
VII. Transferencias capital	11,61	24,48	14,08	6,82	12,34	9,49
Total gastos capital	65,22	57,57	40,13	21,43	26,20	27,08
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Excluida Extremadura.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 1990, 1991 y 1992. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, 1992 y 1993.

des con más competencias (151 y forales) no solamente tienen un mayor gasto, sino que ese nivel competencial afecta a la propia estructura económica del mismo en la medida en que repercute directamente en los gastos de funcionamiento y las transferencias corrientes y, en consecuencia, en las operaciones corrientes. Por otra parte, las uniprovinciales, al heredar las antiguas diputaciones provinciales (y sus competencias), tienen comparativamente mayores gastos de funcionamiento, así como unos intereses más elevados, reflejo del endeudamiento también asumido.

Es, asimismo, relevante en el caso extremeño el predominio de los gastos reales frente a los gastos de transferencias tanto en operaciones corrientes (gastos de funcionamiento) como en operaciones de capital (gastos en inversiones reales).

Otro rasgo destacado es la relativa estabilidad de la estructura económica del gasto, lo que no quiere decir que ello sea consecuencia sólo de una política decidida por el gobierno regional en ese sentido. Dicha estructura viene, en gran parte, dada. El reducido nivel competencial, su escaso endeudamiento en esos años y el no tener asumida la responsabilidad sobre la gestión financiera local otorga un reducido peso a los gastos corrientes y, dentro de ellos, una mayor importancia relativa a los gastos de funcionamiento sobre los intereses y las transferencias. La relevancia, ya señalada, de los ingresos del tramo de solidaridad, constituido por transferencias condicionadas, con un destino prefijado hacia inversiones reales, y transferencias de capital, tiene su reflejo en los gastos de capital.

En el futuro, es previsible una tendencia hacia el aumento de los gastos corrientes tanto por las cargas financieras de la política de endeudamiento que está llevando a cabo la Junta en los últimos años (1992-94), lo que ayuda al predominio actual de los gastos de capital (inversiones reales, teniendo presente el obligado destino de esos fondos) como, sobre todo, por el aumento previsto de competencias.

2. Clasificación funcional

Esta clasificación refleja para qué gasta la Comunidad, y permite apreciar, aunque sólo de forma aproximada, si se cumplen las prescripciones de la teoría de la descentralización fiscal, que atribuye a estos entes funciones de asignación de aquellos bienes públicos cuyo ámbito espacial coincida con el de tales jurisdicciones, mientras que reserva a la esfera central las funciones redistributivas y estabilizadoras.

En el cuadro n.º 5, se presenta, para los tres últimos ejercicios (1992, 1993 y 1994), la distribución porcentual, por grupos de funciones y funciones, de los gastos presupuestados de la comunidad extremeña. Atendiendo a la participación relativa de los distintos grupos funcionales en el período 1992-94, cuatro destacan sobre los demás:

- *Producción de bienes públicos de carácter social* supone cerca de un 30 por 100 de los gastos. Enmarcado en la función asignativa, incluye las prestaciones públicas en bienes y servicios de carácter social (sanidad, educación, vivienda, etc.). El carácter de bienes preferentes de alguno de sus componentes (viviendas sociales), unido a la destacada importancia que esta función tie-

ne en los gastos totales, superior al 10 por 100, otorga a este grupo funcional un sesgo distributivo que ha de tenerse en cuenta.

- Con una cuarta parte de los gastos totales, se encuentra el grupo funcional *producción de bienes públicos de carácter económico*. El carácter también asignativo se haya íntimamente relacionado con objetivos de desarrollo económico. Dentro de él, las funciones de infraestructuras básicas y de transportes (14 por 100 de los gastos totales) e infraestructuras agrarias (9 por 100) son las más importantes.

- El grupo *seguridad, protección y promoción social*, con un contenido distributivo, es el tercero en importancia, con cerca de un 20 por 100 de los gastos totales. Incluye, entre otras, transferencias a familias, financiadas, a su vez, por subvenciones estatales gestionadas por la propia Comunidad Autónoma, entre las que destacan las pensiones asistenciales. No se trata tanto de una labor redistributiva de la propia Comunidad como de gestionar una actividad redistributiva diseñada centralmente. Dentro de este grupo se encuentra el «salario social», que, bajo una denominación distinta y con un peso insignificante, contradice, como política redistributiva descentralizada en términos monetarios, las prescripciones teóricas.

- Por último, el grupo funcional *regulación de sectores productivos*, con un contenido básicamente asignativo, supone un 16 por 100, del que más de la mitad corresponde al sector primario.

Los cuatro grupos comentados explican más del 90 por 100 del gasto autonómico de los últimos ejercicios.

CUADRO N.º 5

**CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS PRESUPUESTADOS. EXTREMADURA
(AÑOS 1992, 1993, 1994 Y PROMEDIO)
(En porcentaje)**

	1992	1993	1994	Total 1992-94
F1. SERVICIOS CARACTER GENERAL	1,97	1,92	1,78	1,89
11. Alta dirección comunidad y gobierno	0,95	0,89	0,88	0,90
12. Administración general	1,02	1,04	0,90	0,98
F2. DEFENSA, PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA.	0,14	0,06	0,09	0,09
22. Seguridad y protección civil	0,14	0,06	0,09	0,09
F3. SEGURIDAD, PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	19,90	19,20	18,94	19,32
31. Seguridad y protección social	12,74	12,04	12,00	12,24
32. Promoción social	7,15	7,16	6,94	7,08
F4. PRODUCCION BIENES PUBLICOS SOCIALES	27,84	28,69	27,98	28,18
41. Sanidad	6,38	5,93	5,98	6,08
42. Educación	0,00	0,00	1,42	0,50
43. Vivienda y urbanismo	11,26	12,43	9,87	11,17
44. Bienestar comunitario	4,00	5,01	5,99	5,04
45. Cultura	5,64	4,35	4,12	4,66
46. Otros servicios comunitarios y sociales	0,57	0,98	0,61	0,72
F5. PRODUCCION BIENES PUBLICOS ECONOMICOS	28,91	23,57	22,73	24,90
51. Infraestructuras básicas y transportes	17,94	13,68	11,15	14,09
53. Infraestructuras agrarias	8,63	7,75	9,43	8,61
54. Investigaciones científicas, técnicas y aplicaciones	2,34	2,13	2,15	2,20
F6. REGULACION ECONOMICA CARACTER GENERAL	2,11	2,01	1,64	1,91
61. Regulación económica	1,35	1,37	1,07	1,26
62. Regulación comercial	0,74	0,62	0,55	0,63
63. Regulación financiera	0,02	0,02	0,02	0,02
F7. REGULACION ECONOMICA SECTORES PRODUCTIVOS	14,77	17,50	15,51	15,97
71. Agricultura, ganadería y pesca	6,20	9,30	9,14	8,30
72. Industria	4,59	5,67	4,15	4,80
73. Energía	2,47	1,28	1,16	1,60
74. Minería	0,17	0,12	0,12	0,13
75. Turismo	1,34	1,13	0,94	1,13
F9. TRANSFERENCIAS A OTRAS AA.PP.	1,44	1,31	1,28	1,34
91. Transferencias a AA.PP.TT.	1,44	1,31	1,28	1,34
F0. DEUDA PUBLICA	2,93	5,74	10,07	6,41
01. Deuda pública	2,93	5,74	10,07	6,41
GASTOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Años 1992, 1993 y 1994.

Si del análisis específico de Extremadura pasamos a otro en el que comparamos a la Comunidad con el resto, que dividimos a su vez en grupos institucionalmente homogéneos, conseguiremos determinar en qué medida la estructura funcional del gasto

extremeño es diferente, y si esas diferencias se deben exclusivamente a dichas razones institucionales (*vid.* cuadro n.º 6).

Con este fin, hemos calculado un índice de especialización funcional que viene dado por el co-

eficiente entre la importancia que el gasto de Extremadura en una determinada función tiene en el gasto total del grupo de referencia en esa función y la importancia que el gasto total de Extremadura tiene en el total del gasto del mencionado grupo.

CUADRO N.º 6

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO PRESUPUESTADO EN 1992. ANALISIS COMPARADO

	Servicios carácter general F1	Defensa, protección civil y seguridad ciudadana F2	Seguridad, protección y promoción social F3	Producción bienes públicos de carácter social F4	Producción bienes públicos de carácter económico F5	Regulación económica general F6	Regulación económica sector productivo F7	Transfe- rencias administra- ciones públicas F9	Deuda pública F0	Total funcional
Extremadura (%)	1,97	0,14	19,90	27,84	28,91	2,11	14,77	1,44	2,93	100,00
Comunidades autónomas 143 pluriprovinciales (*) (%)...	1,40	0,02	15,09	26,39	26,98	5,91	17,41	1,62	2,44	100,00
TOTAL NACIONAL (%)...	4,26	1,08	7,69	55,50	10,28	2,48	5,89	8,78	4,03	100,00
Índice especialización Ex- tremadura/ comunidades autónomas 143 pluriprovin- ciales (*)	47,58	700,00	131,87	105,49	107,15	35,70	84,83	88,88	120,08	100,00
Índice especialización Ex- tremadura/total nacional...	46,24	12,96	258,78	50,16	281,23	85,08	250,76	16,40	72,70	100,00

(*) Excluida Extremadura y eliminada, en el caso de Castilla-La Mancha, la gestión financiera local.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 1992. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

La conclusión general es que la mayor parte de la diferenciación funcional se explica por el distinto nivel competencial; no obstante, queda un margen que diferencia a Extremadura de su grupo de referencia más homogéneo. Centrándonos en los cuatro grupos funcionales más importantes, destaca la mayor especialización de Extremadura en *seguridad, protección y promoción social*, inclinada hacia la función distributiva, y una menor relevancia de la *regulación económica de sectores productivos*, de contenido asignativo.

3. La ejecución del gasto

Las cifras analizadas hasta ahora, las de los presupuestos iniciales, tendrán escasa relevancia en la medida en que se produzcan modificaciones importantes que alteren la composición y cuantía de los gastos, de modo que el Presupuesto definitivo acabe siendo muy diferente del ini-

cial. Refiriéndonos a aquellas modificaciones que alteran la cuantía del gasto inicial, en términos comparados con el conjunto de las comunidades autónomas (*vid. cuadro n.º 7*), las que corresponden a operaciones corrientes son inferiores en Extremadura, mientras que lo contrario sucede con las relativas a las operaciones de capital y al conjunto de los gastos no financieros. No obstante, la tendencia muestra una reducción de tales diferencias.

Si nos centramos en el grado de ejecución del Presupuesto —es decir, en el porcentaje que alcanzan las obligaciones reconocidas sobre los gastos presupuestados definitivos—, y desde una perspectiva también comparada, el grado de ejecución es en Extremadura muy inferior al conseguido en el resto de las comunidades autónomas en los últimos años. Podría pensarse que esta circunstancia se debe exclusivamente a la mayor presencia de los gastos de capital en nues-

tra comunidad y a la especial dificultad que tienen en su ejecución estos gastos frente a los corrientes. No es así; el desglose de la ejecución en operaciones corrientes y de capital muestra, en ambos casos, un menor grado de ejecución (siendo la diferencia mayor en los gastos de capital), y en ninguno de ellos se aprecia una reducción de esas diferencias.

El cuadro n.º 8, donde se ordenan las comunidades autónomas para el año 1991 por el grado de ejecución, ratifica la escasa capacidad de nuestra comunidad para gestionar su Presupuesto; más del 35 por 100 queda al final del ejercicio sin ejecutar, elevándose al 45 por 100 la cifra correspondiente a las operaciones de capital.

Ambos aspectos —modificaciones y reducido grado de ejecución— están íntimamente relacionados. Cuantitativamente, las modificaciones más importantes son las incorporaciones de

CUADRO N.º 7

MODIFICACIONES Y EJECUCION DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS. ANALISIS COMPARADO 1988-1991
(En porcentaje)

	1988		1989		1990		1991	
	Extremadura	España	Extremadura	España	Extremadura	España	Extremadura	España
MODIFICACIONES	46,79	19,22	37,82	17,94	34,53	18,62	33,98	21,09
En operaciones corrientes.	4,69	9,62	9,17	8,61	6,45	10,72	7,02	14,88
En operaciones de capital.	78,13	49,04	54,79	43,84	47,92	39,04	47,90	37,54
GRADO DE REALIZACION.	66,73	86,16	62,74	86,19	61,55	87,47	63,86	90,15
En operaciones corrientes.	88,29	95,52	91,68	96,10	95,78	96,38	87,98	97,53
En operaciones de capital.	57,30	64,79	50,66	65,40	49,81	69,13	54,84	73,82

Fuente: Elaboración propia a partir de las «Liquidaciones de Presupuestos de las comunidades autónomas 1988, 1989, 1990 y 1991». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1990, 1991, 1992 y 1993.

CUADRO N.º 8

GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEFINITIVO (1991)
(Porcentaje por comunidades autónomas)

	Operaciones corrientes	Operaciones de capital	Total
País Vasco	99,47	87,79	96,86
Comunidad Valenciana	98,79	82,82	95,59
Cataluña	97,36	84,56	94,93
Navarra	97,59	88,72	94,69
Andalucía	97,59	78,35	92,83
Galicia	97,18	70,68	88,28
Madrid	104,86	68,99	88,20
Canarias	94,98	72,50	86,79
Murcia	94,38	76,39	85,86
Castilla-La Mancha	93,07	75,56	84,68
Baleares	94,88	76,89	83,89
La Rioja	94,51	69,50	79,88
Asturias	90,59	72,76	79,75
Castilla y León	97,08	58,87	71,11
Aragón	81,30	57,99	66,33
Extremadura	87,98	54,84	63,86
Cantabria	90,21	37,99	63,37

Fuente: Elaboración propia a partir de la «Liquidación de Presupuestos de las comunidades autónomas 1991». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, marzo 1993.

remanentes, que reflejan, a su vez, el bajo grado de ejecución del ejercicio anterior.

Todo ello nos debería llevar a reconsiderar no sólo la dimensión del sector público autonómico de Extremadura en el sentido que recoge el gráfico 1, sino también la estructura económica

y funcional del gasto anteriormente analizada.

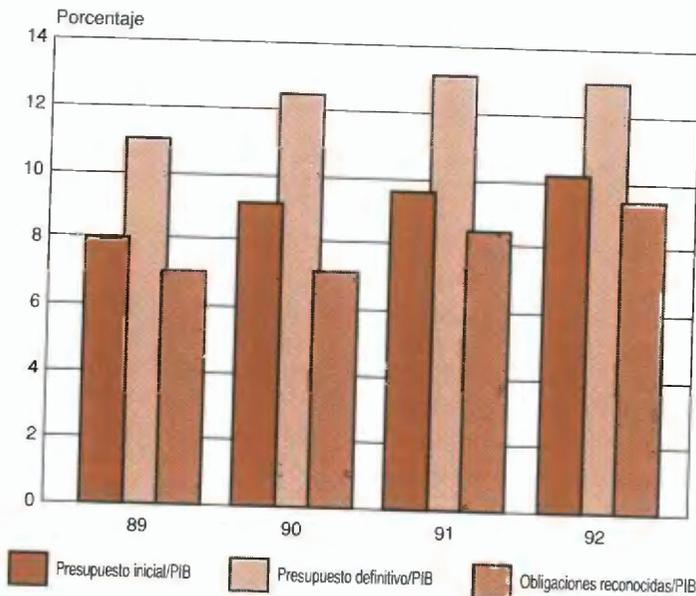
IV. ENDEUDAMIENTO

Aun respetando el reparto de funciones propugnado por la teoría del federalismo fiscal, que asig-

na la estabilización a la esfera central del gobierno, podría justificarse la utilización de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales (al margen de aquella a corto plazo para cubrir desfases de tesorería) siempre que se destinase a financiar gastos de inversión. De este modo, y bajo ciertas hipótesis, se mantendría la equidad intergeneracional e intrageneracional. El uso de la deuda en la financiación de proyectos de inversión exige también una coordinación con la política de estabilización, que corresponde, como dijimos, al gobierno central.

La regulación del endeudamiento de las comunidades autónomas que lleva a cabo la LOFCA se ajusta claramente al esquema teórico, añadiendo al destino específico de las operaciones de crédito de plazo superior al año un coeficiente de «prudencia financiera», de manera que el importe total de las anualidades por amortización e intereses no supere el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la comunidad. Si la operación de crédito se formalizase en divisas o emisión de deuda pública, se precisaría, en aras de la coordi-

GRAFICO 1
IMPORTANCIA RELATIVA
DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO
EN LA ECONOMIA EXTREMEÑA



Fuente: "Liquidaciones presupuestarias de la C.A. de Extremadura", diversos años y Fundación FIES.

nación de la política de endeudamiento de las comunidades autónomas con la del Estado, la autorización de este último.

El cuadro n.º 9 refleja el cumplimiento de los mencionados requisitos por parte de la comunidad extremeña. Al primero de ellos, destino del endeudamiento a gastos de inversión, nos aproximamos mediante la diferencia entre un concepto amplio de gastos de inversión (que incluye las transferencias de capital como inversión indirecta) y los pasivos financieros netos más los ingresos por transferencias de capital que han de ser destinados a gastos de inversión —en un sentido amplio (14). El segundo no precisa explicación, y es denominado coeficiente LOFCA.

El juicio que puede realizarse es, ciertamente, favorable. Se respeta el destino prefijado del endeudamiento y el coeficiente LOFCA se mantiene por debajo del límite legal; sus valores son insignificantes hasta 1992, y a partir de entonces se produce un notabilísimo incremento.

La situación contrasta con la de otras comunidades, y se explica, en parte, por la importancia que tienen, en términos relativos, las transferencias de capital en Extremadura, lo que ha permitido llevar a cabo un notable esfuerzo inversor sin recurrir con intensidad al endeudamiento.

Desde 1992, como indicamos, cambia el panorama (15). El aumento del coeficiente LOFCA, que alcanzará en 1994 una cifra

próxima al 21 por 100, es el reflejo de un extraordinario crecimiento del endeudamiento vivo, como consecuencia de una mayor insistencia en el proceso inversor, ya destacable con anterioridad (16). Dicho endeudamiento alcanza los 55.000 millones de pesetas en 1993, y se elevará a cerca de 66.000 millones de pesetas en 1994, incorporándose Extremadura al grupo de comunidades «endeudadas» (vid. cuadro n.º 10). Aunque los anteriores valores son inferiores (pero próximos al límite) a los fijados en el «escenario de consolidación presupuestaria» entre el gobierno autonómico y el central, estimamos que no deberían superarse en el futuro, dadas las características de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma, y ello a pesar de que el traspaso de competencias modificará favorablemente el coeficiente LOFCA como consecuencia del incremento de la financiación básica.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura votó negativamente en el último Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993, donde se abría el camino para que las comunidades autónomas participasen directamente en la recaudación del IRPF obtenida en su territorio mediante un determinado porcentaje en sus cuotas líquidas. Hasta la fecha, tampoco ha sido aceptado en el ámbito de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias. A la Comunidad de Extremadura le será aplicado, pues, el anterior acuerdo, de enero de 1992 y, en consecuencia, no accederá a esa

CUADRO N.º 9

ENDEUDAMIENTO: CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS (*)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Destino a gastos de inversión (**)	+	+	+	+	+	+	+	N	N
Coefficiente LOFCA	0,62	1,54	1,18	1,56	1,52	3,17	7,83	10,01	20,82

(*) Se utilizan datos de liquidaciones presupuestarias, excepto en el caso del segundo índice para los años 1993 y 1994, que son cifras presupuestadas.
 (**) (+) Cumplimiento. (-) No cumplimiento. N (No disponible).

Fuente: Elaboración propia a partir de «Liquidaciones presupuestarias y Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura», varios años.

participación territorializada, lo que le supondrá, previsiblemente, la pérdida de la financiación adicional garantizada (para las comunidades del 143, un 0,25 por 100 y un 0,50 por 100 en 1994 y 1995, respectivamente), y su ausencia en los órganos de participación de las comunidades autónomas en la gestión del IRPF, uno de los puntos del acuerdo de 1993 que se recoge en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

Con independencia de los motivos de diversa índole que puedan justificar la decisión del gobierno regional, es razonable la preocupación con la que se contempla desde una región con una reducida capacidad fiscal, como sucede con Extremadura, un proceso en el que se sustituyen fuentes de financiación no territorializadas por otras territorializadas, especialmente si estas últimas se refieren a un elemento que cumple un papel esencial en la política redistributiva del Estado y cuyo grado de dispersión espacial es extraordinariamente elevado, como ocurre con el IRPF.

El resultado final, en términos de ganancias y pérdidas financieras entre comunidades autónomas, es difícil de determinar por la diversidad de variables que entran en juego; importancia relativa de cada fuente (PIE, tribu-

tos cedidos y participaciones territorializadas en IRPF) y de su relativo dinamismo, explicados, a su vez, por otros factores como la capacidad fiscal, la situación económica y el nivel competencial de cada comunidad, todo ello desde una perspectiva comparada, sin olvidar el esfuerzo compensador que el gobierno central esté dispuesto a exigir mediante el establecimiento de techos y la garantía de suelos en la financiación conjunta, y la correspondiente distribución espacial de ese esfuerzo compensador.

Dejando al margen el último aspecto (la distribución espacial

del esfuerzo compensador), presentamos en el cuadro n.º 11 los resultados de una simulación de la aplicación del último acuerdo (7-10-1993); en él se recogen, en términos porcentuales, las posibles ganancias en la financiación de cada una de las comunidades autónomas para 1994 y 1995, distinguiendo dos casos. En el primero (columna A), estaríamos en el supuesto de aplicación del acuerdo con el funcionamiento de los techos y los suelos establecidos con respecto a la financiación inicialmente garantizada (en el acuerdo previo de enero de 1992). En la segunda alternativa (columna B), comprobamos

CUADRO N.º 10

ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1993) (SEPTIEMBRE)

	Endeudamiento/PIB cf
Extremadura	4,41 (*)
Máximo (Navarra)	7,30
Mínimo (Castilla-La Mancha)	1,88
Pluriprovinciales 143 (**)	2,32
Uniprovinciales 143	2,83
Total 143	2,66
Total 151	4,52
Comunidades forales	4,59
TOTAL	3,80

(*) El porcentaje asciende al 4,89 por 100 a 31 de diciembre de 1993 y el techo, según el «Escenario de Consolidación Presupuestaria», se sitúa en el 4,99 por 100.

(**) Excluida Extremadura.

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de España (*Boletín Económico*, enero 1994). Fundación FIES (*Cuadernos de Información Económica*, marzo 1994) y Junta de Extremadura.

CUADRO N.º 11

POSIBLES RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO DE 7 DE OCTUBRE DE 1993 (*)

	1994		1995	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Andalucía	0,2513	=	0,2513	0,7498 = 0,7498
Canarias	0,2500	>	0,0209	0,5000 > 0,3085
Cataluña	0,5000	<	0,6637	1,9409 = 1,9409
Galicia	0,2537	=	0,2537	0,7601 = 0,7601
Comunidad Valenciana	0,2500	>	0,1049	0,5273 = 0,5273
Total 151	0,3192		0,3210	1,0189 = 1,0031
Aragón	0,8824	=	0,8824	1,3944 = 1,3944
Asturias	1,0000	<	1,1705	1,9739 = 1,9739
Baleares	0,3417	=	0,3417	0,5000 > 0,1270
Cantabria	1,0000	<	1,9958	0,2000 < 3,5139
Castilla y León	0,8825	=	0,8825	1,3979 = 1,3979
Castilla-La Mancha	1,0000	<	1,3583	2,0000 < 2,5114
Extremadura	0,9156	=	0,9156	1,6763 = 1,6763
Madrid	1,0000	<	1,3358	2,0000 < 2,1794
Murcia	1,0000	<	1,7985	2,0000 < 3,1873
La Rioja	1,0000	<	2,1943	2,0000 < 4,0016
Total 143	0,9305		1,1759	1,7228 = 1,9843
TOTAL	0,4532		0,5084	1,1753 = 1,2211

Notas: (*) Suponiendo su aplicación generalizada.

(A) Variación en la financiación fuera fondo sobre la inicialmente prevista aplicándose los límites:

En 1994: techo, 0,50 por 100 (151) y 1 por 100 (143); suelo, 0,25 por 100 (151 y 143).

En 1995: techo, 2 por 100 (151 y 143), y suelo, 0,50 por 100 (151 y 143).

(B) Variación en la financiación fuera fondo sobre la inicialmente prevista sin aplicación de límites.

= no se aplica ni techo ni suelo; > se aplica el suelo; < se aplica el techo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las previsiones de evolución del PIE y de las cuotas líquidas por IRPF de las comunidades autónomas, facilitadas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

la variación en la financiación que se produce con respecto a la prevista, pero en el caso de que no existan límites y si las respectivas participaciones territorializadas en el IRPF. Comparando una y otra situación, podemos distinguir para cada uno de los años de vigencia del Acuerdo, 1994 y 1995, tres grupos de comunidades: 1) las «beneficiadas» por la existencia del suelo, identificadas con el símbolo (>); 2) las «indiferentes» ante tales bandas de fluctuación, caracterizadas por el signo (=), y 3) las «perjudicadas» porque el techo les impide conseguir una financiación aún mayor, que identificamos con el símbolo (<).

No parece por los resultados obtenidos, como era previsible por la variedad de razones ya apuntadas, que pueda delimitarse el grupo de comunidades autónomas «perjudicadas», para las que funciona el techo, y «beneficiadas», para las que funciona el suelo, a partir de un único criterio, como puede ser la «pobreza relativa».

El camino iniciado puede alterar los equilibrios (o desequilibrios) existentes en el sistema de financiación, sin que ello suponga una mejora apreciable en el principio de corresponsabilidad fiscal. El servicio que las participaciones territorializadas en el

IRPF prestan a la corresponsabilidad fiscal, incluso con el tipo diseñado de participación en la gestión del impuesto, es mucho menor que el que ofrece el recargo, de cuya falta de utilización no sólo son responsables las comunidades autónomas, sino también la propia Administración central, que no la ha incentivado.

En un impuesto como el IRPF, en el que las comunidades autónomas pueden establecer recargos, dicha facultad constituye una clara manifestación de poder discrecional sobre la que basar, con relativa sencillez, «normas» recaudatorias (17). La gestión, en la que han de participar las co-

comunidades autónomas para poder justificar diferencias en la financiación, cuando ninguna de ellas aplica recargos, es mucho más compleja de traducir en una «fórmula operativa». Difícilmente puede aceptarse que las diferencias en la financiación que se producen como consecuencia del último acuerdo tengan su causa en gestiones diferenciadas por parte de las comunidades autónomas.

Dada la envergadura del proceso descentralizador, todavía inacabado, además del recargo en el IRPF no se debería renunciar a vías adicionales que acentúen un principio —la corresponsabilidad fiscal— escasamente presente en el sistema de financiación actual. Es difícil pensar que, de una u otra forma, las comunidades autónomas no acaben participando en el IVA, sobre el que sería deseable desarrollar un esfuerzo imaginativo análogo al realizado en el IRPF para superar las dificultades técnicas que, evidentemente, existen.

En cuanto al endeudamiento y su relación con la corresponsabilidad fiscal, parece poco plausible que una mayor presencia de este principio limite el interés de las comunidades autónomas por acudir a dicha vía de financiación. La estrategia apropiada para reducirlo debe partir del conocimiento de sus causas, ya que los remedios serán distintos en función de cuáles sean aquéllas. Ese es el camino seguido por los profesores Monasterio y Suárez Pandiello que, en un excelente trabajo (18), identifican un doble origen: la insuficiencia del sistema y la ilusión fiscal. La política debería combinar, pues, la aportación de recursos adicionales con acuerdos interinstitucionales y la aplicación de penalizaciones por incumplimiento de los requisitos de la LOFCA.

El endeudamiento extremeño es comparativamente tardío en su aparición, y nada despreciable en la actualidad. Su origen no obedece a razones de insuficiencia, y su control debería desarrollarse en el marco de los «acuerdos de consolidación presupuestaria».

Para finalizar, sería deseable que la territorialización de capacidades fiscales, mediante instrumentos que mejoren la corresponsabilidad fiscal aumentando el principio de autonomía sin un daño significativo en el principio de equidad, no llevase a considerar a este último sólo en su vertiente espacial, perdiendo el papel redistributivo de la actuación pública lo que constituye su perspectiva esencial: la de carácter personal.

NOTAS

(1) En el pasado ejercicio, el gasto de las comunidades autónomas superaba la cuarta parte (22,7 por 100) del gasto público consolidado no financiero (*Informe económico financiero de las administraciones territoriales, 1992*, MAP, 1993).

(2) La distinción básica entre unas y otras está en los gastos de educación y en los servicios sanitarios y sociales de la seguridad social.

(3) ALCAIDE, J. (1994), «Cómo han vivido la recesión las autonomías españolas», *Cuadernos de Información Económica*, marzo, Fundación FIES.

(4) El consumo público de bienes preferentes (educación, sanidad, vivienda y otros servicios sociales) no forma parte de la renta disponible de los hogares.

(5) La reducida capacidad productiva, como le sucede a Andalucía, con un nivel com-

potencial elevado, aumenta el porcentaje en ese caso a más del 20 por 100.

(6) *Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas en 1992*. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1994.

(7) Se incluye en este «cajón de sastre» un conjunto de mecanismos financieros procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para financiar actuaciones de diverso tipo de las comunidades autónomas: convenios de inversión, gestión financiera local, subvenciones estatales (pensiones asistenciales, etc...) y contratos-programa.

(8) Es evidente que si los niveles de prestación de los servicios transferidos son muy distintos, la equidad no aparece por ninguna parte, y sólo garantizamos la suficiencia.

(9) Decimos esto debido a la definición de la recaudación normativa, que dista mucho de ser la adecuada.

(10) Excepto en Canarias, debido a su especial régimen fiscal.

(11) Ley 1/1986, de 7 de mayo, sobre la dehesa en Extremadura (arts. 21 al 29).

(12) Ley 8/1990, de 11 de diciembre, de caza (arts. 30 al 34).

(13) Las comunidades autónomas uniprovinciales, herederas de las haciendas de sus provincias, pueden establecer recargos sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas; por esa razón, tienen en ellas un mayor peso los recursos propios de naturaleza tributaria.

(14) Este es uno de los saldos posibles, el que consideramos más apropiado, de los propuestos en el trabajo de MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Fundación BBV.

(15) Aproximándonos a la capacidad/necesidad de financiación de la Comunidad por el saldo de los derechos y obligaciones recono-

cidos por las operaciones no financieras del ejercicio corriente, y las modificaciones que se producen en derechos y obligaciones correspondientes a operaciones de ejercicios cerrados, según las últimas liquidaciones disponibles, en 1991 se produce una necesidad de financiación de cuantía similar a la capacidad de financiación del año anterior (alrededor del 1 por 100 del PIB cf), triplicándose el saldo negativo en el ejercicio siguiente de 1992.

(16) Destinado fundamentalmente a infraestructuras viarias e hidráulicas (abastecimiento de aguas) y, en menor medida, a viviendas sociales, permite en parte completar la aportación financiera de la comunidad extremeña a los fondos estructurales europeos.

(17) Que también serían necesarias, ya que, ante capacidades fiscales espaciales muy distintas, unos mismos «esfuerzos» tendrían resultados muy diferentes en la financiación.

(18) *Op. cit.* en nota (14).