

PROBLEMAS ACTUALES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Luis Caramés Vieitez

Universidad de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN

No puede resultar más actual el hacer una referencia inicial al carácter abierto del modelo descentralizador seguido en España. Los acontecimientos políticos de los últimos días subrayan nítidamente la naturaleza relativamente inestable del armazón institucional del llamado Estado de las Autonomías. De forma sucesiva y periódica, se han requerido a la financiación autonómica soluciones que exceden de los mecanismos meramente técnicos. Como hemos señalado en otras ocasiones (CARAMÉS, VÁZQUEZ NAVARRETE, 1997. CARAMÉS, 1998), tras las disputas inherentes a las negociaciones correspondientes a cada etapa - desde la transición política a la reforma de 1997 - latían posturas no coincidentes acerca de la configuración del Estado. En este sentido, nos reafirmamos en lo que en su día escribimos: tal diseño “ no puede suplantarse por instrumentos técnicos como los que constituyen las posibles alternativas del sistema de financiación autonómica.” La necesaria compatibilidad entre autonomía y solidaridad no se consagra en la práctica de la misma manera, según cuáles sean las relaciones que se establezcan vertical y horizontalmente entre las distintas jurisdicciones gubernamentales. Y este aspecto deberá ser tenido muy en cuenta a la hora de calibrar las consecuencias de poseer un mayor poder político, que no quiere decir necesariamente mayor capacidad de negociación. El horizonte confederal que algunos dibujan legítimamente, requerirá imaginación para diseñar un sistema que, siendo suficiente, no intercambie solidaridad por discrecionalidad.

En lo que sigue repasaremos las debilidades que, a nuestro juicio, ha tenido en origen el sistema de financiación, para detenernos luego en el debate de la corresponsabilidad, la polémica permanente de la solidaridad y, por último, avanzar algunas reflexiones en torno a la dinámica de la Deuda.

2. LAS DEBILIDADES INICIALES DEL SISTEMA

En la metodología aprobada para el período transitorio se definió un concepto – el coste efectivo -, concretándolo en los costes directos e indirectos de unidades centrales y periféricas, así como gastos de inversión en conservación, mejora, y sustitución. Las deficiencias de esta definición se hicieron notar pronto, convirtiéndose en una especie de talón de Aquiles del sistema. Así, la existencia de componentes que no se computaban como coste efecti-

vo, al estar conceptualizados presupuestariamente como transferencias corrientes y de capital, hizo nacer el bloque de financiación mediante transferencias condicionales específicas. También afloró el llamado efecto financiero, entendiéndose por tal la sobrefinanciación que proporciona a las CCAA. la diferencia entre el incremento medio del coste efectivo de los servicios transferidos y el incremento de los ingresos estatales sobre los que se calcula la participación

Probablemente la manera más gráfica de entender el condicionamiento provocado por el método del coste efectivo sea la de observar la estrecha vinculación que provoca entre los ingresos de las CCAA. y el coste de los servicios prestados por el Estado en su territorio. De esta manera se han ido manteniendo las diferencias arrastradas históricamente.

La utilización del coste efectivo ha llevado también a excluir del mismo a las transferencias y a los gastos de inversión nueva asociada a los servicios traspasados, encaminándolos al FCI. De hecho, el sistema del período transitorio no preveía mecanismo alguno para financiar la expansión natural de los servicios, fuese por el gradual acercamiento a un nivel de cobertura mínimo, o bien, por la igualación del nivel de prestación entre las distintas zonas del territorio. En especial, no se contemplaba la financiación de los gastos corrientes asociados a la inversión nueva.

Había de ser en el impropriadamente llamado “ período definitivo “ (1986 – 1992), cuando se supera el criterio del coste efectivo y se pasa a un reparto de la financiación según una serie de parámetros, algunos de ellos recogidos en el artículo 13 de la LOFCA. A partir de entonces se avanza en el automatismo del cálculo, abandonando la negociación anual del período transitorio. Sin embargo, es en 1986 cuando se inicia una técnica bastante negativa, cual fue la de tomar la financiación previa a cada proceso negociador como una garantía de mínimos, incentivando la revisión del sistema, revisión en la que las CCAA. no tenían nada que perder (MONASTERIO, 1994).

En descargo del pecado original que la metodología del coste efectivo supuso, hay que recordar la precariedad de la información disponible, presupuestaria o no, acerca del coste de los servicios transferidos. Si tenemos en cuenta esta circunstancia, así como la presión política del momento, justo es reconocer que el método comentado fue un instrumento imperfecto, aunque útil, para salir del paso.

3. BUSCANDO LA EFICIENCIA: IRPF Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Hay un elevado grado de consenso acerca de que un federalismo eficiente debería contener dosis elevadas de descentralización por el lado de los ingresos, con cierta capacidad normativa. En cuanto a las fórmulas concretas, el marco definido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOFCA, no abre muchas posibilidades.

La vía de los tributos propios, siendo realistas, no conduce a un incremento sustancial de los recursos: la mayor parte de los hechos impositivos potenciales están ocupados por la hacienda central, existe la restricción de no traslación y no han de introducirse obstáculos a la libertad de mercado. Por lo que respecta a los tributos cedidos, se trata de una alternativa casi agotada, si exceptuamos la imposición general sobre las ventas en fase minorista.

En cuanto a la participación en los rendimientos del IRPF en el territorio, ha sido elegida para introducir lo que podríamos llamar “ corresponsabilidad fiscal débil “, aplicándose en el Procedimiento de Financiación de las CCAA., para los años 94, 95 y 96. Por último, queda la vía del recargo sobre impuestos estatales, con gran capacidad de desarrollo, pero a la que los gobiernos autonómicos prefieren no acudir, tras una experiencia tormentosa en sus inicios, con recurso de inconstitucionalidad incluido.

Así las cosas, se han ido dando pasos hacia una mayor corresponsabilidad eligiendo el IRPF como soporte, primero con una nueva interpretación de la variable esfuerzo fiscal – a juicio de muchos, forzada –, y luego con una apuesta de mayor calado, aunque no exenta de polémica. La cesión a las CCAA del quince por ciento de la cuota líquida del IRPF ingresada por los residentes en cada territorio no dio a los gobiernos autonómicos ninguna competencia normativa ni de gestión. Por ello la calificábamos anteriormente de corresponsabilidad fiscal débil.

La última reforma conlleva una cesión del IRPF en dos fases. La primera abarca el año 1997 y en ella todas las CCAA. recaudarán el quince por ciento de la tarifa del IRPF. Las CCAA. del art.151 recibirán, además, otro quince por ciento de la cuota líquida recaudada por el Estado. A partir de 1998 y hasta el 2001, el conjunto de las CCAA. recaudará ya el treinta por ciento del IRPF, una vez que las del art. 143 hayan recibido el traspaso de competencias sobre educación no universitaria.

Por lo que respecta a la capacidad normativa, las CCAA. podrán elevar el mínimo exento, pero no rebajarlo. En cuanto a la tarifa estatal, se disminuyó hasta el ochenta y cinco por ciento en 1997 y se reducirá al setenta por ciento en 1998. Entonces las CCAA. podrán regular su quince o su treinta por ciento de la tarifa y tendrán libertad para establecer el número de tramos por el que se fija el porcentaje que ha de pagar cada contribuyente, así como el tipo marginal de cada uno de ellos, manteniendo el carácter progresivo del impuesto. Esta reforma se acompaña de la atribución a las CCAA. de capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

Antes de enjuiciar valorativamente estas modificaciones, discutiremos la pertinencia de acudir al IRPF para avanzar en la corresponsabilidad fiscal de las CCAA. No cabe duda de que con el IRPF no existen problemas de traslación de la carga tributaria. Además, y esto es muy importante desde la perspectiva de la eficiencia, permite una gran perceptibilidad del coste que supone su carga: el contribuyente puede conocer sin problemas los tipos efectivo, medio y marginal. Goza, por otra parte, de marcada flexibilidad, garantizando una alta rentabilidad. Y no hace necesario modificar el marco normativo básico del impuesto. Tiene claro está, algunos inconvenientes, a saber: dificultad a la hora de atribuir los rendimientos obtenidos fuera del lugar de residencia, hipotéticos efectos asignativos distorsionadores en la localización de recursos y los problemas derivados del desigual reparto de la capacidad fiscal por IRPF.

En conjunto, pues, sostenemos que se trata de una figura bastante adecuada como elección para construir sobre ella un modelo de corresponsabilidad.

¿ Por qué no el IVA? La descentralización del IVA fase minorista tiene también sus ventajas. Así, y en primer lugar, su elección habría tenido un encaje legal más claro que el IRPF. Por otra parte, es probable que la distribución de la capacidad fiscal entre CCAA. presente menos desequilibrios que la del IRPF. No obstante, no existen datos para confirmar este supuesto, ya que en la actualidad no se aplica el IVA minorista como una fase independiente. Sin embargo, éste es su primer inconveniente, muy ligado a los problemas de administración del tributo. Otra desventaja, sólo paliable por un funcionamiento integrado a las administraciones que lo gestionen, reside en la difícil y desaconsejable gestión fragmentada del impuesto. A ello habría que añadir la restricción europea, vía armonización y, sobre todo, la menor perceptibilidad respecto al IRPF. La experiencia comparada, por último, es mucho más concluyente a favor del IRPF que del IVA.

El camino elegido en España suponía asumir ciertos riesgos, puestos enseguida de manifiesto en la controversia, tanto técnica como política, centrada en los efectos que este mayor grado de corresponsabilidad tendría sobre las distintas CCAA. ¿Saldrían beneficiadas o perjudicadas las CCAA. menos desarrolladas? Sobre este particular se ha escrito bastante (ALCALA, F 1995. GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M., 1997) y ahora no vamos a hacer un balance de esas aportaciones, limitándonos a una valoración personal.

La oposición a la cesión de un porcentaje de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a las Comunidades Autónomas de régimen común se ha escudado en la mayoría de los casos en el argumento de que perjudica notablemente a las comunidades con menor renta y, por tanto, menor capacidad fiscal.

Por supuesto, demostrar que esto no tiene por qué ser necesariamente así no conlleva aceptar el tratamiento que el modelo da al principio constitucional de solidaridad. En este sentido, tras la última revisión sigue pendiente de respuesta la igualación interterritorial en el nivel de prestación de servicios; por no hablar de la espinosa cuestión de los desequilibrios en los niveles de renta y desarrollo y su relación con la existencia de “deudas históricas”. Término equívoco e impreciso que sólo cuando se concreta en realidades como la disparidad de dotaciones de capital público, parece que puede convertirse en objeto de discusión racional. No obstante, no abordamos estos temas, sino que nos limitamos a discutir si la introducción de mayores dosis de corresponsabilidad fiscal en el modelo puede implicar costes significativos en términos de solidaridad interregional.

A tenor de la notable diversidad de opiniones al respecto, la respuesta a la pregunta de si el nuevo sistema incorpora un sesgo que favorezca sistemáticamente a las regiones más desarrolladas parece no ser evidente. Disparidad de juicios que viene explicada en buena medida por la incertidumbre asociada a la evolución de las variables determinantes de los resultados futuros de la cesión. Consecuentemente, cualquier predicción ha de ser tomada con cautela, al tiempo que es preciso contemplar todos los factores relevantes y tener mucho tiento a la hora de asignarles valores al efectuar las simulaciones correspondientes. Expresado de forma sintética, el meollo de la reforma del sistema de financiación autonómica está en la sustitución de una parte de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) de la que son perceptores las Comunidades Autónomas por la participación en los rendimientos del

IRPF, mediante la cesión de un tramo de la tarifa del impuesto. En el año base (1996), el cambio es neutral. Es decir, los ingresos de cada Comunidad son idénticos a los que percibía con el modelo anterior. Las diferencias potenciales surgen a partir de entonces, ya que lo que se recibe o lo que se deja de recibir puede evolucionar de modo diferente. Si la dinámica de lo primero va a depender de cómo se comporte la recaudación efectiva por IRPF, la evolución de volumen de transferencias a las que se renuncia será la de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAR); término en el que se incluyen los impuestos directos e indirectos, salvo los susceptibles de cesión y los recursos de la Unión Europea y las cotizaciones sociales y por desempleo. Por otro lado, el nuevo sistema incorpora una tríada de garantías dirigidas a paliar el riesgo de desequilibrio financiero dinámico entre Comunidades Autónomas. De esta manera se asegura: 1º) crecimientos mínimos del IRPF y de la financiación global recibida por los mecanismos del sistema -IRPF cedido, participación transitoria en la cuota líquida del IRPF y PIE-, y, 2º) una aproximación de la financiación por habitante entre todas las CCAA. al final del quinquenio.

Es fácil demostrar que los resultados de la cesión en términos comparativos dependen básicamente de dos factores:

- En primer lugar, la diferencia entre las tasas de crecimiento de la recaudación por el IRPF y de los ITAE. La importancia de esta brecha reside en que actúa de multiplicador de las disparidades en la capacidad fiscal de las distintas regiones. Esto es, cuanto mayor sea el aumento porcentual del IRPF sobre el de los ITAE, mayor será el beneficio para las regiones más ricas, y viceversa. En el pasado, la recaudación del primero creció más que en los segundos, si bien las diferencias se han reducido en los últimos años; especialmente desde que se ha practicado regularmente la deflatación de la tarifa del IRPF. En la actualidad, éste es un tributo maduro que parece haber alcanzado su techo recaudatorio, sobre todo atendiendo a la tendencia de los sistemas tributarios de los países más desarrollados a otorgar un peso mayor a la imposición indirecta, en un contexto en el que la presión fiscal total se mantiene o incluso se reduce.

Por consiguiente, si se confirma la vigencia de este escenario, las Comunidades en la que la recaudación per cápita por IRPF es más alta, saldrán perjudicadas comparativamente. La mayor autonomía financiera y capacidad fiscal de la CCAA. más ricas puede convertirse en un arma de doble filo. En todo caso, tampoco parece creíble que vaya a haber grandes pérdidas, al menos en términos relativos. Además de las garantías de evolución del sistema a las que nos hemos referido anteriormente, la participación de la CCAA. en la nueva Comisión Mixta de Gestión Tributaria, les permite intervenir en la elaboración de los informes sobre los anteproyectos que modifiquen el IRPF; aunque sin carácter vinculante.

- En segundo lugar, va a ser fundamental la divergencia en las tasas de crecimiento de la recaudación del IRPF entre las CCAA. La dinámica de este diferencial va a venir dada por el crecimiento de la renta regional y la respuesta de la recaudación por IRPF a los aumentos en el nivel de la renta per cápita. En este sentido, cabe recordar que en la década de los noventa la tasa media de crecimiento de las cuotas líquidas de IRPF ha tendido a ser más alta en las regiones que en 1990 dispondrán de niveles de renta per cápita inferiores.

La evidencia empírica que proporcionan los estudios sobre convergencia interregional en España muestran que las regiones ricas no tienden a crecer más que las pobres en el largo plazo. Antes al contrario: en el pasado ha existido un lento proceso de convergencia en el tiempo que, dependiendo de la fuente estadística empleada, se habría estancado o no al terminar los setenta.

Simultáneamente a estas tendencias a largo plazo, dominadas por el lado de la oferta, en la década de los ochenta (Caramés y Lago, 1999) los primeros noventa se ha verificado un progresivo acercamiento en el comportamiento cíclico de las economías regionales españolas como consecuencia de su mayor apertura y de la reducción de disparidades en sus estructuras productivas, procesos que han aumentado la velocidad e intensidad en la transmisión de los shocks de crecimiento entre las regiones. Esto significa que también en el corto plazo podemos esperar una evolución similar de la renta per cápita de las distintas CCAA.

En cuanto a la sensibilidad de la recaudación del IRPF a las variaciones en el nivel de renta, las investigaciones empíricas al respecto no han encontrado evidencia que respalde el argumento de que tiende a ser más elevada en las regiones más ricas. De hecho, existen indicios de que en los últimos años puede haber ocurrido lo contrario. En cualquier caso, no debemos perder de vista que la reciente cesión parcial del IRPF a las CCAA. de régimen común concede la máxima importancia a las circunstancias coyunturales del año base, ya que un ejercicio anormalmente bueno o malo condiciona el crecimiento en los siguientes. Además, no hay que olvidar la existencia de distintos niveles de fraude fiscal en las CCAA. o la diferente composición de las rentas declarada; estructura a través de la que se van a transmitir a las recaudaciones regionales los efectos de las posibles modificaciones del tributo.

Estimar los beneficios comparativos de la cesión parcial del IRPF no es tarea sencilla. En todo caso, a la luz de lo aquí expuesto no parece estar justificado el alarmismo cuando se discute acerca de los efectos dinámicos del nuevo sistema sobre la solidaridad interterritorial, al tiempo que ha de asumirse que disponer de una mayor autonomía financier supone, entre otras cosas, aceptar una mayor incertidumbre en la evolución de los recursos financieros.

4. LA SOLIDARIDAD: UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL POLÉMICO

Uno de los instrumentos contemplados institucionalmente para atender a la solidaridad es el Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo, durante un tiempo el FCI atendió a criterios de suficiencia financiera. En el llamado período definitivo, el FCI sufrió una reforma, reduciéndose en un veinticinco por ciento, que pasaba a engrosar la denominada financiación fuera fondo o financiación incondicionada.

Sin perjuicio de que esta modificación incrementó la autonomía de las CCAA., los efectos para cada uno de ellas depende de los criterios de reparto y, en este sentido, el cambio no benefició especialmente a Galicia.

Hubo de esperarse hasta la Ley 29/1990 para asistir a la especialización del FCI como un más auténtico instrumento corrector de desequilibrios territoriales. Se modificaron las variables de reparto y se establecieron dos bloques: uno, propiamente redistributivo, y otro, al que se asignó una función de suficiencia. El primero se destinó a las CCAA. cuya renta per cápita se situaba por debajo del veinte por ciento de la media comunitaria. Las demás CCAA. accedían al llamado Fondo Transitorio. Con esta reforma se dio solución a problemas importantes. Así, se logró una especialización de instrumentos y se desvinculó el Fondo de la financiación de la inversión nueva. Al mismo tiempo aumentó la coherencia entre las políticas de reequilibrio territorial española y comunitaria. Quizá podría perfeccionarse su funcionamiento ponderando las diferencias en renta per cápita por los índices de precios relativos de las diferentes CCAA., lo cual ofrecería una idea más ajustada de los distintos poderes adquisitivos.

Por otra parte, es necesario traer a colación una característica de nuestro sistema, que no es otra que la ausencia de auténticos mecanismos de igualación horizontal (CARAMÉS, 1996). La asignación para la nivelación de servicios públicos fundamentales es una cuestión pendiente, relativamente confusa y a la que la última reforma ha dedicado diez mil millones de pesetas, sin duda testimoniales. La determinación de cuáles son exactamente los servicios públicos fundamentales y la concreción de algún fondo de nivelación, conforme al artículo 15 de la LOFCA, han sido temas recurrentes en las múltiples negociaciones durante la vida del sistema. Probablemente, dada su vocación de cierre del sistema, su lógica parecería exigir su creación en el inicio del proceso. No cabe duda de que si a través de la PIE del artículo 13 de la LOFCA se conforma un patrón redistributivo adecuado, es evidente que las asignaciones de nivelación verán menguado su papel. Un punto clave en esta cuestión es la falta de consenso, metodológico y de resultados, acerca de la identificación y medición de las necesidades fundamentales a las distintas CCAA.

Por último, hemos de hacer referencia a los convenios de inversión, verdadero instrumento discrecional de la Administración Central, que no favorecen solamente a las Comunidades de menor nivel de renta. Al tratarse de convenios fruto de acuerdos y negociaciones bilaterales, su cuantía y dirección es errática, pero con una influencia indudable en el gasto de inversión de muchas CCAA.

En cualquier caso, la solidaridad es un principio esencial del Estado de las Autonomías que necesita ser perfeccionado, pero que sería ingenuo ocultar su sensibilidad a las diferencias de poder de negociación de los distintos territorios. Si se produjera una reforma constitucional en un futuro, Comunidades como Galicia han de tener presente la necesidad de preservar instrumentos solidarios, dado su nivel de desarrollo.

5. LA DINÁMICA DE LA DEUDA. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE GALICIA

Financiar el gasto público con Deuda tiene consecuencias económicas, pongamos el acento en los efectos "crowding - out" o en los problemas de equidad intergeneracional. Las políticas de Deuda que los gobiernos regionales diseñan y ejecutan no son neutras

respecto al tipo de interés, o al nivel de demanda global. Si no existe coordinación con el gobierno central, es probable que se obtengan resultados no deseables sobre la evolución cíclica de la economía. También es relevante lo que se financia con Deuda, ya que en caso de financiar gastos de capital, por encima de los efectos macroeconómicos positivos, se estará favoreciendo la equidad intergeneracional (CARAMÉS, 1998). La ilusión fiscal es otro elemento a tener en cuenta, pudiendo influir en la expansión del gasto (MONASTERIO, C. Y SUÁREZ, J., 1993).

A continuación hacemos algunos comentarios acerca de la política de endeudamiento de la Xunta de Galicia desde el comienzo efectivo de su actividad financiera en el ejercicio presupuestario de 1982 hasta la actualidad. Existen dos fuentes estadísticas básicas para conocer el endeudamiento de las Comunidades Autónomas: la información presupuestaria y las publicaciones del Banco de España, que arrancan en 1991 (BANCO DE ESPAÑA, 1991a y 1991b) y utilizan mayoritariamente información externa a las administraciones territoriales.

El Banco de España recoge en sus publicaciones diversos conceptos de endeudamiento. El más amplio es el que aparece en las *Cuentas financieras de la economía española*, al comprender la totalidad de los pasivos constituidos por el conjunto de las administraciones territoriales (incluidos organismos autónomos administrativos y similares) y las CCAA y corporaciones locales por separado; tanto si están representados por instrumentos financieros- valores, créditos no comerciales, a corto y largo plazo (en pesetas y moneda extranjera)-, como si no lo están. Éste es el caso de las obligaciones pendientes de pago o de eventuales depósitos y fianzas nacidos como consecuencia de tramitaciones administrativas. Es a partir de esta cifra que se estima la cuantía de la deuda pública a efectos del cumplimiento de los límites establecidos en el *Protocolo sobre Déficit Excesivo* (PDE) disciplinador de las cuentas públicas correspondientes a los países miembros de la Unión Europea: de los pasivos brutos en valores nominales que aparecen en las *Cuentas Financieras* se deduce n los valores y créditos entre Administraciones Públicas y los pasivos no materializados ni en instrumentos negociables ni en préstamos (BANCO DE ESPAÑA, 1997c).

Un tercer componente de endeudamiento, que se utiliza frecuentemente, es el que aparece en el capítulo trece del *Boletín Estadístico del Banco de España* desde 1991. En este caso, no se alcanza un concepto tan amplio como el anterior, dadas las limitaciones estadísticas existentes. En contrapartida, la información se ofrece más pormenorizada – por Comunidades – y con una mayor periodicidad - trimestral en vez de anual. Las diferencias principales con la cifra que se recoge en las *Cuentas Financieras* son dos: en los Boletines no aparecen reflejados los créditos comerciales ni los pasivos no materializados en instrumentos de mercado; y la fuente de la que proceden los datos de los créditos otorgados por las instituciones de crédito residentes son diferentes. En el caso de los Boletines es la Central de Información de Riesgos del Banco de España y en el de las *Cuentas Financieras*, los balances y estados complementarios que las entidades de crédito y ahorro (ECA) remiten periódicamente al Banco de España. La modificación que se introdujo en el Boletín estadístico de noviembre de 1997 en cuanto a la delimitación institucional del

concepto de deuda do ha afectado significativamente a la comunidad autónoma gallega. A partir de ese momento, el concepto de “ Comunidades Autónomas en sentido estricto “ es sustituido por el de “ Comunidades Autónomas “ a secas, que a diferencia del anterior sí incluye los Organismos Administrativos y similares (como las Universidades), aunque sigue sin incorporar los comerciales, financieros ni los entes o empresas públicas dependientes de aquéllas. El cambio es inocuo porque la variación de pasivos financieros – pero no la de los activos financieros – que se refleja en los presupuestos consolidados de la Administración Xeral de la Xunta y de sus Organismos Autónomos (Comerciales y Administrativos) coincide prácticamente con el de la Administración Xeral.

Además de los tres conceptos de endeudamiento anteriores hemos de referirnos al utilizado en el seno del Consejo de Política y Financiera en la fijación y control de los escenarios de consolidación presupuestaria y coordinación entre los distintos niveles de las AAPP. Esta definición difiere de la que establece el PDE en que no incluye los créditos comerciales a corto plazo. En el cuadro nº 1 se muestran las diferencias conceptuales y cuantitativas entre los cuatro conceptos de endeudamiento para el conjunto de las Administraciones Territoriales.

Antes de pasar a analizar la cuestión de la sostenibilidad es preciso referirse a dos cuestiones:

I) En vez de hablar del concepto de deuda acumulada bruta, teóricamente sería mejor hablar del stock de deuda neto –pasivos menos activos financieros -. Y ello porque puede ser igualmente insostenible en el largo plazo una política de cobertura del déficit mediante la venta de activos públicos (variación negativa de activos financieros) que mediante la emisión de pasivos. La situación es simétrica, dado que a la carga financiera de la deuda nueva se le puede oponer la pérdida de rendimientos consecuencia de la enajenación de activos. El razonamiento es similar si una parte del aumento en los pasivos financieros se destina a la adquisición de activos.

No obstante, en la práctica este argumento puede no ser totalmente válido. Los gastos financieros de la Xunta de Galicia se concretan, fundamentalmente, en la participación en los fondos propios del sector público empresarial gallego y la participación y dotación de fondos de garantía, lo que tiene sus consecuencias sobre su escasa rentabilidad – los ingresos patrimoniales que se recogen en el capítulo V de ingresos de la Xunta se derivan en su gran mayoría de intereses de cuentas bancarias y arroja serias dudas sobre la validez de considerar el importe global contabilizado en el capítulo VIII de gastos como activos enajenables con valor de mercado similar a su coste.

En tales condiciones, puede ser preferible quedarnos con las magnitudes en términos brutos. En cualquier caso, tampoco hay que exagerar la importancia de aquéllos. Acumulando la variación de activos financieros (gastos menos ingresos) del presupuestos consolidado (Administración Xeral y Organismos Autónomos administrativos y comerciales) de la Xunta de Galicia durante el período 1982 – 1997 obtendríamos una cifra inferior al 10% de los pasivos financieros acumulados de forma semejante.

ii) Cuando una parte de la actividad financiera pública pasa a estar gestionada de forma descentralizada por un organismo o empresa creada al efecto, se descarga el presupuesto consolidable de gastos e ingresos de Administración general y los Organismos Autónomos. Se ofrece así la posibilidad a los distintos gobiernos de “centrifugar” una parte de sus déficits y deuda al sector público empresarial (entes públicos y sociedades mercantiles), mediante la transferencia de unas responsabilidades de gasto excesivas en comparación a los ingresos cedidos – mayoritariamente subvenciones. Aunque el fenómeno de la *debudgetisation* y la proliferación de agencias *off-bugget* no es nuevo, la definición de los criterios del PDE habría venido a incentivar su empleo en los últimos ejercicios presupuestarios. Siendo así y dada la cobertura financiera que las AAPP. En sentido estricto brindan al sector público empresarial resulta necesario tener en cuenta, en la medida de lo posible, su endeudamiento.

Las cifras de stock de deuda son las que proporciona el Banco de España para el período 1984-97. Para 1982 y 1983 utilizamos la información presupuestaria que detallamos más adelante. Los datos de PIB para 1982-85 se obtienen aplicando los crecimientos nominales del VAB a precios de mercado a la cifra del PIB correspondiente a 1986 (ambos de la *Contabilidad Regional* que publica el INE). Las cifras para 1996 y 1997 resultan de aplicar el crecimiento del VAB p.m. estimado por el Instituto Galego de Estadística al PIB de 1995 de la *Contabilidad Regional* y los IPC para Galicia correspondientes. Para 1998 se supone un crecimiento nominal del PIB gallego del 6%.

En cuanto a la información presupuestaria, para el período 1982-96 emplearemos la base de datos que recopilan EZQUIAGA y PERELLI (1998). Para el año 1997 recurrimos directamente a los datos de liquidación de la Xuntas. A la hora de referirnos al ejercicio de 1998 haremos uso de las cifras de presupuestos iniciales. Alternativamente a la información que ofrece el Banco de España, hemos estimado la senda de la deuda mediante la acumulación de las variaciones de pasivos financieros para el período 1982-98: de 1979 a 1981 la cuantía del capítulo IX de ingresos y gastos es mínima.

Los gráficos nº 1 a 3 muestran la evolución de los ratios deuda/PIB y deuda/ingresos no financieros recurriendo tanto a la información del Banco de España (BE) como a la que se deriva directamente de los presupuestos liquidados de la Xunta de Galicia (XUNTA). Aunque al utilizar las cifras acumuladas a partir de la liquidaciones, los ratios se sitúan siempre ligeramente por encima, la dinámica es idéntica en todos los casos. Entre 1982 y 1998 habría que establecer cuatro subperíodos. El primero (19999882-89) se caracterizaría por un peso de la deuda en relación al PIB y los ingresos no financieros muy pequeño, con una evolución estrictamente situada en niveles inferiores a la media de las CCAA. (gráficos nº4 y 5)., A partir de entonces se produce un aumento espectacular de la deuda que no se frena hasta 1994. Durante el quinquenio 1990-94, ambos ratios crecen en Galicia muy por encima de lo que lo hace en el conjunto de las CCAA., situándose cerca de los 8 puntos porcentuales del PIB gallego y por encima del 40% de los ingresos no financieros al final del período . En el bienio siguiente (1995-96) se produce una desaceleración notable del crecimiento de la deuda que se pasa a aumentar a un ritmo similar al del conjunto de la CCAA. Finalmente, el último bienio 1997-98 estaría caracterizado por la prácti-

ca estabilización del ratio deuda/PIB en niveles próximos al 50% de los ingresos no financieros y al 10% del PIB gallego.

En el año 1997, la deuda había crecido en Galicia menos que en el resto de las CCAA. Lo que implica un cambio de signo de la diferencia existente entre los ratios correspondientes a ambos (gráfico nº 5). Los presupuestos iniciales para 1998 no harían sino confirmar este cambio de escenario de consolidación presupuestaria conducente a la estabilidad del ratio deuda/PIB y deuda/ingresos no financieros. Frente a esta interpretación se ha argumentado que en los últimos años se ha producido un desplazamiento del endeudamiento público hacia el sector público empresarial funciona como “ colchón financiero “ de las empresas públicas, si éstas no son capaces de enjugar su deuda, la responsabilidad de su devoción pasaría al primero. En tal caso, se argumenta, estaría plenamente justificado sumar los endeudamientos de ambos.

Dados los problemas de contar con cifras liquidadas para esta parte del sector público, hemos optado por utilizar las cantidades que figuran en los presupuestos iniciales desde 1992, siendo no obstante conscientes de las limitaciones de tal proceder.

Del conjunto de entes y Sociedades mercantiles del sector público autónomo gallego destacan cinco organismos por la cuantía de sus presupuestos de capital: La Sociedade Galega do Medioambiente (SOGAMMA), Portos de Galicia, el Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE), la Compañía de Radio-Televisión de Galicia e Sociedades (RTVGA) y la recientemente creada Sociedade Pública de Investigamentos de Galicia (SPI). En 1998, sumaban más del 90% del presupuesto de capital del sector público empresarial autonómico; y en 1997, sin la SPI, cerca del 80%. Por otro lado el IGAPE y Portos de Galicia no cuentan entre sus fuentes de financiación presupuestadas con el endeudamiento, lo que sí ocurre en los otros tres casos. Así pues, hablar del endeudamiento del sector público empresarial equivaldría en buena medida a analizar lo que ocurre con la deuda de RTVGA, SOGAMA y SPI.

La RTVGA viene experimentando un proceso de saneamiento financiero desde 1992 – año en el que alcanza su endeudamiento acumulado máximo – que se ha traducido en un paulatino descenso de sus pasivos financieros. Por el contrario, SOGAMA, cuya actividad comienza en 1992, habría aumentado sus pasivos financieros año tras año. Finalmente, la SPI, creada en 1997, ha concentrado la atención de quienes denuncian la existencia de un “ centrifugado “ del déficit que haría compatible el mantenimiento de la inversión pública y el control de la deuda del sector público consolidable. En el gráfico nº 6 se refleja la evolución del ratio deuda/ingresos no financieros estimado mediante la acumulación de los pasivos financieros liquidados por el sector público consolidable (XUNTA); Xunta más deuda prevista y acumulada de la RTVGA y Sogama (XUNTA*) y XUNTA* más SPI (XUNTA**).

La diferencia entre los dos primeros conceptos sería fundamentalmente de nivel, sin alterar las tendencias antes reseñadas. La situación cambia sustancialmente si incluimos los pasivos a largo plazo presupuestados por la SPI. En el caso de que fueran cumplidas las previsiones presupuestarias, en el año 1998 los ratios deuda/PIB y deuda/ingresos no finan-

cieros volverían a situarse en una senda de crecimiento. El carácter inicial de los presupuestos aconseja, no obstante, interpretar con las debidas cautelas este resultado.

Una cuestión de interés es la comparación de los niveles de endeudamiento de la Comunidad Autónoma gallega con los correspondientes al resto de las Comunidades. Atendiendo a las cifras que aparecen en el cuadro nº2, y como ya hemos señalado, el ratio deuda/PIB en Galicia era muy superior al del conjunto de Comunidades, tanto en 1995 (8,8% frente a 5,9%) como en 1997 (9,4% frente a 6,6%). De hecho, tan sólo la Comunidad foral de Navarra le superaba en ambos ejercicios. De este resultado, podría inferirse que los Gobiernos de la Xunta de Galicia habrían hecho, comparativamente, un uso excesivo de su capacidad de endeudamiento; disfrutando por ello de un menor margen en este sentido en la actualidad.

Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada en un doble sentido. En primer lugar, y para que las comparaciones resulten homogéneas, habría que fijarse en las Comunidades con un nivel competencial semejante al de la Comunidad Autónoma gallega; esto es, las de artículo 151 y asimiladas, y las forales (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana). Claramente, las diferencias se estrechan: como cabría esperar, a mayor número de competencias de gasto, mayor volumen de endeudamiento.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la existencia de notables disparidades en las productividades y tasa de empleo regionales, lo que determina rentas per cápita y PIB muy diversos. El resultado de ello es que la actividad financiera pública tiende a suponer un mayor peso relativo en las economías menos desarrolladas, como es el caso de Galicia. Consecuentemente, en este caso más que nunca, resulta de interés poderar el stock de pasivos financieros con volumen de recursos presupuestarios sobre el que gravita. El cuadro nº3 muestra el valor del ratio deuda/ingresos no financieros, excluyendo la Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado: dado que la competencia de intermediación financiera entre el Estado y los Entes no es común a todas las CCAA., su no exclusión generaría problemas de heterogeneidad en las comparaciones.

Al proceder así, la situación se altera radicalmente. Galicia, con un ratio del 47% se sitúa en la mediana de las siete Comunidades. Cataluña, Navarra y la Comunidad Valenciana se encuentran por encima, mientras que el País Vasco y Andalucía se sitúan ligeramente por debajo. Tan sólo Canarias aparece en una posición financiera claramente más cómoda que Galicia. *En definitiva, el nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma gallega es perfectamente equiparable al de las CCAA. del grupo al que pertenece.*

Utilizando un modelo que no voy a exponer aquí (CARAMÉS L., LAGO S. 1998), es inmediato determinar el endeudamiento neto máximo compatible con la estacionalidad de los ratios deuda/PIB y deuda/ingresos financieros, pudiendo establecerse sendos estados estacionarios en el 10% del PIB y el 50% de los ingresos no financieros, en términos de derechos reconocidos. En el cuadro nº4 aparecen las cifras de endeudamiento anual máximo en términos del PIB compatibles con la estabilización del ratio deuda/PIB en el 10%, bajo distintas hipótesis sobre el crecimiento de la renta regional. Así, por

ejemplos, suponiendo un crecimiento del PIB nominal 6%, un endeudamiento anual neto equivalente al 0,57% del PIB sería compatible con la convergencia del ratio deuda/PIB en el 10% (cuadro nº 5). No obstante, con una deuda acumulada de tal magnitud, un coste medio de los pasivos superior al 5,7% implicaría que el endeudamiento adicional no llegaría siquiera para cubrir la carga financiera del stock ya existente. Consecuentemente, una parte de los ingresos no financieros o de los recursos procedentes de la venta de activos financieros debería ser destinada a este cometido.

En el actual marco macroeconómico caracterizado por la estabilidad de precios, parece razonable esperar que la tasa de crecimiento del PIB nominal se sitúe en el intervalo 2-7%. Afortunadamente, el acusado descenso de los tipos de interés permite prever que el coste medio de la deuda pueda situarse en un período de tiempo razonable por debajo incluso del 4%. Pero aun suponiendo que efectivamente se reduce hasta dicho nivel, el crecimiento nominal del PIB debería superar el 4%, si no se quiere sobrepasar el umbral en el que el endeudamiento neto anual máximo compatible con la estabilización del ratio deuda/PIB en el 10%, no llega siquiera para financiar la carga generada por los pasivos acumulados.

En el caso del ratio deuda/ingresos no financieros el razonamiento es similar. Aunque en el pasado el crecimiento de los ingresos no financieros ha sido muy superior al del PIB gallego, las diferencias se han estrechado considerablemente en los últimos ejercicios. En el futuro, no cabe esperar crecimientos muy superiores a los del PIB. Primero, porque el proceso de transferencia de competencias de gasto y, por tanto, de recursos financieros para desempeñarlas se encuentra ya muy avanzado; y segundo, porque el desarrollo del llamado "Pacto Local" traerá consigo un trasvase de recursos de la Hacienda Autonómica hacia las Corporaciones Locales.

En resumen, dado el actual nivel de endeudamiento, si el objeto es su estabilización en el entorno del 10% del PIB gallego y del 50% de los ingresos no financieros, no parece posible apelar a la deuda para la financiación de nuevas inversiones, salvo en el caso de que el crecimiento de la economía se mantenga al ritmo actual y el coste medio de la deuda siga reduciéndose. Aun en un escenario claramente optimista como el caracterizado por un crecimiento nominal de la economía del 6% anual y un coste medio de la deuda del 4%, el margen de financiación para nuevos proyectos sería de 0,17 puntos del PIB.

Ahora bien, ¿por qué habría de pensarse que un endeudamiento equivalente al 10% del PIB – o del 50% de los ingresos no financieros – es una cifra más apropiada que un 20 y un 100%, respectivamente?. Aunque el crecimiento de ambos ratios no puede ser indefinido – bajo riesgo de generar expectativas de impago en los agentes privados – la deuda puede experimentar fuertes crecimientos de forma transitoria al pasar de un estacionario a otro.

A la hora de responder a la pregunta anterior, encontramos argumentos favorables, argumentos contrarios y limitaciones institucionales a la expansión de la deuda. Empezando por éstas, los actuales acuerdos de consolidación fiscal entre Comunidades Autónoma y el Estado, encaminados a lograr el cumplimiento de las restricciones fiscales que imponen nuestros compromisos comunitarios, establecen rígidos límites a la expansión de la deuda (EZQUIAGA y PERELLI, 1998)

Sin embargo, en la actualidad éstos pueden ser superados mediante prácticas de extra-presupuestación a las que ya nos hemos referido. Mientras no se produzca un cambio en la definición de lo que estadísticamente ha de considerarse actividad financiera pública, existe un claro incentivo para que las CCAA. recurran a tales métodos a fin de financiar gastos que se consideren necesarios.

Como se muestra en los cuadros nº4 y 5, una vez que nos situamos en niveles de deuda pública próximos al 20% del PIB o del 100% de los ingresos no financieros, la situación es similar a la actual – todas las cifras aparecen duplicadas. Pero existen dos grandes diferencias. En primer lugar, un aumento de la deuda en términos de recursos presupuestarios incrementa el ratio ahorro/deuda acumulada y recomienda el alargamiento de su vida media para garantizar el equilibrio entre la disposición de recursos y la estructura temporal de los pasivos financieros (EZQUIAGA y FERRERO, 1998). En segundo lugar, una vez alcanzado ese nivel superior, el coste de que los tipos de interés superen a la tasa de crecimiento de la economía y, por tanto, que la deuda nueva no sea suficiente para financiar la carga de la deuda acumulada se duplica.

Así, por ejemplo, suponiendo un crecimiento nominal de la economía gallega del 2% y un coste medio de los pasivos del 5%, la carga financiera superaría al endeudamiento anual máximo para la estabilización del ratio deuda/PIB en un 0,3% del PIB en el caso de que aquél fuera el 10% y en un 0,6% del PIB en el caso de que aquél fuera el 20%. El esfuerzo en el recorte compensatorio del gasto en otras áreas se duplicaría, alcanzando una magnitud no desdeñable: la explosividad de la deuda sería mucho más difícil de detener.

No obstante, el período de transición entre los estados situados respectivamente en el 10 y 20% del PIB ofrece un margen de recursos financieros notable para su inversión. Dado el bajo nivel de los tipos de interés, resultaría más sencillo descubrir proyectos con una rentabilidad social superior y, por tanto, sería razonable esperar que se tratase de aprovechar la oportunidad. Cuestión distinta es que sea compatible con los escenarios de consolidación presupuestaria establecidos o que sea una estrategia válida para el conjunto de las Comunidades.

La deuda de la Comunidad Autónoma gallega ha crecido notablemente en la década de los noventa hasta situarse en la actualidad cerca del 10% PIB gallego y del 50% de sus ingresos no financieros. Los factores que se hallan detrás de éste comportamiento generalizado para el conjunto de las CCAA. van de la insuficiencia de recursos generada por el sistema de financiación autonómica – en cierta manera, contrapartida de la no transferencia de una parte de las deudas del Estado asociable a las competencias de gasto transferidas – a la autonomía política de los ejecutivos subcentrales (MONASTERIO Y SUÁREZ P., 1993; SUÁREZ P., 1996; CARAMÉS, 1998).

En los últimos ejercicios se puede apreciar un cambio de tendencia si nos referimos a la deuda del Sector Público no empresarial, juicio que resulta matizado sustancialmente si se tiene en cuenta el endeudamiento del sector público no consolidable y la existencia de prácticas de extra-presupuestación y “centrifugado” del déficit hacia éste. Con todo, el nivel actual de deuda, tanto en términos de PIB como de ingresos no financieros, es relativa-

mente reducido, gracias sobre todo a que todavía a finales de los años ochenta la deuda acumulada era inferior al 1% del PIB gallego.

Con una deuda equivalente al 10% del PIB, tipos de interés en pronunciado descenso y una política de gestión de la deuda eficiente, la carga financiera difícilmente superará el 0,5% del PIB en los próximos ejercicios; cantidad menor al lado de un presupuesto consolidado que en el año 1998 supera el 20% del PIB gallego. Por consiguiente, la situación dista de constituir un riesgo mayor y, teóricamente, hay margen para seguir endeudándose; teóricamente, porque existen acuerdos vinculantes que limitan sobremanera el recurso a los mercados de capitales, si bien la traslación de la actividad financiera del sector público no empresarial hacia los entes no consolidables y, por tanto, no computables a efectos de dichos límites, se ha convertido en una realidad en los últimos tiempos.

A pesar de haber utilizado buena parte del mismo en lo que llevamos de década, la Xunta sigue disponiendo de margen económico para contratar más pasivos financieros, pero no al ritmo que lo ha hecho en el pasado. El crédito en este sentido no es infinito, las necesidades inversoras de la Comunidad gallega se hallan todavía lejos de ser cubiertas al mismo nivel que en las Comunidades más ricas y, sin duda, el futuro revelará nuevos ámbitos en los que serán necesarias grandes inversiones. La deuda es una posible vía para perseverar en la convergencia en las dotaciones de capital público.

Pero no hay que olvidar, primero, que las inversiones realizadas directamente por el Estado o el ahorro público derivado de mejoras en la gestión, son posibilidades que se hallan lejos de ser explotadas al máximo; y, segundo, que los recursos no son ilimitados y, por tanto, la búsqueda de la eficiencia en su asignación es una tarea insoslayable. La evaluación de la rentabilidad social de los proyectos a realizar; la planificación económica-financiera en la que éstos se han de enmarcar y, en fin, el cumplimiento efectivo de los acuerdos de consolidación fiscal han de estar bien presentes en la mente de los decisores políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalá, F. (1995) *La financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la región de Murcia*, Consejería de Economía, Murcia.
- Banco de España (1991) "Endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Boletín Económico del Banco de España*, Julio-Agosto, pp. 35-49.
- Banco de España, "Endeudamiento de las Comunidades Autónomas" *Boletín Económico...*, años 94,95,96,97 y 98.
- Caramés, L. (1996) "Le système de Péréquation Espagnol", en Gilbert, G. (ed.) *La Péréquation Financière entre les Collectivités Locales* pp. 115-125, Presses Universitaires de France, París.
- Caramés, L. (1998) "L'endettement des Autonomies et des collectivités locales" en Laval, B. (Ed.) *L'endettement des collectivités locales*, Maison des Pays Ibériques, Bordeaux.
- Caramés, L. Y Vázquez, J. A. (1997) *Los problemas de la Financiación Autonómica*, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

- Caramés, L. y Lago, S. (1998) *Gobiernos Económicos y sostenibilidad de la Deuda Pública: el caso de la Xunta de Galicia*, Documento de trabajo 01, Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Santiago de Compostela.
- Caramés, L. y Lago, S. (1999) “*La dinámica económica de las regiones españolas*”, en papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nº IV, pp. 112-113.
- Ezquiaga, I. y Perelli, O. (1998) *Endeudamiento para el desarrollo. El esferzo inversor de la Xunta de Galicia: su financiación y sus efectos sobre la economía*. Consultores de las Administraciones Públicas Madrid
- Gonzalez- Páramo, J.M. (1997) “*El IRPF en la encrucijada*”. Entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas “, en *Eknomiaz*, nº 38, pp. 78-97
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J.(1993) *El endeudamiento económico. Teoría y evidencia empírica*, Fundación BBV, Bilbao
- Monasterio, C. (1994) “*La evolución reciente de la Hacienda Autónoma*” en Papeles de Economía Española, nº 59 pp. 240-245
- Suárez Pandiello, J. (1996) “*Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas*” en Moldes, E. y Puy P. (Dirs.) *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Minerva Madrid pp. 185-210