

**“FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y DISCRECIONALIDAD DE LAS  
POLÍTICAS DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.  
UNA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD DE MADRID”**

**Alfonso Utrilla de la Hoz**

**Universidad Complutense**

**Carolina Navarro Ruiz**

**UNED**

**I. INTRODUCCIÓN.**

**II. EL MARCO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y LOS CONDICIONANTES DE LA  
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.**

**II.1. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LAS  
IMPLICACIONES FINANCIERAS DEL NUEVO MODELO.**

**II.2. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.  
LOS CONTENIDOS E IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD  
PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA.**

**III. ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN Y RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA:  
IMPLICACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE GASTO REGIONAL DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID.**

**III.1. LOS ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN REGIONAL.**

**III.2. UN MODELO DE FINANCIACIÓN SUJETO A RESTRICCIÓN  
PRESUPUESTARIA APLICADO A LA COMUNIDAD DE MADRID.**

**IV. CONSIDERACIONES FINALES.**

## I. INTRODUCCIÓN.

El trabajo que se desarrolla a continuación<sup>1</sup> tiene por objeto analizar las consecuencias del nuevo sistema de financiación en un contexto de saneamiento presupuestario derivado de la aplicación de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y estimar un modelo para poder simular los efectos de distintos escenarios de ingresos y gastos sobre las políticas propias de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La culminación del proceso de transferencias de las principales políticas de gasto junto con un sistema de financiación autonómico basado en mayor medida en la recaudación territorial de impuestos desligado de las garantías anteriormente existentes determinan la conveniencia de analizar conjuntamente ambos fenómenos (gastos e ingresos) y el grado de discrecionalidad resultante para ejercer políticas propias sujetas a restricciones presupuestarias más exigentes. En el caso de la Comunidad de Madrid, al tratarse de una región donde el gasto en sanidad y educación cobra una especial relevancia presupuestaria y la financiación proviene en un importante porcentaje de sus ingresos impositivos, la determinación de los escenarios financieros a medio plazo resultará especialmente útil para contrastar y medir el margen financiero disponible para articular una política de inversiones públicas acordes con las necesidades de infraestructuras en la región, al no contar, por su nivel de desarrollo, con una cofinanciación de fondos europeos significativa.

Con este propósito el trabajo se estructura en dos bloques diferenciados. En el primero se analiza, por un lado, el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sus consecuencias financieras y, por otro, se revisa el nuevo marco regulador de estabilidad presupuestaria y sus implicaciones para las Comunidades Autónomas. En el segundo apartado se establecen los escenarios que servirán de base para elaborar el programa de simulación aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es un resumen de la Investigación ref: 06/0043/2000 Convocatoria de ayudas para la realización de proyectos de investigación en humanidades y ciencias sociales (Orden 654/2000, de 7 de marzo, BOCM de 16 de marzo)

## **II. EL MARCO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y LOS CONDICIONANTES DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.**

### **II.1. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LAS IMPLICACIONES FINANCIERAS DEL NUEVO MODELO.**

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada en 1996 y en 2001, establece el marco general de su actividad financiera, señalando los rasgos principales que deben regir su diseño. Esta norma, junto con los respectivos Estatutos de Autonomía, las leyes ordinarias aprobadas y los acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituyen el marco jurídico de referencia en la financiación autonómica.

Tras distintas etapas en la financiación regional marcadas por los acuerdos quinquenales del Consejo de Política Fiscal y Financiera el nuevo sistema de financiación, regulado en la Ley 21/2001, con una vigencia temporal ilimitada ha supuesto un cambio importante del modelo hasta ahora establecido. Integra la financiación de la sanidad y de los servicios sociales con el resto de competencias y fija la restricción inicial en los recursos obtenidos en el año base 1999. La financiación resultante se ajusta por indicadores de necesidad, introduciendo nuevas variables de reparto. Para ello se desglosa nuevamente la financiación en tres bloques. En materia de competencias comunes se distribuye el importe total de la restricción inicial de la financiación general entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

- a) Población (94%).
- b) Superficie (4,2%).
- c) Dispersión (1,2%).
- d) Insularidad (0,6%)

Además, se introduce como nueva variable de reparto el denominado “índice de renta relativa” cuyo reparto se realiza entre aquellas CC.AA. menos desarrolladas, que son:

Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.

En el caso competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social el importe total de la restricción inicial se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

- a) Población protegida (75%).
- b) Población mayor de 65 años (24,5%).
- c) Insularidad (0,5%).

El nuevo sistema impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación así calculada evolucionada al nuevo índice de referencia (ITE nacional). Esta variable está constituida por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. No obstante, durante los tres primeros años del nuevo sistema el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, que el índice de evolución de los recursos asignados a los mismos tendrá un índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado. Se introducen además dos fondos específicos (el programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo de desplazados).

Finalmente, las necesidades de gasto en servicios sociales se determinan de acuerdo con la población mayor de 65 años y también se impone la obligación de destinar a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación con el ITE nacional.

El nuevo acuerdo garantiza, al menos, el mantenimiento del “statu quo” anterior, aplicándose una serie de reglas de modulación del posible incremento que limitan en el caso de la Comunidad de Madrid fuertemente la financiación por habitante obtenida.

Las necesidades de gasto fijadas en la restricción inicial, junto con las de las competencias comunes y las de los servicios sociales, pasan a financiarse a través de dos bloques de ingresos: los recursos tributarios cedidos y compartidos (participados), y las transferencias niveladoras en sus valores del año 1999. En términos de suficiencia dinámica se establece un nuevo índice de evolución como referencia para determinar las transferencias y la recaudación normativa: el ITE nacional (ITEn), del que se excluyen otros recursos de naturaleza tributaria que antes se incluían en el cálculo de los ITAE, como el Impuesto de Sociedades y las cotizaciones sociales.

Desde una perspectiva más general se pueden diferenciar dos grandes bloques de financiación regional, al margen del recurso al endeudamiento y otros fondos comunitarios: los recursos tributarios y las transferencias. A los impuestos cuya recaudación y/o gestión ya estaba cedida a los gobiernos regionales (Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y la imposición sobre el Juego) se cede desde 2002 una parte del IRPF equivalente al 33% de la cuota, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones. El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los Impuestos Especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas (no operativo), Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos. El 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. En el IVA y en los impuestos especiales armonizados lo que se establecen son participaciones territorializadas en función de criterios de consumo regional. En los otros impuestos cedidos sí se adscribe la recaudación efectiva. Además se crea un nuevo impuesto sobre carburantes con una tarifa estatal, que también se cede, y otra tarifa autonómica vinculado con los gastos sanitarios

De acuerdo con el nuevo modelo, la financiación que procede de la Administración central estará constituida por el nuevo Fondo de suficiencia que sirve como mecanismo de cierre del modelo de financiación acordado, y cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal. Las CC.AA. recibirán anualmente, por el Fondo de suficiencia, la cantidad establecida en el año base 1999, incrementada por el índice de evolución de referencia (ITE).

Entre las transferencias condicionadas existente (fondos europeos, convenios de inversión, etc) cabe destacar el cambio introducido en el fondo de solidaridad nacional: el Fondo de Compensación Interterritorial, que se amplía a las ciudades de Ceuta y Melilla y, por otro lado, se flexibiliza su destino. Así, el desdoblamiento del FCI en dos subfondos permitirá que éste pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión. Así, se determinará una proporción del Fondo que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión, que será del 75%, y otra, el 25% restante, que podrá destinarse a gastos de funcionamiento asociados de la inversión. Esta segunda parte del Fondo estará limitada, en el tiempo, a aquel periodo inicial necesario para poner en marcha o en funcionamiento la inversión con un máximo de 2 años y, en su destino, ya que no será aplicable a cualquier tipo de gastos de funcionamiento, sino a los de puesta en funcionamiento de la inversión.

Como se ha señalado, el nuevo sistema de financiación autonómico parte de una restricción inicial provisional que toma como partida la financiación obtenida en 1999, con las competencias existentes en 2001, para cada uno de los bloques de competencias. Así, esta restricción inicial provisional, como se observa en el cuadro 1, está compuesta por un montante global de 51.537,84 millones de euros que se corresponden con los recursos actualizados que venían recibiendo más las compensaciones recibidas por Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha para situarlas en una situación de partida comparable. Las modulaciones recogidas en el acuerdo de financiación y las negociaciones posteriores han elevado esa restricción inicial hasta 53.344,43 millones de euros.

### **CUADRO 1. RESTRICCIÓN INICIAL EN 1999 DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO.**

Millones de euros	Restricción Inicial	TOTAL FINAL	%
ANDALUCIA	10115.32	10284.13	1,7%
ARAGON	1836.90	1900.83	3,5%
ASTURIAS	1553.85	1629.94	4,9%
BALEARES	952.44	1098.59	15,3%
CANARIAS	2338.74	2461.97	5,3%
CANTABRIA	791.35	855.46	8,1%
C.-LA MANCHA	2494.37	2649.17	6,2%
C.Y LEON	3865.49	3962.42	2,5%
CATALUÑA	8408.86	8665.36	3,1%
EXTREMADURA	1666.65	1778.52	6,7%
GALICIA	4115.53	4202.16	2,1%
MADRID	6249.92	6431.05	2,9%
MURCIA	1493.09	1544.81	3,5%
LA RIOJA	405.76	460.78	13,6%
C.VALENCIANA	5249.57	5419.23	3,2%
TOTAL	51537.84	53344.43	3,5%

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera y elaboración propia

La ausencia de un sistema de garantías como el existente hasta 2001 y la mayor corresponsabilidad fiscal introducida en el nuevo modelo hace depender en mayor medida a las Comunidades Autónomas de la marcha de sus ingresos tributarios. Su comportamiento futuro determinará el grado de suficiencia financiera para hacer frente a sus necesidades en un contexto presupuestario más restrictivo.

### **II.2. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. LOS CONTENIDOS E IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA.**

El Tratado de la Unión Europea establece en el capítulo 1 del título VI las líneas que deben regir la configuración de la política económica en la unión económica y monetaria. De acuerdo con su contenido, los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. Este podrá acordar por unanimidad medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren

dificultades graves en el suministro de determinados productos. Además, en caso de que se produzcan o puedan producirse problemas graves en un Estado miembro, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que el país no pueda controlar, las instituciones de la Unión podrán decidir la concesión, en determinadas condiciones, de una ayuda financiera al mismo.

Las limitaciones impuestas a las políticas económicas nacionales redujeron considerablemente su margen de autonomía, quedando prohibidas determinadas prácticas para financiar a los organismos públicos y pasando, posteriormente, las competencias monetarias a una autoridad europea independiente. Con el objeto de evitar que los Estados miembros incurrieran en déficit públicos excesivos, las instituciones europeas supervisaron la evolución de su situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público. En particular, la observancia de la disciplina presupuestaria se centró, durante la segunda fase de la UEM, en los siguientes criterios:

- Que la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Nacional Bruto a precios de mercado no sobrepasase el 3%, a menos que la proporción hubiese descendido sustancial y de forma continuada hasta aproximarse al valor de referencia o que este se sobrepase sólo excepcional y temporalmente.
- Que la proporción entre la deuda pública y el Producto Nacional Bruto a precios de mercado no rebasase el 60%, a menos que la proporción disminuyera suficientemente y se aproximase al valor de referencia.

Una vez alcanzada la tercera fase de la UEM se adoptó el denominado Pacto de Estabilidad que establece objetivos de déficit más ambiciosos con un horizonte de equilibrio presupuestario y un régimen de sanciones acumulables a través de depósitos y multas económicamente importantes. No obstante el régimen de sanciones muestra un nivel de discrecionalidad amplio para su aplicación y la determinación financiera de su destino.

De este modo, los países participantes de la UEM deberán mantener una evolución presupuestaria adecuada con la política monetaria común. El marco de referencia se altera en virtud del contenido de los Tratados, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Resolución del

Consejo Europeo de Amsterdam sobre crecimiento y empleo. Así, las políticas presupuestarias seguirán siendo competencia de los Gobiernos nacionales pero estarán sujetas a las normas establecidas en el art.104 del Tratado y en el Pacto de Estabilidad, que centra sus objetivos en conseguir una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit en condiciones económicas normales.

Las orientaciones generales en materia de política presupuestaria que se han aprobado en los últimos años tienen como objetivo profundizar en la reducción de los desequilibrios presupuestarios, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea, por distintas razones:

- La reducción del déficit público contribuirá a la sostenibilidad de la recuperación económica, permitiendo unas condiciones monetarias favorables continuadas.
- Tras la introducción de la moneda única el ajuste a las depresiones cíclicas y a los problemas propios de cada país deberá efectuarse, en su mayor parte, mediante medidas presupuestarias. Así, es necesario garantizar la efectividad de los estabilizadores automáticos. Para ello, la confianza en la política presupuestaria deberá reforzarse. Una mayor disciplina presupuestaria aumentará, con probabilidad, la confianza de los agentes económicos en que un aumento del déficit público durante una recesión coyuntural no supondrá una alteración permanente de las finanzas públicas, lo cual evitará toda influencia negativa de los mercados financieros.
- Unas situaciones presupuestarias saneadas contribuirán a mantener bajos los tipos de interés a largo plazo, lo que atraerá la inversión hacia el sector privado. En este contexto, las Administraciones Públicas dejarán de absorber ahorro privado y su contribución al ahorro nacional será positiva, aumentando la tasa de inversión, sin ejercer una presión sobre la balanza de pagos y los tipos de interés a largo plazo.
- Finalmente, una reducción adicional del déficit público existente permitirá una disminución de los niveles de endeudamiento, todavía elevados en muchos países. Esto permitirá destinar el ahorro en intereses pagados a otros gastos más productivos o que permitan asegurar el sistema de protección social sin incrementar los recursos impositivos y las cargas sociales.

Son numerosos los estudios que desde la evidencia que existe en nuestros días, demuestran que la disciplina presupuestaria que implicaban los criterios de Maastricht ha generado importantes beneficios derivados de la reducción en los déficit y en las tasas de inflación:

- Tipos de cambio estables y políticas coordinadas producen ganancias de producción derivadas de una creciente integración de los mercados.
- La creación de una moneda única elimina los costes de transacción asociados al cambio de moneda.
- Eliminación del riesgo de tipo de cambio, lo que a su vez reduce los tipos reales de interés.
- Reforzamiento de la credibilidad de los objetivos de estabilidad de precios.
- La reducción de la inflación y de los tipos de interés acelera el crecimiento de económico a medio plazo.
- Menor sensibilidad en los tipos de interés y las primas de riesgos ante desequilibrios externos e internos derivados de una mayor credibilidad.
- Disminución de las distorsiones fiscales sobre la composición del ahorro, el nivel y la composición de la inversión productiva y las decisiones de financiación empresarial.

Por otra parte, los beneficios derivados no presentan como contrapartida costes a corto plazo y tampoco es probable que los tenga a largo plazo (González-Páramo, 2001):

En cuanto a los costes a corto plazo, las mejoras alcanzadas en materia de inflación y déficit no han tenido en general costes apreciables en producción y en empleo debido a una composición de los ajustes adecuada a las necesidades del crecimiento económico y unas características de las medidas que han mejorado las expectativas de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública. Los menores costes del crédito, el mantenimiento de la inversión pública, los efectos riqueza favorables al consumo y el efectos credibilidad

compensan en buena medida el efecto contractivo inicial del ajuste presupuestario sobre la demanda.

Por otra parte, la experiencia no puede señalar que las limitaciones que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) impone a los ajustes discretivos puedan considerarse como un coste a largo plazo, ya que dado que el activismo procíclico tiene costes en términos de incertidumbre y de irreversibilidad, la disciplina presupuestaria de Maastricht y el PEC podrían ser fuente de beneficios adicionales en el futuro.

De este modo, en el convencimiento de que unas finanzas públicas saneadas constituyen un elemento decisivo para preservar condiciones económicas estables en los Estados Miembros y en la Comunidad, así como resulta crucial para un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo, el objetivo del PEC es garantizar la disciplina presupuestaria de modo efectivo y creíble en la tercera fase de la UEM.

El contenido del PEC está más orientado hacia los procedimientos que a los objetivos numéricos. La principal ventaja de ello es que a pesar de que los objetivos numéricos contribuyen al mantenimiento de la disciplina, pueden restar flexibilidad y promueven la falta de transparencia de los gobiernos. Por otra parte, las reglas de procedimiento introducen restricciones sobre la elaboración, la presentación, la discusión, la aprobación y la ejecución de los presupuestos. Así, el grueso de la literatura señala que al menos a nivel nacional, importan más las reglas de procedimientos que los objetivos numéricos. De este modo el PEC clarifica y da contenido al “procedimiento del déficit excesivo” y refuerza la supervisión y la coordinación presupuestaria mediante la obligación de presentar anualmente programas de estabilidad con objetivos y escenarios a medio plazo que garanticen situaciones de equilibrio o superávit.

Esta influencia favorable sobre la calidad de los procedimientos se puede apreciar en:

- Fijación de objetivos y compromisos presupuestarios a medio plazo, que complementan a horizonte anual tradicional.

- Énfasis creciente en los mecanismos de control del gasto y menor en el déficit en sí mismo, lo que refuerza la credibilidad de los objetivos, dada la sensibilidad cíclica de los ingresos y evita la tendencia a gastar mecánicamente los excedentes de recaudación.
- Implicación de los niveles subcentrales de gobierno en los objetivos de estabilidad.

Así, en general, la literatura señala que las normas presupuestarias, en este caso, de procedimiento, implican numerosos beneficios. Respecto a las limitaciones sobre el déficit y el endeudamiento, reducen el sesgo deficitario del presupuesto y en un marco de integración económica, facilitan la coordinación presupuestaria y limitan los efectos negativos de las externalidades fiscales entre regiones o países (Roldan, 1996). Asimismo, se ha contrastado empíricamente como las reformas en los procedimientos presupuestarios tienen una incidencia muy positiva en la gestión pública (Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997). La relación entre la calidad de los procesos presupuestarios y la evolución del déficit y el endeudamiento en la UE ha sido explorada empíricamente por numerosos investigadores. La evidencia ofrece un fuerte respaldo a la “hipótesis de ilusión fiscal”: las características de los procesos presupuestarios tienen una influencia positiva sobre un mayor compromiso con la disciplina presupuestaria (Von Hagen, 1992; Von Hagen y Harden, 1994; Alesina y otros, 1995 y 1999; Poterba, 1995; Poterba y Rueben, 1999; Hallerberg y Von Hagen, 1999; De Haan, Mohecen y Volkering, 1999). Las conclusiones de estos estudios ofrecen respaldo a la necesidad de revisar los procedimientos presupuestarios si estos han de lograr éxitos en el objetivo de disciplinar sus finanzas públicas. Así, una mayor disciplina contribuye a una gestión del gasto más eficiente en su doble dimensión agregada y microeconómica, al promover la estabilidad macroeconómica y ofrecer incentivos adecuados a los participantes en el proceso presupuestario.

La evolución de la economía europea en estos últimos años y las perspectivas recientes para los próximos establecen un horizonte de estabilidad y crecimiento económico que no es ajeno al desarrollo de las políticas económicas llevadas a cabo por los países

Europeos. La búsqueda de la estabilidad presupuestaria y el saneamiento, en general, de las políticas públicas ha sido una regla de comportamiento común desde mediados de los años 90 en los países de la Unión Europea y, más recientemente, por los países que han solicitado su adhesión a las instituciones comunitarias y, por extensión, por otros países europeos.

La convergencia europea está condicionando las políticas fiscales adoptadas por los países comunitarios para garantizar con éxito la realización efectiva de los planes de estabilidad aprobados y su actualización periódica. En general, los planes de estabilidad presentados por los distintos Estados miembros responden al compromiso de reducir los desequilibrios presupuestarios todavía existentes, aprovechando la etapa prolongada de crecimiento económico para afianzar el saneamiento de sus finanzas públicas. Según lo indicado en las Orientaciones Generales de Política Económica de 2001, las recomendaciones presupuestarias se basaban en los programas nacionales de estabilidad o de convergencia, en sus supuestos económicos y en las opiniones del Consejo al respecto. En este sentido, el crecimiento fue en 2001 considerablemente inferior al inicialmente previsto. El funcionamiento de los estabilizadores automáticos motivó un considerable deterioro de la situación presupuestaria, que en algunos países se sumó al impacto de las reformas fiscales. Como consecuencia, en 2001 se deterioraron con respecto a 2000 los equilibrios presupuestarios reales en la UE. El déficit presupuestario a escala comunitaria subió al 0,5% del PIB, desde el 0,1% del PIB en 2000 (sin los ingresos del UMTS). Éste fue el primer revés del déficit desde 1993. De manera similar, el déficit presupuestario de la zona euro subió al 1,1% del PIB, con respecto al 0,8% de 2000. Por lo general, no empeoró la situación presupuestaria estructural y los desequilibrios se centran más en el componente coyuntural.

Según los países y en comparación con 2000, el equilibrio presupuestario se deterioró considerablemente en 2001 en Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Finlandia y, en menor grado, en Dinamarca, Bélgica, Francia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Sin embargo, en Grecia, España, Italia, y particularmente en Austria, los resultados fueron mejores que en 2000. Los objetivos presupuestarios nominales para 2001 fijados en las

actualizaciones de otoño de 2000 de los programas de estabilidad y de convergencia no se cumplieron en el caso de Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda y Portugal y, en menor grado, Bélgica e Italia. Sin embargo, los objetivos se cumplieron o se superaron con creces en España, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Finlandia y Suecia. Los déficits son aún relativamente amplios en términos reales y estructurales en Alemania, Francia, Italia y Portugal y, en consecuencia, estos países no cumplen todavía el requisito de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit que recomienda el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Para confeccionar sus presupuestos para 2002, los Estados miembros, y en especial los que aún tenían déficit importantes, tuvieron que alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de nuevos esfuerzos de consolidación y la de evitar un ajuste procíclico. Los planes presupuestarios para 2002 reflejan la perspectiva de crecimiento moderado. Según el nuevo grupo de programas de estabilidad y convergencia, la mayor parte de los países planean mantener o mejorar su situación presupuestaria real en relación con 2001. Esto motivaría un pequeño ajuste de la posición fiscal en algunos países, mientras que en la mayor parte de países la posición fiscal sería generalmente neutra.

De acuerdo con los datos más recientes el empeoramiento de los desequilibrios presupuestarios, especialmente en Francia, Alemania, Italia y Portugal, está propiciando una demanda de mayor laxitud en el calendario de cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario por parte de las autoridades nacionales y abre el debate sobre la rigidez de las condiciones impuestas y la necesidad de adaptarlas a las condiciones económicas y compatibilizarlas con otras prioridades de la política económica.

Sin embargo, a pesar de las críticas sobre el posible fracaso del estricto ajuste a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aquellos países con equilibrio presupuestario o superávit han podido poner en funcionamiento los estabilizadores automáticos para amortiguar los efectos negativos derivados de la ralentización económica global recientemente experimentada. Los Estados miembros no se han lanzado en políticas expansionistas injustificadas, registrándose así en 2001 un déficit estructural prácticamente

idéntico al de 2000. Así, los países han podido proseguir sus reformas tributarias previstas, habida cuenta de que las reducciones tributarias raras veces se autofinancian. En general, el compromiso con la normas y el espíritu del PEC han contribuido al logro de una política económica equilibrada favorable al crecimiento y a la estabilidad de precios.

Es necesario tener en cuenta además, la existencia de una serie de medidas significativas que han reforzado la calidad y cobertura de la supervisión presupuestaria y han mejorado los instrumentos analíticos para evaluar las políticas aplicadas. Cabe destacar entre otras, la revisión del Código de conducta sobre el contenido y la presentación de los programas de estabilidad y de convergencia, así como la importancia de prestar gran atención a los saldos presupuestarios ajustados en función del ciclo.

Una vez que la recuperación económica haya cobrado ritmo, el ajuste presupuestario previsto para los próximos años se deberá lograr a través de reducciones de lo ingresos y de los gastos conforme a las recomendaciones de las Orientaciones Generales de Política Económica. Así, la Comisión señala que la forma de distribuir los denominados “beneficios del crecimiento” entre recortes tributarios e incrementos del gasto es contrario no sólo a las normas del PEC, sino también a la lógica económica. En general, las circunstancias en las que pueden ser convenientes y eficaces unas medidas presupuestarias discrecionales contrarias al ciclo son muy escasas. La disciplina fiscal no sólo consiste en lograr unas finanzas públicas saneadas a corto y medio plazo, sino que también requiere que las finanzas públicas sean sostenibles a largo plazo. Sin embargo, en algunos países, las importantes competencias financieras de los gobiernos regionales y de otros niveles de gobierno en el proceso presupuestario, han puesto de manifiesto la necesidad para estos Estados miembros de adoptar acuerdos especiales entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de lo que puede denominarse “pactos internos de estabilidad”.

**CUADRO 2: COMPOSICIÓN Y EQUILIBRIO DEL GOBIERNO GENERAL (UE15). % PIB**

	1999	2000	2001	2002	2003
IMPUESTOS	28,0	28,0	27,6	27,5	27,3
-DIRECTOS	14,0	14,3	14,1	14,0	13,9
-INDIRECTOS	14,0	13,7	13,5	13,5	13,4
COTIZACIONES SOCIALES	14,5	14,3	14,3	14,1	14

OTROS INGRESOS CORRIENTES	3,4	3,3	3,4	3,3	3,2
INGRESOS CORRIENTES	45,9	45,7	45,2	45,0	44,6
CONSUMO FINAL	20,0	19,9	20,1	20,2	20
-CONSUMO PUBLICO	8,1	8,0	8,0	8,0	7,9
-PRESTAC. SOCIALES EN ESPECIE	12,0	11,9	12,1	12,2	12,1
OTRAS TRANSF. SOCIALES	16,5	16,2	16,2	16,4	16,2
INTERESES	4,1	3,9	3,6	3,5	3,4
SUBSIDIOS	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
OTROS GASTOS CORRIENTES	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8
GASTOS CORRIENTES	43,7	43,0	42,9	43,1	42,5
GASTOS DE CAPITAL	4,1	2,7	4,1	4,1	4,1
AHORRO BRUTO	2,2	2,6	2,3	1,9	2,0
F.B.K.F	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3
OTROS GASTOS DE CAPITAL	1,8	0,5	1,8	1,8	1,8
INGRESOS TOTALES	47,1	46,8	46,3	46,1	45,7
GASTOS TOTALES	47,8	45,7	47,0	47,2	46,6
DÉFICIT	-0,7	1,0	-0,6	-1,1	-0,9
DEFICIT PRIMARIO	3,4	4,9	3,0	2,4	2,4
DÉFICIT CÍCLICO AJUSTADO	-1,3	-1,3	-1,5	-1,2	-1,2
DEUDA	67,3	64,3	62,9	61,9	60,5

Fuente: Comisión Europea 2002.

### CUADRO 3: CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AAPP (% PIB)

Países Miembros	1999	2000	2001	2002	2003
B	-0.6	0.0	0.2	-0.2	0.2
DK	3.1	2.5	3.0	2.1	2.4
DK	-1.6	1.2	-2.7	-2.8	-2.1
EL	-1.7	-0.8	0.1	0.3	0.5
E	-1.1	-0.3	0.0	-0.2	0.0
F	-1.6	-1.3	-1.4	-1.9	-1.8
IRL	2.3	4.5	1.7	0.6	0.2
I	-1.8	-0.6	-1.5	-1.3	-1.3
L	3.8	5.8	5.0	2.0	2.5
NL	0.4	2.2	0.2	0.0	-0.4
A	-2.4	-1.7	-0.1	-0.1	0.3
P	-2.2	-1.5	-2.7	-2.6	-2.5
FIN	1.9	7.0	4.9	3.3	2.7
S	1.3	3.7	4.8	1.7	1.9
UK	1.1	4.0	0.9	-0.2	-0.5
EU-15	-0.7	1.0	-0.6	-1.1	-0.9

Fuente: Comisión Europea 2002.

En el caso español, la última actualización del Programa de Estabilidad 2001-2005 constata que durante los dos últimos años la economía ha mantenido un crecimiento

económico importante, con una tasa media anual en torno al 3,5%, cerca de un punto por encima del crecimiento medio de la eurozona, que se ha traducido también en una mayor generación de empleo. No obstante, al igual que en el resto de la UE, a lo largo del periodo se fue registrando un proceso de moderación del ritmo de crecimiento dentro de un contexto de desaceleración económica internacional.

**CUADRO 4: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2001-2005**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB apc %interanual	7,7	7,0	5,3	5,5	5,5	5,5
RECURSOS %/PIB	39,5	39,3	39,4	39,2	39,1	39,2
RECURSOS % interanual	7,1	6,5	5,4	5,0	5,3	5,5
TRIBUTOS %/PIB	35,5	35,3	35,2	35,0	34,9	35,1
TRIBUTOS %interanual	9,4	6,2	5,3	4,8	5,3	5,9
EMPLEOS %/PIB	39,8	39,3	39,4	39,2	39,1	38,9
EMPLEOS %interanual	5,2	5,6	5,5	4,9	5,2	5,0
CORRIENTES %/PIB	34,9	34,3	34,3	33,9	33,7	33,4
CORRIENTES %interanual	6,1	5,2	5,1	4,5	4,7	4,7
CAPITAL %/PIB	4,9	5,0	5,2	5,2	5,4	5,5
CAPITAL %interanual	-1,1	9,0	7,8	7,3	8,6	7,2
INTERESES %/PIB	3,3	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7
AHORRO %/PIB	3,5	3,9	3,9	4,0	4,3	4,6
SUPERAVIT PRIMARIO %/PIB	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9
SUPERAVIT PÚBLICO %/PIB	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
ESTADO Y ORGANISMOS	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3
SEGURIDAD SOCIAL	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ADMONES.TERRITORIALES	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEUDA PÚBLICA %/PIB	60,4	57,5	55,7	53,8	51,9	50,0

Fuente: Ministerio de Economía

En el ámbito de la política fiscal continuaron los avances en la consolidación presupuestaria y en la credibilidad de la política fiscal, al cumplirse satisfactoriamente los objetivos presupuestarios establecidos. Así, en 2000, el déficit público se redujo en ocho décimas de PIB respecto al año anterior, para situarse en el 0,3% y para 2001 se alcanza

prácticamente el equilibrio presupuestario, pese a que el crecimiento económico ha terminado siendo sensiblemente inferior al previsto.

En la actualidad las perspectivas económicas se caracterizan por su elevado grado de incertidumbre, muy influidas por un contexto internacional desfavorable. Las proyecciones presupuestarias realizadas por el Gobierno para el periodo 2002-2005 se basan en este marco de referencia y en una orientación de la política económica hacia el crecimiento potencial del PIB, manteniendo los esfuerzos de consolidación fiscal. Para ello se plantea como objetivo alcanzar y mantener el equilibrio presupuestario o ligeros superávits a lo largo del horizonte considerado, en línea con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada. Este ajuste presupuestario se alcanzaría a través de la contención del gasto corriente, manteniendo el crecimiento de las partidas de gasto que más inciden sobre la capacidad de crecimiento de la economía (gasto en capital humano, físico y tecnológico) por encima del crecimiento del PIB nominal. Los avances así alcanzados en la consolidación fiscal permitirán disminuciones ulteriores de impuestos con incidencia sobre la oferta productiva, en línea con la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) planteada.

El Dictamen del Consejo de la Unión Europea sobre el programa de estabilidad actualizado señala que el programa cumple lo dispuesto en versiones anteriores y que los objetivos se alcanzan por un margen cada vez mayor. La política fiscal, definida en términos de variación de los saldos ajustados al ciclo, es ligeramente restrictiva y acorde a lo recomendado en las orientaciones de política económica. Igualmente, son bien acogidos los cambios introducidos en la estructura institucional presupuestaria a través de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aunque el Consejo “no se inclina por ninguna forma concreta para la puesta en práctica de la necesaria coordinación interna entre gobiernos centrales y territoriales, cabe felicitar por la participación de todos los niveles de la administración en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria, y es importante que en esa nueva estructura la actual coordinación siga funcionando con eficacia”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002 (2002/c 51/08)

Como se ha señalado el conjunto de las Administraciones Públicas ha alcanzado en 2001 prácticamente el equilibrio presupuestario, ya que en términos de contabilidad nacional el déficit se situó en 0,2 miles de millones de euros, frente a los 2,1 del año anterior, que representaban el 0,3% del PIB. Este ajuste presupuestario, que ha reducido el déficit público en un 90,5% respecto al año anterior, se ha logrado gracias al aumento de los recursos no financieros en un 7,0% en 2001, por encima del crecimiento del PIB nominal (6,8%), mientras los empleos no financieros han aumentado un 6,1%. Con este comportamiento de recursos y empleos no financieros se logra el principal objetivo de la política presupuestaria española en estos últimos años a la vez que se reduce el peso del gasto público en la economía. Este proceso de saneamiento presupuestario ha venido acompañado por un ligero aumento en el pago de intereses de la deuda y un crecimiento significativo del saldo primario en 2001 (11,8%), aunque en menor proporción que el año anterior (32,3%).

Este balance tan positivo de la actuación del conjunto de las Administraciones Públicas presenta, sin embargo, determinados aspectos sobre los que es preciso señalar algunas cautelas para el futuro. Si el análisis se realiza por Agentes, se puede destacar la excesiva importancia del papel desempeñado por la Seguridad Social en la corrección de los desequilibrios presupuestarios. En efecto, si se observa el cuadro 6 el equilibrio presupuestario se logra gracias al superávit alcanzado por la Seguridad Social, que representa el 0,8% del PIB, 5,4 miles de millones de euros, con un incremento del 63,6% sobre 2000. Por el contrario, el Estado y sus organismos, aunque consiguen reducir su déficit en un 22,2% con respecto al año anterior, presentan un déficit de 2,8 miles de euros, que equivalen al 0,4% del PIB. No obstante, el peor comportamiento lo tienen las Administraciones territoriales, que aumentan sus desequilibrios presupuestarios en un 55,6% respecto a 2000, hasta situar su déficit en un nivel similar al de la Administración central.

**CUADRO 5: ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2001 EN CONTABILIDAD NACIONAL**

Miles millones euros	2000	2001	%/2000
Recursos no financieros	240,5	257,3	7,0%
Empleos no financieros	242,6	257,5	6,1%

Necesidad de financiación	-2,1	-0,2	-90,5%
Intereses	19,9	20,2	1,5%
Saldo primario	17,8	19,9	11,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda

**CUADRO 6: DISTRIBUCIÓN DEL SALDO PRESUPUESTARIO POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2001 EN CONTABILIDAD NACIONAL**

% y miles de millones euros	2000		2001	
	%/PIB	m.m.euros	%/PIB	m.m.euros
Administraciones Públicas	-0,34%	-2,1	0,0%	-0,2
Estado y organismos autónomos	-0,56%	-3,6	-0,4%	-2,8
Seguridad Social	0,50%	3,3	0,8%	5,4
Administraciones territoriales	-0,28%	-1,8	-0,4%	-2,8

Fuente: Ministerio de Hacienda

Como puede observarse en el cuadro 7, las cuentas de las Comunidades Autónomas durante el último quinquenio de financiación han incrementado sus desequilibrios, especialmente en el último ejercicio contemplado. Así, la necesidad de financiación se ha incrementado considerablemente, a la vez que el ahorro público se estancaba. Como consecuencia de esta evolución, y a pesar del aumento en los recursos de capital obtenidos, la financiación de los gastos de capital dependen en un 19,7% del endeudamiento, el porcentaje más elevado de todo el período considerado.

**CUADRO 7. CUENTAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Millones de euros	1997	1998	1999	2000	2001	1997-2001
Recursos	34068	38020	44124	49173	52649	155
Empleos	35782	39861	45004	51227	55476	155
Cap/nec financiación	-1714	-1841	-880	-2054	-2827	165
Ahorro bruto	3613	4094	4929	5745	5643	156
Recursos de capital	4347	5505	6601	4998	5913	136
Empleos de capital	9674	11440	12410	12797	14383	149
Recursos corrientes	29721	32515	37523	44175	46736	157
Impuestos	11066	12804	14371	15533	16251	147
Transferencias	16873	17886	21192	26427	28105	167
Otros	1782	1825	1960	2215	2380	134
Empleos corrientes	26108	28421	32594	38430	41093	157
Consumo final	18754	20333	24011	29228	31686	169
Intereses	2295	2136	1970	2036	2120	92
Resto	5059	5952	6613	7166	7287	144

%Ahorro/E.capital	37.3%	35.8%	39.7%	44.9%	39.2%	
%Rec.cap/E.capital	44.9%	48.1%	53.2%	39.1%	41.1%	
%Nec.f/E.capital	17.7%	16.1%	7.1%	16.1%	19.7%	

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

El marco de la estabilidad presupuestaria que la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria ha introducido, aplicable a todas las Administraciones Públicas, refuerza en nuestro país los planteamientos del PEC. Su objetivo central se basa en que la actuación presupuestaria coordinada de todas las Administraciones, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el mantenimiento de un escenario económico que consiga un elevado crecimiento y una alta tasa de creación de empleo.

Así, en la elaboración de la Ley se ha tenido en cuenta el distinto instrumento necesario para, en primer lugar, asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público estatal y en las Entidades Locales y, en segundo lugar, establecer los mecanismos que garanticen la cooperación efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr los fines previstos en esta Ley. De este modo, mientras las normas referidas al Estado y a las Entidades Locales tienen el carácter de ley ordinaria, aquellas en que se contiene el nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad, se revisten de carácter de Ley Orgánica.

Los principios generales recogidos en esta Ley son: el principio de estabilidad presupuestaria, definido como equilibrio o superávit presupuestario, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia, y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Las disposiciones comunes establecen las directrices básicas de la política presupuestaria al servicio del objetivo de estabilidad, respetando el ámbito de autonomía financiera que se reserva a las Comunidades Autónomas y que les permitirá hacer efectivo ese objetivo de conformidad con su normativa propia y a través de los procedimientos que, en cada caso, consideren adecuados.

La Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, complementando a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, instrumentándose, como se ha señalado anteriormente, en una norma autónoma de carácter de Ley Orgánica. Dicha Ley enumera los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos que serán aplicables a las Comunidades Autónomas. Asimismo, también se recoge el principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas con el resto de las Administraciones públicas en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas desempeña un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

Su entrada en vigor en 2003 ha permitido pronunciarse al Consejo sobre el compromiso de las Comunidades Autónomas con el equilibrio presupuestario en su primer ejercicio. Sin embargo, el esfuerzo que tendrán que realizar algunas Comunidades Autónomas para ajustar sus presupuestos deberá ser importante, ya que, como puede observarse en el cuadro 8, el déficit inicialmente presupuestado para 2002 en algunas Comunidades Autónomas es relativamente importante y la financiación deficitaria de los gastos de capital resulta superior a un 20% en Aragón, la Comunidad Valenciana y el País Vasco y también es relativamente importante en Asturias, La Rioja, Baleares y Extremadura.

**CUADRO 8: PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002**

Comunidades Autónomas	Déficit(miles de euros)	Ahorro público(%)	Ingresos de capital(%)	Déficit(%)	Gastos de Capital(%)
Andalucía	0	54,1%	45,9%	0,0%	100,0%

Aragón	-22.303	37,9%	41,8%	-20,3%	100,0%
Asturias	-17.512	36,7%	50,6%	-12,8%	100,0%
Baleares	-4.072	79,8%	13,2%	-7,0%	100,0%
Canarias	350	62,2%	38,1%	0,3%	100,0%
Cantabria	796	49,8%	51,4%	1,3%	100,0%
La Mancha	0	24,2%	75,8%	0,0%	100,0%
Castilla y León	-1.600	44,6%	54,8%	-0,6%	100,0%
Cataluña	-67.796	80,2%	17,2%	-2,5%	100,0%
Valenciana	-76.958	56,7%	22,8%	-20,5%	100,0%
Extremadura	-8.041	40,0%	53,0%	-7,0%	100,0%
Galicia	9.784	57,1%	46,9%	4,0%	100,0%
La Rioja	-2.469	56,7%	34,3%	-9,0%	100,0%
Madrid	3.993	75,8%	25,8%	1,6%	100,0%
Murcia	-158	54,2%	45,6%	-0,2%	100,0%
Navarra	522	89,1%	11,5%	0,6%	100,0%
País Vasco	-38.010	74,2%	4,9%	-20,9%	100,0%

Fuente: Presupuestos Comunidades Autónomas 2002 y elaboración propia.

### **III. ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN Y RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA: IMPLICACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE GASTO REGIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.**

#### **III.1. LOS ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN REGIONAL.**

Uno de los elementos fundamentales de validación de un sistema de financiación es el grado de suficiencia que genera, particularmente en un contexto de equilibrio presupuestario impuesto por la normativa aprobada.

Las estimaciones sobre posibles escenarios de comportamiento de los impuestos vinculados con el sistema de financiación autonómico tienen una primera referencia en la evolución seguida en el pasado en estos impuestos. Si tomamos como referencia un período amplio de tiempo (1986-2000), los impuestos vinculados a la financiación autonómica han aumentado su recaudación a nivel nacional a tasas superiores al PIB, con la única excepción del impuesto sobre hidrocarburos. Así, los índices de evolución en los últimos años, tomando como referencia 1986 (100) ponen de manifiesto los importantes crecimientos, en términos nominales, de la recaudación total de los impuestos vinculados a la financiación autonómica, que alcanzan el índice 351 en 2000, frente a un índice de 303 para el PIB en el mismo año, aunque la recaudación total de impuestos ha resultado superior (369), tanto a causa del buen comportamiento de impuestos no contemplados, como el Impuesto sobre Sociedades, como por la creación de nuevos impuestos en estos 15 años. De los considerados, ha sido la imposición sobre el tabaco, con un índice de 634, la que más ha aumentado en esta etapa, así como los principales impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas (Sucesiones y Donaciones, Patrimonio y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

Los impuestos relacionados actualmente con el sistema de financiación autonómico han alcanzado su proporción máxima en términos de PIB en 1997, con un 16,3%, descendiendo hasta el 15,8% en 2000. Por el contrario, en el conjunto de impuestos el nivel

alcanzado en 1997 se mantiene en 2000, situándose en el 19,6%. Este mantenimiento se produce por el buen comportamiento del Impuesto sobre Sociedades en esta última etapa.

Si tomamos como referencia el período de tiempo más próximo, comprendido entre 1995 y 2000, se puede observar una evolución más moderada de los impuestos autonómicos en relación con la evolución del PIB, especialmente a partir de 1998. Los índices de evolución partiendo de 1995 alcanzan el nivel 134 frente a un índice de 139 en el caso del PIB. Índice que resulta aún menor si no se consideran los principales impuestos cedidos. Este peor comportamiento se debe a la evolución del IRPF, a causa de la reforma con efectos recaudatorios ya desde 1998, y al menor crecimiento del impuesto sobre hidrocarburos y al impuesto sobre la cerveza. Por el contrario, además del impuesto sobre el tabaco, todos los impuestos cedidos han tenido una evolución recaudatoria muy favorable para las Comunidades Autónomas, como puede observarse en el cuadro 9.

**CUADRO 9. ÍNDICES DE EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SUCESIONES Y DONACIONES	100	105	130	139	159	175
PATRIMONIO	100	104	122	141	161	180
TRANSMISIONES PAT.Y AJD	100	101	124	147	172	194
IRPF	100	101	106	97	99	104
IVA	100	108	118	130	151	165
HIDROCARBUROS	100	106	109	118	126	128
TABACO	100	117	137	171	177	197
ALCOHOL	100	122	126	145	147	155
CERVEZA	100	107	96	102	103	109
PIB	100	106	113	121	129	139
RECAUDACIÓN TOTAL	100	105	119	124	135	147
IMPUESTOS AUTONÓMICOS	100	105	113	115	126	134
IMPUESTOS CEDIDOS	100	102	125	145	168	189
IMP.AUTON.MENOS CEDIDOS	100	105	112	114	123	131

Fuente: AEAT y elaboración propia

Si tomamos como referencia las tasas de crecimiento interanual de la recaudación asociada al nuevo sistema de financiación regional en los dos últimos años, se puede observar una variabilidad muy grande entre los distintos impuestos, no permitiendo establecer una tendencia definida al respecto.

Las tasas de crecimiento del conjunto de la recaudación en términos nominales han resultado en los dos últimos años superiores al crecimiento del PIB, aunque en 2000 esa situación hay que atribuírsela a la evolución de los impuestos cedidos, que han aumentado un 12,1%, frente a una tasa de crecimiento del PIB nominal del 7,7%. Por el contrario, el resto de impuestos vinculados a la financiación regional se han mantenido en tasas más moderadas, con un crecimiento del 6,4% en 2000.

En términos de contabilidad nacional, la evolución de los ingresos tributarios permite cuantificar el peso relativo de los mismos en el conjunto de la economía española para enlazar, así, con las previsiones recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España aprobado para el período 2001-2005. La evolución del conjunto de los impuestos en relación al PIB en términos de contabilidad nacional ha pasado de suponer el 32,7% en 1995 al 35,1% en 2000. Este crecimiento del peso de los impuestos en la economía viene explicado fundamentalmente por el incremento de los impuestos en términos estrictos y, en menor medida, por la evolución de las cotizaciones sociales. No obstante, en el último año considerado el incremento de las cotizaciones sociales ha sido muy significativo y supera en términos absolutos al aumento experimentado por los impuestos. De este modo, los impuestos han crecido más rápidamente en los últimos años en relación con la economía y la proporción de cotizaciones sociales ha vuelto a recuperar sus valores de mediados de los 90.

Dado el peso que tienen los recursos impositivos sobre el total de ingresos tributarios y su evolución en los últimos años, las hipótesis de comportamiento futuro sobre este conjunto de impuestos resultarán representativas del total de ingresos tributarios. Si, además, consideramos el desglose de los impuestos relacionados con la financiación autonómica en términos de contabilidad nacional y su representatividad sobre el total (77,3% en 1998), las previsiones que se realicen sobre el comportamiento futuro estarán más fundamentadas y resultarán más coherentes con las estimaciones oficiales.

**CUADRO 10. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL**

Millones de euros	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I/PRODUCCIÓN	44480	47339	51804	58640	65907	71399
I/RENTA	44401	47665	51684	53734	57818	63812
I/CAPITAL	1459	1620	1781	1956	2156	2395
C.SOCIALES EFECTIVAS	52718	56767	60265	64091	69053	75904
TOTAL	143058	153391	165534	178421	194934	213510
TOTAL IMPUESTOS	90340	96624	105269	114330	125881	137606
PIB	437787	464251	494140	527957	565483	608787
%TOTAL/PIB	32.7%	33.0%	33.5%	33.8%	34.5%	35.1%
%IMPUESTOS/PIB	20.6%	20.8%	21.3%	21.7%	22.3%	22.6%
%COTIZACIONES	12.0%	12.2%	12.2%	12.1%	12.2%	12.5%
%TRIBUTOS	33.3%	33.6%	34.1%	34.3%	35.0%	35.5%
%OTROS	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%

Fuente: IGAE y elaboración propia

La evolución de los ingresos de las Comunidades Autónomas con el nuevo sistema dependerá básicamente de cinco factores: la composición inicial de sus recursos que determina el peso de impuestos directos, indirectos y transferencias recibidas; el comportamiento territorial de los impuestos cuya recaudación se les atribuye; la evolución de los indicadores regionales de consumo en los impuestos en los que participa; el uso de la capacidad normativa en los tributos total o parcialmente cedidos, y la gestión tributaria en los impuestos en los que tenga una responsabilidad directa. Dejando al margen estos dos últimos aspectos, que resultan más difíciles de cuantificar o de determinar en un futuro próximo, las principales variaciones van a estar estrechamente relacionadas con la composición de los ingresos en el año base en cada región y en la evolución de las economías regionales.

En el escenario realizado para simular los ingresos tributarios vinculados con la financiación regional se contempla un marco económico de mayor desaceleración en 2002 y de recuperación posterior, con una reforma en el IRPF que afectaría a la declaración de 2003 y de subida de los tipos impositivos en los impuestos especiales en el tabaco y el alcohol. En general, como se recoge en el cuadro nº11, el escenario contemplado aplicable

en la Comunidad de Madrid se basa en las previsiones oficiales de ingresos contenidas en la última actualización del Programa de Estabilidad hasta 2005.

**CUADRO 11. PREVISIONES OFICIALES DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	608787	651402	685796	723378	763091	804832
% ANUAL PIB	7.7%	7.0%	5.3%	5.5%	5.5%	5.5%
INDICE PIB	100	107	113	119	125	132
TRIBUTOS	216332	229637	241693	253294	266592	282321
%TRIBUTOS/PIB	35.5%	35.3%	35.2%	35.0%	34.9%	35.1%
%ANUAL TRIBUTOS	9.4%	6.2%	5.3%	4.8%	5.3%	5.9%
INDICE TRIBUTOS	100	106	112	117	123	131

Fuente: Ministerio de Economía y elaboración propia

**III.2. UN MODELO DE FINANCIACIÓN SUJETO A RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA APLICADO A LA COMUNIDAD DE MADRID.**

El propósito del modelo de simulación planteado, cuya síntesis se presenta a continuación, es analizar el margen de maniobra de las políticas autónomas de la Comunidad de Madrid dada la previsible evolución del nuevo modelo de financiación autonómico aplicable desde enero de 2002 y la restricción presupuestaria existente derivada de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.

En la medida en que el nuevo sistema de financiación establece su restricción inicial a partir de la agregación de las competencias en servicios comunes, sanidad y servicios sociales para un año base (1999) tomando como referencia las necesidades derivadas de las nuevas variables de reparto ajustadas por la financiación realmente obtenida para esas competencias, se puede fijar una restricción inicial homogénea a la que atenderá el nuevo sistema de financiación. Además, la Comunidad de Madrid afronta otros gastos, incluidos los de capital que, en principio, son financiados por el diferencial positivo de recaudación real de los tributos cedidos, si esta es superior a la recaudación normativa fijada en el sistema de financiación, y por otras transferencias e ingresos autónomos.

El modelo elaborado permite determinar el margen de recursos disponibles para esos gastos suponiendo que se liquida el presupuesto en equilibrio. Para ello se ha partido del ejercicio 2002 en el que se contemplan las competencias plenas en materia de educación y sanidad y se fijan distintas hipótesis de evolución de ingresos y gastos comunes en función de distintos criterios (evolución económica, demográfica, etc).

Los cuadros nº12 y 13 fijan la restricción inicial, el cuadro nº14 recoge el escenario de referencia de evolución de ingresos y gastos de la simulación de referencia, cuyos resultados para el período 2003 a 2005 se reflejan en los cuadros siguientes. A partir de distintas hipótesis de comportamiento de ingresos y de gastos en servicios comunes, sanidad y servicios sociales y bajo la restricción de equilibrio presupuestario el modelo elaborado permite simular el margen de maniobra de las políticas discrecionales de la Comunidad de Madrid.

**CUADRO 12. RESTRICCIÓN INICIAL DE GASTOS PARA MADRID**

CONCEPTOS	AÑO BASE	PREVISIÓN
Millones de euros	1999	2002
<b>COMPETENCIAS DE GASTO</b>		
SERVICIOS COMUNES	3320.30	4027.52
INSALUD	3019.63	3865.13
SERVICIOS SOCIALES	91.13	116.64
HOMOGENEIZACIONES	425.05	515.59
COSTE NUEVOS SERVICIOS (2002)	20.73	25.38
<b>RESTRICCIÓN INICIAL</b>	6876.84	8550.27
OTROS GASTOS AUTONÓMICOS	2030.91	2398.96
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	8907.75	10949.23

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

La restricción inicial correspondiente a 1999 es la contemplada en el nuevo modelo de financiación autonómico y la previsión de 2002 es la que oficialmente ha servido para determinar las entregas a cuenta para este año. Como puede observarse, de los cálculos del modelo de referencia la restricción inicial negociada en el nuevo sistema de financiación representa el 77,2% del total de gastos no financieros contemplados para la Comunidad de Madrid en el año base. El resto de los gastos es financiado por el diferencial entre la

recaudación real y la normativa en los tributos cedidos y las tasas, otros impuestos regionales y las transferencias recibidas con distinta finalidad. Las previsiones se realizan con un escenario de equilibrio presupuestario estricto.

**CUADRO 13. RESTRICCIÓN INICIAL DE INGRESOS PARA MADRID**

<b>FUENTES DE FINANCIACIÓN</b>	<b>AÑO BASE</b>	<b>PREVISIÓN</b>
Millones de euros	1999	2002
TRIBUTOS CEDIDOS NORMATIVOS	942.76	1154.41
TASAS NORMATIVAS	96.59	118.28
TASA SOBRE EL JUEGO	244.84	315.53
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	252.08	359.38
IRPF	2698.53	3365.26
IVA	1743.21	2099.53
ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS	52.15	55.53
PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.45	1.27
CERVEZA	13.01	14.21
LABORES DE TABACO	228.19	300.49
HIDROCARBUROS	427.57	454.60
ELECTRICIDAD	72.38	81.41
MEDIOS DE TRANSPORTE	266.79	296.42
IMPUESTO MINORISTA HIDROCARBUROS	74.18	90.12
FONDO INCAPACIDAD TEMPORAL	30.23	37.02
SUBTOTAL	7143.97	8743.46
FONDO DE SUFICIENCIA TOTAL	-267.13	-318.02
<b>TOTAL RECURSOS NEGOCIADOS</b>	6876.84	8425.44
DIFERENCIA IMPUESTOS CEDIDOS REALES	392.41	1121.29
DIFERENCIA TASAS REALES	259.58	341.87
RECARGO IAE	21.64	27.05
IMPOSICIÓN REGIONAL SOBRE EL JUEGO	51.09	60.09
OTROS INGRESOS Y TRANSFERENCIAS	1155.17	998.40
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	8756.72	10974.13
<b>DÉFICIT PÚBLICO INICIAL</b>	-151.03	24.91
TRIBUTOS CEDIDOS REALES	1335.17	2275.71
SUCESIONES Y DONACIONES	253.94	373.61
TRANSMISIONES PATRIMONIALES	755.49	1235.10
ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	325.75	667.00
TASAS REALES	356.17	460.14

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

En el escenario de referencia se hace evolucionar los ingresos de acuerdo con unos índices interanuales en cada uno de los impuestos que determinan el ITE nacional y regional y marcan la evolución real de los tributos cedidos. La evolución de los gastos cubiertos en el año base por el sistema de financiación acordado se relacionan con el

crecimiento del PIB o, en el caso de la sanidad y los servicios sociales, por un índice demográfico que recoge el efecto de la evolución de la población<sup>3</sup>.

**CUADRO 14. EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DEL ESCENARIO DE REFERENCIA**

INDICES RELEVANTES INTERANUALES	2003	2004	2005
ITE nacional	1.0346	1.0603	1.0603
ITE regional	1.0353	1.0596	1.0597
PIB nacional	1.0550	1.0550	1.0550
PIB regional	1.0600	1.0600	1.0600
IPC	1.0250	1.0250	1.0250
ÍNDICE DEMOGRÁFICO	1.0719	1.0707	1.0694
IRPF	1.0200	1.0650	1.0650
IVA	1.0550	1.0600	1.0600
ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS	1.0500	1.0500	1.0400
PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.0300	1.0300	1.0300
CERVEZA	1.0400	1.0400	1.0400
LABORES DE TABACO	1.0600	1.0600	1.0600
HIDROCARBUROS	1.0300	1.0300	1.0300
ELECTRICIDAD	1.0400	1.0300	1.0400
MEDIOS DE TRANSPORTE	1.0500	1.0600	1.0600
IMPUESTO MINORISTA HIDROCARBUROS	1.0300	1.0300	1.0300
SUCESIONES Y DONACIONES	1.0600	1.0600	1.0600
TRANSMISIONES PATRIMONIALES	1.0600	1.0600	1.0600
ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	1.0600	1.0600	1.0600
TASAS REALES	1.0600	1.0600	1.0600
RECARGO IAE	1.0600	1.0600	1.0600
IMPOSICIÓN REGIONAL SOBRE EL JUEGO	1.0600	1.0600	1.0600
OTROS INGRESOS Y TRANSFERENCIAS	1.0550	1.0550	1.0550
TASA SOBRE EL JUEGO	1.0550	1.0550	1.0550
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	1.0300	1.0300	1.0300

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

Los cuadros 15 y 16 recogen los resultados obtenidos y el margen de maniobra para las políticas autónomas, suponiendo que las transferencias recibidas crecen al mismo ritmo que la economía. Como puede observarse, de seguirse estas tendencias el margen de aumento para las políticas autónomas se reduce considerablemente respecto al resto de las partidas, disminuyendo incluso en 2003 debido al efecto de la reforma del IRPF. De seguir esta tendencia los gastos autónomos se reducirían hasta representar el 20,1% en 2005, cuando en 1999 representaban el 22,8%.

<sup>3</sup> Véase al respecto URBANOS y UTRILLA (2002).

**CUADRO 15. ESTIMACIÓN DE GASTOS PARA MADRID**

CONCEPTOS	ESTIMACIONES		
Millones de euros	2003	2004	2005
<b>COMPETENCIAS DE GASTO</b>			
SERVICIOS COMUNES	4249.03	4482.73	4729.28
INSALUD	4142.93	4435.84	4743.84
SERVICIOS SOCIALES	125.03	133.87	143.16
HOMOGENEIZACIONES	543.95	573.86	605.43
COSTE NUEVOS SERVICIOS (2002)	26.78	28.25	29.81
<b>RESTRICCIÓN INICIAL</b>	9087.72	9654.55	10251.52
OTROS GASTOS AUTONÓMICOS	2367.50	2466.98	2576.31
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	11455.23	12121.54	12827.83

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

**CUADRO 16. EVOLUCIÓN DE GASTOS PARA MADRID ESCENARIO BASE**

	2003/2002	2004/2003	2005/2004
<b>COMPETENCIAS DE GASTO</b>			
SERVICIOS COMUNES	5.50%	5.50%	5.50%
INSALUD	7.19%	7.07%	6.94%
SERVICIOS SOCIALES	7.19%	7.07%	6.94%
HOMOGENEIZACIONES	5.50%	5.50%	5.50%
COSTE NUEVOS SERVICIOS (2002)	5.50%	5.50%	5.50%
<b>RESTRICCIÓN INICIAL</b>	6.29%	6.24%	6.18%
OTROS GASTOS AUTONÓMICOS	-1.31%	4.20%	4.43%
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	4.62%	5.82%	5.83%

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

En el escenario alternativo cuyos resultados aparecen en el cuadro 17 se han planteado unas hipótesis en el comportamiento de los ingresos más favorables, que se basan en las primeras estimaciones realizadas para las entregas a cuenta, excepto para el IRPF que se mantiene en los mismos términos<sup>4</sup>. Como puede observarse, los resultados mejoran, otorgando un mayor margen para los gastos discrecionales. La sensibilidad del resultado ante las variaciones del IRPF derivadas de su reforma es muy elevada. Así, si se produjese una congelación del impuesto en el primer año el margen de maniobra se reduciría sustancialmente (-1,71%), aumentando en caso de que el crecimiento real se duplicase el primer año (3,67%).

<sup>4</sup> Una estimación del efecto de la reforma del IRPF en Madrid puede verse en UTRILLA (2002).

**CUADRO 17. EVOLUCIÓN DE GASTOS PARA MADRID ESCENARIO ALTERNATIVO 1**

	2003/2002	2004/2003	2005/2004
<b>COMPETENCIAS DE GASTO</b>			
SERVICIOS COMUNES	5.50%	5.50%	5.50%
INSALUD	7.19%	7.07%	6.94%
SERVICIOS SOCIALES	7.19%	7.07%	6.94%
HOMOGENEIZACIONES	5.50%	5.50%	5.50%
COSTE NUEVOS SERVICIOS (2002)	5.50%	5.50%	5.50%
<b>RESTRICCIÓN INICIAL</b>	6.29%	6.24%	6.18%
OTROS GASTOS AUTONÓMICOS	0.98%	4.99%	4.66%
Con IRPF 0% en 2003	-1.71%	4.95%	4.61%
Con IRPF 4% en 2003	3.67%	5.03%	4.71%
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	5.12%	5.98%	5.87%

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

**CUADRO 18. ESTIMACIÓN DE INGRESOS PARA MADRID. ESCENARIO ALTERNATIVO 1**

INDICES RELEVANTES INTERANUALES	2003	2004	2005
ITE nacional	1.0427	1.0634	1.0600
ITE regional	1.0416	1.0618	1.0599
PIB nacional	1.0550	1.0550	1.0550
PIB regional	1.0600	1.0600	1.0600
IPC	1.0250	1.0250	1.0250
ÍNDICE DEMOGRÁFICO	1.0719	1.0707	1.0694
IRPF	1.0200	1.0650	1.0650
IVA	1.0800	1.0700	1.0600
ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS	1.0700	1.0600	1.0600
PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.0300	1.0300	1.0300
CERVEZA	1.0700	1.0500	1.0400
LABORES DE TABACO	1.0500	1.0500	1.0500
HIDROCARBUROS	1.0300	1.0300	1.0300
ELECTRICIDAD	1.0600	1.0600	1.0600
MEDIOS DE TRANSPORTE	1.0100	1.0300	1.0600
IMPUESTO MINORISTA HIDROCARBUROS	1.0500	1.0500	1.0500
SUCESIONES Y DONACIONES	1.0600	1.0600	1.0600
TRANSMISIONES PATRIMONIALES	1.0600	1.0600	1.0600
ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	1.0600	1.0600	1.0600
TASAS REALES	1.0600	1.0600	1.0600
RECARGO IAE	1.0600	1.0600	1.0600
IMPOSICIÓN REGIONAL SOBRE EL JUEGO	1.0600	1.0600	1.0600
OTROS INGRESOS Y TRANSFERENCIAS	1.0550	1.0550	1.0550
TASA SOBRE EL JUEGO	1.0200	1.0300	1.0300
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	1.1000	1.0600	1.0600

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

Finalmente, se presenta otro escenario alternativo en el que, manteniendo la misma evolución de los ingresos, el aumento de las necesidades de los gastos derivados del

traspaso de competencias reduce la disponibilidad de fondos para las políticas discrecionales, como puede observarse en el cuadro 19.

**CUADRO 19. EVOLUCIÓN DE GASTOS PARA MADRID ESCENARIO ALTERNATIVO 2**

	2003/2002	2004/2003	2005/2004
<b>COMPETENCIAS DE GASTO</b>			
SERVICIOS COMUNES	6.00%	6.00%	6.00%
INSALUD	7.19%	7.07%	6.94%
SERVICIOS SOCIALES	7.19%	7.07%	6.94%
HOMOGENEIZACIONES	6.00%	6.00%	6.00%
COSTE NUEVOS SERVICIOS (2002)	6.00%	6.00%	6.00%
<b>RESTRICCIÓN INICIAL</b>	6.55%	6.50%	6.44%
OTROS GASTOS AUTONÓMICOS	0.03%	3.98%	3.62%
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	5.12%	5.98%	5.87%

Fuente: Consejería de Hacienda y elaboración propia.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES.**

Como se ha señalado, el mantenimiento de las políticas de gasto regional está fuertemente condicionado por el sistema de financiación que, en cada momento, está vigente en las Comunidades Autónomas. La evolución temporal de dichos sistemas ha ido introduciendo mayor grado de autonomía en los gobiernos regionales, orientándose las sucesivas reformas emprendidas hacia un mayor grado de corresponsabilidad fiscal a través de una mayor proporción de los recursos regionales que proviene de los ingresos generados en el mismo territorio.

Por otro lado, el proceso de transferencias abierto hace dos décadas parece llegar a su fin con el traspaso a todas las regiones de las competencias en educación y sanidad. Esto ha permitido a los gobiernos regionales alcanzar una dimensión presupuestaria muy elevada.

El proceso de consolidación presupuestaria ha permitido mejorar el grado de saneamiento de los sectores públicos en todos sus niveles. El establecimiento de pactos y normas restrictivas en materia de déficit y endeudamiento ha presentado unos resultados muy favorables que han contribuido a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento. Las

Comunidades Autónomas están, igualmente, sujetas por estas normas restrictivas y las obliga a presupuestar en equilibrio a partir de 2003. Teniendo en cuenta su importante papel en la prestación de servicios y el incremento del stock de capital público resulta relevante la generación de ahorro positivo para financiar sus gastos de capital, así como las transferencias de capital recibidas vinculadas a financiar gastos de capital.

La existencia de un nuevo modelo de financiación, la culminación del traspaso de competencias de gasto y la nueva restricción en materia de déficit público hace necesario mejorar el procedimiento de presupuestación y gestión de las políticas públicas. Con este fin se ha elaborado un modelo aplicado al ámbito de la Comunidad de Madrid que permite simular el margen presupuestario de las políticas de gasto autónomas, al margen de los servicios comunes, el gasto sanitario procedente del Insalud y los servicios sociales transferidos por el Imsero, fijando hipótesis de comportamiento de los distintos ingresos que proporciona el sistema de financiación autonómico recientemente establecido y de las principales competencias.

Como puede observarse en los resultados de los escenarios incorporados, el mantenimiento de la situación de equilibrio presupuestario reduce el margen de gasto autónomo regional disponible, incrementándose a menores tasas, lo cual deja menores posibilidades para que la Comunidad Autónoma desarrolle otras políticas propias, especialmente vinculadas a inversiones necesarias para mantener el ritmo de crecimiento alcanzado, respetando las normas de estabilidad presupuestaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ-CASSASNOVAS, G. (1997), *Gestión pública*, Ariel, Barcelona.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. Y STEIN, E. (1999), “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Working Paper Series*, 394 Interamerican Development Bank, Washington.
- ALESINA, A., HOMMES, R., HAUSMANN, R. Y STEIN, E. (1995), “Budget deficits and budget procedures in Latin America”, Interamerican Development Bank, Washington.
- BALASSONE, F Y FRANCO, D (1999) “Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact; A Difficult Union”. *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol 18, pp. 135-163
- CABASÉS, J. M. (1998), “La financiación sanitaria autonómica. Bases para una propuesta”, *Papeles de Economía Española* nº76.
- CARAMES, L. y VAZQUEZ, J.L. (1997), *Los problemas de la financiación autonómica. Una perspectiva desde Galicia*. Fundación Caixa Galicia
- CASTELLS, A. y BOSCH, N. (1997), “La reforma del sistema de financiación autonómica: implicaciones financieras». En *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, 1069-1074.
- CASTELLS, A. y SOLÉ, A. (1998), *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Metodología y aplicación práctica*. Instituto de Estudios Fiscales.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002), *First progress report on economic and social cohesion*. COM (2002) 46
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001), “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”. Madrid, 27 de julio.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, GRUPO DE TRABAJO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA SANIDAD (1997), “Financiación de los servicios de sanidad en el período 1998-2001”. Madrid, 27 de noviembre.

CONSULTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1997), “Análisis del sistema de financiación de los servicios sanitarios en las Comunidades Autónomas”, *Las notas de las Monografías de las Comunidades Autónomas*, nº18.

CONSULTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2001), *Finanzas Autonómicas*. Madrid

COSTA, J. (1997), “El nuevo sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, no 19.

DABROWSKI, M (2001), “Macroeconomic and fiscal challenges during the EU accession process: An overview”, en Dabrowski, M y Rostowski, J (2001), *The Eastern Enlargement of the EU*. Ed Kluwer, Boston

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años), *Informe sobre Financiación*, Ministerio de Economía y Hacienda.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años), *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Economía y Hacienda.

DUNCAN, A. y SMITH, P. (1996), “On the use of statistical techniques to infer territorial spending needs”, a Pola, G. (ed.): *Developments in local government finance*, Edward Elgard.

DUNCOMBE, W. y YINGER, J. (1997), “Why is so hard to help central city schools?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, 85-113.

DUNCOMBE, W., RUGGIERO, J., Y YINGER, J. (1996), “Alternative Approaches to Measuring the Cost of Education”, a Ladd, H.F. (ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*, 327-356, The Brookings Institution Washington, D.C. Ed. Edward Elgar, Cheltenham

EZQUIAGA, I. Y GARCÍA, F. (2000) “Una primera evaluación del modelo de financiación autonómica 1997-2001” *Economistas* nº84.

EZQUIAGA, I., FERRERO, A. Y GARCÍA, P. (1998) "El endeudamiento autonómico: un enfoque financiero" *Cuadernos de Información Económica* nº132-133.

GARCÍA-MONCÓ, A.M. (1996), *Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas*. Ed. Lex Nova. Madrid.

- GIMENEZ REYNA, E. (1996) “La reforma de la financiación autonómica” *Papeles de Economía Española* nº69.
- GÓMEZ-POMAR, J. (2002), “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, *Presupuesto y Gasto Público* num. 28, pp. 95-116.
- GONZALEZ PÁRAMO, J.M. (2001) *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales.
- HALLERBERG, M. y VON HAGEN, (1999), “The Common-Pool Problem in European parliaments: the interrelationship of electoral and legislative institutions” en R. Strauch y J. Von Hagen (eds.): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law, Boston.
- LOPEZ, M<sup>a</sup> T. Y UTRILLA, A. (2000) *Lecciones sobre el Sector Público español*, Ed. Cívitas
- MELGUIZO, A. (1997), “Madrid y el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común” *Economistas* nº74.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1995), *Informe sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas. Segunda Parte*. Madrid.
- MONASTERIO, C. (2001) “El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas” *Cuadernos de Información Económica* nº165.
- MONASTERIO, C Y SUAREZ, J (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ed Ariel, Barcelona (2ª Edición).
- MONASTERIO, C. ALCALA, F. Y LÓPEZ, J. (2000) “Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”. Mimeo.
- OLSON, M (1999), “The principle of “fiscal equivalence; the división of responsibilities among different levels of govenment”. *American Economic Review*, vol 49, pp.479-487
- POTERBA, J. (1995), “Balanced-budget rule and fiscal policy: Evidence from de States”, *National Tax Journal*, 48, pp. 329-336.
- POTERBA, J. y VON HAGEN, J. (eds.)(1999), *Fiscal Institutions and fiscal performance*, The University of Chicago Press, Chicago.
- RATTSO, J (Ed) (1998), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*.

- RODRÍGUEZ-PONGA, E. (2002), “El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para el 2002”. Presupuesto y Gasto Público num. 28, pp. 47-58.
- ROLDAN, J.M. (1996), “Fiscal rules and Monetary Union: A review of the literature”, European Monetary Institute, Frankfurt, marzo.
- ROMANO, J. (1995), *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León.
- SEVILLA, J. V (2001), *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Barcelona
- SODERSTROM, L (1998), “Fiscal Federalism; The nordic Way”, en Rattso (Ed) 1998, pp. 3-18
- SUAREZ, J. (1997) “Sobre la nueva descentralización fiscal” *Economistas*. n°75.
- TER-MINASSIAN, T (Ed)(1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ed, IMF, Washington..
- URBANOS, R., Y UTRILLA, A. (2000), “Incidencia del traspaso de competencias sanitarias de los recursos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación”, *Papeles de Economía Española* n°83.
- URBANOS, R. y UTRILLA, A. (2001), “El nuevo sistema de financiación sanitaria y sus implicaciones económicas en las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Sanitaria*, vol. V, num. 20.
- URBANOS, R. y UTRILLA, A. (2002), “La financiación de los servicios sanitarios : distribución de fondos por Comunidades Autónomas y criterios de asignación entre niveles asistenciales”. Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- UTRILLA, A. (2001) El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica, *Papeles de Trabajo* n°23, Instituto de Estudios Fiscales.
- UTRILLA, A. (2002), “La reforma del IRPF y sus implicaciones para la financiación de la Comunidad de Madrid”, Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.
- UTRILLA, A. y CUADRADO, J. R. (1997): *Financiación Autonómica: Incidencia del Nuevo Sistema en la Comunidad de Madrid*. Ed. CIVITAS. Colección Economía. Madrid.
- VON HAGEN, J y HARDEN, I. (1994), “National Budget Processes and fiscal performance”, *European Economy, Reports and Studies*, 3, pp. 311-418.

VON HAGEN, J ; HUGHES, A Y STRAUCH, R (2001), "Budgetary Consolidation in EMU". Centre for Economic Policy Research. *Economic Papers*, n° 148