

ESTUDIOS

EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN EN 1992

RAMÓN BARBERÁN ORTÍ Y JULIO LÓPEZ LABORDA

SUMARIO: Introducción. — I. Un nuevo marco para la actividad financiera del sector público autonómico. — II. Los gastos públicos. II.1. El presupuesto inicial. a) La estructura económica del gasto. b) La estructura funcional del gasto. II.2. La ejecución del presupuesto. — III. Los ingresos públicos. — IV. El ahorro y la necesidad de financiación. — V. Las operaciones financieras. — Conclusiones. — Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

1. Este trabajo aborda el análisis de la *actividad financiera* del sector público autonómico de Aragón, esto es, del conjunto de decisiones que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma adoptan, a través del instrumento *presupuestario*, sobre la realización de gastos y la obtención de ingresos públicos. El estudio se divide en cinco partes. La primera presenta, de forma sumaria, las restricciones que para el período 1992-1996 se imponen a la actividad financiera del sector público regional a través del *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996* y del *Programa de Convergencia* para el mismo período. En la segunda parte se prestará atención al *gasto público*, a su *tamaño, composición y destino*, desde la doble perspectiva de las *previsiones* y las *liquidaciones* presupuestarias, lo que permitirá poner de manifiesto las diferencias existentes entre los deseos y preferencias de los ciudadanos, idealmente plasmados por sus representantes en los presupuestos, y su ejecución por el gobierno regional. La tercera parte se destinará a la descripción de los *ingresos* autonómicos, incardinando necesariamente su exposición con la del modelo general de *financiación de las Comunidades Autónomas*. Y, finalmente, las cuarta y quinta partes pondrán en relación los ingresos y los gastos regionales y extraerán algunas consecuencias significativas sobre el *ahorro*, la *necesidad de financiación* y las *operaciones financieras* de la Comunidad Autónoma.

Un apartado de conclusiones cerrará el análisis de la actividad financiera regional en 1992, avanzando, también, algunas previsiones para 1993.

2. Este estudio continúa la serie iniciada con «El sector público autonómico de Aragón en 1991», publicado en BARBERÁN ORTI y LÓPEZ LABORDA (1993). Y ambos se basan en dos trabajos previos de BARBERÁN ORTI y LÓPEZ LABORDA (1991, 1992), cuya información se actualiza para los ejercicios de 1991 y 1992.

I. UN NUEVO MARCO PARA LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

3. En el estudio sobre «El sector público autonómico de Aragón en 1991» se concluía lo siguiente: «Tras el cambio de rumbo iniciado en 1990, 1991 es el ejercicio en que se manifiestan con más agudeza las consecuencias de la actuación del sector público autonómico de Aragón desde sus orígenes. (...) la debilidad de los ingresos no financieros para hacer frente a unos crecientes gastos no financieros, que en las liquidaciones presupuestarias no asoma hasta 1990, se hace presente en 1991 de forma explosiva: se reduce el grado de ejecución de los ingresos, el ahorro bruto cae rápidamente, la necesidad de financiación aumenta vertiginosamente y, por vez primera, se justifica el recurso al endeudamiento, al ser insuficiente el saldo neto a emplear acumulado hasta 1990 para financiar el saldo negativo de 1991». Efectivamente, en 1991 la necesidad de financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón superaba los 24.000 millones de pesetas (un 1,29 por 100 del PIB regional) y su endeudamiento, los 36.000 millones (el 1,94 por 100 del PIB).

4. La situación descrita en el epígrafe anterior no es, empero, privativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sino, más bien, generalizable al conjunto de Comunidades Autónomas: mientras el déficit no financiero de las Administraciones centrales y de la Seguridad Social pasa del 3,2 por 100 del PIB en 1987 al 3,4 por 100 en 1991 y el de las Corporaciones Locales se mantiene en torno al 0,1 por 100 del PIB, las Comunidades Autónomas presentan en 1987 un superávit del 0,1 por 100 del PIB y en 1991 un déficit del 1,4 por 100.

5. Esta evolución del déficit del conjunto de Administraciones Públicas —y, muy especialmente, de las Administraciones regionales— choca frontalmente con la convergencia fiscal requerida para que España forme parte del grupo de países que participe en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Por tal motivo el «Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996» recoge el acuerdo del

CUADRO N.º 1
NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 1992-96
(En miles de millones de pesetas y en porcentajes del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996
I. AA.PP. centrales (%) (Miles de millones de ptas.)	-2,86	-2,56	-2,01	-1,36	-0,75
- Estado (%)	-1.708,90	-1.653,50	-1.396,60	-1.011,50	-595,50
- OO.AA. y Seg. Social (%)	-2,46	-2,63	-2,09	-1,54	-0,75
	-0,40	0,07	0,08	0,18	—
II. AA.PP. territoriales (%) - Comunidades Autónomas (%)	-1,12	-0,94	-0,66	-0,43	-0,25
(Miles de millones de ptas.)	-0,97	-0,79	-0,51	-0,33	-0,18
- Corporaciones Locales (%)	-578,70	-512,20	-357,40	-247,10	-146,90
	-0,15	-0,15	-0,15	-0,10	-0,07
III. Administraciones públicas (%)	-3,98	-3,50	-2,67	-1,79	-1,00
P.I.B.	59.751.000	64.591.000	69.483.000	74.378.000	79.405.000

FUENTE: Programa de Convergencia.

Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la coordinación presupuestaria de las Administraciones Públicas, que se plasma en un *Escenario de Consolidación Presupuestaria*, vinculado al *Programa de Convergencia* de la economía española, del que derivar compromisos sobre la evolución del déficit y el endeudamiento de las Administraciones Públicas Centrales y de cada una de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996. También se acuerda la presentación al gobierno central, por cada Comunidad Autónoma, de un *Programa Anual de Endeudamiento*, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria, que implicará, una vez consensuado entre ambas administraciones, la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le confiere el artículo 14.3 de la LOFCA de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de dicha autorización.

6. El cuadro 1 recoge el Escenario de Consolidación Presupuestaria para el quinquenio 1992-1996. De acuerdo con él, el déficit del conjunto de Administraciones Públicas debe reducirse del 3,98 al 1 por 100 del PIB, y el de las Comunidades Autónomas, del 0,97 al 0,18 por 100. Por lo que respecta a Aragón el compromiso de la Comunidad Autónoma se concreta en pasar de un déficit de 29.000 millones de pesetas en 1992 (un 0,05 por 100 del PIB nacional) a otro de 2.000 millones en 1996 (un 0,003 por 100 del PIB). Esto supone, sin ninguna duda, la creación de un nuevo marco para la actividad financiera de la Comunidad Autónoma, que va a tener que hacer frente durante ese período a una importante contención en el crecimiento de su gasto público y a un reforzamiento de sus ingresos no financieros, probablemente, mediante el recurso a alguna forma de imposición regional.

II. LOS GASTOS PÚBLICOS

II.1. El presupuesto inicial

7. El cuadro 2 ilustra sobradamente el espectacular crecimiento de los gastos no financieros en los presupuestos de la Comunidad Autónoma aragonesa: de 2.924,5 millones de pesetas en 1983, a 100.826,8 millones en 1992. Nada menos que un incremento superior al 3.400 por 100 en los diez primeros años de configuración del Estado de las Autonomías. Ese crecimiento es especialmente fuerte hasta 1986, mientras tiene lugar la transferencia de los bienes y servicios asociados a las competencias asumidas por la Comunidad, y en 1990, año en que Aragón decide llevar a cabo una actividad inversora de especial envergadura. Finalmente, tras un incremento

CUADRO N.º 2
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN.
1983-1992
(En millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GASTOS NO FINANCIEROS	2.924,5	16.487,1	22.120,8	32.027,1	38.789,1	47.179,5	52.108,5	70.203,2	81.373,6	100.826,8
En porcentaje del PIB	0,38	1,72	2,31	2,93	3,14	3,42	3,37	4,09	4,33	5,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y de la «Renta Nacional de España y su distribución provincial» del BBV (1983, 1985, 1987, 1989, 1990 y 1991). El PIB c.f. de 1984, 1986 y 1988 se ha estimado aplicando al PIB del año anterior la tasa de crecimiento anual de la región aragonesa estimada por el INE, en el primero de los años, y por la Fundación FIES, en los dos últimos. El PIB de 1992 se ha estimado aplicando a la cifra de 1991, ofrecida por el BBV, la tasa de crecimiento del PIB a precios corrientes de la economía española estimada por el Banco de España.

más moderado en 1991, el crecimiento del gasto vuelve a ser muy destacado en 1992, al aproximarse al 24 por 100.

8. En términos del PIB, el peso económico del sector público regional ha pasado de un exiguo 0,38 por 100 del PIB regional en 1983, a un 5,01 por 100 en 1992, valor todavía alejado, no obstante, del peso del conjunto de las Comunidades Autónomas en el PIB nacional. Ahora bien, al efectuar comparaciones con otras Comunidades debe tenerse presente siempre el correspondiente nivel de competencias asumidas.

a) La estructura económica del gasto

9. Los cuadros 3 y 4 reflejan la estructura económica del gasto autonómico en los presupuestos de 1983 a 1992, que nos permite identificar *en qué gasta* sus recursos la Comunidad Autónoma. Hasta 1990, es palmaria la paulatina pérdida de peso de las operaciones corrientes en el total de gastos no financieros y la correlativa ganancia de las operaciones de capital. Sin embargo, en 1991 se produce un ligero repunte en la participación de las operaciones corrientes, acentuado claramente en 1992: los gastos corrientes alcanzan el 48,3 por 100 de las operaciones no financieras, frente al 51,7 por 100 de los gastos de capital. Y es que, como se advertía en el informe sobre «El sector público autonómico en 1991», la preponderancia de las operaciones de capital estaba basada en la utilización de los pasivos financieros y el freno al crecimiento de éstos debía redundar en la pérdida de peso de aquéllas, al ser menos flexibles a la baja de las operaciones corrientes.

10. Entre los gastos corrientes, es evidente la *importancia relativa de los gastos de funcionamiento* (y, en especial, de los de personal), que suponen, en 1992, un 33,2 por 100 de las operaciones no financieras. Aunque estos gastos *han perdido peso relativo* desde 1985, en valores absolutos *han crecido a un ritmo elevado*: como muestra el cuadro 3, casi un 20 por 100 en 1991 y 1992. Mención especial merece el aumento, de casi el 50 por 100 experimentado en 1992 por los *gastos en bienes corrientes y servicios*, explicado, entre otros, por los programas destinados a la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y al «Pignatelli 'Espacio Abierto'».

11. *El crecimiento de los intereses ha sido continuado, en términos absolutos y relativos, y muy marcadamente en 1992*, año en que aumentan en un 158,5 por 100 respecto al ejercicio anterior y superan los 5.000 millones de pesetas. Si tenemos en cuenta, por otra parte, los 1.555 millones de pesetas que los presupuestos dedican a amortización de la deuda, obtenemos una relación entre la carga financiera y los ingresos corrientes de

CUADRO N.º 3
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO DE ARAGÓN. Evolución 1983-1992 según presupuesto inicial.
(En millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Δ92/91	
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.050,6	6.949,1	561,4	9.838,4	38,1	15.981,6	17,6	17.138,5	7,2	20.161,7	17,6	Δ89/88
• Gastos de Personal	497,4	5.651,2	1.036,1	8.070,5	38,5	12.832,7	14,8	13.730,9	7,0	16.479,7	20,0	Δ88/87
• Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	553,2	1.297,9	1.346	1.767,9	36,5	3.148,9	30,4	3.407,6	8,2	3.682,0	8,1	Δ87/86
GASTOS FINANCIEROS	-	-	-	1.400	186,1	557,2	39,1	701,0	25,8	1.016,0	44,9	Δ86/85
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.021,3	2.261,7	121,5	2.153,5	23,0	3.267,1	23,3	5.803,4	77,6	6.051,6	4,3	Δ85/84
OPERACIONES CORRIENTES	2.071,9	9.210,8	344,6	12.131,9	31,7	16.940,5	32,2	19.808,9	19,4	27.229,3	15,2	Δ84/83
INVERSIONES REALES	525,1	5.870,1	1.017,9	7.615,6	68,5	14.805,6	15,4	15.857,8	7,8	16.139,5	1,1	1984
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	327,5	1.406,2	329,4	2.373,3	7,6	4.177,6	60,6	7.557,8	81,4	8.739,7	15,3	1985
OPERACIONES DE CAPITAL	852,6	7.276,3	753,4	9.988,9	37,3	15.386,6	23,4	23.536,6	24,0	24.879,2	5,7	1986
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	2.924,5	16.487,1	463,8	22.120,8	44,8	38.709,1	21,1	47.179,5	21,6	52.108,5	10,4	1987
VARIACION ACTIVOS FINANCIEROS	7,4	304,6	4.016,2	2.008,0	559,2	1.137,8	-43,3	1.362,7	-13,5	654,3	-52,0	1988
VARIACION PASIVOS FINANCIEROS	-	-	-	-	7,6	1.11,4	1.365,8	127,5	14,5	500,0	292,0	1989
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	7,4	304,6	4.016,2	2.008,0	559,2	1.145,4	-43,0	1.685,9	47,2	1.490,2	-11,6	1990
GASTOS TOTALES	2.931,9	16.791,7	472,7	24.128,8	43,7	33.172,5	37,5	40.475,0	20,2	53.262,8	9,4	1991
												1992
												Δ91/90
												1992
												Δ92/91

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO N.º 4
 ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN. EVOLUCIÓN 1983-1992
 (En porcentaje sobre el total)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	35,9	42,2	44,5	42,4	41,2	36,3	38,7	33,3	34,3	33,2
INTERESES	-	-	0,6	1,3	1,5	1,5	2,0	3,0	2,4	5,0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	34,9	13,7	9,7	8,3	8,4	12,3	11,6	9,9	9,6	10,1
OPERACIONES CORRIENTES	70,8	55,9	54,8	52,0	51,1	50,1	52,3	46,2	46,3	48,3
INVERSIONES REALES	18,0	35,6	34,4	40,0	38,1	33,8	30,9	39,7	37,9	33,3
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	11,2	8,5	10,7	8,0	10,8	16,1	16,8	14,1	15,8	18,4
OPERACIONES DE CAPITAL	29,2	44,1	45,2	48,0	48,9	49,9	47,7	53,8	53,7	51,7
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

la Comunidad próxima al 12 por 100, cuando en 1991 no llegaba al 7 por 100. Aunque todavía esté alejado del 25 por 100 autorizado por la LOFCA, se trata de un porcentaje nada despreciable, que debe seguir creciendo a buen ritmo y que hubiera sido mayor ya en 1992 de no haber pasado la Compensación Transitoria a formar parte de la participación de la Comunidad Autónoma en los impuestos del Estado y, por tanto, de los ingresos corrientes.

12. El comportamiento de las transferencias corrientes es bastante irregular en todo el período considerado. Entre 1991 y 1992 experimentan un crecimiento superior al 29 por 100, lo que las sitúa en el 10 por 100 de las operaciones no financieras. El incremento más significativo dentro de este capítulo se produce en las transferencias a Corporaciones Locales, integradas en el Fondo de Cooperación Local.

13. Los gastos de capital del sector público autonómico han adquirido una importancia innegable en la economía aragonesa. En porcentaje del PIB regional, las operaciones de capital suponen un 2,59 por 100 en 1992, como muestra el cuadro 5, lo que da razón de la vocación inversora de la Comunidad Autónoma —manifestada, ya a través del favorecimiento de la inversión privada mediante transferencias, ya con inversiones públicas—, que empieza a estar en condiciones de dejar sentir su influencia en la evolución de la economía de Aragón. No obstante, en 1991 y, sobre todo, 1992 se vuelve a hacer patente una tendencia que caracteriza a las inversiones reales desde, al menos, el año 1986 y que sólo se rompe en 1990: su pérdida de peso en el conjunto de los gastos no financieros del sector público regional, hasta alcanzar el 33,3 por 100 en 1992. En este ejercicio parece percibirse, además, la aparición de nuevas prioridades para el sector público autonómico. En efecto, mientras las inversiones en infraestructuras básicas caen respecto a los créditos consignados en 1991, la Comunidad dirige su esfuerzo inversor a programas como el de «Corporación Aragonesa de Radio y Televisión», «Investigación y Desarrollo Tecnológico» o «Fondo Intraterritorial de Solidaridad».

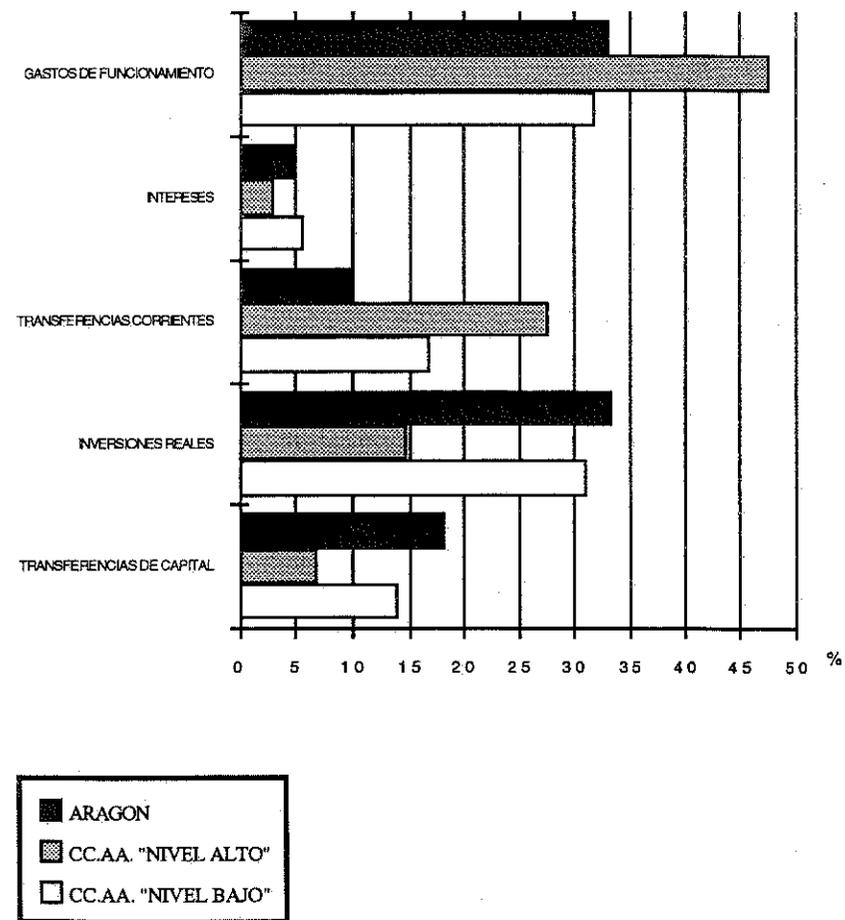
14. Como se aprecia en los cuadros 3, 4 y 5, el comportamiento de las transferencias de capital es justo el contrario al de las inversiones reales. En 1992 experimentan un crecimiento superior al 44 por 100, lo que las sitúa en el 18,4 por 100 del total de operaciones no financieras y en el 0,92 por 100 del PIB regional. Los incrementos más relevantes en este capítulo se han plasmado en la promoción de viviendas, en el Fondo de Cooperación Local y en las transferencias al Instituto Aragonés de Fomento, lo que parece reforzar la existencia de nuevas prioridades para la Comunidad Autónoma en los ámbitos del equilibrio intraterritorial y de la promoción y desarrollo económico y tecnológico.

CUADRO N.º 5
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN. 1983-1992
(En porcentaje del PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INVERSIONES REALES	0,07	0,67	0,79	1,17	1,20	1,16	1,04	1,62	1,64	1,67
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,04	0,16	0,25	0,23	0,34	0,55	0,57	0,58	0,68	0,92
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	0,11	0,83	1,04	1,40	1,54	1,71	1,61	2,20	2,32	2,59

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑO 1992
(En porcentaje sobre el total)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de presupuestos de las Comunidades Autónomas.

15. Entre las *operaciones financieras*, es interesante destacar que las partidas más significativas del capítulo de activos financieros son, en 1992, las que reflejan la participación de la comunidad Autónoma en las sociedades gestora de infraestructuras, de promoción del suelo y la vivienda y de la Expo-92.

16. En el gráfico 1 se compara la estructura económica de los gastos no financieros de Aragón con la de dos conjuntos de Comunidades Autónomas: las de nivel «alto» y «bajo» de competencias. Claramente, Aragón se alinea con el grupo de Comunidades de nivel «bajo» de competencias, al que pertenece. Las diferencias existentes en 1991 en los distintos capítulos de gasto han tenido a atenuarse, con la excepción de los gastos de transferencia y, en particular, de las transferencias de capital. Resulta especialmente llamativo el fuerte incremento en Aragón de la participación relativa de los intereses, frente a un aumento más moderado para el conjunto de Comunidades de nivel competencial «bajo». Las disparidades que subsisten, de especial relevancia en el capítulo en transferencias corrientes, se explican por el hecho de que algunas Comunidades (Cantabria y Castilla-La Mancha) incorporan en sus presupuestos las transferencias del Estado a las Comunidades Locales de su jurisdicción.

b) La estructura funcional del gasto

17. La estructura funcional del gasto total —financiero y no financiero— del sector público autonómico de Aragón se contiene en el cuadro 6. Su contemplación facilita el análisis de la *finalidad* del gasto regional (es decir, para qué se gasta) y permite observar la plasmación de los objetos económicos de los poderes públicos regionales y la coherencia entre la práctica presupuestaria del gobierno autonómico y las prescripciones del análisis económico.

18. *Dos grupos funcionales destacan particularmente*, al absorber entre ambos más de la mitad del presupuesto autonómico: «*producción de bienes públicos de carácter económico*», que presenta un comportamiento bastante irregular durante todo el período, alcanzando en 1992, tras dos años de fortísimas reducciones de su peso relativo, una participación del 26,6 por 100 de gasto total (el mismo porcentaje que en 1984); y «*producción de bienes públicos de carácter social*», cuya tendencia es de pérdida de importancia relativa, hasta representar en 1992 un 24,8 por 100 del presupuesto total. El contenido de ambos grupos funcionales es claramente asignativo y ligado a objetivos de desarrollo económico y de bienestar. En el primero, como corresponde al objetivo de creación de capital fijo (infraestructura pública), la intervención del sector público se realiza principal-

mente a través de inversiones reales. En el segundo, al tratarse de la prestación pública de servicios de tipo social y, en menor medida, de la promoción de actividades privadas consideradas de utilidad social, la intervención supone esencialmente la movilización de medios humanos y materiales por parte del sector público (remuneración de asalariados, compra de bienes y servicios e inversiones reales) y, en grado menor, transferencias de capital y concesión de financiación.

19. Dentro del grupo «producción de bienes públicos de carácter económico» predominan claramente las funciones de «*infraestructuras básicas*» e «*infraestructuras agrarias*», con un 13,8 y un 10,6 por 100, respectivamente, de los gastos totales, en el año 1992. No obstante, ambas funciones siguen perdiendo peso relativo —y la primera, también absoluto—, lo que refleja el agotamiento financiero de la Comunidad Autónoma, que se ve imposibilitada de mantener altos niveles de dotaciones para infraestructuras. A cambio, la función de «*investigación científica, técnica y aplicada*» experimenta en este ejercicio un impulso muy notable.

20. En el grupo «producción de bienes públicos de carácter social», la función más destacada es la de «*sanidad*», con un 9,1 por 100 del gasto total en 1992, pero los crecimientos más relevantes se producen en las funciones de «*vivienda y urbanismo*», que alcanza el 8,4 por 100 del presupuesto y «*educación*», cuyas dotaciones pretenden ir preparando la asunción de competencias por la Comunidad en esta materia.

21. Los dos grupos funcionales que siguen en importancia por su volumen de gasto son «*regulación económica de sectores productivos*» y «*seguridad, protección y promoción social*», que representan, en 1992, el 12,7 y el 13,4 por 100, respectivamente, del total. Los objetivos de ambos grupos son diferentes. Mientras con el primero nos mantenemos en el ámbito de la asignación de recursos, distinguiéndose de los dos grupos citados más arriba en la forma y en el destino de las intervenciones —ahora se trata fundamentalmente de transferencias de capital a unidades productivas—, con el segundo entramos en el campo de la distribución, siendo la principal vía de intervención la tradicional de las transferencias corrientes a las familias. En estos grupos, la función de mayor relieve es la de «*seguridad y protección social*», que representa en 1992 un 9,2 por 100 del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma, aunque el crecimiento más relevante lo experimenta la función de «*promoción social*» que, merced a su programa de fomento del empleo, se sitúa en el 4,2 por 100 del gasto total.

22. Del resto de grupos funcionales, merece la pena destacar, primero, la ganancia de importancia relativa de la función «*administración general*», dentro del grupo «*servicios de carácter general*», explicada por el

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN.
EVOLUCIÓN 1984-1992 (En porcentaje sobre el total)

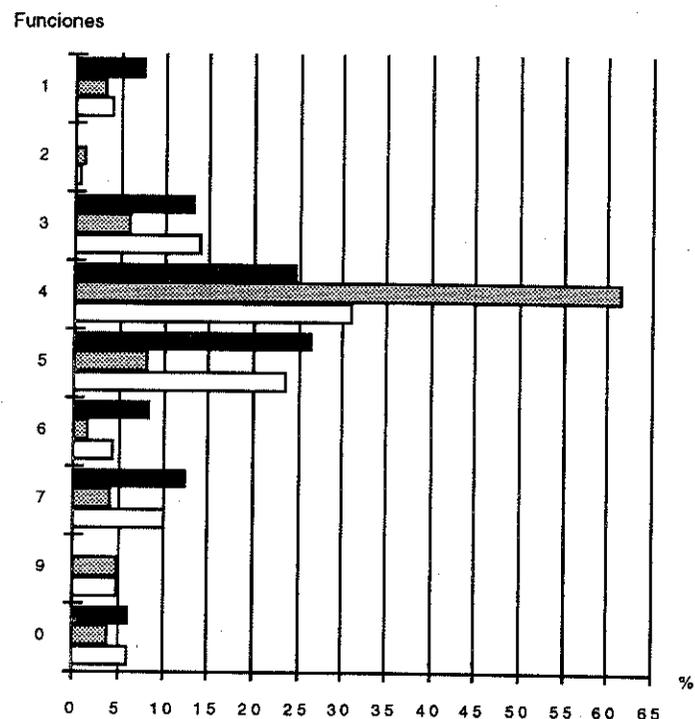
GRUPO	FUNCIÓN	DENOMINACIÓN	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1	11 12	SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL Alta Dirección de la C.A. y Gobierno Administración General	7,6	6,6	6,1	5,8	4,5	4,7	3,9	4,9	7,8
			2,8	1,8	1,2	2,2	1,3	1,5	1,2	1,2	1,8
3	31 32	SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL Seguridad y Protección Social Promoción Social	15,1	13,3	12,5	12,2	16,0	14,3	13,6	12,2	13,4
			14,8	13,3	10,9	9,6	10,1	10,1	9,5	9,2	9,2
4	41 42 43 44 45 46	PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS CARÁCTER SOCIAL Sanidad Educación Vivienda y urbanismo Bienesar Comunitario Cultura Otros servicios comunitarios y sociales	35,0	30,8	29,3	29,5	25,2	24,1	25,2	25,3	24,8
			12,3	9,0	11,9	11,9	10,3	10,9	10,4	10,4	10,0
5	51 53 54 55	PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS CARÁCTER ECONÓMICO Infraestructuras Básicas Infraestructuras Agrarias Investigación C.T. Aplicada Información Básica y Estadística	26,5	31,5	36,8	35,3	31,9	33,6	33,5	30,6	26,6
			21,7	17,6	14,8	15,0	15,4	17,3	19,7	18,2	18,2
			2,4	12,1	20,7	18,8	15,2	15,0	12,6	11,4	10,6
			2,4	1,8	1,3	2,5	13,0	1,3	1,2	1,0	2,1
			-	-	-	0,3	-	-	-	0,2	-

(CONTINUACIÓN)

GRUPO	FUNCIÓN	DENOMINACIÓN	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992		
6	61 62 63	REGULACIÓN ECONÓMICA CARÁCTER GENERAL Actividades Económicas Generales Comercio Actividad Financiera	1,8	4,3	1,9	3,9	5,6	4,3	5,5	9,8	8,5		
			0,4	2,4	0,4	1,1	1,3	1,9	1,9	2,9	6,5	6,4	
			1,1	0,6	0,5	0,6	1,1	1,1	1,1	0,9	1,5	1,1	1,1
			0,3	1,3	1,0	1,5	3,1	1,3	1,3	1,7	1,8	1,8	1,0
7	71 72 73 75	REGULACIÓN ECONÓMICA SECTORES PRODUCTIVOS Agricultura y Ganadería Industria Energía Turismo	14,0	13,5	12,4	12,5	15,4	16,1	14,7	13,7	12,7		
			10,3	8,8	9,2	9,6	8,3	9,3	7,0	6,6	6,6	6,5	
			1,4	2,5	1,5	1,4	5,5	4,2	3,4	3,8	3,8	4,0	
			1,9	1,2	1,3	1,1	0,9	0,9	1,3	1,1	1,1	0,7	
			0,4	1,0	0,4	0,4	0,7	1,7	3,0	2,1	2,1	1,6	
0	1	DEUDA PÚBLICA Deuda Pública	-	-	1,0	1,5	1,4	2,9	3,6	3,5	6,2		
			-	-	1,0	1,5	1,4	2,9	3,6	3,5	6,2		
		TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

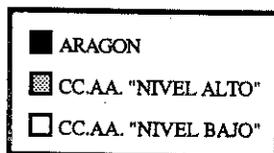
FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

GRÁFICO 2
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑO 1992
(En porcentaje sobre el total)



Funciones:

1. Servicios de carácter general
2. Protección civil y seguridad ciudadana
3. Seguridad, protección y promoción social
4. Producción bienes p. de carácter social
5. Producción bienes p. de carácter económico
6. Regulación económica de carácter general
7. Regulación económica de sectores productivos
9. Transferencias a Administraciones públicas
0. Deuda pública



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de presupuestos de las Comunidades Autónomas.

crecimiento de programas como el de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y el de cooperación con la Administración Local. Y segundo, el fuerte incremento de la carga de la «deuda pública», que sitúa a este grupo en el 6,2 por 100 del gasto total de 1992.

23. La comparación de la estructura funcional del gasto de la Comunidad Autónoma de Aragón con la de las Comunidades de nivel «alto» y «bajo» de competencias se realiza, para el año 1992, en el gráfico 2. Nuevamente, nuestra Comunidad se empareja con las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Es significativo, empero, que en Aragón tiene más peso el grupo de «producción de bienes públicos de carácter económico» (aunque las diferencias se han acortado sensiblemente), mientras que en el conjunto de Comunidades de su mismo nivel de competencias, la mayor importancia relativa corresponde al grupo de «producción de bienes públicos de carácter social». También debe reseñarse el fuerte incremento que experimenta en Aragón, entre 1991 y 1992, la participación relativa de los «servicios de carácter general» y de la «deuda pública», frente a un crecimiento mucho más débil del grupo de Comunidades del artículo 143 de la Constitución.

II.2. La ejecución del presupuesto

24. Una vez analizada la política presupuestaria de la Comunidad Autónoma, manifestada en sus presupuestos preventivos, hemos de ocuparnos de la forma en que se lleva a la práctica, esto es, de su *ejecución*. Se trata de ver cómo evoluciona el presupuesto inicial y valorar hasta qué punto los compromisos de gasto se acaban traduciendo en actuaciones reales y, por tanto, en obligaciones de pago. De este modo, podremos replantearnos las conclusiones que sacábamos en los epígrafe anteriores sobre la dimensión, composición y destino de los gastos del sector público aragonés y, también, determinar la capacidad de gestión del presupuesto por parte del gobierno regional.

25. Los créditos inicialmente establecidos en cada ejercicio mediante la aprobación del presupuesto por las Cortes, se ven sometidos posteriormente a *modificaciones* de importancia. Estas modificaciones pueden ser de distinto tipo y afectar o no a la cuantía total del gasto. Entre las modificaciones que la alteran cabe citar las *incorporaciones de remanentes*, las *ampliaciones de crédito*, los *créditos extraordinarios* y los *suplementos de crédito*. Por otra parte tenemos las *transferencias de crédito*, que alteran la estructura interna del gasto, pero no su volumen total.

26. La escasa virtualidad del presupuesto inicial de la Comunidad

Autónoma de Aragón se evidencia en el cuadro 7. El porcentaje de modificación del presupuesto en operaciones no financieras supera en 1991 el 50 por 100 —y, dentro de ellas, el de las operaciones de capital, ¡el 80 por 100!—, en una tendencia siempre creciente. *El cambio operado en 1992 es de gran envergadura*: el porcentaje de modificación desciende hasta el 23 por 100 y es negativo para las operaciones corrientes. Precisamente, las anulaciones de créditos, que se han producido de forma masiva y generalizada al final del ejercicio, han permitido reconocer menos derechos por endeudamiento de los previstos: 16.400 millones de pesetas, frente a 30.500 millones presupuestarios. La vía principal de modificación es la incorporación de remanentes, originada por los *bajos porcentajes de realización del presupuesto* en los ejercicios anteriores.

27. El propio cuadro 7 muestra los extremadamente bajos niveles de ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma, tradicionalmente inferiores a los del resto de Comunidades. *En 1992 se alcanza un grado de ejecución superior al 72 por 100, continuándose así el proceso de mejora iniciado en 1990*. Ahora bien, este resultado debe relativizarse si se tiene en cuenta que los presupuestos finales de 1991 y 1992 son prácticamente coincidentes (mientras que en los dos años anteriores habían tenido, sucesivamente, incrementos del 33 y el 23 por 100) y que el gasto ejecutado sólo se incrementa en un 10 por 100, frente a aumentos del 37 por 100 entre 1989 y 1990 y del 33 por 100 entre 1990 y 1991. De acuerdo con esta experiencia, si aplicáramos un incremento del 33 por 100 al gasto ejecutado en 1991, *el grado de realización del ejercicio 1992 hubiera tenido que superar el 87 por 100*. O, de otra forma, si el porcentaje de modificación del presupuesto de 1992 hubiera sido el mismo que en el año anterior y, consiguientemente, el crecimiento de los créditos finales se hubiese hecho a la misma tasa, *el porcentaje de realización habría sido, prácticamente, del 59 por 100*, nivel ligeramente inferior al de 1989.

28. Las modificaciones reflejadas en el cuadro 7 contribuyen a explicar la información que suministra el cuadro 8 sobre el grado de ejecución de los diversos capítulos de gasto. Es perceptible el mayor porcentaje de realización de las operaciones corrientes (superior al 90 por 100 en 1992, siendo el menor el de las transferencias) frente al de las de capital (que rebasa, ya, el 60 por 100, siendo también el menor el de las transferencias) y la *mejora general en el grado de cumplimiento en los años 1991 y 1992*.

29. *La todavía deficiente ejecución del presupuesto afecta, por supuesto, al logro de los objetivos formulados por la Comunidad Autónoma y, además, relativiza el tamaño del sector público autonómico y la estructura económica de sus gastos*. Así puede comprobarse en el gráfico 3, que compara la evolución del peso del sector público en la economía aragonesa

CUADRO N.º 7
MODIFICACIONES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
EN OPERACIONES NO FINANCIERAS. EVOLUCIÓN 1984-1992 (En millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. CRÉDITOS INICIALES	16.487,1	22.120,8	32.027,1	38.789,1	47.179,5	52.108,5	70.203,2	81.373,6	100.826,9
2. MODIFICACIONES DE CRÉDITO (NETAS)	-83,4	5.427,9	9.104,5	11.079,7	14.223,1	23.192,5	29.827,7	41.231,7	22.903,2
* FINANCIADAS CON REMANENTES	398,0	3.539,2	7.919,4	9.508,0	13.223,5	21.045,9	27.942,2	41.183,9	32.270,4
3. PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN [2/1 x 100]	-0,51	24,54	28,43	28,56	30,15	44,51	42,49	50,67	22,72
* EN OPERACIONES CORRIENTES	-4,31	5,57	4,79	5,98	6,19	10,40	12,95	16,29	-6,82
* EN OPERACIONES DE CAPITAL	4,31	47,57	54,00	52,13	54,21	81,83	67,82	80,35	50,27
4. CRÉDITOS FINALES (1 + 2)	16.403,7	27.548,7	41.131,6	49.868,8	61.402,7	75.301,0	100.030,9	122.605,4	123.730,1
5. OBLIGACIONES RECONOCIDAS	11.982,7	18.395,0	27.786,8	33.301,0	37.003,0	44.641,3	61.041,7	81.321,2	89.419,9
6. PORCENTAJE DE REALIZACIÓN [5/4 x 100]	73,05	66,77	66,72	66,78	60,26	59,28	61,02	66,33	72,27

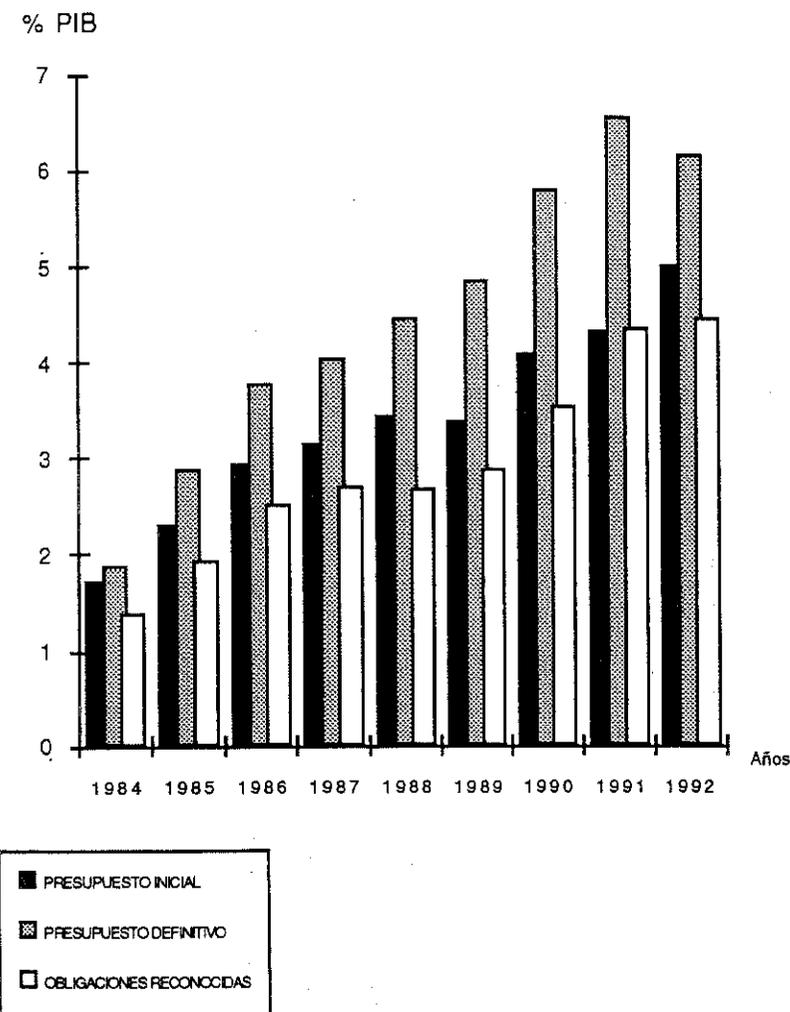
FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO N.º 8
ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
EN OPERACIONES NO FINANCIERAS. EVOLUCIÓN 1984-1992
(En porcentaje de obligaciones reconocidas sobre presupuesto definitivo)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	93,67	90,57	89,56	86,10	90,58	88,19	87,09	87,47	96,02
INTERESES	-	99,97	73,41	86,51	45,17	75,57	49,44	54,30	100,00
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	83,88	78,76	81,04	74,81	50,30	59,54	65,36	70,31	74,62
OPERACIONES CORRIENTES	91,49	88,35	87,70	84,15	78,87	80,70	79,18	81,30	91,12
INVERSIONES REALES	60,08	50,56	51,44	57,19	53,48	54,40	52,06	62,34	64,28
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	29,03	40,41	50,67	42,49	33,32	31,81	48,13	51,65	58,15
OPERACIONES DE CAPITAL	51,63	48,02	51,28	54,15	47,39	45,05	50,54	57,99	61,40
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	73,05	66,77	66,72	66,78	60,26	59,28	61,02	66,33	72,29

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL PESO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO
EN LA ECONOMÍA ARAGONESA. 1984-1992
(Gastos no financieros en porcentaje del PIB regional)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y presupuestos de la Comunidades Autónoma de Aragón.

de acuerdo con el presupuesto inicial, el presupuesto definitivo y las obligaciones reconocidas y que, salvo en 1991, muestra discrepancias importantes: entre 1991 y 1992, la participación del sector público en el PIB regional ha pasado del 4,3 al 4,4 por 100, frente a un incremento, según presupuestos iniciales, de 0,7 puntos. Y así puede verificarse, también, en los cuadros 9 y 10, que reproducen la estructura económica de la Comunidad Autónoma resumida en los cuadros 3 y 4, pero ahora de acuerdo con las obligaciones reconocidas. Se observa que la diferencia entre las operaciones corrientes y de capital también se reduce en 1992, aunque es algo más amplia que en el presupuesto inicial. Por otra parte, mientras el peso efectivo de las transferencias de capital es significativamente mayor que el presupuestado, el de las inversiones reales es sensiblemente inferior. Precisamente, el hecho más destacable de la ejecución del presupuesto de 1992 es la *disminución, en valores absolutos, de un 8,5 por 100 de las inversiones reales de la Comunidad Autónoma.*

III. LOS INGRESOS PÚBLICOS

30. Como es bien sabido, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, edificado sobre las previsiones de la Constitución y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ha pretendido dar *primacía a la solidaridad sobre el principio de autonomía*, y para ello se ha basado en un conjunto de *ingresos transferidos no finalistas —los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado—*, con los que pretende asegurar a todas las Comunidades Autónomas los recursos necesarios para cubrir el gasto asociado a las competencias asumidas. *El papel atribuido a los ingresos propios en el modelo es, en primer lugar, residual: sufragar la prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos en cantidad y calidad superiores a las básicas.* Y, por otra parte, *las posibilidades de actuación del poder tributario regional quedan reducidas en la LOFCA, excepción hecha de las tasas, al establecimiento de recargos, cuya viabilidad jurídica sólo ha quedado definitivamente aclarada recientemente.*

31. *En este marco se explica que el endeudamiento, generosamente facilitado por la LOFCA, haya constituido la vía más importante a disposición de las Comunidades Autónomas —y, prácticamente, la única que han utilizado— para potenciar en su territorio la oferta de bienes y servicios públicos, más allá de los niveles alcanzados por el anterior Estado centralizado (y, en algunos casos, quizás, para suplir sus deficiencias).* Además, esta vía presenta el enorme atractivo político de verse favorecida por una doble «ilusión financiera»: la ausencia de costes para los residentes actuales en la Comunidad y el traslado de las cargas de la deuda hacia un futuro

CUADRO N.º 9
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN
Evolución 1984-1992 según obligaciones reconocidas en el ejercicio corriente (En millones de pesetas)

	1984	1985	Δ85/84	1986	Δ86/85	1987	Δ87/86	1988	Δ88/87	1989	Δ89/88	1990	Δ90/89	1991	Δ91/90	1992	Δ92/91
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6.414,5	9.154,0	42,7	12.528	36,9	14.375,5	14,7	16.208,2	12,7	19.073,6	17,7	21.501,9	12,7	26.520,9	23,3	29.603,6	11,6
• Gastos de Personal	5.420,9	7.599,8	40,0	10.372,1	36,5	11.326,6	9,2	13.197,8	16,5	15.958,8	18,2	17.134,5	9,9	21.214,8	23,8	23.387,5	10,2
• Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	984,6	1.554,2	51,9	2.155,9	38,7	3.048,9	41,4	3.010,4	-1,3	3.477,8	15,5	4.367,4	25,6	5.306,1	21,5	6.216,1	17,2
GASTOS FINANCIEROS	-	163,4	-	294,0	79,9	551,2	87,5	316,7	-42,5	774,9	144,7	949,3	22,5	1.304,8	37,4	3.482,0	166,9
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.649,3	1.998,4	21,2	2.470,0	23,6	2.736,1	10,8	3.275,9	19,7	4.412,4	34,7	6.532,7	48,1	7.817,4	19,7	8.231,0	5,3
OPERACIONES CORRIENTES	8.063,8	11.315,8	40,3	15.292,0	35,1	17.662,8	15,5	19.800,8	12,1	24.560,9	22,5	28.984,0	19,5	35.643,1	23,0	41.316,6	15,9
INVERSIONES REALES	3.319,4	5.591,6	68,5	9.624,9	72,1	13.100,5	36,1	13.546,1	3,4	14.202,2	6,5	20.253,9	40,5	29.141,6	43,9	26.640,5	-8,5
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	599,5	1.487,5	148,1	2.525,6	69,8	2.537,7	0,5	3.658,1	44,1	5.960,2	63,0	11.803,8	98,0	16.536,7	40,1	21.446,9	29,7
OPERACIONES DE CAPITAL	3.918,9	7.079,1	80,6	12.150,5	71,6	15.638,2	28,7	17.204,2	10,0	20.860,4	18,5	32.057,7	57,3	45.678,3	42,5	48.127,4	5,4
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	11.982,7	18.394,9	53,5	27.492,5	49,2	33.301,0	21,3	37.063,0	11,1	44.641,3	20,6	61.041,7	36,7	81.321,4	33,2	89.444,1	10,0
VARIACION ACTIVOS FINANCIEROS	82,8	588,5	610,7	1.327,4	125,6	812,3	-38,8	225,3	-72,3	2.322,0	1.019,4	1531,1	-39,3	1.815,4	20,9	5.399,7	191,7
VARIACION PASIVOS FINANCIEROS	-	-	-	33,1	-	31,4	35,9	19,8	-36,9	500,0	2.425,3	590,0	18,0	1.169,2	98,2	1.566,0	33,9
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	82,8	588,5	610,7	1.360,5	129,5	843,7	-37,5	245,1	-70,9	3.022,0	1.133,0	2.121,1	-29,8	3.020,6	42,4	6.965,7	130,6
GASTOS TOTALES	12.065,5	18.983,4	57,3	34.144,7	51,7	34.144,7	18,6	37.248,1	9,1	47.663,3	28,0	63.162,8	33,5	84.341,8	33,5	96.409,8	14,3

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO N.º 10
 ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO
 DE ARAGÓN. Evolución 1984-1992 según obligaciones reconocidas
 (En porcentaje sobre el total)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	53,53	49,76	45,65	43,17	43,80	42,73	35,22	32,61	33,10
INTERESES	-	0,89	1,07	1,66	0,86	1,74	1,55	1,60	3,89
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	13,60	10,86	9,00	8,22	8,85	9,88	10,70	9,61	9,20
OPERACIONES CORRIENTES	67,30	61,52	55,72	53,04	53,51	54,35	47,48	43,83	46,19
INVERSIONES REALES	27,70	30,40	35,07	39,34	36,61	32,20	33,18	35,84	29,81
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5,00	8,09	9,20	7,62	9,88	13,35	19,80	20,33	24,00
OPERACIONES DE CAPITAL	32,70	38,48	44,28	46,96	46,49	45,65	52,52	56,17	53,81
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

cierto y, si es posible, muy lejano, en el que, quizás acabe recayendo sobre el conjunto del Estado.

32. No insistiremos aquí, por ser sobradamente conocidas, en las consecuencias que el recurso desmesurado al crédito provoca, obstaculizando el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos generales y fomentando la irresponsabilidad de los gobiernos regionales ante sus ciudadanos y la prestación ineficiente de bienes y servicios públicos. Pero sí subrayaremos que la coordinación de las políticas de endeudamiento, sin duda necesaria, debe completarse forzosamente con la *delimitación de un campo relevante para la actuación del poder tributario regional*, que permita obtener con mayor responsabilidad los ingresos que dejen de percibirse por la reducción del peso de los pasivos financieros. Al logro de este objetivo puede coadyuvar la decisión tomada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el «Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996», de examinar las posibilidades de atribuir a las Comunidades un mayor de «corresponsabilidad fiscal».

33. El comportamiento del sector público aragonés en la vertiente de los ingresos públicos es una demostración palmaria de las afirmaciones anteriores. Su evolución desde 1984 se sintetiza en los cuadros 11 y 12. Ambos reflejan la estructura económica de los ingresos regionales, pero el segundo sustituye la ordenación tradicional por un agrupamiento en torno a las dos categorías básicas de ingresos propios e ingresos transferidos. Resulta muy llamativo el irregular comportamiento de todas las partidas de ingreso durante el período analizado, que puede venir explicado por múltiples causas: los avatares del sistema de financiación autonómica, las modificaciones normativas, la evolución de las materias imposables, la propia actuación del gobierno regional. Tras el reducido incremento de 1991, *los ingresos no financieros experimentan un notable crecimiento en 1992, que está sostenido de forma casi exclusiva por los ingresos transferidos*, participaciones y transferencias (la disminución de las transferencias de capital está justificada, como se expuso más arriba, por la conversión de la Compensación Transitoria en Participación en los ingresos del Estado). Los ingresos propios no financieros reducen su cuantía, como también los ingresos financieros, lo que provoca una caída del 6 por 100 en los ingresos totales de la Comunidad Autónoma. El cuadro 12 refleja nítidamente la importancia relativa de los ingresos transferidos y la dependencia que los ingresos propios tienen de las operaciones de crédito: es el incremento de los pasivos financieros el que provoca un aumento paulatino del peso de los ingresos propios en el conjunto de ingresos autonómicos, hasta representar el 50,7 por 100 en 1991; y es la disminución de los mismos pasivos financieros en 1992 la que sitúa a los ingresos propios en el 36,7 por 100 de los ingresos totales.

CUADRO N.º II
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN
 Evolución 1984-1992 según derechos reconocidos en el ejercicio corriente (*) (En millones de pesetas)

	1984	1985	Δ85/84	1986	Δ86/85	1987	Δ87/86	1988	Δ88/87	1989	Δ89/88	1990	Δ90/89	1991	Δ91/90	1992	Δ92/91
IMPUESTOS DIRECTOS	1.860,4	2.268,3	21,9	2.763,2	21,8	3.987,4	44,3	4.646,2	16,5	4.522,7	-2,7	7.411,5	63,9	5.001,1	-32,5	6.317,9	26,3
IMPUESTOS INDIRECTOS	5.556,3	6.593,3	18,7	3.826,5	-42,0	3.772,6	-1,4	7.763,7	105,8	10.604,8	36,7	10.994,3	2,8	11.403,2	4,5	12.886,3	13,0
TASAS Y OTROS INGRESOS	585,2	1.154,4	97,3	6.715,3	481,7	7.578,0	12,8	7.831,6	3,3	8.270,1	9,4	10.663,4	24,4	11.962,1	12,2	11.265,7	-5,8
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.667,4	4.577,6	71,6	8.076,8	76,4	12.461,9	54,3	12.047,2	-3,3	14.238,7	20,6	14.332,0	-1,4	17.684,0	23,4	26.463,5	49,6
INGRESOS PATRIMONIALES	202,7	668,7	229,9	1.132,9	69,4	1.520,1	34,2	2.253,1	48,2	3.688,8	63,7	3.681,3	-0,2	2.903,0	-32,0	2.194,1	-12,3
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	10.872,0	15.262,3	40,4	22.547,7	47,5	29.320,0	30,2	34.541,8	17,8	41.925,1	21,4	47.002,5	12,1	48.553,5	3,3	59.127,5	21,8
ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	-	-	4,1	30,8	651,2	61,6	100,0	180,0	192,2	1.522,4	745,8	248,1	-83,7	54,4	-78,1	272,3	400,6
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4.630,8	5.557,3	20,0	9.200,7	65,6	7.686,2	-16,5	6.578,2	-14,4	5.832,9	-11,3	7.308,2	25,3	9.184,4	25,7	6.479,2	-29,5
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	4.630,8	5.561,4	20,1	9.231,5	66,0	7.747,8	-16,1	6.758,2	-12,8	7.355,3	8,8	7.556,3	2,7	9.238,8	22,3	6.751,5	-26,9
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	15.502,8	20.823,7	34,3	31.746,2	52,5	37.067,8	16,8	41.300,0	11,4	49.280,4	19,3	54.558,8	10,7	57.792,3	5,9	65.879,0	14,0
ACTIVOS FINANCIEROS	-	-	-	278,2	-	165,2	-40,6	87,1	-47,3	144,7	66,1	67,2	-53,6	131,1	95,1	114,9	-12,4
PASIVOS FINANCIEROS	-	2.000,0	-	1.500,0	-25,0	2.000,0	33,3	2.000,0	0,0	10.267,7	411,3	25.420,3	148,6	29.800,0	17,2	16.429,1	-44,9
TOTAL INGRESOS FINANCIEROS	-	2.000,0	-	1.778,2	-11,1	2.165,2	21,8	2.087,1	-3,6	10.371,4	396,9	25.487,5	145,7	29.931,1	17,4	16.544,0	-44,7
TOTAL INGRESOS	15.502,8	22.823,7	47,2	33.524,4	46,9	39.233,0	17,0	43.387,1	10,6	59.651,8	37,5	80.046,3	34,2	87.723,3	9,6	82.423,0	-6,0

* Los derechos reconocidos se presentan netos de las anulaciones e insolvencias correspondientes a derechos reconocidos en el ejercicio corriente.

FUENTE: *Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

CUADRO N.º 12
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN
 Evolución 1984-1992 según derechos reconocidos (En porcentaje sobre el total)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tasas y otros ingresos	3,8	51,	20,0	19,3	18,1	14,4	13,3	13,6	13,7
* Ingresos patrimoniales	1,3	2,9	3,4	3,9	5,2	6,2	4,6	2,9	2,7
* Enajenación inversiones reales	-	-	0,1	0,2	0,4	2,6	0,3	0,1	0,3
* Activos financieros	-	-	0,8	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
* Pasivos financieros	-	8,8	4,5	5,1	4,6	17,1	31,8	34,0	19,9
TOTAL INGRESOS PROPIOS	5,1	16,8	28,8	28,9	28,5	40,5	50,1	50,7	36,7
* Participaciones (impuestos directos e indirectos)	47,8	38,8	19,7	19,8	28,6	25,4	22,9	18,7	23,0
* Transferencias (corrientes y de capital)	47,1	44,4	51,5	51,3	42,9	34,1	27,0	30,6	40,0
TOTAL INGRESOS TRANSFERIDOS	94,9	83,2	71,2	71,1	71,5	59,5	49,9	49,3	63,3
TOTAL INGRESOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: *Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

CUADRO N.º 13
**ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
 EN OPERACIONES NO FINANCIERAS. EVOLUCIÓN 1984-1992**
 (En porcentaje de derechos reconocidos sobre presupuesto final)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
IMPUESTOS DIRECTOS	98,0	88,6	93,4	124,3	116,2	96,2	130,0	113,7	131,6
IMPUESTOS INDIRECTOS	91,9	95,8	114,5	119,6	106,1	122,0	107,0	98,3	102,3
TASAS Y OTROS INGRESOS	94,6	106,9	120,8	118,1	103,6	103,9	120,8	103,2	92,3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	104,4	94,4	92,2	376,1	88,1	96,4	92,0	107,9	100,1
INGRESOS PATRIMONIALES	52,9	76,2	112,7	93,9	107,0	183,9	225,4	115,5	144,3
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	94,5	93,9	104,1	165,6	99,6	108,2	112,1	105,2	102,7
ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	-	*	3,6	4,8	4,9	6.888,7	25,0	8,2	*
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100,5	87,8	80,5	37,6	69,1	60,4	95,5	89,1	93,9
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	100,5	87,9	75,2	35,7	51,1	76,0	87,4	84,2	97,9
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	96,3	92,2	93,6	94,0	86,2	101,8	107,9	101,2	102,2

* En 1985 y 1992 este capítulo carece de previsión presupuestaria, si bien los derechos reconocidos ascienden, respectivamente, a 4,1 y 272,3 millones de ptas.

FUENTE: *Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

34. El cuadro 13 muestra el grado de ejecución de los ingresos no financieros del sector público entre 1984 y 1992. En contraste con los preocupantes datos que ofrecen los cuadros 7 y 8, sobre el grado de realización de los gastos, es obvio el *más satisfactorio nivel de ejecución de los ingresos*. Con la excepción de 1988, siempre es superior, en conjunto, al 90 por 100 del presupuesto final, y al 100 por 100 a partir de 1989: el 102,2 por 100 en 1992, con porcentajes del 102,7 por 100 para los ingresos corrientes y del 97,9 por 100 para los de capital. En este año se corrige ligeramente, además, el deterioro del grado de realización del conjunto de ingresos que se produce en 1991, si bien debe reseñarse que el porcentaje de ejecución de las tasas y otros ingresos sigue cayendo notablemente.

IV. EL AHORRO Y LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

35. Como hemos comprobado en los epígrafes anteriores, el campo básico de actuación del sector público autonómico aragonés —y con él, el del resto de sectores públicos regionales— es el desarrollo de actividades de asignación de recursos. No en vano en ese ámbito se encuentra la justificación económica de la descentralización. Sin embargo, la realización de tareas asignativas provoca también, inevitablemente, *efectos macroeconómicos*, relacionados con la generación de ahorro y con la capacidad o necesidad de financiación en que incurre el sector público.

36. El *ahorro bruto* se define como la diferencia entre recursos y empleos corrientes, que aproximaremos, respectivamente, a través de derechos reconocidos y obligaciones contraídas en operaciones corrientes (capítulos I a V de ingresos y gastos en la clasificación económica del presupuesto). Esta magnitud indica si la Administración está contribuyendo a aumentar la capacidad de la economía para financiar el crecimiento de la inversión —caso de que el ahorro sea positivo— o si, por el contrario, esta minorando esa capacidad —si el ahorro es negativo.

37. El cuadro 14, en su primer cuerpo, refleja la evolución del ahorro bruto del sector público autonómico aragonés, que hasta 1991 presenta dos etapas claramente diferenciadas: la primera, hasta 1988, de crecimiento, tanto en términos de PIB como en porcentaje de los ingresos corrientes; y la segunda, de reducción, especialmente marcada en 1991, al pasar el ahorro bruto a representar el 25,63 por 100 de los ingresos corrientes y el 0,65 del PIB (valores que, en 1988, eran el 42,91, y el 1,08, respectivamente). Tal como ilustra el gráfico 4, esta tendencia, que no hace más que reproducir —debido al diferente grado de ejecución de los ingresos y los gastos corrientes— el comportamiento del ahorro en los presupuestos inicial y definitivo, quiebra en 1992. La anulación de créditos en las operaciones co-

CUADRO N.º 14
SALDOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN.
Evolución 1984-1992 según obligaciones y derechos reconocidos (En millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. INGRESOS CORRIENTES (a)	10.871,3	16.069,7	22.460,2	29.205,0	34.685,4	41.727,6	45.807,6	47.928,8	58.526,4
2. GASTOS CORRIENTES	8.063,9	11.315,8	15.292,0	17.662,9	19.800,8	24.260,9	28.984,0	35.643,1	41.316,6
3. AHORRO BRUTO (1-2)	2.807,4	4.753,9	7.168,2	11.542,1	14.884,6	17.466,7	16.823,6	12.285,7	17.209,8
En porcentajes de los ingresos corrientes	25,82	29,58	31,92	39,52	42,91	41,86	36,73	25,63	29,41
En porcentaje del PIB	0,32	0,50	0,65	0,93	1,08	1,13	0,98	0,65	0,85
4. INGRESOS NO FINANCIEROS (a)	15.502,1	21.609,7	31.691,7	36.805,2	41.447,2	49.082,9	53.315,1	57.088,8	65.277,9
5. GASTOS NO FINANCIEROS (b)	11.888,1	18.476,3	27.883,0	33.914,4	37.521,8	45.582,9	61.039,4	81.295,8	89.419,9
6. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) (4-5)	3.614,0	3.133,4	3.808,7	2.890,8	3.925,4	3.500,0	-7.724,3	-24.207,0	-24.142,0
En porcentaje de los ingresos no financieros	23,31	14,50	12,02	7,85	9,47	7,13	-14,49	-42,40	-36,98
En porcentaje del PIB	0,41	0,33	0,35	0,23	0,28	0,23	-0,45	-1,29	-1,20
7. VARIACIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS	82,8	588,5	1.049,3	647,1	138,2	2.377,3	1.463,9	1.720,2	5.284,8
8. SALDO NETO A FINANCIAR (-) O A EMPLEAR (+) (6-7)	3.531,2	2.544,9	2.759,4	2.243,7	3.787,2	1.122,7	-9.188,2	-25.927,2	-29.426,8
En porcentaje del PIB	0,41	0,27	0,25	0,18	0,27	0,07	-0,54	-1,38	-1,46
9. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	-	2.000,0	1.476,9	1.968,6	1.980,2	9.726,7	24.830,3	28.630,9	14.863,1
10. INCREMENTO (+) O DISMINUCIÓN (-) DEL REMANENTE DE TESORERÍA (8+9)	3.531,2	4.544,9	4.236,3	4.212,3	5.767,4	10.849,4	15.642,1	2.703,7	-14.563,7
11. REMANENTE DE TESORERÍA ACUMULADO	4.047,4	8.592,3	12.828,6	17.040,9	22.808,3	33.657,8	49.299,9	52.003,6	37.439,8
En porcentaje del PIB	0,46	0,90	1,17	1,38	1,65	2,18	2,87	2,77	1,86
Tasa de cobertura de los gastos totales (c)	33,81	45,07	43,88	49,03	60,39	69,24	78,03	61,66	38,83

a) Los ingresos corrientes y los ingresos no financieros de cada año incorporan, junto a los derechos reconocidos correspondientes al presupuesto del ejercicio corriente—netos de anulaciones e insolvencias— los cambios debidos a anulaciones de derechos, insolvencias u otras rectificaciones de derechos correspondientes a presupuestos cerrados.

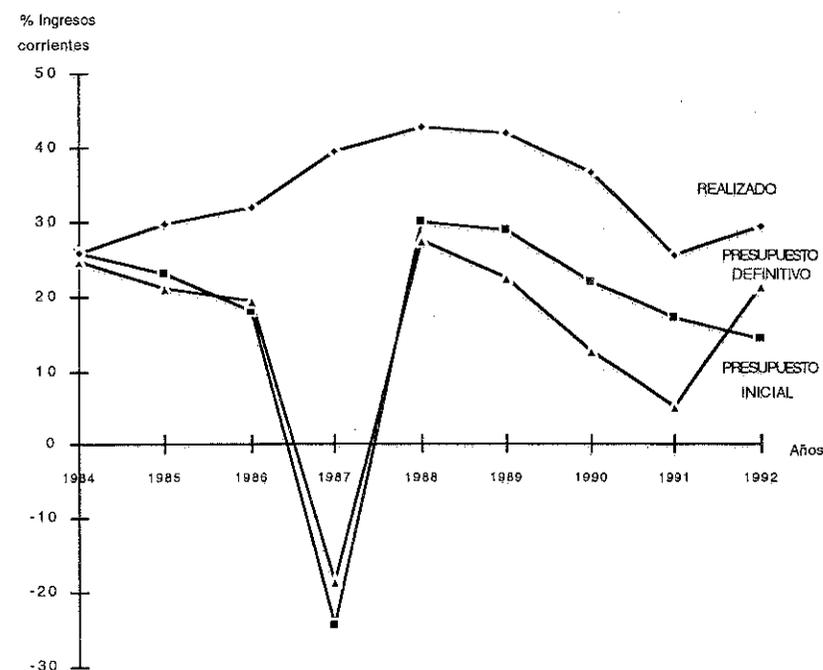
b) Los gastos no financieros de cada año incorporan, junto a las obligaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio corriente, los cambios debidos a anulaciones o reconocimiento de obligaciones correspondientes a presupuestos cerrados.

c) Tasa de cobertura de los gastos totales = (Remanente de tesorería acumulado/Gastos totales) × 100.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

rientes convierte la disminución porcentual del ahorro bruto prevista en los presupuestos iniciales (pese a la nueva configuración presupuestaria de la Compensación Transitoria) en un claro incremento en los presupuestos definitivos. Y la combinación de un crecimiento excepcional de los ingresos corrientes y moderado del gasto corriente *aumenta la cifra de ahorro en un 40 por 100 respecto al año anterior*, situándose en un 29,41 por 100 de los ingresos corrientes y un 0,85 por 100 del PIB. La evolución del ahorro en los próximos años dependerá, muy probablemente, del rumbo que siga la política autonómica en materia de modificaciones y grado de ejecución de los créditos.

GRÁFICO 4
AHORRO BRUTO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN
Evolución 1984-1992
(En porcentaje de los ingresos corrientes)

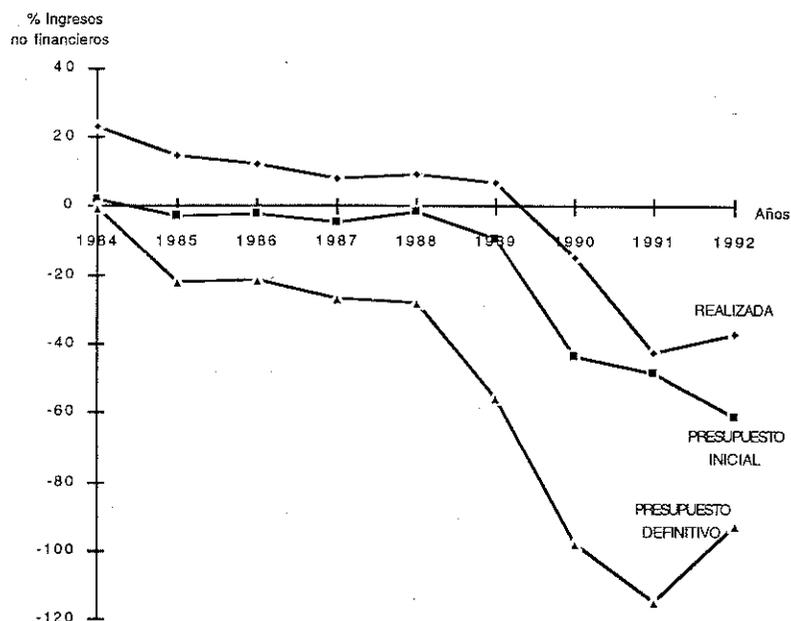


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

38. La *capacidad o necesidad de financiación* resulta de la diferencia, positiva o negativa, entre recursos y empleos no financieros (capítulos I a VII de ingresos y gastos de la clasificación económica, además de las modificaciones producidas en derechos y obligaciones correspondientes a operaciones de ejercicios cerrados). Esta magnitud informa si, contando con los recursos no financieros de que dispone, y una vez realizadas sus actividades reales, la Administración está todavía en condiciones de prestar financiación a la economía o si, al contrario, para llevar a cabo tales actividades reales se ve obligada a complementar lo ingresos no financieros con la captación de recursos financieros. El que se produzca uno u otro resulta

GRÁFICO 5

CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN
Evolución 1984-1992
(En porcentaje de los ingresos no financieros)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

do tiene, claro es, importantes consecuencias sobre la disponibilidad de recursos por el sector privado de la economía.

39. El cuadro 14, en su segundo cuerpo, y el gráfico 5 representan la evolución de ese indicador en la Comunidad Autónoma de Aragón entre 1984 y 1992. Hasta el año 1990, aunque tanto el presupuesto inicial como el definitivo contemplan una necesidad creciente de financiación, el bajo grado de ejecución de los gastos reales y el alto de los ingresos permite que, efectivamente, la situación sea de capacidad de financiación: en 1989, un 7,13 por 100 de los ingresos no financieros y un 0,23 por 100 del PIB. En 1990, empero, la *necesidad de financiación* da un enorme salto en el presupuesto inicial, y con él en el definitivo, y aparece por vez primera en los datos de liquidaciones, con una importancia que se agranda en 1991, año en que la necesidad de financiación ya supone un 42,4 por 100 de los ingresos no financieros y un 1,29 por 100 del PIB. El año 1992 supone, de nuevo, una ruptura de la tendencia anterior. La contención en el crecimiento de los gastos no financieros realizados (que no en el de los autorizados en el presupuesto inicial) y la más vigorosa evolución de los ingresos no financieros sitúa la *necesidad de financiación del sector público* en valores absolutos, en 24.142 millones de pesetas, el mismo nivel que en el ejercicio anterior (respetando, por tanto, los compromisos derivados del Escenario de Consolidación Presupuestaria), lo que supone la mejora de su participación en los ingresos no financieros y en el PIB: el 36,98 y el 1,2 por 100, respectivamente.

V. LAS OPERACIONES FINANCIERAS

40. Si, como hacemos en el tercer cuerpo del cuadro 14, sumamos a la necesidad o capacidad de financiación la *variación neta de activos financieros* (capítulo VIII de ingresos y gastos en la clasificación económica), obtendremos el *saldo neto a financiar o emplear*, que nos permitirá valorar las necesidades financieras globales de la Comunidad Autónoma de Aragón, procedentes tanto de su actividad real como de las operaciones de apoyo financiero a las familias o empresas, instrumentadas a través de la concesión de préstamos o la adquisición de valores. Hasta 1990, en nuestra Comunidad existe *saldo neto a emplear* —siguiendo una senda decreciente en porcentaje del PIB—, pues la capacidad de financiación del sector público supera a las necesidades derivadas del incremento neto de activos financieros. Esta situación se trunca en 1990 y en 1992 (año en que se produce; además, un fuerte aumento de la variación neta de los activos financieros) el *saldo neto a financiar* supera ya los 29.000 millones de pesetas, representando el 1,46 por 100 del PIB.

41. No obstante el marco de holgura financiera que ha caracterizado tradicionalmente a la Comunidad Autónoma de Aragón, lo cierto es que, como se aprecia en el cuarto cuerpo del cuadro 14, *año tras año se han sucedido los incrementos netos de pasivos financieros* (capítulo IX de ingresos y gastos) *que, a su vez, no han hecho sino aumentar de forma continuada, hasta 1991, el remanente de tesorería* de la Comunidad: en 1991 su importe acumulado era de 52.003,6 millones de pesetas, el 2,77 por del PIB, permitiendo una cobertura de casi el 62 por 100 del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio. Desde una óptica estrictamente económica, estos incrementos de pasivos financieros son innecesarios hasta 1991. Ahora bien, con carácter general, se justifican por razones jurídico-presupuestarias, a fin de garantizar la financiación del total de los gastos del presupuesto definitivo, adicionalmente a la incorporación hipotética de la totalidad del remanente de tesorería acumulado al final del ejercicio anterior. Debe precisarse, no obstante, que en todos los años, excepto 1992, *el volumen de los derechos reconocidos por incremento de pasivos financieros ha coincidido exactamente con el montante autorizado* (en la Ley de presupuestos o en ley específica), *aun no siendo necesario*, por la existencia previa de un remanente de tesorería que, sumado a los ingresos no financieros del ejercicio, era suficiente para cubrir el total de gastos del presupuesto definitivo.

42. *El ejercicio 1992 experimenta un drástico cambio en el comportamiento de los incrementos de pasivos y del remanente de tesorería. Los derechos reconocidos por incremento de pasivos financieros quedan reducidos a, aproximadamente, la mitad de los presupuestados*: 16.429,1 millones de pesetas, frente a los 30.500 millones previstos inicialmente y en la Ley 3/1992. De este modo, se apuesta por el aprovechamiento de los activos financieros disponibles en forma de remanentes no comprometidos para la ejecución de gastos pendientes (en buena parte originados por el incremento de pasivos financieros en ejercicios anteriores), frente al incremento de pasivos en el propio ejercicio. La consecuencia es una *fuerte reducción del remanente de tesorería*, la primera que se produce en los diez años de andadura autonómica: el remanente pasa de 52.003,6 millones de pesetas en 1991 a 37.439,8 en 1992, reduciéndose de forma intensa su peso relativo en términos de PIB y de gasto total. Se trata, sin duda, de una medida financieramente necesaria, al objeto de racionalizar el crecimiento y posterior uso de los remanentes, que sólo ha sido posible cuando el gobierno regional ha apostado por el realismo en la definición del presupuesto final.

43. Una vez reconocidos los derechos por pasivos financieros y dado el desigual comportamiento en la ejecución de los demás ingresos y de los gastos, *hasta 1991 no era precisa, desde una perspectiva financiera, la formalización y disposición del endeudamiento autorizado*. La razón estriba en

CUADRO N.º 15
ENDEUDAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Saldo vivo al final de cada ejercicio
(En millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
EMPRÉSTITOS	-	2.000	3.500	5.500	6.500	6.000	5.500	4.625	3.250	2.125
CRÉDITOS DEL INTERIOR	-	-	-	-	-	1.800	4.620	29.860	52.460	99.175
CRÉDITOS DEL EXTERIOR	-	-	-	-	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.912
ENDEUDAMIENTO TOTAL	-	2.000	3.500	5.500	8.500	9.800	12.120	36.485	57.710	103.212
En porcentaje del PIB	-	0,21	0,32	0,44	0,54	0,63	0,71	1,94	2,87	-

(*) Previsión realizada bajo el supuesto de que se llegue a formalizar el total del endeudamiento que en los ejercicios 1991 y 1992 ha pasado a remanente como derechos reconocidos (8.120 millones pendientes de 1991 y 15.329 millones de 1992), así como el endeudamiento que se autoriza para 1993 en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (25.300 millones). Además, de acuerdo con tales Presupuestos, se contempla la reducción del endeudamiento en 1.125 millones por amortización de Deuda Pública y 2.122 millones por amortización de préstamos.

FUENTE: *Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

CUADRO N.º 16
INGRESOS Y GASTOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Evolución 1984-1992 según obligaciones y derechos reconocidos (En millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INGRESOS FINANCIEROS	85,1	253,9	476,1	791,7	1.168,0	2.186,3	2.285,2	1.055,1	501,7
GASTOS FINANCIEROS	-	163,4	294,0	551,2	316,7	774,9	949,3	1.304,8	3.482,0
Tasa de cobertura de los gastos financieros (*)	-	155,4	161,9	143,6	368,8	282,1	240,7	80,9	14,4

(*) Tasa de cobertura de los gastos financieros = (Ingresos financieros/Gastos financieros) × 100.

FUENTE: *Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1984-1991) y estados provisionales de ejecución (1992) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

que, año tras año, el presupuesto se ha liquidado con saldo neto a emplear y aún en 1990, primer año en que se cierra con saldo neto a financiar, el remanente de tesorería acumulado es mucho más que suficiente para financiarlo. Es en 1991 cuando, debido a la magnitud que alcanza el saldo neto a financiar (25.927,2 millones de pesetas), se hace imprescindible la disposición de los pasivos financieros reconocidos. *Pese a ello*, y tal como muestra el cuadro 15, desde el año 1985 *se ha recurrido realmente, con distinta intensidad, al endeudamiento*. El reflejo de este anómalo comportamiento lo podemos ver en el cuadro 16, en forma de un *fortísimo crecimiento de los ingresos financieros* (intereses de depósitos y rendimientos de otros activos financieros) hasta 1989. Por contra, en 1990 se observa un cierto estancamiento, que se convierte en caída intensa en los dos años siguientes.

44. El enorme volumen alcanzado en 1992, por segundo año consecutivo, por el saldo neto a financiar (29.426,8 millones) ha hecho preciso, de nuevo, el recurso a la formalización y disposición de buena parte de los derechos reconocidos en ejercicios anteriores por pasivos financieros. Como se desprende del cuadro 15, *el endeudamiento formalizado aumenta en términos netos a lo largo del año en 21.225 millones de pesetas, cerca de un 60 por 100 respecto del nivel de final de 1991*. No obstante, sólo habrá sido preciso disponer de poco más de la mitad de esa cifra. Un reflejo evidente del drástico incremento de la formalización y disposición de pasivos por la Comunidad Autónoma lo encontramos en la evolución de los gastos financieros (intereses pasivos, comisiones y gastos notariales y de publicidad de las operaciones financieras) en los dos últimos años. El vuelco dado por la situación financiera de la Comunidad se aprecia con claridad en la trayectoria de *la tasa de cobertura de los gastos financieros por los ingresos financieros*, que se plasma en el cuadro 16. Tal cobertura, que llegó al 368,8 por 100 en 1988, *queda reducida al 14,4 por 100 en 1992, en una tendencia que, necesariamente, seguirá intensificándose en los próximos años* (especialmente, si se confirman las previsiones sobre la evolución a corto plazo del endeudamiento autonómico que se muestran en el cuadro 15) y que, además de ocasionar problemas legales, puede condicionar muy seriamente el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

CONCLUSIONES

45. En 1992, la Comunidad Autónoma de Aragón aprueba, pese a la experiencia de 1991, un presupuesto en el que se autoriza mucho más gasto que en 1991, superando ya los 100.000 millones de pesetas. La responsabilidad fundamental recae en los gastos corrientes, lo que se traduce en una pérdida de peso de los gastos de capital y, más concretamente, de las in-

versiones reales, junto a un fortísimo incremento de los gastos por intereses. De este modo, el ahorro previsto sigue perdiendo peso respecto de los ingresos corrientes y ganándolo la necesidad de financiación. En relación con la tradicional preocupación de la Comunidad por el fomento del desarrollo económico y social, se potencian de forma especial en este ejercicio los objetivos de vertebración del territorio (Fondo de Cooperación Local y Fondo Intraterritorial) y la innovación económica y tecnológica (Instituto Aragonés de Fomento, Instituto Tecnológico de Aragón, etc.). Además, se promueve un nuevo objetivo, relacionado con la imagen de la Comunidad Autónoma y que se materializa principalmente en la puesta en marcha de la televisión autonómica.

46. La liquidación del presupuesto presenta un importante aumento en el grado de ejecución, explicable, fundamentalmente, por el nulo incremento del presupuesto definitivo respecto a 1991, ya que, por su parte, las obligaciones reconocidas en operaciones no financieras han experimentado el más bajo crecimiento desde 1984, sobre todo, por la reducción, en valores absolutos, de las inversiones reales. Por lo que se refiere a los saldos del sector público autonómico, su comportamiento en 1992 supone un freno a la tendencia de acelerado empeoramiento de los últimos años, no obstante lo cual, el volumen de la necesidad de financiación es muy alto y prácticamente el mismo que en 1991. Finalmente, el endeudamiento regional sigue su pauta ascendente hasta alcanzar los 57.710 millones de pesetas al finalizar 1992.

47. El presupuesto para 1993 prevé la disminución del gasto total (en, aproximadamente, el 9 por 100 con respecto a 1992) y, con él, de todos los capítulos presupuestarios, con la excepción de los gastos de personal y de la carga de la deuda (intereses y amortización): ésta representa ya el 20 por 100 de los ingresos corrientes. El capítulo que sufre una reducción mayor y de más significación es el de inversiones reales, con una caída del 35 por 100. Partiendo de este escenario presupuestario y suponiendo la incorporación de todos los créditos pendientes de ejecución y el mantenimiento de los porcentajes de ejecución de ingresos y gastos alcanzados en 1992, es previsible que la necesidad de financiación del ejercicio se sitúe en los 20.000 millones de pesetas y que el endeudamiento se incremente, en términos netos, en un mínimo de 15.000 millones. Debe destacarse que, de acuerdo con estos supuestos, la necesidad de financiación y el incremento del endeudamiento resultantes van acompañados de un estancamiento de los gastos no financieros realizados y de la disminución de las inversiones reales.

48. En cualquier caso, si no se considera deseable la reducción de las inversiones (reducción que puede aplazarse a corto plazo, si se incre-

menta su grado de ejecución como consecuencia del menor volumen presupuestado), y dadas las restricciones impuestas al déficit y al endeudamiento (LOFCA, convergencia económica, solvencia), salvo que la Comunidad Autónoma reduzca algún otro capítulo de gasto de forma suficiente, lo cual tiene limitaciones, tendrá que acudir al ejercicio de su poder tributario, incrementando la presión fiscal sobre sus residentes, probablemente mediante el establecimiento de recargos en el I.R.P.F. Sin embargo, las notorias dificultades de toda índole —sobre todo, política— que entraña esta última alternativa motivarán, seguramente, que la Comunidad Autónoma de Aragón no se decida a seguirla de forma aislada, mientras no se aborde una salida global para todos los entes autonómicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1991), «El sector público autonómico», *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 10, Aragón, págs. 134-169.
- BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1992), «Los sectores públicos autonómicos», en J.M. Serrano Sanz, dir., *Estructura económica del Valle del Ebro*, Espasa Calpe, Madrid, págs. 393-503.
- BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1993), «El sector público autonómico de Aragón en 1991», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2.ª época, vol. 3, n.º 1, págs. 95-116.