

La restricción presupuestaria blanda de las Comunidades Autónomas

David Diego Alías Sánchez

Universitat Autònoma de Barcelona

16 de mayo de 2014

1. RESUMEN

El modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en España es una asignatura pendiente que las distintas administraciones aún deben afrontar. Cuando en una economía coexisten distintos gobiernos a distinto nivel competencial puede darse el caso en que los gobiernos de nivel más bajo no sean lo suficientemente responsables en su comportamiento presupuestario si estos incorporan las expectativas de un futuro rescate, en cualquiera de sus formas, del gobierno de nivel superior; a este fenómeno se le llama restricción presupuestaria blanda (RPB). Este trabajo intenta abordar la eventual existencia de una RPB y a su evolución en las CCAA durante el período 2002-2011. Para ello, en primer lugar revisamos la literatura teórica y empírica con objeto de contextualizar la situación española con la de otros países, así como de recoger lo que distintos autores han estudiado acerca del tema que nos concierne. Seguidamente, se realiza un primer análisis entre 1984 y 2011 cuya finalidad es acercarse a la situación de las finanzas autonómicas en España y a las desigualdades existentes entre las Comunidades para, con posterioridad, realizar un estudio empírico mediante técnicas econométricas con el objetivo de determinar estadísticamente el progreso en el grado de autonomía fiscal de las CCAA y como éste se utiliza o no en pos del endurecimiento de la restricción presupuestaria. Finalmente, y a la luz de los resultados, se resumen las conclusiones obtenidas y se proponen las claves para el éxito de la inminente reforma de la financiación autonómica.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. RESUMEN..... | 2 |
| 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA TEÓRICA..... | 4 |
| 3. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA..... | 9 |
| 4. ANÁLISIS DE LOS DATOS..... | 14 |
| 4.1. Análisis previo..... | 14 |
| 4.2. Presentación de los datos..... | 25 |
| 4.3. Descripción del modelo..... | 30 |
| 4.4. Análisis econométrico..... | 32 |
| 4.4.1. Análisis principal..... | 32 |
| 4.4.2. Análisis alternativo..... | 39 |
| 5. CONCLUSIONES..... | 43 |
| 6. REFERENCIAS..... | 47 |
| 7. ANEXO..... | 51 |

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA TEÓRICA

Tras modelizar el asunto de la RPB con un modelo teórico con dos periodos y tres agentes: familias que ven aumentada su utilidad a través de su consumo y la recepción de bienes públicos; gobiernos locales que proporcionan dichos bienes públicos financiándolos con impuestos propios y con transferencias discrecionales de los gobiernos centrales; y un gobierno central que decide la ‘dureza’ con que va a restringir estas transferencias otorgadas a los gobiernos locales y financiadas a través de un impuesto nacional, Catalán (2012)¹ concluye que un gobierno regional adquiere más incentivos a aumentar el gasto público mediante el sobreendeudamiento y a disminuir la presión fiscal sobre su ámbito territorial cuanto más blanda es la restricción presupuestaria y mayor es el nivel de transferencias discrecionales hacia las regiones del gobierno central. Así mismo, cuanto menos dura se establece la restricción presupuestaria menor es el nivel de impuestos regionales y mayor es el nivel de impuestos federales. Las regiones con menor nivel de ingresos por habitante, por ejemplo, ven reducidos sus incentivos a reducir el sobre endeudamiento cuando perciben el ‘paternalismo’ del gobierno central mediante financiación discrecional.

También constata que al endurecerse *ex post* la restricción presupuestaria por el gobierno central, los gobiernos regionales tienden a provenir la dotación de sus bienes públicos mediante sus propios ingresos, hecho que permite eliminar externalidades negativas originadas por la RPB aumentando así la eficiencia en el gasto y el bienestar social de la región².

Roland y Qian (1998) analizan el problema de la RPB planteándolo como un juego de tres niveles jerárquicos³: gobierno central, gobiernos regionales y empresas⁴ añadiendo al estudio el efecto de la política monetaria para financiar los rescates a los gobiernos regionales en primera instancia y a las empresas en segunda instancia así como se añaden también las externalidades positivas que establece la competencia fiscal entre regiones. Se analiza la eficiencia del caso extremo de descentralización de la política monetaria para financiar la deuda contraída concluyendo que ello tiene un efecto de inflación compartido por todas las regiones. En un sistema monetario descentralizado, la

¹ Catalán (2012) establece un modelo para sistemas federales bajo los supuestos de ciclos regionales asimétricos.

² En este modelo impera el supuesto de inexistencia de ciclos regionales asimétricos.

³ Los tres niveles de administración corresponden a los tres agentes decisores del juego.

⁴ Estudio realizado en torno al caso de China en su contexto de país en vías de transición de un modelo económico planificado a un modelo de libre mercado así como la descentralización fiscal del estado intrínseca a esa transformación.

inflación se agudiza por el efecto de una política monetaria regional que adquiere incentivos a la financiación de la economía de la zona (empresas públicas, inversiones en infraestructuras, etc.) mediante señoreaje.

Roland y Qian (1998) sostienen bajo su modelo que un sistema con fiscalidad descentralizada y política monetaria centralizada está asociado con una restricción presupuestaria rígida y un nivel de inflación bajo y viceversa, un sistema fiscal centralizado unido a un sistema monetario descentralizado está relacionado con una restricción presupuestaria más blanda y a una mayor inflación.

Otra conclusión establecida corresponde a que el control de los gerentes de las empresas estatales realizado por los gobiernos subcentrales provoca un endurecimiento de la restricción presupuestaria respecto a si dicho control es realizado desde el propio gobierno central gracias al efecto que brinda la proximidad de los subgobiernos con las empresas gubernamentales.

La literatura acerca de la RPB entre gobierno central y gobiernos regionales o empresas se centró en el análisis de su existencia para los casos de economías socialistas en transición hacia un modelo federal como es el caso de Kornai (1980) relativo a la Hungría capitalista, Kornai (1992) que centró su estudio en la Hungría pre-capitalista y post-comunista; Roland y Qian (1998) y su estudio sobre las causas de la RPB en la economía china; Segal (1998) que centró su trabajo en la relación en Rusia entre gobiernos y empresas estatales respecto a la débil restricción presupuestaria de éstas; o Baskaran (2011) que, en su caso, compara la evolución de la RPB en los estados de la Alemania del Este y la Alemania Occidental entre 1975 y 2005. Las economías en transición hacia el capitalismo heredan tres aspectos importantes del antiguo modelo económico que provocan la persistencia de la RPB (Lin y Tan, 2012). Por un lado, las antiguas empresas estatales inviables que los gobiernos insisten en financiar (una vez privatizadas o no) por su carácter estratégico⁵; por el otro, se heredan conductas políticas idiosincráticas que perpetúan la existencia de transferencias *ex post*; finalmente, las empresas también absorben repentinamente cargas económicas como el enfrentarse a unos precios distorsionados, la inclusión en el salario de los costes del sistema de pensiones, etc. que impiden al gobierno la posibilidad de mirar hacia otro

⁵ Los autores del trabajo cambian el enfoque, atribuyendo la existencia de la RPB no a los incentivos económicos que pueden tener los dirigentes de las empresas de generar riqueza a sabiendas que su riesgo está cubierto, en parte, por un organismo superior, sino, a la insistente decisión de los estados centrales de financiar las empresas por su carácter estratégico.

lado dejando de proporcionar ayudas a las empresas tanto *ex ante* como *ex post*. En este sentido, el primer efecto de Kornai⁶ según Vahabi (2001) es el nombre que recibe el desajuste en la demanda del gobierno regional o la empresa en el momento en que se ejecutan transferencias discrecionales (o los agentes conocen la disposición del gobierno a realizarlas) en forma de rescate, situando así la demanda por encima de la que se presume en una situación de competencia perfecta. Este desajuste en la demanda, al ejercer presión sobre bienes y recursos sobredemandados puede tener su influencia en la escasez de producción crónica de los sistemas de planificación socialista tal y como concluyen Kornai and Weibull (1983). Establecido el efecto de la RBC por la vía de la cantidad (escasez), a su vez Vahabi (2001) contempla la vía precios denominando segundo efecto de Kornai al efecto sustitución derivado por el aumento de precios provocado por la existente sobredemanda.

La amplitud del concepto RPB ha permitido sin embargo, que su estudio se extendiera también a otros contextos. Sala-i-Martin y Sachs (1992) realizan un análisis empírico de la eficiencia de políticas económicas para sufragar los déficits contraídos por las regiones, con vistas puestas en la integración monetaria de la UE utilizando la realidad de los EEUU⁷. Wildasin (1997) realiza un estudio teórico sobre la existencia de la RPB y los incentivos que la provocan cuyos resultados destacan por ser de amplia aplicación general a casos de gobierno central y gobierno regional siguiendo la conclusión ampliamente establecida (Catalán, 2012; Porto, 2008; Roland y Qian, 1998; Vigneault, 2005) de que una mayor descentralización fiscal endurece la restricción presupuestaria. Dado el auge del estudio de nuestro fenómeno y la falta de consenso del significado exacto del concepto de RPB, Kornai, Maskin y Roland (2003) procuran proporcionar una definición amplia compartida por Rodden, Eskeland y Litvack (2003) para que todas las sensibilidades y contextos en que sea estudiado el problema tengan cabida. Proponen que todo lo necesario para que se dé la posible existencia de una RPB son: una estructura de órgano superior y órgano inferior, éste con la existencia necesaria de una restricción presupuestaria (los autores acuñan el término *BC-organization*), y la

⁶ Hasta entonces, esta ineficiencia era conocida como ineficiencia real.

⁷ Cabe mencionar que el modelo propuesto fija las tasas impositivas que el gobierno federal de EEUU recauda así como la cuota de transferencias hacia los estados que este ejecuta, dejando fuera del modelo las transferencias discrecionales, y por lo tanto, la RPB.

existencia de incentivos⁸ por parte del órgano superior de rescatar al inferior, sea empresa o gobierno regional y sea cual sea el sistema económico imperante⁹.

Kornai et al. (2003) además, repasan la trayectoria de la dureza de las restricciones presupuestarias a lo largo de la historia del capitalismo, constatando un claro avance del “ablandamiento” de esta a medida que el capitalismo avanza. Este recorrido de “reblandecimiento de la restricción, por el que han ido apareciendo conceptos como la ‘responsabilidad limitada’ de las empresas o la ‘corresponsabilidad’ presupuestaria entre gobiernos nacionales y territoriales, nos ha traído hasta nuestro tiempo en el que el fenómeno de la RPB es fácilmente observable. La trayectoria de las restricciones presupuestarias en los países socialistas es visiblemente inversa, se puede comprobar lo especialmente ‘blandas’ que eran las restricciones presupuestarias de los gobiernos regionales y sus negativos efectos en la economía de los países y como estas han ido endureciéndose a causa del cambio al modelo capitalista como defienden Lin y Tan (2012).

Gran parte de la literatura sobre la RPB está de acuerdo en las bondades de una mayor severidad en la restricciones presupuestarias de los órganos decisores y puede crearse la impresión que una restricción presupuestaria dura es buena para un país, ocurriendo lo contrario con la restricción presupuestaria blanda. Pero una excesiva rigidez mediante una política de no ayudar financieramente a una región o una empresa puede convertirse en un gran problema de estabilidad económica¹⁰, y es por eso, según Kornai et al. (2003) que en las economías modernas existen tantos casos en que un gobierno nacional rescata a un gobierno regional. Gamboa (1997), en su estudio sobre las motivaciones de los gobiernos centrales en rescatar a sus gobiernos regionales realizado sobre los casos de EEUU, Brasil y México, identifica los tres principales incentivos para los gobiernos nacionales de no cumplir con el compromiso de *no bail out*: el grado de

⁸ Los incentivos para la ejecución o no del rescate por parte de del gobierno competente son estudiados por los autores mediante la modelización teórica a través de un juego secuencial.

⁹ La existencia de considerables niveles de literatura acerca de la RPB sobre los casos de economía socialista se deben a que son éstas precisamente las que reúnen comúnmente las condiciones definidas por Kornai et al. (2003). Gran parte de los numerosos trabajos relativos a la RPB se realizaron sobre todo al inicio de la acuñación del propio término por Kornai (1980), que aunque en un principio, con RPB se refirió al paternalismo establecido de los gobiernos sobre las empresas y no sobre los gobiernos regionales, este concepto se extendió al problema de la RPB entre gobiernos y gobiernos regionales.

¹⁰ Fernández Llera, Lago y Martínez-Vázquez (2013), por ejemplo, identifican el ‘efecto contagio’ a otras CCAA de las conductas de sobreendeudamiento o el aumento de la prima de riesgo nacional provocado por el sobreendeudamiento comunitario como posibles incentivos de los gobiernos centrales para actuar directa o indirectamente como rescataadores. También inventarían las normas españolas y comunitarias (UE) relativas a la estabilidad presupuestaria infringidas en España y en Europa como argumento para justificar la necesidad imperiosa de los organismos superiores de rescatar a los gobiernos de rango inferior llegados a ciertos momentos de elevado riesgo.

control de los impuestos más importantes (en términos de recaudación y regulación) y menos distorsionadores de los ingresos; el nivel de influencia que la economía a rescatar tiene sobre la economía nacional; y la relevancia de los acreedores para el conjunto de la economía.

Catalán (2012) sin embargo, establece que el bienestar social, entendido como el sumatorio de utilidades de las familias (en el modelo, compuestas cada una de ellas por la suma consumo privado y consumo de bienes públicos, estos últimos ponderados a un nivel de propensión a la utilidad recibida por los bienes públicos entre 0 y 1, en un horizonte temporal de dos tiempos, el segundo ponderado por un factor de descuento entre 0 y 1) es proporcional al nivel de dureza de la restricción presupuestaria, tanto bajo el supuesto de simetría regional como en el supuesto de la existencia de regiones ricas y regiones pobres ya que a el incremento de utilidad proporcionado por la provisión de bienes públicos por parte de los entes regionales no compensa la pérdida de utilidad que la caída del consumo conlleva a través del efecto de una imposición estatal más elevada. Así, el comportamiento ineficiente de las regiones de un sobregasto financiado por sobreendeudamiento de los gobiernos regionales provoca externalidades negativas en forma de impuestos estatales que castigan el bienestar nacional.

En línea con los resultados de Catalán (2012), el “principio de correspondencia” es entendido por Porto (2008) como condición *sine qua non* para un adecuado funcionamiento de un sistema fiscal federal. Este principio está formado por el cumplimiento simultáneo de tres condiciones básicas: (i) que la región que produce los bienes públicos asuma los costes fiscales, (ii) que coincida el ánimo de recaudación con el de gasto, y (iii) que las responsabilidades financieras se asuman con responsabilidades políticas. La primera de las condiciones coincide directamente con la idea de la necesidad de la existencia de una descentralización fiscal para que el principio de eficiencia conduzca a un mayor bienestar social agregado. Otras formas de combatir la existencia de una RPB son las expuestas por Vigneault (2005) de entre las que destacan el potenciamiento de una autonomía fiscal real para las regiones, con mayor libertad de fijar sus impuestos; una mayor internalización de los costes en los gobiernos regionales; o la limitación de la capacidad del gobierno central de ejecutar transferencias discrecionales *ex post*; la presencia de gobiernos centrales fuertes que, llegado el momento, no incurran en rescatar a una región cuando ésta alcance una situación de quiebra financiera manifiestamente provocada por una gestión irresponsable del gasto.

3. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA

El trabajo de Baskaran y Hessami (2011) gira en torno a la eficacia de una restricción presupuestaria dura en los países de la eurozona y en particular a los PIIGS. Primeramente formulan un estimador β por diferencias durante el período 1979-2009. Establecen como variable dependiente β , que pretende recoger el efecto producido por la imposición de la restricción presupuestaria del tratado de Maastricht neta del efecto ciclo. Para ello los autores proponen como variables explicativas (i) la media del déficit público de los países que firmaron las condiciones del Tratado de Maastricht a partir de 1992¹¹, (ii) la misma media para antes de 1992, (iii) la media del déficit para un grupo de países¹² no abajo-firmantes del tratado de Maastricht después de 1992¹³ y como última variable (iv) el promedio de déficit del grupo de países no comprometidos con el tratado antes de 1992. El modelo de los autores propone restar a la diferencia entre i y ii, la diferencia entre iii y iv. Es decir $\beta = (i - ii) - (iii - iv)$. El componente i-ii explica la diferencia entre, la media de déficit en los países firmantes del tratado en los períodos 1992-2009 y 1979-1991; para descontar el ‘efecto tendencia’ (entendiéndose como el componente cíclico del déficit) de los países similares, se introduce el componente la resta iii-iv como sujeto control. Así, la variable dependiente β recoge el efecto producido por la imposición de la regla estricta del déficit del tratado de Maastricht neta del efecto ciclo.

Una vez definido el estimador $\hat{\beta}$, Baskaran y Hessami (2011) formulan un modelo econométrico en el que la variable dependiente es el déficit primario y como variables explicativas los autores proponen variables fijas de efecto transversal, variables de control (desempleo, nivel de apertura, inflación...), y el estimador $\hat{\beta}$ bajo las hipótesis nulas “el tratado de Maastricht no afectó al déficit de la UE de los 15¹⁴” y “la introducción del euro no afectó al déficit de la UE de los 15¹⁵”. Al realizar diferentes regresiones econométricas bajo ese modelo, los autores pudieron rebatir las hipótesis nulas al encontrar $\hat{\beta}$ como no estadísticamente significativa. Sin embargo, al modificar

¹¹ 1992 incluido.

¹² Para un adecuado análisis por diferencia bajo el modelo propuesto, la selección de países tiene como condición estrictamente necesaria que las tendencias de las evoluciones del déficit sean las mismas que para los países firmantes del Tratado. Los autores, para dotar de más calidad a los datos, tomaron como segundo criterio la inclusión de países con parecido nivel de desarrollo seleccionando la muestra con países pertenecientes a la OCDE.

¹³ 1992 incluido.

¹⁴ Lo que los autores analizan es el posible efecto que la disciplina fiscal impuesta como condición para entrar en el euro a partir del Tratado de Maastricht tuvo su efecto en las decisiones de los gobiernos en la reducción del déficit.

¹⁵ Los autores pretenden medir el nivel de afección que pudo tener sobre el déficit un posible reblandecimiento de la restricción presupuestaria de los gobiernos nacionales.

el modelo dividiendo $\hat{\beta}$ entre los PIIGS y el resto de la UE15, se encuentra que el Tratado de Maastricht sí afectó a la reducción del déficit observado en los países PIIGS. También se concluye que los PIIGS aliviaron su política fiscal una vez conseguida la adopción del euro como moneda en 1999.

Fernández y Monasterio (2009) enfocan su trabajo bajo tres prismas: los motivos de una posible existencia de RPB, los instrumentos de empleados por el gobierno central para financiar rescates explícitos o implícitos y los mecanismos de control establecidos por el gobierno nacional para el endurecimiento de la restricción presupuestaria regional.

La existencia de una RPB implica necesariamente que los gobiernos regionales incorporen en su decisión de gastar la expectativa o de un eventual rescate por el gobierno central por la vía del *bail out* o de la discrecional decisión de transferir fondos a los organismos regionales. La incorporación de la mencionada expectativa, como expectativa que es, provoca la dificultad de cuantificar en qué medida ésta es incorporada y bajo qué criterios los gobiernos regionales la incorporan en su toma de decisiones.

Para identificar una eventual existencia de RPB los autores establecen un modelo econométrico para el período 1994-2005 sobre las 15 Comunidades Autónomas con régimen común aplicando como variable dependiente la deuda total anual y estableciendo como variables explicativas aquellas que recogen el volumen de transferencias discrecionales recibidas, diferencia de la financiación regional con la media de la financiación regional, participación de las CCAA en el PIB¹⁶, PIBpc, Comunidades con o sin amplias competencias¹⁷, incumplimiento o no de los objetivos anuales de déficit, signo político de los gobiernos autonómicos, sintonía ideológica y política entre gobierno nacional y regional y finalmente la existencia o no de partidos nacionalistas en el Congreso con influencia directa sobre el Gobierno de España¹⁸.

Los resultados observados confirman que las variables que miden la incorporación de exceptivas regionales sobre un posible rescate del gobierno central toman valores

¹⁶ Estas tres primeras variables explicativas pretenden congregar las exceptivas de los gobiernos regionales sobre el grado de molicie de la restricción presupuestaria. Para ello, los autores consideran las observaciones de las variables del período inmediatamente anterior.

¹⁷ España vivió un proceso de descentralización a dos velocidades a partir de la vigencia de la Constitución de 1978 en el que se descentralizaron competencias 'a dos velocidades'. Fue a partir de los Pactos Autonómicos de 1992 cuando se decidió efectuar una convergencia competencial entre CCAA efectuando paulatinamente la transferencia de las competencias principales que divergían entre las CCAA de amplias competencias y de reducidas competencias.

¹⁸ Únicamente cumplen esta condición Cataluña y Canarias en los años en que los gobiernos centrales no obtienen mayoría absoluta (1994-2000).

positivos así como significativos. Por lo que se concluye que existe una relación positiva entre la deuda asumida por las regiones y el grado de ‘debilidad’ de la restricción presupuestaria percibido por los gobiernos de las mismas.

Fernández Llera et al. (2013) centran su trabajo¹⁹ en la economía española, exponiendo las posibles causas de indisciplina fiscal y las posibles consecuencias derivadas, como por ejemplo, la ejecución del rescate financiero de las CCAA a través del FLA²⁰ para las 9 Comunidades acogidas al fondo, de las 17 Comunidades con el derecho de acogerse.

Como elementos a considerar del porqué de la existencia de una RPB, en el trabajo se nombran: la posible insuficiencia fiscal que los gobiernos supranacionales pueden padecer para financiar los gastos e inversiones derivados del traspaso de competencias; la naturaleza de los bienes que proveen las regiones pueden ser de primera necesidad (como sanidad o educación) o de elevado coste social si se pretende reducir el déficit vía gastos; la adopción de una postura ventajista en el juego político de los organismos subnacionales de beneficiarse políticamente de los bienes públicos provistos a su territorio sin asumir el coste político de aumentar los impuestos regionales para la completa financiación; el riesgo que supone el tamaño de la región a rescatar puede actuar a favor de un reblandecimiento presupuestario, pues el estado central, como última ‘barrera de seguridad’ puede tratar de rescatar a su región para sofocar así las consecuencias de la pérdida de confianza del país en su conjunto como deudor y de la consecuente subida de los tipos de interés a pagar por el estado; y finalmente, la asimetría cíclica entre regiones, entendiéndose que cuantas menos regiones presenten problemas financieros menor es el coste de los gobiernos centrales de rescatarlas y mayor es, entonces, el incentivo para hacerlo, aunque también podría decidir dejar caer al gobierno subnacional como ‘aviso a navegantes’.

Los autores tratan de identificar el grado de causalidad a la crisis financiera que vive el Estado del sistema de financiación de las CCAA, básicamente compuesto por ingresos a través de impuestos propios y transferencias nacionales, mencionando las posibles consecuencias.

¹⁹ Cabe mencionar que se trata de una versión preliminar del 31 de octubre de 2013.

²⁰ Fondo de Liquidez Autonómica (constituido en julio de 2012) está financiado por fondos nacionales con el objetivo de financiar, a bajo interés y bajo la aplicación de condiciones individualizadas para cada región, las necesidades de liquidez de las CCAA, dado que los mercados financieros están cerrados para estas a causa del elevadísimo riesgo de impago que presentan.

En España, se ha producido un largo proceso de descentralización desde 1978 hasta la actualidad. Las CCAA han ido absorbiendo competencias que no siempre han ido acompañadas de un aumento proporcional de capacidad fiscal de las Regiones por lo que éstas han optado por financiarse mediante financiación exterior y la evolución de la deuda ha sido visiblemente desproporcionada (Ruiz-Huerta y García, 2012). La descentralización ha incluido la asunción las dos partidas de gasto de más volumen de las AAPP: Educación y Sanidad. Ambos son bienes públicos de una rígida demanda, en especial la sanidad, que no permiten disponer de margen de maniobra para reducir costes. Otro problema añadido al sobreendeudamiento de las CCAA ha sido la asunción como verdad cómoda de los gobiernos regionales de que el período de fuerte crecimiento previo a la crisis iba a ser permanecer en el tiempo. Por ello, según los autores y después de analizar los datos de la evolución del déficit y la deuda durante el período de 1995 a 2010, no se interpretaron la abundancia de ingresos públicos como cíclicos y no se adoptó ninguna estrategia para procurar superávit público²¹ que, unido a la escasa responsabilidad exigida a los gobernantes autonómicos, condujo a la existencia inequívoca de una RPB.

Algunos autores como Garcia-Milà y McGuire (2002) explicaban antes de la crisis la existencia en España de una insuficiencia de ingresos en las CCAA para financiar sus inversiones y gastos corrientes por lo que estos se acababan financiando mediante transferencias del Gobierno de España. La posible existencia de una RPB y de un desequilibrio fiscal vertical²² a favor de la Administración Central del Estado hacen necesario un ejercicio de corresponsabilidad fiscal (Kornai, 2003; Ruiz-Huerta y García, 2012) basado en la proporción del estado de a los gobiernos subcentrales de recursos fiscales suficientes para financiar sus gastos²³ y en la asunción de una conducta de responsabilidad fiscal e interiorización del gasto por parte de los gobiernos regionales.

Vallés (2002), que analiza la relación endeudamiento-inversión de las CCAA y el efecto que las normas y pactos institucionales han tenido en el ajuste del déficit público de las éstas, considera un error la estructura fiscal del Estado y las CCAA a través de las políticas y la legislación desarrollada desde 1978 hasta el momento (2002) ya que se

²¹ De hecho, durante el período de estudio las CCAA de Régimen Común en promedio aumentaron su deuda a una tasa anual acumulativa del 11,1%. Incluso, en el período de mayor crecimiento (2005-2007) las deudas de las comunidades de Régimen Común aumentaron en promedio un 9,2%.

²² El VFI (Vertical Fiscal Imbalance) se entiende como la insuficiencia financiera de un gobierno o subgobierno de financiar su gasto mientras el gobierno central sí goza de autonomía fiscal.

²³ Con ánimo de corregir el VFI en la financiación de las instituciones públicas en 2009 se renueva la LOFCA introduciendo mayor capacidad de ingresos a las CCAA con la modificación de en el compartido de ingresos impositivos, pasando las CCAA de recaudar del 35% al 50% del IRPF y del 40% al 50% del IVA (Ruiz-Huerta y García, 2012).

transfirió considerable capacidad de gasto²⁴ sin acompañarla con una suficiente independencia fiscal²⁵, mientras se le otorgó excesivo peso relativo a la solidaridad interterritorial a través del FCI²⁶. El autor opina que esto limitó la responsabilidad fiscal de los Gobiernos Autonómicos, incentivando así los incentivos en el gasto de las CCAA. No deja de atribuir a las CCAA, sin embargo, un posible comportamiento (según el autor, ‘comportamiento estratégico’) presupuestario irresponsable a través del sobreendeudamiento del que se pretende se responsabilice el Gobierno Central. Sin embargo, tras el análisis econométrico realizado para el período 1985-1995 en el que se fija como variable dependiente el nivel de deuda²⁷ y cinco tipos de variables explicativas (institucionales, políticas, ideológicas, fiscales y económicas), el autor, en un primer análisis, elimina las dos variables explicativas²⁸ del modelo que reflejan la posible existencia de incentivos a sobre endeudarse (o a padecer una ilusión fiscal) por falta de significatividad.

Desde la óptica de la corresponsabilidad fiscal también ha sido abordado el problema de la RPB como lo ha hecho González (2000) constatando el mejorable grado de implantación de corresponsabilidad de las CCAA; Durán (2007), que incide en la necesidad de otorgar más capacidad normativa a las CCAA para lograr unos adecuados niveles de corresponsabilidad fiscal, o Duro y Tanco (1997) que alertan de los riesgos de pérdida de equidad²⁹ al tratar si no se introducen mecanismos que reequilibren la solidaridad interterritorial. Para una adecuada medición del nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA, Atienza y Hierro (2005) establecen tres niveles de graduación de la misma: nivel de la capacidad normativa del impuesto en cuestión, nivel de gestión

²⁴ En 2002 el gasto total de las CCAA sobre el PIB se situaba ligeramente por debajo del 35%.

²⁵ En 2002 la financiación efectiva media de las CCAA se situó en torno al 10,5%. Esta medida, pese a no reflejar exactamente el grado de independencia fiscal de las CCAA, sí nos indica, al compararla con el gasto total sobre el PIB de las CCAA del 35%, el gran grado de desnivel entre ingresos y gastos directos de las CCAA.

²⁶ El Fondo de Compensación Interterritorial, como principio de solidaridad, se introdujo en el marco de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA) para posteriormente con la inclusión de los 16 principios que lo regirían a través de una posterior Ley ordinaria que lo regularía de forma específica. Esta Ley fue la Ley 22/2001 y que actualmente lo sigue regulando. En ella se establecen parámetros de regulación como los requisitos de las CCAA para ser beneficiarias del Fondo (básicamente las calificadas por la UE como Objetivo1, aquellas cuya renta per cápita no supere el 75% de la media comunitaria); el objeto del mismo, corregir desequilibrios económicos a través de la inversión pública; o los criterios de reparto del Fondo.

²⁷ Vallés (2002) utiliza todas sus variables como porcentaje de estimación del PIB con el objetivo de evitar problemas de comparación por el efecto de las magnitudes de los datos analizados, así como de las magnitudes de las CCAA.

²⁸ La primera variable trata de medir la internalización de los costes mediante el cociente entre ingresos propios y PIB. La segunda, mide las transferencias corrientes sobre el PIB recibidas por las CCAA con objetivo de medir una posible ilusión fiscal.

²⁹ La falta de equidad, a demás, se vería especialmente agravada en los casos de la recaudación vía impuestos de carácter progresivo dado que las Comunidades cuyos contribuyentes dispusieran en media de una mayor base imponible verían aumentada su recaudación respecto a las CCAA con contribuyentes más “pobres” de una manera proporcionalmente más elevada.

tributaria y nivel consistente en el derecho a la percepción de la recaudación obtenida para. Una vez establecida dicha diferenciación, se aplica un “indicador de grado ponderado de corresponsabilidad fiscal” que elaborado a partir de los tres niveles. Dicho indicador es configurado a partir de la agregación (con ponderación proporcional al peso de los ingresos de cada impuesto respecto al agregado de ingresos no financieros) de cada fuente de ingresos³⁰ de cada Comunidad Autónoma ponderado, a su vez, por el porcentaje exacto de recaudación que percibe la CCAA de cada fuente de ingreso respecto al total de la recaudación del mismo. Los datos plasmaron la evidencia del incremento substancial en los intentos de establecer corresponsabilidad fiscal en las CCAA para las tres etapas en que fue analizada³¹. Sin embargo, el aumento de la corresponsabilidad fiscal “teórica” durante 1986 y 2002 no viene acompañado aparentemente de la asunción de una restricción presupuestaria más dura por parte de las CCAA, pues la deuda pública de las mismas aumenta de una manera muy significativa para el mismo período. No obstante, en el marco de su trabajo, Atienza y Hierro (2005) concluyen después de comparar España con el Estado federal de Canadá³² que el nivel de corresponsabilidad de los gobiernos subcentrales para el estado americano es muy superior al de las CCAA del estado español, por lo que existe aún recorrido en la concesión de competencias tributarias a las Comunidades.

4. ANÁLISIS DE LOS DATOS

4.1. Análisis Previo

Los acuerdos de financiación autonómica de vigencia quinquenal ejecutados para los períodos 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001 apenas proporcionaron a las CCAA de régimen común demasiada capacidad financiera mediante la cesión del Impuestos sobre el Patrimonio, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el ITPAJD y los impuestos relativos al juego. De hecho, la estructura de ingresos no financieros de las CCAA refleja que entre 1986 y 2001 más del 70% dichos ingresos provienen de transferencias del Estado y de la UE mientras que el entre el 10% y poco más del 14% de los ingresos

³⁰ Para el cálculo individual de cada uno de los índices de cada Fuente se aplica un criterio de ponderación, establecido por uno de los coautores del artículo anteriormente (Hierro Recio, 1999b), en que, con suma 1, se atribuye un peso de 0,5 al nivel de capacidad normativa, un 0,3 al nivel de gestión tributaria y un 0,2 al derecho de percepción tributaria de cada impuesto sobre el total de recaudación del mismo.

³¹ Se establecen las etapas 1986-1996, 1997-2001 y 2002 en adelante coincidiendo con la progresiva cesión de competencias tributarias que para dichos períodos se efectuaron.

³² Los autores comparan el caso de España con el de Canadá porque éste último es uno de los países con mayores índices de corresponsabilidad fiscal de sus subgobiernos.

autonómicos encuentran su origen en los impuestos cedidos (Durán, 2007). Hasta 1993 los impuestos con mayor capacidad recaudatoria³³ permanecieron intactos tanto en su capacidad normativa como en la participación en el ingreso por parte del Estado que se atribuía el 100% de los mismos. Fue entonces cuando se introdujo el derecho a las Comunidades del ingreso 15% de la cuota líquida del IRPF. Para el período 1997-2001 se incrementó la responsabilidad fiscal de las CCAA mediante la introducción del tramo autonómico así como la dotación de mayor capacidad para la regulación de los impuestos cedidos a las CCAA. Pero no es hasta 2002, y en parte para acompañar el despliegue del gasto originario por la cesión y gestión a todas las Comunidades de las competencias en sanidad y educación, cuando se introducen cambios importantes en la capacidad de financiación y normativa de las Comunidades mediante el derecho de ingreso del 35% del IVA territorializado, entre el 33% del IRPF de los residentes en la Comunidad pertinente y el 40% de los impuestos especiales (Durán, 2007).

Como se observa en el Gráfico 1, mientras que entre 1984 y 2001 el peso que para las CCAA³⁴ las transferencias corrientes³⁵ representan respecto al total de los Derechos Reconocidos Netos³⁶ (a partir de ahora serán llamados ‘ingresos’) oscila entre el 57% y el 67%, el porcentaje de los ingresos impositivos³⁷ sobre ingresos totales oscila entre 16% y el 24%. Ya en 2002 y con la entrada en vigor del nuevo acuerdo de financiación para las CCAA se produce un cambio substancial en la autonomía financiera de los gobiernos regionales; el peso de las transferencias corrientes sobre el total de ingresos desciende del 63% en 2001 hasta el 41% el mismo año 2002, continuando esta cifra estable en torno al 40% hasta 2009. En 2002, y por primera vez desde que se aprobó la LOFCA en 1980, el peso de los ingresos impositivos en las CCAA fue mayor que el peso que suponían las transferencias corrientes, situándose en 2002 los ingresos impositivos respecto al total de ingresos en el 48% (mientras que en 2001 la misma cifra se situó en un 23%). Hasta 2006 la diferencia entre la proporción de ingresos impositivos sobre el total de ingresos y la proporción de transferencias corrientes sobre el total de ingresos fue incrementando para comenzar a descender en 2007 como

³³ El IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales.

³⁴ Se incluyen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

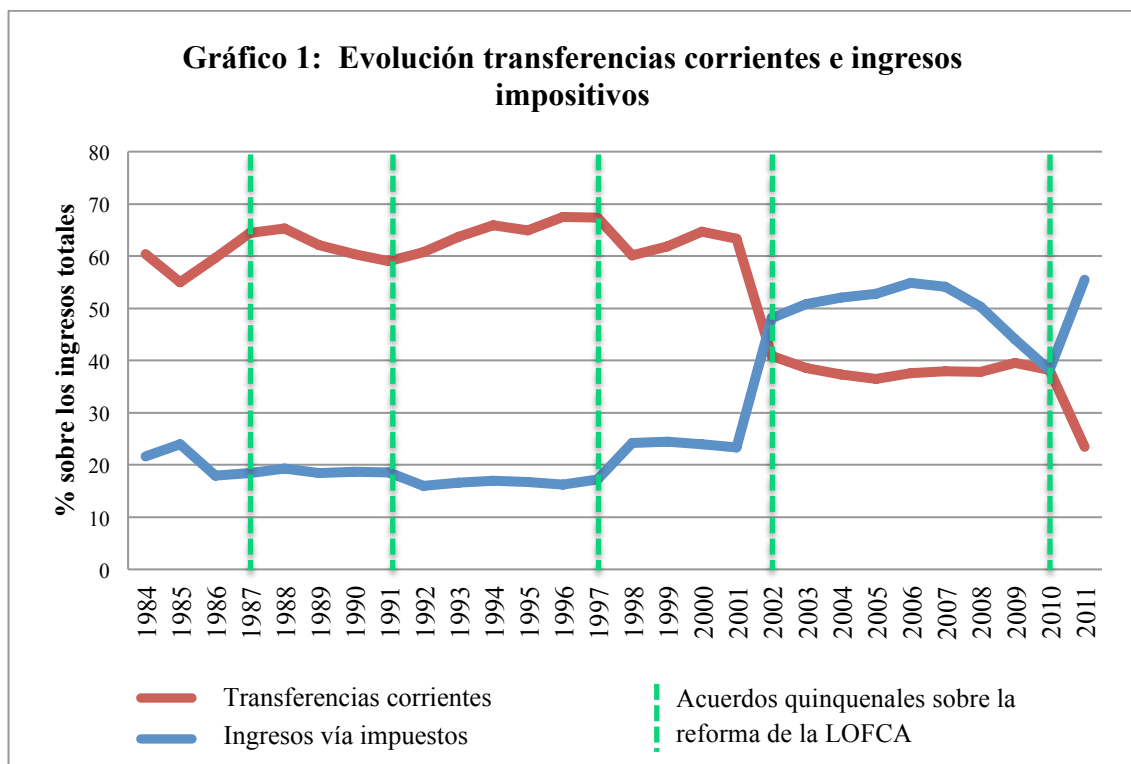
³⁵ Se consideran las transferencias corrientes totales recibidas por las CCAA. La mayor parte de las transferencias corrientes recibidas, algo más del 75% en el período 2002-2011, provienen del Estado, mientras que el resto de transferencias en su práctica totalidad provienen de fondos europeos.

³⁶ Incluidos los ingresos derivados de operaciones financieras.

³⁷ También se consideran ingresos impositivos los ingresos patrimoniales derivados de la concesión de licencias sobre edificios propiedad de las Regiones, concesiones administrativas, beneficios de empresas públicas, etc. que, pese a no tratarse de ingresos puramente impositivos (y al ser su peso medio entre 1984 y 2011 sobre los ingresos impositivos y los propios ingresos patrimoniales de apenas el 3%) por su carácter de ‘dotadores’ de autonomía fiscal y para este caso, serán considerados como tales.

consecuencia de la estancación y la progresiva caída de los ingresos tributarios, hasta que en 2010 ambas tasas se situaban en torno al 38%. A finales de 2009 y con entrada en vigor en 2010, se aprobó el sexto y hasta la fecha el último acuerdo de reforma de la LOFCA que como principales modificaciones constó de la ampliación de la cesión a las Autonomías del 33% al 50% de la recaudación por el IRPF, del 35% al 50% de la recaudación por IVA y del 40% al 58% de la recaudación por Impuestos Especiales. Además, por la presente reforma se dotó de mayor capacidad normativa a las CCAA en el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el ITPAJD, tributos sobre el juego, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos³⁸. Pese a tan solo poder disponer de datos de 2010 y 2011 desde que entró en vigor el último acuerdo sobre la LOFCA, los datos de 2011 en que los ingresos por tributos sobre ingresos totales se vuelven a distanciar de los ingresos corrientes sobre ingresos totales abriendo la brecha desde la mencionada igualdad de 2010 hasta 32 puntos porcentuales en tan sólo 1 año. Parte del incremento de esa diferencia se debe a la caída en un 44% de los ingresos por transferencias pero también en un incremento del 34% de los ingresos por tributos. Este aumento del 34% pone de manifiesto la eficacia de la reforma de la LOFCA, pues mientras este incremento se produjo, los ingresos totales de ese año decrecieron en términos interanuales un 8%.

³⁸ El IVMDH fue integrado el 1 de enero de 2013 en el Impuesto sobre los Hidrocarburos.



Al existir dos principales grupos de CCAA (excluyendo de los dos grupos los casos de País Vasco y Navarra) en los que desde finales de los años 70 y principios de los 80 se desarrolla el despliegue competencial de las Comunidades de forma desigual entre ambos grupos, se agrupan por un lado las CCAA entre las que se conformaron como tales por la “vía lenta” en virtud del artículo 143³⁹ de la Constitución, y por el otro las Comunidades que lo hicieron mediante el artículo 151⁴⁰ mediante la “vía especial”. Las Comunidades del primer grupo dispusieron de ritmo de adquisición de transferencias competenciales inferior al de Comunidades históricas. Sin embargo, pese a que un grupo de CCAA tuvieran un recorrido temporal más largo, el objetivo de asimilación del nivel de competencias establecido para ambos grupos era el mismo. Como podemos observar en el Gráfico 2 relativo a las CCAA de los artículos 143 y 151 entre 1984 y 2011, el nivel de ingresos medios mediante transferencias corrientes como porcentaje del PIB mantiene un ritmo de crecimiento tímido y continuado desde el los primeros años de existencia de las Comunidades y hasta la significativa reforma de 2011 que va de cerca del 1 % en 1984 hasta algo más del 5% en 2001. Es a partir de entonces, a tenor del gran cambio competencial que supuso el acuerdo quinquenal de 2001 (con

³⁹ Formado por las Comunidades “no históricas”: Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Rioja. Los observaciones de La Comunidad de Navarra no se contemplan en el análisis debido a su fiscalidad particular.

⁴⁰ Formado por las Comunidades “históricas”: Andalucía, Cataluña y Galicia. Al igual que en el caso de Navarra para las Comunidades del artículo 143, se omiten las observaciones del País Vasco debido a la fiscalidad particular.

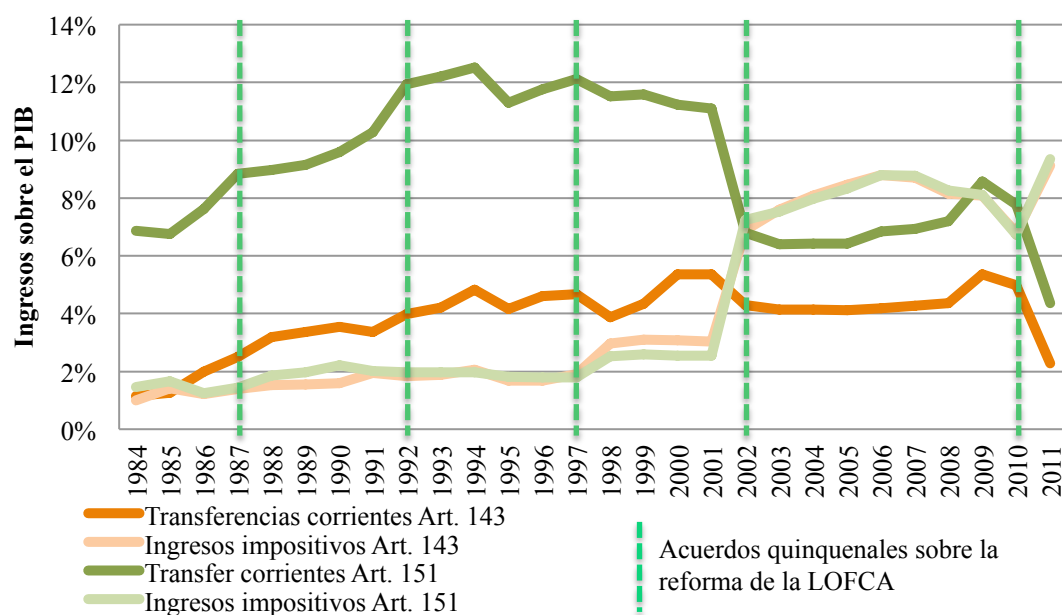
efectos en el ejercicio 2002) cuando desciende el peso de los ingresos por transferencias corrientes de las CCAA del art. 143; en 2002 el peso relativo de transferencias sobre el PIB desciende bruscamente en un año más de un 24% (o lo que es lo mismo, en poco más de 1 punto porcentual) para situarse en un 4%, cifra que se mantendría estable hasta 2008 y que aumentó significativamente en 2009, probablemente a tenor de las políticas de incremento del gasto público que el Gobierno de España estableció, para situarse en un 5%. En 2011, un año después de la ejecución de la última reforma de la LOFCA de 2009, el peso que las transferencias corrientes tenían sobre el PIB disminuyó del 5% a en torno el 2%, una caída que, al disponer de tan solo dos años de observaciones (2010 y 2012), es difícil de atribuirle el motivo que produjo la intensidad de la misma, podría considerarse su principal influencia por los efectos de la reforma, por los de los recortes generalizados aplicados por el Gobierno de España en 2010, o bien por una combinación de ambos. Por la vía de los ingresos impositivos respecto al PIB, el recorrido es similar entre 1984 y 2011, en que estos aumentan paulatinamente desde un 1% hasta un 3%. Es en 2002 cuando, con una subida del 128%, los ingresos por tributos sobre el PIB aumentan significativamente situándose cerca del 7%. Desde entonces y hasta el inicio de la crisis éstos aumentaron hasta el 9% en 2007, para empezar a descender a partir de entonces y hasta 2010 situando la tasa en aproximadamente el 7%. En 2011, parece, al igual que en el caso de las transferencias corrientes sobre el PIB, que la reforma de 2009 (con efectos en 2010) empieza a hacer notar sus efectos dado que los ingresos vía impuestos sobre el PIB aumentaron, aún en un contexto de crisis económica, hasta el 9% del PIB.

Si observamos el caso de las CCAA del artículo 151 se comprueba que de 1984 a 2001 la situación es substancialmente diferente. Mientras que los ingresos impositivos sobre el PIB han mantenido un recorrido muy similar al de las Comunidades “no históricas”, el peso que las transferencias corrientes representaban sobre el PIB en las CCAA del artículo 151 fue muy superior a lo que esta tasa significó para las CCAA del artículo 143: partió desde un 7% en 1984 (recordamos que esta cifra era del 1% en las CCAA “no históricas”) y se situó en el 11% en 2001 (para las CCAA del art. 143 en este año la tasa fue de algo más del 5%). Esta diferencia en disposición de recursos monetarios entre ambos grupos de CCAA viene dada por el distinto nivel competencial que existió durante el período. Sin embargo, a partir de 2002 la situación converge de manera significativa. En ambos casos, en 2002 los ingresos impositivos superan por primera vez a las transferencias corrientes. Esta convergencia viene principalmente causada por la

fuerte caída de los ingresos vía transferencias corrientes se produce en las CCAA “históricas” en 2002, pasando del comentado 11% de 2001 a un 7% en 2002. Esta tasa se mantendría, al igual que en el caso del grupo de Comunidades de la vía lenta, por debajo de la de los ingresos impositivos hasta 2008. Si el motivo principal de la convergencia en la estructura impositiva proviene del fuerte grado de ajuste en la alineación ingresos por transferencias corrientes es porque, de igual manera con lo sucedido entre 1984 y 2011, los ingresos tributarios de las CCAA del art. 151 no se alteran respecto a los observados por el otro grupo de Comunidades y mantienen una trayectoria prácticamente idéntica.

Si agregamos ambos conceptos, los ingresos impositivos y las transferencias corrientes, se comprueban dos grandes conclusiones: las CCAA han aumentado su nivel de autonomía financiera para acompañar el despliegue competencial y se produjo cierta convergencia fiscal entre ambos grupos de Comunidades en 2002. Para matizar la primera de las conclusiones, basta con observar que el agregado entre ambos conceptos impositivos, que pasa de poco más del 2% en 1984 al 11% en 2011 en las CCAA del art. 143 y aproximadamente del 8 % al 14% para el mismo período en las CCAA del art. 151. En cuanto a la conclusión relativa a la convergencia, la suma de ingresos impositivos y transferencias corrientes sobre el PIB para las Comunidades “no históricas” se sitúa en el 8% en 2001, pasando ser un 11% en 2002, mientras que para las CCAA de la “vía rápida” el agregado en 2002 se sitúa en un 14%. Al realizarse un análisis entre 2002 y 2011, la existencia de esta convergencia durante el periodo de estudio será utilizada en este trabajo como justificación para la no distinción entre ambos grupos de CCAA.

Gráfico 2: Evolución transferencias corrientes e ingresos impositivos CCAA Art. 143 y 151



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Realizando una pequeña observación sobre el comportamiento fiscal más detallado de cada Comunidad se observa como para el período 2002-2011, y siendo el promedio de ingresos fiscales por habitante de las Comunidades⁴¹ de 1.681€, la CA con mayor ingreso per cápita fue Islas Baleares con 2.306€⁴² mientras que la que obtuvo menor ingreso por habitante fue Canarias con 1.150€. Sobre el gasto total per cápita y también para el período 2002-2011, la media del total de las CCAA se situó en 3.305€, siendo Extremadura la Región con un mayor promedio de 4.115€⁴³ y la Comunidad Valenciana la de menor promedio con 2.665€.

Estas cifras nos ayudan a observar ciertos desequilibrios tanto en la vía de los ingresos como del gasto por habitante entre las Comunidades de Régimen Común. Siguiendo los casos analizados de máximos y mínimos por Comunidad, por la vía del ingreso se observa cómo para el período de análisis, Baleares obtiene un ingreso tributario medio por habitante un 37% mayor que la media mientras que Canarias se sitúa un 31% por debajo de la misma media. Así mismo, el gasto per cápita medio en el mismo período

⁴¹ Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades Autónomas.

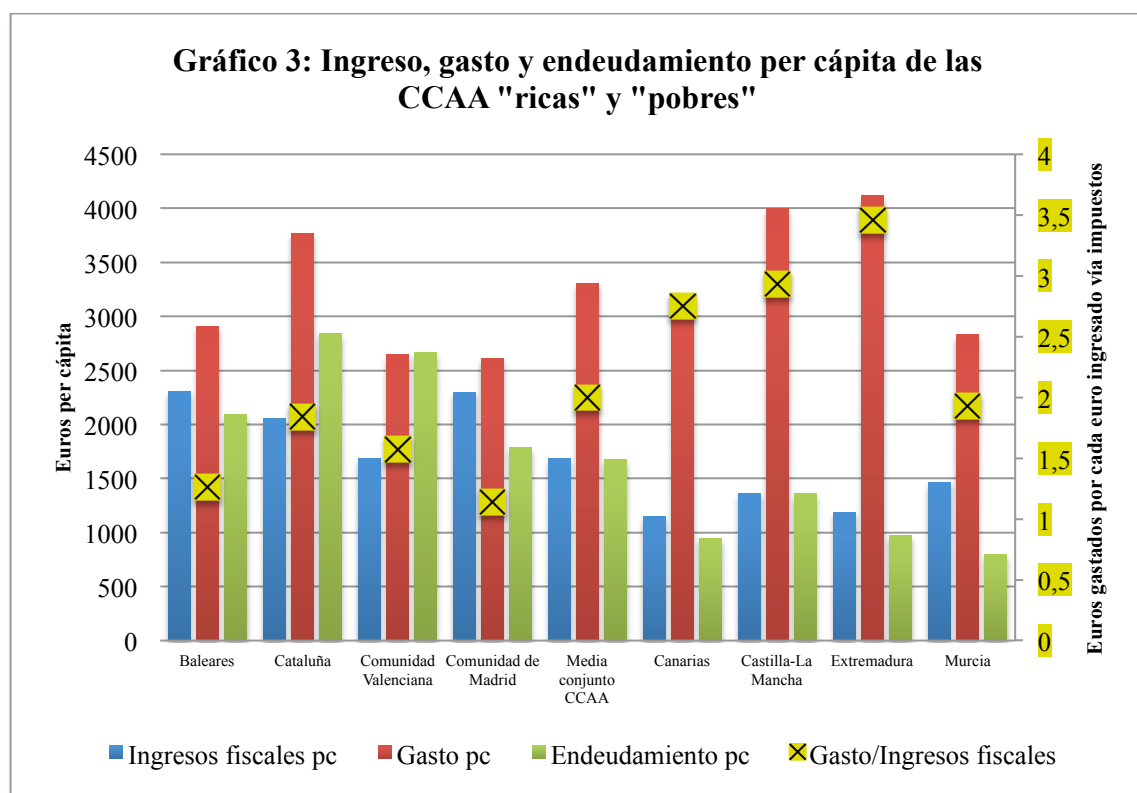
⁴² Al considerarse únicamente las Comunidades de Régimen Común, no se incluyen Navarra y País Vasco; si se consideraran, Navarra sería la Comunidad con mayor ingreso fiscal per cápita con un total de 5.578€.

⁴³ Al igual que en el caso de los ingresos fiscales y al no considerarse las Comunidades de régimen especial, Navarra volvería a liderar los gastos por habitante con 6.067€.

para Extremadura fue de un 24% por encima de la media de las CA de Régimen Común; la Comunidad Valenciana se gastó un 20% menos que el resto.

Estos desequilibrios entre Regiones, una diferente dotación de capital interterritorial y un sistema de progresividad fiscal en el caso de los ingresos por renta existente en España, anticipan una posible situación de ‘solidaridad’ interterritorial que se manifiesta al observar que las tres Comunidades con menos ingresos fiscales medios por habitante entre 2002 y 2011 Canarias (1.150€), Extremadura (1.188€) y Castilla-La Mancha (1.364€) son precisamente aquellas que más gasto tienen por euro ingresado a través de impuestos. Canarias sitúa esta tasa en 2,75, Castilla-La Mancha en 2,93 y Extremadura gasta 3,46 euros por cada euro que ingresa a través de tributos. A su vez, de las tres Regiones, Islas Baleares (2.306€), la Comunidad de Madrid (2.295€) y Cataluña (2.051€) que promedian mayor ingreso por habitante en el período, en Baleares y Madrid se observan los menores ratios euros gastados por cada euro ingresado vía impuestos de 1,26 y 1,14 mientras que Cataluña, con 1,84 euros gastados por cada euro ingresado por impuestos, es la cuarta comunidad con el ratio más bajo por debajo de la Comunidad Valenciana que es la tercera con una tasa de 1,57. Lo que estas tasas reflejan es una forma de medición de la parte del gasto soportado por las Comunidades vía impuestos, pero no reflejan si el comportamiento de éstas es o no responsable. De hecho el comportamiento de las comunidades que menos euros gastaban respecto a lo que ingresan se puede poner en cuestión cuando observamos cómo financian la parte del gasto que los ingresos tributarios no les proporcionan. Cataluña, la que fue cuarta Comunidad con menor ratio gasto per cápita sobre ingresos impositivos per cápita es la Comunidad con mayor endeudamiento anual medio por habitante entre 2002 y 2011 (2.844€), le sigue la Comunidad Valenciana (2.666€), que presentaba el tercer menor ratio y Baleares (2.089€), la Región con segundo menor ratio. Lo mismo pero en sentido contrario ocurre con las Autonomías que menor ingreso fiscal per cápita obtenían. Murcia (800€), Canarias (946€) y Extremadura (968€) tuvieron la menor media anual per cápita, siendo estas tres las Regiones sexta, primera y segunda respectivamente en cuanto a financiación impositiva media per cápita. Que tres de las cuatro CCAA que menos gastaban respecto a su autonomía fiscal sean las tres que más endeudamiento per cápita tienen sugiere que éstas, en no verse financiadas vía transferencias corrientes o de capital (principalmente por el Estado) tienen tendencia a pedir el dinero prestado al sector privado. Mientras tanto, la tendencia a financiar la parte del gasto inalcanzable

vía impuestos por las CCAA de menor ingreso por habitante parece indicar que éstas gozan de mejor financiación por vía transferencias corrientes.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Los Gráficos 4.1 y 4.2 muestran la estructura de ingresos per cápita de la media de las cuatro Comunidades con menor ingreso por cápita y la media de las cuatro Comunidades con mayor ingreso per cápita respectivamente. La estructura de ingresos está compuesta por las medias de los ingresos impositivos sobre el total de población de las CCAA del grupo, ingresos por transferencias corrientes, ingresos obtenidos mediante operaciones de capital⁴⁴ e ingresos procedentes de operaciones financieras⁴⁵. También se observa la media de la deuda y los ingresos totales, ambos conceptos también representados en términos per cápita. Al analizar ambos gráficos se observa la presencia de una estructura de ingresos per cápita diferente entre ambos grupos de CCAA. Mientras que en ambos grupos de CCAA, y teniendo en cuenta que ambas partidas son las que menos ingresos por habitante generan a las administraciones autonómicas, se observa un comportamiento similar en cuanto a operaciones de capital

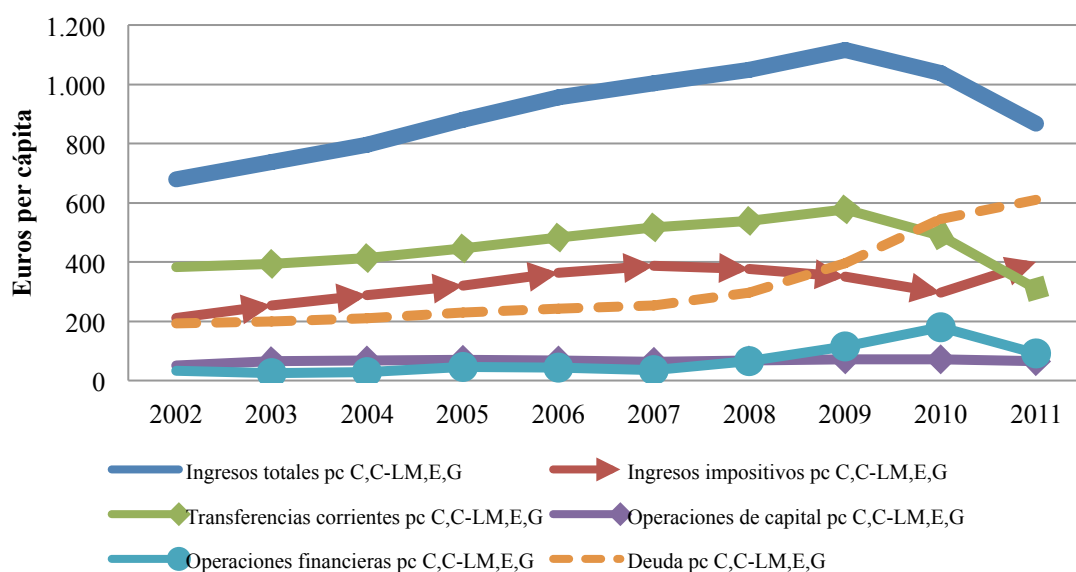
⁴⁴ Compuestas por las partidas de 'Enajenación de Inversiones Reales' (cuyo peso sobre las Operaciones de Capital es ínfimo, cercano al 4%) y Transferencias de Capital. Sobre esta última partida, aproximadamente una cifra en torno a la mitad proviene de transferencias del Estado y la otra mitad a transferencias de la UE.

⁴⁵ Emisión de deuda pública e ingreso por intereses o venta de títulos adquiridos.

y operaciones financieras por habitante; la principal diferencia entre la estructura de ingresos de los dos grupos proviene del diferente peso que las transferencias corrientes y los ingresos impositivos per cápita suponen a los ingresos totales. La presión fiscal anual de las CCAA de menor ingreso per cápita son sensiblemente menores a los de las CCAA de mayor ingreso por habitante, pasando de 200€ a 400€ por habitante de 2002 a 2011 en las CCAA más “pobres” y creciendo de en torno los 400€ hasta los 600€ per cápita de 2002 a 2011 en las más “ricas”. Mientras tanto, las transferencias corrientes anuales recibidas por habitante de las CCAA de menor ingreso per cápita se sitúan entre los 400€ y los 600€ por ciudadano, siendo estas cifras de entre 50€ y 250€ en las comunidades de mayores ingresos per cápita.

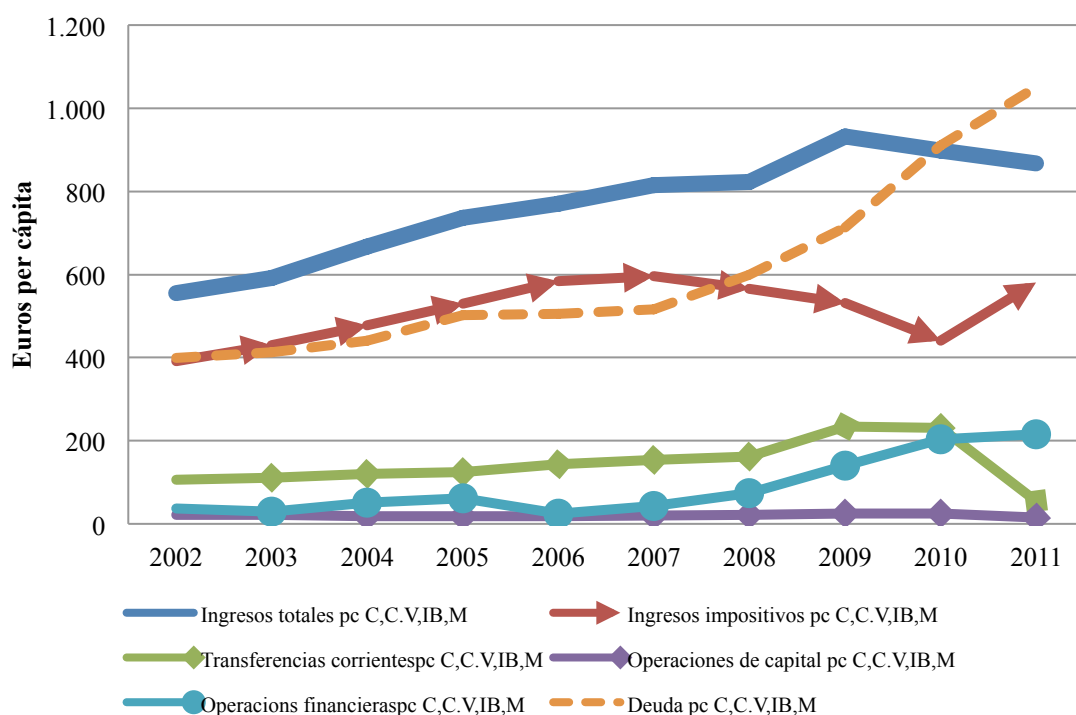
Si observamos el comportamiento de la deuda por habitante, se aprecia una substancial diferencia entre ambos grupos de comunidades. Mientras que las CCAA “pobres” pasan de una deuda per cápita de 200€ a 600€ durante el período de análisis, las CCAA “ricas” elevan su deuda por habitante de 400€ a 1050€. Este comportamiento puede deberse a la adopción por parte de las CCAA “ricas” de sufragar sus gastos contraídos mediante la emisión de deuda en sentirse infrafinanciadas respecto a algunas de sus administraciones homólogas. Al igual que el posible sobregasto de las CCAA de bajos ingresos fiscales a sabiendas de la existencia de un constante y elevado flujo de transferencias corrientes por parte del Estado, esta actitud por parte de las Regiones “ricas” de incrementar su deuda con la expectativa *ex ante* de un eventual rescate financiero de la Administración Central podría considerarse una forma de reblandecimiento de la restricción presupuestaria.

Gráfico 4.1: Estructura total de ingresos de las CCAA "más pobres"



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 4.2: Estructura total de ingresos de las CCAA "más ricas"



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

La eventual solidaridad interterritorial implícita en el sistema de financiación de las Comunidades autónomas puede ser motivo, por lo tanto, de la adopción por parte de algunos gobiernos autonómicos de opciones de gasto por encima de lo 'deseable'. Esto

sería debido a que, mientras los gobiernos de Regiones con menor desarrollo económico pueden encontrar justificación en gastar más de lo oportuno en pos de reducir los desequilibrios económicos con el resto del Estado a sabiendas de que el gobierno central tenderá a financiar gran parte de su gasto, los gobiernos de las Comunidades con mayores generación de ingresos fiscales⁴⁶ pueden desear desviarse de su presupuesto, en este caso vía operaciones financieras, con la justificación de estar padeciendo un injusto trato fiscal; incorporando la expectativa de, en caso de quiebra, un eventual rescate gubernamental o financiación directa en mejores condiciones.

4.2 Presentación de los datos

No existe abundancia de estudios empíricos sobre la RPB, sin embargo algunos autores sí han analizado el problema mediante el análisis econométrico como Baskaran y Hessami (2011), Fernández Llera y García Valiñas (2003), Monasterio y Fernández Llera (2009), Pattersson y Dahlber (2005) o Vallés (2002). Con objetivo de realizar un análisis empírico, a continuación se describen las variables utilizadas para el modelo.

En primer lugar, indicar que se opta por considerar las variables económicas⁴⁷ expresadas como porcentaje del PIB de la correspondiente CA para que, de este modo, por un lado se anule el efecto inflación interanual, mientras que por otro, se consigue neutralizar el efecto que la distinta dimensión de las CCAA produce sobre las observaciones nominales realizadas.

Para el análisis extensivo (1) se utiliza como variable dependiente SUP_{it} , que, a diferencia del stock de deuda, tiene la particularidad de reflejar la situación financiera de un gobierno autonómico en el año de observación y como las variables explicativas del mismo año están relacionadas con la capacidad de financiación. Aunque otros autores como Monasterio y Fernández (2009) y Vallés (2002) sitúan como variable dependiente la deuda de las Regiones en parte porque en sus análisis introducen variables que contienen los límites que la LOFCA, en su artículo 14, ha exigido al endeudamiento comunitario a corto plazo; esta opción se ha desestimado ya que el objeto de este estudio no es conocer los determinantes de la dinámica de la deuda sino el efecto de ciertas variables sobre la política fiscal a nivel regional. A demás, los límites a

⁴⁶ En cualquiera de sus niveles: Estatales, de la Comunidad o Municipales

⁴⁷ Excepto POB, compuesta por el peso de la población de la CA sobre el total de población nacional, CICLO conformada por la tasa de crecimiento/decrecimiento de la economía autonómica y DENS formada por la cantidad de población residente por unidad de superficie.

los niveles y tipos de deuda (a corto y a largo plazo) que la ley exige no son en la práctica demasiado relevantes, ya que la pésima coyuntura económica sufrida durante gran parte del período de estudio ha concedido cierta permisividad respecto al cumplimiento de la misma.

El período de análisis es de 10 años y va de 2002 a 2011, siendo 2002 el primer año en que se ejecutan las competencias establecidas por la reforma de la LOFCA de 2002 en que, como ya se ha observado, las CCAA adquieren un significativo nivel de competencias tributarias respecto a los períodos anteriores para, principalmente, sufragar las responsabilidades de gasto en sanidad y educación transferidas. Se adopta 2011 como año de finalización del período de análisis porque es éste el último año del que se disponen la mayoría de datos consultables en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Al análisis extensivo se le añade un análisis alternativo para tratar de observar también evidencias sobre el endurecimiento de la RPB. Para ello se establece la variable $INGRES_IMP_{it}$ conformada por el peso de los ingresos impositivos sobre el total del PIB de cada CCAA, tal y como complementariamente también utiliza Lago-Peñas (2005).

Del total de 17 CCAA y disponiendo de 10 observaciones⁴⁸ de cada variable de análisis, se disponen entonces de 170 observaciones por variable, considerándose suficientes para el análisis econométrico⁴⁹. Al disponer de todas las observaciones de cada año para cada CCAA y variables correspondientes, el panel de datos⁵⁰ que se utiliza para el modelo está balanceado⁵¹.

A continuación se detallan las características de las variables explicativas, resumidas en a continuación en el Cuadro 1, así como la justificación por la cual se consideran válidas para ser incluidas en el modelo:

- $SUP - 1_{it}$: El superávit (-déficit) público del año anterior al observado mide la situación las cuentas públicas y como esta situación financiera del pasado

⁴⁸ Una observación por cada año del período. Aunque se disponen de 11 observaciones por CCAA y año de las variables SUP e INGRES_IMP de cara a no perder información cuando estas se incluyen en las variables explicativas como retardadas un período.

⁴⁹ Vallés (2002), por ejemplo, utiliza 102 observaciones mientras que Monasterio y Fernández (2009) utilizan 165.

⁵⁰ El análisis econométrico se realiza mediante un modelo de regresión con datos de panel de efectos fijos. En el apartado 4.3 se describe el modelo.

⁵¹ Cabe señalar que en los modelos en los que se incluye la variable del déficit retardado un año, no se pierden las observaciones del año 2002 para todas las CCAA dado que se disponen de las observaciones del déficit de 2001.

inmediato puede, por su eventual rigidez, condicionar la seriedad con la que el gobierno autonómico gasta.

- $GASTO_{it}$: El volumen total de gasto que ejecutan las CCAA sobre el PIB pretende reflejar la relación que guarda con el superávit (déficit) asumido y con los ingresos fiscales y cuya evolución nos dará la información necesaria para conocer como evoluciona la RPB.
- $INGRES_IMP_{it}$: Integrada por el peso relativo de los ingresos de origen impositivo respecto al PIB, procura medir la posible relación entre la autonomía fiscal y el déficit público.
- $TRANS_TOT_{it}$: La suma de transferencias corrientes y de capital percibida por la CCAA. Pretende capturar la relación establecida con el déficit asumido y captar así el nivel de dependencia financiera que tienen las CCAA.
- PIB_AGR_{it} : Peso relativo del PIB generado por la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca sobre el total del PIB como indicador de desarrollo de la Región. Éste puede guardar relación con el gasto resultante de la gestión pública autonómica.
- $DEUDA_{it}$: El volumen de deuda acumulado sobre el PIB puede influir en el comportamiento del gasto público de los mandatarios.
- $CICLO_{it}$: El ciclo económico vigente medido como la tasa de crecimiento/decrecimiento del PIB autonómico puede determinar el comportamiento presupuestario de los gobiernos regionales.
- POB_{it} : La cantidad de población de una Comunidad respecto a la total de la población española, como variable política puede influir en las expectativas de gasto de los gobiernos; bien sea por la incorporación de una expectativa de ‘rescate paternalista’ en el caso de las CA con menor población, o bien por la percepción de las CA de mayor población de la tenencia de una posición política dominante. Monasterio y Fernández (2009) también utilizan el peso relativo de la población autonómica sobre la total⁵² en su análisis y también lo hacen como medida aproximativa de la expectativa de rescate.
- $DENS_{it}$: La densidad de población puede incurrir en un gasto más eficiente, sobretudo en inversión, debido a la facilidad en la prestación de servicios que esta ofrece.

⁵² Los autores trabajan con una variable formada por una media aritmética entre el peso relativo de la población y el peso relativo del PIB autonómico sobre el total para la CCAA de Régimen Común.

Se excluye la inclusión de variables políticas como la proximidad temporal a un año de elecciones autonómicas o generales, la coincidencia o no del “color” político entre gobiernos central y autonómico, etc. a excepción de la variable POB, bajo la justificación de que autores como Monasterio y Fernández (2009) o Fernández, Lago y Martínez-Vázquez (2012) encontraron niveles de significación muy débiles para sus coeficientes.

Cuadro 1: Características de las variables incluidas

| Nombre | Definición | Unidades | Fuente |
|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--|
| Variables dependientes | | | |
| <i>SUP_{it}</i> | Diferencia interanual entre volúmenes de deuda pública sobre el PIB | % | Banco de España |
| <i>INGRES_IMP_{it}</i> | Ingresos procedentes de impuestos cuya recaudación es percibida directamente a las CCAA como porcentaje del PIB | % | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| Variables explicativas | | | |
| <i>SUP – 1_{it}</i> | Diferencia interanual entre volúmenes de deuda pública sobre el PIB del año anterior al observado | % | Banco de España |
| <i>GASTO_{it}</i> | Obligaciones Reconocidas Netas totales sobre el PIB | % | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| <i>INGRES_IMP_{it}</i> | Ingresos procedentes de impuestos cuya recaudación es percibida directamente a las CCAA como porcentaje del PIB | % | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| <i>TRANS_TOT_{it}</i> | Suma de las transferencias corrientes y de capital como porcentaje del PIB | % | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| <i>PIB_AGR_{it}</i> | Nivel de actividad económica desarrollada por la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca sobre el total del PIB | % | Instituto Nacional de Estadística |
| <i>DEUDA_{it}</i> | Volumen de deuda pública sobre el PIB | % | Banco de España |
| <i>CICLO_{it}</i> | Diferencia interanual del PIB | % | Instituto Nacional de Estadística |
| <i>POB_{it}</i> | Población residente respecto a la total de población española | % | Instituto Nacional de Estadística |
| <i>DENS_{it}</i> | Densidad de población | Miles de residentes/km ² | Instituto Nacional de Estadística |

Fuente: Elaboración propia

Con objeto de contextualizar el signo y la dimensión los datos se muestra un en el Cuadro 2 un resumen de los estadísticos descriptivos de las distintas variables utilizadas en los distintos modelos

Cuadro 2: Estadísticos descriptivos

| Variable | Media | Desv. Típica | Mínimo | Máximo | N |
|-------------------|------------|--------------|-------------|----------|-----|
| SUP | -0,0156911 | 0,0539754 | -0,624927 | 0,231998 | 187 |
| INGRES_IMP | 0,0834502 | 0,0378395 | 0,00314120 | 0,236071 | 170 |
| GASTO | 0,172953 | 0,0468729 | 0,0803359 | 0,313794 | 170 |
| TRANS_TOT | 0,0772772 | 0,0502096 | -0,0184777 | 0,211467 | 170 |
| PIB_AGR | 0,0354487 | 0,0250932 | 0,00102897 | 0,111596 | 170 |
| CICLO | 0,0448887 | 0,0421370 | -0,0576371 | 0,101230 | 170 |
| POB | 0,0586335 | 0,0517481 | 0,00676284 | 0,179273 | 170 |
| DENS | 0,112421 | 0,0889989 | 1,65828e-05 | 0,302054 | 170 |

Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 3 se muestra la matriz de correlaciones de las principales variables utilizadas⁵³. En ella podemos observar la existencia de correlaciones entre variables moderadamente altas entre las variables CICLO y SUP, PARO y SUP, DENS y PIB_AGR y PARO y CICLO. Esto, y en concreto el grado de correlación entre CICLO y SUP de 0.6818 y entre CICLO y PARO de -0,6841 nos permite sospechar de la posible existencia de multicolinealidad. Realizando para estas cinco variables explicativas una regresión sobre el resto para observar los coeficientes de correlación obtenemos que, como se puede comprobar en los OUTPUTS 1, 2, 3, 4 y 5 recogidos en el Anexo, en algunos casos los valores de R^2 resultan ser considerablemente altos. Siendo todos ellos situados por encima del 60%, en el caso de las regresiones con variables dependientes DENS y PIB_AGR estos coeficientes de correlación son de 0,996 y 0,905 respectivamente, lo que no hace si no incrementar la sospecha de posible multicolinealidad dado que la variabilidad de ambas variables quedarían muy relacionadas con la variabilidad del resto. La sospecha de multicolinealidad nos emplaza pues a configurar distintas regresiones como se explica en el apartado 4.4.

⁵³ Se incluye la variable PARO en previsión de poder ser utilizada como variable que captara el ciclo económico en las regresiones en substitución de la variable CICLO. Al tener también bastante correlación con el superávit se acaba omitiendo de los distintos análisis econométricos.

Cuadro 3: Matriz de correlaciones

| SUP | INGRES_IMP | GASTO | PIB_AGR | CICLO | POB | DENS | PARO | |
|--------|------------|---------|---------|---------------|---------|----------------|----------------|------------|
| 1,0000 | 0,1212 | -0,1634 | 0,1426 | 0,6818 | -0,0184 | -0,1025 | -0,5422 | SUP |
| | 1,0000 | 0,2845 | -0,0189 | -0,0004 | -0,1413 | -0,3647 | -0,1160 | INGRES_IMP |
| | | 1,0000 | 0,5302 | -0,2182 | -0,2148 | -0,3361 | 0,3793 | GASTO |
| | | | 1,0000 | 0,2022 | -0,2235 | -0,5696 | 0,0518 | PIB_AGR |
| | | | | 1,0000 | -0,0009 | -0,0741 | -0,6841 | CICLO |
| | | | | | 1,0000 | 0,1154 | 0,1915 | POB |
| | | | | | | 1,0000 | 0,1044 | DENS |
| | | | | | | | 1,0000 | PARO |

Fuente: elaboración propia

4.3 Descripción del modelo

Tratándose de un mundo de 17 Comunidades Autónomas⁵⁴ con distintas especificaciones entre sí y siendo el objeto de estudio su comportamiento anual durante el período 2002-2011, se utiliza un modelo de regresión con datos de panel de efectos fijos. La utilización de este modelo permite asumir que los interceptos de las 17 CCAA son distintos. Esta asunción permite al modelo contemplar la diferente idiosincrasia de las CCAA, ya que cada una de ellas tiene una serie de características (como extensión geográfica, kilómetros de costa, geografía, hidrografía, clima, presión migratoria, etc.) propias, recogiendo en las variables para cada CCAA la influencia de sus distintas características heterogéneas sobre las variables dependientes.

Como variable dependiente figura SUP_{it} para la que se comprueba el efecto que las variaciones de las distintas variables explicativas tienen sobre la variabilidad del superávit (déficit) asumido por las distintas Regiones.

Como variable que trate de identificar una posible existencia de una RPB consideramos la variable POB_{it} que, al expresar una idea del peso de la población sobre la población total, trata de reflejar la incidencia que una mayor concentración de residentes en una CCAA puede ejercer sobre la RPB dado que al final son los ciudadanos los que, con sus votos, son capaces de elegir a sus gobernantes.

El estudio se compone de un análisis extensivo y un análisis alternativo. En el análisis principal se utilizará el déficit como variable dependiente y como las diferentes

⁵⁴ En el estudio no se incluyen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla debido a la escasez de datos disponibles y a la excesiva particularidad de sus tamaños y condiciones respecto a las CCAA.

variables expuestas en el apartado 4.2 se relacionan con éste mediante la regresión de datos de panel de efectos fijos.

Este análisis principal constará, a su vez, de tres regresiones diferentes: una primera regresión con la inclusión de 7 variables explicativas [Modelo (1)], y dos regresiones más simples con la inclusión de 4 [Modelo (2)] y 4 [Modelo (3)] variables explicativas. Para capturar la existencia de posibles diferencias de comportamiento en los coeficientes entre diferentes tipos de Autonomías se añadirán para la regresión reducida (2) dos columnas agregadas de análisis con la exclusión de País Vasco y Navarra⁵⁵ y de las CCAA del artículo 151⁵⁶. Además, y como elemento novedoso en el estudio de la RPB, se utiliza la técnica de la *rolling regression* en el segundo de los modelos principales simples con el objetivo de identificar la eventual existencia de un endurecimiento de la restricción presupuestaria.

Respecto al análisis alternativo formulado en el Modelo (4), pretendemos centrarnos en la relación entre los ingresos impositivos y el gasto total, es decir, entre el “uso” de la capacidad de recaudación fiscal disponible de las CCAA para financiar en el gasto en el que incurren. Esta relación nos permite estudiar con mayor claridad la evolución de la rigidez de la restricción presupuestaria, ya que se presupone que un incremento del gasto debe ir acompañado de un incremento recaudación vía impuestos, ya sea a través del incremento de gravámenes, de la creación de nuevas bases imponibles o disminución de retenciones, bonificaciones y exenciones fiscales, etc.

Para ello se establece como variable dependiente los ingresos impositivos INGRES_IMP, y como variables explicativas nuestra principal variable de análisis de la evolución de la restricción presupuestaria GASTO; así como también se incluyen los ingresos impositivos con un año de retardo para captar la posible existencia de autorregresión en la variable; las variables DEUDA, SUP ya que los gobiernos autonómicos deberían contemplar los volúmenes de deuda pública y de déficit contraído a la hora de decidir sus políticas fiscales; y finalmente la variable DENS en lugar de PIB_AGR como elemento identificador de aquellas Comunidades más desarrolladas, ya que debido a la poca “variabilidad temporal” de esta última variable, ésta podría estar capturada parcialmente por el efecto fijo del modelo adoptado. Además, ambas

⁵⁵ Se excluyen País Vasco y Navarra ya que gozan de un sistema de financiación particular para comprobar diferencias en los resultados entre todas las CCAA y las CCAA de financiación no foral.

⁵⁶ Se excluyen las CCAA que despliegan sus competencias por la “vía rápida” del artículo 151 de la Constitución para observar diferencias entre los coeficientes de todas las CCAA y de las Autonomías del artículo 143. Las CCAA excluidas son: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

variables, PIB_AGR y DENS, están relacionadas por un moderado coeficiente de correlación considerable (-0,57) como observamos en el Cuadro 3, lo que dota de fortaleza la permutación de las variables al compartir cierto grado de “fluctuación conjunta” mientras que la variable explicativa DENS no debería estar capturada por los efectos fijos ya que la estructura productiva de una CCAA es un elemento mucho más estable que la evolución demográfica⁵⁷.

Básicamente, el análisis de este Modelo (4) se centra en una *rolling regression* observable en el Gráfico 6 sobre la variable GASTO que nos permite analizar el progreso de la relación con la variable explicativa INGRES_IMP.

4.4. Análisis econométricos

4.4.1. Análisis principal

Se define el modelo extensivo:

$$SUP_{it} = \alpha_{1i} + \beta_1 SUP - 1_{it} + \beta_2 INGRES_IMP_{it} + \beta_3 GASTO_{it} + \beta_4 PIB_AGR_{it} + \beta_5 CICLO_{it} + \beta_6 POB_{it} + \beta_7 DENS + u_{it} \quad [1]$$

Y, debido a la posible existencia de multicolinealidad entre las variables SUP, PIB_AGR, CICLO, DENS y PARO, se construyen los modelos reducidos (2) y (3) en que se omiten las variables bajo sospecha. Los dos modelos son los siguientes:

$$SUP_{it} = \alpha_{1i} + \beta_1 SUP - 1_{it} + \beta_2 INGRES_IMP_{it} + \beta_3 GASTO_{it} + \beta_4 POB_{it} + u_{it} \quad [2]$$

Y:

$$SUP_{it} = \alpha_{1i} + \beta_1 SUP - 1_{it} + \beta_2 TRANS_TOT_{it} + \beta_3 GASTO_{it} + \beta_4 POB_{it} + u_{it} \quad [3]$$

En el modelo simple (2) y (3) se omiten las variables PIB_AGR, CICLO y DENS bajo sospecha de la existencia de multicolinealidad con la variable dependiente SUP. Además el peso del PIB agrario sobre el PIB de las Regiones también puede considerarse en cierto modo como un aspecto estructural de la Comunidad, es decir,

⁵⁷ Por poner un ejemplo, mientras que Asturias ha visto aumentada su población en un 1% entre 2002 y 2011, las Islas Baleares lo han hecho en un 23%. Esta situación evidente disparidad en las observaciones imposibilita establecer la hipótesis de que la variable DENS es una variable de efectos tan “fijos” como lo es PIB_AGR.

como un elemento estructural ya captado por la regresión mediante efectos fijos, por lo que la omisión de la variable queda más justificada. El modelo (2) es utilizado como el modelo de referencia para la *rolling regression*, ya que, con ausencia de riesgo de multicolinealidad, es el que mejor nos permite establecer el progreso de la relación entre la variabilidad del superávit/déficit asumido con los ingresos tributarios y el gasto total. En cuanto al modelo (3), se permuta la variable INGRES_IMP por TRANS_TOT para observar la relación de esta con el superávit. Al representar, con un aproximadamente un 50% y un 41% respectivamente, los ingresos vía impuestos y las transferencias totales recibidas una media de casi el 92% del total de ingresos percibidos por las CCAA entre 2002 y 2011, se pueden considerar estas dos variables como los principales componentes de los ingresos de las Comunidades, por lo que si en un mismo modelo coexistieran estas con las variables GASTO y SUP incurriríamos con toda seguridad en un elevado grado de multicolinealidad ya que el superávit no deja de ser la diferencia entre los ingresos percibidos y el gasto realizado. Con esta regresión lo que se persigue es dotar de robustez a los resultados del modelo de referencia, el modelo (2). Se aplica la regresión con datos de panel de efectos fijos y se obtienen los resultados del Cuadro 4.

Cuadro 4: Resultados obtenidos Modelos (1), (2) y (3)

| Variable dependiente: SUP | Modelo extensivo (1) | Modelo (3) | Modelo (2) | Modelo (2) excepto País Vasco y Navarra | Modelo (2) excepto CCAA de "vía rápida" |
|------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|---|---|
| SUP-I | 0,0209 (0,0112) | 0,0323** (0,0126) | 0,0199 (0,0127) | 0,0205 (0,0128) | 0,0212 (0,0136) |
| INGRES_IMP | 0,2434*** (0,0691) | ----- | 0,2516*** (0,0683) | 0,1736** (0,0697) | 0,1700** (0,0804) |
| TRANS_TOT | ----- | 0,1458*** (0,0548) | ----- | ----- | ----- |
| GASTO | -0,1479** (0,0711) | -0,5128*** (0,0476) | -0,5426*** (0,0479) | -0,5269*** (0,0495) | -0,5573*** (0,0642) |
| PIB_AGR | 0,2253** (0,0892) | ----- | ----- | ----- | ----- |
| CICLO | 0,1186*** (0,0218) | ----- | ----- | ----- | ----- |
| POB | 0,5319 (0,6155) | 0,6735 (0,6106) | 1,1518* (0,5995) | 1,271 (0,9988) | 1,4910 (0,9544) |
| DENS | -0,1541* (0,1215) | ----- | ----- | ----- | ----- |
| R ² | 0,6547 | 0,5204 | 0,5395 | 0,5494 | 0,5369 |
| N | 170 | 170 | 170 | 150 | 100 |

***Nivel de significación del 1%; **Nivel de significación al 5%; *Nivel de significación al 10%; entre paréntesis, la desviación típica; los efectos fijos no se muestran en el cuadro. Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Como cabía esperar, la partida de ingreso aparece con coeficientes cuyo grado de significación es elevado. Estamos hablando de INGRES_IMP, cuyo grado de confianza supera el 99% y el 95% respectivamente para los modelos extensivo (1) y simple (2). Estos elevados grados de significación sugieren la existencia de una relación entre el superávit⁵⁸ asumido y la dotación de ingresos vía impuestos. Entendiendo los ingresos tributarios como una medida de autonomía fiscal⁵⁹, la existencia de esta relación positiva y significativa es indicativa de que cuanto mayor es el grado de esta independencia financiera, mayor es también el superávit asumido por las CCAA. Esta relación pues, nos lleva a la conclusión de que los gobernantes autonómicos tienen voluntad de ser responsables fiscalmente, al ejercer la tendencia “no gastar por encima de los recursos propios” siempre que estos últimos sean suficientes, y que, por tanto, un mayor grado de corresponsabilidad fiscal endurece la RPB como ya concluyeron Atienza y Hierro (2005), Kornai (2003) y Ruiz-Huerta y García (2012).

En cuanto a la variable GASTO, se obtiene el resultado esperado de símbolo negativo y una significación del 95% para el modelo extensivo y del 99% para los modelos simples, incluido las regresiones realizadas con la omisión de País Vasco y Navarra y de las Comunidades de “vía rápida”, hecho que dota de consistencia a los datos. El símbolo negativo nos indica la relación natural entre un mayor gasto y el déficit incurrido⁶⁰ mientras que el hecho de resultar estadísticamente significativa puede querer decir que a la hora de ejecutar el gasto público los gobernantes autonómicos tienen en consideración el nivel de superávit o déficit asumido.

La variables PIB_AGR, al significar el grado de desarrollo de una CCAA, pretende recoger en qué grado este afecta al superávit presupuestario de las CCAA. La relación significativa y positiva entre variable explicativa y dependiente nos confirma, como hemos deducido en el análisis previo, que aquellas Comunidades más “pobres”⁶¹ parecen tener un mejor comportamiento fiscal respecto a las CCAA más “ricas” y que por tanto, puede entenderse que asumen una restricción presupuestaria más dura.

⁵⁸ Cabe comentar que, se ha de ser cuidadoso con la interpretación de los resultados ya que en clave econométrica, cuando hablamos de la relación de las variables explicativas con la variable dependiente SUP, los coeficientes de las variables explicativas positivos significan que un aumento de una unidad en la variable explicativa están relacionados con un incremento positivo en la variable dependiente SUP o, en su caso, una disminución del déficit incurrido en la proporción estimada por el coeficiente en cuestión. De hecho en la mayoría de años las CCAA estaban en situación de déficit público.

⁵⁹ Recordamos que la variable INGRES_IMP, al medir el peso que los ingresos vía impuestos tiene sobre el PIB, es capaz de recoger el nivel de independencia financiera.

⁶⁰ Los gastos en inversión sin embargo, suelen guardar una relación positiva con el superávit público debido a que se trata de un gasto de carácter pro-cíclico.

⁶¹ En el caso español coincide con las comunidades con mayor peso de su PIB agrario sobre su PIB total.

Que el coeficiente de la variable CICLO sea estadísticamente significativo coincidiría con lo previsto, dado que la coyuntura económica, y en especial la del período de análisis en que se padeció una fuertísima crisis económica y financiera, tiene un impacto muy potente sobre las finanzas públicas, tanto por la vía del ingreso como por la del gasto.

La variable POB, que representa el peso de la población de la CCAA sobre el total nacional, aparece como no significativa en los resultados del Modelo (1). Entendiendo esta variable como variable con connotaciones político-estratégicas por el hecho de que un mayor tamaño demográfico implica una mayor cantidad de votos, se podría concluir que las CCAA no incorporan la expectativa *ex ante* de unas futuras transferencias estatales o de un rescate financiero del Gobierno Central por el hecho de considerar que éste último tenga “preferencia” en sofocar eventuales crisis financieras en las CCAA donde residan mayor número de votantes.

Por último, el símbolo negativo y significativo de la variable DENS nos indica que aquellas CCAA con mayor densidad de población están más relacionadas con un peor ajuste de las cuentas públicas que las CCAA de menor densidad. Esto guarda sentido con el resultado obtenido de la variable PIB_AGR del que se intuye que las CCAA “más pobres” acaban teniendo un mejor ajuste fiscal, ya que ambas variables están correlacionadas. Sin embargo, es la propia existencia de este considerable grado de correlación (-0,5696) entre estas dos variables y entre otras, como la variable explicativa CICLO y la dependiente SUP ya que la coyuntura económica está directamente relacionada con las variables fiscales y en concreto con la variable SUP, lo que nos llevó a pensar en la existencia de multicolinealidad en las regresiones en las que coexistan las variables afectadas por los elevados grados de correlación, como es el caso del Modelo (1).

Los resultados del Modelo (2), en el que se omiten las variables con moderada correlación para dotar de credibilidad a los resultados, presentan unos valores similares que los obtenidos en el Modelo (1). El coeficiente de la situación de las cuentas públicas del año anterior representada por la variable SUP-1 sigue sin ser significativo; el coeficiente de INGRES_IMP obtiene un nivel de significación igual al del Modelo (1) de 99% y GASTO reúne los resultados similares respecto al modelo extensivo. Sin embargo, existe un pequeño cambio en la significación del coeficiente de la variable POB, pasando de no ser significativo en el modelo (1) a serlo con el 90% en el Modelo

(2). Este resultado entonces, en contra de lo observado en el del modelo (1), nos reflejaría la existencia de una conexión entre la expectativa de las Comunidades con menor habitantes de un rescate o ayuda financiera del Estado y el superávit asumido. Un aspecto importante a comentar es el hecho que en la regresión realizada omitiendo las observaciones de País Vasco y Navarra por un lado y de las CCAA de la “vía rápida” por el otro, nos dan resultados muy similares tanto en el valor de los coeficientes como en el grado de significación de los mismos, lo que, como ya se preveía en el análisis previo, lleva a concluir que no existen diferencias substanciales en cuanto a los niveles de autonomía financiera asumidas por las economías.

En lo relativo al modelo de la regresión (3), se observa en el Cuadro 4 un comportamiento efectivo coincidente con lo esperado por la lógica económica.

El coeficiente TRANS_TOT es significativo, hecho que nos refleja la existencia de cierto grado de dependencia financiera; y positivo respecto al superávit dado que se trata de una partida de ingresos, que, como es el caso de los ingresos tributarios, no distingue de su origen para contribuir positivamente al superávit (o menor déficit) público autonómico. El coeficiente GASTO negativo también confirma la evidente e inversa relación entre superávit y gasto. SUP-1, a diferencia de lo ocurrido en los Modelos (1) y (2), aparece ahora con coeficiente significativo, ello pudiera ocurrir debido a la omisión de los ingresos impositivos. Que los resultados de las regresiones (2) y (3), cuya principal diferencia es la inclusión de las transferencias totales por los ingresos impositivos sean coincidentes vienen a proporcionar consistencia a los resultados obtenidos en nuestro modelo de referencia (2).

En concreto, para nuestra regresión de referencia, el modelo (2), lo que se pretende es comprobar si las diferentes reformas de la LOFCA realizadas hasta la fecha (y en concreto la realizada en 2002 con efectos sobre el período de estudio) cuyo objetivo fue el de endurecer la restricción presupuestaria mediante la corresponsabilidad fiscal, han resultado efectivas. Para ello nos servimos del método de una *rolling regression* para la variable GASTO y para los períodos 2002-2007, 2003-2008, 2004-2009, 2005-2010 y 2006-2011 obteniendo los siguientes resultados observables en el Cuadro 5.

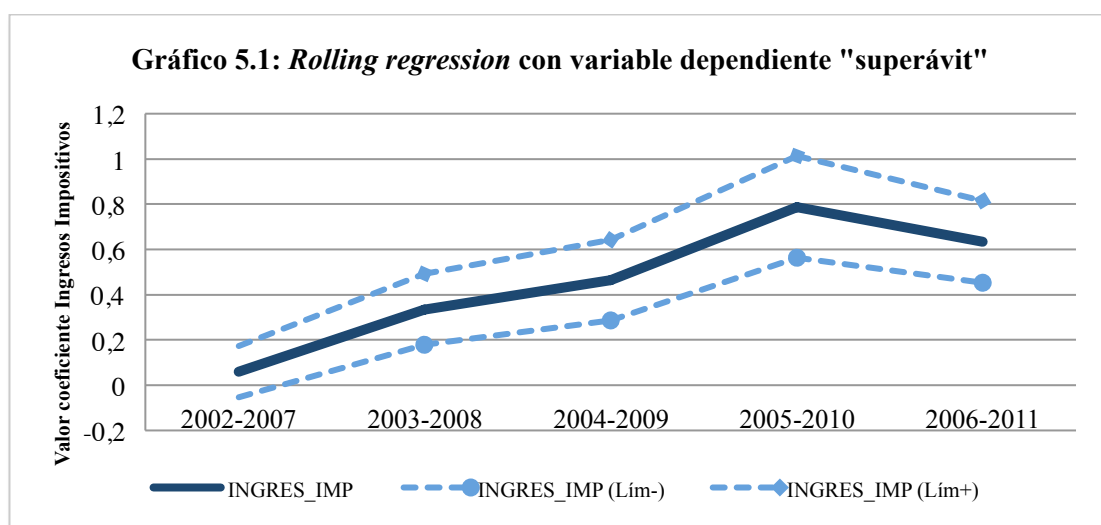
Cuadro 5: Resultados obtenidos de las *rolling regression*

| Variable dependiente: SUP | Modelo (2) 2002-2007 | Modelo (2) 2003-2008 | Modelo (2) 2004-2009 | Modelo (2) 2005-2010 | Modelo (2) 2006-2011 |
|------------------------------|--|---|---|---|---|
| INGRES_IMP | 0,0593 (0,0570) (-0,0541 , 0,1728) | 0,3351*** (0,0792) (0,17732 , 0,4928) | 0,4639*** (0,0897) (0,2854 , 0,6424) | 0,7882*** (0,1130) (0,5634 , 1,0132) | 0,6340*** (0,0916) (0,4518 , 0,8162) |
| GASTO | -0,1364* (0,0755) (-0,2866 , 0,0139) | -0,4123*** (0,0616) (-0,534866 , -0,289826) | -0,4780*** (0,0416) (-0,5607 , -0,3953) | -0,4049*** (0,0585) (-0,5212 , -0,2885) | -0,2227*** (0,0701) (-0,3621 , -0,0833) |
| R ² | 0,5018 | 0,6330 | 0,7785 | 0,8195 | 0,7171 |
| Número de observaciones | 102 | 102 | 102 | 102 | 102 |

***Nivel de significación del 1%; **Nivel de significación al 5%; *Nivel de significación al 10%; entre paréntesis en el centro, la desviación típica; entre paréntesis en la parte inferior, los límites inferior y superior del intervalo de confianza del 95%.

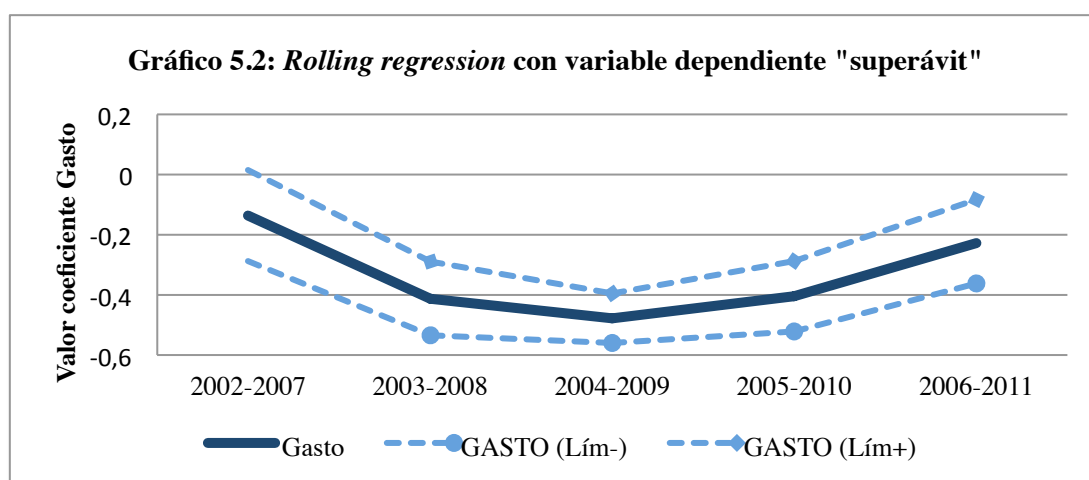
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Como se observa en el Gráfico 5.1, existe un incremento más o menos paulatino del coeficiente INGRES_IMP. Esto debe interpretarse como que un incremento de la autonomía financiera durante el período 2002 y 2011. Es decir, el nivel de independencia financiera de las CCAA ha ido relacionado cada vez con más fuerza con un mejor ajuste del presupuesto público, o lo que es lo mismo, las CCAA han acompañado la intención de equilibrar el presupuesto público cada vez con más intensidad a través de la mayor política fiscal (presumiblemente mediante el aumento de impuestos) proporcionada por las sucesivas reformas de la LOFCA cuyo objetivo era precisamente el de dotar de mayor suficiencia financiera a las CCAA. Esto pues, puede traducirse en un éxito relativo de los acuerdos en materia de financiación autonómica.



Las líneas discontinuas muestran los límites superior e inferior del intervalo de confianza del 95%. Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Sobre la interpretación del Gráfico 5.2 se observa para los períodos 2002-2007, 2003-2008 y 2004-2009 un aumento de la relación entre el nivel de ajuste presupuestario SUP y el gasto incurrido, representado en la variable GASTO, y un mantenimiento de esta relación durante el período 2005-2010. Esta relación creciente durante estos dos primeros períodos puede entenderse como que los gobiernos tienen cada vez más presente la salud de las cuentas públicas a la hora de incurrir en decisiones de gasto, lo que puede traducirse en cierta manera, en una forma de responsabilidad fiscal, ergo, un endurecimiento de la restricción presupuestaria blanda. Sin embargo, los dos últimos períodos de análisis registran una disminución de esta relación. Esta situación observada probablemente tiene mucho que ver con la coincidencia casi plena de ese período con la crisis financiera sufrida a partir de finales de 2007. La caída brusca de los ingresos totales en las CCAA entre 2010 y 2011 fue de en torno al 8% mientras que la caída del gasto únicamente resultó ser del 2%. Esta mayor caída de los ingresos respecto a los gastos nos insta a concluir que el gasto asumido, por sus características intrínsecas (coste político, rigidez de los sueldos públicos, etc.), resulta ser muy rígido o “costoso” de reducir a corto plazo, y por ende, los gobiernos autonómicos dejaron de priorizar el ajuste presupuestario en sus decisiones (comprometidas o discrecionales) de gasto. Este comportamiento, puede entenderse como un reblandecimiento repentino de las restricción presupuestaria por parte de las CCAA, bien sea por evitarse costes políticos o bien por imposibilidad de ajustar sus presupuestos con tanta rapidez, lo que, a las puertas de la negociación de la reforma de la LOFCA de 2014, y después de unos visibles resultados después de la reforma de 2002, vuelve a colocar la rigidez de la restricción presupuestaria en el ojo del huracán.



Las líneas discontinuas muestran los límites superior e inferior del intervalo de confianza del 95%. Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4.4.2. Análisis alternativo

Realizamos el análisis alternativo según las regresión:

$$INGRES_IMP_{it} = \alpha_{1i} + \beta_1 INGRES_IMP - 1_{it} + \beta_2 GASTO_{it} + \beta_3 DEUDA_{it} + \beta_4 SUP_{it} + \beta_5 DENS_{it} + u_{it}$$

[4]

Obteniendo el *output* del Cuadro 6:

Cuadro 6: Resultados obtenidos Modelo (4)

| Variable dependiente: INGRES_IMP | Modelo (4) |
|-------------------------------------|-----------------------|
| INGRES_IMP-1 | 0,2900*** (0,0458) |
| GASTO | 0,1587** (0,0745) |
| DEUDA | 0,1467*** (0,0407) |
| SUP | 0,5130*** (0,1066) |
| DENS | -0,2637* (0,1417) |
| R^2 | 0,9530 |
| Número de observaciones | 170 |

***Nivel de significación del 1%; **Nivel de significación al 5%; *Nivel de significación al 10%; entre paréntesis, la desviación típica; los efectos fijos no se muestran en el cuadro. Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Según lo esperado económicamente hablando, el coeficiente de INGRES_IMP-1 es positivo y estadísticamente significativo al 99% ya que se supone que si no lo fuera los gobiernos no tendrían en cuenta la política fiscal reciente a la hora de decidir sobre la vigente política fiscal. Esto es natural ya que los gobiernos no suelen alterar la política fiscal bruscamente, para evitar problemas de costes políticos e inseguridad jurídica.

El coeficiente GASTO aparece estadísticamente significativo y con signo positivo lo cual es coherente con la idea de que cuando los gobernantes autonómicos incurren en gastos, tanto los más rígidos como los más discrecionales, lo hacen utilizando la política fiscal proporcionada en los distintos acuerdos en materia fiscal realizados hasta el momento, lo cual nos vuelve a confirmar la idea de la existencia de cierta corresponsabilidad fiscal.

Los coeficientes de SUP y DEUDA, ambos significativos y positivos, también vienen a confirmar que la política fiscal de las CCAA toma en cuenta sus niveles de DEUDA conocidos y los niveles de superávit/déficit ejecutados a la hora de establecer su política tributaria.

Los resultados de la variable DENS establecen una relación negativa entre la densidad de población y la recaudación impositiva, por lo que se puede pensar que las CCAA con más residentes por unidad de superficie establecen una política fiscal más laxa, bien porque las CCAA con mayor densidad de población también son aquellas con mayor ingresos per cápita, y por ende, sus políticos regionales utilizan este argumento para no aumentar los impuestos; o bien porque las necesidades de gasto per cápita de las zonas más densas suelen ser menores que las zonas más dispersas debido a, por ejemplo, la menor necesidad de inversión per cápita en infraestructuras, y por tanto también ven reducidos sus incentivos en el aumento de la presión fiscal.

Para el Modelo (4), al igual que con el Modelo (2) realizamos una *rolling regression* para los períodos 2002-2007, 2003-2008, 2004-2009, 2005-2010 y 2006-2011 cuyo objeto de estudio también es el posible endurecimiento de la RPB para las CCAA observando la evolución de la relación entre los ingresos impositivos (variable dependiente) y el gasto total de la CCAA (variable explicativa) obteniendo los resultados mostrados en el Cuadro 7:

Cuadro 7: Resultados obtenidos de la *rolling regression*

| Variable dependiente: INGRES_IMP | Modelo (4) 2002-2007 | Modelo (4) 2003-2008 | Modelo (4) 2004-2009 | Modelo (4) 2005-2010 | Modelo (4) 2006-2011 |
|-------------------------------------|--|--|--|--|--|
| GASTO | 0,6427*** (0,1269) (0,3901 , 0,8953) | 0,4418*** (0,0991) (0,2446 , 0,6390) | 0,2207*** (0,0639) (0,0935 , 0,3479) | 0,1927*** (0,0548) (0,0837 , 0,3017) | 0,0905 (0,0750) (-0,0587 , 0,2397) |
| R ² | 0,9741 | 0,9870 | 0,9893 | 0,9909 | 0,9721 |
| Número de observaciones | 102 | 102 | 102 | 102 | 102 |

***Nivel de significación del 1%; **Nivel de significación al 5%; *Nivel de significación al 10%; entre paréntesis en el centro, la desviación típica; entre paréntesis en la parte inferior, los límites inferior y superior del intervalo de confianza del 95%. Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

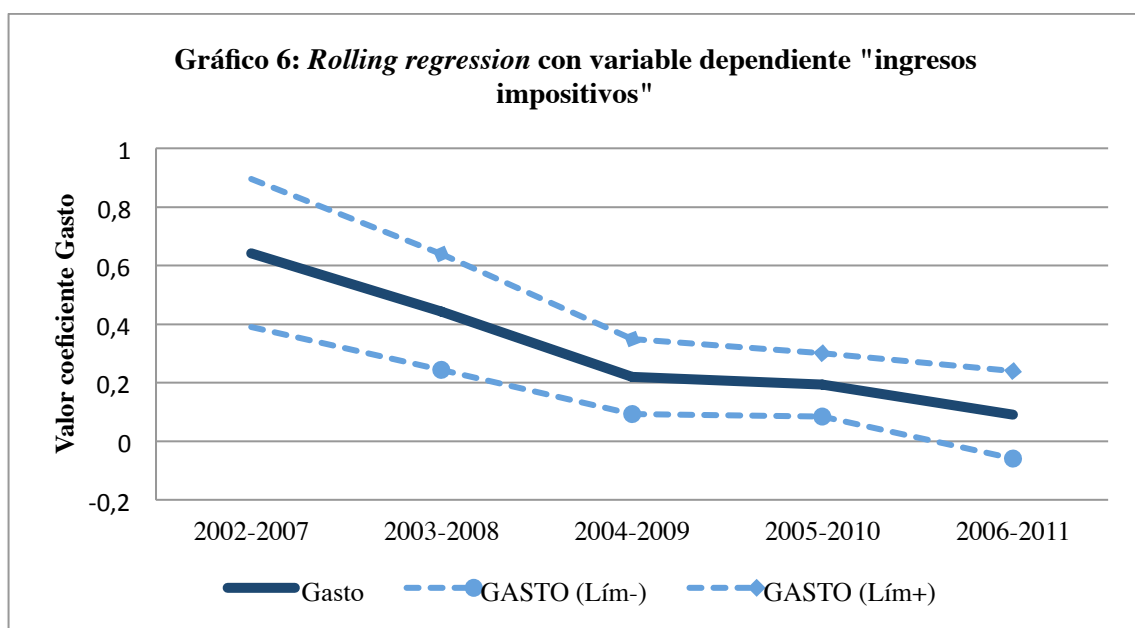
El coeficiente gasto resulta significativo para los cuatro primeros períodos de análisis en un 99% de significación mientras que para el último período, al igual que ocurría en el Modelo (2), no se puede rechazar que sea distinto de cero. Esta pérdida de significación

en el último período de la *rolling regression*, de la misma forma que ocurrió con la relación entre el superávit y los gastos en el Modelo (2) puede deberse también al efecto que la fuerte crisis económica tuvo durante ese período tanto en los ingresos impositivos como en los gastos, provocando que el desajuste de las cuentas públicas no pueda ser combatido por las CCAA sin incurrir en altos costes sociales como mayor aumento de un desempleo, ya creciente, durante el período provocado por un eventual impuesto sobre la renta; o costes sociales en materia de gasto social derivado de un mayor ajuste del gasto. De esta manera, la rigidez en el gasto por un lado y en la política fiscal por otro, provoca que ambas políticas dejen de estar relacionadas y por tanto, la restricción presupuestaria se reblandezca bruscamente.

Si observamos el Gráfico 6, claramente se contempla como la variabilidad de los ingresos impositivos cada vez está relacionada con menor intensidad con la variabilidad del gasto ejecutado, esto significa claramente que la restricción presupuestaria blanda se ha reblandecido entre 2002 y 2011 ya que las decisiones de gasto cada vez se toman teniendo menos en cuenta la utilización de la política fiscal propia de las Autonomías para financiarlo. Sin embargo, a la luz de los resultados reflejados por la *rolling regression* del Modelo (2) sobre la variable GASTO con variable dependiente SUP en que se observa un incremento de la relación entre el déficit y el gasto ejecutado (y por sentido económico, de la contemplación de la situación de las cuentas públicas) por las CCAA durante los períodos 2003-2008 y 2004-2009, ésta apreciación sobre el endurecimiento constante durante todo el período de la restricción presupuestaria detectada para el Modelo (4) puede entrar en contradicción con lo observado en esos dos períodos comentados en el modelo (2). Esta aparente contradicción puede deberse a la propia diferencia entre lo que miden ambos modelos.

Mientras la *rolling regression* de la regresión (2) mide la evolución de la relación entre GASTO y SUP, la *rolling regression* de la regresión (4) estudia la evolución de la relación entre GASTO e INGRES_IMP. Esta distinta relación analizada explicaría también la distinta tendencia que durante estos dos períodos; por lo que puede deducirse que mientras los gobiernos autonómicos sí contemplaron con creciente relación la situación de las cuentas públicas (SUP) al decidir y ejecutar su gasto (GASTO), contemplaron cada vez con menor interés el hacerlo mediante la política fiscal (INGRES_IMP), es decir, durante ambos períodos, mientras sí hubo una creciente responsabilidad en el gasto con las vistas puestas en el déficit (superávit en algunas

ocasiones) esta responsabilidad fiscal contemplaba con cada vez menor intensidad la posibilidad de ser financiada mediante incremento de impuestos, y por tanto, mediante cierto coste político. La conclusión a la que se puede llegar es que los gobiernos autonómicos sí priorizaron la situación de sus cuentas públicas durante los años en que la crisis económica no afectó a las cuentas públicas en cuanto a sus políticas de gasto, pero perdieron el interés por la salud de dichas cuentas cuando la coyuntura económica cambió, probablemente porque la gravedad de la misma desbordó la capacidad de actuación de las CCAA aunque no se puede descartar el hecho de querer ahorrarse cierto coste político con el pretexto de tal ‘incapacidad’ ya que, lo que sí se puede concluir con cierta severidad es el hecho de que las CCAA mostraron un interés creciente en desvincular sus políticas de gasto con las de ingreso tributario (vía incremento de impuestos), es decir, manifestaron un creciente interés en no asumir costes políticos.



Las líneas discontinuas muestran los límites superior e inferior del intervalo de confianza del 95%. Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5. CONCLUSIONES

1.- **Las CCAA han aumentado su nivel de autonomía fiscal.** Esta conclusión se puede deducir al observar la relación creciente entre la política fiscal y la salud de las cuentas públicas visto en la *rolling regression* sobre los ingresos tributarios el Modelo (2), lo que puede traducirse en un éxito en los sucesivos acuerdos sobre la financiación autonómica que, entre otros objetivos, perseguían dotar de suficiencia financiera a las Autonomías.

2.- Sin embargo, este aumento en la autonomía fiscal tiene aún mayor margen de mejora. **Las Comunidades presentan aún dependencia en su ajuste de las cuentas públicas respecto a las transferencias totales recibidas** como se deduce del coeficiente positivo y significativo que la variable TRANS_TOT presenta en la regresión sobre la variable SUP del Modelo (2).

3.- Como ya se vislumbró en el análisis previo y después de los resultados obtenidos en el Modelo (2) en que se omiten en primer lugar País Vasco y Navarra y en segundo lugar las CCAA de la “vía rápida” **no existen diferencias significativas entre las CCAA del artículo 143 y 151 ni entre el conjunto y País Vasco y Navarra.** Éste hecho puede considerarse como un logro, pues con la instauración de la Constitución Española y el nacimiento paulatino de los distintos Estatutos de Autonomía se estableció la intención de converger estructuralmente. A demás, para nuestro análisis, dota de robustez a nuestros datos.

4.- Sin embargo, **sí que puede sospecharse de la presencia de posibles expectativas de rescate en las CCAA entre Comunidades con diferente idiosincrasia.** En el Modelo (2) se observa que el coeficiente de la variable POB es significativo y positivo lo que indica una relación positiva entre el superávit y el peso de los residentes de las CCAA sobre el total de la población nacional. Esta relación debe interpretarse como que aquellas comunidades más despobladas perciben la responsabilidad fiscal en cuanto al saneamiento de las cuentas públicas con menor intensidad que las pobladas. La conclusión extraída se opone a la idea del argumento de que existen comunidades ‘demasiado grandes para caer’ (Monasterio y Fernández, 2009) o de que los gobernantes autonómicos incorporan en sus decisiones la existencia de la cantidad de votos que contienen las CCAA a la hora de asumir su déficit. Este hecho puede interpretarse como que **los gobernantes autonómicos de las CCAA más despobladas podrían estar incorporando expectativas de un comportamiento paternalista del**

Estado hacia sus Administraciones, lo que puede traducirse como un incentivo para reblandecer su restricción presupuestaria.

5.- Otra conclusión con posible interpretación política es el hecho de que **las CCAA con más residentes por unidad de superficie establecen una política fiscal más laxa**, bien porque las CCAA con mayor densidad de población también son aquellas con mayor ingresos per cápita, y por ende, sus políticos regionales utilizan este argumento para no aumentar los impuestos; o bien porque las necesidades de gasto per cápita de las zonas más densas suelen ser menores que las zonas más dispersas debido a, por ejemplo, la menor necesidad de inversión per cápita en infraestructuras, y por tanto también ven reducidos sus incentivos a aumentar la presión fiscal.

6.- **Las CCAA tendieron a cuidar la salud de las cuentas públicas en la situación anterior a la crisis.** La *rolling regression* sobre la variable GASTO practicada en el Modelo (2) en el que la variable dependiente es la variable SUP nos hace llegar a esta conclusión. Durante los primeros sub-períodos entre 2002 y 2011 las CCAA aumentaron su relación entre el gasto asumido y el superávit (o déficit) ejecutado, lo que nos hace pensar que dispusieron de ‘buenas intenciones’ en cuanto al ajuste presupuestario mientras pudieron; ya que, en los últimos sub-períodos del período de estudio (coincidentes con la plenitud de la crisis) esta fue disminuyendo. La relación entre dotación de recursos para una mayor corresponsabilidad y endurecimiento de la RPB es defendida por algunos autores (Catalán, 2012; Porto, 2008; Roland y Qian, 1998; Vigneault, 2005).

7.- **La restricción presupuestaria de las CCAA se ha reblandecido durante el período 2002-2012.** Pese a los esfuerzos de las distintas reformas de la LOFCA cuyo objetivo fue el de aumentar la responsabilidad asumida por las CCAA dotando de mayores recursos a los gobiernos autonómicos, la *rolling regression* sobre la variable GASTO del Modelo (4) nos identifica que la relación entre el gasto asumido y los ingresos a través de impuestos, variable directamente relacionada con la política fiscal impartida por los gobiernos autonómicos, tiende a disminuir período tras período hasta no poder asegurar que dicha relación sea distinta de cero en el último período. Este corolario ya fue también concluido por Atienza y Hierro (2005) en su análisis sobre la evolución de lo acontecido entre 1986 y 2002.

La evolución constante durante el nuestro período (2002-2011) se diferencia de la evolución comentada en la sexta conclusión. Esta distinta evolución nos hace concluir, a su vez, que siendo la actitud de los gobernantes autonómicos de cierta

corresponsabilidad fiscal (ya que se intuye una intención cierta de preservar las cuentas públicas en las coyunturas económicas de crecimiento), **esta ‘buena voluntad’ no es lo suficientemente fuerte como para aumentar la presión fiscal, es decir, como para asumir costes políticos.** Esta última conclusión puede asumirse con esta ‘severidad’ por su carácter transversal a lo largo del período ya que la desvinculación progresiva entre ingresos impositivos (política fiscal) y gasto asumido se produce también en los primeros sub-períodos de análisis, aquellos en que no es considerable la presencia de una coyuntura económica adversa.

En la actualidad (mayo de 2014) se están empezando a renegociar nuevamente los acuerdos en materia de financiación autonómica tras la última reforma (2009). Lo cierto es que, a la vista de los resultados, y con el objetivo principal de **potenciar los niveles de corresponsabilidad fiscal** por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁶² **queda aún mucho camino por recorrer** en dicha materia como ya recogieron Atienza y Hierro (2005) en su trabajo en el que se comparaba el caso español con el canadiense. Si los análisis realizados nos indican que la dotación de recursos sí se ha ido descentralizando hacia las CCAA, parece ser que estos no han ido acompañados de un aumento de la corresponsabilidad fiscal al observar el reblandecimiento de las restricciones presupuestarias. ¿Son las CCAA irresponsables por no querer acompañar su gasto efectuado de una política fiscal más rígida, o lo cierto es que, pese a las progresivas transferencias recibidas, la autonomía fiscal aún no es suficiente⁶³?, ¿ha sido la situación de la severa crisis económica sufrida desde finales de 2007 un elemento demasiado determinante como para permitirse endurecer las restricciones presupuestarias y así poder mantener una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, o la coyuntura económica ha servido como la excusa perfecta para los gobiernos autonómicos para omitir sus responsabilidades y no asumir sus costes políticos?. El debate acaba de comenzar y mientras las CCAA afirman no estar suficientemente financiadas⁶⁴, el Gobierno Central sostiene que el Fondo de Liquidez

⁶² Sólo debemos observar en qué términos se pronuncia la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas: “el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha ido configurándose en distintas fases, apostando progresivamente por la llamada ‘corresponsabilidad fiscal’, en lugar de financiar a las Comunidades a partir de una simple participación en los ingresos estatales.” en la página web del propio Ministerio.

⁶³ Recordemos que Fernández Llera et al. (2013) resumieron las tres principales causas de ‘indisciplina fiscal’ en: insuficiencia fiscal y financiera, rigidez en el gasto en educación y sanidad, y elevados costes políticos.

⁶⁴ Su argumento principal yace en el hecho de que mientras la UE exige al Gobierno de España un déficit público del 5,8% del PIB mientras que las CCAA con mayor techo de déficit este representa un 2% sobre el PIB de la misma Comunidad.

Autonómico⁶⁵, es un instrumento adecuado⁶⁶ para sofocar los déficits públicos tras el impedimento de algunas CCAA de acceder a los mercados financieros.

En opinión propia, lo ideal es **afrontar la inminente negociación marcando claramente los objetivos de descentralización fiscal** cuyas bondades son ampliamente comprobadas por Catalán (2012), Durán (2007), Roland y Qian (1998), Porto (2008) y Vigneault (2005). Una vez fijado el objetivo a perseguir tanto por el Estado como por las CCAA es necesario un **análisis fidedigno, transparente y leal sobre la suficiencia financiera** de la que disponen las Comunidades para poder consensuar la dotación de los instrumentos suficientes (tanto en materia de ingresos fiscales como en capacidad normativa) para acompañar el gasto requerido. Así, se podrán **delimitar claramente las responsabilidades de cada parte** y se conseguirá de este modo **establecer los incentivos** necesarios para que todas las partes cumplan con su cuota de responsabilidad prefijada. De esta manera se eliminaría el uso de la política de financiación de las CCAA como arma política entre las partes y se podría llegar a **alcanzar el valioso objetivo de una descentralización fiscal** eficaz, justa y corresponsable, que es entendida como **el mejor instrumento contra la restricción presupuestaria blanda**.

⁶⁵ Que hasta la fecha a proporcionado liquidez por un importe de 62.000 millones de euros.

⁶⁶ Según el Gobierno, las CCAA subscritas al FLA y los ayuntamientos se han ahorrado 20.000 millones en intereses.

6. REFERENCIAS

- Atienza, P. & Hierro, L.A. 2005. *¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un caso de comparación con el caso canadiense*. Revista de Estudios Regionales nº 74: 43-87.
- Baskaran, T. 2011. *Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German States, 1975-2005*. University Library of Munich, Germany, MPRA Paper 32537.
- Baskaran, T., & Hessami, Z. 2011. *A Tale of Five PIIGS: Soft Budget Constraints and the EMU Sovereign Debt Crises*. University of Konstanz, Working Paper Series of the Department of Economics 2011-45.
- Catalán, M.J. 2012. *Ensayo sobre restricciones presupuestarias blandas en sistemas fiscales federales*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, Reunión de Discusión Nº 48.
- Durán, J.M.. 2007. *La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica. Un tema aún pendiente*. Revista Principios. Estudios de economía política. Nº 7/2007.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M.A., Cantarero D., & Pascual, M. 2003. *El endeudamiento de los gobiernos locales en España: aspectos generales y resultados empíricos*. IV jornadas de la Asociación Galega de Estudios de *Economía del Sector Público*, 14 de noviembre de 2003, Santiago de Compostela.
- Fernández Llera, R., Lago, S., & Martínez-Vázquez, J. 2012. *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda*. Versión preliminar 31 de octubre de 2012. XX Encuentro de Economía Pública, 31 de enero y 1 de febrero de 2013, Sevilla.
- de la Fuente, A. & Gundín, M. 2008. *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*. XV Jornadas de Estudios Andaluces, 11 de diciembre de 2008, Sevilla.

Gamboa, R. 1997. *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México*. Banco de México, Documento de Investigación N° 9704, agosto de 1997.

Garcia-Milà, T. & McGuire, T. 2002. *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*. Departamento de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra, Economics Working Papers 866.

González González, A.I.. 2000. *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Un balance*. Universidad de Oviedo, Entemu vol. 12.

Gil-Ruiz, C.L. & Iglesias, J. 2007. *El gasto público en España en un contexto descentralizado*. Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 185-206.

Kornai, J. 1980. *The dilemmas of a socialist economy: the Hungarian experience*. Cambridge Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 4(2): 147-57, junio de 1980.

Kornai, J. 1992. *The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems*. American Economic Review, American Economic Association, vol. 82(2): 1-21, mayo de 1992.

Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. 2003. *Understanding the Soft Budget Constraint*. Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 41(4): 1095-1136, Diciembre de 2003.

Kornai, J. & Weibull, J. W. 1983. *Paternalism, buyers' and sellers' market*. Mathematical Social Sciences, Elsevier, vol. 6(2):153-169, noviembre de 1983.

Lago-Peñas, S. 2005. *Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case*. Environment and Planning C: Government and Policy 2005, vol. 23: 437-453.

Lin, Y. & Tan, G. 2012. *Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint*. The American Economic Review, vol. 89, N° 2. One Hundred Eleventh Annual Meeting of the American Economic Association, Papers and Proceedings: 426-431, mayo de 1999.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. 2002. Fondo de Compensación Interterritorial. Funcionamiento.

http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/4asecorelcol/fci/fci_func.html. Accedido el 17 de diciembre de 2013.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2014. Financiación de las Comunidades Autónomas e información presupuestaria.

http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/1finccaa.html. Accedido el 10 de mayo de 2014.

Monasterio, C., & Fernández Llera, R. 2009. *Financiación autonómica y restricción presupuestaria blanda*. XVI Encuentro de Economía Pública. 5 y 6 de febrero de 2009, Granada.

Pattersson y Dahlber. 2005. *An Empirical Approach for Estimating the Causal Effect of Soft Budget Constraints on Economic Outcomes*. Trabajo en progreso, enero de 2005.

Porto, A. 2008. *I. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo N° 71.

Qian, Y., & Roland, G. *Federalism and the Soft Budget Constraint*. The American Economic Review, vol. 88, n° 5: 1143-1162. Diciembre 1998.

Rodden, J.A., Eskeland, J.S., & Litvack, J. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press, 14 de febrero de 2003.

Ruiz-Huerta, J. & García, M.A. 2012. *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, N° 15-2012: 124-163.

Sala-i-Martin, X. & Sachs, J. 1991. *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe From the United States*. National Bureau of Economic Research, Inc, NBER Working Papers 3855.

Segal, Ilya R. 1998. *Monopoly and soft budget constraint*. RAND Journal Economics, vol. 29, n° 3: 596-609. Otoño 1998.

Tanco, J., & Duro, P. 1997. *Corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial*. I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía. 23, 24 y 25 de abril de 1997, Jerez de la Frontera.

Vahabi, M. 2001. *The Soft Budget Constraint : A Theoretical Clarification*. Recherches économiques de Louvain. Bruxelles: De Boeck & Larcier, vol. 67.2001, 2: 157-195.

Vallés, J. 2002. *Estabilidad Presupuestaria y Coordinación de las Políticas de Endeudamiento Autonómico*. IX encuentro de economía pública, hacienda y medio ambiente. 7 y 8 de febrero de 2002, Vigo.

Vallés, J. 2002. *Un modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*. Revista Galega de Economía, vol. 11, núm. 1.

Vigneault, M. 2005. *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem*. IIGR, Queen's University, 30 Working Paper 2005 (2).

Wildasin, D. E. 1997. *Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series 1843.

7. ANEXO

OUTPUT 1

Efectos fijos, utilizando 170 observaciones
Se han incluido 17 unidades de sección cruzada
Largura de la serie temporal = 10
Variable dependiente: SUP

| | <i>Coeficiente</i> | <i>Desv. Típica</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Valor p</i> | |
|----------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------|-----|
| const | -0,00819316 | 0,0122605 | -0,6683 | 0,50501 | |
| CICLO | 0,0904937 | 0,0264452 | 3,4219 | 0,00080 | *** |
| PARO | -0,000816863 | 0,000219069 | -3,7288 | 0,00027 | *** |
| DENS | -0,00812606 | 0,108265 | -0,0751 | 0,94027 | |
| PIB_AGR | 0,164941 | 0,0734422 | 2,2459 | 0,02618 | ** |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Media de la vble. dep. | -0,009463 | D.T. de la vble. dep. | 0,011667 |
| Suma de cuad. residuos | 0,008418 | D.T. de la regresión | 0,007516 |
| R-cuadrado | 0,634088 | R-cuadrado corregido | 0,584972 |
| F(20, 149) | 12,91008 | Valor p (de F) | 1,83e-23 |
| Log-verosimilitud | 601,4041 | Criterio de Akaike | -1160,808 |
| Criterio de Schwarz | -1094,956 | Crit. de Hannan-Quinn | -1134,086 |
| rho | 0,031791 | Durbin-Watson | 1,671582 |

Contraste de diferentes interceptos por grupos -

Hipótesis nula: Los grupos tienen un intercepto común

Estadístico de contraste: $F(16, 149) = 3,9794$

con valor $p = P(F(16, 149) > 3,9794) = 3,04853e-06$

OUTPUT 2

Modelo 11: Efectos fijos, utilizando 170 observaciones
Se han incluido 17 unidades de sección cruzada
Largura de la serie temporal = 10
Variable dependiente: CICLO

| | <i>Coeficiente</i> | <i>Desv. Típica</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Valor p</i> | |
|----------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------|-----|
| const | 0,0849118 | 0,0359596 | 2,3613 | 0,01950 | ** |
| PARO | -0,00515902 | 0,000536857 | -9,6097 | <0,00001 | *** |
| DENS | 0,0284544 | 0,322938 | 0,0881 | 0,92991 | |
| PIB_AGR | 0,824595 | 0,212254 | 3,8849 | 0,00015 | *** |
| SUP | 0,805162 | 0,235294 | 3,4219 | 0,00080 | *** |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Media de la vble. dep. | 0,044889 | D.T. de la vble. dep. | 0,042137 |
| Suma de cuad. residuos | 0,074896 | D.T. de la regresión | 0,022420 |
| R-cuadrado | 0,750401 | R-cuadrado corregido | 0,716898 |
| F(20, 149) | 22,39792 | Valor p (de F) | 3,40e-35 |
| Log-verosimilitud | 415,6143 | Criterio de Akaike | -789,2285 |
| Criterio de Schwarz | -723,3767 | Crit. de Hannan-Quinn | -762,5066 |
| rho | 0,111462 | Durbin-Watson | 1,658569 |

Contraste de diferentes interceptos por grupos -

Hipótesis nula: Los grupos tienen un intercepto común

Estadístico de contraste: $F(16, 149) = 3,66487$

con valor $p = P(F(16, 149) > 3,66487) = 1,23266e-05$

OUTPUT 3

Modelo 12: Efectos fijos, utilizando 170 observaciones

Se han incluido 17 unidades de sección cruzada

Largura de la serie temporal = 10

Variable dependiente: PARO

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Desv. Típica</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Valor p</i> | |
|----------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------|-----|
| const | -5,67135 | 4,36686 | -1,2987 | 0,19604 | |
| DENS | 160,66 | 36,4159 | 4,4118 | 0,00002 | *** |
| PIB_AGR | 71,0132 | 26,0659 | 2,7244 | 0,00721 | *** |
| SUP | -104,486 | 28,0213 | -3,7288 | 0,00027 | *** |
| CICLO | -74,167 | 7,71794 | -9,6097 | <0,00001 | *** |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|----------|
| Media de la vble. dep. | 12,56700 | D.T. de la vble. dep. | 6,162911 |
| Suma de cuad. residuos | 1076,714 | D.T. de la regresión | 2,688172 |
| R-cuadrado | 0,832258 | R-cuadrado corregido | 0,809742 |
| F(20, 149) | 36,96345 | Valor p (de F) | 1,18e-47 |
| Log-verosimilitud | -398,1185 | Criterio de Akaike | 838,2371 |
| Criterio de Schwarz | 904,0889 | Crit. de Hannan-Quinn | 864,9590 |
| rho | 0,567405 | Durbin-Watson | 0,829682 |

Contraste de diferentes interceptos por grupos -

Hipótesis nula: Los grupos tienen un intercepto común

Estadístico de contraste: F(16, 149) = 15,4866

con valor p = P(F(16, 149) > 15,4866) = 2,91025e-24

OUTPUT 4

Modelo 13: Efectos fijos, utilizando 170 observaciones

Se han incluido 17 unidades de sección cruzada

Largura de la serie temporal = 10

Variable dependiente: DENS

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Desv. Típica</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Valor p</i> | |
|----------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------|-----|
| const | 0,107045 | 0,00306937 | 34,8754 | <0,00001 | *** |
| PIB_AGR | -0,106876 | 0,0558221 | -1,9146 | 0,05746 | * |
| SUP | -0,00465262 | 0,061988 | -0,0751 | 0,94027 | |
| CICLO | 0,00183106 | 0,0207813 | 0,0881 | 0,92991 | |
| PARO | 0,000719149 | 0,000163005 | 4,4118 | 0,00002 | *** |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Media de la vble. dep. | 0,112421 | D.T. de la vble. dep. | 0,088999 |
| Suma de cuad. residuos | 0,004820 | D.T. de la regresión | 0,005687 |
| R-cuadrado | 0,996400 | R-cuadrado corregido | 0,995916 |
| F(20, 149) | 2061,747 | Valor p (de F) | 3,0e-171 |
| Log-verosimilitud | 648,8039 | Criterio de Akaike | -1255,608 |
| Criterio de Schwarz | -1189,756 | Crit. de Hannan-Quinn | -1228,886 |
| rho | 0,756125 | Durbin-Watson | 0,223419 |

Contraste de diferentes interceptos por grupos -

Hipótesis nula: Los grupos tienen un intercepto común

Estadístico de contraste: F(16, 149) = 1590,5

con valor p = P(F(16, 149) > 1590,5) = 1,08488e-157

OUTPUT 5

Modelo 14: Efectos fijos, utilizando 170 observaciones

Se han incluido 17 unidades de sección cruzada

Largura de la serie temporal = 10

Variable dependiente: PIB_AGR

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Desv. Típica</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Valor p</i> | |
|--------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------|-----|
| const | 0,0491797 | 0,0128541 | 3,8260 | 0,00019 | *** |
| SUP | 0,198515 | 0,0883913 | 2,2459 | 0,02618 | ** |
| CICLO | 0,111542 | 0,0287114 | 3,8849 | 0,00015 | *** |
| PARO | 0,000668183 | 0,000245261 | 2,7244 | 0,00721 | *** |
| DENS | -0,224661 | 0,117342 | -1,9146 | 0,05746 | * |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Media de la vble. dep. | 0,035449 | D.T. de la vble. dep. | 0,025093 |
| Suma de cuad. residuos | 0,010131 | D.T. de la regresión | 0,008246 |
| R-cuadrado | 0,904796 | R-cuadrado corregido | 0,892017 |
| F(20, 149) | 70,80279 | Valor p (de F) | 1,16e-65 |
| Log-verosimilitud | 585,6557 | Criterio de Akaike | -1129,311 |
| Criterio de Schwarz | -1063,460 | Crit. de Hannan-Quinn | -1102,590 |
| rho | 0,649689 | Durbin-Watson | 0,378186 |

Contraste de diferentes interceptos por grupos -

Hipótesis nula: Los grupos tienen un intercepto común

Estadístico de contraste: $F(16, 149) = 45,2895$

con valor p = $P(F(16, 149) > 45,2895) = 5,94229e-49$