

Journal of
Regional Research
Investigaciones

Regionales

Número 37 • Primavera 2017

ISSN: 1695-7253

E-ISSN: 2340-2717

ARTÍCULOS:

- 7 **Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, X., Vaquero, A.**
¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?
- 31 **Cabrera-Flores, M., López Leyva, S., Serrano Santoyo, A.**
Relevancia, pertinencia y socialización del conocimiento, ¿cómo contribuyen los investigadores a la innovación de Ensenada, México?
- 55 **Fernández-Pérez, A., Ferrándiz León, E., León Rodríguez, M.^a D.**
El efecto de la distancia económica sobre la colaboración científica entre universidades. Evidencia para las regiones del sur de Europa
- 77 **Garizado Román, P. A., Fernández Vázquez, E., Duque Sandoval, H.**
Métodos de entropía cruzada generalizada: una aproximación a la medición del Producto Interno Bruto para los municipios del Valle del Cauca - Colombia
- 99 **Bayón-Calvo, S., Corrales-Herrero, H., Ogando Canabal, O.**
Los factores explicativos del abandono temprano de la educación y la formación en las regiones españolas
- 119 **Zabalza, A., López-Laborda, J.**
The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems

PANORAMA Y DEBATES:

- 155 **Fernández-Torres, Y., Díaz-Casero, J. C., Ramajo-Hernández, J.**
Instituciones y crecimiento económico: ¿consenso en la literatura?

POLÍTICA REGIONAL EUROPEA:

- 189 **Medina García, E.**
Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa

RESEÑA DE LIBROS

- 209 *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*
por **J. R. Cuadrado-Roura**

ARTÍCULOS

¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas? *

Santiago Lago Peñas **, Xoaquín Fernández Leiceaga ***, Alberto Vaquero ****

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar las causas del incumplimiento de los objetivos de déficit para las 17 Comunidades Autónomas durante el periodo 2005-2015. Los resultados muestran que los factores fundamentales son el grado de incumplimiento del año anterior, la variación en el objetivo de déficit, la financiación relativa de las CCAA, la existencia de cambios de gobierno y, de manera menos robusta, la coincidencia de color entre el gobierno central y el autonómico. En sentido contrario, el aumento del gasto en el pasado, con lo que ello supone de margen para recortes posteriores, la carga por intereses de la deuda y el ciclo electoral no son variables relevantes.

Clasificación JEL: H74; H77.

Palabras clave: déficit público; haciendas subcentrales; estabilidad fiscal; comunidades autónomas.

On the causes of fiscal slippage of Spanish regional governments

Abstract: The aim of this paper is analyze the causes of fiscal slippage at the regional level in Spain during the period 2005-2015. According to results, the main factors are the deficit deviation of past year, the variation in the deficit target, total revenues provided by the regional financing system, the existence of changes of government and, to a lesser extent, political affinity between incumbents at both

* Los autores agradecen la financiación de FUNCAS. Los valiosos comentarios de Alain Cuenca, Julio López Laborda, Eduardo Bandrés, dos evaluadores anónimos de la revista y la ayuda de investigación de Alejandro Domínguez y Fernanda Martínez (GEN). Una versión preliminar del artículo circuló como documento de trabajo de FUNCAS (784/2016), y en Lago Peñas (2016b) se divulgó una parte de los resultados. E-mail de contacto: gen@uvigo.es.

** GEN (Uvigo). Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo. Campus Universitario As Lagoas, s/n, 32004 Ourense (España).

*** USC y GEN (Uvigo). Facultade de CC. Económicas e Empresariais. Xoan XXIII, s/n, 15706 - Santiago de Compostela (España).

**** GEN (Uvigo). Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo. Campus Universitario As Lagoas, s/n, 32004 Ourense (España).

Recibido: 28 de septiembre de 2016 / Aceptado: 22 de diciembre de 2016.

central and regional levels. On the contrary, spending increases in the past, the debt burden interest and the electoral cycle are not significant variables.

JEL Classification: H74; H77.

Keywords: public deficit; subcentral public finances; fiscal stability; Spanish regions.

1. Introducción

La crisis económica que en España arranca en 2008 golpeó con inusitada fuerza las finanzas públicas. De alcanzar superávits presupuestarios históricos y mínimos locales en el peso de la deuda sobre el PIB, se pasó a un déficit en el entorno del 10% en el cuatrienio 2009-2012 (Tabla 1). La concatenación de estos desequilibrios, sin parangón en la Historia de la España contemporánea, es la causa fundamental de que pasase de ser uno de los países con menor deuda pública sobre el PIB en la Unión Europea (UE-25), por debajo del 40% en 2007, a alcanzar el 100% y situarse en el grupo de Estados miembros más endeudados (Delgado, Gordo y Martí, 2015). A partir de 2013 la situación mejora y el déficit cae de forma progresiva.

Tabla 1. Déficit público español 2009-2015. Cifras en porcentaje del PIB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit público observado	-11.0	-9.4	-9.5	-10.4	-6.9	-5.9	-5.1
Déficit observado, excluido el coste <i>one-off</i> de la reforma financiera			-8.9	-6.6	-6.3	-5.7	-5.0
Objetivos acordados con la Comisión Europea, excluido el coste <i>one-off</i> de la reforma financiera				-6.3	-6.5	-5.8	-4.2

Fuente: Actualizado a partir de Lago-Peñas (2016a).

No obstante, esta dinámica debe ser matizada en un triple sentido. En primer lugar, cuando se excluye el efecto de la reestructuración financiera, la reducción en el déficit habría comenzado ya en 2012. En segundo lugar, el grado de cumplimiento de los objetivos mejoró en 2013 y 2014, pero empeoró de nuevo en 2015. Es verdad que este ha sido un terreno movedizo por causas diferentes: por la última revisión metodológica de la Contabilidad Nacional, en línea con las directrices fijadas por Eurostat y que afectan al cómputo del PIB nominal y, por tanto, las ratios que lo utilizan de denominador; por las diversas interpretaciones y cuantificación de lo que computa o no dentro del límite; y por la modificación sobre la marcha de los objetivos, como ocurrió en 2014. En todo caso, el retroceso experimentado en 2015 es indiscutible; especialmente si tenemos en cuenta el tercer matiz: entre 2011 y 2013 el recorte del déficit se hizo a pesar de la recesión económica y el juego en contra de los estabili-

zadores automáticos. Al contrario, en 2015 el crecimiento ha sido ya elevado, con un PIB real aumentando al 3,2%. Ciertamente que el PIB perdido en los años previos hace que España se sitúe todavía con un *output gap* negativo, pero lo observado pone de relieve un retroceso en el proceso de reducción del déficit estructural (Lago Peñas, 2016a) y arroja serias dudas sobre el cumplimiento del objetivo para 2016, incluso teniendo en cuenta la modificación al alza aprobada recientemente (Cuenca, 2016).

Desde un punto de vista sectorial, los problemas de incumplimiento se concentran en las CCAA y en la Seguridad Social (Lago Peñas, 2016a). En el primer caso, sobre todo porque el objetivo de reducción de un punto porcentual en 2015 (de -1,7% en 2014 a -0,7% del PIB) era muy ambicioso atendiendo a los registros pasados. En 2016 el objetivo se redujo inicialmente al -0,3%, aunque posteriormente se ha vuelto a situar en el -0,7%, gracias al nuevo margen concedido por la Comisión Europea. Como veremos en una sección posterior, las CCAA en su conjunto parecen haberse encontrado un tope en el entorno del -1,5%. Los objetivos autonómicos para 2012 y 2013 se respetaron de forma más o menos estricta porque se situaban por debajo. De hecho, y como luego veremos, el mayor incumplimiento autonómico desde 2013 tiene que ver mucho más con el endurecimiento en los objetivos que con un aumento del déficit en sí.

En segundo lugar y como también demostramos en el apartado siguiente, existe una amplia diversidad entre CCAA. Algunas de ellas han respondido positivamente y de forma sistemática en los últimos años con los objetivos y otras muestran sustanciales y reiteradas desviaciones al alza, que están acelerando el proceso de acumulación de deuda pública en sus territorios y, con ello, unos intereses que, a priori, dificultan la estrategia de consolidación fiscal en el futuro. De forma tentativa, cabe pensar que una parte de esta diversidad tiene que ver con la financiación autonómica. En un nivel esencial, la mayor suficiencia financiera que proporcionan el sistema foral y, en menor medida, el régimen especial de Canarias, facilitan cualquier ajuste a la baja. Pero también entre las CCAA de régimen común sabemos que existen diferencias sustanciales no solo en términos de financiación por habitante, sino también por habitante ajustado (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2015). De manera similar, cabría esperar que aquellas autonomías que han aumentado más su gasto público en el pasado reciente hayan podido tener más capacidad para aplicar ajustes a la baja.

En definitiva, la estrategia de consolidación fiscal que debe diseñar y ejecutar España en los próximos años tiene en las CCAA un escenario clave. Examinar los incumplimientos y entender sus causas es un paso previo para acertar en las medidas a adoptar. El objetivo de este trabajo es ofrecer una evaluación cuantitativa de esta realidad en el periodo 2005-2015. La dimensión temporal seleccionada busca centrarse en el periodo de crisis, cuando las desviaciones son realmente significativas, partiendo de los últimos ejercicios de la expansión económica que arranca en 1995 y en los que el cumplimiento de objetivos fue la tónica general, en un escenario de superávit global para las AAPP.

El resto del trabajo se organiza en cuatro apartados. En el segundo se ofrece una panorámica sintética de los trabajos previos que han abordado las causas del

déficit y endeudamiento autonómico en la última década. A continuación, se ofrece un primer análisis del quebrantamiento de los objetivos autonómicos de déficit en el que se presta atención tanto al comportamiento agregado como al individual. En este apartado se combina el uso de gráficos con un análisis de clúster. El cuarto apartado evalúa econométricamente las causas de las dinámicas de cumplimiento de objetivos presentadas en el apartado anterior, a partir de una batería de hipótesis que se formulan en la propia sección. El quinto apartado concluye con algunas implicaciones de los resultados del trabajo para el futuro inmediato de la consolidación fiscal en España.

2. Una panorámica de la literatura sobre el déficit autonómico en el periodo 2005-2015

La literatura empírica sobre la evolución del déficit y deuda autonómicos desde 2007 es relativamente modesta en volumen¹. Además, y a diferencia de lo que ocurre para las dos décadas anteriores, escasean las evaluaciones econométricas y abundan, en términos comparados, los estudios de naturaleza descriptiva que abordan la evolución de ingresos, gastos y déficit. Las principales aportaciones se resumen a continuación.

La tesis central que se maneja en la mayoría de los trabajos reseñados es que el déficit y el consecuente incremento del endeudamiento que se produce desde 2007 viene explicado por el desacople entre la rigidez de los compromisos de gasto y la evolución muy negativa de los ingresos (Ruiz-Huerta y García, 2012). Lo primero tiene que ver con la relevancia de las principales competencias de gasto (sanidad, educación, servicios sociales), que absorben dos tercios o más de los presupuestos autonómicos. Por el lado de los ingresos, la caída tardó en llegar, porque los anticipos e ingresos a cuenta percibidos en 2008 y 2009 por las CCAA de régimen común se calcularon al margen del deterioro en la recaudación. Pero cuando se produjo fue muy relevante también en los tributos gestionados por las CCAA y vinculados al ciclo inmobiliario (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013). A lo anterior, Fernández Llera (2016) añade las consecuencias negativas para la estabilidad fiscal de algunas rebajas fiscales autonómicas, la inercia del gasto experimentada en años anteriores, financiada en parte por ingresos de naturaleza extraordinaria, y algunas actuaciones anticrisis poco meditadas.

El análisis cuantitativo de Zabalza (2013) trata de poner cifras a esta discusión sobre el carácter sobrevenido o exógeno de la crisis frente al autónomo o discrecional de las CCAA. Su principal conclusión es que la generalidad del aumento del endeudamiento en el trienio 2008-2010 tiene que ver con la fuerte caída de la actividad e ingresos de las Comunidades y el aumento de las necesidades de gasto. Los excesos y decisiones puntuales discutibles son una realidad, pero no son la causa más rele-

¹ Para la literatura sobre la etapa anterior puede consultarse la panorámica que ofrecen Leal y López Laborda (2015).

vante del problema. Concretamente, el 92% del índice de tensión presupuestaria, que define y computa el autor, viene explicado por la evolución de las necesidades y la fuerte caída del PIB. Además, y según sus cálculos, de las cuatro Comunidades cuya deuda ha crecido más en el periodo 2007-2010 (Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares y Castilla-La Mancha), la primera habría sido la única con una política fiscal discrecional de carácter expansivo, que ha elevado su deuda por encima del aumento estructural justificado por las necesidades y la caída cíclica de los ingresos. El contraste con lo que ocurre con las corporaciones locales es claro, con un llamado gasto no obligatorio que, según el trabajo dirigido por Vilalta (2011), llegó al 25,8% del total de gasto liquidado en el quinquenio 2003-2007. Formulado solo como hipótesis pendiente de contrastación: la capacidad de recortar en materias para las que no existe obligatoriedad es muy superior y eso explicaría la aparente facilidad con la que las Corporaciones Locales españolas han cumplido sus objetivos e incluso han alcanzado superávit.

Como muestra De la Fuente (2013), de 2003 a 2007 los ingresos y gastos de las CCAA crecen a un ritmo similar. Entre 2007 y 2009 los gastos se disparan, como consecuencia de tener que atender una mayor demanda de servicios; al tiempo que se produce una fuerte caída de los ingresos en términos de devengo, y posteriormente, entre 2009 y 2012, una fortísima reducción de los ingresos y gastos en términos de caja. En consecuencia, en 2012 registran un nivel de deuda tres veces superior al indicador obtenido en 2007. Lo ocurrido muestra que, más allá de insuficiencias crónicas, el déficit autonómico registra un comportamiento marcadamente procíclico.

En su análisis para el periodo 2002-2012, Pérez y Cucarella (2013) manejan varios argumentos que ayudan a explicar el crecimiento del déficit y la deuda de las CCAA. En particular, la elevada propensión al gasto de algunos gobiernos autonómicos, la escasez de recursos transferidos desde la Administración Central del Estado y las consecuencias de la ausencia de corresponsabilidad fiscal. Además, en el trabajo se incide en que ambos componentes del déficit, el estructural y el coyuntural o cíclico, son muy relevantes. Paralelamente, los resultados obtenidos ponen de manifiesto las dificultades de las CCAA para controlar su déficit al llegar la crisis; por la rigidez de sus gastos, especialmente en materia de educación y sanidad, por la fuerte caída de ingresos y por comportamientos políticos financieramente irresponsables. Además, se apunta que las diferencias en términos de déficit y de deuda entre las CCAA son consecuencia de la diversidad de ingresos por habitante, en parte debido al tratamiento fiscal privilegiado de los regímenes forales, en parte por la amplia variedad de recursos per cápita de los modelos de financiación de régimen común.

Díaz Roldán y Cuenca (2014) centran su análisis en el periodo 2004-2013. Tras coincidir en las mismas causas que trabajos anteriores, argumentan que la normativa de estabilidad presupuestaria de 2011, que fija límites al déficit, a la deuda y al gasto público, no permitió frenar los déficits fiscales, debido al margen para la interpretación que permite la normativa, lo que generó cierta flexibilidad en su aplicación. Lo mismo sucedió con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).