

INDISCIPLINA FISCAL Y MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE LIQUIDEZ

María CADAVAL

Universidade de Santiago de Compostela

Santiago CALVO

Esade

Resumen

La crisis de la COVID-19 ha derivado en una protección añadida a la que venía ejerciendo la Administración central a través de los mecanismos extraordinarios de liquidez (MEL). Esto revela una restricción presupuestaria blanda que difícilmente se podrá mantener en el futuro. En este trabajo, además de un seguimiento de los MEL, se hace un repaso de su uso por parte de las comunidades autónomas, al tiempo que se comprueba que la (in)disciplina fiscal de los Gobiernos regionales procede de canales involuntarios. Este resultado revela la necesidad de concretar un nuevo sistema de financiación autonómica, junto con unas reglas fiscales simples, flexibles y creíbles.

Palabras clave: reglas fiscales, restricción presupuestaria blanda, mecanismos extraordinarios de liquidez, financiación autonómica.

Abstract

The crisis resulting from Covid-19 has led to additional protection to that provided by the central government through the extraordinary liquidity mechanisms (MEL). This reveals a soft budget constraint that is unlikely to be maintained in the future. In this paper, in addition to monitoring the MEL, we review their use by the autonomous communities, while at the same time finding that the fiscal (in)discipline of the regional governments is explained by involuntary channels. This result reveals the need to specify a new system of regional financing, together with simple, flexible, and credible fiscal rules.

Keywords: fiscal rules, soft budget constraint, extraordinary liquidity mechanism, regional financing.

JEL classification: H63, H74, H77.

I. INTRODUCCIÓN

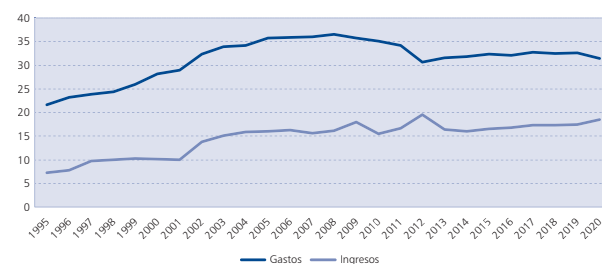
EL proceso de descentralización en España puede catalogarse como rápido y de éxito. Este país ha pasado de ser uno de los más centralizados del mundo, a mediados de la década de los setenta, a encabezar varios de los indicadores de descentralización más relevantes, equiparándose con otros países de tradición federal como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suiza o Australia (Lago-Peñas, 2021). Las comunidades autónomas (CC. AA.) gestionan un porcentaje elevado y creciente de los gastos e ingresos públicos, tal como se refleja en el gráfico 1, equivalente o incluso superior a alguno de los gobiernos federales señalados.

El proceso descentralizador se ha caracterizado por una rápida transferencia de las competencias de gasto, mucho más lentas por el lado del ingreso, que ha supuesto no pocos inconvenientes tanto en el ámbito político como en el puramente técnico y hacendístico, que no siempre ha cumplido los estándares de la teoría del federalismo fiscal. Los elementos rectores del sistema de financiación autonómica se rigen por los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad, independien-

temente de que algunos se hayan cumplido de manera parcial (Herrero-Alcalde y Martín, 2011).

El modelo de financiación autonómica vigente se aprobó en 2009 y en su pretensión estaba ensanchar la capacidad tributaria de las comunidades autónomas a través de una cesta de tributos, al tiempo que estableció un sistema de transferencias complejo que pivota sobre instrumentos de

GRÁFICO 1
GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PORCENTAJE DE GASTOS/INGRESOS PÚBLICOS



Fuente: OCDE.

nivelación –Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global– y de convergencia –Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación–. Sin embargo, la autonomía tributaria de las CC. AA. no llega de la mano de los tributos propios, sino de los compartidos, sobre los que las comunidades tienen una importante capacidad de actuación sobre los elementos del tramo autonómico del IRPF (mínimo personal y familiar, escala o deducciones), mientras carecen de competencia normativa sobre los impuestos indirectos de los que reciben una parte de la recaudación en base a las variables territorializadas de consumo. El modelo aporta mecanismos de nivelación horizontal y vertical, que se aplican a través de los fondos señalados y atienden no solo a las necesidades de gasto, sino también a su capacidad fiscal. El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales fue concebido para dar cumplimiento al principio de equidad horizontal y garantizar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar las necesidades de gasto. Se dota con el 75 por 100 de los recursos tributarios teóricos de cada región y una aportación estatal adicional que varía según lo hagan los ingresos tributarios del estado (ITE), lo que introduce un cierto carácter de nivelación vertical. Si bien, la equidad vertical se busca a través del Fondo de Suficiencia Global o de cierre, que da forma al *statu quo* con el que se acordó el sistema y los Fondos de Convergencia, que se reparten con criterios diversos, no siempre claros y muchas veces contradictorios (Cadaval, Fernández y Lago-Peñas, 2022). Las liquidaciones son provisionales en el año corriente (t) y definitivas después, en $t + 2$, lo que genera algunos problemas relacionados con el cumplimiento de los objetivos de déficit público (Bosch, 2012).

Este sistema de financiación autonómica vio la luz en un momento complejo, tras el estallido de la crisis financiera de 2008, en el que el deterioro de la situación económica se trasladó a las cuentas públicas, que cerraron el año con un déficit del 3,8 por 100, lo que contrasta con el superávit del 2,2 por 100 alcanzado un año antes, en plena negociación del sistema. El aumento del endeudamiento público ha sido notable desde entonces en todos los niveles de gobierno, empero se aprecia un retardo en el caso de la Administración regional. De acuerdo con Fernández-Llera y Méndez (2008), dos son las razones que explican esta desigual evolución: i) una mayor respuesta fiscal discrecional por parte del Gobierno central; y ii) unas previsiones de ingresos

que sobreestimaron las entregas a cuenta en los ejercicios 2008 y 2009 lo que, tras la liquidación, dio lugar a ajustes en diferido.

El año 2012 fue especialmente complejo para la economía española, la prima de riesgo superó los 660 puntos básicos y las dificultades que afrontaron las comunidades autónomas para acceder a los mercados financieros llevó al Gobierno central a crear los mecanismos extraordinarios de liquidez (en adelante MEL). Inicialmente fueron dos fondos: i) el mecanismo extraordinario para el pago a proveedores (MPP); y ii) el fondo de liquidez autonómico (FLA). Posteriormente, en 2014, se añadió el fondo de facilidad financiera (FF) y el fondo social (FS). Unos instrumentos que en principio fueron temporales, pero que se han convertido en un elemento más del sistema de financiación autonómica, para los que no se conoce fecha de caducidad. Algunas comunidades autónomas reclaman borrón y cuenta nueva, mientras las más cumplidoras piden que se articulen mecanismos de compensación. En todo caso, los MEL se asemejan cada vez más a un *bailout* o rescate en un contexto multinivel lo que, como señala Martínez-López (2022), confiere al Gobierno central escasa credibilidad para imponer a los Gobiernos subnacionales una restricción presupuestaria dura que disuada de la indisciplina fiscal, además del inherente riesgo moral que generan (Calvo y Cadaval, 2022; CERFA, 2017).

En cifras, el volumen de los préstamos totales que la Administración autonómica tiene contraídos con la central supera ampliamente los 300.000 millones de euros, como se puede observar en los datos que contiene el cuadro n.º 1. Cataluña, la Comunidad Valenciana y Andalucía son las regiones que más han acudido a este sistema, un montante al que hay que añadir también el ahorro en forma de menores costes de financiación que, tal como ha calculado De la Fuente (2019; 2022a), asciende a 17.500 millones de euros, lo que significa una contribución adicional del 2 por 100 a la financiación autonómica calculada a competencias homogéneas del sistema hasta 2020.

A partir de 2020 es importante observar el impacto que ha tenido la COVID-19 sobre las cuentas públicas, en concreto sobre la financiación de las comunidades autónomas. Resulta llamativo comprobar que el saldo presupuestario autonómico arroja los mejores datos de la serie histórica (gráfico 2). Este hecho adquiere mayor relevancia al compararlo con la evolución del déficit de la Administración

CUADRO N.º 1

CANTIDADES PERCIBIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A TRAVÉS DE LOS MEL

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | TOTAL |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Andalucía | 5.486,40 | 5.177,80 | 5.725,20 | 3.660,00 | 4.289,80 | 4.617,90 | 4.012,70 | 3.280,10 | 6.007,80 | 3.476,20 | 45.733,90 |
| Aragón | 429 | 9,9 | 73,9 | 1.483,40 | 1.020,20 | 924,4 | 1.146,90 | 1.293,10 | 1.302,50 | 1.342,70 | 9.026,00 |
| Castilla-La Mancha | 3.955,50 | 1.199,20 | 2.307,20 | 1.329,10 | 1.878,00 | 1.846,80 | 1.884,80 | 1.746,80 | 2.826,70 | 2.543,50 | 21.517,70 |
| Castilla y León | 1.052,40 | 0 | 0 | 2.053,20 | 0 | 612,2 | 1.649,30 | 0 | 1.582,50 | 0 | 6.949,60 |
| Cataluña | 8.685,00 | 12.983,60 | 10.189,40 | 11.689,20 | 10.069,00 | 7.747,60 | 9.372,80 | 7.997,20 | 11.768,60 | 13.469,30 | 103.971,80 |
| Canarias | 1.138,10 | 866,2 | 876,1 | 1.003,80 | 1.182,90 | 572,9 | 521,2 | 753,9 | 1.286,50 | 0 | 8.201,70 |
| Extremadura | 227,9 | 6,6 | 335,1 | 766,9 | 805,8 | 560,4 | 488,6 | 507,9 | 778,4 | 641,1 | 5.118,60 |
| Galicia | 0 | 0 | 0 | 1.567,40 | 1.816,20 | 2.112,20 | 1.214,60 | 709,6 | 659 | 0 | 8.079,00 |
| C. Valenciana | 8.184,30 | 4.053,10 | 8.287,90 | 8.760,20 | 6.968,40 | 5.408,90 | 5.827,70 | 6.783,50 | 8.161,10 | 9.642,60 | 72.077,60 |
| Asturias | 504,8 | 521,3 | 0 | 560,8 | 0 | 336,8 | 626,4 | 127 | 67 | 0 | 2.744,10 |
| Baleares | 1.313,30 | 1.133,30 | 1.434,10 | 1.194,30 | 1.228,00 | 1.086,10 | 769,5 | 602,7 | 1.437,50 | 1.125,70 | 11.324,60 |
| Cantabria | 463,8 | 326,5 | 344,6 | 436,2 | 457,9 | 527,8 | 450,4 | 453,9 | 548,9 | 511,9 | 4.521,80 |
| Madrid | 1.257,40 | 89,4 | 0 | 1.846,10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.192,90 |
| Región de Murcia | 1.574,30 | 1.098,00 | 1.611,90 | 1.157,40 | 1.465,00 | 1.240,10 | 1.397,80 | 1.475,50 | 2.022,00 | 1.922,70 | 14.964,60 |
| La Rioja | 70,8 | 0 | 0 | 272,9 | 0 | 0 | 303,5 | 257,4 | 218,3 | 287,9 | 1.410,80 |
| País Vasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Navarra | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total CC. AA. | 34.342,80 | 27.465,00 | 31.185,30 | 37.780,90 | 31.181,40 | 27.594,10 | 29.666,20 | 25.988,60 | 38.666,80 | 34.963,70 | 318.834,70 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

central, que no solo rompe la tendencia decreciente previa, sino que se aproxima al desequilibrio de la Gran Recesión. La explicación de este hecho excepcional autonómico reside, por un lado, en las entregas a cuenta sobreestimadas con respecto a la recaudación real y, por el otro, al fondo COVID-19, creado *ad hoc* para proteger la prestación de los servicios básicos del Estado de bienestar. Una aportación extraordinaria que se dotó con 16.000 millones de euros en 2020 y con 13.500 millones de euros en 2021, así como otros recursos procedentes de los Fondos *Next Generation EU*. Sin estas transferencias y otros ajustes como los intereses implícitos ahorrados a través de los MEL, el saldo presupuestario de las comunidades autónomas sería mucho peor (De la Fuente, 2022b).

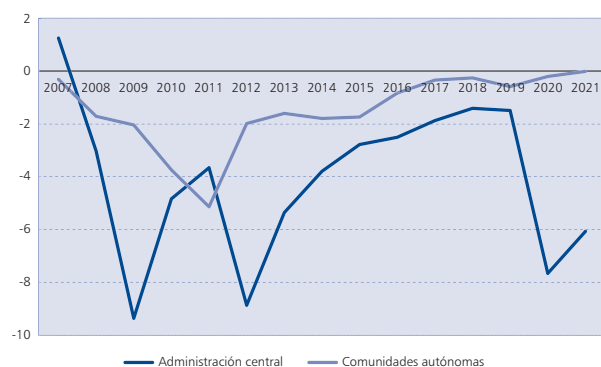
El equilibrio presupuestario anotado por las comunidades autónomas en 2021 no debe trasladar una imagen engañosa de la realidad, pues resulta endeble y no responde a la situación real. Se asienta sobre unos ingresos extraordinarios que difícilmente se podrán mantener en el tiempo, a la vez que alguna partida relativa a los gastos COVID perderá su carácter temporal para convertirse en permanente. Si se tuviesen en cuenta estos dos elementos, el saldo estructural de las regiones arrojaría un signo negativo del -1 por 100 en 2020 y -0,4 por 100 en

2021, según un ejercicio de estimación realizado por Díaz, Marín y Martínez-López (2022).

Esta primera aproximación a los resultados del sistema de financiación autonómica de 2009 permite afirmar que los Gobiernos regionales han estado protegidos por la Administración central a través de los mecanismos de financiación extraordinarios

GRÁFICO 2
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN
POR NIVEL DE GOBIERNO

En porcentaje del PIB



Fuente: IGAE.

desplegados. Esto desemboca en una falta de corresponsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas y un continuo deterioro en su recuperación.

En adelante, este trabajo pone el foco en el impacto de los MEL y la evolución de su efecto sobre el grado de disciplina financiera de las Haciendas autonómicas. El interés puesto en los mecanismos extraordinarios de liquidez se justifica por partida doble: por un lado, para comprobar en qué medida han llegado los recursos no previstos a las comunidades autónomas y los escenarios hipotéticos mediante distintas técnicas econométricas; por otro, profundizar en los problemas de riesgo moral que estos mecanismos hayan podido generar. Con este fin el artículo se estructura como sigue. La sección segunda repasa las reglas fiscales aplicadas en España. A continuación, se hace referencia a la evolución y situación financiera de las comunidades autónomas. La sección cuarta aborda la revisión de la literatura sobre los determinantes de la disciplina fiscal. La quinta presenta la metodología y los datos del modelo econométrico que complementa el análisis, mientras que la sección sexta recoge los principales resultados. En la séptima y última se presenta una síntesis de las principales conclusiones.

II. REGLAS FISCALES: CAMBIO DE PARADIGMA

El Tratado de Maastricht consagró el principio de estabilidad económica y el objetivo de unas finanzas públicas saneadas que permitan a la política fiscal cumplir con su función de estabilización, sin que recaiga todo el peso sobre la política monetaria. En los últimos años las reglas fiscales han resultado ser un instrumento preeminente y recurrente, con especial importancia en los países descentralizados, como ha ocurrido en España. Su mera existencia no aporta efectividad, pues se requiere además un diseño correcto, una base legal adecuada, acompañada de buenas herramientas de implementación y una aplicación sólida (Ter-Minassian, 2015).

En España, las reglas fiscales descentralizadas no son nuevas, se remontan a tres décadas atrás cuando la revisión del sistema de financiación autonómica del período 1992-1996 trató de contribuir a los objetivos de estabilidad presupuestaria contenidos en el Tratado de Maastricht. La lógica de implementación obedeció a un reparto de los límites de déficit público y deuda entre niveles de gobierno, coordinados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que no mostró gran capacidad

para embridar la disciplina fiscal en las Haciendas autonómicas (Giménez y Zárata-Marco, 2003). A partir de la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, el principio de estabilidad se orientó hacia la obligatoriedad de lograr un equilibrio o superávit de las cuentas públicas. Se dispusieron planes de ajuste para las regiones incumplidoras y, posteriormente, a través de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se adaptó la normativa española a la europea. Los objetivos de estabilidad presupuestaria pasaron a establecerse en base al ciclo económico, a la vez que permitieron desviaciones de hasta el 0,75 por 100 del PIB para crecimientos inferiores al límite establecido. Se incluyó también una cláusula de no rescate (Delgado-Téllez, Lledo y Pérez, 2016).

La Gran Recesión marcó y modificó el devenir de las reglas fiscales en la última década. La reforma del artículo 135 de la Constitución española, a la que se añade la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), establecieron la necesidad de alcanzar un equilibrio presupuestario ajustado al ciclo, al tiempo que dieron prioridad al pago de los intereses y a la devolución del principal en el orden de atenciones. De este modo, se incluyó la: i) fijación de un límite al endeudamiento del 60 por 100 del PIB, con distribución entre los distintos niveles de gobierno, de tal forma que el 44 por 100 correspondería a la Administración central, el 13 por 100 a las comunidades autónomas y el 3 por 100 a las corporaciones locales; ii) la posibilidad de incumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria ajustada al ciclo económico, siempre y cuando esté justificado por causa de reformas estructurales cuyos efectos tengan un carácter temporal de largo plazo, con un límite del 0,4 por 100 del PIB y carencia hasta el 2020; iii) la posibilidad de incrementar el déficit estructural en caso de «catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria»; y iv) la introducción de mecanismos de prevención, corrección y coercitivos para asegurar el cumplimiento de lo estipulado en la normativa (Ruiz y Cuenca, 2014).

Tal como ha puesto de manifiesto Martínez-López (2020), la LOEPSF partió con escasa credibilidad a la hora de introducir una restricción presupuestaria dura que obligase a las comunidades autónomas a cumplir con los objetivos de estabilidad. Para muestra, el grado de incumplimiento

CUADRO N.º 2

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DÉFICIT DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Andalucía | -0,6 | 0,1 | -0,3 | -0,5 | 0 | 0,2 | -0,1 | -0,2 |
| Aragón | 0,1 | -0,9 | -0,8 | -1,4 | -0,4 | -0,3 | 0,1 | -0,9 |
| Asturias | 0,5 | 0,0 | -0,3 | -0,9 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | -0,6 |
| Baleares | -0,3 | 0,3 | -0,7 | -1 | 0,2 | 0,9 | 0 | -0,5 |
| Canarias | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0 | 0,3 | 1,2 | 2,4 | 0,7 |
| Cantabria | 0,0 | -0,1 | -0,6 | -0,9 | -0,8 | 0,2 | 0,1 | -0,9 |
| Castilla y León | 0,1 | 0,1 | -0,1 | -0,7 | 0,1 | -0,4 | 0,2 | -0,6 |
| Castilla-La Mancha | -0,1 | -0,8 | -0,8 | -0,9 | -0,1 | -0,1 | 0 | -1,1 |
| Cataluña | -0,7 | -0,4 | -1,8 | -2,2 | -0,2 | 0 | 0 | -0,5 |
| Extremadura | 0,5 | 0,1 | -1,5 | -2,1 | -1 | -0,3 | 0,1 | -1,1 |
| Galicia | 0,2 | 0,1 | 0 | 0 | 0,1 | 0,4 | 0,6 | -0,4 |
| Comunidad de Madrid | 0,4 | 0,1 | -0,4 | -0,7 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | -0,1 |
| Región de Murcia | -1,6 | -1,5 | -1,7 | -1,7 | -1 | -0,9 | -0,9 | -1,6 |
| Navarra | -0,2 | -0,2 | 0,1 | -0,7 | 0 | 1,8 | 0,9 | 0,5 |
| País Vasco | 0,0 | 0,1 | 0 | 0 | 0,1 | 2,1 | 1,1 | 0,6 |
| La Rioja | 0,3 | 0,0 | -0,3 | -0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | -0,3 |
| C. Valenciana | -2,2 | -0,6 | -1,5 | -1,9 | -0,8 | -0,2 | -1 | -1,8 |
| Total CC. AA. | -0,3 | -0,2 | -0,7 | -1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | -0,5 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

de los objetivos de déficit que se presenta en el cuadro n.º 2, donde se pone de relieve que solo una comunidad autónoma de régimen común con financiación diferenciada, Canarias, cumplió con los objetivos de déficit marcados para todos los años. En el extremo opuesto, otras regiones, como la Comunidad Valenciana o la Región de Murcia, han incumplido (sombreado en gris) sistemáticamente con los citados objetivos.

Una de las explicaciones que pueden ayudar a comprender la escasa efectividad de la LOEPSF para asegurar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera es la existencia de los MEL. Cabe recordar que la cláusula de no rescate descrita en el artículo 8 de la citada norma dice textualmente que «el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las comunidades autónomas, de las corporaciones locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta ley». Sin embargo, a través de los MEL y, concretamente, según lo previsto en la disposición transitoria cuarta, se introduce una excepción que reconoce la posibilidad del rescate implícito a los Gobiernos autonómicos. En este caso el soporte normativo que vela por la estabilidad presupuestaria adolece de incoherencias y genera falta de credibilidad, lo que favorece el escaso grado de cumplimiento testado. De cara al futuro,

la posición acreedora de la Administración central y la inestabilidad política auguran una difícil salida y desenganche de los mecanismos extraordinarios a corto plazo, dado su elevado grado de imbricación en el sistema de financiación ordinaria.

Unas semanas antes de que se decretase oficialmente el inicio de la pandemia comenzaron a revisarse en Europa las reglas fiscales, una discusión que se frenó con la activación de la cláusula de escape, para retomarse año y medio más tarde, el 19 de octubre de 2021, cuando la Comisión Europea convocó de manera oficial su proceso de revisión, con el objetivo de acordar un nuevo marco de consolidación fiscal que pudiera estar vigente en 2023. La invasión rusa de Ucrania demoró de nuevo los acuerdos, pero Europa volverá a encarar el retorno hacia nuevos objetivos de consolidación fiscal. España se posiciona ante esta realidad con una economía marcada por una lenta recuperación y desequilibrios fiscales pronunciados, donde las nuevas reglas van a suponer un reto mayor y la forma en la que se concreten va a acondicionar la política presupuestaria de los próximos años (Lago-Peñas, 2022).

De momento, el comportamiento extraordinariamente positivo de la recaudación impositiva

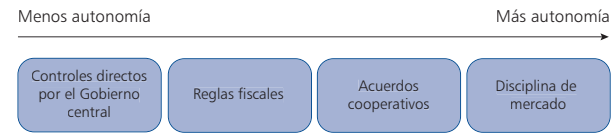
en 2022 alimenta las arcas públicas de todas las Administraciones y, de un modo excepcional, las de las comunidades autónomas, a las que se añaden los fondos de liquidez extraordinarios que siguen actuando como amortiguadores y han dotado con más de 32.000 millones de euros a once regiones. Parece recomendable, tal como ha señalado la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que una parte de esos ingresos se destinen a reducir el déficit estructural y a retomar una senda de estabilidad interna. La vuelta a la consolidación fiscal es necesaria y exige el compromiso social y político para el diseño de una estrategia de medio plazo coherente, aunque el calendario electoral se antoje complicado para alcanzar dicho objetivo.

III. DEUDA AUTONÓMICA Y SANEAMIENTO FINANCIERO

La UE activó la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en marzo de 2020, lo que permitió a los Estados miembros reaccionar y adoptar medidas de emergencia para mitigar el impacto económico y social de la pandemia y de la guerra en Ucrania. Mientras tanto, el debate se afana en resolver la vuelta a una senda de consolidación, cuyo cambio puede afectar de modo singular a la sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas. En esta sección presentamos, de modo sucinto, las aportaciones de la literatura especializada más relevantes sobre el diseño de la gobernanza fiscal en un entorno descentralizado para, a continuación, evaluar la situación de los Gobiernos autonómicos y las alternativas que se proponen para su saneamiento en base a las propuestas presentadas.

La disciplina clásica aboga por el diseño de unas reglas fiscales marcadas por la simplicidad, la flexibilidad y la credibilidad (Eyraud *et al.*, 2018), con atención a la concepción administrativa multinivel. Una preocupación reciente que, a pesar de los riesgos acreditados por la ilusión fiscal que genera la financiación con los recursos comunes de la federación y los problemas de riesgo moral inherentes, no siempre se han asumido con el rigor necesario. Las reglas subnacionales, pueden determinar límites fijos (suelos o techos) o referirse a variables fiscales, lo que supone un camino intermedio entre el control directo por parte del Gobierno central y la disciplina impuesta de manera indirecta por los mercados financieros (Eyraud *et al.*, 2020).

GRÁFICO 3
FORMAS DE CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

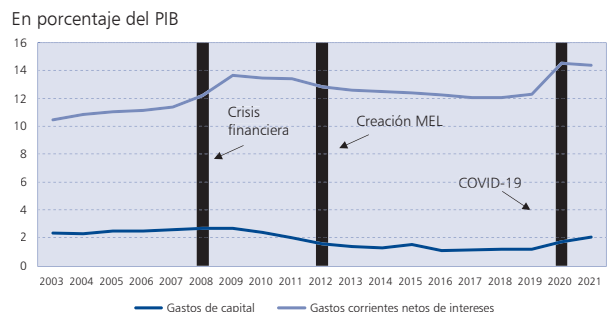


Fuente: Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con esta filosofía, la garantía de unas cuentas públicas subcentrales sostenibles ha de procurar una regla de gasto cuyo crecimiento esté limitado por la capacidad de financiación con ingresos estables y sostenibles, al tiempo que los gastos deben permanecer alejados de las partidas corrientes.

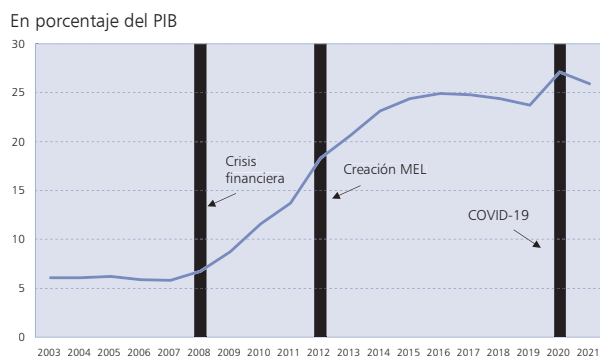
Un repaso a la evolución reciente de los empleos no financieros de las comunidades autónomas (gráfico 4), sirve para apreciar un deterioro en su composición, que se agrava a medida que el stock de deuda pública ha aumentado (gráfico 5). Existen varios factores explicativos de esta evolución y entre ellos se apunta a la «dominancia social», que fuerza el traslado de los recursos escasos de las Haciendas hacia partidas tales como mayor gasto social en pensiones o sanidad; pero también a las propias reglas fiscales, que cuanto más rígidas se diseñan menor efectividad tienen e, incluso, pueden causar un comportamiento cíclico de la inversión pública (Delgado-Téllez *et al.*, 2020).

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL AJUSTADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022b).

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE DEUDA PÚBLICA DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS



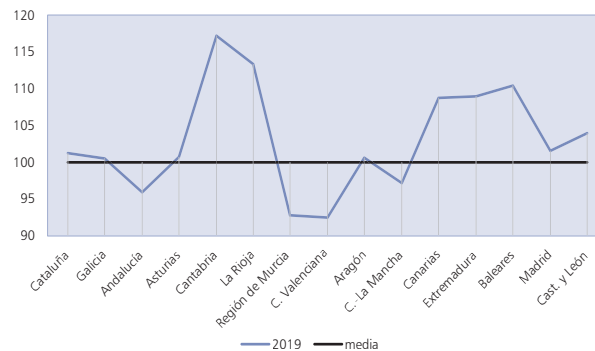
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2022).

El modelo de reglas fiscales vigente en la última década contempla varios objetivos que limitan el endeudamiento (variable *stock*), el déficit y el gasto (variables flujo). Sin embargo, este tipo de composición puede significar la generación de problemas tales como el traslado de la deuda de un nivel a otro de gobierno, lo que acaba por convertirse en efectos *spillovers*. En este sentido, y a partir de la constatación de la «dominancia social», parece más apropiado fijar una regla que permita cierto margen de endeudamiento para las inversiones, aunque la situación actual invite a pensar en otras alternativas que tengan en cuenta la necesidad y demanda de gasto social y la oportunidad de recurrir al endeudamiento para financiar gasto corriente inherente a situaciones excepcionales, como las que se han producido durante la pandemia (González y Martínez-López, 2021).

Al igual que sucede con la discusión que se realiza en sede europea para los países miembros, en España una de las cuestiones que más debate suscita gira en torno a la pertinencia de reglas fiscales homogéneas para todas las comunidades autónomas. Si todas las regiones tuviesen la misma capacidad para ofrecer un nivel similar de bienes y servicios públicos por unidad de necesidad esto no supondría un problema, pero no es el caso, como se aprecia en la siguiente figura que recoge la desigual financiación a competencias homogéneas de las comunidades de régimen común (gráfico 6).

No se agota aquí la necesidad de revisión de las reglas fiscales, dado que conviene replantear la función de los mecanismos de vigilancia en caso

GRÁFICO 6
ÍNDICE DE FINANCIACIÓN A COMPETENCIAS
HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

de incumplimiento. La normativa vigente predispona para las comunidades incumplidoras la elaboración de un Plan Económico Financiero y una serie de mecanismos coercitivos en aras del ajuste que, en caso de persistencia del comportamiento irresponsable, puede terminar en requerimiento a la persona titular de la presidencia (Hernández de Cos y Pérez, 2015). La falta de automatismo en el proceso socava, sin embargo, su aplicación y la restricción presupuestaria dura para la que fue concebida, una supervisión que debe complementar la AIReF, llamada a ganar un mayor protagonismo en el futuro y dotar de mayor transparencia al proceso (Reuter, 2019).

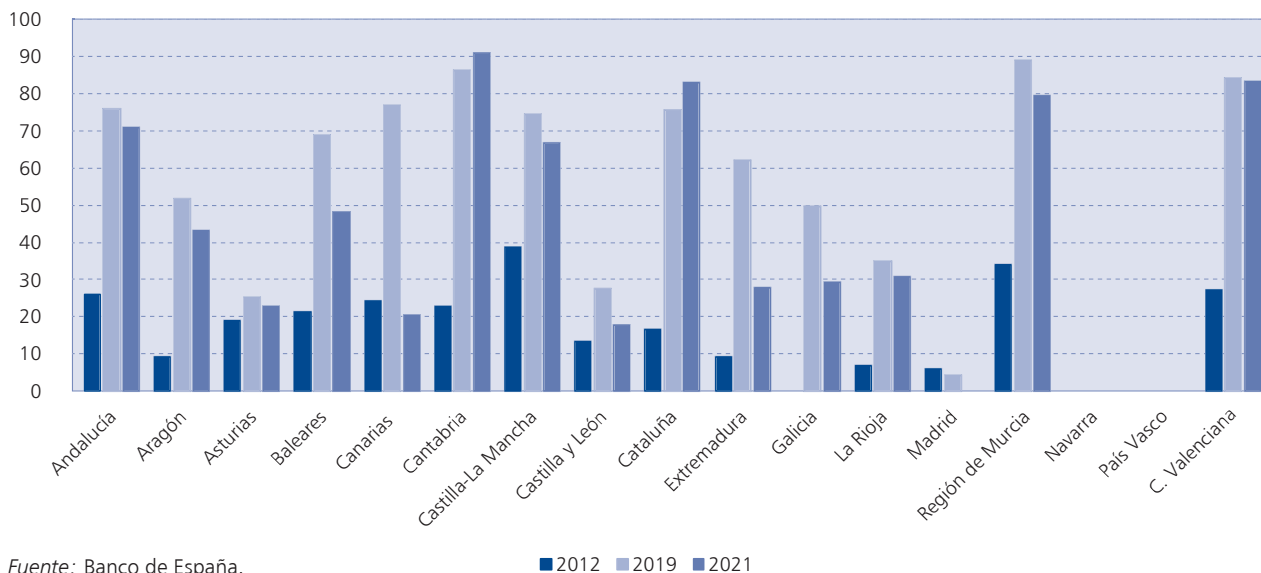
En esta fase de revisión de las reglas fiscales, la Comisión Europea ha sido la última institución en pronunciarse sobre la nueva configuración. En noviembre de 2022 presentó una propuesta en la que introduce importantes avances con respecto al marco anterior. En su planteamiento ha optado por el realismo y pragmatismo a la hora de plantear un plan de reequilibrio de las cuentas públicas a medio plazo, con la incorporación al proceso de escenarios y la determinación de tasas de crecimiento del gasto primario neto, acompañado de herramientas analíticas. En este proceso será fundamental el sostén de evaluación de las autoridades independientes, si bien el protagonismo de la supervisión seguirá recayendo sobre las instituciones políticas como la Comisión y el Consejo europeos. Esta formulación da por buena la declaración conjunta que rubricaron España y Países Bajos en el mes de abril, que reivindica la necesidad de introducir estrategias de consolidación presupuestaria específicas, al tiempo

que aboga por planes fiscales a medio y largo plazo con compromisos ambiciosos de inversión y reformas, el mantenimiento de la cláusula de salvaguarda, la simplificación de las reglas y el refuerzo del papel de las autoridades fiscales. También la AIREF ha hecho pública su propuesta, que apunta hacia unas nuevas pautas basadas en la regla de gasto primario, un ancla de deuda a largo plazo que conserve la referencia del 60 por 100 del PIB, con objetivos intermedios de medio plazo específicos para cada país, y una cláusula de salvaguarda. El Banco de España, por su parte, suscribe estos tres elementos y añade la necesidad de articular mecanismos supranacionales que permitan mutualizar riesgos ante perturbaciones simétricas y asimétricas, una agenda de reformas estructurales y otros elementos de interés común en el seno de la UE. El FMI (2022), por su parte, aboga por la modernización de las reglas fiscales a través de una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades, sin poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas, para lo que propone la generación de reservas fiscales durante los períodos de normalidad económica. Su modelo se asienta sobre tres pilares: reglas numéricas para tener en cuenta los riesgos fiscales que encaran los países y una clara orientación a medio plazo, el refuerzo de las instituciones fiscales nacionales y ayuda a los países para gestionar las crisis.

Todo parece indicar a que a partir de 2024 se iniciará un nuevo tiempo para dar cumplimiento a la estrategia de consolidación fiscal a través de reglas más simples, con definición de escenarios diversos, sin cambios en los objetivos de déficit y deuda del 3 y el 60 por 100, respectivamente, pero con novedades en cuanto al sistema de sanciones, que se prevén con mayor automatismo, rebajas en su cuantía y la introducción de sanciones reputacionales que pueden suponer importantes costes políticos, electorales y de riesgo país. Un nuevo marco fiscal que apunta hacia un escenario de mayor estabilidad fiscal y financiera basado en los principios de coherencia, transparencia, sencillez, flexibilidad y exigibilidad.

De manera paralela a la discusión sobre unas nuevas reglas fiscales, en España es preciso abordar otra cuestión importante como es el saneamiento de las cuentas públicas autonómicas, ante los desequilibrios acumulados en los últimos años, la falta de corresponsabilidad fiscal que emerge del sistema de financiación y la vigencia, *de facto*, de una restricción presupuestaria blanda que dificulta su buen comportamiento. Tal como se ha señalado en los apartados anteriores, uno de los retos principales inmediatos está relacionado con el desacople de los MEL y la manera en la que se pueda desandar el camino para devolver el carácter extraordinario

GRÁFICO 7
ENDEUDAMIENTO DE LAS CC. AA. FRENTE A LA AC DERIVADO DE LOS MEL
 Porcentaje de deuda total



Fuente: Banco de España.

a este mecanismo. La posibilidad de resolver esta cuestión reside en el entendimiento de la heterogeneidad de situaciones y del nivel de deuda acumulada en cada región, sin perder de vista el posible riesgo moral que puede generar.

A este debate deben hacerse dos consideraciones adicionales. En primer lugar, los incentivos políticos que se derivan del ajuste juegan un rol importante y, la segunda consideración guarda relación con la insuficiencia financiera estructural de algunas comunidades autónomas, las cuales, a su vez, han hecho un mayor uso de los MEL.

La descripción anterior revela la necesidad de avanzar en la reforma del sistema de financiación autonómica que, si bien no parece plantear un problema de desequilibrio vertical importante, si lo muestra en la falta de autonomía y corresponsabilidad fiscal. Ambos aspectos tendrían un impacto positivo sobre el comportamiento financiero de las CC. AA. (Bellot, Selva y Menéndez, 2017; Rodden, 2002), sin que esto reste validez al cumplimiento del principio de equidad. Es deseable compatibilizar un elevado grado de capacidad normativa sobre los ingresos en el margen y suavizar el retardo entre entregas a cuenta y liquidaciones del sistema (Hernández de Cos y Pérez, 2015) con niveles adecuados de transferencias de nivelación (Martínez-López y Pedraja, 2018). Adicionalmente, y como herramienta para un comportamiento más responsable de las comunidades autónomas, parece obligado mejorar el cálculo de las recaudaciones normativas de los tributos cedidos tradicionales. Esto tendría dos claras ventajas: i) la primera, mantener la equidad del sistema y aproximar la recaudación teórica de las Haciendas subcentrales a la real y, por ende, también la aportación al Fondo de Garantía; y ii) la segunda, una mayor internalización y responsabilidad a la hora de que los Gobiernos autonómicos rebajen sus impuestos.

IV. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA

Una somera revisión de la literatura acerca de la disciplina presupuestaria en el nivel subcentral permite observar que la mayor parte de los trabajos publicados hasta el momento focalizan su análisis en los determinantes de los incumplimientos fiscales. En este sentido, las variables explicativas incluyen algún indicador relativo a la dureza de la restricción presupuestaria a la que se enfrentan. De manera complementaria se encuentran otros

enfoques de tipo causal, donde se mide el impacto de un rescate en el comportamiento de la política fiscal subcentral. Veamos alguno de los resultados más representativos.

El trabajo de Ulloa-Suárez (2022) aborda los factores que explican el cumplimiento de las reglas fiscales entre 2000 y 2020 para una muestra de países de América Latina. El resultado concluye que las reglas fiscales no resultan determinantes para explicar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, salvo si se incluyen dentro de un marco legal de responsabilidad fiscal más amplio. En cambio, son las diferencias en el *output gap* (de manera negativa), la inflación (de manera positiva) y la orientación política del partido en el Gobierno (de manera positiva con los partidos de derecha), las que explican un mayor cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad financiera.

En una línea semejante transcurre el trabajo de Reuter (2019), que usa una muestra para los Estados miembros de la Unión Europea entre 1995 y 2015. Las reglas fiscales basadas en variables *stock* que afectan a distintos niveles de gobierno, la independencia de los organismos que velan por su cumplimiento o que su aprobación se produzca mediante ley ordinaria se asocian de manera positiva con el buen comportamiento de los Gobiernos. La fragmentación del Gobierno, la descentralización fiscal y el ciclo electoral del presupuesto son otras de las variables que aportan el impacto negativo del cumplimiento de las reglas fiscales.

Desde la perspectiva de los Gobiernos multinivel, Bellot, Selva y Menéndez (2017) se preguntan cuáles son los determinantes del endeudamiento subcentral para Italia, Francia, Austria, Alemania, Bélgica y España. La demografía es un factor determinante, ya que un mayor crecimiento de la población o su envejecimiento presionan al alza sobre el endeudamiento público mientras que, en el caso de España, la densidad refleja un signo negativo. También en las regiones españolas su tamaño medido en términos de PIB relativo tiene un efecto contrario al de sus pares europeos, al descartar la hipótesis del *too big to fail*. Los autores encuentran al mismo tiempo un comportamiento contracíclico del endeudamiento.

Un objetivo similar al del artículo referido en el párrafo anterior es el perseguido por Delgado-Téllez y Pérez (2020). Los autores encuentran que el in-

crecimiento de la deuda pública en las comunidades autónomas está relacionado de manera negativa con el crecimiento de la deuda en el ejercicio precedente, el crecimiento económico, el grado de autonomía fiscal y unos mayores intereses. La estimación revela que la exigencia de las reglas fiscales tiene mayor efecto para reducir el endeudamiento cuando el crecimiento económico es menor, la deuda más alta y el saldo presupuestario peor.

Un enfoque alternativo es el utilizado por Sorribas-Navarro (2011), que incorpora las transferencias como *proxy* de un rescate implícito para evaluar si un comportamiento irresponsable (mayor endeudamiento en el período previo) predice un rescate del Gobierno central (aumento de las transferencias a los Gobiernos subcentrales). Los resultados indican que el Gobierno central utiliza tanto transferencias discrecionales como no discrecionales para rescatar a los Gobiernos regionales, también en el momento en el que se produce un cambio en el sistema de financiación.

Asimismo, también es relevante la investigación de Vaquero-García, Cadaval-Sampedro y Lago-Peñas (2022), que se centra en los determinantes de la consolidación fiscal de las comunidades autónomas (por el lado del gasto) entre 2002 y 2017. El retardo de los déficits fiscales empuja hacia abajo el gasto público, salvo en los años electorales, lo que confirma la hipótesis del ciclo electoral del presupuesto, mientras que ni la ideología ni los Gobiernos de coalición afectan a los resultados de manera significativa.

Otros trabajos, como los de Delgado-Téllez, Lledo y Pérez (2016), Lago-Peñas, Leiceaga y García (2017) y Leal y López-Laborda (2015), se plantean las razones del incumplimiento fiscal de las comunidades autónomas. En el primero de ellos se observan los factores voluntarios e involuntarios como potenciales candidatos para explicar los desvíos con respecto a los objetivos de déficit. Es de interés el impacto del uso de transferencias por encima de lo inicialmente presupuestado, que genera un aumento de los incumplimientos. Lo mismo sucede con una menor autonomía por el lado del gasto y un mayor desajuste vertical. Mientras, en el segundo artículo, el resultado indica que el incumplimiento de los objetivos de déficit se debe a su persistencia (incumplimiento en el ejercicio anterior), los ingresos relativos, el recorte en los objetivos marcados y los cambios en el Gobierno. Finalmente, Leal y López-Laborda (2015) observan que la tendencia es

similar en cuanto a la inercia de los incumplimientos precedentes, menor nivel de ingresos y mayor de gastos en años electorales; así como también encuentran que el color político resulta determinante a la hora de cumplir los objetivos de déficit.

En el ámbito del análisis causal de las expectativas de rescate, Bordignon y Turati (2009) estudian el caso del sistema sanitario en Italia y el proceso de ajuste que se llevó a cabo en los años noventa, a través del que se endurecieron las condiciones para que los Gobiernos regionales accedieran a las transferencias y, por tanto, redujeran su gasto conforme a los recursos determinados *ex ante*. Baskaran (2017), por su parte, propone un modelo en el que examina las consecuencias *ex post* de un rescate, con una muestra de 421 municipios en el estado alemán de Hesse. Las estimaciones obtenidas corroboran que los programas de austeridad implementados después de un rescate se asocian a un menor gasto, al incremento de los ingresos fiscales y a una mejor condición financiera.

En la misma línea, Dietrichson y Ellegård (2015) se aproximan a la realidad de Suecia y su programa de rescate a 36 municipios, los cuales recibieron fondos adicionales a cambio de reducir costes y lograr un equilibrio presupuestario. A través del método de control sintético demuestran que el rescate condujo a menores desembolsos y a mayores superávits fiscales.

V. EL EFECTO DE LOS MEL SOBRE LA DISCIPLINA FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tras este repaso de la literatura, avanzamos en la construcción de un modelo que evalúa el efecto de los MEL sobre la disciplina fiscal de las comunidades autónomas en España. Para ello se estima en qué grado los recursos extraordinarios pueden explicar el incumplimiento regional de déficit y deuda pública. Las variables dependientes consideradas son el crecimiento de la deuda pública como porcentaje del PIB y el desvío del saldo presupuestario con respecto a los objetivos marcados en cada año. El modelo se controla por el esfuerzo que requiere cumplir con los objetivos de déficit, los recursos procedentes del FF y del FLA, el porcentaje de deuda de la región en manos de la Administración central debido al uso de los MEL, el desajuste financiero vertical, la autonomía financiera y una serie de variables de tipo político (ideología del partido en el Gobierno, la alineación

CUADRO N.º 3
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

| VARIABLE | DEFINICIÓN | OBS. | MEDIA | STD. DEV | MIN. | MAX | FUENTE |
|-------------------|---|------|--------|----------|--------|-------|--|
| Deuda PIB | Deuda pública con respecto al PIB | 153 | 0,224 | 0,081 | 0,107 | 0,487 | Banco de España |
| Cumplimiento | Desvío sobre el objetivo de déficit. Diferencia entre saldo presupuestario en t y objetivo para ese mismo año, en % PIB | 153 | -0,001 | 0,009 | -0,024 | 0,024 | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| Esfuerzo | Diferencia entre saldo de $t-1$ y objetivo en t , ambos multiplicados por -1 | 153 | 0,008 | 0,016 | -0,021 | 0,09 | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| log FF_Habitante | Recursos procedentes de los MEL en relación a la población | 153 | 4,799 | 2,894 | 0 | 7,531 | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| log FLA_Habitante | Recursos procedentes del FLA en relación a la población | 153 | 2,834 | 3,282 | 0 | 7,459 | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| DeudaFF_Tota | % de deuda de la región en la que la Administración central es acreedora debido a los MEL | 153 | 0,387 | 0,287 | 0 | 0,891 | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| Crecimiento | Tasa de crecimiento del PIB | 153 | -0,001 | 0,045 | -0,217 | 0,071 | INE |
| Autonomía_Fiscal | Ratio entre ingresos tributarios e ingresos no financieros totales | 153 | 0,394 | 0,197 | 0,191 | 0,919 | IGAE |
| VFI | Se estima como $1 - (\text{Ingresos/Gastos})$. Tanto los ingresos como los gastos son netos de transferencias | 153 | 0,465 | 0,236 | -0,268 | 0,7 | IGAE |
| Ideología | Variable dicotómica que toma el valor 1 en caso de que el Gobierno sea de centro-derecha y 0 en otro caso | 153 | 0,588 | 0,494 | 0 | 1 | Varias fuentes |
| Alineación | Toma valores de 1 en caso de que los Gobiernos regional y central sean del mismo partido político | 153 | 0,477 | 0,501 | 0 | 1 | Varias fuentes |
| Elecciones | Variable dicotómica que toma el valor 1 en los años en los que se celebran comicios electorales y 0 para los | 153 | 0,255 | 0,437 | 0 | 1 | Varias fuentes |

entre el Gobierno regional y central, y si en el año estudiado se celebran elecciones). Su definición, estadísticos descriptivos y fuente se resumen en el cuadro n.º 3.

A partir de las variables y datos descritos, se define la ecuación a estimar de los determinantes de la deuda como sigue:

$$\Delta D_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 \Delta D_{i,t-1} + \beta_1 D_{i,t-1} + \beta_2 MEL_{i,t-1} + \sum_{j=1}^N \beta_j X_{j,i,t} + \epsilon_{i,t} \quad [1]$$

De acuerdo con la ecuación [1], el cambio en la deuda pública denominada en términos de porcentaje del PIB en la región i en el año t depende de su retardo, del nivel de partida en el año previo y de un conjunto de variables de control X . El coeficiente de principal interés es β_2 , que captura el efecto de recibir fondos extraordinarios de liquidez en el año previo, que afecta así a las expectativas y al comportamiento posterior de las comunidades autónomas. Mientras, α_i son los efectos fijos de la región y $\epsilon_{i,t}$ es el término de error.

De forma similar, el desvío en el cumplimiento del objetivo de déficit viene definido por la ecuación [2]:

$$C_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 C_{i,t-1} + \beta_1 C_{i,t-1} + \beta_2 MEL_{i,t-1} + \sum_{j=1}^N \beta_j X_{j,i,t} + \epsilon_{i,t} \quad [2]$$

donde $C_{i,t}$ es el margen de (in)cumplimiento, tal como se definió en la sección quinta, que depende de su valor retardado, de la cantidad de fondos procedentes de los MEL en el año $t-1$ y de un conjunto de variables socioeconómicas y políticas. α_i y $\epsilon_{i,t}$ que representan, respectivamente, los efectos fijos de región y el término de error.

Esta ecuación se estima en primer lugar por mínimos cuadrados ordinarios, pero dado que la inclusión de una variable dependiente retardada y los efectos fijos individuales pueden generar una inconsistencia de orden $1/T$ (Nickell, 1981) y de causalidad inversa, se ha optado por utilizar también el método de los momentos generalizados (GMM), que utiliza como instrumentos el retardo de los regresores (Arellano y Bond, 1991).

VI. RESULTADOS

En los cuadros n.º 4 y 5 se muestran las estimaciones para los determinantes del aumento

de la deuda pública, que se resuelven tanto por efectos fijos como por el método de los momentos generalizados. Los resultados obtenidos son similares. El cambio en la ratio deuda pública con relación al PIB viene explicada de manera significativa por su valor rezagado y el nivel previo de endeudamiento. En cuanto a las variables de interés para nuestro modelo, es decir, las que miden las cuantías recibidas a través de los MEL, se observan coeficientes significativos tanto para el total de recursos recibidos por habitante como

para el peso que tiene la Administración central como acreedora, ambos con signo positivo. O lo que es lo mismo, recibir mayores fondos extraordinarios se asocia con un mayor endeudamiento público para las comunidades autónomas. Este efecto no se aprecia para el FLA, sí en la FF. Finalmente, la única variable de control que muestra significatividad es la que mide el crecimiento económico, la cual tiene el signo esperado, a mayor crecimiento menor aumento de la deuda pública. Las regiones con mayor desajuste financiero verti-

CUADRO N.º 4

DETERMINANTES DEL CAMBIO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| LD.Deuda_PIB | 0,4598*** (4,88) | 0,4084*** (4,84) | 0,4581*** (4,83) | 0,4070*** (4,5) | 0,5017*** (4,64) | 0,4564*** (4,69) |
| L.Deuda_PIB | -0,3100*** (-5,93) | -0,2997*** (-6,48) | -0,3102*** (-5,93) | -0,2997*** (-6,60) | -0,3551*** (-6,22) | -0,3501*** (-6,37) |
| log_FF_Habitante | 0,0004* (1,89) | 0,0004* (1,97) | | | | |
| log_FLA_Habitante | | | 0,0001 (0,26) | -0,0000 (-0,05) | | |
| DeudaFF_Total | | | | | 0,0148* (1,86) | 0,0166* (1,81) |
| Crecimiento | -0,2827*** (-11,49) | -0,2696*** (-8,94) | -0,2843*** (-9,91) | -0,2699*** (-7,84) | -0,2837*** (-11,56) | -0,2728*** (-9,28) |
| Autonomía_Fiscal | 0,0253 (0,38) | | 0,0225 (0,34) | | 0,0097 (0,14) | |
| VFI | | 0,0285 (0,93) | | 0,03 (0,93) | | 0,0343 (1,26) |
| Ideología | 0,0025 (0,6) | 0,0022 (0,47) | 0,0021 (0,49) | 0,0016 (0,36) | 0,0027 (0,61) | 0,0024 (0,51) |
| Alineación | 0,0007 (0,37) | 0,0003 (0,18) | 0,0006 (0,31) | 0,0002 (0,11) | 0,0009 (0,46) | 0,0006 (0,34) |
| Elecciones | -0,0002 (-0,12) | -0,0007 (-0,42) | 0 (0,01) | -0,0006 (-0,31) | -0,0002 (-0,09) | -0,0007 (-0,41) |
| Constante | 0,0637* (1,89) | 0,0591*** (4,35) | 0,0670* (1,97) | 0,0608*** (4,55) | 0,0751** (2,18) | 0,0618*** (4,8) |
| R ² | 0,824 | 0,825 | 0,822 | 0,824 | 0,826 | 0,829 |
| F | 98,82745 | 112,1555 | 158,8596 | 116,934 | 116,7724 | 139,5226 |
| Observaciones | 119 | 119 | 119 | 119 | 119 | 119 |

Los t-estadísticos se muestran en paréntesis y son robustos a heterocedasticidad cruzada.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

CUADRO N.º 5
DETERMINANTES DEL CAMBIO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, GMM

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| LD.Deuda_PIB | 0,347*** (3,22) | 0,298*** (3,04) | 0,343*** (3,27) | 0,293*** (2,74) | 0,430*** (3,38) | 0,376*** (3,36) |
| L.Deuda_PIB | -0,416*** (-6,51) | -0,399*** (-6,31) | -0,416*** (-6,57) | -0,400*** (-6,86) | -0,468*** (-6,47) | -0,461*** (-6,16) |
| log_FF_Habitante | 0,000** (2,57) | 0,000*** (2,78) | | | | |
| log_FLA_Habitante | | | 0 (0,14) | -0,000 (-0,14) | | |
| DeudaFF_Total | | | | | 0,021* (1,67) | 0,025** (1,98) |
| Crecimiento | -0,269*** (-9,01) | -0,261*** (-8,06) | -0,271*** (-8,33) | -0,262*** (-6,93) | -0,277*** (-9,53) | -0,266*** (-8,28) |
| Autonomía_Fiscal | -0,025 (-0,50) | | -0,028 (-0,59) | | -0,025 (-0,50) | |
| VFI | | 0,047 (1,44) | | 0,049 (1,42) | | 0,062** (2,33) |
| Ideología | -0,001 (-0,30) | -0,001 (-0,31) | -0,001 (-0,37) | -0,002 (-0,40) | -0,001 (-0,23) | -0,001 (-0,20) |
| Alineación | -0,000 (-0,04) | -0,000 (-0,07) | -0,000 (-0,22) | -0,001 (-0,30) | -0,000 (-0,06) | -0,000 (-0,08) |
| Elecciones | -0,001 (-0,31) | -0,001 (-0,72) | -0,000 (-0,13) | -0,001 (-0,52) | -0,000 (-0,26) | -0,001 (-0,82) |
| Constante | 0,110*** (3,56) | 0,076*** (3,22) | 0,114*** (3,75) | 0,078*** (3,5) | 0,115*** (3,72) | 0,073*** (3,55) |
| Observaciones | 102 | 102 | 102 | 102 | 102 | 102 |
| serialAR2 | 0,04 | 0,07 | 0,03 | 0,05 | 0,03 | 0,05 |

Los t-estadísticos se muestran en paréntesis y son robustos a heterocedasticidad cruzada.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

cal son las que presentan también un peor comportamiento, aunque resulta significativo solo en una de las estimaciones realizadas.

Por otro lado, el incumplimiento de los objetivos de déficit mostrados en los cuadros n.º 6 y 7 vienen explicados por su valor retardado, el esfuerzo que deben realizar las comunidades autónomas para cumplir con dichos objetivos, el desajuste financiero vertical y el hecho de que se celebren elecciones. Todas estas variables arrojan el signo esperado, de acuerdo con la literatura revisada

anteriormente. En este caso, los MEL no presentan resultados significativos de manera consistente, por lo que no serían determinantes para explicar la (in)disciplina observada de las comunidades autónomas.

VII. CONCLUSIONES

Tras la Gran Recesión y, más recientemente, tras la Gran Reclusión, las cuentas autonómicas han estado sistemáticamente protegidas por la Adminis-

CUADRO N.º 6

DETERMINANTES DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT, MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIO

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| L.Cumplimiento | -1.152*** (-6,09) | -1.084*** (-7,44) | -1.140*** (-6,11) | -1.106*** (-7,44) | -1.015*** (-5,46) | -1.050*** (-6,22) |
| Esfuerzo | -1.464*** (-6,57) | -1.156*** (-6,55) | -1.450*** (-6,81) | -1.174*** (-6,55) | -1.249*** (-6,56) | -1.101*** (-5,61) |
| log_FF_Habitante | 0 (0,65) | 0 (1,34) | | | | |
| log_FLA_Habitante | | | -0,000 (-1,12) | 0 (0,82) | | |
| DeudaFF_Total | | | | | 0,010** (2,55) | 0,004 (1,03) |
| Crecimiento | 0,03 (1,3) | 0 (0,03) | 0,032 (1,4) | -0,000 (-0,02) | 0,017 (0,82) | -0,004 (-0,19) |
| Autonomía_Fiscal | 0,022 (0,77) | | 0,018 (0,59) | | -0,000 (-0,02) | |
| VFI | | -0,084*** (-3,74) | | -0,086*** (-3,88) | | -0,080*** (-3,42) |
| Ideología | -0,002* (-1,77) | -0,000 (-0,17) | -0,002* (-1,88) | -0,000 (-0,25) | -0,001 (-0,73) | -0,000 (-0,03) |
| Alineación | -0,000 (-0,04) | 0,001 (1,18) | -0,000 (-0,24) | 0,001 (1,18) | 0,001 (0,75) | 0,001 (1,28) |
| Elecciones | -0,006*** (-7,30) | -0,005*** (-10,49) | -0,006*** (-6,85) | -0,005*** (-9,34) | -0,006*** (-7,51) | -0,005*** (-10,45) |
| Constante | -0,006 (-0,53) | 0,039*** (3,63) | -0,003 (-0,24) | 0,040*** (3,87) | -0,002 (-0,20) | 0,037*** (3,18) |
| R ² | 0,643 | 0,764 | 0,647 | 0,763 | 0,66 | 0,764 |
| F | 80,892 | 131,245 | 125,486 | 86,239 | 93,003 | 90,937 |
| Observaciones | 136 | 136 | 136 | 136 | 136 | 136 |

Los t-estadísticos se muestran en paréntesis y son robustos a heterocedasticidad cruzada.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

tración central mediante la articulación de mecanismos extraordinarios, entre los que cabe destacar el aplazamiento de la devolución de las liquidaciones negativas, los MEL y los fondos COVID-19. Estas medidas, que comienzan siendo coyunturales, acaban por convertirse en estructurales y transforman una restricción presupuestaria concebida como dura en blanda, con los efectos perversos que de ello se derivan.

En un contexto de discusión de las futuras reglas fiscales, es importante señalar como probado que la falta de robustez y credibilidad de la disciplina financiera tiene un impacto directo sobre su cumplimiento, también en los Gobiernos regionales, tal como arrojan los resultados del ejercicio econométrico que se presenta en este trabajo. Los MEL están asociados con un mayor incremento de la deuda

pública en las regiones más dependientes, algo que no sucede con los incumplimientos relativos a los objetivos de déficit. Este resultado que aparenta una discrepancia en realidad no es tal, viene explicado por el hecho de que los objetivos fijados en cada año no tienen en cuenta la situación de partida de cada comunidad autónoma, a lo que se añade que las regiones con mayor desajuste fiscal vertical son las que presentan un peor comportamiento. Tras esta constatación es posible afirmar que la indisciplina fiscal de las comunidades autónomas no viene propiciada por mecanismos voluntarios sino involuntarios.

Desde el año 2016 las comunidades autónomas han hecho un esfuerzo por reducir sus posiciones deudoras, con un nivel de déficit público que se ha mantenido por debajo del de la Administración

CUADRO N.º 7

DETERMINANTES DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT, GMM

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| L.Cumplimiento | -0,917*** (-2,66) | -1.086*** (-8,45) | -0,915*** (-2,66) | -1.149*** (-9,51) | -0,708** (-2,11) | -1.052*** (-7,06) |
| Esfuerzo | -1.061*** (-2,64) | -0,927*** (-5,95) | -1.068*** (-2,67) | -0,973*** (-6,92) | -0,691* (-1,78) | -0,883*** (-4,57) |
| log_FF_Habitante | 0 (1,19) | 0,000*** (2,67) | | | | |
| log_FLA_Habitante | | | -0,000 (-0,77) | 0,000** (2,56) | | |
| DeudaFF_Total | | | | | 0,022*** (3,62) | 0,002 (0,55) |
| Crecimiento | 0,003 (0,08) | -0,022 (-1,17) | 0,006 (0,16) | -0,024 (-1,51) | -0,019 (-0,57) | -0,026 (-1,21) |
| Autonomía_Fiscal | 0,052 (1,17) | | 0,046 (0,99) | | 0,001 (0,01) | |
| VFI | | -0,137*** (-6,33) | | -0,143*** (-6,56) | | -0,131*** (-7,01) |
| Ideología | -0,003 (-1,24) | -0,000 (-0,21) | -0,004 (-1,37) | -0,000 (-0,12) | -0,000 (-0,06) | -0,000 (-0,06) |
| Alineación | -0,001 (-0,59) | 0,001 (0,64) | -0,001 (-0,83) | 0,001 (0,79) | 0 (0,04) | 0 (0,52) |
| Elecciones | -0,007*** (-6,30) | -0,004*** (-8,42) | -0,007*** (-6,00) | -0,004*** (-6,68) | -0,007*** (-6,38) | -0,004*** (-8,81) |
| Constante | -0,018 (-1,01) | 0,062*** (4,55) | -0,013 (-0,72) | 0,065*** (4,81) | -0,008 (-0,51) | 0,060*** (5,21) |
| Observaciones | 119 | 119 | 119 | 119 | 119 | 119 |
| serialAR2 | 0,93 | 0,25 | 0,95 | 0,39 | 0,87 | 0,35 |

Los t-estadísticos se muestran en paréntesis y son robustos a heterocedasticidad cruzada.

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

central. Asimismo, se ha demostrado que las regiones con menores recursos por habitante, como son la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía o la Región Murcia, presentan los mayores desajustes y hacen más uso de los recursos extraordinarios. Esto llama la atención sobre la necesidad de reformar las reglas fiscales y el sistema de financiación autonómica con el refuerzo de la suficiencia y la autonomía tributaria, así como también de ampliar el margen de corresponsabilidad que facilite la elaboración de planes de orientación fiscal a medio y largo plazo.

NOTA

(1) Para el caso del País Vasco se imputan las transferencias realizadas por las diputaciones forales a la comunidad autónoma como ingresos tributarios de esta última.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, M. y BOND, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), pp. 277-297.
- BASKARAN, T. (2017). Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints? *Economics of Governance*, 18(3), pp. 209-238.
- BELLOT, N. J., SELVA, M. L. M. y MENÉNDEZ, L. G. (2017). Determinants of sub-central European government debt. *The Spanish Review of Financial Economics*, 15(2), pp. 52-62.
- BORDIGNON, M. y TURATI, G. (2009). Bailing out expectations and public health expenditure. *Journal of Health Economics*, 28(2), pp. 305-321.
- BOSCH, N. (2012). La financiación autonómica: presente y futuro. *Funcas, Papeles de Economía Española*, 133, pp. 164-171.

- CADAVAL, M., FERNÁNDEZ y LAGO-PEÑAS, S. (2022). Economía política del federalismo fiscal español: A la espera de una reforma de la financiación autonómica. En *10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: Finanzas, Instituciones y nuevos retos* (pp. 91-114). Instituto de Estudios Fiscales.
- CALVO, S. y CADAVAL, M. (2022). The Impact of Soft Budget Constraint on the Fiscal Co-responsibility of the Autonomous Communities in Spain: The Case of Extraordinary Liquidity Funds (2012-2019). *Hacienda Pública Española*, 240(1), pp. 151-190.
- CERFA (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- DE LA FUENTE, Á. (2019). Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas. *Estudios sobre la Economía Española*, 2019/31, Fedea.
- DE LA FUENTE, Á. (2021). ¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica? *Fedea Policy Papers*, 2021/12.
- DE LA FUENTE, Á. (2022a). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020. *Estudios sobre la Economía Española*, 2022/22, Fedea.
- DE LA FUENTE, Á. (2022b). Las finanzas autonómicas en 2021 y entre 2003 y 2021. *Estudios sobre la Economía Española*, 2022/12, Fedea.
- DELGADO-TÉLLEZ, M., GORDO, E., KATARYNIUK, I. y PÉREZ, J. J. (2020). The decline in public investment: «Social dominance» or too-rigid fiscal rules?, *Documentos de Trabajo*, n.º 2025. Banco de España.
- DELGADO-TÉLLEZ, M., LLEDÓ, V. D. y PÉREZ, J. J. (2016). On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's regions., *Documentos de Trabajo*, n.º 1632. Banco de España.
- DELGADO-TÉLLEZ, M. y PÉREZ, J. J. (2020). Institutional and Economic Determinants of Regional Public Debt in Spain. *Public Finance Review*, 48(2), pp. 212-249.
- DÍAZ, M., MARÍN, C. y MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2022). *El saldo estructural de las comunidades autónomas, 2020-2021*. Fedea, Estudios sobre la Economía Española, 2022/14.
- DIETRICHSON, J. y ELLEGÅRD, L. M. (2015). Assist or desist? Conditional bailouts and fiscal discipline in local governments. *European Journal of Political Economy*, 38, pp. 153-168.
- EYRAUD, L., DEBRUN, X., HODGE, A., LLEDÓ, V. y PATTILLO, C. (2018). *Second- Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. IMF Staff discussion note n.º SDN/18/04.
- EYRAUD, L., HODGE, A., RALYEA, J. y REUNAUD, J. (2020). *How to Design Sub-national Fiscal Rules*. IMF, Note 20/01.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MÉNDEZ, E. (2008). Reacciones fiscales de las comunidades autónomas ante una crisis global. *Revista Asturiana de Economía*, 42, pp. 57-80.
- FMI (2022). *Reformin the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*. IMF, DP/2022/014.
- GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE-MARCO, A. (2003). Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, pp. 135-160.
- GONZÁLEZ, F. y MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021). El diseño de las reglas fiscales en Gobiernos subcentrales: El caso de España. *Fedea Policy Papers*, 2021/01.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2015). Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal. *Funcas, Papeles de Economía Española*, n.º 143, pp. 174-184.
- HERRERO-ALCALDE, A. y MARTÍN, J. (2011). El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica. *Presupuesto y Gasto Público*, 62, pp. 33-65.
- LAGO-PEÑAS, S. (2021). *40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas*. Funcas.
- LAGO-PEÑAS, S. (2022). La reforma de las reglas fiscales: ¿qué se juega España? *Cuadernos de Información Económica*, 287, pp. 19-25.
- LAGO-PEÑAS, S., LEICEAGA, X. y GARCÍA, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las comunidades autónomas? *Investigaciones Regionales*, 37, pp. 7-29.
- LEAL, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2015). Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las comunidades autónomas en el período 2003-2012. *Investigaciones Regionales*, 31, pp. 35-58.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las comunidades autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales- Journal of Regional Research*, 47, 31-56.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2022). Subnational borrowing and bailouts: When the federal government looks at the votes (differently) and its borrowing matters. *Journal of Public Economic Theory*, 24(3), pp. 609-633.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. y PEDRAJA, F. (2018). Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia. *Presupuesto y Gasto Público*, 92, pp. 55-67.
- NICKELL, S. (1981). Biases in Dynamic Models with Fixed Effects. *Econometrica*, 49(6), pp. 1417-1426.
- REUTER, W. H. (2019). When and why do countries break their national fiscal rules? *European Journal of Political Economy*, 57, pp. 125-141.
- RODDEN, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3), pp. 670-687.
- RUIZ, V. y CUENCA, A. (2014). Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución. *Cuadernos de Información Económica*, n.º 241. Funcas.
- SORRIBAS-NAVARRO, P. (2011). Bailouts in a fiscal federal system: Evidence from Spain. *European Journal of Political Economy*, 27(1), pp. 154-170.
- TER-MINASSIAN, T. (2015). Chapter 17: Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. *Handbook of Multilevel Finance*. Edward Elgar Publishing.
- ULLOA-SUÁREZ, C. (2022). Market Interaction and Efficient Cooperation. *Working Paper*, n.º 868.
- VAQUERO-GARCÍA, A., CADAVAL-SAMPEDRO, M. y LAGO-PEÑAS, S. (2022). Do Political Factors Affect Fiscal Consolidation? Evidence From Spanish Regional Governments. *SAGE Open*, 12(1).