

Los problemas de incumplimiento fiscal de las regiones españolas*

Santiago Lago Peñas**

El proceso de consolidación fiscal del sector público español se ha formulado mediante la fijación de unos objetivos de déficit y deuda distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno. Las comunidades autónomas, en particular, han visto cómo sus pasivos financieros pasaban del 5% del PIB en 2007 a situarse cerca del 25% como consecuencia de déficits muy sustanciales que, en media, han llegado a superar el 3% del PIB. El hecho es que la trayectoria marcada por el déficit observado en cada ejercicio se ha separado de los objetivos establecidos, dando lugar a un incumplimiento recurrente que ha sido fuente de preocupación en los análisis sobre la corrección del déficit público en España. En este artículo se analiza la dinámica del incumplimiento fiscal autonómico así como sus determinantes, ofreciendo resultados para el diseño de estrategias fiscales orientadas y dirigidas al núcleo del problema.

El déficit público ha sido una preocupación central de la política económica española desde el principio de la crisis. Una situación de confortable superávit en 2007 se transformó rápidamente en una caracterizada por un déficit alrededor del 10% del PIB. En correspondencia, la deuda pública pasó de estar situada por debajo del 40% del PIB a cruzar la barrera del 100%.

Las causas de este descalabro fiscal son múltiples, incluyendo las medidas de política fiscal anticíclica y el aumento en el coste de programas de gasto como la prestación por desempleo; el desplome de los ingresos tributarios, muy supe-

rior al que cabría esperar teniendo en cuenta las elasticidades de la recaudación tributaria respecto al PIB que se daban por buenas y que reveló un preocupante problema de insuficiencia estructural del sistema fiscal español; el incremento de la carga de la deuda; la reestructuración del sistema financiero; y la caída del PIB nominal, que hace elevar los ratios que lo utilizan como denominador. Las estimaciones de Delgado, Gordo y Martí (2015) dividen los determinantes del incremento de la deuda en cuatro factores. El más relevante cuantitativamente, y que explicaría más de la mitad del incremento acumulado, es el empeoramiento del saldo primario, que recoge las medi-

* Este artículo está basado en una investigación patrocinada por Funcas cuyos resultados completos pueden consultarse en Lago Peñas *et al.* (2016).

** Universidad de Vigo y GEN.

das anticíclicas, el impacto de los estabilizadores automáticos, y las debilidades del sistema fiscal. En segundo lugar aparece la carga de la deuda. A continuación, las medidas que han supuesto más deuda pero no son déficit a efectos del protocolo de déficit excesivo (como la reestructuración bancaria). Finalmente, la caída del PIB nominal.

Cuando lo anterior se observa desde una perspectiva institucional, la realidad es muy diversa. Las corporaciones locales en su conjunto han actuado de forma compensatoria, alcanzando superávits y reduciendo su deuda en términos nominales. La Seguridad Social muestra déficits importantes y que no han remitido con la recuperación del empleo (Lago Peñas, 2016), pero que han sido financiados por un fondo de reserva que ha evitado la generación de nueva deuda. La Administración central es la que ha protagonizado la mayor escalada en el déficit y la deuda, en buena medida por su protagonismo en la política de estabilización y en la de reestructuración de deuda de otros agentes públicos y del sistema financiero. Finalmente, las comunidades autónomas (CC.AA.) han visto como sus pasivos financieros pasaban de situarse alrededor del 5% del PIB en 2007 a acercarse hoy al 25%, como consecuencia de déficits muy sustanciales que, en media, han llegado a superar el 3% del PIB y a convertirse en motivo de preocupación interna y externa. El objetivo de este trabajo es examinar esta evolución del escalón autonómico y, en particular, el contraste entre las cifras observadas y los objetivos de déficit de las CC.AA. Solo conociendo bien las causas de ese incumplimiento fiscal, el sector público español será capaz de diseñar estrategias fiscales bien orientadas y dirigidas al núcleo del problema.

La dinámica del incumplimiento fiscal autonómico

Definimos la variable *cumplimiento fiscal* como la diferencia entre déficit (-) o superávit (+) observado y el objetivo fiscal establecido, expresados ambos como porcentaje del PIB regional. Valores positivos de la variable significan que el déficit ha sido inferior al objetivo, y viceversa.

El gráfico 1 muestra la evolución de la media simple de tres variables a lo largo del período 2005 a 2015: el déficit observado, el cumplimiento fiscal y la carga por intereses, todos ellos expresados como porcentaje del PIB de cada región. Partiendo de una situación próxima al equilibrio presupuestario en los años anteriores al estallido de la crisis (2005-2006), en 2007 comienza el empeoramiento que alcanza en 2011 su peor registro, con una necesidad de financiación media del -3,5%. La mejora entre 2011 y 2012 es muy notable, lo que sitúa el déficit de nuevo por debajo del 2%. Desde entonces y hasta 2015 el déficit se ha estabilizado ligeramente por encima del 1,5%.

La dinámica del incumplimiento es similar, aunque con matices. Hasta 2010, los objetivos de déficit se fueron ajustando progresivamente a los déficits observados, de forma que el incumplimiento no muestra una evolución tan negativa como el déficit *per se*. A partir de 2011 esa acomodación es menos clara y desde 2013 los objetivos se definen al margen de la evolución de los datos. La senda marcada para el déficit (progresiva pero inflexible) hace que, con un déficit observado similar al de años anteriores, el grado de cumplimiento empeore.

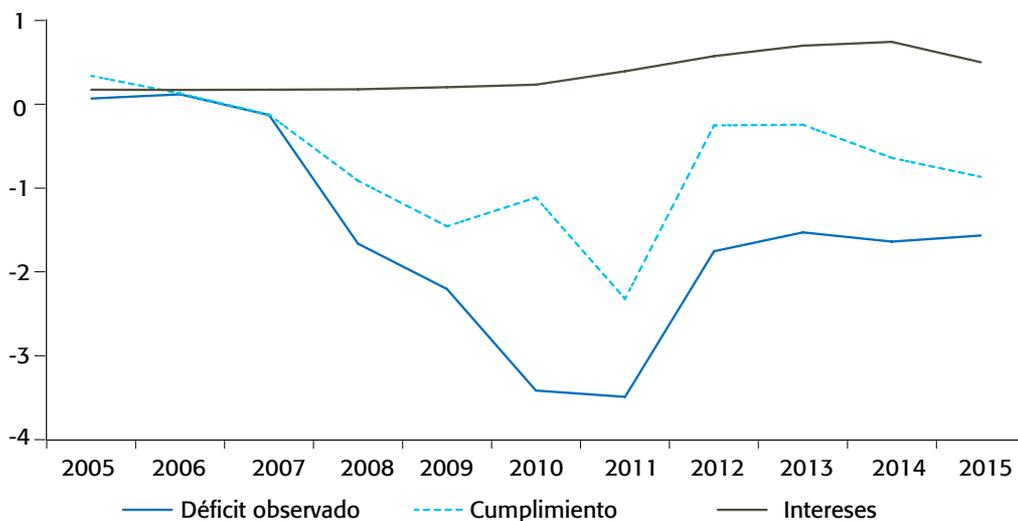
Las comunidades que mejor han cumplido los objetivos de déficit son Canarias, Galicia y Madrid, siendo posible identificar también un elevado grado de cumplimiento y con pocas oscilaciones a lo largo del tiempo en Andalucía, Castilla y León, Asturias, Aragón y La Rioja.

Finalmente, la evolución de la carga por intereses muestra estabilidad hasta 2010 y crecimiento progresivo desde entonces y hasta 2014, cuando se aproxima al 1% del PIB. No obstante, la caída en los tipos de interés y la prima de riesgo del Reino de España, así como los programas de apoyo financiero aprobados por el Gobierno central reducen de forma significativa la carga en 2015 hasta volver a situarla en el medio punto porcentual en promedio.

Gráfico 1

Evolución de la media del déficit observado, el cumplimiento con los objetivos y la carga por intereses en el período 2005-2015

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Lago Peñas et al. (2016).

No obstante, el análisis anterior oculta la existencia de dinámicas regionales muy diferentes, tanto en cuanto al perfil como al nivel absoluto del incumplimiento de los objetivos de déficit. Por ese motivo, en el gráfico 2 se representa la dinámica de la variable *cumplimiento fiscal* de forma individualizada para cada una de las diecisiete CC.AA. durante el período 2005-2015. Los gráficos acreditan la diversidad apuntada. Existen CC.AA. en las que el quebrantamiento de metas es marginal e incluso en los que el cumplimiento es la tónica dominante, al lado de otras en las que las desviaciones respecto a los objetivos establecidos son la norma.

En todo caso, es posible agrupar las CC.AA. e identificar comportamientos idiosincrásicos¹. El primer colectivo, el más numeroso, lo componen ocho autonomías (Andalucía, Castilla y León, Asturias, Aragón, Canarias, Galicia, Madrid y La Rioja). Son las comunidades más cumplidoras con los objetivos y con menos oscilaciones a lo largo del tiempo. Dentro de este conjunto se puede a su vez distinguir el subgrupo formado por Canarias,

Galicia y Madrid, en las que el cumplimiento de objetivo es la norma y la serie se sitúa siempre muy cerca de 0, e incluso por encima en años puntuales.

Una segunda agrupación está formada por las cuatro comunidades del arco mediterráneo: Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares. En este caso, las notas características son un quebrantamiento de objetivos sistemático, con un empeoramiento progresivo desde 2005 hasta 2011, cuando se ronda el -4% de incumplimiento, una mejora en el nivel de cumplimiento muy importante en 2012 y 2013 (Baleares llega a situarse en terreno positivo en 2013), y un empeoramiento desde entonces.

En un tercer clúster se sitúan País Vasco y Cantabria, que se ubican en un terreno intermedio entre los dos primeros grupos. Aunque no son capaces de ajustarse a los objetivos de forma tan consistente como el primer colectivo, sus desviaciones son puntuales, sin alcanzar los incumplimientos del segundo grupo, y su mejora en la estabilidad fiscal desde 2011 es notable.

¹ En Lago Peñas et al. (2016) se realiza un análisis clúster que sustenta esta ordenación.

Gráfico 2

Evolución del cumplimiento fiscal por CC.AA. entre 2005 y 2015

(En porcentaje del PIB)

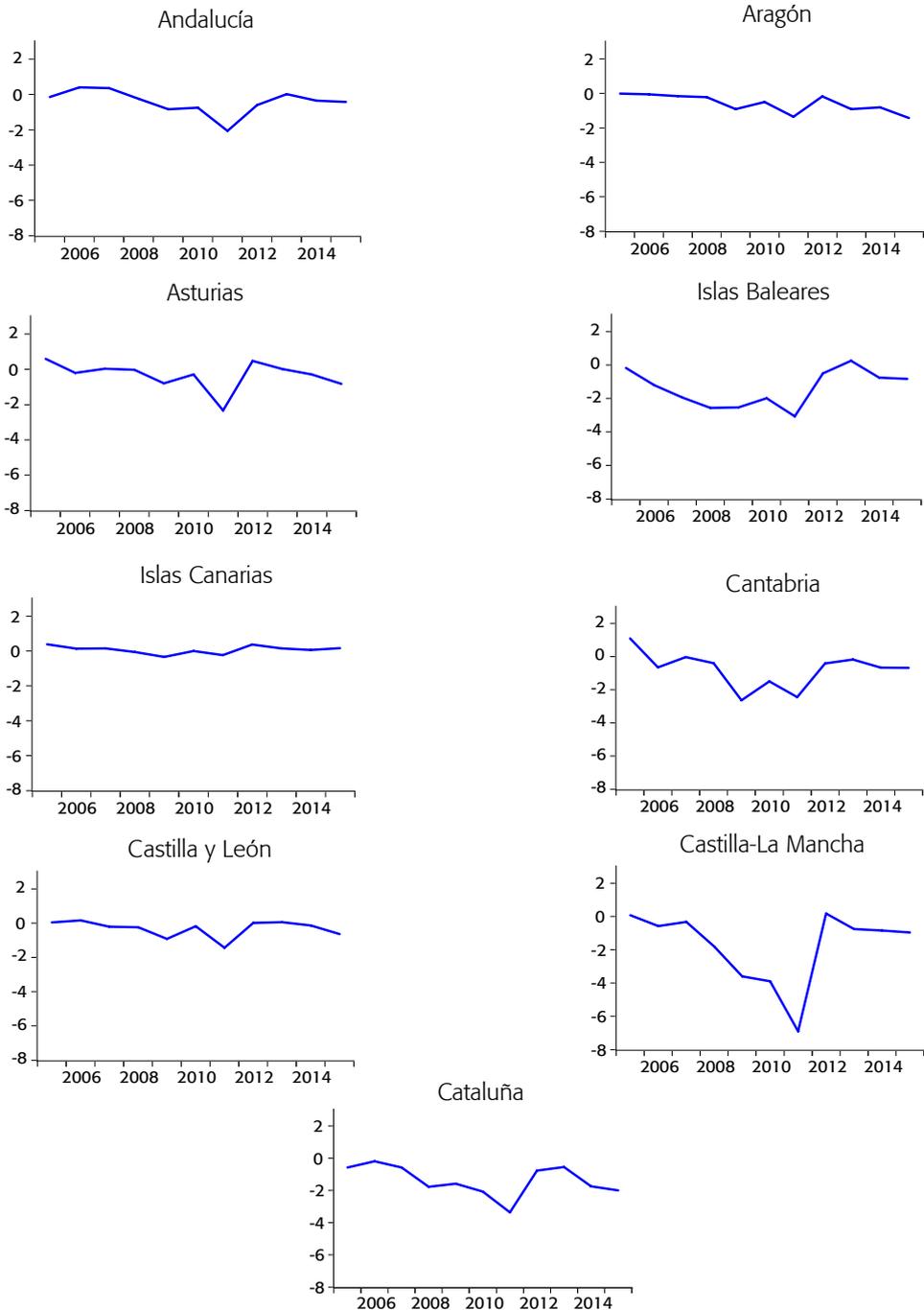
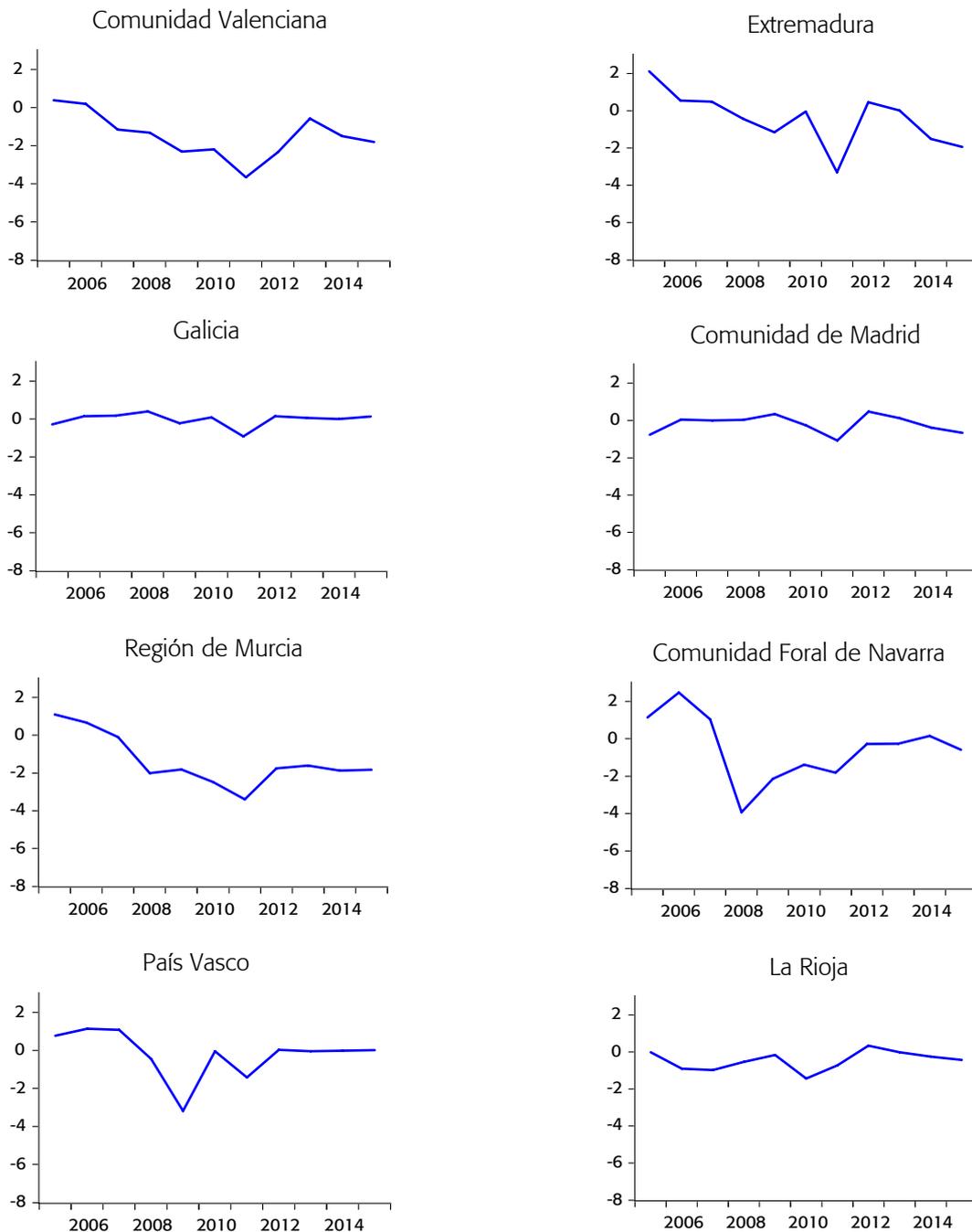


Gráfico 2 (continuación)

Evolución del cumplimiento fiscal por CC.AA. entre 2005 y 2015

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Lago Peñas et al. (2016).

Navarra y Castilla-La Mancha son las dos CCAA. con unas dinámicas más asimétricas y diferenciadas del resto. La primera pasa de valores claramente positivos hasta 2007, que llegan a superar el +2%, a sufrir el mayor desplome en 2008, consecuencia de la particularidad de su sistema de financiación: las caídas en la recaudación se notan más en el sistema foral que en el común por la inexistencia de anticipos e ingresos a cuenta. En comparación con el País Vasco, Navarra experimenta más dificultades para volver a equilibrarse. En el caso de Castilla-La Mancha, el deterioro entre 2007 y 2011 no tiene parangón en el mapa autonómico. Pero, en sentido contrario, ninguna otra comunidad autónoma mejora tanto y tan rápido su posición, al volver al cumplimiento de objetivos ya en 2012. Finalmente, Extremadura tiene un comportamiento hasta cierto punto parecido a Cantabria y el País Vasco, de los que se diferencia sobre todo en el empeoramiento del último trienio 2013-2015, frente a la mejora de los primeros.

Sobre las causas del incumplimiento en el período 2005-2015

El análisis econométrico de los determinantes del incumplimiento para el conjunto de CCAA. y el período 2005-2015 conduce a los siguientes resultados (Lago Peñas *et al.*, 2016):

- El grado de cumplimiento en un ejercicio ha dependido directamente de lo ocurrido en el ejercicio anterior. La causa es que el punto de partida para ajustar el presupuesto es peor cuanto más se ha incumplido en el ejercicio anterior.
- El grado de cumplimiento aparece inversamente relacionado con el recorte en la cifra de déficit aprobada para ese ejercicio. Las desviaciones han sido mayores cuanto más exigentes han sido las metas.
- Las CCAA. con mayores ingresos per cápita en términos relativos han tendido a afrontar mejor los objetivos.
- Los cambios de gobierno han ayudado al control del déficit en el año siguiente a la alternancia, por dos motivos. Primero, porque es al principio de una legislatura y con nuevos responsables cuando se pueden adoptar las decisiones más impopulares imputando la responsabilidad al ejecutivo anterior. Y segundo, porque en el ejercicio de las elecciones y entrada del nuevo gobierno suele aflorar déficit antes oculto (facturas no tramitadas, ingresos inflados). La "limpieza" de las cuentas eleva el déficit en el año t y lo reduciría en el $t+1$.
- La coincidencia de color político del gobierno autonómico y el nacional parece impulsar el cumplimiento de objetivos, en la medida en que la responsabilidad final de la consolidación fiscal recae en el segundo y el primero tenderá a ser más cooperativo al tratarse de un "gobierno amigo". No obstante, este resultado es el menos robusto a cambios en la técnica econométrica y la muestra utilizada..

El grado de cumplimiento aparece inversamente relacionado con el recorte en la cifra de déficit aprobada para ese ejercicio. Las desviaciones han sido mayores cuanto más exigentes han sido las metas.

En sentido contrario, las estimaciones demuestran la escasa relevancia, con carácter general, de otros factores esgrimidos frecuentemente en el debate público. En particular:

- La proximidad de las elecciones no habría incrementado de forma clara y sistemática el quebrantamiento de metas fiscales; puede aplazar la toma de medidas de ajuste (subidas de impuestos o recortes de gasto) y animar a lo contrario.
- Las estimaciones no ofrecen respaldo a la tesis de que la carga de la deuda haya sido un factor explicativo relevante con vigencia general.
- Aunque de entrada cabría esperar que las CCAA. que han visto aumentar más su gasto

primario en el pasado reciente tendrían mayor margen para recortar en el presente y, por tanto, respetar las metas establecidas, las estimaciones econométricas lo descartan².

Dicho lo anterior, las estimaciones econométricas demuestran que lo anterior no agota los posibles factores explicativos³. La interpretación de ello es doble. Primero, las cifras invitan a pensar que han existido gobiernos autonómicos que se han tomado más en serio la consolidación fiscal que otros, asumiendo en mayor grado los costes electorales de la austeridad y usando su autonomía, sobre todo en el lado del gasto, para cuadrar objetivos a base de mayores recortes. Segundo, hay que anotar la existencia de imprevistos de todo tipo, como las sentencias judiciales o decisiones de otras administraciones con incidencia en gastos o ingresos de

las autonomías. Ambos argumentos recomiendan la realización de estudios de caso que nos permitan entender mejor la diversidad de resultados.

Perspectivas de cumplimiento para 2016

En estos momentos contamos con una proyección del cumplimiento previsto de los objetivos autonómicos de déficit en 2016 en cada comunidad autónoma, elaborada con datos para la primera mitad del ejercicio por la AIReF (2016). En el cuadro 1 aparecen recogidas las cifras correspondientes. Por su parte, el gráfico 3 muestra la relación entre el cierre de 2015 y la proyección para 2016. De la lectura combinada del cuadro y del gráfico se infiere una mejoría prevista muy desta-

Cuadro 1

Previsión central de la AIReF del cierre de ejercicio 2016 por comunidades autónomas

(Saldo en porcentaje del PIB)

Andalucía	-0,6
Aragón	-1,1
Asturias	-0,6
Illes Balears	-0,6
Canarias	-0,3
Cantabria	-0,7
Castilla y León	-0,7
Castilla-La Mancha	-0,8
Cataluña	-0,9
Extremadura	-1,2
Galicia	-0,6
Madrid	-0,6
Murcia	-1,4
Navarra	-0,7
País Vasco	-0,7
La Rioja	-0,4
Comunitat Valenciana	-1,3
Total CC.AA.	-0,8

Fuente: AIReF (2016).

² Nuestros resultados coinciden con los de Leal y López Laborda (2015) en lo que concierne al carácter dinámico del proceso (cumplir hoy es fundamental para estar en disposición de hacerlo mañana), a la irrelevancia de la carga financiera y la importancia de los recursos no financieros disponibles.

³ Técnicamente, el coeficiente de determinación se situaba en el entorno del 70%.

a niveles anteriores al estallido de la crisis y el foco de riesgo se desplazaría al nivel central, incluyendo los fondos de la Seguridad Social. Si damos por buena esta interpretación sin ir más allá, corremos el riesgo de obviar la necesidad de afrontar reformas y definir estrategias de consolidación más ambiciosas en el escalón autonómico. Y ello, por dos motivos fundamentales.

Las cifras invitan a pensar que han existido gobiernos que se han tomado más en serio la consolidación fiscal que otros, asumiendo en mayor grado los costes electorales de la austeridad y usando su autonomía, sobre todo en el lado del gasto, para cuadrar los objetivos a base de mayores recortes.

En primer lugar, el recorte en el déficit tiene que ver, sobre todo, con el incremento de los recursos que proporciona el modelo de financiación de régimen común. Un modelo basado en la utilización de anticipos e ingresos a cuenta que se liquidan con notable retraso y que, como se demostró en 2008 y 2009 (Lago Peña y Fernández Leiceaga, 2013), pueden generar una sensación irreal de suficiencia financiera. Como advierte la propia AIReF, los datos sobre la recaudación fiscal en 2016 están siendo peor de lo aguardado y esto puede acabar reduciendo la liquidación final de ingresos para las CC.AA.

Si, a la vista de las proyecciones disponibles y de la revisión al alza del objetivo para 2016, se interpreta que el problema estaría resuelto, se corre el riesgo de obviar la necesidad de afrontar reformas y definir estrategias de consolidación más ambiciosas en el escalón autonómico.

En segundo lugar, la divergencia entre CC.AA. es muy notable. Como hemos visto en los apartados anteriores, algunas de ellas han cumplido y cumplen con los objetivos. Pero lo contrario es también verdad. Aunque las CC.AA. en su conjunto mejoran su situación, siguen existiendo regiones con

enormes dificultades para avanzar en la consolidación presupuestaria.

De lo anterior se infieren tres conclusiones. La primera es que la reforma de la financiación autonómica para reforzar la autonomía y suficiencia financiera, pero también para endurecer la restricción presupuestaria de las CC.AA., sigue siendo necesaria y urgente. Corremos un riesgo importante si confiamos ciegamente en la proyectada mejora de los ingresos del sistema para soslayarla.

La segunda, es que se debería revisar el funcionamiento del sistema de anticipos y pagos a cuenta. Las CC.AA. deben contar con información en tiempo real de la evolución de sus ingresos; y deben notarlo en sus ingresos de caja para que tomen las medidas compensatorias precisas en la fase de ejecución del presupuesto. En este sentido, la introducción propuesta por Hernández de Cos y Pérez (2015) de un mecanismo adaptativo, en el que la previsión de ingresos se fuese actualizando a lo largo del ejercicio y afectase a los pagos a cuenta, podría ser una buena solución. Por su parte, Cuenca (2015) sugiere el adelanto un año en el cómputo de la liquidación definitiva y la atribución directa de la recaudación mensual a las comunidades autónomas por parte de la Agencia Tributaria. Por tanto, existen posibilidades técnicas. Lo que se necesita es voluntad de reforma.

Finalmente, hay que ser conscientes que el escalón autonómico no es homogéneo en su comportamiento fiscal. Existen CC.AA. muy cumplidoras y otras que incumplen sistemáticamente. Además, los motivos tras esos resultados son diferentes. En algunos casos la infrafinanciación resulta evidente. En otros, la irresponsabilidad fiscal parece pesar más. De lo que se trata es de aprender de las experiencias exitosas y definir sendas y estrategias individualizadas para la consolidación fiscal. Y a la hora de controlar e incentivar su ejecución sería bueno introducir un mayor automatismo en lo que atañe a los protocolos a activar por incumplimiento y mejorar los procesos administrativos para tapar los agujeros por los que los planes de ajuste fiscal que presentan las CC.AA. acaban atando de manera muy laxa a los gobiernos autonómicos.

Referencias

- AIREF (2016), Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas, 19 de julio de 2016, disponible en http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/597/original/2016_07_22_Informe_de_Cumplimiento_Esperado_con_actualizaciones.pdf?1469184047.
- CUENCA, A. (2015), "Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común: problemas y opciones de mejora", *Fedea Policy Papers*, 2015/10.
- DELGADO, M.; GORDO, L., y F. MARTÍ (2015), "La evolución de la deuda pública en España en 2014", *Boletín Económico*, Banco de España, julio-agosto: 41-56.
- DÍAZ, M., y C. MARÍN (2016), "Análisis de los presupuestos de las CC.AA.: Cumplimiento 2015 y valoración 2016", *Estudios sobre la Economía Española*, 2016/08, Fedea.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. PÉREZ (2015), "Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal", *Papeles de Economía Española*, 143: 174-184.
- LAGO PEÑAS, S. (2016), "Fiscal Consolidation in Spain: State of Play and outlook", *Spanish Economic and Financial Outlook*, 5(1): 41-48.
- LAGO PEÑAS, S., y X. FERNÁNDEZ LEICEAGA (2013), "Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012", *Papeles de Economía Española*, 138: 129-146.
- LAGO PEÑAS, S; FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., y A. VAQUERO (2016), "¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?", *Funcas, Documento de Trabajo*, 784.
- LEAL, A., y J. LÓPEZ LABORDA (2015), "Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias en las Comunidades Autónomas en el período 2003-2012", *Investigaciones Regionales/ Journal of Regional Research*, 31: 35-58.