

# FEDERALISMO FISCAL E INCREMENTO DEL GASTO: EL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En este artículo de **Carlos Monasterio Escudero** se estudia la medida en que un sistema de federalismo fiscal, en el cual las responsabilidades de gasto e ingreso se distribuyan entre distintos niveles de hacienda, supone un estímulo para la expansión del sector público. El autor centra su atención en determinar si existen fuerzas impulsoras del gasto público cuyo origen se sitúe en el nivel de hacienda de las comunidades autónomas.

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera de ellas se describen las teorías sobre el crecimiento del gasto público que pueden aplicarse a sistemas de haciendas federales; en la segunda se examina la evolución del gasto en el conjunto de las comunidades autónomas españolas y en cada una de ellas, y en la tercera se ponen en relación las teorías descritas con los datos existentes y se estima la posible aplicación de aquéllas al caso español. Finalmente se concluye que las CC.AA. no parecen haber sido las responsables del fuerte incremento del gasto público registrado en nuestro país, residiendo la explicación en la «restricción presupuestaria fuerte» a que está sujeto el gasto de las CC.AA., especialmente en lo que hace referencia a los gastos corrientes.

## I. INTRODUCCION

**E**l fuerte proceso de incremento del gasto público que ha tenido lugar en España desde mediados de los años setenta coincide con un proceso general de aumento del gasto público en los países capitalistas del área de la OCDE. No obstante, en nuestro país se aprecian, durante el mismo período, rasgos diferenciales claros.

En general, este proceso de incremento del gasto parece poder explicarse satisfactoriamente aplicando la hipótesis de Peacock-Wiseman. Es posible identificar,

como origen del desplazamiento alcista de los niveles de gasto público, un «efecto desplazamiento» con un doble origen: el general de los efectos de la crisis económica, que aumentó los gastos de subvenciones y transferencias, y el hecho diferencial nacional del cambio político a partir de 1975, al cual iría unido un «efecto inspección», que se traduciría en mayores recursos dedicados a la elevación de pensiones, mejora de la prestación de servicios públicos, etc. Donde parece fallar la hipótesis de Peacock-Wiseman aplicada al caso español es en la inexistencia del «efecto concentración» del gasto. Los hechos

en nuestro país han ido precisamente en dirección contraria, puesto que la creación de las comunidades autónomas en 1978 supuso la cesión de un importante número de competencias del Estado central, con su correlativo reflejo en el traslado de una porción importante del gasto hacia el nivel de la hacienda territorial de las CC.AA.

En este marco de análisis, el objeto del presente trabajo es indagar en qué medida un sistema de federalismo fiscal, en el que las responsabilidades de gasto (e ingreso) estén repartidas entre diversos niveles de hacienda, supone un estímulo para la expansión del sector público. Más en concreto, nuestra atención estará centrada en averiguar si existen fuerzas impulsoras del gasto público cuyo origen esté situado en el nivel de hacienda correspondiente a las comunidades autónomas.

El análisis estará dividido en tres apartados. En primer lugar, efectuaremos un repaso de aquellas teorías sobre el crecimiento del gasto público que pueden ser aplicadas a sistemas de haciendas federales, para ver en qué medida la creación de las CC.AA. ha podido suponer una expansión del gasto en España. En segundo, examinaremos, con ayuda de los datos disponibles, cuál ha sido la evolución del gasto en el conjunto de las CC.AA. en España. Como se verá más adelante, esta tarea equivale prácticamente a describir el proceso de asunción de competencias por parte de las regiones españolas. En tercer lugar, pondremos en relación las teorías estudiadas con los datos existentes para comprobar en qué medida cada una de las teorías examinadas puede ser aplicable al caso español, dado que los países con

sistemas federales presentan diferencias en sus instituciones políticas y en sus mecanismos económicos; lo cual impide extender sin más cualquier teoría que pueda ser válida para uno de ellos a todo el conjunto.

Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones. Adelantaremos ya desde aquí que la respuesta a la pregunta de si la creación de las CC.AA. en España ha constituido un impulso notable para la expansión del gasto público parece ser negativa.

En todo caso, parece que el temor ante una expansión del gasto cuyo origen estuviera en la hacienda de las comunidades autónomas radicaría no en el mal diseño del sistema, sino en el mal uso del mismo.

## II. FEDERALISMO FISCAL E INCREMENTO DEL GASTO

### 1. Comportamiento burocrático y especialización legislativa

Una de las explicaciones del crecimiento del gasto público que ha recibido más atención en los últimos tiempos es la basada en el comportamiento de las agencias burocráticas que producen bienes o servicios en el sector público (Orzechowski, 1977: 229-248; Casahuga, 1984: 135-171).

El poder monopolístico y la capacidad de negociación de la agencia burocrática se basan en el sesgo de información que existe a su favor a la hora de negociar sus recursos con el legislativo, y al hecho de negociar un presu-

puesto a cambio de un volumen global de *output*, a diferencia de las unidades de mercado, que venden a un precio dado unidades de *output*.

La sobreexpansión de la producción más allá del nivel eficiente, junto con la desviación de costes en beneficio propio (que dan lugar, respectivamente, a ineficiencias asignativas y productivas) son los motores que impulsan el crecimiento del gasto público.

En un sistema de haciendas federales, la proliferación de organismos burocráticos en los diferentes niveles de gobierno puede llevar aparejado un proceso de incremento del gasto público mayor que el que se daría en otras circunstancias. Precisamente la fragmentación de las unidades de gobierno, junto con la presencia de comportamientos burocráticos, son las razones que se exponen en el trabajo clásico de Cameron (Cameron, 1978: 1.248-1.249) para argumentar que los países con estructuras federales podrían estar entre los de mayores niveles de gasto público.

A las ineficiencias asignativas y productivas ya reseñadas podría añadirse una categoría adicional de «ineficiencias de diseño». Cuando se crea *ex novo*, como en el caso de España, un nuevo nivel de gobierno y se le ceden competencias desgajadas de otro, es fácil que se produzcan resistencias al cambio de sus condiciones de trabajo por parte de los empleados y directivos de las agencias burocráticas que prestan los servicios transferidos. En este supuesto, el poder de negociación de la agencia (basado, al igual que en el modelo de Niskanen, en su mejor conocimiento de las condiciones de producción del bien) podría ser empleado para justificar la no cesión de parte

de los medios humanos y materiales.

Se produciría un incremento de costes debido a la duplicación de unidades administrativas encargadas de prestar el mismo servicio. Dicha proliferación de unidades de producción puede haber sucedido en alguna medida en nuestro país, dado que «estos porcentajes de transferibilidad quedan establecidos, en primera instancia, por los responsables de las mismas unidades cuyos servicios se han de transferir. Es fácil de entender que aparezca una tendencia a considerar como no transferible al menos gran parte de los recursos de que se dispone en las oficinas centrales» (Generalidad de Cataluña, 1985: 41).

Otra potencial fuente de incremento del gasto público que puede operar con particular intensidad en un sistema de hacienda federal es la que tiene por origen la especialización legislativa. *A priori*, no resulta evidente en qué sentido puede afectar la especialización legislativa al tamaño del sector público. Es más, según la teoría de la burocracia, un mayor grado de especialización legislativa puede redundar en un mayor control de las agencias burocráticas y, por tanto, en menores niveles de gasto. Sin embargo, resulta igualmente plausible suponer que es la acción de grupos de presión la que origina la especialización parlamentaria, para así lograr más fácilmente que sean tenidos en cuenta sus intereses. No debe olvidarse que es, en último término, la producción parlamentaria la que fija el marco de actuación del sector público y las actividades que debe desarrollar. Legislar es gastar, en el sentido de que las normas aprobadas señalan tareas cuya ejecución va a consumir recursos.

En esta línea, un reciente trabajo señala que «antes de que el gobierno pueda gastar, establecer impuestos o aumentar, una ley debe ser aprobada. Y es la estructura del proceso legislativo la que determina cuáles y cuántas leyes serán aprobadas» (Crain, Tollison, Goff y Carlson, 1985: 314).

En este mismo trabajo se contrasta en qué medida la especialización legislativa (medida a través del número de comisiones parlamentarias y leyes aprobadas) ha influenciado el aumento en el número de funcionarios públicos. Si bien la evidencia no es concluyente, los resultados apuntan más bien en la dirección de que la especialización legislativa supone una mayor producción legislativa y un mayor tamaño del sector público.

Insertando esta teoría en el marco del federalismo fiscal, parece que éste ofrece un terreno óptimo para su desarrollo. En la medida en la que existan competencias legislativas en todos los niveles de gobierno, la amplitud del fenómeno se vería potenciada. Aludiendo al caso español, en el momento actual la producción legislativa corre a cargo de dieciocho parlamentos, el central más los diecisiete de las distintas comunidades autónomas.

## 2. Ilusión fiscal

La teoría de la ilusión fiscal supone que ciertas estructuras impositivas son difíciles de calibrar de modo adecuado por los contribuyentes, de modo que éstos subestiman sistemáticamente la carga impositiva asociada a un nivel de gasto dado. De ahí se deriva una mayor propensión hacia el crecimiento del gasto público. El origen de la ilusión fiscal

puede ser variado, y entre sus causas podemos citar (Mueller, 1987):

- Estructuras fiscales complejas, integradas por un gran número de tributos gestionados por diversos niveles de hacienda, difíciles de captar por los ciudadanos.
- Peso considerable de la imposición indirecta, cuya carga está «oculta» en el precio de los productos gravados.
- Elasticidad impositiva elevada, que hace que, sin variar los tipos nominales, aumente de forma automática la recaudación, sin que este fenómeno sea perceptible para los contribuyentes.
- Concesión de subvenciones de unos niveles de hacienda a otros, lo que dificulta al contribuyente deslindar la verdadera carga impositiva asociada a cada uno de ellos.

En general, parece aceptable la hipótesis de que en los sistemas federales existirá un mayor grado de ilusión fiscal, dado que la financiación de múltiples niveles de gobierno exige el empleo de mecanismos de financiación más sofisticados. El origen de la ilusión fiscal en este caso puede provenir de la imposición indirecta, de la imposición directa o del mecanismo de subvenciones (Goetz, 1977). A la vez, será más difícil que se cumpla el principio de equivalencia fiscal por la dificultad de identificar separadamente los impuestos y gastos asociados a cada nivel de gobierno.

Las conductas de ilusión fiscal no tienen porqué reposar en suposiciones de irracionalidad individual, sino que pueden justificarse de forma más satisfactoria a partir de una explicación basada en los costes de transacción (Oates, 1975: 142-145):

«Quizás el proceso a través del cual las preferencias individuales se traducen en presupuestos públicos contiene un conjunto de incentivos o costes que pueden explicar las implicaciones expansivas de los sistemas impositivos más elásticos. En ese caso, la llamada "ilusión fiscal" podría ser una propiedad del mecanismo político, y podría, a pesar de todo, ser consistente con conductas individuales racionales» (Oates, *op. cit.*, 143).

La acción expansiva sobre el gasto público de estructuras fiscales complejas, que estaría potenciada aún más en sistemas de hacienda federal, está desarrollada principalmente por teóricos de la escuela de la elección pública.

Las pruebas empíricas sobre la validez de la teoría son contradictorias.

En lo que respecta a la ilusión fiscal que se genera cuando los contribuyentes toman los tipos impositivos como medida del nivel de la carga tributaria (en cuyo caso estructuras fiscales elásticas son el origen de la ilusión fiscal), Oates encuentra evidencia empírica favorable en su contraste para estados y ciudades en EE.UU. durante el período 1960-1970 (Oates, *op. cit.*: 145-156). Al igual que Oates, pero utilizando una medida distinta de la ilusión fiscal (la complejidad de la estructura tributaria), Richard Wagner presenta también evidencia empírica favorable a la existencia del fenómeno de ilusión fiscal (Wagner, 1976). Por el contrario, una estimación más reciente de Rosen y Feenberg, que utiliza medidas más satisfactorias de la elasticidad impositiva que las empleadas por Oates, manejando también datos de los estados de EE.UU. para el período 1978-83, arroja un resultado opuesto

(Feenberg y Rosen, 1987: 193-199).

Tomando como origen del fenómeno de ilusión fiscal la importancia de la imposición indirecta, que ocasiona que los impuestos pagados queden ocultos por los precios, y con datos de 18 países de la OCDE para el período 1960-75, Cameron no encuentra evidencia favorable a la ilusión fiscal (Cameron, *op. cit.*: 1.245-46 y 1.251-52).

Un mecanismo desencadenante de ilusión fiscal al que hay que conceder especial relevancia en un sistema de federalismo fiscal es el que tiene su origen en la concesión de subvenciones de unos niveles de gobierno a otros.

En la medida en que no se cumpla el principio de equivalencia fiscal y las subvenciones juegan un papel relevante en la financiación de ciertos niveles de gobierno, se puede dar un fenómeno de ilusión fiscal, que no tiene que traducirse necesariamente en mayores niveles de gasto público, puesto que juega en un doble sentido (Hewitt, 1986).

- El nivel de gobierno donante tiene que aumentar sus niveles de presión fiscal para financiar su propio gasto más las transferencias a otros niveles de hacienda. En la medida en que los mayores impuestos no se traducen en mayor gasto ni mejores niveles de prestación de servicios, estos niveles de hacienda pueden ser vistos como más ineficientes por parte de los ciudadanos-contribuyentes, que disminuirían la demanda de servicios públicos procedentes de este nivel de gobierno.

- El nivel de gobierno receptor, por el contrario, es probable que aparezca como más eficiente ante los contribuyentes, dado que

puede ofrecer un nivel de prestación de servicios superior al que corresponde a los impuestos que recauda. En este caso, puede producirse una mayor demanda de los servicios públicos procedentes de estos niveles de gobierno.

El resultado final de estas dos fuerzas, que actúan en direcciones opuestas, es difícil de predecir *a priori*. Una forma posible de acabar con este fenómeno de ilusión fiscal sería el establecimiento de impuestos afectados (total o parcialmente) a la financiación de las haciendas subcentrales, para sustituir al mecanismo de subvenciones (Hewitt, 1986: 481).

Al igual que los ciudadanos pueden sesgar a la baja la evaluación de la carga impositiva, es posible también que minusvaloren los beneficios procedentes del gasto público, siendo difícil saber si el sentimiento más extendido es el de quien siente que está pagando «poco por algo» o el de quien piensa que paga «algo por nada» (May, 1982). Los resultados no concluyentes de los trabajos econométricos seguramente pueden atribuirse a la dificultad que existe para encontrar una variable que mida de forma satisfactoria el fenómeno de ilusión fiscal.

Por último, hay que señalar que la existencia de ilusión fiscal, por sí misma, no puede explicar el crecimiento del gasto público, salvo que esté asociada a otra causa que actúe como fuerza motriz. En palabras de Dennis Mueller:

«Aunque la ilusión fiscal explica por qué el sector público *podría* crecer más allá de lo que los ciudadanos prefieren, no proporciona una explicación de por qué *querría* hacerlo. Tal explicación puede encontrarse solamente en

otras teorías de crecimiento del sector público» (Mueller, *op. cit.*: 142).

### 3. Maximización política e irresponsabilidad fiscal

En una obra de gran resonancia publicada en 1977, James Buchanan y Richard Wagner (Buchanan y Wagner, 1977) ofrecieron una explicación del proceso de crecimiento del gasto público basada en el funcionamiento de las instituciones en una democracia y en los móviles de la actuación política.

La competencia política para conseguir el apoyo del electorado supone ofrecer a los electores-contribuyentes un conjunto de programas que hagan máximo el número de votos conseguidos. Los programas políticos ofrecidos tienen una inmediata traducción económica, puesto que ponen en marcha una serie de gastos y exigen el diseño de un esquema de financiación. En términos políticos, la vertiente del gasto del Presupuesto crea beneficios y eleva el número de posibles votantes. Por el contrario, la recaudación de impuestos acarrea costes de impopularidad, reduciendo la base electoral.

En la «religión fiscal de los viejos tiempos», la norma de equilibrio presupuestario aseguraba que la competencia política no desequilibrara el Presupuesto, y mantenía el gasto público en los niveles deseados por los ciudadanos. La revolución keynesiana destruyó la regla del equilibrio presupuestario y legitimó la existencia de presupuestos desequilibrados. En principio, el distinto signo de la política compensadora a lo largo del ciclo económico podría hacer pensar que la teoría keynesiana no destruía el equilibrio presupuestario, sino

que ampliaba el plazo en el que dicho equilibrio debía lograrse (presupuesto cíclico). El punto central de la teoría de Buchanan y Wagner lo constituye su llamada de atención sobre la ingenuidad política que supone esperar, dentro del contexto de competencia política que se produce en un sistema democrático, que los políticos se decidan por presupuestos superavitarios en algún momento, sea cual sea la marcha de la economía (Buchanan y Wagner, *op. cit.*: 156-178). La teoría keynesiana, aplicada con absoluta miopía política, lleva a la irresponsabilidad fiscal, al déficit y a la expansión del gasto. Además, respecto a la estructura impositiva, existirá también una tendencia a ocultar el verdadero peso de la carga fiscal, haciendo que se debiliten las «señales de costes» mediante el uso de estructuras fiscales complejas, proliferación de impuestos indirectos ocultos en el precio y sistemas de retención en la fuente que alivien la carga de los impuestos directos (Buchanan y Wagner, *op. cit.*: 213-224). Enlazando con el análisis anterior respecto al fenómeno de ilusión fiscal, el proceso de competencia política puede ser la motivación que induzca a los responsables políticos a utilizar instrumentos de financiación que crean ilusión fiscal.

Dependiendo de la estructura institucional de un país con varios niveles de hacienda, si lo que supone el federalismo fiscal es no sólo desconcentrar una porción del gasto público y los correspondientes instrumentos financieros, sino también crear entes con cierto grado de autonomía política, se están ampliando los escenarios de confrontación electoral y potenciando los efectos de un mecanismo como el que se acaba de describir.

#### 4. Asignación de funciones entre niveles de gobierno y control del gasto

Una justificación clásica del federalismo fiscal es la que parte de la teoría funcional de Musgrave. Si el sector público se ocupa de la asignación eficiente de recursos, la redistribución de renta y la estabilización económica ¿cuál es la distribución de competencias si existen varios niveles de hacienda?

La respuesta a esta cuestión, como es sabido, identifica como tarea a cargo de las haciendas subcentrales la de suministrar los bienes y servicios públicos de ámbito local, quedando a cargo de la hacienda central las tareas de redistribución y estabilización, además de la provisión de bienes públicos nacionales.

Por lo tanto, la creación *ex novo* de un nivel de hacienda intermedio (como es el de las comunidades autónomas en España) supone alterar el presupuesto público de la siguiente forma:

Si designamos por

- TD = impuestos directos
- TI = impuestos indirectos
- D = emisión de deuda pública
- M = emisión de dinero
- GB = gasto en bienes y servicios públicos
- GR = gasto de transferencia
- GS = gasto con fines de estabilización

antes del proceso descentralizador, el presupuesto del sector público vendrá dado por la expresión

$$GB + GR + GS = [1] \\ = TD + TI + M + D$$

Designando con el subíndice (e) los ingresos y gastos que que-

dan en la esfera de la hacienda central, y con el subíndice (r) los que pasan a la esfera de la hacienda regional, después del proceso descentralizador el presupuesto del sector público resultará de la consolidación de los dos presupuestos siguientes (1).

$$GB_{(e)} + GR + GS = [2] \\ = TD_{(e)} + TI_{(e)} + M + D_{(e)}$$

$$GB_{(r)} = TD_{(r)} + TI_{(r)} + D_{(r)} [3]$$

Las ecuaciones [2] y [3] reflejan los presupuestos del sector público estatal y regional, respectivamente.

¿Qué podemos decir acerca de las características que reúne el presupuesto de la hacienda regional? Dado que el presupuesto global del sector público resultaba de la consolidación de los tres subpresupuestos de las ramas de asignación, redistribución y estabilización (Musgrave, 1969: 33-43), el déficit o superávit final era atribuible al subpresupuesto de estabilización, puesto que la naturaleza de los subpresupuestos de redistribución y asignación exige para ellos el equilibrio presupuestario. Por tanto, una primera característica del presupuesto del sector público regional es la de que debe cumplir el principio de equilibrio presupuestario, puesto que no abarca funciones de estabilización. En segundo lugar, en la financiación de dicho presupuesto no aparecen ingresos procedentes de emisión de dinero. Ello es así porque la financiación del déficit y la coordinación de las políticas fiscal y monetaria son tareas que corresponden a la rama de estabilización y son, por tanto, ajenas a la hacienda regional.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el equilibrio presupuestario es compatible con la inclusión de ingresos procedentes de emi-

sión de deuda pública en el lado derecho de la ecuación [3] anterior. La respuesta es afirmativa, puesto que

«El presupuesto de la rama de servicios no debe estar siempre equilibrado en el sentido de que los gastos estén nivelados por ingresos procedentes de impuestos. Este será el caso si la satisfacción de todas las necesidades públicas tiene la naturaleza de consumo corriente, pero no si se hacen gastos de capital. En el caso de gastos de capital, la liberación de recursos de uso privado y su transferencia a la satisfacción de necesidades públicas puede ser llevada a cabo adecuadamente mediante un mecanismo de endeudamiento-compra, en vez de por un mecanismo de impuesto-compra» (Musgrave, *op. cit.*: 17).

Si pasamos al caso español, puede comprobarse que un mecanismo como el arriba descrito resulta aplicable a las comunidades autónomas, dado que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas prohíbe la emisión de deuda a largo plazo que no esté destinada a financiar gastos de inversión.

Podemos extraer una derivación muy interesante del análisis anterior (que se ocupa de la instrumentación técnica del proceso presupuestario) si lo unimos a la teoría de Buchanan y Wagner examinada en el apartado precedente (que ofrecía el proceso político del presupuesto). En efecto, la teoría de Buchanan y Wagner toma a la «irresponsabilidad fiscal» generada por la aceptación y manipulación política de la teoría keynesiana como motor de crecimiento del gasto. Como ya hemos visto, siempre que sea posible aumentar el rendimiento político (aumentando el gasto) sin tener que incurrir en costes políticos (financiación deficitaria

y no impositiva) tendremos en marcha un mecanismo de expansión ineficiente del gasto. A nuestros efectos, es interesante retener que el proceso de expansión del gasto exige financiar su volumen global de alguna forma puesto que el desequilibrio económico del Presupuesto no obvia su equilibrio contable.

Si en la ecuación [1] designamos por  $GE_0$  el gasto total del sector público en el momento inicial y, en general, utilizamos los subíndices (0) y (n) para designar las magnitudes en el momento inicial y en el enésimo posterior, el presupuesto del período  $n$  será

$$GE_n = TD_n + TI_n + M_n + D_n \quad [4.a]$$

$$GE_{0n} (1 + a) = TD_0 (1 + b) + TI_0 (1 + c) + M_0 (1 + d) + D_0 (1 + f) \quad [4.b]$$

$a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$  y  $f$  son, respectivamente, las tasas de crecimiento del gasto, impuestos directos, impuestos indirectos, base monetaria y deuda pública. Dado que el proceso político que conduce al crecimiento del gasto tiene como base el incurrir en costes de impopularidad mínimos, es plausible suponer que

$$d > f > c > b$$

Es decir, aquellos instrumentos de financiación que generan menores costes de impopularidad, como la emisión de dinero —que carece de costes políticos (2) o financieros— o la emisión de deuda —que supone sólo costes financieros— crecerán a un ritmo mayor que los impuestos indirectos, y se espera que éstos, a su vez, crezcan a mayor ritmo que los impuestos directos.

Nótese que, salvo que exista afectación de ingresos, de la expresión [4.a] puede extraerse una

conclusión muy importante: el «velo del déficit» cubre el gasto total, y es posible financiar cualquier tipo de gasto de forma deficitaria.

Si pasamos de un sistema de Estado centralizado a uno de federalismo fiscal, debemos reescribir las ecuaciones [2] y [3] de la misma forma que hemos hecho con la ecuación [1].

$$GE_{0n} (1 + a) = TD (1 + b) + TI (1 + c) + M (1 + d) + D (1 + f) \quad [5]$$

$$GB_{0n} (1 + h) = TD (1 + b) + TI (1 + c) + D (1 + g) \quad [6]$$

Designamos ahora como  $h$  y  $g$ , respectivamente, las tasas de incremento del gasto descentralizado y de la deuda emitida por las haciendas subcentrales (3).

Las restricciones al uso de la deuda por parte de las haciendas subcentrales hacen que quepa esperar  $g < f$ . Lo anterior, junto con la imposibilidad de emitir dinero por parte de las haciendas regionales, hacen que  $h < a$ . Es decir, el proceso descentralizador ha moderado el ritmo de crecimiento del gasto público, dado que, de los instrumentos de financiación del déficit que posee la hacienda central, uno de ellos, la emisión de dinero, está vedado a las haciendas regionales, y otro, la emisión de deuda, sólo puede utilizarse de forma más restringida.

Además, la naturaleza de los bienes y servicios suministrados por las haciendas subcentrales (bienes públicos de carácter local) las hace especialmente aptas para basar su financiación en el principio del beneficio, mediante tasas y contribuciones especiales. En la medida en que el uso de tasas permite a los contribu-

yentes conocer lo que pagan a cambio de algún servicio público determinado, se está teniendo que acudir a un instrumento de financiación que transmite mejor las «señales de coste» de los servicios públicos, no creando ilusión fiscal y obligando a incurrir en mayores costes de impopularidad política para su elevación.

El paso a un sistema de federalismo fiscal ha supuesto, por tanto, aislar a la porción del gasto que se ha descentralizado del mecanismo de «irresponsabilidad fiscal», disminuyendo de este modo el ritmo de incremento global del gasto público.

El análisis anterior cuenta, además, con algunas pruebas empíricas que lo avalan.

Ante el hecho visible de la mayor disciplina fiscal de los estados en EE.UU. frente al gobierno federal (apreciable por su mayor capacidad para equilibrar sus presupuestos y menores tasas de incremento del gasto), Daphne Kenyon y Karen Benker estudian en qué medida aquellos estados que cuentan con alguna restricción constitucional al gasto y/o impuestos han registrado menores tasas de incremento del gasto, no encontrando evidencia favorable en este sentido (Keynon y Benker, 1984: 436-439). Ello hace pensar que no son las restricciones legales particulares de algunos estados, sino las características generales del proceso presupuestario estatal las que han contribuido a la contención del gasto.

Los anteriores resultados resultan confirmados en otro trabajo posterior (Abrams y Duggan, 1986), en el cual se analiza la influencia de los límites al crecimiento de gastos o impuestos, las restricciones al endeudamiento, la exigencia de equilibrio pre-

supuestario y las limitaciones a la reelección del ejecutivo como factores explicativos del gasto estatal en los Estados Unidos.

Curiosamente, como hemos visto, no parecen ser restricciones de tipo legal las que han llevado a menores tasas de aumento del gasto en los niveles subcentrales de hacienda, por lo que puede aceptarse que es el proceso de asignación presupuestaria descentralizada el que, por sí mismo, conduce a un mecanismo más transparente de elección pública.

En el mismo sentido, se ha contrastado también la capacidad de los estados en EE.UU. para hacer frente a las consecuencias negativas que ha tenido el déficit federal sobre los presupuestos estatales. El recorte de las subvenciones federales y la disminución de las preferencias tributarias que favorecían a los estados han sido asimiladas por éstos sin desequilibrar sus presupuestos ni aumentar su grado de endeudamiento (Gramlich, 1986).

Con datos de una muestra de países, Cameron y Schmidt ofrecen resultados que apuntan hacia una menor expansión del gasto en los países federales (Cameron, *op. cit.*: 1.253- Schmidt, 1983: 270), aunque también existe alguna evidencia de que la tasa de incremento del gasto en los gobiernos locales ha superado en algunos países la del gobierno central (Gould, 1983: 226-228).

## 5. Conclusión

Del conjunto de teorías examinadas se desprende la conclusión de que no existe una respuesta fácil, ni desde luego única, a la pregunta de si un sistema de hacienda federal conlleva o no un mayor incremento del gasto

público. Por otra parte, el conjunto de instituciones políticas y económicas en vigor en cada uno de los países con varios niveles de hacienda presenta rasgos muy distintos, y es forzoso hacer referencia a ellos para tratar de responder a la pregunta formulada anteriormente.

Por ello, vamos a proceder a continuación a examinar el caso español, tratando de calibrar en qué medida cada una de las teorías estudiadas puede serle de aplicación.

## III. LA EVOLUCION DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El período 1979-1987 abarca desde la creación de las comunidades autónomas hasta el fin del «período transitorio», que es como se ha denominado al período de asunción de competencias por parte de las CC.AA. Conviene subrayar desde el principio *que estamos contemplando un proceso de construcción política de la hacienda regional*, en el que se produce la cesión del Estado a las CC.AA. de aquellas competencias que cada una de ellas debía asumir, en función de su techo estatutario. *No se trata, por lo tanto, de un proceso económico de crecimiento del gasto que haya sido guiado por las demandas de servicios públicos de los ciudadanos o por la política presupuestaria dictada por los respectivos gobiernos autonómicos.* Es sólo a partir de esta premisa como pueden interpretarse las cifras de gasto global (cuadro número 1), puesto que de otro modo llamarían poderosamente la atención y resultarían imposibles de explicar las fortísimas tasas de aumento que se registran tan-

CUADRO N.º 1

**EVOLUCION DEL GASTO EN EL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1979-1987)**  
(Millones)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Remuneraciones de personal .....	947	3.465	32.339	108.897	228.466	475.571	520.006	666.567	891.899
Compra de bienes y servicios .....	865	1.975	10.871	32.554	39.158	89.409	91.171	199.870	257.362
Intereses .....	6	63	815	5.767	9.039	14.919	21.692	21.652	44.559
Transferencias corrientes .....	577	4.757	41.132	71.787	201.939	514.052	574.389	365.101	621.304
Inversiones reales .....	798	1.506	16.857	57.271	75.127	172.745	300.506	334.987	450.817
Transferencias de capital .....	—	848	7.958	25.577	49.873	81.211	124.642	107.918 (1)	158.272 (1)
Variación de activos financieros	2	26	2.221	5.112	8.955	18.882	18.701	17.741	24.043
Variación de pasivos financieros	—	62	526	1.868	2.651	25.769	45.981	25.932	18.901
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.195</b>	<b>12.702</b>	<b>112.719</b>	<b>308.833</b>	<b>615.208</b>	<b>1.392.558</b>	<b>1.697.088</b>	<b>1.733.772</b>	<b>2.467.161</b>
Superávit (déficit) .....	147	4.189	6.759	(14.748)	(14.528)	61.280	16.113	—	—
Déficit + ingresos pasivos financieros/gasto total .....	3,22	(3)	3,97	13,05	9,29	0,07	6,81	6,03 (2)	5,73 (2)

(1) La cifra comprende la suma de dotaciones para amortización que aparece en los capítulos de gasto de algunas CC.AA.

(2) En los años en que las cifras proceden de presupuestos iniciales, y no de liquidaciones, el porcentaje corresponde al cociente ingresos de pasivos financieros/gasto total.

(3) En este año el superávit excede a los ingresos procedentes de pasivos financieros.

Fuentes: Intervención General del Estado, *Cuentas de las Administraciones Públicas* (años de 1979 a 1985) y Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Estadística Presupuestaria de las Comunidades Autónomas* (años 1986 y 1987).

to en el gasto agregado del conjunto de CC.AA. como en cada una de ellas (4).

A su vez, el período estudiado puede subdividirse en otros tres.

1.º **1979-1981.** En estos años estamos en presencia de una fase inicial de afianzamiento político y de constitución de los órganos de autogobierno de las CC.AA., siendo muy reducido su peso económico.

2.º **1982-1986.** Este es el período de mayor intensidad en el crecimiento del gasto autonómico, puesto que en él se dota de competencias, y por tanto de contenido económico, a este nivel de hacienda. Si atendemos a la vertiente de los ingresos, durante estos años es cuando se ponen en marcha los instrumentos de financiación previstos en la LOFCA (cesión de tributos, FCI), que funcionan de forma transitoria hasta la aprobación, en noviembre de 1986, del nuevo sistema de financiación autonómica.

3.º **A partir de 1987.** Habiendo alcanzado las CC.AA. sus respectivas competencias estatutarias, y aprobado un sistema estable de financiación para el quinquenio 1987-1991, se abre un período en el cual podrá observarse con más detalle cuál es la política autónoma de gasto de las CC.AA.

El cuadro n.º 1 ofrece los gastos del conjunto de las CC.AA. desagregado a nivel de capítulos presupuestarios. Las cifras que ofrece son una clara medida del enorme efecto descentralizador que ha supuesto la creación de las CC.AA., pues éstas han pasado, en menos de diez años, de gastar algo más de tres mil millones a gestionar casi dos billones y medio de pesetas.

Sin embargo, para sacar conclusiones válidas de las cifras del cuadro n.º 1 hay que analizarlas conjuntamente con la evolución de la financiación autonómica (cuadro n.º 2), teniendo en cuenta

una serie de importantes matizaciones.

1) En primer lugar, conviene insistir de nuevo en que la simple lectura de las cifras globales proporciona una imagen engañosa, y que el fortísimo ritmo de incremento del gasto autonómico obedece a causas aparentes y no reales, y no supone un empuje de igual magnitud sobre el gasto total del sector público en España. Como habíamos señalado, lo que estamos contemplando es la marcha del proceso de cesión de competencias a las CC.AA.

2) A nivel desagregado, las diferencias tan acusadas en los niveles de gasto que se dan entre unas y otras comunidades autónomas no tienen su origen tanto en las distintas políticas de gasto como en los diferentes techos competenciales de las CC.AA. (competencias del artículo 143 de la Constitución o del 151).

3) Los ritmos de incremento del gasto no son tampoco signifi-

CUADRO N.º 2

**EVOLUCION DE LOS INGRESOS EN EL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1979-1987)**  
(Millones)

CAPITULO DE INGRESOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Impuestos directos .....	—	216	12.677	27.611	26.779	48.110	70.880	63.643	87.143
Impuestos indirectos .....	—	1.125	12.745	67.289	90.893	164.031	222.442	216.272	136.865
Tasas y otros ingresos .....	11	884	2.058	34.395	49.480	91.914	131.116	146.043	184.199
Transferencias corrientes .....	2.547	9.591	63.654	114.002	333.281	889.876	886.877	955.083	1.627.498
Ingresos patrimoniales .....	10	111	3.279	10.492	8.198	8.958	18.235	10.188	22.547
Enajenación inversiones reales ...	—	—	—	—	53	27	423	3.468	8.918
Transferencias de capital .....	523	4.847	11.866	12.653	41.599	171.572	220.685	217.074	239.603
Variación activos financieros .....	1	64	1.437	2.079	7.790	17.020	30.774	17.317	18.994
Variación pasivos financieros .....	250	53	11.237	25.564	42.607	62.330	131.769	104.680	141.391
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.342</b>	<b>16.891</b>	<b>118.953</b>	<b>294.085</b>	<b>600.680</b>	<b>1.453.838</b>	<b>1.713.201</b>	<b>1.733.772</b>	<b>2.467.161</b>

Fuente: Intervención General del Estado, *Cuentas de las Administraciones Públicas* (años de 1979 a 1985) y Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Estadística Presupuestaria de las Comunidades Autónomas* (años 1986 y 1987).

ficativos, puesto que en las comunidades uniprovinciales se parte de cifras iniciales mayores, debido a la absorción de las respectivas diputaciones por las comunidades autónomas. En ellas, por tanto, hay que tener en cuenta que el gasto total resulta de la consolidación del presupuesto de una comunidad autónoma y una diputación.

Al partir de cifras iniciales más elevadas y pertenecer todas las CC.AA. uniprovinciales a las del grupo de menor techo competencial, sus ritmos de incremento del gasto son inferiores a los del resto de comunidades.

4) Si en todo proceso presupuestario gastos e ingresos están íntimamente relacionados, ello es especialmente cierto en el caso de las CC.AA. Por tanto, no puede explicarse la evolución del gasto sin hacer mención a los cambios experimentados en el sistema de financiación. Así, el enorme salto que experimenta el gasto en inversiones reales a partir de 1984 es consecuencia directa de la puesta en funcionamiento del FCI, y de la gestión de un porcentaje mayoritario del

mismo por parte de las CC.AA. (véase cuadro n.º 3).

La estrecha conexión entre ciertos tipos de gastos e ingresos que existe en la hacienda autonómica (especialmente hasta 1986) se debe al método de estimación del gasto asociado a las competencias transferidas por el Estado a las CC.AA., el llamado método del «coste efectivo» (5). El coste total de las competencias transferidas se desglosa en tres sumandos:

*Costes directos:* Son aquellos gastos de personal y funcionamiento vinculados directamente a la prestación del servicio.

*Costes indirectos:* Gastos de personal y funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido.

*Inversión de reposición:* Gastos de inversión destinados a conservar y reponer el capital público afecto a la prestación del servicio transferido, manteniendo el nivel de prestación del servicio tal como había sido transferido.

Quedan excluidos del coste

efectivo tanto los gastos de transferencia como las nuevas inversiones para mejorar los niveles de prestación del servicio.

A la suma de los costes anteriores se les resta el importe de las tasas conectadas con el servicio transferido (caso de que su utilización esté gravada con tasas) y resulta la cantidad a transferir por coste efectivo. Se trata, en realidad, de un coste efectivo neto, por la deducción de las tasas. La financiación del coste efectivo se hace mediante ingresos obtenidos vía porcentaje de participación en los tributos estatales (cuando el coste efectivo de todas las competencias asumidas por una comunidad no supera el rendimiento de los tributos cedidos en su territorio) o por tributos cedidos e ingresos por porcentaje (cuando se invierte el signo de la anterior desigualdad).

Para la financiación de sus inversiones, las CC.AA. pueden utilizar los ingresos procedentes del FCI y los recursos obtenidos del endeudamiento (que sólo pueden destinarse a financiar gastos

CUADRO N.º 3

RECURSOS DEL FCI Y SU UTILIZACION POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

COMUNIDAD AUTONOMA	1982			1983		
	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje
País Vasco .....	5.957,1	—	—	6.853,8	4.506,8	65,76
Cataluña .....	13.648,7	—	—	16.003,6	11.022,5	68,88
Galicia .....	17.618,0	—	—	21.750,5	10.712,8	49,25
Andalucía .....	47.102,9	—	—	54.746,7	5.111,6	9,34
Asturias .....	4.686,6	—	—	4.674,0	60,8	1,30
Cantabria .....	1.470,4	—	—	1.584,7	20,4	1,29
La Rioja .....	738,1	—	—	707,7	—	—
Murcia .....	3.652,3	—	—	4.163,4	165,1	3,97
Valencia .....	11.509,1	—	—	11.960,5	423,7	3,54
Aragón .....	4.385,4	—	—	4.582,4	162,0	3,54
Castilla-La Mancha .....	11.908,5	—	—	13.438,9	258,5	1,92
Canarias .....	12.170,2	—	—	13.728,0	178,5	1,30
Navarra .....	1.475,9	—	—	1.323,6	—	—
Extremadura .....	14.690,8	—	—	15.578,1	314,0	2,02
Baleares .....	1.966,9	—	—	2.157,9	28,0	1,30
Madrid .....	9.476,3	—	—	11.694,1	—	—
Castilla y León .....	16.872,4	—	—	18.051,3	235,5	1,30
Ceuta .....	325,2	—	—	505,3	—	—
Melilla .....	345,2	—	—	495,5	—	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>180.000,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>204.000,0</b>	<b>33.200,2</b>	<b>16,27</b>

  

COMUNIDAD AUTONOMA	1984			1985			1986		
	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje
País Vasco .....	6.685,3	5.211,3	77,95	7.262,5	6.100,6	84,00	7.176,9	5.968,9	83,17
Cataluña .....	17.444,0	13.201,9	75,68	17.642,3	15.301,0	86,73	14.655,7	13.516,1	92,22
Galicia .....	21.294,0	17.911,4	84,11	21.759,1	18.152,3	83,42	20.902,8	18.240,9	87,27
Andalucía .....	57.972,6	35.830,5	61,81	56.849,6	51.901,4	91,30	52.767,9	50.358,9	95,43
Asturias .....	4.525,0	2.884,2	63,74	4.428,4	3.212,9	72,55	4.177,6	3.150,4	75,41
Cantabria .....	1.715,5	900,6	52,50	1.814,7	1.316,6	72,55	1.818,1	1.377,4	75,76
La Rioja .....	692,8	389,7	56,25	687,4	445,4	64,79	684,0	570,8	83,45
Murcia .....	4.438,5	2.518,4	56,74	4.455,0	2.907,5	65,26	3.932,3	3.303,6	84,01
Valencia .....	12.509,3	9.059,7	72,42	10.798,4	7.375,9	68,31	11.670,4	10.425,7	89,33
Aragón .....	5.210,4	2.854,8	54,78	5.058,6	2.881,6	56,96	4.615,8	3.527,9	76,43
Castilla-La Mancha .....	14.158,3	8.648,8	61,09	15.569,2	8.862,3	56,92	14.839,8	11.274,6	75,98
Canarias .....	11.147,8	6.868,1	61,61	9.602,8	6.448,5	67,15	9.001,5	7.585,1	84,26
Navarra .....	1.379,4	—	—	1.380,5	—	—	1.373,0	200,9	14,63
Extremadura .....	16.032,0	9.139,3	57,01	14.711,0	9.531,8	64,79	16.692,3	13.941,7	83,52
Baleares .....	2.230,8	1.256,8	56,34	1.747,6	1.022,6	58,51	1.564,9	1.304,4	83,35
Madrid .....	11.385,8	55,5	0,49	10.940,2	5.693,9	51,05	10.528,1	7.655,4	72,71
Castilla y León .....	19.198,8	10.943,9	57,00	19.120,2	10.883,6	56,92	18.440,1	14.252,1	77,29
Ceuta .....	495,5	—	—	641,6	—	—	633,9	—	—
Melilla .....	484,2	—	—	530,9	—	—	524,9	—	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>209.000,0</b>	<b>127.674,1</b>	<b>61,09</b>	<b>205.000,0</b>	<b>152.037,9</b>	<b>74,16</b>	<b>196.000,0</b>	<b>166.654,8</b>	<b>85,03</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria de la Administración Tributaria 1986 y Anexo de proyectos que componen el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado.

CUADRO N.º 3 (continuación)

## RECURSOS DEL FCI Y SU UTILIZACION POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

COMUNIDAD AUTONOMA	1987			1988		
	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje	Total	Ejecución Comunidad	Porcentaje
País Vasco .....	7.435,6	6.195,4	83,3	10.543,3	8.976,6	85,14
Cataluña .....	10.044,7	10.044,7	100,0	14.768,8	14.768,8	100,00
Galicia .....	15.383,7	13.492,7	87,7	16.297,4	16.297,4	100,00
Andalucía .....	35.771,4	35.771,4	100,0	36.927,6	36.927,6	100,00
Asturias .....	3.454,6	2.638,3	76,3	4.491,4	2.725,3	78,05
Cantabria .....	1.324,6	1.003,6	75,7	1.201,1	1.038,0	86,42
La Rioja .....	473,5	397,7	83,9	460,5	395,6	85,90
Murcia .....	2.710,2	2.292,4	84,5	3.271,2	2.827,0	86,42
Valencia .....	8.744,3	8.026,0	91,7	9.495,1	9.015,5	94,94
Aragón .....	3.069,1	2.343,9	73,3	2.904,9	2.495,9	85,90
Castilla-La Mancha .....	10.579,2	8.079,4	76,3	10.813,7	9.291,1	85,91
Canarias .....	7.183,0	6.901,1	96,0	8.745,4	8.745,0	100,00
Navarra .....	999,4	512,4	51,2	982,3	672,8	68,49
Extremadura .....	11.288,0	9.548,1	84,5	9.366,2	8.047,4	85,91
Baleares .....	1.177,6	988,3	83,9	1.031,4	884,4	85,74
Madrid .....	7.774,2	6.575,9	84,5	8.637,0	7.421,0	85,92
Castilla y León .....	12.717,2	9.640,6	75,8	11.498,0	9.879,2	85,92
Ceuta .....	475,7	—	—	389,3	—	—
Melilla .....	394,0	—	—	318,8	—	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>141.000,0</b>	<b>124.451,9</b>	<b>88,26</b>	<b>151.143,4</b>	<b>140.408,0</b>	<b>92,89</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria de la Administración Tributaria 1986 y Anexo de proyectos que componen el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado.

de inversión, cuando excede el plazo de un año).

Dada la estrecha relación que existe entre los gastos corrientes y de inversión y un tipo determinado de ingresos, se puede explicar de forma conjunta la evolución de ciertas categorías de gastos e ingresos. A partir de 1984, el fuerte aumento del gasto tiene su reflejo en el crecimiento de los ingresos por tasas (tasas conectadas a servicios transferidos), transferencias corrientes (ingresos por porcentaje) y transferencias de capital (recursos del FCI gestionados por las CC.AA.).

A partir de 1986 se producen cambios notables en la financiación, que esta vez no tienen su origen en la vertiente del gasto, sino en la entrada en vigor del

IVA que, al suprimir algún tributo cedido de gran importancia (impuesto de lujo), hace crecer las transferencias corrientes para compensar esta disminución. En 1987 disminuyen en muchas CC.AA. los ingresos por transferencias de capital, al haber reducido el nuevo sistema de financiación autonómica la cuantía del FCI.

Si se observa la evolución del gasto de las CC.AA., seguramente el dato que más llama la atención es el superávit global registrado por las haciendas autonómicas en cinco de los siete años para los cuales se dispone de liquidaciones presupuestarias. Destaca especialmente el caso del año 1984, en el cual el superávit es realmente cuantioso (61.280 millones). Dicho superávit se refleja claramente en el Pre-

supuesto de 1985, en el cual los intereses hacen elevarse los ingresos patrimoniales de forma considerable. Si se toma como medida del desequilibrio presupuestario del sector la suma de los ingresos procedentes del endeudamiento y el déficit final liquidado como porcentaje del gasto total, se observa que dicho índice ha descendido de forma apreciable desde el bienio 1982-83, únicos años en los cuales la desviación final del Presupuesto se produjo en el sentido del déficit. Como en todo análisis sectorial global, la resultante final oculta un conjunto de situaciones individuales de muy diverso signo.

La evolución de gastos e ingresos en cada una de la CC.AA. permite apreciar diferencias. Llama, en primer lugar, la atención

la existencia de un numeroso grupo de comunidades en las que las liquidaciones presupuestarias ofrecen invariablemente superávit en el periodo 1982-1985. Son éstas Madrid, Extremadura, Navarra, Asturias y Castilla-León. Para el mismo periodo, registran tres superávit finales y sólo un pequeño déficit en uno de los años Aragón y Canarias. Alternan superávit y déficit, con un resultado final favorable al superávit en el cuatrienio 82-85 las comunidades de Cantabria, Baleares, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía y el País Vasco. En la misma situación de alternancia, pero con resultado final que se inclina del lado del déficit, están las comunidades de Murcia y la Rioja.

Por último, sólo hay dos comunidades autónomas que han registrado déficit en las liquidaciones presupuestarias del periodo estudiado: la Comunidad Valenciana y Cataluña.

Se puede apreciar cómo la mayor propensión al déficit (o al superávit) no parece estar asociada a ningún tipo de comunidades, puesto que encontramos CC.AA. uniprovinciales en cualquiera de los grupos, y lo mismo cabría decir respecto al techo estatutario.

Si cambiamos la perspectiva del análisis, y atendemos a los distintos agentes de gasto, el cuadro n.º 4 permite apreciar cómo la actividad de las CC.AA. a través de sus propios órganos de gestión (administración centralizada) y OO.AA. es la que ejecuta la porción principal del gasto. Viene después, en orden de importancia, la gestión de la sanidad que corre a cargo de algunas CC.AA. (en 1987, estas comunidades eran Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia), que supone un gasto superior a los cuatrocientos mil millones en 1987.

Se aprecia también, aunque sea de pequeña dimensión, la

existencia de un sector público empresarial gestionado por las comunidades autónomas (entes públicos y empresas públicas).

Mención aparte merece el capítulo de gastos agrupados bajo la denominación de gestión financiera local. Nos encontramos aquí con que las CC.AA. actúan únicamente como intermediarios financieros de una serie de partidas que van del Estado a las corporaciones locales. Están incluidas en la gestión financiera local.

- La participación de las corporaciones locales en el Fondo de Cooperación Municipal.
- Las ayudas del Estado para la ejecución de los planes provinciales de obras y servicios.
- Las compensaciones del Estado a las diputaciones por los tributos y recargos provinciales suprimidos a la entrada en vigor del IVA.

CUADRO N.º 4  
GASTO POR AGENTES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1984-1987)  
(Miles de pesetas)

AGENTE	1984	1985	1986 (*)	1987
Administración centralizada .....	930.726.911	1.170.698.750	1.387.112.620 (1.479.821.069)	1.756.119.338
Organismos autónomos .....	21.891.216	81.723.545	111.818.024 (49.975.367)	77.652.629
Entes públicos .....	8.173.673	9.087.566	10.264.566 (5.946.324)	7.630.004
Empresas públicas .....	—	11.337.236	20.190.608 (8.675.880)	8.810.659
Entidades gestoras seguridad social .....	313.662.086	368.300.457	385.101.453 (370.068.631)	416.442.854
Gestión financiera local .....	78.933.738	92.624.722	102.925.967	200.505.944
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.353.387.624</b>	<b>1.733.772.286</b>	<b>2.017.413.238</b>	<b>2.467.161.428</b>

(\*) Las cifras que figuran entre paréntesis en el año 1986 son las que ofrece para dicho año la *Estadística Presupuestaria de las Comunidades Autónomas del año 1987* (pág. 12), que discrepan de las que aparecen en la misma publicación del año 1986, salvo en el total de gasto y gestión financiera local (pág. 96). En la pág. 96 de la publicación de 1986 aparecen trastocadas las cifras correspondientes a gestión financiera local, entes públicos y empresas públicas, como puede comprobarse consultando las págs. 121 a 135 de la misma publicación.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Con un criterio riguroso, el importe del gasto correspondiente a la gestión financiera local no debería incluirse en el gasto autonómico. Por tanto, dicha partida debe excluirse del total para apreciar la verdadera dimensión del gasto autonómico.

#### IV. UNA EXPLICACION DEL CASO ESPAÑOL

¿Qué enseñanzas pueden extraerse del conjunto de teorías y datos examinados respecto a un posible incremento del gasto público en España cuyo origen estuviese situado en el nivel de la hacienda de las CC.AA.?

Además de las referencias al caso español hechas antes de forma aislada, si unimos las cifras de gasto y los rasgos distintivos de la hacienda autonómica con las teorías estudiadas, el balance sería el siguiente:

1.º La existencia de comportamientos burocráticos que hayan podido influir al alza en el gasto público no puede contrastarse con la fiabilidad necesaria sin una investigación más profunda sobre este tema. En todo caso, parece que la hipótesis de partida más razonable sería la de buscar dentro de la Administración central las conductas burocráticas que han llevado a duplicidades en el gasto central. Ya habíamos señalado la referencia en este sentido que hace el Libro Blanco de la Generalidad sobre financiación autonómica.

Más recientemente, en un trabajo que expone el proceso de gestación del nuevo sistema de financiación autonómica, se vuelve a apuntar en la misma dirección (Tanco y Torres, 1987: 33).

Por otra parte, al excluirse los gastos de transferencia en

el cómputo del coste efectivo de los servicios traspasados a las CC.AA., se abrió un portillo a las resistencias al traspaso de los servicios centrales. Dichos servicios (de los cuales conviene recordar que gozaban de amplia facultad para determinar el «porcentaje de transferibilidad»), al poder retener en sus manos el gasto de transferencia, parece que en muchos casos han logrado permanecer en la Administración central (Tanco y Torres, *op.cit.*: 61). De esta manera, han pervivido una serie de organismos cuya tarea parece ser la de organizar «concursos de subvenciones» entre las distintas comunidades autónomas que ahora ostentan la titularidad de la competencia respectiva.

Si hacemos referencia al coste que ha supuesto el nuevo aparato institucional de que se han dotado las CC.AA., su coste no parece que pueda ser tachado de excesivo, pues ascendía en 1986 a 5.584,1 millones (Secretaría de Estado de Hacienda, 1987: 326).

Respecto a la producción legislativa de los parlamentos autónomos, ésta ha discurrido sobre todo por el cauce de la organización de sus instituciones y servicios, y en mucha menor medida por la promulgación de normas de elevado contenido económico.

2.º Por lo que respecta a la existencia de ilusión fiscal, parece bastante difícil que un fenómeno de este tipo haya podido producirse y haya actuado como motor del gasto.

Aparte de la imposibilidad de emitir dinero, las CC.AA. tienen restringido el recurso al endeudamiento, que sólo se les permite con fines de inversión.

En general, la capacidad de crear ilusión fiscal depende de la autonomía de que se disponga

para influir en el cuadro de ingresos. Aparte de la limitación antes comentada, es fácil comprobar, examinando la financiación autonómica, que la hacienda de las CC.AA. es en gran medida una hacienda tutelada. El grueso de la financiación la reciben las CC.AA. vía porcentaje de participación en los tributos del Estado, y este rasgo se ha acentuado con el nuevo sistema de financiación autonómica (Monasterio, 1988).

Dado que no parece probable que el Estado central haya sufrido de ilusión fiscal frente a las comunidades autónomas, debemos pasar al resto de ingresos.

Ciñéndonos a los que Richard Wagner denomina «instrumentos de extracción fiscal» debemos distinguir, por un lado, los tributos cedidos y, por otro, los tributos propios y recargos.

Tras el porcentaje de participación, la segunda fuente de financiación, en orden de importancia, la constituyen los tributos cedidos. Aquí no existe en absoluto capacidad para crear ilusión fiscal por parte de las CC.AA., que se limitan meramente a la gestión y recaudación de dichos tributos, pero que no pueden alterar su regulación normativa, que está en manos del Estado central. A lo anterior debe añadirse además que la gestión de los tributos cedidos por las CC.AA. es objeto de informe por parte de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, que emite informes periódicos sobre la eficacia de la gestión (informes sobre la cesión de tributos de las comunidades autónomas que forman parte de la documentación presupuestaria).

Distinta situación nos encontramos con aquellos otros ingresos tributarios en los que el grado

de autonomía fiscal es mayor, existiendo por lo tanto (al menos en principio) posibilidades de suministrar a través de ellos alguna dosis de ilusión fiscal a los contribuyentes.

Integran este bloque los tributos propios de las CC.AA. y los recargos. Las características de estos últimos, dada su elevada visibilidad por los contribuyentes, hace que no puedan considerarse como instrumentos creadores de ilusión fiscal, sino más bien al contrario, de reacción fiscal (el caso de la Comunidad de Madrid es muy ilustrativo en este sentido). Respecto a los tributos propios, las condiciones para su creación son muy restrictivas, lo cual explica que este campo haya quedado también inédito hasta la fecha. Por último, están las tasas conectadas a servicios transferidos que, al cederse las respectivas competencias, pasan a formar parte de los tributos propios de las comunidades.

En general, las CC.AA. han seguido respecto a las tasas la misma política que el Estado central, procediendo a elevarlas anualmente en un porcentaje único para todas ellas. Es de lamentar que tampoco en el campo autonómico se haya caminado en la dirección correcta de elevar las tasas de forma individualizada, tomando como referencia la evolución, en cada caso, de los costes de prestación del servicio.

Finalmente, respecto a los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, no existe posibilidad alguna de influir en ellos por parte de las CC.AA., dado que tanto la cuantía del Fondo como los criterios para su distribución están predeterminados.

Como conclusión, podemos señalar que no parece existir in-

dicio alguno que lleve a pensar que el sistema de financiación de las CC.AA. haya generado ilusión fiscal entre los contribuyentes. Esto se aprecia claramente cuando examinamos su cuadro de ingresos, en el cual figuran ingresos afectados (FCI y gasto de inversión) y otros comprometidos para el mantenimiento de los servicios asumidos (tributos cedidos, tasas y porcentaje respecto al coste efectivo). Además, tampoco es posible pensar en ilusión fiscal proveniente de una estructura fiscal elástica, dada la rigidez de los tributos cedidos. Dado que los tributos propios y recargos no han visto la luz, la conclusión en este sentido parece clara. Por otra parte, las encuestas sobre el sentimiento de los contribuyentes muestran que éstos no parecen subestimar en modo alguno la carga fiscal que soportan (García López y Alvira, 1987).

Nos resta por examinar si la evolución del gasto en las comunidades autónomas se ha caracterizado por un crecimiento alimentado por la irresponsabilidad fiscal o si, por el contrario, la mejora en la asignación presupuestaria que se produce en una hacienda federal ha supuesto un mayor control.

Desde luego, lo que parece claro es que los diversos gobiernos autonómicos han captado claramente el coste de impopularidad asociado a la política impositiva, y que han renunciado claramente a explotar esta vía de obtención de recursos (que si bien es ciertamente limitada en el caso de tributos propios, existía en el caso de los recargos).

La variable clave para inclinarse en una u otra dirección la constituye la apreciación sobre el endeudamiento de las CC.AA.

que, si bien en valores absolutos no presenta una magnitud muy elevada, resulta preocupante en cuanto a su ritmo de crecimiento (Medel, 1987; Ortiz, 1987).

Si se opta por sostener que los problemas de financiación de la inversión nueva (que está excluida del coste efectivo) y la falta de adecuación del FCI para resolverlos son la causa principal del endeudamiento (Ortuño, 1987: 319), la conclusión sería favorable a un mayor control del gasto como consecuencia de la creación de las CC.AA.

Por el contrario, si se piensa que el endeudamiento rebasa el marco anterior y tiene motivaciones de «mercado político» (hay que tener en cuenta que la mitad de la deuda autonómica procede de Cataluña y el País Vasco —Medel, *op. cit.*: 334—, dos de las regiones con mayor dinamismo político, y por tanto más afectadas por la competencia electoral), ello constituiría un motivo de preocupación.

De cualquier forma, hay un dato que debe subrayarse: existe el peligro de que un proceso de endeudamiento creciente por parte de las CC.AA., si llegara a alcanzar niveles elevados, desembocase en presiones sobre el Estado para que asumiese dicha deuda. De producirse este hecho, la asunción de deudas convertiría a la deuda autonómica, para los gobiernos emisores, en algo tan próximo al dinero como breve fuese el plazo transcurrido entre la emisión de los títulos y su asunción por el Estado. Este proceso, que podríamos llamar de «monetización por traslación», supondría que, en términos del esquema teórico expuesto con anterioridad, se igualarían las tasas de incremento de los ingresos por deuda y los derivados de

la emisión de dinero ( $d = g$ , en las ecuaciones [5] y [6]), lo cual supondría mayores ritmos de incremento del gasto.

Que esto puede ser así, y que los precedentes conocidos en la hacienda municipal pueden servir de peligrosa referencia a las CC.AA., lo ha señalado ya Braulio Medel, al hablar de la posibilidad de que se produzca «el desarrollo de un juego estratégico, por todos fomentado, hacia soluciones o prácticas aplicadas en otros ámbitos, y consistentes en tratar mejor al más endeudado» (Medel, *op. cit.*: 335). Hay que señalar que el mismo resultado de la asunción de deudas puede alcanzarse por otro camino más sutil, procediendo a revisiones del sistema de financiación en las que obtengan un mayor incremento de recursos aquellas CC.AA. más endeudadas, lo cual ha sucedido en cierta medida en la última revisión del sistema de financiación autonómica. En este sentido, el no haber mejorado el grado de autonomía y corresponsabilización fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica, y el haber bloqueado además la vía de recargos, so pretexto de la necesidad de elaborar previamente una Ley de Recargos (Monasterio, *op. cit.*: 344-5), contribuye a acentuar el carácter de «hacienda tutelada» de la hacienda autonómica. Y es sabido que aquel nivel de gobierno que tutela la hacienda de otro siempre puede ser acusado, en último extremo, de ser el responsable de sus déficit y, por lo tanto, el obligado a asumir la deuda acumulada.

## V. CONCLUSIONES

En un sistema de haciendas federales actúan fuerzas que pue-

den impulsar el total del gasto público más allá del nivel eficiente, siendo también posible que la mejora en el mecanismo de asignación presupuestaria se traduzca en un control más eficiente del gasto.

La ambigüedad teórica en este campo exige un análisis detallado de cada caso, puesto que bajo la denominación genérica del federalismo fiscal, con un sector público organizado en varios niveles de hacienda, existen realidades muy diversas. El estudio del caso español parece apuntar hacia la conclusión de que la hacienda autonómica no parece haber ocasionado un incremento apreciable en los niveles de gasto público. La explicación de ello radica en la «restricción presupuestaria fuerte» a que está sujeto el gasto autonómico, especialmente en lo que hace referencia a gastos corrientes. No obstante, el elevado grado de tutela de la hacienda autonómica, que apunta hacia la vía de endeudamiento como medio principal de obtener ingresos, puede hacer variar la situación en el futuro.

Sería el mal uso del sistema, y no los fallos de su diseño, lo que posibilitaría las tensiones sobre el gasto.

Para evitar esto, debería aumentar el grado de autonomía fiscal de la hacienda autonómica, lo cual podría lograrse procediendo de forma efectiva a la cesión del IVA minorista, desbloqueando los recargos o permitiendo la participación de las CC.AA. en los rendimientos del IRPF (Castells, 1988: 165-171).

## NOTAS

(1) Se supone que en el proceso descentralizador se cumple el principio de equivalencia fiscal (Olson, 1969).

(2) Habría que matizar que la emisión de dinero puede conllevar impopularidad política si desata más inflación.

(3) Aunque no se ha supuesto así en nuestro modelo, en el caso de España la tasa de crecimiento de los impuestos de las CC.AA. sería menor que la de los del Estado, por la rigidez de los tributos cedidos.

(4) Datos desagregados sobre gastos e ingresos de las CC.AA. a nivel de capítulos presupuestarios, pueden obtenerse de la Intervención General del Estado (*Cuentas de las Administraciones Públicas*), que ofrece liquidaciones presupuestarias del período 1982-85 (incluidos ambos años) y de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (*Estadística Presupuestaria con las Comunidades Autónomas*), que ofrece presupuestos iniciales para 1986 y 1987.

Hay que señalar que los datos que la Intervención General del Estado proporciona para los años 1983 a 1985 (*Cuentas de las Administraciones Públicas* de los años correspondientes) están elaborados siguiendo la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC).

Los datos del año 1982, sin embargo, están elaborados de acuerdo con la metodología de la OCDE. El cambio metodológico afecta sobre todo a las cifras del País Vasco, puesto que en el año 1982 las Diputaciones forales vascas están incluidas en la Comunidad Autónoma.

Existe una serie retrospectiva que abarca hasta 1979, año de aparición de las comunidades autónomas, y que está elaborada con la metodología SEC (*Cuentas de las Administraciones Públicas, años 1979 a 1982*, Madrid, 1986), pero dicha serie no ofrece datos desagregados para cada una de las CC.AA., sino sólo datos globales del sector.

He de hacer constar mi agradecimiento a Pilar Ortiz Junquera, Jefe del Área de Estudios Económicos y Cuentas Nacionales del Sector Público de la IGAE, tanto por su valiosa ayuda en la búsqueda de series homogéneas de datos sobre el gasto de las CC.AA., como por su orientación para unificar la presentación de las cifras de gasto en los años en que se utilizan presupuestos iniciales [nota (1) del cuadro número 1].

(5) Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 18 de febrero de 1982: «Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos» (B.O.E. del 2 de junio de 1982).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMS, B., y DOUGAN, W. (1986): «The effects of constitutional restraints on governmental spending», *Public Choice*, vol. 49, n.º 2, págs. 101-116.
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977): *Democracy in deficit. The political legacy of lord Keynes*, Academic Press, New York, 1983. Traducido en Ed. Rialp con el título *Déficit del sector público y democracia*, Madrid.
- CAMERON, D. (1978): «The Expansion of the Public Economy: A comparative Analysis», *The American Political Science Review*, vol. 72, n.º 3, Septiembre, pág. 1243-1261.
- CASAHUGA, A. (1984): *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*, I.E.F., Madrid.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- CRAIG, S., y SAILORS, J. (1988): «State Government purchases in a federalist economy», *Public Choice*, n.º 2, febrero, págs. 121-130.
- CRAIN, M.; TOLLISON, R.; GOFF, B., y CARLSON, D. (1985): «Legislator specialization and the size of government», *Public Choice*, vol. 46, n.º 3, págs. 311-315.
- CULLIS, J., y JONES, Ph. (1987): «Fiscal illusion and "excessive" budgets: some indirect evidence», *Public Finance Quarterly*, vol. 15, n.º 2, abril, págs. 219-228.
- FEENBERG, D., y ROSEN, H. (1987): «Tax structure and Public Sector Growth», *Journal of Public Economics*, vol. 32, n.º 2, marzo, páginas 185-201.
- GARCÍA LÓPEZ, J., y ALVIRA MARTÍN, F. (1987): «Los españoles y la fiscalidad: la pérdida de la ilusión financiera», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 30/31, págs. 90-105.
- GENERALIDAD DE CATALUÑA (1985): *Libro Blanco del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre financiación autonómica*, Departamento de Economía y Finanzas, Barcelona, mayo.
- GOETZ, Ch. (1977): «Fiscal illusion in State and Local Finance», en BORCHERDING, T. (ed.) *Budgets and Bureaucrats: The sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham, págs. 176-187.
- GOULD, F. (1983): «The Growth of Public Expenditures: Theory and Evidence from six Advanced Democracies», en CHARLES LEWIS TAYLOR (ed.) *Why Governments Grow. Measuring Public Sector Size*, Sage Publications, Londres, págs. 217-240.
- GRAMLICH, E. (1986): «Federalism and federal deficit reduction», *National Tax Journal*, vol. 39, n.º 2, septiembre, págs. 299-313.
- HEWITT, D. (1986): «Fiscal illusion from grants and the level of state and federal expenditures», *National Tax Journal*, vol. 39, n.º 4, diciembre, págs. 471-483.
- KENYON, D., y BENKER, K. (1984): «Fiscal disciplines: Lessons from the state experience», *National Tax Journal*, vol. 37, n.º 3, páginas 433-446.
- MAY, P. J. (1982): «Local tax burdens, benefit levels and fiscal illusions», *National Tax Journal*, vol. 35, n.º 4, diciembre, págs. 465-475.
- MEDEL CAMARA, B. (1987): «La dimensión autonómica de la deuda pública», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 33, págs. 329-335.
- MELTZER, A., y RICHARD, S. (1981): «A rational Theory of the size of Government», *Journal of Political Economy*, vol. 89, n.º 51, págs. 914-927.
- MONASTERIO, C. (1988): «Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 35, págs. 340-354.
- MUELLER, D. (1987): «The Growth of Government. A Public Choice Perspective», *IMF Staff Papers*, marzo, págs. 115-149.
- MUSGRAVE, R. (1969): *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid.
- OATES, W. (1975): «Automatic increases in tax revenues. The effect on the size of the public budget», en *Financing the New Federalism*, WALLACE OATES (ed.), Johns Hopkins University Press, Baltimore, págs. 139-160.
- OLSON, M. (1969): «The principle of fiscal equivalence: The division of responsibilities among different levels of government», *American Economic Review*, mayo, págs. 479-487.
- ORTIZ JUNQUERA, P. (1987): «Endeudamiento de los entes territoriales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 33, págs. 338-343.
- ORTUÑO SALAZAR, A. (1987): «El endeudamiento de las comunidades autónomas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 33, págs. 318-328.
- ORZECZOWSKI (1977): «Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence», en BORCHERDING, T., *Budgets and Bureaucrats*, op. cit., págs. 229-259.
- PELTZMAN, S. (1980): «The Growth of Government», *Journal of Law and Economics*, vol. 23, octubre, págs. 209-287.
- POMMEREHNE, W. (1978): «Institutional approaches to public expenditure», *Journal of Public Economics*, vol. 9, págs. 255-280.
- POMMEREHNE, W., y SCHNEIDER, F. (1978): «Fiscal illusion, political institutions and local public spending», *Kyklos*, vol. 31, fasc. 3, págs. 381-408. Versión castellana en ANTONI CASAHUGA (ed.) *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*, Madrid, págs. 707-732.
- RUBINFELD, D. (1987): «The Economics of the Local Public Sector», en MARTIN FELDSTEIN y ALLAN AUERBACH (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. II, North Holland, Amsterdam, págs. 571-645.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1987): *Memoria de la Administración Tributaria 1986*, Madrid.
- SCHMIDT, M. (1983): «The Growth of the Tax State: The Industrial Democracies, 1950-1978», en CHARLES LEWIS TAYLOR (ed.) *Why Governments Grow. Measuring Public Sector Size*, Sage Publications, Londres, páginas 261-286.
- SCHWALLIE, D. (1987): «A theory of intergovernmental grants and their effect on aggregate grantor-recipient spending», *Public Finance Quarterly*, vol. 15, n.º 3, julio, 1987, páginas 322-338.
- TANCO MARTÍN-CRIADO, J., y TORRES COBO, F. (1987): *Desarrollo histórico de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda, n.º 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- WAGNER, R. (1976): «Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choices», *Public Choice*, págs. 45-61. Versión castellana en ANTONI CASAHUGA (ed.): *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*, I.E.F., Madrid, 1984, págs. 663-681.