

LAS FINANZAS AUTONÓMICAS: EXPANSIÓN Y CRISIS, 2002-2012

Santiago LAGO PEÑAS

GEN y Universidad de Vigo

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

GEN e IDEGA,

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

Este artículo analiza la evolución de las finanzas de las comunidades autónomas en el periodo 2008-2012. A fin de contextualizar y afinar el análisis, el trabajo arranca en 2002 y utiliza datos consolidados, deflactados y corregidos. Identificamos dos fases de características encontradas (2008-2009 y 2010-2012). Mientras en la primera la evolución de ingresos y gastos no financieros se desacopla y provoca un intenso recurso al endeudamiento, en la segunda las comunidades se ven obligadas a ajustar el gasto a la baja y recurrir en menor medida a la deuda. El comportamiento dispar de las comunidades nos permite clasificarlas en cuatro grupos, en función de la intensidad relativa del ajuste de ingresos y gastos. Por último, efectuamos algunas observaciones sobre las relaciones verticales entre administraciones y la adaptación al contexto de crisis.

Palabras clave: finanzas autonómicas, gasto autonómico, déficit subcentral.

Abstract

This article analyzes the evolution of Spanish regional public finances in the period 2002-2012. We focus on the crisis period 2008-2012, using consolidated, deflated and corrected data. Two phases of mixed characteristics are identified: 2008-2009 and 2010-2012. During the former the evolution of revenues is out of step with the expenditure and there is an intense use of indebtedness. On the contrary, during the latter strong expenditure cuts are implemented. The different behavior of regions allows us to classify them into four sets, depending on the relative intensity of the adjustment of revenues and expenditure. Finally, we make some observations on the vertical relations between fiscal tiers and its adaptation to the context of crisis.

Key words: Spanish regional public finance, regional public expenditure, subcentral deficit.

JEL classification: H72, H74, H77.

I. INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas (CC.AA.) han transitado por una montaña rusa en la última década. Al fortísimo crecimiento de sus recursos en los primeros años, muy por encima del ritmo de expansión del Producto Interior Bruto (PIB), ha sucedido un periodo de caída abrupta de los ingresos no financieros, en parte compensada con un notable endeudamiento, y en parte y de forma más tardía por un intenso ajuste del gasto. Distinguimos así entre la fase de expansión (2002-2007) y la fase de crisis (2008-2012), dividiendo esta en dos subperiodos de características disímiles: 2008-2009 y 2010-2012.

El objetivo del artículo es analizar esta evolución para el conjunto de autonomías y de forma individualizada. La sección II se centra en el periodo 2002-2007 y la III en el periodo de crisis. En ambos casos combinamos aspectos descriptivos e inferenciales. La sección IV se aproxima al comportamiento diferencial de las comunidades autónomas, tratando de establecer pautas comunes por subgrupos. La sección V se detiene en las relaciones

verticales entre gobierno central y autonómicos en el periodo de ajuste más reciente. Por último, la sección VI sintetiza las principales conclusiones.

Un aspecto crucial de nuestro análisis es la base estadística. Las particularidades de un sistema de financiación autonómica que gravita sobre anticipos e ingresos a cuenta que se liquidan con dos años de retraso, combinadas con la alteración radical de la coyuntura económica, han dado lugar a desviaciones muy sustanciales no ya sobre los presupuestos iniciales, sino sobre los propios presupuestos liquidados. Unas desviaciones que deben ser consideradas para comprender la dinámica real de las cuentas y las decisiones públicas autonómicas.

En nuestro caso, partimos de los datos contenidos en la publicación electrónica *Liquidación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para los ejercicios 2002-2010 son datos definitivos, mientras que en 2011 son avance. Finalmente, para 2012 hemos tenido que conformarnos con la Ejecución Presupuestaria Mensual de las CC.AA., con datos a 31 de diciembre, que pro-

porciona también el Ministerio de Hacienda. Tomamos valores consolidados, una vez descontadas las transferencias de la Administración del Estado a los gobiernos locales así como los pagos del Feoga Garantía (1).

Sobre estos datos aplicamos las siguientes correcciones. Para la fase de crisis, descontamos las distorsiones que produce la existencia de obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto, y que emergen, con carácter general, en 2012; así como el juego de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009, y su abono aplazado y fraccionado (De la Fuente, 2013). En el primer caso, calculamos las variaciones registradas en cada ejercicio en las cuentas de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto (Cuenta 413). Consideramos esta variación como gasto efectivamente realizado en el ejercicio, aumentando la cifra correspondiente a capítulo II de Gastos (Clasificación Económica), Gastos en Bienes y Servicios Corrientes. Dado que no existió un ingreso no financiero que respaldase ese gasto, incrementamos en la cuantía de la variación el capítulo IX de Ingresos, Pasivos Financieros. En el segundo caso procedimos a tratar las liquidaciones como si efectivamente se hubiesen producido íntegramente en 2010 y 2011. Como consecuencia, restamos en esos ejercicios a las transferencias corrientes (Capítulo IV de Ingresos) de cada comunidad los importes correspondientes a las liquidaciones de esos años, minoradas en las cantidades ya compensadas. Por último, sumamos a los pasivos financieros esos valores netos resultantes. De esta forma caen los ingresos no financieros y aumentan los financieros de esos años (2), sobre todo en los ejercicios 2010 y 2011; en los ingresos totales la desviación es perceptible en 2012 (3).

Finalmente, y salvo indicación en contrario, utilizamos valores constantes de 2012, para lo que hemos convertido los valores de cada año aplicando el índice de precios al consumo general, en media anual.

II. LOS AÑOS DE LA BURBUJA, 2002-2007

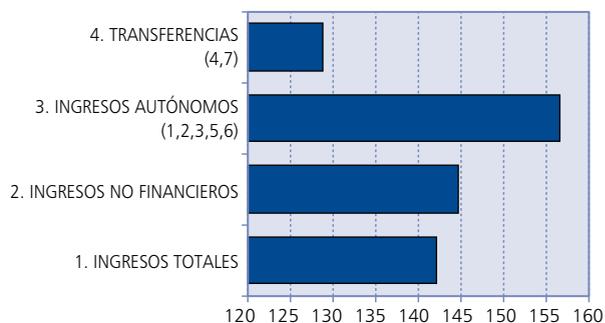
1. La intensa expansión de los ingresos no financieros

El elemento central que configura el perfil de esta fase es el comportamiento de los ingresos no financieros, que crecen a un ritmo fortísimo, elevando considerablemente la suficiencia del conjunto de las comunidades autónomas. En solo cinco años aumentan en términos reales un 44,5 por 100, más

que doblando el porcentaje de incremento del PIB (18,4 por 100).

Son los ingresos autónomos, fundamentalmente de naturaleza tributaria (4), los que protagonizan esa expansión de los recursos, afirmando su relevancia como fuente de ingresos de las comunidades (gráfico 1). Los impuestos directos crecen a un ritmo muy elevado, con una ligera diferencia positiva respecto a los indirectos, mientras que las tasas y otros ingresos de las autonomías se incrementan muy suavemente, por debajo del PIB. Esta evolución diversa ha sido el resultado de la sensibilidad de cada figura a las características del ciclo económico alcista, importando poco las decisiones normativas de las autonomías.

GRÁFICO 1
LOS INGRESOS TOTALES Y SUS COMPONENTES PRINCIPALES EN LA FASE DE EXPANSIÓN, 2002-2007 (EN TÉRMINOS REALES, 2002 = 100)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, MHAP, diversos años). Elaboración propia.

En general, las haciendas autonómicas se han comportado con habilidad y sofisticación, discriminando las figuras tributarias en función de su nivel de ilusión fiscal, para trasladar, vía deducciones o beneficios, una parte de esa plétora de recursos hacia los contribuyentes con el máximo beneficio político (Díaz de Sarralde *et al.*, 2006; Lago Peñas, 2007). Las comunidades autónomas han optado por atemperar la evolución de los impuestos cuya exacción es más transparente para el contribuyente y por aprovechar las ventajas que generaba la fuerte revalorización de los activos inmobiliarios: la subida de los tipos que gravan sus transmisiones es percibida como un elemento inocuo por aquellos que confían en obtener fuertes ganancias patrimoniales.

En los impuestos directos ha coincidido un intensísimo crecimiento de la recaudación, con una tendencia a reducir la carga formal (5). En el IRPF, el impuesto directo de mayor capacidad recaudatoria, las comunidades autónomas han preferido usar sus competencias para reducir su presión sobre los contribuyentes. Esta rebaja es creciente a lo largo del periodo, acelerándose de forma considerable en los dos últimos ejercicios. En conjunto, pasa de $-0,34$ a $-1,33$ por 100 de la recaudación sin utilización de la capacidad normativa. En Canarias, La Rioja, Madrid o Comunidad Valenciana esa estrategia de reducción de impuestos es particularmente intensa.

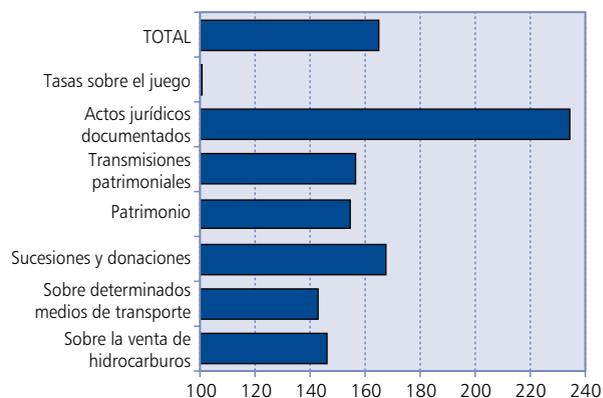
En el Impuesto de Donaciones y Sucesiones (ISD) la mayoría de los ejecutivos autonómicos han optado por un alivio notable de la fiscalidad de las transmisiones *mortis causa* a cónyuges e hijos; y una mejora, no tan general, en el tratamiento para las transmisiones inter-vivos a parientes próximos, las adquisiciones a favor de personas con minusvalía o la transmisión de la vivienda habitual del causante o de la empresa de carácter familiar o de explotaciones agrícolas y forestales.

Por el contrario, en los impuestos indirectos con capacidad normativa, las comunidades autónomas muestran una elevada propensión al aumento de la carga tributaria genérica, aunque con mejoras para grupos específicos de contribuyentes. Las soluciones exitosas experimentadas por algunas autonomías se generalizan, provocando una convergencia notable. En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP) el tipo general se incrementa del 6 al 7 por 100; aunque, al mismo tiempo, se reduce el tipo aplicable a supuestos especiales. En el impuesto sobre actos jurídicos documentados (IAJD) el tipo general se incrementa un 100 por 100 (del 0,5 al 1 por 100), si bien aparecen también tipos especiales más reducidos para algunos supuestos. En el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH) la generalización de los cambios se hace esperar más, comenzando Madrid y sumándosele después Galicia, Asturias o Cataluña; y, más tarde, otros territorios como Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana.

En resumen, tanto los impuestos cedidos, nuevos y tradicionales, como los propios, han llenado las arcas autonómicas de forma creciente a lo largo de esta fase, con un vigor que ya daba señales de agotamiento en el ejercicio 2006 (gráfico 2).

En comparación y con carácter general, las transferencias han crecido a un ritmo inferior. Las de

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS TRADICIONALES. COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN, 2002-2007 (EN TÉRMINOS REALES, 2002 = 100)



Fuente: Las Haciendas Autonómicas en cifras (MHAP, 2002-2010).
Elaboración propia.

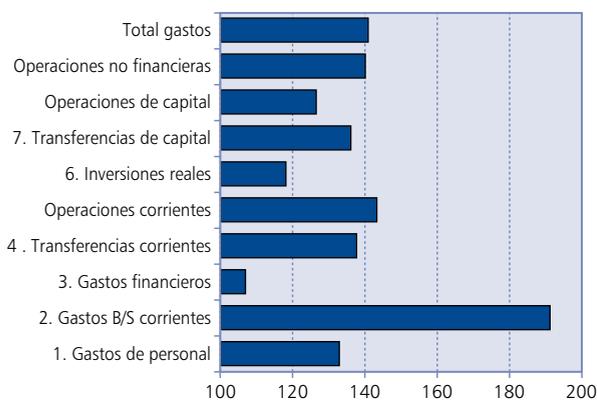
naturaleza corriente evolucionan más expansivamente que las de capital, que muestran un ritmo de incremento próximo a cero en términos reales, aunque con una volatilidad mayor y una dispersión significativa. Las regiones receptoras del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) son las responsables del estancamiento, mientras que el resto ven aumentar significativamente los fondos asignados.

La expansión de las transferencias corrientes varía para diferentes subconjuntos de comunidades autónomas, en función de los diferentes regímenes de financiación autonómica (6) o algunas características específicas (7). El País Vasco presenta la evolución más favorable, al recibir por esta vía los impuestos recaudados por las haciendas forales provinciales, que incluyen casi todo el sistema impositivo. Si dentro de las comunidades autónomas de régimen común retiramos a Madrid y Baleares, por estar sometidas a un sistema de compensación particular (8), así como Cantabria, por ser excepcional el año de partida (2002), las doce comunidades restantes muestran un crecimiento de las transferencias corrientes ligeramente superior al 30 por 100 en términos reales. Los recursos del sistema vigente de financiación autonómica son el núcleo de esas transferencias. Su moderado incremento se debe a que los grandes impuestos de titularidad estatal presentan en la fase de expansión una capacidad recaudatoria menos elástica que los cedidos a las comunidades.

2. El notable aumento de los gastos

El gasto no financiero de las comunidades autónomas también evoluciona de forma muy expansiva, al crecer en cinco años un 40 por 100 en términos reales. Todos los capítulos del gasto no financiero, con excepción del pago de intereses de la deuda, aumentan a un ritmo superior al del PIB; si bien los gastos corrientes se expanden significativamente más que los de capital (gráfico 3). Las comunidades autónomas han optado durante los años de *boom* por ampliar considerablemente los niveles de servicios prestados a sus ciudadanos, con un aumento muy notable de los gastos en bienes y servicios corrientes y, con un ritmo menos vivo, los de personal. La presión demográfica ha desempeñado su papel, suscitando nuevas necesidades. Sin embargo, la población ha crecido un 8 por 100 mientras que el gasto no financiero, en términos reales, lo ha hecho algo más de un 40 por 100. Consecuentemente, el gasto autonómico por habitante se ha elevado de forma muy sustancial.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO Y SUS COMPONENTES,
2002-2007 (EN TÉRMINOS REALES, 2002 = 100)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CCAA (MHAP, diversos años).
Elaboración propia.

Otro factor importante en esa expansión del gasto ha sido la asunción muy reciente (2002) de la competencia en sanidad por parte de diez de las diecisiete comunidades. La proporción que representa el gasto sanitario sobre el total aumenta significativamente (9). También progresa el gasto en infraestructuras y en I+D+i. En cambio, experi-

menta una intensa caída la proporción que representa el gasto en deuda pública y en actuaciones económicas sectoriales, singularmente en dirección al sector primario; pero también el gasto en educación, que pasa de un 25,6 a un 23,8 por 100.

3. La mejora de la condición financiera

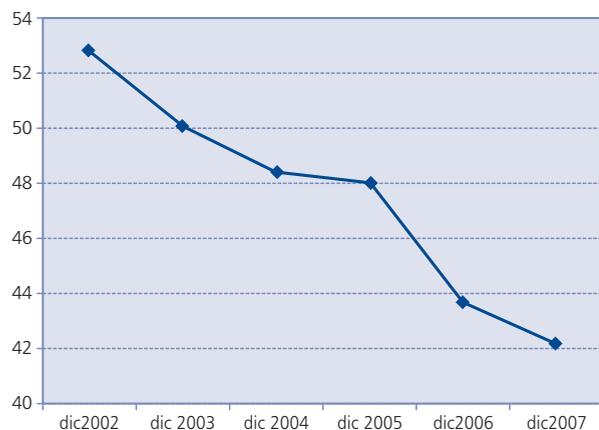
La salud financiera de las comunidades autónomas mejora claramente en estos años. Primero, porque consiguen someter la evolución del gasto corriente a un ritmo inferior a la de los ingresos, generando un ahorro corriente bruto en franco ascenso (valor 184 en 2007, 2002 = 100). Únicamente en Cataluña y Baleares esta variable cae en términos constantes. En La Rioja y Extremadura evoluciona por debajo de los ingresos no financieros. En el resto de los territorios, el exceso de ingresos sobre gastos corrientes permitirá financiar actividades de formación de capital, añadiéndose a unas transferencias de capital estables.

Segundo, porque el peso de la deuda se hace más liviano. De acuerdo con el Banco de España, el *stock* de deuda, según el protocolo de déficit excesivo, suponía un 7,02 por 100 del PIB español en 2002 y había descendido al 6,46 por 100 en 2007. En términos de ingresos no financieros, los valores correspondientes muestran un descenso mayor, del 52,8 al 42,1 por 100. Las haciendas autonómicas siguen acumulando deuda a lo largo del periodo (un 11 por 100 de la deuda total al final del mismo en valores nominales; un 12,71 por 100 de los ingresos no financieros de 2007, en euros constantes) pero crece a un ritmo menor que el PIB y los ingresos no financieros (gráfico 4). Los gastos financieros recogidos en el capítulo III son estables en valores constantes, disminuyendo sensiblemente su peso sobre los ingresos. Por último, los resultados presupuestarios muestran que en 2007 el conjunto de las comunidades tiene capacidad de endeudamiento.

4. Algunos comportamientos asimétricos

Los territorios receptores de una fuerte inmigración y con una intensa expansión de la actividad inmobiliaria (Baleares, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia) muestran un dinamismo en sus ingresos no financieros muy superior al de las regiones del noroeste peninsular (Castilla y León, Galicia, Asturias, País Vasco), de limitado pulso demográfico (10). Un patrón no totalmente coincidente se presenta en los gastos no financieros, con seis territorios

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS, 2002-2007



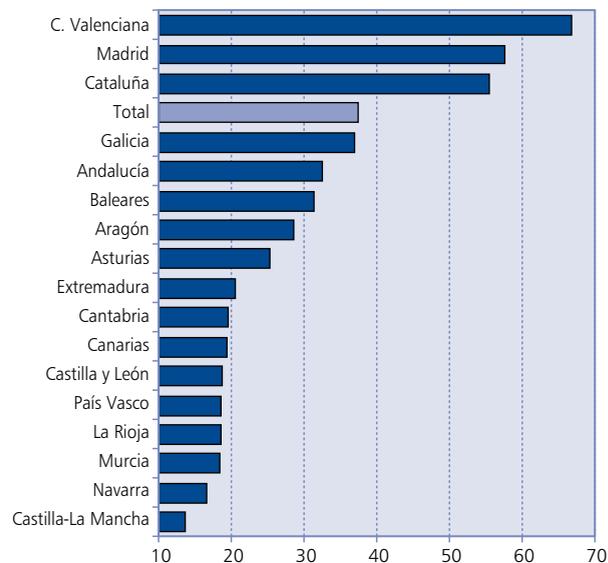
Fuentes: Liquidación del Presupuesto de las CCAA (MHAP, diversos años). Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

elevándose muy por encima del resto (Baleares, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cataluña, Murcia, Madrid y Aragón), mientras que otros seis (Asturias, Castilla y León, Canarias, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana) muestran un comportamiento más moderado, en la línea de la expansión del PIB.

Tenemos así que el ingreso no financiero de cada comunidad mantiene una relación directa con la expansión demográfica y, a su vez, esa disponibilidad de recursos favorece la dinámica del gasto. Las haciendas autonómicas son haciendas de servicios, para las que es determinante el peso del gasto educativo y sanitario. El impulso demográfico ha sido muy intenso en estos años, en buena medida fruto de una inmigración, de extraordinaria intensidad en términos históricos. La atracción de nuevos residentes estuvo muy condicionada por la disponibilidad de nuevos puestos de trabajo, en la construcción, la agricultura y los servicios turísticos. El dinamismo económico genera ingresos y atrae mano de obra, que plantea demandas adicionales de servicios. Pero los canales de filtración hacia otros territorios en economías extremadamente abiertas son numerosos y potentes, suscitando un crecimiento económico regular en el territorio.

En diciembre del 2007 la dispersión del *stock* de deuda ponderada por los ingresos no financieros en torno a los valores promedio es muy notable, con

GRÁFICO 5
STOCK DE DEUDA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS EN 2007



Fuentes: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

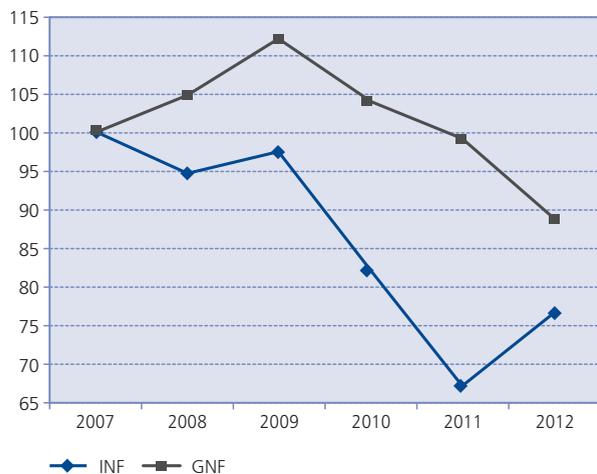
un coeficiente de variación del 42 por 100. El peso de la deuda es muy alto en la Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid. Galicia, Baleares o Andalucía se sitúan a cierta distancia pero por encima del 30 por 100. Las comunidades forales, las uniprovinciales y las dos Castillas se encuentran en una posición más confortable, con un *stock* de deuda inferior al 20 por 100 de los ingresos no financieros (gráfico 5). Todas las comunidades autónomas han rebajado su índice de deuda entre 2002 y 2007, pero han sido justamente las más endeudadas en el ejercicio inicial las que más esfuerzos han efectuado.

III. EL PERIODO DE CRISIS, 2008-2012

1. Aproximación general

Durante la fase de crisis, las haciendas autonómicas ven caer de forma intensa y persistente sus recursos, a lo que responden aumentando el endeudamiento para evitar afrontar el ajuste de su actividad. Solo cuando asumen el carácter permanente de la situación optan por reducir el gasto, aunque a un ritmo insuficiente para adaptarlo a sus recursos

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DEL INGRESO Y EL GASTO
NO FINANCIERO, 2007-2012
(EN TÉRMINOS REALES, 2007 = 100)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

ordinarios. Su condición financiera empeora y la deuda autonómica crece notablemente, aunque a velocidad variable.

Para entender la dinámica de los ingresos y gastos no financieros (gráfico 6) hemos hecho algunas estimaciones. En el cuadro n.º 1 computamos los coeficientes de correlación lineal simples entre las tasas de crecimiento anual acumulativo medio para

CUADRO N.º 1

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVAS DEL GASTO NO FINANCIERO (GNF) Y LOS INGRESOS NO FINANCIEROS (INF) EN LOS TRES SUBPERIODOS ANALIZADOS

| | INF1 | INF2 | INF3 | GNF1 | GNF2 | GNF3 |
|-----------|--------|---------|--------|-------|-------|------|
| INF1..... | 1 | | | | | |
| INF2..... | -0,08 | 1 | | | | |
| INF3..... | -0,04 | -0,76** | 1 | | | |
| GNF1.... | 0,92** | -0,04 | -0,01 | 1 | | |
| GNF2.... | 0,06 | 0,11 | 0,08 | -0,20 | 1 | |
| GNF3.... | 0,01 | -0,48* | 0,67** | 0,12 | -0,10 | 1 |

Notas:

* Significativo al 5 por 100.

** Significativo al 1 por 100.

Subperiodo 1, 2002-2007; subperiodo 2, 2008-2009; subperiodo 3, 2010-2012.

los ingresos no financieros (INF) y los gastos no financieros (GNF) en los tres subperiodos identificados anteriormente: 2003-2007, 2008-2009 y 2010-2012. Las únicas relaciones estadísticamente significativas entre las variables son las contemporáneas y positivas entre gastos e ingresos en el periodo 1 y en el periodo 3, y las correlaciones negativas entre INF2 e INF3 y entre GNF3 e INF2.

La primera correlación, la más elevada (+0,92), tiene un fácil encaje en la explicación que hemos ofrecido. El fuerte crecimiento de los recursos ordinarios a disposición de las comunidades ha determinado su dinámica de gasto, convirtiendo en secundario el recurso al endeudamiento. Por el contrario, las dinámicas regionales de gastos e ingresos ordinarios aparecen completamente desencajadas en 2008 y 2009. La correlación entre ingresos y gastos retorna en el tercer subperiodo, aunque menos fuerte (+0,67), una vez que las dificultades de financiación en los mercados y las restricciones legales fuerzan a las comunidades a limitar el recurso al crédito.

Por su parte, en el cuadro n.º 2 aparecen los resultados de la regresión de sendos modelos, que tratan de explicar la dinámica del gasto regional en el segundo y el tercer subperiodos utilizando como determinantes la evolución del gasto en el pasado y los ingresos contemporáneos:

$$GNF3_i = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot INF3_i + \alpha_2 \cdot GNF2_i + \alpha_3 \cdot GNF1_i + \varepsilon_i \quad [1]$$

$$GNF2_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot INF2_i + \beta_2 \cdot GNF2_i + \mu_i \quad [2]$$

Los resultados ponen en evidencia que la dinámica del gasto en el pasado no ayuda a explicar la

CUADRO N.º 2

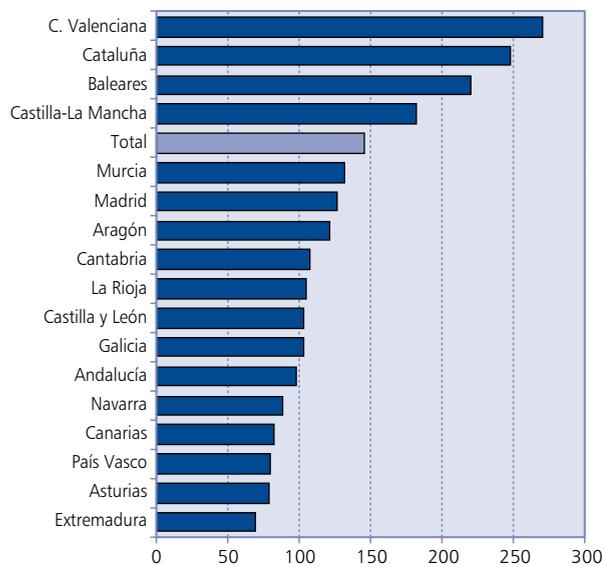
RESULTADOS ECONÓMICOS DE LA ESTIMACIÓN DE LAS ECUACIONES [1] Y [2]

| | GNF3 | GNF2 |
|----------------------|------------------|-----------------|
| INF3..... | 0,43** (3,42) | |
| INF2..... | | 0,10 (0,39) |
| GNF2..... | -0,08 (0,67) | |
| GNF1..... | 0,08 (0,46) | -0,30 (0,76) |
| R ² | 0,48 | 0,05 |
| N..... | 17 | 17 |

Notas: ** Significativo al 1 por 100.

En ambos casos se emplean estimadores MCO. Los resultados no varían al considerar errores robustos ante problemas de heterocedasticidad. Entre paréntesis aparecen los estadísticos-t.

GRÁFICO 7
STOCK DE DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS EN 2012



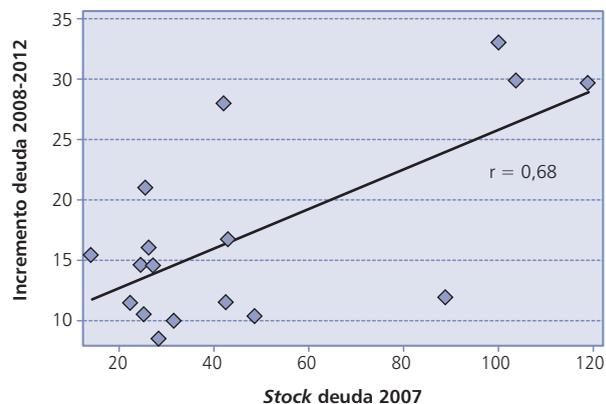
Fuentes: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

variación interregional en el crecimiento del gasto en el segundo o el tercer periodo analizado. Por su parte, la relación entre gastos e ingresos contemporáneos es la ya señalada.

En lo que atañe a la dinámica de la deuda, el gráfico 7 representa la situación de las comunidades en 2012, ponderando el *stock* de deuda por los ingresos no financieros, como se argumenta en Fernández Leiceaga y Lago-Peñas (2013). El valor medio alcanza el 145 por 100. Pero la dispersión de las posiciones individuales es alta, con un grupo de autonomías del arco mediterráneo claramente por encima del 200 por 100 (Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares).

Alrededor de dos tercios de estos pasivos son generados durante la crisis. De nuevo, con un comportamiento homogéneo pero de intensidad muy variable. Con alguna excepción (Madrid y Castilla-La Mancha), las trayectorias de endeudamiento se mantienen y refuerzan (gráfico 8). Las comunidades más endeudadas al inicio de la crisis ven crecer sus pasivos entre 2007 y 2012 a un ritmo incluso

GRÁFICO 8
STOCK DE DEUDA SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS EN 2007 Y DEUDA ACUMULADA SOBRE INF (2008-2012), POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (VALORES CONSTANTES)

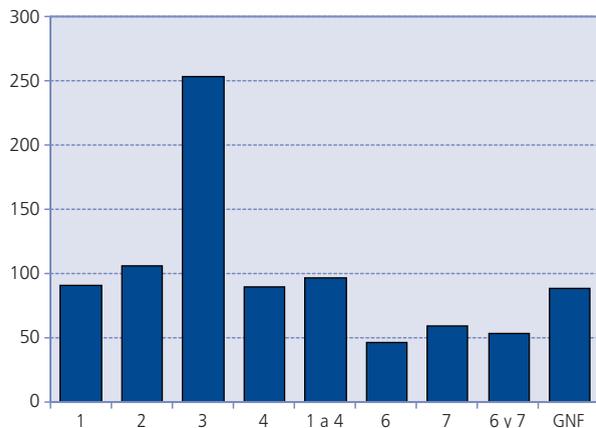


Fuentes: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

mayor de lo esperable; y lo contrario sucede con las menos endeudadas, con la notable excepción de Castilla-La Mancha que, desde la posición más saneada, entra en el pelotón de cabeza en solo cinco años.

En todo caso, las comunidades también han embridado su gasto, que cae en media un 12 por 100 entre 2007 y 2012 en términos reales. Empleando la clasificación económica podemos aproximarnos al perfil del ajuste (gráfico 9). Han experimentado una fuerte compresión los gastos de capital, que reducen su importe a la mitad. No obstante, en este caso la dispersión en el comportamiento de las comunidades es notable. El País Vasco es una excepción significativa, pues consigue aumentar su esfuerzo en formación de capital, impulsando acciones de inversión. También en la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha el ajuste en esta categoría de gastos es menor. En Murcia, Asturias, Cantabria, Navarra o La Rioja los gastos de capital se reducen en más de un 60 por 100. En cambio, el ajuste en gasto corriente es suave y mucho más homogéneo. La caída en los gastos de personal y las transferencias corrientes se ve compensada por el ascenso en los recursos destinados al pago de intereses de la deuda y al gasto en bienes y servicios ordinarios.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO POR CAPÍTULOS
(CLASIFICACIÓN ECONÓMICA), 2007-2012.
TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(VALORES CONSTANTES, 2007 = 100)



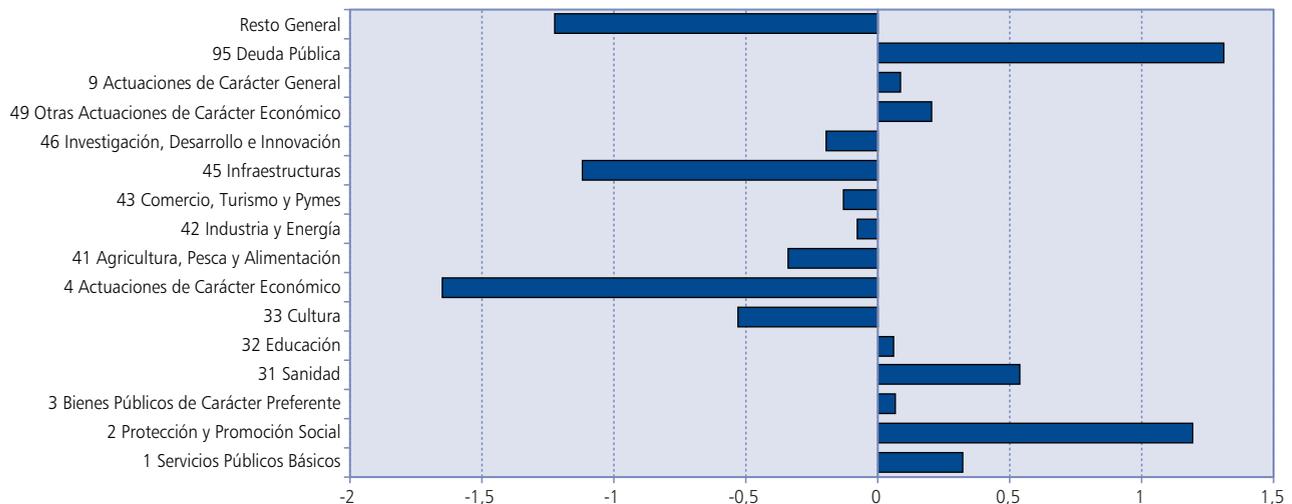
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

El recurso a la clasificación funcional (11) nos permite culminar la caracterización del rostro del ajuste (gráfico 10). En los tres primeros años de la crisis las comunidades recortan sobre todo el gasto en las actuaciones de carácter económico, especialmente en infraestructuras y fomento de la I+D+i, pero también en políticas sectoriales de promoción económica. Reducen también sus compromisos en acciones de carácter general y en actividades culturales. Por el contrario, aumenta el gasto sanitario y en la función de protección y promoción social, además de la deuda.

2. El bienio de la confusión, 2008-2009

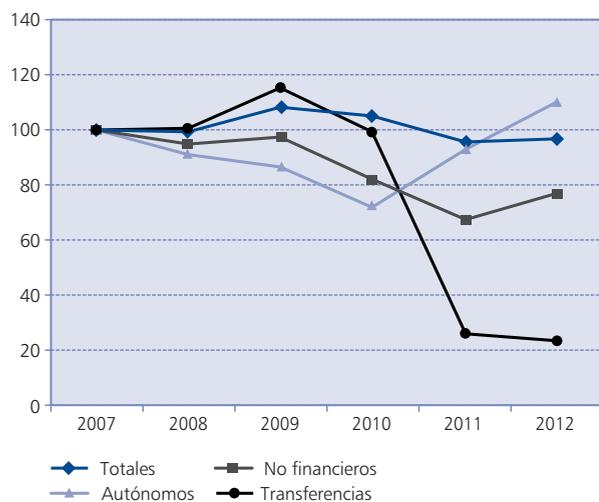
Como hemos mostrado antes, en el primer bienio de la crisis, ingresos y gastos no financieros muestran dinámicas dispares. La intensa y prolongada expansión de los ingresos no financieros se quiebra: a la caída inicial le sigue una tímida y ficticia expansión (gráfico 11). En esos ejercicios, los ingresos tributarios autónomos son los responsables del descenso, mientras que las transferencias mantienen las finanzas autonómicas. El intento de continuar alimentando el crecimiento del gasto presiona a los pasivos financieros, que, en rapidísima

GRÁFICO 10
VARIACIÓN PORCENTUAL SOBRE EL TOTAL EN EL PESO DE LOS GRUPOS DE FUNCIONES Y FUNCIONES
DESTACADAS, 2007-2010. CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2012
(VALORES CONSTANTES, 2007 = 100)

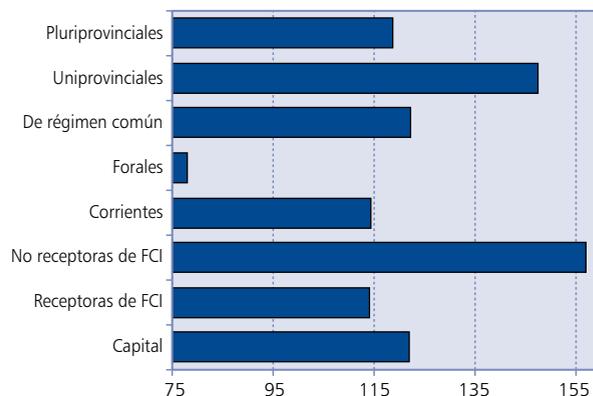


Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

aceleración, hacen posible que los ingresos totales sigan aumentando.

La liquidación de los impuestos directos con dos ejercicios de retraso permite que el intenso crecimiento anterior del PIB genere efectos diferidos en la recaudación autónoma de impuestos directos, alimentando la ilusión de la continuidad del crecimiento. Pero su acusado ascenso en esta fase es fruto además de unas previsiones excesivamente optimistas. Vaticinios en todo caso muy compartidos, pues hasta muy tarde los organismos de previsión, públicos y privados, anticipaban la continuidad del crecimiento en 2009. Así, los anticipos de los ejercicios 2008 y 2009 estarán muy por encima de la recaudación efectiva, generando liquidaciones negativas con dos años de retraso. Los impuestos indirectos, en cambio, pierden pie, con un descenso muy agudo en este bienio. Además, algunas comunidades autónomas comienzan a revisar ya en 2009 los beneficios fiscales que habían introducido en el periodo previo, reduciéndose significativamente la distancia entre el IRPF con y sin capacidad normativa. Los impuestos cedidos tradicionales reducen su recaudación en más de un 40 por 100 en términos reales (12).

GRÁFICO 12
DINÁMICA DE LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS,
POR TIPOS Y SUBCONJUNTOS DE COMUNIDADES
AUTÓNOMAS, 2007-2009
(VALORES CONSTANTES, 2007 = 100)

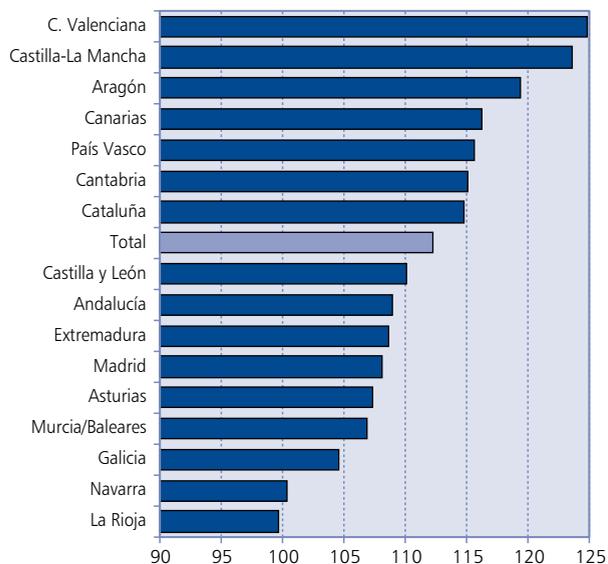


Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

Las transferencias corrientes ganan peso en el conjunto, pasando de representar un 34 por 100 del total en 2007 al 40 por 100 en 2009. Primero, por las liquidaciones correspondientes a derechos devengados dos años antes. Segundo, por la entrada en vigor de un nuevo sistema de financiación, que inyectó a las comunidades recursos adicionales, secuenciados en el tiempo. Baleares, Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana muestran una subida muy intensa. Son las grandes ganadoras del nuevo sistema de financiación. De la Fuente (2013) ha estimado en 9.116 millones de euros (a valores de 2012) las aportaciones adicionales, con 2.537 millones más en el ejercicio siguiente (2010). Si detraemos esas cantidades, las transferencias corrientes se sitúan ligeramente por debajo de los valores de 2007 en términos reales (13).

Únicamente las comunidades forales quedan al margen de la evolución perfilada, pues no reciben los ingresos adicionales del modelo común y, por tanto, sus recursos no financieros se sitúan sensiblemente por debajo del resto, en la comparación con 2007 (gráfico 12). Los ingresos no financieros de las comunidades de régimen común toman un valor 99 en 2009 (2007 = 100), mientras los de las comunidades de régimen foral muestran uno mucho más reducido (valor 81). La crisis parece no afectar a las finanzas de las autonomías de régimen común,

GRÁFICO 13
EVOLUCIÓN DEL GASTO NO FINANCIERO,
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2009
(VALORES CONSTANTES, 2007 = 100)



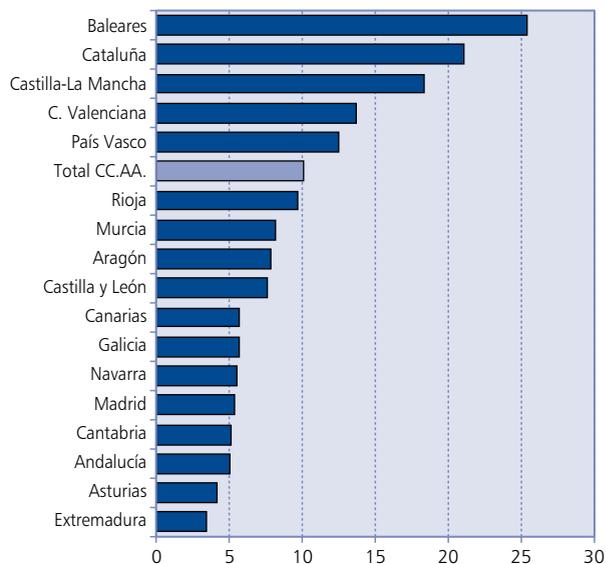
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

amparadas por una generosa revisión de su sistema de financiación y unas previsiones muy hinchadas de recaudación por impuestos directos (14).

El gasto no financiero se expande a un ritmo elevado en estos años, como si nada hubiese sucedido, salvo en Navarra, Galicia y La Rioja, en las que sí se aprecia una estabilización (gráfico 13). En otros territorios el ritmo de incremento es alto, por encima del 15 por 100, y en ocasiones vertiginoso. En el ejercicio 2009 se alcanzan los máximos históricos en gasto total y no financiero en términos reales, al tiempo que se produce la caída más pronunciada del PIB español desde que existen estimaciones oficiales.

Esa desvinculación de la dinámica del gasto y el ingreso no financiero exige un recurso intensivo al endeudamiento. Los ingresos financieros netos se multiplican por nueve en términos reales en tan solo dos años (gráfico 14). La deuda acumulada en el bienio de la confusión alcanza el 10 por 100 de los ingresos no financieros, pero en algunas autonomías supera el 20 por 100. Todas las comunidades aumentan substancialmente su endeudamiento, con

GRÁFICO 14
DEUDA GENERADA SOBRE INGRESOS
NO FINANCIEROS, 2008-2009
(VALORES CONSTANTES, PORCENTAJE)



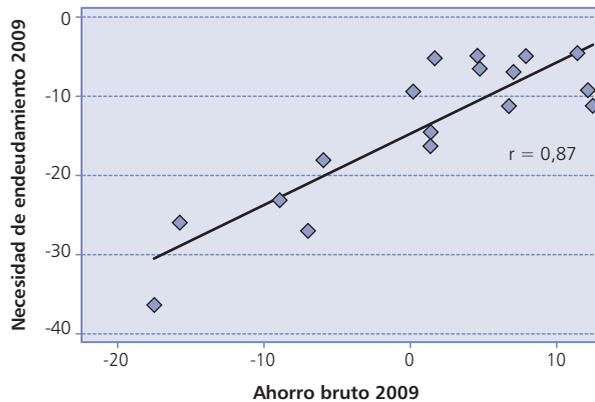
Fuentes: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

un incremento medio del 49 por 100 en términos reales. El País Vasco, partiendo desde valores bajos, la cuadruplica, y Castilla-La Mancha la multiplica por 2,4 en solo dos años. Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana muestran una deuda sobre el PIB superior al 15 por 100.

La situación diferencial de las comunidades autónomas en 2009 puede expresarse bien mediante los valores del ahorro bruto y de la necesidad de endeudamiento, ponderadas por los ingresos no financieros (gráfico 15). El grado de coincidencia de la ordenación de las comunidades en función de ambos indicadores es alto. Los gastos corrientes explican la dinámica de gasto; las que han optado por ampliarlo más tienen que recurrir en mayor medida al endeudamiento. Es la decisión política la que determina la posición de cada hacienda. El País Vasco, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña o Baleares muestran los peores resultados, con Galicia y Asturias en el extremo contrario.

¿Por qué las comunidades han tratado como un desajuste transitorio lo que después se ha revelado

GRÁFICO 15
**AHORRO BRUTO Y NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO
 EN 2009 SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS**



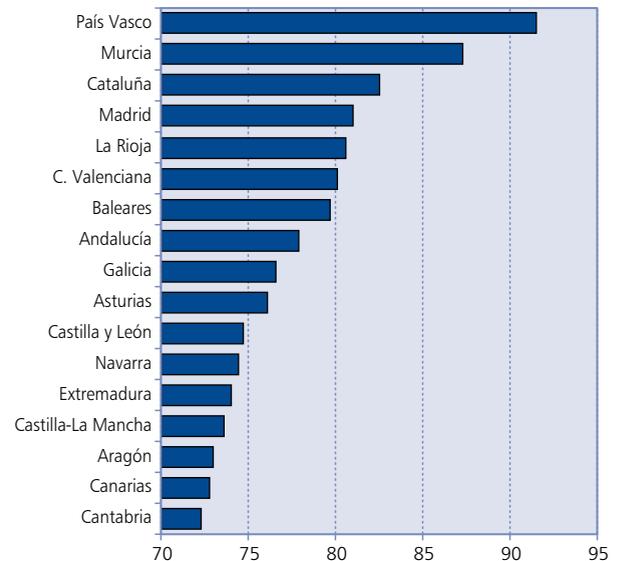
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

como un claro desfase estructural? Sin duda, la insuficiente conciencia del carácter de la crisis ha desempeñado un papel en todos los niveles de la administración pública. Pero, en el autonómico, la expectativa de entrada en vigor de un modelo de financiación que reforzaría la suficiencia y el juego de las liquidaciones de los impuestos gestionados por la hacienda central coinciden para convencer a los responsables de las cuentas de que poseen un margen considerable para un endeudamiento acotado en el tiempo. Anticipan ingresos no financieros futuros, suscribiendo deuda para evitar recortar el gasto, sin percatarse de la magnitud del ajuste al que habrían de hacer frente.

3. El periodo 2009-2012: llega el ajuste

Como demostramos al principio de esta sección III, en los años del ajuste vuelven a anudarse ingresos y gastos no financieros. Y ello, a pesar de que los ingresos no financieros experimentan un insólito retroceso en términos nominales. Nunca antes las comunidades autónomas habían sufrido un descenso tan abrupto y generalizado. En el ejercicio 2011 los ingresos no financieros autonómicos en términos reales se situaban por detrás de los de 2002, aunque en el último año se han recuperado ligeramente. En 2012, las autonomías disfrutaron de unos ingresos no financieros inferiores, en términos reales, en un 21 por 100 de media a los de tres años antes (15). Los ingresos corrientes se comportan ligeramente mejor que los de

GRÁFICO 16
**AJUSTE DEL GASTO NO FINANCIERO, 2009-2012
 (VALORES CONSTANTES, 2009 = 100)**



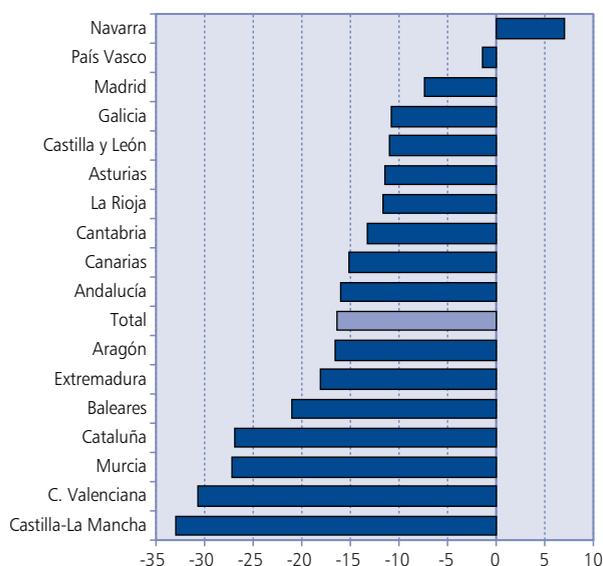
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

capital, muy condicionados por el estrés financiero de la administración central, que reduce los convenios y la dotación financiera del FCI; y por la reducción de los fondos europeos de desarrollo regional asignados a España (16).

En estas condiciones, entre la presión de los mercados y la del gobierno central, las comunidades autónomas han asumido en los últimos tres ejercicios su realidad financiera, protagonizando un sostenido y potente recorte del gasto total de más de un 20 por 100 en media sobre el máximo de 2009. Solo el País Vasco y Murcia atemperan este ajuste (gráfico 16). El nivel de gasto no financiero se sitúa por detrás de 2007, con excepción del País Vasco y la Comunidad Valenciana; y en las comunidades autónomas de menor dinamismo poblacional, vuelve a valores muy próximos a los de 2002.

A pesar de este comportamiento, cualquier indicador muestra la gravedad de la situación, que toca fondo en el ejercicio 2011. Utilizando la media anual del trienio 2010-2012 (17), el ahorro presupuestario bruto entra en barrena: un valor del -16 por 100 de los ingresos no financieros, con todas las comunidades autónomas, excepto Navarra, con gastos corrien-

GRÁFICO 17
AHORRO PRESUPUESTARIO BRUTO SOBRE
INGRESOS NO FINANCIEROS. MEDIA DEL PERIODO
2010-2012 (VALORES CONSTANTES)



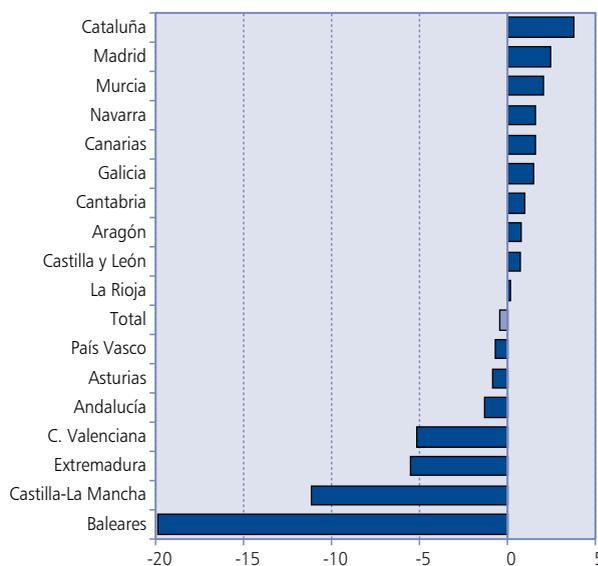
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

tes superiores a los ingresos ordinarios (gráfico 17). Entre 2008 y 2011 el deterioro es acelerado, con un desequilibrio creciente en términos agregados y que afecta a prácticamente todas las regiones. En 2011 el desfase es de un 32 por 100 de los ingresos no financieros, pero supera el 40 por 100 en Cataluña, Comunidad Valenciana o Castilla-La Mancha.

Algo parecido sucede con el saldo presupuestario primario, ponderado por los ingresos no financieros. Los superávits de los últimos ejercicios del periodo de la abundancia mutan en déficits crecientes (gráfico 18). Este resultado coincide con un intenso recurso a la deuda que no evita fuertes tensiones presupuestarias. Tan solo Galicia y Madrid se libran de presentar en algún ejercicio gastos superiores a los ingresos. En el ejercicio 2011, los valores de Castilla-La Mancha, Baleares y la Comunidad Valenciana indican una grave falta de control.

Además, para mantener la caída del gasto en límites manejables las haciendas regionales han debido endeudarse mucho más en esta fase (gráfico 19). Los pasivos han supuesto en media un

GRÁFICO 18
RESULTADO PRESUPUESTARIO SOBRE INGRESOS
NO FINANCIEROS, 2010-2012
(MEDIA DEL PERIODO, VALORES CONSTANTES)



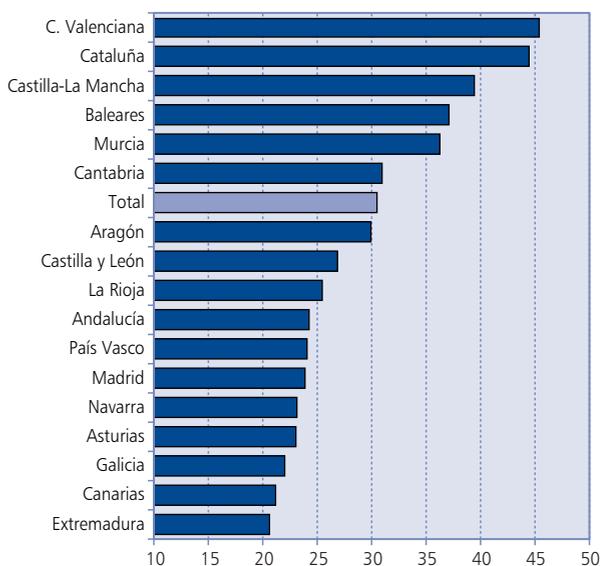
Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

30 por 100 de los ingresos no financieros, con un máximo absoluto en el año 2011 (46 por 100). Las comunidades han comenzado a reducir el recurso a la deuda en el año 2012, a consecuencia tanto de las tensiones en los mercados de crédito como de la presión comunitaria sobre el control de la deuda pública española; pero aún incurren en un déficit muy fuerte en ese ejercicio. Las diferencias entre territorios son significativas: la Comunidad Valenciana, Castilla-la Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia destacan a la cabeza, mientras que otras comunidades (Navarra, País Vasco o Madrid) muestran una contención relativa. Pero todas ellas y en todos los ejercicios han aumentado su deuda en términos reales y con relación al PIB.

IV. APROXIMACIÓN AL COMPORTAMIENTO DIFERENCIAL DE LAS COMUNIDADES

Para definir la existencia de pautas presupuestarias comunes entre las diecisiete comunidades autónomas hemos realizado una serie de análisis clúster jerarquizados. Los dendrogramas correspondientes

GRÁFICO 19
DEUDA ACUMULADA SOBRE LOS INF, 2010-2012
(MEDIA DEL PERIODO, VALORES CONSTANTES,
PORCENTAJE)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Deuda de las CC.AA. a efectos de Protocolo de Déficit Excesivo, Banco de España. Elaboración propia.

aparecen en los gráficos 20 a 22. En todos los casos, la medida de disimilitud utilizada es la distancia euclidiana y recurrimos a un algoritmo jerárquico basado en las distancias medias. En el gráfico 20 utilizamos las tasas de crecimiento de los ingresos no financieros para el quinquenio 2008-2012, lo que nos proporciona cinco observaciones para cada comunidad. En el gráfico 21 se recurre a las tasas de crecimiento de los gastos corrientes y los gastos de capital para el mismo periodo, lo que supone contar con diez observaciones por autonomía. Finalmente, en el gráfico 22 analizamos la similitud en la ratio entre la necesidad/capacidad de financiación sobre los ingresos de cada autonomía en cada uno de los ejercicios que van de 2008 a 2012, lo que de nuevo genera cinco datos por territorio.

En lo que se refiere a los ingresos no financieros (gráfico 20), existe una clara diferencia entre comunidades autónomas de régimen foral y de régimen común. Y entre estas, es posible distinguir cuatro subgrupos de tamaño dispar: Andalucía y Castilla y León; Baleares y Madrid; La Rioja y las restantes once autonomías.

En el caso de la evolución del gasto corriente y de capital (gráfico 21), el árbol se estructura en tres ramas principales: la de Castilla-La Mancha; la de Andalucía, Galicia, Castilla y León, Madrid y País Vasco; y la del resto. Dentro de este grupo más numeroso existiría un subgrupo con mayores similitudes entre sí, compuesto por Aragón, Canarias, Cantabria, Asturias, Navarra y Baleares.

Finalmente, el dendrograma del déficit que aparece en el gráfico 22 muestra cuatro grupos diferenciados: las comunidades autónomas forales; Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana; Murcia, Baleares y Cataluña; y el resto. De nuevo en este grupo es posible identificar dos subgrupos: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cantabria y Extremadura, por un lado, y Asturias, Galicia y Canarias por el otro. La Rioja y Madrid se mantendrían al margen de ambos.

En el periodo 2007-2012, las comunidades autónomas han experimentado de forma muy diferente el ajuste de los ingresos no financieros, desde una caída suave como en el País Vasco a un severo retroceso como en Andalucía, Extremadura o Galicia. Pero han reaccionado a esta coyuntura de estrés financiero de forma muy distinta. La variación del gasto muestra una dispersión mayor, aunque siempre por encima del ingreso. La diferencia entre ambos indica la necesidad de recurrir a los ingresos financieros (gráfico 23).

A partir del análisis anterior sobre la intensidad del ajuste de ingresos y gastos en términos comparados, configuramos los siguientes cuatro grupos de comunidades autónomas:

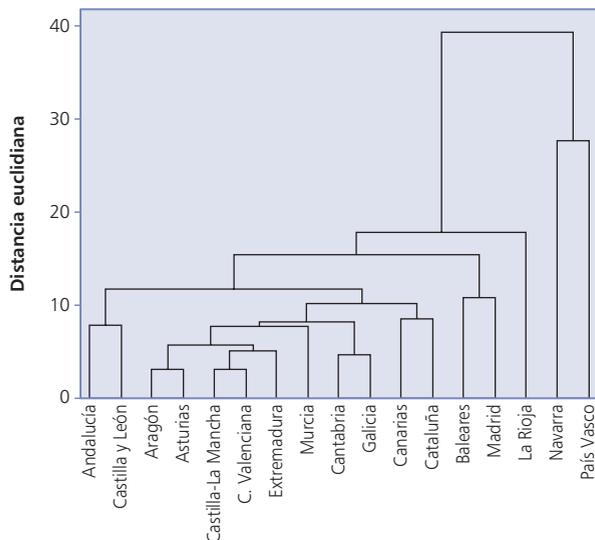
— Comunidades desajustadas, abocadas a un alto endeudamiento, con un crecimiento de su gasto mayor que la media y unos ingresos que evolucionan peor (Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha).

— Comunidades de ajuste suave en los gastos y de caída menor de los ingresos. El País Vasco, con un desequilibrio superior al promedio, y Cataluña, que se sitúa en valores estándar.

— Comunidades de ajuste intenso en gastos e ingresos, normalmente con mejor comportamiento que el promedio (Baleares, Castilla y León, Extremadura, Galicia) o en su línea (Andalucía).

— Comunidades de mejor comportamiento de los ingresos y mayor ajuste de los gastos (Aragón,

GRÁFICO 20
DENDROGRAMA ELABORADO A PARTIR DE LAS
TASAS DE VARIACIÓN ANUALES
DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS (2008-2012)

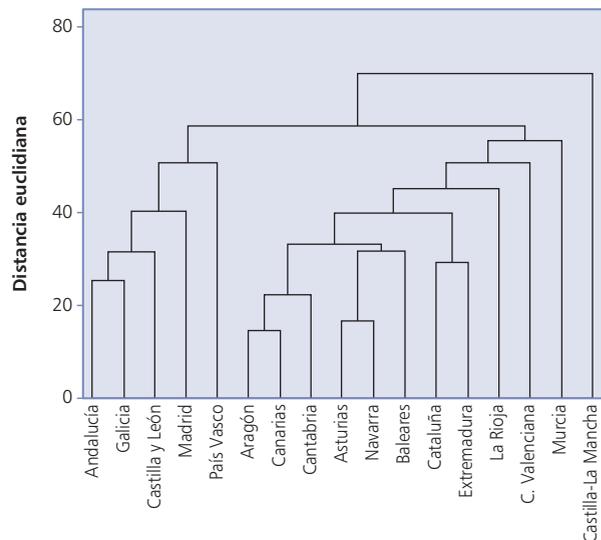


Madrid, Canarias, Cantabria, Asturias, La Rioja) y en las que, por lo tanto, los desequilibrios son menores.

V. EL AJUSTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS RELACIONES VERTICALES: ALGUNOS COMENTARIOS

La evidencia empírica disponible sobre el efecto de la actual crisis económica en las cuentas de los gobiernos subcentrales muestra respuestas asimétricas dependiendo de la estructura de gobierno y la intensidad de la crisis fiscal (Von Hagen y Foremny, 2013). La situación es mejor para gobiernos subcentrales en los países unitarios, donde las transferencias del gobierno central han amortiguado el estrés financiero de los primeros. En el extremo opuesto se hallan los gobiernos subcentrales en países que han experimentado una fuerte caída de ingresos tributarios y grandes dificultades para acceder a los mercados financieros, como España. En ese caso, los ajustes del gasto han sido la norma para seguir, con un mayor o menor desfase temporal, la senda de los ingresos no financieros. Además, como concluyen Canavire-Bacarreza y Martínez-Vázquez (2013), los episodios de crisis inducen medidas recentralizadoras que vienen explicadas por causas

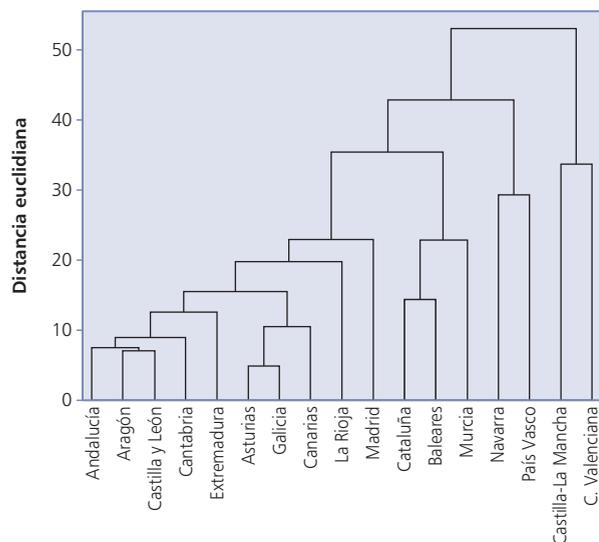
GRÁFICO 21
DENDROGRAMA ELABORADO A PARTIR DE LAS
TASAS DE VARIACIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES
Y LOS GASTOS DE CAPITAL (2008-2012)



diversas. Entre ellas, el convencimiento de que la estabilización macroeconómica es una función a desempeñar por el nivel central de gobierno. Una función que en el marco de la Unión Europea (UE) pasa, en primera instancia, por el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en su caso, por el seguimiento estricto de las sendas de consolidación fiscal que acompañan las operaciones de rescate más o menos explícito a los países miembros en dificultades.

La experiencia española encaja en este marco interpretativo. En síntesis, el gasto autonómico se ha visto obligado a caer para aproximarse a los ingresos no financieros y reconducir el déficit. Y el gobierno central ha optado por tomar las riendas del proceso de consolidación, aprobando una normativa más rígida e intervencionista sobre los presupuestos autonómicos. Como se señala en Lago Peñas (2013), se ha emulado la jerarquización de las haciendas estatales en el seno de la Unión Europea, centralizando dentro de las fronteras españolas el diseño, ejecución, vigilancia y control de la estabilidad presupuestaria (18). Tanto la nueva Ley Orgánica 2/2012 en este ámbito, como el posterior Real Decreto 21/2012 que regula el nuevo Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los provee-

GRÁFICO 22
DENDROGRAMA ELABORADO A PARTIR DE LA RATIO DEL DÉFICIT ANUAL (NECESIDAD O CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN) SOBRE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS (2008-2012)

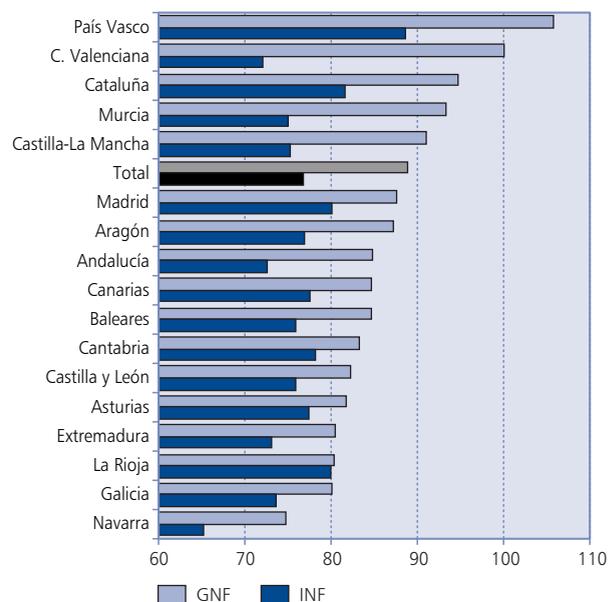


dores de las comunidades autónomas acordado en el CPFF en marzo de 2012, atan en corto a las haciendas territoriales y reproducen fielmente los esquemas comunitarios: las autonomías serán visitadas por supervisores del Ministerio de Hacienda.

En todo caso, la práctica de las relaciones fiscales verticales va mucho más allá de estas cuestiones. En primer lugar, en un proceso de intensa consolidación fiscal como el que vivimos, es fundamental el reparto de los objetivos de déficit público entre niveles de gobierno. Tanto si comparamos con las responsabilidades en materia de gasto como si lo hacemos respecto a las referencias normativas y prácticas en el pasado (19), el reparto que se está aplicando deja una cuota muy limitada a las comunidades autónomas. En segundo lugar, algunas interpretaciones del Ministerio de Hacienda de los acuerdos multilaterales tienden a agravar la restricción presupuestaria autonómica. En particular, hay que referirse a la negativa a anticipar los fondos de competitividad y cooperación en 2011 y 2012, como sí se hizo en 2009 y 2010 (20).

Finalmente, cabe preguntarse por la eficacia y efectos secundarios de este enfoque de la consolidación fiscal en un marco descentralizado. Sobre lo primero, la evidencia empírica reseñada en Lago Peñas

GRÁFICO 23
EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS, 2007-2012
(VALORES CONSTANTES, 2007 = 100)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de las CC.AA. (MHAP, diversos años). Valores ajustados. Elaboración propia.

(2013) apunta que las reglas fiscales son más eficaces en los países altamente centralizados; en los descentralizados parece más importante la autonomía y corresponsabilidad fiscal. No obstante, las cifras disponibles para 2012 y 2013 muestran que el recorte del déficit autonómico es una realidad; si bien en grado diverso según el territorio y con matices relevantes (Conde-Ruiz *et al.*, 2013). Habrá que evaluar en los próximos años si la regulación centralizadora y el ejercicio de una mayor autoridad desde el centro pueden llegar a dañar la cultura de la cooperación intergubernamental, muy necesaria en un Estado descentralizado, e intensificar el conflicto vertical.

VI. CONCLUSIONES

Para desentrañar la evolución de las finanzas autonómicas durante la crisis (2008-2012) hemos comenzado por analizar su comportamiento en la fase de expansión previa. Las haciendas regionales han sido alimentadas por un fortísimo crecimiento

de los ingresos de carácter autónomo y naturaleza tributaria, acompañados por unas transferencias del nivel central también generosas. La intensa expansión de los ingresos no financieros ha soportado un alza correlativa del gasto, con un claro sesgo hacia el de naturaleza corriente. Al mismo tiempo, se reforzaba notablemente la salud financiera de las comunidades autónomas, con un ahorro bruto en franco ascenso y una reducción del peso de la deuda, que seguía acumulándose pero crecía a un ritmo inferior al PIB o a los ingresos no financieros. Además, los territorios más endeudados al inicio del siglo eran también los más prudentes en el uso de los instrumentos financieros.

Esa base financiera permitió dar acomodo a demandas de procedencia diversa, como han sido la fortísima inmigración que se produce, la aplicación de la ley de dependencia, y el ejercicio de la reciente cesión de competencias sanitarias en diez autonomías. La gestión de la coyuntura ha sido bastante homogénea, con comportamientos similares en todas las autonomías, salvo matices. Obviamente, desde la perspectiva actual resulta inevitable ser más críticos con unos responsables autonómicos que rehusaron vincular el gasto al crecimiento del PIB. Y con una administración central que optó por no aplicar una legislación sobre estabilidad presupuestaria muy rígida, para reformarla después y hacerla más laxa; bien es cierto que en un contexto de holgura presupuestaria y con el déficit autonómico reducido y a la baja.

El periodo de crisis se define por la evolución de los ingresos no financieros. A un suave y vacilante ajuste inicial sigue una caída grave y persistente, que protagonizan tanto los ingresos autónomos como las transferencias (21). A este insólito retroceso de los recursos no financieros disponibles se responde elevando, primero, el nivel de endeudamiento y ajustando, después, el gasto, cuando devienen en insoportables las presiones de la administración central para conseguir cumplir los límites establecidos por la Unión Europea y las limitaciones establecidas por las entidades financieras. Dos tercios de toda la deuda autonómica existente en diciembre de 2012 ha sido producida en los últimos cinco ejercicios.

En una primera fase (2008 y 2009), las dinámicas regionales de ingresos y gastos se desacoplan. Con alguna excepción, los gastos siguen expandiéndose a tasas elevadas, como si la depresión económica fuese ajena, alcanzándose en 2009 los niveles más altos de la historia, en términos de gastos no finan-

cieros o gastos totales, al tiempo que el PIB español experimentaba su ajuste más brutal. La decisión política sobre el ritmo de expansión del gasto determinaba las necesidades de endeudamiento de cada comunidad, destacando algunas regiones del arco mediterráneo a las que se sumaba, desde niveles bajos, el País Vasco.

El juego de las liquidaciones de algunos impuestos y de las transferencias ordinarias, que arrastraba al presupuesto de 2008 y 2009 recursos de la fase de expansión, alimentaba la ilusión de que la fiesta continuaba. Además, la propia Administración General del Estado contribuía, con previsiones excesivamente optimistas sobre los ingresos por IRPF del ejercicio. Por último, los responsables de las comunidades autónomas descontaban los ingresos a mayores procedentes de la negociación de un nuevo sistema de financiación, que se cerró a lo largo de 2009 y que efectivamente inyectó recursos adicionales, aunque insuficientes para combatir las tendencias bajistas de fondo. El optimismo tenía un fundamento, aunque muy parcial. Y se tradujo en niveles de gasto y de endeudamiento muy superiores.

En una segunda fase (2010-2013), aún en curso, los ingresos no financieros se desploman y, con la capacidad de endeudamiento limitada, el gasto se reduce. El ajuste tiene lugar, de forma intensa, afectando sobre todo a los gastos de capital, de forma muy desigual por territorios, y de forma más limitada, pero también más homogénea, al gasto corriente, sobre todo salarios y transferencias corrientes. Las comunidades han intentado preservar los servicios prestados, y, dentro de ellos, los considerados prioritarios (sanidad y protección y promoción social), pero también han tenido que dedicar más recursos al servicio de la deuda.

El esfuerzo de ajuste ha sido intenso, situando el nivel de gasto no financiero real por detrás del de 2007 y, en algunos casos por debajo del de 2002. Pero el ajuste tiene que proseguir en los dos próximos ejercicios. La distribución entre niveles de gobierno de la deuda autorizada para España obliga a las comunidades a caminar hacia el déficit cero con rapidez.

Las comunidades más endeudadas al inicio de la crisis mantienen y refuerzan sus trayectorias, acumulando pasivos a un ritmo superior al resto. En perspectiva geográfica, son las comunidades del arco mediterráneo, a las que se une Castilla-La Mancha, las que presentan una situación financiera más preocupante.

Finalmente, existen evidencias de que la crisis ha generado dinámicas recentralizadoras en las relaciones intergubernamentales en España. Habrá que esperar unos años para saber si estamos ante un punto de inflexión en la descentralización o ante un paréntesis en la búsqueda de una gestión eficaz de la consolidación fiscal en España.

NOTAS

(1) Para 2002 estos datos no estaban disponibles y hemos tenido que estimarlos a partir de fuentes oficiales.

(2) De esta forma restablecemos la homogeneidad de los datos de la serie. Pero no evitamos el efecto que tuvo sobre los ingresos de las comunidades la previsión excesivamente optimista de la Administración General del Estado (AGE) en los años 2008 y 2009, con consecuencias sobre el gasto. Para ello sería preciso reconstruir toda la serie en términos de devengo.

(3) Los ingresos no financieros en términos de caja presentan entre 2007 y 2012 una evolución muy similar a la de los valores en términos de devengo sin ajustar; los ingresos totales también, aunque los ingresos líquidos se sitúan ligeramente por debajo de los derechos reconocidos. Por ello podemos concentrarnos en las diferencias ocasionadas por los ajustes.

(4) Incluimos dentro de los ingresos autónomos el IRPF, los impuestos propios y cedidos, las tasas y los ingresos patrimoniales.

(5) Podemos complementar esta visión con la que ofrece la publicación *Las Haciendas Autonómicas en Cifras* (años 2002 a 2010) y *Tributación autonómica* (2006 a 2009), MINISTERIO DE HACIENDA (después MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS). Sus datos son definitivos, una vez practicada la liquidación correspondiente, normalmente dos ejercicios después. Emplea el criterio del devengo, lo que no permite la comparación simple con los que hemos ofrecido hasta el momento.

(6) En el País Vasco constituyen la práctica totalidad de los ingresos de la hacienda autonómica, que se nutre de los recursos tributarios que captan las diputaciones forales. En Navarra, en cambio, su aportación es despreciable en el conjunto. La rúbrica «comunidades forales» refleja así lo que sucede en el País Vasco.

(7) Canarias tiene también un sistema de financiación particular. Además, el peso de las transferencias sobre el conjunto de los ingresos no financieros depende, para las comunidades que comparten el sistema de financiación común, de dos factores: el carácter uni- o pluriprovincial y el nivel de desarrollo económico, vinculado directamente al de autofinanciación vía impuestos.

(8) Transfieren recursos a la hacienda común, al superar su capacidad fiscal las necesidades de gasto determinadas en el sistema de financiación.

(9) Este incremento, al igual que los cambios en las proporciones de otras funciones, hay que considerarlos aproximativos, pues algunas transferencias a comunidades autónomas específicas alteran, aunque de forma no muy significativa, los datos de base. Además, utilizamos dos clasificaciones funcionales diferentes (2002 y 2007) y tuvimos que practicar un ajuste en los gastos asignados a dos funciones: Agricultura, Pesca y Alimentación retirando los fondos de la PAC; y Transferencias a otras Administraciones Públicas, homogeneizando los datos de 2002 con los de 2007.

(10) Comunidades como Extremadura, Canarias y la Comunidad Valenciana se escapan del patrón.

(11) Desafortunadamente, solo contamos con información hasta 2010.

(12) A estructura constante, para tener en cuenta la anulación del Impuesto de Patrimonio. Cálculo propio a partir de *Las Haciendas Autonómicas en cifras* (MINISTERIO DE HACIENDA). Los datos son en términos de devengo.

(13) También las transferencias de capital elevan su participación en los ingresos no financieros, gracias sobre todo al impulso que experimentan las regiones con renta por habitante superior a la media.

(14) Si comparamos la evolución de los impuestos directos en Navarra —en el País Vasco son las haciendas forales las responsables de la recaudación— y en los territorios comunes podemos hacernos una idea del desfase en las previsiones. Sobre base 100 en 2007, para los impuestos directos aquella adopta un valor 84 en 2009 y los territorios de régimen común un valor 118, una diferencia de 34 puntos.

(15) La entrada en pleno funcionamiento de un nuevo modelo de financiación que aumenta la autonomía financiera de las comunidades y reduce las transferencias desde la hacienda central hace confusa la evolución de los ingresos tributarios y las aportaciones externas.

(16) El periodo de programación 1999-2006 acabó realmente en 2008, agotados los dos años de prórroga. En 2009 arranca un nuevo periodo de programación, menos generoso con la situación de las comunidades autónomas.

(17) Preferimos hacerlo así para evitar que los ajustes practicados puedan distorsionar la presentación de los resultados.

(18) VIVER y MARTÍN (2013) analizan en detalle los diversos indicios de recentralización del sistema español en los últimos años, que afectarían no solo a la autonomía presupuestaria sino también a la capacidad de autoorganización administrativa, entre otros aspectos.

(19) Por ejemplo, en la legislación sobre estabilidad presupuestaria aprobada en 2006, las comunidades autónomas contaban con tres cuartas partes del déficit cíclico máximo admisible para el conjunto de las administraciones públicas (CAAMAÑO y LAGO PEÑAS, 2008).

(20) En sentido contrario, hay que reconocer la aceptación de ampliar el plazo de devolución de los ingresos a cuenta percibidos en exceso correspondientes a los años 2008 y 2009.

(21) La entrada en vigor de un nuevo sistema autonómico de financiación altera las proporciones entre ambos de manera significativa dificultando la comparación intertemporal de las magnitudes.

BIBLIOGRAFÍA

- CAAMAÑO, J., y LAGO PEÑAS, S. (2008), «Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las haciendas autonómicas», en M. VILLAR (Ed.), *Estudios jurídicos en memoria de Don César Albiñana García-Quintana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. III, pp. 3117-3140.
- CANAVIRE-BACARREZA, G., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013), «Descentralización fiscal y crisis económica», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 36-45.
- CONDE-RUIZ, J.I.; MARÍN, C., y RUBIO-RAMÍREZ, J. (2013), *Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA. Quinto informe*, FEDEA, 18 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.fedea.net/ccaa/observatorio-ccaa-v.pdf>
- DE LA FUENTE, A. (2013), «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-12)», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 205: 127-150.
- DÍAZ DE SARRALDE, S.; TRÁNCHEZ, J.M., y TORREJÓN, L. (2006), «La capacidad normativa en los tributos cedidos a las CC.AA.: situación actual y vías de reforma», *Análisis Local*, 65: 47-59.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., y LAGO PEÑAS, S. (2013), «Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las comunidades autónomas: una propuesta alternativa», *Revista de Economía Aplicada*, 63: 117-136.

JONAS, J. (2012), «Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government level», *IMF Working Paper*, 12: 184.

LAGO PEÑAS, S. (2007), «El ejercicio de la autonomía tributaria de las comunidades autónomas: ¿Cuáles son los factores explicativos?», *Análisis Local*, 71: 51-61.

— (2013), «La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque recentralizador», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 76-79.

LEAL, A., y LÓPEZ LABORDA, J. (2013), «Las haciendas autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 26-34.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2002-2010), *Las Haciendas Autonómicas en cifras*. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/>

— (2002-2011), *Liquidación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas*. Disponible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/aspix/>

— (2006-2010), *Tributación autonómica*. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/>

— (2012), *Ejecución Presupuestaria Mensual de las CC.AA.* Disponible en: <http://serviciostelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/consulta.aspx>

TER-MINASSIAN, T., y JIMÉNEZ, J.P. (2011), «Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial Crisis». Working Paper 112, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

VIVER, C., y MARTIN, G. (2013), «El proceso de recentralización del estado de las autonomías», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 46-60.

VON HAGEN, J., y FOREMNY, D. (2013), «Federalismo fiscal en tiempos de crisis: compartir el coste del ajuste», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 14-25.