

## Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012 \*

Andrés Leal Marcos \*\*, Julio López Laborda \*\*\*

**RESUMEN:** Este trabajo pretende identificar los factores que pueden explicar el comportamiento de las Comunidades Autónomas (CCAA) con respecto a sus objetivos de estabilidad presupuestaria. A tal fin, se estima, para todas las CCAA y para el periodo 2003-2012, el grado de incumplimiento de cada comunidad con su objetivo de déficit en función del cumplimiento en los ejercicios previos y de un conjunto de variables relacionadas con factores macroeconómicos, políticos, presupuestarios e institucionales. De acuerdo con los resultados obtenidos, el incumplimiento anterior de una comunidad autónoma aumenta su incumplimiento en el ejercicio corriente, mientras que el incumplimiento previo del conjunto del nivel autonómico estimula el cumplimiento individual. En año electoral, el grado de incumplimiento con los objetivos de estabilidad será mayor. Lo contrario sucede si el presidente de la comunidad pertenece al PSOE. Finalmente, unos menores ingresos per cápita o unos mayores gastos primarios per cápita también favorecen el incumplimiento de las reglas fiscales autonómicas. El efecto de los ingresos es mayor que el de los gastos y este último parece que se debe más al funcionamiento del mercado político en cada comunidad autónoma que a cambios en las necesidades de gasto.

**Clasificación JEL:** H74; H77.

**Palabras clave:** Estabilidad presupuestaria; Déficit; Incumplimiento; Comunidades Autónomas.

---

\* Los autores agradecen los comentarios de Javier J. Pérez y de dos evaluadores anónimos de la Revista y la financiación del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública). Julio López Laborda agradece también la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto ECO2012-37572).

\*\* Grupo de Investigación en Economía Pública, Universidad de Zaragoza.

\*\*\* Departamento de Economía Pública y Grupo de Investigación en Economía Pública, Universidad de Zaragoza.

**Autor para correspondencia:** Julio López Laborda, Departamento de Economía Pública, Universidad de Zaragoza, Gran Vía, 2, 50005-Zaragoza, España. E-mail: [julio.lopez@unizar.es](mailto:julio.lopez@unizar.es).

*Recibido: 14 de febrero de 2014 / Aceptado: 17 de junio de 2014.*

## **A study of the determinants of budgetary deviations of the Autonomous Communities in the period 2003-2012**

**ABSTRACT:** This paper aims to identify factors that can explain the behaviour of the Autonomous Communities in relation to their budgetary stability objectives. For this purpose, it is estimated, for all regions and for the period 2003-2012, the degree of compliance of each community with its deficit target based on compliance in the previous exercises and a set of variables related to macroeconomic, political, budgetary and institutional factors. According to the results, the previous breach of an Autonomous Community increases non-compliance in the current period, while the previous breach of the whole regional level stimulates individual compliance. In election year, the degree of non-compliance with the objectives of stability will be higher. The opposite happens if the president of the community belongs to the PSOE. Finally, lower per capita revenues or higher per capita primary expenditures also favor the breach of regional fiscal rules. The revenue effect is greater than the expenditure one and this latter seems to be owed more to the functioning of the political market in each region than to changes in expenditure needs.

**JEL Classification:** H74; H77.

**Keywords:** Budgetary stability; Deficit; Deviations; Autonomous Communities.

### **1. Introducción**

El Gobierno de España ha situado la consolidación de las finanzas públicas como eje central de su política económica. Sin embargo, dada la estructura federal de nuestro país, deviene esencial la involucración en el citado ajuste del conjunto de niveles de gobierno y, muy especialmente, del nivel autonómico.

La evolución de las cuentas públicas autonómicas constituye para los analistas e instituciones internacionales uno de los principales focos de preocupación de la economía española. La incertidumbre sobre el cumplimiento de los compromisos fiscales traslada riesgos no solo dentro de la propia administración, sino también frente a otros agentes, públicos y privados.

El cuadro 1 cuantifica el déficit público de cada comunidad autónoma en relación con el PIB entre 2003 y 2012, a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y resalta los casos de incumplimiento de los objetivos. En el cuadro no se recoge el déficit por inversiones productivas autorizado por la normativa de estabilidad presupuestaria<sup>1</sup>. Durante el periodo de crecimiento económico 2003-2007, el cumplimiento de los objetivos es generalizado, aunque ya hay tres comunidades que no los cumplen en un par de ejercicios: Cataluña, La Rioja y Comunidad

---

<sup>1</sup> Los objetivos de déficit, agregados e individuales, pueden consultarse en las actas del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Valenciana. Por el contrario, en el periodo de recesión 2008-2012 se generaliza el incumplimiento, llegando a ser total en 2011. Canarias, Castilla y León, Galicia y Madrid dejan de cumplir en un único ejercicio, y cinco comunidades, en los cinco años del periodo: Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia.

**Cuadro 1.** Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación a efectos de verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, 2003-2012\* (%)

|                      | 2003        | 2004       | 2005        | 2006        | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012 (A)     |
|----------------------|-------------|------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Andalucía            | 0,0         | 0,3        | 0,0         | 0,06        | 0,05         | -0,75        | -1,37        | -3,13        | -3,46        | -2,02        |
| Aragón               | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,00        | 0,00         | -0,75        | -1,74        | -2,99        | -2,64        | -1,47        |
| Asturias             | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,00        | 0,00         | -0,60        | -1,32        | -2,68        | -3,62        | -1,04        |
| Baleares             | 0,0         | 0,0        | 0,0         | -0,03       | -0,05        | -3,28        | -3,26        | -4,00        | -4,19        | -1,83        |
| Canarias             | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,00        | 0,01         | -0,70        | -1,06        | -2,29        | -1,50        | -1,23        |
| Cantabria            | 0,0         | 0,0        | 0,0         | -0,01       | 0,00         | -1,08        | -3,22        | -2,87        | -3,46        | -1,13        |
| Castilla y León      | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,01        | -0,01        | -0,71        | -1,41        | -2,26        | -2,59        | -1,40        |
| Castilla - La Mancha | 0,0         | 0,0        | 0,0         | -0,02       | -0,01        | -2,79        | -4,86        | -6,32        | -7,87        | -1,53        |
| Cataluña             | -0,1        | -0,1       | -0,08       | -0,05       | -0,09        | -2,58        | -2,41        | -4,22        | -4,02        | -1,96        |
| Comunidad Valenciana | -0,1        | -0,1       | 0,0         | 0,01        | -0,04        | -2,11        | -3,09        | -3,57        | -5,00        | -3,45        |
| Extremadura          | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,01        | 0,01         | -1,18        | -1,67        | -2,39        | -4,73        | -0,69        |
| Galicia              | 0,0         | 0,0        | -0,02       | 0,01        | 0,02         | -0,17        | -0,75        | -2,38        | -1,63        | -1,19        |
| Madrid               | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,01        | 0,00         | -0,74        | -0,43        | -0,71        | -1,96        | -1,07        |
| Murcia               | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,02        | 0,00         | -2,86        | -2,64        | -4,94        | -4,46        | -3,02        |
| Navarra              | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,04        | 0,02         | -4,70        | -2,63        | -3,03        | -1,99        | -1,34        |
| País Vasco           | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,07        | 0,07         | -1,18        | -3,89        | -2,40        | -2,56        | -1,39        |
| La Rioja             | 0,0         | 0,0        | 0,0         | -0,01       | -0,01        | -1,08        | -0,68        | -3,05        | -1,45        | -1,04        |
| <b>TOTAL CCAA</b>    | <b>-0,2</b> | <b>0,0</b> | <b>-0,1</b> | <b>0,12</b> | <b>-0,04</b> | <b>-1,49</b> | <b>-1,92</b> | <b>-2,94</b> | <b>-3,31</b> | <b>-1,73</b> |

\* De 2003 a 2007, porcentaje sobre el PIB nacional (un decimal); de 2006 a 2007, porcentaje sobre el PIB nacional (dos decimales); de 2008 a 2012, porcentaje sobre el PIB regional (dos decimales). En sombreado, los incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Fuente: Elaboración propia con datos del CPFF (años 2003 a 2011) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012).

(A): Datos avance.

El propósito de este trabajo es identificar los determinantes del (in)cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las CCAA desde la aprobación en 2001

de las primeras Leyes de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP)<sup>2</sup>. Para ello, se evalúa empíricamente, a partir de un panel de datos dinámico del conjunto de CCAA para el periodo 2003-2012, el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria anuales de cada comunidad, tratando de identificar los factores macroeconómicos, presupuestarios, institucionales y políticos que pueden explicar este comportamiento.

Para tratar de alcanzar los objetivos señalados, el trabajo se estructura en otras tres secciones, adicionales a esta introducción. La sección segunda presenta una sucinta revisión de la literatura. En la sección tercera se desarrolla el ejercicio económico. El trabajo finaliza con una sección de conclusiones en la que se destacan los resultados más relevantes y se discuten algunas implicaciones de política de los mismos.

## 2. Revisión de la literatura

La mayoría de la literatura empírica relacionada con las finanzas públicas autonómicas centra sus análisis en el estudio del endeudamiento. Una aproximación a los factores explicativos del proceso de endeudamiento regional ha sido ofrecida por García-Milà y McGuire (1993), Monasterio y Suárez (1993 y 1996), García-Milà *et al.* (1999), López Laborda y Vallés (2002), Vallés (2002) y Vallés y Zárata (2004). Sobre los mecanismos de control de la deuda, el papel disciplinante del mercado sobre la política de endeudamiento autonómica ha sido específicamente evaluado por Monasterio *et al.* (1999) y Alcalde y Vallés (2002). Por su parte, Leal y López Laborda (2009) contrastan econométricamente las externalidades del endeudamiento público de los gobiernos central y autonómicos sobre la calificación crediticia de la deuda pública de las CCAA españolas.

Los estudios que se centran en la estimación del déficit, siendo dispares, resultan todavía incipientes, e inexistentes, en lo que conocemos, a la hora de evaluar el grado de cumplimiento con el compromiso presupuestario.

Fernández Llera y Monasterio (2010) examinan de manera descriptiva los resultados derivados de la aplicación a las CCAA de la normativa de estabilidad presupuestaria entre 2003 y 2008, periodo que, tal y como indican los autores, coincide con una etapa de notable crecimiento económico que facilitó a todos los niveles de gobierno cumplir con los objetivos de reducción del déficit y deuda públicos. Sobre la evolución de las haciendas autonómicas durante la crisis pueden consultarse Cardoso

---

<sup>2</sup> Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la misma, reformadas en 2006 mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En López Laborda (2012) se realiza una revisión de las reglas fiscales aplicables a las CCAA desde la LOFCA hasta la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sobre esta última puede consultarse también el análisis de Hernández de Cos y Pérez (2013).

*et al.* (2011), FUNCAS (2012), Ruiz-Huerta *et al.* (2012), de la Fuente (2013) y Leal y López Laborda (2013).

Respecto de los determinantes del déficit autonómico, algunos trabajos abordan esta cuestión empíricamente de manera explícita. Lago-Peñas (2005) evalúa, para el periodo 1984-1999, las causas del déficit de las CCAA, partiendo del análisis de la dinámica del gasto y de un modelo de las decisiones adoptadas por los gobiernos autonómicos sobre sus ingresos propios. La conclusión principal de su trabajo es que el déficit de las CCAA ha sido la elección racional para suplir la insuficiencia financiera proporcionada por los ingresos transferidos, al representar la apelación al endeudamiento un menor coste político que la utilización al alza de la capacidad normativa.

En la misma línea inciden Argimón y Hernández de Cos (2012), quienes estudian cómo determinados factores económicos, políticos e institucionales —y, en particular, los relativos a la configuración federal de nuestro país— han influido en el saldo presupuestario de las CCAA durante el periodo 1984-2004. Los resultados de su ejercicio econométrico muestran que la normativa de estabilidad presupuestaria no parece haber tenido un efecto significativo sobre el saldo presupuestario. Además, concluyen que un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, es decir, una menor dependencia de las transferencias del gobierno central, parece ir asociado a un comportamiento más disciplinado de los gobiernos autonómicos, mientras que un mayor grado de descentralización fiscal (definido como una mayor descentralización de ingresos impositivos asociada al traspaso de más competencias) va acompañado de una mayor dependencia de la evolución de los saldos públicos de las CCAA con respecto al ciclo económico. Finalmente, los autores concluyen que la ejecución de la política fiscal en las CCAA incorpora un fuerte componente inercial.

Mussons (2013) analiza la respuesta de la política fiscal de las CCAA (medida por el saldo presupuestario primario) a cambios en la posición cíclica y a otro conjunto de determinantes, entre 1987 y 2010. El trabajo concluye que el comportamiento agregado de las CCAA ha sido procíclico y que no ha existido una reacción asimétrica de las CCAA. Respecto al resto de determinantes, Mussons (2013) encuentra un efecto positivo sobre el saldo primario de los ingresos relativos de las CCAA y, hasta el inicio de la crisis, del grado de autonomía fiscal de las mismas y de las reglas fiscales (Escenarios de Consolidación Presupuestaria y LEP). En cambio, las transferencias de sanidad y educación y el ciclo electoral afectan negativamente al saldo presupuestario primario de las CCAA.

Pérez y Cucarella (2013) examinan la evolución del déficit y el endeudamiento autonómicos entre 2002 y 2010, dividiendo el déficit en cuatro componentes: déficit promedio del conjunto de CCAA (que identifican como déficit estructural común), desviación media de los ingresos y los gastos de cada comunidad autónoma (que califican como déficits estructurales idiosincrásicos) y componente cíclico. Los autores concluyen que pueden identificarse tres tipos de comunidades: las que tienen más déficit y deuda aunque gastan menos, debido a sus bajos ingresos; las que tienen más déficit y deuda porque gastan más; y las que tienen menos déficit y deuda porque ingresan más.

Respecto de otras cuestiones vinculadas con el saldo presupuestario autonómico, Fernández Llera y García (2013) encuentran evidencia de que las CCAA intentan eludir los límites al déficit y la deuda creando empresas públicas. Por otro lado, Sorribas-Navarro (2009) analiza el efecto de la descentralización sobre la disciplina fiscal de las CCAA. A partir del análisis de la experiencia comparada de diez países, sintetiza en tres las características institucionales que pueden conducir a disciplinar las decisiones presupuestarias de los gobiernos autonómicos: *i)* suficiencia y autonomía financiera; *ii)* no discrecionalidad en el sistema de transferencias; *iii)* clara división de responsabilidades entre niveles de gobierno. En esta misma línea incide Sorribas-Navarro (2011) al analizar empíricamente, y para el periodo 1986-2006, los determinantes de la decisión del Gobierno de España de utilizar transferencias adicionales para rescatar, implícitamente, a los gobiernos autonómicos. Sus resultados muestran que el gobierno central ha empleado transferencias, no solo discrecionales, para rescatar parcialmente a las CCAA, las cuales, a su vez, han presentado un comportamiento heterogéneo, presentando los *bailouts* en algunas de ellas un tamaño considerable.

A nivel internacional, las dificultades de las economías desarrolladas para alcanzar los objetivos de estabilidad determinados en sus planes de ajuste fiscal, evitando socavar la débil recuperación económica y garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas, son analizadas recientemente, entre otros, por Blanchard y Cottarelli (2010) y Cottarelli y Schaechter (2010). Claeys *et al.* (2008) analizan de manera específica el dispar comportamiento que tienen los distintos niveles de gobierno de Estados Unidos y Alemania en los procesos de ajuste fiscal de acuerdo con la normativa fiscal existente. Mientras que, en Estados Unidos, tanto los gobiernos estatales como el federal contribuyen en las etapas de consolidación de la deuda pública, en Alemania, el grueso del ajuste fiscal lo soporta el nivel central. Por su parte, Rodden y Wibbels (2010) comprueban el carácter procíclico de las políticas presupuestarias regionales a partir de una investigación del comportamiento de este nivel de gobierno en siete federaciones. Blöchliger *et al.* (2011) investigan cómo las haciendas de los gobiernos subcentrales se han visto afectadas por el estallido de la crisis y cuál ha sido su respuesta en materia de política fiscal. En general, los autores concluyen que las finanzas públicas subcentrales parecen haberse visto menos afectadas que las de los gobiernos centrales.

Baskaran (2010) analiza un conjunto de 17 países de la OCDE durante el periodo 1975-2000 y concluye que, mientras un elevado grado de descentralización del gasto reduce significativamente la deuda pública, la descentralización impositiva y la dependencia de las transferencias no influyen de manera significativa en la posición fiscal nacional. Eyraud y Lusinyan (2011), a partir de un panel de datos correspondiente a los países de la OCDE para el periodo 1995-2007, confirman que la descentralización del gasto asociada al incremento de la autonomía financiera subcentral resultan beneficiosas, mientras que el incremento de las transferencias y el endeudamiento regional perjudican el saldo fiscal general. En este sentido, Barrios y Martínez (2013) constatan empíricamente cómo en los países federales la desigual distribución de la renta entre regiones es un elemento relevante en la explicación del nivel de deuda regional. Su estudio no es concluyente respecto del signo de la relación entre supe-

rávít primario y renta regional —positivo en el caso de Alemania y negativo en el de Canadá y España—, resultado que los autores atribuyen a los diferentes sistemas de nivelación fiscal.

Von Hagen y Foremny (2013) estudian el ajuste fiscal de los gobiernos subcentrales europeos en la reciente crisis. Su análisis muestra cómo el crecimiento del déficit ha sido menor en los gobiernos subcentrales de los Estados unitarios, consecuencia de un mayor control del gasto y de un aumento de los ingresos fruto de las mayores transferencias proporcionadas por el gobierno central. Thornton y Mati (2008) y Thornton (2009), para un panel de datos de un conjunto de países de la OCDE, durante el periodo 1970-2001, concluyen que las reglas fiscales y los controles administrativos contribuyeron al ajuste fiscal de los diferentes niveles de gobierno, a diferencia de los acuerdos de cooperación y la propia dinámica de los mercados. Por su parte, Van Rompuy (2012) corrobora, a partir del análisis econométrico de una muestra de 28 países de la OCDE y para el periodo comprendido entre 1995 y 2008, el carácter endógeno de las normas fiscales subnacionales (en el sentido de estar relacionadas con un menor grado de autonomía impositiva regional), no solo en los países de la UE, sino también en los países de configuración federal. En estas naciones, un elevado grado de descentralización impositiva motivó la imposición de restricciones presupuestarias por parte del gobierno central a los ejecutivos subcentrales, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación intergubernamentales.

En esta misma línea, Blöchliger (2013) sugiere —dada la necesidad de un rápido proceso de consolidación fiscal subcentral en un conjunto de países— una serie de instrumentos que pueden facilitar la consecución de este fin: por el lado del gasto, que los gobiernos regionales confíen más en los mecanismos de mercado para la provisión de servicios públicos, así como que se avance en la mejora de la inversión pública, aumentando la transparencia, facilitando una mayor colaboración público—privada y reforzando la coordinación intergubernamental. Por el lado de los ingresos, plantea avanzar en la autonomía financiera subcentral, aumentando la imposición sobre bienes inmuebles, así como los precios y tasas cobrados por la prestación de determinados servicios por el sector público. Blöchliger (2013) plantea asimismo las líneas de reforma de las reglas fiscales subcentrales, para facilitar la consecución del objetivo de consolidación. El papel potencial de las normas e instituciones en el fomento de la sostenibilidad fiscal subcentral se contempla también recientemente por Fredriksen (2013).

### **3. Determinantes de las desviaciones presupuestarias de las CCAA**

#### **3.1. Especificación**

Nuestro propósito, con este trabajo, es tratar de determinar empíricamente cuáles son los factores explicativos del comportamiento dispar de las CCAA que refleja el cuadro 1 con respecto al cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupues-



taria. Queda fuera de nuestra investigación, por tanto, el problema, ciertamente de importancia no menor, del reparto de los objetivos de estabilidad entre el Estado y las CCAA. En lo que conocemos, este es el primer trabajo que adopta dicho enfoque para nuestro país. Los trabajos revisados en la sección precedente pretenden, más bien, averiguar la influencia de determinados factores económicos, políticos e institucionales en el saldo presupuestario autonómico.

Como es de sobra conocido, la restricción presupuestaria intertemporal de una comunidad autónoma puede expresarse de la siguiente manera:

$$d_{it} = r \cdot D_{it-1} + G_{it} - T_{it} \quad (1)$$

Donde  $d_{it}$  es el déficit observado de la comunidad  $i$  en el año  $t$ ,  $r$  es el tipo de interés,  $D_{it-1}$  es la deuda de la comunidad al final del año  $t-1$ ,  $G_{it}$  son los gastos y  $T_{it}$ , los ingresos en el mismo año  $t$ . En consecuencia,  $r \cdot D_{it-1}$  es la carga de la deuda y  $(G_{it} - T_{it})$ , el déficit primario.

Dado que el déficit dependerá del comportamiento de los gastos e ingresos públicos, tenemos que seleccionar, para su contrastación, aquellos factores que incidan sobre la evolución de las haciendas autonómicas. Nuestra hipótesis es que el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de déficit por las CCAA dependerá de un conjunto de factores económicos, presupuestarios e institucionales y políticos. En consecuencia, planteamos la siguiente especificación:

$$INCUMP_{it} = \alpha + \beta_1 INCUMP_{it-1} + \beta_2 INCUMP_{it-2} + \beta_3 INCUMP\_CCAA_{it-1} + \beta_4 INCUMP\_CCAA_{it-2} + \delta PRES_{it} + \gamma MACRO_{it} + \lambda POLIT_{it} + \mu_{it} \quad (2)$$

Donde  $INCUMP_{it}$  representa la desviación del resultado presupuestario de la comunidad  $i$  respecto del objetivo de estabilidad en el año  $t$ ;  $INCUMP_{it-n}$ , la desviación de esa misma comunidad en los años previos ( $n = 1, 2$ );  $INCUMP\_CCAA_{it-n}$ , el incumplimiento del conjunto de CCAA en los ejercicios precedentes; y  $PRES_{it}$ ,  $MACRO_{it}$  y  $POLIT_{it}$ , sendos conjuntos de variables presupuestarias e institucionales, macroeconómicas y políticas.

La estimación se realiza para un panel dinámico que incorpora a las 17 CCAA españolas durante el periodo comprendido entre 2003 y 2012. La técnica empleada es el Método Generalizado de Momentos (GMM) para modelos dinámicos de datos de panel, inicialmente planteado por Arellano y Bond (1991). En particular, utilizamos la metodología *System GMM* desarrollada por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998).

La variable endógena  $INCUMP_{it}$  se construye de la siguiente manera: (déficit liquidado – objetivo déficit)/objetivo déficit. En consecuencia, un signo negativo debe interpretarse como el cumplimiento del objetivo de estabilidad, que puede venir motivado por un superávit mayor o un déficit inferior al fijado como objetivo. Por el contrario, un signo positivo se interpretará como un incumplimiento del objetivo, al liquidar la respectiva comunidad autónoma con un déficit superior o con un superávit inferior al exigido. Los datos de déficit se corresponden con los de la necesidad o capacidad de financiación aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.



Las variables explicativas se pueden clasificar en las cuatro categorías que se detallan a continuación. Las variables presupuestarias se corresponden con datos de la liquidación de los presupuestos autonómicos. La propia denominación de la variable indica cuándo se ha llevado a cabo una transformación logarítmica:

1) *Variables de incumplimiento:*

- *INCUMP(-n)*. Incluimos el incumplimiento con los objetivos de déficit en los dos ejercicios anteriores, al considerar que las desviaciones en el déficit de los ejercicios previos condicionan el resultado fiscal de los siguientes ejercicios. En primer lugar, por razones de gestión presupuestaria, ya que el resultado presupuestario definitivo se conoce cuando ya se encuentra avanzado el ejercicio presupuestario siguiente, lo que dificulta acometer las medidas de ajuste necesarias, en caso de incumplimiento. En segundo lugar, en línea con lo apuntado por Argimón y Hernández de Cos (2012), que muestran la existencia de una inercia en la ejecución de la política fiscal de las CCAA, dado que el nivel de déficit público de las CCAA en un ejercicio determinado parece estar en gran medida condicionado por las actuaciones de los ejercicios anteriores, indicativo de que los procesos presupuestarios están afectados por aspectos tales como las rigideces en la reducción de los gastos o los gastos comprometidos, que restan flexibilidad a la actuación de los gobiernos regionales. En consecuencia, el signo esperado de estas variables es positivo.
- *INCUMP\_CCAA(-n)*. Variables que recogen la interdependencia de la política presupuestaria de una comunidad con la del conjunto del nivel autonómico. Creemos que el diseño de los escenarios fiscales de cada uno de los diferentes gobiernos regionales puede estar condicionado por el contexto financiero del conjunto del nivel autonómico. El incumplimiento del conjunto de CCAA puede actuar como un elemento adicional de disciplina fiscal para las CCAA, por lo que asignamos a las variables de incumplimiento agregado de los dos ejercicios precedentes un signo negativo.

2) *Variables presupuestarias e institucionales:*

- *LN\_CARGA*. Variable que mide el esfuerzo financiero que representa la carga de los intereses del crédito público (capítulo 3 de gastos) en relación con los gastos no financieros. Un mayor peso relativo de la carga financiera estará relacionado con un elevado nivel de deuda pública, con unos tipos de interés del crédito público más altos —derivados de una menor solvencia de la administración regional— o con una combinación de ambos escenarios. El signo esperado es positivo.
- *LN\_POBLACIÓN*. Variable que mide el número de habitantes y que trata de aproximar las principales necesidades de gasto de cada comunidad autónoma. *A priori*, el signo esperado es positivo. También se han utilizado como indicadores de las necesidades de gasto regionales el peso relativo de la población menor de quince años (*LN\_POB15*) y mayor de sesenta

y cinco años (*LN\_POB65*) sobre el conjunto de la población autonómica y el acceso más rápido al nivel competencial máximo (*RÁPIDA*), las tres variables con un signo esperado positivo.

- *LN\_GPRIMpc*. Variable que mide el gasto no financiero primario per cápita. Un aumento de esta variable refleja un incremento del gasto no ocasionado por las necesidades de gasto y derivado, por tanto, fundamentalmente, de las fuerzas de oferta y demanda del mercado político regional. Téngase en cuenta que un incremento de las necesidades de gasto en una comunidad autónoma se reflejaría en un aumento de la población y del gasto público regional, pero no tendría por qué elevarse el gasto por habitante. Asignamos a esta variable un signo positivo.
- *LN\_INGFINpc*. Esta variable refleja los ingresos per cápita que proporcionan a cada comunidad autónoma las dos principales fuentes de ingresos no financieros de que disponen las CCAA: el sistema de financiación autonómica y las transferencias condicionadas procedentes del Estado y de la Unión Europea. La variable se calcula como el cociente entre la suma de los capítulos 1, 2, 4 y 7 del presupuesto liquidado de ingresos y la población de la comunidad autónoma. El signo esperado es negativo.

Hay que tener cuidado a la hora de evaluar esta variable. Las diferencias entre comunidades no pueden interpretarse, sin más, como un indicador de la insuficiencia financiera de algunas regiones, que no dispondrían de los mismos recursos por unidad de necesidad que las demás, y que podrían verse obligadas a recurrir al déficit para cubrir esa deficiencia del sistema de financiación autonómica. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el numerador incluye la recaudación efectiva por los diversos conceptos de ingresos, y no la normativa, e incorpora algunos ingresos (las transferencias condicionadas) que no están vinculados estrictamente al sistema de financiación. En segundo lugar, el denominador de esta variable es la población «sin ajustar» de cada comunidad autónoma, por lo que no refleja exactamente las necesidades de gasto regionales<sup>3</sup>.

Para controlar el impacto de las reformas del sistema de financiación sobre los ingresos regionales se han construido, adicionalmente, dos variables discretas alternativas. *FA* toma el valor 1 en los años 2003 a 2008, periodo durante el que está vigente el modelo aprobado en 2001. *FAREF* toma el valor 1 en 2009, año en que entra en vigor la última reforma, y 0 en los restantes. El signo esperado de estas variables es indeterminado. Aunque, por un lado, la reforma de 2009 supuso la inyección en el sistema de financiación de un elevado volumen de recursos, que debería coadyuvar al cumplimiento de las reglas fiscales autonómicas, por otra parte, las numerosas peculiaridades de la puesta en marcha de este mo-

---

<sup>3</sup> Ni siquiera está claro que la población ajustada sea un indicador que represente satisfactoriamente las necesidades de gasto del conjunto de servicios autonómicos, fundamentales y no fundamentales: véase, por ejemplo, López Laborda (2010).

delo han podido contribuir a deteriorar el cumplimiento con los objetivos de estabilidad presupuestaria (Rosselló, 2013).

- *LN\_RESFIN*. Esta variable representa una aproximación al grado de responsabilidad financiera y se calcula como la proporción de ingresos no financieros de las CCAA que no provienen de transferencias (corrientes y de capital). Incluye, por tanto, los ingresos propios y las participaciones impositivas. Una presencia más elevada en las haciendas autonómicas de ingresos soportados directamente por sus ciudadanos puede traducirse en una mayor responsabilidad en la demanda y oferta de los servicios públicos regionales y, por tanto, en una mayor disciplina financiera. El signo esperado para esta variable es, en consecuencia, negativo. También se ha tratado de identificar el efecto de la mayor autonomía y responsabilidad financiera de las comunidades forales con la variable *dummy FORAL*, que toma el valor 1 para Navarra y el País Vasco y 0 para las demás CCAA.
- *LGEPRF*. Variable que toma valor 1 en el año en que empieza a aplicarse una nueva normativa de estabilidad presupuestaria (2003 y 2008) y 0 en los demás años. Alternativamente, la variable *LGEPRF* toma valor 1 en los años en que se aplica la LEP de 2001 (2003 a 2007) y 0 en los restantes. Si la normativa de estabilidad presupuestaria ha tenido un impacto positivo sobre la actividad financiera autonómica, el signo de estas variables debe ser negativo.

### 3) Variables macroeconómicas:

- *LN\_PIBpc*. Variable que mide la renta de cada comunidad autónoma mediante su posición relativa en términos de PIB per cápita respecto de la media nacional. Por un lado, puede interpretarse como un indicador de la capacidad autonómica para generar recursos financieros públicos, por lo que el signo previsto sería negativo. Por otra parte, en la medida en que los servicios públicos regionales sean bienes normales, un aumento de la renta se traducirá en una mayor demanda de servicios regionales y, por ende, en un mayor gasto público. En tal caso, el signo de esta variable sería positivo. También se ha incorporado al análisis la variable *PIBNOM*, indicativa de la variación interanual del PIB regional en términos nominales.
- *LN\_PARO*. Variable que mide la tasa de paro de cada comunidad. La tasa de paro es en última instancia —y máxime en el contexto económico actual, en el que la población activa ha disminuido desde la crisis— un resultado de la evolución de la actividad económica. Asimismo, el mercado de trabajo ha sido probablemente el mercado en el que haya tenido un efecto más directo la reciente crisis económica. Por estas razones, parece razonable considerar el paro como un indicador de la actividad económica y, por tanto, de la capacidad de generar recursos financieros y de la demanda de bienes y servicios públicos autonómicos derivada de la posición cíclica de la economía: mayor demanda de sanidad y educación públicas, mayores necesidades sociales, etc. El signo previsto para esta variable es positivo.

4) *Variables políticas:*

- *ELECCIÓN*. Variable dicotómica que toma el valor 1 en el año en que se celebran elecciones en la comunidad autónoma. La expectativa de una reelección por parte del ejecutivo correspondiente puede conducirle a ejecutar una política fiscal más laxa el último año de la legislatura. Del mismo modo, la renovación de un ejecutivo tras la celebración de los comicios electorales —especialmente, si se produce un cambio de color político— suele conducir al gobierno entrante a presentar un afloramiento de obligaciones pendientes de reconocer por parte del ejecutivo saliente. El signo esperado de la variable es positivo. También hemos medido el impacto de un cambio de presidente autonómico a través de la variable *PRESVAR*, a la que atribuimos el mismo signo positivo.
- *ELECESPAÑA*. Variable dicotómica que mide el ciclo político nacional. Se le asigna el valor 1 el año en que se celebran elecciones generales. Entendemos que el ciclo electoral nacional también puede motivar una política fiscal más laxa a nivel autonómico, por lo que atribuimos a esta variable un signo positivo.
- *PP/PSOE/OTROS*. Variables dicotómicas que toman el valor 1 en función del partido político al que pertenece el presidente autonómico: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español u otro partido político (en el periodo analizado han existido presidentes regionales pertenecientes a otros seis partidos políticos: Foro Asturias, Coalición Canaria, Partido Regionalista Cántabro, Convergencia i Unio, Partido Nacionalista Vasco y Unión del Pueblo Navarro). Para evitar problemas de multicolinealidad, solo se incluyen simultáneamente dos de las tres variables en los modelos testados. En principio, cabe atribuir un signo positivo a la variable *PSOE* y un signo negativo a la variable *PP*, dada la mayor adhesión de este partido al establecimiento y aplicación de reglas fiscales y su preferencia por sectores públicos más reducidos. Se ha considerado otra alternativa de construcción de esta variable: *DERECHA* es una variable dicotómica que toma el valor 1 si el presidente autonómico pertenece a un partido de derechas. Bajo esta rúbrica se incluyen los gobiernos presididos por el PP, así como por partidos regionalistas/nacionalistas. Para medir el posible efecto de la alineación política de los gobiernos regional y central hemos utilizado la variable *GOBCENTRAL*, que toma el valor 1 cuando los presidentes de los gobiernos central y autonómico pertenecen al mismo partido, y 0 en caso contrario. El signo esperado de esta variable es negativo.
- *GOBCOA*. Variable que valora la influencia que tienen las coaliciones de gobierno postelectorales sobre el resultado presupuestario. Es una variable dicotómica que toma el valor 1 si el gobierno autonómico es de coalición y 0 en caso contrario. El signo esperado es positivo, al estar vinculadas tradicionalmente las coaliciones de gobierno con un mayor gasto y, por consiguiente, con unas posibilidades mayores de incurrir

en un déficit superior o alcanzar un superávit inferior al fijado. Se ha considerado y evaluado una alternativa de construcción de esta variable (denominada *GOBCOLTAM*) que mide el número de partidos políticos que configuran la coalición de gobierno.

- *LN\_FRAG*. Variable que mide la fragmentación política de los parlamentos autonómicos y que trata de reflejar el respaldo parlamentario del ejecutivo. Se calcula, conforme al índice de Herfindahl, como la suma de los cuadrados del porcentaje que representan los diputados regionales de cada partido que sustenta al gobierno autonómico. El signo esperado de esta variable es indeterminado. Alternativamente, hemos medido el respaldo parlamentario con la variable *LN\_PARL*, calculada como el porcentaje de diputados autonómicos que representan a los partidos políticos que conforman el ejecutivo regional.

El cuadro 2 define de manera precisa todas las variables consideradas, especifica la fuente de dónde se han obtenido e indica su signo esperado. El cuadro 3 contiene los estadísticos descriptivos básicos de las variables finalmente utilizadas en el modelo cuyos resultados se ofrecen en el trabajo.

**Cuadro 2.** Variables utilizadas: definición, fuente y signo esperado

| <i>Variables</i>   | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>   | <i>Fuente</i>   |                       |
|--|---------------------|---|---|-----------------------|
| <b>Variable dependiente</b>  |                     |   |   |                       |
| Desviación en el objetivo de estabilidad presupuestaria de la comunidad autónoma.                            | INCUMP              | (déficit liquidado – objetivo déficit) / objetivo déficit .   | Elaboración propia a partir de los datos del CPFF (años 2003 a 2011) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012). |                       |
| <i>Variables</i>   | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>   | <i>Fuente</i>   | <i>Signo esperado</i> |
| <b>Variables de incumplimiento</b>   |                     |   |   |                       |
| Desviación en el objetivo de estabilidad presupuestaria de la comunidad autónoma en el ejercicio precedente. | INCUMP (-n)         | (déficit liquidado – objetivo déficit) / objetivo déficit. Datos referidos a un ejercicio presupuestario precedente (n = 1, 2). | Elaboración propia a partir de los datos del CPFF (años 2003 a 2011) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012). | –                     |
| Desviación en el objetivo de estabilidad presupuestaria del nivel autonómico en el ejercicio precedente.     | INCUMP_CCAA (-n)    | (déficit liquidado – objetivo déficit) / objetivo déficit. Datos referidos a un ejercicio presupuestario precedente (n = 1, 2). | Elaboración propia a partir de los datos del CPFF (años 2003 a 2011) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012). | +                     |

**Cuadro 2.** (Continuación)

| <i>Variables</i>  | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>   | <i>Fuente</i>                                       | <i>Signo esperado</i> |
|---|---------------------|---|---|-----------------------|
| <b>Variables presupuestarias e institucionales</b>  |                     |   |   |                       |
| Carga financiera.   | LN_CARGA            | Porcentaje que representan los gastos financieros (capítulo 3 del presupuesto de gastos) sobre las operaciones no financieras.                  | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. | -                     |
| Población   | LN_POBLACIÓN        | Número de habitantes de la comunidad autónoma.  | INE.  | +                     |
| Población menor de 15 años.   | LN_POB15            | Porcentaje que sobre el total de la población autonómica representa la población menor de 15 años.  | INE.  | +                     |
| Población mayor de 65 años.   | LN_POB65            | Porcentaje que sobre el total de la población autonómica representa la población mayor de 65 años.  | INE.  | +                     |
| CCAA de acceso al máximo nivel competencial por la vía rápida (art. 151 Constitución Española). | RÁPIDA              | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 para los casos de Canarias, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía, País Vasco y Navarra. | Elaboración propia.                                 | +                     |
| Gasto primario per cápita.  | LN_GPRIMpc          | Gasto primario (gasto no financiero excepto capítulo 3) liquidado de la comunidad autónoma per cápita.  | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. | +                     |
| Ingresos del sistema financiero autonómica per cápita.  | LN_INGFINpc         | (Suma capítulos 1, 2, 4 y 7 de ingresos) / Población.   | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. | -                     |
| Sistema de financiación autonómica.   | FA                  | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 en los años en que se encuentra en vigor el modelo de financiación aprobado en 2001 (2003 a 2008).    | Elaboración propia.                                 | ¿?                    |

**Cuadro 2.** (Continuación)

| <i>Variables</i>                                       | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>   | <i>Fuente</i>                                       | <i>Signo esperado</i> |
|--|---------------------|---|---|-----------------------|
| <b>Variables presupuestarias e institucionales</b>     |                     |   |   |                       |
| Reforma sistema de financiación autonómica.            | FAREF               | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 en el año en que entra en vigor un nuevo modelo de financiación autonómica (año 2009).  | Elaboración propia.                                 | –                     |
| Responsabilidad financiera.                            | LN_RESFIN           | (Ingresos no Financieros - Transferencias Corrientes - Transferencias de Capital) / Ingresos no Financieros; Para País Vasco solo se incluye como Dependencia Financiera el Capítulo VII, Transferencias de Capital (Cupo). | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. | –                     |
| Sistema de financiación autonómica foral.              | FORAL               | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 en el caso de ser comunidad autónoma con sistema de financiación autonómica foral (Navarra y País Vasco).   | Elaboración propia.                                 | –                     |
| Reforma en la normativa de estabilidad presupuestaria. | LGEPREF             | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 en el año en que se aplica una nueva ley de estabilidad presupuestaria (2003 y 2008) y 0 en el resto de los años.   | Elaboración propia.                                 | –                     |
| Normativa de estabilidad presupuestaria.               | LGEP                | Variable <i>dummy</i> que toma el valor 1 en los años en que se aplica la LEP-2001 (2003 a 2007).   | Elaboración propia.                                 | –                     |
| <b>Variables macroeconómicas</b>                       |                     |   |   |                       |
| PIB per cápita.  | LN_PIBpc            | PIB per cápita autonómico (porcentaje respecto de la media nacional).   | INE y Banco de España.                              | ¿?                    |



**Cuadro 2.** (Continuación)

| <i>Variables</i>                           | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>   | <i>Fuente</i>          | <i>Signo esperado</i>        |
|--|---------------------|---|------------------------|------------------------------|
| <b>Variables macroeconómicas</b>           |                     |   |                        |                              |
| PIB.                                       | PIBNOM              | Variación interanual del PIB regional en términos nominales.  | INE y Banco de España. | -                            |
| Tasa de paro.                              | LN_PARO             | Tasa de paro regional (media anual).  | INE.                   | +                            |
| <b>Variables políticas</b>                 |                     |   |                        |                              |
| Año electoral autonómico.                  | ELECCIÓN            | <i>Dummy</i> que toma el valor 1 el año en que se celebran elecciones en la comunidad autónoma.   | Elaboración propia.    | +                            |
| Cambio de presidente autonómico*.          | PRESVAR             | Variable dicotómica que toma el valor 1 el año en que se produce un cambio en la presidencia del gobierno regional (con independencia de si continúa el mismo partido que presidía el gobierno anterior). | Elaboración propia.    | +                            |
| Año electoral en España.                   | ELECESPAÑA          | <i>Dummy</i> que toma el valor 1 el año en que se celebran elecciones generales.  | Elaboración propia.    | +                            |
| Color político del presidente autonómico*. | PP / PSOE / OTROS   | <i>Dummies</i> que distinguen si el presidente del gobierno autonómico pertenece al PSOE, al PP o a un partido regionalista/nacionalista.   | Elaboración propia.    | PP: -<br>PSOE: +<br>OTROS: - |
| Color político del presidente autonómico*. | DERECHA             | <i>Dummy</i> que toma el valor 1 si el presidente del gobierno autonómico pertenece al PP o a un partido regionalista/nacionalista.   | Elaboración propia.    | -                            |

**Cuadro 2.** (Continuación)

| <i>Variables</i>                                  | <i>Denominación</i> | <i>Definición</i>  | <i>Fuente</i>       | <i>Signo esperado</i> |
|---|---------------------|--|---------------------|-----------------------|
| <b>Variables políticas</b>                        |                     |  |                     |                       |
| Presidente nacional*.                             | GOBCENTRAL          | Dummy que toma el valor 1 si el presidente autonómico y el nacional pertenecen al mismo partido político.  | Elaboración propia. | -                     |
| Coalición de gobierno*.                           | GOBCOA              | Variable dicotómica que toma el valor 1 si existe gobierno de coalición postelectoral y 0 en el caso de gobierno monocolor.  | Elaboración propia. | +                     |
| Número de partidos representados en el gobierno*. | GOBCOLTAM           | Número de partidos políticos que conforman el gobierno.  | Elaboración propia. | +                     |
| Fragmentación política*.                          | LN_FRAG             | Se calcula, conforme al índice de Herfindahl, como la suma de los cuadrados del porcentaje que representan los diputados regionales de cada partido que sustenta al gobierno autonómico. | Elaboración propia. | ¿?                    |
| Respaldo parlamentario*.                          | LN_PARL             | Porcentaje de diputados autonómicos que representan a los partidos políticos que conforman el ejecutivo regional.  | Elaboración propia. | ¿?                    |

\* En año electoral, se considera el que resulta de las nuevas elecciones (excepto en Cataluña, que toman posesión los presidentes en diciembre, y en las elecciones del Gobierno de España de 2011 al tomar posesión este los últimos días del año).

**Cuadro 3.** Estadísticos descriptivos básicos

|                  | <i>Media</i> | <i>Desviación estándar</i> | <i>Mínimo</i> | <i>Máximo</i> | <i>Coficiente de Curtosis</i> | <i>Coficiente de asimetría</i> |
|------------------|--------------|----------------------------|---------------|---------------|-------------------------------|--------------------------------|
| INCUMP           | -0,041480    | 2,839989                   | -14,285714    | 9,493333      | 12,518906                     | -2,613739                      |
| INCUMP (-1)      | -0,083312    | 2,884971                   | -14,285714    | 9,493333      | 11,570141                     | -2,519973                      |
| INCUMP (-2)      | -0,324454    | 2,675399                   | -14,285714    | 5,266667      | 14,087791                     | -3,296836                      |
| INCUMP_CCAA (-1) | -0,086855    | 0,980594                   | -1,705882     | 1,546154      | -0,787427                     | 0,076449                       |
| INCUMP_CCAA (-2) | 0,221599     | 1,650388                   | -1,705882     | 4,081633      | 1,169826                      | 1,374523                       |
| LN_CARGA         | -4,275597    | 0,658604                   | -6,231260     | -2,609593     | 0,040613                      | 0,108299                       |
| LN_GPRIMpc       | 8,116713     | 0,210893                   | 7,724999      | 8,838411      | 2,423000                      | 1,245807                       |
| LN_INGFINpc      | 8,011229     | 0,218607                   | 7,572424      | 8,818941      | 2,509967                      | 1,188535                       |
| ELECCIÓN         | 0,279412     | 0,450369                   | 0             | 1             | -1,026868                     | 0,994210                       |
| ELECESPAÑA       | 0,250000     | 0,434613                   | 0             | 1             | -0,646392                     | 1,167618                       |
| PSOE             | 0,367647     | 0,483947                   | 0             | 1             | -1,717298                     | 0,555137                       |
| GOBCOA           | 0,352941     | 0,479651                   | 0             | 1             | -1,636983                     | 0,622343                       |

Número de observaciones: 136.

### 3.2. Resultados

El cuadro 4 contiene los resultados obtenidos de la estimación GMM. Solo mostramos la estimación que permite aceptar las hipótesis de no autocorrelación serial de segundo orden (test de Arellano-Bond) y de validez y de exogeneidad de las variables instrumentales utilizadas (test de Hansen de sobre-identificación y exogeneidad de los instrumentos, respectivamente). Como puede observarse, las variables de incumplimiento, políticas y presupuestarias contribuyen significativamente a explicar el comportamiento de las CCAA frente a sus objetivos de estabilidad presupuestaria, aunque no las variables institucionales y macroeconómicas. Así, en primer lugar, el incumplimiento de la propia comunidad en un ejercicio eleva su incumplimiento en el siguiente. El incumplimiento retardado dos ejercicios no resulta significativo. El incumplimiento del conjunto de CCAA tiene, sin embargo, un efecto reductor del incumplimiento hasta dos años después. El componente inercial existente en la ejecución de la política fiscal en las CCAA ya había sido identificado por Argimón y Hernández de Cos (2012).

Entre las variables presupuestarias e institucionales, el aumento de los ingresos autonómicos per cápita reduce el grado de incumplimiento, y el aumento de los gastos primarios lo eleva<sup>4</sup>. El efecto de los ingresos es algo mayor que el de los gastos.

<sup>4</sup> La correlación entre los ingresos y los gastos primarios per cápita es casi del 89%. No obstante, el número de condición está siempre por debajo de 20, por lo que no parece que exista un problema de multicolinealidad.

Estos resultados parecen indicar, por tanto, que, por el lado del gasto público, el incumplimiento del déficit está motivado más por un aumento discrecional del gasto autonómico que por un incremento de las necesidades de gasto regionales: no hemos podido estimar ningún modelo con las variables de población que superara los contrastes habituales señalados más arriba<sup>5</sup>.

**Cuadro 4.** Resultados de la estimación del grado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

| <i>Variables independientes</i> | <i>Variable dependiente: INCUMP</i> |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| INCUMP (-1)                     | 0,346<br>(0,000)                    |
| INCUMP (-2)                     | -0,099<br>(0,462)                   |
| INCUMP_CCAA (-1)                | -1,465<br>(0,005)                   |
| INCUMP_CCAA (-2)                | -1,136<br>(0,004)                   |
| LN_CARGA                        | 0,091<br>(0,881)                    |
| LN_GPRIMpc                      | 14,879<br>(0,000)                   |
| LN_INGFINpc                     | -15,272<br>(0,000)                  |
| ELECCIÓN                        | 0,888<br>(0,081)                    |
| ELECESPAÑA                      | 0,217<br>(0,693)                    |
| PSOE                            | -0,466<br>(0,063)                   |
| GOBCOA                          | 0,379<br>(0,212)                    |
| Constante                       | 2,201<br>(0,604)                    |
| Efectos temporales              | SÍ                                  |
| AR (2)                          | -1,58<br>(0,115)                    |

<sup>5</sup> Para completar el análisis, hemos estimado un modelo logit de efectos fijos, en el que la variable dependiente toma el valor 1 cuando la comunidad incumple su objetivo de estabilidad presupuestaria durante el ejercicio, y 0 cuando lo cumple, y con las mismas variables independientes presentadas en el cuadro 2. Lo más relevante es que, en esta nueva estimación, el incumplimiento en un ejercicio aumenta la probabilidad de incumplimiento en el año siguiente y que las variables de ingresos y gastos también se comportan igual que en la estimación GMM.

**Cuadro 4.** (Continuación)

| <i>Variables independientes</i>               | <i>Variable dependiente: INCUMP</i> |
|---|-------------------------------------|
| Test de Hansen de sobreidentificación         | 2,39<br>(0,495)                     |
| Test de Hansen de exogeneidad de instrumentos | 0,23<br>(0,892)                     |
| Núm. observaciones                            | 136                                 |
| Núm. instrumentos                             | 19                                  |

Entre paréntesis, el *p*-valor.

Estimación System GMM, implementada mediante un estimador robusto en una etapa con instrumentos colapsados. Se ha utilizado para la estimación el módulo *xtabond2* de STATA desarrollado por Roodman (2006). Se han empleado como instrumentos potencialmente endógenos las variables *INCUMP* e *INCUMP\_CCAA* y como exógenos las restantes variables independientes incorporadas en el modelo, excluida la constante, así como la variable *LN\_PARO*.

La carga de la deuda no parece explicar el comportamiento fiscal de las CCAA. Tampoco hemos podido estimar ningún modelo que incorporara las variables representativas de la responsabilidad financiera, de las reformas del sistema de financiación o de la aplicación de la legislación de estabilidad presupuestaria y que permitiera aceptar las hipótesis de no autocorrelación serial de segundo orden y de validez y exogeneidad de los instrumentos empleados. Argimón y Hernández de Cos (2012) tampoco encuentran un efecto significativo de la normativa de estabilidad sobre el saldo presupuestario regional en el periodo 1984-2004, al contrario que Mussons (2013), que halla un efecto positivo sobre el saldo primario hasta el inicio de la reciente crisis.

Por lo que respecta a las variables políticas, el ciclo electoral regional tiene una influencia clara sobre el comportamiento de las CCAA: estar en año electoral aumenta el incumplimiento del objetivo de déficit. Mussons (2013) obtiene este mismo efecto del ciclo electoral sobre el déficit primario de las CCAA. En cambio, y contrariamente a lo esperado, las comunidades gobernadas por un presidente del PSOE tienen un menor nivel de incumplimiento. Ni las elecciones nacionales ni la existencia de coaliciones de gobierno resultan significativas.

#### 4. Consideraciones finales

Tras su reforma en septiembre de 2011, el art. 135.1 de la Constitución establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Dada la estructura fuertemente descentralizada del país, este mandato constitucional, que reproduce un compromiso adquirido por nuestro país con sus socios europeos, requiere de la imprescindible involucración de las administraciones territoriales y, muy en especial, de las CCAA. Sin embargo, los datos nos muestran que, aunque hasta 2007 las CCAA cumplieron satisfactoriamente con sus objetivos de estabilidad presupuestaria, desde 2008 los incumplimientos han sido generalizados (cuadro 1).

Nuestro objetivo, con este trabajo, ha consistido en tratar de identificar los factores que pueden explicar el comportamiento de las CCAA con respecto a sus objetivos de estabilidad. A tal fin, hemos estimado, para todas las CCAA y para el periodo 2003-2012, el grado de incumplimiento de cada comunidad en función del incumplimiento en los ejercicios anteriores y de un conjunto de variables relacionadas con factores macroeconómicos, políticos, presupuestarios e institucionales. De acuerdo con los resultados obtenidos, el incumplimiento previo de una comunidad autónoma aumenta su incumplimiento en el ejercicio corriente, mientras que el incumplimiento previo del conjunto del nivel autonómico estimula el cumplimiento individual. En año electoral, el grado de incumplimiento con los objetivos de estabilidad será mayor. Lo contrario sucede si la comunidad está gobernada por un presidente del PSOE. Finalmente, unos menores ingresos per cápita o unos mayores gastos primarios per cápita también favorecen el incumplimiento de las reglas fiscales autonómicas. El efecto de los ingresos es mayor que el de los gastos y este último parece que se debe más al funcionamiento del mercado político en cada comunidad autónoma que a cambios en las necesidades de gasto. Ni la mejora de la responsabilidad financiera ni las reformas del sistema de financiación autonómica o la introducción de las sucesivas normas de estabilidad presupuestaria parecen haber afectado al comportamiento de cada comunidad autónoma a la hora de hacer frente a sus compromisos de consolidación fiscal. Como se ha repetido muchas veces, la descentralización tributaria es una condición necesaria, pero no suficiente, para la existencia de disciplina fiscal: los ciudadanos deben ser, además, conscientes de que están pagando impuestos a sus administraciones regionales. Y esta condición de visibilidad de la descentralización (de ingresos y gastos públicos) está ausente en España (López Laborda y Rodrigo, 2014).

Los resultados obtenidos en esta investigación pueden resultar de alguna utilidad para la fijación de los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria de las CCAA. Con la excepción del año 2013, el mismo objetivo agregado del nivel autonómico se traslada a todas y cada una de las CCAA, soslayando las posibles diferencias estructurales y las indudables diferencias cíclicas existentes entre ellas<sup>6</sup>. En algunos foros se ha insistido en la necesidad de tener en cuenta en el establecimiento de los objetivos de déficit las insuficiencias ocasionadas por el sistema de financiación autonómica.

En el trabajo se ha mostrado que las discrepancias en el cumplimiento entre CCAA no se deben solo a divergencias en la financiación per cápita sino, también, a las existentes en el gasto per cápita. Además, la última reforma del sistema de financiación autonómica corrigió apreciablemente las disparidades existentes entre CCAA en el año base de 2007. Como muestran algunos trabajos, el incremento en la desigualdad producido desde entonces parece deberse más al desigual impacto del ciclo económico en cada comunidad autónoma, es decir, a razones coyunturales, que a deficiencias del sistema de financiación, esto es, a causas estructurales

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Hernández de Cos y Pérez (2013: gráfico 2) y la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por la Orden ECC/493/2014), que asigna a todas las CCAA la misma brecha de producción que a nivel nacional.

(de la Fuente, 2012; Leal y López Laborda, 2013). En consecuencia, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria debería tomar en consideración —además de las insuficiencias que pudieran padecer algunas comunidades, ocasionadas por el sistema de financiación regional— las diferencias en el *output* gap de las CCAA y, derivadamente, en el componente cíclico de sus déficits.

## Bibliografía

- Alcalde, N., y Vallés, J. (2002): «El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 160, 77-102.
- Arellano, M., y Bond, S. (1991): «Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations», *Review of Economic Studies*, 58, 277-297.
- Arellano, M., y Bover, O. (1995): «Another look at the instrumental variables estimation of error-components models», *Journal of Econometrics*, 68, 29-51.
- Argimón, I., y Hernández de Cos, P. (2012): «Fiscal Rules and Federalism as Determinants of Budget Performance: An Empirical Investigation for the Spanish Case», *Public Finance Review*, 40 (1), 30-65.
- Barrios, S., y Martínez, D. (2013): «Fiscal equalisation schemes and sub-central government borrowing», *Working Papers*, WP-EC 2013/03, Valencia, IVIE.
- Baskaran, Th. (2010): «On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries», *Public Choice*, 145, 351-378.
- Blanchard, O., y Cottarelli, C. (2010): «Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies», *IMFdirect* (<http://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies>).
- Blöchliger, H. (2013): «Fiscal Consolidation Across Government Levels - Part 1. How Much, What Policies?», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1070, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k43nrx99zd6-en>).
- Blöchliger, H.; Charbit, C.; Pinero, J. M., y Vammalle, C. (2010): «Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 752, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6xq5bg-wc-en>).
- Blundell, R., y Bond, S. (1998): «Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models», *Journal of Econometrics*, 87, 115-143.
- Cardoso, M.; Doménech, R., y Pou, V. (2011): «Las Comunidades Autónomas ante el reto de 2011», *Observatorio Económico. España*, Madrid, BBVA Research ([http://www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/Observatorio\\_Economico\\_110411\\_e\\_tcm346-253440.pdf?ts=3102012](http://www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/Observatorio_Economico_110411_e_tcm346-253440.pdf?ts=3102012)).
- Claeys, P.; Ramos, R., y Suriñach, J. (2008): «Fiscal sustainability across government tiers», *International Economics and Economic Policy*, 5 (1), 139-163.
- Cottarelli, C., y Schächter, A. (2010): «Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies», *IMF Staff Position Note* SPN/10/13, Washington, International Monetary Fund.
- De la Fuente, Á. (2012): «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 203, 121-138.
- (2013): «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-12)», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 205, 127-150.



- Eyraud, L., y Lusinyan, L. (2011): «Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?», *IMF Working Paper* WP/11/226, Washington, International Monetary Fund.
- Fernández Llera, R., y García, M. Á. (2013): «The Role of Regional Public Enterprises in Spain: Room for a Shadow Government?», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 205, 9-31.
- Fernández Llera, R., y Monasterio, C. (2010): «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 195, 139-163.
- Fredriksen, K. (2013): «Fiscal Consolidation Across Government Levels - Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1071, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en>).
- FUNCAS (2012): «Regional Government Deficit during the Crisis: Falling revenues and delayed fiscal consolidation», *Spanish Economic and Financial Outlook*, núm. 0, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) (<http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=20535>).
- García-Milà, T., y McGuire, T. (1993): «Financiación de las CCAA: análisis del gasto y la renta», *Revista de Economía Aplicada*, 3, 5-26.
- García-Milà, T.; Goodspeed, T. J., y McGuire, T. J. (1999): «Fiscal decentralization policies and sub-national government debt», *Jornada sobre la deuda autonómica y el modelo de descentralización fiscal español*, mimeo (<http://www.fedea.es>).
- Hernández de Cos, P., y Pérez, J. J. (2013): «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Boletín Económico*, abril, Madrid, Banco de España, 65-78.
- Lago-Peñas, S. (2005): «Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23 (3), 437-453.
- Leal, A., y López Laborda, J. (2009): «Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 189, 81-106.
- (2013): «Las haciendas autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra», *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal'12*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona, 26-35.
- López Laborda, J. (2010): «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes», *Informe sobre federalismo fiscal en España'09*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona, 22-37.
- (2012): «Nuevas reglas fiscales para las comunidades autónomas», en J. Tornos (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 761-784.
- López Laborda, J., y Rodrigo, F. (2014): «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos», *Revista de Economía Aplicada*, en prensa.
- López Laborda, J., y Vallés, J. (2002): «Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los Límites de la LOFCA», *Papeles de Trabajo*, núm. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C.; Sánchez, I., y Blanco, F. (1999): «Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas», Bilbao, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Monasterio, C., y Suárez, J. (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica», *Centro de Estudios sobre Economía Pública*, Bilbao, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

- (1996): «Sobre las causas del endeudamiento autonómico», *III Congreso de Economía Pública*, Sevilla.
- Mussons, J. M. (2013): «Fiscal policy responses to changes in the cyclical position of the Autonomous Communities: an empirical analysis», en *XX Encuentro de Economía Pública*, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013.
- Pérez, F., y Cucarella, V. (2013): «Determinantes de las diferencias entre CC.AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento», *Working Papers*, WP-EC 2013/04, Valencia, IVIE.
- Roselló, J. (2013): «La coordinación de políticas presupuestarias en España, 2007-2012», *Ekonomiaz*, 83, 296-328.
- Rodden, J., y Wibbels, E. (2010): «Fiscal Decentralization and the Business Cycle: an Empirical Study of Seven Federations», *Economics & Politics*, 22 (1), 37-67.
- Roodman, D. (2006): «How to Do xtabond2: An Introduction to “Difference” and “System” GMM in Stat», *Working Paper*, núm. 103, Center for Global Development ([http://www.cgdev.org/files/11619\\_file\\_HowtoDoxtabond8\\_with\\_foreword.pdf](http://www.cgdev.org/files/11619_file_HowtoDoxtabond8_with_foreword.pdf)).
- Ruiz-Huerta, J.; Vizán, C., y Benyahlef, M. (2012): «Crisis económica y tensión fiscal en las comunidades autónomas», en J. Tornos (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 51-74.
- Sorribas-Navarro, P. (2009): «Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada», *Investigaciones Regionales*, 16, 219-246.
- (2011): «Bailouts in a fiscal federal system: Evidence from Spain», *European Journal of Political Economy*, 27 (1), 154-170.
- Thornton, J. (2009): «On the Relation between Central and Subnational Government Fiscal Balances», *Applied Economic Letters*, 16, 603-608.
- Thornton, J., y Mati, A. (2008): «Fiscal Institutions and the Relations between Central and Sub-National Government Fiscal Balances», *Public Finance Review*, 36 (2), 243-254.
- Vallés, J. (2002): «La coordinación de las políticas de endeudamiento autonómico: una aproximación a los factores explicativos de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria», *Estudios sobre la Economía Española*, EEE125, Madrid, FEDEA (<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>).
- Vallés, J., y Zárata, A. (2004): «Un análisis de las restricciones institucionales para el control de la deuda regional en perspectiva histórica», *Moneda y Crédito*, 219, 143-176.
- Van Rompuy, P. (2012): «Public debt consolidation with multi-tier governments: rules matter», *Discussion Paper Series 12.02*, Katholieke Universiteit Leuven (<https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/340010/1/DPS1202.pdf>).
- Von Hagen, J., y Foremny, D. (2013): «Federalismo fiscal en tiempos de crisis: compartir el coste del ajuste», *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal' 12*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona, 14-25.