

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto Autonómico

Santiago Lago Peñas

EEE 133

Mayo 2002



<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DINÁMICA DEL GASTO AUTONÓMICO

Resumen

En el presente trabajo se analiza la evolución del gasto autonómico desde principios de los años ochenta hasta la actualidad. Tras la introducción, en la segunda sección nos referimos a su dinámica de largo plazo y sus condicionantes, entre los que destacan las fórmulas de financiación autonómica acordadas en los años ochenta y noventa. En la tercera tratamos la composición del gasto y la heterogeneidad de preferencias entre Comunidades Autónomas (CCAA). En la cuarta, estudiamos la posible duplicidad del gasto público como consecuencia del proceso de descentralización financiera. Concluimos refiriéndonos a las perspectivas del gasto autonómico en el nuevo escenario definido por la Ley de estabilidad presupuestaria, la descentralización del sistema fiscal y la vocación de permanencia del nuevo sistema de financiación para las Comunidades de régimen común.

Palabras clave: Gasto autonómico, descentralización fiscal, composición del gasto, crecimiento del gasto público, financiación autonómica.

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Departamento de Economía Aplicada

Universidade de Vigo

Facultade de Empresariais de Ourense

32004 Ourense

E-mail: slagop@uvigo.es

Enero de 2002

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española (CE) aprobada en 1978 transformó radicalmente la estructura política y administrativa del Estado. De un modelo unitario y fuertemente centralizado, se ha pasado, en poco más de veinte años, a otro en el que las responsabilidades sobre el gasto se hallan muy descentralizadas (Tabla 1). El proceso ha coincidido en el tiempo con un fuerte crecimiento de los recursos asignados por el sector público, consecuencia, sobre todo, de la consolidación del Estado del Bienestar. A la hora de explicar su rápido desarrollo hay que hacer referencia a tres factores¹:

-Las reivindicaciones sociales largo tiempo contenidas y que van a ser liberadas en el nuevo marco político.

-El “efecto demostración” derivado de la amplia brecha existente entre España y los países de la Europa occidental. Las sociedades europeas occidentales eran más desarrolladas, libres y justas. Querer equipararse a ellas exigía la convergencia en niveles de desarrollo, estructuras políticas y Estado de Bienestar.

-En el terreno instrumental, la transición abrió la posibilidad de reformar el sistema fiscal español, para pasar de un sistema antiguo, distorsionador e insuficiente a otro moderno y capaz de dotar a las Administraciones Públicas españolas de fondos para financiar la puesta en marcha de los nuevos y ambiciosos proyectos de gasto social². La historia de España

¹ Véanse Gadea (1996) y Muñoz y otros (1997).

² Aunque los recursos tributarios crecieron espectacularmente, no fueron suficientes para evitar la aparición de un déficit estructural elevado y, de ahí, un endeudamiento explosivo y una carga por intereses cuya dinámica hay que tener también en cuenta a la hora de entender la evolución del gasto público en los últimos veinte años. La inversión pública y las transferencias a sectores y empresas en crisis completarían el mapa de factores explicativos inmediatos (Argimón y otros, 1999).

muestra que las reformas tributarias de calado sólo han sido posibles en periodos de democracia política (Fuentes Quintana, 1990).

Si en el año 1975 el gasto no financiero de las Administraciones Públicas (AAPP) suponía el 26,1% del PIB español, en 1995 el porcentaje había ascendido hasta 47,2% (Valle, 1996). Desde entonces el ratio ha caído, hasta poco más del 40% en 2001, como consecuencia de dos factores. En primer lugar, las elevadas tasas de crecimiento del PIB español, que aumentan el denominador de la expresión y permiten compatibilizar crecimiento del gasto en términos reales y reducción en la absorción relativa de recursos por parte de las AAPP. En segundo lugar, el proceso de consolidación fiscal en el que se embarcó España en la segunda mitad de los años noventa, para cumplir con las restricciones presupuestarias vinculadas a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea.

La importancia relativa de los distintos niveles de gobierno se refleja en la tabla 2, en la que aparecen sus participaciones en el gasto público total. La realidad es bien diferente si se observa la estructura de los ingresos tributarios. Como veremos, la descentralización del sistema fiscal español es muy limitada. Ello ha dado lugar a fuertes desequilibrios verticales y, en definitiva, a una especie de “federalismo demediado” que genera problemas económicos y políticos. La última revisión del sistema, de aplicación a partir de 2002, viene a corregir sustancialmente esta deficiencia.

El presente artículo se concentra en el análisis del gasto autonómico y se organiza en cuatro epígrafes además de esta introducción. En el segundo, abordamos la dinámica de largo plazo del gasto autonómico, sus causas y condicionantes, prestando especial atención a los sistemas de financiación vigentes hasta la actualidad. En el tercero nos

referimos a la composición del gasto y la heterogeneidad de preferencias que se manifiesta en las clasificaciones económica y funcional del presupuesto. En el cuarto estudiamos la supuesta duplicación del gasto público en el proceso de descentralización de competencias. Finalizamos con una discusión sobre las tendencias futuras del gasto público, en un escenario definido por una mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal y una restricción financiera menos laxa.

Tabla 1: La descentralización del gasto publico en España (1987-1998). Participación porcentual de cada nivel de gobierno sobre el gasto publico total (incluye Pensiones de la SS y Clases Pasivas, pero no el Gasto por Variación de Pasivos Financieros).

Año	1987	1990	1995	1996	1997	1998
Central	73,66	67,54	67,06	67,88	63,81	62,74
Autonómica	14,79	19,18	21,46	22,64	23,88	24,33
Local	11,6	13,3	11,5	11,9	12,3	12,9

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Tabla 2: Gastos e ingresos no financieros en relación al PIB: España, 1970-2000.

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000
Gastos	23,0	26,1	33,7	42,7	45,3	48,5	43,2	42,5	41,9
Ingresos	23,3	25,7	30,5	36,0	42,8	40,7	40,7	40,5	40,3

Fuente: Los datos para el período 1970-1995 han sido tomados del Informe económico 98 del BBVA. Para los años posteriores empleamos los datos del Ministerio de Economía correspondientes al Programa de Convergencia de España 1997-2000.

II. LA DINÁMICA DEL GASTO Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

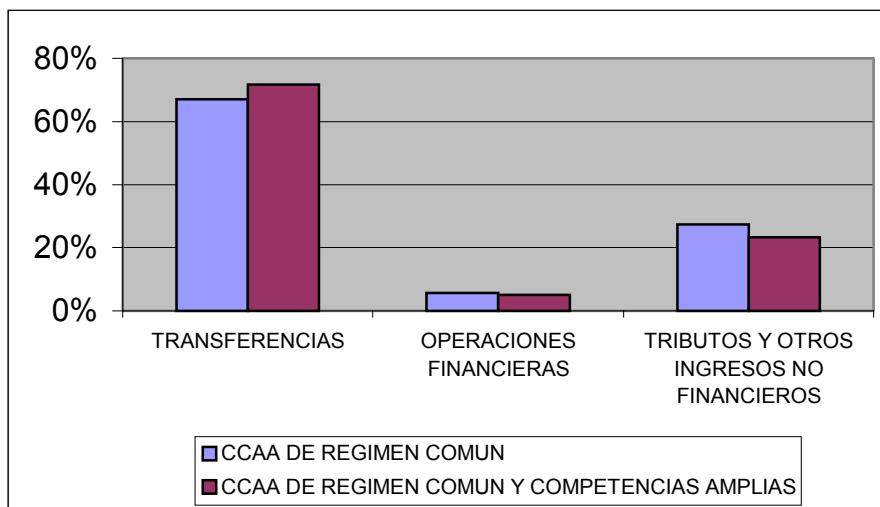
La CE apostó por una fórmula descentralizada del poder político. Redactado de forma abierta y meditadamente imprecisa (Aja, 1999), su título VIII ha permitido alcanzar a los Gobiernos autonómicos abanicos competenciales y niveles presupuestarios equiparables a los de los Gobiernos subcentrales en países federales clásicos como Alemania, Canadá, Australia y Estados Unidos.

Desde el primer momento, el gasto de cada Comunidad Autónoma ha evolucionado al compás marcado por el proceso de traspaso de

competencias, heterogéneo en el tiempo y el espacio, y la dinámica de los recursos transferidos. Para las CCAA de régimen común la ecuación es relativamente sencilla: más competencias implican más recursos transferidos que acaban siendo gastados por las Comunidades.

Hasta 2002, la recaudación mediante tributos propios, cedidos y compartidos es muy baja. Aunque con diferencias significativas entre ellas atendiendo a los niveles de competencias y de renta per cápita –*proxy* de la dimensión de las bases fiscales–, el conjunto de ingresos no financieros diferentes a las transferencias supone apenas un 25% de los gastos totales (gráfico 1). Además, no hay que olvidar que, hasta 1997, las CCAA no han contado con capacidad normativa sobre los tributos cedidos, segunda fuente de recursos tras las transferencias.

Gráfico 1: Estructura media de la financiación de las CCAA de régimen común. Datos para 1998.



Fuente: Analistas Financieros Internacionales (www.sectorpublico.es)

El peso de las transferencias condicionales e incondicionales procedentes del nivel central es abrumador. En promedio, cerca del 70 por ciento de los recursos gastados por las CCAA de régimen común a finales

de los años noventa proceden de transferencias; y el porcentaje es superior en el caso de las Comunidades con más responsabilidades³.

Como se demuestra en Caramés y Lago (2000) y Lago (2001b), el crecimiento a largo plazo del gasto viene explicado en todas ellas y de forma similar por la dinámica de los recursos transferidos –tributos cedidos incluidos- siendo los ingresos autónomos un factor secundario y con incidencia sólo a corto plazo. El gasto y los recursos transferidos, expresados en términos reales y por habitante, serían variables integradas de orden uno que cointegrarían. En cambio, los ingresos autónomos –equivalentes al gasto no financiero financiado por medios distintos a los recursos transferidos- se comportarían estadísticamente como una variable estacionaria en varianza y, por tanto, no podrían ser un factor explicativo de la dinámica de largo plazo de una variable integrada como es el gasto.

Expresado en otras palabras, los ingresos autónomos serían relevantes para entender las desviaciones puntuales y a corto plazo del gasto respecto a las tendencias marcadas por los ingresos transferidos, pero no a la hora de dar cuenta de su evolución a largo plazo, siempre creciente (gráfico 2). La consecuencia inmediata es que los niveles de gasto entre Comunidades de régimen común con competencias similares han evolucionado de forma no divergente. De hecho, si se incluyen las transferencias de capital, de las que se benefician especialmente las regiones con niveles de desarrollo más bajos, la correlación entre recursos y nivel de renta por habitante resultaba negativa a finales de los años noventa.

³ Las Comunidades más pobres alcanzan niveles incluso más altos, como consecuencia de los ingresos recibidos en forma de transferencias de capital y de la menor recaudación normativa per cápita de los tributos cedidos.

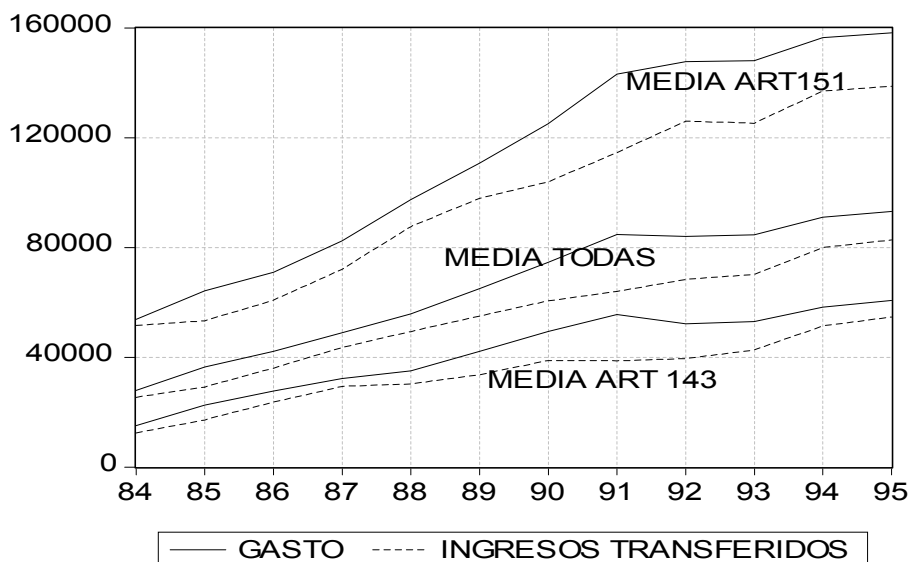
Este último resultado se desvía de la evidencia empírica disponible para otros países y viene explicado por el modo en el que se han financiado las CCAA de régimen común y por la juventud del propio modelo. Dejando a un lado su apelación al endeudamiento, las CCAA han hecho escaso uso de las capacidades legales para obtener recursos. Ni recargos sobre tributos estatales ni figuras de nueva creación han sido utilizados de forma significativa. Probablemente debido a su coste político, ausente en el caso de las reivindicaciones de mayores recursos en forma de subvenciones –que se intensificaban al aproximarse el final de cada quinquenio con vistas a las nuevas negociaciones- sobre la base de supuestas valoraciones insuficientes al calcular el coste efectivo de los servicios transferidos, necesidades de gasto per cápita superiores a causa de factores de diversa naturaleza, o “deudas históricas”.

Hablar de suficiencia en un contexto en el que no existe corresponsabilidad fiscal es peligroso y difícil. Porque la ruptura manifiesta de la correspondencia entre ambos lados de la factura fiscal crea una indeterminación sobre el nivel óptimo –preferido- por los ciudadanos, atendiendo tanto a sus beneficios como a sus costes. Aun así, existe evidencia empírica de que, comparativamente, las Comunidades del artículo 151 y, dentro de ellas, las más desarrolladas han sido las que han sufrido mayores restricciones financieras. En el extremo opuesto se hallarían las Comunidades con menos competencias y con una renta per cápita más baja. En promedio y en términos absolutos, los ingresos autónomos han debido ser superiores en las primeras para financiar un abanico de competencias más amplio (Lago, 2001b).

El nuevo sistema de financiación, en la medida en que minora la relevancia de las transferencias, impulsará sin duda el aprovechamiento de los espacios fiscales propios. Por otro lado, la gradual consolidación del ámbito autonómico como ámbito de referencia para la ciudadanía dotará

de mayor legitimidad a sus Gobiernos a la hora de aprobar y aplicar modificaciones unilaterales en la presión fiscal.

Gráfico 2: Gastos e ingresos transferidos en pesetas constantes de 1986. Pesetas por habitante. Valores medios para los distintos grupos de CCAA. Cifras correspondientes a presupuestos liquidados. Fuente: Lago (2001b).



Las cosas han sido muy diferentes en las Comunidades forales. Las condiciones pactadas en los acuerdos bilaterales del Estado con Navarra y el País Vasco les han permitido disfrutar de mayores niveles de suficiencia, autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal. En este caso, la evolución del gasto ha tenido que ver más con las preferencias de los ciudadanos y, consecuentemente, el modelo de votante mediano habría sido más relevante para explicar lo sucedido.

III. LA COMPOSICIÓN DEL GASTO Y LA HETEROGENEIDAD DE PREFERENCIAS

Desde el punto de vista del federalismo fiscal, la justificación principal para la descentralización de competencias en la provisión de

bienes y servicios por parte del sector público se encuentra en la diversidad de preferencias de los ciudadanos. Sea porque los individuos con gustos similares se hallan previamente concentrados en el espacio – comunidades culturales o políticas- o por la movilidad ex-post tieboutiana, la descentralización permitiría un mejor ajuste entre oferta y demanda de los servicios públicos.

Un sencillo modelo nos ayudará a entender el proceso de toma de decisiones de un Gobierno autonómico que trate de maximizar el bienestar en su jurisdicción atendiendo a las preferencias del votante mediano⁴.

Supongamos que existen tres niveles de gobierno (central, regional o autonómico y local) que prestan servicios públicos en el ámbito de sus competencias. Cada Gobierno regional se enfrenta a un problema caracterizado por una función de bienestar social –que adopta como referencia la utilidad del votante mediano- en la que aparecen reflejadas sus decisiones de gasto e ingreso, así como las del resto de los niveles de gobierno.

Por simplicidad, vamos a considerar exógenas estas decisiones. Lo mismo haremos con el nivel de renta bruta generada en cada región y las transferencias recibidas por los Gobiernos regionales. Incorporar una función de producción, introducir sendos esquemas de nivelación horizontal y vertical o modelizar las externalidades fiscales verticales en materia de tipos impositivos, por ejemplo, serían extensiones del modelo, que lo complicarían sin arrojar más luz sobre las cuestiones que nos interesan en este papel.

⁴ El trabajo de Mas y Pérez (1992) constituye una aportación pionera en el análisis de la heterogeneidad en la clasificación funcional de los presupuestos autonómicos. Con datos de finales de los años ochenta, los autores apuntan la existencia de preferencias disímiles entre territorios.

Empleando una función de tipo Cobb-Douglas para modelizar el bienestar social, el problema de optimización será el siguiente:

$$\begin{aligned} \max_{T_A, X_i} \quad & W = \left(\prod_{i=1}^n X_i^{\beta_i} \right) \cdot YD^\gamma \\ \text{s.a.} \quad & \sum_{i=h}^n X_i = T_A + TR \\ \text{con} \quad & YD = Y - T_A - T_L - T_C \end{aligned}$$

donde W es el bienestar, X_i es el gasto en el servicio público i , YD es la renta disponible para usos privados; T son los ingresos propios regionales (A), locales (L) y centrales (C), netos de transferencias; Y es la renta bruta. Un Gobierno regional preocupado por maximizar el bienestar social escogerá los niveles de gasto en sus competencias $i = h, \dots, n$ y el tipo impositivo propio que maximizan el bienestar social, dados los valores que adopta el resto de las variables exógenas. Suponemos que no existe posibilidad de endeudarse o, alternatively, que se verifica la neutralidad ricardiana. En tal caso, los agentes privados reservarían una fracción de su renta disponible para pagar su amortización futura.

Aplicando logaritmos a la función de bienestar, construyendo el Lagrangiano correspondiente (L) y derivando respecto a los argumentos bajo el control directo del Gobierno regional, obtenemos las condiciones de primer orden, donde λ es el multiplicador de Lagrange:

$$\begin{aligned} \frac{\partial \ln L}{\partial X_i} &= \frac{\beta_i}{X_i} - \lambda = 0 \Rightarrow \beta_i = \lambda \cdot X_i \quad \forall i \geq h \\ \frac{\partial \ln L}{\partial T_A} &= \frac{-\gamma}{(Y - T_A - T_L - T_C)} + \lambda = 0 \Rightarrow \gamma = \lambda \cdot YD \\ \frac{\partial \ln L}{\partial \lambda} &= \sum_{i=h}^n X_i - T_A - TR = 0 \end{aligned}$$

Despejando λ , obtenemos la siguiente expresión:

$$\lambda = \frac{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i}{\sum_{i=h}^n X_i + YD} = \frac{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i}{Y - T_L - T_C + TR}. \text{ Sustituyendo este valor en las condiciones}$$

de máximo de primer orden, determinamos los valores óptimos para el gasto y los impuestos propios:

$$\beta_i = \frac{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i}{Y - T_L - T_C + TR} \cdot X_i \Rightarrow X_i = \frac{\beta_i}{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i} \cdot (Y - T_L - T_C + TR)$$

$$\gamma = \frac{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i}{Y - T_L - T_C + TR} \cdot YD \Rightarrow YD = \frac{\gamma}{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i} \cdot (Y - T_L - T_C + TR) \Rightarrow T_A =$$

$$= \frac{\sum_{i=h}^n \beta_i}{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i} \cdot (Y - T_L - T_C) - \frac{\gamma}{\gamma + \sum_{i=h}^n \beta_i} \cdot TR$$

La primera de las condiciones exige que en cada categoría de gasto público sea empleada una parte de las transferencias y de la renta disponible antes de impuestos regionales, proporcional a su elasticidad en la función de bienestar social.

La segunda nos indica que el volumen óptimo de ingresos propios regionales crece al aumentar la elasticidad del gasto público en la función de bienestar, ampliar el número de competencias transferidas y reducirse las transferencias; y decrece al incrementarse las subvenciones, reducirse las competencias regionales y aumentar la elasticidad de la renta disponible en la función⁵.

⁵ De hecho, ambas tendencias se acentúan si hacemos que, como suele ocurrir en la realidad, las transferencias sean financiadas con impuestos pagados a otros niveles de gobierno.

Expresado de otra forma, la optimalidad de las decisiones públicas en una Comunidad exige que se cumpla la siguiente restricción:

$$\frac{\beta_h}{X_h} = \frac{\beta_j}{X_j} = \frac{\gamma}{YD} \quad \forall h \neq j$$

El modelo anterior nos proporciona las siguientes formas reducidas estimables econométricamente:

$$X_i = \beta_i^* \cdot YD^* + \beta_i^* \cdot TR$$

$$T_A = \sum_{i=h}^n \beta_i^* \cdot YD^* - \gamma^* \cdot TR$$

donde β_i^* es la elasticidad *normalizada*⁶ correspondiente al servicio público i-esimo; γ^* es la elasticidad *normalizada* de la renta disponible; e YD^* la renta disponible antes de impuestos y transferencias regionales. Al introducir de forma separada la renta disponible y las transferencias podemos evaluar la existencia de efectos “*fly-paper*”: si el parámetro correspondiente a la primera es significativamente inferior al de las segundas tendríamos evidencia empírica a favor de dicho mecanismo.

Al comparar los resultados para dos CCAA distintas surge el problema de que en realidad la cifra de gasto en cada servicio depende no sólo de los recursos disponibles –las variables explicativas- o de las preferencias –los parámetros del modelo teórico- sino también de los niveles de eficiencia en su provisión, del ratio entre número de usuarios y población o de la diferencia de costes (Castells y Solé, 2000); y no es fácil distinguir la parte imputable a cada elemento (Lago, 2001c).

⁶ Por construcción, la suma de las elasticidades *normalizadas* estimadas para el conjunto de los gastos regionales y la renta disponible después de impuestos netos del Gobierno local y el central es igual a 1.

Imaginemos que, a partir de un panel de datos, para cada región y función descompusiéramos el gasto observado de la forma $X_i = X_i^* \cdot z_i$, donde X^* sería el gasto bajo el supuesto de que las regiones solo difieren en términos de preferencias y recursos disponibles y z_i un parámetro fijo que recogería el efecto neto del resto de los factores que tienden a no variar en intervalos cortos de tiempo para cada Comunidad⁷. Al aplicar logaritmos, este parámetro se convierte en un efecto individual fijo estimable separadamente. El problema es que, en la medida en que tampoco las preferencias tienden a modificarse significativamente en el corto plazo, acabarían reflejadas en el propio efecto individual. Los parámetros estimados para las variables YD^* y TR convergerían entre Comunidades y las diferencias en los efectos individuales no podrían interpretarse en clave de disparidades en las preferencias, exclusivamente.

Lógicamente, también hay que tener cuidado al cotejar directamente las cifras de gasto de dos CCAA a fin de derivar la existencia de preferencias similares. Salvo por casualidad, dos CCAA con Gobiernos preocupados por la maximización del bienestar social gastarán lo mismo en cada función sólo si en los dos territorios las preferencias son idénticas, las necesidades de gasto per cápita son iguales, reciben las mismas transferencias, desarrollan un abanico competencial común y disfrutan de rentas per cápita similares.

Otro problema a tener en cuenta es el “goteo” en el traspaso de competencias, que además no es homogéneo en el espacio. Una función puede aumentar su peso en el presupuesto de un ejercicio a otro simplemente porque algún servicio clasificado en esa categoría haya sido

⁷ Pensemos en la superficie, la densidad de población o la estructura de la pirámide de población, variables que habitualmente se presentan como determinantes de las diferencias en las necesidades de gasto por habitante.

descentralizado. Pero el modelo econométrico no sería capaz de discriminar entre ello y una mayor intensidad en las preferencias por dicha función.

En definitiva, la respuesta a la pregunta que nos hacíamos al principio de esta sección no es fácil de responder. La observación directa de los presupuestos puede ser engañosa y la aplicación de modelos econométricos que sean capaces de controlar por todos los factores relevantes presenta ciertas dificultades.

Sólo como una primera aproximación, hemos diseñado un ejercicio empírico en dos fases. En la primera se trata de estimar con datos de sección cruzada para las 17 CCAA y algunas funciones del gasto la siguiente especificación econométrica:

$$X_i = \alpha_1 + \alpha_2 \cdot GT_i + \gamma \cdot comp_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde X son las distintas categorías de gasto público; GT es el gasto no financiero total; $comp$ es una variable ficticia que adopta valor 1 para las CCAA del artículo 151 y forales y 0 para las restantes, introducida para aproximar el efecto del volumen competencial. Para simplificar el problema y a diferencia del sistema bicuacional derivado antes, tomamos como exógeno el volumen de recursos propios y nos preocupamos solo de su distribución entre funciones.

A continuación calculamos los residuos, cuya varianza debería darnos alguna indicación sobre las diferencias entre Comunidades en términos de preferencias, y analizamos su correlación con algunos indicadores objetivos de necesidades de gasto. Cuanto menor sea, mayor será la evidencia favorable a la heterogeneidad en las preferencias.

Hemos escogido dos funciones de gasto -gasto productivo (GP) y gasto social (GS)- y el ejercicio 1995, momento en el que todas las CCAA con competencias amplias eran responsables de los servicios educativos y sanitarios, pero no ocurría lo mismo en el caso de las CCAA del artículo 143. GS coincide con el Grupo de función 4 y GP con el Grupo de Función 5 en la clasificación funcional del presupuesto⁸.

Con el objetivo de homogeneizar las cifras, eliminamos de ambos lados del presupuesto las dotaciones destinadas a las Corporaciones Locales vía Participación en los Impuestos del Estado, porque no todas las CCAA desempeñan esta labor de intermediación financiera. Los datos proceden de los presupuestos iniciales que publica anualmente la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y se expresan en miles de pesetas corrientes per cápita. Los datos de VAB per cápita (VPC) para 1995 proceden de la Fundación BBVA (*Renta Nacional de España y su Distribución Provincial*) y están expresados en porcentajes respecto a la media española. Las estimaciones las realizamos por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), al no existir indicios de heterocedasticidad ni de simultaneidad.

Tabla 3: La composición funcional del presupuesto. Estimaciones de la especificación econométrica (1)

	GP	GS
<i>Constante</i>	12,6 (1,58)	0,76 (0,15)
<i>GT</i>	0,13 (4,98)	0,20 (6,26)
<i>comp</i>	-19,4 (-3,45)	123,9 (12,66)
<i>VPC</i>	-0,08 (-1,08)	
R ²	0,68	0.98
Nº de observaciones	17	17

Notas: Entre paréntesis aparece el t-estadístico respectivo. Todas las estimaciones han sido realizadas mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). R² es el coeficiente de determinación.

⁸ El Grupo 4 comprende las funciones sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura, y otros servicios comunitarios y sociales. El grupo 5 engloba infraestructuras básicas y de transporte, comunicaciones, infraestructuras agrarias, investigación científica, técnica y aplicada e información básica y estadística.

Los resultados para el gasto productivo (GP) muestran que el modelo es capaz de explicar alrededor de dos tercios de las diferencias entre CCAA en cuanto a los recursos gastados. La variable VPC es incorporada para controlar por el hecho de que las Comunidades más pobres reciben más fondos –finalistas– para la inversión en infraestructuras. Aparece con el signo esperado, pero su significatividad es baja. En cuanto al gasto social (GS) el coeficiente de determinación es muy superior, gracias sobre todo a la variable *comp*: la diferencia entre grupos con y sin competencias en sanidad y educación es lo más relevante para explicar el volumen de recursos destinados a gasto social.

El coeficiente de correlación lineal entre los residuos de ambas ecuaciones es de $-0,35$; lo que apunta también hacia la existencia de una disyuntiva entre funciones de gasto y, de ahí, a la diversidad de esfuerzos. No obstante, desconocemos si las diferencias que reflejan los residuos se deben a disparidades objetivas en las necesidades de gasto per cápita o a verdaderas diferencias en términos de preferencias. Para tratar de arrojar alguna luz sobre esta cuestión, recurrimos a las estimaciones de necesidades de gasto contenidas en el exhaustivo trabajo de Castells y Solé (2000). Como simple aproximación, utilizamos los índices primarios de necesidades de gasto por grandes categorías elaborados por los autores (Castells y Solé, 2000, p. 23). Para GP tomamos como referencia las estimaciones para el gasto en infraestructuras y transportes. En el caso de GS nos ceñimos a los indicadores para gasto en sanidad y educación.

Las cinco CCAA con un gasto productivo superior al estimado por el modelo serían Cataluña, Navarra, Madrid, Asturias y Castilla-La Mancha. Mientras que las Comunidades con más necesidades en infraestructuras productivas, atendiendo a los cálculos de Castells y Solé (2000), son Aragón, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra. Coincidirían sólo dos. En sentido contrario, las cinco Comunidades con

gastos que se sitúan más alejados, por debajo de los valores estimados son Canarias, Aragón, Extremadura, Murcia y País Vasco y con menores necesidades estimadas serían Andalucía, Canarias, Cantabria, Galicia y País Vasco. De nuevo coincidirían dos en ambos grupos.

En relación al gasto social y entre las CCAA con competencias transferidas en sanidad y educación, las tres con gastos per cápita efectivos por encima de los estimados serían País Vasco, Galicia y Canarias. Y con gastos efectivos por debajo de los estimados mediante el modelo: Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana. Si nos referimos a las necesidades de gasto estimadas en materia de sanidad y educación, que suponen la mayor parte del gasto social, las CCAA con índices más altos son Andalucía, Cataluña, Galicia y Navarra.

A la luz de estas comparaciones y con todas las cautelas con las que debe tomarse el ejercicio econométrico realizado, existen indicios de que, aparte de diferencias objetivas en necesidades de gasto, tras las decisiones sobre la composición funcional del presupuesto nos encontramos con una heterogeneidad de preferencias.

Por lo que se refiere a la estructura económica del presupuesto, en Lago (2001) se analizan los determinantes de los gastos de capital de las CCAA. Si bien las transferencias de capital son un factor explicativo fundamental de las diferencias en los esfuerzos inversores, y aquellas con más competencias tienden a invertir más, también contamos con pruebas de la existencia de preferencias dispares en cuanto al binomio inversión-consumo, más allá de las posibles diferencias en la productividad marginal de la inversión pública o de la suficiencia financiera.

IV. EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROCESO AUTONÓMICO

Una descentralización eficiente del gasto público exige evitar duplicidades entre la Administración que cede las competencias y la que lo recibe. Evaluar el grado en el que se viola esta condición resulta más sencillo en un contexto estacionario o, cuando menos, sin cambios estructurales de relieve. Pero este no es el caso de España. Coinciden en el tiempo un proceso de descentralización y otro de convergencia hacia la “norma europea” en materia de gasto público.

Prácticamente todas las funciones presentaban déficit de recursos iniciada la democracia, ponderando incluso por la diferencia de PIB per cápita. Era razonable esperar un fuerte crecimiento en un corto lapso de tiempo y difícil el control financiero para evitar expansiones superfluas en un contexto de fuertes incrementos presupuestarios tanto en términos absolutos como de PIB (tabla 1).

El método utilizado para instrumentar la cesión de responsabilidades estaba ideado para coadyuvar a evitar duplicidades: en la medida en que se valoraba el coste efectivo de provisión del servicio, para cada competencia y Comunidad, el presupuesto de la Administración central debería minorarse en la misma cuantía. Desafortunadamente, la inexistencia de contabilidades analítica y patrimonial del sector público y, de ahí, la necesidad de negociar y pactar las valoraciones ha violentado la filosofía del método del coste efectivo (Caramés, 1990; Monasterio y otros, 1995). A pesar de ello, la valoración general es que el método funcionó razonablemente bien y el gasto no se disparó⁹.

⁹ “Pese a las anteriores críticas, en una valoración global del coste efectivo, debe admitirse que el método sirvió para traspasar un importante volumen de competencias desde la

En sentido diferente, un estimable trabajo de Corona y otros (2001) para el período 1983-1999 viene a defender la existencia de importantes duplicidades derivadas de la una reducción en el presupuesto estatal menos que proporcional al alza autonómica. A su juicio, las cifras presupuestarias muestran niveles de gasto público excesivos como consecuencia de una descentralización ineficiente. De forma sistemática, el presupuesto de la Administración central no se habría reducido en cuantía equivalente a las transferencias de recursos a las CCAA para la prestación de las competencias que se iban cediendo.

Su forma de calcular las desviaciones es la siguiente. Supongamos que nos referimos al presupuesto de 1984. A los capítulos I y II del presupuesto del Estado y Organismos Autónomos para ese año se le resta el importe correspondiente del presupuesto para 1983 minorado en el importe de los traspasos a lo largo de 1983. A la diferencia resultante se le aplica el incremento porcentual correspondiente a ambos capítulos que se contempla en la Ley de presupuestos para 1984 y se calcula la cifra de gasto que debería aparecer en el presupuesto para dicho año si no hubiese duplicidad. La divergencia con la cifra efectivamente presupuestada sería aproximadamente la desviación del gasto achacable al ejercicio de 1983¹⁰.

La simulación se repite para todos los años hasta 1999. Por construcción, las desviaciones se van acumulando, de forma que en 1999 la desviación alcanzaría 2,3 billones de pesetas, alrededor del 2,5% del PIB español. En 1990, la desviación acumulada estimada sería de unos 1,3

Administración central hacia las Comunidades Autónomas, haciéndolo de forma ordenada y sin crear tensiones excesivas sobre el gasto” (Monasterio y Suárez Pandiello, 1998). “... el criterio del coste efectivo utilizado para asignar recursos a las distintas Comunidades Autónomas se reveló como un instrumento eficaz para producir los traspasos y controlar el gasto público” (Sevilla, 2001).

¹⁰ Los autores admiten la posibilidad de “un margen de error proveniente de la contabilización o no de las derivas de años anteriores”.

billones de pesetas de 1999); en torno al 1,8% del PIB español. Las desviaciones acumuladas en los años noventa serían, por tanto, menos importantes en términos cuantitativos.

De forma tentativa, nos hemos aproximado empíricamente a la relación entre la dinámica del gasto estatal y la del gasto autonómico. El período muestral analizado abarca desde 1980 hasta 1995 –período en el que el crecimiento del gasto es más notable- y los datos proceden de Valle (1996).

En esencia, se trata de estimar económicamente un modelo incrementalista del gasto público de la administración central (GC) en el que aparece como variable explicativa el autonómico (GR): aun en un contexto de crecimiento tendencial del gasto total, cabría esperar una correlación negativa entre ambas variables. En el gráfico 3 aparece la evolución del gasto de ambos niveles de Gobierno en términos de PIB. Por su parte, en el gráfico 4 se muestra sólo el consumo de la Administración central (CC) y de las autonómicas (CR). Los principales resultados de las estimaciones económicas se resumen en la tabla 4.

Los resultados de los test de raíces unitarias ADF y Philips- Perron apuntan hacia la no estacionariedad en varianza de las series. En todos los casos el proceso generador de los datos corresponde a series integradas de orden uno sin tendencia determinística.

En la primera columna se aproxima la dinámica de GC mediante GR y una tendencia temporal (t) que adopta valor 1 en 1980 y 16 en 1995. Aunque la bondad del ajuste es razonable, la colinealidad entre los regresores es excesiva –el coeficiente de correlación lineal es superior a 0,9- y el bajo valor del estadístico de Durbin-Watson arroja serias dudas sobre la cointegración de las series en niveles. Aplicado el test ADF sobre

los residuos de la estimación, obtuvimos valores claramente por debajo de los críticos y, por tanto, no es posible rechazar su no estacionariedad. Consecuentemente, optamos por estimar la relación en primeras diferencias (columna 2). A la vista de los resultados, podemos descartar la existencia de una relación significativa entre GC y GR. El modelo econométrico mejora ligeramente cuando se excluyen la carga financiera de la deuda de la definición de ambas variables¹¹, pero distan de ser fiables a los niveles de significatividad habituales (columna 3).

Las cosas cambian de forma sustancial si nos referimos sólo al consumo público, categoría en la que la duplicidad debería mostrarse más claramente (gráfico 4). Hasta 1990, los incrementos en CR van acompañado por reducciones en CC. A partir de entonces, el gasto autonómico avanza muy ligeramente, mientras que el gasto estatal experimenta un fuerte aumento, impulsado por causas distintas a la descentralización. Fundamentalmente, por el crecimiento de las prestaciones sociales y del gasto sanitario fruto de la ampliación del “paraguas” de la Seguridad Social (Argimón y otros, 1999).

Como muestra la columna 4, la bondad del ajuste mejora ostensiblemente y CR pasa a ser una variable muy significativa para explicar CC. Su signo y coeficiente estimados implican que, en promedio, cada punto porcentual de incremento en CR se habría traducido en una caída de 0,99 puntos en CC. La relevancia de esta cifra viene dada por el hecho de que si analizamos el resto del gasto público –inversión y transferencias– la relación continúa sin ser significativa en el mismo período (columna 5). En otras palabras, únicamente para el consumo público se habría producido una compensación entre crecimiento de las Administraciones Autonómicas y reducción de la Administración Central.

¹¹ A partir de los datos que ofrece Valle (1996), asignamos la carga por intereses a cada nivel de Gobierno de forma proporcional al *stock* de deuda acumulado en cada momento.

Comparando las cifras de 1980 con las de 1995, el incremento de CR ha sido de 3,2 puntos de PIB, que según el modelo estimado se habrían traducido en una caída en CC de la misma magnitud. Si damos por buena la deriva estimada (0,17 anual) obtenemos que, según el modelo, el valor de CC debería de haber variado entre 1980 y 1995 en $0,17 \cdot 15 - 0,99 \cdot 3,2 = -0,6$ puntos. Observando las cifras reales, CC era 11,1 en 1980 y 10,4 en 1995: 7 décimas menos.

En definitiva, el modelo simularía bien lo ocurrido y nos estaría diciendo que la dinámica del gasto de la Administración Central no tendría que ver con el gasto autonómico, sino con otros factores. Piénsese, por ejemplo, en la ampliación y mejora de la calidad de servicios producidos directamente por las propias Administraciones Públicas, como la sanidad y la educación. Contempladas desde esta perspectiva, las estimaciones de Corona y otros (2001) podrían ser un tanto elevadas.

Gráfico 3: La evolución del gasto de la Administración Central (GC) y de las Autonómicas (GR) en términos de PIB. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos compilados en Valle (1996).

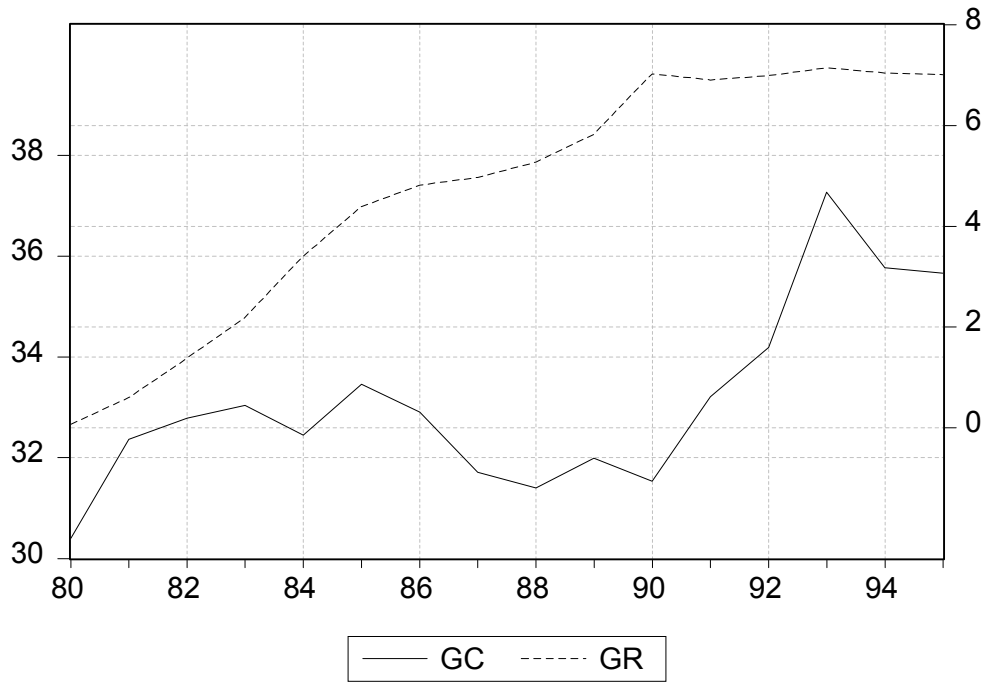


Gráfico 4: La evolución del consumo de la Administración Central (GC) y de las Autonómicas (GR) en términos de PIB. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos compilados en Valle (1996).

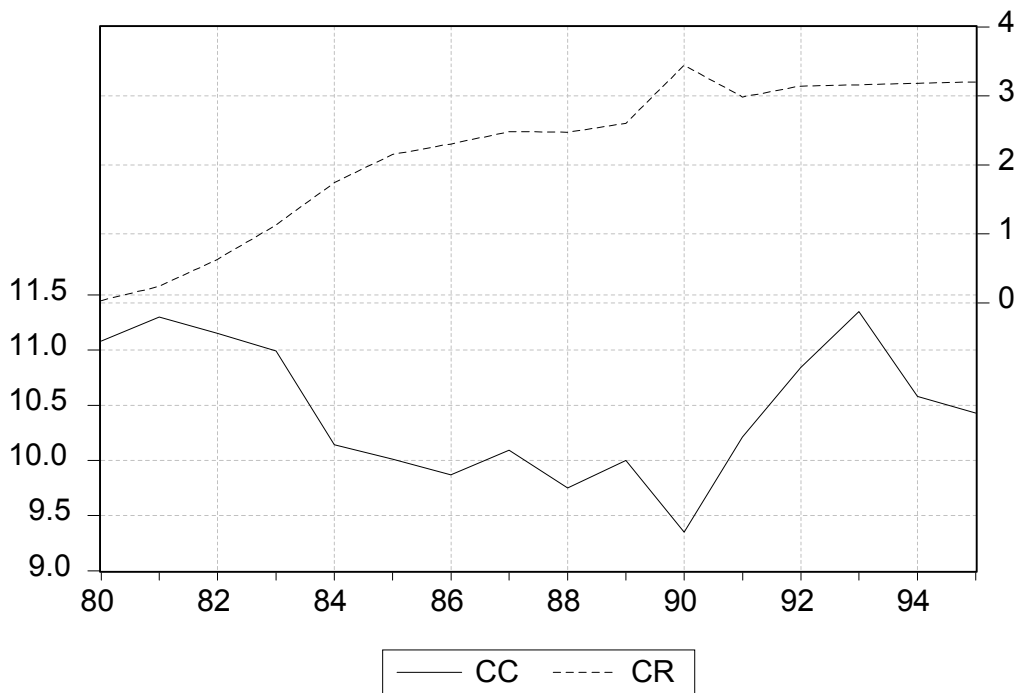


Tabla 4: La evolución del gasto público de la administración central y su relación con el gasto autonómico. Estimaciones econométricas por MCO de la especificaciones econométricas: $GC_t = \alpha + \beta \cdot t + \gamma \cdot GR_t + \varepsilon_t$ en la primera columna y $\Delta GC_t = \alpha + \gamma \cdot \Delta GR_t + \varepsilon_t$ en las restantes.

	GC (*)	GC	GC(**)	CC	GC (***)
constante	31,3 (44,8)	0,48 (0,99)	0,40 (1,00)	0,17 (1,29)	0,03 (0,08)
T	0,66 (2,84)				
GR	-0,81 (-1,88)	-0,28 (-0,37)	-0,72 (-1,11)		1,44 (1,32)
CR				-0,99 (-2,80)	
R ²	0,58	0,01	0,09	0,38	0,12
D-W	1,06	2,00	1,67	1,97	1,64
Período muestral	1980-1995	1981-1995	1981-1995	1981-1995	1981-1995

GC y GR son, respectivamente, el gasto total de la Administración central y de las Adiministraciones autonómicas, en términos del PIB español. CC y CR son, respectivamente, el consumo de la Administración central y de las Adiministraciones autonómicas, en términos del PIB español.

Entre paréntesis aparece el t-estadístico respectivo. Todas las estimaciones han sido realizadas mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). R² es el coeficiente de determinación; D-W es el contraste de autocorrelación serial de primer orden de Durbin-Watson.

(*) Variables expresadas en niveles. En el resto de las columnas, las variables aparecen en primeras diferencias.

(**) Excluida la carga por intereses, tanto del regresando como de los regresores.

(***) Excluido el consumo público, tanto del regresando como de los regresores.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS FUTURAS DEL GASTO AUTONÓMICO

El futuro de las finanzas autonómicas se decidirá en un nuevo escenario presidido por una restricción presupuestaria menos laxa y una mayor autonomía financiera. ¿Qué tendencias cabe augurar para los próximos años?.

En cuanto al volumen total de gasto autonómico en términos de PIB, la descentralización del sistema fiscal conlleva un incremento de la corresponsabilidad fiscal y una mayor visibilidad del coste de los servicios públicos prestados por las Administraciones Autonómicas. Además, nos encontramos con que los grados de libertad para el endeudamiento público se restringen notablemente con la recientemente aprobada Ley de Estabilidad Presupuestaria (Ezquiaga y García, 2001).

En conjunto, ambos condicionantes implican que el grado de ilusión financiera de los contribuyentes va a reducirse y, con ello, la presión de la demanda de bienes y servicios públicos en un contexto cuasi-federal. Los estudios empíricos más recientes sobre la relación negativa entre tamaño del sector público y grado descentralización fiscal ponen el acento en la visibilidad del coste de los servicios (Rodden, 2000).

En sentido contrario, hay que tener en cuenta los procesos de extrapresupuestación que han arraigado en todas las CCAA y que vienen a minar la eficacia de los controles financieros impuestos (Gómez Agustín, 2000). Multiplicación de entes no consolidables y centrifugado de gastos y déficit deben ser examinados con atención para no desactivar el nuevo marco financiero. Con el agravante de que las operaciones que no aparecen reflejadas en el presupuesto consolidado de los entes territoriales tienden a ser objeto de menor atención en el debate público y, en consecuencia, su legitimidad democrática menor. La aplicación del nuevo marco contable SEC-95 supone un avance en este sentido que, no obstante, podría ser insuficiente ante la creatividad manifestada por algunos Gobiernos autonómicos en la configuración institucional y financiera de su actividad.

En relación a las transferencias, las aportaciones de la Unión Europea en forma de política regional, fundamentales para la acumulación de capital público en las Comunidades menos ricas, van a verse reducidas de forma significativa a partir de 2006, como consecuencia de la ampliación de la UE y de un grado de solidaridad interterritorial a escala europea empantanado en niveles más próximos a los vigentes en una confederación de países que a los de las estructuras federales que conocemos.

Por lo que se refiere a las transferencias del Estado, la vigente cultura de austeridad fiscal dificultará su expansión y el éxito de las reclamaciones autonómicas en rúbricas de ingresos como el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), los convenios de inversión y la participación en los ingresos del Estado.

En todo caso, no hay que perder de vista que entre las competencias de las CCAA se halla la sanidad, un servicio público con una elasticidad-renta superior a la unidad, que supone alrededor del 40% de su presupuesto y que en los próximos años va a estar sujeto a tensiones financieras severas si se opta por incorporar al sistema público las tecnologías y tratamientos más actuales y costosos y sigue aumentando la esperanza de vida. Aunque se ha planteado que la menor demanda de servicios educativos asociada al envejecimiento de la población podría funcionar a modo de factor compensatorio, los niveles de gasto por alumno en España son todavía bajos en el contexto internacional, y la reducción del número de estudiantes podría ser una vía de convergencia pasiva ante el mantenimiento del porcentaje de PIB gastado en el área.

En síntesis, creo que en el ámbito autonómico nos encontraremos con un precio de los servicios públicos más visible para los ciudadanos de cada circunscripción, y más alto; pero al mismo tiempo, con una demanda en expansión. Y no está claro si los nuevos equilibrios se encontrarán en niveles de gasto en términos de PIB más o menos elevados que el actual.

La predicción de los niveles de gasto en cada CA no es menos complicada. Por un lado, hay que referirse a las posibilidades financieras. Alcanzado un techo competencial similar y compensadas en el año base las diferencias en capacidades fiscales y necesidades de gasto, la evolución futura de los recursos de cada CCAA dependerá en mayor grado de su evolución económica. Las que crezcan por encima de la media tenderán a

gozar de niveles de suficiencia relativa superiores a igualdad de tarifas impositivas. Imaginemos, por ejemplo, lo que ocurriría ante una evolución negativa de la σ -convergencia y una consolidación de *clubes de convergencia*; esto es, multimodalidad en la distribución de las rentas per cápita regionales y distancias intermodales crecientes. De modo similar, pensemos en las consecuencias de elasticidades-renta de la recaudación impositiva muy diferentes, por un afloramiento dispar del fraude, divergencias en la gestión tributaria o en diversidad de las estructuras económicas¹². Y no olvidemos que el nuevo sistema pretende tener validez ilimitada, de forma que las diferencias que se van acumulando a lo largo del tiempo no serán, en principio, corregidas cada cinco años, como hasta ahora (Lago, 2001d).

¿Qué decir de la composición del gasto?. Por un lado, es evidente que el proceso de descentralización en el que estamos inmersos impulsa una cultura de la diversidad que tiene reflejo presupuestario. Por otro, hay que referirse a la existencia de externalidades fiscales distintas a las consideradas tradicionalmente en la literatura. Junto a las externalidades horizontales generadas por los procesos de competencia fiscal vía gasto e ingreso, nos encontramos con otras más sutiles, que tienen que ver con el “efecto demostración” provocado por las jurisdicciones más cercanas (Case, Hines, y Rosen, 1993; Baicker, 2001). Utilizando el marco conceptual de Hirschman (1970), al mecanismo de “salida” implícito en los desplazamientos de factores impulsados por el arbitraje fiscal se le une el mecanismo de “voz” que fluye a través de las elecciones y que tiende a homogeneizar las decisiones presupuestarias en el espacio.

¹² Muy relacionado con esta cuestión está la homogeneidad en las cestas tributarias óptimas para las Comunidades Autónomas atendiendo al binomio rendimiento-riesgo (Esteller y otros, 2001).

En resumen, aunque el marco financiero vigente a partir de 2002 para las CCAA de régimen común tiende a hacerlas más corresponsables y autónomas, reduciendo el grado de ilusión financiera y aumentando la visibilidad del coste de los fondos públicos, existen otros factores que ejercerán presiones alcistas sobre los presupuestos autonómicos. Por consiguiente, la evolución futura del nivel de Gasto público es incierta. Y lo es más todavía la del ratio Gasto/PIB, que además de lo anterior depende de la senda de crecimiento de la economía española a largo plazo.

Algo similar ocurre con su composición. Aunque más autonomía parece conducir a mayor diversidad tanto en los ingresos como en los gastos, existen contrapesos en el sistema que pueden frenar el proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza.
- Argimón, I; Gómez, A.L.; Hernández, P. y Martí, F. (1999): *El sector de las Administraciones Públicas en España*, Madrid: Banco de España.
- Baicker, K. (2001): "The Spillover Effects of State Spending", *NBER Working Paper*, 8083, July 2001.
- Caramés, L. (1990): "La financiación autonómica: crónica de un proceso", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/1990.
- Caramés, L. y Lago, S. (2000): "El crecimiento del gasto de las Haciendas Autonómicas: un comentario sobre sus causas", en Caramés, L (Dir): *Gasto público autonómico*, Santiago de Compostela: EGAP.
- Case, A.C; Hines, J.R. y Rosen, H.S. (1993): "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", *Journal of Public Economics*, 52.

- Castells, A. y Solé, A. (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y aplicación práctica.*, Madrid: IEF.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, 27 de julio de 2001.
- Corona, J.F.; Alemany, R. y Díaz, A. (2001): *Burocracia y descentralización*, Madrid: Minerva.
- Esteller, A., Navas, J. y Sorribas, P. (2001): “Las cestas autonómicas”, mimeo.
- Ezquiaga, I. y García, F. (2001): “Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional”, *Análisis Local*, 36.
- Fuentes Quintana, E. (1990): *Las reformas tributarias en España*, Barcelona: Crítica.
- Gadea, M.D. (1996): *La economía del gasto público en España*, Madrid: CES.
- Gómez Agustín, M. (2000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del Sector Público Autonómico y Local*, Madrid: Círculo de empresarios.
- Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lago, S. (2001a): “La dinámica de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas: Un análisis de sus determinantes”, *Hacienda Pública Española*, 157.
- Lago, S. (2001b): “La evolución del gasto público autonómico y el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común”, *Estudios sobre la Economía Española*, *EEE101*, FEDEA, (<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>).
- Lago, S. (2001c): “Equalization of Spending Needs: a Methodological Note”, mimeo.

- Lago, S. (2001d): “Descentralización fiscal, nivelación interterritorial y externalidades presupuestarias: perspectiva analítica y reflexiones para el caso español”, mimeo.
- Mas, M. y Pérez, F. (1992): “El gasto de las Comunidades Autónomas: estructura y preferencias”, *Información Comercial Española*, 712.
- Monasterio, C. ; Pérez, F.; Sevilla, J.V. y Solé, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: IEF.
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona: Ariel.
- Muñoz, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (Dir.) (1997): *Las Estructuras del Bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid: Civitas.
- Rodden, J. (2000): “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government”, MIT, mimeo.
- Sevilla, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona: Crítica.
- Valle, V. (1996): “La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos”, *Papeles de Economía Española*, 68.