

REACCIONES FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE UNA CRISIS GLOBAL

Roberto Fernández Llera

Universidad de Oviedo

Eloy Morán Méndez

Consello de Contas de Galicia

El trabajo estudia el impacto de la crisis económica en las finanzas de las Comunidades Autónomas, así como las principales medidas fiscales adoptadas entre 2008 y junio de 2010. Utilizando el marco de la Teoría del Federalismo Fiscal, se analizan las distintas respuestas que las CCAA han venido dando, tanto desde el lado del gasto como desde el lado de los ingresos. La principal conclusión es que el proceso de ajuste parece que sólo ha desplegado su primera fase y que deberá continuar durante varios años para lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria, sin comprometer la incipiente recuperación económica.

Palabras clave: estabilización, crisis, Comunidades Autónomas, presupuesto.

1. INTRODUCCIÓN

España se enfrenta desde finales de 2008 a una de las recesiones económicas más graves y, desde luego, la que tiene un origen y unos fundamentos más globales de la historia. El decrecimiento real de la economía española en el año 2009 se acercó al 4%, precedido en 2008 de un estancamiento que ya había quebrado la tendencia de fuerte crecimiento de años anteriores. Los impactos están siendo múltiples sobre el empleo, el consumo, la actividad económica y las finanzas privadas y públicas. En este último ámbito, las Comunidades Autónomas (CCAA) no han sido ajenas al deterioro de los saldos presupuestarios, justo en el momento en que estrenaban el flamante modelo de financiación para las CCAA de régimen común, aprobado en 2009.

Como reacción a la crisis económica y para combatir sus efectos, las CCAA han utilizado sus competencias normativas y ejecutivas en materia

de gastos y de ingresos, con la doble finalidad de mitigar los impactos negativos –sobre todo en materia de desempleo– y para mantener sus déficit bajo control. En el marco de una política de estabilización económica general, el Estado como Hacienda central ha sido el protagonista, pero el papel jugado por las CCAA no debe ser menor, dado el importante volumen de recursos y de programas presupuestarios que manejan.

El objetivo del trabajo es analizar el impacto de la crisis económica en las haciendas autonómicas, así como las principales medidas fiscales adoptadas por las CCAA en este nuevo contexto, con el límite temporal del año 2010. En la sección 2 el artículo plantea los condicionantes que la Teoría del Federalismo Fiscal y la propia Constitución Española (CE) imponen con respecto a la descentralización de las políticas de estabilización. En la sección 3 se da cuenta del deterioro de las cuentas públicas autonómicas y se indaga en las respuestas que las CCAA han venido dando desde 2008, tanto desde el lado del gasto como desde el lado de los ingresos. La sección 4 concluye y plantea algunas reflexiones de futuro.

2. ESTABILIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

2.1. Doctrinas y realidades

La clásica división funcional de Musgrave (1959) ha servido durante muchos años como base para discutir y plantear el alcance de la intervención del Sector Público en la economía. Este modelo ha tenido la gran virtud de servir como guía para *sistematizar* con claridad las múltiples tareas de asignación, redistribución y estabilización que desempeña el Sector Público. Asimismo, este enfoque funcional *musgraviano* ha orientado el diseño de los principales *instrumentos* concretos de intervención pública y ha articulado la discusión sobre la atribución de funciones entre *niveles de gobierno* dentro de una estructura descentralizada.

En concreto, la función de estabilización ha sido definida por Musgrave y Musgrave (1999: 7) como “la utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos”.

Como indica Fuentes Quintana (1987: 89), “asumir la responsabilidad de la función estabilizadora por el Sector Público supone asumir también el riesgo de una desestabilización que puede ser acentuada por malas intervenciones públicas”. Lo cierto es que ya casi nadie discute que el Sector Público debe ejercer esta función básica, aún asumiendo los fallos derivados de su actuación (Wolf, 1979) que, no obstante, casi siempre serán menores que el coste de oportunidad derivado del libre juego de los mercados. Esta aseveración incluso se refuerza en tiempos de profunda crisis económica como los actuales. Por tanto, la cuestión no es la intervención *per se* del Sector Público en la economía (algo uni-

versalmente asumido), sino la *intensidad* de dicha intervención, los *gobiernos* encargados de la misma y, por último, la elección de los *instrumentos* adecuados para llevarla a cabo. Es aquí donde los matices pueden ser muy relevantes.

En primer lugar, de la definición reseñada de estabilización se deduce que los objetivos de la estabilización siguen siendo, *grosso modo*, los mismos que en el pasado (crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios, creación de empleo y moderados desequilibrios macroeconómicos). Sin embargo, esa amplia definición se ha visto desbordada con el paso del tiempo en otras direcciones.

Para empezar, el Sector Público hace ya bastantes años que no limita su intervención en la economía a la *política presupuestaria*, lo que en puridad sería la actividad financiera a través de los programas de ingresos y gastos públicos. La intervención pública ha ampliado notablemente su espectro de actuación hacia campos como la regulación, la elección pública, la gestión pública (eficacia, eficiencia y economía) o la colaboración público-privada. No en vano, la disciplina de estudio también ha ido mutando desde el rótulo de *Hacienda Pública* al más amplio de *Economía Pública*, tal y como expone Gimeno (2005).

De otro lado, la función de estabilización no es ya un territorio exclusivo y excluyente de los gobiernos centrales, aunque conviene matizar esta afirmación. En un principio, los planteamientos más ortodoxos de la Hacienda Pública y de la Teoría del Federalismo Fiscal (Oates, 1972) habían construido una sólida doctrina que apoyaba la conveniencia de una política de estabilización centralizada¹. Sus argumentos son conocidos y se podrían resumir en los siguientes:

- La descentralización de las políticas de estabilización podría conllevar actuaciones de signo contrario sobre un mismo elemento, elevando los costes de coordinación y, en última instancia, reduciendo la eficacia de las medidas.

- La multiplicidad de objetivos macroeconómicos exige una gran coherencia entre la política fiscal, la política monetaria, la política comercial o las políticas activas y pasivas de empleo, entre otras.

- La política monetaria no tiene sentido en un entorno descentralizado, por los evidentes riesgos de monetización de la deuda y de inflación².

- El endeudamiento excesivo de los gobiernos subcentrales podría deteriorar la calificación de la deuda soberana, incrementar el riesgo-país

(1) Radicalmente en contra de la descentralización de la función de estabilización se sitúan, entre otros, Prud'homme (1995) y Tanzi (1996).

(2) Desde el momento en que España forma parte de la Unión Monetaria Europea, este debate ni siquiera tiene ya sentido práctico.

y los costes financieros, acrecentar el riesgo de insolvencia y provocar una expulsión de la deuda del sector privado (*crowding out*).

- En ausencia de adecuados controles y mecanismos de coordinación y/o cooperación, existe un problema añadido de riesgo moral, por la percepción de una restricción presupuestaria blanda por parte de los gobiernos subcentrales.

- La eficacia de los instrumentos fiscales de los gobiernos subcentrales es más limitada que la del gobierno central, minorando los efectos multiplicadores y el potencial de intervención.

Ese "federalismo económico" (Inman y Rubinfeld, 1997) entró en crisis a partir de la década de 1980, cuando se incorporaron al debate de la descentralización otras cuestiones relativas a la percepción de una restricción presupuestaria blanda en los gobiernos subcentrales (Goospeed, 2002), al papel de las instituciones y los gobiernos (Toboso, 2006) y a los procedimientos de elección pública (Rodden, 2003). Es lo que Oates (2005) ha denominado como la Teoría del Federalismo Fiscal de "segunda generación". En cuanto al reparto de la función de estabilización, se comenzaban a defender las facultades de los gobiernos subcentrales en esta rama, superando el restrictivo marco anterior³.

Uno de los autores que primero se posicionó y argumentó a favor de descentralizar (parcialmente) la función de estabilización fue King (1984). Comienza sugiriendo que no se debe asumir como un axioma la identidad de las preferencias sobre la política de estabilización entre jurisdicciones. Trayendo este argumento al momento actual, podría pensarse en las diferentes preferencias entre CCAA a la hora de optar entre un menor déficit público o una mayor tasa de crecimiento económico y del empleo. Continúa el autor diciendo que las "armas" utilizadas por los gobiernos subcentrales no se limitan estrictamente a los instrumentos monetarios y fiscales "convencionales". Llegado el caso, podrían sesgar la contratación pública a favor de proveedores interiores, influir de forma activa en los precios de mercado (por ejemplo, regulando cuotas en la pesca interior o estableciendo precios máximos para la vivienda protegida) o activar una política de rentas (rentas mínimas de inserción, salarios sociales o complementos a pensiones no contributivas). Si la "provisión" de instrumentos de estabilización es centralizada y uniforme entre jurisdicciones, no se estaría alcanzando la máxima eficiencia. Si aún siendo centralizada se busca satisfacer determinadas preferencias territoriales, entonces esta opción sería subóptima con respecto a la provisión "descentralizada", debido a los costes de información de la primera.

Gramlich (1987) ponía en cuestión la validez del modelo keynesiano de economías cerradas y también planteaba que la movilidad del factor

(3) Uno de los casos más claros se plantea en la gestión del endeudamiento en un entorno con varios niveles de gobierno. Pueden seguirse a Ter-Minassian y Craig (1997), Balasone y Franco (1999), Joumard y Kongsrud (2003) o Liu y Waibel (2009).

trabajo fuese todo lo elevada que se podía suponer. Sobre estas dos premisas, junto a la minimización de los costes del endeudamiento externo, argumentaba un reparto de la "rama macroeconómica" (de esta forma denominaba a la función de estabilización, ampliando así su espectro) entre tres niveles. Por un lado, los tipos de interés quedarían determinados en el mercado mundial de créditos. En segundo lugar, el gobierno central de cada país establecería la política fiscal para determinar la tasa de ahorro nacional. Finalmente, los gobiernos subcentrales tendrían un cierto margen de maniobra para diseñar y ejecutar algunas políticas de estabilización, de forma destacada mediante fondos de estabilización presupuestaria (*rainy day funds*)⁴.

Castells (1988, pp. 31-32) defiende una posible descentralización de la función de estabilización, aunque matiza que el resultado podría no ser todo lo eficaz que se desea. En todo caso, para evitar fricciones innecesarias, siempre sería necesaria una mínima coordinación –compleja y costosa, en todo caso– entre instrumentos y políticas. Ofrece tres argumentos para defender la implicación activa de los gobiernos subcentrales: la mayor adecuación de sus medidas estabilizadoras a las características económicas del territorio, su mayor capacidad inversora y la "demostrada" (sic) eficacia de las políticas locales de promoción económica. Pudiendo asumir la primera, la segunda depende crucialmente del sistema de financiación de los gobiernos subcentrales, mientras que la tercera no puede considerarse un aserto universal.

Por su parte, Shah (1998, 2006) es bastante claro cuando afirma que un sistema descentralizado puede ofrecer mejores garantías para el desempeño macroeconómico que un sistema centralizado. Eso sí, la descentralización exige la máxima claridad en la atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, así como un alto grado de transparencia, coincidiendo aquí con el FMI (2007).

Tal y como sintetizan Boadway y Shah (2009, p. 492), los resultados empíricos que han evaluado los efectos macroeconómicos de la descentralización muestran impactos positivos y significativos sobre la independencia del banco central, la calidad de las políticas fiscales y las instituciones, el uso prudente de los impuestos, la transparencia, la rendición de cuentas y la reducción del gasto público.

En conclusión, se podría permitir cierto grado de intervención subcentral en la política de estabilización, aunque siempre va a entrañar riesgos de pérdida de eficacia, así como efectos externos negativos entre jurisdicciones (*spillovers*) y competencia fiscal dañina (*race to the bottom*), tal y como ha destacado Breton (2002). Como síntesis y, coincidiendo con Echevarría (1988), lo más adecuado sería la descentralización de los aspectos de la política de estabilización ligados al desarrollo local y regional, donde se pueden manifestar preferencias interterritoriales más

(4) Sobre este instrumento de estabilización, para el caso de los gobiernos estatales en Estados Unidos, se puede seguir a Rodríguez Tejedó (2009).

explícitas y más intensas. En todo caso, habría que reforzar los mecanismos de coordinación *vertical* en el diseño y la ejecución de las políticas de estabilización, quizás con un cierto liderazgo del gobierno central, en virtud del cual los gobiernos subcentrales aceptan un uso limitado de su capacidad de intervención, poniéndola al servicio de la política económica nacional⁵. Asimismo, se debería garantizar un mecanismo compensador interterritorial por motivos de eficiencia y equidad.

2.2. Constitución y práctica política en España

En España y, para el caso de las CCAA, se debe reconocer que la CE ha seguido un esquema de atribución de competencias que se aproxima más a la ortodoxia clásica⁶. En el ámbito de la función de estabilización, el artículo 40.1 establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”. Puede distinguirse aquí los dos aspectos materiales de la función de estabilización: desarrollo económico y social, por un lado; estabilidad macroeconómica en sentido estricto, de otra parte. De entrada, la actuación de esos “poderes públicos” no excluye a las CCAA, aunque parece claro que el constituyente ha querido dar preferencia al gobierno central: “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (artículo 131.1 CE). Entre las competencias exclusivas del Estado (artículo 149.1 CE) están precisamente algunas con evidentes implicaciones macroeconómicas: régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sistema monetario, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y Deuda del Estado⁷. Como es lógico, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) también es coherente con este enunciado general (artículo 2.1).

No obstante lo anterior, las CCAA pueden asumir competencias –y así ha sido– en materia de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional” (artículo 148.1.13^a CE). Este precepto marca con claridad los

(5) Resulta muy ilustrativa la evidencia empírica aportada por Drummond y Mansoor (2003), con datos para varios países.

(6) Sin duda, se aprecian la influencia y las aportaciones del profesor Fuentes Quintana, desde su privilegiada posición como Senador y como Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos.

(7) Las competencias sobre régimen aduanero y arancelario y sobre sistema monetario ni siquiera son ya estatales, sino que se han cedido al ámbito supranacional de la Unión Europea.

límites de la actuación autonómica en materia de estabilización económica. A mayor abundamiento, el artículo 138.1 CE conmina al Estado a garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [...]”. También se debe destacar el enunciado del artículo 139.2 CE, donde se proclama el principio de unidad de mercado, de tal forma que “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

Aunque el modelo quedaba aparentemente definido en 1978, es evidente que el paso del tiempo y el despliegue del Estado de las Autonomías han sembrado importantes dudas sobre el alcance de la función de estabilización para las CCAA⁸. Las discusiones doctrinales e incluso las normas jurídicas muchas veces han sido superadas por la vía de los hechos consumados. Así, por ejemplo, es fácil encontrar en todas las CCAA programas presupuestarios y entidades instrumentales constituidos al efecto de desplegar políticas de desarrollo regional, entre otros muchos instrumentos, con incentivos fiscales a empresas, subvenciones sectoriales o planes autonómicos de empleo y de reactivación económica.

Por todo lo anterior, el principal obstáculo que aparece a la hora de precisar las competencias de cada nivel de gobierno es la complejidad e imprecisión del propio sistema de reparto competencial que emana del llamado bloque de constitucionalidad. Los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados a partir de 2006, ahondan en este problema, ya que contienen amplios y detallados listados de competencias para las CCAA, siendo algunas de ellas de vital importancia en el ámbito de la función de estabilización o, si se prefiere, con importantes efectos sobre el desempeño macroeconómico de España en su conjunto. Sirva como ejemplo la competencia –exclusiva o compartida, según el instrumento concreto– en materia de “planificación, ordenación y promoción de la actividad económica”, recogida en el artículo 152 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de forma muy similar en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

MEDIDAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS ANTE UNA CRISIS

3.1. Crisis económica y haciendas autonómicas

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la aprobación de las Leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 introdujeron una senda de consoli-

(8) No trataremos aquí las posibilidades que otorga el artículo 150.2 CE sobre transferencia o delegación de competencias estatales en materia de estabilización, aunque conviene tenerlas presentes.

ción fiscal que ha caracterizado las finanzas autonómicas hasta el año 2007, con situaciones próximas al equilibrio presupuestario. El endeudamiento de las CCAA creció moderadamente, estabilizándose la ratio de deuda en torno al 6% del PIB entre esos dos años. Como nota disonante, los pasivos financieros de las empresas públicas⁹ duplicaron su peso en porcentaje del PIB (cuadro 1). La situación empeora a partir de 2008, con crecimientos muy importantes de la deuda pública en sentido estricto (hasta un 9% del PIB en el primer trimestre de 2010), pero también de la deuda fuera del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas (1,5% del PIB en marzo de 2010). En los demás niveles de gobierno los comportamientos han sido similares, si bien el crecimiento de la deuda pública ha sido mucho mayor en la Administración central.

Cuadro 1
DEUDA POR NIVELES DE GOBIERNO
(SEGÚN PROTOCOLO SOBRE DÉFICIT EXCESIVO)

% PIB	Deuda Pública					Deuda de las empresas pública			
	Ad. Central	CCAA	Entidades Locales	Seguridad Social	Total	Ad. Central	CCAA	Entidades Locales	Total
1995	52,7	6,0	4,0	0,6	63,3	3,5	0,4	0,3	4,2
1996	56,3	6,5	4,0	0,6	67,4	2,8	0,4	0,3	3,4
1997	55,2	6,8	3,6	0,5	66,1	2,3	0,4	0,3	3,0
1998	53,5	6,7	3,6	0,3	64,1	2,1	0,4	0,3	2,8
1999	52,2	6,5	3,4	0,3	62,3	1,8	0,6	0,2	2,6
2000	49,6	6,3	3,1	0,3	59,3	1,7	0,4	0,3	2,5
2001	45,9	6,4	3,0	0,2	55,5	1,5	0,5	0,3	2,4
2002	43,0	6,4	3,0	0,2	52,5	1,4	0,6	0,3	2,4
2003	39,4	6,3	2,9	0,2	48,7	1,5	0,8	0,4	2,7
2004	37,0	6,2	2,9	0,1	46,2	1,1	0,8	0,4	2,3
2005	33,8	6,3	2,8	0,1	43,0	1,3	0,8	0,4	2,5
2006	30,8	5,9	2,8	0,1	39,6	1,4	0,9	0,4	2,7
2007	27,7	5,7	2,8	0,0	36,2	1,7	1,0	0,5	3,2
2008	30,5	6,3	2,9	0,0	39,7	2,0	1,2	0,5	3,7
2009	41,7	8,2	3,3	0,0	53,2	2,4	1,5	0,7	4,6
2010*	42,5	9,0	3,4	0,0	55,0	2,5	1,5	0,8	4,8

* Datos del primer trimestre. Fuente: Banco de España.

(9) Bajo el epígrafe genérico de “empresas públicas” se recogen todas las unidades (organismos no administrativos, entes y empresas) no clasificadas como Administraciones Públicas y, por tanto, excluidas del ámbito del Protocolo sobre Déficit Excesivo. En todo caso, la metodología de cómputo es la misma que para la Deuda Pública en sentido estricto.

En 2008, los ingresos no financieros de las CCAA se estancan como consecuencia, fundamentalmente, de una fuerte caída del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, si bien es cierto que ya se habían manifestado algunos síntomas de debilidad en el año inmediatamente anterior. Por su parte, el gasto siguió el guión marcado por el presupuesto y creció un 9,65%, lo que provocó un déficit de 16.992 millones de euros. En 2009, el déficit autonómico alcanza los 21.164 millones de euros, duplicando el previsto. En este bienio, la ratio deuda/PIB creció 2,5 puntos. El incremento de la deuda no financiera y la disminución de la tesorería aportan la perspectiva completa del impacto de la crisis en las cuentas autonómicas.

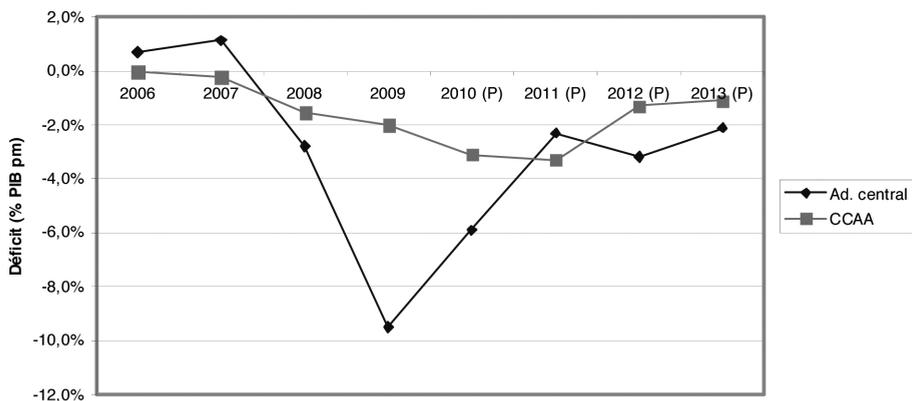
No obstante, el debilitamiento de las finanzas públicas autonómicas ha sido en 2008 y 2009 menor que el del gobierno central. Desde nuestro punto de vista, son dos las razones que explican este hecho:

a) El mayor alcance de las medidas fiscales discrecionales aprobadas por la Administración central (Uxó, Paúl y Salinas, 2010).

b) Las previsiones excesivas de ingresos en los presupuestos estatales de 2008 y 2009 que, entre otros efectos, provocaron anticipos a cuenta a las CCAA muy superiores al rendimiento real de los tributos, "trasladando" el déficit de las CCAA al Estado. Como consecuencia de estos *sobreanticipos*, el importe de las liquidaciones del sistema en 2010 y 2011 será negativo por un importe estimado del 0,7% y 2% del PIB, respectivamente. No obstante, se ha pactado su devolución aplazada en 5 años, con uno de carencia, lo que dota de mayor estabilidad a las finanzas autonómicas y contribuye a reducir las tensiones presupuestarias, al otorgar implícitamente un préstamo del gobierno central a las autonomías sin coste financiero. En la actualización del programa de estabilidad de España, las liquidaciones negativas se imputan a las CCAA en los ejercicios 2010 y 2011, circunstancia que explica que el déficit de las CCAA estos dos años aumente mientras el gobierno central estaría en una senda de reducción (gráfico 1).

Desde una perspectiva comparada, la identificación de las CCAA más afectadas hasta el momento por la crisis, en términos de déficit y deuda, obliga a segregarlas en dos grupos (cuadros 2 y 3). Por un lado, el País Vasco y Navarra, que a pesar de que su economía se resintió menos que el conjunto, especialmente Navarra, sus cuentas públicas sufren más. El motivo radica en que al gestionar directamente sus tributos sufrieron descensos de recaudación superiores a las CCAA de régimen común, en los que un "alegre" cálculo de los anticipos por parte del Estado amortiguó la caída en 2008 y 2009. Dentro de las CCAA de régimen común, son Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Valencia las más perjudicadas en términos de déficit y deuda. Varios motivos explican su posición: a) desequilibrios presupuestarios previos a la crisis; b) mayor peso relativo de los impuestos indirectos y, por lo tanto, mayor exposición al sector inmobiliario; y c) crecimientos poblacionales superiores a la media bajo la vigencia del anterior modelo de financiación, lo que pudo provocar en alguna de ellas infrafinanciación por el mal ajuste dinámico del sistema de financiación de 2001. La entrada en vigor progresiva del nuevo modelo de financiación autonómica en 2010 puede introducir cambios importantes en la posición de las CCAA.

Gráfico 1
DÉFICIT DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD (CRITERIO DEVENGO PARA LIQUIDACIONES NEGATIVAS A LAS CCAA)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Se elabora con los datos recogidos en el Programa de Estabilidad que sigue el criterio de recoger el importe de las liquidaciones negativas a las CCAA en el déficit de éstas en los ejercicios 2010 y 2011.

Cuadro 2
DÉFICIT 2008 (% PIB regional)

CCAA	Déficit
Navarra	4,7
Baleares	3,3
Murcia	2,9
Castilla La Mancha	2,8
Cataluña	2,6
C. Valenciana	2,1
Media	1,6
La Rioja	1,3
Extremadura	1,2
País Vasco	1,2
Cantabria	1,1
Andalucía	1,0
Aragón	1,0
Castilla y León	1,0
Canarias	0,8
Asturias	0,8
Madrid	0,7
Galicia	0,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEH.

Cuadro 3
VARIACIÓN DE LA DEUDA 2008-2009 (%)

CCAA	%
Castilla La Mancha	5,1
Baleares	3,6
La Rioja	2,6
Cataluña	2,5
País Vasco	2,5
Valencia	2,4
Murcia	2,3
Media	1,9
Galicia	1,9
Navarra	1,6
Asturias	1,5
Andalucía	1,4
Castilla y León	1,3
Aragón	1,3
Cantabria	1,3
Canarias	1,2
Extremadura	1,2
Madrid	0,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

El deterioro de las finanzas públicas autonómicas en los términos descritos ha obligado a las CCAA a reaccionar fiscalmente, tanto en la vertiente del gasto como del ingreso público. Con el objetivo de ofrecer una perspectiva general de la respuesta fiscal de las CCAA, se analizan, a continuación, tres cuestiones: a) los cambios observados en los presupuestos autonómicos desde un punto de vista agregado y comparado; b) las medidas fiscales adoptadas por el lado del ingreso público; y c) las medidas vía gasto público.

3.2. Los presupuestos de 2009 y 2010 como instrumento de respuesta

Los presupuestos de 2009 son los primeros que manifiestan expresamente tomar en consideración el cambio de ciclo económico. Los ingresos no financieros (INF) se reducen un 1,76% respecto al presupuesto 2008 y los gastos no financieros (GNF) se incrementan un 4,14%, lo que originaba una previsión de déficit cercana al 1% del PIB. Sin embargo, el ajuste resultó insuficiente ya que el déficit final duplicó el previsto. El cambio más acusado se plasma en los presupuestos de 2010, elaborados bajo un prisma de contención del GNF (+0,2%) y de fuerte caída de los INF (-8,5%) que se prevé compensar con el recurso al endeudamiento. La disminución de los INF se concentra en los impuestos directos e indirectos

con descensos próximos al 20%. La congelación del GNF se consigue disminuyendo el gasto de capital un 10% (3.300 millones de euros) para pagar incrementos más o menos uniformes en gastos de personal¹⁰, gasto social e intereses de la deuda.

No obstante, este ajuste agregado presenta diferencias notables en cada una de las CCAA. En el cuadro 4 se recogen las siguientes ratios:

- Necesidad de endeudamiento (endeudamiento neto)/PIB.
- Variación porcentual del GNF respecto al presupuesto 2009.
- Variación porcentual del gasto corriente respecto al presupuesto 2009.
- Variación porcentual del gasto de capital respecto al presupuesto 2009.

Cuadro 4
RATIOS PRESUPUESTARIOS 2010

CCAA	1. EN/PIB	2. % GNF	3. % Gasto corriente	4. % Gasto capital
Andalucía	3,1	-0,1	2,0	-6,8
Aragón	2,2	-4,2	-1,8	-13,9
Asturias	2,7	0,5	4,9	-12,4
C. Valenciana	2,1	0,4	2,7	-11,5
Canarias	2,9	0,7	2,4	-7,3
Cantabria	3,0	-1,0	3,1	-14,8
Castilla y León	2,4	-1,0	4,1	-14,1
Castilla-La Mancha	3,2	2,3	4,0	-2,2
Cataluña	3,9	5,7	6,1	2,5
Extremadura	2,7	-2,7	-0,1	-11,3
Galicia	2,8	-3,3	-0,8	-11,1
Baleares	2,4	-5,7	-5,2	-7,9
Madrid	0,7	-2,3	-0,1	-20,5
Murcia	2,6	-0,2	6,4	-26,8
Navarra	2,7	2,6	3,1	0,9
Pais Vasco	2,9	-2,0	3,1	-23,3
La Rioja	2,5	1,6	1,2	3,0
Media	2,6	0,2	2,6	-10,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda y del INE. Basados en los presupuestos iniciales consolidados de las CCAA.

(10) Según datos de los presupuestos iniciales consolidados de las CCAA y, por lo tanto, antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2010 por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit.

En primer lugar, respecto al déficit previsto, el Gobierno estableció un objetivo de estabilidad para las CCAA del 0,75%, ampliable al 2,5% si se presentan planes económico-financieros de reequilibrio. Desgraciadamente, la mayor parte de los presupuestos no informan adecuadamente de cual es el déficit previsto en términos de contabilidad nacional, lo que impide comparar esta magnitud para todas las CCAA. Esta circunstancia debería ser corregida para dotar al documento presupuestario de una mayor transparencia. En todo caso, tomando como valor aproximado la necesidad de endeudamiento consolidada, se observa (Cuadro 4) que ésta oscila entre el 2% y el 3,2 % del PIB. Se escapan de esta horquilla por exceso y defecto, respectivamente: a) Cataluña, que presenta los presupuestos más expansivos con un crecimiento del GNF del 5,7%; y b) Madrid, que es la única Comunidad que sitúa su déficit previsto en un 0,75%.

Sin embargo, para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, el ajuste previsto vía gasto no es el mismo en las CCAA. La mayor parte plantean una variación que se sitúa entre un -2,5 y un +2,5%. No obstante, CCAA como Baleares (-5,7%) y Aragón (-4,2%) reflejan escenarios más restrictivos.

También se observan diferencias considerables en el camino elegido para ajustar el GNF, con crecimientos dispares en el gasto por operaciones corrientes y en el gasto de capital. Respecto al primero, la amplia horquilla en la variación de este tipo de gastos (-5,2 Baleares, +6,4 Murcia) arroja dudas sobre la posibilidad de cumplir los objetivos más restrictivos, sobre todo si tenemos en cuenta que las medidas adoptadas en estos capítulos no presentan grandes diferencias entre CCAA. Por lo que respecta al gasto de capital, la reducción media es de un 10,1%. Sin embargo, La Rioja, Cataluña y Navarra presentan variaciones positivas. En el polo opuesto, plantean reducciones muy superiores a la media: Madrid, por el menor recurso al endeudamiento, y el País Vasco y Murcia, como consecuencia del mayor incremento en el gasto corriente. Finalmente, conviene tener en cuenta que cinco autonomías (Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco) prevén para 2010 un ahorro bruto negativo.

3.3. Las respuestas vía ingreso público

La medida más relevante en el ámbito de los tributos cedidos aprobada en el último año y medio fue adoptada, paradójicamente, por el gobierno central y no por las CCAA y afectó al Impuesto sobre Patrimonio, cuyo rendimiento estaba cedido al 100% a las autonomías. A finales de 2008, en un contexto ya adverso, se suprimió su gravamen mediante el establecimiento de una bonificación general de la cuota íntegra. En los presupuestos autonómicos de 2008, los derechos reconocidos por este impuesto ascendieron a 2.183 millones de euros. Para evitar la pérdida recaudatoria de las CCAA, el gobierno estableció un sistema de compensación.

Los mayores esfuerzos normativos autonómicos se han concentrado en la aprobación de beneficios fiscales en el IRPF y en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (onerosas) y actos jurídicos documentados

(AJD). Todas las medidas aprobadas hasta el primer trimestre de 2010 en materia de tributos cedidos constituyen beneficios fiscales, excepto la aprobación por parte de Andalucía y Cantabria de tipos incrementados (8%) en las transmisiones de bienes inmuebles¹¹, homologándolo al nuevo tipo reducido del IVA. No obstante, el 8% sólo se aplicará a la parte del valor real del inmueble que supere los 400.000 € en Andalucía y 300.000 € en Cantabria. Además, en las últimas fechas, son varias las CCAA que han anunciado la intención de incrementar algunos impuestos cedidos. En concreto, el gobierno catalán prevé aumentar el tipo de gravamen autonómico en el IRPF para rentas superiores a 120.000 €, así como los tipos generales en ITP y AJD.

Analizando cada una de las figuras impositivas, las principales medidas aprobadas desde finales de 2008 hasta marzo de 2010 son las siguientes:

a) *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. De las cinco CCAA que habían ejercido sus competencias sobre la tarifa (Madrid, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia y Castilla y León), las dos primeras modifican la tarifa para adaptarla al nuevo porcentaje de financiación (50%) fijado en el sistema de financiación autonómica. La tarifa sigue siendo inferior a la fijada con carácter supletorio por el Estado. Por otra parte, el esfuerzo normativo se ha concentrado en la aprobación de deducciones que pueden reunirse en los siguientes grupos:

- Inversiones empresariales: Cataluña, Andalucía y Madrid incorporan deducciones por adquisición de acciones en entidades de nueva creación que, en el caso de Cataluña, se extienden a la compra de acciones que cotizan en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo.

- Vivienda: 7 CCAA regulan sus propias deducciones por adquisición y/o rehabilitación de vivienda habitual. Además, Canarias, Valencia y Madrid establecieron deducciones en la cuota autonómica para compensar la variación del euribor en los créditos hipotecarios.

- Familiares y sociales: Madrid y C. Valenciana aprobaron deducciones para familias con dos o más descendientes. Canarias minoró la carga a los contribuyentes desempleados. Asturias establece deducciones por nacimiento, adopción y familias numerosas.

- Empleo: Baleares adoptó una deducción para fomento del autoempleo, mientras que Andalucía mejora las condiciones de este beneficio fiscal.

b) *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*. Las CCAA han utilizado la capacidad normativa en este impuesto cedido con mayor intensidad

(11) También se aplicará el 8% a la transmisión de determinados vehículos y embarcaciones y obras de arte.

que en otros. Han aprobado reducciones, deducciones, bonificaciones, coeficientes multiplicadores y tarifas distintas con el objetivo de minorar la carga tributaria de las herencias a los familiares más cercanos. Algunas CCAA (La Rioja, C. Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Madrid y Castilla y León) han llegado a la práctica supresión del impuesto para los cónyuges y descendientes. Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Aragón e Illes Balears suprimen la mayor parte del gravamen para esos grupos de parentesco pero con ciertos límites de cuota. Extremadura registró la menor disminución de la tributación respecto a la normativa estatal. En las adquisiciones inter vivos (donaciones) también se ha disminuido considerablemente el gravamen a los parientes más cercanos por 9 CCAA. Otras como Andalucía, Extremadura, Murcia, Canarias, Asturias y Cantabria han introducido beneficios fiscales para la donación de vivienda habitual de padres a hijos o para la constitución o ampliación de negocio (Andalucía 2010). Durante el 2008 y 2009 continuó la aprobación de beneficios fiscales sin que las CCAA hayan variado la tendencia a la disminución del gravamen en este impuesto pese al contexto de crisis.

c) *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*. Con anterioridad del estallido de la crisis, todas las CCAA habían incrementado el tipo general aplicable a la transmisión de bienes inmuebles del 6% al 7%, equiparándolo al tipo reducido del IVA. La subida de los tipos del IVA a partir del 1 de julio de 2010 plantea la duda sobre si las CCAA equiparán su tipo en transmisiones patrimoniales onerosas. A principios de 2010, sólo Andalucía y Cantabria habían tomado esta decisión, aunque todo indica que ese será el camino a seguir por más CCAA, por un motivo recaudatorio, pero también porque el coste político ya ha sido asumido en buena medida por el Gobierno de España, tras la subida del IVA. Al margen de esta medida, las principales acciones en este impuesto han consistido en la aprobación de tipos reducidos en la adquisición de vivienda habitual por determinados colectivos como jóvenes, que han sido adoptadas por la práctica totalidad de las CCAA. Además en el caso de Andalucía y Madrid se fija un tipo reducido para la adquisición de viviendas para su reventa por profesionales inmobiliarios, que se extiende en la comunidad madrileña a los vehículos usados destinados a su reventa. Como medida especial, Baleares introduce un tipo reducido (2%) para las concesiones administrativas generadoras de empleo. En AJD los esfuerzos regulatorios se han concentrado en la aprobación de bonificaciones para los documentos en los que se modifiquen las condiciones de los préstamos hipotecarios (4 CCAA), para la adquisición de vivienda por determinados colectivos (9 CCAA) y para las operaciones realizadas por sociedades de garantía recíproca (8 CCAA). La Región de Murcia ha establecido un tipo reducido para los préstamos de las empresas individuales y negocios profesionales.

(12) Andalucía también tiene previsto implantar un impuesto sobre los depósitos bancarios, similar al que ya tiene Extremadura desde hace años.

d) *Tributos propios*. Casi todas las CCAA han actualizado las tarifas vigentes en los tributos sobre el agua. Además, Galicia ha creado un canon eólico y Cantabria un impuesto sobre residuos. Para 2011 se anuncian nuevos tributos ambientales¹².

En materia de *gestión tributaria*, es recurrente la aprobación de normas dirigidas a ampliar el importe de las deudas tributarias que se pueden aplazar y fraccionar sin necesidad de aportar garantías.

En resumen en la esfera del ingreso, no se observan hasta el momento medidas demasiado profundas que traigan causa del nuevo escenario y que traten de fomentar la recuperación, si bien es cierto que el margen de maniobra no es muy amplio. La respuesta de las CCAA está siendo bastante uniforme y se basa en la aprobación de beneficios fiscales dirigidos a favorecer a determinados colectivos sociales y a reactivar el mercado inmobiliario. En cuanto a su coste fiscal, la falta de información detallada dificulta la realización de esta evaluación. En todo caso, debe relativizarse el coste de los beneficios fiscales en el IRPF ya que, en general, su diseño condicionado al cumplimiento de límites de renta mitiga su impacto económico. Como muestra se puede apuntar que, según la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el coste de todas las deducciones autonómicas en 2007 fue de 180 millones de euros. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la senda de reducción del impuesto provoca que las CCAA presupuestasen en 2010 2.553 millones, frente a los 3.163 que se recaudaron en el año 2007, como ejercicio con el mayor volumen de derechos reconocidos. No obstante, la dimensión de estas minoraciones de ingresos debe ponerse en relación con los incrementos que en transmisiones patrimoniales onerosas y AJD ha provocado dos normas tributarias adoptadas por todas las CCAA en años anteriores al estallido de la crisis, como son, la elevación del tipo general del transmisiones patrimoniales onerosas del 6% al 7%, y el incremento del tipo en AJD del 0,5% al 1%. Estos aumentos impositivos aportaron en 2007 un excedente superior a los 4.000 millones (2.000 millones en 2010 si se cumplen las previsiones presupuestarias). Además en seis CCAA se ha utilizado la capacidad normativa en el tramo autonómico del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Únicamente mediante la comparación del impacto económico de estas medidas se puede determinar un saldo fiscal que informe sobre el déficit o superávit derivado de las medidas normativas aprobadas en los tributos cedidos. En cualquier caso, se puede afirmar que el debate sobre el ejercicio de la capacidad normativa en los tributos cedidos por parte de las CCAA debe huir de tópicos poco fundamentados, que denuncian el uso exclusivo de esta capacidad para la disminución de la tributación en un empleo teóricamente irresponsable de estas competencias, y centrarse más en evaluar la eficacia y equidad de la política tributaria autonómica.

3.4. *Las respuestas vía gasto público*

La práctica totalidad de las CCAA han publicitado planes de lucha contra la crisis. En casi ninguna han adoptado forma legal y en muchas de ellas, estos planes no son si no la agrupación de un conjunto de inversio-

nes y medidas, algunas de ellas con vida anterior al estallido de la crisis. En este escenario, resulta complicado identificar las acciones concretas adoptadas en la esfera del gasto público. No obstante, atendiendo a la generalidad, importancia cuantitativa o singularidad de las medidas aprobadas, se pueden destacar las siguientes, tomando como base de análisis los presupuestos, leyes de acompañamiento y las normas legales específicas contra la crisis aprobadas desde finales de 2008 y hasta los primeros meses de 2010.

a. Personal: hasta la aprobación del Real Decreto Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit, la respuesta había consistido en la congelación de las retribuciones de los altos cargos, o incluso disminución en Galicia y Madrid, y en la reducción de la oferta de empleo público. El crecimiento de la masa salarial, por estar vinculado a la normativa estatal, se había fijado en 2010 en el 0,3%. También se congeló la contratación de personal temporal y se restringen las gratificaciones y horas extras. En definitiva, las CCAA han actuado de manera bastante uniforme en el terreno de juego que tienen en este ámbito que es limitado. Sin embargo, siendo los mimbres empleados básicamente los mismos, se observan diferencias cuantitativas importantes en la variación de este capítulo en cada presupuesto autonómico, oscilando entre el +6,8 de Murcia y el -2,7 de Baleares, lo que arroja serias dudas sobre el cumplimiento de los objetivos más ambiciosos. En todo caso, esta materia ha sido objeto de reciente modificación por parte del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, que fija, con carácter general, una reducción de la masa salarial del 5%. La mayor parte de las CCAA todavía no han aprobado las normas de aplicación concreta de esta medida.

b. Empleo: algunas CCAA han mejorado las subvenciones a la contratación. También se observa el desarrollo de planes de cooperación con los municipios para contratación de desempleados.

c. Apoyo al sector productivo: se aprecian cambios en la política de ayudas con un desplazamiento de las líneas de subvenciones, con impacto en déficit, por una política de préstamos y avales, sin incidencia directa en esa magnitud. Como prueba de ello, el importe neto de los préstamos en 2009 fue de 1.150 millones frente a los 3 millones del año anterior, los activos financieros en 2010 crecieron un 70% respecto al presupuesto de 2008 y el límite autorizado para prestar avales en 2010 supera los 7.000 millones¹³. Destacan en este ámbito Andalucía y Cataluña. La primera ha establecido una línea de avales para garantizar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos vinculados a la actividad productiva y al sector de la vivienda y ha creado 4 fondos sin personalidad jurídica (desarrollo empresarial, energía, vivienda y economía sostenible)

(13) En esta cantidad no se incluyen los avales a empresas públicas. En todo caso, el importe debe ser interpretado con prudencia ya que las leyes de presupuestos no siguen el mismo criterio para fijar el límite a los avales. En algunos casos se fija un límite a la concesión y, en otros, al saldo vivo, pudiendo computarse, en algunos casos, los concedidos en ejercicios anteriores.

que, con una dotación de 289 millones de euros, tiene por objeto facilitar financiación en estos sectores.

d. Ayuda a la compra de vehículos: la caída en la venta de automóviles motivó que el gobierno central aprobase una ayuda de 500€/vehículo, que podría ser completada con otra, equivalente o mayor, por parte de las CCAA. Todas, excepto Navarra, Galicia, La Rioja y Madrid que diseñaron sus propias ayudas, se adhirieron al plan.

e. Reorganización administrativa: algunas CCAA han anunciado o aprobado planes de racionalización o reorganización del sector público instrumental. Se observan movimientos tímidos de supresión o fusión de entidades instrumentales dependientes. También se han realizado esfuerzos recentralizadores de alguna función, como por ejemplo, en Cataluña y Asturias que centralizan la tesorería de los organismos dependientes. Por último, merece especial mención los avances en transparencia en los presupuestos de Cataluña y Galicia al incluir en el espectro de este documento la práctica totalidad de sus entidades dependientes.

f. Simplificación administrativa: algunas CCAA han aprobado normas de simplificación de tramites administrativos en las que se incluyen medidas como la sustitución provisional de algún trámite consistente en aportación de documento por declaración responsable, la declaración de urgencia de contratos administrativos o la priorización en la tramitación de determinados proyectos.

g. Apoyo a las Corporaciones Locales: mejora de las transferencias a la administración local con objeto de aliviar su situación financiera y fomentar el empleo y las infraestructuras locales. En algún caso, se configuran como complemento al plan estatal.

h. Gasto farmacéutico: el Estado y las CCAA aprobaron un plan de racionalización de medicamentos con el propósito de ahorrar 1.500 millones de euros.

i. Contratos de concesión de obra pública y colaboración público-privada: la reducción presupuestaria del gasto de capital llevará aparejada una potenciación de la colaboración público privada con el objetivo de mantener el esfuerzo inversor. En el ámbito de la Administración General del Estado, conscientes del riesgo que estos mecanismos pueden conllevar para la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo, han incluido en el Real Decreto Ley 8/2010 la necesidad de recabar un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda en que se analice la incidencia de estas operaciones en el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

4. CONCLUSIONES

El reparto descentralizado de las funciones económicas del Sector Público se ajusta bastante en España a las prescripciones del modelo ortodoxo de la Teoría del Federalismo Fiscal. El Estado –en tanto que Hacienda central– es el encargado constitucionalmente de asumir las tare-

as fundamentales en el ámbito de la función de estabilización, aunque cada vez menos, por una descentralización del gasto y de los ingresos muy importante hacia las CCAA y las Entidades Locales. La cuestión estriba ahora en decidir sobre el *grado* y la *forma* de la intervención autonómica (y, si se quiere, también sobre la local) en la función de estabilización. El ineludible refuerzo de las instituciones multilaterales de coordinación y cooperación se hace también más necesario que nunca, incluida la reforma del Senado para que sea una auténtica Cámara de representación territorial.

Con respecto a la profunda crisis económica que comenzó a finales de 2008, todas las CCAA se han visto afectadas, aunque con diferente intensidad. Este contexto ha provocado un importante deterioro de las finanzas públicas autonómicas. Ante tal situación, las CCAA han reaccionado mediante la aprobación de medidas fiscales, tanto por el lado del gasto como del ingreso público. En materia de ingresos, casi todas las medidas aprobadas constituyen beneficios fiscales. Las medidas más específicamente vinculadas con el combate de la crisis se centran en la reactivación del mercado inmobiliario y en la atención a algunos colectivos muy perjudicados. Por lo que respecta al gasto, son los presupuestos de 2010 los que plasman un mayor cambio, al congelar el gasto no financiero mediante la reducción del gasto de capital y su reasignación a gasto de personal¹⁴, financiero y social. No obstante, el ajuste presenta diferencias notables entre CCAA, especialmente llamativas en la evolución del gasto corriente.

Las medidas adoptadas adolecen de un cierto orden y no constituyen una respuesta global ni coordinada de las CCAA¹⁵. Para tratar de corregir este defecto, pero sobre todo por la acuciante situación presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en marzo de 2010 un *Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013*, con los objetivos de reducción del déficit, contención y mejora de la eficiencia en el gasto, mantenimiento a medio plazo de los niveles de deuda y mejora de la información y transparencia en materia de plazos de pago y gastos pendientes de aplicación presupuestaria. Además, se constituyó un grupo de trabajo que se encargará de hacer propuestas concretas en materia de austeridad y eficiencia en el gasto, con el fin de alcanzar los severos objetivos de estabilidad presupuestaria, sin comprometer en exceso la recuperación económica. Más adelante, en junio de 2010, el Gobierno de España aprobó el nuevo escenario macroeconómico y los objetivos de estabilidad presupuestaria para el período 2011-2013 (cuadro 5), aún más restrictivos y con ajustes adicionales a los anteriores.

(14) Según datos de los presupuestos iniciales consolidados de las CCAA y, por lo tanto, antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2010 por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit.

(15) Buena prueba de esto último es el fracaso de la IV Conferencia de Presidentes, celebrada el 14 de diciembre de 2009.

Cuadro 5
OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA:
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN
Y DEUDA PÚBLICA

% PIB	2010	2011	2012	2013
Administración Central	-5,9	-2,3	-3,2	-2,1
CCAA	-3,1	-3,3	-1,3	-1,1
Entidades Locales	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2
Seguridad Social	0,2	0,4	0,4	0,4
Total	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0
Deuda Pública	65,9	71,9	74,3	74,1

Nota: para 2010 y 2011 se incluye el efecto de las liquidaciones negativas de CCAA y Entidades Locales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda (junio 2010) y actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013 (enero 2010).

En lo que concierne específicamente a las CCAA, el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 15 de junio de 2010 aprobó un nuevo *Acuerdo Marco para acelerar la reducción del déficit público*, donde se contempla la incorporación de las medidas aprobadas en el Real Decreto Ley 8/2010 sobre reducción del gasto (sobre todo en personal), se reformulan los planes de reequilibrio o las actualizaciones de dichos planes para 11 CCAA y se aplica un criterio más estricto para aprobar nuevas operaciones de endeudamiento a las CCAA¹⁶. Las propias CCAA también han anunciado medidas activas de política fiscal en los tributos propios (promoviendo la creación de nuevos gravámenes) y en los tributos cedidos¹⁷, allá donde disponen de capacidad normativa (ampliada con el modelo de financiación autonómica de 2009). No obstante, ambas cuestiones quedan fuera ya del ámbito temporal de este trabajo.

Parece evidente que el contexto económico de recesión, seguido del que se avecina con estancamiento o incipiente recuperación económica, conllevan una serie de cambios en el futuro inmediato de la Hacienda Pública en España, incluidas las CCAA. Como principales retos e incertidumbres se plantean los siguientes:

a. *Reorganización administrativa y eficiencia*. Las CCAA se encuentran en un proceso de elaboración de planes de racionalización y eficiencia en los que, a nuestro juicio, se deben priorizar dos aspectos: reducción efectiva del Sector Público instrumental y reforma profunda de la política de personal.

(16) Las primeras valoraciones de este nuevo plan de ajuste son bastante positivas. Véase, como muestra, la nota de prensa sobre España de Standard & Poor's, fechada el 29 de junio de 2010 (www.standardandpoors.com).

(17) Es el caso del tramo autonómico del IRPF, donde varias CCAA ya han anunciado que a partir de 2011 subirán el tipo marginal máximo para las rentas más elevadas.

b. *Transparencia de las finanzas públicas.* Los avances pendientes (y largamente demandados) se centran en consolidación contable de todas las entidades públicas, mejora de la información sobre la gestión a través de indicadores, información sobre la efectividad de las medidas tributarias y de gasto. También análisis coste-beneficio de las concesiones administrativas y otras fórmulas de colaboración público-privada, así como publicidad sobre los compromisos de gasto futuros.

c. *Responsabilidad fiscal.* Deben fijarse mecanismos penalizadores para las CCAA que incumplan los objetivos de estabilidad y estudiar la posibilidad de fijar límites distintos en función del grado de solvencia y endeudamiento previo de cada una de las administraciones (pacto interno de estabilidad).

d. *Préstamos y avales.* En el apoyo al sector productivo, el cambio progresivo de una administración subvencionadora hacia otra prestamista o avalista exige el estudio adecuado de los riesgos derivados de estas operaciones, la evaluación de su impacto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la elaboración de regulaciones que introduzcan garantías de concurrencia e igualdad de trato en estas nuevas políticas.

e. *Colaboración público-privada.* El escenario presupuestario restrictivo supondrá un desarrollo importante de estos acuerdos, pero nunca debe hacerse a costa de un excesivo coste financiero, una menor calidad o una pérdida de control democrático sobre ciertos servicios públicos. Se debe exigir una adecuada incardinación de riesgos con el socio privado, lo cual obliga a replantearse las normas de Contabilidad Nacional para evitar que este sistema se convierta en un simple recurso para eludir la normativa presupuestaria y, además se haga sustituyendo endeudamiento financiero por deuda no financiera más cara.

f. *Sanidad, dependencia y educación.* El desarrollo de la Ley de dependencia y del Espacio Europeo de Educación Superior, así como otros programas educativos y sanitarios (unido al rápido crecimiento de este gasto) aparecen como algunos de los mayores retos en la sostenibilidad del gasto autonómico.

g. *Nuevo modelo de financiación autonómica.* La progresiva entrada en vigor a partir de 2010 afecta a la posición relativa de las CCAA en sus recursos per cápita y genera incertidumbre sobre su evolución dinámica y sobre el ejercicio efectivo de la corresponsabilidad fiscal y la lealtad institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balassone, F. y Franco, D. (1999): "Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union", *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 17, pp. 137-166.
- Boadway, R. y Shah, A. (2009): *Fiscal federalism. Principles and practice of multiorder governance*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Breton, A. (2002): "An introduction to decentralization failure" en Ahmad, E. y Tanzi, V. (eds.), *Managing fiscal decentralization*, Routledge, Londres, pp. 31-45.
- Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de Federalismo Fiscal*, Ariel, Barcelona.
- Drummond, P. y Mansoor, A. (2003): "Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers", *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 39, n° 1, pp. 63-85.
- Echevarría, C. A. (1988): "Descentralización de políticas de estabilización", *Herri Ekonomiaz / Economía Pública*, n° 1, pp. 137-160.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007): *Manual on Fiscal Transparency (2007)*, FMI, Washington.
- Fuentes Quintana, E. (1987): *Hacienda Pública. Introducción y presupuesto*, Imprenta Rufino García Blanco, Madrid.
- Gimeno, J. A. (2005): "Hacienda Pública vs. Economía Pública en el cambio de siglo", *Principios: Estudios de Economía Política*, n° 1, pp. 57-80.
- Goodspeed, T. J. (2002): "Bailouts in a federation", *International Tax and Public Finance*, n° 9, pp. 409-421.
- Gramlich, E. M. (1987): "Subnational Fiscal Policy", *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, n° 3, pp. 3-27.
- Inman, R. P. y Rubinfeld, D. L. (1997): "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 4, pp. 43-64.
- Joumard, I. y Kongsrud, P.M. (2003): "Fiscal relations across government levels", *OECD Economic Studies*, n° 36, pp. 155-229.
- King, D. N. (1984): *Fiscal tiers. The Economics of multi-level governments*, Londres: George Allen and Unwin (edición española de 1988, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid).
- Liu, L. y Waibel, M. (2009): "Subnational borrowing, insolvency, and regulation", en Shah, A. (ed.), *Macro Federalism and Local Finance*, Banco Mundial, Washington, pp. 215-241.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (edición española de 1967, Aguilar, Madrid).
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. (1999): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, quinta edición, McGraw-Hill, Madrid.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York (edición española de 1977, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid).
- Oates, W. E. (2005): "Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, n° 12, pp. 349-373.
- Prud'homme, R. (1995): "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n° 2, pp. 201-226.

- Rodden, J. (2003): "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the growth of government", *International Organization*, n° 57, pp. 695-729.
- Rodríguez Tejedero, I. (2009): "The determinants of the structure of rainy day funds", ponencia presentada en el *XVI Encuentro de Economía Pública*, Granada, febrero 2009.
- Shah, A. (1998): "Fiscal federalism and macroeconomic governance: For better or for worse?", Policy Research Working Paper Series, Banco Mundial, Washington, 2005.
- Shah, A. (2006): "Fiscal decentralization and macroeconomic management", *International Tax and Public Finance*, vol. 13, n° 4, pp. 437-462.
- Tanzi, V. (1996): "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*, Banco Mundial, Washington, pp. 295-316.
- Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997): "Control of subnational government borrowing" en Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in theory and practice*, FMI, Washington, pp. 156-172.
- Toboso, F. (2006): "Old organizational issues from a new institutional economics perspective: Some introductory remarks", *Revista de Análisis Económico*, vol. 21, n° 2, pp. 3-12.
- Uxó, J.; Paúl, J. y Salinas, J. (2010): "Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009", *Presupuesto y Gasto Público*, n° 59, pp. 55-82.
- Wolf, Ch. (1979): "A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis", *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n° 1, pp. 107-139.

FUENTES ESTADÍSTICAS

- Banco de España (varios años): *Boletín Estadístico*, www.bde.es.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2010): *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013*, www.meh.es.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Liquidaciones de Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAALiquidaciones/>.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAapresupuestos/>.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Tributación autonómica*, libro electrónico, www.meh.es.

ABSTRACT

The paper studies the impact of economic crisis in the finances of the Autonomous Communities, and the main fiscal measures adopted between 2008 and June 2010. Using the framework of the Theory of Fiscal Federalism, we examine the different responses that the CCAA have been taking, both from the expenditure and revenue side. The main conclusion is that the adjustment process seems to have only deployed its first phase and it should continue for several years to achieve the objectives of fiscal stability, without compromising the nascent economic recovery.

Key words: stabilization, crisis, regional governments, budget.