

## ¿POR QUE TENDE A MEDRA-LO GASTO DAS FACENDAS AUTONÓMICAS?

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Departamento de Economía Aplicada  
 Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais  
 Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 7 Maio 1996

Aceptado: 10 Xullo 1996

Os esforzos dos economistas encamiñados á comprensión do fenómeno do crecemento do gasto público a longo prazo remóntanse cando menos ata os escritos de Adolf Wagner a finais do século pasado. Dende aquela, foron innumerables as achegas sobre este tema, como se desprende da lectura dos *surveys* de, entre outros, Tarschys (1975), Larkey, Stolp e Winer (1986) ou, máis recentemente, Lybeck (1988) ou Utrilla (1990). E, malia iso, estamos co profesor Caramés (1989, p. 35) cando afirma que chama a atención a disparidade entre o moito que se escribiu sobre o crecemento do sector público e o pouco que se sabe, a teor dos magros resultados que a contrastación empírica das diversas teorías nos proporcionou.

A consciencia desta situación de estancamento científico foi sen dúbida un acicate para o desenvolvemento de novas liñas de contraste, entre as que hai que salienta-lo intento de formulación dun modelo econométrico xeral dentro do que os distintos modelos teóricos existentes se atoparían aniñados a modo de casos particulares. Deste modo, a explicación dun feito tan complicado como é o imparabile crecemento do gasto público que se veu producindo dende a fin da Segunda Guerra Mundial faríase co concurso de multiplicidade de causas, cada unha das que podería conte-lo seu "gramo de verdade" (González-Páramo e Raymond, 1988, p. 147). Abandonariamos así a busca —infructuosa, na nosa opinión— dunha lei xeral intérprete da dinámica do gasto público en todo tempo e/ou lugar, para apostar polo emprego dunha *batería de modelos explicativos* da que, en cada ocasión, se seleccionarían os que, a vulgar polos feitos e tralo emprego da econometría a modo de filtro, presentarán maior poder heurístico á hora de interpreta-la realidade. Probablemente sería preferible ter un modelo teórico que integrase as múltiples teorías, tal e como suxire Jackson (1993). Sen embargo, e malia as súas boas intencións, no propio artigo móstranse ás claras as enormes dificultades á hora de afrontar con éxito esta tarefa, apuntadas xa por Solow (1985) dende unha perspectiva máis xeral.

Neste sentido, a contribución de Henrekson e Lybeck (1988) —da que dan cumprida conta González-Páramo e Raymond no artigo xa citado— supón un paso adiante na análise empírica do comportamento das finanzas públicas. Estes autores propoñen un modelo de desequilibrio no que o nivel de gasto observado en cada exercicio orzamentario sería o mínimo da súa oferta e da súa demanda; oferta e demanda que virían explicadas por cadansúa ecuación nas que as variables esóxenas atoparían a súa xustificación nas

distintas teorías explicativas da conducta do gasto público. Este modo de proceder garda unha gran similitude cos estudos empíricos sobre os determinantes do crecemento económico baseados na estimación de regresións múltiples —na liña do influínte traballo de Kormendi e Meguire (1985)— nas cales as variables explicativas pretenden recoller diversas hipóteses suxeridas na literatura sobre o crecemento. Por iso, ademais dos problemas ós que González-Páramo e Raymond fan referencia no seu traballo (pp. 147-148), habería que ter en conta a crítica de Levine e Renelt (1992) —non obstante, contestada recentemente por Sala-i-Martín (1994, pp. 155-157)— sobre a sensibilidade dos resultados deste tipo de traballo empírico ó tamaño e composición do vector de variables explicativas incluídas nas ecuacións. Así por exemplo, mentres o modelo estimado por Henrekson e Lybeck (1988) para o caso sueco inclúe dez variables para explica-la demanda e seis para a oferta de gasto público, Hackl, Schneider e Withers (1993), seguindo unha metodoloxía semellante, manexan ata vinteseis regresores —con escasas coincidencias respecto ós dezaseis anteriores— na súa aplicación ó caso da economía australiana. Malia as súas limitacións, parécenos que esta vía de traballo empírico é dun grande atractivo, sobre todo se se atende ás alternativas dispoñibles.

Vaiamos por fin ás dúas preguntas que deron pé á redacción desta breve nota: a primeira, ¿que factores motivaron o forte crecemento do gasto das facendas das comunidades autónomas? e, a segunda, dado que no ámbito autonómico se podería obter un panel de datos no que as diverxencias de índole socioeconómica ou cultural serían significativamente inferiores que no caso de comparacións internacionais —situación que adoita presentar problemas á hora de axustar un modelo econométrico a datos de países diferentes—, ¿non sería particularmente adecuado a estimación dun modelo semellante ó de Henrekson e Lybeck? No que resta, pretendemos darlles unha resposta a ámbalas dúas cuestións.

Como sinalabamos antes, as causas que están tralo comportamento do gasto non son as mesmas ou non teñen idéntica importancia en tódolos casos. Pero ademais, é posible que en determinadas ocasións existan factores específicos capaces, case *per se*, de explicar este fenómeno. Un bo exemplo deste último constitúeno as CC.AA. españolas. Para entendérmo-la súa dinámica de gasto, fixarémonos no chamado "goteo de competencias para xestionar polas facendas territoriais", pois foi é proceso o determinante básico da tendencia marcadamente crecente daquel (sobre este aspecto poden consultarse os traballos de Suárez Pandiello (1992) ou Fuentes Quintana (1995, pp. 310 e ss.)).

Dende logo, recoñecer que o volume de gasto depende principalmente do nivel competencial de cada autonomía, non sería óbice para aceptar, cando menos a priori, que as facendas subcentrais terían marxe para gastar máis ou menos no cumprimento das tarefas que lle foron encomendadas, en función, agora si, dos factores recollidos na literatura sobre o tema. A nosa insistencia no "a priori" débese a que, en última instancia, o desexo de aumenta-lo tamaño do seu orzamento depende da posibilidade de obte-los recursos financeiros necesarios, é dicir, da súa autonomía financeira. Característica respecto á cal, non lle descubro nada novo ó lector, o actual sistema de financiamento das comunidades de réxime común deixa bastante que desexar. Non obstante, pode alegarse que, aínda que reducida, existe de feito unha certa autonomía en relación ós ingresos, fundamentalmente

lograda pola vía de apelación ós mercados de capitais —a tributación propia a este respecto é case testemuñal—.

Efectivamente, a débeda das entidades territoriais viñeron seguindo unha senda ascendente nos últimos anos, ata o punto de converterse en motivo de preocupación polas súas repercusións negativas sobre o cumprimento dos obxectivos globais das AA.PP. en materia de déficit e endebedamento. Non obstante, con ser certo que a actitude de certos gobernos autonómicos fronte ás súas restriccións orzamentarias ou contra as demandas dos cidadáns foron indubidablemente factores relevantes (véxase, por exemplo, Suárez Pandiello, 1992, p. 38), de maneira abondo frecuente o endebedamento foi consecuencia —sobre todo durante o chamado "período transitorio"— da insuficiencia financeira das autonomías á hora de cumprir a un nivel razoable coas súas actividades ordinarias —véxanse, entre outros, as achegas de Álvarez Corbacho (1992) ou Biescas e López Laborda (1992)—.

Aínda que todas estas reflexións xerais terían que ser matizadas ó falar de cada autonomía en concreto, dependendo en gran medida das diferencias nos seus teitos competenciais —e incluso no caso de Navarra e do País Vasco son de escasa validez se temos en conta o seu *status* especial—, na nosa opinión recollen con claridade a idea do carácter idiosincrático do proceso de crecemento do gasto público autonómico. Son os factores políticos e institucionais, as arduas negociacións e os pactos sobre competencias e financiamento que están detrás do complicado paso dun sistema centralista a un sistema descentralizado de goberno, os principais responsables e os que perfilan a tendencia daquel. Elementos que, escusamos sinalar, son moi difíciles de recoller nun modelo econométrico.

En consecuencia, cremos que mentres no se establece o proceso de traspaso de competencias, homoxeneizándose a lista de funcións para desempeñar polas CC.AA. e que estas alcancen unha maior autonomía polo lado dos ingresos, o que faría do gasto público autonómico unha variable baixo o control efectivo destas facendas, a contrastación dun modelo na liña do proposto por Henderson e Lybeck pouco pode contribuír á comprensión da dinámica orzamentaria deste nivel de goberno en España.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y déficit de las haciendas autonómicas", en VV.AA.: *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, pp. 23-47. Santiago de Compostela: AGEESP.
- BIASCAS, J.A.; LÓPEZ LABORDA, J. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros", en VV.AA.: *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, pp. 51-87. Santiago de Compostela: AGEESP.
- CARAMÉS, L. (1989): *Los temas actuales de la hacienda pública*. [Discurso inaugural lido na solemne apertura do curso académico 1989-1990]. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico.
- FUENTES QUINTANA, E. (1995): *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*. Zaragoza: Prensas Universitarias.

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; RAYMOND, J.L. (1988): "¿Por qué tiende a crecer el gasto público?", *Papeles de Economía Española*, N. 37, pp. 145-149.
- HACKL, F.; SCHNEIDER, F.; WITHERS, G. (1993): "The Public Sector in Australia: A Quantitative Analysis", en N. Gemmel [ed.]: *The Growth of the Public Sector*, pp. 212-231. Aldershot: Edward Elgar.
- HENREKSON, M.; LYBECK, J.A. (1988): "Explaining the Growth of Government in Sweden: A disequilibrium Approach", *Public Choice*, 57, pp. 213-232.
- JACKSON, P.M. (1993): "Modelling Public Expenditure Growth: An Integrated Approach", en N. Gemmel [ed.]: *The Growth of the Public Sector*, pp. 121-135. Aldershot: Edward Elgar.
- KORMENDI, R.C.; MEGUIRE, P.G. (1985): "Macroeconomic Determinants of Growth", *Journal of Monetary Economics*, 16, pp. 141-163.
- LARKEY, P.D.; STOLP, C.; WINER, M. (1986): "¿Por qué crece el sector público?", *Papeles de Economía Española*, N. 27, pp. 175-191.
- LEVINE, R.; RENELT, D. (1992): "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82, pp. 942-963.
- LYBECK, J.A. (1988): "Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. the Institutional Approach", en J.A. Lybeck e M. Henrekson [ed.]: *Explaining the Growth of Government*, pp. 29-47. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, North-Holland.
- SALA I MARTÍN, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch.
- SOLOW, R. (1985): "Economic History and Economics", *American Economic Review*, 75, pp. 328-331.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1992): "Las haciendas territoriales en la España de las autonomías", *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, N. 40, pp. 30-48.
- TARSCHYS, D. (1975): "The Growth of Public Expenditures: Nines Models of Explanation", *Scandinavian Political Studies*, 10, pp. 9-31.
- UTRILLA, A. (1990): "Dimensión y crecimiento del gasto público: Teoría y evidencia", *Hacienda Pública Española*, N. 115, pp. 171-189.