

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA - 2015/10

Las finanzas autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014

Angel de la Fuente

FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

fedea

Las finanzas autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Abril de 2015

Resumen

Los saldos presupuestarios de las comunidades autónomas han empeorado ligeramente durante 2014 como resultado de un descenso *técnico* de los ingresos provocado por la inercia de las entregas a cuenta del sistema de financiación regional. Una vez corregido este efecto, el repunte del déficit regional se convierte en una leve mejora que mantiene el patrón de suave consolidación fiscal observado desde 2012. Con todo, la situación de las cuentas regionales sigue siendo delicada porque el déficit corregido está claramente por encima del objetivo de estabilidad y porque la mejora de los saldos autonómicos registrada en los últimos ejercicios proviene en buena parte de una reducción de las partidas de inversión hasta niveles históricamente muy bajos que no podrán mantenerse por mucho tiempo sin que comiencen a afectar negativamente a la calidad de los servicios públicos. Aunque la previsible recuperación de los ingresos en los próximos ejercicios debería traducirse en una gradual mejora de la situación, sería aconsejable que las comunidades autónomas continuasen trabajando en la contención de las partidas de gasto recurrente que representan el grueso de sus presupuestos y que, pese al recorte de los últimos años, han aumentado en un 16% su peso en el PIB desde 2003.

Palabras clave: Gasto autonómico, ingresos autonómicos
Clasificación JEL: H70

* Este trabajo forma parte de un proyecto cofinanciado por la Fundación SEPI y BBVA Research. Agradezco también la información proporcionada por los servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los comentarios de algunos de sus funcionarios.

1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales durante la última década, con especial atención al ejercicio 2014 cuyos datos de ejecución presupuestaria se han publicado recientemente. Para ello, se utilizan tanto datos de Contabilidad Nacional (CN) como de Contabilidad Presupuestaria (CP) sobre los ingresos y gastos de las comunidades autónomas, introduciendo en esta segunda fuente algunos ajustes con el fin de corregir las distorsiones generadas por la forma en la que se han contabilizado algunas partidas en la misma.

El resto del trabajo está dividido en seis secciones y un anexo. En la segunda sección se describen los datos utilizados y se indican los ajustes que se han hecho a los mismos, dejando los detalles para el Anexo. En las secciones 3 a 6 se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos y del saldo presupuestario del sector, trabajando primero con datos agregados y distinguiendo después entre regiones y entre el corto y el medio plazo. Finalmente, la sección 7 contiene un breve resumen de las conclusiones del trabajo y algunas recomendaciones.

El análisis de las series de gasto e ingreso autonómico durante la última década revela un fuerte incremento del gasto autonómico entre 2003 y 2009 que se traduce en un rápido deterioro de la situación financiera de las comunidades autónomas una vez los ingresos dejan de crecer con el inicio de la crisis. A partir de 2009 se observa una mejora significativa de los saldos presupuestarios regionales como resultado de un apreciable recorte del gasto y de la recuperación parcial y posterior estabilización de los ingresos. En 2014, por último, el déficit agregado de las comunidades autónomas ha repuntado ligeramente y la mayor parte de ellas han incumplido holgadamente sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Este hecho, sin embargo, resulta menos preocupante de lo que podría parecer a primera vista porque no se debe a un repunte del gasto autonómico, que sigue descendiendo como fracción del PIB aunque a un ritmo muy lento, sino a una caída “técnica” de los ingresos regionales debida a las peculiaridades de un sistema de financiación autonómica que refleja con un cierto retraso la incipiente recuperación de los ingresos tributarios. Una vez corregido este efecto, el deterioro aparente del saldo presupuestario autonómico se convierte en una leve mejora.

Con todo, la situación de las finanzas regionales sigue siendo delicada. Aún tras corregir el efecto técnico citado, las administraciones autonómicas en su conjunto han incumplido con claridad el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para 2014 en el 1% del PIB. Además, buena parte de la mejora de sus saldos presupuestarios registrada durante los últimos ejercicios se debe a un fuerte recorte de las partidas de inversión que seguramente no podrá mantenerse por mucho tiempo sin comprometer la calidad de los servicios de titularidad autonómica. En consecuencia, sería aconsejable que las comunidades autónomas continuasen trabajando en la contención de las partidas de gasto recurrente que representan el grueso de sus presupuestos y que, pese al recorte de los últimos años, han aumentado en un 16% su peso en el PIB desde 2003.

2. Datos y ajustes

Los datos utilizados en este informe provienen de dos fuentes. La primera son las cuentas regionales que publica la IGAE (2015a y b), donde se ofrece información desagregada sobre los ingresos y gastos (recursos y empleos) no financieros de las comunidades autónomas, calculados con criterios de Contabilidad Nacional. La segunda son las liquidaciones anuales de los presupuestos de las comunidades autónomas que recopila, homogeniza y publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015a) junto con los datos de ejecución presupuestaria que ofrece la misma fuente (MHAP, 2015b). De aquí se toman los ingresos y gastos no financieros (derechos y obligaciones reconocidos, excluyendo en ambos casos los capítulos 8 y 9 de los presupuestos públicos), excluyéndose tanto de los ingresos como de los gastos dos partidas en relación con las cuales algunas comunidades autónomas (pero no todas ellas) actúan sólo como intermediarias: las transferencias del Estado a las corporaciones locales y las subvenciones de la política agraria de la Unión Europea.¹ Desde 2003 hasta 2012 se trabaja con datos definitivos de liquidaciones, mientras que para 2013 se utiliza el avance de la liquidación y para 2014 el avance del dato de ejecución correspondiente al mes de diciembre, que es la única información disponible por el momento.

En principio, los datos de Contabilidad Nacional (CN) deberían ofrecer una imagen más fiel de la evolución de las cuentas de las comunidades autónomas que los datos de Contabilidad Presupuestaria (CP) que se elaboran con criterios más cercanos a la caja que al devengo. Sin embargo, la desagregación de las series de CN por comunidades autónomas sólo está disponible a partir de 2012, lo que resulta insuficiente para enmarcar los resultados de los últimos ejercicios en un contexto temporal más amplio. En consecuencia, he optado por combinar ambas fuentes. El análisis de corto plazo se realizará con datos de CN para los dos últimos ejercicios, mientras que a más largo plazo se trabajará con datos de CP tras introducir una serie de ajustes que servirán para acercarnos a los criterios de Contabilidad Nacional en la medida de lo posible.

Los ajustes que se introducen a la contabilidad presupuestaria tratan de corregir las distorsiones generadas en los perfiles temporales de las series de ingresos y gastos autonómicos por la forma en la que se han contabilizado las facturas pendientes de pago de las comunidades autónomas, los saldos negativos aplazados de las liquidaciones del sistema de financiación regional correspondientes a los años 2008 y 2009 y las retenciones realizadas a las comunidades autónomas en ejercicios recientes en concepto de reintegro parcial de tales saldos. En lo que sigue, los saldos deudores de las liquidaciones aplazadas de 2008 y 2009 se computan, con el mismo criterio que en CN, en los años en los que se practicaron tales liquidaciones, esto es, en 2010 y 2011, apareciendo como reducciones de los ingresos regionales en relación a los importes que aparecen en CP. En contrapartida, las retenciones realizadas en ejercicios posteriores para la

¹ Desde 2007 en adelante la información depurada está disponible directamente. Para años anteriores, he deducido las partidas indicadas tanto de los ingresos como de los gastos. A diferencia de lo que sucede en años posteriores, en Aragón no aparecen en el año 2003 transferencias corrientes de la PAC (del FEOGA Garantía) pero sí hay una transferencia del FEOGA Orientación por un importe similar a las transferencias de la PAC de años próximos. He supuesto que se trata de un error y he atribuido la transferencia a la PAC, deduciéndola tanto de los ingresos como de los gastos de la comunidad. Con esta corrección, algunas variables presentan un perfil mucho más plausible que sin ella.

devolución de tales saldos se eliminan, aumentándose así los ingresos autonómicos aparentes en estos años. Por otra parte, los datos disponibles sobre las facturas pendientes de pago a final de año se utilizan para aproximar el gasto realmente generado en cada ejercicio, con independencia de cuándo se haya terminado pagando. Los detalles de los distintos ajustes se discuten en el Anexo.

El análisis toma como punto de partida el ejercicio 2003 porque éste es el primer año en el que todas las comunidades autónomas fueron responsables de la gestión de la sanidad durante el ejercicio completo. Puesto que desde 2002 no ha habido traspasos de gran peso en términos de su dotación económica, las series corresponden a un período en el que las competencias de gasto de todas las autonomías se han mantenido aproximadamente constantes (aunque no necesariamente iguales para todas ellas). Aún así, conviene destacar que los agregados presupuestarios que aquí se analizan no son del todo homogéneos. Aunque con mucha menor intensidad que en años anteriores, durante el período analizado han continuado produciéndose traspasos de competencias a las comunidades autónomas que en algunos casos han ido acompañados de dotaciones económicas significativas. El más importante de estos traspasos ha sido el de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, que ha sido asumido por la comunidad de Madrid en 2004, por Asturias en 2006, por Cantabria y Aragón en 2007 y por la Rioja en 2011.² Por otra parte, en el caso de la comunidad de Madrid se produce en 2011 un cambio en los criterios de contabilización de ciertas partidas que tiene un efecto apreciable sobre el gasto no financiero aparente de la comunidad. Comenzando en ese año, las aportaciones de la comunidad a una serie de empresas y organismos públicos (entre las que destacan las dedicadas a la gestión de hospitales) dejan de recogerse en partidas de gasto no financiero (capítulos 2, 4, 6 y 7) y pasan a incluirse como gasto financiero (aportaciones de capital) en el capítulo 8 de los presupuestos de la comunidad, con lo que desaparecen de los agregados de gasto no financiero que estamos considerando en torno a 1.000 millones de euros que no responden a un ahorro real sino a un cambio de criterios contables. Otro factor que convendría tener en cuenta, finalmente, es la Ley de Dependencia, aprobada a finales de 2006. Por las estimaciones de su coste que he visto, sin embargo, su impacto sobre el gasto y el déficit autonómicos parecen haber sido modestos.³

3. Evolución del conjunto de las comunidades autónomas desde 2003

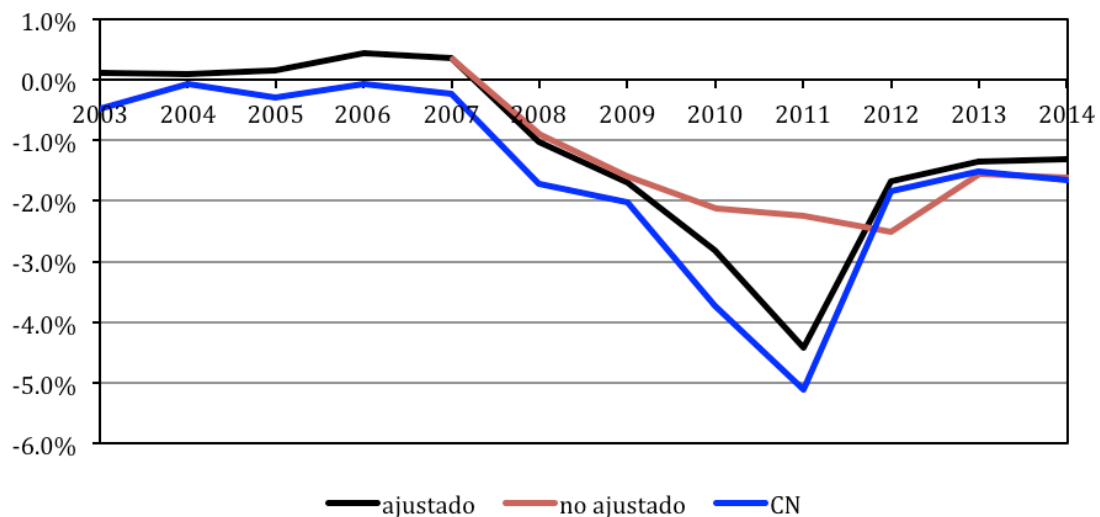
El Gráfico 1 muestra la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas desde 2003, utilizando tanto datos presupuestarios brutos y ajustados como datos

² Véase http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica.html

³ Con datos del propio sistema de atención a la dependencia, Barriga (2010) estima los costes directos de las atenciones y prestaciones económicas ofrecidas a sus beneficiarios durante 2010 en unos 5.500 millones, de los que habría que sustraer a nuestros efectos el coste de aquellos servicios que se habrían prestado de todas formas en ausencia de la nueva ley. Esta corrección seguramente reduciría muy significativamente la cantidad citada, dado que las comunidades autónomas dedicaron ya en 2006 más de 3.700 millones a la atención a personas mayores y discapacitadas (Barriga, p. 4). El autor estima que un tercio de los costes totales se financiaron con aportaciones de la Administración Central y un sexto mediante aportaciones de sus beneficiarios a través de mecanismos de copago, mientras que la mitad restante corrió a cargo de las comunidades autónomas y corporaciones locales, que son las administraciones directamente responsables de la prestación del servicio.

de Contabilidad Nacional. Obsérvese que el perfil del saldo presupuestario ajustado es muy similar al del saldo calculado con criterios de CN, aunque su valor es siempre ligeramente menor. Esto se debe a que para llegar al déficit por CN a partir del déficit por CP es necesario introducir algunos ajustes que generalmente empeoran en alguna medida el saldo presupuestario.

Gráfico 1: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas

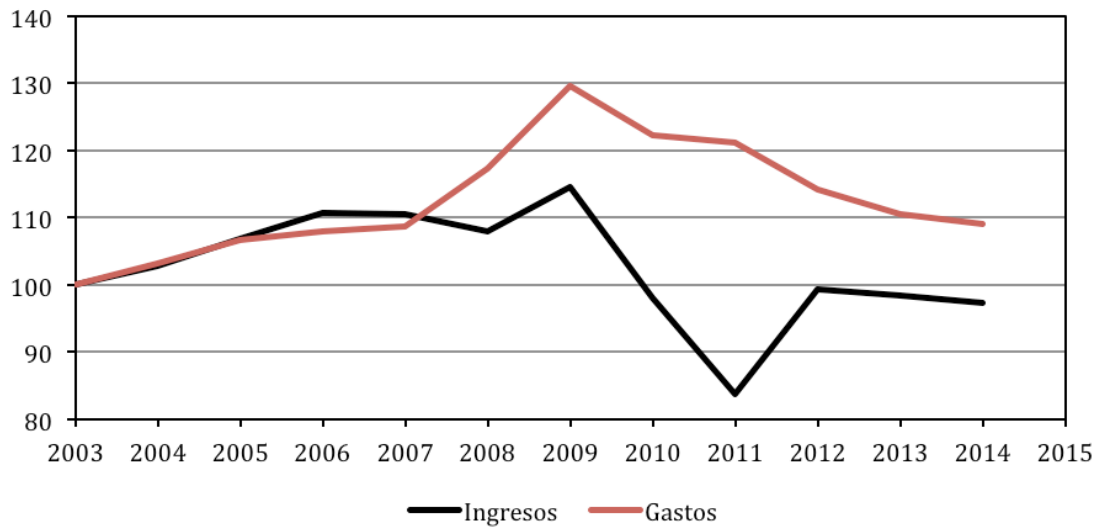


Durante los primeros años del período analizado, que corresponden a la parte final de una larga expansión económica, las comunidades autónomas mantienen en promedio ligeros superávits presupuestarios (en CP) que alcanzan un máximo en el año 2006. Con la llegada de la crisis en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente. El aumento del déficit en los peores años de la crisis es muy inferior cuando se trabaja con datos no ajustados o de caja porque el Estado optó por aislar a las comunidades autónomas del desplome de la recaudación tributaria, manteniendo unas entregas a cuenta muy superiores a las que habrían justificado unas previsiones realistas de recaudación (de ahí los abultados saldos negativos de las liquidaciones de 2008 y 2009, que luego deprimen los ingresos ajustados de 2010 y 2011). Ciéndonos a los datos de saldos presupuestarios ajustados, el déficit máximo corresponde a 2011, con un registro del -4,4% del PIB. Tras ese año, las cosas comienzan a mejorar, aunque a un ritmo decreciente. Mientras que en 2012 el déficit ajustado se redujo en casi 2,7 puntos de PIB (pasando del 4,4% al 1,7% del PIB), en 2013 la mejora fue de sólo tres décimas de punto, hasta un nivel de déficit del 1,37% del PIB y en 2014 se redujo a sólo seis centésimas de acuerdo con los datos de contabilidad presupuestaria ajustada, mientras que el déficit de Contabilidad Nacional experimentó un ligero aumento.

Resulta interesante analizar en cierto detalle las sendas de gasto e ingreso que hay detrás de los saldos presupuestarios autonómicos. Trabajando con magnitudes presupuestarias ajustadas, el Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y los gastos no financieros medidos como porcentajes del PIB. En él se aprecia un patrón de comportamiento con varias fases bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007 los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas crecen a un ritmo similar, lo que permite mantener una situación de equilibrio presupuestario

aproximado. Entre 2007 y 2009 los gastos se disparan muy por encima de los ingresos. Entre 2009 y 2011 los ingresos se desploman como resultado de las abultadas liquidaciones negativas de 2008 y 2009, lo que se traduce en un rápido aumento del déficit a pesar de la caída del gasto. Tras 2011, este efecto atípico desaparece y el déficit comienza a reducirse, aunque a un ritmo decreciente.

Gráfico 2: Gastos e ingresos no financieros ajustados (CP) como porcentaje del PIB, 2003 = 100, conjunto de las comunidades autónomas



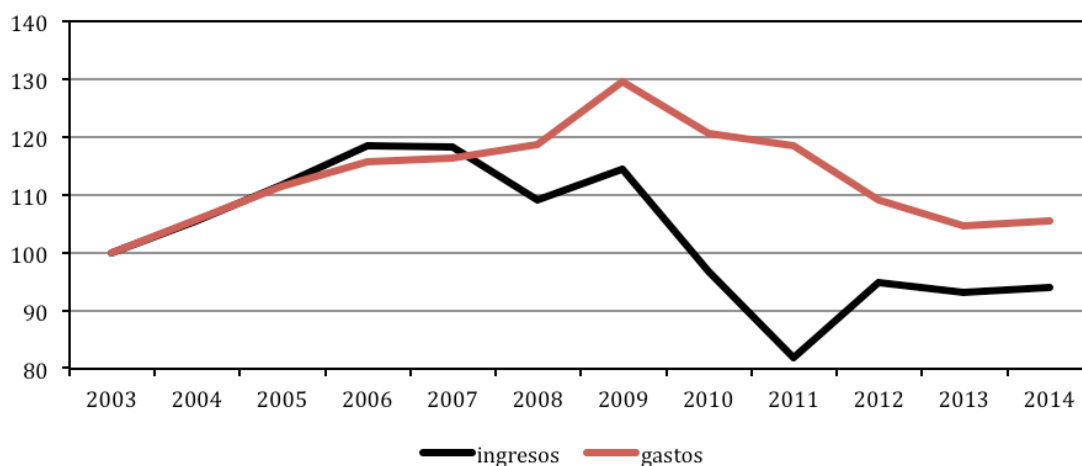
Las variaciones registradas durante esta década tanto por los ingresos como por los gastos autonómicos son muy importantes. Entre 2003 y 2009 los ingresos de las comunidades autónomas aumentan en torno a quince puntos, se desploman seguidamente más de veinte puntos en dos años y vuelven después prácticamente a su nivel de origen, situándose en 2014 2,7 puntos por debajo del nivel observado en 2003. De la misma forma, el gasto creció 30 puntos entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces en 21 puntos, lo que nos deja 9 puntos por encima del registro inicial, o con un nivel de gasto sobre PIB similar al observado en 2007. Así pues, el desequilibrio generado durante el período en su conjunto (un incremento del déficit del 1,42% del PIB) se debe aproximadamente en una cuarta parte a la pérdida de ingresos en relación a su nivel de partida y en las tres cuartas partes restantes al incremento del gasto. Al limitado peso de la pérdida de ingresos ha contribuido muy significativamente el incremento de la aportación estatal al sistema de financiación regional con motivo de la reforma aprobada en 2009, que supuso una inyección de recursos de algo más de un punto del PIB que se incorporó al sistema de forma gradual durante los ejercicios siguientes.

La evolución del gasto real por habitante

El gasto autonómico por habitante medido a precios constantes es seguramente un indicador razonable de la capacidad de prestación de servicios de los gobiernos regionales. El Gráfico 3 muestra la evolución de este indicador junto con la de los ingresos autonómicos normalizados

de la misma forma.⁴ Como cabría esperar, el perfil temporal de las series es muy similar al observado en el Gráfico 2, aunque no idéntico, observándose por ejemplo un pequeño repunte en 2014 tanto en el ingreso como en el gasto cuando se trabaja con importes reales por habitante. Tras un fuerte incremento tanto de los ingresos como de los gastos reales de las comunidades autónomas, ambas magnitudes vuelven a niveles próximos a los de partida, con fuertes altibajos en el caso de los ingresos. En 2014, el gasto real por habitante era superior en unos cinco puntos al registrado en 2003, mientras que el ingreso era inferior al nivel de partida también en unos cinco puntos.

**Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados (CP) por habitante
precios constantes de 2010
2003 = 100, conjunto de las comunidades autónomas**



El gasto no financiero que se muestra en el Gráfico 3 se puede dividir en tres grandes partidas: i) los gastos de capital recogidos en los capítulos 6 y 7 de los presupuestos públicos (inversiones reales y transferencias de capital), ii) el gasto en intereses (capítulo 3) y iii) el gasto corriente neto de intereses, donde se incluyen los gastos de personal, la compra de bienes y servicios y las transferencias corrientes (capítulos 1, 2 y 4).⁵ Los dos paneles del Gráfico 4 resumen la evolución de estas partidas tras normalizarlas de la misma forma que los ingresos y los gastos agregados. Como se aprecia en el gráfico, los perfiles de los tres componentes del gasto son muy diferentes. Mientras que las partidas de inversión se reducen rápidamente durante la segunda mitad del

⁴ En lo que sigue trabajaremos con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2010 utilizando el deflactor del PIB nacional. Los datos de PIB regional a precios corrientes se toman de la Contabilidad Regional del INE (2015a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2014 construida por el propio Instituto extendiendo hacia atrás la serie en base 2010. El deflactor del PIB nacional se construye a partir de datos de PIB a precios corrientes e índices de volumen tomados de la misma fuente. Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del padrón (INE, 2015b).

⁵ Aunque habría sido deseable analizar la evolución de cada una de estas tres partidas por separado, en algunas regiones se observan anomalías importantes en sus perfiles temporales que desaconsejan tal ejercicio. Estas anomalías parecen deberse a cambios en criterios contables que resultan en trasvases significativos de fondos entre capítulos de un ejercicio a otro. Algunos de los casos más llamativos son los de Baleares y Madrid en 2005-06 y el País Vasco, Madrid y Murcia en 2013-14. En algunos casos, el salto se produce al cambiar de fuente, esto es, al pasar del avance de ejecución al avance de liquidación y luego al dato definitivo de liquidación. A título de ejemplo, el gasto de Murcia en capítulo 1 y capítulo 4 durante 2012 baila en torno a mil millones (en direcciones opuestas) según tomemos el dato de ejecución o el avance de la liquidación, sugiriendo que alguna partida importante se ha contabilizado de forma distinta en los dos casos. Esto hace que al actualizar los datos cada año, el perfil aparente de gasto durante los últimos ejercicios varíe de forma muy sustancial en algunos casos.

Gráfico 4: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, 2003 = 100 conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2010

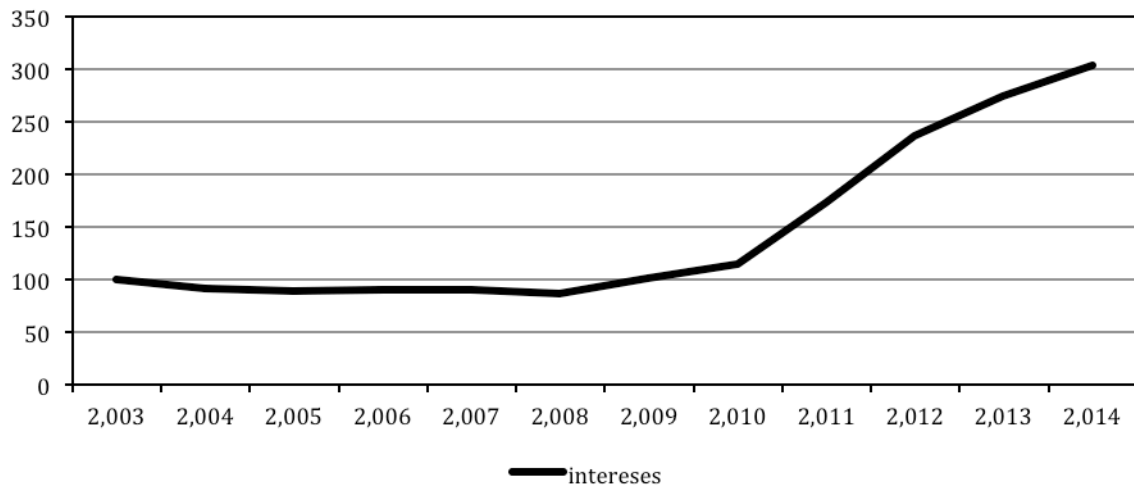
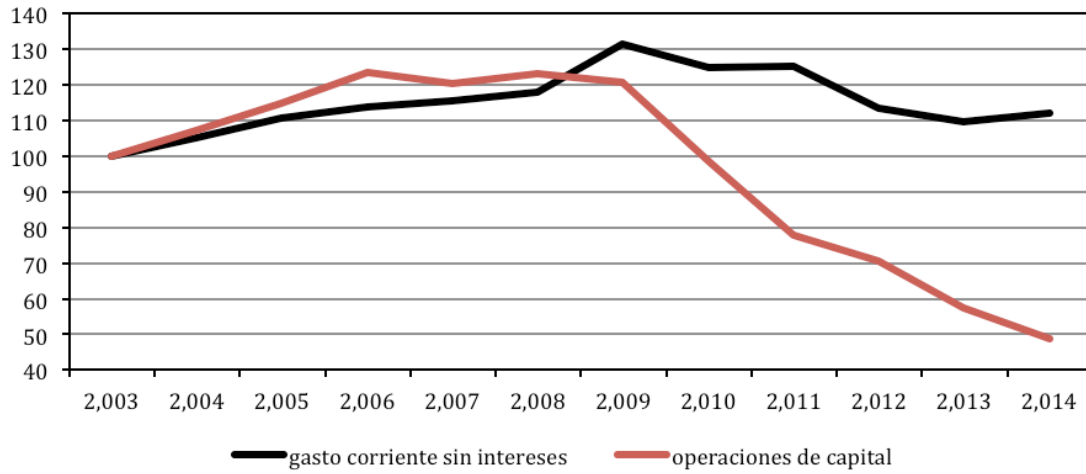
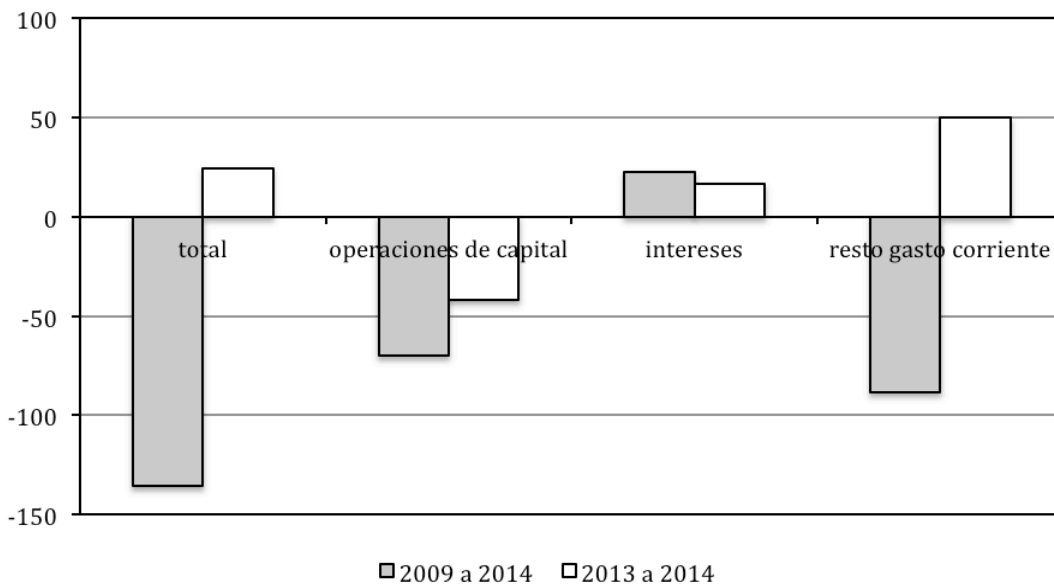


Gráfico 5: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CP) a precios constantes de 2010, entre 2009 y 2014 y entre 2013 y 2014 y sus componentes, euros por año



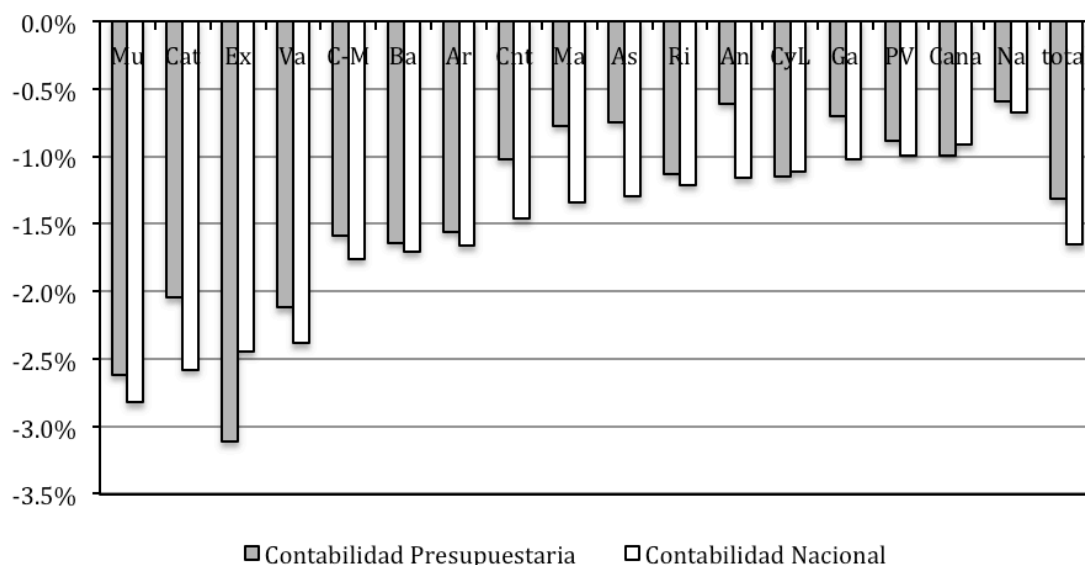
período hasta situarse ligeramente por debajo de la mitad de su valor inicial, el gasto en intereses se triplica en pocos años como resultado de la rápida acumulación de deuda y de la subida de la prima de riesgo. Por otra parte, el grueso del gasto corriente registra a partir de 2009 una caída mucho más modesta que el gasto total, manteniéndose en 2014 a niveles de 2005-06.

El Gráfico 5 muestra la variación media anual del gasto real no financiero por habitante en CP y la de sus distintos componentes, medida en euros por año. Entre 2009 y 2014 el gasto total por habitante se redujo a un ritmo medio de 136 euros anuales. La reducción del gasto corriente aportó 88 euros a esta cantidad (un 65% del total), mientras que el descenso de las partidas de capital contribuyó con 70 euros (un 52%) y el incremento del gasto en intereses empujó en la dirección contraria a razón de 23 euros anuales. Si nos centramos en el último ejercicio, la variación del gasto real por habitante pasa a ser positiva (gracias, en buena parte, a la caída de la población), y refleja incrementos tanto del gasto en intereses como del resto del gasto corriente. La partida de inversiones, sin embargo, continúa cayendo durante 2014.

4. La evolución de las finanzas regionales en 2014

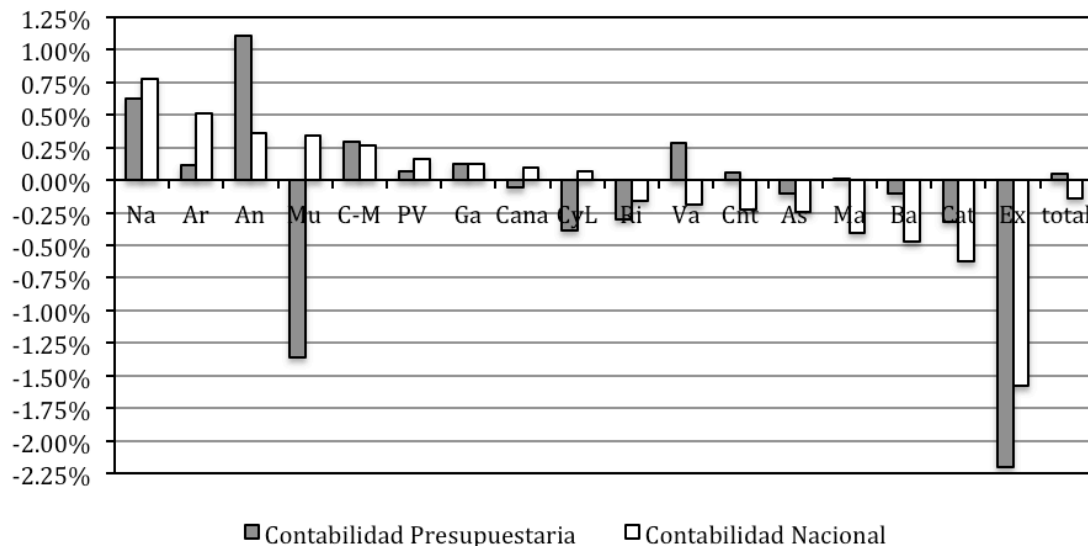
El Gráfico 6 compara los saldos presupuestarios ajustados de las comunidades autónomas en 2014 calculados a partir de los datos del MHAP con los saldos en términos de Contabilidad Nacional, que son los que sirven de referencia oficial para establecer los objetivos de déficit de las comunidades autónomas. Aunque la correlación entre ambos indicadores es elevada (0,91), en algunas regiones existen diferencias muy significativas, entre las que cabe destacar los casos de Madrid, Asturias y Cataluña, donde la IGAE ha ajustado el déficit al alza en más de medio punto del PIB regional y el de Extremadura, donde el ajuste ha sido de más de seis décimas a la baja.

**Gráfico 6: Saldo presupuestario como porcentaje del PIB, 2014
contabilidad presupuestaria vs. contabilidad nacional**



Las diferencias entre las dos fuentes son aún mayores cuando comparamos la variación del saldo presupuestario registrada entre 2013 y 2014, como se hace en el Gráfico 7. Aunque la correlación sigue siendo razonablemente elevada (0,66), en algunos casos los ajustes de la IGAE modifican muy significativamente la variación estimada del saldo presupuestario entre un ejercicio y otro, mejorándola en 1,70 puntos de PIB en Murcia y en 0,62 puntos en Extremadura y empeorándola en 0,75 puntos en Andalucía.

Gráfico 7: Variación del saldo presupuestario como % del PIB entre 2013 y 2014 contabilidad presupuestaria vs. contabilidad nacional



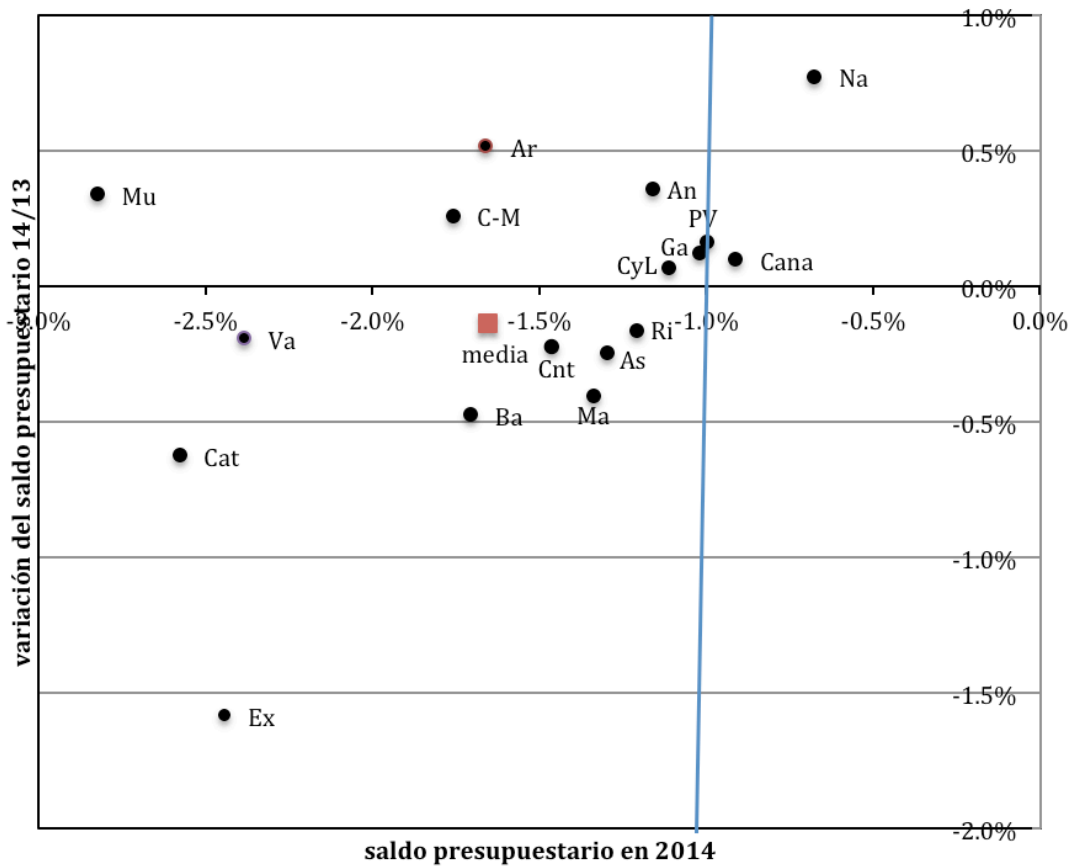
Las diferencias entre ambas estimaciones reflejan una serie de ajustes introducidos por la IGAE para adaptar el tratamiento contable de ciertos conceptos a las convenciones de la Contabilidad Nacional. Entre estos ajustes se incluyen correcciones a la baja en algunas partidas de ingresos para recoger la incertidumbre existente sobre la recaudación de ciertos tributos ya devengados y ajustes que corrigen diferencias de criterio en el tratamiento de ciertas aportaciones a empresas y entes públicos y en la imputación temporal de devoluciones de impuestos como resultado de sentencias judiciales, ejecuciones de avales y otras incidencias. Desafortunadamente, la IGAE no publica los detalles de los ajustes que introduce, por lo que no resulta posible determinar hasta qué punto las correcciones están ligadas a atípicos no recurrentes.

Trabajando con datos de Contabilidad Nacional, el Gráfico 8 resume la evolución de las cuentas autonómicas durante el último bienio. El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2014, mientras que el eje vertical indica la variación observada de tal saldo en relación con 2013. La línea vertical de color azul indica el objetivo de estabilidad presupuestaria, que se fijó para 2014 en el 1% del PIB para todas las comunidades autónomas, y el cuadrado rojo corresponde al conjunto de todas las administraciones regionales.

En 2014 el conjunto de las comunidades autónomas presentó un déficit presupuestario de 1,66 puntos de su PIB agregado, 14 centésimas más que en 2013. La situación de las distintas

regiones es, sin embargo, muy variada. Como se observa en el gráfico, sólo cuatro de ellas (Navarra, Canarias, el País Vasco y Galicia) cumplieron al menos aproximadamente el objetivo de déficit, mientras que dos más (Andalucía y Castilla y León) se quedaron cerca del límite. Todas ellas, además, consiguieron reducir su déficit presupuestario en relación a 2013. El resto de las comunidades autónomas excedieron el objetivo de déficit en al menos dos décimas de PIB. Algunas de ellas consiguieron mejorar su situación en relación al año anterior, pero otras experimentaron apreciables deterioros en sus cuentas. Entre estas últimas destacan Madrid, Baleares, Cataluña y Extremadura, cuyos déficits aumentaron entre 0,4 y 1,6 puntos de PIB en relación al ejercicio anterior.

Gráfico 8: Saldo presupuestario por CN en 2014 vs. variación en el saldo en relación con 2013



Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales por CN se analizan en el Cuadro 1. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario regional entre 2013 y 2014, calculada de forma que un signo positivo de esta variable corresponde a un menor déficit o un mayor superávit no financiero, medido siempre como porcentaje del PIB. La variación del saldo presupuestario es la diferencia entre las variaciones de los ingresos y de los gastos no financieros (columnas [2] y [3] respectivamente). A su vez, la variación del gasto no financiero total se puede expresar como la suma de las variaciones en sus tres componentes: las operaciones de capital [4], el gasto en intereses [5] y el resto del gasto corriente [6]. Finalmente, el segundo panel del cuadro ofrece información sobre algunos de los componentes de mayor interés del gasto corriente (que no suman a la columna [6]): la remuneración de asalariados, la

compra de consumos intermedios, las prestaciones sociales (en especie y no en especie) y las transferencias a otras administraciones públicas.

Cuadro 1: Variación del saldo presupuestario no financiero (CN) y de sus componentes entre 2013 y 2014, porcentajes del PIB regional

	[1] <i>variación del saldo presu- puestario</i>	[2] <i>variación ingresos</i>	[3] <i>variación gastos</i>	[4] <i>variación intereses</i>	[5] <i>variación operaciones de capital</i>	[6] <i>variación otro gasto corriente</i>
Andalucía	0,36%	-0,04%	-0,41%	0,04%	-0,16%	-0,29%
Aragón	0,52%	-0,02%	-0,54%	0,02%	-0,50%	-0,06%
Asturias	-0,24%	-0,18%	0,06%	0,01%	-0,17%	0,23%
Baleares	-0,47%	-0,52%	-0,04%	-0,03%	-0,14%	0,14%
Canarias	0,10%	-0,16%	-0,26%	0,02%	-0,12%	-0,17%
Cantabria	-0,22%	-0,81%	-0,59%	-0,25%	-0,15%	-0,18%
Castilla y León	0,07%	-0,29%	-0,36%	0,01%	-0,30%	-0,07%
Cast. La Mancha	0,26%	0,10%	-0,17%	-0,05%	-0,33%	0,21%
Cataluña	-0,62%	-0,33%	0,29%	-0,01%	0,24%	0,06%
Valencia	-0,19%	-0,18%	0,01%	-0,04%	-0,05%	0,09%
Extremadura	-1,58%	-1,29%	0,29%	0,06%	-0,21%	0,44%
Galicia	0,12%	-0,04%	-0,16%	0,00%	-0,32%	0,15%
Madrid	-0,40%	-0,21%	0,20%	0,02%	0,14%	0,04%
Murcia	0,34%	-0,27%	-0,61%	0,09%	-0,68%	-0,02%
Navarra	0,78%	0,39%	-0,38%	0,04%	-0,16%	-0,26%
País Vasco	0,16%	0,48%	0,32%	0,05%	0,10%	0,17%
Rioja	-0,16%	-0,55%	-0,39%	-0,02%	0,09%	-0,46%
total	-0,14%	-0,17%	-0,03%	0,01%	-0,04%	0,00%

	[7] <i>variación de la remuneración de asalariados</i>	[8] <i>variación de los consumos intermedios</i>	[9] <i>variación de las prestaciones sociales</i>	[10] <i>variación de las transferencias a otras AAPP</i>
Andalucía	0,00%	-0,07%	-0,40%	0,17%
Aragón	-0,02%	-0,05%	-0,04%	0,12%
Asturias	0,01%	-0,04%	0,05%	0,31%
Baleares	-0,05%	-0,03%	0,08%	0,18%
Canarias	0,06%	-0,08%	0,05%	-0,11%
Cantabria	0,09%	-0,22%	-0,20%	-0,04%
Castilla y León	-0,16%	-0,06%	-0,04%	0,20%
Cast. La Mancha	0,08%	-0,10%	0,00%	0,19%
Cataluña	-0,07%	-0,07%	0,10%	0,11%
Valencia	0,03%	-0,03%	0,03%	0,10%
Extremadura	0,11%	-0,33%	0,43%	0,25%
Galicia	0,03%	-0,09%	0,04%	0,25%
Madrid	-0,04%	0,04%	0,01%	0,05%
Murcia	-0,12%	-0,07%	-0,02%	0,23%
Navarra	-0,02%	0,01%	0,11%	-0,28%
País Vasco	0,01%	-0,08%	0,05%	0,08%
Rioja	0,03%	-0,24%	-0,12%	-0,08%
total	-0,03%	-0,05%	-0,02%	0,11%

En términos del conjunto de las comunidades autónomas, se observa un deterioro de 0,14 puntos del PIB en el saldo presupuestario de CN, lo que supone un decepcionante retroceso en la senda de consolidación fiscal iniciada en 2009. La situación, sin embargo, es bastante menos preocupante de lo que podría parecer a primera vista porque el repunte del déficit regional no se debe a que el gasto se haya vuelto a descontrolar sino a una caída “técnica” de los ingresos que tiene su origen en el diseño del sistema de financiación regional. En particular, la estructura de entregas a cuenta basadas en previsiones de ingresos y liquidaciones practicadas a posteriori con un desfase de dos años hace que el sistema traslade con un cierto retraso a las comunidades autónomas las variaciones de la recaudación tributaria, especialmente en los momentos de cambio de ciclo, tanto al alza como a la baja. Así, los ingresos autonómicos por transferencias de otras administraciones se redujeron en un 1,47% entre 2013 y 2014 a pesar del incremento observado en los ingresos tributarios del Estado. En esta partida de transferencias es donde se incluyen el grueso de los pagos del Estado en relación con el sistema de financiación regional, incluyendo la participación de las comunidades autónomas de régimen común en el IVA y en los impuestos especiales.

Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario

	<i>como % del PIB</i>			<i>en millones de euros</i>		
	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>dif</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>var %</i>
<i>ingresos netos</i>	12,79	12,50	-0,28	134.149	132.330	-1,36
<i>impuestos</i>	4,55	4,57	0,03	47.708	48.411	1,47
<i>transferencias de otras AAPP</i>	7,87	7,68	-0,18	82.538	81.322	-1,47
<i>transferencias a otras AAPP</i>	-1,16	-1,27	-0,11	-12.161	-13.485	10,89
<i>resto de ingresos</i>	1,53	1,52	-0,01	16.064	16.082	0,11
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,30	14,16	-0,15	150.081	149.859	-0,15
<i>saldo presupuestario</i>	-1,52	-1,66	-0,14	-15.932	-17.529	10,02

Para apreciar el papel que juegan los ingresos y los gastos en la evolución reciente del déficit autonómico, así como la incidencia sobre el mismo del sistema de financiación regional, conviene reordenar las cuentas del conjunto de las comunidades autónomas tal como se hace en el Cuadro 2, esto es, trasladando la partida de “transferencias a otras administraciones públicas” desde el apartado de gasto al de ingreso, donde aparece como una minoración. El traslado tiene lógica porque esta partida recoge transferencias de las comunidades autónomas al Estado por conceptos relacionados con el sistema de financiación regional (tales como la aportación navarra⁶ o los saldos negativos del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común) que reducen los ingresos netos de los que disponen las administraciones regionales. También se incluyen aquí las transferencias a entidades locales, que en buena parte se financian con transferencias finalistas estatales, por lo que también conviene deducirlas de los ingresos regionales.

⁶ No se incluye, sin embargo, el cupo vasco, que no pasa por los presupuestos de las comunidades autónomas sino por los de las diputaciones forales.

Vistas así las cosas, el gasto autonómico ha continuado reduciéndose durante 2014 (a un ritmo del 0,15% anual, que se traduce en un descenso de 0,15 puntos en su peso en el PIB) y el repunte del déficit se debe enteramente a una caída del 1,36% en los ingresos netos regionales que contribuyó 0,28 puntos de PIB al incremento observado del déficit – y que a su vez tiene su origen en una reducción del 3,61% en las transferencias netas recibidas de otras administraciones públicas (esto es, en la diferencia entre las transferencias recibidas de y las pagadas a otras administraciones). Puesto que esta caída se produce en un momento en el que los ingresos tributarios han empezado a repuntar, parece claro que su origen ha de buscarse más en la inercia de las entregas a cuenta que en un problema real de debilidad de la recaudación. Partiendo del Cuadro 2, resulta sencillo aproximar la incidencia de este problema técnico. Para ello, en el Cuadro 3 se calcula el déficit que se habría observado en 2014 bajo distintos supuestos sobre la tasa de crecimiento de las transferencias *netas* de otras administraciones públicas. Como referencia para fijar un intervalo plausible de valores de este parámetro he utilizado la información que la propia IGAE (2015b) ofrece sobre la evolución de los ingresos tributarios de la Administración Central. Según esta fuente, entre 2013 y 2014 la recaudación tributaria estatal aumentó en un 1,88% por ciento.

**Cuadro 3: Saldo presupuestario del conjunto de las CCAA en 2013 y 2014
Situación observada y varios escenarios hipotéticos para 2014
puntos porcentuales del PIB**

<i>Tasa de crecimiento de las transferencias netas de otras AAPP:</i>	2013	2014	<i>dif</i>
-1,47% = valor observado	-1,52	-1,66	-0,14
0%	-1,52	-1,42	+0,10
1,88% = crecimiento de los ingresos tributarios de la Adm. Central	-1,52	-1,29	+0,23

El Cuadro 3 muestra como habría cambiado el déficit de 2014 dependiendo de la tasa de crecimiento de las transferencias netas que las comunidades autónomas reciben de otras administraciones públicas (fundamentalmente del Estado). Si esta partida se hubiese mantenido constante, el déficit autonómico se habría reducido en una décima en 2014 en vez de aumentar. El supuesto que mejor aproxima lo que podrían ser “circunstancias normales” en el sentido de eliminar el problema de la inercia de las entregas a cuenta es, seguramente, que las transferencias netas del Estado crecen al mismo ritmo que sus ingresos tributarios. Bajo esta hipótesis, el déficit autonómico se habría reducido desde el 1,52% del PIB en 2013 hasta el 1,29% del PIB en 2014 – con el correspondiente aumento del déficit del Estado, que vería reducidos sus ingresos netos por las mayores transferencias a las administraciones regionales. Así pues, una corrección por las distorsiones técnicas que genera la estructura del sistema de financiación regional sugiere que durante 2014 se ha continuado avanzado en la reducción de los desequilibrios presupuestarios de las administraciones regionales. El avance, sin embargo, ha sido modesto e insuficiente para alcanzar el objetivo de déficit fijado en el 1% del PIB, por lo que en cualquier caso no conviene relajarse.

Volviendo al Cuadro 1 y entrando en su detalle, vemos que algunas regiones presentan patrones de comportamiento muy distintos del promedio nacional. Los casos más llamativos se

destacan utilizando negritas en el cuadro. Navarra, por ejemplo, presenta una notable mejora de casi ocho décimas de punto del PIB en su saldo presupuestario que proviene a partes iguales de la mejora de los ingresos y de la reducción de los gastos tanto de capital como corrientes (seguramente incluyendo en este último capítulo su aportación a la Hacienda estatal). Aragón también mejora apreciablemente su saldo presupuestario en 2014, pero gracias exclusivamente al fuerte recorte de la inversión. En el extremo opuesto de la escala están Extremadura y Cataluña, con incrementos del déficit de 1,6 y 0,6 puntos de PIB respectivamente. En el caso de Cataluña el problema se reparte a partes aproximadamente iguales entre la caída de los ingresos y el incremento del gasto, mientras que en Extremadura el primer factor tiene un peso mucho mayor que el segundo.

5. El origen de los actuales desequilibrios presupuestarios

Para entender el origen de los actuales desequilibrios presupuestarios autonómicos, puede resultar útil adoptar una perspectiva temporal más larga que la adoptada en la sección anterior. El Cuadro 4 contiene la misma información que el primer panel del Cuadro 1 sobre las variaciones de los saldos presupuestarios regionales, pero calculada ahora para el conjunto del período 2003-2014 utilizando datos ajustados de Contabilidad Presupuestaria.

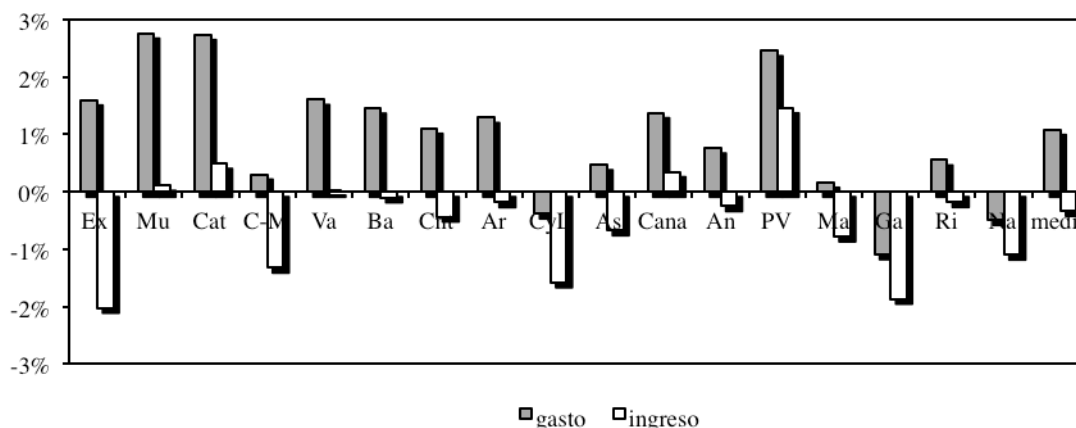
Cuadro 4: Variación del saldo presupuestario no financiero ajustado entre 2003 y 2014 y desglose del mismo en sus componentes, datos de CP porcentajes del PIB regional

	[1] <i>variación del saldo presu- puestario</i>	[2] <i>variación ingresos</i>	[3] <i>variación gastos</i>	[4] <i>variación intereses</i>	[5] <i>variación otro gasto corriente</i>	[6] <i>variación operaciones de capital</i>
<i>Andalucía</i>	-1,01%	-0,25%	0,76%	0,28%	1,96%	-1,48%
<i>Aragón</i>	-1,47%	-0,18%	1,29%	0,45%	1,61%	-0,77%
<i>Asturias</i>	-1,14%	-0,67%	0,47%	0,35%	2,73%	-2,61%
<i>Baleares</i>	-1,55%	-0,10%	1,46%	0,76%	1,29%	-0,59%
<i>Canarias</i>	-1,03%	0,35%	1,38%	0,45%	1,83%	-0,91%
<i>Cantabria</i>	-1,54%	-0,43%	1,10%	0,55%	3,11%	-2,56%
<i>Castilla y Leon</i>	-1,20%	-1,58%	-0,38%	0,55%	1,32%	-2,25%
<i>Cast. La Mancha</i>	-1,63%	-1,32%	0,31%	1,15%	1,05%	-1,89%
<i>Cataluña</i>	-2,25%	0,49%	2,74%	0,70%	2,43%	-0,39%
<i>Valencia</i>	-1,58%	0,03%	1,61%	0,93%	1,00%	-0,32%
<i>Extremadura</i>	-3,62%	-2,02%	1,60%	0,40%	3,36%	-2,17%
<i>Galicia</i>	-0,78%	-1,87%	-1,09%	0,32%	0,74%	-2,14%
<i>Madrid</i>	-0,94%	-0,78%	0,16%	0,28%	0,55%	-0,67%
<i>Murcia</i>	-2,66%	0,11%	2,76%	0,95%	3,49%	-1,68%
<i>Navarra</i>	-0,60%	-1,10%	-0,49%	0,23%	1,43%	-2,15%
<i>País Vasco</i>	-1,00%	1,46%	2,46%	0,25%	2,40%	-0,20%
<i>Rioja</i>	-0,73%	-0,18%	0,55%	0,33%	1,80%	-1,58%
<i>total</i>	-1,42%	-0,33%	1,08%	0,51%	1,61%	-1,04%

Comenzando por las magnitudes agregadas, durante esta década las comunidades autónomas en su conjunto han acumulado un desequilibrio presupuestario de 1,42 puntos del PIB que, como ya se ha visto, proviene en un 76% del incremento del gasto y sólo en un 24% de la

pérdida de ingresos. La evolución del gasto, por otra parte, es el resultado neto de la evolución de tres componentes con perfiles muy distintos. El componente de inversión ha caído con fuerza (en más de un punto de PIB). Pero aún así el gasto no financiero total se ha incrementado en 1,2 puntos de PIB gracias al fuerte incremento del gasto corriente, al que ha contribuido significativamente el rápido crecimiento de la partida de intereses.

Gráfico 7: Variación entre 2003 y 2013 del ingreso y el gasto como porcentaje del PIB regional



El Gráfico 7 pone el acento sobre las contribuciones del ingreso y el gasto al desequilibrio acumulado entre 2003 y 2014. En él se muestran las variaciones de estas partidas durante el período, medidas en puntos de PIB, con las regiones ordenadas de acuerdo con el tamaño del déficit generado por la combinación de las mismas. El incremento del gasto juega un papel fundamental en el deterioro del saldo presupuestario en la mayor parte de las regiones. La fuerte caída de los ingresos, sin embargo, es el factor dominante en el caso de Extremadura, las dos Castillas; Asturias, Madrid, Galicia y Navarra. Dentro del capítulo de gasto, llaman la atención los casos de Murcia, Cataluña y el País Vasco, con incrementos del gasto total no financiero superiores a los 2 puntos de PIB durante el conjunto de la década, y los de Galicia, Castilla y León y Navarra, donde el gasto total ha reducido su peso en el PIB regional durante el período.

6. El gasto real por habitante y sus componentes

Se ha dicho con frecuencia que la austeridad presupuestaria impuesta por la crisis ha resultado en recortes brutales de gasto que están poniendo en peligro el núcleo del Estado del Bienestar. Para ver hasta qué punto es cierta esta afirmación, puede resultar útil ver cómo ha evolucionado el gasto autonómico por habitante a precios constantes que, como ya se ha dicho, podría ser un indicador razonable de la capacidad de prestación de servicios de las administraciones regionales. El Cuadro 3 resume la situación en 2014, tomando como base igual a 100 el ejercicio 2003 – un año en el que no parece que hubiera excesivas quejas sobre la calidad de los servicios públicos fundamentales en nuestro país.

El índice de gasto autonómico por habitante en 2014 se desglosa en tres componentes: la inversión real u operaciones de capital, el gasto en intereses y el resto del gasto corriente. Dos

de estos indicadores son ciertamente preocupantes. El gasto en intereses se ha multiplicado por entre 1,5 y 9,5 en todas las regiones españolas como resultado del fuerte incremento de su deuda, reduciendo los recursos disponibles para la prestación de servicios o la inversión productiva. Por su parte, la inversión productiva se ha reducido a menos de la mitad en 10 de las 17 comunidades autónomas lo que, de no corregirse en un tiempo razonable, terminaría comprometiendo la calidad de los servicios públicos que éstas pueden prestar.

**Cuadro 3: Gasto por habitante en 2014 a precios constantes de 2010
Índices, 2003 = 100**

	<i>total</i>	<i>intereses</i>	<i>otros gastos corrientes</i>	<i>operaciones de capital</i>
<i>Andalucía</i>	98,7	157,1	110,0	48,6
<i>Aragón</i>	109,8	334,7	115,7	59,4
<i>Asturias</i>	104,1	268,3	125,4	34,5
<i>Baleares</i>	106,9	673,9	108,4	67,2
<i>Canarias</i>	101,8	554,1	107,4	56,3
<i>Cantabria</i>	101,4	569,1	120,9	35,9
<i>Castilla y Leon</i>	98,1	607,5	113,4	43,1
<i>Cast. La Mancha</i>	98,1	953,4	104,2	27,7
<i>Cataluña</i>	122,1	348,5	122,8	57,8
<i>Valencia</i>	103,8	362,9	100,6	72,5
<i>Extremadura</i>	110,8	276,5	124,0	56,9
<i>Galicia</i>	99,5	202,6	113,2	48,0
<i>Madrid</i>	100,3	243,5	106,3	27,0
<i>Murcia</i>	113,2	675,1	125,3	32,5
<i>Navarra</i>	93,0	158,6	104,3	34,5
<i>País Vasco</i>	122,4	280,8	125,4	90,0
<i>Rioja</i>	98,9	478,7	112,3	45,7
<i>total</i>	105,4	303,3	112,7	48,9

El tercer indicador, sin embargo, se presta a una lectura bastante más positiva. El gasto corriente por habitante, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior al observado en 2003 en todas las regiones españolas, situándose en promedio un 12,7% por encima de esta referencia. Suponiendo que la baja inversión de estos últimos años no ha comprometido hasta el momento la calidad de los equipamientos existentes, el gasto corriente neto de intereses debería ser el indicador que mejor refleje la calidad potencial del flujo de servicios autonómicos, manteniendo constante la capacidad de gestión. Si esto es cierto, y dado que el indicador se mantiene significativamente por encima de su nivel de 2003, la conclusión de que hemos “llegado al hueso” parece bastante arriesgada. De hecho, si fuese correcta, habría que analizar por qué las administraciones regionales han sido incapaces de mantener la calidad de los servicios fundamentales pese a contar, en principio, con recursos suficientes para ello.

7. Conclusión

En este trabajo se ha repasado la evolución de las finanzas autonómicas durante el último ejercicio para el que se dispone de datos y durante la década precedente. El ejercicio revela que el gasto autonómico ha seguido un patrón extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el período de expansión seguidos de profundos recortes en la crisis, aunque con un desfase de unos dos años. En un primer momento, el recorte del gasto fue muy inferior a la caída de los ingresos, lo que hizo el déficit autonómico se disparase hasta alcanzar un máximo del 4,4% del PIB en 2011. A partir de este año, se observa una mejora apreciable de los saldos presupuestarios autonómicos, aunque a un ritmo decreciente. Este patrón se mantiene también en 2014. Aunque los datos de contabilidad nacional indican un repunte de los déficits autonómicos en ese ejercicio, éste no se debe a un aumento del gasto sino a una caída “técnica” de los ingresos como resultado de la inercia de las entregas a cuenta del sistema de financiación regional. Una vez corregido este efecto, el saldo presupuestario autonómico muestra una leve mejora que está en línea con lo observado en los ejercicios inmediatamente anteriores. Aún así, la situación resulta preocupante porque el déficit corregido sigue estando claramente por encima del objetivo de estabilidad y porque la mejora de los saldos autonómicos registrada en los últimos ejercicios proviene en buena parte de una reducción de las partidas de inversión hasta niveles históricamente muy bajos que podrían ser insuficientes para mantener la calidad de los servicios públicos.

Otra conclusión que se extrae del análisis de las cuentas regionales tiene que ver con la necesidad de mejorar la calidad de la información disponible sobre las mismas –aún reconociendo las grandes mejoras que se han producido en este campo en los últimos años. Un primer problema tiene que ver con falta de homogeneidad de los criterios contables que se utilizan para elaborar las cuentas presupuestarias. Como hemos visto, parecen existir diferencias entre autonomías en la forma de contabilizar determinadas partidas, así como cambios de criterio en determinadas regiones a lo largo del tiempo y entre las series de ejecución y liquidación. Las tres cosas introducen distorsiones que dificultan las comparaciones de algunas partidas tanto entre períodos como entre regiones. Por otra parte, existen diferencias muy apreciables en algunos casos entre las series presupuestarias y las de Contabilidad Nacional. Para tener una idea clara del origen e implicaciones de tales diferencias, sería importante que la IGAE publicase una descripción detallada de los ajustes que introduce en los datos presupuestarios para construir las series de Contabilidad Nacional.

ANEXO

1. Saldos pendientes de pago a proveedores

En el sistema contable de las administraciones públicas existe una cuenta extra-presupuestaria, la llamada cuenta 413 (antes 409) o de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto,⁷ en la que se recogen temporalmente las facturas por bienes o servicios efectivamente recibidos hasta que se reconoce oficialmente la existencia de una obligación de pago y tales facturas se aplican al presupuesto. El problema surge cuando esta cuenta se utiliza para "aparcar" un volumen significativo de facturas por períodos largos de tiempo, dejando así fuera de la contabilidad presupuestaria una parte del gasto corriente del período.

Puesto que esta práctica puede introducir distorsiones importantes en el patrón aparente de gasto, las normas de contabilidad nacional (IGAE, sin fecha, pp. 91-5) exigen un ajuste que consiste en aumentar (reducir) el gasto presupuestario del ejercicio en un importe igual al incremento (reducción) del saldo de la cuenta 413 entre el comienzo y el cierre del mismo. Cuando la variación en la cuenta 413 es positiva, el ajuste sirve para atribuir las facturas guardadas en el cajón durante el año al mismo ejercicio, en vez de dejar su reconocimiento para ejercicios futuros, y cuando es negativo tiene el efecto de reducir el gasto del año por el importe de las facturas de años anteriores que se sacan del cajón durante el mismo.

En ausencia de este ajuste, los datos de contabilidad presupuestaria pueden ofrecer una imagen distorsionada de la evolución de ciertos capítulos de gasto. Este problema podría haber sido especialmente importante en 2012 debido al plan de pagos a proveedores implementado en ese ejercicio para ayudar a las administraciones territoriales a ponerse al corriente de sus obligaciones de pago. Puesto que el plan exige la contabilización de las facturas pendientes de pago para tener acceso al crédito, el gasto contabilizado en 2012 contiene partidas significativas de facturas atrasadas que en realidad corresponden a años anteriores. Esto hace difícil valorar el éxito de los esfuerzos autonómicos para reducir el gasto durante este ejercicio.

Con el fin de eliminar esta distorsión, se ha corregido el gasto ejecutado de las comunidades autónomas utilizando información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las variaciones anuales en los saldos de la cuenta 413 en los ejercicios desde 2007 hasta 2014. Como se aprecia en el Cuadro A.1, entre 2008 y 2011 las comunidades autónomas acumularon en torno a 10.000 millones de euros en facturas impagadas que, en un 70%, se aplicaron al presupuesto de 2012 por exigencia del Plan de Pagos a Proveedores, hinchando artificialmente el volumen de gasto ejecutado en ese año.

⁷ La cuenta cambia de numeración en la última versión del Plan General de Contabilidad Pública.

Cuadro A.1: Variaciones registradas durante cada ejercicio en las cuentas de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto ejercicios 2007 a 2014, miles de euros corrientes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	-19.090	376.835	229.889	1.442.244	-1.837.900	-150.300	-377.870
Aragón	0	91.120	119.100	-14.519	-150.400	189.260	218.800
Asturias	75.192	-8.453	56.948	153.152	-258.060	9.380	-6.080
Baleares	44.372	55.671	-2.524	118.099	-301.820	71.230	28.720
Canarias	-45.762	116.691	100.862	190.525	-194.300	-69.260	-54.470
Cantabria	0	202.000	-105.000	204.370	-284.290	31.310	-13.890
Castilla y León	247.122	333.724	-167.922	503.874	-927.150	19.390	170.010
C. La Mancha	176.979	64.434	200.916	-541.853	-8.890	8.590	69.830
Cataluña	670.000	-1.851.000	1.208.164	-470.562	580.460	512.880	314.460
Valencia	24.093	1.579.400	304.086	1.559.794	-661.280	-447.230	-1.242.980
Extremadura	-2.338	32.912	16.161	111.836	-90.070	80.910	-17.790
Galicia	-6.490	-1.855	25.140	349.336	-195.800	13.870	-53.810
Madrid	163.293	38.310	-220.740	2.096.780	-2.302.040	62.810	5.020
Murcia	0	0	5.414	8.527	9.720	-16.870	-3.120
Navarra	5.392	572	-6.319	33.217	-27.020	-2.740	540
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0
Rioja	0	0	40.192	22.249	-50.020	-3.770	-2.000
total	1.332.762	1.030.361	1.804.368	5.767.068	-6.968.787	309.460	-964.630

- Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (MHAP 2014 y 2015c y consulta directa)
- Nota: El importe que aparece en el cuadro se suma al gasto ejecutado para obtener un agregado ajustado de gasto regional.

2. Tratamiento de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009

Otra peculiaridad de los datos publicados que ha de tenerse en cuenta a los efectos que nos interesan en este trabajo está relacionada con el tratamiento que se ha dado en contabilidad presupuestaria a los saldos aplazados favorables al Estado de las liquidaciones del sistema de financiación regional correspondientes a 2008 y 2009, que se practicaron en 2010 y 2011, cuyo pago se está realizando gradualmente mediante retenciones de los ingresos autonómicos.

El procedimiento elegido para que las comunidades devuelvan al Estado los saldos deudores de estas liquidaciones se desvía de la práctica habitual y además ha experimentado cambios importantes, el primero de los cuales se recoge en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y complica aún más las cosas. La disposición adicional cuarta de la ley de financiación regional en vigor (BOE, 2009) permite aplazar la devolución del saldo de las liquidaciones de 2008 y 2009 de forma que la deuda autonómica con el Estado se cancele “en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales” comenzando, respectivamente, en enero de 2011 y de 2012.⁸ De acuerdo con esta norma, los reintegros de los saldos pendientes (que tomarán la

⁸ La disposición dice textualmente lo siguiente: “No obstante lo dispuesto en la Ley 21/2001 ... y en la Sección 3.ª del Título I de la presente Ley, la liquidación negativa global correspondiente a cada uno de los años 2008 y 2009, que en su caso se produzca, se abonará por aquellas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que hayan aceptado en Comisión Mixta el sistema contenido en esta Ley, mediante retenciones practicadas por el Estado sobre las entregas a cuenta o liquidaciones de cualquiera de los recursos, a partir de enero de 2011, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2008, o a partir de enero de 2012, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2009, por un

forma de retenciones sobre las entregas a cuenta del Estado a las comunidades autónomas) se extenderán durante un período de cinco años con uno de carencia, comenzando en enero de 2011 en el caso de la liquidación de 2008 y en enero de 2012 en el de la de 2009, y se tendrán en cuenta a efectos del cálculo del *ITEn*. Las dos primeras columnas del Cuadro A.2 muestran los saldos inicialmente aplazados de estas dos liquidaciones y la tercera el saldo pendiente de devolver a 1 de enero de 2012, tras los reintegros parciales del saldo de la liquidación de 2008 que se realizaron durante el año 2011.

Cuadro A.2: Saldos aplazados totales (pendientes de compensar) de las liquidaciones de 2008 y 2009 millones de euros

	<i>Saldos aplazados originalmente</i>		<i>pend. a 1 de enero 2012</i>
	<i>Liq. 2008</i>	<i>Liq. 2009</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>	691	2.478	3.031
<i>Galicia</i>	574	1.601	2.060
<i>Andalucía</i>	1.476	4.637	5.818
<i>Asturias</i>	171	588	725
<i>Cantabria</i>	125	364	464
<i>La Rioja</i>	46	203	240
<i>Murcia</i>	161	582	710
<i>Valencia</i>	636	1.707	2.216
<i>Aragón</i>	172	722	859
<i>C-La Mancha</i>	265	1.034	1.246
<i>Canarias</i>	340	1.102	1.374
<i>Extremadura</i>	252	764	966
<i>Baleares</i>	162	178	308
<i>Madrid</i>	0	1.336	1.336
<i>Cast. y León</i>	444	1.439	1.794
<i>Total</i>	<i>5.514</i>	<i>18.736</i>	<i>23.148</i>

- Fuente: Liquidaciones del sistema de financiación de 2008 y 2009 (MEH, 2010 y 2011).

Por otra parte, la disposición adicional 36 de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (BOE 2012a) extiende de cinco a diez años los plazos de devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009. El saldo pendiente de devolución de ambas liquidaciones a 1 de enero de 2012 se devolverá en 120 mensualidades iguales a partir de esa fecha.

La aplicación de la disposición presenta algunas complicaciones. En primer lugar, dado que los presupuestos de 2012 se aprobaron en el mes de junio de ese mismo año, durante los primeros seis meses del ejercicio los reintegros de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009 se habían realizado de acuerdo con el calendario quinquenal originalmente previsto en la ley de financiación. Para obtener el resultado deseado en el conjunto del año, los reintegros del segundo semestre se ajustaron de forma que la suma de los doce meses fuese igual al 10% del

importe tal, en ambos casos, que permita cancelar la deuda total en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales.”

saldo deudor a 1 de enero, lo que de hecho ha exigido pequeños reintegros negativos en la segunda mitad del año.⁹

En segundo lugar, a la hora de contabilizar los reintegros se ha optado por un procedimiento que a primera vista podría resultar innecesariamente complicado, pero cuya lógica se entenderá mejor en un momento. En vez de calcular un único reintegro de acuerdo con el nuevo calendario, se ha optado por mantener el reintegro calculado con el antiguo calendario e introducir una partida adicional de ajuste de forma que la suma de las dos sea igual al reintegro calculado con el nuevo calendario. Esta partida de ajuste es formalmente un anticipo, de forma que en principio las comunidades siguen devolviendo los saldos deudores de acuerdo con el calendario original que termina en diciembre de 2016 pero después el Estado les devuelve una parte de lo pagado mediante un anticipo que no se considera a efectos del cálculo del *ITEn*. Estos anticipos se irán acumulando hasta la fecha prevista para la cancelación de la deuda de acuerdo con el calendario original (diciembre de 2016). Comenzando en 2017, los anticipos acumulados se irán cancelando en mensualidades iguales.

Una de las razones por la que se ha utilizado este procedimiento es la de evitar alterar el calendario de pagos de las liquidaciones pendientes incluido en el reciente acuerdo de financiación de una forma que hubiese afectado, vía el cálculo del *ITEn*, a los recursos que perciben las comunidades autónomas. Otra razón tiene que ver con las condiciones impuestas por el Gobierno central a las comunidades autónomas para extender a diez años el calendario de devolución de los saldos pendientes. La ley de PGE de 2012 establece que para tener derecho a tal extensión las comunidades autónomas deberán tener aprobado el plan de ajuste previsto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que para mantener tal derecho deberán cumplir sus objetivos de estabilidad presupuestaria durante todo el período de aplicación del mecanismo. Si en algún momento una comunidad autónoma incumpliese tales objetivos, tendría que devolver los anticipos acumulados correspondientes a la extensión del plazo de devolución, aunque la norma deja un cierto margen para no aplicar esta disposición a aquellas comunidades que al menos cumplen con sus obligaciones de suministro de información. Si el incumplimiento se produjese antes de 2017, la devolución de tales anticipos se realizaría en partes mensuales iguales durante el período restante hasta diciembre de 2016, de forma que la deuda pendiente se extinguiese por completo en la fecha inicialmente prevista. Si el incumplimiento fuese posterior a esta fecha, la devolución de los anticipos pendientes, de exigirse, tendría que ser inmediata.

Los plazos de devolución de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 han vuelto a cambiar recientemente con efectos para 2015 y años posteriores. La disposición final primera del Real Decreto-Ley 12/2014 amplía el plazo de devolución hasta los 20 años a contar desde enero de 2012. Puesto que tres de estos años ya han transcurrido, el reintegro anual se calculará dividiendo por 17 el saldo pendiente de devolver a 1 de enero de 2015. El mecanismo utilizado será igual al actual, minorándose el importe original del reintegro en una cantidad que

⁹ De acuerdo con el calendario original, el reintegro anual sería un 20% del saldo deudor total de las dos liquidaciones. Con el nuevo calendario, pasa a ser un 10% del saldo pendiente a 1 de enero de 2012, del que ya se han descontado los pagos realizados en 2011 a cuenta del saldo de 2008, por lo que el importe del nuevo reintegro es algo menos de la mitad del importe del antiguo reintegro.

será considerada un anticipo. El Cuadro A.3 resume el cálculo del reintegro anual que se aplicará de 2015 en adelante.

Cuadro A.3: Cálculo del nuevo importe de los reintegros anuales de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 miles de euros

	<i>Saldo pendiente a 1 enero 2012</i>	<i>importe anual a pagar en 2012+</i>	<i>importe pagado en 2012-14</i>	<i>saldo pendiente a 1 enero 2015</i>	<i>importe anual a pagar en 2015+</i>
<i>Andalucía</i>	5.818.222	581.822	1.745.467	4.072.755	239.574
<i>Aragón</i>	859.117	85.912	257.735	601.382	35.375
<i>Asturias</i>	724.994	72.499	217.498	507.496	29.853
<i>Baleares</i>	308.019	30.802	92.406	215.613	12.683
<i>Canarias</i>	1.374.388	137.439	412.317	962.072	56.592
<i>Cantabria</i>	464.243	46.424	139.273	324.970	19.116
<i>Castilla y León</i>	1.794.067	179.407	538.220	1.255.847	73.873
<i>Cast. Mancha</i>	1.245.818	124.582	373.745	872.072	51.298
<i>Cataluña</i>	3.030.682	303.068	909.205	2.121.477	124.793
<i>Valencia</i>	2.215.768	221.577	664.730	1.551.037	91.237
<i>Extremadura</i>	966.258	96.626	289.877	676.381	39.787
<i>Galicia</i>	2.059.599	205.960	617.880	1.441.719	84.807
<i>Madrid</i>	1.336.223	133.622	400.867	935.356	55.021
<i>Murcia</i>	710.386	71.039	213.116	497.270	29.251
<i>Navarra</i>	0	0	0	0	0
<i>País Vasco</i>	0	0	0	0	0
<i>Rioja</i>	240.026	24.003	72.008	168.018	9.883
<i>total</i>	<i>23.147.811</i>	<i>2.314.781</i>	<i>6.944.343</i>	<i>16.203.467</i>	<i>953.145</i>

Ajustes a las series de ingreso autonómico

Como acabamos de ver, los saldos favorables al Estado de las liquidaciones de 2008 y 2009 del sistema de financiación regional no se abonaron en el momento que en principio correspondía (esto es, en 2010 y 2011) sino que se han aplazado a ejercicios posteriores y se están pagando de forma gradual. Tal como se han hecho las cosas contablemente, los saldos de estas liquidaciones no tuvieron ningún impacto presupuestario en el ejercicio en el que se practicaron las mismas y sólo han empezado a tenerlo de forma gradual en ejercicios posteriores. Además, puesto que la devolución de tales saldos se realiza mediante retenciones por parte del Estado de parte de las entregas a cuenta de los recursos del sistema que las comunidades autónomas perciben mensualmente, al menos parte de su devolución no se recoge de forma explícita en los presupuestos, aunque sí tiene un efecto sobre los mismos a través de los ingresos presupuestados de las comunidades autónomas, que se verán reducidos por tales retenciones.

Esta forma de hacer las cosas tiende a distorsionar el patrón de ingresos y de déficit de las comunidades autónomas. Por un lado, una parte del déficit en el que éstas han incurrido no resulta visible en los datos presupuestarios de los años en los que realmente se generó (2008 y 2009) o en los que se conoció con exactitud y se practicó la liquidación correspondiente (2010 y 2011, a los que se atribuye en términos de contabilidad nacional), sino que se traslada hacia

adelante, fundamentalmente hacia ejercicios todavía por llegar, de una forma que puede escapar al análisis si no se tiene cuidado. Por otra parte, esta traslación toma la forma de una reducción aparente de los ingresos no financieros de las CCAA que conviene corregir para tener una idea más clara de la evolución de los ingresos autonómicos medidos de una forma homogénea.¹⁰

Cuadro A.3: Retenciones anuales practicadas a cuenta de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009, miles de euros

	2011	2012 a 2014	2015 en adelante
<i>Andalucía</i>	295.196	581.822	239.574
<i>Aragón</i>	34.368	85.912	35.375
<i>Asturias</i>	34.232	72.500	29.853
<i>Baleares</i>	32.410	30.802	12.683
<i>Canarias</i>	68.008	137.439	56.592
<i>Cantabria</i>	25.004	46.424	19.116
<i>Castilla y León</i>	88.721	179.407	73.873
<i>Casti. Mancha</i>	53.031	124.582	51.298
<i>Cataluña</i>	138.143	303.068	124.793
<i>Valencia</i>	127.137	221.577	91.237
<i>Extremadura</i>	50.470	96.626	39.787
<i>Galicia</i>	114.752	205.960	84.807
<i>Madrid</i>	0	133.622	55.021
<i>Murcia</i>	32.103	71.039	29.251
<i>Navarra</i>	0	0	0
<i>País Vasco</i>	0	0	0
<i>Rioja</i>	9.263	24.003	9.883
<i>total</i>	1.102.838	2.314.782	953.145

- Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para evitar que tales distorsiones produzcan una imagen engañosa de la experiencia pasada de las comunidades autónomas conviene introducir los mismos ajustes que se exigirían en Contabilidad Nacional. El primero consiste en eliminar las retenciones practicadas en 2011 y años posteriores sobre los ingresos de las administraciones regionales a cuenta de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 (recogidas en el Cuadro A.3) con el fin de tratar los reintegros parciales de tales saldos como otros reintegros de deuda, que no afectan a los ingresos no financieros sino a los gastos financieros. El segundo implica contabilizar los saldos de las liquidaciones aplazadas (véanse las dos primeras columnas del Cuadro A.2) en los años en los que estos se generaron (2010 y 2011). De esta forma, tendremos una serie ajustada de ingresos presupuestarios no financieros que aproxima la correspondiente serie de contabilidad nacional.

¹⁰ En condiciones normales, los reintegros de los saldos pendientes de devolución deberían contabilizarse como un gasto financiero, pues corresponden a la devolución de deudas pendientes. Sin embargo, se les trata como una reducción de los ingresos no financieros.

Referencias

- Barriga, L. A. (2010). "Financiación y costes de la Ley 39/2006." Observatorio Estatal para la Dependencia. Asociación estatal de directores y gerentes en servicios sociales.
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012a). Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. (B.O.E. núm. 156 de 30 de junio).
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/06/30/pdfs/BOE-A-2012-8745.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012e). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015a). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015b). Cifras oficiales de población de los municipios españoles: revisión del padrón municipal. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Padrón, población por municipios. Madrid.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe260&file=inebase&L=0>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, sin fecha). Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las comunidades autónomas. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCAA1Edicion2006b.pdf
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2015a). Operaciones no financieras del subsector administración regional y detalle por comunidades.
<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2015b). Operaciones no financieras del sector Administraciones Públicas y sus Subsectores.
<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2010). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2008." Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2011). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014). "Ejecución presupuestaria mensual de las CCAA. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2013 (avance)." Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

<https://serviciotelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015a). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.

<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015b). Consulta de información de ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.

<https://serviciotelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015c). "Ejecución presupuestaria mensual de las CCAA. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2014 (avance)." Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

<https://serviciotelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>