

Estudios sobre la Economía Española - 2018/09

**Las finanzas autonómicas en 2017 y entre 2003 y 2017**

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

abril 2018

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.*

## **Las finanzas autonómicas en 2017 y entre 2003 y 2017**

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

**Abril de 2018**

### **Resumen**

En este informe se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos y el saldo presupuestario del sector desde 2003 hasta el presente. En la primera parte del trabajo se presta especial atención al comportamiento del gasto por habitante a precios constantes. Seguidamente se analizan en cierto detalle las cuentas de los últimos ejercicios, destacando el efecto que sobre ellas han tenido algunos factores atípicos. El análisis sugiere que la situación presupuestaria actual de las CCAA es menos cómoda de lo que podría parecer a primera vista porque la caída del déficit que se observa en los últimos ejercicios refleja en parte una fuerte reducción de los intereses debida a acciones discrecionales del Gobierno central que podrían no mantenerse en el futuro, así como unas liquidaciones muy favorables del sistema de financiación en un momento de cambio de ciclo. Si eliminamos el impacto de estos factores, el déficit de las CCAA habría sido en 2017 de 0,85 puntos de PIB, un cuarto de punto por encima del objetivo fijado para ese año.

De cara al futuro, la experiencia del complicado ciclo económico y fiscal que ahora se cierra apunta a la conveniencia de mantener la regla de gasto como mecanismo esencial de disciplina fiscal, reforzándola para acelerar la reducción del peso de la deuda en el PIB hasta niveles más moderados y complementándola con la introducción de un Fondo de Reserva. La misión de este Fondo ha de ser la de facilitar el alisado del gasto a lo largo del ciclo – y no la de intentar blindar una senda de necesidades de gasto calculada sin referencia alguna a la evolución de la renta nacional, que podría muy bien no ser factible.

Palabras clave: Gasto autonómico, ingresos autonómicos, regla de gasto, freno de deuda  
Clasificación JEL: H70

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por BBVA Research. Agradezco también la información proporcionada por los servicios del Ministerio de Hacienda y Función Pública y los comentarios de algunos de sus funcionarios.

## 1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales desde 2003 hasta el presente, con especial atención al ejercicio 2017, para el que acaban de publicarse datos preliminares. 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 entonces 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 iguales para todas ellas.

El resto del trabajo está dividido en seis secciones. En la sección 2 se describen los datos utilizados y se indican los ajustes que se han introducido en los mismos. En las secciones 3 y 4 se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos y del saldo presupuestario del sector, trabajando con datos agregados y prestando especial atención a los últimos ejercicios. Seguidamente, en la sección 5 se trabaja con datos desagregados a nivel regional, lo que permite apreciar la gran diversidad de experiencias que se registra en los distintos territorios.

El análisis de las series de gasto e ingreso autonómico revela un fuerte incremento del gasto 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 y especialmente en 2010 y 2011, que es cuando la caída de ingresos llega con toda su fuerza a las cuentas autonómicas en Contabilidad Nacional. Entre 2011 y 2013 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 y 2015, sin embargo, los déficits autonómicos tienden a estancarse y las comunidades incumplen con claridad sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Finalmente, en 2016 y 2017 se produce un avance muy significativo en la reducción del déficit presupuestario de las autonomías en un contexto de rápido crecimiento del PIB y de los ingresos. Las CCAA cerraron 2017 con un déficit presupuestario del 0,32% del PIB, cumpliendo así holgadamente sus objetivos presupuestarios por primera vez desde el inicio de la crisis.

Aunque la situación presupuestaria de las comunidades autónomas ha mejorado muy sensiblemente en los últimos ejercicios, el análisis que se realiza en la sección 5 revela que persisten algunos factores preocupantes de vulnerabilidad. La mejora del saldo presupuestario regional que se observa desde 2015 se debe en parte a dos factores que podrían ser atípicos o no sostenibles en años futuros: unas liquidaciones del sistema de financiación que han sido muy favorable para las autonomías como resultado de un crecimiento mayor de lo previsto de los ingresos en un momento de cambio de ciclo y un nivel de gasto en intereses que, tras la fuerte reducción de 2015, se mantiene muy bajo en relación al *stock* de deuda gracias a las favorables condiciones financieras que en estos años ofrecen el FLA y los demás mecanismos estatales de liquidez autonómica. Otro factor a considerar tiene que ver con el comportamiento de las partidas de inversión que, pese a mostrar finalmente algunos síntomas de recuperación,

continúan a un nivel insosteniblemente bajo. Previsiblemente, su necesaria recuperación también presionará al alza el déficit de los próximos ejercicios.

Con las cautelas ya indicadas, el año 2017 supone la vuelta a una cierta normalidad de las cuentas autonómicas tras un período de crisis largo y complicado, cerrándose así lo que cabría considerar un ciclo completo desde el inicio de nuestras series en 2003. Del análisis de la experiencia de este período se extraen en la sección 6 algunas lecciones de interés para mejorar el diseño del sistema de financiación autonómico (SFA) y de las reglas fiscales que lo complementan. Estas tienen que ver con la necesidad de reforzar los mecanismos de disciplina fiscal, manteniendo el papel central de la regla de gasto y con la conveniencia de introducir un fondo de reserva ligado al SFA que facilite el alisado del gasto autonómico a lo largo del ciclo. Este Fondo, sin embargo, no debería intentar convertirse en una garantía dinámica de suficiencia ligada a algún índice de necesidades absolutas de gasto calculado independientemente de los recursos disponibles. Finalmente, la sección 7 concluye con un breve resumen de las conclusiones del trabajo y de sus principales recomendaciones.

## **2. Datos y ajustes**

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las cuentas regionales que elabora la IGAE (2018) y en particular de las series desagregadas por comunidades autónomas que este organismo ha publicado recientemente para el período desde 2000 en adelante. Esta fuente ofrece información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las CC.AA. calculados con criterios de Contabilidad Nacional (CN).

A los efectos que aquí nos interesan, conviene modificar la agrupación de partidas que se utiliza en CN con el fin de recoger de una forma más intuitiva los efectos del sistema de financiación autonómica sobre los ingresos y gastos regionales. El problema tiene que ver con el tratamiento de las transferencias a otras administraciones públicas, una partida que en el caso de las CC.AA. está dominada por transferencias al Estado por conceptos relacionados con el sistema de financiación autonómica (tales como la aportación navarra al Estado<sup>1</sup> o los saldos negativos de la Transferencia de Garantía o del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común).<sup>2</sup> Aunque estas transferencias realmente reducen los ingresos netos de los que disponen las administraciones regionales, en CN se las incluye entre los "gastos" de las CCAA, dejando a estas con "ingresos brutos" artificialmente hinchados. Con el fin de evitar este problema, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) a otras administraciones públicas se trasladan desde el apartado de empleos al de recursos, donde se deducen de las transferencias (corrientes y de capital) procedentes de otras administraciones públicas para construir una nueva partida de ingresos netos por transferencias de otras administraciones públicas que se

---

<sup>1</sup> 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.

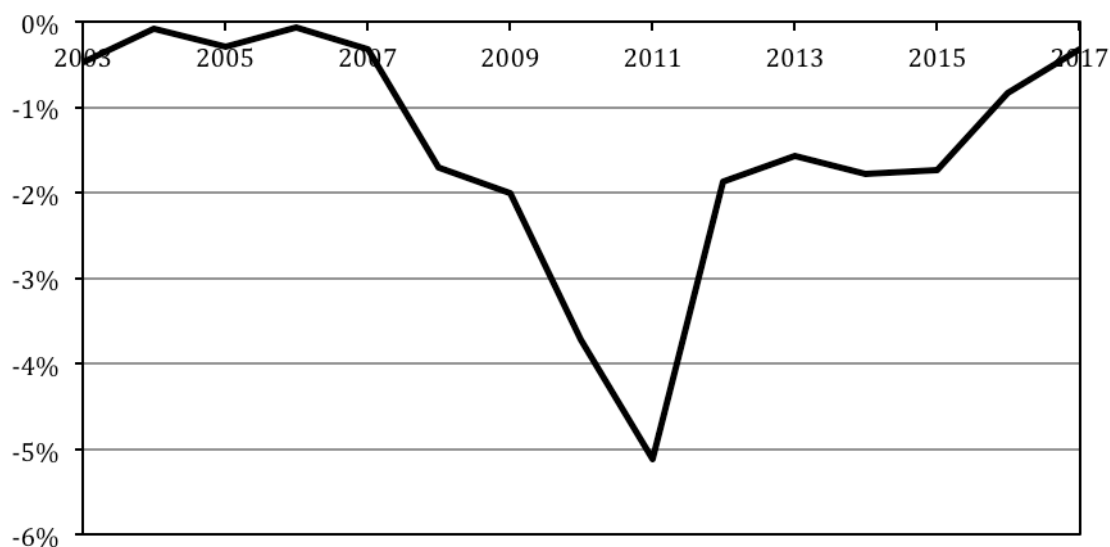
<sup>2</sup> Las transferencias estatales a las corporaciones locales parecen recogerse siempre como tales en CN, sin afectar a las CCAA, incluso en aquellos casos en los que estas últimas sirven de intermediarias en su pago. En consecuencia, no parece que estas transferencias distorsionen los ingresos de las CCAA, pero si lo hicieran la distorsión desaparecería al calcularse los ingresos netos por transferencias de otras administraciones al cancelarse las entradas provenientes de la AGE con las salidas hacia las corporaciones locales.

integra en el apartado de recursos de las CCAA. Los recursos y empleos netos de transferencias que se obtienen tras esta corrección se denominarán en lo que sigue ingresos y gastos ajustados de las CCAA.

### 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 medido como porcentaje del PIB nacional desde 2003 hasta 2017. Durante los primeros años del período analizado, que corresponden a la parte final de una larga expansión económica, las CC.AA. se mantienen cerca del equilibrio presupuestario. Con la llegada de la crisis en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente hasta alcanzar un déficit máximo del 5,1% del PIB en 2011. Tras ese año, las cosas comienzan a mejorar, aunque con ciertos altibajos hasta volver en 2017 a un saldo presupuestario del 0,32% del PIB nacional, muy similar al de partida, con lo que se cerraría lo que cabría considerar un ciclo completo en términos de la situación presupuestaria de las comunidades autónomas.

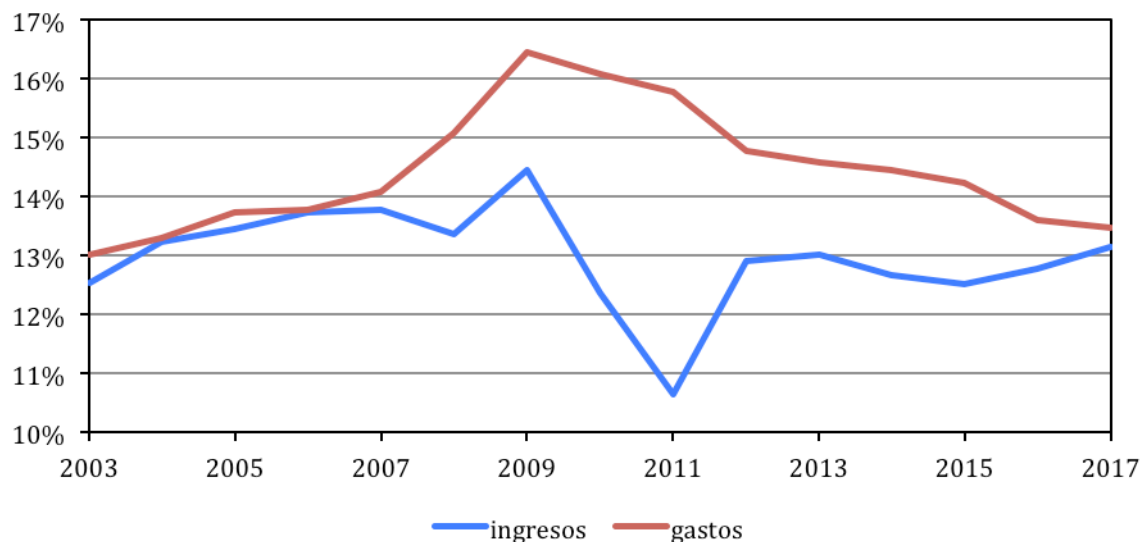
**Gráfico 1: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas**



Resulta interesante analizar en cierto detalle las sendas de gasto e ingreso que hay detrás de los saldos presupuestarios autonómicos. Trabajando con las magnitudes ajustadas descritas en la sección anterior, el Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y los gastos no financieros de las CCAA medidos como porcentajes del PIB. En el gráfico 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 en parte 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 hasta 2015.

Finalmente, en 2016 y 2017 la reducción del déficit se acelera en un contexto de rápido crecimiento del PIB y aún mayor de los ingresos.

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



Como se aprecia en el Gráfico 2, las variaciones registradas durante el período analizado tanto en los ingresos como en los gastos autonómicos, medidos ambos como fracción del PIB, son muy importantes. Entre 2003 y 2009 los ingresos de las comunidades autónomas aumentan en casi dos puntos de PIB, se desploman seguidamente cuatro puntos en dos años y terminan en 2017 medio punto de PIB por encima de su nivel de partida. De la misma forma, el gasto creció en 3,5 puntos de PIB entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces en 3 puntos, lo que también nos deja medio punto por encima del registro inicial.

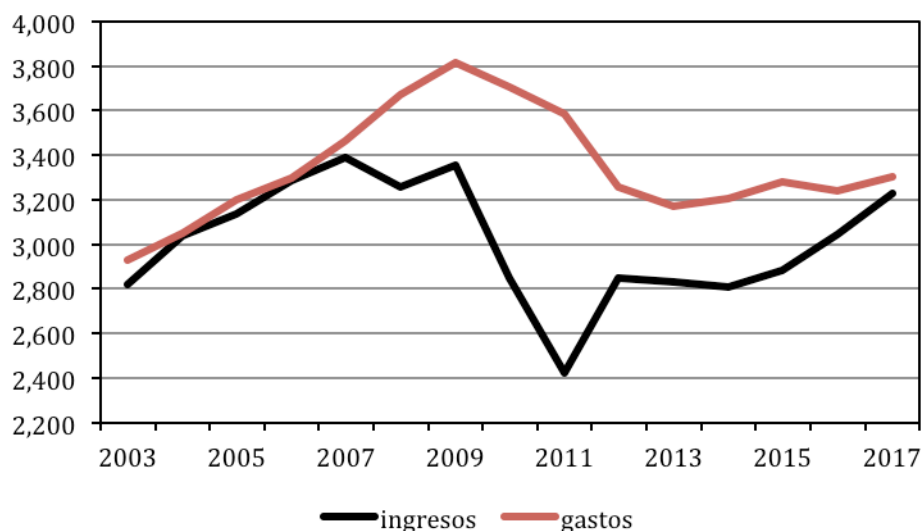
#### *La evolución del gasto real por habitante*

El gasto autonómico por habitante medido a precios constantes es seguramente un indicador razonable del nivel 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.<sup>3</sup> Como cabría esperar, el perfil temporal de las series es similar al observado en el Gráfico 2 pero no idéntico. En particular, cuando se trabaja con importes absolutos por habitante a precios constantes se observa con claridad un giro al alza tanto en el ingreso como en el gasto a partir de 2013 o 2014, que comienza más tarde y aparece muy suavizado cuando se utiliza el PIB como denominador. Por lo demás, el patrón es similar al del gráfico anterior: tras un fuerte incremento tanto de los ingresos como de los gastos reales de las comunidades autónomas en la primera mitad del período analizado, ambas magnitudes se reducen

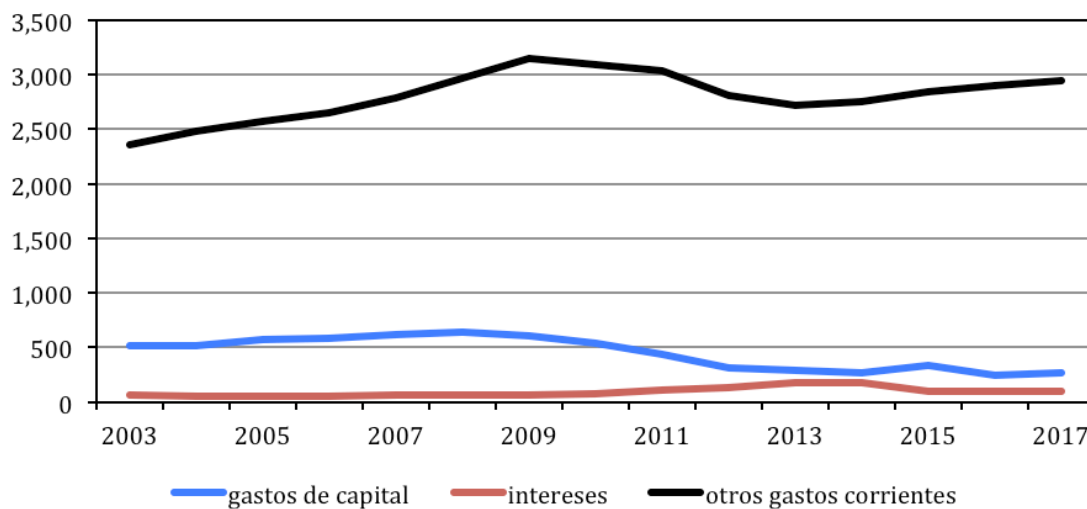
<sup>3</sup> En lo que sigue trabajaremos con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2010 utilizando el deflactor del PIB nacional. Los datos de PIB regional a precios corrientes son los que utiliza la IGAE y provienen de la Contabilidad Regional del INE (2018a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2017 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 corriente e índices de volumen tomados de la Contabilidad Nacional anual y trimestral (INE, 2018b y c). Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del padrón (INE, 2018d).

abruptamente durante la crisis, aunque con un cierto retardo, para estabilizarse después e iniciar una recuperación en los últimos años. En 2017, el gasto real por habitante estaba todavía lejos de los máximos de 2009 pero superaba en unos 380 euros al registrado en 2003 (lo que supone un incremento del 13%), mientras que el ingreso se había incrementado en 410 euros (o un 14%) durante el mismo período.

**Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes de 2010 conjunto de las comunidades autónomas**



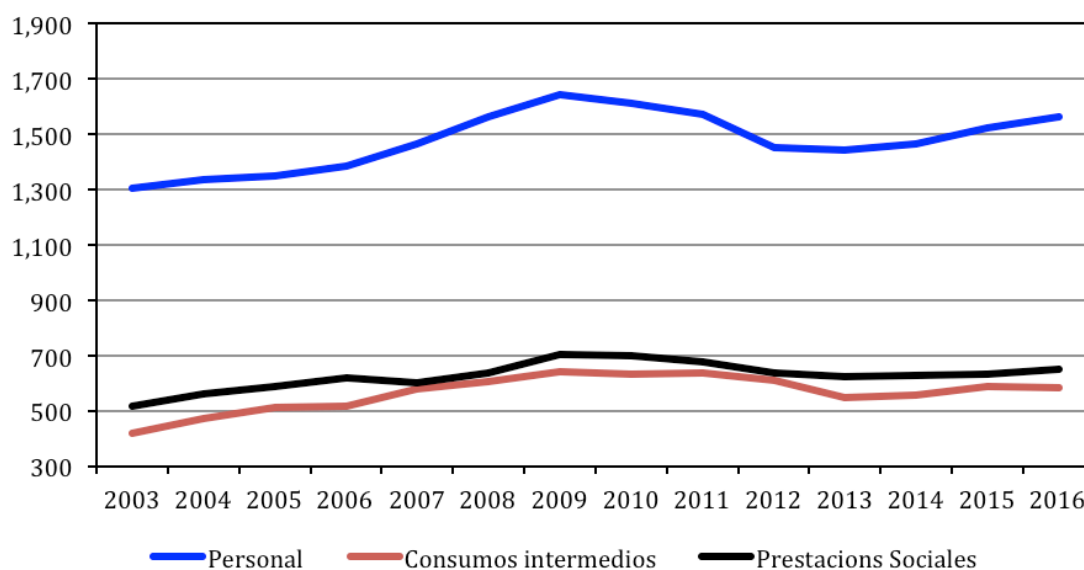
**Gráfico 4: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2010**



El gasto no financiero que se muestra en el Gráfico 3 se puede dividir en tres grandes partidas: i) los gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), ii) el gasto en intereses 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. El Gráfico 4 resume 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 período hasta situarse en torno a 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. Esta partida, sin embargo, se reduce sustancialmente a partir de 2014 (en torno a 4.000 millones de euros) como resultado fundamentalmente de la mejora de las condiciones financieras que el Gobierno Central ofrece a las CCAA en el FLA y otros mecanismos de liquidez. Por otra parte, el grueso del gasto corriente registra a partir de 2009 una caída mucho más modesta que el gasto total y comienza a repuntar en 2013 para situarse en 2017 a niveles de 2008, acercándose ya al pico alcanzado en 2009.

**Gráfico 5: Componentes del gasto corriente neto de intereses, gasto por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2010**



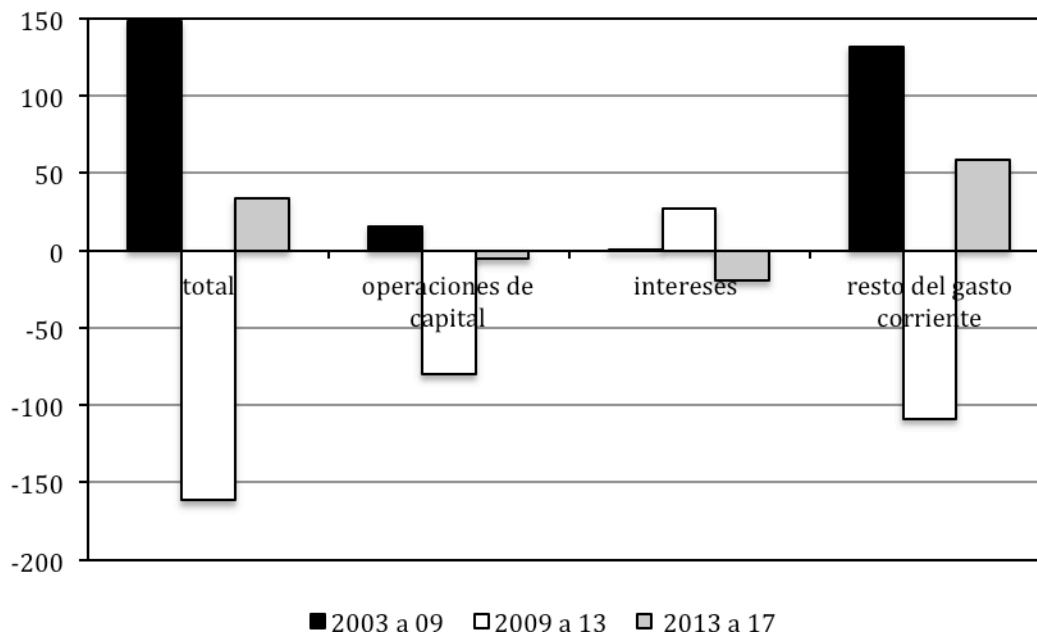
El Gráfico 5 muestra la evolución de los tres componentes principales del gasto corriente neto de intereses de acuerdo con la CN: la remuneración de asalariados, la compra de consumos intermedios y las prestaciones sociales distintas de las prestaciones sociales en especie producidas directamente por las administraciones públicas (esto es, las prestaciones monetarias y aquellos bienes o servicio que las AAPP compran en el mercado y ofrecen a sus ciudadanos gratuitamente o a precios muy inferiores a los de mercado). Las tres variables muestran un perfil similar al del gasto corriente total neto de intereses, con un rápido crecimiento hasta 2009, seguido de un fuerte recorte y una recuperación que nos acerca a los máximos del período en el último ejercicio del mismo.

Finalmente, el Gráfico 6 muestra la variación media anual del gasto real no financiero por habitante y la de sus componentes, medida en euros por año durante distintos subperíodos. Entre 2003 y 2009 el gasto total por habitante a precios constantes aumentó a un ritmo medio de 148 euros anuales, gracias fundamentalmente al incremento del gasto corriente neto de intereses. Entre 2009 y 2013 el gasto total se reduce aproximadamente al mismo ritmo al que antes había aumentado pero la caída de la inversión absorbe la mitad del descenso, suavizando



así la caída del gasto no financiero. Finalmente, a partir de 2013 se inicia una suave recuperación del gasto, que se produce a un ritmo mucho mayor en el caso del gasto corriente que en el del gasto total, mientras que la inversión sigue cayendo.

**Gráfico 6: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CN) a precios constantes de 2010 y sus componentes, euros por año, varios períodos**



#### 4. Una mirada más detallada a los últimos ejercicios

En esta sección se analiza en mayor detalle la evolución de las cuentas agregadas de las CCAA durante los últimos tres ejercicios y se cuantifican los efectos sobre las mismas de algunos factores un tanto atípicos que han de tenerse en cuenta a la hora de valorar la situación actual.

El Cuadro 1 resume la información más relevante utilizando datos expresados en millones de euros corrientes en su primer bloque y en puntos porcentuales del PIB nacional en el segundo. De acuerdo con estas cifras, el saldo presupuestario del conjunto de las CCAA se mantiene aproximadamente constante en 2015 y se reduce sensiblemente en los dos últimos ejercicios, con una reducción acumulada del déficit de unos 15.000 millones o un 1,4% del PIB entre 2015 y 2017. Esta mejora del saldo presupuestario regional refleja una saludable subida de los ingresos, que aumentan en unos 18.000 millones y una estabilización de los gastos, que sólo crecen un 1,9% entre los dos años citados. La mejora del déficit, finalmente, parece haber sido más intensa en 2016 que en 2017, concentrándose en un 60% en el primer año.

Un examen más detallado del cuadro y de otra información relevante sugiere algunos matices a esta lectura. Un primer factor a considerar es que la fuerte caída de la partida de intereses que se observa en los tres últimos ejercicios se debe fundamentalmente a la importante subvención implícita en las favorables condiciones financieras de los fondos de liquidez autonómica y para pagos a proveedores que el Gobierno Central ha ofrecido en estos años. También ha de considerarse la irregular y posiblemente engañosa evolución de los ingresos ligados al sistema

**Cuadro 1: Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CCAA en CN y componentes de su saldo presupuestario, situación observada**

<i>Millones de euros corrientes</i>						
	2014	2015	2016	2017	<i>Var 16 a 17</i>	<i>% var 16 a 17</i>
<i>ingresos netos</i>	131.239	135.089	142.840	152.980	+10.140	+7,10%
impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.536	59.894	+5.358	+9,82%
transferenc. netas de otras AAPP	66.158	66.614	71.965	76.910	+4.945	+6,87%
resto de ingresos	17.450	17.623	16.339	16.176	-163	-1,00%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.739	153.790	152.181	156.683	+4.502	+2,96%
operaciones de capital	12.996	15.996	11.699	12.752	+1.053	+9,00%
intereses	8.100	4.508	4.454	4.321	-133	-2,99%
otros gastos corrientes	128.643	133.286	136.028	139.610	+3.582	+2,63%
<i>saldo presupuestario</i>	-18.500	-18.701	-9.341	-3.703	+5.638	+60,36%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>						
	2014	2015	2016	2017	<i>var 16 a 17</i>	
<i>ingresos netos</i>	12,66	12,51	12,77	13,15	+0,38	
impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,88	5,15	+0,27	
transf. netas de otras AAPP	6,38	6,17	6,43	6,61	+0,18	
resto de ingresos	1,68	1,63	1,46	1,39	-0,07	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,44	14,24	13,61	13,46	-0,14	
operaciones de capital	1,25	1,48	1,05	1,10	+0,05	
intereses	0,78	0,42	0,40	0,37	-0,03	
otros gastos corrientes netos	12,41	12,34	12,16	12,00	-0,16	
<i>saldo presupuestario</i>	-1,78	-1,73	-0,84	-0,32	+0,52	

de financiación autonómica que se recogen en la partida de *transferencias de otras administraciones públicas*. Así, el estancamiento de estos ingresos en 2015 tuvo que ver más con la inercia de las entregas a cuenta ante un cambio de ciclo que con una debilidad real de la recaudación tributaria. En contrapartida, el fuerte crecimiento de esta rúbrica en 2016 y 2017 se debe fundamentalmente a las abultadas liquidaciones positivas de los años 2014 y 2015 en los que se inicia el cambio de ciclo (con saldos favorables a las CCAA de 7.600 y 8.600 millones de euros respectivamente). Finalmente, ha de tenerse en cuenta que el déficit de 2015 se ha visto empujado al alza por una serie de gastos atípicos y en principio no recurrentes por un importe total de más de 3.500 millones de euros, de los que aproximadamente la mitad corresponden a inversiones mal contabilizadas en su momento y la otra mitad a gastos corrientes.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Los atípicos de 2015 incluyen partidas de inversión por un valor total de 1.777 millones de euros. El grueso de los proyectos son de carreteras pero en el caso catalán se incluye también la construcción de prisiones, edificios judiciales y comisarías. Estas partidas corresponden a gastos de otros ejercicios ligados a proyectos de cooperación público-privados que hasta el momento se habían contabilizado en el sector privado. Al revisarlos, la IGAE ha considerado que, dado el reparto acordado de riesgos, tales proyectos corresponden realmente al sector de Administraciones Públicas, por lo que ha procedido a atribuirlos a este sector con fecha 2015. Además de las inversiones, hay que incluir también entre los atípicos de este ejercicio unos 1.000 millones de euros destinados a los nuevos, exitosos y caros tratamientos de la hepatitis C aplicados al stock preexistente de enfermos y otros 800 ligados a la devolución de la mitad de una paga extra a los funcionarios que fue suprimida en 2012.

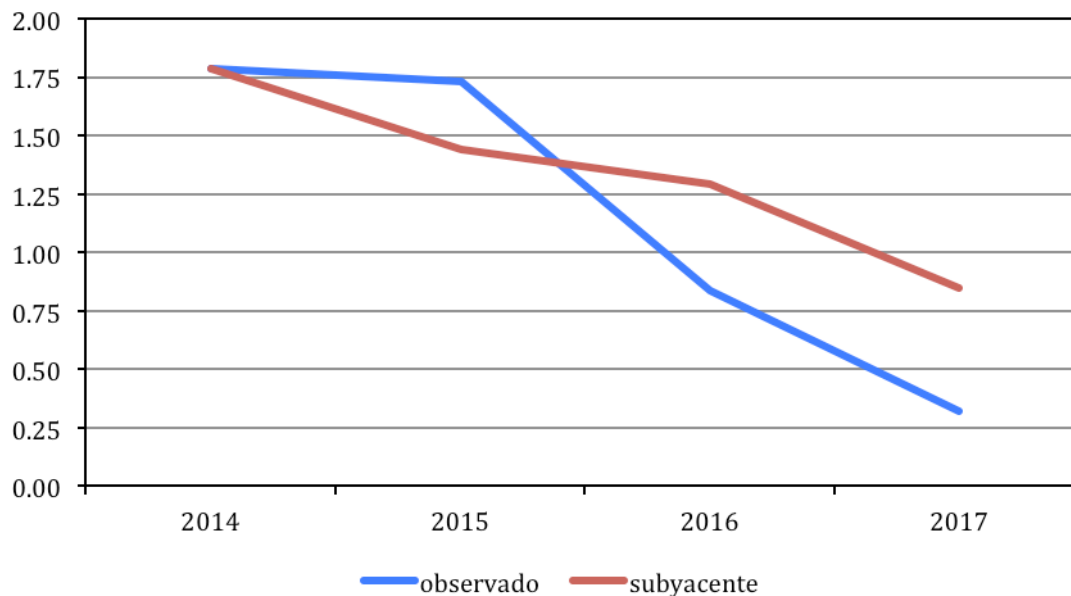
**Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario, escenario alternativo en 2015-17: cálculo del déficit subyacente sin atípicos ni subvenciones a intereses y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado**

<i>Millones de euros</i>						
	2014	2015	2016	2017	<i>var</i> 16 a 17	<i>% var</i> 16 a 17
<i>ingresos netos</i>	131.239	137.675	140.417	149.188	8.771	6,25%
impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.536	59.894	5.358	9,82%
transf. netas de otras AAPP	66.158	<b>69.200</b>	<b>69.542</b>	<b>73.118</b>	3.576	5,14%
resto de ingresos	17.450	17.623	16.339	16.176	-163	-1,00%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.739	153.209	154.826	159.054	4.228	2,73%
operaciones de capital	12.996	<b>14.219</b>	11.699	12.752	1.053	9,00%
intereses	8.100	<b>7.527</b>	<b>7.099</b>	<b>6.692</b>	-407	-5,73%
otros gastos corrientes	128.643	<b>131.463</b>	136.028	139.610	3.582	2,63%
<i>saldo presupuestario subyacente</i>	-18.500	-15.534	-14.409	-9.866	4.543	+31,53%
<i>saldo presupuestario observado</i>	-18.500	-18.701	-9.341	-3.703	5.638	+60,36%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>						
	2014	2015	2016	2017	<i>var</i> 16 a 17	
<i>ingresos netos</i>	12,66	12,75	12,55	12,82	+0,27	
impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,88	5,15	+0,27	
transf. netas de otras AAPP	6,38	6,41	6,22	6,28	+0,07	
resto de ingresos	1,68	1,63	1,46	1,39	-0,07	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,44	14,19	13,84	13,67	-0,17	
operaciones de capital	1,25	1,32	1,05	1,10	+0,05	
intereses	0,78	0,70	0,63	0,58	-0,06	
otros gastos corrientes netos	12,41	12,17	12,16	12,00	-0,16	
<i>saldo presupuestario subyacente</i>	-1,78	-1,44	-1,29	-0,85	+0,44	
<i>saldo presupuestario observado</i>	-1,78	-1,73	-0,84	-0,32	+0,52	
<i>diferencia subyacente-observado</i>	0,00	0,29	-0,45	-0,53		
de lo cual:						
transf. netas de otras aapp	0,00	0,24	-0,22	-0,33		
intereses	0,00	0,28	0,24	0,20		

Partiendo del Cuadro 1 y de algunas cifras ya citadas, resulta sencillo calcular un *déficit subyacente* que vendría a recoger la situación de las cuentas regionales tras normalizar los ingresos del sistema de financiación autonómica y deducir los diversos atípicos que han afectado a los resultados de estos años, incluyendo las subvenciones extraordinarias a los intereses del FLA y otros mecanismos de liquidez que se han ofrecido en los últimos ejercicios. Para ello, en el Cuadro 2 se calcula el déficit que se habría observado en 2015 - 2017 i) tras eliminar los gastos atípicos de 2015 citados más arriba y suponiendo ii) que los ingresos de las comunidades autónomas por transferencias netas de otras administraciones públicas hubiesen crecido al mismo ritmo que los ingresos tributarios de la Administración Central (por IVA e impuestos sobre los productos y sobre la renta) corregidos por recaudación incierta, esto es, a un ritmo del 4,60% en 2015, del 0,49% en 2016 y del 5,14% en 2017 según los datos de la IGAE

(2018) y iii) que los gastos por intereses de las CCAA hubiesen evolucionado al mismo ritmo que los de la Administración Central del Estado. Las cifras destacadas en negrita en el Cuadro 2 son las que cambian en relación al Cuadro 1 al incorporar estos supuestos contrafactuales.

**Gráfico 7: Evolución del déficit del conjunto de las CCAA: observado vs. subyacente porcentaje del PIB nacional**



En la parte inferior del Cuadro 2 y en el Gráfico 7 se comparan los datos brutos con los corregidos. Como allí se observa, el déficit subyacente es inferior al observado en 0,29 puntos de PIB en 2015 y superior a éste en 0,45 y 0,53 puntos respectivamente en 2016 y 2017. Así, mientras que el déficit observado se estanca en 2015 y se reduce a menos de la mitad en 2016 y luego otra vez en 2017, el déficit subyacente muestra un patrón más suave de reducción gradual con un descenso acumulado significativamente menor durante el conjunto del período analizado. El ejercicio sugiere que la situación presupuestaria actual de las CCAA es menos cómoda de lo que podría parecer a primera vista dado que la caída del déficit que se observa en los últimos ejercicios refleja en parte una fuerte reducción de los intereses debida a acciones discrecionales del Gobierno central que podrían no mantenerse en el futuro así como unas liquidaciones muy favorables del sistema de financiación en un momento de cambio de ciclo. Si eliminamos el impacto de estos factores, el déficit de las CCAA habría sido de 0,85 puntos de PIB, un cuarto de punto por encima del objetivo fijado para este año.

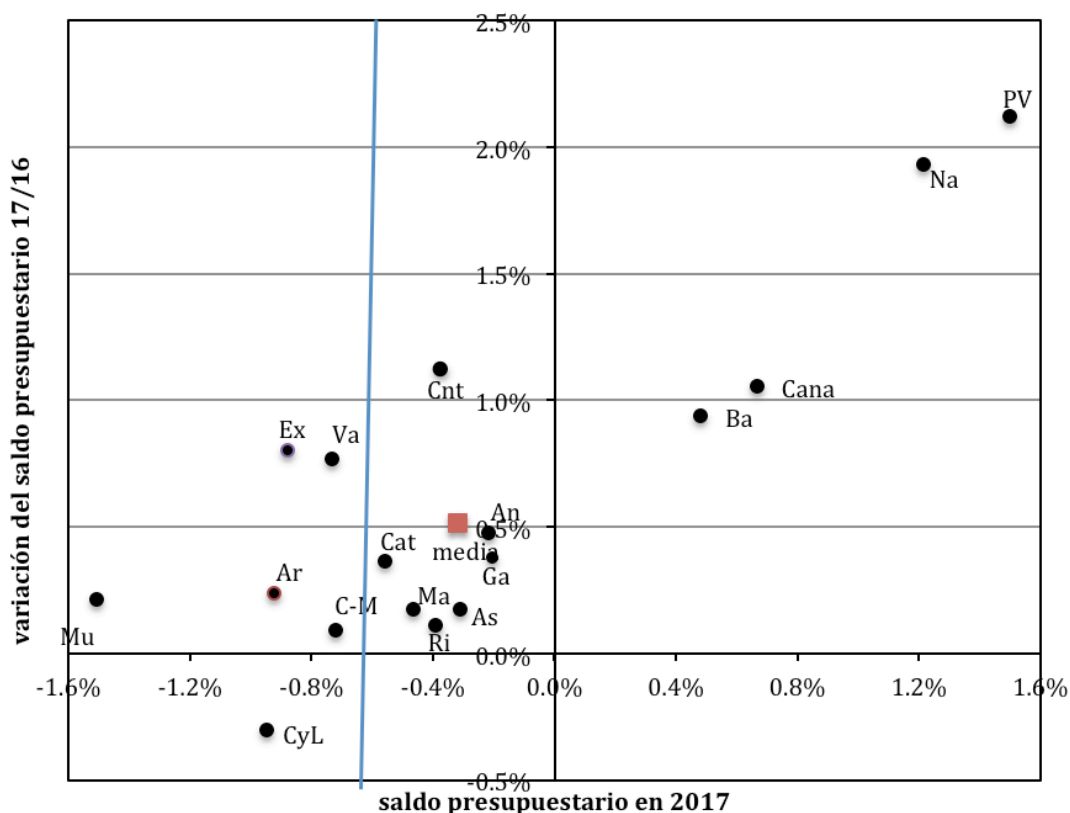
### 5. Detalle por regiones

El Gráfico 8 resume la evolución de las cuentas autonómicas durante el último bienio.<sup>5</sup> El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2017, mientras que el eje vertical indica la variación observada en tal saldo entre 2016 y 2017. La línea vertical de color azul indica el objetivo de estabilidad presupuestaria, que en 2017 se fijó en

<sup>5</sup> Se utiliza el último dato disponible para cada año, que es todavía provisional para 2015 y un avance para 2016. Ambas cifras podrían, por tanto, variar en el futuro con la publicación de datos actualizados.

el -0,60% del PIB para todas las comunidades autónomas, y el cuadrado rojo corresponde al conjunto de todas las administraciones regionales.

**Gráfico 8: Saldo presupuestario por CN en 2017 vs. variación en el saldo en relación con 2016**



Como ya se ha visto, el conjunto de las CCAA presentó en 2017 un déficit presupuestario de 0,32 puntos del PIB agregado, con una reducción de en torno al 60% en relación al dato provisional de 2016, que se cerró con un déficit del 0,84%. Puesto que el objetivo de déficit de 2017 es del 0,6%, sólo una décima menos que el de 2016, este resultado supone que, en su conjunto, las CCAA han cumplido con holgura el objetivo presupuestario fijado para el ejercicio. Con la excepción de Castilla y León, además, todas ellas mejoran sus resultados en relación al año anterior. Siguen existiendo, sin embargo, diferencias muy significativas entre comunidades. Como se observa en el gráfico, once de ellas cumplieron el objetivo de déficit, mientras que las seis restantes presentaron déficits superiores al 0,60% de su PIB. Los casos más preocupantes dentro de este grupo son los de Murcia, Castilla y León, Aragón y Extremadura.

Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales entre 2016 y 2017 se analizan en el Cuadro 3. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario regional, 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 regional. La variación del saldo presupuestario es la diferencia entre las variaciones de los ingresos y de los gastos netos no financieros (columnas [2] y [3] respectivamente). A su vez, la variación del gasto neto 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 neto de transferencias a otras administraciones públicas [6].

**Cuadro 3: Variación del saldo presupuestario no financiero (CN) y de sus componentes entre 2016 y 2017, puntos porcentuales del PIB regional**

	[1] <i>variación del saldo presu- puestario</i>	[2] <i>variación ingresos netos</i>	[3] <i>variación gastos netos</i>	[4] <i>variación operacione s de capital</i>	[5] <i>variación intereses</i>	[6] <i>variación otro gasto corriente</i>
<i>País Vasco</i>	+2,12%	<b>+1,84%</b>	-0,28%	-0,07%	-0,02%	-0,19%
<i>Navarra</i>	+1,93%	<b>+2,53%</b>	<b>+0,60%</b>	<b>+0,50%</b>	-0,07%	+0,16%
<i>Cantabria</i>	+1,12%	+0,63%	<b>-0,49%</b>	+0,20%	-0,04%	<b>-0,65%</b>
<i>Canarias</i>	+1,06%	<b>+0,98%</b>	-0,07%	+0,16%	-0,02%	-0,21%
<i>Baleares</i>	+0,94%	+0,64%	-0,29%	-0,19%	-0,06%	-0,05%
<i>Extremadura</i>	+0,80%	+0,07%	<b>-0,73%</b>	+0,01%	<b>-0,15%</b>	<b>-0,59%</b>
<i>Valencia</i>	+0,77%	+0,46%	-0,31%	+0,01%	-0,04%	-0,28%
<i>Andalucía</i>	+0,48%	+0,19%	-0,29%	+0,04%	+0,00%	-0,34%
<i>Galicia</i>	+0,38%	<b>-0,02%</b>	-0,40%	-0,08%	-0,10%	-0,22%
<i>Cataluña</i>	+0,37%	+0,24%	-0,12%	+0,08%	+0,00%	-0,20%
<i>Aragón</i>	+0,24%	+0,13%	-0,10%	+0,04%	-0,02%	-0,11%
<i>Murcia</i>	+0,21%	+0,16%	-0,05%	+0,05%	-0,01%	-0,09%
<i>Asturias</i>	+0,17%	<b>-0,24%</b>	-0,42%	+0,04%	-0,09%	-0,36%
<i>Madrid</i>	+0,17%	+0,16%	-0,02%	+0,02%	-0,04%	+0,00%
<i>Rioja</i>	+0,11%	<b>-0,06%</b>	-0,17%	+0,03%	+0,01%	-0,21%
<i>C. – La Mancha</i>	+0,09%	+0,14%	+0,05%	+0,10%	+0,00%	-0,05%
<i>C. y León</i>	<b>-0,30%</b>	+0,14%	<b>+0,44%</b>	<b>+0,29%</b>	-0,03%	<b>+0,17%</b>
<i>Total CCAA</i>	+0,52%	+0,38%	-0,14%	+0,05%	-0,03%	-0,16%

Entrando en el detalle del Cuadro 3, la llamativa mejora del saldo presupuestario vasco y navarro proviene fundamentalmente del fuerte crecimiento de los ingresos contabilizados en el ejercicio, entre los que se incluyen ajustes retroactivos a las liquidaciones del cupo y la aportación de los últimos años como parte del reciente acuerdo para la renovación de los mismos.<sup>6</sup> En el caso de Canarias, también contribuye al buen resultado el incremento de las transferencias del sistema de financiación autonómica como resultado del acuerdo para modificar el tratamiento de los recursos REF a efectos del cálculo del Fondo de Competitividad. En el otro extremo de la tabla, llama la atención el caso de Castilla y León, que es la única región que empeora su saldo presupuestario como resultado de la atonía de sus ingresos y de un repunte del gasto. En términos generales, la mejora del saldo presupuestario proviene sobre todo del fuerte crecimiento de los ingresos, pero hay también una contribución significativa de las partidas de gasto, que crecen a un ritmo inferior al PIB y por lo tanto pierden peso en este agregado. La reducción del gasto proviene fundamentalmente de su componente de otro gasto corriente, incluyendo los intereses, mientras que los gastos de capital repuntan ligeramente tras muchos años de recorte.

<sup>6</sup> Véase

<http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/26-03-18%20NP%20Cierre%202017.pdf>

En el caso vasco, resulta sorprendente que el ingreso extraordinario se asigne a la comunidad autónoma en vez de a las diputaciones forales, que son las que pagan el cupo año a año.

### *Evolución del gasto real por habitante y de sus componentes*

El Cuadro 4 resume la evolución del gasto autonómico por habitante a precios constantes y la de sus dos componentes más importantes, la inversión real u operaciones de capital y el gasto corriente neto de intereses. Como ya se ha dicho, esta última variable podría ser un indicador razonable del nivel de prestación de servicios de las administraciones regionales. Para cada variable, se muestra la situación en 2017 y en otros años seleccionados, tomando como base igual a 100 el ejercicio 2003.

**Cuadro 4: Gasto no financiero por habitante a precios constantes de 2010, CN  
Índices, 2003 = 100**

	2003	gasto total			operaciones de capital			gasto corriente neto de intereses		
		2009	2013	2017	2009	2013	2017	2009	2013	2017
<i>Andalucía</i>	100	134	106	<b>106</b>	148	58	46	133	113	119
<i>Aragón</i>	100	136	118	<b>124</b>	133	84	62	138	120	133
<i>Asturias</i>	100	137	113	117	145	61	41	136	125	138
<i>Baleares</i>	100	136	109	115	132	50	43	135	112	127
<i>Canarias</i>	100	117	94	<b>101</b>	85	45	46	123	102	112
<i>Cantabria</i>	100	134	107	107	112	56	46	142	119	126
<i>C. -La Mancha</i>	100	142	109	107	140	63	<b>31</b>	142	111	120
<i>Castilla y León</i>	100	127	105	113	111	51	53	132	117	129
<i>Cataluña</i>	100	147	123	<b>126</b>	167	84	<b>80</b>	144	122	132
<i>Extremadura</i>	100	128	107	112	118	54	43	131	118	129
<i>Galicia</i>	100	127	107	109	119	62	62	130	115	121
<i>Madrid</i>	100	119	103	111	79	35	50	128	112	121
<i>Murcia</i>	100	137	121	120	116	81	46	142	122	133
<i>Navarra</i>	100	118	100	108	98	46	54	125	111	120
<i>La Rioja</i>	100	119	107	112	79	50	51	132	123	130
<i>Valencia</i>	100	119	97	<b>105</b>	79	36	<b>38</b>	129	109	124
<i>País Vasco</i>	100	131	120	<b>128</b>	126	77	<b>78</b>	133	125	136
<i>Total CCAA</i>	100	130	108	113	118	56	52	134	115	125

Como se observa en el Cuadro, la mayor parte de las comunidades presentan perfiles de gasto similares a los agregados que se muestran en los Gráficos 4 y 6. La inversión real por habitante se ha reducido a menos del 60% de su valor inicial en el conjunto del país y en 13 de las 17 comunidades autónomas. Aunque la situación sigue siendo preocupante, comienzan a observarse indicios de una tímida recuperación en 2017 que, a diferencia del repunte de 2015, no se debe a la contabilización obligada como atípicos de proyectos de años anteriores. Los indicadores de gasto total y especialmente de gasto corriente, por su parte, muestran una evolución bastante más positiva. El gasto corriente por habitante, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior al observado en 2003 en al menos un 12% en todas las regiones españolas, situándose en promedio un 25% por encima de esta referencia.

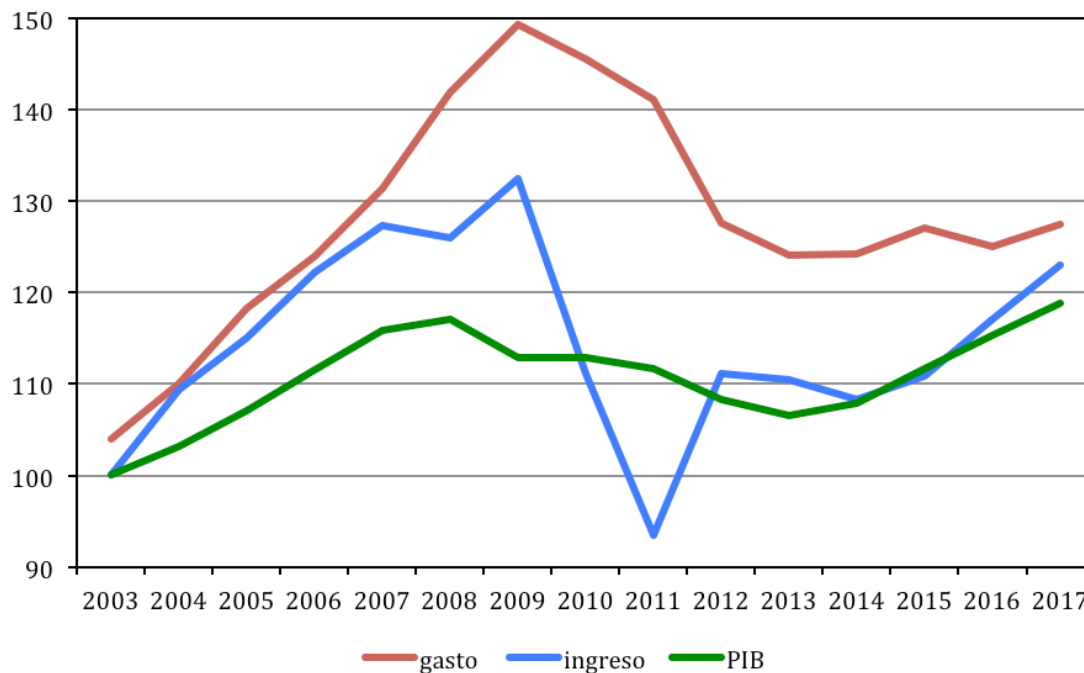
Finalmente, existen diferencias significativas entre unas regiones y otras. Así, Canarias, Valencia y Andalucía son las comunidades en las que menos ha crecido el gasto total en el conjunto del período, mientras que el País Vasco, Cataluña y Aragón presentan los mayores crecimientos acumulados. Cataluña es la comunidad que menos ha recortado la inversión,

seguida del País Vasco, mientras que Castilla la Mancha y Valencia son las que más lo han hecho. También hay diferencias significativas en el crecimiento del gasto total y corriente entre 2003 y 2009, la magnitud del recorte sufrido entre 2009 y 2013 y la recuperación que se observa entre este último año y 2017.

**6. Algunas reflexiones de cara a la reforma del sistema de financiación autonómica y de la normativa de estabilidad presupuestaria**

El análisis de la evolución de las cuentas regionales durante el ciclo 2003-17 ofrece algunas lecciones de interés de cara a futuras reformas del sistema de financiación de régimen común y de las reglas fiscales. Puesto que la experiencia de las comunidades forales presenta peculiaridades importantes, en lo que sigue trabajaremos con datos de ingreso, gasto, PIB y población referidos al conjunto de las comunidades autónomas de régimen común (CCAARC), excluyendo al País Vasco y Navarra.

**Gráfico 9: Evolución del PIB de las CCAARC así como de sus gastos e ingresos ajustados todas las variables medidas a precios constantes, 2003 = 100 para ingresos y PIB**



El Gráfico 9 resume la evolución de los ingresos y gastos totales (no por habitante) de las CCAARC así como la de su PIB agregado, con todas las variables medidas a precios constantes y convertidas en índices con 2003 = 100 para el PIB y los ingresos y el gasto normalizado por los ingresos de 2003. El gráfico ilustra dos hechos importantes: i) que tanto los ingresos como los gastos de las CCAARC presentan un patrón extremadamente procíclico y ii) que la segunda variable se ha situado por encima de la primera durante todo el ciclo. Así, los déficits acumulados a lo largo del periodo analizado ascienden a algo más de 220.000 millones de euros y el gasto ha presentado enormes oscilaciones, con un aumento de 45 puntos entre 2003 y 2009 seguido de una reducción de 25 puntos entre 2009 y 2013. Ambos hechos apuntan a la existencia de serias deficiencias en un sistema de financiación regional y de reglas fiscales que no ha



conseguido forzar a las CCAA a mantener el equilibrio presupuestario en promedio sobre el ciclo ni a alisar el perfil de su gasto.

Las bases para una solución razonable del problema de indisciplina fiscal que padecemos podrían haberse sentado ya con la reforma en 2012 de la normativa sobre estabilidad presupuestaria (BOE, 2012) en la que, entre otras modificaciones importantes, se introdujo una *regla de gasto* que prohíbe que el gasto público discrecional crezca más que el PIB potencial.<sup>7</sup> El objetivo de esta regla es el de forzar a las comunidades autónomas (y al resto de las administraciones públicas) a ahorrar en la parte alta del ciclo para compensar así los déficits que puedan producirse durante períodos recesivos. En principio, el mecanismo parece bien diseñado porque impone disciplina en la parte alta del ciclo, que es cuando realmente existe margen para el ahorro. Habrá que ver, sin embargo, si se consigue que la regla de gasto se aplique de manera rigurosa una vez las comunidades entren en superávit y convendría además reforzarla, introduciendo una especie de *freno de deuda* ligado al *stock* total de esta magnitud. Se trataría, en particular, de deducir del límite máximo de crecimiento del gasto una cantidad adicional que permita ir reduciendo gradualmente el ratio de deuda sobre PIB hasta un nivel razonable que nos deje algún margen de actuación para cuando llegue la próxima recesión. Por otra parte, convendría también complementar la regla de gasto con una reforma del SFA que reduzca los incentivos que actualmente tienen las CCAA para gastar más de la cuenta. Con este fin, sería necesario incrementar el grado de responsabilidad fiscal de las CCAA, obligándolas a afrontar los costes políticos de conseguir ingresos adicionales para financiar incrementos de gasto, en vez de trasladar tales costes, al menos parcialmente, al Gobierno Central como se ha hecho con frecuencia hasta el momento.

En cuanto al problema del alisado, la introducción de la regla de gasto ya citada debería ayudar a eliminar picos de gasto como el observado durante la primera mitad del período analizado, fomentando así el ahorro durante la parte alta del ciclo. Para reforzar la capacidad de gasto durante la parte baja del ciclo, sin embargo, podría resultar muy útil la creación de un fondo de estabilización o de reserva, tal como se recomienda en el informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica (CERFA). Una posibilidad sería establecer un Fondo de Reserva (FR) conjunto para todas las CCAA ligado al nuevo Fondo Básico de Financiación (FBF) que sustituiría al actual Fondo de Garantía en el esquema propuesto por la CER (2007). Un elemento crucial del diseño de este Fondo sería la fijación de una tasa de crecimiento de referencia para los ingresos del sistema. Cuando la dotación total del FBF creciese más que el índice de referencia, la diferencia entre ambas magnitudes se ingresaría en el Fondo de Reserva y cuando sucediera lo contrario se extraerían recursos del FR para completar la dotación del FBF, manteniendo así un ritmo constante de crecimiento de la financiación que evitaría la necesidad de recortar prestaciones en períodos recesivos. Para que el mecanismo funcione correctamente, la clave estaría en fijar el índice de referencia del FR, o la tasa de crecimiento “alisada” de los recursos del FBF, de forma que las entradas y salidas del Fondo de Reserva se compensen aproximadamente a lo largo del ciclo. La referencia natural

---

<sup>7</sup> Se excluyen por tanto los intereses, las prestaciones por desempleo, el gasto financiado por transferencias finalistas de la UE u otras administraciones y las transferencias a las administraciones territoriales fijadas por el sistema de financiación regional y local.

sería, por tanto, el crecimiento tendencial del PIB, tal como sucede con la regla de gasto. En situaciones como la actual, en los que el *stock* de deuda ha crecido hasta niveles peligrosos, convendría limitar algo más el crecimiento del gasto para hacer sitio para una gradual reducción del peso del endeudamiento público en el PIB.

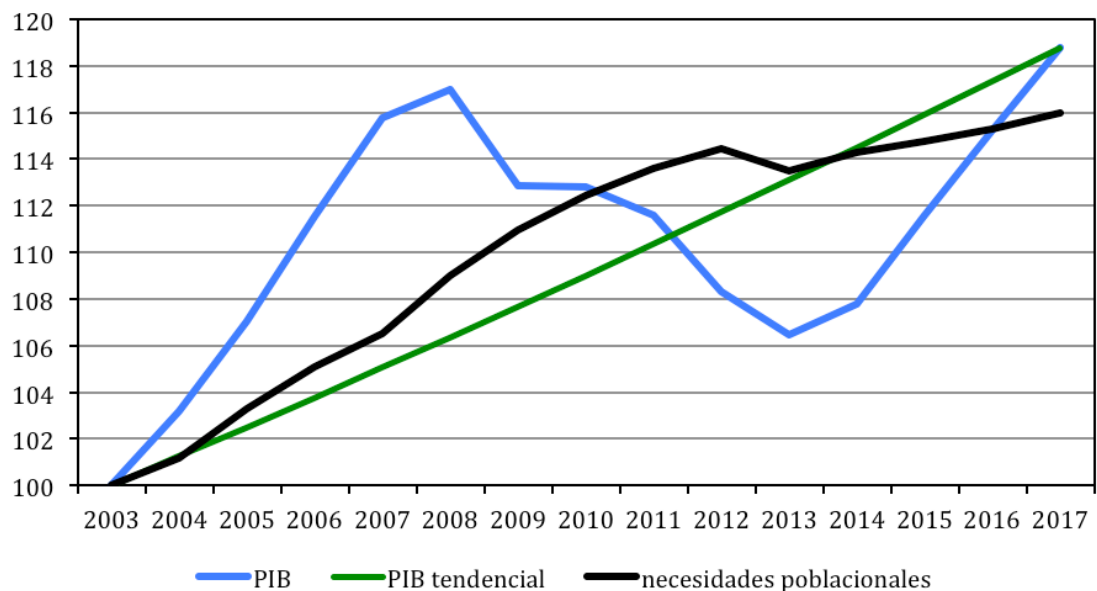
En línea con las propuestas de algunos miembros de la CERFA para intentar *blindar* el gasto autonómico, o al menos algunos de sus componentes, en este punto podría resultar tentador utilizar como índice de referencia algún indicador de necesidades absolutas de gasto ligado a la evolución de la población usuaria de los principales servicios de titularidad autonómica. Sin embargo, la adopción de un índice de estas características como referencia para un hipotético Fondo de Reserva cambiaría por completo la naturaleza de tal Fondo, transformándolo de un muy conveniente mecanismo de alisado en una arriesgada apuesta por una garantía dinámica de suficiencia para el SFA. Puesto que las necesidades de gasto medidas por un índice de este tipo no tienen por qué evolucionar en paralelo a la renta nacional, y por tanto a los recursos del sistema a esfuerzo fiscal constante, el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo sólo se obtendría por casualidad bajo este tipo de esquema. Si el crecimiento del índice poblacional de necesidades es mayor que el del PIB tendencial, el supuesto Fondo de Reserva se agotaría pronto y habría que pensar en qué ocurre entonces, mientras que si sucede lo contrario estaríamos imponiendo un techo excesivamente restrictivo al crecimiento del gasto y el FR seguiría acumulándose indefinidamente.

Resulta sencillo simular qué habría sucedido entre 2003 y 2017 con los dos posibles diseños del Fondo de Reserva que acabo de esbozar. Para ello, necesitamos construir un indicador de necesidades autonómicas de gasto. Puesto que el resto de las variables que entran en la fórmula de población ajustada del SFA no varía a lo largo del tiempo (o lo hace en muy pequeña medida), este indicador debería reflejar la evolución de las variables de población y población usuaria que recogen la demanda de los distintos servicios de competencia autonómica. Tomando como referencia las propuestas de la CERFA (2017) para el cálculo de la población ajustada, las variables de las que he partido son: i) la población total como indicador de necesidades de gasto en servicios generales, ii) la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario, iii) la población mayor de 65 años ponderada por tramos de edad como indicador de las necesidades de gasto en servicios sociales y iv) un indicador de población escolar que combinaría la población total de ciertos tramos de edad con el número real de estudiantes matriculados en universidades y ciclos formativos de grado superior. Tras expresar cada una de estas variables como índices con base = 100 en el primer año del período de interés, he construido un indicador de necesidades poblacionales totales de gasto como una media de tales índices, ponderando cada uno de ellos de acuerdo con el peso de la correspondiente partida en el gasto total de las CCAA tras sustraer la financiación condicionada, tal como se sugiere en el informe de la CERFA (2017) para el cálculo de la población ajustada.

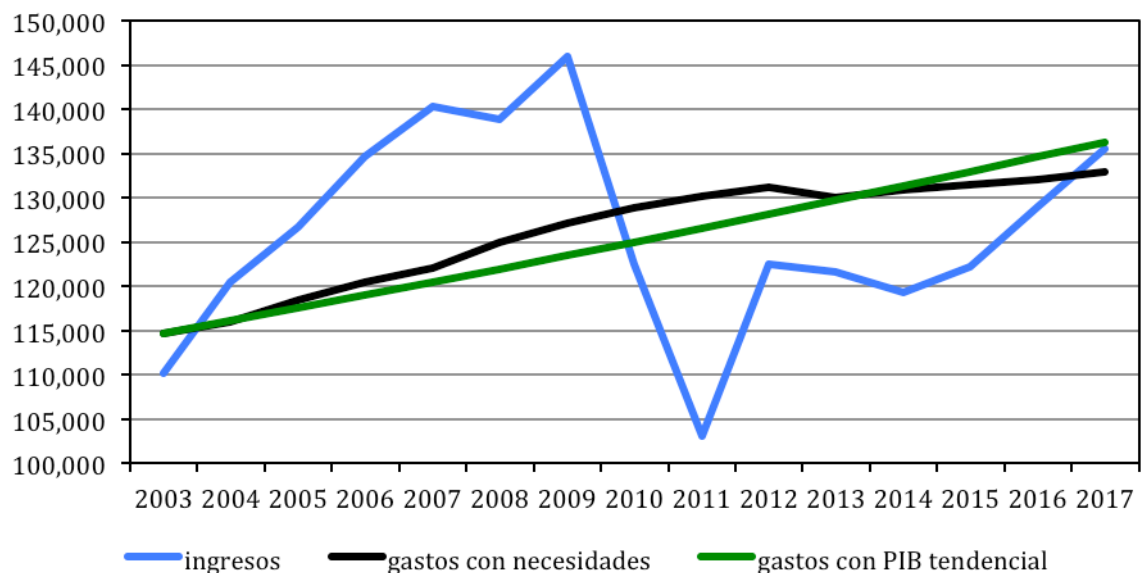
El Gráfico 10 muestra la evolución del indicador de necesidades poblacionales para el conjunto de las CCAARC entre 2003 y 2017, comparándola con la senda observada del PIB a precios constantes del mismo territorio y con el PIB tendencial. Como cabría esperar, el índice de necesidades no presenta un perfil cíclico acusado y no tiene por qué coincidir con el crecimiento

del PIB tendencial. Curiosamente, sin embargo, las diferencias entre el indicador de población ponderada y el PIB tendencial han sido poco importantes durante el período que estamos analizando, pero nada asegura que esto vaya a seguir siendo cierto en el futuro.

**Gráfico 10: Evolución del PIB real y de un índice de necesidades poblacionales del conjunto de las CCAARC, 2003 = 100**



**Gráfico 11: Comparación de los ingresos reales de las CCAARC con dos sendas simuladas de gasto, millones de euros de 2010**



El indicador de necesidades poblacionales que acabo de construir es relevante para la eterna discusión entre la AGE y las CCAA sobre la suficiencia del SFA que tantas horas consumió durante las reuniones de la CERFA. Si suponemos que el gasto autonómico observado en 2003 cubría razonablemente bien las necesidades existentes entonces, la senda posterior de la financiación ha proporcionado en promedio recursos más que suficientes para cubrir el incremento de las necesidades de acuerdo con el índice construido más arriba. Esto se ilustra en

el Gráfico 11, donde la senda observada de la financiación se compara con una senda simulada de gasto que se construye haciendo evolucionar el gasto realmente observado en 2003 con el índice poblacional de necesidades. Durante la primera mitad del período, la financiación es muy superior a las necesidades y aunque la situación se invierte con la llegada de la crisis y el consiguiente desplome de los ingresos autonómicos, el saldo neto acumulado durante el conjunto del período sería de +1.700 millones de euros, indicando que en promedio los ingresos habrían más que cubierto las necesidades de gasto durante el conjunto del ciclo, a pesar de la intensidad de la crisis.

En el Gráfico 11 se incluye también otra hipotética senda de gasto generada a partir del gasto observado en 2003 pero utilizando ahora el PIB tendencial como índice de evolución en vez de las necesidades poblacionales de gasto. En este caso, el saldo acumulado de las diferencias entre ingresos y gastos sería de unos +16.000 millones, lo que implica que un hipotético Fondo de Reserva en la línea de lo sugerido más arriba habría podido funcionar muy bien durante el período que estamos analizando, garantizando el crecimiento del gasto real a un ritmo constante del 1,23% (que es la tasa media de crecimiento del PIB real durante el período analizado). La contención presupuestaria impuesta por la regla de gasto durante el período expansivo habría permitido acumular suficientes reservas como para evitar la necesidad de recortes tras la llegada de la crisis y habría evitado también el fuerte incremento de la deuda autonómica que se ha generado durante el presente ciclo.

Así pues, una mirada retrospectiva al último ciclo completo de las finanzas autonómicas sugiere tres conclusiones de utilidad para el diseño del marco normativo de nuestra política fiscal, incluyendo el nuevo SFA que ya se ha comenzado a negociar. La primera es que ha sido una excelente idea introducir en nuestra normativa fiscal una regla de gasto que limita el crecimiento de esta magnitud en épocas expansivas para compensar los déficits acumulados en períodos recesivos. La segunda es que seguramente convendría reforzar esta regla, limitando algo más el crecimiento del gasto con el fin de financiar una reducción de la deuda hasta un nivel considerablemente más bajo que el actual. Y la tercera que convendría introducir también un Fondo de Reserva ligado al SFA que ayude a complementar los ingresos autonómicos durante períodos recesivos para mantener un ritmo estable de crecimiento del gasto discrecional a lo largo de todo el ciclo. Para ser factible, el objetivo de crecimiento del gasto debería estar ligado al crecimiento tendencial de la economía y habría de fijarse en base a un objetivo explícito de reducción a medio plazo del ratio deuda/PIB.

## **6. Conclusión**

En este trabajo se ha repasado la evolución de las finanzas autonómicas desde 2003. El ejercicio revela que los ingresos y gastos autonómicos han seguido un patrón extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el período de expansión seguidos de profundos recortes en la crisis y de una paulatina y desigual recuperación que ha terminado devolviéndonos en 2017 a una situación similar a la observada en 2003, aunque con un *stock* acumulado de deuda mucho mayor. Si a esto añadimos el que la mejora del saldo presupuestario autonómico registrada en los últimos ejercicios se apoya en parte en factores

atípicos, incluyendo fuertes subvenciones a los intereses a través del FLA y otros mecanismos estatales del liquidez, sería muy arriesgado relajar la vigilancia sobre las cuentas de las CCAA y en particular sobre el cumplimiento de la regla de gasto. De cara al futuro, la experiencia del complicado ciclo económico y fiscal que ahora se cierra apunta a la conveniencia de mantener la regla de gasto como núcleo esencial del mecanismo de disciplina fiscal, reforzándola con un freno de deuda que ayude a moderar el endeudamiento y complementándola con la introducción de un Fondo de Reserva cuya misión debería consistir en facilitar el alisado del gasto a lo largo del ciclo – y no en intentar blindar una senda de necesidades de gasto calculada sin referencia alguna a la evolución de la renta nacional y por lo tanto no necesariamente sostenible.

## Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012). 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>
- Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (CERFA, 2017). "Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica." Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública.  
[http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018a). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735576581](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576581)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018b). Contabilidad Nacional Anual de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018c). Contabilidad Nacional Trimestral de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018d). 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/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990)
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2018). Operaciones no financieras del subsector administración regional y detalle por comunidades.  
<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>