

Estudios sobre la Economía Española - 2020/13

**Análisis de los Presupuestos de las CC.AA:
cumplimiento 2019 y valoración 2020**

Manuel Díaz (Fedea)
Carmen Marín (Fedea)

fedea

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

Resumen

Las CC.AA. incumplieron en 2019 el objetivo de déficit debido a una sobrevaloración del presupuesto de ingresos y al desvío de su previsión de los ajustes de Contabilidad Nacional.

En los presupuestos del año 2020, sin tener en cuenta los efectos de la COVID-19, observamos una sobrevaloración de los ingresos ajenos al Sistema de Financiación Autonómico.

En este informe del Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas se analiza la ejecución de los presupuestos autonómicos de 2019 y se hace una valoración de los presupuestos de 2020, sin tener en cuenta los efectos de la COVID-19.

En el año 2019, las CC.AA. presentaron unos presupuestos consistentes con el objetivo de déficit del 0,1% del PIB. Sin embargo, el déficit en Contabilidad Nacional de este subsector en el año 2019, fue del 0,55% PIB. No obstante, parte de este incumplimiento se debe a que las CC.AA. presupuestaron en 2019 una compensación por el efecto del nuevo Suministro Inmediato de Información (SII) de IVA de 2017. Esta compensación no llegó a materializarse en 2019, por lo que, el Gobierno optó por no tenerla en cuenta para valorar el cumplimiento del objetivo de déficit. Si se descuenta este efecto, el déficit autonómico se situó en el 0,34% del PIB. En su conjunto las CC.AA. incumplieron su objetivo de déficit, habiendo únicamente seis que cumplieron: Canarias, Navarra, País Vasco, Andalucía, Galicia y Madrid. Este incumplimiento generalizado del objetivo de déficit se debe a la sobreestimación del “resto de ingresos” (ingresos no incluidos en el Sistema de Financiación Autonómica). Además, las CC.AA. también presupuestaron unos ajustes en Contabilidad Nacional (CN) mayores de los realizados. Este desvío en el ajuste en CN se debe fundamentalmente a una peor evolución de la cuenta 413 sobre lo inicialmente previsto.

En el caso del análisis de los presupuestos 2020, no tendremos en cuenta el impacto económico de la crisis de la COVID-19, debido a que el objetivo de este informe es realizar una valoración sobre los Presupuestos que fueron elaborados por las CC.AA. a finales del año 2019, es decir, antes de la pandemia. Las CC.AA. han previsto en sus presupuestos 2020 unos ingresos superiores en unos 11.600 millones de euros a los ingresos no financieros de cierre de 2019. Este incremento de los ingresos se explica a través de las mayores Entregas a Cuenta y liquidaciones previstas por importe de 8.550 millones de euros. Los 3.100 millones de euros restantes se corresponden con el aumento previsto en los presupuestos de las CC.AA. de los recursos no sujetos a entregas ni liquidaciones, es decir, el resto de ingresos. Por el lado de los gastos, las comunidades han anunciado un aumento de los gastos no financieros de unos 5.000 millones. Sin tener en cuenta los efectos económicos de la COVID-19, pensamos que las regiones no iban a cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2020 del 0% del PIB (objetivo de déficit vigente en el momento de elaborar los presupuestos de las CC.AA.) a pesar del incremento de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y liquidación. Y todo ello por dos motivos. El primero por el incremento del Gasto no financiero. Y segundo, por la sobrevaloración observada de los ingresos no sujetos al sistema de financiación que superaba el 0,3% del PIB.

Aunque todavía es pronto para evaluar el impacto que va a tener la COVID-19 en las cuentas públicas de las regiones, sobre todo a nivel individual, podemos señalar que va a ser limitado, en referencia a los ingresos, por dos motivos. El primero porque las entregas a cuenta, que suponen la mayor parte de los ingresos de las CC.AA. (salvo en las Forales), no se van actualizar con el nuevo escenario macroeconómico, y por tanto, el impacto se retrasa a 2022 (año de liquidación del Sistema de Financiación de 2020). Y el segundo, por la puesta en marcha por parte del Estado de un Fondo no reembolsable por valor de 16.000 millones, para compensar el aumento del gasto sanitario y la caída en la recaudación en los impuestos propios. Creemos que es muy prematuro predecir cuál será el déficit de cierre de las CC.AA. en 2020 pero casi seguro que incumplirán el objetivo previsto (saldo CN -0,2% PIB), aún contando con el ingreso extraordinario del Fondo no reembolsable.

Análisis de los Presupuestos de las CC.AA: cumplimiento 2019 y valoración 2020¹

Mayo 2020

Manuel Díaz (Fedea)
Carmen Marín (Fedea)

¹ Los autores quieren agradecer los comentarios y sugerencias de Ángel De la Fuente y la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad a través del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, Proyecto ECO2017-87862-P.

I. Introducción

El objetivo de este documento es analizar el cumplimiento de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de 2019 y valorar los presupuestos de 2020. Los Presupuestos de 2020 fueron aprobados antes de que llegara la pandemia COVID-19, por lo que, no se tendrán en cuenta los efectos económicos de esta a la hora de valorar dichos presupuestos. En principio, las CC.AA. han de aprobar unos presupuestos que sean coherentes con el objetivo de estabilidad presupuestaria. La mayoría de las CC.AA. han incumplido sistemáticamente el objetivo de déficit. La principal causa de incumplimiento fue la desviación de los ingresos no provenientes del Sistema de Financiación regional con respecto a las cantidades previstas en el presupuesto, que habían sido muy optimistas.

Este patrón de incumplimiento, que se había corregido en 2017 y 2018, se ha reiterado de nuevo en 2019. El déficit en Contabilidad Nacional de este subsector en el año 2019 fue del 0,55% del PIB, incumpliendo holgadamente el objetivo de estabilidad. En este documento, mostramos que gran parte de este incumplimiento se debe en parte a una sobreestimación del presupuesto de ingresos de ese año. No obstante, parte de este exceso de ingresos presupuestado se debe a que las CC.AA. previeron en 2019 una compensación por el efecto del nuevo Suministro Inmediato de Información (SII) de IVA de 2017.

El presente documento está dividido en tres secciones. En la primera, se evalúa el cumplimiento de los presupuestos de 2019. En la segunda, se analizan los presupuestos de 2020 sin tener en cuenta los efectos económicos de la COVID-19. Por último, la tercera parte, resume nuestras conclusiones. Como base para el análisis se utiliza la información que publica el Ministerio de Hacienda (MH, 2019, 2020a y 2020b).

II. Evaluación del cumplimiento de los presupuestos de 2019

Según el informe que cada año elabora el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MH, 2019), en el año 2019 se presentaron unos presupuestos consistentes con el objetivo de déficit del 0,1% del PIB. Con los datos de cierre de 2019 podemos afirmar que el subsector autonómico ha incumplido el déficit comprometido presentando una necesidad de financiación del -0,55% del PIB. Prácticamente todas las CC.AA. han empeorado su saldo respecto al año 2018. De hecho, 14 de ellas tuvieron un déficit superior al objetivo de déficit, 3 de las cuáles cierran 2019 con superávit. No obstante, el Gobierno aprobó que el impacto del Suministro Inmediato de Información (SII)² de

² La entrada en vigor de este nuevo sistema vino acompañada de un retraso en la fecha límite de presentación de las declaraciones (del 20 al 30 del mes posterior al mes de devengo), con lo que en 2017 sólo se contabilizaron en caja 11 declaraciones mensuales. Este cambio, supuso unos menores ingresos líquidos por valor de 4.150 millones de euros en IVA, lo que tuvo un impacto negativo en la liquidación de IVA y del Fondo de Suficiencia Global de las CC.AA. de 2017.

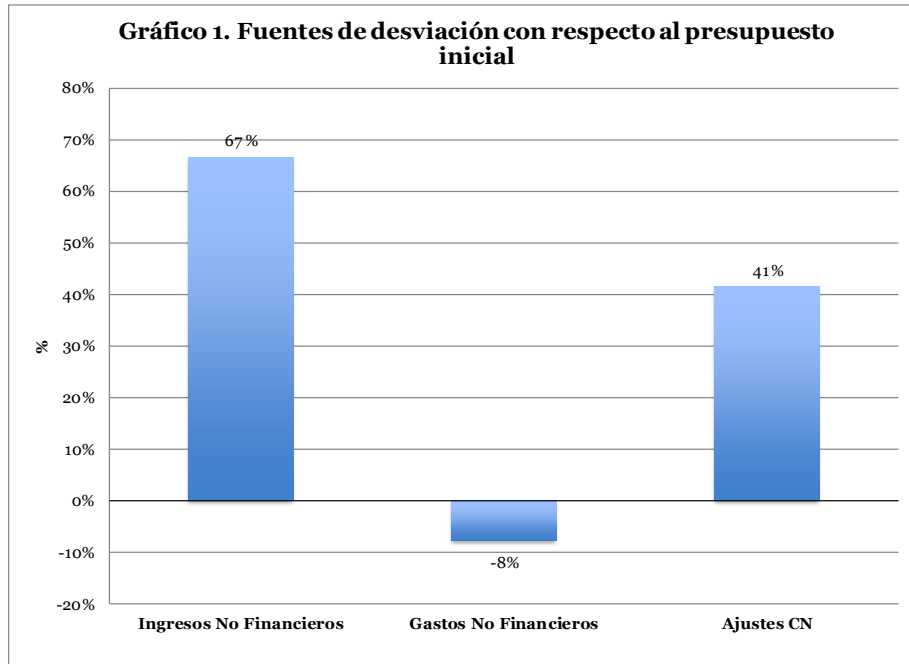
IVA de 2017 no se tuviera en cuenta a efectos de valorar el cumplimiento del objetivo de déficit. Si se descuenta este efecto, el déficit autonómico se situó en el 0,34% del PIB y seis comunidades autónomas cumplen el objetivo (necesidad de financiación del 0,1%). Las 6 regiones que cumplieron fueron (de mayor a menor capacidad de financiación): Canarias (+0,9% del PIB), Navarra (+0,5% del PIB), País Vasco (+0,4% del PIB), Andalucía (+0,0% del PIB), Galicia (-0,1% del PIB) y Madrid (-0,1% del PIB). En el lado de las incumplidoras, están: La Rioja (-0,2% del PIB), Baleares (-0,4% del PIB), Cataluña (-0,4% del PIB), Castilla-León (-0,5% del PIB), Asturias (-0,5% del PIB), Cantabria (-0,6% del PIB), Aragón (-0,8% del PIB), Extremadura (-0,9% del PIB), Castilla-La Mancha (-0,9% del PIB), Murcia (-1,5 % del PIB) y C. Valenciana (-1,7% del PIB)³.

Para proceder a la comparación con el Presupuesto de 2019 hemos utilizado los datos de Ejecución Presupuestaria al cierre de 2019 (MH, 2020a). Las CC.AA. elaboraron unos presupuestos para 2019 que recogían un déficit de 0,0% PIB (1 décima inferior al objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para 2019). Como se puede ver en la Tabla 1, las CC.AA. han incumplido, en su conjunto, con el objetivo de déficit presupuestado. La desviación de las cuentas autonómicas en relación con lo presupuestado para 2019 ha sido de -6.551 millones de euros, lo que implica una desviación considerable del 0,5% del PIB e implica la vuelta al incumplimiento de los objetivos de estabilidad, tras dos ejercicios (2017 y 2018) con la situación bajo control. En la Tabla 1 y el Gráfico 1 se muestra que el incumplimiento se debe, principalmente, a los menores ingresos realizados con respecto a los ingresos presupuestados (la desviación es de 4.360 millones euros). Además, las CC.AA. esperaban obtener unos ajustes de CN positivos de unos 2.000 millones y, por el contrario, estos ajustes fueron negativos, es decir, añadieron más déficit en 687 millones. Este desvío en el ajuste de CN respecto al ajuste previsto en el presupuesto viene determinado por un peor comportamiento de la cuenta 413 puesto que el ajuste esperado en el Presupuesto era de +73 millones de euros, mientras que el finalmente registrado en 2019 fue de -1.100 millones de euros. Según el Gráfico 1, la desviación por el lado de los ingresos representa el 67% del desvío y la desviación de los ajustes de CN, el 41%.

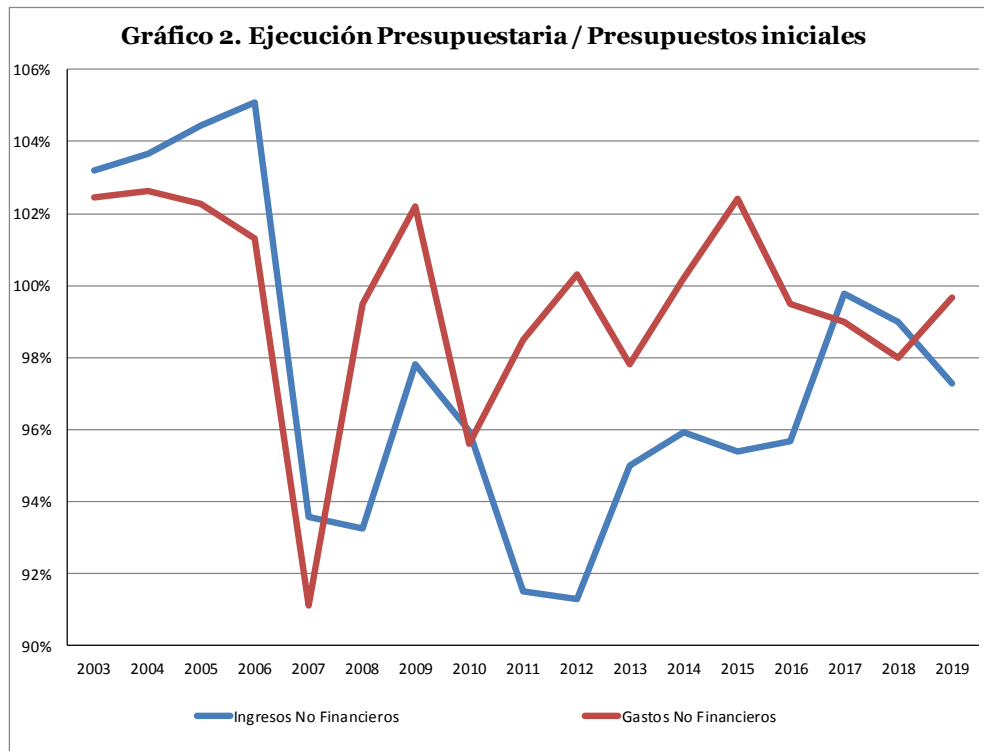
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2019	Derechos Reconocidos	Diferencia
Ingresos No Financieros	160.474	156.114	-4.360
Gastos No Financieros	162.740	162.222	-519
Ajustes CN	2.023	-687	-2.710
Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional	-244	-6.795	-6.551
% PIB	0,0%	-0,5%	0,5%

³ Más información puede consultarse en el documento Power Point de la presentación del cierre presupuestario 2019

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/310320-deficit.aspx>



Esta situación no es novedosa. Salvo en 2017, las CC.AA han cerrado con unos ingresos significativamente por debajo de lo presupuestado desde 2007. En concreto, en los años 2011 y 2012 los derechos reconocidos estaban en torno a un 92% de los ingresos presupuestados (véase Gráfico 2). Aunque la situación mejoró notablemente en los dos ejercicios anteriores (2017 y 2018), la ejecución de ingresos en 2019 se situó sobre el 97%, significativamente por debajo de lo presupuestado.



Los ingresos de las CC.AA. provienen mayoritariamente (en torno al 70%) de las entregas a cuenta y liquidaciones del sistema de financiación regional. Estos ingresos se fijan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y, por tanto, se conocen con exactitud en el momento en el que se elaboran los presupuestos autonómicos. En 2019, hay que puntualizar que las CC.AA., se enfrentaron a una prórroga presupuestaria que aumentó la incertidumbre sobre la actualización o no de sus entregas a cuenta. Finalmente, esa actualización no se produjo hasta octubre de 2019. Por tanto, son las diferentes partidas agrupadas en el epígrafe “Resto de Ingresos” las responsables de toda la desviación en el presupuesto de ingresos. Dentro de esta partida están: i) los impuestos cedidos tradicionalmente a las CC.AA. (Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)), ii) las tasas, iii) los ingresos patrimoniales, iv) la enajenación de inversiones, v) las transferencias corrientes que no se corresponden con el Sistema de Financiación, vi) las transferencias de capital y vii) el Resto de Impuestos Directos e Indirectos (Impuesto de Patrimonio, Impuesto de Matriculación, Céntimo Sanitario, Impuestos indirectos Autonómicos, IGIC y AIEM Canario, Impuesto de Sociedades Navarro, Impuesto sobre los depósitos bancarios, etc.).

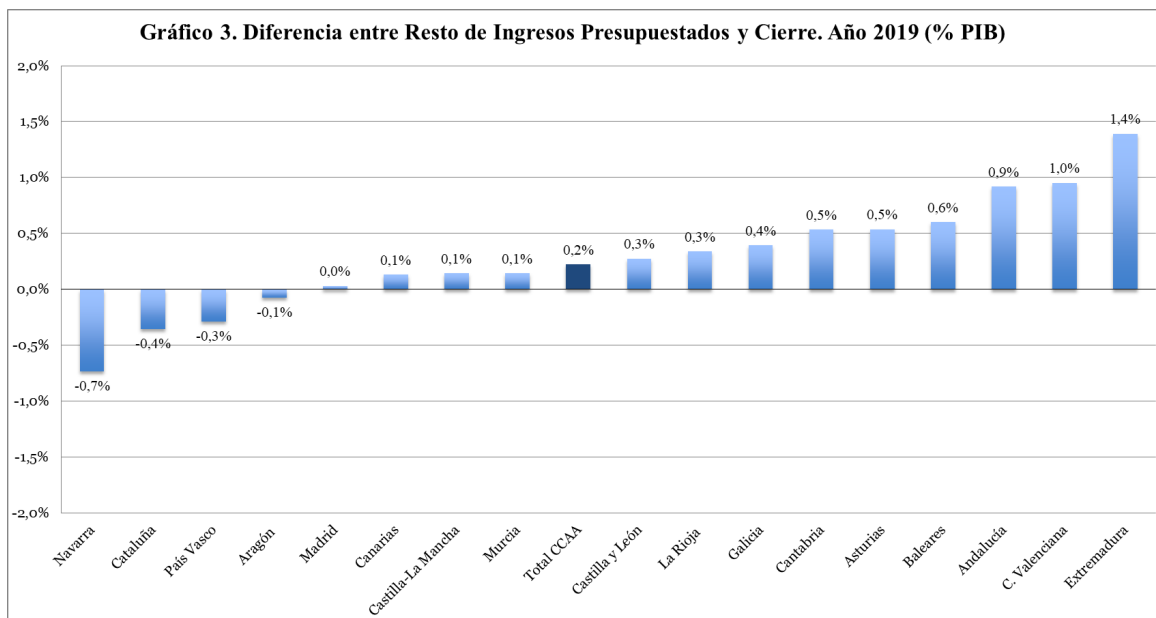
No obstante, en 2019 hemos tenido la peculiaridad de que las CC.AA. presupuestaron dentro de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico de 2017 el impacto que tuvo el cambio SII de IVA por un importe superior a los 2.000 millones de euros. Finalmente, esta cantidad no llegó, y se optó por excluirlo del cumplimiento del objetivo de estabilidad de ese ejercicio.

Sin tener en cuenta esto, los ingresos no sujetos a entregas y liquidación del Sistema de Financiación Autonómica, los ingresos reconocidos en la partida Resto de Ingresos fueron 2.761 millones de euros inferiores a los presupuestados en 2019. Esta diferencia es muy superior a la registrada en el año 2019 (919 millones de euros). Como se puede ver en la Tabla 2, hubo una sobrevaloración de las Transferencias de Capital⁴, ITP y AJD y de la Enajenación de Inversiones Reales (ventas de patrimonio) por un importe de 1.976, 927 y 457 millones de euros, respectivamente. No obstante, fue sólo parcialmente compensada por un comportamiento mejor del previsto inicialmente de las Tasas. En el resto de figuras, como es el caso del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, la recaudación estuvo en línea con lo presupuestado.

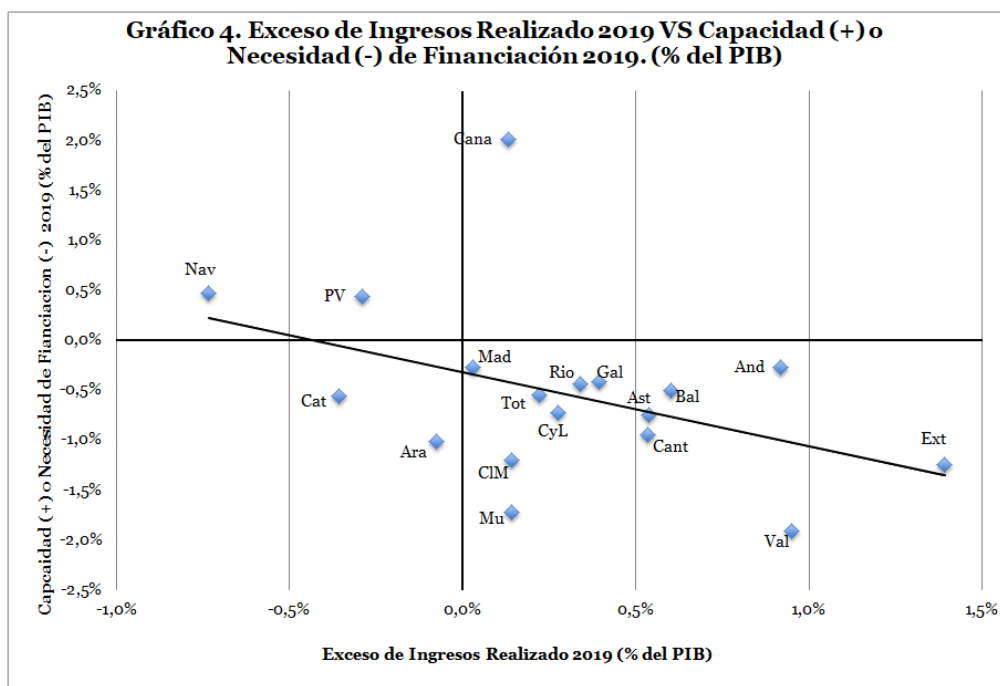
⁴Anticipado en Marín C. y Conde-Ruiz, J.I. (2019)

Tabla 2. Comparación Presupuesto y Ejecución Presupuestaria 2019. Resto de Ingresos			
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2019	Derechos Reconocidos	Diferencia
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.643	2.624	19
Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP Y AJD)	10.142	9.215	927
Tasas	4.694	5.265	-571
Ingresos Patrimoniales	687	509	178
Enajenación Inversiones Reales	571	113	457
Resto Transferencias corrientes	17.633	17.717	-84
Resto Transferencias Capital	5.284	3.308	1.976
Fondo de Compensación Interterritorial	413	439	-26
Resto de Impuestos	8.913	9.028	-115
Total Resto de Ingresos	50.979	48.218	2.761

Esta sobrevaloración del Resto de Ingresos en 2019 junto con unos ajustes de CN peor de los previstos han sido las razones por las cuales las CC.AA. incumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria. El desvío en el ajuste en CN se debe fundamentalmente a una peor evolución sobre lo inicialmente previsto de la cuenta 413 (de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto). Por otra parte, es importante señalar que existe una elevada heterogeneidad en la sobrevaloración de estos ingresos entre las diferentes CC.AA. Por un lado, las regiones que presentan mayores desviaciones entre el Resto de Ingresos presupuestados y los que obtuvieron realmente en el cierre de la Ejecución Presupuestaria fueron Extremadura (que alcanza una desviación del 1,4% PIB), C. Valenciana (1,0% del PIB), Andalucía (0,9% del PIB) y Baleares (0,6% del PIB) (véase el Gráfico 3). Y por otro lado, las CC.AA. que presentaron ingresos por encima de lo presupuestado fueron Navarra, Cataluña, País Vasco y Aragón. Es destacable que la mayor parte de las regiones, empeoraron sus previsiones respecto a 2018.



Como se puede ver en el Gráfico 4, existe una relación clara entre el exceso de ingresos realizado⁵ y el déficit en 2019. Dos de las tres regiones que han realizado unas previsiones más conservadoras de ingresos, como Navarra y País Vasco, forman parte, junto con Canarias, de las comunidades con mejor resultado presupuestario. Esta correlación se viene reflejando en los últimos ejercicios.



Como conclusión, durante 2019 la mayor parte de las CC.AA han sobrevalorado sus ingresos considerablemente. Esto les ha llevado a incumplir sus Presupuestos iniciales dando lugar a una desviación en el déficit final de cierre. Como ya había ocurrido en anteriores ejercicios y hemos puesto de manifiesto en anteriores informes, a excepción de lo ocurrido en 2017 y 2018, las CC.AA tienden a sobrevalorar sus ingresos en los presupuestos. A medida que avanza el año, el riesgo de incumplimiento se va haciendo más evidente, por lo que las Comunidades optan por no ejecutar algunos gastos, principalmente gastos de capital, para acercarse a su objetivo de déficit. No obstante, por muchos esfuerzos que hagan durante el ejercicio, mediante por ejemplo, retenciones de crédito, nunca es suficiente para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

⁵ Exceso de Ingresos realizado se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previstos en el presupuesto 2019 y el resto de ingresos de la Ejecución Presupuestaria de cierre 2019.

III. Análisis de los presupuestos de 2020

El Informe de Presupuestos Generales de las CC.AA. de 2020 publicado a 31 de marzo de 2020 por el Ministerio de Hacienda muestra que las CC.AA. (MH, 2020b) presentan unos presupuestos coherentes con el objetivo de déficit establecido en el 0,0% del PIB puesto que están elaborados con una previsión de capacidad de financiación del +0,2% del PIB. No obstante, hay que tener en cuenta que 4 regiones estaban con prórroga de los Presupuestos: Castilla y León, Cataluña, Madrid y Murcia.

En cumplimiento con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012 (véase BOE, 2012), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tenía que haber publicado un informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2020. Sin embargo, debido a la crisis de la COVID-19 la AIReF ha aplazado la emisión de los informes que, de acuerdo con el calendario establecido en la Ley 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, deberían publicarse.

Teniendo en consideración toda esta información y sabiendo, que la desviación en el déficit de este subsector procede, en su mayor parte, de una sobrevaloración en los ingresos, comprobaremos si las CC.AA. han sido realistas en la elaboración del presupuesto de ingresos en 2020. No obstante, para estimar esta sobrevaloración no tendremos en cuenta el impacto económico que la crisis de la COVID-19 va a tener en los ingresos de los impuestos autonómicos, y que sin duda, va a ser muy relevante. El motivo se debe a que lo que intentamos estimar es el grado de sobrevaloración del resto de ingresos en el momento de elaboración de los Presupuestos (a finales del año 2019), que fue antes, de la pandemia.

Para ello, utilizaremos los datos del informe de presupuestos 2020 del Ministerio de Hacienda donde se detallan los ingresos y gastos de las Comunidades que han aprobado el presupuesto en este ejercicio (MH, 2020b). Para las 4 regiones que no han aprobado el presupuesto, se han consignado los créditos del presupuesto prorrogado del ejercicio 2019.

Dividiremos el análisis en dos partes, por un lado, los recursos sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación, y, por otro lado, el “Resto de Ingresos”.

En referencia a los recursos sujetos a entregas a cuenta y liquidación, señalar que representan la mayor parte de los ingresos de las CC.AA. Estos recursos son entregados por el Estado en concepto de impuestos compartidos (IVA, IRPF e Impuestos Especiales) y de Fondos (de Garantía, Suficiencia Global y Convergencia).

Según los datos comunicados en octubre de 2019 y que venían reflejados en el RD 11 de octubre de 2019⁶, los recursos que se iban a entregar durante 2020 al conjunto de las CC.AA. a través de entregas a cuenta y liquidación ascendían a 116.447 millones de

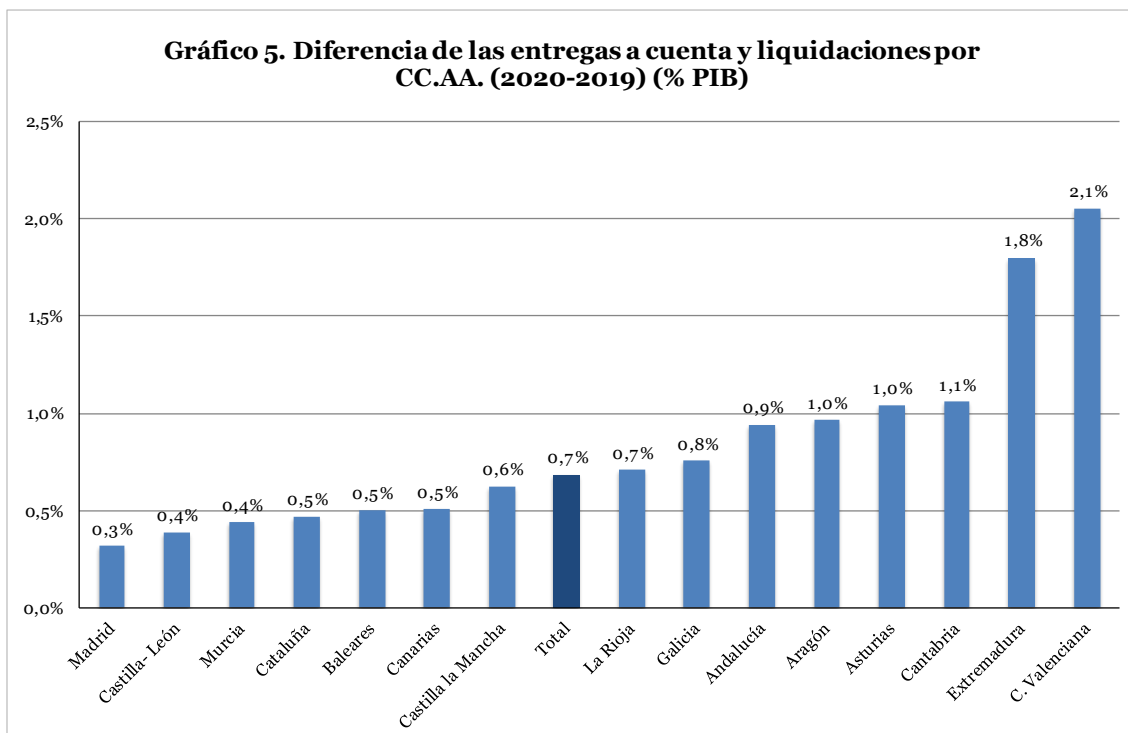
⁶ Véase MH (2020b) pág. 17.

euros, lo que supone un aumento del 8% con respecto a 2019 (8.550 millones de euros). Este incremento se explica tanto por el crecimiento de las entregas a cuenta de 2020 como por la liquidación de 2018. En cambio, las CC.AA. realmente recibirán las entregas a cuenta establecidas en el RDL 7/2020 junto con la previsión de liquidación de 2018 comunicada en el RD 11 de octubre de 2019 que suma 115.800 millones de euros, es decir, unos 600 millones menos de los presupuestados.

Teniendo esto en cuenta, en la Tabla 3 se ofrece un desglose de la parte de los presupuestos que se corresponde con los ingresos del sistema sujetos a entregas a cuenta y liquidación y con el resto de ingresos. Fijándonos en el presupuesto 2020 con entregas comunicadas y comparando con el ejecutado en 2019, los recursos de las CC.AA. crecerán en 11.676 millones de euros. La contribución a este crecimiento se debe a los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y liquidación (+8550 millones de euros) como a la previsión de Resto de ingresos, donde la estimación realizada por las CC.AA. supera en 3.127 millones de euros, lo que se recaudó en 2019.

Tabla 3. Desglose de los Ingresos Presupuestarios. Presupuesto 2020 y 2019 y Ejecución Presupuestaria 2019					
millones de euros	Presupuesto 2020	Presupuesto 2019	Ejecutado 2019	Diferencia	
				Presupuesto 2020-2019	Presupuesto 2020 y Ejecutado 2019
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	116.447	109.495	107.896	6.952	8.550
Resto de ingresos	51.344	50.979	48.218	366	3.127
Total Ingresos no Financieros	167.791	160.474	156.115	7.317	11.676

Como se puede ver en el Gráfico 5, todas las CC.AA. dispondrán de significativamente más recursos procedentes de entregas a cuenta y liquidaciones que en 2019. No obstante, estos mayores recursos no afectan a todas las regiones de forma homogénea. Las CC.AA. con un mayor aumento respecto a 2019 son C. Valenciana (2,1% del PIB), Extremadura (1,8% del PIB) y Cantabria (1,1% del PIB), mientras que en Madrid, Castilla León y Murcia este incremento será inferior al 0,5% del PIB.



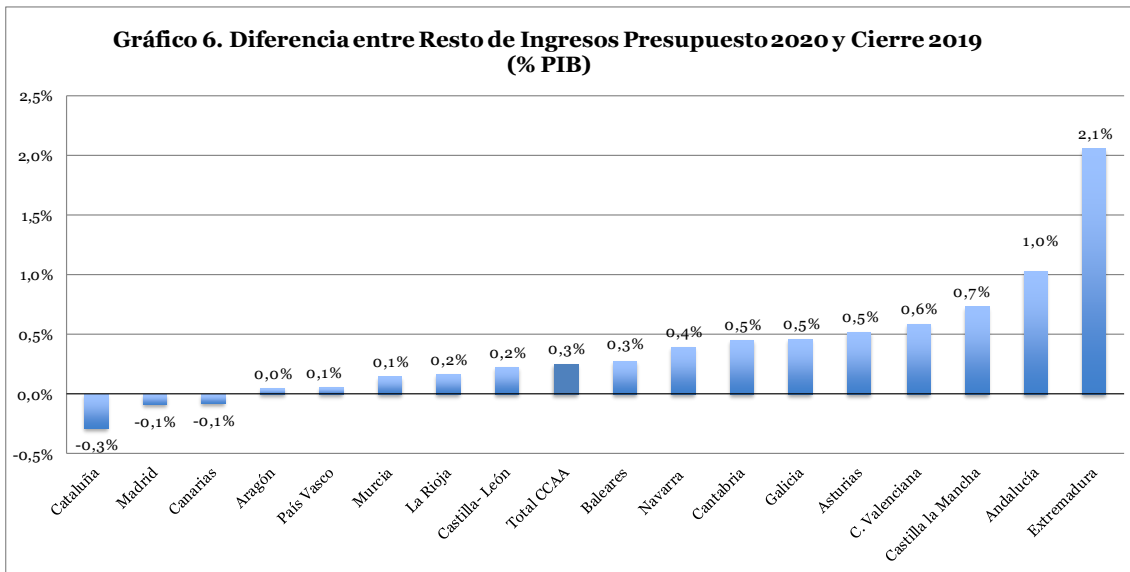
En lo que respecta al resto de ingresos, las CC.AA. prevén aumentar respecto a la ejecución de 2019 en 3.127 millones de euros (véase Tabla 4). Para determinar si realmente las CC.AA. están sobrevalorando el resto de ingresos habría que analizar el cierre de 2020. A modo de ejemplo el resto de ingresos presupuestados en 2019 eran 3.713 millones superiores a los ejecutados en 2018 y al final los derechos reconocidos de 2019 fueron 2.761 millones superiores, es decir, la supuesta sobrevaloración de los ingresos observada se corrigió en unos 1.000 millones.

Las partidas con mayores aumentos en los presupuestos 2020 con respecto al cierre de 2019 son: Resto de Transferencias de Capital (1.897 millones de euros más que lo ejecutado en 2019), el ITP y AJD (+602 millones de euros), Resto de Transferencias Corrientes (+740 millones de euros) y Enajenación de Inversiones Reales (+410 millones de euros). En cuanto al resto de transferencias de capital creemos que este aumento no será tan elevado como el presupuestado como consecuencia de la nueva prórroga de los PGE que paralizaría las transferencias procedentes del Estado. Por otro lado, se observa que las Comunidades infraestiman, al igual que en 2019, la cantidad recaudada en tasas.

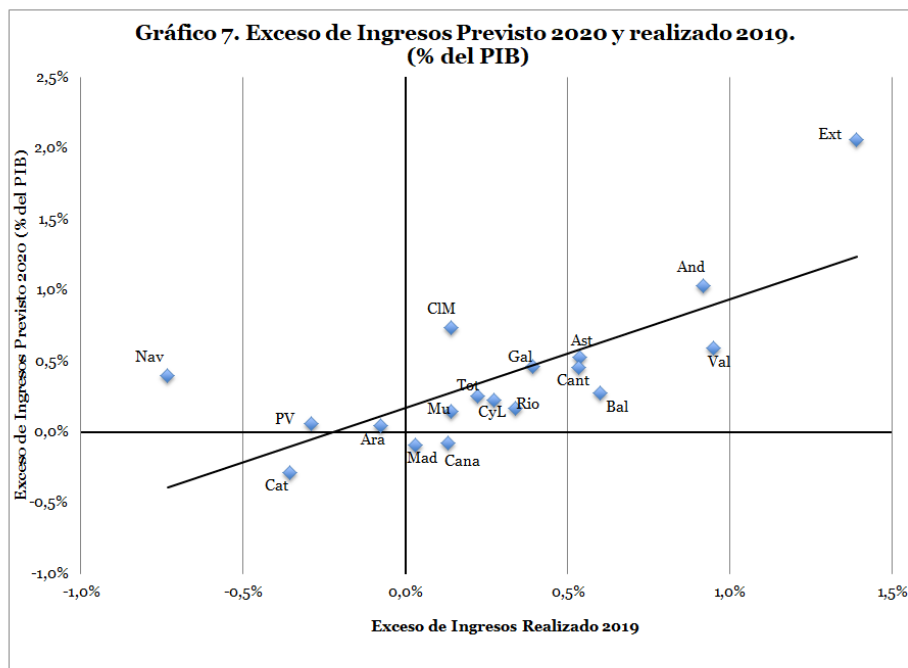
Tabla 4. Presupuesto 2020 y 2019 y Ejecución Presupuestaria 2019. Resto Ingresos					
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2020	Presupuesto 2019	Derechos Reconocidos 2019	Diferencia	
				Presupuesto 2020 y 2019	Presupuesto 2020 Ejecución 2019
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.548	2.643	2.624	-95	-76
ITP Y AJD	9.855	10.142	9.215	-286	640
Tasas	4.822	4.694	5.265	129	-442
Ingresos Patrimoniales	420	687	509	-267	-89
Enajenación Inversiones Reales	523	571	113	-48	410
Resto Transferencias corrientes	18.458	17.633	17.717	824	740
Resto Transferencias Capital	5.204	5.284	3.308	-80	1.897
Fondo compensación interterritorial	425	413	439	12	-14
Resto de Impuestos	9.089	8.913	9.028	176	61
Total Resto de Ingresos	51.344	50.979	48.218	366	3.127

El conjunto de las CC.AA. prevé que el resto de ingresos aumente en torno al 0,3% del PIB con respecto al cierre de 2019 (véase el Gráfico 6). No obstante, se observa una elevada heterogeneidad entre las diferentes regiones. La recaudación estimada en el Resto de Ingresos para 2020 en las regiones de Extremadura y Andalucía supera el 1% del PIB la realizada en 2019. Destaca el caso de Extremadura que prevé un incremento del 2,1% del PIB con respecto al ejercicio anterior, lo que supone más de 400 millones de euros. Hay que puntualizar que esta comunidad, había previsto en el presupuesto 2019 recaudar a través del resto de ingresos 1.297 millones de euros, y sin embargo, el resto de ingresos ejecutado en 2019 ascendió a 1.008 millones (289 millones menos). Esta diferencia se debe fundamentalmente a la sobreestimación de las transferencias de capital (resto capítulo 7), en 2019 se presupuestaron unos 500 millones por este concepto y se reconocieron solamente 300. En el año 2020, creemos que esta comunidad podría estar sobreestimando, de nuevo, los ingresos por transferencias de capital, con un presupuesto de 617 millones en el resto capítulo 7.

En el lado opuesto, se encuentran Cataluña, Madrid y Canarias que prevén una caída en el Resto de Ingresos en 2020 con respecto al cierre de 2019. Hay que puntualizar que las CC.AA. que han prorrogado su presupuesto en 2020 (Castilla y León, Cataluña, C. Madrid y Murcia) presentan como resto de ingresos los mismos valores que los presupuestados el año 2019 con excepción de los que se consideren de imposible realización y de las que se modifiquen en función de las previsiones que puedan derivar de cualquier título o negocio jurídico.



Además, cabe destacar como hecho estilizado, que existe mucha persistencia en el error de predicción del Resto de Ingresos. En el Gráfico 7, exponemos la relación entre el Exceso de Ingresos Previsto 2020 y el finalmente realizado en 2019⁷. Se observa que existe una relación muy positiva entre ambas variables.



⁷ El exceso de ingresos previsto 2020 se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previsto en los presupuestos 2020 y el resto de ingresos obtenido a través de la Ejecución Presupuestaria de cierre 2019. El exceso de ingresos realizado en 2019 se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previsto en los presupuestos 2019 y el resto de ingresos de cierre 2019 de la Ejecución Presupuestaria.

IV. Conclusión

Aunque el Presupuesto 2019 de las CC.AA fue elaborado en base a un objetivo de déficit del 0,1% del PIB, y a pesar de haberse excluido de este objetivo el impacto del SII del IVA, las comunidades autónomas han incumplido su objetivo, habiendo cerrado el ejercicio con un déficit del 0,34% del PIB. Esta desviación se debe en gran parte a un incumplimiento del Presupuesto de Ingresos, que una vez más presentó una elevada sobreestimación.

Para este año, las CC.AA van a tener unos ingresos superiores en 11.676 millones de euros a los ingresos no financieros de cierre de 2019. Este incremento de los ingresos se explica a través de las mayores Entregas a Cuenta y liquidaciones previstas por importe de 8.550 millones de euros. Los 3.100 millones de euros restantes se corresponden con el aumento previsto en los presupuestos de las CC.AA de los recursos no sujetos a entregas ni liquidaciones, es decir, el resto de ingresos. El exceso de resto de ingresos previstos en 2020 sobre lo finalmente recaudado en 2019 asciende a un 0,3% del PIB. Por el lado de los gastos, las comunidades han anunciado un aumento de los gastos no financieros de unos 5.000 millones.

Sin tener en cuenta los efectos económicos de la COVID-19, pensamos que las regiones no iban a cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2020 del 0% del PIB (objetivo de déficit vigente en el momento de elaborar los presupuestos de las CC.AA.) a pesar del incremento de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y liquidación. Y todo ello por dos motivos. El primero por el incremento del Gasto no financiero. Y segundo, por la sobrevaloración observada de los ingresos no sujetos al sistema de financiación que superaba el 0,3% del PIB.

Aunque todavía es pronto para evaluar el impacto que va a tener la COVID-19 en las cuentas públicas de las regiones, sobre todo a nivel individual, podemos señalar que va a ser limitado, en referencia a los ingresos, por dos motivos. El primero porque las entregas a cuenta, que suponen la mayor parte de los ingresos de las CC.AA. (salvo en las Forales), no se van actualizar con el nuevo escenario macroeconómico, y por tanto, el impacto se retrasa a 2022 (año de liquidación del Sistema de Financiación de 2020). Y el segundo, por la puesta en marcha por parte del Estado de un Fondo no reembolsable para compensar el aumento del gasto sanitario y la caída en la recaudación en los impuestos propios. Teniendo esto en cuenta, la AIREF en el informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (AIREF, 2020) estima que el impacto de la COVID-19 (entre el 1,2 y el 1,7% del PIB) *“podría anularse totalmente o en su mayor parte si se financia con las transferencias del Fondo No reembolsable anunciado por el Gobierno de 16.000 millones de euros”*, terminando las regiones con un déficit del 0,3% del PIB. Creemos que es muy prematuro predecir cuál será el déficit de cierre de las CC.AA. en 2020 pero casi seguro que incumplirán el objetivo previsto (saldo CN -0,2% PIB), aún contando con el ingreso extraordinario del Fondo no reembolsable. Desde el punto de vista de la distribución del déficit este ejercicio va a ser muy similar al 2009, cuando se terminó con un déficit del 11% del PIB,

del cual el 2% del PIB correspondió a las CCAA, y la mayor parte del impacto lo absorbió la Administración Central.

Bibliografía

Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal. (AIReF, 2020). Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021

https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/FINALInforme_APE-2020-2021.pdf

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012). *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

Conde-Ruiz, Marín y Rubio-Ramírez (2019). *Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA. Previsiones de cierre para 2019.* Estudios sobre Economía Española 2019/37. Fedea

<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-37.pdf>

Marín, C. y Conde-Ruiz, J.I. (2019). *Análisis de los Presupuestos de las CCAA: cumplimiento 2018 y valoración 2019.* Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA. Estudios sobre Economía Española 2019/15. Fedea

<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-15.pdf>

Ministerio de Hacienda (MH, 2019). *Presupuestos Generales de las CCAA 2019.* Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionPresupuestos/aspx/MenuREP.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2020a). Consulta de información de Ejecución Presupuestaria de las CCAA.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/aspx/consulta/consulta.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2020b). *Presupuestos Generales de las CCAA 2020.* Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionPresupuestos/aspx/MenuREP.aspx>