

Estudios sobre la Economía Española - 2021/13

Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020

Ángel de la Fuente
(Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

Abril 2021

fedea

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

Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020

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

Abril de 2021

Resumen

En este informe se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda 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.

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

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por BBVA Research..

1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales desde 2003 hasta el presente con especial atención al ejercicio 2020, 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 cinco 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, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda, 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. Finalmente, la sección 6 concluye el trabajo.

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 Gran Recesión 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. Entre 2016 y 2018 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 2018 con un déficit presupuestario del 0,23% del PIB, cumpliendo así holgadamente su objetivo de déficit presupuestario (del 0,4%) por segunda vez consecutiva desde el inicio de la crisis. En 2019, sin embargo, la mejora de las cuentas autonómicas se interrumpe, en parte por cuestiones técnicas que tienen que ver con cambios en el calendario de ingresos del IVA. Aún descontando este efecto, sin embargo, el repunte del déficit ha hecho que tanto las CCAA en su conjunto como la mayor parte de ellas individualmente hayan vuelto a incumplir sus objetivos de déficit. Finalmente, 2020 ha estado marcado por la crisis del Covid, con el consiguiente aumento de las necesidades de gasto para hacer frente a la pandemia y una significativa caída de los ingresos tributarios. El Gobierno central, sin embargo, ha optado por absorber en primera instancia el grueso de ambos shocks, manteniendo unas entregas a cuenta calculadas con previsiones anteriores a la crisis y aportando recursos adicionales a las autonomías mediante transferencias extraordinarias no retornables fuera del sistema de financiación ordinario. Esto ha permitido a

las comunidades autónomas reducir su déficit presupuestario pese al aumento del gasto. Como ya sucedió en la crisis anterior, buena parte de la factura de la crisis llegará con un retardo de dos años con las correspondientes liquidaciones del sistema de financiación.

2. Datos y ajustes

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las cuentas regionales que elabora la IGAE y en particular de las series desagregadas por comunidades autónomas que este organismo publica para el período desde 2000 en adelante (IGAE, 2021a).

Las series de la IAGE ofrecen 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 Estado¹ o los saldos negativos de la Transferencia de Garantía o del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común).² 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" que son poco informativos. 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 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

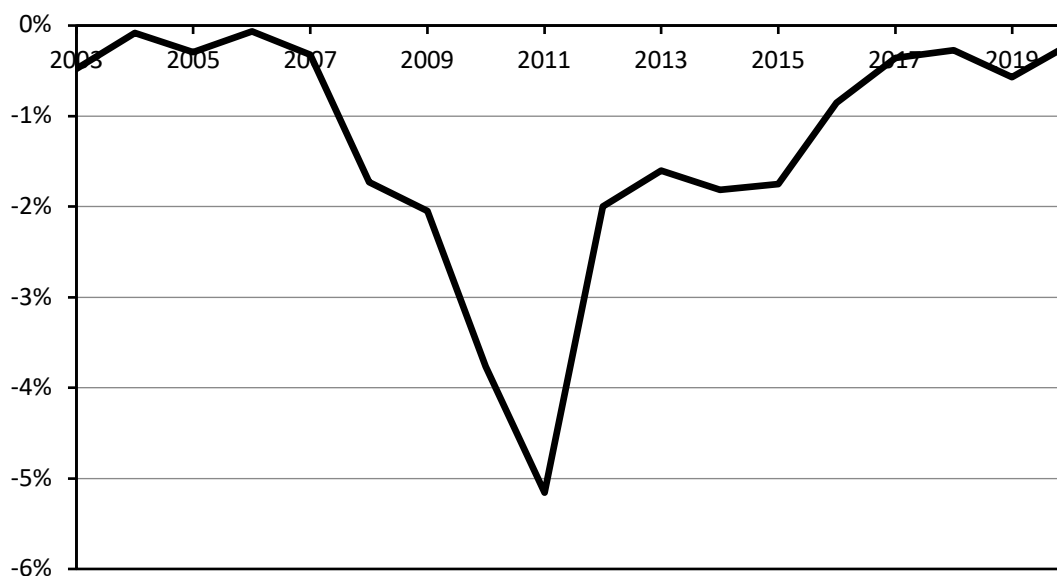
El Gráfico 1 muestra la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas medido como porcentaje del PIB nacional desde 2003 hasta 2019. Durante los primeros años del período analizado, que corresponden a la parte final de una larga expansión económica, las CC.AA. se mantienen cerca del equilibrio presupuestario. Con la llegada de la Gran Recesión en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente hasta alcanzar un déficit máximo del 5,2% del PIB en 2011. Tras ese año, las cosas comienzan a

¹ 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.

² 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.

mejorar, aunque con ciertos altibajos, hasta volver en los últimos ejercicios a un saldo presupuestario muy similar al de partida. En 2018 el déficit fue del 0,28% del PIB nacional y en 2019 se elevó hasta el 0,55%, aunque el incremento se debió en buena parte a un problema técnico relacionado con el cambio en el calendario de liquidaciones del IVA que se produjo en 2017 con motivo de la introducción del llamado sistema SII (suministro inmediato de información).³ Tras corregir este *efecto SII*, el déficit autonómico de 2019 se situó en el 0,34% del PIB, sólo seis centésimas por encima del año anterior. Finalmente, el déficit de 2020 se ha situado en el 0,21%, el mejor registro desde 2006, lo que de entrada resulta sorprendente dados los negativos efectos de la pandemia de Covid sobre las cuentas públicas.

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

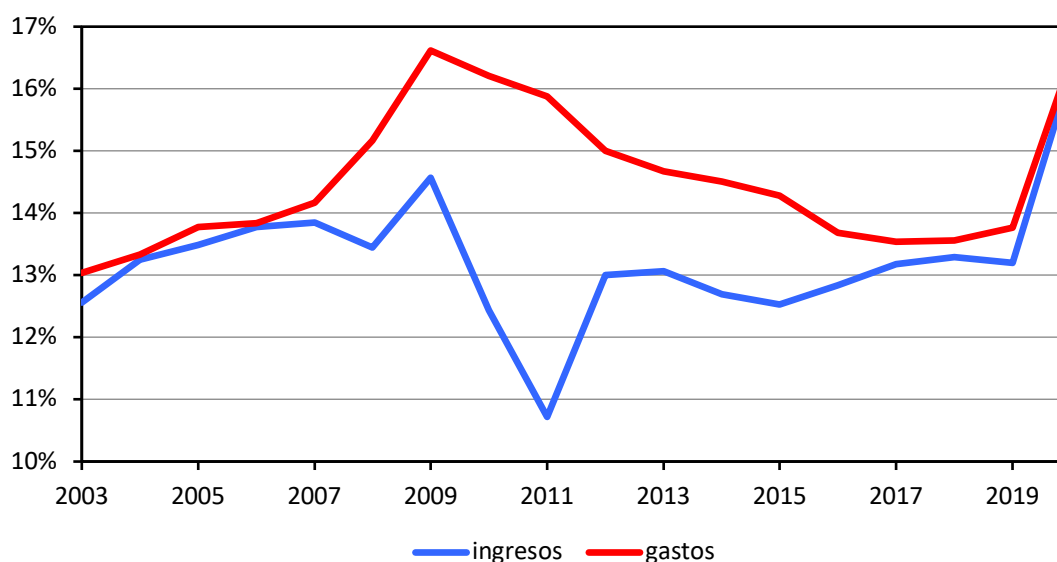


Resulta interesante analizar en cierto detalle las sendas de gasto e ingreso que hay detrás de los saldos presupuestarios autonómicos. Trabajando con las magnitudes ajustadas descritas en la sección anterior, el Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y los gastos no financieros de las CCAA medidos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

³ Coincidiendo con la introducción del SII, los pagos mensuales del IVA se desplazaron unos días, lo que hizo que el último de ellos (el correspondiente a noviembre) pasara de finales de diciembre a comienzos de enero del año siguiente. Como resultado, en 2017 sólo se realizaron once ingresos, con la consiguiente reducción de la recaudación total del año con criterios de caja. Esto no tuvo efectos prácticos en 2017 pues las entregas a cuenta del sistema de financiación no se vieron afectadas, pero sí en 2019 al realizarse la liquidación de 2017. La reducción de la recaudación total por IVA tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las CCAA por su participación en este impuesto y un efecto indirecto a través del llamado ITE: la reducción de los ingresos tributarios totales del Estado se trasladó a las transferencias a las CCAA a través de ciertos fondos cuyas dotaciones agregadas evolucionan con este indicador.

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 desigual. El proceso se acelera en 2016 y 2017 en un contexto de rápido crecimiento del PIB y aún mayor de los ingresos y de reducción del gasto y se ralentiza ligeramente en 2018 en una situación ya cercana al equilibrio. Seguidamente, el déficit vuelve a repuntar en 2019, al acelerarse el crecimiento del gasto en relación con el PIB y ralentizarse el de los ingresos (en buena parte, como ya se ha visto, como resultado del efecto SII). Finalmente, el Gráfico muestra que, pese a la aparente continuidad de la senda de déficit, 2020 ha sido un año muy atípico, caracterizado por un fortísimo repunte tanto de los gastos como de los ingresos autonómicos medidos como fracción del PIB. Además de la fuerte caída de la renta, el primer fenómeno refleja el incremento de las necesidades de gasto ligado a la pandemia del Covid y el segundo la decisión de la Administración Central de absorber en primera instancia el grueso del shock causado por la crisis.

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



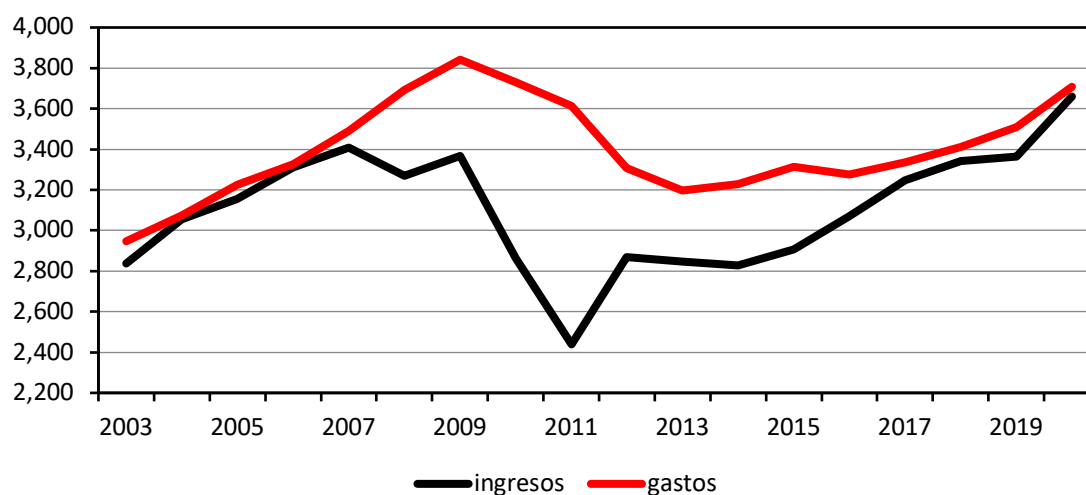
Como se aprecia en el Gráfico 2, las variaciones registradas durante el período analizado tanto en los ingresos como en los gastos autonómicos, medidos ambos como fracción del PIB, son muy importantes. Entre 2003 y 2009 los ingresos de las comunidades autónomas aumentan en dos puntos de PIB, se desploman seguidamente casi cuatro puntos en dos años y llegan a 2019 con un nivel superior en seis décimas de punto de PIB a su nivel de partida. De la misma forma, el gasto creció en 3,6 puntos de PIB entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces hasta 2019 en 2,8 puntos, lo que nos deja en ese año siete décimas de punto por encima del registro inicial. Así pues, la situación de 2019, justo antes del inicio de la crisis del Covid, era similar a la de 2003 no sólo en términos del déficit de las CCAA sino también de sus niveles medios de gasto e ingreso sobre PIB, aunque con una cierta deriva al alza en ambas variables. En 2020, finalmente, tanto el ingreso como el gasto se han incrementado en unos tres puntos de PIB. La situación es similar a la registrada en 2008-9 en lo que respecta al crecimiento del gasto, pero mientras que entonces los ingresos cayeron ligeramente en 2008 y crecieron en torno a un punto en 2009, ahora el crecimiento de los ingresos (vía transferencias estatales) ha sido mayor que el

de los gastos, con lo que la situación aparente de las finanzas autonómicas ha mejorado pese al Covid. Queda por ver lo que sucederá en los próximos años cuando haya que devolver el exceso de entregas a cuenta sobre la recaudación tributaria real.

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.⁴ 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 abruptamente durante la crisis, aunque con un cierto retardo, para estabilizarse después e iniciar una recuperación en los últimos años que de momento se mantiene pese a la pandemia. En 2020, los ingresos reales por habitante fijaron un nuevo máximo histórico, habiéndose incrementado en 821 euros de 2015 con respecto al valor registrado en 2003 (lo que supone un incremento del 28,9%). Por su parte, el gasto real por habitante se acerca ya a los máximos de 2009 y supera en 759 euros de 2015 (un 25,8%) su nivel de 2003.

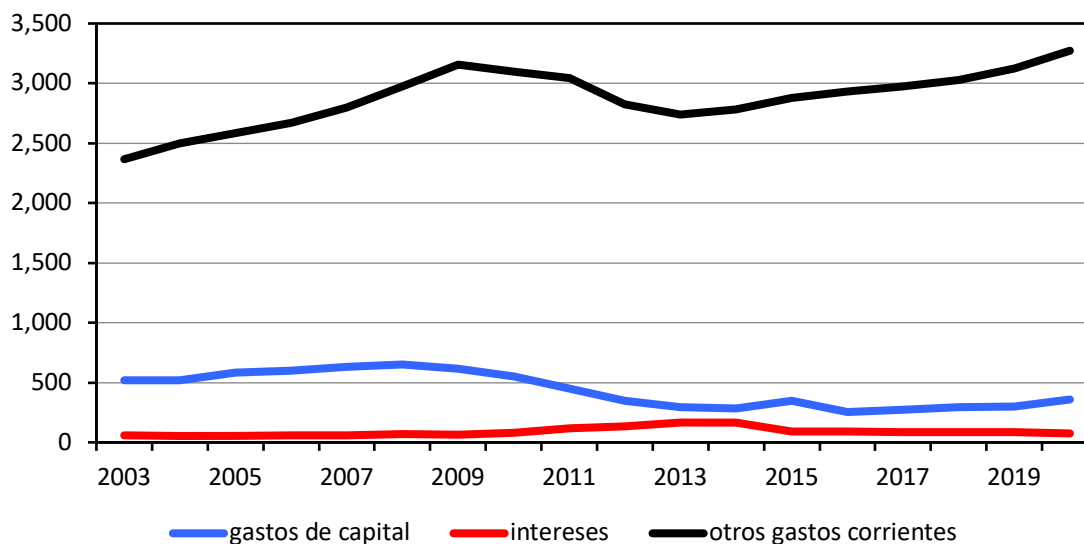
Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes de 2015 conjunto de las comunidades autónomas



⁴ En lo que sigue trabajaremos con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2015 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 (2021a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2019 construida por el propio Instituto extendiendo hacia atrás la serie en base 2015 y el dato de 2020 de la Contabilidad Trimestral. 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, 2021b y c). Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del padrón (INE, 2021d).

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.

Gráfico 4: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015



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 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 2020 en niveles por encima del pico alcanzado en 2009.

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 servicios 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 apreciable recorte y una recuperación que nos devuelve a los máximos del período en la parte final del mismo. En los últimos ejercicios, sin embargo, las tres sendas se separan: mientras que el gasto en personal acelera su crecimiento, las otras dos partidas se estancan o tienden ligeramente a la baja.

Gráfico 5: Componentes del gasto corriente neto de intereses, gasto por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015

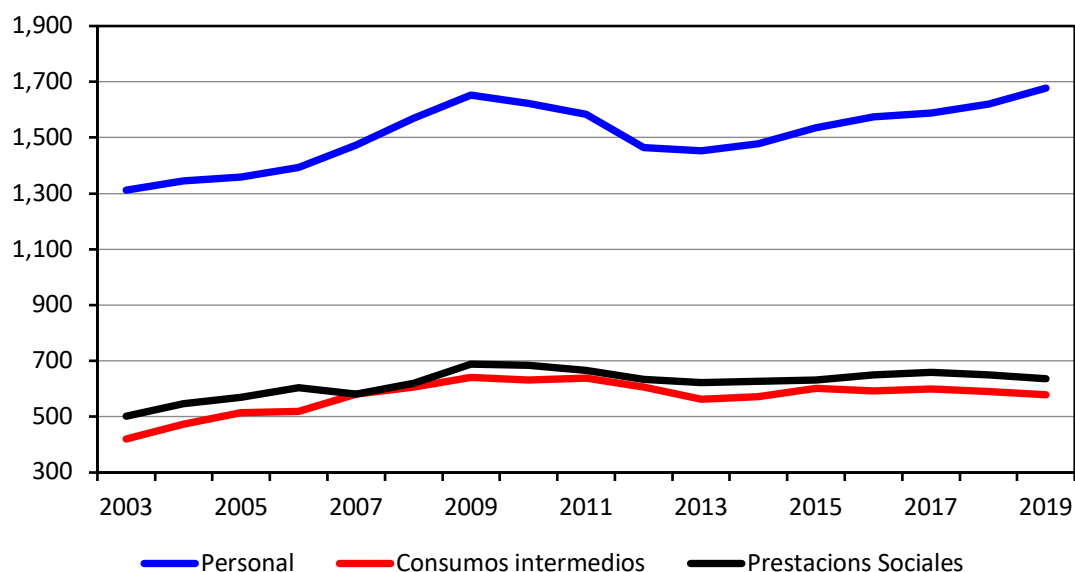
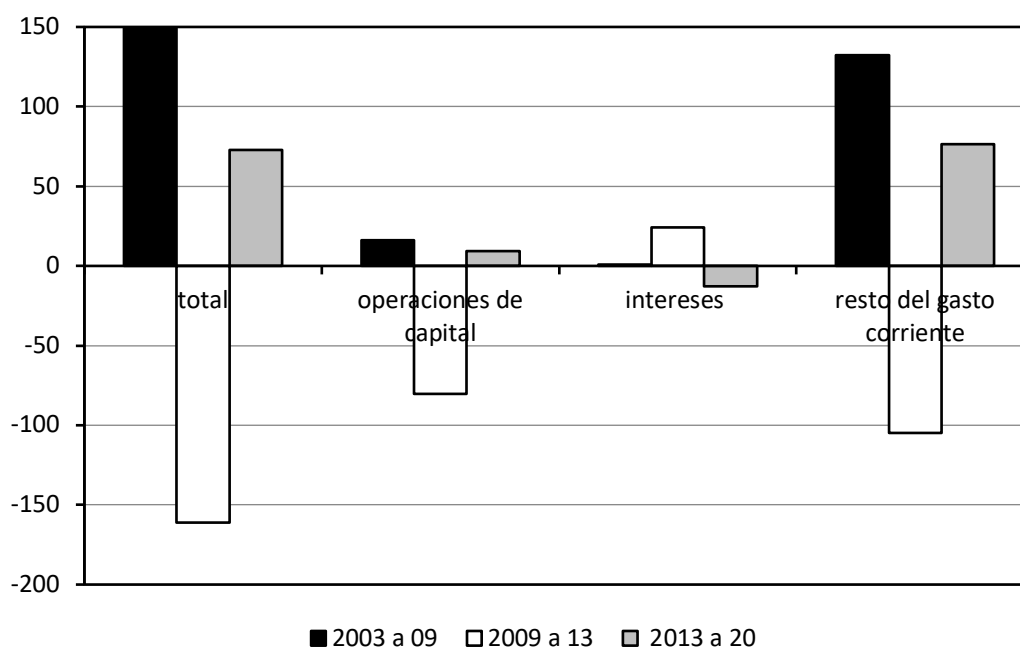
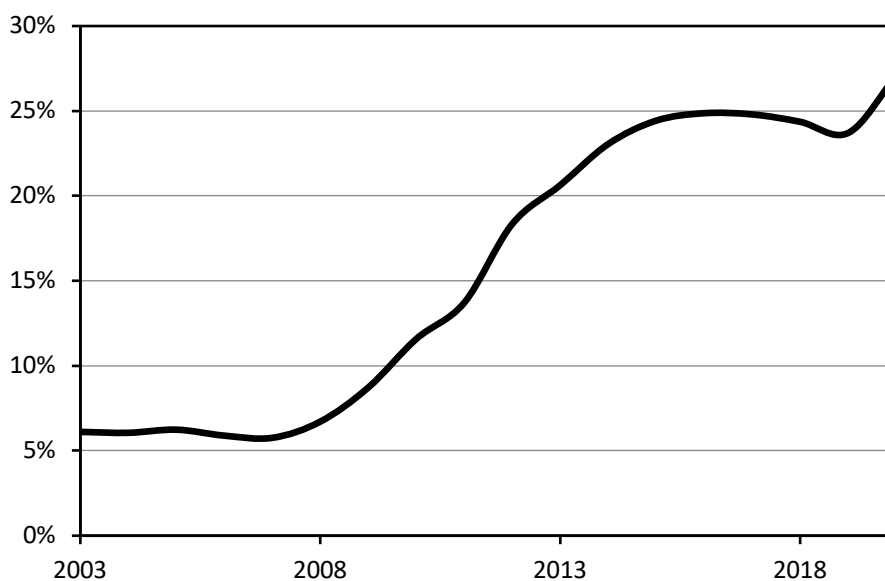


Gráfico 6: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CN) a precios constantes de 2015 y sus componentes, euros por año, varios períodos



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 de 2015 aumentó a un ritmo medio de 149 euros anuales, gracias fundamentalmente al incremento del gasto corriente neto de intereses. Entre 2009 y 2013 el gasto total se redujo 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 recuperación del gasto, que proviene fundamentalmente del gasto corriente, mientras que la inversión se estabiliza y los intereses descienden ligeramente.

Gráfico 7: Evolución del stock de deuda autonómica como porcentaje del PIB



- Fuente: Banco de España (2020).

Por último, el Gráfico 7 muestra la evolución del stock de deuda autonómica, medida como fracción del PIB. Esta variable se ha multiplicado por cinco en menos de una década como resultado de la Gran Recesión. Seguidamente, su valor se ha estabilizado en torno al 25% del PIB durante la fase de recuperación, mostrando sólo un ligero descenso durante los últimos años del período, y ha repuntado con fuerza en 2020 con la crisis del Covid, en buena parte por un efecto denominador debido a la fuerte caída del PIB.

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 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 y la línea azul del Gráfico 8 resumen 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 desciende luego sensiblemente en los tres siguientes ejercicios, con una reducción acumulada del déficit de unos 16.000 millones de euros o un 1,5% del PIB entre 2015 y 2018. Esta mejora del saldo presupuestario autonómico refleja una saludable subida de los ingresos, que aumentan en casi 25.000 millones y una estabilización de los gastos, que sólo aumentan en unos 9.000 millones entre los dos años citados. En 2019, sin embargo, el proceso se invierte con un brusco incremento del déficit que más que se duplica en relación con el año anterior y en 2020 se reduce en dos tercios, recuperando la tendencia precedente.

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> | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | % var 19 a 20 | % var 18 a 19 |
| <i>ingresos netos</i> | 142,944 | 153,082 | 160,008 | 164,282 | 182,350 | +11.00% | +2.67% |
| impuestos | 55,480 | 60,918 | 63,829 | 66,671 | 68,349 | +2.52% | +4.45% |
| transf. netas de otras AAPP | 71,010 | 75,700 | 77,592 | 78,445 | 96,316 | +22.78% | +1.10% |
| resto de ingresos | 16,454 | 16,464 | 18,587 | 19,166 | 17,685 | -7.73% | +3.12% |
| <i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i> | 152,435 | 157,247 | 163,295 | 171,387 | 184,656 | +7.74% | +4.96% |
| operaciones de capital | 11,797 | 12,868 | 14,155 | 14,555 | 17,952 | +23.34% | +2.83% |
| intereses | 4,208 | 4,102 | 4,212 | 4,298 | 3,657 | -14.91% | +2.04% |
| otros gastos corrientes | 136,430 | 140,277 | 144,928 | 152,534 | 163,047 | +6.89% | +5.25% |
| <i>saldo presupuestario</i> | -9,491 | -4,165 | -3,287 | -7,105 | -2,306 | -67.54% | +116.15% |
| <i>Puntos porcentuales del PIB</i> | | | | | | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | var 19 a 20 | var 18 a 19 |
| <i>ingresos netos</i> | 12.83 | 13.18 | 13.29 | 13.20 | 16.26 | +3.06 | -0.09 |
| impuestos | 4.98 | 5.24 | 5.30 | 5.36 | 6.09 | +0.74 | +0.06 |
| transf. netas de otras AAPP | 6.38 | 6.52 | 6.44 | 6.30 | 8.59 | +2.28 | -0.14 |
| resto de ingresos | 1.48 | 1.42 | 1.54 | 1.54 | 1.58 | +0.04 | 0.00 |
| <i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i> | 13.69 | 13.53 | 13.56 | 13.77 | 16.46 | +2.69 | +0.21 |
| operaciones de capital | 1.06 | 1.11 | 1.18 | 1.17 | 1.60 | +0.43 | -0.01 |
| intereses | 0.38 | 0.35 | 0.35 | 0.35 | 0.33 | -0.02 | 0.00 |
| otros gastos corrientes netos | 12.25 | 12.07 | 12.03 | 12.25 | 14.54 | +2.28 | +0.22 |
| <i>saldo presupuestario</i> | -0.85 | -0.36 | -0.27 | -0.57 | -0.21 | +0.37 | -0.30 |

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 2015 y se mantiene en los ejercicios posteriores 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 (véase de la Fuente, 2019). También ha de considerarse la irregular y posiblemente engañosa evolución de los ingresos ligados al sistema de financiación autonómica que se recogen en la partida de *transferencias de otras administraciones públicas*. Así, 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. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el déficit de 2019 está sesgado al alza por el efecto SII, tal como se ha comentado más arriba. Finalmente, las cifras de 2020 están fuertemente distorsionadas por las necesidades extraordinarias de gasto relacionadas con la pandemia y por decisiones discrecionales del Gobierno Central que ha intentado proteger los ingresos autonómicos pese a la caída de la recaudación tributaria mediante un cálculo enormemente optimista de las entregas a cuenta y un fuerte aumento de las transferencias a las CCAA fuera del SFA, fundamentalmente a través del llamado Fondo Covid-19, dotado con 16.000 millones de euros.

Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario.
Escenario alternativo en 2015-19: 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

| | Millones de euros corrientes | | | | | %var | %var |
|---|------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 19 a 20 | 18 a 19 |
| <i>ingresos netos</i> | 140,983 | 149,433 | 159,698 | 165,578 | 154,060 | -6.96% | +3.68% |
| impuestos | 55,480 | 60,918 | 63,829 | 69,199 | 68,349 | -1.23% | +8.41% |
| transf. netas de otras AAPP | 69,049 | 72,051 | 77,282 | 77,213 | 68,026 | -11.90% | -0.09% |
| resto de ingresos | 16,454 | 16,464 | 18,587 | 19,166 | 17,685 | -7.73% | +3.12% |
| <i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i> | 154,834 | 159,402 | 165,341 | 173,082 | 173,222 | 0.08% | +4.68% |
| operaciones de capital | 11,797 | 12,868 | 14,155 | 14,555 | 16,637 | 14.31% | +2.83% |
| intereses | 6,607 | 6,257 | 6,258 | 5,993 | 5,372 | -10.36% | -4.24% |
| otros gastos corrientes | 136,430 | 140,277 | 144,928 | 152,534 | 151,213 | -0.87% | +5.25% |
| <i>saldo presupuestario subyacente</i> | -13,852 | -9,969 | -5,643 | -7,504 | -19,162 | 155.36% | +32.98% |

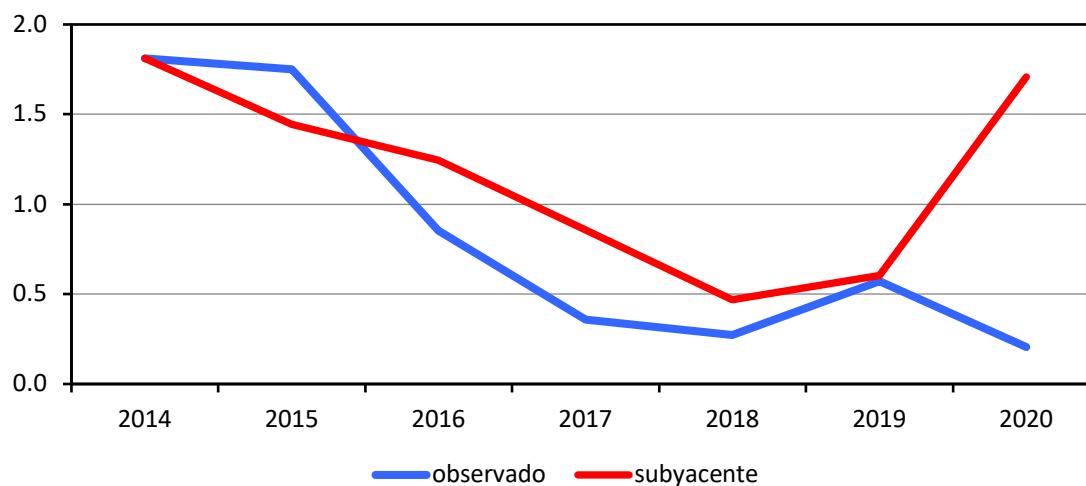
| | Puntos porcentuales del PIB | | | | | var | var |
|---|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 19 a 20 | 18 a 19 |
| <i>ingresos netos</i> | 12.66 | 12.86 | 13.26 | 13.30 | 13.73 | +0.43 | +0.04 |
| impuestos | 4.98 | 5.24 | 5.30 | 5.56 | 6.09 | +0.53 | +0.26 |
| transf. netas de otras AAPP | 6.20 | 6.20 | 6.42 | 6.20 | 6.06 | -0.14 | -0.21 |
| resto de ingresos | 1.48 | 1.42 | 1.54 | 1.54 | 1.58 | +0.04 | |
| <i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i> | 13.90 | 13.72 | 13.73 | 13.90 | 15.44 | 1.54 | +0.17 |
| operaciones de capital | 1.06 | 1.11 | 1.18 | 1.17 | 1.48 | 0.31 | -0.01 |
| intereses | 0.59 | 0.54 | 0.52 | 0.48 | 0.48 | 0.00 | -0.04 |
| otros gastos corrientes netos | 12.25 | 12.07 | 12.03 | 12.25 | 13.48 | 1.23 | +0.22 |
| saldo presupuestario subyacente | -1.24 | -0.86 | -0.47 | -0.60 | -1.71 | -1.11 | -0.13 |
| saldo presupuestario observado | -0.85 | -0.36 | -0.27 | -0.57 | -0.21 | | |
| <i>diferencia subyacente-observado</i> | -0.39 | -0.50 | -0.20 | -0.03 | -1.50 | | |
| de lo cual: | | | | | | | |
| transferencias netas de otras aapp | -0.18 | -0.31 | -0.03 | -0.10 | -2.52 | | |
| intereses | -0.22 | -0.19 | -0.17 | -0.14 | -0.15 | | |
| gasto neto de intereses | | | | | +1.17 | | |

- Nota: para ajustar el gasto de 2019 he supuesto que el 90% de la partida de extraordinarios Covid corresponde a gasto corriente y el 10% restante es gasto de capital.

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 corregir algunos factores 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 i) tras eliminar el efecto SII de 2019 y el gasto autonómico extraordinario generado por la pandemia en 2020 (que se cifra en 13.149 millones de euros según MH, 2021), suponiendo también 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) según los datos de la IGAE (2021b) 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 con respecto al Cuadro 1 al incorporar estos supuestos contrafactuales.

Gráfico 8: Evolución del déficit del conjunto de las CCAA: observado vs. subyacente porcentaje del PIB nacional



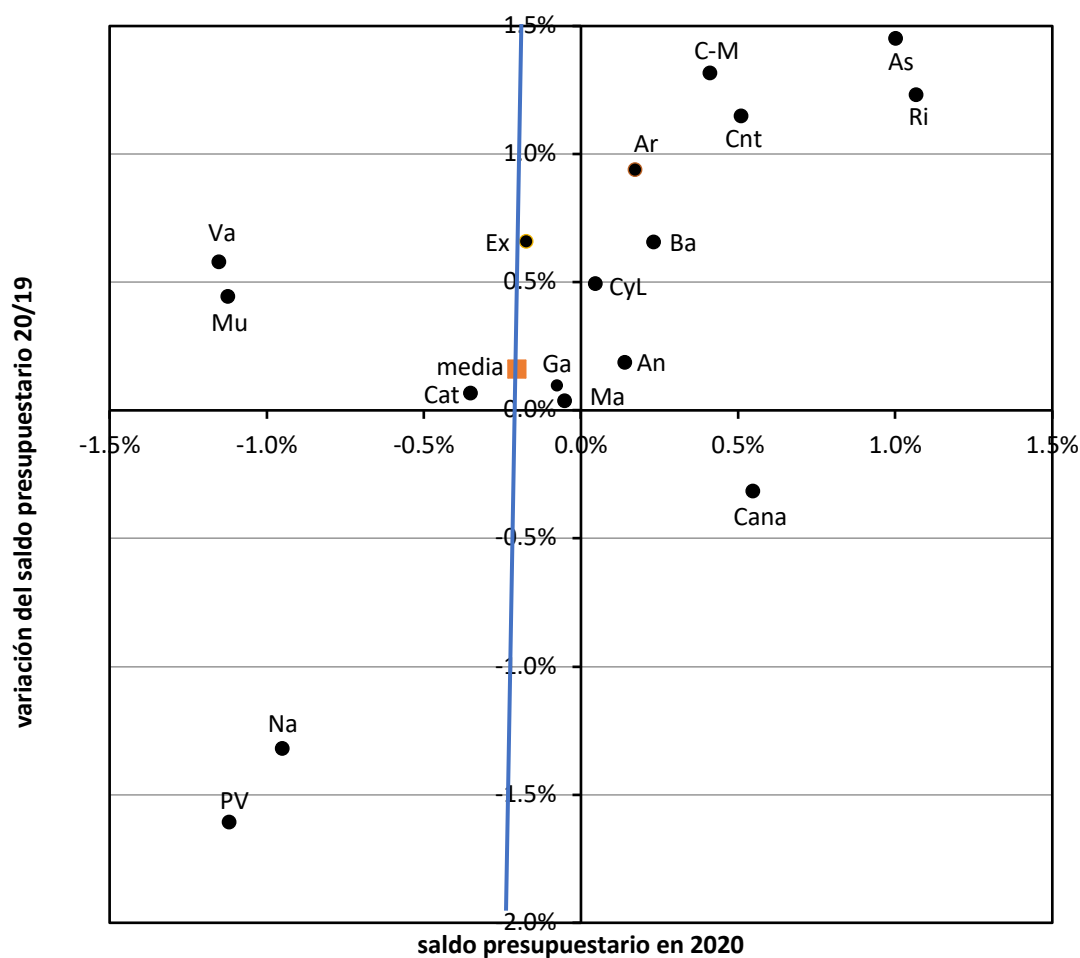
En la parte inferior del Cuadro 2 y en el Gráfico 8 se comparan los datos brutos con los corregidos. Como allí se observa, el déficit subyacente es inferior al observado en 2015 y superior a éste entre 2016 y 2020. Así, mientras que el déficit observado se estanca en 2015, cae a menos de la mitad en 2016, se reduce luego a un ritmo decreciente y muestra un claro repunte en 2019, el déficit subyacente muestra un patrón más suave y regular de reducción gradual hasta 2019. En 2020, las dos variables se separan bruscamente debido a las fuertes inyecciones de transferencias estatales extraordinarias y el déficit subyacente vuelve a niveles cercanos a los de 2014.

5. Detalle por regiones

El Gráfico 9 resume la evolución de las cuentas de cada una de las CCAA durante el último bienio.⁵ El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2020 en cada una de ellas, mientras que el eje vertical indica la variación observada en tal saldo entre 2019 y 2020 tras corregir el dato del primer año por el efecto SII. La línea vertical de color azul indica el objetivo de estabilidad presupuestaria, que en 2020 se fijó en el -0,20% del PIB para todas las comunidades (aunque luego se suspendió su aplicación debido a la pandemia), y el cuadrado rojo corresponde al agregado de todas las administraciones regionales.

⁵ Se utiliza el último dato disponible para cada año, que es todavía provisional para 2017 y un avance para 2018. Ambas cifras podrían, por tanto, variar en el futuro con la publicación de datos actualizados.

Gráfico 9: Saldo presupuestario por CN en 2020 vs. variación en el saldo en relación con 2019 (neto de efecto SII)



Como ya se ha visto, el conjunto de las CCAA presentó en 2020 un déficit presupuestario de 0,21 puntos del PIB agregado, con una apreciable mejora en relación con el dato de 2019, que (tras deducir el efecto SII) se cerró con un déficit del 0,37% del PIB. Así pues, las CCAA en su conjunto prácticamente han cumplido el objetivo presupuestario y nueve de ellas presentan este año un superávit pese a la llegada de la pandemia. Como ya se ha dicho, esto ha sido posible gracias al fuerte incremento de las entregas a cuenta y otras transferencias del Gobierno central.

Las comunidades que han excedido el objetivo de déficit son las tres regiones mediterráneas que suelen presentar los déficits más elevados (Valencia, Murcia y Cataluña) y las dos regiones forales que, debido a su peculiar régimen fiscal, han recibido menos recursos extra del Gobierno central que las demás a través de entregas a cuenta y transferencias.⁶ Por el mismo motivo, las comunidades forales son también las únicas cuyo saldo presupuestario empeora entre 2019 y

⁶ Puesto que las comunidades forales recaudan directamente casi todos los impuestos, no reciben entregas a cuenta del Estado y por lo tanto no se han visto afectadas por la decisión del Gobierno central de ignorar los efectos de la crisis a la hora de calcular tales entregas. Estas comunidades, además, no han recibido transferencias del tramo del Fondo Covid-19 que se ha destinado a paliar la caída de los ingresos tributarios propios de las comunidades de régimen común, aunque sí se han beneficiado del resto de los tramos pese a contar con una financiación por habitante ajustado muy superior a la de los territorios de régimen común.

2020 -- junto con Canarias, a la que la existencia de los llamados recursos REF⁷ sitúa en una posición intermedia entre las comunidades forales y las de régimen común en cuanto al peso relativo de los ingresos tributarios no sujetos a entregas a cuenta.

Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales totales entre 2019 (sin efecto SII) y 2020 se analizan en el Cuadro 3. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario observado de cada comunidad, 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 columna [2] muestra la variación de los ingresos y la [3] la de los gastos netos no financieros. Por tanto, la variación total del saldo presupuestario que se recoge en [1] es la diferencia entre la variación total de los ingresos (columna [2]) y la de los gastos (columna [3]). Finalmente, la variación del gasto se puede expresar como la suma de las variaciones de 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 2019 (sin efecto SII) y 2020, puntos porcentuales del PIB regional

| | [1] <i>variación del saldo presu- puestario sin efecto SII</i> | [2] <i>variación ingresos netos sin ef. SII</i> | [3] <i>variación gastos netos</i> | [4] <i>variación operaciones de capital</i> | [5] <i>variación intereses</i> | [6] <i>variación otro gasto corriente</i> |
|---------------------|---|---|--|--|---------------------------------------|--|
| <i>Asturias</i> | +1.45% | +4.12% | +2.67% | +0.07% | +0.00% | +2.61% |
| <i>C. -Mancha</i> | +1.32% | +4.27% | +2.95% | +0.27% | -0.03% | +2.72% |
| <i>Rioja</i> | +1.23% | +3.65% | +2.42% | +0.36% | -0.04% | +2.10% |
| <i>Cantabria</i> | +1.15% | +3.71% | +2.56% | +0.09% | -0.02% | +2.50% |
| <i>Aragón</i> | +0.94% | +2.89% | +1.95% | +0.23% | +0.02% | +1.69% |
| <i>Extremadura</i> | +0.66% | +3.69% | +3.03% | +0.50% | -0.05% | +2.58% |
| <i>Baleares</i> | +0.66% | +2.61% | +1.95% | +0.25% | -0.09% | +1.79% |
| <i>Valencia</i> | +0.58% | +3.18% | +2.60% | +0.27% | -0.02% | +2.36% |
| <i>Cast. y León</i> | +0.50% | +3.67% | +3.17% | +0.48% | -0.01% | +2.70% |
| <i>Murcia</i> | +0.45% | +3.26% | +2.82% | +0.18% | -0.01% | +2.65% |
| <i>Andalucía</i> | +0.19% | +3.27% | +3.08% | +0.42% | -0.03% | +2.70% |
| <i>Galicia</i> | +0.10% | +3.11% | +3.01% | +0.73% | -0.06% | +2.34% |
| <i>Cataluña</i> | +0.07% | +2.94% | +2.87% | +0.35% | 0.00% | +2.52% |
| <i>Madrid</i> | +0.04% | +2.42% | +2.38% | +0.68% | 0.00% | +1.70% |
| <i>Canarias</i> | -0.31% | +2.59% | +2.90% | +0.41% | -0.05% | +2.54% |
| <i>Navarra</i> | -1.32% | +1.36% | +2.68% | +0.45% | -0.03% | +2.27% |
| <i>País Vasco</i> | -1.61% | +0.68% | +2.28% | +0.47% | -0.04% | +1.85% |
| <i>Total CCAA</i> | +0.16% | 2.87% | 2.70% | +0.43% | -0.02% | +2.29% |

⁷ En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios de matriculación y sobre combustibles y labores de tabaco) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. Estos ingresos al margen del sistema ordinario de financiación territorial se conocen como recursos REF (en referencia al peculiar Régimen Económico y Fiscal canario).

En términos generales, la mejora del saldo presupuestario proviene en primer lugar de la positiva evolución de los ingresos, gracias sobre todo al fuerte aumento de las transferencias estatales. Este aumento ha sido suficiente para más que compensar el fuerte repunte del gasto, especialmente el corriente, aunque también se aprecia una cierta recuperación de las inversiones. Entrando en el detalle por regiones del Cuadro 3, la fuerte reducción del saldo presupuestario de las comunidades forales proviene fundamentalmente del menor crecimiento de sus ingresos por razones ya comentadas. Llamam también la atención el fuerte incremento de los ingresos en Castilla la Mancha y Asturias, la contención del gasto corriente en Aragón y Baleares y el fuerte repunte de la inversión en Galicia y Madrid.

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 2020 y en otros años seleccionados, tomando como base el ejercicio 2003 que se normaliza a 100.

**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 | 2020 | 2009 | 2013 | 2020 | 2009 | 2013 | 2020 |
| <i>Andalucía</i> | 100 | 134 | 106 | 118 | 148 | 59 | 63 | 133 | 114 | 130 |
| <i>Aragón</i> | 100 | 136 | 119 | 129 | 133 | 84 | 66 | 138 | 121 | 140 |
| <i>Asturias</i> | 100 | 137 | 113 | 127 | 145 | 61 | 40 | 136 | 125 | 152 |
| <i>Baleares</i> | 100 | 136 | 109 | 132 | 132 | 50 | 79 | 135 | 113 | 142 |
| <i>Canarias</i> | 100 | 116 | 95 | 112 | 85 | 45 | 49 | 123 | 103 | 126 |
| <i>Cantabria</i> | 100 | 134 | 107 | 116 | 112 | 56 | 48 | 142 | 120 | 139 |
| <i>C. -La Mancha</i> | 100 | 142 | 110 | 122 | 140 | 63 | 48 | 142 | 111 | 135 |
| <i>Castilla y León</i> | 100 | 127 | 106 | 127 | 111 | 52 | 65 | 132 | 118 | 144 |
| <i>Cataluña</i> | 100 | 147 | 123 | 141 | 167 | 84 | 89 | 144 | 123 | 149 |
| <i>Extremadura</i> | 100 | 128 | 107 | 121 | 118 | 54 | 57 | 131 | 119 | 137 |
| <i>Galicia</i> | 100 | 127 | 107 | 123 | 119 | 63 | 87 | 130 | 116 | 134 |
| <i>Madrid</i> | 100 | 119 | 103 | 129 | 79 | 36 | 100 | 128 | 112 | 134 |
| <i>Murcia</i> | 100 | 137 | 121 | 131 | 116 | 81 | 58 | 142 | 123 | 145 |
| <i>Navarra</i> | 100 | 117 | 99 | 117 | 98 | 46 | 55 | 124 | 110 | 135 |
| <i>La Rioja</i> | 100 | 119 | 108 | 121 | 79 | 50 | 64 | 132 | 124 | 140 |
| <i>Valencia</i> | 100 | 119 | 97 | 119 | 79 | 35 | 48 | 129 | 110 | 141 |
| <i>País Vasco</i> | 100 | 131 | 120 | 135 | 127 | 77 | 98 | 133 | 126 | 141 |
| <i>Total CCAA</i> | <i>100</i> | <i>130</i> | <i>108</i> | <i>126</i> | <i>118</i> | <i>57</i> | <i>69</i> | <i>134</i> | <i>116</i> | <i>138</i> |

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. Pese al repunte registrado en 2020, la inversión real por habitante se ha reducido en más de un 30% con respecto a su valor inicial en el conjunto del país y en 12 de las 17 comunidades autónomas. Los indicadores de

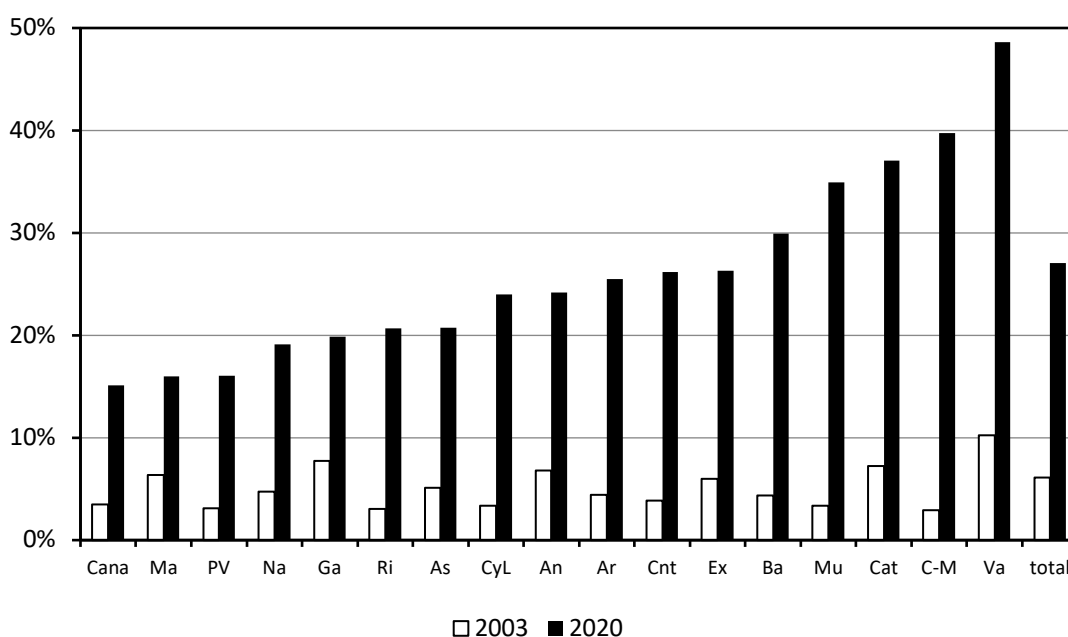
gasto total y especialmente de gasto corriente, por su parte, muestran una evolución bastante más dinámica. El gasto corriente por habitante, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior al observado en 2003 en al menos un 26% en todas las autonomías, situándose en promedio un 38% por encima de esta referencia.

Finalmente, existen diferencias significativas entre unas regiones y otras. Así, Canarias, Andalucía, Valencia y Navarra son las comunidades en las que menos ha crecido el gasto total en el conjunto del período, mientras que Cataluña y el País Vasco presentan los mayores crecimientos acumulados. Madrid y el País Vasco son las comunidades que menos han recortado la inversión, mientras que Asturias, la Comunidad Valenciana, Cantabria y Castilla la Mancha 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 2020.

Evolución de la deuda autonómica

Por último, el Gráfico 10 resume la evolución de la deuda de cada comunidad autónoma entre 2003 y 2020. Aunque todas las autonomías han aumentado su deuda muy sustancialmente durante la anterior crisis, hay diferencia muy importantes entre ellas que han ido aumentando con el tiempo en términos absolutos pero no relativos. En la actualidad, las autonomías menos endeudadas en relación con su PIB son Canarias, Madrid y las comunidades forales, mientras que las que soportan una mayor carga de deuda son Murcia, Cataluña, Castilla la Mancha y, sobre todo, Valencia, que acerca a un preocupante 50% del PIB. Entre el comienzo y el final del período, el peso de la deuda se ha multiplicado por 13,6 en Castilla la Mancha y por alrededor de 2,5 en Madrid y Galicia.

Gráfico 10: Deuda autonómica como % del PIB



- Fuente: Banco de España (2021).

7. 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 tras la crisis de 2008 y de una paulatina y desigual recuperación que ha terminado devolviéndonos en 2019 a una situación similar en muchos aspectos a la observada en 2003 pero también bastante más frágil ante un posible cambio de ciclo. Los principales motivos de preocupación son el elevado *stock* de deuda que han acumulado la mayor parte de las autonomías y el hecho de que la mejora del saldo presupuestario autonómico registrada en los últimos ejercicios se apoya en parte en factores anómalos y difícilmente sostenibles, incluyendo una inversión atípicamente baja y fuertes subvenciones a los intereses a través del FLA y otros mecanismos estatales de liquidez.

En 2020, la llegada de la pandemia se ha traducido en un fuerte aumento del gasto, que ha sido financiado mediante inyecciones adicionales de recursos estatales que, de hecho, han permitido reducir el déficit con respecto al año anterior. Como en 2008-9, el Gobierno ha optado por proteger al máximo a las comunidades autónomas frente los efectos inmediatos de la crisis, lo que no es necesariamente buena idea si retrasa en exceso la reacción de éstas. En cualquier caso, al menos parte de la factura de la crisis sólo se ha pospuesto y llegará en los próximos ejercicios, en la forma de abultadas liquidaciones negativas del sistema de financiación y de un recorte en las transferencias estatales.

Referencias

- Banco de España (2021). Estadísticas. Deuda pública según el protocolo de déficit excesivo.
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>
- de la Fuente, A. (2019). "Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2019-31. Madrid.
<https://www.fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021a). 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
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021b). Contabilidad Nacional Anual 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, 2021c). Contabilidad Nacional Trimestral 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, 2021d). 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
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2021a). 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, 2021b). Operaciones no financieras del subsector administración central.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasAC.aspx>
- Ministerio de Hacienda (MH, 2021). Nota de prensa. Cierre de 2020: Las medidas sanitarias y sociales para combatir la Covid sitúan el déficit de las AAPP en el 10,09%.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf>