

# El déficit público y las finanzas de las CCAA

por José Ignacio Conde-Ruiz  
(Universidad Complutense de Madrid y Fedea)

Juan Rubio-Ramírez  
(Duke University y Fedea)

José Montalbán  
(Fedea)

La crisis económica que padece España desde 2008 ha deteriorado de forma preocupante la situación contable de las Administraciones Públicas (AAPP) hasta el punto de que en 2009 el Déficit Público alcanzó el 11,1% del PIB. Por ello, el país está inmerso en un fuerte proceso de consolidación fiscal con el objetivo de reducir el déficit al -3% en 2013 (básicamente hasta alcanzar el equilibrio presupuestario primario). Este proceso de ajuste fiscal debe ser realizado por todas las AAPP, no solo la central. En el siguiente cuadro se presenta la senda de consolidación que deben seguir las distintas administraciones a partir del 2011.

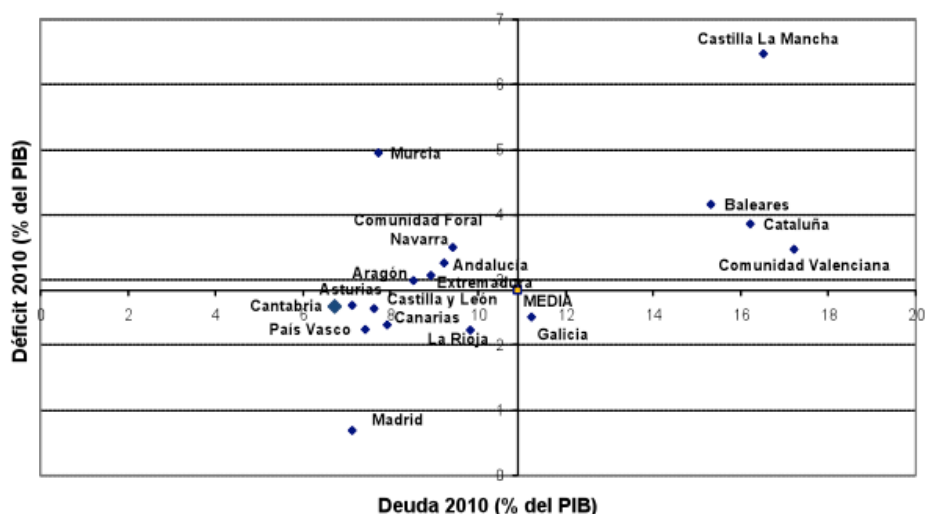
<b>Tabla 1. Proyecciones presupuestarias (procedimiento de déficit excesivo) como % del PIB</b>				
<b>Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación. EDP.89</b>				
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Total Administraciones Públicas	-6,0%	-4,4%	-3,0%	-2,1%
Administración Central	-4,8% (-2,3%)	-3,2%	-2,1%	-1,5%
Comunidades Autónomas	-1,3% (-3,3%)	-1,3%	-1,1%	-1,0%
Corporaciones Locales	-0,3% (-0,8%)	-0,3%	-0,2%	0%
Administración de la Seguridad Social	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%

( )=Valor sin las transferencias internas netas entre las unidades de Administración Pública

Fuente: Stability Programme Update 2011-2014

En el año 2010, a pesar de que el objetivo de déficit – que fue del 9.2 % del PIB – se cumplió, fue debido al esfuerzo de la Administración Central. En concreto, la Administración Central acabó nueve décimas mejor de lo esperado (con un déficit del 5% del PIB respecto a -5,9% que era el objetivo) y la Comunidades Autónomas (“CCAA”) terminaron cuatro décimas peor (-2,8% del PIB cuando el objetivo era del -2,4%). No obstante, como se puede ver en el gráfico siguiente, para ese año existió una gran heterogeneidad de déficit y de deuda por parte de las CCAA.

**Gráfico 1. Deuda y Déficit de las CC.AA a 31 de Diciembre de 2010 (% del PIB)**



Para el año 2011 el Gobierno habla abiertamente de que el déficit superará el 8%. Nuevamente todo apunta que serán las CCAA las principales culpables del desvío. Son ellas las responsables del 60% del consumo público y por tanto, no es de extrañar que todos los organismos internacionales soliciten a la Administración Central que controle el gasto de las CC.AA.

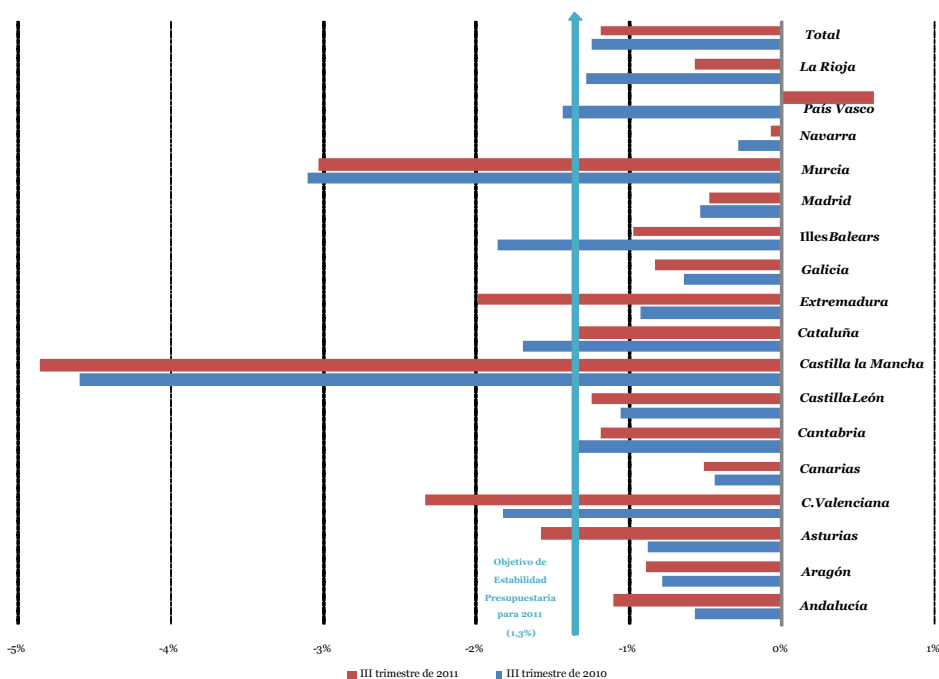
Por ello, en esta sección de Apuntes de FEDEA, se va a responder, en primer lugar, a la pregunta ¿en qué medida son las CCAA responsables en el desvío del déficit en el ejercicio 2011? Y además, si la crisis comenzó en 2008 ¿Por qué las CCAA no comenzaron a ajustar su situación contable a partir de dicho año? Estas dos cuestiones son las principales preocupaciones del Gobierno, del resto de las AAPP, de los organismos internacionales y de los ciudadanos españoles, y por tanto, son el objeto central de este estudio.

### **¿En qué medida son las CCAA responsables en el desvío del déficit de 2011?**

Para aportar un poco de luz sobre las finanzas a nivel regional se ha creado el Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA. El Observatorio patrocinado por FEDEA, presentó su primer informe el pasado miércoles 11 de enero. El contenido de este documento aporta la respuesta a la pregunta planteada anteriormente.

En la primera parte del informe se presentan los datos disponibles de la evolución de ingresos y gastos de las distintas CCAA, así como el dato de déficit hasta el III trimestre de 2011 (último dato conocido). Como se puede ver en la siguiente tabla, el Déficit Presupuestario agregado para las CCAA se ha reducido en el III trimestre de 2011 pero se mantiene igual que en el mismo trimestre de 2010 (1,2% del PIB). Además, esta variable ha empeorado en el III trimestre para siete Comunidades, y seis Comunidades terminaron el III trimestre de 2011 con un Déficit Presupuestario superior al 1,3% del PIB (el objetivo para todo el año 2011), y de éstas, tres (Valencia, Murcia y Castilla la Mancha) superan el 2% del PIB.

**Gráfico 2:** Déficit Presupuestario (como % del PIB) de las CCAA en los III trimestres de 2010 y 2011



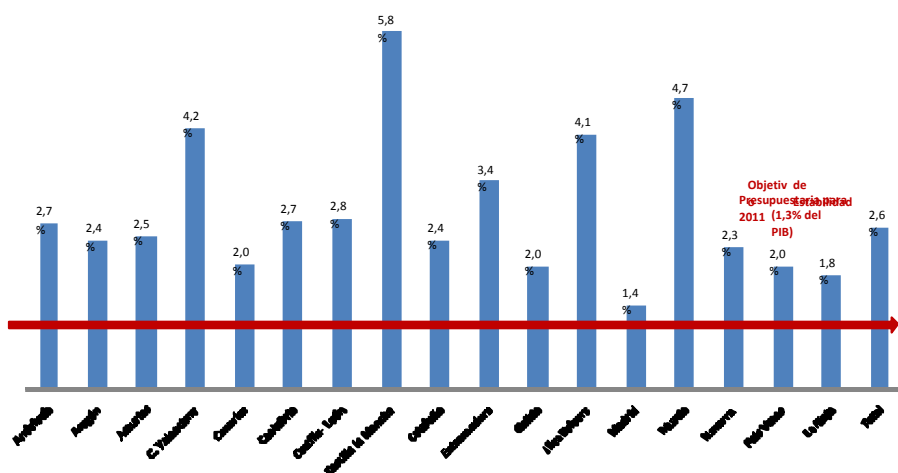
En la segunda parte se proyecta el déficit de las Comunidades Autónomas. Para ello, una vez homogeneizados los datos (siguiendo las pautas del Ministerio de Economía y Hacienda) se ha supuesto que los ingresos (y gastos), del IV trimestre del 2011 representarán, con respecto al total de ingresos (y gastos) del 2011, el mismo porcentaje que en el 2010. Para los ingresos, esta hipótesis funciona muy bien, puesto que las Entregas a Cuenta (que suponen cerca del

80% de los ingresos no financieros de las CCAA) están distribuidas homogéneamente en el año.

Por el lado del gasto, suponer que en IV trimestre de 2011 se gastará el mismo porcentaje que en el 2010 es un supuesto más cuestionable. Por un lado puede sobrestimar el gasto, puesto que aunque el inicio del ajuste empezó en la segunda parte de 2010 es de esperar que se haya intensificado. Pero por otro, hay que tener en cuenta que en el último trimestre de 2010 se aplicó la reducción de salarios del Real Decreto Ley de mayo de 2010, una bajada de salarios que no se ha producido en 2011.

Los principales resultados se resumen en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3. Estimación del Déficit en Contabilidad Nacional (como % del PIB) para el cierre del ejercicio presupuestario del año 2011**



En primer lugar todas las Comunidades incumplen el Objetivo de Estabilidad del -1,3%, siendo, en el agregado, una desviación de 1,3 puntos de PIB. Por Comunidades es la Comunidad de Madrid la que presenta una mejor disciplina fiscal desviándose únicamente una décima. Las CCAA que peor comportamiento presentan son Castilla la Mancha con una desviación de 4,5 puntos porcentuales por encima del -1,3%, Comunidad Valencia con 2,9 puntos porcentuales, la Región de Murcia con 3,4 e Islas Baleares con un 2,8.

La siguiente tabla muestra la responsabilidad que cada Comunidad Autónoma tiene sobre el desvío agregado, que según los cálculos asciende a 14.476 millones de euros. Podemos ver que el 62,2% de la desviación en el déficit (más de 9.000 millones) es responsabilidad exclusivamente de cuatro comunidades: Comunidad Valenciana (con el 21,3%), Cataluña (con el 15,5%), Andalucía (con el 14%) y Castilla la Mancha (con el 11,4%).

Puede entenderse que Cataluña y Andalucía estén a la cabeza en términos de responsabilidad agregada sobre el déficit, ya que son dos de las tres regiones más grandes (en términos de PIB). Sorprende, sin embargo, que Madrid (la segunda mayor economía regional y muy cercana a Cataluña) sea responsable de solo el 1 % del desvío y que la Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha y Murcia, que tienen unas economías que son el 50%, 18% y el 13% de la catalana, estén en el grupo con mayor responsabilidad del déficit agregado.

En definitiva, el Déficit Presupuestario estimado en el informe a cierre de 2011 y en términos de Contabilidad Nacional es del -2,6% del PIB en las CCAA. Esto implica que aunque las Corporaciones Locales y el Gobierno Central cumplan con su objetivo de déficit, dado que la Seguridad Social ha terminado con un déficit del -0,06% (siendo su objetivo un superávit del 0,4%) el déficit del total de las AAPP en España estaría cercano al -7,8% del PIB en 2011, lo que supondrá un incumplimiento del Objetivo de Estabilidad fijado en el -6%. Se debe resaltar que el déficit final puede llegar a ser más (menos) elevado si el ajuste de las CCAA en el último trimestre de 2011 es inferior (superior) al que hicieron en el año 2010. El dato real del déficit de las CCAA no se sabrá hasta que el INE lo publique en términos de Contabilidad Nacional que no se conocerá hasta principios de marzo de 2012.

Este hecho es muy importante, no sólo por la señal que tendría sobre la capacidad de España para cumplir sus objetivos de déficit, sino también porque el ajuste necesario para 2012 deberá ser más intenso del anunciado en el Programa de Estabilidad. En concreto, si el déficit acaba siendo del 7,8%, el ajuste en 2012 deberá ser de 3,4 puntos porcentuales del PIB en vez de 1,6 puntos (el objetivo es un déficit del 4,4% en 2012). Aunque lo ofrecido en este informe es una estimación y no un dato oficial, las conclusiones obtenidas nos

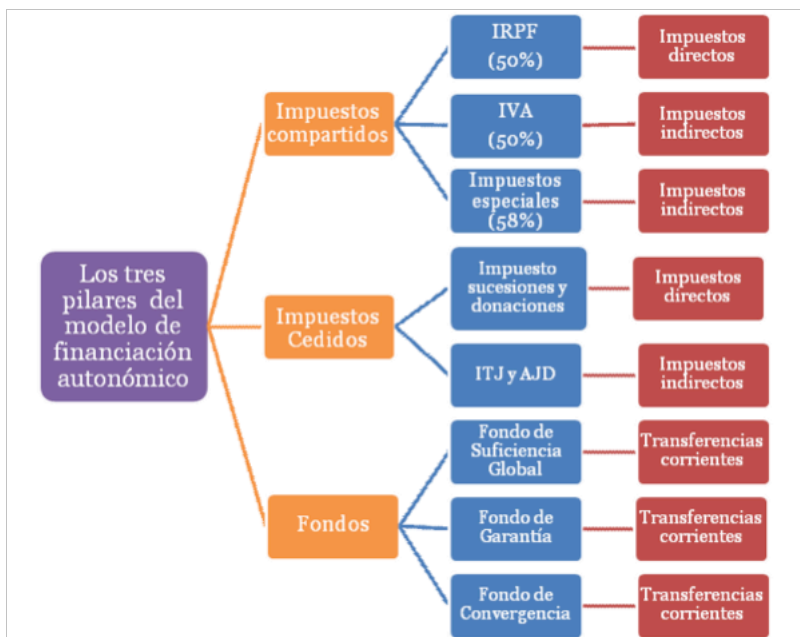
deben hacer conscientes de la necesidad de adoptar medidas adicionales con carácter inmediato en las Comunidades Autónomas. No se puede olvidar que son las CCAA las que por segundo año consecutivo han tenido importantes desviaciones respecto a su objetivo de déficit. El año 2010 este desvío pudo ser compensado por el mejor comportamiento del Gobierno Central; situación que no será posible en 2011.

### ¿Por qué las CCAA no llevaron a cabo el ajuste a su debido tiempo?

Una de las preguntas que indudablemente se plantean los economistas o cualquier ciudadano común que lea activamente la prensa es ¿por qué las Comunidades Autónomas han esperado tanto tiempo para ajustar su situación contable si la crisis económica comenzó en el año 2008? Parte de la explicación se encuentra en el diseño del Sistema de Financiación Autonómico y en particular en el mecanismo de ingresos.

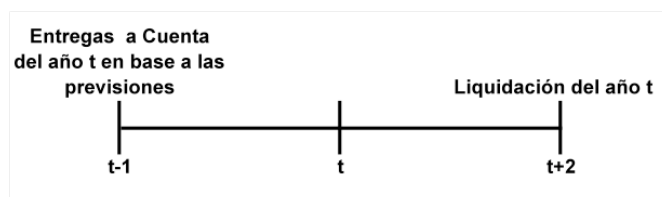
### Los ingresos de las CCAA y el Mecanismo de Entregas a Cuenta

El esquema general del sistema de ingresos del modelo, se expone en la siguiente figura:



Estas son las grandes líneas maestras del sistema de financiación de las CCAA. Pero detrás existe un tema clave: la cuestión de cuándo se entrega el dinero. Cerca del 78% de los Ingresos No Financieros (67% de los Impuestos Compartidos y el 11% los Fondos del Sistema de Financiación Autonómico) se reciben por el mecanismo de Entregas a Cuenta, que dependen de los Presupuestos Generales de Estado que se aprueban cada año. Este sistema consiste en que el Gobierno Central entrega dinero a las CCAA por concepto de los ingresos por Impuestos Compartidos y Fondos en base a las cantidades acordadas en el presupuesto, y no a las realmente recaudadas (hasta su liquidación).

El modelo de Entregas a Cuenta funciona de la siguiente manera. Para un determinado año (suponiendo que “t” es dicho año), los ingresos que el Estado Central destina a las CC.AA. se realizan en base a las proyecciones de ingresos de la Administración General del Estado realizada en “t-1”, es decir, un año antes (cuando se elaboran los Presupuestos). Mientras que la liquidación de dicho periodo (basada en la diferencia entre los ingresos proyectados y los reales) se realiza en “t+2”, es decir, dos años después de la finalización de dicho ejercicio. Si los ingresos reales son superiores a los presupuestados las CCAA reciben una liquidación positiva, y si son inferiores una liquidación negativa. La siguiente figura proporciona un esquema intuitivo de este procedimiento:



Para analizar un caso concreto, se va a explicar brevemente cuales fueron sus implicaciones para el año 2009. El Déficit Público en 2009 fue del 11,1% del PIB. La mayor parte del saldo negativo, el 9,3% del PIB correspondió a la Administración General del Estado mientras que en las CCAA el déficit fue únicamente del 2% del PIB. Esta discrepancia se debe al modelo de Entregas a Cuenta.

La CCAA recibieron las Entregas a Cuenta realizadas en base a las proyecciones de ingresos realizadas en julio de 2008 (cuando se inicia la elaboración del presupuesto



justo después de aprobar el límite de gasto) que sobrestimaron la recaudación por valor de 1,7% del PIB. En épocas de recesión los ingresos reales suelen ser menores que los presupuestados. Pero además en el año 2007 las CC.AA. recibieron en 2009 unas liquidaciones positivas procedentes del ejercicio 2007, donde la recaudación final fue superior a la presupuestada, y que suponían el 0,6% del PIB. Por ello, el déficit real de las CC.AA. se vio alterado con unos ingresos adicionales del 2,3% del PIB (0,6%+1,7%).

### **El Nuevo Modelo de Financiación Autonómica**

Para agudizar más el problema, en diciembre de 2009 se aprobó el nuevo Modelo de Financiación Autonómica que dotaba a las CCAA de mayores recursos. En concreto el nuevo modelo implicaba un 0,7% del PIB más de déficit para el Estado, y lo mismo de superávit para las Comunidades. Es decir, que el déficit de las CC.AA. debería haber sido (sin los factores “Entregas a Cuenta” y “Nuevo Sistema de Financiación”), de un 5% del PIB (2%+1,7%+0,6%+0,7%) y el déficit del Estado Central de un 6,2% (9,3%-1,7%-0,6%-0,7%). Esto implica que las Comunidades tenían un problema de déficit en 2009, aunque éste aun no había aparecido reflejado en la contabilidad.

### **Conclusiones**

En definitiva, las Comunidades Autónomas no notaron la drástica reducción de ingresos hasta 2010, cuando los Presupuestos Generales del Estado reflejaron por primera vez la nueva situación económica, lo que no sólo ha retrasado más de dos años el ajuste en el gasto de las Comunidades sino que permitió que el Gasto Corriente de las Comunidades creciera por encima del 9% durante estos años.

Esta es una de las causas de los problemas actuales. En épocas de recesión en las que los ingresos reales suelen ser menores a los presupuestados, las CCAA no tienen ningún incentivo a ajustar sus gastos de forma inmediata debido a que sus ingresos no se ven inmediatamente afectados por el ciclo, sino dos años después (cuando esos ingresos deben ser liquidados). El retraso en el ajuste del gasto por parte de las Comunidades tiene importantes consecuencias sobre el déficit, como se ha podido comprobar al concluir el segundo año consecutivo sin cumplir el Objetivo de

Estabilidad Presupuestaria, y además, genera incentivos perversos sobre las Autonomías; ¿Qué político querrá asumir el coste de un ajuste que no será necesario hasta dentro de dos años si tiene elecciones autonómicas en poco tiempo? ¿Por qué ajustar cifras si quizás la economía se recupere antes de dos años?

Pero para añadir un poco más de complejidad se debe añadir que aun no se han digerido los efectos de este sistema de financiación tan perverso. Como el lector podrá adivinar tanto en el año 2008 como en el año 2009 los ingresos reales fueron inferiores a las Entregas a Cuenta. En concreto 5.500 millones en 2008 y 18.700 millones en 2009. Todo este dinero se lo deben las CCAA al Gobierno Central. Dados los problemas que iban a suponer para la tesorería de las Comunidades afrontar las liquidaciones negativas de 2008, y sobre todo, la de 2009, se permitió a las Comunidades aplazar y dividir la devolución de las liquidaciones negativas de estos dos años a cinco ejercicios. Estos cambios en la liquidación, tal como se ha puesto de relieve en el primer boletín del Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA, explican las discrepancias entre el déficit Presupuestario y el déficit en Contabilidad Nacional.

Por otro lado, y quizá en contrapartida, el Gobierno Central aun no repartió en 2011 el anticipo de los Fondos de Convergencia Autonómica que ascendían a cerca de 2.700 mil millones de euros.

En definitiva, gran parte del problema actual del déficit de las CCAA se debe al Modelo de Financiación y en particular al mecanismo de Entregas a Cuenta que incentiva una gestión pro-cíclica de los presupuestos Autonómicos. Esto puede tener sus ventajas si los gestores son responsables pero, indudablemente, dificulta el control del déficit por parte de la Administración General del Estado.

## Referencias

- Ministerio de Economía y Hacienda. Estadísticas territoriales.
- Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
- Ley General Presupuestaria

- Stability Programme Update 2011-2014. Spain

**Publicado en Nada es gratis en dos partes:**  
**“¿En qué medida son las CCAA las responsables en el desvío del déficit de 2011?”, el día 24 de enero de 2012, y, “¿Por qué las CCAA no llevaron a cabo el ajuste a su debido tiempo?”, el día 24 de enero de 2012.**