

Análisis de los Presupuestos de las CC.AA. en 2013 y 2014: ¿Sobreestiman los gobiernos regionales sus ingresos?

Julio de 2014

Autores¹:

Manuel Díaz (Fedea)

Carmen Marín (Fedea)

¹ Los autores quieren agradecer los comentarios y sugerencias de Ángel de la Fuente.

I. Introducción

Desde el estallido de la crisis en 2008, las comunidades autónomas han incumplido reiteradamente sus objetivos de déficit pese a haber presentado en la mayor parte de los casos unos presupuestos coherentes con tales objetivos. Sobre la base de un repaso del patrón de ejecución de los últimos ejercicios, en esta nota encontramos que la fuente principal de las desviaciones observadas sobre los presupuestos inicialmente aprobados es la sobrevaloración por parte de las comunidades autónomas de los ingresos no provenientes del sistema de financiación regional y, en menor medida, del impacto de los ajustes a Contabilidad Nacional. Este patrón lleva camino de repetirse durante el año en curso, para el que se ha presupuestado un incremento de tal partida de ingresos que parece excesivamente optimista.

Nuestros resultados sugieren que las comunidades autónomas han utilizado durante estos últimos años una estrategia presupuestaria como mínimo discutible, consistente en hinchar de manera poco realista las partidas de ingreso que gestionan directamente para conseguir cumplir sobre el papel con sus obligaciones de equilibrio presupuestario ex ante. Según avanza el año y se va poniendo de manifiesto el carácter poco realista de tales previsiones de ingresos surge la necesidad de ir tomando sobre la marcha medidas de ajuste para evitar que el déficit se dispare, lo que probablemente redundará en que las cosas se hagan peor de lo que podrían haberse hecho con una planificación más realista.

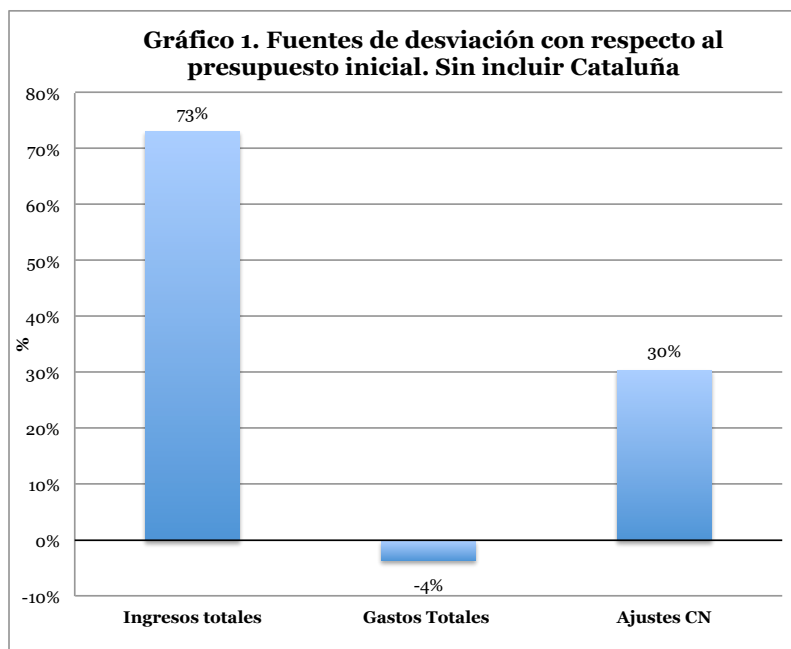
El presente documento está dividido en tres secciones. En la primera, se hace una breve reseña a ejercicios anteriores y se evalúa el cumplimiento de los presupuestos de 2013. En la segunda, se analizan los presupuestos de 2014 y la tercera resume nuestras conclusiones. Como base para la realización de este documento se utilizan [los Informes de Presupuestos](#) que publica el Ministerio de Hacienda.

II. Evaluación del cumplimiento de los Presupuestos de 2013

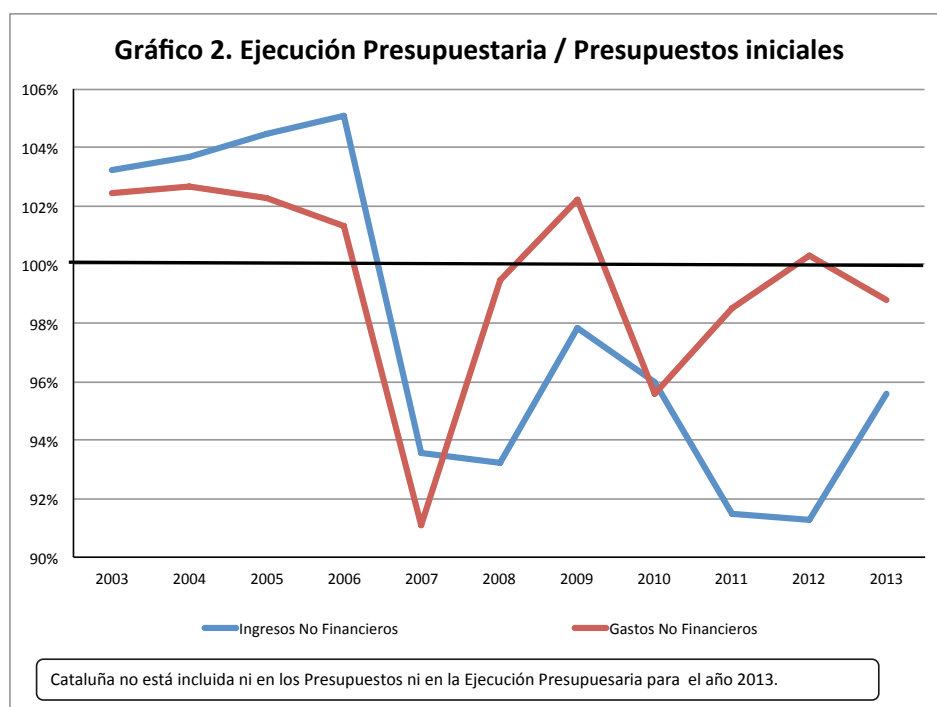
El Informe de Presupuestos de 2013 muestra que todas las CC.AA., a excepción de Cataluña (que no había presentado sus Presupuestos a fecha del informe), presentaron presupuestos consistentes con el objetivo de déficit establecido en el 0,7%. A pesar de que dicho objetivo se amplió posteriormente hasta el 1,3% las comunidades autónomas fueron incapaces de incumplirlo, cerrando el año con un déficit del 1,5% del PIB. En toda esta sección, no se incluye Cataluña, al no haber presentado su presupuesto de 2013 a tiempo.

La desviación de las cuentas autonómicas en relación con lo presupuestado para 2013 ha sido de unos 6.300 millones de euros. El 73% del total de la desviación se ha producido por el lado de los ingresos. Los Ingresos No Financieros de cierre de 2013 han sido 4.651 millones menores que los presupuestados. El 30% del total de la desviación ha sido a través de los Ajustes de CN previstos por las CC.AA. (1.935 millones) (véanse Tabla 1 y Gráfico 1).

Tabla 1. Comparación Presupuesto 2013 con Cierre 2013			
Total CC.AA sin Cataluña (millones de euros)	Presupuesto 2013	Derechos Reconocidos	Diferencia
Ingresos Totales	108.334	103.683	4.651
Gastos Totales	115.857	115.628	-229
Ajustes CN	1.868	-67	1.935
Total	-5.655	-12.012	6.357



Tal y como lleva sucediendo desde el año 2007, las CC.AA. han cerrado con unos ingresos por debajo de los presupuestados. En concreto, en los años 2011 y 2012 la Ejecución del Presupuesto de ingresos se encuentra por debajo del 92% (véase Gráfico 2).

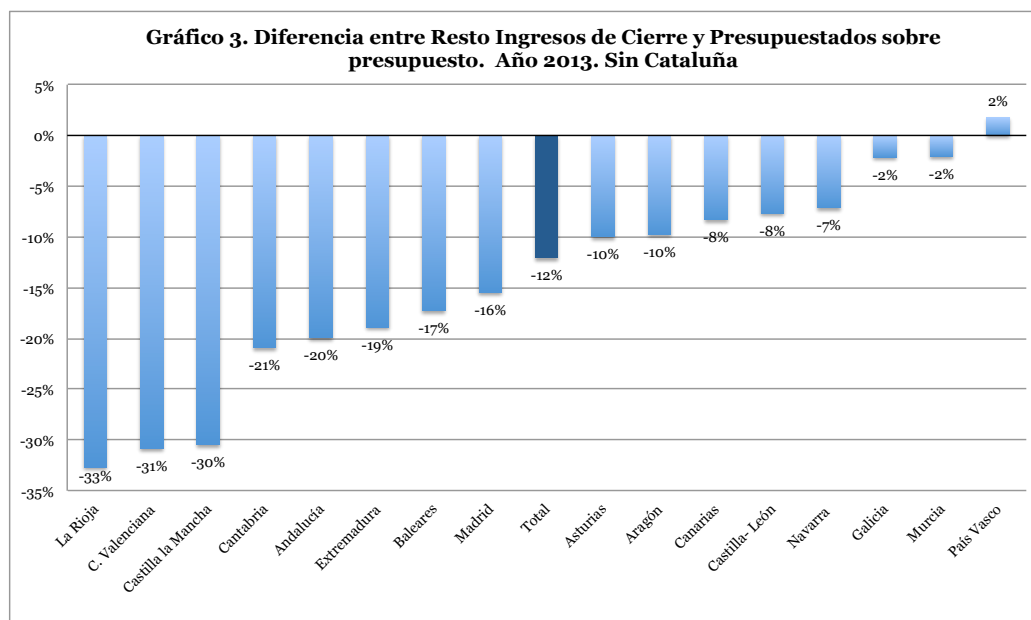


Una parte muy importante de los ingresos de las CC.AA. (en torno al 70%) provienen de las entregas a cuenta y liquidaciones del sistema de financiación regional y se conocen en el momento en el que se elaboran los presupuestos. Ha sido el “resto de ingresos” no sujetos a entregas ni liquidaciones la partida responsable de la desviación de los ingresos con respecto al presupuesto. Es decir, las CC.AA. han sobrevalorado el “resto de ingresos” en sus presupuestos desde que comenzó la crisis. En concreto, para el año 2012, el importe finalmente ejecutado de esta partida de ingresos fue un 23% por debajo de la cantidad inicialmente presupuestada. Para 2013, en este caso sin incluir a Cataluña, fue un 12% inferior.

Volviendo al año 2013, la diferencia de 4.651 millones entre los ingresos presupuestados y los realmente reconocidos se debe a un comportamiento peor del previsto inicialmente de las partidas de ingresos que son gestionadas directamente por las comunidades autónomas, incluyendo la Enajenación de Inversiones Reales, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) y el Resto de impuestos directos e indirectos y las Transferencias de Capital recibidas (véase Tabla 2).

Total CC.AA sin Cataluña (millones de euros)	Presupuesto 2013	Derechos Reconocidos	Diferencia
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.107	2.445	338
ITP Y AJD	5.501	4.494	-1.007
Tasas	3.916	3.786	-130
Ingresos Patrimoniales	512	652	140
Enajenación Inversiones Reales	1.681	356	-1.325
Resto Transferencias corrientes	12.557	11.956	-601
Resto Transferencias Capital	4.597	3.507	-1.090
Resto de Impuestos directos e indirectos	8.280	7.232	-1.048
Total Resto de Ingresos	39.150	34.428	-4.722
Ingresos No Financieros descontando liqu 2008 y 2009	110.346	105.695	-4.651

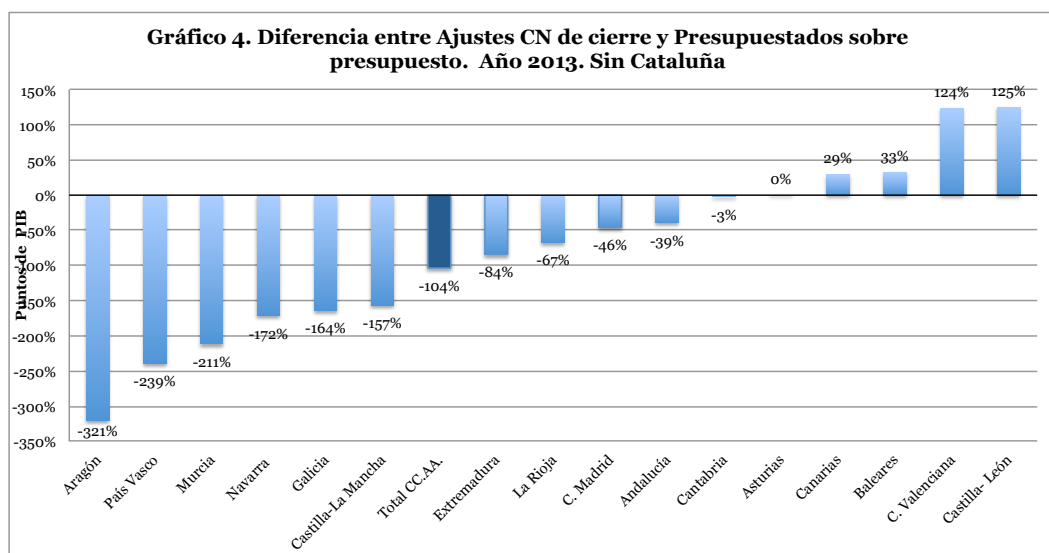
Por CC.AA., las que presentan mayores desviaciones entre la ejecución del Resto de Ingresos y los presupuestados son La Rioja (33%), C. Valenciana (31%) y Castilla-La Mancha (30%) (véase el Gráfico 3), si bien, una parte importante de la desviación de ésta última se explica por la devolución del impuesto sobre medio ambiente por un importe de 212 millones de euros (0,6 pp. PIB) tras una sentencia desfavorable a la región. Por otro lado, las CC.AA. que menos se desviaron en sus previsiones fueron País Vasco, Galicia y Murcia.



Por otra parte, como ya habíamos comentado anteriormente, la valoración que hicieron las CC.AA. en sus presupuestos de los ajustes necesarios para pasar a términos de Contabilidad Nacional (CN) también ha sido muy optimista.

Entre estos ajustes destacan por el lado del ingreso el que corrige por la recaudación incierta de ciertos tributos así como la devolución de las liquidaciones 2008 y 2009 y por el lado de los gastos la imputación de facturas impagadas recogidas en la cuenta 413. Un ajuste negativo supone que el Déficit en CN es mayor que el Déficit Presupuestario. Un ajuste positivo supone que el Déficit CN es menor.

Por CC.AA., observamos que han sido Aragón, País Vasco y Murcia las que más se han desviado en sus previsiones. En cambio, para cuatro CC.AA. (Castilla-León, C. Valenciana Baleares y Canarias los ajustes por CN han sido más favorables de lo que en un principio preveían.



Como conclusión, durante 2013 las CC.AA. (sin tener en cuenta a Cataluña) han sobrevalorado sus ingresos considerablemente, así como, el efecto de los ajustes a CN. 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 informes², las CC.AA. tienden a sobrevalorar sus ingresos en los presupuestos. A medida que avanza el año, el riesgo de incumplimiento se va haciendo evidente, por lo que, las Comunidades optan por no ejecutar algunos gastos, principalmente gastos de capital, para acercarse a su objetivo de déficit.

²Para más información véase el II Observatorio CC.AA. Fedea:
http://www.fedea.net/ccaa/observatorio_ccaa-2.pdf

III. Análisis de los presupuestos de 2014

El Ministerio de Hacienda y AA.PP. publicó durante el primer trimestre 2014 el Resumen Ejecutivo de los Presupuestos de las CC.AA. para 2014. En este informe, se presentan los datos de los Presupuestos de 2014 y se analiza su adecuación al cumplimiento del objetivo de déficit, que es del 1%. Un examen de este informe sugiere que es muy probable que las CC.AA. hayan sobrevalorado de nuevo los ingresos y los ajustes de CN en sus presupuestos para 2014.

Por el lado de los ingresos, a pesar de la reducción de las entregas a cuenta prevista para este año, las CC.AA. han presupuestado un aumento de sus ingresos para 2014. Las cifras son las siguientes: las CC.AA. prevén aumentar sus ingresos en 4.100 millones de euros para 2014 sabiendo que sus recursos sujetos a entregas y liquidaciones se reducirán en 2.300 millones. Esto resulta en que el “resto de ingresos” no sujetos a entregas ni liquidaciones deberá ser superior en 6.400 millones al obtenido en 2013, lo que supondría una tasa de crecimiento del 17% para tales partidas (véase la Tabla 3).

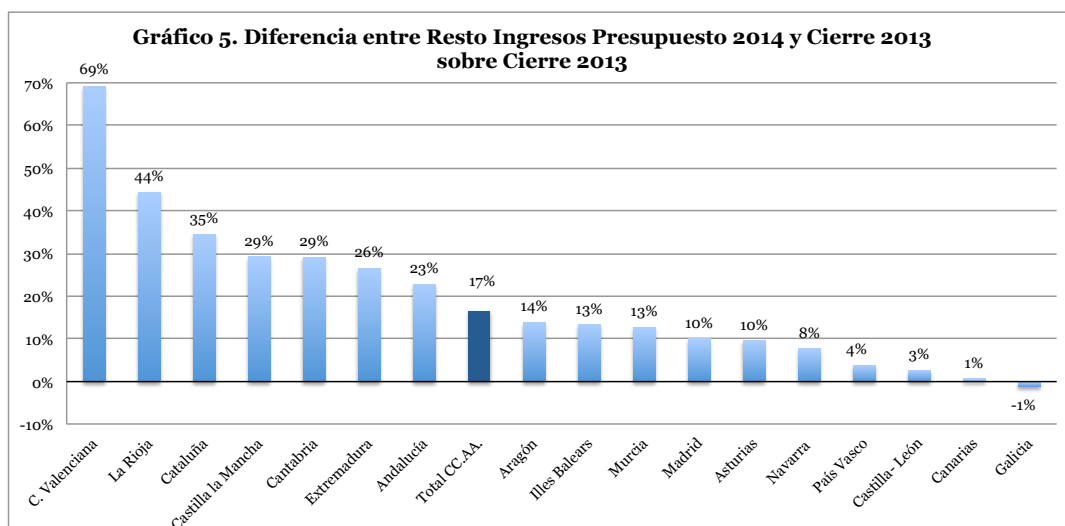
Tabla 3. Comparación Presupuesto 2014 con Cierre 2013			
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2014	Derechos Reconocidos 2013	Diferencia
Recursos sujetos a entregas y liquidaciones	84.760	87.047	-2.287
Resto de Ingresos	45.192	38.761	6.431
Total Ingresos descontando liq 2008 y 2009	129.952	125.808	4.144

Esto nos lleva a pensar que el “resto de ingresos” **sigue sobrevalorado en los presupuestos 2014**. Por partidas, aumentan con respecto a los Derechos Reconocidos en 2013 la Enajenación de Inversiones Reales (en casi 1.900 millones más), los Ingresos Patrimoniales (en 1.300 millones), la recaudación por ITP y AJD (en 1.000 millones), el Resto de Transferencias Corrientes (en casi 900 millones), el Resto de Transferencias de Capital (en 700 millones) y el resto de impuestos directos e indirectos (en unos 900 millones) (véase Tabla 4).

Todas estas partidas también aumentaban en el Presupuesto 2013 con respecto a los derechos reconocidos con la excepción de los Ingresos Patrimoniales. El aumento de los Ingresos Patrimoniales es debido al Presupuesto 2014 de Cataluña. Según se informa en el resumen ejecutivo de los Presupuestos, la Generalitat prevé mayores ingresos por la formalización de contratos de concesiones. Con datos de ejecución presupuestaria hasta marzo de 2014, se observa en efecto un aumento importante en los ingresos patrimoniales de Cataluña.

Tabla 4. Presupuesto 2013 y 2014 y Ejecución Presupuestaria. Resto Ingresos					
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2013	Presupuesto 2014	Derechos Reconocidos 2013	Diferencia	
				Presupuesto 2014 y 2013	Presupuesto 2014 Ejecución 2013
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.305	2.631	2.792	326	-162
ITP Y AJD	6.722	6.561	5.542	-161	1.019
Tasas	4.875	4.438	4.584	-437	-146
Ingresos Patrimoniales	552	2.012	702	1.460	1.310
Enajenación Inversiones Reales	2.569	2.455	573	-114	1.882
Resto Transferencias corrientes	13.248	13.461	12.583	213	878
Resto Transferencias Capital	4.900	4.450	3.722	-450	728
Resto de Impuestos directos e indirectos	9.064	9.184	8.262	120	922
Total Resto de Ingresos	44.234	45.193	38.761	959	6.432
Ingresos No Financieros descontando Iliqu 2008 y 2009	131.207	129.952	125.808	-1.255	4.144

Por Comunidades Autónomas todas, excepto Galicia, prevén un aumento en el resto de ingresos con respecto al dato de cierre de 2013. Destaca el caso de la C. Valenciana que ha previsto un aumento de casi el 70%. También son destacables los aumentos de este tipo de ingresos en La Rioja, Cataluña, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura y Andalucía.

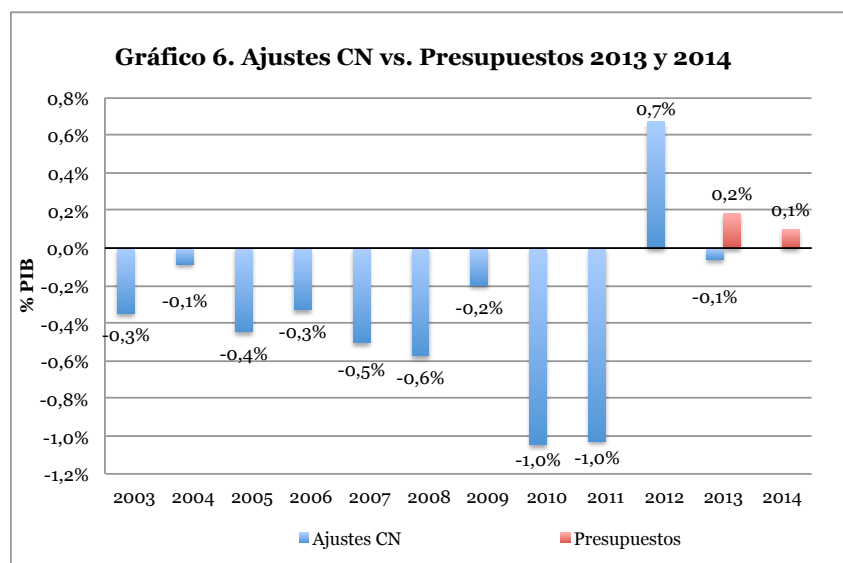


Dado el carácter extraordinario del resto de ingresos, no podemos indicar qué comunidades incumplirán su presupuesto de ingresos por haber sobrevalorado el resto de ingresos. Esto dependerá de la realización de este tipo de ingresos durante el año. A simple vista, el incremento esperado de esta partida parece bastante optimista en la mayor parte de los casos. Conforme avance el año, se verá si estas CC.AA. han sido capaces de aumentar estos ingresos al ritmo previsto. En el supuesto de que no lo consigan se verán obligadas a recortar por el lado de los gastos para cumplir con el objetivo de déficit comprometido.

Con datos del primer trimestre del año se observa una caída del resto de ingresos en un 2% para el conjunto de las CC.AA., siendo el aumento comprometido en los presupuestos 2014 del 17%. Aunque todavía es pronto para poder valorar el cumplimiento de los ingresos presupuestados por las CC.AA., hay que destacar que el aumento previsto del “resto de ingresos” parece bastante difícil de conseguir.

Con respecto a los ajustes de CN, las CC.AA. prevén que reducirán su déficit presupuestario en 1.045 millones de euros (ajuste positivo). Los ajustes de CN a cierre de 2013 fueron de -615 millones. Es decir, el Déficit de CN fue 615 millones superior al Déficit Presupuestario. Como ya habíamos comentado antes, las CC.AA. se desviaron considerablemente en la previsión de sus ajustes CN en 2013.

La valoración de la previsión de cierre de 2014 de los ajustes de CN realizada por las CC.AA. en los Presupuestos es bastante complicada. Esto es debido a que estos ajustes varían cada año siendo prácticamente imposible saber cómo se cerrará 2014. En el Gráfico 6, presentamos los ajustes de los últimos diez años (2003-2013). Podemos observar que en todos los años, estos ajustes han sido negativos (añaden más déficit) excepto para 2012. En ese año, se puso en marcha el Fondo de Financiación de Pago a Proveedores dando lugar al reconocimiento en el presupuesto de una importante remesa de facturas de los años 2010 y 2011 que no formaban parte del déficit CN de 2012 dando lugar a un ajuste CN positivo. En el año 2014, al contrario de lo anunciado en los Presupuestos 2014, lo más probable es que el ajuste de CN sea negativo (aumente el déficit Presupuestario). Por este motivo, pensamos que los presupuestos 2014 también podrían estar sobrevalorando los ajustes de CN.



III. Conclusión

El Presupuesto de 2013 fue elaborado en base a un objetivo de déficit del 0,7% que las comunidades autónomas han incumplido, habiendo cerrado el ejercicio con un déficit del 1,5%. Esta desviación se debe a un incumplimiento del Presupuesto de Ingresos y de la previsión de los ajustes de CN.

Las CC.AA., exceptuando a Cataluña, han cerrado 2013 con unos ingresos 4.651 millones inferiores a los presupuestados. La desviación se concentra en las partidas de ingresos no sujetas a entregas a cuenta y liquidaciones estatales, entre las que destacan la Enajenación de Inversiones Reales y los ingresos por los tributos gestionados directamente por las comunidades autónomas. También ha habido desviación en su valoración de los Ajustes de CN (1.935 millones).

La situación lleva camino de repetirse en el ejercicio 2014. Para el año en curso, las CC.AA. han presupuestado unos ingresos superiores en 4.140 millones a los realmente obtenidos en 2013. Teniendo en cuenta que las entregas a cuenta y las liquidaciones se reducen en unos 2.300 millones, esto implica que los recursos no sujetos a entregas ni liquidaciones deberán aumentar en 6.400 millones con respecto al cierre de 2013, lo que supondría un crecimiento del 17%, que parece excesivamente optimista. La previsión de ajustes de CN positivos para 2014 en unos 1.000 millones también parece ser muy optimista. El motivo es que desde 2003 el único año que se ha cerrado con ajustes CN positivos ha sido 2012 y dicha situación especial no parece que se vaya a repetir.