

# Los planes económico-financieros de saneamiento de las comunidades autónomas en el contexto de consolidación presupuestaria

Alfonso Utrilla de la Hoz\*

En el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del pasado 17 de mayo se aprobaron los Planes Económico Financieros de Reequilibrio (PEF) de las Comunidades Autónomas (CCAA), excepto el del Principado de Asturias. Se considera así, oficialmente, que los PEF de las Comunidades Autónomas remitidos contienen las medidas idóneas, de ahorro de gasto o de incremento de ingresos, para el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria fijado en el 1,5% del PIB a 31 de diciembre de 2012. Los PEF aprobados serán los primeros cuyo seguimiento y aplicación se va a realizar en el marco de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta circunstancia determina que los mismos van a estar sometidos a un estricto seguimiento para garantizar su cumplimiento final. Esto significa que el CPFF es el punto de partida para que cumplan con la estabilidad las Comunidades Autónomas, que tendrán un control mensual de su ejecución presupuestaria y trimestral de su cumplimiento.

De acuerdo con los datos remitidos en abril a Eurostat, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas había sido de sólo el 6,9% en España en 2011, cuando la previsión a octubre de 2011 era del 33,4%. Así, la desviación en los objetivos de déficit se cifraba en casi 26 mil millones de euros, con una importante asimetría, ya que el déficit de las Administraciones Territoriales habría crecido en un 36,9% en el caso de las Comunidades Autónomas y en un 26,6% en las Corporaciones Locales, mientras que la Administra-

ción Central (-40%) y la Seguridad Social (-51,9%), han conseguido reducirlo. En mayo, además, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas estimaba, por las últimas informaciones aportadas por las Comunidades Autónomas, así como por la transparencia derivada de la operación de pago a proveedores, un impacto añadido en contabilidad nacional de cuatro décimas en el déficit de 2011, hasta alcanzar finalmente el 8,9% del PIB. Esta desviación adicional de 4.655 millones de euros se debe fundamentalmente al aumento del déficit de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad Valenciana, y en menor medida a Andalucía y Castilla-León. El nuevo resultado obtenido derivaría principalmente de operaciones denominadas "one off", de efecto en un solo ejercicio.

Estos PEF se enmarcan en los objetivos y perspectivas incluidos en la Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015 que establecen un horizonte de déficit cero para las Comunidades Autónomas en 2015, descontadas las liquidaciones negativas del modelo de financiación de los años 2008 y 2009 aplazadas en el tiempo.

Para evaluar estas medidas es necesario contextualizarlas en función del comportamiento económico previsto que, a juicio de las previsiones de primavera de 2012 de la Comisión Europea, serán más negativas de las estimadas por las autoridades nacionales. El estallido de la burbuja de los precios de los activos y el fin del auge inducido por la demanda interna ha mermado de forma estructural la base de ingresos de la economía española y, en consecuencia, se requerirán ajustes estructurales de los gastos y los ingresos.

\* Universidad Complutense de Madrid.

Cuadro 1

**EVOLUCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD  
(MILLONES DE EUROS Y PORCENTAJE DEL PIB)**

	2011a	2011b	2011	2012	2013	2014	2015
1. Déficit total administraciones públicas	-91.344	-91.344	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
2. Administración central	-31.619	-54.739	-5,1	-3,5	-2,5	-1,9	-1,1
3. Comunidades autónomas	-50.488	-31.541c	-2,94c	-1,5	-0,5	-0,3	0,0
4. Corporaciones locales	-8.242	-4.069	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	-995	-995	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Total ingresos		377.085	35,1	36,3	36,9	36,6	36,6
7. Total gastos		468.429	43,6	41,6	39,9	38,8	37,7

a sin ajustes por devoluciones negativas del sistema de financiación de ejercicios 2008 y 2009.

b con ajustes por aplazamiento de liquidaciones negativas.

c 36.196 millones de euros tras la última revisión, -3,38% del PIB.

Fuente: Reuters, Bloomberg y elaboración propia

Las cautelas que los servicios técnicos de la Comisión han realizado sobre el Programa de Estabilidad se basan, principalmente, en los riesgos derivados del escenario macroeconómico, asociados principalmente a una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y a una disminución de la demanda interna y, en particular, del consumo privado. Así, los ingresos públicos podrían tener una sensibilidad incluso mayor respecto del ajuste estructural en curso, debido a los efectos de composición y al prolongado hundimiento del sector inmobiliario, y ello también podría dar lugar a una mayor pérdida de ingresos tributarios. También existe un riesgo adicional derivado de la ejecución presupuestaria de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta su reciente comportamiento insatisfactorio.

A estos efectos, las autoridades comunitarias consideran que una aplicación estricta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la adopción de fuertes medidas presupuestarias por parte de las Comunidades Autónomas mitigaría los riesgos de que estas se desvíen de los objetivos presupuestarios y, habida cuenta de la naturaleza descentralizada de las finanzas públicas españolas, resulta esencial contar con un sólido marco presupuestario e institucional.

En los planes presentados, el conjunto de medidas de ahorro de gasto y de incremento de ingresos alcanza

la cifra de 18.349 millones de euros (13.071 millones de menor gasto y 5.278 millones de mayores ingresos). En términos de contabilidad nacional, los objetivos de reducción del déficit son pasar en un solo año del 3,38% al 1,48%, con un recorte en 2012 de la cifra de déficit de 20.451 millones de euros, para dejarlo en 2014 por debajo del 1%, con una disminución adicional de 5.158 millones de euros. Este esfuerzo presupuestario sin precedentes se deriva de la evolución negativa de los desequilibrios de las Comunidades Autónomas en los últimos años. Si, en 2007, once regiones presentaban sus cuentas en equilibrio o superávit, en 2011 el déficit era generalizado y en diez regiones empeoró respecto al año anterior, alcanzando su volumen de deuda niveles preocupantes, aunque las diferencias regionales son muy importantes.

El esfuerzo a realizar ha de valorarse en función del comportamiento reciente de las finanzas autonómicas. En este sentido, mientras en el ejercicio 2010 las cuentas regionales, aunque empeoraron, se ajustaron mejor a las previsiones iniciales, las desviaciones en 2011 fueron generalizadas, restando credibilidad a los escenarios planteados. El efecto del afloramiento de facturas para el pago de proveedores y la revisión a la baja de los ingresos propios regionales por recaudación incierta ha afectado fuertemente a los datos de déficit en términos de contabilidad nacional de los ejercicios 2011 y 2012.

Cuadro 2

## EVOLUCIÓN DE LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (DÉFICIT PORCENTAJE PIB)

	2008	2009	2010	2011	Deuda 2011	Recorte 2012 M. euros	2012	2013	2014
Cataluña	-2,58%	-2,41%	-4,22%	-3,70%	20,7%	-4.451	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Galicia	-0,17%	-0,75%	-2,38%	-4,37%	12,3%	-1.670	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Andalucía	-0,75%	-1,37%	-3,13%	-3,22%	9,8%	-2.533	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Asturias	-0,60%	-1,32%	-2,68%	-3,64%	9,1%	-616	-0,99%	-1,05%	-0,80%
Cantabria	-1,08%	-3,22%	-2,87%	-4,04%	9,3%	-338	-1,49%	-0,39%	0,04%
La Rioja	-1,08%	-0,68%	-3,05%	-1,61%	11,2%	-70	-0,75%	-0,24%	0,00%
Murcia	-2,86%	-2,64%	-4,94%	-4,33%	10,1%	-811	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Comunidad Valenciana	-2,11%	-3,09%	-3,57%	-4,46%	19,9%	-3.121	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Aragón	-0,75%	-1,74%	-2,99%	-2,88%	10,2%	-473	-1,50%	-0,50%	-0,30%
Castilla-La Mancha	-2,79%	-4,86%	-6,32%	-7,31%	18,0%	-2.221	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Canarias	-0,70%	-1,06%	-2,29%	-1,78%	8,8%	-121	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Extremadura	-1,18%	-1,67%	-2,39%	-4,59%	10,9%	-549	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Baleares	-3,28%	-3,26%	-4,00%	-4,00%	16,3%	-668	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Madrid	-0,74%	-0,43%	-0,71%	-2,22%	7,9%	-1.395	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Castilla y León	-0,71%	-1,41%	-2,26%	-2,59%	9,4%	-633	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Navarra	-4,70%	-2,63%	-3,03%	-1,88%	12,9%	-73	-1,50%	-1,10%	-1,00%
País Vasco	-1,18%	-3,89%	-2,40%	-2,56%	8,1%	-708	-1,50%	-1,10%	-1,00%
Total	-1,49%	-1,92%	-2,94%	-3,38%	13,1%	-20.451	-1,48%	-1,06%	-0,95%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Las previsiones incluidas en los PEF se basan en un crecimiento económico medio similar al oficial, aunque con una dispersión regional importante, irrealista a corto plazo en algunas CCAA que prevén un crecimiento del PIB nominal ya en 2013 del 4,1% (caso de Aragón, Castilla y León o País Vasco). Entre 2011 y 2014 se estima una reducción del déficit presupuestario de 15.269 millones de euros (-63%), que se eleva a 25.609 en términos de contabilidad nacional ajustada (procedimiento de déficit excesivo). En materia de ingresos se plantea un crecimiento global similar al del PIB nominal, con mayor crecimiento de los ingresos corrientes (4,13%), por la evolución prevista en las transferencias recibidas, ya que la presión fiscal estimada se mantiene constante. El grueso del ajuste se plantea a través del recorte del gasto en 10.280 millones de euros (-6,37%), especialmente de los gastos de capital (-14,23%), aunque en términos absolutos el gasto corriente estimado bajará entre 2011 y 2014 en 7.702 millones de euros, debido a la caída en los gastos de personal (-4.239 millones), compra de bienes y servicios (-2.068) y transferencias

(-6.271), dado que los gastos de intereses se duplicarían (4.595).

El análisis del efecto de las medidas propuestas por Comunidades Autónomas muestra grandes diferencias. Castilla-La Mancha (-25,5%), Cataluña (-15,4%), Comunidad Valenciana (-13,9%), Aragón (-11,8%) y Extremadura (-11,3%) presentan una reducción del gasto en el conjunto del período muy significativo, mientras otras regiones prevén un incremento del gasto superior al crecimiento económico, como es el caso de Navarra, Madrid o Galicia. En los ingresos, algunas regiones plantean incrementos sustanciales, como Baleares (18,7%), Murcia (11,9%) o Castilla-La Mancha (10%), mientras Canarias, Extremadura o Andalucía prevén ligeras disminuciones.

El peso relativo de los gastos e ingresos regionales muestra una dispersión inicial muy acentuada que se reducirá en 2014 con las medidas planteadas, especialmente en el caso de los gastos corrientes en pres-

tación directa de bienes y servicios (capítulo 1+2 de gasto).

La valoración de los PEF se debe establecer en la credibilidad de las medidas planteadas y su correcta cuantificación y esta depende del comportamiento reciente en la ejecución presupuestaria. En este sentido, la experiencia de la ejecución del ejercicio 2011 no resulta alentadora, tanto por el lado de los gastos como en la ejecución de ingresos, especialmente en aquellas regiones que precisan realizar un mayor esfuerzo en el futuro. Los últimos datos de ejecución presupuestaria trimestral en términos de contabilidad nacional de las Comunidades Autónomas conocidos, correspondientes al primer trimestre del año 2012, si se descuentan los

adelantos de transferencias correspondientes a una parte de la liquidación definitiva del ejercicio 2010, presentan un déficit acumulado de 4.787 millones de euros, un 40% menor al de hace un año (8.090). Se pone así de relieve el esfuerzo en el ajuste presupuestario, aunque no de forma homogénea, ya que Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra cerraron los primeros tres meses con déficit.

En definitiva, habrá que evaluar la efectividad de las medidas planteadas en los próximos meses y especialmente en los presupuestos de 2013 para valorar el esfuerzo planteado en los PEF especialmente en las CCAA con mayores desequilibrios.

Cuadro 3

#### DIFERENCIAS ENTRE EL DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN RELEVANTE EN EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO (MILLONES DE EUROS)

	Inicial 2010	Final 2010	Nec. financ. 2010	Inicial 2011	Final 2011	Nec. financ. 2011	Inicial 2012	Ajustado 2012	Nec. financ. 2012
Cataluña	-6.147	-5.135	-8.352	-4.921	-6.624	-7.418	-2.252	-2.478	-2.967
Galicia	-1.414	-965	-1.324	-624	-691	-2.530	-662	-889	-860
Andalucía	-4.035	-3.048	-4.479	-2.294	-2.920	-4.716	-3.264	-5.788	-2.183
Asturias	-537	-302	619	-388	-534	-843	-274	-75	-227
Cantabria	-373	-386	389	-207	-276	-533	-278	-388	-195
La Rioja	-192	-232	240	-114	-89	-131	-65	-143	-61
Murcia	-698	-1.215	-1.349	-351	-1.149	-1.237	-514	-521	-426
Comunidad Valenciana	-1.831	-2.532	-3.644	-1.170	-3.324	-4.657	-1.233	-2.906	-1.536
Aragón	-703	-747	977	-465	-854	-978	-600	-556	-505
Castilla-La Mancha	-1.121	-1.830	-2.269	-473	-3.379	-2.790	-693	-693	-568
Canarias	-1.208	-820	947	-603	-437	-734	-881	-808	-613
Extremadura	-657	-355	435	-420	-709	-812	-443	-573	-263
Baleares	-622	-954	-1.065	-857	-755	-1.063	-353	-592	-396
Madrid	-1.318	-1.103	-1.355	-243	-245	-4.231	989	-3.638	-2.836
Castilla y León	-1.249	-1.419	-1.294	-837	-703	-1.489	-795	-1.855	-856
Navarra	-500	-385	-564	-289	-322	-348	-303	-374	-275
País Vasco	-1.843	-1.438	-1.608	-830	-1.242	-1.687	-893	-778	-979
Total	-24.450	-22.866	-30.910	-16.917	-24.252	-36.196	-12.514	-23.055	-15.745

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 4

**EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS EN LOS PLANES DE SANEAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(MILLONES DE EUROS Y PORCENTAJE)**

	2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/11 (Porcentaje)
Capítulo I	40.176	41.790	38.678	40.117	-59	-0,15
Capítulo II	47.027	51.132	47.042	48.681	1.654	3,52
Capítulo III	4.710	4.439	4.426	4.512	-198	-4,20
Capítulo IV	38.382	32.214	43.005	42.529	4.147	10,80
Capítulo V	712	988	595	583	-129	-18,12
Ingresos corrientes	131.007	130.564	133.747	136.423	5.416	4,13
Capítulo I	57.390	53.600	52.542	53.151	-4.239	-7,39
Capítulo II	27.624	34.056	25.509	25.556	-2.068	-7,49
Capítulo III	4.568	6.662	8.260	9.163	4.595	100,59
Capítulo IV	53.778	49.840	47.453	47.507	-6.271	-11,66
Capítulo V	0	70	270	280	280	
Gastos corrientes	143.359	144.229	134.033	135.657	-7.702	-5,37
Cap VI	188	1.710	1.019	1.101	913	485,64
Ahorro bruto	-12.352	-13.665	-286	769	13.121	-106,23
Cap VII	6.026	6.071	4.779	4.714	-1.312	-21,77
Ingresos capital	6.214	7.783	5.769	5.787	-427	-6,87
Cap VI	7.690	7.728	7.861	7.928	238	3,09
Cap VII	10.423	9.447	8.210	8.109	-2.314	-22,20
Gastos capital	18.114	17.173	15.570	15.536	-2.578	-14,23
Ingresos	137.221	138.347	139.516	142.210	4.989	3,64
Gastos	161.473	161.402	149.603	151.193	-10.280	-6,37
Déficit presupuestario	-24.252	-23.055	-10.087	-8.983	15.269	-62,96
Necesidad de financiación PDE	-36.196	-15.745	-11.500	-10.587	25.609	-70,75
PIB nominal	1.072.105	1.061.631	1.080.136	1.111.438	39.333	3,67

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 5

## EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILLONES DE EUROS Y PORCENTAJE)

	Ingresos corrientes		Gastos corrientes		Ingresos de capital		Gastos de capital		Ingresos		Gastos	
	2014/11	%	2014/11	%	2014/11	%	2014/11	%	2014/11	%	2014/11	%
Cataluña	889	4,0	-3.665	-13,6	-383	-49,5	-889	-36,3	506	2,2	-4.554	-15,4
Galicia	610	8,2	154	2,0	-182	-25,0	212	16,1	428	5,2	366	4,1
Andalucía	-499	-2,1	-1.037	-4,1	469	35,3	421	12,9	-30	-0,1	-616	-2,2
Asturias	185	5,9	-40	-1,2	-80	-22,0	-231	-30,8	105	3,0	-271	-6,7
Cantabria	130	7,0	-167	-8,9	24	57,1	-36	-11,9	154	8,1	-203	-9,4
La Rioja	86	8,4	0	0,0	6	12,9	34	19,7	92	8,5	34	2,9
Murcia	492	14,4	-400	-9,1	-63	-35,0	48	14,2	429	11,9	-352	-7,4
C. Valenciana	834	7,6	-1.015	-8,1	47	28,2	-1.007	-51,3	881	7,9	-2.022	-13,9
Aragón	136	3,3	-489	-10,7	-71	-33,3	-125	-19,7	65	1,5	-614	-11,8
Castilla-La Mancha	491	8,2	-1.807	-21,4	153	37,2	-695	-50,5	644	10,0	-2.502	-25,5
Canarias	-27	-0,5	61	1,1	-166	-31,3	149	21,4	-193	-3,3	210	3,3
Extremadura	-48	-1,2	-352	-8,5	-64	-19,2	-200	-26,2	-112	-2,7	-552	-11,3
Baleares	545	24,6	-152	-5,7	-100	-60,5	-2	-0,3	446	18,7	-154	-4,9
Madrid	502	3,2	834	5,4	46	38,7	-103	-13,5	548	3,4	732	4,5
Castilla y León	287	3,8	157	2,0	-177	-35,2	-128	-11,1	110	1,4	29	0,3
Navarra	253	7,9	124	4,0	28	110,6	85	20,4	281	8,7	209	5,9
País Vasco	549	6,5	93	1,1	86	29,7	-112	-8,8	634	7,3	-19	-0,2
Total	5.416	4,1	-7.702	-5,4	-427	-6,9	-2.578	-14,2	4.989	3,6	-10.280	-6,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 6

## PREVISIONES DE INGRESOS Y GASTOS RELATIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (EN PORCENTAJE)

	Gasto total/PIB		Cap. 1+2 Gasto/PIB		Ingresos/PIB		Ingresos corrientes/PIB	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014
Cataluña	14,7	12,1	7,3	6,1	11,4	11,4	8,5	8,1
Galicia	15,3	15,6	8,8	8,5	14,1	14,5	8,3	8,0
Andalucía	19,5	18,3	9,1	7,7	17,5	16,7	8,8	8,3
Asturias	17,5	15,6	9,8	9,2	15,2	15,0	9,7	9,6
Cantabria	16,4	14,5	9,0	8,0	14,3	15,1	9,6	9,5
La Rioja	14,3	14,2	7,7	7,5	13,2	13,9	8,3	7,8
Murcia	16,6	15,5	10,6	9,7	12,6	14,2	8,2	9,0
C. Valenciana	13,9	11,6	7,5	6,6	10,7	11,3	8,4	8,4
Aragón	15,3	12,5	8,6	7,2	12,8	12,1	8,7	8,4
Castilla-La Mancha	25,7	18,9	13,9	9,7	16,9	18,3	8,9	8,9
Canarias	15,5	15,5	8,8	8,6	14,4	13,5	5,4	6,0
Extremadura	27,6	24,7	13,6	12,0	23,6	23,2	9,4	9,2
Baleares	11,8	10,8	6,2	5,2	8,9	10,2	9,1	10,2
Madrid	8,5	8,6	4,9	5,2	8,4	8,4	8,8	8,7
Castilla y León	15,3	14,3	8,1	7,5	14,1	13,3	8,2	7,9
Navarra	19,2	19,4	9,0	8,7	17,4	18,1	16,0	16,8
País Vasco	15,2	14,0	8,1	7,6	13,3	13,2	0,0	0,0
Total	15,1	13,6	7,9	7,1	12,8	12,8	8,1	8,0
Coefficiente variación	0,3021	0,2775	0,2857	0,2411	0,2801	0,2716	0,3685	0,3887

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 7

**DESGLOSE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011**

	% ejecución ingresos 2011	Derechos reconocidos % 2010	Presupuesto inicial ingresos % 2010	% ejecución gastos 2011	Obligaciones reconocidas % 2010	Presupuesto inicial gastos % 2010
Cataluña	98,5	-8,1	-5,5	106,3	-0,2	-8,7
Galicia	94,7	-6,0	-3,3	96,0	-8,1	-10,6
Andalucía	89,0	-6,7	-1,6	91,9	-6,8	-7,5
Asturias	91,1	-8,4	-1,9	95,5	-2,0	-5,1
Cantabria	92,2	-1,5	0,2	96,0	-6,0	-6,7
La Rioja	93,2	5,6	-2,1	90,2	-8,9	-7,6
Murcia	79,7	-7,5	3,4	97,8	-7,4	-4,2
Comunidad Valenciana	85,2	-12,2	0,1	102,1	-4,7	-4,6
Aragón	91,2	-5,4	-2,5	95,7	-6,9	-6,9
Castilla-La Mancha	75,5	-6,3	3,6	114,1	15,2	-4,8
Canarias	98,7	-1,4	-2,4	96,4	-6,7	-10,1
Extremadura	88,5	-10,0	-5,0	95,9	-1,2	-9,2
Baleares	95,9	-10,7	-8,7	93,8	-13,5	0,0
Madrid	96,6	-0,7	-3,4	96,7	-5,6	-9,0
Castilla y León	88,8	-10,7	-3,0	88,7	-16,5	-7,0
Navarra	91,1	-6,8	-0,3	92,5	-7,8	-5,1
País Vasco	93,0	2,1	13,1	97,6	-0,2	0,7
Total	91,0	-6,1	-1,0	96,6	-4,5	-5,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.