

Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA.

**Análisis de los Presupuestos de las CC.AA.:
cumplimiento 2014 y valoración 2015**

Manuel Díaz (Fedea) y Carmen Marín (Fedea)¹

Mayo 2015

fedea

¹ Los autores quieren agradecer los comentarios y sugerencias de Ángel De la Fuente y la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad a través del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica Proyecto ECO2014-59196-P.

I. Introducción

El objetivo de este documento es analizar el cumplimiento de los Presupuestos de las CC.AA. de 2014 y valorar los Presupuestos de 2015. En principio, las CC.AA. han aprobado unos Presupuestos que son coherentes con el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria. No obstante, año tras año, la mayoría de ellas incumplen sistemáticamente el objetivo de déficit. En este documento mostramos que la principal causa de incumplimiento del objetivo de déficit de 2014 es la desviación de los ingresos no provenientes del Sistema de Financiación regional con respecto a las cantidades previstas en el presupuesto. Las CC.AA. están presupuestando este tipo de ingresos de forma muy optimista. Lógicamente, al cierre del ejercicio sus previsiones no se cumplen, lo que resulta en el incumplimiento de sus objetivos de déficit.

El presente documento está dividido en tres secciones. En la primera se evalúa el cumplimiento de los presupuestos de 2014. En la segunda se analizan los presupuestos de 2015. Por último, la tercera resume nuestras conclusiones. Como base para el análisis se utilizan los Informes de Presupuestos que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014a y 2015b).

II. Evaluación del cumplimiento de los Presupuestos de 2014

Según el informe que cada año elabora el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014a), en el año 2014 se presentaron unos presupuestos consistentes con el objetivo de déficit del 1%. Sin embargo, el objetivo de déficit comprometido para 2014 solamente se cumplió en cuatro comunidades (Canarias, País Vasco, Navarra y Galicia) mientras que algunas comunidades duplicaron el déficit permitido. Éste es el caso de Cataluña, Extremadura, Murcia y la C. Valenciana, que han cerrado 2014 con un déficit por encima del 2% cuando supuestamente habían presentado un presupuesto coherente con el objetivo de estabilidad².

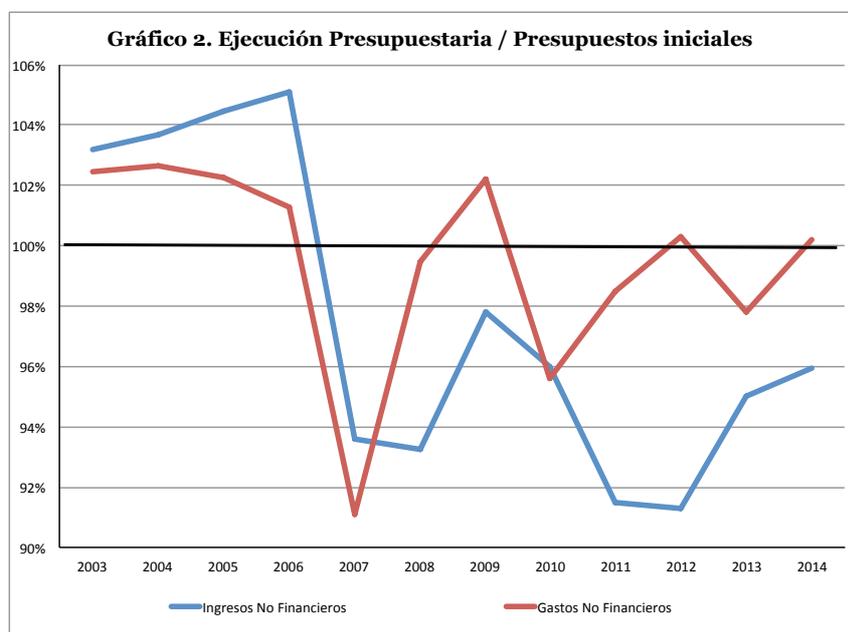
Para proceder a la comparación con el Presupuesto de 2014 hemos utilizado los datos de Ejecución Presupuestaria al cierre de 2014 (MHAP, 2015c). Así, se ha elaborado la Tabla 1, en la que se muestra que la desviación de las cuentas autonómicas en relación con lo presupuestado para 2014 ha sido de unos 5.879 millones de euros. Casi el 90% del total de la desviación (véase Gráfico 1), se ha producido por el lado de los ingresos, que fueron finalmente, 5.205 millones inferiores a lo presupuestado.

Tabla 1. Comparación Presupuesto 2014 con Cierre 2014			
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2014	Derechos Reconocidos	Diferencia
Ingresos No Financieros	127.638	122.433	5.205
Gastos No Financieros	139.178	139.434	256
Ajustes CN	-109	-528	419
Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional	-11.650	-17.529	5.879
% PIB	-1,1%	-1,7%	0,6%

² Véase IGAE, 2015.



Esta situación no es novedosa. Las CC.AA. han cerrado con unos ingresos significativamente por debajo de lo presupuestado desde 2007. En concreto, en los años 2011 y 2012 los derechos reconocidos estaban en torno a un 92% de los ingresos presupuestados (véase Gráfico 2). Aunque la situación ha mejorado en 2013 y 2014, la ejecución de ingresos se situó entre el 95 y 96% en ambos ejercicios.



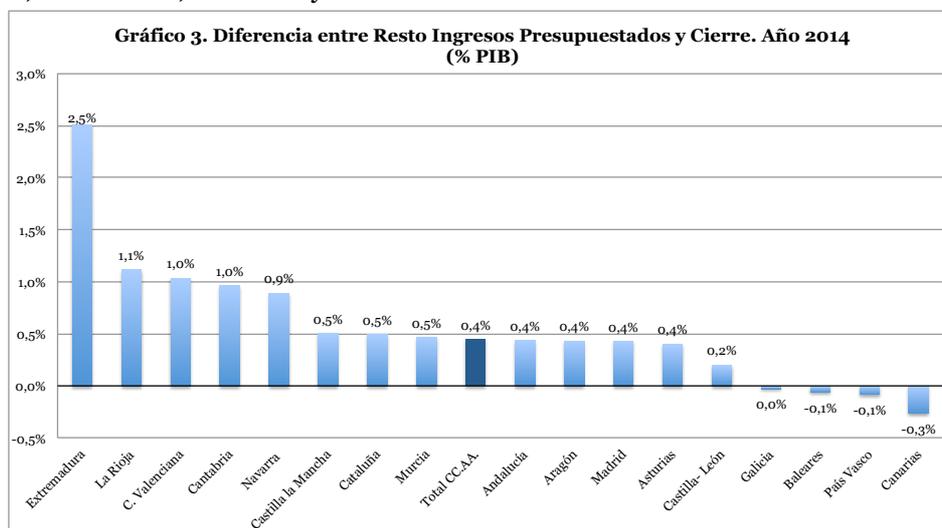
Los ingresos de las CC.AA. provienen mayoritariamente (en torno al 70%) de las entregas a cuenta y liquidaciones del sistema de financiación regional. Estos ingresos se fijan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y por tanto, se conocen en el momento en el que se elaboran los presupuestos. Por tanto, son las

diferentes partidas agrupadas en el epígrafe “Resto de Ingresos”³ las responsables de toda la desviación en el presupuesto de ingresos.

En el año 2014, la diferencia entre el resto de ingresos presupuestados y los realmente reconocidos fue de 4.733 millones de euros. Como se puede ver en la Tabla 2, esta diferencia se debe a un comportamiento peor del previsto inicialmente de los Ingresos Patrimoniales, Enajenaciones de Inversiones Reales y del Resto de Transferencias Corrientes y Capital.

Tabla 2. Comparación Presupuesto y Ejecución Presupuestaria 2014. Ingresos			
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2014	Derechos Reconocidos	Diferencia
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.631	2.812	182
Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP Y AJD)	6.561	6.246	-315
Tasas	4.438	4.866	428
Ingresos Patrimoniales	2.012	628	-1.384
Enajenación Inversiones Reales	2.455	827	-1.629
Resto Transferencias corrientes	15.601	12.856	-2.744
Resto Transferencias Capital	4.450	3.780	-670
Resto de Impuestos directos e indirectos	7.045	8.444	1.399
Total Resto de Ingresos	45.193	40.460	-4.733
Ingresos No Financieros descontando liqu 2008 y 2009	129.952	124.748	-5.205

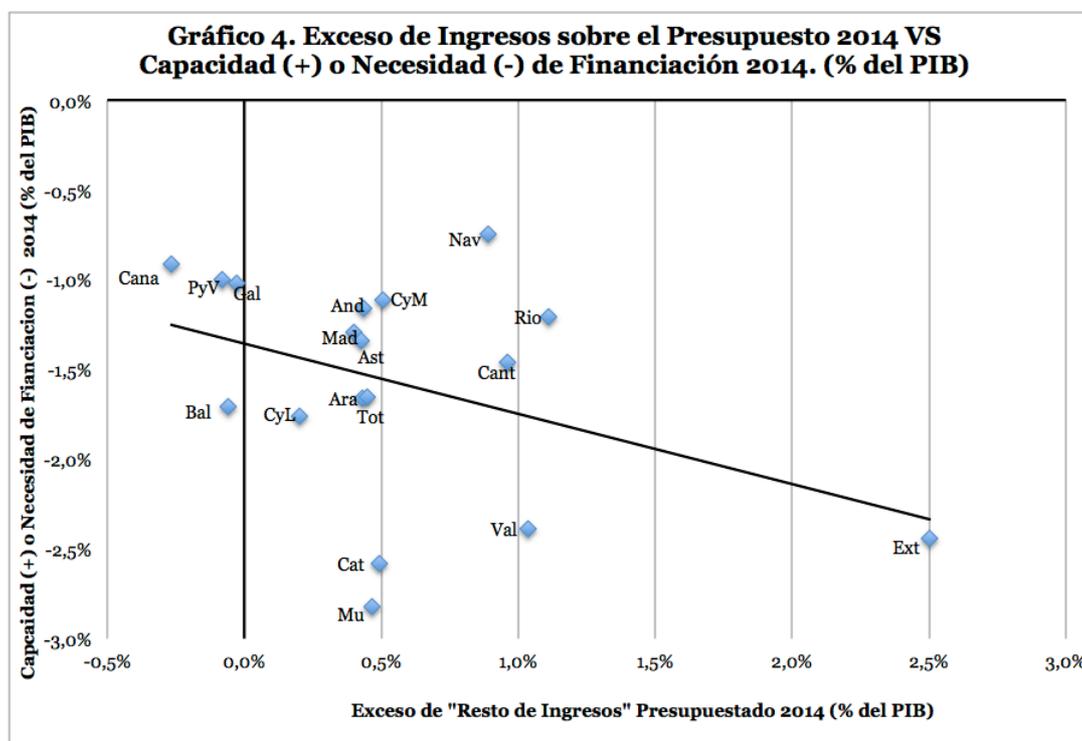
Por CC.AA, las que presentan mayores desviaciones entre el Resto de Ingresos presupuestados y los que obtuvieron realmente en el cierre de la Ejecución Presupuestaria son Extremadura (que alcanza una desviación del 2,5% PIB), La Rioja (1,1% PIB), la C. Valenciana (1%) y Cantabria (1%) (véase el Gráfico 3). Por otro lado, las CC.AA. que presentaron ingresos por encima de los presupuestados fueron Canarias, País Vasco, Baleares y Galicia.



Como se puede ver en el siguiente gráfico existe una relación clara entre el exceso de ingresos presupuestado en 2014⁴ y la desviación sobre el objetivo de déficit de ese año.

³ El resto de ingresos se calcula como la diferencia entre los ingresos no financieros descontando el pago de las devoluciones 2008 y 2009 y los recursos sujetos a entregas a cuenta y liquidaciones.

Es destacable que tres de las cuatro Comunidades que han cumplido el objetivo de déficit (Canarias, País Vasco y Galicia) son las únicas Comunidades, a excepción de Baleares, que no han sobrevalorado los ingresos presupuestarios en 2014.



Como conclusión, durante 2014 la mayor parte de las CC.AA. han sobrevalorado sus ingresos considerablemente. Esto les ha llevado a incumplir sus Presupuestos iniciales dando lugar a una desviación en el déficit final de cierre. Como ya había ocurrido en anteriores ejercicios y hemos puesto de manifiesto en anteriores informes⁵, las CC.AA. tienden a sobrevalorar sus ingresos en los presupuestos. A medida que avanza el año, el riesgo de incumplimiento se va haciendo más evidente, por lo que las Comunidades optan por no ejecutar algunos gastos, principalmente gastos de capital, para acercarse a su objetivo de déficit⁶. No obstante, por muchos esfuerzos que hagan durante el ejercicio, mediante por ejemplo, retenciones de crédito, nunca es suficiente para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

III. Análisis de los presupuestos de 2015

El Informe de Presupuestos de 2015 publicado a finales de marzo por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas muestra que todas las CC.AA han presentado unos presupuestos consistentes con el objetivo de déficit establecido en el 0,7%⁷. En este informe se presentan los datos de los Presupuestos de 2015 y se analiza su adecuación al cumplimiento del objetivo de déficit. A su vez, en cumplimiento con lo

⁴ Exceso de Ingresos presupuestados se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previstos en el presupuesto 2014 y el resto de ingresos de la Ejecución Presupuestaria de cierre 2014.

⁵ Véase Díaz, M. y Marín, C. (2014).

⁶ Véase De la Fuente, A. (2015).

⁷ Véase MHAP, 2015b.

previsto en la Ley Orgánica 2/2012 (véase BOE, 2012), la Autoridad Fiscal ha publicado también a finales de marzo un informe sobre los Presupuestos 2015 de las Administraciones Públicas (véase AIREF, 2015). En dicho informe se concluye que el subsector CC.AA., terminará 2015 con una desviación de déficit similar a la de 2014, es decir, en torno al 1,3% del PIB.

Teniendo en consideración toda esta información y sabiendo, como hemos visto en el apartado anterior, que la desviación en el déficit de este subsector procede, en su mayor parte, de una sobrevaloración en los ingresos, comprobaremos si las CC.AA. han sido realistas en la elaboración del presupuesto de ingresos en 2015. Dividiremos el análisis en dos partes, por un lado, los recursos sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, y por otro lado, el “Resto de Ingresos”.

En referencia a los **recursos sujetos a entregas a cuenta y liquidación**, señalar que representan la mayor parte de los ingresos de las CC.AA. Estos recursos son entregados por el Estado en concepto de impuestos compartidos (IVA, IRPF e Impuestos Especiales) y de Fondos (de Garantía, Suficiencia Global y Convergencia). Tal y como se pone de manifiesto en MHAP (2015b), las cantidades reflejadas por este concepto en los Presupuestos de las CC.AA. no coinciden con las cuantías reflejadas en el Presupuesto General del Estado de 2015 (PGE 2015). Como se puede ver en la Tabla 3, las CC.AA. han presupuestado unos ingresos mayores en 2.361 millones de euros a los que realmente tendrán por parte del Estado. Las Comunidades que difieren en sus estimaciones son Andalucía, Asturias, C. Valenciana, Murcia y La Rioja. Veamos las explicaciones por comunidad.

Tabla 3. Recursos del Sistema de Financiación sujetos a Entregas a Cuenta y posterior Liquidación (*)			
	Presupuesto CC.AA. 2015	PGE 2015	Diferencias
Andalucía	15.684	15.231	454
Asturias	2.382	2.358	24
C. Valenciana	9.041	7.981	1.059
Cataluña	16.046	15.257	789
Murcia	2.570	2.544	26
La Rioja	816	807	9
Total CC.AA.	86.666	84.304	2.361

(*) Se incluyen las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 que están aplazadas a 20 años

Para el caso de Andalucía y La Rioja, esta diferencia se debe a que dichas comunidades no incluyen en el proyecto de presupuesto 2015, las liquidaciones negativas correspondientes al año 2013, por tener previsto solicitar su aplazamiento en las mismas condiciones que las liquidaciones negativas pendientes de 2008 y 2009. En el caso, de Asturias y Murcia, estas diferencias obedecen a la inclusión de la participación provincial en los recursos del sistema en concepto de IRPF, IVA e Impuestos Especiales. Y por último, para la C. Valenciana y Cataluña, estas diferencias se deben a que estas comunidades están incluyendo en sus presupuestos un anticipo de los fondos de competitividad, el cual no se encuentra previsto en los PGE 2015.

En lo que resta del informe, tomaremos como dato de recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y liquidación el que aparece en los PGE 2015, dado que éstas son las cantidades que finalmente van a recibir en este ejercicio las CC.AA.

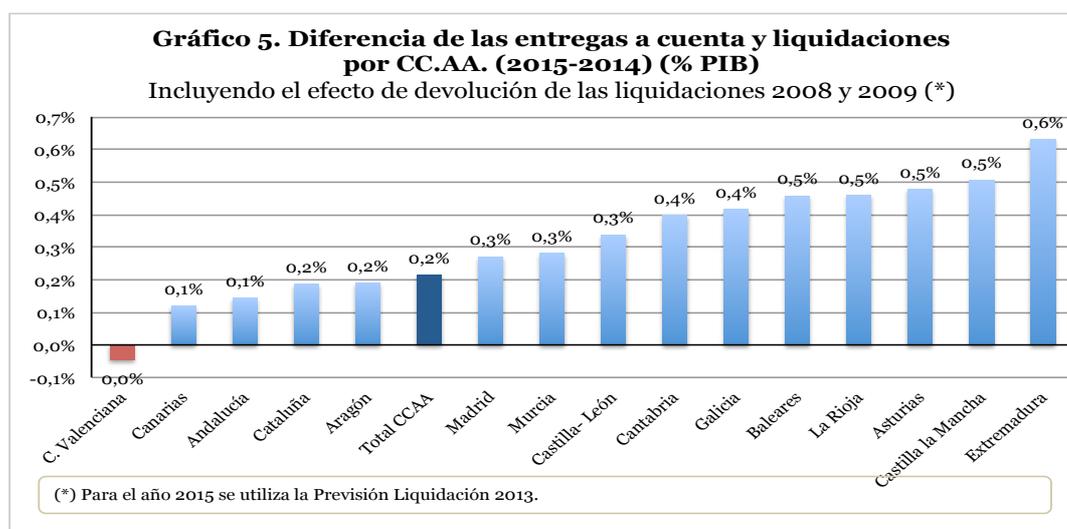
Tal y como ha publicado el Ministerio de Hacienda⁸ los recursos que se entregarán durante 2015 a las CC.AA. a través de entregas a cuenta y liquidación supondrán en total un aumento del 2,8% con respecto a 2014 (2.331 millones). Este dato tiene en cuenta la extensión de 10 a 20 años en el plazo de devolución de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 que entra en vigor en 2015, lo que se traduce en una reducción desde 2.315 hasta 953 millones anuales de la retención que soportan las CCAA. Teniendo en cuenta este efecto, las entregas a cuenta aumentarán en un 4,8% (casi 4.000 millones) mientras, que la liquidación se reduciría previsiblemente en 2.900 millones.

Tabla 4. Recursos del Sistema de Financiación sujetos a Entregas a Cuenta y posterior Liquidación. 2014-2015 (*)				
millones de euros	2014	2015	Diferencia	Tasa de variación (%)
Entregas a cuenta (año t)	80.533	84.434	3.900	4,8%
Liquidaciones (**) (año t-2)	3.755	824	-2.931	-78,1%
Devolución liquidaciones 2008 y 2009	-2.315	-953	1.362	-58,8%
Total Recursos	81.973	84.304	2.331	2,8%

(*) Se incluyen las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 que están aplazadas a 20 años

(**) Para 2013, se utiliza la previsión de liquidación

Como se puede ver en el Gráfico 5, todas las CCAA dispondrán de más recursos con la excepción de la C. Valenciana. La CC.AA. con un mayor aumento es Extremadura (0,6% PIB), mientras que Castilla-La Mancha, Asturias, La Rioja y Baleares recibirán un 0,5% del PIB más en 2015 en concepto de Entregas a Cuenta y liquidaciones.



⁸ Véase MHAP, 2014b.

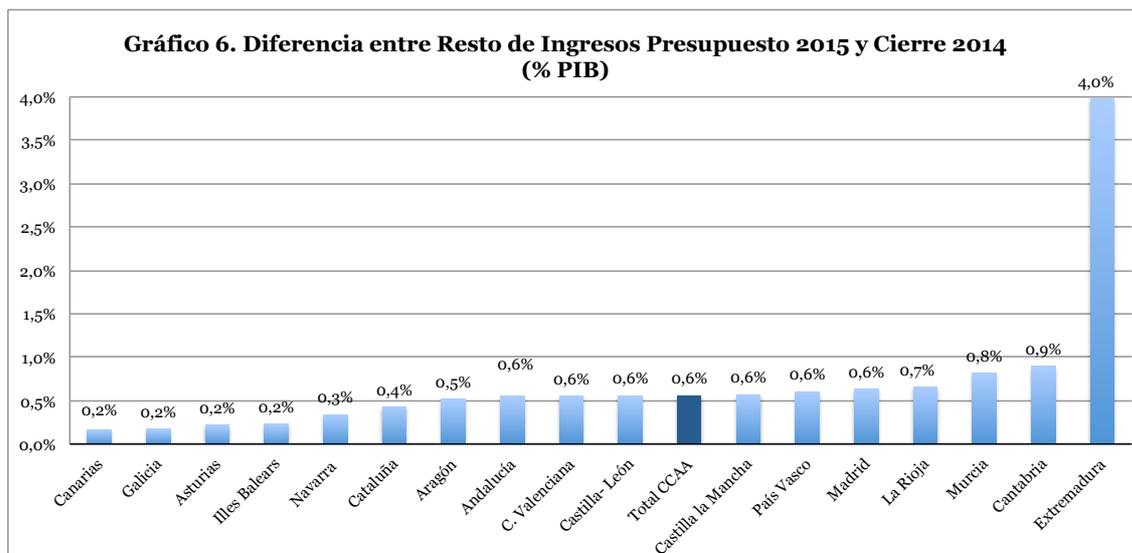
En lo que respecta al **resto de ingresos**, se estima en los presupuestos 2015 un crecimiento del 3% con respecto al presupuesto 2014 (1.338 millones). El resto de ingresos se ha calculado como la diferencia entre los ingresos no financieros, descontando el pago de las devoluciones 2008 y 2009 y los recursos sujetos a entregas y liquidaciones estimados por las CC.AA. Posteriormente, se reparte el resto de ingresos así calculado entre las distintas partidas.

Tabla 5. Presupuesto 2014 y 2015 y Ejecución Presupuestaria. Resto Ingresos					
Total CC.AA (millones de euros)	Presupuesto 2014	Presupuesto 2015	Derechos Reconocidos 2014	Diferencia	
				Presupuesto 2015 y 2014	Presupuesto 2015 Ejecución 2014
Impuesto Sucesiones y Donaciones	2.631	2.888	2.812	258	76
ITP Y AJD	6.561	7.297	6.246	736	1.051
Tasas	4.438	4.609	4.866	171	-258
Ingresos Patrimoniales	2.012	693	628	-1.319	65
Enajenación Inversiones Reales	2.455	1.340	827	-1.115	514
Resto Transferencias corrientes	15.601	15.435	12.856	-166	2.578
Resto Transferencias Capital	4.450	5.619	3.780	1.168	1.839
Resto de Impuestos directos e indirectos	7.045	8.650	8.444	1.605	206
Total Resto de Ingresos	45.193	46.531	40.460	1.338	6.071
Ingresos No Financieros descontando liqu 2008 y 2009	129.952	134.150	124.748	4.197	9.402

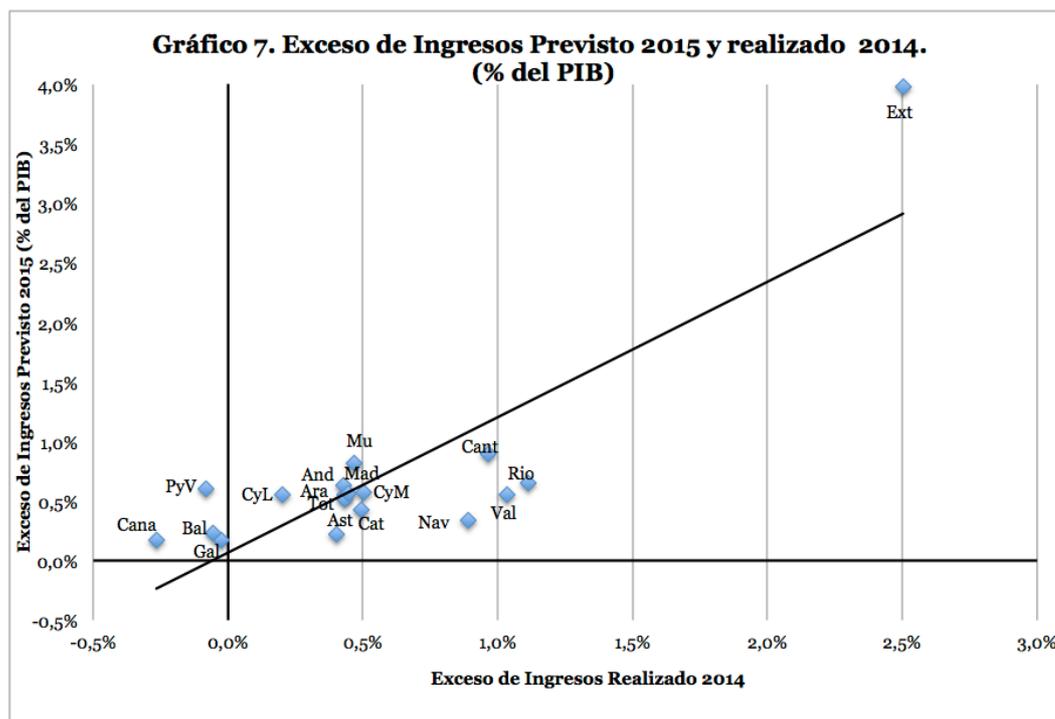
Como resultado se observa que las CC.AA. prevén aumentar el resto de ingresos respecto a la ejecución de 2014 en 6.071 millones de euros. Las partidas con mayores aumentos en los presupuestos 2015 con respecto al cierre de 2014 son: el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) (con un incremento de 1.000 millones), Resto de Transferencias Corrientes (2.500 millones más) y de Resto de Transferencias de Capital (1.839 millones adicionales). Por este motivo, creemos que estas partidas pueden estar sobrevaloradas.

Por otro lado, se observa una corrección a la baja de las cantidades presupuestadas en Ingresos Patrimoniales y de Enajenación de Inversiones Reales. Aunque todavía pueden seguir sobrevaloradas. Así, para el caso de la Enajenación de Inversiones Reales la Ejecución Presupuestaria de 2014 fue de 827 millones mientras que lo presupuestado, ascendió a 2.455 millones en 2014 y a 1.340 en 2015.

El conjunto de las CC.AA prevén que el resto de ingresos aumente entorno al 0,6% del PIB con respecto al cierre de 2014 (véase el Gráfico 6). Destaca el caso de Extremadura que prevé un incremento del 4% del PIB con respecto 2014. En este punto, hay que destacar que esta Comunidad no sólo cerró con la mayor desviación en 2014 (registrando unos ingresos 400 millones de euros inferiores a lo presupuestado, lo que supone el 2,5% del PIB) sino que además, ha sido la región que más ha incrementado el presupuesto de ingresos en 2015, registrando una tasa de crecimiento del 9,8% respecto a los presupuestos de 2014.



Además, cabe destacar como hecho estilizado, que existe mucha persistencia en el error de predicción del resto de ingresos. En el Gráfico 7, exponemos la relación entre el Exceso de Ingresos Previsto 2015 y el realizado en 2014⁹. Se observa que existe una relación positiva entre ambas variables.



Como conclusión, parece que las CC.AA. continúan sobrevalorando el “resto de ingresos” en los presupuestos de 2015. Si no se toman medidas adicionales tanto por el

⁹ El exceso de ingresos previsto 2015 se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previsto en los presupuestos 2015 y el resto de ingresos obtenido a través de la Ejecución Presupuestaria de cierre 2014. El exceso de ingresos realizado se ha calculado como la diferencia entre el resto de ingresos previsto en los presupuestos 2014 y el resto de ingresos de cierre 2014 de la Ejecución Presupuestaria.

lado del gasto como del ingreso otra vez se producirá el incumplimiento del objetivo de déficit de 2015, con una desviación muy similar a la registrada en 2014.

IV. Conclusión

El Presupuesto de 2014 fue elaborado en base a un objetivo de déficit del 1% que las comunidades autónomas han incumplido, habiendo cerrado el ejercicio con un déficit del 1,7%. Esta desviación se debe a un incumplimiento del Presupuesto de Ingresos.

Las CC.AA., han cerrado 2014 con unos ingresos 5.205 millones inferiores a los presupuestados. La desviación se concentra en las partidas de ingresos no sujetas a entregas a cuenta y liquidaciones, entre las que destacan la Enajenación de Inversiones Reales, los Ingresos Patrimoniales, y el Resto de Transferencias Corrientes.

La situación lleva camino de repetirse en el ejercicio 2015. Para este año, las CC.AA. han presupuestado unos ingresos superiores en 10.763 millones de euros a los ingresos no financieros de cierre de 2014. Este incremento de los ingresos presupuestados se explica a través de las mayores Entregas a Cuenta y liquidaciones previstas en los PGE de 2015 (970 millones); a la extensión a 20 años del plazo de devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009 (1.360 millones) y a las discrepancias entre los PGE de 2015 y los Presupuestos de las CC.AA sobre las Entregas a cuenta y liquidaciones (2.362 millones). Los 6.070 millones restantes se corresponden con el aumento previsto en los presupuestos de las CC.AA. de los recursos no sujetos a entregas ni liquidaciones. Como en años anteriores, esta previsión parece excesivamente optimista. De nuevo, los ingresos correspondientes al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Enajenación Inversiones Reales y Resto de Transferencias Corrientes y de Capital parecen estar sobrevalorados en los Presupuestos CC.AA. para 2015. En conclusión, parece evidente que las CC.AA. han sesgado nuevamente al alza el presupuesto de ingresos de 2015. El exceso de ingresos previstos sobre lo que previsiblemente recaudarán asciende a un 0,6% del PIB, lo que implica que sobrepasarán ampliamente el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en un 0,7% del PIB.

Por todo ello, sería conveniente, como ha recomendado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas actuase tempranamente en relación a las comunidades autónomas en las que se aprecia un riesgo elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015, con el fin de corregir a tiempo las desviaciones observadas. Sin embargo, creemos que este riesgo de incumplimiento se extiende a prácticamente todas las CC.AA, y no únicamente a las 10 que señala la AIReF (Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunidad Valenciana).

Bibliografía

Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal. (AIREF, 2015). *Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2015*.

<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/129-informe-sobre-los-presupuestos-iniciales-de-las-administraciones-publicas-para-2015>

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

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>

de la Fuente, A. (2015). *Las Finanzas Autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014*. Estudios sobre Economía Española – 2015/10. Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC). <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-10.pdf>

Díaz, M. y Marín, C. (2014). *Análisis de los Presupuestos de las CC.AA. en 2013 y 2014. ¿Sobreestiman los gobiernos regionales sus ingresos?* Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA. Fedea

<http://www.fedea.net/analisis-de-los-presupuestos-de-las-cc-aa-en-2013-y-2014-sobreestiman-los-gobiernos-regionales-sus-ingresos/>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2015). *Contabilidad Nacional. Operaciones No Financieras del Subsector Administración Regional y detalle por Comunidades*.

http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ia_nofinancierasCA.aspx

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014a). *Presupuestos Generales de las CC.AA. 2014*. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/pdf/Resumen_ejecutivo_p_resupuestos_2014.pdf

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014b). *Informes sobre la Financiación provisional de las CC.AA. a través del Sistema de Financiación*.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015a). *Informe sobre el grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, y de Deuda Pública y de la Regla del Gasto del Ejercicio 2014*.

[http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Estabilidad%20Presupuestaria%202014%20\(1\).pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Estabilidad%20Presupuestaria%202014%20(1).pdf)

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015b). *Presupuestos Generales de las CC.AA. 2015*. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Resumen%20Ejecutivo%20Presupuestos/Resumen_ejecutivo_presupuestos_2015.pdf

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2015c). Consulta de información de Ejecución Presupuestaria de las CC.AA. <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>