**XXIV Encuentro de Economía Pública**

**Toledo, 26 y 27 de enero de 2017**

# El reparto del déficit entre Administraciones Públicas: distribución vertical y horizontal

Amadeo Fuenmayor Fernández
Rafael Granell Pérez
Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

**Resumen:**

Recientemente se han hecho públicos los datos definitivos de déficit de las Administraciones Públicas españolas en 2015, que han servido de base para fijar los nuevos objetivos para 2016. Como podía esperarse, nuestro país no ha cumplido con los objetivos acordados, como viene siendo habitual durante todo el proceso de consolidación fiscal. A la hora de buscar culpables, se ha optado por la solución más visible y sencilla: señalar a las administraciones que más se han alejado de los objetivos previstos. Este año, a diferencia de los anteriores, las desviaciones más grandes han correspondido a la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas. Además, parece que el grado de responsabilidad imputado a ambas administraciones tampoco ha sido equivalente. Si bien la desviación de la Seguridad Social se ha defendido por el carácter anti-cíclico de sus gastos, las Comunidades Autónomas han soportado la mayor parte de las críticas, especialmente aquéllas con déficits que superaron el 2%, como Cataluña, Extremadura, Murcia o la Comunidad Valenciana.

En nuestra opinión, el problema no está sólo en la desviación sobre los objetivos previstos, sino en la propia fijación de los objetivos. El reparto del déficit entre los diferentes niveles de la administración (vertical) y también entre las diferentes administraciones del mismo nivel (horizontal) no debería decidirse unilateralmente por el gobierno central. Debería buscarse un reparto doblemente formulado (tanto vertical como horizontal), que tuviese en cuenta las deficiencias del sistema de reparto de recursos. En este trabajo pretendemos avanzar en este proceso de formulación para lograr que los objetivos de déficit sean más fáciles de asumir por todas las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: déficit público, federalismo fiscal

Códigos JEL: H6, H72

## 1. INTRODUCCIÓN

La política europea reciente en relación a la estabilidad presupuestaria tiene su origen en el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** aprobado en el Consejo de Ámsterdam del 17 de junio de 1997. En dicho pacto se establecieron los denominados Criterios de Convergencia, que fijaron un límite nominal máximo para el déficit público del 3% de PIB a escala nacional. Esta norma europea tuvo su reflejo en nuestro país en la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y otras posteriores[1].

*Gráfico 1: Años en los que el déficit público supero el límite del 3% del PIB*

| | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | ■ | ■ | |
| Francia | | | | ■ | ■ | ■ | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Holanda | | | | | ■ | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| Austria | | | | | | ■ | | | | | ■ | ■ | |
| Finlandia | | | | | | | | | | | | | |
| Luxemburgo | | | | | | | | | | | | | |
| Bélgica | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| Italia | | | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | ■ |
| España | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Irlanda | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Portugal | | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Grecia | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |

Fuente: BBVA Research (2012)

Sin embargo, el PEC no se mostró eficaz, como se pone de manifiesto en el Gráfico 1, que recoge los incumplimientos del objetivo de déficit. En los últimos años del pasado siglo y los primeros del presente Grecia, Portugal, Italia; y especialmente Alemania y Francia incumplieron los límites de déficit establecidos en el PEC. La ineficacia del PEC se agravó por la no aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Francia y Alemania en 2003. Más adelante, como consecuencia de la gran crisis, la práctica totalidad de los países incumplieron el objetivo señalado, lo que impulsó al Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 a mejorar el marco jurídico. Resultado de este consejo fue la introducción de mecanismos de supervisión económica europea, la reforma del PEC, o el compromiso de los Estados Miembros de trasponer las normas presupuestarias del PEC a la legislación nacional respectiva[2]. También se aprobó la creación del MEDE (Mecanismos Europeo de Estabilidad) como principal instrumento de acceso a financiación.

Como colofón a este proceso reformador, el 2 de marzo de 2012 se aprueba el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), donde se integra la disciplina fiscal

[1] Barea et al (2013), pp. 50 y ss.

[2] En España se produjo a través de la reforma del art. 135 de la Constitución, aprobada el 27 de septiembre de 2011.

en la constitución de la UE, se incorporan reglas de déficit público, deuda pública y procedimiento de déficit excesivo. Esta nueva normativa se tradujo en España en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ley que sigue en vigor actualmente. Esta ley concreta los principios de estabilidad presupuestaria (art. 11: inexistencia de un déficit estructural) y de sostenibilidad financiera (art. 13: el volumen de deuda pública no puede superar el 60 del PIB); así como un conjunto de medidas preventivas, correctivas y coercitivas que aseguren el cumplimiento de dichos principios. Establece también un régimen transitorio (D.T. 1ª), de manera que en 2020 se cumplan los límites referidos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¿Qué repercusiones ha tenido esta normativa en el comportamiento de las finanzas públicas españolas? En primer lugar, abordaremos la evolución del saldo presupuestario en el conjunto del país. En segundo lugar, trataremos de averiguar cuál es la lógica de este reparto entre los distintos niveles de administración (lo que podríamos denominar como reparto vertical). Por último, analizaremos la distribución horizontal del déficit de las CC.AA.

## 2. EL IMPORTE DEL DÉFICIT EN ESPAÑA

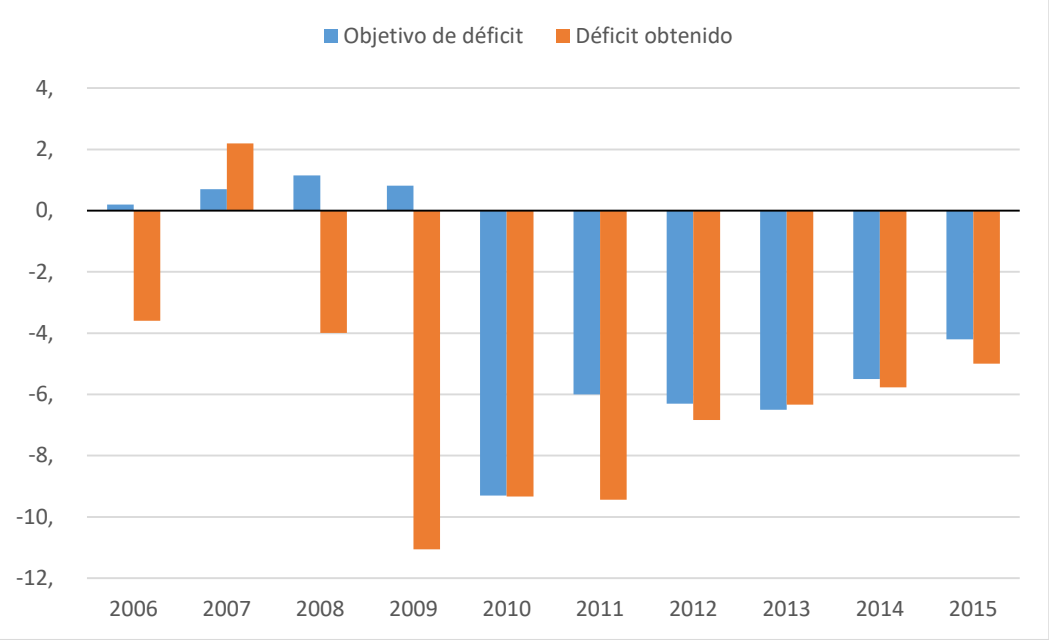
Como hemos comentado, en un primer análisis interesa averiguar cuál ha sido el comportamiento presupuestario de España en su conjunto, lo que podemos observar en el Gráfico 2. Como era de esperar, el comportamiento del déficit ha sido claramente pro-cíclico, aunque también asimétrico. En épocas expansivas puede aparecer un (siempre moderado) superávit, y en épocas contractivas el déficit se dispara. En cualquier caso, el déficit real empieza a plantear problemas en relación con los objetivos marcados por la UE a partir del año 2008, año en que se incumple el objetivo del PEC (entonces un 3% PIB), lo que implica que se incurre en un Procedimiento de Déficit Excesivo. Este procedimiento implicó la supervisión estrecha de la UE y el envío por parte del Consejo de 'Recomendaciones'. Lejos de corregirse el problema, en años sucesivos la evolución del déficit se agrava considerablemente, en parte por la crisis económica, en parte de la inoperancia del PEC en los términos establecidos en 1997.

La reforma del PEC acometida por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, y su traslación en España mediante la Ley Orgánica 2/2012, así como la mejora económica produce una inversión de la tendencia que se hace patente a partir del propio ejercicio 2012. No obstante, hay que señalar que dicha mejora se ha hecho a costa de recortes muy severos: pensiones, mercado de trabajo, prestaciones sociales, etc.

Otro rasgo a destacar del Gráfico 2 es que desde la crisis, el déficit obtenido por el conjunto de administraciones siempre ha estado por encima del objetivo planeado,

excepto en el año 2013, en el que finalmente el déficit se mantuvo casi dos décimas por debajo del objetivo (6,33% final frente al 6,5% señalado como objetivo)[3].

*Gráfico 2: Grado de cumplimiento del déficit. Total administraciones públicas.*




Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), www.minhap.gob.es, fecha de publicación: 18/04/2016.

El cualquier caso hay que señalar que el art. 11 de la L.O. 2/2012 impone que ninguna administración pública puede incurrir en déficit estructural (déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales). El régimen transitorio de dicha ley prevé que esta norma debe cumplirse en 2020. En las diversas actualizaciones del programa de estabilidad se sigue manteniendo este compromiso, pero conforme pasa el tiempo parece más difícil de cumplir.

## 3. EL REPARTO VERTICAL DE DÉFICIT

Una vez decidido el importe del déficit que corresponde a España como miembro de la UE, el siguiente paso lógico es distribuir su importe entre los distintos niveles de la administración. No existe ninguna norma europea que delimite esta distribución, aunque desde la administración central se decidió adoptar la misma metodología.

Como consecuencia de la normativa europea mencionada anteriormente, el art. 135 de la Constitución Española introdujo la noción del déficit estructural, que supone un

[3] Este cumplimiento fue seguramente fortuito. Aunque las primeras estimaciones establecieron un déficit agregado para 2013 del 6,62%, finalmente se estimó en un 6,33% (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014a y 2014b). También el objetivo se relajó algo durante el periodo: de un 6,3% original (Programa de Estabilidad 2013-16) se pasó finalmente a un 6,5%.

concepto clave en idea de la estabilidad presupuestaria. Más concretamente, el art. 11 de la L.O. 2/2012 establece que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural. Estos mandatos normativos exigen el cálculo de este déficit estructural para cada Comunidad Autónoma, así como para el Estado y la Seguridad Social. Exponemos a continuación cuál es la metodología planteada por la UE para el caso del Reino de España, para luego tratar de desentrañar cual ha sido el reparto interno.

**La metodología de la UE**

El cálculo de la distribución del déficit entre administraciones[4] se inspira en la metodología de la Comisión Europea, que trata de delimitar el saldo estructural como la diferencia entre el saldo observado y el cíclico (que a su vez se calcula a partir de la brecha de producción entre el PIB real observado y el PIB potencial, que hay que estimar). A partir de 2014 el cálculo del saldo cíclico, único permitido (al menos a partir de 2020), se realiza a partir de las semi-elasticidades de los ingresos y los gastos:

$$Saldo\ cíclico = \varepsilon * OG$$

Donde ε es la diferencia entre las semi-elasticidades de ingresos y gastos, y *OG* la brecha de producción. Según la Orden ECC/1556/2016 la semi-elasticidad aplicada a España como país es de 0,54 (en la Orden ECC/493/2014 se fijó en 0,48). La metodología utilizada en esta orden será la que se aplicará para la Administración Central (incluyendo Seguridad Social), Comunidades Autónomas (se utiliza una semi-elasticidad común a todas ellas) y Corporaciones Locales. Los datos para obtener la semi-elasticidad para el caso de España en su conjunto son los recogidos en la Tabla 1.

Respecto a las CC.AA. se utiliza una elasticidad común a todas ellas de un 1,42 para las transferencias procedentes del Sistema de Financiación Autonómica; del 1,84 en el caso del IRPF; y de 1 para los demás impuestos. Cada una de estas elasticidades debe ser ponderada por los pesos relativos de estas partidas en cada C.A. para obtener las semi-elasticidades.

[4] La metodología se estableció en 2012, pero sufrió una reforma en 2014, y ligeros retoques en 2016:
- Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española; y
- Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.
- Orden ECC/1556/2016, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española

*Tabla 1: Parámetros de España para el cálculo de las semi-elasticidades del saldo*

| | (A) Elasticidades ingresos y gastos | (B) Pesos (%) (1) | (C) = (A) x (B) | (D) Semi-elasticidades Ingresos/PIB y Gastos/PIB (C) - 1 | (E) Pesos de Ingresos y Gastos totales (% PIB) (1) | (F) Semi-elasticidades de ingresos, gastos y saldo (D) x (E) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| IRPF | 1,84 | 18,65 | 0,288 | | | |
| Impuesto de Sociedades | 1,56 | 8,19 | 0,343 | | | |
| Impuestos indirectos | 1,00 | 28,78 | 0,128 | | | |
| Cotizaciones sociales | 0,72 | 34,42 | 0,248 | | | |
| Ingresos no impositivos | 0,00 | 9,96 | 0,000 | | | |
| Total ingresos | 1,00 | 100,00 | 1,007 | 0,007 | 38,18 | 0,003 |
| Gasto de desempleo | -5,83 | 5,03 | -0,293 | -1,293 | 41,18 | -0,533 |
| Saldo presupuestario | | | | | | 0,54 |

(1) Media 2002-2011.

Fuentes: Economic paper 478 y 536 y Ministerio de Economía y Competitividad.

## El diseño político

Sin embargo, lo descrito anteriormente no se ve plasmado en la realidad. Estos cálculos no inspiran ni los objetivos de déficit por administraciones ni, mucho menos, los saldos presupuestarios finales. En la Tabla 2 se recoge para los últimos años, la Recomendación del Consejo de la UE de julio de 2013 respecto al déficit público, que marca la senda a seguir para España en su conjunto. Recoge también la tabla los objetivos derivados de las últimas actualizaciones del Programa de Estabilidad, así como la propuesta de distribución entre las distintas administraciones. Y, por último, se incluye cuál ha sido el saldo presupuestario final, y su desglose por administraciones. Como se puede ver, el reparto del déficit entre administraciones para el mismo año cambia de manera ostensible de una actualización a otra. En ningún caso se justifica el porqué de este reparto, o de los motivos por los que cambia de manera tan acusada. Por ejemplo, en el año 2016 el reparto del déficit entre administraciones cambia de manera importante de una actualización a otra del Programa de Estabilidad: el déficit de la Seguridad Social pasa de un 19% del total, a un 11%, para acabar en un 31%.

Resulta curioso también, como hemos señalado antes, la desviación sistemática del objetivo a la realidad. Y resulta mucho más impactante la diferencia entre la distribución planeada del déficit y la finalmente obtenida. En 2014 el déficit de las CC.AA. se desvía un 74% respecto a lo planeado (de un 18% a un 30%), o en 2015 un 137% (de un 17% a un 33%). Estas discrepancias están poniendo de manifiesto que la planificación del déficit no es acertada, por lo que cabría dudar del método de su cálculo. Tampoco debe ser ajena la interferencia del ciclo político.

Por otro lado, en ocasiones se plantean objetivos claramente inalcanzables. En la actualización del Programa de Estabilidad 2015-18, se prevé para el mismo 2015 un reparto relativamente homogéneo del déficit, pero para el año 2016 y siguientes se espera que la participación de las CC.AA. tienda a desaparecer. Es un objetivo poco congruente, cuando la realidad de 2015 ha mostrado que la participación de las CC.AA. en el déficit total ha aumentado hasta un 33% respecto al 17% que se había planeado.

Por último, dada la evolución de las previsiones, especialmente como consecuencia de la última actualización del Programa de Estabilidad, creemos que el mandato derivado del art. 11 de la Ley 2/2012, acerca de un déficit estructural nulo, está en serio peligro. La D.T. 1ª estableció que este objetivo debería cumplirse para el año 2020. El PE 2015-19 preveía que esto ocurriera en 2019, pero a la vista de la última actualización cabe poner en duda este pronóstico.

*Tabla 2: Objetivo de estabilidad y saldo presupuestario obtenido. 2013-2019*

| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Recomendación UE** | **-6,5** | | **-5,8** | | **-4,2** | | **-2,8** | | | | | | | |
| **ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2013-16** | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Admones. Públicas[2] | **-6,3** | | **-5,5** | | **-4,1** | | **-2,7** | | | | | | | |
| Administración Central | **-3,7** | **59%** | -3,5 | 64% | -2,8 | 68% | -2,0 | 74% | | | | | | |
| Comunidades Autónomas | **-1,2** | **19%** | -1,0 | 18% | -0,7 | 17% | -0,2 | 7% | | | | | | |
| Corporaciones Locales | **0,0** | **0%** | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | | | | | | |
| Seguridad Social | **-1,4** | **22%** | -1,0 | 18% | -0,6 | 15% | -0,5 | 19% | | | | | | |
| **ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2014-17** | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Admones. Públicas[2] | | | **-5,5** | | **-4,2** | | **-2,8** | | **-1,1** | | | | | |
| Administración Central | | | **-3,5** | **64%** | -2,9 | 69% | -2,2 | 79% | -1,1 | 100% | | | | |
| Comunidades Autónomas | | | **-1,0** | **18%** | -0,7 | 17% | -0,3 | 11% | 0,0 | 0% | | | | |
| Corporaciones Locales | | | **0,0** | **0%** | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | | | | |
| Seguridad Social | | | **-1,0** | **18%** | -0,6 | 14% | -0,3 | 11% | 0,0 | 0% | | | | |
| **ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2015-18** | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Admones. Públicas[2] | | | | | **-4,2** | | **-2,8** | | **-1,4** | | **-0,3** | | | |
| Administración Central | | | | | **-2,9** | **69%** | -2,2 | 79% | -1,1 | 79% | -0,2 | 67% | | |
| Comunidades Autónomas | | | | | **-0,7** | **17%** | -0,3 | 11% | -0,1 | 7% | 0,0 | 0% | | |
| Corporaciones Locales | | | | | **0,0** | **0%** | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | | |
| Seguridad Social | | | | | **-0,6** | **14%** | -0,3 | 11% | -0,2 | 14% | -0,1 | 33% | | |
| **ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2016-19** | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Admones. Públicas[2] | | | | | | | **-3,6** | | **-2,9** | | **-2,2** | | **-1,6** | |
| Administración Central | | | | | | | **-1,8** | **50%** | -1,5 | 52% | -1,1 | 50% | -0,9 | 56% |
| Comunidades Autónomas | | | | | | | **-0,7** | **19%** | -0,5 | 17% | -0,3 | 14% | 0,0 | 0% |
| Corporaciones Locales | | | | | | | **0,0** | **0%** | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% | 0,0 | 0% |
| Seguridad Social | | | | | | | **-1,1** | **31%** | -0,9 | 31% | -0,8 | 36% | -0,7 | 44% |
| **Saldo presupuestario final** | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Admones. Públicas[2] | **-6,3** | | **-5,8** | | **-5,0** | | | | | | | | | |
| Administración Central | -4,2 | 67% | -3,6 | 62% | -2,5 | 51% | | | | | | | | |
| Comunidades Autónomas | -1,5 | 24% | -1,7 | 30% | -1,7 | 33% | | | | | | | | |
| Corporaciones Locales | 0,5 | -8% | 0,6 | -10% | 0,4 | -9% | | | | | | | | |
| Seguridad Social | -1,1 | 18% | -1, | 18% | -1,3 | 25% | | | | | | | | |

[1]Recomendación del Consejo de la UE de 21 de julio de 2013.
[2]Sin gastos debidos a la reestructuración bancaria

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2013-16, 2014-17, 2015-17 y 2016-18; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP); Consejo de Europa (2013) y elaboración propia

Respecto a la justificación del reparto de déficit entre administraciones, en la actualización del Programa de Estabilidad 2013-16, se señala que se trata de minimizar para 2013 los efectos de la crisis en los agentes con mayor sensibilidad cíclica: la Administración Central y la Seguridad Social. Por el contrario, CC.AA. y CC.LL., menos propensas al ciclo, deberían reducir su déficit con más intensidad. En este año parece que se siguen las recomendaciones derivadas de la metodología de cálculo del déficit estructural y cíclico. Sin embargo, en las últimas actualizaciones del programa de estabilidad desaparece cualquier referencia al ciclo que justifique el reparto del déficit

entre administraciones. En su lugar, se justifica la mayor participación del déficit, por ejemplo, de la Seguridad Social, en función del "carácter estructural del gasto en pensiones"[5]. Cualquier referencia al ciclo ahora ha desaparecido.

**¿Cómo repartir el déficit entre administraciones?**

La referencia al carácter estructural de los gastos como un criterio para el reparto del déficit nos lleva a otra reflexión ¿Cuál es la composición del gasto de los distintos niveles de la administración? Porque si el argumento para defender una mayor porción del déficit es ahora el hecho de que un gasto sea estructural, habrá que analizar este componente del gasto por administraciones. Además de la Seguridad Social, el otro nivel administrativo con un elevado gasto estructural es el regional, a través de los Servicios Públicos Fundamentales (básicamente educación, sanidad y protección social).

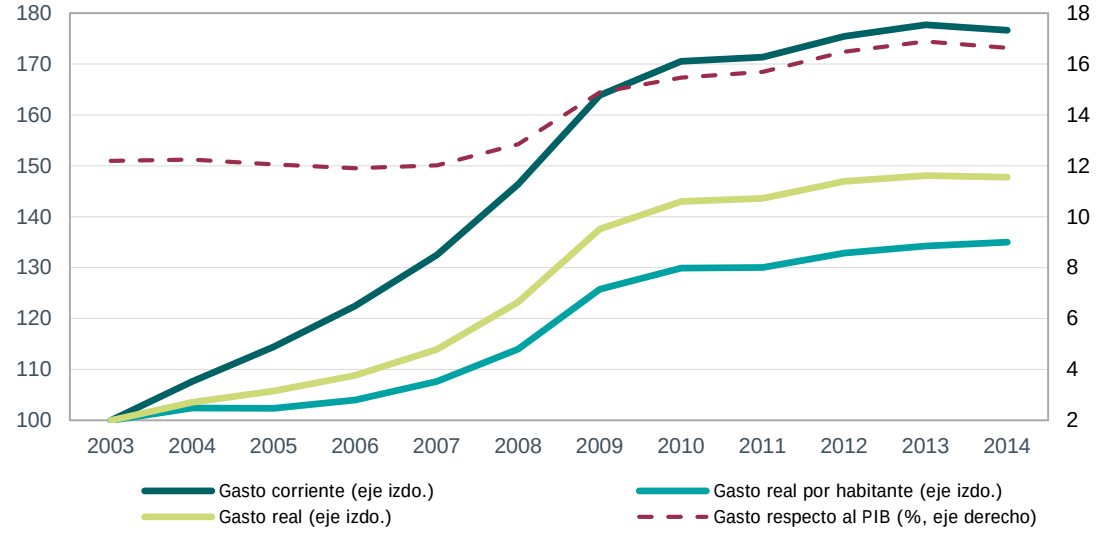
En el Gráfico 3 se hace una comparativa de gastos en Servicios Públicos Fundamentales (Educación, Sanidad y Protección Social) a lo largo de la última década de la que poseemos datos. Se puede ver claramente el impacto diferencial que ha tenido la crisis en las distintas administraciones. En el Panel (a) se observa el gasto en SPF de la Administración Central y la Seguridad Social, básicamente representado por el gasto en pensiones. Sea cual sea el indicador que adoptemos (gasto corriente, gasto real, gasto real por habitante), es claro que la crisis ha supuesto una clara desaceleración, aunque se mantiene una tendencia creciente. Sin embargo, si observamos la evolución del gasto respecto al PIB, vemos que aún en plena crisis esta *ratio* ha aumentado. Al efecto del ligero aumento en el gasto se combina ahora el efecto del estancamiento y retroceso del PIB. Por ello, el peso de estos gastos sobre el PIB ha aumentado con claridad, tanto por el crecimiento de los mismos como de la desaceleración económica. Básicamente esta evolución refleja el deseo político de mantener las pensiones públicas de los pensionistas actuales.

Pero si contemplamos la misma información respecto a los gastos en SPF realizados por las CC.AA. (Panel b), el panorama es muy distinto. Sea cual sea la serie de gastos que adoptemos (gasto corriente, gasto real o gasto real por habitante), el año 2009 muestra un claro cambio de tendencia. Hasta ese momento el gasto aumentaba a un ritmo sostenido, pero a partir de 2010 baja de manera sostenida y significativa. Sólo en 2014 puede adivinarse una ligera recuperación. Como consecuencia de ello, el gasto real con respecto al PIB cae de manera continuada desde 2009, y ni siquiera se adivina una recuperación en 2014. Parece que no hay un apoyo político tan claro a estos otros gastos públicos fundamentales.

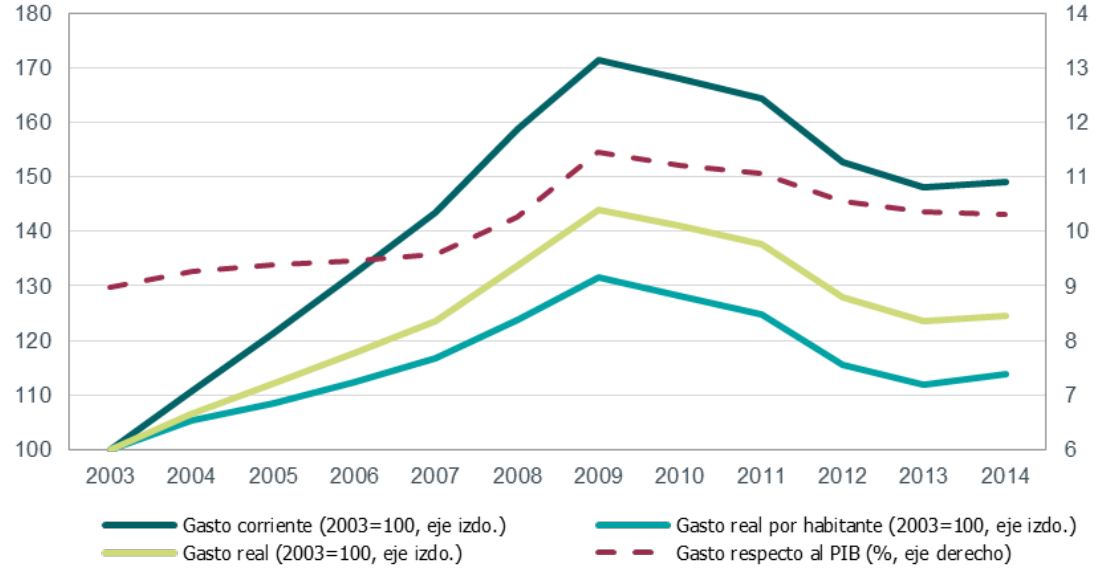
[5] Actualización del Programa de Estabilidad 2016-19, p. 40. Una redacción similar se recoge en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-18.

*Gráfico 3: Evolución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales. 2003-2014*

**(a) Evolución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) de las Administraciones Central y Seguridad Social. 2003-2014**




**(b) Evolución del gasto en Servicios Públicos Fundamentales de la Administración Regional. 2003-2014**




Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Si el criterio para la distribución del déficit entre administraciones es el carácter estructural del gasto, el reparto real del déficit debería ser bien distinto. De acuerdo con este principio, el déficit debería ser absorbido básicamente por la Seguridad Social (gasto en pensiones) y por las CC.AA. (sanidad, educación y servicios sociales). Desde este punto de vista no se justifica la presencia de déficit ni en la Administración Central (salvo en el gasto por desempleo) ni en las Corporaciones Locales. La realidad, sin embargo, muestra que resultado de ese reparto ha sido, sin duda, hacer recaer el peso

de la crisis fundamentalmente a las CC.AA.. El ajuste principal del gasto en SPF ha recaído, como se observa en el gráfico, en ellas.

En cualquier caso, el problema fundamental es que, como destaca AIReF (2016), la variable relevante para el gasto autonómico no es el PIB ni el ciclo, sino la población y su composición. Y la población aumentó entre 2002 y 2014 en más del 13%, y más del 25% en el caso de mayores de 65 años. Esta evolución implicará una mayor necesidad de gasto, independientemente del ciclo, y es lo que produce una situación de déficit estructural. Según AIReF (2016), el sistema de financiación autonómico tiene un déficit estructural (sin cambios normativos ni influencias cíclicas) de alrededor de un 0,5% PIB (en 2015 el saldo fue de 1,6% PIB, a pesar de la fuerte reducción del gasto y la recuperación de los ingresos de los últimos años). Esta situación de insuficiencia financiera se hace incompatible con el compromiso asumido en el art. 11 de la Ley 2/2012 para 2020, a menos que otra u otras administraciones absorban este déficit.

## 4. EL REPARTO HORIZONTAL DEL DÉFICIT: SIMETRÍA O ASIMETRÍA

Una vez analizado el reparto del déficit vertical entre los diferentes niveles de la administración, en el presente apartado nos preguntamos por el reparto horizontal, abordando el problema para el nivel autonómico. A la hora de fijar objetivos de déficit para las distintas administraciones de un mismo nivel se plantean dos alternativas: fijar un mismo objetivo de déficit para todas las administraciones o bien permitirles objetivos diferenciados. Para ambas alternativas podemos encontrar argumentos favorables.

Según Barea et al (2013) la defensa de un déficit uniforme se puede sustentar en argumentos de sencillez y también de equidad horizontal. En cuanto a la sencillez, indican que "los objetivos simétricos son de fácil aplicación y cálculo…y hacen más visible el proceso de negociación y fijación. Además, resultan más visibles, lo que facilita el control no sólo técnico sino también político de las políticas de estabilidad regionales". Respecto a la equidad horizontal, los objetivos simétricos recompensan a aquellas regiones que más esfuerzos han hecho para sanear sus cuentas públicas. Sin embargo, estos autores también indican que las CC.AA. cumplidoras tienen la ventaja de poder acudir a los mercados para obtener recursos vía deuda, posibilidad inexistente para aquéllas que únicamente tienen como alternativa los recursos "extraordinarios" del Fondo de Liquidez Autonómica.

Las ventajas de un reparto no homogéneo de los objetivos de déficit se recogen en Barea et al (2013). En primer lugar, se recurre a la necesidad de tener mayor "sensibilidad" a la situación concreta de cada región. Sin embargo, lo cierto es que, como ya vimos en los apartados anteriores, aunque el impacto del ciclo económico sobre las finanzas de las CC.AA. ha sido de gran envergadura, es difícil mantener que las CC.AA. tengan ciclos económicos tan divergentes como para justificar déficits diferenciados. Un segundo motivo para un reparto diferencial se basa en la carga financiera que deben asumir las regiones que cuenten con un nivel de deuda más elevado. En este sentido se defiende la posibilidad de contar con un déficit primario homogéneo, y un déficit total diferencial

que varíe en función de los intereses a los que tengan que hacer frente las distintas CC.AA. El tercer motivo tiene que ver con el Sistema de Financiación Autonómica. Aquellas regiones que cuenten con menos recursos tendrán más dificultades para lograr el objetivo de déficit, pudiendo establecerse objetivos menos ambiciosos que les permitan un ajuste más gradual.

La legislación vigente no se pronuncia sobre esta cuestión, por lo que sería posible tanto el establecimiento de objetivos homogéneos como diferenciados. De acuerdo con la normativa europea, el gobierno únicamente está obligado a cumplir un objetivo global de déficit para todas las Administraciones Públicas, pero puede decidir el reparto a nivel vertical entre los diferentes niveles de la administración. Por su parte, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en su artículo 16, faculta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a formular una propuesta con el objetivo de déficit para cada una de las CC.AA. Esto objetivos, tras el preceptivo informe del CPFF serán aprobados por el Gobierno. Como puede apreciarse, la normativa no impide fijar objetivos diferenciados, incluso podríamos convenir en que los permite expresamente al hablar de "objetivos para cada una de las CC.AA.".

La realidad ha seguido un camino un tanto errático en cuanto a la fijación de estos objetivos. Desde el año 2008 el objetivo de déficit ha sido idéntico para todas las regiones españolas, con la única excepción del año 2013 donde se permitieron variaciones sobre el objetivo general del 1,3% para el conjunto de CC.AA. En ese año se permitió a 5 comunidades situarse por encima de este objetivo (Baleares 1,47%, Andalucía y Cataluña 1,58%, Murcia 1,59% y la C. Valenciana 1,60%), Aragón y Castilla La Mancha mantuvieron el objetivo del 1,30% y el resto se situaron por debajo (Asturias 1,06%, Canarias 1,20%, Cantabria 1,13%, Castilla y León 1,27%, Extremadura 1%, Galicia 1,20%, Madrid 1.07%, Navarra 1,20%, La Rioja 1,06% y el País Vasco 1,20%). Aunque en 2014 se planteó continuar con objetivos diferenciados, el gobierno ha vuelto a marcar una senda uniforme hasta el momento.

En la actualidad la defensa de objetivos de déficit asimétricos es respaldada por la AIReF, que en una Recomendación dirigida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[6] aboga por fijar objetivos diferentes en el periodo 2017-2019 y propone tener en cuenta tres aspectos: la factibilidad del cumplimiento medido en términos de esfuerzo relativo, la coherencia del objetivo con la regla de gasto y la senda de convergencia para 2019. Sin embargo, desde el Ministerio se contestó a estas recomendaciones que "la fijación de los objetivos tal y como se ha efectuado hasta la fecha está permitiendo a las CC.AA. avanzar en el proceso de consolidación fiscal de cada una de ellas y coadyuvar al objetivo último de asegurar el crecimiento económico y la

[6] Recomendaciones enviadas el 1 de agosto de 2016. Se pueden consultar en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/RecomendacionesAIReF/PeticionInformeEPDPyRG2016.pdf

creación de empleo”[7]. De esta respuesta parece, al menos a corto plazo, que no hay intenciones de retornar a una senda con objetivos asimétricos.

Para poder analizar la factibilidad de los objetivos de déficit podemos basarnos en la evolución reciente y observar qué CC.AA. han tenido más dificultades para cumplirlos. En la Tabla 3 mostramos la desviación respecto al objetivo finalmente establecido como porcentaje del PIB[8]. Hemos decidido comenzar la serie en 2008 porque con anterioridad los objetivos de déficit eran cumplidos por la mayoría de las CC.AA. y en caso de haber incumplimiento, éste se refería a unas centésimas del PIB regional. En la última columna también aparece el porcentaje de deuda pública respecto al PIB del último año disponible.

El incumplimiento de los objetivos de déficit se ha producido todos los años para el conjunto de las CC.AA. Además, conviene destacar 2011 como el único año donde el incumplimiento fue generalizado, seguramente por el establecimiento de unos objetivos inasumibles. Sin embargo, el comportamiento individual de las distintas regiones ha sido muy desigual. Con el objetivo de destacar a las CC.AA. que han tenido mayores dificultades para alcanzar los objetivos, hemos resaltado las desviaciones por encima del 1% del PIB.

Podemos observar como existe un amplio grupo de regiones que se sitúan muy cerca de la senda de déficit marcada, incumpliendo los objetivos claramente sólo en periodos puntuales (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco). En esta misma situación podríamos incluir a Extremadura, aunque conviene resaltar su evidente incumplimiento en los dos últimos años. Aún a riesgo de generalizar, las dificultades de estas regiones pueden entenderse como puntuales y su ajuste a la senda de déficit a medio plazo parece factible. Además, todas ellas tienen una deuda inferior a media, por lo que la carga financiera asociada no supone un lastre para el cumplimiento del objetivo de déficit.

En segundo lugar, Baleares y Castilla-La Mancha se caracterizan por contar con desviaciones muy marcadas durante los cuatro primeros años que, sin embargo, han conseguido reducir de forma notable a partir de 2012. En ambos casos el esfuerzo de contención de gastos merece ser destacado, aunque existe una diferencia notable por el lado de los ingresos, ya que Baleares se ha beneficiado de un mejor reparto derivado del actual Sistema de Financiación Autonómica. Como puede apreciarse en la Tabla, a

[7] La Contestación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede consultarse en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/RecomendacionesAIReF/InformeEPDPyRG2016.pdf

[8] A nivel metodológico, algunos trabajos (Lago y Álvarez, 2013) se plantean la pertinencia de la utilización del PIB como referencia para delimitar los objetivos del déficit. Lo que puede ser coherente a nivel de país, no lo tiene a nivel regional. En su trabajo proponen que el objetivo de déficit se fije en función de alguna variable presupuestaria. En concreto proponen una regla que se fija en los ingresos no financieros (presupuestos liquidados) de cada Comunidad, matizados por el stock de deuda acumulado por cada una. En este sentido mencionan las pocas experiencias internacionales al respecto, que utilizan como criterio la población (Alemania) o alguna magnitud presupuestaria (Bélgica, Italia).

pesar de la reducción del déficit durante los últimos cinco años, ambas comunidades tienen un elevado nivel de deuda, que se sitúa por encima del 30% del PIB.

Por último, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana son las que presentan una situación más delicada, con un déficit crónico difícilmente asumible. Este déficit va asociado a unos niveles de deuda por encima de la media, que supone una carga financiera importante. En los tres casos, estamos ante CC.AA. que reciben menos recursos que la media del actual SFA. Si se continúa con un reparto del déficit homogéneo resulta especialmente complicado que puedan cumplir la senda marcada por el Programa de Estabilidad.

*Tabla 3: Desviaciones respecto al cumplimiento del objetivos del déficit y nivel de deuda. Porcentajes sobre el PIB, 2008-2015*

| | Cumplimiento de objetivos de Déficit | | | | | | | | Deuda |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2015** |
| **Andalucía** | 0.00 | -0.62 | -0.73 | **-2.16** | -0.59 | 0.06 | -0.35 | -0.43 | 21.6 |
| **Aragón** | 0.00 | -0.99 | -0.59 | **-1.34** | 0.05 | -0.87 | -0.81 | **-1.43** | 20.5 |
| **Asturias** | 0.15 | -0.57 | -0.28 | **-2.32** | 0.47 | 0.04 | -0.27 | -0.83 | 17.9 |
| **Baleares** | **-2.53** | **-2.51** | **-1.60** | **-2.89** | -0.32 | 0.26 | -0.74 | -0.82 | **30.2** |
| **Canarias** | 0.05 | -0.31 | 0.11 | -0.20 | 0.40 | 0.20 | 0.07 | 0.16 | 15.7 |
| **Cantabria** | -0.33 | **-2.47** | -0.47 | **-2.16** | -0.01 | -0.06 | -0.65 | -0.68 | 22.0 |
| **Cast. La Mancha** | **-2.04** | **-4.11** | **-3.92** | **-7.12** | -0.07 | -0.79 | -0.80 | -0.97 | **35.6** |
| **Cast. León** | 0.04 | -0.66 | 0.14 | **-1.29** | 0.10 | -0.23 | -0.12 | -0.63 | 19.5 |
| **Cataluña** | **-1.83** | **-1.66** | **-1.82** | **-3.27** | -0.71 | -0.37 | **-1.75** | **-2.00** | **35.3** |
| **Extremadura** | -0.43 | -0.92 | 0.01 | **-3.43** | 0.47 | 0.12 | **-1.51** | **-1.94** | 20.3 |
| **Galicia** | 0.58 | 0.00 | 0.02 | -0.33 | 0.21 | 0.09 | 0.00 | 0.13 | 18.6 |
| **Madrid** | 0.01 | 0.32 | 0.04 | **-1.21** | 0.43 | 0.09 | -0.38 | -0.66 | 13.6 |
| **Murcia** | **-2.11** | **-1.89** | **-2.54** | **-3.16** | **-1.60** | **-1.46** | **-1.74** | **-1.68** | **27.4** |
| **La Rioja** | -0.33 | 0.07 | -0.65 | -0.7 | 0.33 | 0.04 | -0.26 | -0.43 | 18.0 |
| **C. Valenciana** | **-1.36** | **-2.34** | **-1.17** | **-3.70** | **-2.19** | -0.55 | **-1.48** | **-1.81** | **41.3** |
| **Navarra** | **-3.95** | **-1.88** | -0.63 | -0.69 | -0.24 | -0.23 | 0.15 | -0.58 | 18.2 |
| **País Vasco** | -0.43 | **-3.14** | 0.00 | **-1.26** | 0.04 | 0.05 | -0.01 | 0.01 | 14.4 |
| **TOTAL CC.AA.** | **-1.74** | **-1.92** | **-0.54** | **-2.01** | **-0.34** | **-0.22** | **-0.74** | **-0.96** | **24.2** |

Fuente: Memorias del Consejo de Política Fiscal y Financiera y elaboración propia

Los motivos que pueden explicar estas desviaciones sobre el objetivo de déficit son muy variados. Para intentar delimitar cuáles tienen una verdadera influencia se han llevado a cabo en los últimos años diversos estudios, entre los que pueden destacarse los de Pérez y Cucarella (2013), Leal Marcos y López Laborda (2015) y Lago-Peñas y otros (2016).

Pérez y Cucarella (2013) estudian la evolución de los desequilibrios financieros entre los años 2002 y 2010, analizando si los gobiernos regionales tienen un déficit debido a su mayor propensión al gasto o por las insuficiencias –coyunturales o estructurales – de ingresos. Este trabajo pone de manifiesto qué regiones tienen un déficit elevado porque

gastan por encima de la media y cuáles cuentan con déficit porque, pese a contar con un gasto inferior, no tienen suficientes ingresos para estar en equilibrio. Aunque este estudio presenta resultados esclarecedores, no tiene en cuenta qué ha ocurrido en los últimos años de recesión ni en los primeros de recuperación.

Los trabajos de Leal Marcos y López Laborda (2015) y Lago-Peñas y otros (2016) estudian los determinantes del incumplimiento a través de estimaciones empíricas teniendo en cuenta variables económicas, presupuestarias, institucionales y políticas. En el primer trabajo, los autores analizan el periodo 2002-2012 llegando a la conclusión de que el incumplimiento de los objetivos de déficit está relacionado positivamente con el incumplimiento del año anterior y con factores políticos como el partido gobernante o si se trata de año electoral. Destacan también la influencia negativa del nivel de ingresos públicos sobre el incumplimiento, dando más importancia a este aspecto que al nivel de gastos, que parece más relacionado con el funcionamiento del mercado político. Los resultados obtenidos por Lago-Peñas y otros (2016) van en el mismo sentido teniendo en cuenta un horizonte temporal más próximo (2005-2015). Al estudiar los variables que influyen sobre el cumplimiento, destacan la importancia de la desviación del año anterior, del recorte en el objetivo de déficit, de la alternancia en el gobierno y especialmente del nivel de ingresos relativo de cada comunidad. Llama especialmente la atención que en ambos estudios la carga financiera de la deuda no tiene un efecto significativo sobre el nivel de cumplimiento.

Si bien es cierto que en los trabajos anteriores se explica el incumplimiento en base a factores tanto políticos como presupuestarios, resulta evidente que a la hora de definir los objetivos de déficit para cada una de las CC.AA. solamente se deben considerar los segundos. En ambos trabajos, se llega a dos conclusiones importantes a nivel presupuestario. En primer lugar, la dificultad que tienen las administraciones autonómicas para reducir a corto plazo su desequilibrio presupuestario. Esta dificultad resulta más evidente cuando el volumen de ingresos se resiente debido a una recesión como la sufrida en los últimos años. En segundo lugar, y no menos importante, el incumplimiento se debe más a la falta de ingresos que al exceso de gasto. En cualquier caso, estas afirmaciones, válidas para el conjunto de CC.AA., pueden dejar de tener sentido cuando estudiamos el comportamiento de cada comunidad y lo comparamos con el resto.

## El gasto de las CC.AA. y los objetivos de déficit

En primer lugar, vamos a analizar si el grado de cumplimiento de cada una de las CC.AA. está relacionado con su nivel de gasto. Para ello, basándonos en los datos de Contabilidad Nacional, hemos obtenido el volumen de empleos no financieros por habitante para 2014 y después hemos calculado la posición relativa de cada comunidad respecto a la media de CC.AA. de Régimen Común. En las dos primeras columnas de la Tabla 4 se muestran estos resultados, que pueden compararse con los datos de déficit que vimos anteriormente en la Tabla 3. Destaca en esta tabla la situación diferencial de

las dos Comunidades Forales. Su gasto por habitante está muy por encima del resto y el posible incumplimiento de los objetivos de déficit no puede estar justificada por el lado del gasto.

*Tabla 4: Gasto por habitante de las CC.AA. 2014*

| | Gasto no financiero/habitante | | Gasto no financiero/ habitante ajustado | | Gasto Primario/ habitante ajustado | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | € | % | € | % | € | % |
| **Andalucía** | 3,031 | 87.7 | 3,128 | 90.5 | 3,009 | 91.7 |
| **Aragón** | 3,584 | 103.7 | 3,351 | 97.0 | 3,185 | 97.1 |
| **Asturias** | 3,631 | 105.0 | 3,441 | 99.6 | 3,337 | 101.7 |
| **Baleares** | 3,949 | 114.3 | 3,955 | 114.4 | 3,723 | 113.5 |
| **Canarias** | 3,214 | 93.0 | 3,165 | 91.6 | 3,073 | 93.7 |
| **Cantabria** | 3,926 | 113.6 | 3,896 | 112.7 | 3,772 | 115.0 |
| **Cast. La Mancha** | 3,142 | 90.9 | 2,994 | 86.6 | 2,789 | 85.0 |
| **Cast. León** | 3,405 | 98.5 | 3,143 | 90.9 | 3,017 | 92.0 |
| **Cataluña** | 3,983 | 115.2 | 4,027 | 116.5 | 3,732 | 113.8 |
| **Extremadura** | 3,899 | 112.8 | 3,690 | 106.8 | 3,604 | 109.9 |
| **Galicia** | 3,409 | 98.6 | 3,181 | 92.0 | 3,059 | 93.2 |
| **Madrid** | 3,467 | 100.3 | 3,595 | 104.0 | 3,436 | 104.7 |
| **Murcia** | 3,346 | 96.8 | 3,422 | 99.0 | 3,218 | 98.1 |
| **La Rioja** | 3,752 | 108.6 | 3,643 | 105.4 | 3,564 | 108.6 |
| **C. Valenciana** | 3,346 | 96.8 | 3,458 | 100.0 | 3,231 | 98.5 |
| **Navarra** | 5,687 | 164.5 | - | - | - | - |
| **País Vasco** | 4,484 | 129.7 | - | - | - | - |
| **CC.AA. Rég. Común** | **3,456** | **100** | **3,456** | **100%** | **3,280** | **100%** |

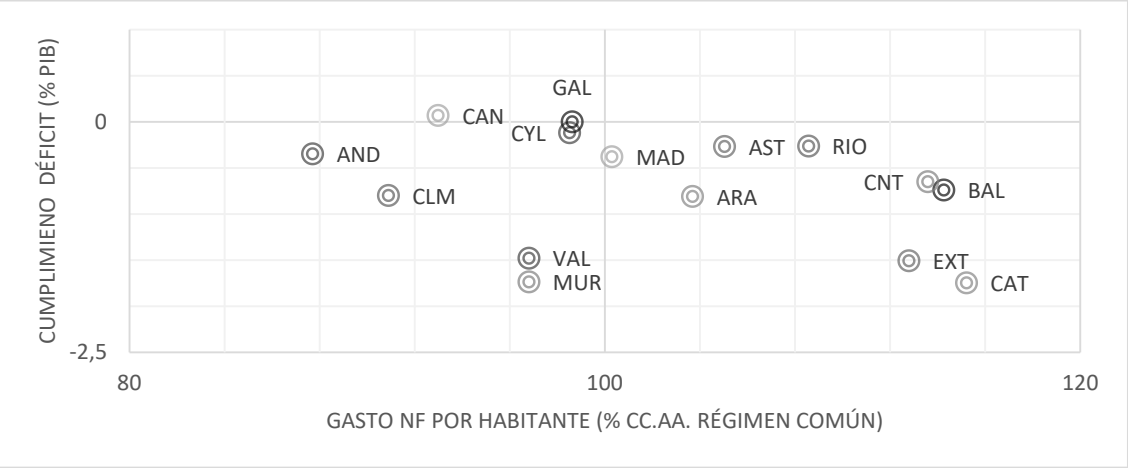
Fuente: Elaboración propia

Para las CC.AA. de Régimen Común hemos cruzado la información de déficit y gasto, que representamos en el Gráfico 4. Se puede observar que en España tenemos comunidades que siguen tres patrones de comportamiento. En primer lugar, contamos con dos regiones cumplidoras de los objetivos de déficit (Canarias y Galicia en 2014 y también en 2015). Ambas comunidades se caracterizan por tener un gasto *per capita* inferior a la media. Destaca especialmente Canarias, que con un 93% del gasto per cápita consigue cumplir el objetivo de déficit con algún margen. No obstante, conviene destacar que en este caso no se han contabilizado los gastos realizados por los Cabildos Insulares, cuya labor es crucial para estas islas.

En segundo lugar, estarían las regiones que incumplen sin gastar por encima de la media. Estas son Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y la Comunidad Valenciana. En nuestra opinión, la situación de las dos últimas regiones es especialmente preocupante. Como se vio en la Tabla 3 su déficit es estructural y están incumpliendo los objetivos de forma reiterada desde hace muchos años. Sin embargo, su margen de maniobra reduciendo gastos es estrecho, más aún si se tiene en cuenta que su elevado nivel de deuda les genera una importante carga financiera.

En tercer lugar, el resto de CC.AA. incumple los objetivos de déficit y gasta por encima de la media. Con esto no queremos decir que el déficit esté motivado por un gasto excesivo, pero también es cierto que estas regiones tendrían más margen para reducir gastos que las descritas en el párrafo anterior. Dentro de este grupo destaca la situación de Cataluña y Extremadura. Ambas tienen un gasto por habitante muy superior a la media y un déficit que supera el 2.5% del PIB regional (incumplimiento superior al 1,5%), aunque Cataluña tiene problemas adicionales pues su déficit es más estructural y debe soportar mayor carga financiera.

*Gráfico 4: Gasto por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014*

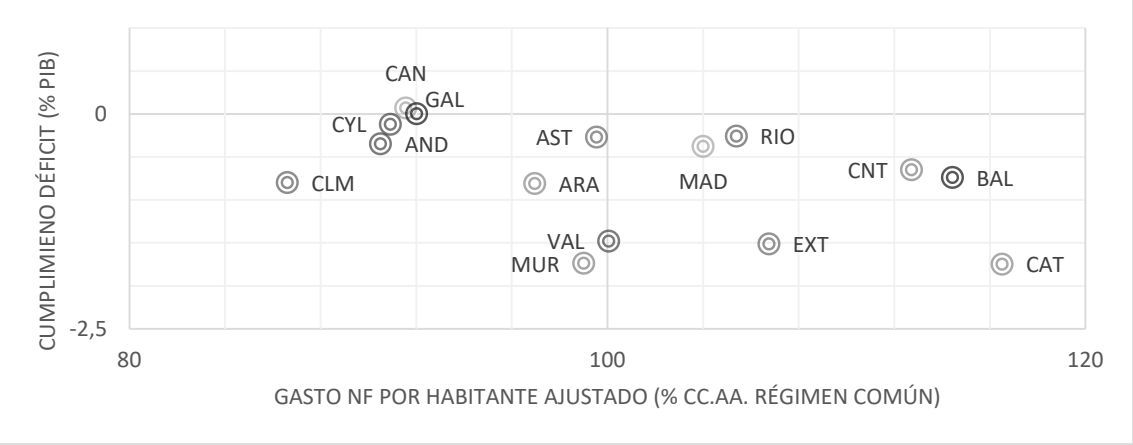



Fuente: Elaboración propia

En las siguientes dos columnas de la Tabla 4 calculamos el gasto por habitante, teniendo en cuenta la población ajustada para 2014 que se deriva del actual SFA. Estos nuevos resultados pueden tener más sentido que los comentados para las dos primeras columnas, siempre y cuando aceptemos que la población ajustada es un buen indicador de las necesidades de gasto[9]. El Gráfico 5 presenta los mismos datos de déficit del Gráfico 4 pero relacionándolos ahora con el gasto por habitante ajustado. Como puede apreciarse, las diferencias no son muy apreciables, aunque hay movimientos horizontales de algunas CC.AA. Destacan especialmente Aragón y Asturias, que gracias a una mayor ponderación de su población cambiarían de cuadrante por lo que gastarían menos de la media por habitante ajustado. En sentido contrario se movería la Comunidad Valenciana, que pasaría a situarse exactamente en la media de gasto por habitante ajustado.

[9] La población ajustada tiene en cuenta población, superficie, dispersión, insularidad y la población a la que van destinada los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales).

*Gráfico 5. Gasto por habitante ajustado vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014*

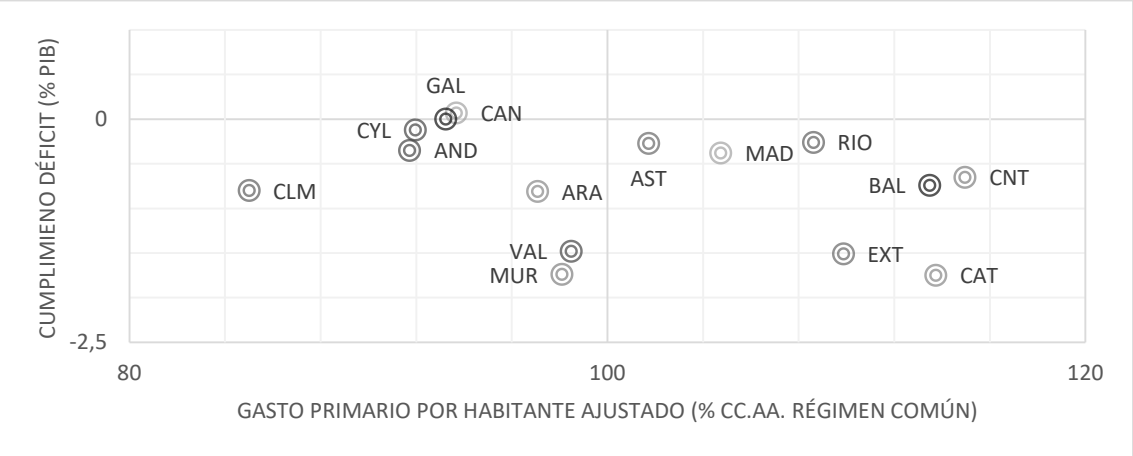



Fuente: Elaboración propia

La carga financiera de la deuda es muy distinta entre las regiones, por lo que aquellas que deban pagar mayores intereses tendrán disponible una menor cantidad de recursos para el resto de partidas de gasto. En las dos últimas columnas de la Tabla 4 obtenemos el gasto primario por habitante ajustado y en el Gráfico 6 vemos su relación con el grado de cumplimiento. Los resultados no son muy diferentes de los vistos hasta ahora. Las regiones más endeudadas, como Murcia, Valencia, Baleares y Cataluña se desplazan hacia la izquierda, mientras que las menos endeudadas lo hacen a la derecha. La única comunidad que cambia de cuadrante al considerar el gasto primario es Asturias, que puede tener un gasto primario superior a la media debido a su bajo nivel de deuda.

En cualquier caso, estos datos ponen de manifiesto la diversidad en las circunstancias que padecen de las distintas CC.AA., que deberían alejarnos de reducciones simplistas sobre comunidades 'ahorradoras' o 'derrochadoras', o de tratamientos homogéneos.

*Gráfico 6. Gasto primario por habitante ajustado vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014*




Fuente: Elaboración propia

**Los ingresos de las CC.AA. y los objetivos de déficit**

Una vez analizada la relación entre el gasto de las distintas CC.AA. y el déficit autonómico, nos preguntamos por la relación entre dicho déficit y los ingresos de cada región. En la Tabla 5 mostramos los ingresos no financieros por habitante en 2014, así como sus dos principales componentes en 2014: los recursos que provienen del actual Sistema de Financiaicón Autonómica (SFA) y el resto de ingresos no financieros. Se presentan los resultados en euros y también en porcentaje respecto a la media de CC.AA. de régimen común. Igual que ocurría con los gastos, las dos Comunidades Forales tienen unos ingresos muy superiores a la media, que les permiten estar en una situación financiera mucho más holgada que el resto de comunidades.

*Tabla 5: Ingresos por habitante de las CC.AA. 2014*

| | Ingresos no finacieros/hab.. | | Recursos SFA/hab | | Recursos SFA/hab. ajust. | | Resto INF/hab. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | € | % | € | % | € | % | € | % |
| **Andalucía** | 2,775 | 90.9 | 2,122 | 94.2 | 2,189 | 97.2 | 654 | 81.8 |
| **Aragón** | 3,138 | 102.8 | 2,631 | 116.8 | 2,461 | 109.2 | 507 | 63.4 |
| **Asturias** | 3,413 | 111.8 | 2,536 | 112.6 | 2,404 | 106.7 | 877 | 109.7 |
| **Baleares** | 3,503 | 114.8 | 2,229 | 98.9 | 2,232 | 99.1 | 1,274 | 159.4 |
| **Canarias** | 3,027 | 99.2 | 2,186 | 97.0 | 2,153 | 95.6 | 841 | 105.2 |
| **Cantabria** | 3,625 | 118.8 | 2,869 | 127.4 | 2,848 | 126.4 | 756 | 94.6 |
| **Cast. La Mancha** | 2,817 | 92.3 | 2,363 | 104.9 | 2,252 | 100.0 | 454 | 56.8 |
| **Cast. León** | 3,160 | 103.5 | 2,617 | 116.2 | 2,415 | 107.2 | 542 | 67.9 |
| **Cataluña** | 3,287 | 107.7 | 2,196 | 97.5 | 2,221 | 98.6 | 1,090 | 136.4 |
| **Extremadura** | 3,508 | 114.9 | 2,669 | 118.5 | 2,526 | 112.1 | 839 | 104.9 |
| **Galicia** | 3,213 | 105.3 | 2,496 | 110.8 | 2,328 | 103.4 | 717 | 89.7 |
| **Madrid** | 3,039 | 99.6 | 2,144 | 95.2 | 2,223 | 98.7 | 895 | 112.0 |
| **Murcia** | 2,815 | 92.2 | 2,085 | 92.6 | 2,132 | 94.7 | 730 | 91.3 |
| **La Rioja** | 3,436 | 112.6 | 2,768 | 122.9 | 2,687 | 119.3 | 668 | 83.6 |
| **C. Valenciana** | 2,841 | 93.1 | 2,062 | 91.5 | 2,131 | 94.6 | 779 | 97.5 |
| **Navarra** | 5,456 | 178.8 | - | - | - | - | - | - |
| **País Vasco** | 4,177 | 136.9 | - | - | - | - | - | - |
| **CC.AA. Rég. Común** | **3,052** | **100** | **2,253** | **100** | **2,253** | **100** | **799** | **100** |

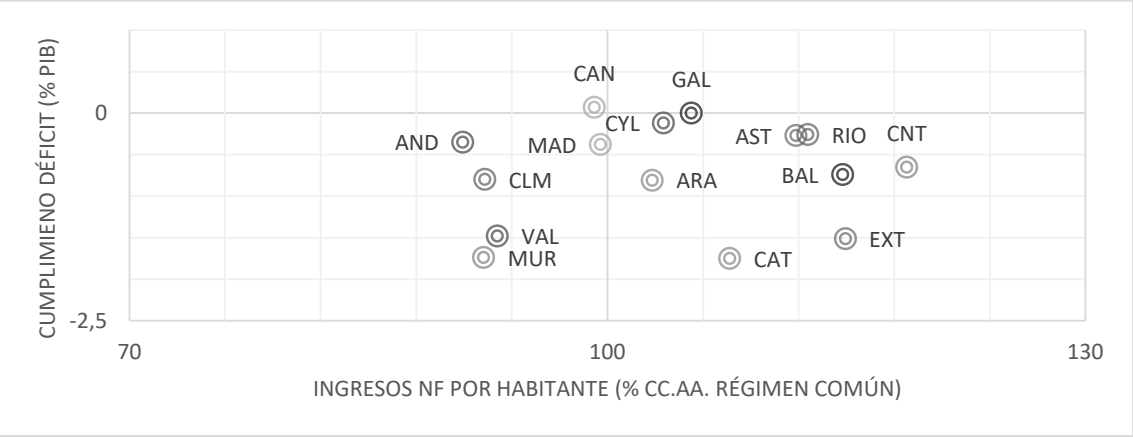
Fuente: Elaboración propia

Para las CC.AA. hemos elaborado unos gráficos, similares a los que se presentaron en el apartado anterior, relacionando el cumplimiento del objetivo de déficit con el nivel de ingresos obtenidos.

En el Gráfico 7 se comparan los ingresos no financieros totales con el grado de cumplimiento. Al igual que ocurría con los gastos, podemos agrupar a las comunidades en tres bloques. En primer lugar, tenemos a las dos regiones que cumplen con los objetivos (Canarias y Galicia). Mientras la primera tiene unos ingresos ligeramente por

debajo de la media, Galicia cuenta con más ingresos, lo que le otorga cierto margen para el cumplimiento. Sin embargo, existen regiones con más ingresos por habitante que se han caracterizado por elevadas necesidades de financiación. Los casos más llamativos son Extremadura y Cataluña, aunque en el mismo cuadrante podemos se situarían Aragón, Castilla y León, Asturias, La Rioja, Baleares y Cantabria. Por último, las cinco regiones que incumplen y tienen ingresos por debajo de la media son Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia y Murcia. De nuevo, estas dos últimas comunidades se caracterizan por estar en una situación muy desfavorable tanto en ingresos como en necesidad de financiación.

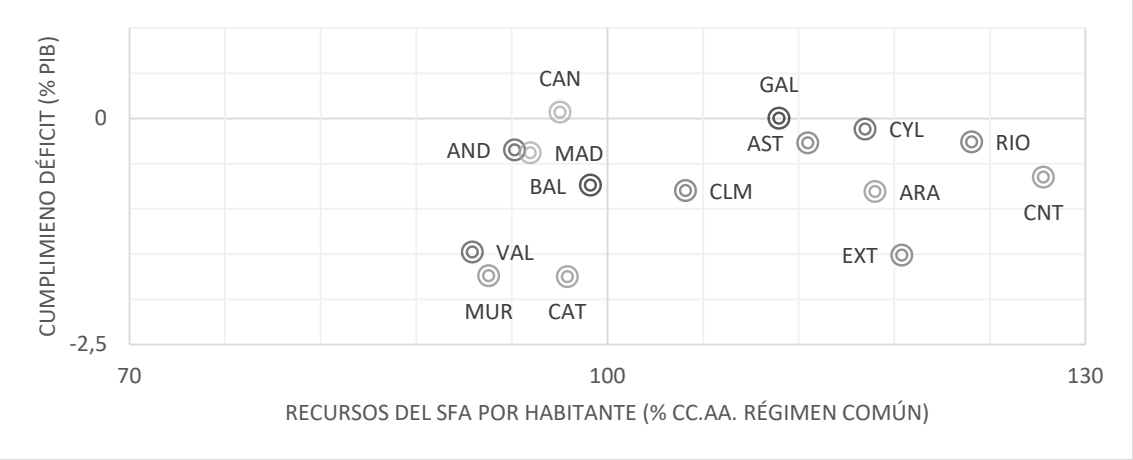
*Gráfico 7. Ingresos por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014*




Fuente: Elaboración propia

Los ingresos no financieros pueden descomponerse en dos partes diferenciadas. En primer lugar, estarían los recursos del actual SFA sobre los que las CC.AA. no tienen ningún margen de decisión. Aunque todos los representantes regionales rubricaron el actual SFA, en la actualidad no pueden solicitar más recursos del sistema. En segundo lugar, tendríamos el resto de ingresos. Aunque en algunos casos se trata de transferencias de otras administraciones, las comunidades tienen margen para modificar su cuantía, ya sea modificando la normativa sobre impuestos cedidos, creando tributos propios u obteniendo ingresos de otras fuentes. A continuación, en el Gráfico 8 presentamos la relación existente entre los recursos *per capita* del SFA con el nivel de cumplimiento de los objetivos de déficit. Aunque este gráfico se parece bastante al anterior, las CC.AA. que tienen menos ingresos debido al funcionamiento del SFA son, por este orden: C. Valenciana, Murcia, Andalucía, Madrid, Cataluña y Baleares. Dicho de otra forma, si estas seis comunidades recibieran los mismos recursos por habitante que el resto de comunidades de Régimen Común, su necesidad de financiación sería menor y también su nivel de incumplimiento.

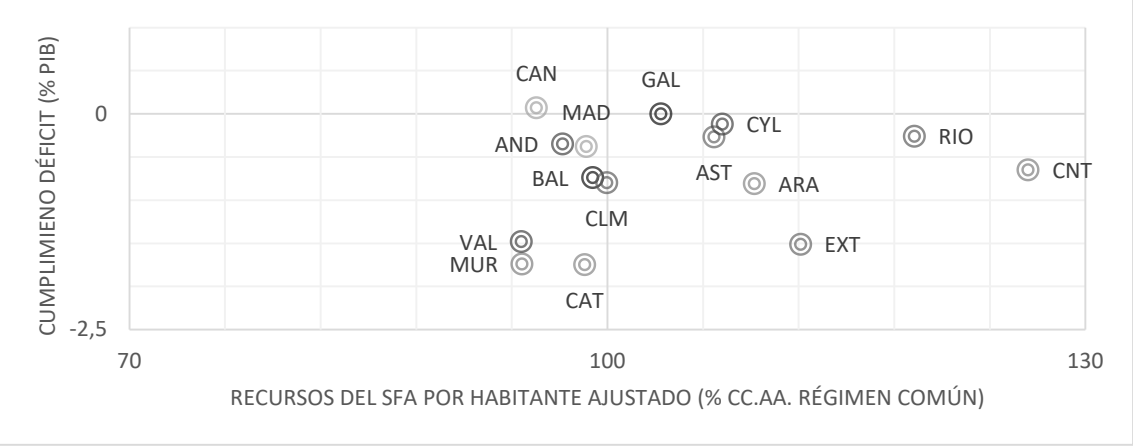
*Gráfico 8. Recursos del SFA por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014*




Fuente: Elaboración propia

Siguiendo con el análisis de los ingresos, hemos tenido en cuenta las diferentes necesidades de gasto que el actual SFA introduce a través de la población ajustada. Sin entrar en la conveniencia de este ajuste, en el Gráfico 9 se presenta su relación con los datos de cumplimiento en 2014. Como se puede observar, las CC.AA. que reciben menos recursos que la media siguen siendo prácticamente las mismas, aunque existen dos diferencias. En primer lugar, las seis comunidades peor financiadas continúan siéndolo tras ajustar la población. Ahora bien, el ajuste les traslada hacia la media. Es decir, la definición del criterio de población ajustada perjudica más a las comunidades que ya contaban con menos recursos *per capita*. La segunda diferencia se refiere a Castilla-La Mancha, que con el nuevo criterio tendría unos recursos por habitante ajustado iguales a la media.

*Gráfico 9. Recursos del SFA por habitante ajustado vs. Cumplimiento Déficit. 2014*




Fuente: Elaboración propia

Para finalizar con la situación de los ingresos, merece la pena preguntarse si las CC.AA. que han recibido unos recursos inferiores del SFA han intentado corregir esta situación mediante unos mayores ingresos derivados de sus competencias normativas en materia

tributaria. En este caso su actitud no se podría reprochar, ya que estarían trasladando a sus ciudadanos el coste de una menor financiación. Según un informe de la AIReF (2015, pp.16), de las seis comunidades situadas en el cuadrante inferior izquierdo, tan sólo Madrid tuvo ingresos por competencias normativas inferiores a la media española, mientras que las otras cinco (C. Valenciana, Murcia, Cataluña, Andalucía y Baleares) realizaron un esfuerzo superior a la media. En cuanto a los beneficios fiscales aplicados, este informe de la AIReF reporta un comportamiento desigual de estas seis comunidades. Mientras Cataluña, Madrid y Baleares permitieron beneficios fiscales superiores a la media, la C. Valenciana, Murcia y Andalucía consiguieron mayores ingresos al establecer pocos incentivos fiscales.

**Una propuesta de reparto horizontal de los objetivos de déficit**

Tras estudiar detenidamente los gastos e ingresos no financieros de las CC.AA., podemos concluir que tiene poco sentido aplicar un tratamiento homogéneo a todas ellas, ya que su situación dista mucho de serlo. Hay un grupo de regiones con serios problemas financieros que lejos de ser coyunturales, se mantienen de forma sistemática lo que les lleva a un incumplimiento de los objetivos de déficit. Según hemos podido comprobar, la mayor necesidad de financiación no tiene relación directa con el nivel de gasto público, pero sí está relacionado con el nivel de ingresos, en particular con el actual SFA. Las tres CC.AA. que han tenido mayores problemas de incumplimiento durante los últimos años (Murcia, C. Valenciana y Cataluña) reciben menos recursos que la media de comunidades de Régimen Común. Además, Baleares y Castilla-La Mancha, que tuvieron déficits elevados hasta 2011 y mantienen una deuda pública elevada, continúan recibiendo menos recursos por habitante del SFA.

El SFA actual ha recibido críticas desde su aprobación. Estas críticas han arreciado los últimos años y en la actualidad hay muchas voces que reclaman tanto desde el espectro político, como el académico un nuevo sistema de financiación. En un encuentro celebrado en marzo de 2016 en la localidad de S'Agaró[10], expertos en materia de financiación autonómica llegaron, entre otras, a las siguientes conclusiones. El SFA actual "genera una distribución de la financiación por habitante ajustado que es excesivamente desigual y aparentemente arbitraria" (pp. 16). "Todos los asistentes estarían a favor… de reducir el nivel de desigualdad existente en términos de financiación por habitante ajustado" (pp. 17). Sin embargo, no hubo acuerdo en cuanto al grado deseable o factible de nivelación, ya que algunos asistentes optaron por la nivelación completa mientras otros preferían una nivelación parcial. En cualquier caso, la práctica totalidad de los expertos ponía como restricción el principio de ordinalidad, principio que tampoco es incompatible con una nivelación completa.

Aunque el consenso en torno a la necesidad de un nuevo SFA es muy amplio, la situación política vivida en nuestro país no ha permitido hasta el momento esta reforma. Las

[10] Las conclusiones y recomendaciones de este encuentro se recogen en Monés, Balletbò y De la Fuente (2016).

consecuencias son graves para muchas CC.AA. que tienen un nivel de deuda difícil de asumir, unos intereses que van en aumento y un déficit estructural que no permite el cumplimiento de los objetivos elaborados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Hasta que se negocie y apruebe un nuevo SFA que plantee una reducción de las diferencias de financiación entre las regiones, en nuestra opinión es necesario que se flexibilice la senda de déficit de aquéllas más castigadas por el reparto de fondos del actual sistema.

En la propuesta que realizamos, calculamos cuál sería la desviación del objetivo de déficit si todas las CC.AA. de Régimen Común recibieran exactamente la misma cantidad del sistema. En este sistema, que garantizaría la nivelación completa, habría que decidir cómo se calculan las necesidades de gasto. En nuestro caso, hemos optado por permitir los dos supuestos más habituales: financiación idéntica por habitante y financiación idéntica por habitante ajustado.

En la Tabla 6 se presentan los resultados de ambas simulaciones, teniendo en cuenta los datos de la última liquidación del SFA correspondiente a 2014. En las columnas "Miles €" figuraran los recursos adicionales que debería recibir (+) dejar de recibir (-) una Comunidad Autónoma para contar con la misma financiación por habitante (ajustado). En las columnas de "CSP/PIB" se expresa el cambio en el saldo presupuestario que se produciría si todas las CC.AA. de Régimen Común tuviesen financiación idéntica.

*Tabla 6: Ingresos necesarios para igualar los recursos de las CC.AA. 2014*

| | **Mismos Recursos/hab** | | **Mismos Recursos /hab aj** | |
|---|---|---|---|---|
| | Miles € | CSP[1]/PIB | Miles € | CSP[1]/PIB |
| **Andalucía** | 1,100,551 | **0.8%** | 515,941 | **0.4%** |
| **Aragón** | -501,858 | -1.5% | -294,530 | -0.9% |
| **Asturias** | -301,002 | -1.4% | -168,903 | -0.8% |
| **Baleares** | 26,329 | **0.1%** | 22,655 | **0.1%** |
| **Canarias** | 140,541 | **0.3%** | 214,134 | **0.5%** |
| **Cantabria** | -362,967 | -3.1% | -352,911 | -3.0% |
| **Cast. La Mancha** | -230,094 | -0.6% | 1,867 | 0.0% |
| **Cast. León** | -909,793 | -1.7% | -439,627 | -0.8% |
| **Cataluña** | 424,139 | **0.2%** | 237,420 | **0.1%** |
| **Extremadura** | -457,703 | -2.7% | -317,455 | -1.9% |
| **Galicia** | -667,397 | -1.2% | -222,863 | -0.4% |
| **Madrid** | 702,644 | **0.4%** | 185,272 | **0.1%** |
| **Murcia** | 246,089 | **0.9%** | 172,705 | **0.6%** |
| **La Rioja** | -164,347 | -2.1% | -142,741 | -1.8% |
| **C. Valenciana** | 954,868 | **1.0%** | 589,037 | **0.6%** |
| **CC.AA. Rég. Común** | **0** | **0.0%** | **0** | **0.0%** |

[1]CSP: cambio en el saldo presupuestario.
Fuente: Elaboración propia

Esta situación se podría trasladar a los objetivos de déficit que se elaboren en el futuro. Nuestra propuesta sería permitir a las siete CC.AA. que reciben una financiación por debajo de la media un objetivo distinto a las ocho que cuentan con más recursos. El déficit base sería el mismo para estas ocho regiones y a las otras siete se les permitiría ese mismo porcentaje del PIB, pero incrementado en el porcentaje que aparece en la Tabla 6. Un objetivo asimétrico de este tipo requeriría que el objetivo global de todas las Comunidades Autónomas fuera más elevado, lo que es consistente con el cambio de objetivos a nivel vertical propuesto en el tercer apartado.

## 5. CONCLUSIONES

La normativa europea no contempla ninguna regla sobre la distribución interna del déficit de cada Estado Miembro, ni entre niveles de administración (reparto vertical) ni entre regiones (reparto horizontal). Partiendo de esta premisa, la distribución del déficit es una competencia de nuestras administraciones. En España estas cuestiones se deciden de manera poco transparente: se aprueban en Consejo de Ministros después de sucesivos informes.

Entendemos que dos son las cuestiones a dilucidar. En primer lugar, cómo se asigna el saldo presupuestario del país entre los distintos niveles de administración. En segundo lugar, y exclusivamente para el caso de las Comunidades Autónomas, cómo distrubuir su cuota de déficit entre las distintas regiones.

Respecto al reparto vertical del déficit, el recurso al ciclo económico como único criterio de reparto no es consistente, no se ha reflejado en la realidad, ni se ha mantenido a lo largo del tiempo. Probablemente un criterio mucho más razonable debería de basar el déficit en la necesidad, en el 'carácter estructural de los gastos'. Un buen indicador del mismo sería el importe de los Servicios Públicos Fundamentales en los que incurre cada nivel de administración. Y este criterio aconsejaría una distribución muy distinta de la actual. Las CC.AA. y la Seguridad Social deberían absorber la mayor parte del déficit, ya que son responsables de la mayor parte de los Servicios Públicos Fundamentales.

En lo que concierne al reparto horizontal, en principio se podría esperar que fuese homogéneo. Sin embargo, son tantas las diferencias entre CC.AA., en gran parte ocasionadas por las deficiencias del Sistema de Financiación Autonómica, que aconsejamos un reparto que tenga en cuenta su diversa situación financiera.

En cualquier caso, el déficit y su reparto, sea vertical u horizontal, es una cuestión derivada. Un sistema de financiación adecuado debería conducir a un reparto vertical que dependiera exclusivamente del ciclo. Pero actualmente existe una clara asimetría en el reparto vertical de los recursos. Dada la rigidez del sistema de financiación, la reasignación de déficit se plantea como la única salida viable.

Del mismo modo, un asignación horizontal adecuada de recursos debería conducir a un reparto homogéneo entre las CC.AA del objetivo de déficit decidido desde el nivel vertical. De nuevo, las disparidades generadas por el diseño del sistema aconsejan que

el déficit sea la variable de ajuste que permita la supervivencia a las regiones con más dificultades hasta el diseño de un nuevo sistema de financiación autonómica que no genere este tipo de problemas.

## 6. REFERENCIAS


AIReF (2015): "Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Subsector Comunidades Autónomas". Informe de 30 de noviembre de 2015.

AIReF (2016): "El modelo de financiación autonómica dentro de la sostenibilidad de las cuentas públicas". La reforma del modelo de financiación autonómica, Sesión de clausura. UIMP, Sevilla, 22 y 23 de septiembre.

Barea, J.; Lamo de Espinosa, J.; Schwartz, P.; Tamames, R.; Velarde, J. (2013): Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana. Propuesta de Bases para un nuevo sistema de financiación autonómico. Alto Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana. Comisión de Economía.

BBVA Research (2012): "La crisis del euro", Presentación Foro BBVA, septiembre de 2012. << http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1209_La_crisis_del_euro_tcm346-357801.pdf?ts=2862013>> Acceso 05/08/2016

Consejo de Europa (2013): Recomendación del Consejo de la UE de 21 de julio de 2013 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España (2013/C180/02).

Lago-Peñas, S.; Fernández Leiceaga, X. (2013): "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada, vol. 21, nº: 63, pp. 117-136.*

Lago-Peñas, S.; Fernández Leiceaga, X.; Vaquero García, A. (2016): "¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?, Documento de Trabajo Nº 784/2016, Fundación de las Cajas de Ahorros.

Leal Marcos, A. y López Laborda, J. (2015): "Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012", Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 31, pp. 35-58.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2013). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2014). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2015). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2016). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014a): Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2013, 11 de abril de 2014 (Primer Informe Completo). <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014b): Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2013, 24 de octubre de 2014. http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx

Monés, M.A.; Balletbò, A.; De la Fuente, A. (2016): "Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones". Fedea Policy Papers - 2016/09.

Pérez, F. y Cucarella, V. (2013): "Determinantes de las diferencias entre CC. AA. En la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento". WP-EC 2013-04. IVIE.