

Observatorio Económico

España

Madrid, 11 de abril de 2011
Análisis Económico

Miguel Cardoso
miguel.cardoso@grupobbva.com

Rafael Doménech
r.domenech@grupobbva.com

Virginia Pou
virginia.pou@grupobbva.com

Las comunidades autónomas ante el reto de 2011

- **La gestión presupuestaria de las administraciones públicas españolas en 2010 ha estado fuertemente marcada por los episodios de crisis de la deuda soberana**

El efecto de dicha incertidumbre fue un incremento de las primas de riesgo de la deuda pública hasta niveles cercanos al umbral de insolvencia, en algunos países, y que llevó al Gobierno español a acelerar los procesos de consolidación fiscal y de reformas estructurales, para despejar las dudas de los mercados financieros sobre la capacidad de pago de las administraciones públicas españolas.

- **En 2010 las comunidades autónomas han tenido un compromiso irregular con el proceso de consolidación fiscal, ya que en conjunto han registrado un déficit del 3,4%, incumpliendo así el objetivo del -3,1% acordado para dicho ejercicio**

Con esta cifra de déficit, que incluye la liquidación negativa del sistema de financiación de 2008, la deuda autonómica se elevó hasta el 10,9% del PIB a cierre de 2010, representando ya más del 18% del total de la deuda pública española. Como consecuencia, las presiones de los ajustes fiscales y de los mercados financieros se han concentrado en estas administraciones a causa, entre otras, del incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2010 y de las dudas sobre la capacidad del Ejecutivo central de evitar nuevas desviaciones por parte de algunas de ellas.

- **El contexto de débil crecimiento económico incrementa la presión para que el ajuste se concentre en nuevos recortes del gasto y exige a las comunidades el máximo rigor, austeridad y disciplina en el proceso de consolidación fiscal**

En 2010 se observó un esfuerzo significativo de contención del gasto -que se redujo en más de dos puntos porcentuales (p.p.) del PIB respecto al gasto reconocido en 2009-, que no fue suficiente como para compensar la importante caída de casi 3 p.p. en los ingresos autonómicos de 2010. Si a ello se suman unas perspectivas de crecimiento económico para 2011 todavía débiles, no se espera una rápida recuperación los ingresos, por lo que el esfuerzo del ajuste fiscal en 2011 deberá concentrarse en un recorte del gasto autonómico sin precedentes.

- **Los niveles actuales de las primas de riesgo de la deuda pública y la desconfianza de los mercados, exigen un reforzamiento del compromiso con la estabilidad presupuestaria. A ello ayudaría la introducción de nuevas reglas fiscales de estabilidad a medio y largo plazo**

Junto con reglas que refuercen la estabilidad presupuestaria a largo plazo, es necesario introducir objetivos adicionales y transparentes de consolidación a medio plazo como, por ejemplo, el compromiso de alcanzar el equilibrio estructural (déficit estructural cero) en 2016. Para alcanzar la plena efectividad de estas reglas es necesario que sean de aplicación a todos los niveles de las administraciones públicas.

El deterioro de las cuentas autonómicas ha sido muy significativo en los últimos años, lo que ha puesto a las comunidades autónomas en el centro de atención de los mercados financieros

La incertidumbre en los mercados derivada de los episodios de deuda soberana en 2010, llevó al Gobierno a acelerar los procesos de consolidación fiscal y de reformas estructurales

A lo largo de 2010 la gestión presupuestaria de las administraciones públicas españolas ha estado fuertemente marcada por los episodios de deuda soberana relacionados, fundamentalmente, con los problemas de solvencia de Grecia a principios de 2010 y con la incertidumbre sobre la solvencia del sistema financiero de Irlanda en octubre del pasado año, que llevaron al rescate de dichos países y que sembraron los mercados de desconfianza hacia los llamados países periféricos, España entre ellos.

El efecto de dicha incertidumbre fue un fuerte incremento de las primas de riesgo a niveles que descontaban implícitamente elevadas probabilidades de reestructuración parcial de la deuda pública de algunos países, y que llevó al Gobierno español a acelerar los procesos de consolidación fiscal y de reformas estructurales para despejar las dudas de los mercados financieros sobre la capacidad de pago de las administraciones públicas españolas. Así, en mayo de 2010 el Ejecutivo central aprobó una serie de medidas que rebajaba los objetivos de déficit en 0,5 p.p. en 2010, 1,5 p.p. en 2011 y 1,0 p.p. en 2012, manteniendo el objetivo del -3% en 2013. Este recorte del déficit concentraba el mayor esfuerzo de consolidación fiscal en la administración central en el año 2010 y en las administraciones autonómicas en 2011, de tal forma, que para cumplir el objetivo de 2013 resulta imprescindible el compromiso de los gobiernos regionales con la disciplina fiscal.

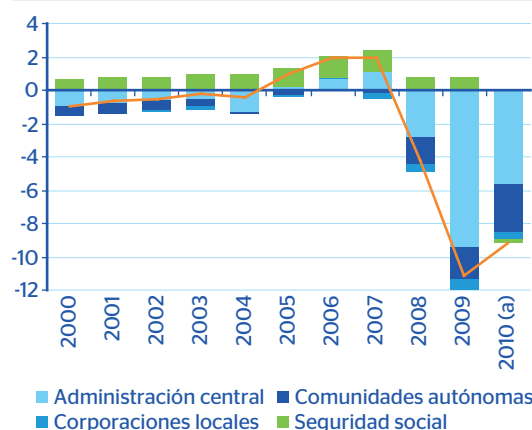
Si a ello se le añade que, una vez culminado el proceso de descentralización fiscal del Estado a las comunidades, el gasto autonómico representaba ya en 2009 algo más del 17% del PIB (lo que en la práctica supone que las comunidades autónomas son responsables de la gestión de casi el 40% del total del gasto público español) crece la importancia de la consolidación fiscal en dichas administraciones para hacer viable cualquier plan de ajuste en el sector público español.

El incumplimiento del objetivo de estabilidad de las comunidades autónomas en 2010 ha desviado la presión del ajuste fiscal hacia este sector

Los datos publicados sobre el desempeño presupuestario de las comunidades autónomas en 2010, han puesto de manifiesto un compromiso decepcionante e irregular de las mismas con el proceso de consolidación fiscal, ya que en conjunto han registrado un déficit del 3,4%, incumpliendo así el objetivo del -3,1% acordado para dicho ejercicio. Con esta cifra de déficit, la deuda autonómica se elevó hasta el 10,9% del PIB a cierre de 2010, representado ya más del 18% del total de la deuda pública española (Gráficos 1 y 2).

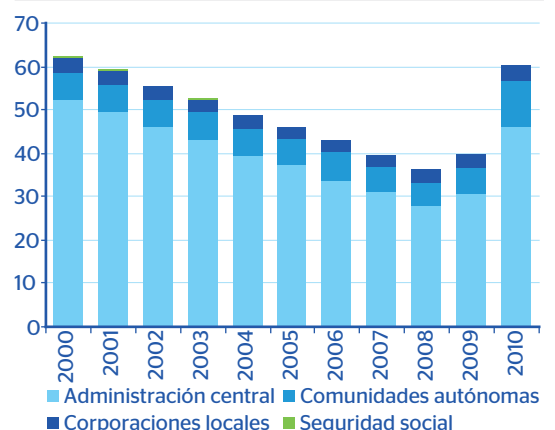
Como consecuencia, las presiones de los ajustes fiscales y de los mercados financieros se han concentrado en estas administraciones, como pone de manifiesto las recientes rebajas del rating, tanto soberano como de algunas comunidades, de la agencia Moody's, a causa, entre otras, del incumplimiento generalizado del objetivo de estabilidad de 2010 por parte de las comunidades autónomas y de la poca capacidad del Gobierno para controlarlas.

Gráfico 1
Saldo no financiero de las AA.PP. (% del PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de MEH

Gráfico 2
Deuda de las AA.PP. (% del PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de BdE

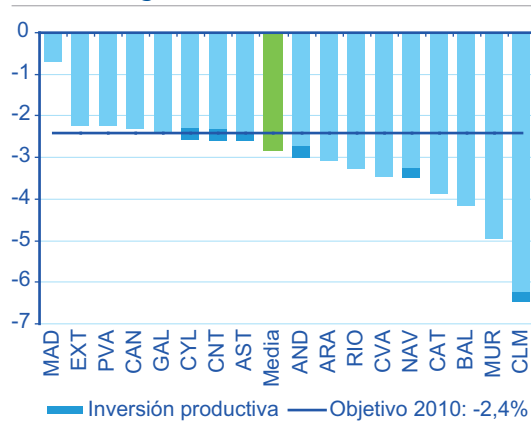
En 2010 se aprecia un esfuerzo significativo de contención del gasto autonómico, que no ha sido suficiente para compensar la fuerte caída de los ingresos, observándose un incumplimiento generalizado del objetivo de estabilidad

El desempeño de las comunidades autónomas en 2010 ha sido desigual, con un incumplimiento generalizado del objetivo de estabilidad

Las comunidades autónomas en conjunto han alcanzado en 2010 un déficit del 3,39% (1,4 p.p. por encima del registrado el año anterior), de los cuales más de medio punto corresponde al efecto de la liquidación negativa del sistema de financiación correspondiente a 2008. Una vez excluida esta liquidación, como se observa en el gráfico 3, el comportamiento entre comunidades ha sido heterogéneo, con sólo cinco comunidades que han cumplido el objetivo del -2,4%. Así, además del notable incumplimiento de Murcia y Castilla-La Mancha, ya destacado en la presentación de la ejecución presupuestaria del tercer trimestre de 2010, Valencia, Navarra, Cataluña y Baleares presentaron desviaciones de más de un punto porcentual respecto del objetivo.

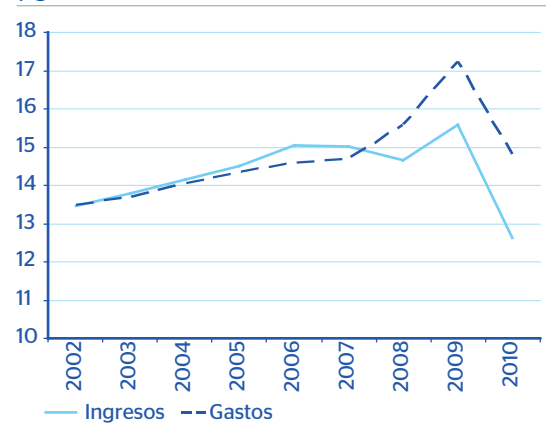
Pese a este resultado, en los datos de ejecución presupuestaria a cierre de 2010 se aprecia un esfuerzo significativo de contención del gasto, que se ha visto reducido en más de dos puntos porcentuales del PIB respecto al gasto reconocido en 2009. No obstante, este recorte del gasto no ha sido suficiente como para compensar la importante caída de casi 3 p.p. en los ingresos autonómicos de 2010 (Gráfico 4). Si a ello se le suma, unas perspectivas de crecimiento económico para 2011 todavía débiles -que siguen afectando a las bases fiscales y, por lo tanto, a los ingresos autonómicos- en ausencia de medidas de incremento de la presión fiscal, el esfuerzo del ajuste fiscal en 2011 deberá concentrarse en un recorte del gasto autonómico sin precedentes. De tal manera, que para que garantizar el cumplimiento del objetivo del -1,3% en 2011 se exige a las comunidades el máximo rigor, austeridad y disciplina en el proceso de consolidación fiscal.

Gráfico 3
CC.AA.: saldo no financiero de 2010. (% del PIB regional)



Fuente: BBVA Research a partir de MEH

Gráfico 4
CC.AA.: evolución de los ingresos y gastos. (% del PIB)



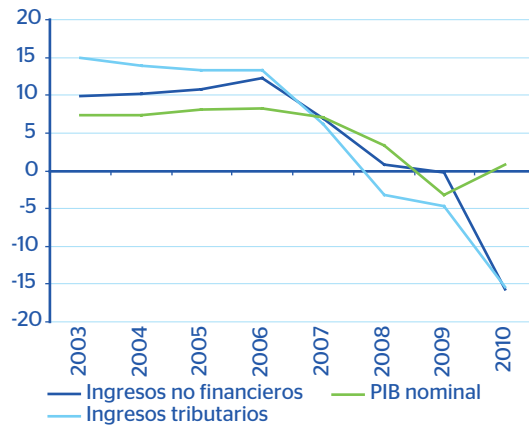
Fuente: BBVA Research a partir de MEH

La crisis del mercado inmobiliario junto con el pobre desempeño económico, han reducido los ingresos autonómicos a niveles semejantes a los de principios de la última década

La crisis ha mermado los ingresos de las comunidades autónomas, presentando tasas negativas de crecimiento por primera vez desde finales de los 80

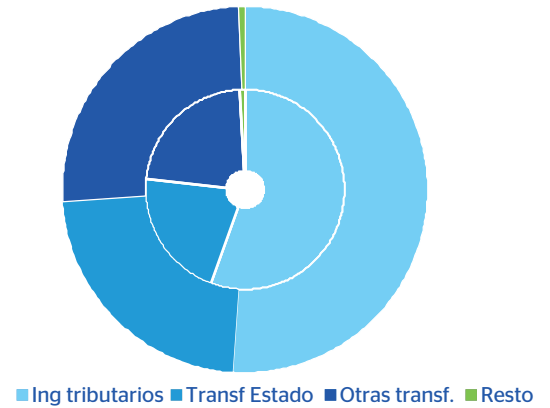
Desde 2007 los ingresos autonómicos se han visto notablemente mermados a causa del pobre desempeño del entorno económico, que los ha llevado a registrar, por primera vez desde finales de la década de los 80, una tasa de crecimiento medio del -5,5% en los tres últimos años, muy superior a la caída media del PIB nominal (Gráfico 5). En esta reducción de los ingresos regionales -y principalmente de los ingresos tributarios- podrían distinguirse dos etapas. Una primera, durante los años 2008 y 2009 que tiene origen en gran medida en la crisis del mercado inmobiliario, que en los años de expansión proporcionó a las comunidades unos ingresos adicionales que serán difíciles de recuperar en el futuro. Posteriormente, a lo largo de 2010 los ingresos autonómicos se han visto arrastrados por el recorte de las bases imponibles derivado de las caídas en la renta bruta y en el consumo, principalmente. En este caso, parte de esta disminución se ha visto mitigada por los incrementos en los tipos impositivos del IVA en vigor desde julio de 2010.

Gráfico 5
CC.AA.: crecimiento interanual de los ingresos (%). Según derechos reconocidos



Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

Gráfico 6
CC.AA.: estructura de los ingresos no financieros. Según derechos reconocidos*

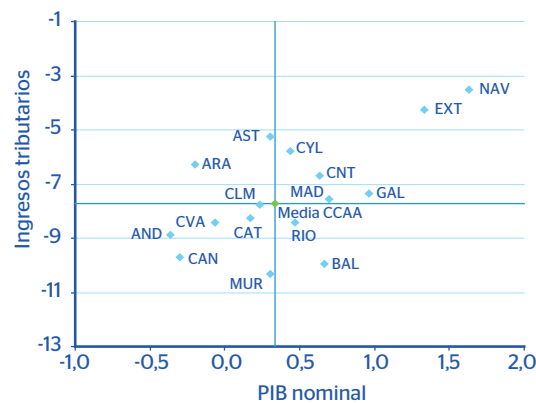


* Nota: 2007 círculo interior, 2010 círculo exterior
Fuente: BBVA Research a partir de MEH

La caída de los ingresos tributarios ha afectado en mayor medida a las comunidades del arco mediterráneo y a Canarias

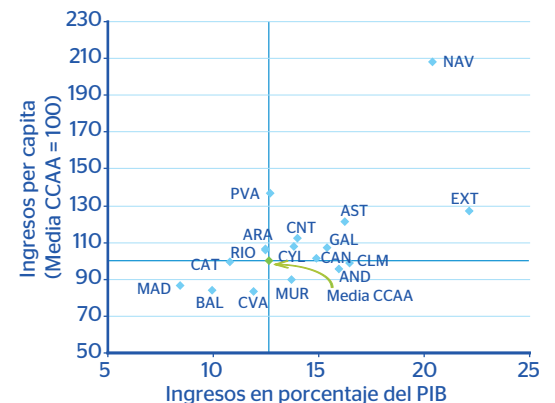
Como consecuencia, las comunidades autónomas han visto disminuir su autonomía financiera, entendida ésta como el peso de sus ingresos tributarios sobre el total, que han pasado de representar un 56% del total de ingresos autonómicos en 2007 a un 51% en 2010 (Gráfico 6). Aunque la caída de los ingresos tributarios es generalizada, las comunidades del arco mediterráneo -sobre todo Murcia y Baleares- junto con Canarias han sido las más afectadas por la desaceleración económica, y particularmente, por la disminución en los recursos procedentes del sector de la construcción. Mientras, en comunidades como Castilla y León, Asturias y Extremadura que están menos expuestas al cambio cíclico de la economía, la caída de sus ingresos tributarios ha sido más suave (Gráficos 7 y 8).

Gráfico 7
CC.AA.: crecimiento de los ingresos tributarios. Promedio 2008-2010



Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

Gráfico 8
CC.AA.: Ingresos no financieros. Según derechos reconocidos de 2010



Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

En general se observa una caída en prácticamente todas las partidas de ingresos de las comunidades autónomas

La disminución de los ingresos tributarios ha incrementado la dependencia de las comunidades autónomas de las transferencias del Estado (Fondo de suficiencia y Fondo de compensación interterritorial, principalmente), las cuales aportaron casi un 23% de los ingresos autonómicos de 2010, frente al 21% de 2007. En principio, una mayor dependencia de las transferencias del Estado compensa la mayor caída de los ingresos en aquellas regiones cuyo crecimiento está por debajo del crecimiento nacional.

Las comunidades autónomas han realizado un importante recorte del gasto en 2010 que se ha concentrado fundamentalmente en la inversión

Del resto de recursos, destacan por su magnitud las transferencias procedentes de la Unión Europea, las cuales también están perdiendo importancia como fuente de financiación para las comunidades autónomas, dado que, de acuerdo al nuevo marco de programación, sólo seis comunidades (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, de forma directa, y Asturias y Murcia en régimen transitorio de "phasing-out") reciben ayudas dentro del objetivo de convergencia¹.

En resumen, a lo largo de 2010 se ha observado una caída en prácticamente todas las partidas de ingresos de las comunidades autónomas, siendo ésta especialmente intensa en los ingresos de naturaleza tributaria y en las transferencias corrientes.

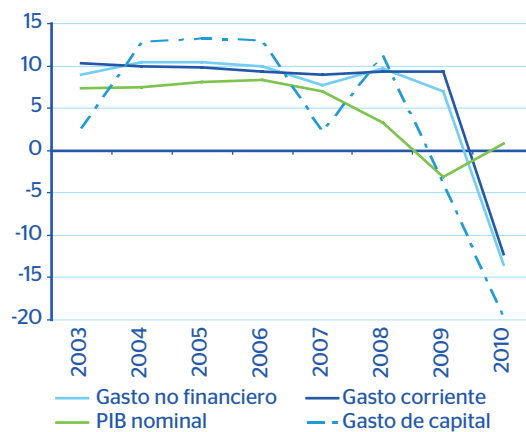
El recorte del gasto autonómico se ha concentrado, principalmente, en la inversión, si bien se observa una moderación generalizada en casi todas las partidas

En cuanto al gasto, la crisis también ha condicionado su evolución, sobre todo en 2010. Al igual que en los ingresos, se podrían diferenciar dos fases. Una primera fase correspondiente a los primeros años de la crisis, 2008 y 2009 en los que, pese a la manifiesta contracción de la economía, las comunidades continuaron incrementando su nivel de gasto a ritmos semejantes a los del periodo previo a la crisis. Y una segunda fase, a lo largo de 2010 en la que se observa un importante esfuerzo de contención del gasto sin precedentes en la historia autonómica, si bien, como se ha mencionado anteriormente, este esfuerzo ha resultado insuficiente.

Así, en 2010 el gasto no financiero ha presentado una tasa interanual de crecimiento del -13,4%. Diferenciando entre los gastos corrientes -aquellos de naturaleza recurrente y que presentan por ello, mayores rigideces a la baja- y gasto de capital, puede observarse que en 2010 el 85,8% del gasto no financiero liquidado ese año por las comunidades autónomas era de naturaleza corriente, presentando una caída interanual del 12,3% (Gráfico 9). Por su parte, el gasto de capital, a través del cual las comunidades desarrollan sus programas de inversión que, representaba el 14,2% restante del gasto no financiero de 2010, disminuyó casi el 20% respecto al gasto de 2009.

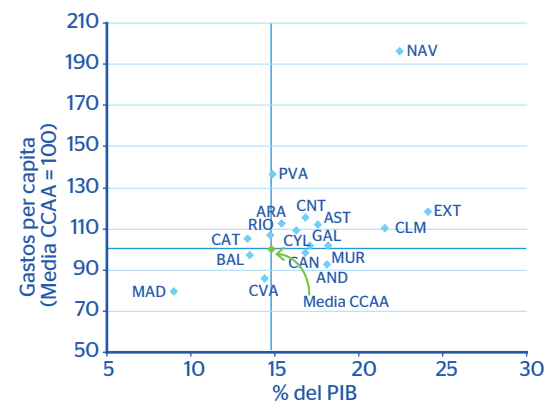
Entre comunidades el comportamiento vuelve a ser heterogéneo, sobre todo en lo que a la contención del gasto corriente se refiere. En tres comunidades autónomas -Baleares, Murcia y Castilla y León- el gasto corriente ha seguido creciendo, aunque muy moderadamente, a tasas positivas. Por el contrario, los mayores recortes se han observado en Aragón y Canarias, y algo más modestos en Cataluña y Valencia. En el resto de comunidades se observa una caída del gasto corriente en torno a la media. Respecto al gasto de inversión, en general todas las comunidades han concentrado su esfuerzo de ajuste fiscal en el recorte del gasto de capital, salvo Valencia y País Vasco, en menor medida, que en 2010 incrementaron su programa de inversión respecto a 2009.

Gráfico 9
CC.AA.: crecimiento interanual del gasto (%). Según obligaciones reconocidas



Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

Gráfico 10
CC.AA.: gastos no financieros. Según obligaciones reconocidas de 2010



Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

1: Antiguo objetivo 1 en el anterior periodo de programación.

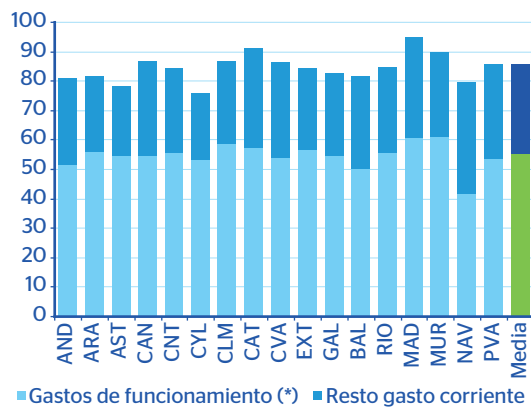
El Servicio de Estudios del Grupo BBVA

El 55% del total del gasto autonómico corresponde a gastos de funcionamiento, debido al elevado volumen del gasto de los servicios de educación y sanidad

La concentración del recorte del gasto autonómico en los gastos de capital ha incrementado el peso de los gastos de funcionamiento (que suman el gasto de personal y el gasto corriente en bienes y servicios) hasta el 55% del total del gasto no financiero liquidado en 2010 (Gráfico 11), pese a que también ha experimentado una reducción respecto a 2009 de la mano sobre todo del gasto corriente en bienes y servicios². El importante peso del gasto de personal y su poca variación, tiene su explicación en que, precisamente, los servicios de sanidad y educación que gestionan las comunidades autónomas, son especialmente intensivos en personal. De la plantilla actual de las administraciones autonómicas -1.346.826 efectivos a julio de 2010- el 76,9% corresponde al personal asociado al área de educación no universitaria (40,3%) y a las instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud (36,6%). En total, el gasto gestionado por los servicios de educación y sanidad supone más del 50% del gasto total de las comunidades autónomas (Gráfico 12).

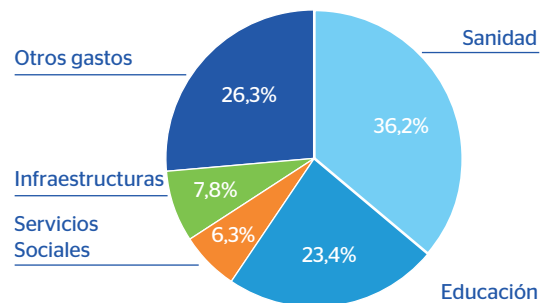
Tras la inversión, las transferencias corrientes son las que han experimentado un mayor recorte. Una parte de esta caída tiene que ver con la menor participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado, transferencia finalistas que algunas comunidades canalizan a través de su presupuesto. No obstante, las transferencias corrientes recogen también, además de los fondos procedentes de la UE dirigidos a la cobertura de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) igualmente finalistas, los importes de las pensiones asistenciales³ que gestionan las comunidades, las transferencias a Universidades y demás entes del sector público institucional y gasto sanitario asociado, sobre todo, a la farmacia hospitalaria. La ausencia de información desglosada de este capítulo, impide comprobar el recorte en alguno de estos importes discrecionales, que en algunos casos habrían llegado a ser muy elevados.

Gráfico 11
CC.AA.: peso del gasto corriente sobre el total. Según obligaciones reconocidas de 2010



* Gastos de personal más gasto corriente en bienes y servicios
Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE

Gráfico 12
CC.AA.: gasto no financiero por funciones. Según obligaciones reconocidas de 2008



Fuente: BBVA Research a partir de MEH

La caída de los ingresos corrientes ha derivado en un ahorro bruto negativo en 2010 en casi todas las comunidades

La crisis ha producido un deterioro progresivo de las cuentas de las comunidades autónomas, que ha culminado con un déficit histórico en 2010

Como se ha mencionado anteriormente, el recorte del gasto autonómico en 2010 no fue suficiente como para compensar la caída de los ingresos con lo que el deterioro de las cuentas autonómicas ha sido notable. A lo largo de la crisis se ha ido observando una disminución progresiva del ahorro bruto de las comunidades hasta hacerse negativo en 2010 (Cuadro 1), es decir, en ese año los ingresos corrientes generados por las comunidades autónomas no fueron suficientes para atender la totalidad de sus necesidades de gasto corriente. El deterioro del ahorro ha sido generalizado en todas las comunidades autónomas, siendo especialmente intenso el de Murcia, Castilla-La Mancha, Cataluña y Baleares que han cerrado 2010 con un ahorro negativo muy por encima del 15% de sus ingresos corrientes, mientras que el ahorro medio del conjunto de comunidades autónomas fue del -6% de los ingresos corrientes en ese mismo año. Por el

2: El gasto corriente en bienes y servicios incluye todos los consumos corrientes de una administración: suministros, arrendamientos, asistencias técnicas, gastos por publicidad, pero también, los gastos farmacéuticos, uno de los focos de tensión del presupuesto de gasto más importantes.
3: Asociadas principalmente a las obligaciones establecidas en la Ley de dependencia.

contrario, en Asturias, Castilla y León, Andalucía, Galicia y, sobre todo Navarra, mantienen una cierta capacidad de generación de ahorro positivo.

Cuadro 1

CC.AA.: principales ratios presupuestarias. Según derechos y obligaciones reconocidas

Millones de euros y %	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (a)
Ahorro bruto	16.528	22.835	22.672	10.414	1.960	-7.678
% AB / IC (1)	13,3	16,2	15,0	6,9	1,3	-6,0
Saldo de capital	-15.220	-18.385	-19.076	-20.406	-19.154	-15.187
% SC / GNF (2)	-11,7	-12,8	-12,3	-12,0	-10,6	-9,7
Saldo no financiero	1.308	4.449	3.597	-9.992	-17.194	-22.866
% SNF / IC (3)	1,1	3,2	2,4	-6,6	-11,0	-18,0
Nec. Endeudamiento neto	-126	2.370	602	-12.655	-20.060	-25.106
% Carga financiera (4)	4,9	4,0	4,1	3,8	4,6	7,1

(1) Ahorro bruto sobre ingresos corrientes; (2) Saldo de capital sobre gasto no financiero; (3) Saldo no financiero sobre ingresos corrientes; (4) Límite LOFCA: Carga financiera -gastos financieros más amortizaciones- sobre ingresos corrientes por debajo del 25%.
Fuente: BBVA Research a partir de MEH

El deterioro de las cuentas autonómicas culminó en 2010 con un déficit histórico, siendo especialmente acusado en Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Cataluña

El esfuerzo de consolidación fiscal se ha concentrado en los recortes en el gasto de capital, lo que ha tenido como resultado una progresiva disminución del saldo negativo de capital, que ha pasado de representar en 2007 un 12,3% del total de gasto no financiero a un 9,7% a finales de 2010. Como resultado, el saldo no financiero presupuestario de las comunidades autónomas se ha hecho negativo en los tres últimos años, alcanzando un déficit histórico de 22.866 millones de euros en 2010, lo que representa un 18% de los ingresos corrientes. Si anteriormente, el déficit se concentraba en unas pocas comunidades⁴, con la crisis las 17 comunidades han registrado déficits crecientes en los últimos tres años, siendo especialmente acusados en Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Cataluña, precisamente las comunidades que cerraron 2010 con un mayor volumen de déficit en términos de ingresos corrientes.

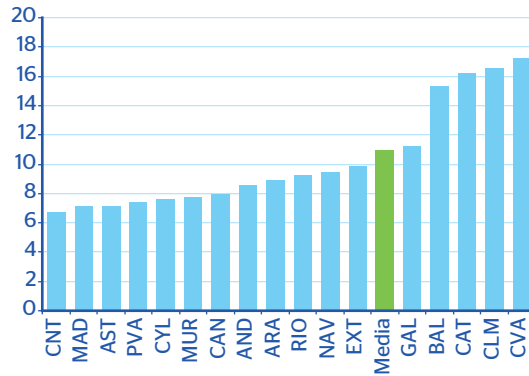
Por otro lado, se observa que las comunidades autónomas presentan en su conjunto necesidades de endeudamiento tendencialmente crecientes, derivadas del fuerte deterioro de las cuentas autonómicas, así como de un gasto en activos financieros, que se mantiene prácticamente estable en todas las comunidades. El gasto por este capítulo puede tener su explicación en la desviación de recursos presupuestarios hacia empresas públicas u otros entes dependientes, intensificando las fórmulas alternativas de financiación de inversiones.

Como consecuencia la deuda autonómica se situó, a finales de 2010, en el 10,9% del PIB

Como consecuencia, la deuda del conjunto del sector autonómico creció en 2010 2,6 p.p. del PIB hasta situarse en el 10,9%. Por comunidades autónomas el comportamiento ha sido desigual. Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha y Valencia son las comunidades con un mayor nivel de deuda, y las que peor desempeño presupuestario han mostrado a lo largo del pasado año. La posición de Murcia, aparentemente mejor que las anteriores, pone de manifiesto un volumen relevante de déficit sin financiar (con un déficit de casi un 5% del PIB, incrementó su deuda tan sólo 2,7 p.p.). Madrid sigue destacando positivamente por su bajo nivel de deuda y de déficit registrado en 2010.

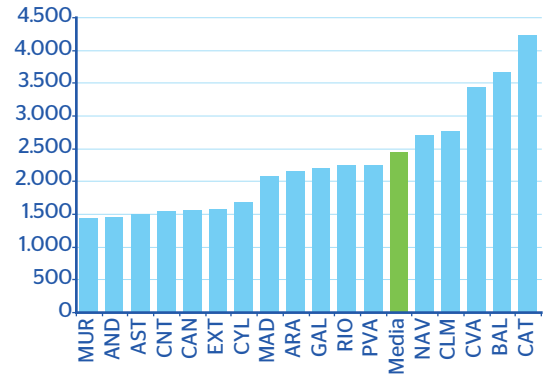
4: Véase Pou, 2004, para más detalles sobre la evolución histórica de las finanzas autonómicas.

Gráfico 13
CC.AA.: deuda autonómica en 2010. (% del PIB)



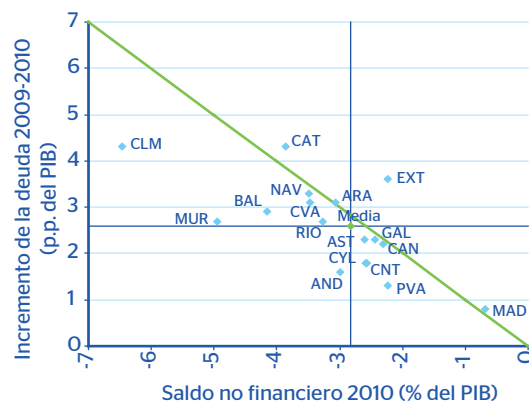
Fuente: BBVA Research a partir de BdE

Gráfico 14
CC.AA.: deuda per capita en 2010



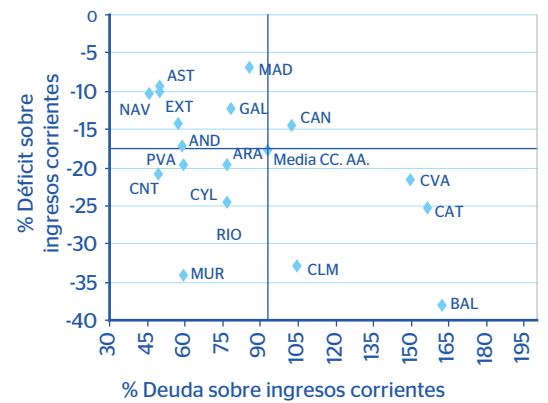
Fuente: BBVA Research a partir de BdE e INE

Gráfico 15
CC.AA.: saldo no financiero de 2010 vs incremento de la deuda (% del PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de BdE y MEH

Gráfico 16
CC.AA.: posición relativa en 2010. Según derechos y obligaciones reconocidas



Fuente: BBVA Research a partir de MEH y Bde

El contexto de débil crecimiento económico aumenta la presión de la consolidación fiscal para realizar nuevos recortes del gasto si se quiere cumplir el objetivo de estabilidad fijado para 2011

Ante unas perspectivas de crecimiento económico todavía débiles, el esfuerzo del ajuste fiscal en 2011 deberá concentrarse en un recorte del gasto autonómico sin precedentes

El año 2011 supone un reto para las administraciones autonómicas, ya que tienen que cambiar la tendencia de sus presupuestos y reducir el déficit en 1,5 p.p. para alcanzar el objetivo del -1,3% establecido para 2011.

A partir de los presupuestos aprobados por las distintas comunidades autónomas para 2011, puede observarse que en media los ingresos no financieros previstos para este año crecen un 11% respecto a los derechos reconocidos en 2010, principalmente porque reflejan por primera vez la totalidad de los recursos del nuevo modelo de financiación autonómica, mientras que los créditos iniciales presentan un crecimiento del 5% respecto al gasto liquidado del año pasado.

Todo ello sitúa la presión de la consolidación fiscal en el gasto, dado que, en un entorno de débil crecimiento económico como el actual, no cabe esperar una fuerte recuperación de los ingresos. Por otra parte, las próximas elecciones de mayo de 2011 en la mayor parte de las comunidades no crea un entorno propicio para la aprobación de medidas de reducción del gasto antes de esa fecha, especialmente, en materias como educación y sanidad. Puesto que no cabe esperar que haya caídas significativas ni en los gastos financieros ni en los gastos de personal, es de esperar que el ajuste fiscal se concentre de nuevo en las restricciones a la inversión y, en menor medida, en las transferencias corrientes y el gasto corriente en bienes y servicios.

El coste de la deuda pública y la desconfianza de los mercados exige un reforzamiento del compromiso con la estabilidad presupuestaria. A ello ayudaría la introducción de nuevas reglas fiscales de estabilidad a medio plazo

La política fiscal expansiva llevada a cabo por las administraciones públicas españolas, y por las comunidades autónomas en particular, junto con los ya mencionados episodios de crisis de la deuda soberana, ha elevado notablemente el coste de la deuda pública española, y por ende el de las comunidades. Así, en 2010 el Tesoro llegó a pagar una prima de riesgo de más de 200 p.b., mientras que las comunidades pasaron de ser consideradas emisores prácticamente sin riesgo, ha exigirles un diferencial equivalente a la suma del riesgo país y del riesgo subsoberano, determinado éste por el diferencial de los *länder* alemanes frente al *bund* alemán (Goikoetxea y Cantalapiedra, 2011).

La desconfianza de los mercados financieros ha elevado notablemente el coste de la deuda pública española

La deuda de las comunidades autónomas creció en 2010, 2,6 p.p. del PIB, mientras que el déficit fue en ese mismo año del 2,8%, lo que es señal que una parte del déficit ha quedado sin financiar, sobre todo en Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Baleares (Gráfico 15). Por el contrario País Vasco y Extremadura, se han endeudado bastante por encima de su déficit, lo que es indicativo de que podrían estar desviando gasto/inversión hacia entes fuera del sector de administraciones públicas.

Todo ello ha llevado a una combinación de déficit y deuda pública desigual entre comunidades autónomas (Gráfico 17). Si tomamos como referencia la media del conjunto del sector público autonómico de ambas variables sobre el PIB (un -2,8% y un 10,9%, respectivamente), Aragón y Andalucía estarían en la misma posición que la media, mientras que Castilla-La Mancha, Baleares, Cataluña, Valencia y Murcia tendrían una composición bastante peor que el conjunto de comunidades. Madrid, vuelve a destacar por una combinación déficit y deuda pública más virtuosa, al estar más cerca del origen de coordenadas⁵.

Para volver a una senda controlada de déficit y deuda pública es preciso un compromiso firme con la estabilidad presupuestaria por parte de las comunidades

En todo caso, si se quiere volver a una senda controlada de déficit y deuda pública ha de verificarse un compromiso firme con la estabilidad presupuestaria, sobre todo por parte de las comunidades autónomas que, como ya se ha mencionado, es un sector clave para el éxito de cualquier ajuste fiscal⁶. Tal y como se observa en el Gráfico 18, aún cumpliéndose los objetivos de estabilidad establecidos para el periodo 2011-2013, las comunidades autónomas seguirían registrando un déficit estructural en torno a 0,7% del PIB, similar al existente en 2007 y aproximadamente la mitad del déficit estructural que alcanzaría el conjunto de administraciones públicas en 2013⁷.

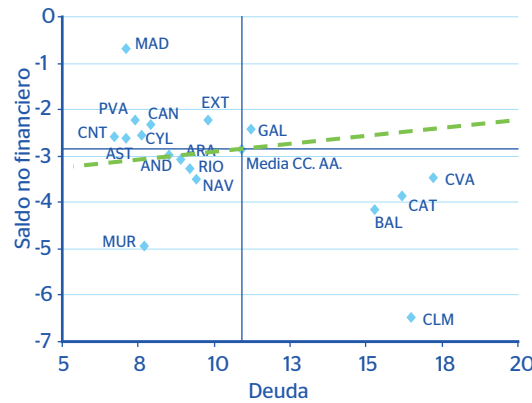
5. La recta con pendiente positiva en el Gráfico 17 representa las combinaciones de déficit y deuda en el presente que dan lugar a medio plazo a niveles equivalentes de deuda sobre PIB (calculados estos niveles como la media de la deuda corriente y de la de estado estacionario), bajo el supuesto que el crecimiento potencial nominal es del 4 por ciento. Los desplazamientos en paralelo de esta recta hacia el origen de coordenadas significan mejores combinaciones de deuda y déficit.

6. Un análisis de los mecanismos de coordinación presupuestaria y de la efectividad de la normativa de estabilidad presupuestaria vigente en España, puede verse en Fernández y Monasterio, 2010.

7. La recta con pendiente positiva en el Gráfico 18 representa la sensibilidad del saldo presupuestario al ciclo económico, determinada por los efectos de los estabilizadores automáticos que caracterizan las cuentas públicas (véase Corrales, Doménech y Varela, 2002). El output gap se define como la desviación porcentual del PIB real respecto a su nivel tendencial de largo plazo. La intersección de esta recta con la vertical para el output gap cero (es decir, para una situación cíclica neutral) permite obtener una estimación del déficit o superávit estructural. Por lo tanto, los desplazamientos en paralelo de esta recta hacia arriba pueden interpretarse como una mejora del saldo presupuestario estructural. De acuerdo con nuestros resultados una variación cíclica de unos seis puntos (por ejemplo, de un output gap del 3% a otro del -3%) daría lugar a un deterioro del componente cíclico de un punto porcentual del PIB, una sensibilidad unas cinco veces inferior a la que se estima para el conjunto de administraciones públicas (ligeramente inferior a 5 p.p. del PIB), en línea con las estimaciones de Sebastián, González-Calbet y Pérez-Quirós (2004).

Gráfico 17

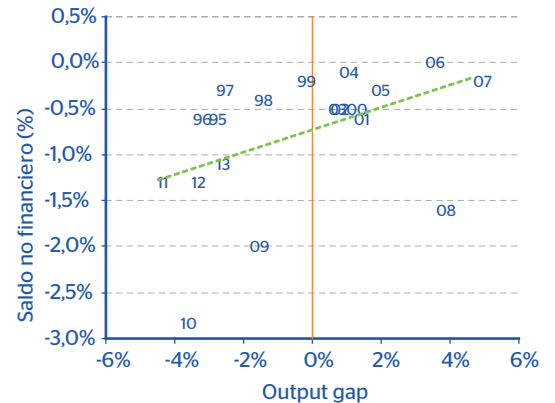
CC.AA.: saldo no financiero y deuda pública en 2010 (% del PIB regional)



Fuente: BBVA Research a partir de MEH

Gráfico 18

CC.AA.: saldo no financiero vs output gap



Fuente: BBVA Research a partir de MEH y BdE

En el Consejo Europeo del 24 y 25 de Marzo, el Gobierno central anunció la adopción de una regla que limita el crecimiento del gasto en función del crecimiento potencial de la economía, una propuesta similar a la planteada por Cuerpo, González-Calbet y Sanmartín (2011). En principio, esta limitación será de obligado cumplimiento para el gasto del Gobierno central y se espera que las comunidades autónomas la terminen adoptando tras su discusión y aprobación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Esta regla reforzará el objetivo de estabilidad presupuestaria a largo plazo y aumentará la credibilidad de la política fiscal. No obstante, es necesario realizar dos apreciaciones importantes. La primera es que cualquier regla que limite el gasto público debe ser de total aplicación a las comunidades autónomas, que tienen que asegurar la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo de forma particularmente rigurosa. Para ello es necesario que los gobiernos regionales alcancen situaciones de superávit presupuestario durante las expansiones fiscales (véase Beynet et al., 2011), algo que no ha ocurrido desde que se produjo el proceso de descentralización fiscal en España. La segunda es que, si se quieren evitar aumentos de la presión fiscal, el objetivo de equilibrio presupuestario a medio plazo exige que el gasto público sobre PIB disminuya a lo largo de los próximos años, por lo que a corto plazo el crecimiento del gasto público debe ser menor que el del PIB potencial.

Para cumplir con este último requerimiento sería muy conveniente (por no decir absolutamente necesario, dadas las incertidumbres existentes en los mercados financieros), reforzar el principio de estabilidad vigente en España mediante la adopción de un compromiso adicional a los existentes hasta 2013, transparente y concreto, que refuerce aún más la estabilidad presupuestaria a medio plazo: alcanzar equilibrio estructural (es decir, déficit estructural cero), por ejemplo, en 2016. Como se ha comentado anteriormente, para alcanzar su plena efectividad, este objetivo requeriría la colaboración y el compromiso firme de todos los niveles de administración pública y, particularmente, de las comunidades autónomas. Para ello, sería conveniente hacer responsable al CPFF, como órgano encargado de la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia fiscal y financiera, de la evaluación del cumplimiento de la regla fiscal para las comunidades y de la estimación del saldo presupuestario estructural y de su posición cíclica.

Esta regla fiscal, que permitiría el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, con déficit en las recesiones y superávit en las expansiones, sería compatible con la normativa de estabilidad presupuestaria, y es más restrictiva que la normativa actual, pues exige que el déficit estructural sea nulo año a año, mientras que actualmente el déficit debe ser nulo a lo largo del ciclo. En términos del Gráfico 12, este compromiso para las comunidades autónomas exigiría el desplazamiento de la recta que representa la sensibilidad cíclica del saldo presupuestario hacia arriba entre 2014 y 2016, hasta que su intersección con la vertical para el output gap nulo se produzca justo en el punto en el que el saldo presupuestario estructural fuese cero.

Adicionalmente, estas reglas deberían reforzarse introduciendo medidas que incrementen la transparencia de las administraciones públicas como, por ejemplo, la elaboración y presentación de presupuestos plurianuales, y aumentando la disponibilidad de información que permita hacer análisis comparados de los presupuestos iniciales y la ejecución presupuestaria del año en curso con la ejecución del año anterior. La puesta en marcha del "semestre europeo" debe servir como oportunidad para mejorar el proceso de elaboración de los presupuestos fortaleciendo la consolidación fiscal en el ámbito autonómico y el desarrollo de las reformas estructurales necesarias.

Referencias

- Beynet, P., A. Fuentes, R. Gillingham y R. Hagemann (2011), "Restoring Fiscal Sustainability in Spain", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 850, OECD Publishing
- Corrales, F., R. Doménech y J. Varela (2002): "El Saldo Presupuestario Cíclico y Estructural de la Economía Española", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 162-(3/2002), 9-33.
- Cuerpo, C., L. González-Calbet y A. Sanmartín (2011): "La Política Fiscal Sostenible: Una Propuesta de Regla Fiscal", *Cuadernos de información económica* (enero-febrero 2011), nº 220, 107-117
- Fernández, R y C. Monasterio (2010), "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española/Revista de economía pública* nº 195-(4/2010), 139-163
- Goikoetxea, I. y C. Cantalapiedra (2011), "La deuda de las comunidades autónomas", *Cuadernos de información económica* (enero-febrero 2011), nº 220, 71-79.
- Pou, V (2004), "La cuestión autonómica de nuevo a debate", *Análisis Local* 57, VI/2004, 21-36.
- Sebastián, M., L. González-Calbet y G. Pérez-Quirós (2004): "Estabilidad presupuestaria, equidad intergeneracional y solidaridad internacional", *Hacienda Pública Española*, monográfico 2004, 151-172.

DISCLAIMER

This document and the information, opinions, estimates and recommendations expressed herein, have been prepared by Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (hereinafter called "BBVA") to provide its customers with general information regarding the date of issue of the report and are subject to changes without prior notice. BBVA is not liable for giving notice of such changes or for updating the contents hereof.

This document and its contents do not constitute an offer, invitation or solicitation to purchase or subscribe to any securities or other instruments, or to undertake or divest investments. Neither shall this document nor its contents form the basis of any contract, commitment or decision of any kind.

Investors who have access to this document should be aware that the securities, instruments or investments to which it refers may not be appropriate for them due to their specific investment goals, financial positions or risk profiles, as these have not been taken into account to prepare this report. Therefore, investors should make their own investment decisions considering the said circumstances and obtaining such specialized advice as may be necessary. The contents of this document is based upon information available to the public that has been obtained from sources considered to be reliable. However, such information has not been independently verified by BBVA and therefore no warranty, either express or implicit, is given regarding its accuracy, integrity or correctness. BBVA accepts no liability of any type for any direct or indirect losses arising from the use of the document or its contents. Investors should note that the past performance of securities or instruments or the historical results of investments do not guarantee future performance.

The market prices of securities or instruments or the results of investments could fluctuate against the interests of investors. Investors should be aware that they could even face a loss of their investment. Transactions in futures, options and securities or high-yield securities can involve high risks and are not appropriate for every investor. Indeed, in the case of some investments, the potential losses may exceed the amount of initial investment and, in such circumstances, investors may be required to pay more money to support those losses. Thus, before undertaking any transaction with these instruments, investors should be aware of their operation, as well as the rights, liabilities and risks implied by the same and the underlying stocks. Investors should also be aware that secondary markets for the said instruments may be limited or even not exist.

BBVA or any of its affiliates, as well as their respective executives and employees, may have a position in any of the securities or instruments referred to, directly or indirectly, in this document, or in any other related thereto; they may trade for their own account or for third-party account in those securities, provide consulting or other services to the issuer of the aforementioned securities or instruments or to companies related thereto or to their shareholders, executives or employees, or may have interests or perform transactions in those securities or instruments or related investments before or after the publication of this report, to the extent permitted by the applicable law.

BBVA or any of its affiliates' salespeople, traders, and other professionals may provide oral or written market commentary or trading strategies to its clients that reflect opinions that are contrary to the opinions expressed herein. Furthermore, BBVA or any of its affiliates' proprietary trading and investing businesses may make investment decisions that are inconsistent with the recommendations expressed herein. No part of this document may be (i) copied, photocopied or duplicated by any other form or means (ii) redistributed or (iii) quoted, without the prior written consent of BBVA. No part of this report may be copied, conveyed, distributed or furnished to any person or entity in any country (or persons or entities in the same) in which its distribution is prohibited by law. Failure to comply with these restrictions may breach the laws of the relevant jurisdiction.

In the United Kingdom, this document is directed only at persons who (i) have professional experience in matters relating to investments falling within article 19(5) of the financial services and markets act 2000 (financial promotion) order 2005 (as amended, the "financial promotion order"), (ii) are persons falling within article 49(2) (a) to (d) ("high net worth companies, unincorporated associations, etc.") Of the financial promotion order, or (iii) are persons to whom an invitation or inducement to engage in investment activity (within the meaning of section 21 of the financial services and markets act 2000) may otherwise lawfully be communicated (all such persons together being referred to as "relevant persons"). This document is directed only at relevant persons and must not be acted on or relied on by persons who are not relevant persons. Any investment or investment activity to which this document relates is available only to relevant persons and will be engaged in only with relevant persons. The remuneration system concerning the analyst/s author/s of this report is based on multiple criteria, including the revenues obtained by BBVA and, indirectly, the results of BBVA Group in the fiscal year, which, in turn, include the results generated by the investment banking business; nevertheless, they do not receive any remuneration based on revenues from any specific transaction in investment banking.

BBVA is not a member of the FINRA and is not subject to the rules of disclosure affecting such members.

"BBVA is subject to the BBVA Group Code of Conduct for Security Market Operations which, among other regulations, includes rules to prevent and avoid conflicts of interests with the ratings given, including information barriers. The BBVA Group Code of Conduct for Security Market Operations is available for reference at the following web site: www.bbva.com / Corporate Governance".

BBVA is a bank supervised by the Bank of Spain and by Spain's Stock Exchange Commission (CNMV), registered with the Bank of Spain with number 0182.

BBVA Research España:

Economista Jefe

Miguel Cardoso

+34 91 374 39 61

miguel.cardoso@grupobbva.com

Monica Correa

+34 91 374 39 61

monica.correa@grupobbva.com

Virginia Pou

+34 91 537 77 23

virginia.pou@grupobbva.com

Juan Ramón García

+34 91 374 33 39

juanramon.gl@grupobbva.com

Pep Ruiz

+34 91 537 55 67

ruiz.aguirre@grupobbva.com

Félix Lores

+34 91 374 01 82

felix.lores@grupobbva.com

Camilo Andrés Ulloa

+34 91 537 84 73

camiloandres.ulloa@grupobbva.com

Isabel Mohedano

+34 91 374 62 66

isabel.mohedano@grupobbva.com

BBVA Research*Economista Jefe del Grupo***Jorge Sicilia***Economistas Jefe y Estrategas Jefe de las Unidades:**Escenarios Económicos y Financieros y Regulación:*

Escenarios Financieros

Sonsoles Castillo

s.castillo@grupobbva.com

Sistemas Financieros

Ana Rubio

arubiog@grupobbva.com

Escenarios Económicos

Juan Ruiz

juan.ruiz@grupobbva.com

Regulación y Políticas Públicas

María Abascal

maria.abascal@grupobbva.com

*Market & Client Strategy:***Antonio Pulido**

ant.pulido@grupobbva.com

Equity y Crédito

Ana Munera

ana.munera@grupobbva.com

Tipos de Interés, Divisas y

Materias Primas

Luis Enrique Rodríguez

luisen.rodriguez@grupobbva.com

Asset Management

Henrik Lumholdt

henrik.lumholdt@grupobbva.com

*España y Europa:***Rafael Doménech**

r.domenech@grupobbva.com

España

Miguel Cardoso

miguel.cardoso@grupobbva.com

Europa

Miguel Jiménez

mjimenezg@grupobbva.com

Estados Unidos y México:

Estados Unidos

Nathaniel Karp

nathaniel.karp@bbvacompass.com

México

Adolfo Albo

a.albo@bbva.bancomer.com

Análisis Macro México

Julián Cubero

juan.cubero@bbva.bancomer.com

*Economías Emergentes:***Alicia García-Herrero**

alicia.garcia-herrero@bbva.com.hk

Análisis Transversal Economías Emergentes

Pensiones

David Tuesta

david.tuesta@grupobbva.com

Asia

Stephen Schwartz

stephen.schwartz@bbva.com.hk

Sudamérica

Joaquín Vial

jvial@bbvaprovida.cl

Argentina

Gloria Sorensen

gsorensen@bancofrances.com.ar

Chile

Alejandro Puente

apuente@grupobbva.cl

Colombia

Juana Téllez

juana.tellez@bbva.com.co

Perú

Hugo Perea

hperea@grupobbva.com.pe

Venezuela

Oswaldo López

oswaldo_lopez@provincial.com

Interesados dirigirse a:**BBVA Research**

Paseo Castellana, 81 - 7ª planta

28046 Madrid (España)

Tel.: +34 91 374 60 00 y 91 537 70 00

Fax: +34 91 374 30 25

bbvaresearch@grupobbva.com

www.bbvaresearch.com