

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:
PRESUPUESTOS Y LIQUIDACIONES

Las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas: presupuestos y liquidaciones

Este artículo ha sido elaborado por Isabel Argimón y Francisco Martí, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha supuesto un aumento muy importante del volumen de recursos gestionados a través de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA). Así, en el año 1984 el gasto presupuestario autonómico suponía un 5,1% del PIB, frente al 28,5% del PIB representado por los gastos del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social. En el año 2006, las transferencias de competencias desde el Estado y la Seguridad Social (sanidad y servicios sociales, sobre todo) han llevado el gasto presupuestado por las CCAA hasta el 14,5% del PIB.

A pesar de la creciente importancia de la administración autonómica, la información sobre la ejecución presupuestaria de estas administraciones en un marco estadístico armonizado es relativamente limitada y presenta una fuerte asimetría con respecto a la que proporciona el Estado, tanto en su detalle como en el desfase temporal con el que se difunde esa información.

Los presupuestos iniciales de las CCAA, en una presentación que permita la comparación entre ellas, están disponibles con relativa prontitud (los últimos completos corresponden al 2006), normalmente durante el primer trimestre del año. Sin embargo, no es posible obtener información homogénea sobre el grado de ejecución presupuestaria referida al conjunto de las CCAA en el transcurso de un determinado ejercicio fiscal, a diferencia de lo que ocurre con la que proporciona el Estado. De hecho, la única información accesible sobre la evolución de las finanzas públicas autonómicas a lo largo del año en curso se refiere a la deuda pública, que proporciona el Banco de España con carácter trimestral¹. Por último, las cifras homogéneas de la liquidación presupuestaria de las CCAA se publican con un desfase aproximado de quince meses —de dos meses en el caso de la liquidación del presupuesto del Estado—². Teniendo en cuenta que, según las cifras de Contabilidad Nacional de 2005, las CCAA responden de prácticamente el 38% del gasto primario ejecutado por las Administraciones Públicas (AAPP), y en concreto del 42% de la inversión pública y de más del 55% del consumo realizado, esta laguna en la información constituye un obstáculo que debe salvarse si se desea llevar a término un seguimiento coyuntural de la situación fiscal. El nuevo marco de reglas fiscales establecido con las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, que requieren el cumplimiento de unos compromisos cuantitativos de saldo presupuestario por parte de las distintas CCAA, refuerza esta necesidad de disponibilidad de información actualizada sobre la ejecución y liquidación de los presupuestos de las CCAA.

En este artículo se realiza un primer análisis de las cifras presupuestarias de las CCAA para tratar de evaluar si estas constituyen un buen indicador de la futura evolución de los ingresos y gastos efectivos de las CCAA, y también del saldo liquidado por las mismas, a partir de las desviaciones presupuestarias que se han producido. Con este objetivo, en el siguiente epígrafe se repasa el marco institucional en el que las CCAA elaboran sus presupuestos; en el epígrafe tercero se describe la evolución de los presupuestos y se analizan la magnitud y el origen de las desviaciones presupuestarias, comparándolas con las del Estado. En el epígrafe cuarto se repite este análisis para las distintas partidas de ingresos y gastos, y en el último se extraen algunas conclusiones.

1. Véase Martí (2005). 2. Los datos de liquidación del presupuesto de la Seguridad Social están disponibles con unos nueve meses de retraso.

**Marco institucional
en el que se elaboran los
presupuestos de las
Comunidades Autónomas**

Las CCAA gozan de competencia exclusiva para la elaboración y aprobación de sus presupuestos, aunque estos habrán de ser «elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado», según el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Este marco básico se completa con las Leyes Generales de Hacienda o Finanzas que cada comunidad se ha dado a sí misma para la ordenación presupuestaria. Los presupuestos de cada una de las CCAA se aprueban por Ley en sus respectivos parlamentos autonómicos y, al igual que en el Estado, tienen carácter anual; y, si en un año determinado no es posible aprobar el presupuesto autonómico antes del primero de enero, se prorroga automáticamente el presupuesto del año anterior.

De forma similar al Estado, las CCAA se organizan en una Administración General, formada por distintas unidades administrativas o consejerías, y en una Administración Institucional, formada por los diferentes organismos autónomos (administrativos, comerciales, financieros, etc.), entes públicos o sociedades mercantiles, con que se ha dotado cada comunidad para la prestación de algunos servicios³. La homogeneidad citada entre los presupuestos de las CCAA y el del Estado se refleja en la clasificación económica de los ingresos y gastos por capítulos presupuestarios financieros y no financieros.

Los presupuestos de las CCAA han ido aumentando en volumen a medida que se ampliaba el nivel de competencias asumidas por los gobiernos regionales, pero su estructura ha dependido también del sistema de financiación y de los acuerdos alcanzados para ello con el Estado. En este sentido, hay que resaltar la distinción entre los territorios de régimen foral (Navarra y País Vasco) y las CCAA de régimen común (el resto de Comunidades).

Los territorios de régimen foral tienen reconocida la gestión y rendimiento de prácticamente todos los impuestos y transfieren al Estado los fondos necesarios para que este financie las competencias no asumidas por las CCAA⁴. Por el contrario, las CCAA de régimen común tienen como principales recursos los tributos cedidos por el Estado y las transferencias de este en función de las competencias asumidas. La financiación de las Comunidades ha estado regida a partir de 1987 por un sistema de acuerdos entre estas y el Estado, que fueron quinquenales hasta el firmado en el año 2002, que tenía vocación de ser indefinido. Los últimos acuerdos, tanto el que abarca los años 1997-2001 como, especialmente, el que entró en vigor en el año 2002, han ido incrementando la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, al aumentar el conjunto de los impuestos cedidos y ampliar su capacidad normativa en materia impositiva⁵.

El proceso seguido en la cesión de transferencias no ha sido homogéneo en el tiempo ni tampoco entre CCAA. Así, el número de traspasos de competencias ha fluctuado desde unos años en los que apenas se han llevado a cabo (1988 y 1991), hasta años en los que se ha concentrado un gran número de traspasos (como el cuatrienio 1982-1985 o el año 1995). Este calendario de traspasos ha influido en el proceso presupuestario de las Comunidades y en las desviaciones presupuestarias que surgen al comparar las liquidaciones con los presupuestos iniciales, como se verá más adelante. Asimismo, los distintos acuerdos de financiación autonómica han afectado

3. Tanto la Administración General como la Administración Institucional varían de una comunidad a otra en cuanto a número de instituciones, denominación y funciones. Incluso algunas CCAA ejercen una actividad de intermediación financiera entre el Estado y las entidades locales de su territorio, contabilizando como transferencias corrientes, tanto en la partida de ingresos como en la de gastos, los fondos dirigidos por el Estado a esas entidades locales. 4. En el caso de la Comunidad de Navarra, son esos impuestos los que constituyen sus principales recursos. En el caso del País Vasco, los recursos de la Comunidad Autónoma son principalmente transferencias de sus Diputaciones Forales, que son entidades locales y son las que ostentan la potestad tributaria. 5. Para mayor detalle, véanse Gordo y Hernández de Cos (2000) y Hernández de Cos (2002).

en mayor o menor grado a las cuentas públicas y a su reflejo contable, en la medida en que han supuesto cambios en los mecanismos de asignación de recursos entre las distintas administraciones. En concreto, el último acuerdo en materia de financiación autonómica, vigente desde 2002, ha tenido un impacto considerable en las cuentas de los distintos subsectores, básicamente a través del reflejo contable de las operaciones relacionadas con la financiación de la sanidad pública. Este cambio dio lugar a una importante reducción de los presupuestos de ingresos y gastos del Estado⁶ y a un aumento del correspondiente a las CCAA, pero que solo afectó a las diez Comunidades que asumían las nuevas competencias.

El nuevo marco establecido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001⁷, y sobre todo con las modificaciones introducidas con la reforma recién aprobada de esta Ley⁸, debe afectar necesariamente a la fijación de objetivos presupuestarios por parte de las CCAA. El fin perseguido por la reforma de la Ley de reforzar la disciplina fiscal de los diferentes agentes del sector público y, en particular, de mejorar la transparencia y la disponibilidad de información sobre las cuentas públicas, de alcanzarse, debería necesariamente manifestarse en la forma de presupuestar de todas las AAPP y en la cantidad y calidad de la información puesta a disposición de los distintos agentes.

Presupuestos, liquidaciones y desviaciones presupuestarias

El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA, recopila los datos relativos a los presupuestos aprobados en las leyes presupuestarias de cada una de las CCAA y presenta las cifras consolidadas para sus Administraciones Generales y sus organismos, proporcionando, además, el presupuesto consolidado para el conjunto de CCAA⁹. La información más actualizada se presenta únicamente a nivel de capítulos presupuestarios. Con mayor desfase, publica un detalle más amplio de esos mismos presupuestos, desglosando las partidas de los capítulos presupuestarios y completando el enfoque económico con otro funcional sobre la estructura del gasto aprobado. En todos los casos se presentan los presupuestos consolidados de cada una de las CCAA y del conjunto de ellas. En el momento de redactar este artículo, la última información disponible relativa a los presupuestos consolidados de las CCAA se refiere a 2006, y el detalle de los mismos, a 2004.

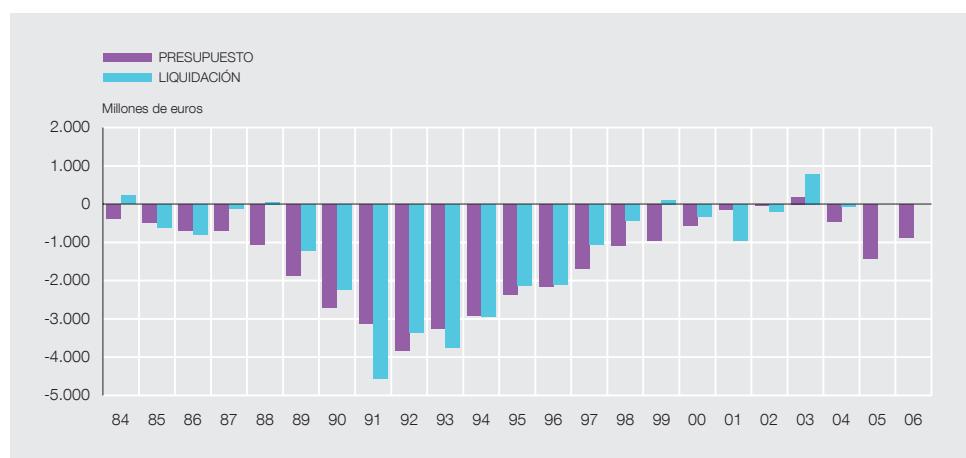
En cuanto a la ejecución presupuestaria, el Ministerio de Economía y Hacienda presenta, en primer lugar, un avance¹⁰ de liquidación del presupuesto de las CCAA, con un retraso aproximado de 15 meses, a nivel de capítulos presupuestarios. Esta información se presenta consolidada, tanto por CCAA como para el conjunto de las mismas, correspondiendo la última información disponible al año 2004. Con mayor desfase, se presenta una liquidación de los presupuestos, que incluye mayor detalle de la liquidación presupuestaria y una clasificación funcional del gasto gestionado por las CCAA, alcanzando la última información el año 2003.

La información relativa a los presupuestos y liquidaciones de las CCAA para el período 1984-2006 se presenta en los gráficos 1 y 3. Como se puede observar en el gráfico 1, las CCAA han aprobado sus presupuestos sistemáticamente en déficit a lo largo de este período

6. Los cambios afectan al importe de la recaudación tributaria cedida y a las transferencias a la Seguridad Social para la financiación de estos gastos. **7.** Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. **8.** Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. **9.** A partir de la información de base, el Ministerio de Economía y Hacienda realiza los ajustes necesarios para garantizar un grado suficiente de homogeneidad que permita la comparación temporal de los datos y la compatibilidad de los resultados entre Comunidades, con el condicionante de la organización específica del sector público de cada comunidad. **10.** La consideración de «avance» en el título no quiere indicar que en las cifras se incluya ningún tipo de previsión, sino que hace referencia únicamente al grado de detalle, que posteriormente se amplía en la liquidación de los presupuestos.

PRESUPUESTOS INICIALES Y LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS:
SALDOS DE CCAA

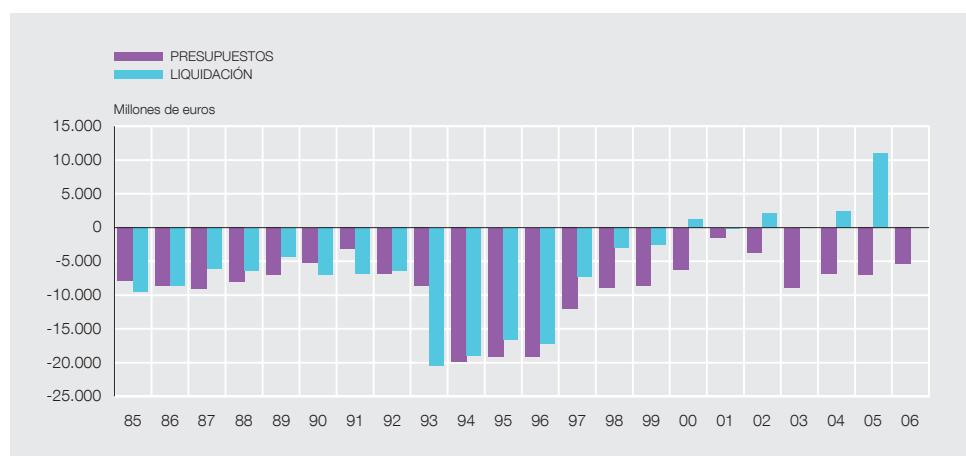
GRÁFICO 1



FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

PRESUPUESTOS INICIALES Y LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS:
SALDOS DEL ESTADO

GRÁFICO 2



FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

(con la sola excepción del año 2003). El déficit presupuestario en valores corrientes fue creciente hasta el año 1992 y decreciente con posterioridad, hasta el año 2003, para aumentar de nuevo en los últimos años¹¹. En cambio, la liquidación fue de superávit en cuatro años (1984, 1988, 1999 y 2003), siguiendo una pauta a lo largo del tiempo muy similar a la registrada por los presupuestos iniciales, aunque no tan sistemática.

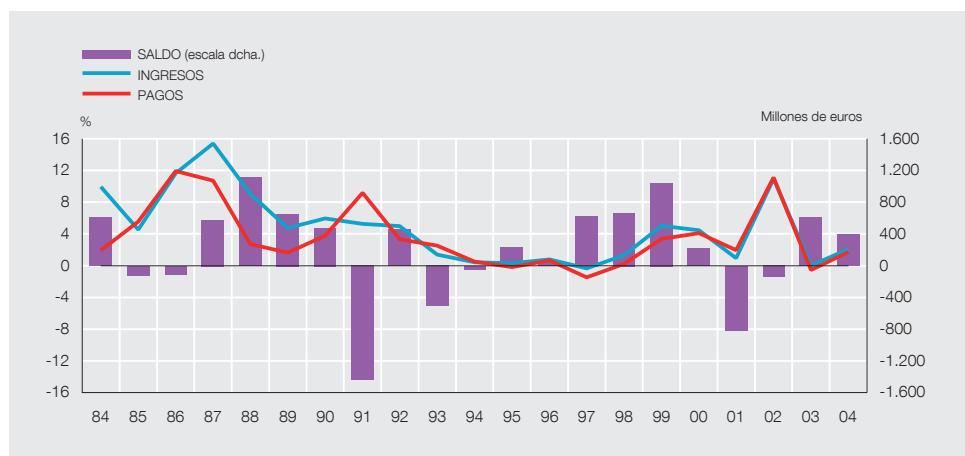
El Estado también ha presupuestado con déficit a lo largo del período (véase gráfico 2). El máximo déficit presupuestado para el Estado se alcanza en 1994, cuando las CCAA ya habían iniciado su tendencia a presupuestar una mejora de su saldo. Por lo que respecta a la ejecución del presupuesto, las cuentas del Estado cierran con superávit únicamente en los ejercicios más recientes y, en concreto, en cuatro de los seis años de los que van de este siglo.

En general, se observa (véase gráfico 3) que las CCAA han cerrado sus liquidaciones presupuestarias con mejores resultados que los previstos inicialmente en sus presupuestos. Solo

¹¹ Solo se dispone de una serie homogénea de datos del PIB desde 1995. En términos de ratio, la evolución es muy similar.

**DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS SOBRE PRESUPUESTO INICIAL:
CCAA**

GRÁFICO 3



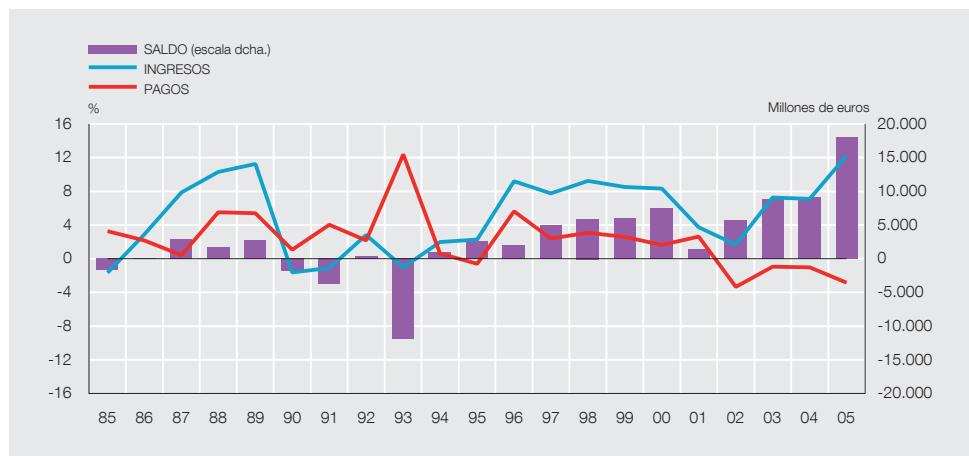
FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

en algunos años el saldo registrado fue notablemente peor de lo presupuestado (1991, 1993 y 2001), siendo ejercicios caracterizados por un empeoramiento relativamente importante de los saldos en relación con el año anterior. Por lo que respecta a las desviaciones al alza entre liquidaciones y presupuestos, parece que alcanzan una magnitud superior a finales de la década de los ochenta y de la de los noventa, que podrían caracterizarse como períodos asociados a tasas elevadas de crecimiento del PIB.

Estos mejores resultados observados para la mayoría de años se producen como consecuencia de que las desviaciones al alza en los ingresos superan a las que se producen en los gastos. Tan solo en 2007 se produce una desviación a la baja en los ingresos, después de tres años en los que los recursos liquidados prácticamente no difieren de los presupuestados. En cambio, en los gastos, las desviaciones a la baja, aunque también de escasa cuantía, se han repetido en 1995, 1997 y 2003. En cuanto a las mayores desviaciones al alza en ambas partidas, se producen en períodos vinculados asociados al proceso de traspaso de competencias¹², siendo relativamente reducidas entre 1992 y 1998, y de nuevo en los años 2001 y 2004. Podría concluirse, por tanto, que la tendencia relativamente sistemática a proyectar gastos por debajo de los finalmente realizados no se refleja en déficits superiores a los programados, debido a que domina una presupuestación prudente de los ingresos.

El Estado sigue una pauta de presupuestación relativamente similar, pues, como se observa en el gráfico 4, con las excepciones de 1985, 1990, 1991 y 1993, salda sus cuentas con mejores resultados que los inicialmente programados. De hecho, para este agente se observa una tendencia creciente a la infraestimación de los saldos en los presupuestos desde 1994 (que solo se trunca en 2001 y en 2002). Como ocurre con los presupuestos de las CCAA, ello se debe a sendas desviaciones al alza en ingresos y gastos. Las situaciones en que los saldos resultan finalmente peores de lo presupuestado parecen producirse exclusivamente en los

12. En la mayoría de casos, las CCAA no han podido presupuestar ni los gastos ni los ingresos asociados a un determinado traspaso de competencias en un año determinado, aunque tanto unos como otros han tenido su reflejo en las liquidaciones presupuestarias. Esto ha llevado a fuertes discrepancias entre las liquidaciones y los presupuestos iniciales, dependiendo de la importancia de la competencia traspasada, que se han corregido en el año siguiente al del traspaso de la competencia, una vez incorporadas las mismas a los presupuestos de las Comunidades. Cuando las competencias traspasadas son de gran envergadura económica, como son los casos de la sanidad y la educación, las diferencias entre lo inicialmente presupuestado y lo finalmente liquidado pueden llegar a ser importantes, aunque el saldo no se vea especialmente afectado. En realidad, el tipo de competencia traspasada determina los capítulos presupuestados principalmente afectados, tal como se verá más adelante.



FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

años en los que los ingresos no alcanzan la cifra programada. En este contexto, el mayor desvío al alza en el déficit se produce en 1993; a partir de entonces se observa un período relativamente largo, que cubre la segunda mitad de la década de los noventa, en el que los ingresos totales liquidados estuvieron por encima del 8% de las cifras inicialmente presupuestadas. Por su parte, en los últimos años (desde 2001) se observa que en el Estado se produce una desviación a la baja en los pagos, cuando esto solo había ocurrido con anterioridad en 1995.

La evolución de los ingresos y de los gastos presupuestarios de las CCAA

Los cambios producidos en el sistema de financiación autonómica a lo largo del período analizado se han reflejado en la estructura de ingresos de las CCAA. Tal como se observa en el cuadro 1, aunque la principal fuente de ingresos de las CCAA sigue estando constituida por las transferencias corrientes, que en muchos años se han situado por encima del 70% del total de ingresos, el porcentaje que este capítulo representa sobre el total de ingresos no financieros ha disminuido de forma muy sensible, aunque se encuentra todavía próximo al 40%. Sin embargo, esta disminución no se ha producido de forma sistemática, de manera que el peso de este capítulo fue aumentando hasta finales de los noventa y no cayó de manera importante hasta la firma en 2002 del último acuerdo de financiación autonómica, por el que el Estado cedió un porcentaje de la recaudación territorializada de los impuestos sobre el consumo (IVA e impuestos especiales) a las CCAA y aumentó la participación de estas últimas en los ingresos por IRPF. Es pues a partir de este momento cuando se produce un aumento del peso de los ingresos tributarios sobre el total de ingresos, que llegan a superar al correspondiente a las transferencias corrientes. La mayor ganancia de peso entre los impuestos la recogen los impuestos indirectos, que pasan de representar algo menos del 11% de los ingresos totales de las CCAA, a finales de la década de los ochenta, a responder de más de un tercio de los recursos no financieros en 2006. Por su parte, los ingresos por transferencias de capital, procedentes en gran medida de la Unión Europea (principalmente, FEOGA-Garantía y Fondo Social Europeo), han ido reduciendo su peso a lo largo de los años considerados, de manera mucho más sistemática que en el caso de las transferencias corrientes y de forma similar a como les ha ocurrido a los ingresos por tasas o a los ingresos patrimoniales, recogiendo así la pérdida de importancia relativa de esas fuentes de ingresos, que no se han visto tan afectados por los cambios producidos en el sistema de financiación de las CCAA.

Dado el peso de las transferencias corrientes en los ingresos, las diferencias que se producen entre la cantidad presupuestada y la ingresada definitivamente por este capítulo determinan, en gran medida, las desviaciones observadas para el conjunto de ingresos. Sin embargo,

	1984-1986	1987-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2005	2006
INGRESOS NO FINANCIEROS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Operaciones corrientes	85,86	89,81	90,93	91,50	93,13	93,91
<i>Impuestos directos (Cap. 1)</i>	3,86	3,58	3,99	9,34	17,17	17,34
<i>Impuestos indirectos (Cap. 2)</i>	10,76	7,68	8,86	9,43	30,09	33,96
<i>Tasas, precios públicos y otros ingresos (Cap. 3)</i>	8,26	6,70	5,69	4,21	3,34	2,74
<i>Transferencias corrientes (Cap. 4)</i>	62,28	70,82	71,66	68,03	42,17	39,58
<i>Ingresos patrimoniales (Cap. 5)</i>	0,69	1,04	0,73	0,48	0,35	0,29
Operaciones de capital	14,14	10,19	9,07	8,50	6,87	6,09
<i>Enajenación de inversiones reales (Cap. 6)</i>	0,19	0,64	0,78	0,80	0,58	0,48
<i>Transferencias de capital (Cap. 7)</i>	13,95	9,55	8,29	7,70	6,30	5,61
PAGOS NO FINANCIEROS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Operaciones corrientes	75,03	73,87	76,05	80,06	81,44	80,51
<i>Gastos de personal (Cap. 1)</i>	39,69	34,90	32,86	31,19	30,69	30,79
<i>Gastos corrientes en bienes y servicios (Cap. 2)</i>	11,59	10,48	11,09	11,40	12,09	15,58
<i>Gastos financieros (Cap. 3)</i>	1,36	2,12	4,27	3,58	1,98	1,60
<i>Transferencias corrientes (Cap. 4)</i>	22,23	26,26	27,78	33,88	36,66	32,44
<i>Dotación amortizaciones (Cap. 5)</i>	0,16	0,11	0,05	0,00	0,02	0,11
Operaciones de capital	24,97	26,13	23,95	19,94	18,56	19,49
<i>Inversiones reales (Cap. 6)</i>	18,99	18,41	15,04	10,77	9,46	9,74
<i>Transferencias de capital (Cap. 7)</i>	5,98	7,72	8,90	9,17	9,10	9,75

FUENTE: Presupuestos iniciales de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

como se observa en el gráfico 5, las desviaciones porcentuales con respecto a los ingresos por transferencias corrientes inicialmente presupuestados son relativamente reducidas a partir de mediados de los noventa. Esto se debe a que estas transferencias, proveniendo principalmente de otras AAPP y, sobre todo, del Estado, vienen definidas, en términos generales, por criterios objetivables y observables, que, o bien presentan una dinámica relativamente tendencial, como es el caso de la población, o bien son inalterables en el tiempo, como la superficie o la condición de insularidad. Cabe destacar, asimismo, que las desviaciones en esta partida también responden y se reflejan en las liquidaciones presupuestarias de los demás agentes. Es decir, menores ingresos por esta vía en las CCAA implican menores gastos por este concepto en las cuentas del resto de los subsectores de las AAPP¹³.

En muy pocos ejercicios se observa que los ingresos por transferencias corrientes se presupuesten por encima de lo finalmente percibido (1997, 2003 y 2004), de manera que, en términos generales, los ingresos que se obtienen por esta vía superan la cuantía inicialmente presupuestada, e incluso en la segunda parte de la década de los ochenta y en 1992 la desviación al alza supera el 10%. En cambio, en el resto de los ingresos no parece que se produzca un patrón claro en relación con la desviación presupuestaria, aunque también con carácter general se observa que los ingresos finalmente obtenidos superan la cuantía inicialmente programada.

En el caso de la imposición indirecta, en 1988, 1989 y 2002 se llega a ingresar más del 40% de lo inicialmente presupuestado. Ello se debe, en el binomio 1988-1989, al acuerdo de financiación

13. En el presupuesto inicial de 2005, mientras un 76% de los ingresos por transferencias corrientes proviene del Estado, un 13% proviene de los entes territoriales y solo un 10% proviene del exterior.

**DESVIACIONES EN LA LIQUIDACIÓN SOBRE PRESUPUESTO INICIAL:
CC.AA (en %)**

GRÁFICO 5



FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

1987-1991, que llevó a la ampliación de la cesión de tributos al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y a la reforma del Régimen Económico Fiscal de Canarias y, en 2002, al último acuerdo en el que se cedió parte del IVA. En cambio, en 1993 los ingresos fueron casi un 12% menos de lo que se proyectaba en los presupuestos iniciales, tras dos años en los que no había alcanzado el objetivo fijado. En 1996, de nuevo se recaudó casi un 7% menos de lo inicialmente programado por esta vía. En cambio, en los impuestos directos las desviaciones a la baja se producen únicamente en 2001 y 2002, mientras que las grandes desviaciones al alza se concentran en la década de los ochenta, cuando su peso en el total de ingresos era muy reducido.

Los ingresos por transferencias de capital, a pesar de seguir un patrón claro de pérdida relativa de peso en el total de ingresos, no presentan un sesgo al alza o a la baja sistemático en relación con lo presupuestado. Si bien dominan los ejercicios en los que los ingresos por esta vía superan las previsiones iniciales, también se observa un largo período, que cubre desde 1994 a 1998, durante el que no se alcanzan las cifras presupuestadas.

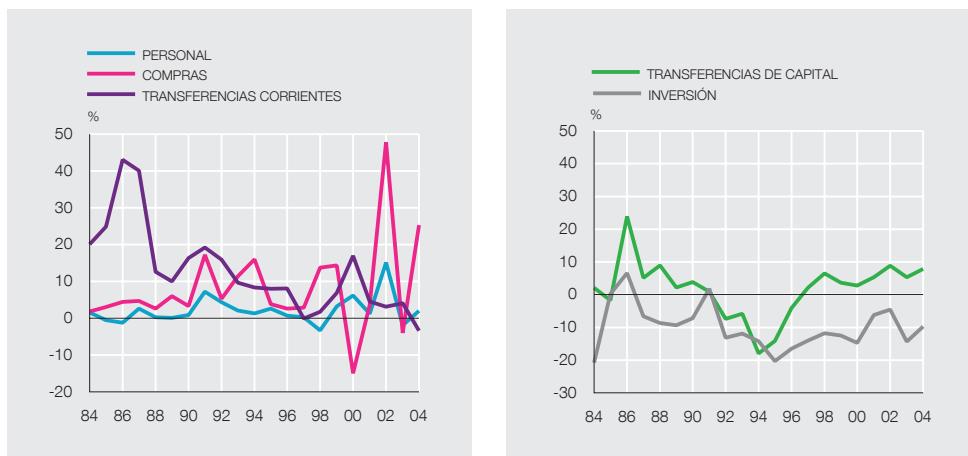
En cualquier caso, las desviaciones porcentuales en cada uno de los capítulos dependen crucialmente de su importancia relativa, pero en relación inversa, de manera que se cometen menos errores de predicción a medida que el peso del capítulo aumenta.

También por el lado de los gastos se aprecia algún cambio de composición significativo. En el componente de gastos corrientes se observa una pérdida de peso de los gastos de personal y un aumento del correspondiente a consumos intermedios y transferencias. Destaca la relevancia del pago por intereses en el quinquenio 1992-1996, cuando casi responden del 5% del gasto total, frente al 1,6% de 2006. La pérdida de peso de los gastos de capital se materializa sobre todo a través de las inversiones, mientras que las transferencias de capital pasan de representar una cuarta parte de este gasto en el período transitorio (1984-1986) a responder de la mitad de este gasto en los presupuestos de 2006.

En todos los capítulos de empleos corrientes se observa que en la mayoría de ejercicios presupuestarios el gasto ejecutado supera a la previsión inicial (véase gráfico 6), con desviaciones que están, en términos medios, por debajo del 10%, pero que pueden alcanzar cifras

DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS SOBRE PRESUPUESTO INICIAL: CCAA

GRÁFICO 6



FUENTE: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

superiores al 40%¹⁴. En cambio, en los empleos de capital, y especialmente en el capítulo de inversiones, domina la tónica contraria, pudiéndose apreciar que en ningún ejercicio se alcanza la cifra presupuestada, siendo las excepciones los años 1985, 1986 y 1991.

Las menores desviaciones al alza se observan en los gastos de personal, si bien solo en cuatro años (1985, 1986, 1998 y 2003) se gasta en este capítulo menos de lo inicialmente presupuestado. En el caso de los gastos en bienes y servicios se produce una desviación sistemática al alza, con las excepciones de 2000 y de 2003. Estas desviaciones en ambas partidas pueden explicarse, en gran parte, por el calendario de traspaso de competencias. En particular, en el período vinculado a los traspasos de sanidad, por ejemplo, se puede constatar que las mayores desviaciones porcentuales con respecto a los importes presupuestados se han centrado en el capítulo de compras y, en menor medida, en el de gastos de personal, mientras que en el caso del traspaso de la educación no universitaria se invierte la importancia de las desviaciones en esos dos capítulos citados.

Por lo que respecta a los gastos en transferencias corrientes, los mayores desvíos al alza se concentran en los años anteriores a 1987, cuando todavía no había entrado en vigor el modelo de financiación de régimen común. En realidad, las desviaciones observadas en estos primeros años se deben prácticamente en su totalidad a los que se materializan por este capítulo. A partir de entonces empiezan a disminuir, llegando a ser negativas en 2004.

En cuanto a los gastos de capital, ya se ha indicado la sistemática sobrepresupuestación de los correspondientes a inversión, de manera que el gasto realizado no alcanza la cuantía programada. Las transferencias de capital tampoco alcanzan la cifra inicialmente proyectada, pero exclusivamente en el período 1991-1998.

Consideraciones finales

Como se ha analizado en las secciones anteriores, las cifras de los presupuestos iniciales de las CCAA constituyen, por lo general, un indicador relativamente fiable de las liquidaciones en términos de saldos. Se ha observado que las mayores desviaciones entre presupuesto y liquidación se producen, o bien a finales de la década de los ochenta, cuando el tamaño de los presupuestos de las CCAA era relativamente reducido, o bien vinculados a los procesos de

14. La excepción la constituye el capítulo de pagos por intereses, para el que se presupuesta en exceso todos los años, excepto en los bienios 1984-1985, 1992-1993 y 1995-1996.

transferencia de competencias y a los distintos acuerdos de financiación autonómica. Con todo, domina un cierto sesgo al alza, en el sentido de que tanto los ingresos como los gastos han tendido a liquidarse con cifras más elevadas que las inicialmente programadas. Sin embargo, a nivel de saldo, y con carácter relativamente general a lo largo del período analizado, las liquidaciones se han cerrado con déficits más bajos que los presupuestados.

Tanto a nivel agregado como cuando se analizan los distintos capítulos presupuestarios, no parece detectarse ningún cambio en el patrón de desviaciones presupuestarias, a pesar de que las sucesivas modificaciones en el sistema de financiación autonómica han supuesto avances en el grado de corresponsabilidad fiscal. En los últimos años se observan crecimientos en los ingresos impositivos, que pueden obedecer a una presupuestación prudente por parte de las CCAA, aunque también pueden reflejar los mejores resultados recaudatorios obtenidos a nivel general y que han repercutido en todos los niveles de las AAPP. En cuanto al volumen de gasto efectivo que está bajo el control de las CCAA, las liquidaciones se sitúan sistemáticamente por encima de lo presupuestado, sobre todo en los dos capítulos de consumo (personal y compras) y en transferencias corrientes. Las CCAA son responsables de la gestión de grandes partidas del gasto público relacionadas con servicios públicos de gran importancia para el potencial de crecimiento de la economía y para su bienestar social, como pueden ser la educación y la sanidad. De hecho, responden de casi el 90% del gasto que realiza el conjunto del sector público en estas materias. La necesidad de introducir mejoras de eficiencia en la provisión de estos servicios reclama, por tanto, sobre las CCAA y debe necesariamente materializarse en las cuentas de estas administraciones.

En los dos años para los que se dispone de información homogénea sobre la liquidación presupuestaria tras la entrada en vigor del último acuerdo de financiación autonómica en 2002, no se observan pautas definidas en la presupuestación de las CCAA a nivel de ingresos y gastos, lo que impide hacer una valoración de la capacidad predictiva de los presupuestos en este nuevo marco de financiación. En ambos años, las CCAA ingresaron mayores recursos que los programados, pero en los gastos se produjo una desviación a la baja en el año 2003 —que resulta algo excepcional, pues tuvo su origen en los gastos de funcionamiento, lejos de las pautas habituales de presupuestación tanto de las CCAA como del Estado— y al alza en 2004. Pero, más allá de la necesidad de disponer de información más actualizada sobre el desarrollo de las finanzas públicas autonómicas para el análisis de la política fiscal de las AAPP a corto plazo, el marco establecido por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria debería manifestarse en la cantidad y calidad de la información presupuestaria de las CCAA puesta a disposición de los distintos agentes.

19.12.2006.

BIBLIOGRAFÍA

- MARTÍ, F. (2005). «La evolución del endeudamiento de las Administraciones Públicas: 2000-2004», *Boletín Económico*, julio-agosto, Banco de España.
- GORDO, L., y P. HERNÁNDEZ DE COS (2000). *El sistema de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001*, Documentos de Trabajo, n.º 0003, Banco de España.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2002). «El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España», *Boletín Económico*, enero, Banco de España.