



4/ Febrero 2018

## DEUDA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

# La deuda actual de las comunidades es el resultado de las insuficiencias financieras padecidas, en especial en el caso valenciano

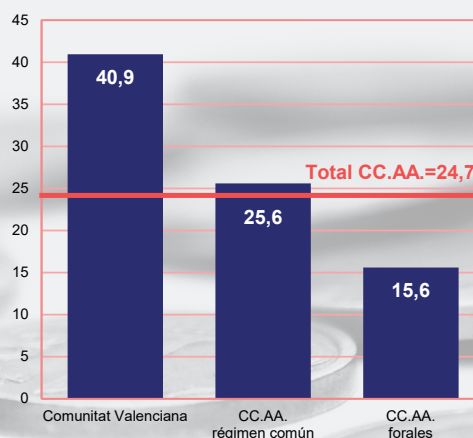
La Comunitat Valenciana es la más endeudada en relación tanto al PIB como a sus ingresos corrientes y se debe fundamentalmente a que estos últimos son muy inferiores a la media del conjunto de CC.AA. desde hace décadas. Por esa razón, pese a gastar menos padece mayores déficits y acumula mayor endeudamiento. Poner fin a esa discriminación requiere un sistema de financiación que responda a criterios de equidad interterritorial y reestructurar la deuda sin excluir la compensación del endeudamiento derivado de la insuficiencia global y de la infrafinanciación de algunas comunidades.

El endeudamiento acumulado impide actualmente a muchas comunidades acceder a los mercados financieros y las mantiene dependientes de los mecanismos extraordinarios de financiación creados por el Estado en el momento de mayor gravedad de la crisis. La prolongación temporal de éstos fue la opción elegida para reforzar el marco institucional frente a las agencias de rating y del conjunto de inversores y bancos. A esta circunstancia se añadió el retraso en la revisión del modelo de financiación de 2009, acordado para un quinquenio y que va a cumplir una década aquejado de graves problemas de insuficiencia e inequidad.

Las diferencias en la ratio de deuda pública sobre el PIB entre CC.AA. son consecuencia de los distintos niveles de financiación y gasto (**gráfico 1**). La Comunitat Valenciana alcanzaba una ratio de deuda pública sobre el PIB del 40,9% en el tercer trimestre de 2017 (la mayor de las CC.AA.), 15 puntos porcentuales (pp) más que la media de las CC.AA. de régimen común y 25 pp más que las forales.

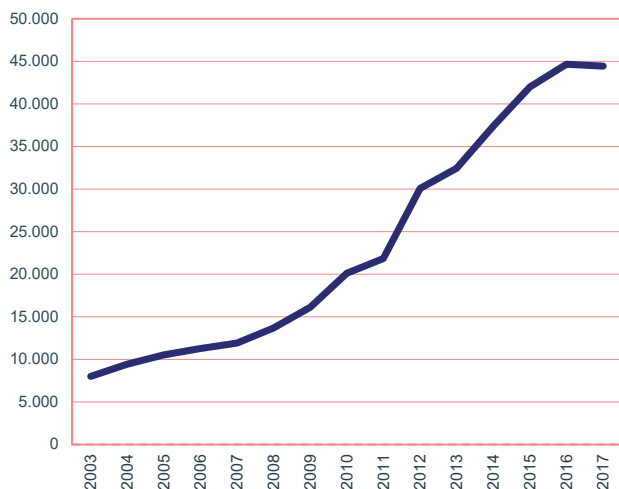
La Comunitat Valenciana se encuentra mucho más endeudada a pesar de gastar un 8% menos por habitante que la media en el periodo 2009-2016. Esta situación se explica en buena medida por ser la comunidad que menores ingresos per cápita recibe del modelo.

**Gráfico 1. Deuda Pública de las CC.AA. Tercer trimestre 2017 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: Banco de España y elaboración propia

**Gráfico 2.** Evolución de la deuda pública de la Comunitat Valenciana. 2003-2017<sup>1</sup>  
(Millones de euros)



<sup>1</sup>El dato de deuda pública de 2017 corresponde al tercer trimestre

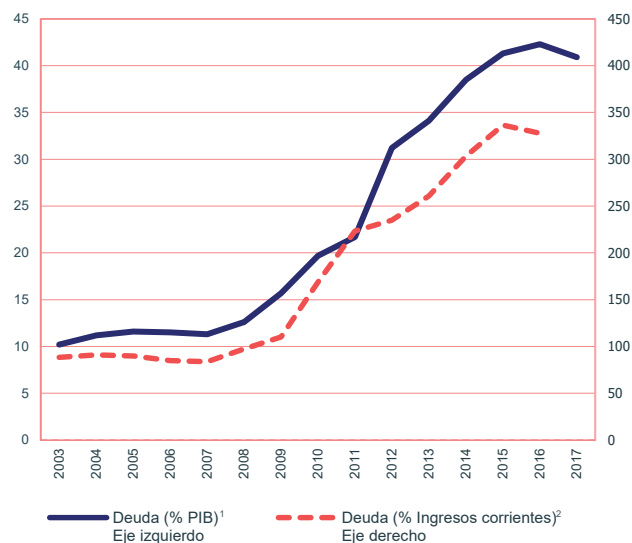
Fuente: Banco de España

## 1. Deuda pública de la Comunitat Valenciana

Antes de la llegada de la crisis, la Comunitat Valenciana acumulaba un volumen de deuda cercano a los 12.000 millones de euros, lo que representa el 84% de sus ingresos corrientes no financieros. Dicho endeudamiento es consecuencia de que los anteriores modelos de financiación ya mantenían a la Comunitat Valenciana con ingresos por habitante inferiores a la media. En este sentido, un trabajo realizado por De la Fuente (Fedea, 2001) calcula una insuficiencia de 5.454,2 millones de euros para la Comunitat Valenciana entre los años 1990 y 1997.

Asimismo, la deuda pública de la Comunitat Valenciana ha crecido a un ritmo muy elevado durante los años de vigencia del modelo aprobado en 2009 (**gráfico 2**), pues en menos de una década la deuda casi se ha triplicado, alcanzando los 44.435 millones en el tercer trimestre de 2017 (último dato disponible). Esa trayectoria resulta de combinar el retroceso de los ingresos tributarios en la crisis económica –particularmente grave en la economía valenciana– como consecuencia de la correspondiente caída de las bases tributarias, con la limitada autonomía normativa y de gestión de las comunidades para responder al hundimiento de sus ingresos. Esta circunstancia se ha visto agravada por la minoración

**Gráfico 3.** Evolución de la deuda pública de la Comunitat Valenciana. 2003-2017  
(Porcentaje)



<sup>1</sup>El dato de deuda pública sobre el PIB de 2017 corresponde al tercer trimestre

<sup>2</sup>La ratio de deuda pública sobre ingresos corrientes se ha calculado a partir de los ingresos corrientes publicados por la IGAE (SEC-2010) eliminando la devolución de recursos del modelo derivada de liquidaciones negativas

Fuente: Banco de España, MINHAFP y elaboración propia

del Fondo de suficiencia que realiza la Administración Central para compensar las subidas de los impuestos indirectos que ella misma controla y después comparte con las CC. AA. Dicha compensación, contemplada en la Ley 22/2009, ha sido realizada sin atender a las circunstancias financieras extraordinarias derivadas de la crisis.

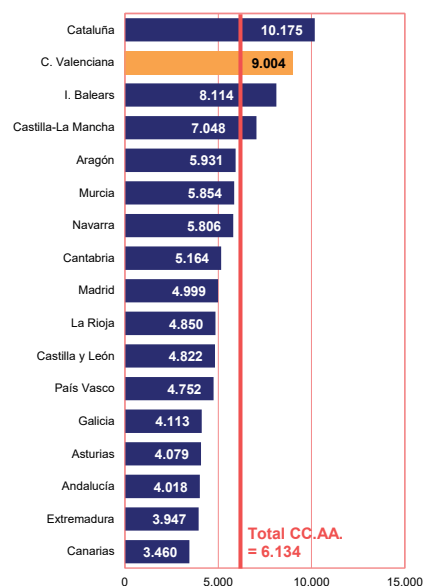
El sistema de 2009 mantiene a la Comunitat Valenciana con unos recursos por unidad de necesidad (por habitante ajustado, según la terminología del modelo) inferiores en un 8% a la media de las comunidades de régimen común. Esta menor financiación relativa se suma a la insuficiencia de recursos que padecen el conjunto de las comunidades en ese periodo, y que provoca que, pese a realizar ajustes significativos, incurran durante el periodo en déficits generalizados.

*La deuda pública de la Comunitat Valenciana casi se ha triplicado entre 2009 y 2017 debido a la insuficiencia financiera que padece*

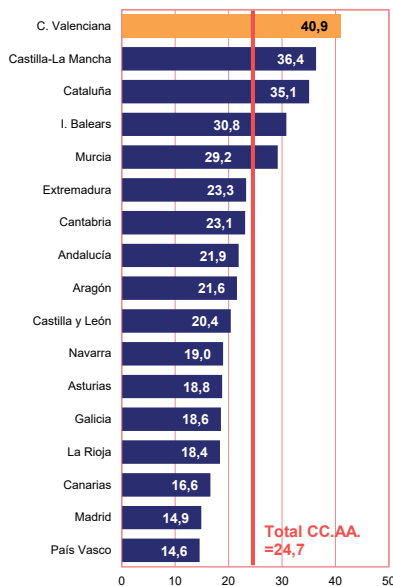
La combinación de los factores señalados eleva de forma ininterrumpida el endeudamiento de la Comunitat Valenciana hasta alcanzar valores máximos de la ratio de deuda pública/PIB (42,3%) y deuda pública/ingresos corrientes (337%) en 2016 y 2015, respectivamen-

**Gráfico 4. Nivel de endeudamiento de las CC.AA. Tercer trimestre de 2017**

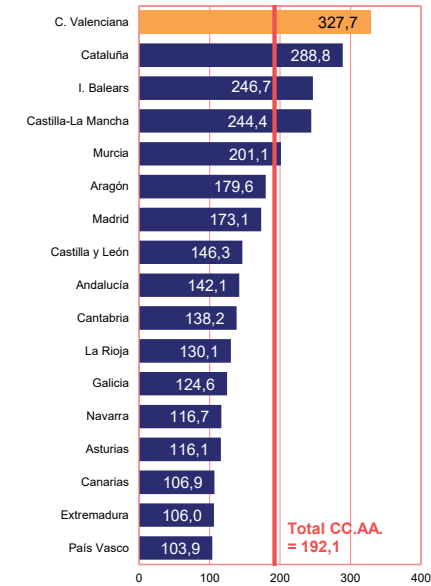
a) Deuda pública per cápita (euros)



b) Deuda pública/PIB (porcentaje)



c) Deuda pública/Ingresos corrientes<sup>1</sup> (porcentaje)



<sup>1</sup> El ratio de deuda pública sobre ingresos corrientes corresponde al año 2016. Se ha calculado a partir de los ingresos corrientes publicados por la IGAE (SEC-2010) eliminando la devolución de recursos del modelo derivada de liquidaciones negativas y la aportación de Navarra

Fuente: Banco de España, INE, IGAE y elaboración propia

te, situándose este último indicador muy por encima de los umbrales que permitirían acudir a los mercados (**gráfico 3**). En los últimos años se aprecia un cambio de tendencia que, para continuar, debe mantener una adecuada combinación de control del déficit y crecimiento económico.

## 2. Deuda pública de las comunidades autónomas

El abanico de niveles de endeudamiento entre las CC.AA. es sustancial tanto si consideramos la deuda pública por habitante como la ratio de deuda pública sobre el PIB o sobre los ingresos corrientes, triplicando los de las comunidades situadas en el extremo superior a los del inferior en cualquiera de los indicadores (**gráfico 4**). La Comunitat Valenciana se sitúa la segunda en deuda pública per cápita y la primera en endeudamiento sobre el PIB y sobre ingresos corrientes.

Si se comparan las ratios de deuda pública per cápita y deuda pública sobre el PIB se advierte que las comunidades con menos renta por habitante (PIB pc) empeoran en el segundo ranking. Así sucede en el caso de la Comunitat Valenciana (pasa de la segunda a la primera posición), Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura, Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Asturias y

Canarias. Lo contrario sucede a las comunidades ricas, que mejoran en la ordenación basada en la relación entre la deuda pública y el PIB porque su nivel de renta es mayor. Un ejemplo de lo señalado es Cataluña, que tiene una deuda por habitante un 13% superior a la valenciana pero la pagaría dedicando a ello 127 días de la renta anual de su población, mientras que los valencianos deberían dedicar 151 días de su renta para amortizar la suya, según datos de la AIREF.

*El nivel de endeudamiento de la Comunitat Valenciana es superior al del resto de CC.AA. a pesar de haber gastado menos que la media*

Sin embargo, los ingresos de cada comunidad no dependen solo de su distinta base fiscal sino del conjunto de fondos del sistema de financiación. Si se consideran el total de ingresos corrientes no financieros que publica la IGAE (SEC-2010) como indicador de la capacidad de pago, en lugar del PIB, el peso de la deuda se agiganta en las comunidades que ingresan menos (como es el caso de la Comunitat Valenciana) y se reduce en las que ingresan más (Cantabria, Extremadura, Asturias y las forales), con independencia de su nivel de renta.

**Cuadro 1.** Deuda pública e insuficiencia acumulada por CC.AA. de régimen común. 2009-2016 (Millones de euros)

	Deuda pública 2009 (1)	Deuda pública 2016 (2)	Incremento de la deuda pública 2009-2016 (3)	Insuficiencia de recursos del modelo. Acumulado 2009-2016 (4)
Andalucía	10.062	33.325	23.263	31.864
Aragón	1.890	7.486	5.596	4.348
Asturias	1.080	4.103	3.023	2.016
I. Balears	3.571	8.573	5.001	4.072
Canarias	2.352	6.939	4.587	6.298
Cantabria	662	2.890	2.228	-406
Castilla y León	3.227	11.316	8.089	7.120
Castilla-La Mancha	4.288	14.055	9.766	8.732
Cataluña	25.661	75.118	49.457	37.663
<b>C. Valenciana</b>	<b>16.113</b>	<b>44.663</b>	<b>28.550</b>	<b>32.219</b>
Extremadura	1.086	4.059	2.973	-917
Galicia	4.859	10.854	5.995	7.711
Madrid	12.822	30.417	17.595	29.014
Murcia	1.340	8.305	6.965	6.883
La Rioja	507	1.487	980	38
<b>Total CC.AA Rég. Común</b>	<b>89.522</b>	<b>263.590</b>	<b>174.068</b>	<b>176.656</b>

Fuente: Banco de España, MINHAFF y elaboración propia

### 3. Criterios para reestructurar la deuda autonómica

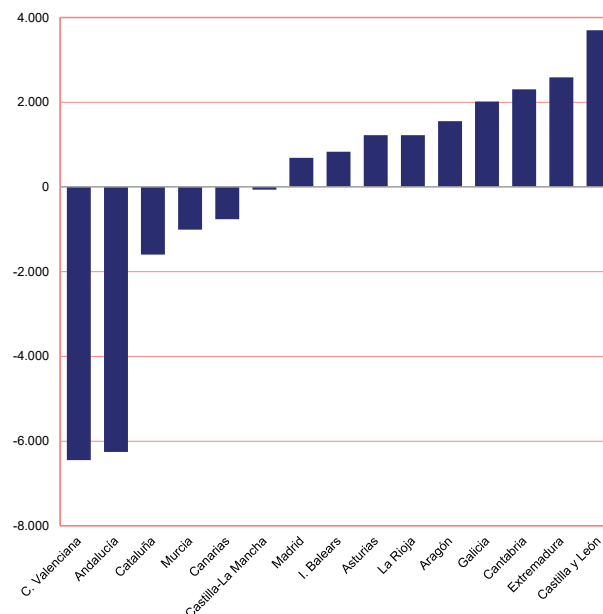
El incremento de la deuda pública de las comunidades de régimen común desde 2009 (174.068 millones) no tiene su origen en un exceso de gasto sino en una insuficiencia de ingresos para mantener el gasto por unidad de necesidad inicial que se eleva a 176.656 millones de euros, como muestra la cuarta columna del **cuadro 1**. Esa circunstancia es muy relevante para evaluar el riesgo moral de una reestructuración de la deuda autonómica que contemple una compensación de la misma, pues las comunidades se encuentran endeudadas a pesar de que su gasto real en 2016 es solo el 85% del inicial. Las columnas 3 y 4 del **cuadro 1** indican que gran parte del aumento del endeudamiento se explica por esa insuficiencia global del modelo.

Algunas comunidades discriminadas financieramente arrastran además los efectos de una financiación per cápita sistemáticamente por debajo de la media, como muestra el **gráfico 5**, y continuarán en esa situación en el futuro si no se mutualizan sus deudas.

No es realista pensar que sin una reducción de su deuda las comunidades más endeudadas puedan volver al

*Es necesario una reestructuración de la deuda autonómica que tenga en cuenta las causas del endeudamiento*

**Gráfico 5.** Infra/sobre financiación a igual recursos por habitante ajustado de las CC.AA. de régimen común. Acumulado 2009-2016 (Millones de euros)



Fuente: MINHAFF y elaboración propia

mercado a medio plazo. La reestructuración debería tener en cuenta las circunstancias señaladas y requiere, para ser eficaz, que el nuevo modelo de financiación ofrezca garantías de suficiencia estática y dinámica a las comunidades, sin discriminación alguna. Una posibilidad en ese sentido es que contemple, como se ha hecho en países federales europeos (Alemania, Austria), transferencias de fondos condicionadas a la reducción del stock de deuda. La primera transferencia podría ser un porcentaje igual para todas las comunidades de la insuficiencia de recursos padecida para financiar los servicios públicos fundamentales en el periodo 2009-

2016. La segunda cubriría la deuda derivada de la infrafinanciación relativa padecida por las comunidades con niveles de recursos por habitante ajustado inferiores a la media y un gasto per cápita también por debajo de la media, ya que son comunidades que han ajustado su gasto a sus menores ingresos, sin que se incurra de esta forma en un problema de riesgo moral. Para que el objetivo de volver a los mercados sea alcanzable, el importe de las transferencias en el momento inicial debería situar el stock de deuda sobre ingresos corrientes de cada comunidad por debajo de la ratio requerida para volver a tener rating de inversión de las agencias más relevantes.