

Estudios sobre la Economía Española - 2015/22

Descomposición de los SalDOS Fiscales en las CC.AA. 2007-2014*

Manuel Díaz Mendoza
Juan F. Rubio-Ramírez
Carmen Marín González
J. Ignacio Conde-Ruiz

* Los autores agradecen los comentarios de Ángel de la Fuente.

fedea

Resumen

En este trabajo se aplica la metodología que sigue la Comisión Europea para descomponer el Saldo Fiscal de las regiones en su componente cíclico y estructural en el periodo 2007-2014. Aunque el Saldo Fiscal se empezó a reducir en 2012, los resultados de la descomposición realizada en este documento muestran que el ajuste fiscal en las CC.AA. empezó en 2010. A pesar de llevar 5 años de ajuste en las CC.AA. todavía queda pendiente un 0,4% del PIB. Además, existe una elevada dispersión en el esfuerzo pendiente, puesto que algunas regiones tienen las cuentas equilibradas en términos estructurales mientras en otras está todavía pendiente un ajuste que supera el 1% del PIB.

1. Introducción

El saldo fiscal de una economía se puede descomponer en un saldo cíclico (depende del ciclo de la economía) y un saldo estructural (que no depende del ciclo). Si bien es normal que el saldo cíclico empeore en periodos de recesión, ya que el Estado debe hacer frente a mayores gastos (ya que aumentarán los gastos de desempleo y las coberturas sociales) mientras que caen los ingresos debido al menor consumo (menores ingresos de IVA, Impuestos Especiales y Sociedades) y al menor número de trabajadores (menores ingresos por Cotizaciones Sociales y por IRPF). Por lo tanto, el saldo estructural es un mejor indicador de la posición fiscal de la economía al estar limpio de efectos cíclicos.

Además la distinción entre la parte cíclica y estructural es muy relevante por otras razones. Primera, el componente estructural del saldo supone una carga para las generaciones futuras (inequidad intertemporal). Y segunda, el saldo estructural es el que debería utilizarse para valorar la gestión presupuestaria de un gobierno, ya que se considera que este se encuentra bajo su control. Todos estos factores explican por qué este indicador se ha convertido en central en el marco de la supervisión fiscal de la Unión Europea. Además, en España lo hemos incorporado a nuestro ordenamiento jurídico estableciendo que el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) no podrán incurrir en déficit estructural (véase BOE, 2012).

El objetivo de este trabajo es descomponer saldo fiscal de las CC.AA, en su parte cíclica y estructural. La estructura del informe es la siguiente. Primero se ofrece un breve resumen de la metodología utilizada en la descomposición. Luego se analizan los resultados para el periodo 2007-2014. Finalmente se termina con unas breves conclusiones.

2. Metodología

El saldo estructural no es observable, así que hay que estimarlo. Nuestra ley establece que su estimación debe hacerse con la misma metodología utilizada por la Comisión Europea (CE). Por ello, en este trabajo se ha empleado el anexo metodológico detallado en la Orden EC/493/2014¹. Según este método, el saldo estructural se obtiene como la diferencia entre el saldo fiscal y el saldo cíclico, donde este último, se calcula mediante la aplicación de unas semi-elasticidades de ingresos y gastos públicos al *output gap*². Con estas dos semi-elasticidades se puede calcular la semi-elasticidad del saldo fiscal, que indica el cambio en el saldo fiscal como porcentaje de PIB cuando el *output gap* se incrementa en 1%.

¹ Véase BOE (2014).

² El *output gap* es la diferencia entre el PIB potencial y el PIB observado, donde el PIB potencial se define como el nivel de PIB máximo que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionistas.

La metodología de la Comisión no está exenta de problemas dado que la estimación del PIB potencial está basada en la función de producción siendo su principal inconveniente los elevados requerimientos de información para su cálculo. Se exige, por un lado, la estimación de la productividad total de los factores y por otro la evaluación de los factores productivos (empleo y capital) en su nivel potencial. Por el contrario, esta metodología presenta la ventaja de tener un fundamento teórico sólido, del que carecen otros métodos puramente estadísticos (por ejemplo: la aplicación del filtro de suavizado de Hodrick-Prescott al PIB real observado).

En el caso de las CC.AA. hay que hacer otro ajuste que sería ajeno a la Orden pero que sigue una recomendación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (véase AIREF, 2015)³. En aplicación de esta recomendación, partiendo del saldo fiscal reflejado en Contabilidad Nacional trasladaremos las cantidades procedentes de las liquidaciones a su periodo de devengo (t-2) obteniendo lo que llamaremos el Saldo Fiscal Corregido. El saldo fiscal cíclico (y por tanto el estructural) serán calculados con respecto a este Saldo Fiscal Corregido. Además, también aparte de la Orden, para una perfecta estimación del Saldo Estructural habría que ajustar el Saldo Fiscal Corregido por las operaciones no recurrentes. Estas operaciones solo afectan a un ejercicio determinado y no se corresponden con operaciones corrientes. Así, a modo de ejemplo podrían ser: ingresos puntuales por ventas de inversiones, gastos puntuales por indemnizaciones, supresión de la paga extra para un ejercicio concreto, etc. Lamentablemente como no disponemos de estos datos, vamos a suponer que, o bien, son cero, o que se compensan entre sí.

Según indica la Orden, calcularemos el saldo cíclico de las CC.AA. como el producto de la semi-elasticidad del saldo por el output-gap nacional, es decir, se utiliza el mismo output-gap para todas las CC.AA. La semi-elasticidad del saldo se estimará como la diferencia entre las semi-elasticidades de ingreso y gasto. Las semi-elasticidades de ingresos y gastos se computarán usando la elasticidad por tipo de ingresos y gastos calculada a nivel nacional ponderada por la participación de cada tipo de ingreso y gasto en la CC.AA. La expresión matemática de la semi-elasticidad de ingresos (ε_R) es la siguiente:

$$\varepsilon_R = \left(\sum_{i=1}^5 \eta_{R,i} \frac{R_i}{R} - 1 \right) \frac{R}{Y}$$

³ Como señala la AIREF: “El sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación introduce una brecha temporal entre el devengo y la caja debido a la imposibilidad de conocer en tiempo real la recaudación obtenida por los distintos impuestos cedidos sujetos a entregas a cuenta. Todos los años es necesario realizar una liquidación por diferencia entre el anticipo realizado en t-2 y el importe que finalmente le correspondió a cada CCAA. Estas liquidaciones producen un efecto distorsionador en el saldo de las distintas CCAA”. La AIREF recomienda ajustar el saldo fiscal de los desfases producidos por los efectos de las liquidaciones (véase AIREF, 2015).

siendo $\eta_{R,i}$ la elasticidad del ingreso “i” (IRPF, Impuesto de Sociedades, impuestos indirectos, cotizaciones sociales e ingresos no impositivos) respecto la output gap y R_i/R la participación del ingreso “i” en el total de los ingresos. Una vez calculada la elasticidad ponderada de los ingresos se resta la unidad y se multiplica por la ratio de ingresos sobre PIB (R/Y).

Por otra parte, la expresión de la semi-elasticidad de gastos (ε_G) será:

$$\varepsilon_G = \left(\eta_{Gu} \frac{G_u}{G} - 1 \right) \frac{G}{Y}$$

siendo η_{Gu} la elasticidad de la única categoría de gasto sensible al ciclo económico (gasto en prestaciones por desempleo) y G_u/G la participación de este gasto en el gasto total. Una vez calculada la elasticidad ponderada de los gastos se resta la unidad y se multiplica por la ratio de gastos sobre PIB.

Una vez obtenidas las semi-elasticidades de ingresos (ε_R) y gastos (ε_G), la semi-elasticidad del saldo fiscal se obtendrá por diferencia:

$$\varepsilon = \varepsilon_R - \varepsilon_G$$

Como señala la Orden EC/493/2014 se utilizan las mismas elasticidades y output-gap para todas las CC.AA. Esto supone que las diferencias entre el saldo cíclico por comunidad viene determinada por la diferente estructura de ingresos y gastos de cada CCAA. Aquellas administraciones donde tengan un mayor peso las partidas más sensibles al ciclo, como por ejemplo el IRPF, tendrán un saldo cíclico más sensible al ciclo.

En la Tabla 1, se muestran las elasticidades por tipo de ingresos y gastos calculadas en G. Mourre et al. (2013) y que son las que publica la Orden EC/493/2014 (véase BOE, 2014) para el cálculo de la semi-elasticidad.

Tabla 1. Elasticidades de Ingresos y Gastos	
Ingresos	
IRPF	1,92
Sociedades	1,15
Indirectos	1
Cotizaciones Sociales	0,68
Transferencias del Estado SFA (*)	1,45
Resto de Ingresos	0
Gastos	
Gastos de Desempleo	-3,3
Resto de Gastos	0

(*) Sistema de Financiación Autonómico (SFA)

Fuente: G. Mourre et al. (2013)

Por otra parte, para el cálculo de las participaciones la orden recomienda usar datos entre 2002 y 2011 en términos Contabilidad Nacional. Ya que durante el periodo entre 2002 y 2011 solo existen datos para el conjunto de las CC.AA en CN, hemos utilizado

los datos entre 2012 y 2014. No obstante, utilizar datos únicamente desde 2012 puede suponer una ventaja puesto que los datos desde esa fecha reflejan más adecuadamente la nueva estructura de ingreso debido a la entrada en vigor en 2009 del cambio de modelo de financiación autonómico. Por otra parte, para el cálculo de las participaciones de los impuestos hemos usado datos de contabilidad presupuestaria. El motivo es que en el SEC-2010 a diferencia del SEC-1995, los ingresos por IVA e Impuestos Especiales se imputan como Transferencias del Estado y, por tanto, si usásemos los datos de Contabilidad Nacional no estaríamos reflejando adecuadamente el peso de los impuestos indirectos. También hemos descontado en el total de ingresos como de gastos otras transferencias procedentes de otras Administraciones Públicas con el objetivo de que la suma de las semi-elasticidades de las cuatro administraciones sume la del conjunto de las AAPP.

3. Resultados

En la tabla 2, se muestran las participaciones promedio de los impuestos en los ingresos para el periodo 2012-2014. Es importante señalar que en los ingresos presupuestarios de 2012-2014 se ha descontado el efecto de las devoluciones de liquidaciones negativas 2008 y 2009. En el caso del País Vasco dado que se financia principalmente a través de las transferencias percibidas de las Diputaciones Forales, titulares de los recursos tributarios derivados de su propio sistema económico-financiero, se ha supuesto la misma participación de los tributos que en la Comunidad Foral de Navarra. Este supuesto es razonable dado que ambas regiones tienen una renta per cápita y un sistema tributario similar.

Como se puede comprobar en la tabla 2, en las regiones con una mayor renta per cápita el IRPF e Indirectos tienen una mayor participación. Por el contrario, en aquellas CC.AA. con menor renta por habitante las transferencias del Estado del SFA son más importantes.

Con el objetivo de ilustrar de una mejor forma el cálculo de esta semi-elasticidad se expone con más detalle la estimación para la Comunidad de Castilla-La Mancha. Como se puede ver, la semi-elasticidad de gastos es siempre -1 porque las CCAA no tienen gastos por desempleo.

Tabla 2. Participación de las distintas fuentes de ingresos. Media 2012-2014					
	IRPF	Sociedades	Indirectos	Transferencias del Estado del SFA	Resto de ingresos
Andalucía	21,0	0,0	42,5	18,1	18,4
Aragón	31,7	0,0	46,4	6,1	15,9
Asturias	29,0	0,0	40,5	8,3	22,3
C. Valenciana	29,0	0,0	54,3	4,1	12,5
Canarias	20,1	0,0	21,9	42,6	15,4
Cantabria	26,0	0,0	41,5	19,5	13,1
Castilla- León	26,6	0,0	44,2	13,6	15,6
Castilla la Mancha	22,2	0,0	44,0	17,1	16,7
Cataluña	39,1	0,0	48,9	0,2	11,9
Extremadura	15,3	0,0	33,1	28,5	23,1
Galicia	24,4	0,0	40,4	19,3	15,9
Baleares	30,5	0,0	73,8	-14,2	9,9
Madrid	58,7	0,0	52,6	-24,2	12,9
Murcia	23,0	0,0	47,5	11,3	18,1
Navarra	34,7	5,9	48,2	0,0	11,2
País Vasco (*)	34,7	5,9	48,2	0,0	11,2
La Rioja	25,0	0,0	39,7	23,0	12,4
Total	34,5	0,5	47,0	3,4	14,6

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Conceptos	Elasticidades (A)	Participación (%) (B) (1)	(A)*(B)=(C)	Semielasticidades Ingresos /PIB y Gastos /PIB (C)-1	Pesos de Ingresos y Gastos Netos (% del PIB) (1)	Semielasticidades de ingresos,gastos y saldo (D)*(E)
IRPF	1,92	22,17	0,43			
Sociedades	1,15	0	0,00			
Indirectos	1	44,04	0,44			
Cotizaciones Sociales	0,68	0,00	0,00			
Transferencias del SFA	1,45	17,1	0,25			
Resto de Ingresos	0	16,72	0,00			
Total Ingresos		100	1,11	0,11	6,1%	0,01
Gastos de Desempleo	-3,3	0	0,00			
Resto de Gastos	0	100	0,00			
Total Gastos		100	0,00	-1,00	16,8%	-0,17
Saldo Presupuestario						0,17

(1) media 2012-2014

En la tabla siguiente se muestra el cálculo para cada Comunidad. Como se puede comprobar para el conjunto de las CC.AA hemos estimado la semi-elasticidad en 0,15 puntos porcentuales. Esto implica que una tercera parte de la sensibilidad cíclica del conjunto de las AA.PP. corresponde a la administración regional (0,48).

	Semielasticidad Ingresos (Participación*Elasticidad-1) (A)	Semielasticidad Gastos (Participación*Elasticidad-1)(B)	Ingresos Netos de Transferencias de AAPP (C) (%) PIB)	Gastos Netos de Transferencias de AAPP (D) (%) PIB)	Semielasticidad de Ingresos (E)=(A)*(C)	Semielasticidad de Gastos (F)=(B)*(D)	Semielasticidad del Saldo (SE)=(E)-(F)
Andalucía	0,09	-1,00	6,7%	17,2%	0,01	-0,17	0,18
Aragón	0,16	-1,00	6,2%	13,9%	0,01	-0,14	0,15
Asturias	0,08	-1,00	7,8%	17,2%	0,01	-0,17	0,18
C. Valenciana	0,16	-1,00	6,4%	15,5%	0,01	-0,15	0,17
Canarias	0,22	-1,00	7,4%	12,6%	0,02	-0,13	0,14
Cantabria	0,20	-1,00	7,6%	18,5%	0,01	-0,18	0,20
Castilla- León	0,15	-1,00	6,3%	15,3%	0,01	-0,15	0,16
Castilla la Mancha	0,11	-1,00	6,1%	16,8%	0,01	-0,17	0,17
Cataluña	0,24	-1,00	7,0%	13,5%	0,02	-0,13	0,15
Extremadura	0,04	-1,00	8,5%	23,1%	0,00	-0,23	0,23
Galicia	0,15	-1,00	6,5%	16,4%	0,01	-0,16	0,17
Baleares	0,12	-1,00	6,3%	11,9%	0,01	-0,12	0,13
Madrid	0,30	-1,00	6,3%	9,4%	0,02	-0,09	0,11
Murcia	0,08	-1,00	6,0%	17,4%	0,00	-0,17	0,18
Navarra	0,22	-1,00	18,4%	15,8%	0,04	-0,16	0,20
Pais Vasco (*)	0,22	-1,00	14,0%	15,0%	0,03	-0,15	0,18
La Rioja	0,21	-1,00	5,7%	14,5%	0,01	-0,15	0,16
Total	0,19	-1,00	6,5%	14,2%	0,01	-0,14	0,15

(*) En la variable de Ingresos netos de transferencias de AAPP para el País Vasco no se ha descontado la parte que procede de Transferencias de Otras AAPP debido a que esta Comunidad se financia principalmente a través de las transferencias percibidas de las Diputaciones Forales, titulares de los recursos tributarios derivados de su propio sistema económico-financiero, de acuerdo con lo establecido en su Estatuto de Autonomía.

Fuente: Elaboración Propia

Este resultado está línea con lo estimado por el Ministerio de Economía y Competitividad (véase MINECO, 2015) y es un resultado esperado ya que las CC.AA se ven menos afectadas por el ciclo económico, debido a que carecen de competencias en la ejecución del gasto cíclico (prestaciones por desempleo) y a que sus fuentes de recaudación tienen menor sensibilidad cíclica, como por ejemplo, el peso en la recaudación del Impuesto de Sociedades es nulo, a excepción de la Comunidad Foral de Navarra.

Multiplicando esta semi-elasticidad por el output gap de cada ejercicio, obtenemos el saldo cíclico en cada CCAA. Como output-gap se ha utilizado la estimación publicada en AMECO (2015).

En las tablas 5, 6, 7 y 8 se ofrece una evolución del Saldo Fiscal, Saldo Fiscal Corregido, Saldo Cíclico y Saldo Estructural, respectivamente, para el periodo 2007-2014. Empezando por el Saldo Fiscal, la tabla 5 muestra como esta variable se empezó a

deteriorar desde 2007, alcanzando un máximo del 5,1% del PIB en 2011. Desde entonces, el Saldo Fiscal se ha reducido hasta alcanzar el 1,7% del PIB en 2014.⁴

Tabla 5. Evolución del Saldo Fiscal (% PIB)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	0,4	-1,0	-1,6	-4,2	-6,5	-2,1	-1,5	-1,2
Aragón	-0,2	-1,0	-1,6	-3,4	-4,8	-1,7	-2,2	-1,7
Asturias	0,0	-0,8	-1,5	-3,5	-6,5	-1,0	-1,1	-1,3
C. Valenciana	-1,2	-2,1	-3,1	-5,2	-6,6	-3,8	-2,2	-2,4
Canarias	0,1	-0,8	-1,1	-4,1	-4,3	-1,1	-1,0	-0,9
Cantabria	0,0	-1,1	-3,4	-4,9	-6,6	-1,9	-1,2	-1,5
Castilla- León	-0,2	-1,0	-1,7	-3,4	-5,4	-1,5	-1,2	-1,1
Castilla la Mancha	-0,3	-2,6	-4,3	-7,0	-10,3	-1,3	-2,0	-1,8
Cataluña	-0,6	-2,5	-2,3	-4,8	-5,3	-2,2	-2,0	-2,6
Extremadura	0,5	-1,2	-1,9	-3,9	-9,0	-1,0	-0,9	-2,4
Galicia	0,2	-0,4	-1,0	-3,3	-5,1	-1,3	-1,1	-1,0
Baleares	-1,9	-3,3	-3,3	-5,0	-5,0	-2,0	-1,2	-1,7
Madrid	0,0	-0,7	-0,4	-1,0	-2,5	-1,0	-0,9	-1,3
Murcia	-0,1	-2,8	-2,5	-5,5	-7,0	-3,2	-3,2	-2,8
Navarra	1,0	-4,7	-2,9	-3,8	-3,1	-1,8	-1,5	-0,7
País Vasco	1,1	-1,2	-3,9	-2,4	-2,7	-1,5	-1,2	-1,0
La Rioja	-1,0	-1,3	-0,9	-4,4	-4,0	-1,2	-1,1	-1,2
Total	-0,2	-1,5	-1,9	-3,7	-5,1	-1,8	-1,5	-1,7

Fuente: IGAE

Continuando con la tabla 6 donde se muestra la evolución del Saldo Fiscal corregido de las liquidaciones del Sistema a su año de devengo (t-2), se puede apreciar que la senda cambia sustancialmente alcanzándose el máximo de déficit en 2009, es decir, dos años antes que en la serie anterior, y reduciéndose prácticamente todos los años desde entonces. Por otra parte, como se puede constatar el perfil es muy similar en todas las CCAA. Para 2014 se ha usado la previsión de liquidación incluida en el Presupuestos Generales del Estado de 2016. Cabe señalar que la liquidación definitiva de 2014 no se conocerá hasta julio de 2016.

Comparando las tabla 5 y 6 podemos ver como el sistema de liquidaciones altera el saldo sustancialmente, retrasando los efectos de la crisis en los saldos de las CC.AA. en dos años.

⁴ Los datos de 2010 y 2011 están sin corregir por el efecto de las liquidaciones de 2008 y 2009 que provocaron un deterioro del 0,5% y 1,8% del PIB en 2010 y 2011, respectivamente, y que fueron excluidas de cumplimiento del objetivo de déficit en esos años.

Tabla 6. Evolución del Saldo Fiscal corregido (% PIB)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	0,3	-3,2	-5,7	-3,0	-3,1	-2,0	-2,0	-0,8
Aragón	-0,2	-2,3	-4,3	-2,5	-2,3	-1,8	-2,6	-1,5
Asturias	0,1	-2,3	-4,6	-2,2	-3,3	-1,2	-1,4	-1,0
C. Valenciana	-1,4	-3,5	-5,2	-3,9	-4,0	-3,5	-2,4	-2,1
Canarias	0,7	-2,8	-4,9	-3,4	-1,3	-0,6	-1,2	-0,9
Cantabria	0,1	-3,5	-7,1	-3,1	-3,5	-2,5	-1,5	-1,4
Castilla- León	-0,2	-2,6	-4,9	-2,0	-2,3	-1,7	-1,6	-0,8
Castilla la Mancha	-0,4	-4,4	-7,9	-5,9	-7,3	-1,6	-2,2	-1,4
Cataluña	-0,7	-3,4	-3,9	-4,0	-3,7	-2,4	-2,2	-2,2
Extremadura	0,6	-4,2	-7,2	-2,0	-4,4	-1,0	-0,9	-2,0
Galicia	0,2	-2,5	-4,5	-1,7	-1,7	-1,5	-1,5	-0,8
Baleares	-2,0	-4,2	-4,1	-2,8	-2,3	-1,7	-1,1	-1,1
Madrid	0,0	-1,3	-1,5	-0,4	-1,7	-1,6	-1,0	-1,0
Murcia	-0,2	-4,4	-5,3	-4,6	-4,4	-3,1	-3,5	-2,5
Navarra	1,0	-4,7	-2,9	-3,8	-3,1	-1,8	-1,5	-0,7
País Vasco	1,1	-1,2	-3,9	-2,4	-2,7	-1,5	-1,2	-1,0
La Rioja	-1,0	-2,8	-4,1	-3,1	-1,2	-1,8	-1,3	-0,7
Total	-0,2	-2,8	-4,2	-2,8	-3,0	-2,0	-1,8	-1,4

Fuente: IGAE, MINHAP y Elaboración Propia

En la tabla 7, se muestra tanto el output-gap utilizado como la evolución del Saldo cíclico en todas CC.AA. para este periodo. El saldo cíclico de un ejercicio concreto en cada región es el producto de la semi-elasticidad estimada de esa Comunidad por el Output-gap del año. Como se puede ver en 2007 y 2008 el saldo cíclico fue positivo. Desde 2009 el saldo cíclico fue negativo, alcanzándose el mínimo en 2013. Por construcción, el saldo cíclico es directamente proporcional a la semi-elasticidad de cada región. Así, Extremadura es la región donde hay una mayor oscilación del saldo cíclico, mientras que Madrid se encuentra en el otro extremo.

Tabla 7. Evolución del Saldo Cíclico (% PIB)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Output gap (%)	3,2	1,3	-3,4	-4,5	-5,7	-7,3	-7,9	-6,4
Andalucía	0,6	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,1
Aragón	0,5	0,2	-0,5	-0,7	-0,8	-1,1	-1,2	-1,0
Asturias	0,6	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,1
C. Valenciana	0,5	0,2	-0,6	-0,7	-0,9	-1,2	-1,3	-1,1
Canarias	0,4	0,2	-0,5	-0,6	-0,8	-1,0	-1,1	-0,9
Cantabria	0,6	0,3	-0,7	-0,9	-1,1	-1,5	-1,6	-1,3
Castilla- León	0,5	0,2	-0,6	-0,7	-0,9	-1,2	-1,3	-1,0
Castilla la Mancha	0,5	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,1
Cataluña	0,5	0,2	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,2	-1,0
Extremadura	0,7	0,3	-0,8	-1,1	-1,3	-1,7	-1,9	-1,5
Galicia	0,5	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,1
Baleares	0,4	0,2	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9	-1,0	-0,8
Madrid	0,4	0,1	-0,4	-0,5	-0,6	-0,8	-0,9	-0,7
Murcia	0,6	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,1
Navarra	0,6	0,3	-0,7	-0,9	-1,1	-1,4	-1,6	-1,3
País Vasco	0,6	0,2	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,2
La Rioja	0,5	0,2	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,2	-1,0
Total	0,5	0,2	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,2	-1,0

Fuente: AMECO, Elaboración Propia

Finalmente en la tabla 8, se muestra el saldo estructural. Como se puede ver, entre 2007 y 2009 el saldo estructural se deterioró notablemente. Además, durante este periodo el saldo estructural fue peor que el saldo fiscal corregido, ya el saldo cíclico fue positivo. Ahora bien, desde 2010 las CC.AA. han hecho un esfuerzo notable por mejorar el saldo estructural. Este ajuste ha sido común en todas las regiones. Cabe destacar que el mayor esfuerzo se realizó en 2010, con una mejora en el saldo estructural de 1,6 puntos porcentuales del PIB. Además el saldo estructural ha sido mejor que el saldo fiscal corregido desde entonces ya que el saldo cíclico ha sido negativo.

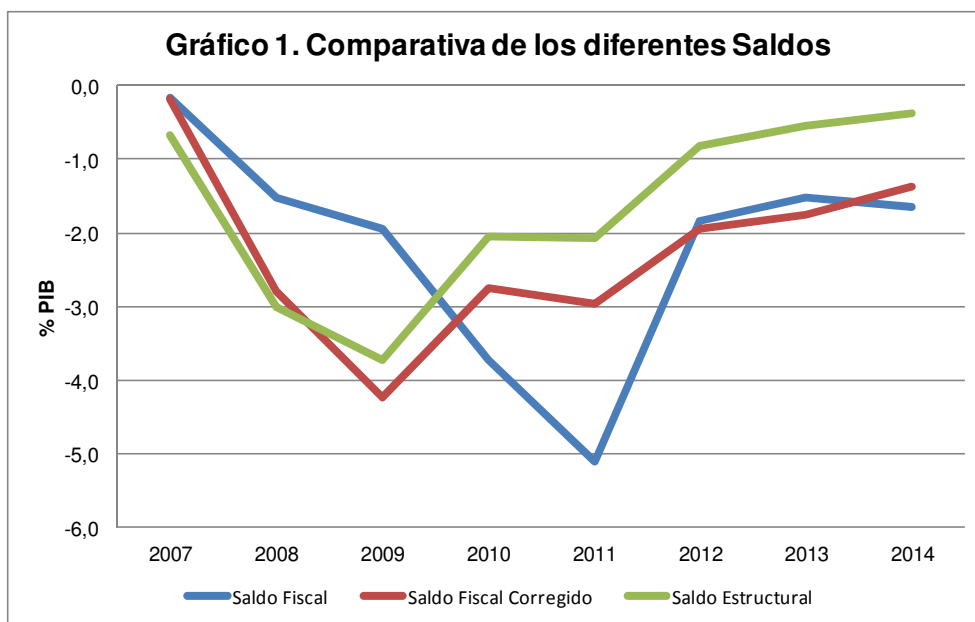
Si solo nos fijamos en el saldo fiscal, es fácil concluir que el mayor esfuerzo de consolidación se realizó desde 2012. Es por ello que gran parte de la profesión atribuye la consolidación fiscal a la aprobación de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. Pero es importante señalar que este esfuerzo estaba sesgado al alza por el efecto de las liquidaciones y del ciclo. Desde 2010 el saldo fiscal corregido y el estructural presentan mejores datos que el saldo fiscal. Además, tanto el saldo fiscal corregido como el estructural empiezan a mejorar a partir de 2010, mientras que el saldo fiscal lo hace desde 2012.

Por otra parte, es destacable que a cierre de 2014 existe todavía un esfuerzo pendiente de realizar para consolidar las cuentas en términos estructurales de 0,4 puntos porcentuales del PIB. También es destacable la elevada heterogeneidad entre CCAA. Existen CCAA con las cuentas estabilizadas en términos estructurales, y en otras, como C. Valenciana, Cataluña y Murcia, que todavía tienen que ajustar sus cuentas en más de 1 punto porcentual del PIB.

Tabla 8. Evolución del Saldo Estructural (% PIB)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	-0,3	-3,5	-5,1	-2,2	-2,0	-0,7	-0,6	0,4
Aragón	-0,6	-2,5	-3,8	-1,8	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5
Asturias	-0,5	-2,5	-4,0	-1,4	-2,3	0,1	0,0	0,1
C. Valenciana	-1,9	-3,7	-4,7	-3,2	-3,1	-2,3	-1,1	-1,1
Canarias	0,2	-2,9	-4,4	-2,8	-0,5	0,4	-0,1	0,0
Cantabria	-0,6	-3,7	-6,4	-2,2	-2,3	-1,0	0,1	-0,1
Castilla- León	-0,7	-2,8	-4,4	-1,3	-1,4	-0,6	-0,3	0,2
Castilla la Mancha	-0,9	-4,7	-7,3	-5,1	-6,3	-0,3	-0,8	-0,3
Cataluña	-1,2	-3,6	-3,4	-3,4	-2,8	-1,3	-1,1	-1,2
Extremadura	-0,2	-4,5	-6,4	-0,9	-3,1	0,7	0,9	-0,5
Galicia	-0,4	-2,7	-3,9	-0,9	-0,7	-0,3	-0,2	0,3
Baleares	-2,4	-4,4	-3,7	-2,2	-1,6	-0,8	-0,1	-0,3
Madrid	-0,4	-1,4	-1,1	0,1	-1,0	-0,7	-0,1	-0,3
Murcia	-0,8	-4,6	-4,7	-3,8	-3,4	-1,8	-2,1	-1,3
Navarra	0,4	-4,9	-2,2	-2,9	-2,0	-0,3	0,1	0,5
País Vasco	0,5	-1,4	-3,3	-1,6	-1,7	-0,1	0,3	0,2
La Rioja	-1,5	-3,0	-3,6	-2,4	-0,3	-0,6	0,0	0,3
Total	-0,7	-3,0	-3,7	-2,1	-2,1	-0,8	-0,5	-0,4

Fuente: Elaboración Propia

En el Gráfico 1, podemos ver para el conjunto de CC.AA. cómo han evolucionado los saldos fiscal, fiscal corregido y estructural. Como se puede ver existen diferencias notables entre los saldos fiscales y estructurales. Como se ha dicho con anterioridad, el mayor deterioro en el saldo estructural se alcanzó en 2009 mientras en el Saldo Fiscal fue en 2011. Además, desde 2010 el saldo estructural presenta mejores datos que el saldo fiscal. Esto se debe a las liquidaciones y el comportamiento del saldo cíclico.



Es importante señalar un posible problema en nuestra estimación del Saldo Estructural. Como no disponemos de los one-off, hemos supuesto que éstos, o bien son cero, o se compensan para cada año y cada región entre sí. Este supuesto, que puede funcionar para el conjunto de las CC.AA., puede presentar problemas en términos individuales. Por ejemplo: si nos fijamos en la evolución del saldo estructural en Extremadura entre los años 2011 y 2014 podría pensar que esta región realizó un esfuerzo inmenso en 2012, alcanzándose un Superávit Estructural del 0,7% del PIB mientras que el conjunto de las CC.AA. presentaba un Déficit Estructural cercano al -1% del PIB. Esta mejora en el Saldo Estructural se debió a que esta CC.AA. devengó en diciembre de ese año, gran parte de la recaudación de 10 años en el impuesto sobre depósitos bancarios tras la sentencia favorable del Tribunal Constitucional, lo que representó cerca del 1,5 puntos porcentuales del PIB.

Evidentemente este tipo de operaciones, más conocidas como one-off, se deberían de excluir para calcular el saldo estructural. De lo contrario sobreestimaremos (infraestimaremos) el saldo estructural cuando una operación de este tipo suponga menos (más) déficit. No obstante, carecemos de la información necesaria para poder aislar estos efectos.

4. Conclusiones

En este informe, se ha realizado una descomposición del Saldo Fiscal de las CC.AA. en sus componentes Cíclico y Estructural siguiendo la metodología de la Comisión Europea.

La importancia de este trabajo es doble. Por un lado, nuestros resultados nos permiten analizar los efectos del ciclo sobre el saldo fiscal por comunidad y por otro lado, hemos calculado el saldo estructural por comunidad, que es la medida más apropiada de la gestión presupuestaria de un Gobierno. Esto es debido a que se han descontado los efectos distorsionantes del ciclo sobre el saldo fiscal.

En referencia, al saldo cíclico hay que destacar que para los años 2007 y 2008 ha sido positivo, es decir, ha contribuido a mejorar la posición fiscal. En cambio, a partir de 2009, el saldo cíclico ha sido cada vez más negativo, por lo que, ha contribuido a deteriorar el saldo fiscal. En concreto, en 2014 el saldo fiscal de las CC.AA. corregido de las liquidaciones a su periodo de devengo fue de -1,4%, de los cuales, el -1% se corresponde con el saldo cíclico siendo solamente del -0,4% el saldo estructural.

Según nuestros cálculos el Saldo Estructural de las CC.AA. se deterioró notablemente hasta 2009 y a partir de esa fecha, se empezó a reducir considerablemente, siendo 2010 el año donde más se ajustó. No obstante, este ajuste estructural no se tradujo en una mejoría en el saldo fiscal. Esto fue debido tanto al deterioro del saldo cíclico como a las liquidaciones del sistema de financiación autonómico. Tal y como establece la legislación (BOE, 2012) el Estado y las CC.AA. no podrán incurrir en déficit estructural. Para poder cumplir con este objetivo, a las CC.AA. en su conjunto les quedaba realizar un ajuste estructural de 0,4 puntos porcentuales del PIB. En cambio, algunas regiones como Cataluña, C. Valenciana y Murcia necesitan ajustar sus cuentas en más de un 1 punto porcentual del PIB.

Como era esperable en este trabajo se muestra que la respuesta del saldo presupuestario al ciclo económico depende de la estructura de ingresos de cada CC.AA. Así por ejemplo: Extremadura es la región donde mayor oscilación tiene el Saldo Cíclico y Madrid, donde menos. No obstante, esta estimación no está exenta de cautela por falta de información sobre las operaciones (o medidas) temporales que afectan a las CC.AA. durante este periodo. El hecho de no poder descontar estas operaciones temporales por falta de información provoca que se sobreestime, o en su caso, se infraestime, el Saldo Estructural. Ahora bien solucionar este problema excede el ámbito de este trabajo.

Bibliografía

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2015). *Informe sobre la Metodología para el Cálculo de las Previsiones Tendenciales de Ingresos y Gastos y la Tasa de Referencia de Crecimiento*.

(<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/106-informe-sobre-la-metodologia-para-el-calculo-de-las-previsiones-tendenciales-de-ingresos-y-gastos-y-la-tasa-de-referencia-de-crecimiento>)

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

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

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2014). *Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española*.

(<http://www.boe.es/boe/dias/2014/03/29/pdfs/BOE-A-2014-3380.pdf>)

European Commission. Economic and Financial Affairs (AMECO, 2015).

F. Corrales, J. Varela y R. Doménech (2002). *Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española*. Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública, 162-(3/2002): 9-33

G. Mourre, G. Isbasoiu, D. Paternoster and M. Salto (2013), *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*, Economic Papers 478. European Commission.

I. Conde-Ruiz, M. Diaz, C. Marín y J., Rubio. Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA. Fedea. (<http://www.fedea.net/category/observatorio-ccaa/>)

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Información Estadística de las Administraciones Públicas. (<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.asp>)

Ministerio de Economía y Competitividad. Informe de la Situación Económica de la Economía Española 2015 (MINECO, 2015).

(<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Situaci%C3%B3n%20Economia%202015.pdf>)

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP, 2015). Central de Información Económica-Financiera. Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA. (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>)

P. Hernández de Cos. (2011). *La reforma del marco fiscal en España*, Boletín Económico, septiembre, Banco de España.