



El saldo estructural de las Comunidades Autónomas, 2020-2021

MANUEL DÍAZ

CARMEN MARÍN

DIEGO MARTÍNEZ

Estudios sobre la Economía Española 2022/14

Junio de 2022

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

El saldo estructural de las Comunidades

Autónomas, 2020-2021*

Manuel Díaz (FEDEA)

Carmen Marín (FEDEA)

Diego Martínez (Universidad Pablo Olavide y FEDEA)

Resumen

En este trabajo se aplica la metodología que sigue la Comisión Europea para descomponer el saldo presupuestario de las regiones en sus componentes cíclico y estructural para el periodo 2020-2021. Las Comunidades Autónomas han cerrado 2021 con un saldo en Contabilidad Nacional cercano al equilibrio presupuestario (-0,03% PIB). Sin embargo, este saldo no refleja la situación fiscal real de las regiones, debido a que está distorsionado por el efecto de la COVID sobre las cuentas públicas y el del ciclo económico. Las Comunidades Autónomas han recibido mayores ingresos por parte de la Administración Central en 2021 a través del Fondo Extraordinario (13.466 millones de euros) y de la Línea COVID (6.974 millones de euros). Estos recursos han cubierto con creces los gastos extraordinarios por COVID, dando lugar a un saldo positivo del 1% del PIB. En sentido contrario, las Comunidades Autónomas han visto reducidos sus ingresos en un 0,5% del PIB debido al ciclo económico. En suma, estos dos efectos dan lugar a un saldo estructural en 2021 del -0,4% del PIB.

* Agradecemos los comentarios y sugerencias recibidos de Ángel de la Fuente. No obstante, cualquier error u omisión es de nuestra exclusiva responsabilidad.

1. Introducción

En este documento se descompone el saldo presupuestario de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en sus elementos cíclico y estructural para los años 2020 y 2021. Para realizar este ejercicio se ha seguido, principalmente, la metodología publicada por la Comisión Europea (Orden ECC/493/2014 y Orden ECC/1556/2016) con algunas modificaciones que expondremos más adelante. La estimación de los saldos estructurales de las CC.AA. es un procedimiento que llevamos realizando desde 2014¹. En esta introducción, presentaremos cuál ha sido la evolución de los saldos presupuestarios por sectores de la administración. Estos datos son elaborados y publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022a y b).

El saldo en Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas (AA.PP.) ha sido en 2021 de -6,76% del PIB. Este déficit se ha reducido con respecto a 2020 en 3,32 puntos de PIB (Tabla 1

Tabla 1. Saldo en Contabilidad Nacional de las AA.PP (% PIB)			
	2020 (P)	2021 (A)	Diferencia
Administración Central	-7,51	-5,99	-1,52
Seguridad Social	-2,62	-1,02	-1,60
Comunidades Autónomas	-0,22	-0,03	-0,19
Corporaciones Locales	0,26	0,27	-0,01
Total AAPP	-10,08	-6,76	-3,32

Nota. Saldo Neto de las ayudas a las Instituciones Financieras

Fuente: IGAE (2022a y b) y Elaboración Propia

Por nivel administrativo, la Administración Central (AC) y la Seguridad Social presentan las mayores reducciones del déficit. La AC reduce su déficit desde el 7,51% en 2020 hasta el 5,99% de 2021 mientras que la Seguridad Social lo reduce desde el 2,62% hasta el 1,02%. La mejora del saldo de la AC se debe al aumento de los ingresos, que se explica fundamentalmente por el incremento de la recaudación a través de impuestos. La mejora del saldo de la Seguridad Social es consecuencia de los mayores ingresos por cotizaciones sociales, de la reducción del gasto asociado a la COVID y de las mayores transferencias del Estado por gastos supuestamente impropios. Por su parte, el gasto en pensiones continúa aumentando con respecto al 2020 (4,7%), y es de esperar que su crecimiento se acelere notablemente por la actualización de las mismas con el IPC.

Es importante señalar que parte de esta reducción del déficit viene explicada por la reducción del gasto COVID en el conjunto de AA.PP., pasando de los 43.875 millones registrados en 2020 (3,9% PIB) a los 35.728 millones en 2021 (3,0% PIB). Como se

¹ Conde-Ruiz et al. (2015).

puede ver en la Tabla 2, este gasto se reduce con fuerte intensidad en todas las administraciones, salvo en las CC.AA., en las que aumenta.

Tabla 2. Gasto COVID por subsectores					
	<i>Millones de euros</i>		<i>% del PIB</i>		Diferencia puntos de PIB
	2020	2021	2020	2021	
Administración Central	41.042	33.414	3,7	2,8	-0,9
Seguridad Social	27.831	10.496	2,5	0,9	-1,6
Comunidades Autónomas	13.360	18.305	1,2	1,5	0,3
Corporaciones Locales	1.254	745	0,1	0,1	0,0
Consolidaciones	39.612	27.232	3,5	2,3	-1,2
Total AAPP	43.875	35.728	3,9	3,0	-0,9

Fuente: IGAE (2022b)

Las CC.AA. presentan en 2021 una mejoría de su saldo en Contabilidad Nacional en 2.093 millones de euros (0,2% del PIB) hasta prácticamente el equilibrio presupuestario (-0,03% del PIB). Esta mejora se debe al aumento de los ingresos con respecto al año anterior (19.672 millones de euros). Hay que destacar la mayor financiación recibida del Estado para paliar los efectos de la pandemia de COVID-19 a través de Fondos tanto estatales como europeos. En 2021 las CC.AA. recibieron 13.466 millones de euros del “Fondo Extraordinario” y 6.973 millones a través de la “Línea COVID”². Aunque en esta última línea, las CC.AA. son meramente intermediarias, sí que ha tenido un impacto positivo en el saldo presupuestario dado que la mayor parte de las regiones no agotaron todos los fondos de esta línea en 2021. En 2020 se aprobó el “Fondo COVID-19” con una dotación de 15.950 millones de euros. El Estado también ha sido el encargado de realizar el reparto de recursos europeos provenientes del Fondo REACT-UE que han supuesto 3.520 millones de euros adicionales destinados a impulsar la recuperación social y económica del país tras el impacto provocado por la COVID-19. Este incremento de los ingresos se ha compensado, en parte, por un aumento de los gastos en 17.579 millones, de los cuales el 30% (4.833 millones de euros) se corresponden con el aumento de la remuneración de asalariados.

Las Corporaciones Locales, por su parte, presentan en 2021 saldos en Contabilidad Nacional similares a 2020. La buena evolución de sus ingresos, que aumentan en 5.507 millones de euros, se compensa prácticamente por el aumento de sus gastos (5.158 millones de euros).

A modo de resumen, las CC.AA. han cerrado los años 2020 y 2021 con unos saldos presupuestarios excepcionalmente buenos (-0,22% y -0,03%, respectivamente). Sin embargo, estos datos pueden ofrecer una imagen distorsionada de la verdadera salud financiera de sus cuentas públicas debido a los efectos de la pandemia COVID-19, a la casuística del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) y al impacto del ciclo económico sobre los ingresos de las CC.AA. En este contexto, nuestro objetivo es calcular

² “El Fondo Extraordinario” fue aprobado mediante el Real Decreto 684/2021 de 3 de agosto de 2021 y la “Línea COVID” se instrumentó a través del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

el saldo estructural de las CC.AA. para presentar una mejor aproximación a la situación fiscal de las mismas.

2. Saldo Estructural de las CC.AA. en 2020 y 2021

El saldo presupuestario de una administración puede desagregarse en sus componentes cíclico y estructural. La parte cíclica del saldo se refiere al impacto del ciclo económico sobre los ingresos y gastos. El saldo estructural, por su parte, se define como aquél que se observa tras neutralizar los efectos del ciclo, es decir, es el saldo que refleja las decisiones discrecionales de gastos e ingresos adoptadas por los gobiernos. Este indicador se ha convertido en un elemento central en el marco de la supervisión fiscal de la Unión Europea. En España, de manera similar, se establece la obligatoriedad de alcanzar el equilibrio presupuestario en términos estructurales tanto a través del artículo 135.2 de la Constitución Española como de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aunque en estos momentos toda esta gobernanza fiscal se encuentra en suspenso

El problema reside en que el saldo estructural no es observable y, por tanto, es necesario estimarlo. Nuestra ley establece que, a efectos oficiales, su estimación debe hacerse con la misma metodología utilizada por la Comisión Europea (CE). En este trabajo se ha aplicado en esencia la metodología oficial, detallada en la Orden ECC/493/2014 y en la Orden ECC/1556/2016³, con alguna variante que se detalla más abajo. A pesar de que esta metodología está descrita desde 2014, no se ha aplicado nunca desde instituciones oficiales para calcular el saldo estructural de las CCAA. Según este método, el saldo estructural se obtiene como la diferencia entre el saldo presupuestario observado y el saldo cíclico, donde este último se calcula como el producto de la semi-elasticidad del saldo por el *output gap*⁴. En este informe, abordaremos el cálculo del saldo estructural con algunas modificaciones de la metodología de la CE. En concreto, la semi-elasticidad del saldo de cada comunidad se ha estimado en Marín (2020) y se utilizará un *output gap* específico para cada comunidad.

A continuación, se expone cómo se ha estimado la semi-elasticidad del saldo y, más adelante, abordaremos la utilización de *output gap* específicos. La semi-elasticidad del saldo se estima como la diferencia entre las semi-elasticidades de ingreso y gasto. La expresión matemática de la semi-elasticidad de ingresos ($\varepsilon_{R,Ca}$) para la Comunidad Autónoma Ca es la siguiente:

$$\varepsilon_{R,Ca} = \left(\sum_{i=1}^5 \eta_{R,i} \frac{R_{i,Ca}}{R_{Ca}} - 1 \right) \frac{R_{Ca}}{Y_{Ca}}$$

³ Véase BOE (2014, 2016).

⁴ Se recuerda aquí que el *output gap* es la distancia (positiva si estamos en expansión, negativa si en recesión) estimada del PIB de una economía a su nivel potencial máximo de pleno empleo.

siendo $\eta_{R,i}$ la elasticidad del ingreso i (IRPF, impuesto de sociedades, impuestos indirectos, cotizaciones sociales e ingresos no impositivos) respecto al *output gap*⁵, $\frac{R_{i,Ca}}{R_{Ca}}$ es la participación del ingreso i de la Comunidad Ca en el total de los ingresos de la Comunidad Ca , donde para el cálculo de estas participaciones de ingresos por comunidad hemos utilizado los ingresos presupuestarios para el periodo 2012-2018⁶. Por último, $\frac{R_{Ca}}{Y_{Ca}}$ es la ratio de ingresos sobre PIB de la Comunidad Ca . La semi-elasticidad del ingreso de cada comunidad será diferente dependiendo del peso de cada tipo de ingreso sobre el total de ingresos.

Por otra parte, la expresión de la semi-elasticidad de gastos para la Comunidad Ca ($\epsilon_{G,Ca}$) es:

$$\epsilon_{G,Ca} = \left(\eta_{Gu} \frac{G_{u,Ca}}{G_{Ca}} - 1 \right) \frac{G_{Ca}}{Y_{Ca}},$$

siendo η_{Gu} la elasticidad de la única categoría de gasto sensible al ciclo económico (gasto en prestaciones por desempleo) y $\frac{G_{u,Ca}}{G_{Ca}}$ la participación de este gasto en el gasto total, que en el caso de las CC.AA. será cero ya que el Estado asume los gastos por desempleo. Por último, $\frac{G_{Ca}}{Y_{Ca}}$ es la ratio de gastos sobre PIB de la Comunidad Ca . La semi-elasticidad del gasto de cada comunidad será -1 multiplicado por la ratio de gastos sobre PIB de esa comunidad. Una vez obtenidas las semi-elasticidades de ingresos ($\epsilon_{R,Ca}$) y gastos ($\epsilon_{G,Ca}$), la semi-elasticidad del saldo de la Comunidad Ca se obtendrá por diferencias:

$$\epsilon_{Ca} = \epsilon_{R,Ca} - \epsilon_{G,Ca}$$

En referencia al valor del *output gap* utilizado para la estimación del saldo cíclico, en la Orden ECC/493/2014 se establece que el cálculo se realice sobre el *output gap* nacional. Sin embargo, en este artículo utilizaremos *output gap* específicos para cada comunidad. Estos *output gaps* se han estimado aplicando un filtro de Hodrick-Prescott a la serie de PIB real de las CC.AA. para el periodo 2000-2023⁷. En este punto nos desviamos de la metodología oficial en dos aspectos. Uno es admitir la posibilidad de que los *output gaps* difieran entre CC.AA. Si bien es cierto que la metodología oficial considera que la sincronía de los ciclos económicos regionales es muy elevada y, en consecuencia, utiliza

⁵ Las elasticidades de cada tipo de ingreso que vienen recogidas en la orden ECC/1556/2016, y que se utilizan aquí, son las siguientes: IRPF (1,84), Impuestos Indirectos (1) y Transferencias del Estado SFA (1,42). Estas estimaciones proceden a su vez de Mourré y otros (2019), que las calculan para todos los países de la UE y por tipos de ingresos, salvo la correspondiente a las transferencias del SFA, que se calcula en la citada orden ministerial adaptando la metodología de la CE a las peculiaridades del sistema de financiación territorial.

⁶ La metodología de la CE actualiza las semi-elasticidades por periodos de 6 años. En este caso hemos decidido ampliar el intervalo un año más (2018) y no tratar aún 2019 y posteriores por sus “anomalías” hasta contar con más perspectiva. El ejercicio 2019 fue atípico en el sentido de que se realizó una actualización de las entregas a cuenta a finales de año sin el respaldo de unos PGE, que se encontraban prorrogados, rompiéndose así toda la secuencia habitual. Los años 2020 y 2021 cuentan con suficientes “anomalías” como para incorporar sus señales estructurales en una ocasión futura.

⁷ Esta serie incluye la estimación del PIB regional real para 2021 de la AIReF (2022a) y las previsiones de PIB del BBVA para 2022 y 2023 (BBVA, 2022). El recurso a estimaciones contemporáneas de datos y previsiones para años futuros no es otro que maximizar el número de observaciones y neutralizar, en la medida de lo posible, los sesgos que estas metodologías sufren en los últimos años de las series.

el supuesto de que el *output gap* es el mismo en todo el territorio nacional, el impacto diferencial de la COVID-19 por CC.AA nos lleva a pensar que, al menos en los años que nos interesan, conviene distinguirlos por CC.AA. Nótese, por ejemplo, que en 2020 el PIB de Baleares se redujo un 21,6% mientras que el de Extremadura lo hizo en un 5,5%, cuatro veces menos.

Sin embargo, la aplicación de *output gaps* diferenciados por CC.AA. puede ser objeto de discusión. El principal motivo es que los ingresos de las CC.AA., en su mayoría, provienen del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) que, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, reparte con criterios de población ajustada un 75% de los ingresos tributarios entre las Comunidades. Así se explica que, aunque la caída del PIB de Baleares sea del 21,6%, los recursos del SFA en esta comunidad solamente se hayan reducido en un 5,4%. Todas estas consideraciones nos llevan a presentar al final de esta sección los saldos estructurales considerando también un *output gap* nacional para todas las CC.AA.

La segunda discrepancia respecto a la metodología oficial está en cierta medida condicionada por la decisión anterior. En efecto, utilizar el enfoque de la función de producción seguido por la Comisión Europea (CE) para calcular *output gaps* regionales conllevaría complicaciones operacionales que podemos solventar, además de otros problemas conceptuales relacionados con una metodología pensada para economías nacionales, a través del citado filtro Hodrick-Prescott. No en vano, la propia metodología de la CE también utiliza filtros basados en series temporales para extraer tendencias, en este caso del factor trabajo y de la productividad total de los factores.

En definitiva, frente al enfoque de la función de producción seguido por la CE, en este trabajo hemos optado por el del filtro Hodrick-Prescott, que no solo simplifica considerablemente la tarea de obtener *output gaps* diferenciados por CC.AA. sino que evita problemas asociados a la estimación de funciones de producción a escala regional (por ejemplo, cómo abordar efectos desbordamiento interregionales).

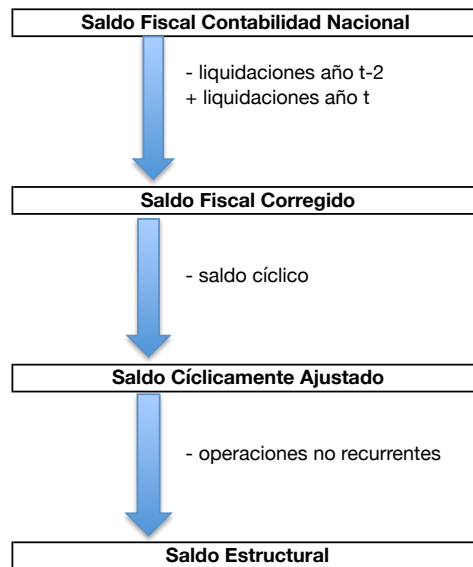
En la Figura 1, se esquematiza cuál es el procedimiento que hemos seguido para determinar el saldo estructural. En primer lugar, tal y como ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (véase AIREF, 2015)⁸, es preciso ajustar el saldo presupuestario por los desfases producidos por los efectos de las liquidaciones. Para ello, partiendo del saldo presupuestario 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 cíclico (y, por tanto, el estructural) serán calculados con respecto a este Saldo Corregido. No obstante, más adelante, ofreceremos una perspectiva complementaria a la aquí descrita para abordar las

⁸ 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 la diferencia entre el anticipo realizado en t-2 y el importe que finalmente le correspondió a cada comunidad. Estas liquidaciones producen un efecto distorsionador en el saldo de las distintas CC.AA.”.

liquidaciones del SFA. Hay que apuntar que, en términos de contabilidad nacional, tanto las entregas a cuenta recibidas en el año t como la liquidación del SFA correspondiente al año t-2 pero que se recibe en t, se contabilizan en dicho año t. Y ello a pesar de que la liquidación, en rigor, tiene su origen en la recaudación efectivamente lograda en t-2.

Una vez descontado el saldo cíclico del saldo corregido, obtenemos el saldo cíclicamente ajustado. El paso al saldo estructural supone deducir de este último saldo, la diferencia entre ingresos y gastos no recurrentes, más conocidos como *one-off*. Estas operaciones no recurrentes han tenido un efecto muy importante en los últimos dos años (2020 y 2021) debido a los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre las cuentas públicas. Tal y como se ha explicado en la introducción, por un lado, las CC.AA. han recibido unos ingresos extraordinarios del Estado a través de Fondos y Líneas de apoyo a empresas y, por otro lado, se han contabilizado unos gastos extraordinarios por COVID-19.

Figura 1. Cálculo Saldo Estructural



Fuente: Elaboración Propia

En la Tabla 3, se presenta cuál ha sido el Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional por comunidad para los años 2020 y 2021. En 2021, las CC.AA. han presentado un Saldo Presupuestario cercano al equilibrio (-0,03% del PIB). Este dato ha sido incluso mejor que el registrado en 2020 (-0,2% del PIB). Por comunidades, destacan los superávits presupuestarios cercanos al 1% del PIB registrados por Navarra (1,3% del PIB), Baleares (1,2% del PIB) y Cantabria (0,9% del PIB). Por el lado contrario, Murcia (-1,4% del PIB) y C. Valenciana (-1,1% del PIB) continúan siendo las comunidades con mayores déficits.

Tabla 3. Evolución del Saldo Presupuestario (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	0,1	-0,2	-0,3
Aragón	0,2	-0,1	-0,3
Asturias	1,1	0,9	-0,2
C. Valenciana	-1,3	-1,1	0,1
Canarias	0,5	0,5	0,0
Cantabria	0,5	0,9	0,5
Castilla- León	0,4	-0,1	-0,5
Castilla La Mancha	0,4	0,3	-0,1
Cataluña	-0,4	-0,3	0,1
Extremadura	-0,2	0,2	0,4
Galicia	-0,1	-0,2	-0,1
Baleares	0,1	1,2	1,1
Madrid	0,0	0,3	0,3
Murcia	-1,2	-1,4	-0,2
Navarra	-0,9	1,3	2,2
País Vasco	-1,0	0,8	1,9
La Rioja	1,1	0,0	-1,0
Total CC.AA.	-0,2	-0,03	0,2

Fuente: IGAE (2022a) y Elaboración Propia.

En la Tabla 4, se muestran las liquidaciones del SFA necesarias para calcular el Saldo Fiscal Corregido. Las liquidaciones correspondientes a 2018 y 2019 son definitivas y la liquidación de 2020 se corresponde con la previsión de liquidación presentada en los Presupuestos Generales del Estado (PGE, 2022) y recogida en los Informes de Financiación Provisional de las CC.AA. del Ministerio de Hacienda (MH, 2022a). La liquidación de 2021 ha sido estimada adaptando al año 2021 la metodología descrita en De la Fuente (2021) para estimar la liquidación de 2020. Como resultado de nuestra estimación, la liquidación para 2021 va a ser previsiblemente muy positiva, en torno al 0,8% del PIB. Este magnífico resultado está reflejando el aumento de la recaudación de impuestos producido en 2021 por encima de las previsiones reflejadas en las entregas a cuenta de ese año.

La Tabla 5, por su parte, muestra cuál ha sido la evolución del saldo corregido de liquidaciones del SFA a su año de devengo, es decir, se restan las liquidaciones del año t-2 y se suman las liquidaciones del año t. De forma que el año 2021 está mostrando las entregas a cuenta de 2021 más la liquidación estimada de 2021. Como se puede ver, el Saldo Corregido para 2021 mejora ligeramente al restar una liquidación de 2019 de 0,7% del PIB y sumar una liquidación estimada para 2021 de 0,8% del PIB.

Tabla 4. Liquidaciones del SFA (% PIB). 2018-2021				
	2018	2019	Previsión 2020	Estimación 2021
Andalucía	0,9	0,7	-0,8	0,8
Aragón	0,6	0,3	-0,7	0,4
Asturias	0,7	0,5	-0,6	1,0
C. Valenciana	1,6	1,4	0,6	1,5
Canarias	2,0	1,8	0,7	2,5
Cantabria	0,7	0,5	-1,1	0,5
Castilla- León	0,7	0,5	-0,6	0,9
Castilla La Mancha	0,8	0,7	-0,9	0,7
Cataluña	1,0	0,7	-0,2	0,7
Extremadura	0,8	0,6	-1,0	1,2
Galicia	0,7	0,6	-0,6	1,0
Baleares	2,5	2,4	2,0	2,2
Madrid	0,6	0,4	-0,2	0,5
Murcia	1,0	0,9	-0,2	1,2
Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0
País Vasco	0,0	0,0	0,0	0,0
La Rioja	0,6	0,4	-1,2	0,2
Total CC.AA.	0,9	0,7	-0,2	0,8

Fuente: De la Fuente (2021), Ministerio de Hacienda (2021a, 2022a) y Elaboración Propia.

Tabla 5. Evolución del Saldo Corregido (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	-1,6	-0,1	1,5
Aragón	-1,2	0,0	1,1
Asturias	-0,2	1,4	1,6
C. Valenciana	-2,3	-1,1	1,3
Canarias	-0,8	1,1	1,9
Cantabria	-1,4	0,9	2,3
Castilla- León	-0,9	0,4	1,3
Castilla La Mancha	-1,3	0,4	1,6
Cataluña	-1,6	-0,4	1,2
Extremadura	-2,0	0,8	2,8
Galicia	-1,3	0,3	1,6
Baleares	-0,4	1,0	1,4
Madrid	-0,8	0,4	1,2
Murcia	-2,5	-1,1	1,4
Navarra	-0,9	1,3	2,2
País Vasco	-1,0	0,8	1,9
La Rioja	-0,8	-0,1	0,7
Total CC.AA.	-1,3	0,08	1,4

Fuente: Elaboración Propia

Esta forma de trasladar las liquidaciones del SFA desde el año en que se cobran al año en que se generan permite una interesante lectura. A saber, se obtiene el escenario virtual en que se situarían las CC.AA. si recibiesen todos sus recursos de manera contemporánea en el momento en que se generan y con pleno impacto del ciclo económico. Así, en el primer año de la pandemia (2020), el amortiguador que supone la combinación de entregas a cuenta y liquidaciones posteriores del SFA ha suavizado considerablemente el impacto

de la COVID-19 sobre las finanzas autonómicas. Nótese que, de una realidad que se manifestó en cerrar 2020 con un déficit muy reducido (-0,2%), estaríamos hablando de un desequilibrio que habría sido seis veces superior (-1,3%) si la dinámica del SFA no realizase estos viajes a lo largo del tiempo. En 2021 el comportamiento de los ingresos ha sido, sin embargo, tan magnífico que en el hipotético caso en que se hubiese recibido de forma contemporánea el rendimiento de los recursos generados ese mismo año, la diferencia con el escenario real en que se percibe la liquidación de 2019, siendo ésta abundante, apenas se apreciaría.

La Tabla 6 muestra el saldo cíclico calculado como el producto entre la semi-elasticidad del saldo y el *output gap* diferenciado para cada comunidad. La semi-elasticidad del saldo recoge cuál ha sido la variación del saldo fiscal cuando el *output gap* se incrementa en un punto porcentual, es decir, mide la sensibilidad de cada comunidad autónoma al ciclo económico. Tal y como se desprende de las fórmulas anteriormente expuestas, aquellas comunidades con mayor peso en partidas más sensibles al ciclo, como IRPF y las transferencias del Estado ligadas al SFA con elasticidades del 1,84 y 1,42, respectivamente, tendrán una semi-elasticidad del saldo más elevada o lo que es lo mismo, su saldo se verá más afectado por el ciclo. Este es el caso de Extremadura (0,24), Cantabria (0,20) y Navarra (0,20).

Tabla 6. Evolución del Saldo Cíclico (% PIB). 2020-2021						
	Saldo Cíclico 2020	Saldo Cíclico 2021	Variación del Saldo Cíclico 2021-2020	Output gap 2020	Output gap 2021	Semielasticidad del Saldo
Andalucía	-1,1	-0,5	0,6	-6,4	-2,9	0,17
Aragón	-0,9	-0,2	0,7	-6,1	-1,6	0,15
Asturias	-1,3	-0,4	0,9	-7,0	-2,0	0,18
C. Valenciana	-1,2	-0,3	0,8	-7,2	-2,1	0,16
Canarias	-1,9	-1,3	0,7	-12,2	-8,1	0,16
Cantabria	-1,1	-0,6	0,5	-5,3	-3,0	0,20
Castilla- León	-0,9	-0,4	0,5	-5,3	-2,3	0,16
Castilla la Mancha	-1,0	-0,3	0,7	-5,9	-1,8	0,17
Cataluña	-1,2	-0,4	0,7	-8,1	-3,0	0,15
Extremadura	-1,1	-0,7	0,4	-4,8	-3,0	0,24
Galicia	-1,0	-0,4	0,6	-5,8	-2,5	0,17
Baleares	-1,9	-1,0	0,9	-15,4	-7,9	0,13
Madrid	-0,8	-0,3	0,5	-7,3	-3,2	0,11
Murcia	-0,9	-0,6	0,3	-5,1	-3,5	0,17
Navarra	-1,2	-0,3	0,9	-6,2	-1,5	0,20
País Vasco	-1,3	-0,5	0,8	-7,2	-2,8	0,18
La Rioja	-1,1	-0,4	0,8	-6,8	-2,2	0,16
Total CC.AA.	-1,1	-0,5	0,6	-7,2	-3,0	0,15

Fuentes: Datos elaboración Output Gap: AIReF (2022a), BBVA (2022), Semielasticidad del Saldo: Marín C. (2020)

El *output gap* que hemos calculado aplicando un filtro de Hodrick-Prescott a la serie de PIB real de las CC.AA., ha sido para el total de las CC.AA. del -7,2% en 2020 y del -3,0% en 2021. Por comunidades, presentan un *output gap* más negativo Canarias (-12,2% en 2020 y -8,1% en 2021) y Baleares (-15,4% en 2020 y -7,9% en 2021).

El saldo cíclico de las CC.AA. para 2020 ha sido de -1,1% del PIB y para el año 2021 de -0,5%. Por comunidades, Baleares y Canarias son las que presentan un saldo cíclico más negativo, explicado por su *output gap* tan negativo, con valores de -1,9% para 2020 y de -1,0% y -1,3%, respectivamente para 2021. En el lado contrario, las comunidades menos sensibles al ciclo y, por consiguiente, con menor saldo cíclico, han sido C. Madrid (-0,8% en 2020 y -0,3% en 2021), Castilla y León (-0,9% en 2020 y -0,4% en 2021) y Aragón (-0,9% en 2020 y -0,2% en 2021).

La Tabla 7 muestra el saldo cíclicamente ajustado definido como la diferencia entre el saldo corregido y el saldo cíclico. Como se puede ver, el saldo cíclicamente ajustado ha mejorado en 2021 desde -0,2% de 2020 hasta 0,5% en 2021. Por comunidades destaca la mejora del saldo de Extremadura que pasa de un saldo cíclicamente ajustado de -0,9% del PIB en 2020 a 1,5% del PIB en 2021.

Tabla 7. Evolución del Saldo Cíclicamente ajustado (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	-0,5	0,4	0,9
Aragón	-0,3	0,2	0,5
Asturias	1,0	1,8	0,7
C. Valenciana	-1,2	-0,7	0,4
Canarias	1,2	2,4	1,2
Cantabria	-0,3	1,5	1,8
Castilla- León	-0,1	0,7	0,8
Castilla La Mancha	-0,3	0,7	0,9
Cataluña	-0,4	0,1	0,5
Extremadura	-0,9	1,5	2,4
Galicia	-0,3	0,7	1,1
Baleares	1,5	2,0	0,5
Madrid	0,0	0,7	0,7
Murcia	-1,6	-0,5	1,1
Navarra	0,3	1,6	1,3
País Vasco	0,2	1,3	1,1
La Rioja	0,3	0,3	-0,1
Total CC.AA.	-0,2	0,5	0,8

Fuente: Elaboración Propia

En el siguiente paso, tenemos que descontar las operaciones y/o medidas no recurrentes, más conocidas como *one-off*. Estas operaciones hay que excluirlas porque solo influyen con carácter temporal en el saldo, y, por tanto, no son permanentes. En 2020 y 2021, la pandemia originada por la COVID ha provocado unos gastos e ingresos extraordinarios que han afectado a la situación fiscal de las CC.AA. y que, en consecuencia, deben ser excluidos a la hora de determinar el saldo estructural. Por un lado, las CC.AA. han recibido unos ingresos extraordinarios a través de los Fondos COVID aprobados para 2020 y 2021 y también a través de la Línea COVID recibida en 2021. Y, por otro lado, las CC.AA. también han asumido unos gastos relacionados con la COVID, que han afectado negativamente al saldo en Contabilidad Nacional. No obstante, solo hemos tenido en cuenta como *one-off* la parte de ese gasto COVID que consideramos que vaya a ser extraordinaria. Esto se explica porque una parte de éste creemos que se consolidará

en los próximos ejercicios y el adoptar ahora este criterio facilitará comparaciones futuras. Esta tesis también es apoyada por la AIREF en el “Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025” (AIREF, 2022b). En dicho informe, la AIREF asume que una parte del gasto asociado a las medidas COVID se consolida, como es el caso del gasto COVID relacionado con los empleados públicos y los conciertos de sanidad y educación. En cambio, la AIREF aboga por la desaparición de los mayores gastos COVID debidos a la puesta en marcha de medidas de asistencia a empresas y empresarios y también por las mayores inversiones en sanidad y educación. En línea con estas consideraciones de la AIREF, hemos valorado y detallado en el Anexo qué tipo de gastos COVID serán permanentes y cuáles serán temporales. Según nuestros cálculos, el 53% del gasto derivado de la COVID será permanente. Además, en este mismo anexo corregimos el impacto extraordinario que ha tenido la suspensión de los plazos en la recaudación de los tributos cedidos tradicionales en 2020 y 2021.

En la Tabla 8, se recoge cuál ha sido el impacto en el saldo fiscal de las medidas no recurrentes de ingresos y gastos. Este saldo ha sido positivo del 0,8% del PIB para 2020 y del 1% del PIB para 2021.

Tabla 8. Operaciones y/o medidas no recurrentes, one off (%PIB). 2020-2021		
	2020	2021
Andalucía	0,6	1,2
Aragón	0,9	1,1
Asturias	0,9	1,5
C. Valenciana	0,8	1,2
Canarias	0,6	1,1
Cantabria	0,8	1,2
Castilla- León	0,9	1,3
Castilla La Mancha	1,1	1,2
Cataluña	0,7	0,7
Extremadura	0,9	1,6
Galicia	0,9	1,0
Baleares	1,0	1,4
Madrid	0,9	0,6
Murcia	0,8	1,0
Navarra	0,4	0,8
País Vasco	0,5	0,8
La Rioja	1,2	1,2
Total CC.AA.	0,8	1,0

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, una vez descontadas las operaciones no recurrentes se obtiene el saldo estructural de las CC.AA. que está recogido en la Tabla 9. El saldo estructural de las CC.AA. para 2020 ha sido del -1% del PIB y para el año 2021 del -0,4% del PIB. Por comunidades, se observa una mejora del saldo estructural entre los años 2020 y 2021 para todas ellas menos para la Rioja (que empeora ligeramente su saldo). Las comunidades con peor saldo estructural son C. Valenciana con saldos negativos del 2% del PIB en 2020 y 2021 y Murcia con saldos de -2,4% y -1,5% en 2020 y 2021, respectivamente. En el lado contrario, Canarias (0,5% en 2020 y 1,3% en 2021), Baleares (0,6% 2020 y 2021) y Asturias (0,1% en 2020 y 0,3% en 2021) presentan superávits en los dos años

considerados; en las dos primeras su llamativo resultado no es más que el efecto de haber descontado el fuerte impacto que la pandemia tuvo en su actividad económica y, en consecuencia, sobre el saldo cíclico que se descuenta del saldo presupuestario observado.

Tabla 9. Evolución del Saldo Estructural (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	-1,1	-0,8	0,3
Aragón	-1,2	-0,9	0,3
Asturias	0,1	0,3	0,2
C. Valenciana	-2,0	-2,0	0,0
Canarias	0,5	1,3	0,8
Cantabria	-1,1	0,3	1,4
Castilla- León	-1,0	-0,5	0,4
Castilla La Mancha	-1,4	-0,5	0,9
Cataluña	-1,1	-0,6	0,5
Extremadura	-1,8	-0,1	1,7
Galicia	-1,2	-0,3	0,9
Baleares	0,6	0,6	0,0
Madrid	-0,8	0,1	0,9
Murcia	-2,4	-1,5	0,9
Navarra	-0,1	0,8	0,9
País Vasco	-0,2	0,5	0,8
La Rioja	-0,9	-0,9	-0,1
Total CC.AA.	-1,0	-0,4	0,6

Fuente: Elaboración Propia

Como resumen, en el Gráfico 1 se muestran cuáles han sido los ajustes y operaciones realizados para alcanzar el saldo estructural partiendo del saldo presupuestario y en la Tabla 10, se muestran esos mismos resultados desagregados por comunidad, pero solamente para el año 2021. Como se puede observar, en los años 2020 y 2021 se parte de saldos ligeramente negativos o cercanos al equilibrio presupuestario (-0,2% para 2020 y 0% para 2021). Sin embargo, tras realizar los ajustes pertinentes para llegar al saldo estructural nos encontramos con dos saldos negativos en 2020 de -1% y en 2021 de -0,4%. Para el año 2020, el empeoramiento del saldo se debe al efecto del ajuste de las liquidaciones del SFA (-1,1%) y al efecto de las operaciones no recurrentes (-0,8%). En cambio, el efecto del ciclo deviene en un ajuste que eleva implícitamente el saldo estructural, al encontrarnos en un momento de crisis económica con ingresos fiscales más reducidos que su nivel tendencial. Para el año 2021, el empeoramiento del saldo se debe exclusivamente al efecto de las operaciones no recurrentes que reducen el saldo en 1 punto de PIB. El efecto de las liquidaciones mejora el saldo en 0,1 puntos de PIB y el efecto del ciclo en 0,5 puntos de PIB.

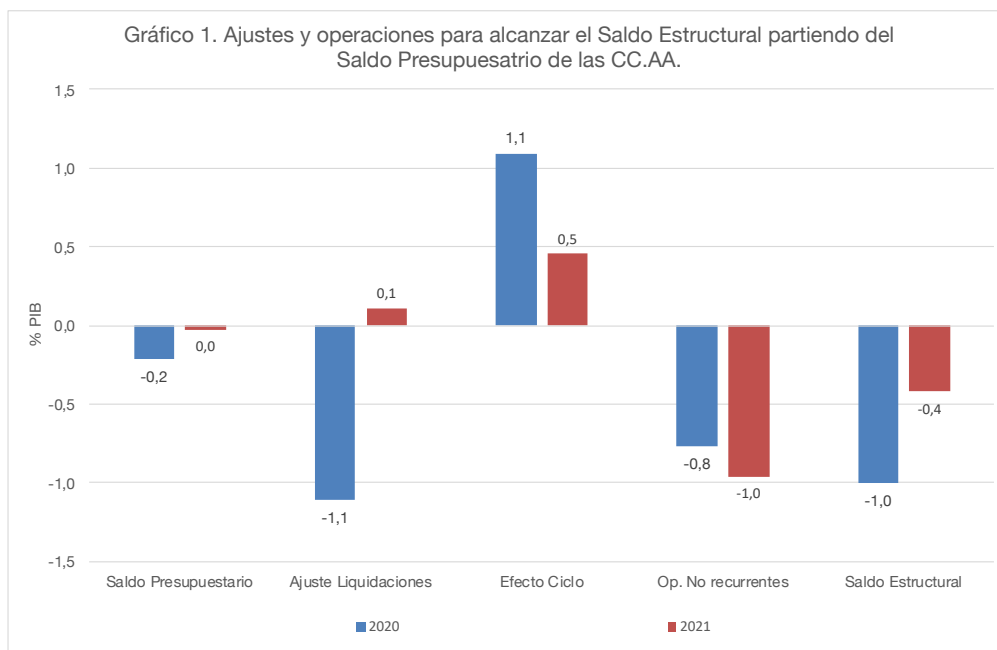


Tabla 10. Ajustes y operaciones para alcanzar el Saldo Estructural partiendo del Saldo Presupuestario de las CC.AA. Año 2021 (% PIB)

	Saldo presupuestario (A)	Ajuste Liquidaciones (B)	Efecto Ciclo (C)	Operaciones no recurrentes (D)	Saldo estructural (E) = (A) + (B) + (C) + (D)
Andalucía	-0,2	0,1	0,5	-1,2	-0,8
Aragón	-0,1	0,1	0,2	-1,1	-0,9
Asturias	0,9	0,5	0,4	-1,5	0,3
C. Valenciana	-1,1	0,1	0,3	-1,2	-2,0
Canarias	0,5	0,6	1,3	-1,1	1,3
Cantabria	0,9	0,0	0,6	-1,2	0,3
Castilla- León	-0,1	0,5	0,4	-1,3	-0,5
Castilla La Mancha	0,3	0,0	0,3	-1,2	-0,5
Cataluña	-0,3	0,0	0,4	-0,7	-0,6
Extremadura	0,2	0,6	0,7	-1,6	-0,1
Galicia	-0,2	0,5	0,4	-1,0	-0,3
Baleares	1,2	-0,2	1,0	-1,4	0,6
Madrid	0,3	0,1	0,3	-0,6	0,1
Murcia	-1,4	0,3	0,6	-1,0	-1,5
Navarra	1,3	0,0	0,3	-0,8	0,8
Pais Vasco	0,8	0,0	0,5	-0,8	0,5
La Rioja	0,0	-0,1	0,4	-1,2	-0,9
Total CC.AA.	-0,03	0,1	0,5	-1,0	-0,4

Fuente: Elaboración Propia

Una lectura complementaria podría realizarse si no corregimos el efecto de las liquidaciones sobre el saldo presupuestario para imputarlas al ejercicio en que se generaron y las consideramos directamente en el año en que se cobran. En definitiva, los gobiernos autonómicos deciden su política fiscal sobre la base de los recursos que reciben en el año en curso, independientemente de que éstos se correspondan con entregas a cuenta referidas al año t o procedan de la liquidación del SFA del año t-2.

En este sentido, partiendo igualmente de los datos de Saldo Presupuestario (Tabla 3), replicamos la metodología anterior con la única salvedad de que no calculamos el llamado saldo fiscal corregido. Realizando, por tanto, los ajustes por ciclo económico y por

operaciones *one-off* de gastos e ingresos llegamos a los resultados de saldo estructural que se recogen en la Tabla 11.

Tabla 11. Evolución del Saldo Estructural sin ajuste de liquidaciones (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	0,5	-0,9	-1,4
Aragón	0,2	-1,0	-1,2
Asturias	1,4	-0,2	-1,6
C. Valenciana	-0,9	-2,0	-1,1
Canarias	1,8	0,7	-1,1
Cantabria	0,7	0,3	-0,4
Castilla- León	0,3	-1,0	-1,3
Castilla La Mancha	0,3	-0,6	-0,9
Cataluña	0,0	-0,6	-0,6
Extremadura	0,0	-0,7	-0,7
Galicia	0,0	-0,7	-0,8
Baleares	1,1	0,8	-0,3
Madrid	0,0	0,1	0,1
Murcia	-1,1	-1,8	-0,7
Navarra	-0,1	0,8	0,9
País Vasco	-0,2	0,5	0,8
La Rioja	1,0	-0,8	-1,8
Total CC.AA.	0,1	-0,5	-0,6

Fuente: Elaboración Propia

Con esta aproximación alternativa, se comprueba cómo el saldo estructural estimado se sitúa para 2020 en positivo mientras que la estimación anterior ofrecía un valor del -1,0% del PIB. Para el año 2021 las diferencias apenas son apreciables: -0,4 % del PIB de saldo estructural si imputamos las liquidaciones en el ejercicio en que se generan frente a un -0,5% del PIB si las consideramos en el año en que se cobran. La diferencia entre las liquidaciones consideradas de una u otra forma para 2021 se sitúa en una décima del PIB y, por consiguiente, ello apenas afecta a nuestra estimación del saldo estructural.

Sin embargo, cuando las diferencias en la cuantía de las liquidaciones que se consideran son elevadas, como ocurre en 2020, puede extraerse una interesante lectura de este segundo ejercicio. En la medida en que las liquidaciones del SFA retrasan el impacto de los ciclos económicos sobre las finanzas autonómicas, también afectan a las decisiones discrecionales sobre gastos e ingresos evidenciadas a través del saldo estructural. Cuando las CC.AA. tienen dificultades para hacer frente a las liquidaciones negativas, éstas suelen aplazarse a varios años vista, como fue el caso de las de 2008 y 2009 o más recientemente la de 2020, que ha sido condonada por el Estado y no tendrá que satisfacerse por las CC.AA. en 2022. En el caso contrario, cuando las liquidaciones son positivas, las CC.AA. reciben esos recursos como si fueran estructurales, y, por tanto, con capacidad para incrementar el gasto discrecional y permanente de las CC.AA., limitando así su efecto sobre el saldo estructural.

Adicionalmente, también nos hemos planteado la opción de utilizar un *output gap* nacional para todas las comunidades en la estimación del saldo cíclico. Esta consideración, como ya habíamos adelantado, se explica en que la mayor parte de los

recursos de las CC.AA. provienen del SFA que se fundamenta en un reparto conjunto de los recursos de todas ellas. En concreto, se ha utilizado un *output gap* para 2020 del -7,2% y para el 2021 del -3,0%.

Los resultados de esta estimación se recogen en la Tabla 12. Por comunidades, se observan unos valores de saldo estructural muy diferentes Canarias y Baleares con respecto a la opción de cálculo original con *output gaps* específicos. En concreto, Canarias presenta un saldo estructural de -0,3% en 2020 y del 0,5% en 2021. Mientras que el saldo estructural utilizando su valor de *output gap* eran de 0,5% en 2020 y 1,3% en 2021. De la misma forma, Baleares presenta un saldo estructural de -0,4% en 2020 y 0,0% en 2021 si se utiliza un *output gap* nacional. Sin embargo, el saldo estructural que utilizaba un *output gap* específico era de 0,6% PIB en 2020 y 2021. Como Baleares y Canarias presentan *output gaps* específicos muy negativos para 2020 y 2021, un cambio en la metodología de cálculo del saldo cíclico utilizando el *output gap* nacional provoca un empeoramiento de su saldo estructural, que ahora se sitúa más en línea con los valores de saldo estructural calculados para el resto de las comunidades. Es posible que en nuestra estimación de saldo estructural original con *output gaps* específicos presentada en la Tabla 9 se estuviera sobrevalorando el valor del mismo para Canarias y Baleares.

Tabla 12. Evolución del Saldo Estructural utilizando un output gap nacional (% PIB). 2020-2021			
	2020	2021	Variación 2021-2020
Andalucía	-1,0	-0,8	0,2
Aragón	-1,0	-0,7	0,3
Asturias	0,1	0,4	0,3
C. Valenciana	-2,0	-1,8	0,2
Canarias	-0,3	0,5	0,8
Cantabria	-0,8	0,3	1,1
Castilla- León	-0,6	-0,4	0,2
Castilla La Mancha	-1,1	-0,3	0,8
Cataluña	-1,2	-0,6	0,6
Extremadura	-1,2	-0,1	1,1
Galicia	-1,0	-0,2	0,8
Baleares	-0,4	0,0	0,4
Madrid	-0,8	0,1	0,9
Murcia	-2,0	-1,6	0,4
Navarra	0,1	1,1	1,0
País Vasco	-0,2	0,6	0,8
La Rioja	-0,8	-0,8	0,0
Total CC.AA.	-1,0	-0,4	0,6

Fuente: Elaboración Propia

La consideración de estos dos ejercicios distintos para el cálculo de los saldos estructurales de las CC.AA. responde a la dificultad de aplicar a nivel regional una metodología que ha sido desarrollada, en principio, para ser usada a nivel nacional. Por este motivo, el cálculo del concepto de saldo estructural para las CC.AA. es complejo y debe ser estudiado en profundidad para obtener unos resultados que reflejen de la manera más fiel posible la verdadera situación fiscal de las CC.AA.

3. Conclusiones

En este documento se ha estimado el saldo estructural de las CC.AA. para los años 2020 y 2021, es decir, se ha calculado el saldo independiente del ciclo económico y limpio de operaciones no recurrentes. Para ello, se parte del saldo presupuestario de las regiones que ha sido del -0,2% del PIB en 2020 y del -0,03% PIB en 2021. Estas cantidades suponen los mejores resultados fiscales de toda la serie histórica. Sin embargo, no debemos olvidar que estos dos ejercicios han estado muy influenciados por operaciones no recurrentes debidas a la pandemia de COVID. Estas operaciones han supuesto un incremento de los ingresos extraordinarios para las CC.AA. debido a las transferencias del Estado para paliar los efectos de la COVID, lo que ha generado una falsa imagen de cuentas fiscales saneadas.

Para estimar el saldo estructural, hay que realizar una serie de ajustes sobre el saldo presupuestario. En primer lugar, siguiendo las recomendaciones de la AIREF, debemos trasladar las liquidaciones del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) a su año natural. Este ajuste de liquidaciones ha sido muy importante para el año 2020, debido a que la liquidación de 2020 va a ser negativa previsiblemente (-0,2% PIB) y la liquidación de 2018 ha sido muy positiva (0,9% PIB). En suma, este efecto supone un incremento del déficit estructural del 1,1% PIB.

En segundo lugar, hay que descontar el efecto del ciclo económico sobre las cuentas públicas. Al estar en una situación de crisis económica, con ingresos por debajo de su nivel tendencial, este efecto reduce el déficit estructural. En concreto, en 2020 en un 1,1% PIB y en 2021 en un 0,5% PIB.

Por último, como ya habíamos adelantado, hay que descontar del saldo las operaciones no recurrentes. Hemos considerado como operaciones no recurrentes los gastos e ingresos extraordinarios por COVID y también se ha realizado un ajuste para corregir la suspensión de plazos realizada durante el Estado de Alarma de marzo 2020 que afectó a la recaudación de los impuestos cedidos tradicionales. Las operaciones no recurrentes han presentado un saldo positivo del 0,8% del PIB en 2020 y del 1% del PIB en 2021. Para la obtención del saldo estructural se deben de descontar aumentando el déficit en esas cantidades.

Como resultado, tras realizar todos estos ajustes sobre el saldo presupuestario, hemos obtenido un saldo estructural de las CC.AA. del -1,0% PIB en 2020 y del -0,4% en 2021. Esto quiere decir, que tal y como sospechábamos, las CC.AA. realmente no han saneado sus cuentas fiscales. Es más, el hecho de que el saldo estructural se modifique según se consideren las liquidaciones en un momento u otro del tiempo es un indicio de que las CC.AA. utilizan recursos generados en momentos cíclicos anteriores para financiar gasto permanente en el año en curso. En ejercicios futuros, una vez superada la recesión provocada por la pandemia de COVID y la nueva crisis debida a la guerra de Ucrania, deben plantearse medidas de consolidación fiscal para reducir el déficit estructural presente en sus cuentas.

4. 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”.

https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/PLANES-ECONOMICO-FINANCIEROS/Informe_Metodolog%C3%ADa_Previsiones_Tendenciales-1.pdf

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2022a), “Comparador interactivo de CC.AA. PIB CC.AA. 4T 2021 Resumen (31 de Enero 2022)”.

<https://www.airef.es/es/datalab/series-historicas-de-actualizaciones-pib-trimestral-ccaa/>;

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2022b), “Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025”.

<https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-actualizacion-programa-estabilidad-2022-2025/>;

BBVA (2022). Observatorio Regional. Segundo Trimestre 2022.

<https://www.bbva.com/publicaciones/espana-observatorio-regional-segundo-trimestre-2022/>

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.

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

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2016). Orden ECC/1556/2016, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

<https://www.boe.es/boe/dias/2016/10/01/pdfs/BOE-A-2016-8967.pdf>

Conde-Ruiz J.I, M. Díaz, C. Marín y J. Rubio (2015), “Descomposición de los saldos fiscales de las CC.AA. 2007-2014”. Estudios sobre Economía Española 2015/22. FEDEA. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-22.pdf>

De la Fuente, A. (2021), “La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021”, *Estudios sobre la Economía Española* 2021/19. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-19.pdf>;

Díaz M. y Marín C. (2021), “El saldo estructural de las CC.AA. 2018-2020”, *Estudios sobre la Economía Española* 2021/17. FEDEA.

<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-17.pdf>;

IGAE (2022a), Operaciones no financieras de las Administraciones Públicas.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx>;

IGAE (2022b), Informe Trimestral de las AA.PP. Cuarto Trimestre 2021. IGAE.

https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap_Trim/IT_4T_2021.pdf;

Marín, C. (2020), “Descomposición de los Saldos Presupuestarios de las CC.AA. 2014-2018”, *Estudios sobre la Economía Española* 2020/02. FEDEA

<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-02.pdf>;

Ministerio de Hacienda (MH, 2021a). “Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del Sistema de Financiación”. Años 2018 y 2019.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>;

Ministerio de Hacienda (MH, 2021b). “Sistemas de Financiación y Deuda Pública. Ayudas por la COVID”.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=467#tabla140>;

Ministerio de Hacienda (MH, 2022a). “Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación”. Previsión de liquidación. Ejercicio 2020

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>;

Ministerio de Hacienda (MH, 2022b). “Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2021 (Avance)”

<https://serviciostelematicosexth.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>;

Mourre, G., A. Poissonnier y M. Lausegger (2019). “The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update and Further Analysis,” *European Economy - Discussion Papers* 2015 – 098. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Presupuestos Generales del Estado 2022 (PGE, 2022)

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2022/Paginas/PGE2022.aspx>;

Anexo. Ingresos y Gastos Extraordinarios de las CC.AA. en 2021

En este anexo, se determinan los ingresos y gastos extraordinarios de las CC.AA. en el ejercicio 2021 que van a ser utilizados para estimar el saldo estructural.

Las CC.AA. han recibido del Estado ingresos extraordinarios por valor de 20.440 millones de euros (1,7% del PIB) a través del Fondo Extraordinario y de la Línea COVID (Tabla A.1). El Fondo Extraordinario, recogido en el Real Decreto 684/2021 de 3 de agosto, cuenta con una dotación de 13.486 millones de euros, de los cuales, 13.466 millones (1,1% PIB) fueron repartidos entre las CC.AA. utilizando como criterio de reparto la población ajustada definitiva de 2020. La Línea COVID, regulada a través del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo y cuya distribución definitiva se concretó en la Orden HAC/283/2021, tuvo una dotación de 7.000 millones de euros, de los cuales, 6.974 millones (0,6% PIB) se repartieron entre las CC.AA. La distribución de la Línea COVID se realizó en dos compartimentos. El primero de ellos, con una dotación de 5.000 millones de euros, fue asignado de manera proporcional al fondo REACT-EU entre todas las Comunidades Autónomas, excepto Baleares y Canarias, y entre las ciudades de Ceuta y Melilla. El segundo compartimento, dotado con 2.000 millones de euros, se repartió entre Baleares y Canarias, con una asignación proporcional al peso de cada Comunidad Autónoma en la caída en 2020 de los afiliados a la Seguridad Social en términos netos.

Las regiones con mayores ingresos extraordinarios en 2021 han sido Canarias (4,2% PIB) y Baleares (4,1% PIB). Por otra parte, las CC.AA. con menores ingresos extraordinarios fueron Madrid (1,1% PIB) y País Vasco (1,2% PIB).

	Fondo Extraordinario	Línea COVID	Total ingresos extraordinarios 2021	Ingresos extraordinarios % PIB
Andalucía	2.358	1.109	3.467	2,1
Aragón	403	141	544	1,4
Asturias	308	108	416	1,8
C. Valenciana	1.400	647	2.047	1,8
Canarias	629	1.144	1.773	4,2
Cantabria	168	55	224	1,6
Castilla- León	741	233	974	1,6
Castilla La Mancha	605	206	812	1,9
Cataluña	2.161	993	3.154	1,4
Extremadura	318	106	424	2,0
Galicia	828	234	1.063	1,7
Baleares	330	856	1.185	4,1
Madrid	1.864	679	2.543	1,1
Murcia	422	143	564	1,8
Navarra	193	68	261	1,3
País Vasco	645	218	863	1,2
La Rioja	94	33	126	1,4
Total CC.AA.	13.466	6.974	20.440	1,7

Fuente: MH (2021b) y Elaboración Propia

Para determinar los gastos extraordinarios por COVID, comenzaremos con presentar los efectos de la COVID sobre las cuentas de Ejecución Presupuestaria de las CC.AA. (MH, 2022b). Seguidamente, se determinará de manera razonada cuáles de estos gastos se van

a convertir en permanentes. El gasto derivado de la COVID asciende a 19.051 millones de euros (1,7% del PIB). La Tabla A2, muestra el desglose de este gasto por comunidad. El 38% del total de gasto se corresponde con gasto socio-sanitario (7.209 millones de euros). En materia de educación, el gasto asciende a 2.027 millones de euros (11%). Las transferencias y subvenciones a familias y empresas ascienden 8.712 millones de euros (46%), y el importe restante se ha destinado a servicios sociales y otras materias.

Tabla A2. Gasto derivado de la COVID-19 2021 (millones de euros)						
	Total Efectos en Gastos no financieros	Sanitario y Sociosanitario	Educación	Servicios Sociales	Transferencias y subvenciones a familias y empresas	
					Línea COVID	Distinto de Línea COVID
Andalucía	2.980	1.265	352	85	668	522
Aragón	290	161	16	1	65	40
Asturias	329	93	28	5	48	136
C. Valenciana	1.712	762	166	11	313	290
Canarias	1.742	264	91	0	1.143	162
Cantabria	192	83	19	5	31	53
Castilla- León	661	290	113	1	136	100
Castilla La Mancha	673	370	53	20	82	88
Cataluña	4.254	1.530	307	248	841	1.299
Extremadura	275	104	49	0	56	66
Galicia	1.044	390	108	27	167	272
Baleares	1.115	167	46	7	834	15
Madrid	2.239	984	403	7	567	218
Murcia	506	284	96	4	51	72
Navarra	201	85	32	16	48	34
País Vasco	703	345	127	32	95	127
La Rioja	132	34	20	0	23	51
Total CC.AA.	19.051	7.209	2.027	469	5.167	3.545

Fuente: MH (2022b)

Creemos que no todos estos gastos de COVID van a desaparecer una vez haya terminado la crisis sanitaria. Con un razonamiento similar al seguido para analizar el impacto extraordinario de la COVID en el ejercicio 2020 recogido en Díaz y Marín (2021), hemos estimado que el 50% del efecto en gasto sanitario y socio-sanitario de 2021 se convertirá en permanente. Durante la pandemia de COVID, la actividad hospitalaria ha pospuesto consultas, pruebas diagnósticas y operaciones no urgentes, para atender a las personas enfermas por COVID. Actualmente, con la normalización de la situación, todo este trabajo atrasado está siendo abordado a un ritmo elevado para reducir las listas de espera. Aunque, inevitablemente se va a producir una reducción de los gastos sanitarios consideramos coherente que el 50% de los gastos sanitarios COVID serán permanentes. Esto incluye a los gastos de personal, los gastos corrientes de funcionamiento de centros hospitalarios y los gastos de inversión.

En referencia al resto de gastos derivados de la COVID, creemos que los gastos en educación se mantendrán en un 100%, es decir, este gasto se ha consolidado y no se va a reducir en el futuro. En referencia, a las transferencias y subvenciones a familias y empresas asociadas a la Línea COVID, la aprobación de esta medida es de carácter extraordinaria. No obstante, el resto de las transferencias y ayudas a familias y empresas distintas de la Línea COVID pensamos que serán permanentes con el objetivo de reducir en el futuro el fuerte aumento de la pobreza y evitar el cierre de empresas. Por último, el gasto en servicios sociales asociado a la COVID creemos que se mantendrá en un 50%

una vez terminada la pandemia. Todos estos conceptos que vamos a considerar como gasto estructural suman 10.045 millones de euros, es decir, un 53% del efecto total de la COVID sobre los gastos no financieros (19.051 millones de euros). Por tanto, los gastos extraordinarios por la COVID se han calculado como diferencia entre el gasto total asociado a la COVID menos la parte que consideramos como estructural. De este modo, los gastos extraordinarios ascienden a 9.006 millones de euros (0,7% PIB). Por comunidades, Baleares y Canarias tienen los gastos extraordinarios más elevados, 3,2% y 3% del PIB, respectivamente, fundamentalmente explicados por el elevado peso de la Línea COVID en estas comunidades. En cambio, Aragón y País Vasco tienen los gastos extraordinarios más reducidos (0,4% PIB) (Tabla A3).

Tabla A3. Total gastos extraordinarios 2021 (millones de euros)					
	Total efectos en gastos no financieros (A)	Gasto COVID considerado estructural (B)	Porcentaje del gasto COVID	Total gastos extraordinarios (C) = (A) - (B)	gastos extraordinarios %PIB
Andalucía	2.980	1.637	55	1.343	0,8
Aragón	290	144	50	146	0,4
Asturias	329	232	71	97	0,4
C. Valenciana	1.712	1.013	59	699	0,6
Canarias	1.742	467	27	1.275	3,0
Cantabria	192	118	61	75	0,5
Castilla- León	661	380	58	281	0,5
Castilla La Mancha	673	397	59	277	0,7
Cataluña	4.254	2.524	59	1.730	0,8
Extremadura	275	168	61	108	0,5
Galicia	1.044	668	64	375	0,6
Baleares	1.115	194	17	921	3,2
Madrid	2.239	1.177	53	1.063	0,5
Murcia	506	311	61	195	0,6
Navarra	201	102	51	99	0,5
País Vasco	703	419	60	284	0,4
La Rioja	132	93	70	40	0,5
Total CC.AA.	19.051	10.045	53	9.006	0,7

Fuente: Elaboración Propia

La Tabla A.4 muestra el impacto extraordinario en 2021 por la COVID considerando tanto los ingresos como los gastos. En suma, para el total de CC.AA., el impacto fue del 0,9% del PIB. Extremadura y Asturias se sitúan como las CC.AA. con mayor peso del impacto extraordinario sobre el PIB, con el 1,5% y 1,4%, respectivamente. En cambio, Cataluña y Madrid presentan un menor impacto extraordinario COVID, ambas con un 0,6% PIB.

Tabla A4. Total impacto extraordinario COVID-19 2021 (millones de euros)				
	Total ingresos extraordinarios (A)	Total gastos extraordinarios (B)	Impacto extraordinario COVID-19 (C) = (A) - (B)	Impacto extraordinario COVID-19 % PIB
Andalucía	3.467	1.343	2.124	1,3
Aragón	544	146	398	1,0
Asturias	416	97	319	1,4
C. Valenciana	2.047	699	1.348	1,2
Canarias	1.773	1.275	499	1,2
Cantabria	224	75	149	1,1
Castilla- León	974	281	693	1,2
Castilla La Mancha	812	277	535	1,3
Cataluña	3.154	1.730	1.424	0,6
Extremadura	424	108	317	1,5
Galicia	1.063	375	687	1,1
Baleares	1.185	921	265	0,9
Madrid	2.543	1.063	1.480	0,6
Murcia	564	195	369	1,1
Navarra	261	99	162	0,8
País Vasco	863	284	579	0,8
La Rioja	126	40	86	1,0
Total CC.AA.	20.440	9.006	11.434	0,9

Fuente: Elaboración Propia

Además del ajuste realizado por los ingresos y gastos extraordinarios por la COVID creemos que también es necesario realizar una corrección en la recaudación de los tributos cedidos tradicionales del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y los Tributos sobre el Juego. El motivo de este ajuste se debe a que la declaración del Estado de Alarma entre marzo y junio de 2020, llevó aparejado la suspensión de los plazos tributarios en las CC.AA. Por tanto, parte de esta recaudación de 2020 se desplazó a 2021. Prueba de ello, es que la recaudación en 2020 del ISD se redujo con respecto a 2019, a pesar del exceso de mortalidad debido a la pandemia. Para realizar esta corrección en la recaudación se ha estimado para los años 2020 y 2021 la recaudación por estos impuestos utilizando las tasas de variación sin efecto COVID publicadas por el Ministerio de Hacienda (MH, 2022b). El impacto extraordinario de la suspensión de plazos se calcula como la diferencia entre la recaudación real de cada región y la estimada a partir de las tasas de variación sin efecto COVID. Como se puede ver en la Tabla A.5, este ajuste tuvo un impacto negativo en el déficit de 0,2% del PIB en 2020 y prácticamente nulo, aunque muy heterogéneo entre regiones, en 2021.

Tabla A5. Ajuste extraordinario por suspensión de plazos en: ISD, ITPAJD y Tributos sobre el juego				
	Impacto en 2020		Impacto en 2021	
	millones de euros	% PIB	millones de euros	% PIB
Andalucía	543	0,4	183	0,1
Aragón	50	0,1	-16	-0,0
Asturias	2	0,0	-26	-0,1
C. Valenciana	282	0,3	-18	-0,0
Canarias	99	0,3	47	0,1
Cantabria	22	0,2	-17	-0,1
Castilla- León	70	0,1	-52	-0,1
Castilla La Mancha	68	0,2	27	0,1
Cataluña	513	0,2	-228	-0,1
Extremadura	22	0,1	-13	-0,1
Galicia	83	0,1	42	0,1
Baleares	138	0,5	-139	-0,5
Madrid	519	0,2	67	0,0
Murcia	79	0,3	48	0,1
Navarra	-2	-0,0	-1	-0,0
País Vasco	54	0,1	1	0,0
La Rioja	4	0,1	-19	-0,2
Total CC.AA.	2.547	0,2	-114	-0,0

Fuente: MH (2022b) y elaboración propia

En la Tabla A.6, se muestra la estimación de las operaciones no recurrentes para los años 2020 y 2021, las cuales, incluyen los ingresos y gastos de carácter extraordinario debidos a la COVID y el efecto en el saldo derivado de la suspensión de plazos de recaudación de los tributos cedidos tradicionales. El impacto neto extraordinario de la COVID en el año 2020 ha sido estimado en Díaz y Marín (2021). El impacto COVID de 2021 y la corrección por la suspensión de plazos de los tributos cedidos tradicionales se han calculado en las Tablas A.4 y A.5, respectivamente. Como se puede observar, las operaciones no recurrentes tienen un efecto en déficit muy relevante en los años 2020 y 2021 del 0,8% PIB y 1,0% PIB respectivamente.

Tabla A6. Estimación de las operaciones no recurrentes en 2020 y 2021 (% PIB)						
	Impacto neto extraordinario COVID-19 en 2020 (A)	Ajuste en la Recaudación 2020 (B)	Impacto total Extraordinario en 2020 (C)=(A)-(B)	Impacto neto extraordinario COVID-19 en 2021 (E)	Ajuste en la Recaudación 2021 (F)	Impacto total Extraordinario en 2021 (F)=(E)-(F)
Andalucía	1,0	0,4	0,6	1,3	0,1	1,2
Aragón	1,1	0,1	0,9	1,0	-0,0	1,1
Asturias	1,0	0,0	0,9	1,4	-0,1	1,5
C. Valenciana	1,1	0,3	0,8	1,2	-0,0	1,2
Canarias	0,9	0,3	0,6	1,2	0,1	1,1
Cantabria	1,0	0,2	0,8	1,1	-0,1	1,2
Castilla- León	1,0	0,1	0,9	1,2	-0,1	1,3
Castilla La Mancha	1,3	0,2	1,1	1,3	0,1	1,2
Cataluña	1,0	0,2	0,7	0,6	-0,1	0,7
Extremadura	1,0	0,1	0,9	1,5	-0,1	1,6
Galicia	1,0	0,1	0,9	1,1	0,1	1,0
Baleares	1,5	0,5	1,0	0,9	-0,5	1,4
Madrid	1,1	0,2	0,9	0,6	0,0	0,6
Murcia	1,1	0,3	0,8	1,1	0,1	1,0
Navarra	0,4	-0,0	0,4	0,8	-0,0	0,8
País Vasco	0,6	0,1	0,5	0,8	0,0	0,8
La Rioja	1,2	0,1	1,2	1,0	-0,2	1,2
Total CC.AA.	1,0	0,2	0,8	0,9	-0,0	1,0

Fuente: Díaz y Marín (2021) y Elaboración Propia