



# El saldo estructural de las Comunidades Autónomas, 2021-2022

MANUEL DÍAZ

CARMEN MARÍN

DIEGO MARTÍNEZ

Estudios sobre la Economía Española 2023/22

**Julio de 2023**

**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, 2021-2022\*

Manuel Díaz (FEDEA)

Carmen Marín (FEDEA)

Diego Martínez (Universidad Pablo Olavide y FEDEA)

## Resumen

En este trabajo se aplica la metodología seguida por la Comisión Europea para descomponer el saldo presupuestario de las regiones en sus componentes cíclico y estructural en el periodo 2021-2022. Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han cerrado 2022 con un desequilibrio del -1,1% del PIB en Contabilidad Nacional pero nuestra estimación en términos estructurales supone un superávit del 0,2% del PIB. No obstante, este resultado podría estar sesgado por al menos tres motivos. El primero se debe a que una parte importante de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de 2022 es extraordinaria, en la medida en que viene dada por un crecimiento de los ingresos que no está explicado por los precios, las bases imponibles y las medidas implementadas. El segundo se refiere a las rebajas fiscales aplicadas por las CC.AA., que tendrán su efecto en las cuentas regionales de 2024. Y el tercero se encuentra relacionado con el aumento de gastos, particularmente por mejoras retributivas implementadas en 2022 pero con efectos sobre ejercicios futuros. Teniendo todo esto en cuenta, las CC.AA. realmente no han saneado sus cuentas fiscales en 2022 y, por ello, es urgente que una vez superada la crisis del COVID y de la invasión de Rusia en Ucrania, aborden un plan creíble para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

---

\* 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 2021 y 2022. Para realizar este ejercicio se ha seguido, principalmente, la metodología definida por la Comisión Europea (Orden ECC/493/2014 y Orden ECC/1556/2016), a la que hemos incorporado algunas modificaciones para adaptarlas a la realidad de las finanzas públicas regionales españolas.

Nuestras principales novedades metodológicas son cuatro. La primera es una exhaustiva distinción entre los recursos que proceden del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) y los exclusivos de cada Comunidad. En efecto, en la medida en que el grado de nivelación del SFA es elevado, cabe esperar que una parte sustancial de los ingresos públicos de las CC.AA. no mantenga una estrecha relación con la actividad económica de esa región sino con la del conjunto del país. Nótese, por ejemplo, que, aunque la caída del PIB de Baleares fue del 22,8% en 2020, los recursos del SFA en esta comunidad solamente se redujeron en un 5,4%. Esta circunstancia debe tenerse en cuenta para una correcta estimación del saldo presupuestario cíclico. Por otro lado, una parte de los recursos autonómicos sí se encuentran vinculados a la evolución de la renta regional y, en ese sentido, reciben un tratamiento diferencial con respecto a los primeros.

La segunda novedad de nuestro trabajo reside precisamente en abordar esos hechos diferenciales en la dinámica económica de las CC.AA. Nuevamente el caso de Baleares nos sirve de ilustración, en esta ocasión en relación con Extremadura; la anteriormente citada caída del PIB balear de un 22,8% en 2020 contrasta con la experimentada en Extremadura, que fue del 7,8%, esto es, tres veces menos. Se constatan así unas diferencias regionales en los ciclos económicos que, en rigor, deben considerarse. Por consiguiente, en este trabajo, a diferencia de lo establecido en las órdenes ministeriales ECC/493/2014 y ECC/1556/2016, hemos realizado una estimación del *output gap* a escala regional, renunciando al uso sin más del valor nacional.

Nuestra tercera aportación ha consistido en precisar con todo el detalle que permiten los datos disponibles las llamadas operaciones no recurrentes, también conocidas como *one-offs*, en los cálculos del saldo estructural realizados. En efecto, como recientemente ha señalado De la Fuente (2023), no deben ignorarse los importantes ingresos y gastos atípicos de las CC.AA. desde la Covid-19 hasta nuestros días. En este sentido, hemos considerado apropiado no solo advertir del carácter no permanente de muchos de los ingresos extraordinarios recibidos sino también realizar algún ejercicio de sensibilidad sobre cuál hubiese sido el saldo estructural de haber contado con menos recursos atípicos y difíciles de replicar en ejercicios posteriores.

Por último, nuestra cuarta novedad respecto a la metodología estándar de las órdenes ministeriales, ya incorporada en ediciones anteriores de nuestro análisis, se concentra en un completo tratamiento de las liquidaciones del SFA. Como es sabido, éstas tienen lugar dos años después del momento en que se realizan las entregas a cuenta que las motivan, alterando la dinámica de ingresos y gastos. Además, en 2022 se ha realizado una desigual

condonación de la liquidación negativa a pagar por las CC.AA. Por ello, nuestro estudio las encaja en dos momentos del tiempo diferentes (cuando se originan y cuando se liquidan) a fin de contar con el cuadro completo de flujos financieros intertemporales y una interpretación extensiva de su importancia.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. En el siguiente apartado se realiza una aproximación a las cifras de saldo presupuestario registradas en Contabilidad Nacional, no solo de las CC.AA. sino también del resto de niveles de gobierno. En el tercer apartado se expone la metodología seguida, ilustrando su utilización con la estimación, sin solución de continuidad, del saldo estructural de las CC.AA.; en este sentido, todas las modificaciones metodológicas anteriormente aludidas y su encaje en la secuencia estándar de estimación son abordadas con detalle. Finalmente, un apartado de conclusiones cierra el trabajo.

## 2. Primera aproximación al saldo presupuestario

La estimación de los saldos estructurales de las CC.AA. es un procedimiento que venimos realizando desde 2007<sup>1</sup>. En esta introducción presentaremos cuál ha sido la evolución de los saldos presupuestarios “ordinarios” de las Administraciones Públicas españolas y sus distintos subsectores. Estos datos son elaborados y publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023a y b).

El saldo en Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas (AA.PP.) ha sido en 2022 del -4,81% del PIB. Este déficit se ha reducido con respecto a 2021 en 2,07 puntos del PIB (Tabla 1).

<b>Tabla 1. Saldo en Contabilidad Nacional de las AA.PP (% PIB)</b>			
	<b>2021 (P)</b>	<b>2022 (A)</b>	<b>Diferencia</b>
Administración Central	-6,11	-3,09	-3,02
Seguridad Social	-1,00	-0,45	-0,55
Comunidades Autónomas	-0,05	-1,14	1,08
Corporaciones Locales	0,29	-0,12	0,41
<b>Total AAPP</b>	<b>-6,87</b>	<b>-4,81</b>	<b>-2,07</b>

(P) y (A) hacen referencia a Provisionales y Avance, respectivamente

Fuente: IGAE (2023a y b) y Elaboración Propia

Por nivel administrativo, la Administración Central (AC) presenta la mayor reducción del déficit, desde el -6,11% en 2021 hasta el -3,09% de 2022. 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 Seguridad Social lo reduce desde el -1% hasta el -0,45%. Dicha mejora del saldo de la Seguridad Social es consecuencia de los elevados

<sup>1</sup> Conde-Ruiz et al. (2015).

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 a 2021 (en un 5,1%), tasa que superará ampliamente los dos dígitos en 2023 debido a la actualización de un 8,5% de dichas pensiones.

Las CC.AA. presentan en 2022 un deterioro de su saldo en Contabilidad Nacional en más del 1% del PIB. Ello se debe a dos motivos. El primero, la caída de transferencias extraordinarias por parte del Estado a las CC.AA. en 2022 respecto al ejercicio anterior. En 2021 las CC.AA. recibieron 13.466 millones de euros del “Fondo Extraordinario” para compensar los gastos extraordinarios por COVID y 6.973 millones a través de la “Línea COVID” de apoyo a la solvencia empresarial. Aunque las CC.AA. son meros intermediarios de la “Línea COVID”, el hecho de que no se agotaran todos los fondos de esta línea en 2021 provocó un efecto positivo en el déficit en 2021 que se compensa con un efecto negativo en 2022. Por el contrario, en 2022, las CC.AA. recibieron fondos extraordinarios por importe de 7.467 millones de euros, de los cuales 4.404 millones se destinaron a financiar a las CC.AA. con liquidación negativa del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) de 2020 y 3.063 millones de euros para compensar el cambio del Sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA.

Y el segundo motivo de este deterioro del saldo presupuestario autonómico se debe al impacto que tuvo en 2022 la liquidación del SFA de 2020. En efecto, dicha liquidación alcanzó la cifra de 3.075 millones de euros a devolver por las CC.AA., frente a la recibida en 2021 del SFA de 2019, que fue positiva y excepcionalmente alta: 8.942 millones de euros<sup>2</sup>.

Las Corporaciones Locales, por su parte, presentaron en 2022 un saldo ligeramente negativo (-0,12%) en términos de Contabilidad Nacional. Este dato contrasta con el superávit registrado por este subsector desde 2011. No obstante, es esperable que el dato de 2022 sea excepcional, debido al impacto negativo que tuvo la liquidación del Sistema de Financiación de 2020 y por la que van a ser compensadas en los próximos años.

A modo de resumen, las CC.AA. han cerrado 2022 con un deterioro importante de sus cuentas públicas con respecto a los años 2020 y 2021, en los que presentaron saldos presupuestarios excepcionalmente buenos (-0,22% y -0,05%, respectivamente). Sin embargo, estos datos no reflejan la verdadera situación fiscal de las CC.AA. por varios motivos.

Primero, los efectos de las ayudas y fondos transferidos a las CC.AA. por la pandemia del COVID, así como del resto de operaciones realizadas a favor de las CC.AA. con carácter extraordinario, impactaron muy positivamente en las cuentas autonómicas en 2020 y 2021. Segundo, la casuística de funcionamiento del SFA, cuyas entregas a cuenta

---

<sup>2</sup> La liquidación de 2020 fue de -3.075 millones, a devolver por las CC.AA., pero dentro de esa cifra encontramos comunidades con liquidaciones positivas (Canarias, C. Valenciana y Baleares) a las que no se compensó. Por tanto, los 4.404 millones arriba mencionados se refieren exclusivamente a la compensación de liquidaciones negativas en aquellas CC.AA. que las registraron.

están elaboradas en base a unas previsiones de ingresos que se liquidan con dos años de retraso dificulta la comparación intertemporal. Y, por último, el impacto del ciclo económico sobre los ingresos de las CC.AA. debe de ser excluido de su saldo fiscal para aproximar mejor la orientación de la política fiscal autonómica.

En este contexto, nuestro objetivo es calcular el saldo estructural de las CC.AA. (no observable) a fin de presentar una mejor aproximación a la imagen fiel de sus cuentas públicas.

### 3. Saldo estructural de las CC.AA. en 2021 y 2022

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 estima 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 es en la actualidad 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 todas estas reglas fiscales se encuentran en suspenso.

El problema reside en que el saldo estructural no es observable y, por tanto, es necesario estimarlo. Nuestra normativa 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/1556/2016<sup>3</sup>, 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 CC.AA. 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 semielasticidad del saldo y el *output gap*<sup>4</sup>. En este informe, abordaremos el cálculo del saldo estructural con algunas modificaciones de la metodología de la CE.

En concreto, dada la naturaleza de los recursos de las CC.AA., estimaremos el saldo cíclico distinguiendo los recursos que proceden del SFA de los exclusivos de cada Comunidad y no sometidos a mutualización vía SFA. Así, la expresión general de dicho saldo cíclico viene dada por la siguiente ecuación:

$$SC_{ca} = \varepsilon_{SFA,ca} * og_{SFA} * W_{ca} + \varepsilon_{IP,ca} * og_{ca} * (1 - W_{ca}) \quad (1)$$

<sup>3</sup> Véase BOE (2014, 2016).

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

El saldo cíclico de una comunidad  $ca$  ( $sc_{ca}$ ) es la suma ponderada de la parte cíclica estatal y la parte cíclica de la comunidad. La parte cíclica estatal se calcula como la semielasticidad del saldo calculada según los recursos provenientes del SFA ( $\varepsilon_{SFA,ca}$ ) por el *output gap* nacional ( $og_{SFA}$ ). Por su lado, la parte cíclica la comunidad es la semielasticidad del saldo calculada según los ingresos propios de cada comunidad ( $\varepsilon_{IP,ca}$ ) por el *output gap* específico de cada comunidad ( $og_{ca}$ ). El peso asignado a la parte cíclica estatal ( $W_{ca}$ ) es el cociente de los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Fundamentales y la Transferencia del Fondo de Suficiencia Global sobre el total de recursos no financieros de la comunidad.

A continuación, se expone cómo se ha estimado la semielasticidad del saldo y, más adelante, abordaremos la utilización de *output gaps* específicos. En términos generales, la semielasticidad del saldo ( $\varepsilon$ ) se calcula como la diferencia entre la semielasticidad de los ingresos ( $\varepsilon^R$ ) y la semielasticidad de los gastos ( $\varepsilon^G$ ):

$$\varepsilon = \varepsilon^R - \varepsilon^G. \quad (2)$$

Esta semielasticidad del saldo se calcula, pues, a partir de las semielasticidades de ingresos y gastos que, a su vez, como se describe abajo, utilizan elasticidades específicas de cada ingreso y gasto según las estimaciones de Mourré et al. (2019). Nótese que la metodología de la CE está planteada en términos de semielasticidades (de ingreso y gastos primero, y de saldo después, en porcentaje del PIB) por lo que se requiere una elaboración previa que traslade las elasticidades convencionales a las semielasticidades (en términos de PIB) que se necesitan; es lo que se realiza en las ecuaciones (3) y (4) siguientes.

Las elasticidades de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas se han estimado adaptando la metodología de la CE para separar las dos partes del ciclo identificadas anteriormente. En particular, la semielasticidad de los ingresos provenientes del SFA ( $\varepsilon_{SFA,ca}^R$ ) se calcula según la siguiente expresión:

$$\varepsilon_{SFA,ca}^R = \left( \sum_{i=1}^4 \eta_{R,i} \frac{R_{i,ca}}{R_{ca}} - 1 \right) \frac{R_{ca}}{Y_{ca}}, \quad (3)$$

siendo  $\eta_{R,i}$  la elasticidad del ingreso  $i$  (IRPF, IVA, Impuestos Especiales y Fondos del SFA) respecto al *output gap*<sup>5</sup>,  $\frac{R_{i,ca}}{R_{ca}}$  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 en contabilidad nacional para el periodo 2012-2021. Por último,  $\frac{R_{ca}}{Y_{ca}}$  es la ratio de ingresos sobre PIB de la comunidad  $ca$  para el promedio 2012-2021. La semielasticidad del ingreso de cada

---

<sup>5</sup> 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 et al. (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 estima en la citada orden ministerial adaptando la metodología de la CE a las peculiaridades del sistema de financiación territorial.

comunidad será diferente dependiendo del peso de cada tipo de ingreso sobre el total de ingresos.

Para el cálculo de la semielasticidad de los ingresos procedentes de recursos propios de cada comunidad ( $\varepsilon_{IP,ca}^R$ ) se sigue en esencia la ecuación (3) anterior pero con dos categorías de ingresos: impuestos directos (Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) e impuestos indirectos (Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto General Indirecto Canario y resto de impuestos indirectos)<sup>6</sup>.

Por otra parte, la expresión de la semielasticidad de gastos para la comunidad  $ca$  ( $\varepsilon_{ca}^G$ ) es:

$$\varepsilon_{ca}^G = \left( \eta_{Gu} \frac{G_{u,ca}}{G_{ca}} - 1 \right) \frac{G_{ca}}{Y_{ca}}, \quad (4)$$

siendo  $\eta_{Gu}$  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 total, que en el caso de las CC.AA. es cero ya que el Estado asume dichos gastos por desempleo. Por último,  $\frac{G_{ca}}{Y_{ca}}$  es la ratio de gastos sobre PIB de la comunidad  $ca$ . La semielasticidad del gasto de cada comunidad será, por tanto, (-1) multiplicado por la ratio de gastos sobre PIB de esa comunidad.

En referencia al valor del *output gap* utilizado para la estimación del saldo cíclico, en la Orden ECCC/493/2014 se establece que el cálculo se realice sobre el *output gap* nacional. Sin embargo, en este artículo utilizaremos *output gaps* específicos para cada comunidad para la parte del ciclo asociada a los impuestos propios y el *output gap* nacional para los ingresos provenientes del SFA. 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 2000-2024<sup>7</sup>.

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 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 22,8% mientras que el de Extremadura lo hizo en un 7,8%, esto es, tres veces menos.

<sup>6</sup> Se establece, en línea con la nota al pie anterior, que la elasticidad de los impuestos indirectos toma el valor 1 y la elasticidad de los impuestos directos aquí considerados (Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) toma el valor 0, es decir, consideramos que son independientes del ciclo económico.

<sup>7</sup> Esta serie incluye la estimación del PIB regional real para 2022 de la AIReF (2023a) y las previsiones de PIB del BBVA para 2023 y 2024 (BBVA, 2022). El recurso a estimaciones contemporáneas de datos y previsiones para años futuros busca 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.



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 SFA que, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, reparte con criterios de población ajustada un 75% de los ingresos tributarios normativos entre las Comunidades. Así se explica que, aunque la caída del PIB de Baleares fue del 22,8% en 2020, los recursos del SFA en esta comunidad solamente se han reducido en un 5,4%. Estas consideraciones nos obligan a reconfigurar el cálculo del saldo cíclico respecto a ediciones anteriores de este estudio.

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 evitar, 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). También hemos adaptado la metodología de la CE a la realidad regional española, con recursos autonómicos procedentes del SFA y otros no vinculados al mismo.

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)<sup>8</sup>, 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 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

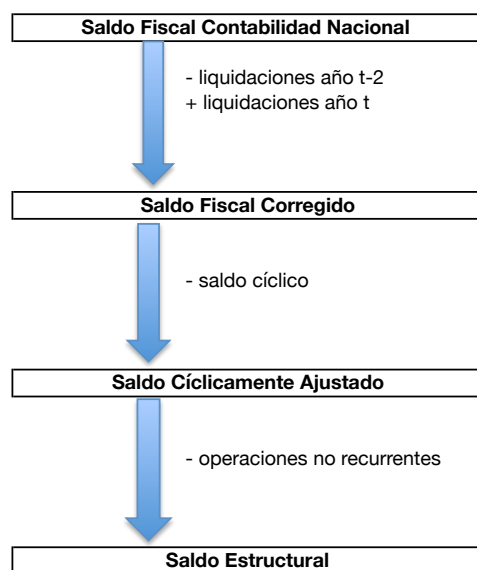
---

<sup>8</sup> 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.”.

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-offs*. Estas operaciones no recurrentes han tenido un efecto sobre las cuentas públicas muy importante en los últimos años debido a la pandemia del COVID-19.

**Figura 1. Cálculo Saldo Estructural**



Fuente: Elaboración Propia

En la Tabla 2, se presenta cuál ha sido el Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional por comunidad para los dos últimos años. En 2022, las CC.AA. en su conjunto han presentado un Saldo Presupuestario del -1,1% del PIB, lo que supone un deterioro notable respecto al prácticamente equilibrio presupuestario alcanzado en 2021 (-0,1% del PIB)<sup>9</sup>. Por comunidades, destacan los superávits presupuestarios registrados por Navarra (1,5% del PIB), y en menor medida, por Baleares (0,1% del PIB). En sentido contrario, Murcia (-2,9% del PIB) y C. Valenciana (-3,1% del PIB) continúan siendo las comunidades con mayores déficits, con un empeoramiento importante respecto a 2021. El deterioro del saldo presupuestario también ha sido superior a la media en Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura.

<sup>9</sup> Se han redondeado los valores de la Tabla 1.

<b>Tabla 2. Evolución del Saldo en Contabilidad Nacional (% PIB). 2021-2022</b>			
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variación 2022-2021</b>
Andalucía	-0,2	-0,7	-0,4
Aragón	-0,1	-0,9	-0,9
Asturias	1,0	-0,7	-1,7
C. Valenciana	-1,0	-3,1	-2,1
Canarias	0,4	-1,2	-1,7
Cantabria	0,8	-0,5	-1,3
Castilla- León	-0,1	-1,2	-1,0
Castilla La Mancha	0,2	-1,9	-2,1
Cataluña	-0,4	-1,5	-1,1
Extremadura	0,2	-1,3	-1,5
Galicia	-0,1	-0,6	-0,5
Baleares	0,9	0,1	-0,8
Madrid	0,3	-0,7	-1,0
Murcia	-1,4	-2,9	-1,5
Navarra	1,3	1,5	0,3
País Vasco	0,9	-0,1	-1,0
La Rioja	-0,1	-1,0	-0,9
<b>Total CC.AA.</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>

Fuente: IGAE (2023a) y Elaboración Propia.

En la Tabla 3 se muestran las liquidaciones del SFA necesarias para calcular el Saldo Fiscal Corregido. Las liquidaciones correspondientes a 2019 y 2020 son definitivas y la liquidación de 2021 se corresponde con la previsión de liquidación presentada en los Presupuestos Generales del Estado (PGE, 2023) y recogida en los Informes de Financiación Provisional de las CC.AA. del Ministerio de Hacienda (MH, 2023).

La liquidación de 2022, por su parte, ha sido estimada adaptando al año 2022 la metodología descrita en De la Fuente (2021). Como resultado de nuestra estimación, la liquidación para 2022 va a ser previsiblemente muy positiva, en torno al 1,5% del PIB. Esta estimación está en línea con la prevista por la AIREF en el informe sobre el Programa de Estabilidad 2023-2026 (AIREF, 2023b). Por otro lado, este resultado está reflejando el aumento de la recaudación de impuestos producido en 2022 por encima de las previsiones reflejadas en las entregas a cuenta de ese año. En ese sentido, como más adelante comentaremos, dicha liquidación hay que tomarla con cautela en la medida en que una parte importante de la misma es extraordinaria y difícilmente repetible.

<b>Tabla 3. Liquidaciones del SFA (% PIB). 2019-2022</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Previsión 2021</b>	<b>Estimación 2022</b>
Andalucía	0,7	-0,8	0,8	1,8
Aragón	0,3	-0,8	0,5	1,6
Asturias	0,5	-0,7	1,0	2,1
C. Valenciana	1,4	0,5	1,7	2,1
Canarias	1,8	0,7	2,3	4,3
Cantabria	0,5	-1,1	0,6	1,7
Castilla- León	0,5	-0,7	1,0	1,9
Castilla La Mancha	0,7	-0,9	0,7	1,6
Cataluña	0,7	-0,3	0,9	1,1
Extremadura	0,6	-1,1	1,3	2,7
Galicia	0,6	-0,7	1,1	2,1
Baleares	2,4	2,0	2,9	3,0
Madrid	0,4	-0,2	0,5	1,0
Murcia	0,9	-0,3	1,1	1,9
Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0
País Vasco	0,0	0,0	0,0	0,0
La Rioja	0,4	-1,3	0,4	1,4
<b>Total CC.AA.</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022, 2023), De la Fuente (2021) y Elaboración Propia.

La Tabla 4, 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 2022 está mostrando las entregas a cuenta de 2022 más la liquidación estimada de 2022. Como puede verse, el Saldo Corregido para 2022 mejora notablemente al restar la liquidación negativa de 2020 (-0,3% PIB) y sumar una liquidación estimada para 2022 de 1,5% del PIB.

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 este efecto no sería muy relevante en 2021 (-0,1% frente al +0,1%) pero sí en 2022, ya que estaríamos hablando de un superávit presupuestario del 0,7% del PIB en lugar del desequilibrio del -1,1% del PIB registrado formalmente en 2022.

<b>Tabla 4. Evolución del Saldo Corregido (% PIB). 2021-2022</b>			
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variación 2022-2021</b>
Andalucía	-0,1	2,0	2,1
Aragón	0,1	1,4	1,3
Asturias	1,5	2,1	0,6
C. Valenciana	-0,7	-1,5	-0,8
Canarias	0,9	2,3	1,5
Cantabria	0,9	2,3	1,4
Castilla- León	0,4	1,4	1,0
Castilla La Mancha	0,2	0,6	0,4
Cataluña	-0,3	-0,2	0,1
Extremadura	0,9	2,6	1,6
Galicia	0,4	2,1	1,7
Baleares	1,4	1,1	-0,3
Madrid	0,3	0,5	0,2
Murcia	-1,2	-0,8	0,5
Navarra	1,3	1,5	0,3
País Vasco	0,9	-0,1	-1,0
La Rioja	-0,1	1,7	1,8
<b>Total CC.AA.</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>

Fuente: Elaboración Propia

La Tabla 5 ofrece la información necesaria para calcular el saldo cíclico anteriormente explicado, que se muestra en las dos primeras columnas y referidas a los años 2021 y 2022. Tal y como se anticipaba más arriba, las semielasticidades y *output gap* de las diferentes CC.AA. muestran una notable heterogeneidad, al igual que los pesos de los recursos procedentes del SFA.

Así, las CC.AA. con menores participaciones en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en relación con el resto de recursos que recibe por tributos cedidos y/o Fondos de Suficiencia Globales negativos, muestran un menor peso en los recursos procedentes de la nivelación del SFA. Es el caso de Baleares, C. Valenciana, C. de Madrid y Cataluña. En consecuencia, en estas CC.AA., las semielasticidades del saldo presupuestario estimadas con respecto a los recursos procedentes de la nivelación nacional son inferiores a la media nacional. Por su parte, las semielasticidades del saldo con respecto a los recursos exclusivos de cada hacienda regional, recogidos en la columna encabezada con “comunidad”, muestran una heterogeneidad autonómica ligada sobre todo al peso de dichos recursos sobre el PIB regional, según las expresiones arriba detalladas.

Respecto al *output gap* en 2021, las CC.AA. más afectadas por el impacto de la COVID-19 fueron las especialmente turísticas (Canarias y Baleares), mientras que Castilla-La Mancha y Galicia mostraron los valores menos negativos. En 2022, las turísticas se comportaron relativamente mejor, con un *output gap positivo* y levemente por encima de la media nacional, que se situó en un valor ligeramente positivo (0,2).

En consecuencia, los saldos cíclicos estimados replicaron la heterogeneidad de los *output gaps* en 2021, esto es, con valores más negativos para las CC.AA. en las que la recesión fue mayor. En 2022, sin embargo, la similitud y escasa magnitud de los *output gaps* regionales conduce a cifras de saldo cíclico prácticamente nulas en casi todas las CC.AA.

**Tabla 5. Evolución del Saldo Cíclico (% PIB). 2021-2022**

	Saldo Cíclico 2021	Saldo Cíclico 2022	Variación del Saldo Cíclico 2021-2020	Output gap 2021	Output gap 2022	Semielasticidad del Saldo		Peso recursos nacionales en porcentaje	
						Nacional	Comunidad	2021	2022
Andalucía	-0,6	0,1	0,7	-2,9	0,4	0,2174	0,1661	60	72
Aragón	-0,5	0,0	0,5	-2,4	0,0	0,1794	0,1290	59	72
Asturias	-0,6	0,0	0,6	-2,4	0,4	0,2261	0,1596	54	68
C. Valenciana	-0,5	0,0	0,6	-2,8	0,4	0,1928	0,1493	48	61
Canarias	-1,0	0,1	1,1	-8,4	0,9	0,2163	0,1570	50	71
Cantabria	-0,6	0,0	0,7	-2,4	0,1	0,2356	0,1716	63	79
Castilla- León	-0,5	0,0	0,6	-2,4	0,1	0,2013	0,1474	60	74
Castilla la Mancha	-0,6	0,1	0,6	-2,3	0,7	0,2151	0,1660	58	76
Cataluña	-0,5	0,0	0,5	-3,7	0,0	0,1774	0,1275	47	61
Extremadura	-0,8	0,0	0,8	-2,6	0,0	0,2843	0,2204	59	72
Galicia	-0,6	0,0	0,6	-2,3	0,3	0,2108	0,1511	61	74
Baleares	-0,9	0,0	0,9	-8,7	0,4	0,1534	0,1189	34	46
Madrid	-0,4	0,0	0,4	-3,5	0,0	0,1285	0,0906	52	65
Murcia	-0,6	0,0	0,6	-2,7	0,4	0,2081	0,1615	55	67
Navarra	-0,5	0,1	0,6	-2,4	0,3		0,2257	0	0
País Vasco	-0,6	0,0	0,6	-2,7	0,0		0,2155	0	0
La Rioja	-0,6	0,0	0,6	-2,7	0,0	0,1965	0,1399	64	79
Total CC.AA.	-0,4	0,0	0,5	-3,3	0,2	0,1833	0,1348		

Fuentes: Datos elaboración Output Gap: AIReF (2023a), BBVA (2022) y elaboración propia

La Tabla 6 muestra el saldo cíclicamente ajustado definido como la diferencia entre el saldo corregido y el saldo cíclico. Como puede verse, el saldo cíclicamente ajustado ha mejorado ligeramente en 2022 desde 0,6% de 2021 hasta 0,7% en 2022. Por comunidades destaca la mejora del saldo de Andalucía (que pasa de un saldo cíclicamente ajustado de 0,5% del PIB en 2021 a 1,9% del PIB en 2022), La Rioja (del 0,5% del PIB al 1,7% del PIB) y Galicia (del 1% del PIB al 2,1% del PIB).

<b>Tabla 6. Evolución del Saldo Cíclicamente ajustado (% PIB). 2021-2022</b>			
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variación 2022-2021</b>
Andalucía	0,5	1,9	1,4
Aragón	0,6	1,4	0,8
Asturias	2,1	2,1	-0,1
C. Valenciana	-0,2	-1,5	-1,4
Canarias	1,9	2,3	0,4
Cantabria	1,5	2,3	0,7
Castilla- León	0,9	1,4	0,5
Castilla La Mancha	0,8	0,6	-0,2
Cataluña	0,2	-0,2	-0,4
Extremadura	1,7	2,5	0,8
Galicia	1,0	2,1	1,1
Baleares	2,3	1,0	-1,2
Madrid	0,7	0,5	-0,2
Murcia	-0,6	-0,8	-0,2
Navarra	1,8	1,5	-0,4
País Vasco	1,5	-0,1	-1,5
La Rioja	0,5	1,7	1,2
<b>Total CC.AA.</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>

Fuente: Elaboración Propia

En el siguiente paso tenemos que descontar las operaciones y/o medidas no recurrentes, más conocidas como *one-offs*. Estas operaciones hay que excluirlas porque solo influyen con carácter temporal en el saldo y, por tanto, no son permanentes. En la Tabla 7 se recoge cuál ha sido el impacto en el saldo fiscal de las medidas no recurrentes de ingresos y gastos.

Todavía en 2021, la pandemia originada por la COVID provocó unos gastos e ingresos extraordinarios que afectaron a la situación fiscal de las CC.AA. y que, en consecuencia, deben ser excluidos a la hora de determinar el saldo estructural. El dato de 2021 lo hemos obtenido de nuestro mismo informe publicado en 2022 (Díaz et al., 2022). Para 2022 las operaciones no recurrentes que hemos considerado están formadas por los ingresos extraordinarios de la compensación de la liquidación negativa de 2020 y la compensación por el impacto de la liquidación de 2019 debido al cambio del SII del IVA de 2017. Además, hay que descontar a esta cifra la parte de la “Línea COVID” de ayudas a las empresas que las CC.AA. no utilizaron y tuvieron que devolver al Estado en 2022.



Como puede observarse estas operaciones han registrado un valor positivo del 1% del PIB para 2021 y del 0,4% del PIB para 2022. Además, la distribución del impacto es bastante homogénea entre las diferentes regiones.

<b>Tabla 7. Operaciones y/o medidas no recurrentes, one off (% PIB). 2021-2022</b>		
	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Andalucía	1,2	0,8
Aragón	1,1	0,7
Asturias	1,5	0,7
C. Valenciana	1,2	-0,1
Canarias	1,1	0,3
Cantabria	1,2	1,2
Castilla- León	1,3	0,7
Castilla La Mancha	1,2	0,8
Cataluña	0,7	0,4
Extremadura	1,6	1,2
Galicia	1,0	0,8
Baleares	1,4	0,1
Madrid	0,6	0,3
Murcia	1,0	0,2
Navarra	0,8	-0,1
País Vasco	0,8	-0,2
La Rioja	1,2	1,3
<b>Total CC.AA.</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>

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 8. El saldo estructural de las CC.AA. para 2021 ha sido del -0,4% del PIB y para el año 2022 ha sido positivo y del 0,2% del PIB. Por comunidades, se observa una mejora del saldo estructural entre los años 2021 y 2022 para todas ellas menos para Cataluña y C. Valenciana (que empeoran ligeramente su saldo) y para el País Vasco, que reduce superávit estructural. La comunidad con peor saldo estructural es C. Valenciana, con saldos negativos del -1,4% y 1,5% del PIB en 2021 y 2022, respectivamente. En segundo lugar está Murcia, con saldos de -1,6% y -1,0% en 2021 y 2022, respectivamente. En el lado contrario, Canarias (0,8% en 2021 y 2,0% en 2022), Navarra (1,0% en 2021 y 1,6% en 2022) y Asturias (0,6% en 2021 y 1,4% en 2022) presentan superávits elevados en los dos años considerados.

Es importante señalar que el superávit estructural estimado para 2022 está sesgado al alza por varios motivos. En primer lugar, y de manera muy destacable, por el impacto de la liquidación del SFA de 2022 que, sin duda, va a ser con diferencia la mayor de todas las registradas hasta la fecha. Ello es debido al fuerte crecimiento de la recaudación en ese año, muy por encima del crecimiento de las entregas a cuenta previstas. No obstante, según apunta tanto la AIREF (2023b) como el Banco de España<sup>10</sup>, una parte importante de este crecimiento no está explicado ni por el crecimiento real de la economía, ni de los

<sup>10</sup> Véase García-Miralles y Martínez Pagés (2023).

precios y ni de las medidas aplicadas. Por ello, una porción relevante de dicha de liquidación puede ser extraordinaria y, por tanto, ello debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar el saldo estructural.

<b>Tabla 8. Evolución del Saldo Estructural (% PIB). 2021-2022</b>			
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variación 2022-2021</b>
Andalucía	-0,7	1,2	1,9
Aragón	-0,5	0,7	1,2
Asturias	0,6	1,4	0,8
C. Valenciana	-1,4	-1,5	-0,1
Canarias	0,8	2,0	1,1
Cantabria	0,3	1,0	0,7
Castilla- León	-0,3	0,7	1,0
Castilla La Mancha	-0,4	-0,3	0,1
Cataluña	-0,5	-0,6	-0,1
Extremadura	0,1	1,3	1,2
Galicia	-0,1	1,3	1,4
Baleares	0,9	0,9	0,0
Madrid	0,1	0,2	0,1
Murcia	-1,6	-1,0	0,6
Navarra	1,0	1,6	0,5
País Vasco	0,7	0,1	-0,6
La Rioja	-0,7	0,3	1,1
<b>Total CC.AA.</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>

Fuente: Elaboración Propia

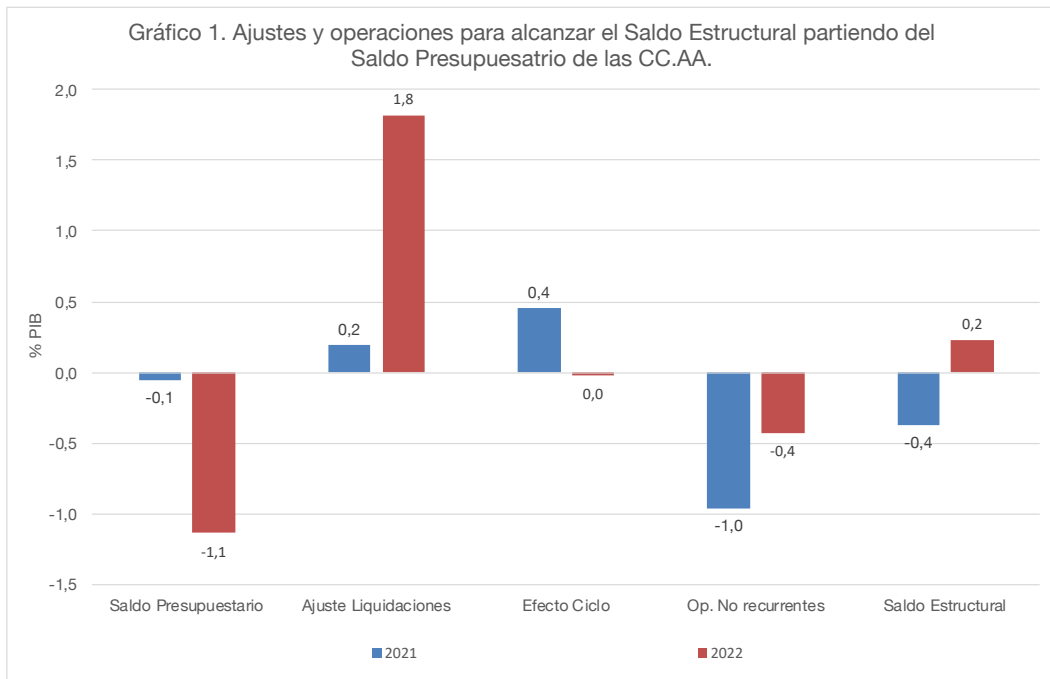
En segundo lugar, no se han considerado las diferentes rebajas fiscales implementadas por las CC.AA. en 2022, fundamentalmente en el IRPF, dada la ausencia de cifras fiables a escala individual. Según publica la AIReF en su informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad, el impacto de estas medidas en 2024 (IRPF de 2022) se estima en 2.675 millones de euros. Sin duda, este efecto reducirá este superávit estructural.

Y, en último lugar, las CC.AA. han adoptado medidas en 2022 que aumentarán el gasto autonómico en los próximos años. Sólo las medidas de gasto en personal previstas por las CC.AA. tendrán un impacto cercano a los 700 millones de euros en 2023 e impactos adicionales en torno a los 300 millones en 2024. Dichas medidas se concentran en la revisión de los complementos de carrera y complementos específicos o de productividad, especialmente en el ámbito educativo y, en menor medida, en el sanitario; también en la reducción de ratios en educación, de horas lectivas de los docentes y el mayor coste estimado en las cuotas a la Seguridad Social del personal de educación. Por todo lo anterior, pensamos que el saldo estructural estimado para 2022 debe valorarse con cautela.

A modo de resumen, en el Gráfico 1 se muestran cuáles han sido los ajustes y operaciones realizados para alcanzar el saldo estructural partiendo del saldo presupuestario. En la

Tabla 9 se ofrecen esos mismos resultados desagregados por CC.AA. y referidos al año 2022.

Como puede observarse, se parte de un saldo negativo del -1,1% del PIB mientras que fue cercano al equilibrio presupuestario para 2021 (-0,1% del PIB). Sin embargo, tras realizar los ajustes pertinentes para llegar al saldo estructural nos encontramos con un saldo negativo del -0,4% del PIB en 2021 y positivo, 0,2% del PIB para 2022. Para el año 2021, el empeoramiento del saldo se debe al efecto de las operaciones no recurrentes (-1,0%). En cambio, el efecto del ciclo deviene en un ajuste que eleva implícitamente el saldo estructural (0,4% del PIB), al encontrarnos en un momento de crisis económica con ingresos fiscales más reducidos que su nivel tendencial. Para el año 2022, la mejora del saldo se debe básicamente al impacto positivo de las liquidaciones (1,8% del PIB), mientras que el efecto de las operaciones no recurrentes reduce el saldo en el 0,4% del PIB. El efecto del ciclo en 2022 es prácticamente nulo.



**Tabla 9. Ajustes y operaciones para alcanzar el Saldo Estructural partiendo del Saldo Presupuestario de las CC.AA. Año 2022 (% PIB)**

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

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 2), 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 10.

<b>Tabla 10. Evolución del Saldo Estructural sin ajuste de liquidaciones (% PIB). 2021-2022</b>			
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variación 2022-2021</b>
Andalucía	-0,8	-1,5	-0,7
Aragón	-0,7	-1,7	-1,0
Asturias	0,1	-1,4	-1,5
C. Valenciana	-1,7	-3,1	-1,4
Canarias	0,4	-1,6	-2,0
Cantabria	0,2	-1,8	-2,0
Castilla- León	-0,8	-1,9	-1,1
Castilla La Mancha	-0,4	-2,8	-2,4
Cataluña	-0,6	-1,9	-1,3
Extremadura	-0,6	-2,5	-1,9
Galicia	-0,6	-1,4	-0,8
Baleares	0,3	-0,1	-0,4
Madrid	0,1	-1,0	-1,1
Murcia	-1,9	-3,2	-1,3
Navarra	1,0	1,6	0,5
País Vasco	0,7	0,1	-0,6
La Rioja	-0,7	-2,4	-1,7
<b>Total CC.AA.</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,0</b>

Fuente: Elaboración Propia

Con esta aproximación alternativa, se comprueba cómo el saldo estructural estimado para 2021 es ligeramente más negativo que la estimación anterior (-0,6% frente a -0,4%). Para el año 2022 las diferencias son muy apreciables. El saldo estructural se reduce desde un superávit de 0,2% hasta un déficit del 1,6% PIB si imputamos las liquidaciones en el ejercicio en que se producen.

Sin embargo, cuando las diferencias en la cuantía de las liquidaciones que se consideran son elevadas, como ocurre en 2022, 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 tuvo que abonarse 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.

Finalmente, hemos estimado el impacto que hubiera tenido una liquidación de 2022 un 30% inferior a la estimada por el hecho de que ésta se sustentara, en parte, en un crecimiento extraordinario de los ingresos hasta 2022. Esto puede implicar que una parte importante puede ser no recurrente, y, por tanto, debería de eliminarse este efecto del saldo estructural. De hecho, el propio Banco de España señala que “el principio de prudencia sugeriría no considerar la parte no explicada del aumento reciente de los ingresos públicos como permanente”. Según AIREF (2023b), la parte no explicada del crecimiento de los ingresos fue de 2,4 puntos porcentuales en 2021 y de 2,1 puntos porcentuales en 2022. Ello nos lleva a una cifra acumulada en el entorno del 4,5% del incremento de los ingresos en 2021 y 2022 que no podemos identificar como estructural.

Si excluimos este crecimiento no explicado del total de recursos del Sistema de Financiación, la liquidación de 2022 sería en torno a un 30% inferior a la estimada. Reduciendo un 30% la liquidación prevista en 2022 para todas las regiones, el superávit estructural cambia a un déficit estructural del 0,2% PIB (véase Tabla 11). Además, si a esta nueva estimación le añadimos el impacto de las medidas de menores ingresos, así como, los mayores gastos implementados en 2022 por las CC.AA., el déficit estructural de las CC.AA. para 2022 se podría elevar hasta el 0,5% PIB.

**Tabla 11. Saldo Estructural liquidación 2022 un 30% inferior. Año 2022 (% PIB)**

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

Fuente: Elaboración Propia

## 4. Conclusiones

En este documento se ha estimado el saldo estructural de las CC.AA. para los años 2021 y 2022, 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 -0,1% del PIB en 2021 y del -1,1% PIB en 2022. El dato de 2021 suponía uno de los mejores resultados fiscales de toda la serie histórica. Sin embargo, como ya señalamos en su momento, este dato estaba muy distorsionado por operaciones no recurrentes debidas a la pandemia de COVID, que supusieron un incremento de los ingresos extraordinarios por transferencias del Estado para las CC.AA. Ello generó una falsa imagen de cuentas fiscales saneadas. En 2022, una vez se han empezado a reducir los ingresos extraordinarios, se ha constatado un deterioro importante en las cuentas públicas (-1,1% del PIB), incluso peor a lo previsto en el Programa de Estabilidad de hace un año (-0,8% del PIB).

Para estimar el saldo estructural hay que realizar una serie de ajustes sobre el saldo presupuestario. En primer lugar, 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 2022, debido a que la liquidación de 2020 ha sido negativa (-0,3% PIB) y la liquidación de 2022 va a ser extraordinariamente positiva (1,5% PIB). En suma, este efecto supone una mejora del saldo en el 1,8% 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 redujo el déficit estructural de 2021 en un 0,4% PIB mientras que en 2022 este efecto ha sido prácticamente nulo.

Por último, hay que minorar el saldo de las operaciones no recurrentes. En este sentido, hemos considerado como operaciones no recurrentes, entre otras, los gastos e ingresos extraordinarios por COVID. Las operaciones no recurrentes han presentado un saldo positivo del 1% del PIB en 2021 y del 0,4% del PIB en 2022.

Como resultado, tras realizar todos estos ajustes sobre el saldo presupuestario, hemos obtenido un saldo estructural de las CC.AA. del -0,4% PIB en 2021 y un superávit estructural del 0,2% PIB en 2022. Este superávit estructural estimado para 2022 debe tomarse con cautela por tres motivos. El primero se debe a que una parte importante de la liquidación de 2022 es extraordinaria, dado que parte de ella se debe a un crecimiento de los ingresos que no está explicado por los precios, las bases imponibles ni las medidas implementadas. El segundo sugiere considerar las rebajas fiscales aplicadas por las CC.AA., particularmente relevantes en el IRPF de 2022, que mostrarán su efecto en 2024. Y el tercer motivo se refiere al aumento de los gastos, particularmente por las mejoras retributivas implementadas en 2022 y con efectos en ejercicios futuros. Con el fin de poner números a las anteriores premisas, hemos estimado que el 30% de la liquidación de 2022 es extraordinaria (0,5% PIB) y que las rebajas fiscales y el aumento de los gastos realizados por las CC.AA. podrían alcanzar un 0,3% PIB, lo que situaría al saldo estructural en torno a un déficit del 0,5% PIB.



## 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](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, 2023a). “Comparador interactivo de CC.AA. PIB CC.AA. 4T 2022. Comparador interactivo de CC.AA. PIB CC.AA. 4T 2022 Resumen (31 de Enero 2023)”.

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

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2023b). “Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026”.

[https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/05/APE/AIReF\\_Informe-APE-2023\\_web-20230511.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/05/APE/AIReF_Informe-APE-2023_web-20230511.pdf)

BBVA (2022). Observatorio Regional. Diciembre 2022.

<https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/espana-observatorio-regional-diciembre-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>

De la Fuente, A. (2023). “Las finanzas autonómicas en 2022 y entre 2003 y 2022.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, no. 2023-20, Madrid.  
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-20.pdf>

Díaz M. y C. Marín (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>;

Díaz M., C. Marín y D. Martínez (2022). “El saldo estructural de las CC.AA., 2020- 2021. Estudios sobre la Economía Española 2022/14. FEDEA  
[https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-14.pdf?utm\\_source=documentos&utm\\_medium=enlace&utm\\_campaign=estudio](https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-14.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio)

García-Miralles, E., y J. Martínez Pagés. (2023). “Los ingresos públicos tras la pandemia. Residuos fiscales e inflación”. *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 16.  
<https://doi.org/10.53479/29732>

IGAE (2023a), 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 (2023b), Informe Trimestral de las AA.PP. Cuarto Trimestre 2022. IGAE.  
[https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap\\_Trim/IT\\_4T\\_2022.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap_Trim/IT_4T_2022.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, 2022). “Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del Sistema de Financiación”. Años 2019 y 2020.  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2023). “Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación”. Previsión de liquidación. Ejercicio 2021  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.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 2023 (PGE, 2023).

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/paginas/proyectopge2023.aspx>