

Estudios sobre la Economía Española - 2020/02

**Descomposición de los Saldos Presupuestarios
de las CC.AA. 2014-2018.**

Carmen Marín González
(FEDEA)

fedea

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

Descomposición de los Saldos Presupuestarios de las CC.AA. 2014-2018

Carmen Marín González¹

FEDEA

Resumen

En este trabajo se aplica la metodología que sigue la Comisión Europea para descomponer el saldo presupuestario de las regiones en su componente cíclico y estructural en el periodo 2014-2018. Los resultados de la descomposición realizada muestran que el ajuste fiscal en las CC.AA. entre 2014 y 2018 se ha debido básicamente a motivos cíclicos, y por tanto, aunque se ha reducido el déficit observado en este periodo, no ha habido consolidación fiscal en el conjunto de las CC.AA. A cierre de 2018 queda pendiente un ajuste estructural del 0,4% del PIB si descontamos los ingresos atípicos (one-off). Además, existe una elevada dispersión en el esfuerzo pendiente, puesto que algunas regiones tienen las cuentas equilibradas en términos estructurales, y en otras, está todavía pendiente un ajuste que supera el 1% del PIB.

¹ La autora quiere agradecer la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad a través del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, Proyecto ECO2017-87862-P.

1. Introducción

El saldo presupuestario de una economía se puede descomponer en un saldo cíclico (que depende del ciclo de la economía) y en un saldo estructural (que no depende del ciclo). En periodos de recesión, el saldo cíclico empeora, ya que el Estado debe hacer frente a mayores gastos (aumentan los gastos de desempleo y las coberturas sociales) mientras que caen los ingresos debido al menor consumo (menores ingresos de IVA e Impuestos Especiales) y al menor número de trabajadores (menores ingresos por Cotizaciones Sociales y por IRPF). En cambio, el saldo estructural debería ser invariante al ciclo y un mejor indicador de la posición fiscal de la economía².

Además la distinción entre la parte cíclica y estructural es muy relevante por otras razones. Primera, el componente estructural del saldo supone una carga para las generaciones futuras (inequidad intertemporal). Y segunda, el saldo estructural es el que debería utilizarse para valorar la gestión presupuestaria de un gobierno, ya que se considera que este se encuentra bajo su control. Todos estos factores explican porque este indicador se ha convertido en central en el marco de la supervisión fiscal de la Unión Europea. Además, en España lo hemos incorporado a nuestro ordenamiento jurídico en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en la Constitución Española en el artículo 135.2.

La descomposición de los saldos presupuestarios de las CC.AA., ya se había calculado anteriormente en Conde-Ruiz et al. (2015) para el periodo 2007-2014. En dicho, informe concluimos que: “Aunque el Saldo Presupuestario se empezó a reducir en 2012, los resultados de la descomposición realizada en este documento muestran que el ajuste fiscal en las CC.AA. empezó en 2010. A pesar de llevar 5 años de ajuste en las CC.AA. todavía queda pendiente un 0,4% del PIB”.

En el presente informe se extiende la descomposición del saldo presupuestario de las CC.AA. al periodo 2014-2018, de forma que se están utilizando los últimos datos publicados. La estructura del informe es la siguiente. Primero se ofrece un breve resumen de la metodología utilizada en la descomposición. Posteriormente, se analizan los resultados para el periodo 2014-2018. Finalmente se termina con unas breves conclusiones.

2. Metodología

El saldo estructural no es observable, así que hay que estimarlo. Nuestra ley establece que su estimación debe hacerse con la misma metodología utilizada por la Comisión Europea (CE). Por ello, en este trabajo se ha empleado el anexo metodológico detallado

² En Corrales et al. (2002) se presentan varias consideraciones sobre la división del saldo fiscal en sus componentes cíclico y estructural y se propone un método sencillo de descomposición.

en la Orden ECC/493/2014 y en la Orden ECC/1556/2016³. 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 mediante la aplicación de unas semi-elasticidades de ingresos y gastos públicos al output gap⁴. Con estas dos semi-elasticidades se puede calcular la semi-elasticidad del saldo presupuestario, que indica el cambio en tal saldo medido como porcentaje de PIB, cuando el output gap se incrementa en un punto porcentual.

En el caso de las CC.AA. hay que hacer otro ajuste. 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. Como ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (véase AIReF, 2015)⁵, es preciso ajustar el saldo presupuestario de los desfases producidos por los efectos de las liquidaciones. El saldo cíclico (y por tanto el estructural) serán calculados con respecto a este Saldo Corregido. Para una perfecta estimación del Saldo Estructural habría que ajustar el Saldo Corregido por las operaciones no recurrentes. Lamentablemente como no disponemos de estos datos, vamos a suponer que, o bien, son cero, o que se compensan entre sí.

Calcularemos el saldo cíclico para las CC.AA. como el producto de la semi-elasticidad del saldo por el output-gap nacional. Sería deseable calcular el saldo cíclico utilizando un output-gap específico para cada comunidad pero la Orden ECC/493/2014 establece que el cálculo se realice sobre el output-gap nacional. La semi-elasticidad del saldo se estimará como la diferencia entre las semi-elasticidades de ingreso y gasto. Las semi-elasticidades de ingresos y gastos se computaran usando la elasticidad por tipo de ingresos y gastos calculada a nivel nacional ponderada por la participación de cada tipo de ingreso y gasto en cada comunidad. La expresión matemática de la semi-elasticidad de ingresos (ε_R) es la siguiente:

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

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 y $\frac{R_i}{R}$ la participación del ingreso “i” en el total de los ingresos.

³ Véase BOE (2014, 2016).

⁴ El output gap es la diferencia entre el PIB potencial y el PIB observado, donde el PIB potencial se define como el nivel de PIB máximo que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionistas.

⁵ Como señala la AIReF: “El sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación introduce una brecha temporal entre el devengo y la caja debido a la imposibilidad de conocer en tiempo real la recaudación obtenida por los distintos impuestos cedidos sujetos a entregas a cuenta. Todos los años es necesario realizar una liquidación por diferencia entre el anticipo realizado en t-2 y el importe que finalmente le correspondió a cada CC.AA. Estas liquidaciones producen un efecto distorsionador en el saldo de las distintas CC.AA”.

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

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

siendo η_{Gu} la elasticidad de la única categoría de gasto sensible al ciclo económico (gasto en prestaciones por desempleo) y $\frac{G_u}{G}$ la participación de este gasto en el gasto total.

Para obtener las semi-elasticidades de los ingresos y gastos respecto al output gap se les resta la unidad a las elasticidades ponderadas y se multiplica por los ratios de ingresos-PIB (R/Y) de gastos-PIB (G/Y) respectivamente, dado que las variables fiscales suelen expresarse en porcentaje del PIB. Una vez obtenidas las semi-elasticidades de ingresos (ε_R) y gastos (ε_G), la semi-elasticidad del saldo fiscal se obtendrá por diferencia:

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

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

En la Tabla 1, se muestran las elasticidades por tipo de ingresos y gastos calculadas en Mourre et al. (2013 y 2019) y que son las que se tienen que utilizar para el cálculo de la semi-elasticidad según la Orden ECC/1556/2016 (véase BOE, 2016).

Tabla 1. Elasticidades de Ingresos y Gastos	
Ingresos	
IRPF	1.84
Sociedades	1.56
Indirectos	1
Cotizaciones Sociales	0.72
Transferencias del Estado SFA (*)	1.42
Resto de Ingresos	0
Gastos	
Gastos de Desempleo	-5.83
Resto de Gastos	0

(*) Sistema de Financiación Autonómico (SFA)

Fuente: BOE 2016 (Orden ECC/1556/2016)

Para el cálculo de las participaciones la Orden ECC/493/2014 recomienda usar datos entre 2002 y 2011 en términos Contabilidad Nacional. No obstante, hemos utilizado los datos entre 2012 y 2018 por el cambio del sistema de financiación autonómico en las regiones de régimen común. Utilizar exclusivamente los datos desde 2012 es una ventaja puesto que refleja mejor la nueva estructura de ingresos por el cambio de modelo de financiación de 2009. Por otra parte, para el cálculo de las participaciones de

los impuestos hemos usado datos de contabilidad presupuestaria. El motivo es que en el SEC-2010 a diferencia del SEC-1995, los ingresos por IVA e Impuestos Especiales se imputan como Transferencias del Estado y, por tanto, si usásemos los datos de Contabilidad Nacional no estaríamos reflejando adecuadamente el peso de los impuestos indirectos. También hemos descontado en el total de ingresos como de gastos otras transferencias procedentes de otras Administraciones Públicas con el objetivo de que la suma de las semi-elasticidades de las cuatro administraciones sume la del conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.).

3. Resultados

En la tabla 2, se muestran las participaciones promedio de los impuestos en los ingresos para el periodo 2012-2018. Es importante señalar que en los ingresos presupuestarios de 2012-2018 se ha descontado el efecto de las devoluciones de liquidaciones negativas 2008 y 2009. En el caso del País Vasco dado que se financia principalmente a través de las transferencias percibidas de las Diputaciones Forales, titulares de los recursos tributarios derivados de su propio sistema económico-financiero, se ha supuesto la misma participación de los tributos que en la Comunidad Foral de Navarra. Este supuesto es razonable dado que ambas regiones tienen una renta per cápita y un sistema tributario muy similar.

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

	IRPF	Sociedades	Indirectos	Transferencias del Estado del SFA	Resto de ingresos
Andalucía	20.4	0.0	41.5	20.7	17.4
Aragón	30.4	0.0	45.6	9.1	14.9
Asturias	27.6	0.0	39.1	11.8	21.4
C. Valenciana	28.6	0.0	52.8	5.3	13.3
Canarias	19.1	0.0	22.9	42.8	15.2
Cantabria	24.2	0.0	40.9	22.3	12.6
Castilla- León	25.2	0.0	42.8	17.0	15.0
Castilla la Mancha	20.4	0.0	43.3	20.9	15.3
Cataluña	37.9	0.0	47.9	1.0	13.2
Extremadura	14.9	0.0	31.6	32.0	21.5
Galicia	23.6	0.0	39.1	22.0	15.3
Baleares	30.1	0.0	68.8	-9.6	10.8
Madrid	57.3	0.0	54.1	-24.4	12.9
Murcia	22.5	0.0	45.9	14.0	17.5
Navarra	34.3	6.3	48.7	0.0	10.8
País Vasco (*)	34.3	6.3	48.7	0.0	10.8
La Rioja	25.0	0.0	38.9	24.2	11.8
Total	33.7	0.5	46.6	4.7	14.2

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

Fuente: MINHAP y Elaboración Propia

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

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Conceptos	Elasticidades (A)	Participación (%) (B) (1)	(A)*(B)=(C)	Semielasticidades Ingresos /PIB y Gastos /PIB (C)-1	Pesos de Ingresos y Gastos Netos (% del PIB) (1)	Semielasticidades de ingresos,gastos y saldo (D)*(E)
IRPF	1.84	20.43	0.38			
Sociedades	1.56	0	0.00			
Indirectos	1	43.35	0.43			
Cotizaciones Sociales	0.72	0.00	0.00			
Transferencias del Estado del SFA	1.42	20.9	0.30			
Resto de Ingresos	0	15.29	0.00			
Total Ingresos		100	1.11	0.11	5.9%	0.01
Gastos de Desempleo	-5.83	0	0.00			
Resto de Gastos	0	100	0.00			
Total Gastos		100	0.00	-1.00	16.8%	-0.17
Saldo Presupuestario						0.17

(1) media 2012-2018

En la tabla siguiente se muestra el cálculo para cada Comunidad. Como se puede comprobar para el conjunto de las CC.AA. hemos estimado la semi-elasticidad en 0,15 puntos porcentuales. Esto implica que una cuarta parte de la sensibilidad cíclica del conjunto de las AA.PP. (calculada en Mourre et al. 2019) corresponde a la Administración Regional (0,60).

	Semielasticidad Ingresos (Participación*Elasticidad-1) (A)	Semielasticidad Gastos (Participación*Elasticidad-1)(B)	Ingresos Netos de Transferencias de AAPP (C) (% PIB)	Gastos Netos de Transferencias de AAPP (D) (% PIB)	Semielasticidad de Ingresos (E)=(A)*(C)	Semielasticidad de Gastos (F)=(B)*(D)	Semielasticidad del Saldo (SE)=(E)-(F)
Andalucía	0.09	-1.00	6.6%	16.9%	0.01	-0.17	0.17
Aragón	0.14	-1.00	6.3%	13.8%	0.01	-0.14	0.15
Asturias	0.07	-1.00	7.8%	17.4%	0.01	-0.17	0.18
C. Valenciana	0.13	-1.00	6.8%	15.3%	0.01	-0.15	0.16
Canarias	0.19	-1.00	8.4%	14.4%	0.02	-0.14	0.16
Cantabria	0.17	-1.00	7.4%	18.4%	0.01	-0.18	0.20
Castilla- León	0.13	-1.00	6.2%	15.5%	0.01	-0.15	0.16
Castilla la Mancha	0.11	-1.00	5.9%	16.8%	0.01	-0.17	0.17
Cataluña	0.19	-1.00	7.2%	13.3%	0.01	-0.13	0.15
Extremadura	0.04	-1.00	8.0%	23.2%	0.00	-0.23	0.24
Galicia	0.14	-1.00	6.4%	16.2%	0.01	-0.16	0.17
Baleares	0.10	-1.00	7.1%	11.9%	0.01	-0.12	0.13
Madrid	0.25	-1.00	6.4%	9.4%	0.02	-0.09	0.11
Murcia	0.07	-1.00	6.0%	16.9%	0.00	-0.17	0.17
Navarra	0.21	-1.00	18.7%	15.5%	0.04	-0.16	0.20
País Vasco (*)	0.21	-1.00	14.6%	14.7%	0.03	-0.15	0.18
La Rioja	0.19	-1.00	6.1%	15.0%	0.01	-0.15	0.16
Total	0.16	-1.00	6.6%	14.1%	0.01	-0.14	0.15

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

Este resultado está línea con lo estimado por el Ministerio de Economía y Competitividad (véase MINECO, 2018) y es un resultado esperado ya que las CC.AA. se ven menos afectadas por el ciclo económico, debido a que carecen de competencias en la ejecución del gasto cíclico por excelencia (prestaciones por desempleo) y a que sus fuentes de recaudación tienen menor sensibilidad cíclica, como por ejemplo, el peso en la recaudación del Impuesto de Sociedades es nulo, a excepción de la Comunidad Foral de Navarra. Multiplicando esta semi-elasticidad por el output gap de cada ejercicio, obtenemos el saldo cíclico en cada CC.AA. Como output-gap se ha utilizado la estimación publicada en AMECO (2019).

En las tablas 5, 6, 7 y 8 se ofrece una evolución del saldo presupuestario, Saldo Corregido, Saldo Cíclico y Saldo Estructural, respectivamente, para el periodo 2014-2018. Empezando por el Saldo presupuestario, la tabla 5 muestra como esta variable para el conjunto de las CC.AA. se ha reducido desde el -1,8% del PIB en 2014 al -0,3% del PIB en 2018, lo que supone una mejora del 1,5%. Por otra parte, se puede destacar que esta mejora se ha materializado en todas las CC.AA.

Tabla 5. Evolución del saldo presupuestario (% PIB). 2014-2018						
	2014	2015	2016	2017	2018	Variación del Saldo Fiscal 2018-2014 (% del PIB)
Andalucía	-1.5	-1.2	-0.7	-0.4	-0.5	1.0
Aragón	-1.8	-2.1	-1.2	-1.0	-0.3	1.5
Asturias	-1.1	-1.5	-0.5	-0.4	0.1	1.2
C. Valenciana	-2.6	-2.5	-1.5	-0.8	-1.4	1.2
Canarias	-1.0	-0.7	-0.4	0.7	2.0	3.0
Cantabria	-1.5	-1.7	-1.5	-0.4	-0.3	1.2
Castilla- León	-1.2	-1.4	-0.7	-1.0	-0.2	0.9
Castilla La Mancha	-1.9	-1.6	-0.8	-0.7	-0.4	1.5
Cataluña	-2.7	-2.8	-0.9	-0.5	-0.4	2.2
Extremadura	-2.6	-2.8	-1.7	-0.9	-0.3	2.3
Galicia	-1.0	-0.7	-0.6	-0.2	0.2	1.2
Baleares	-1.9	-1.8	-0.6	0.3	-0.4	1.4
Madrid	-1.4	-1.4	-0.7	-0.5	-0.2	1.2
Murcia	-2.9	-2.5	-1.7	-1.5	-1.3	1.6
Navarra	-0.8	-1.4	-0.7	1.2	0.5	1.3
País Vasco	-1.1	-0.7	-0.7	1.5	0.7	1.8
La Rioja	-1.3	-1.2	-0.6	-0.4	-0.3	1.0
Total	-1.8	-1.7	-0.9	-0.4	-0.3	1.5

Fuente: IGAE y Elaboración Propia.

Continuando con la tabla 6 donde se muestra la evolución del Saldo Fiscal corregido de las liquidaciones del Sistema a su año de devengo (t-2), se puede apreciar que el perfil es muy similar al saldo registrado y que hemos mostrado en la tabla anterior, reduciéndose esta variable en el 1,2% del PIB entre 2014 y 2018 para el conjunto de las regiones. Para 2018 se ha utilizado la previsión de liquidación comunicada recientemente a las CC.AA. Cabe señalar que la liquidación definitiva de 2018 no se conocerá hasta julio de 2020.

Tabla 6. Evolución del Saldo Corregido (% PIB). 2014-2018						
	2014	2015	2016	2017	2018	Variación del Saldo Fiscal Corregido 2018-2014 (% del PIB)
Andalucía	-1.1	-0.1	-0.7	-0.8	-0.3	0.7
Aragón	-1.6	-1.5	-1.0	-1.2	-0.4	1.1
Asturias	-0.7	-1.2	-0.6	-0.7	0.1	0.9
C. Valenciana	-2.2	-1.6	-1.4	-1.3	-1.3	0.9
Canarias	-0.8	0.5	0.7	1.0	2.4	3.2
Cantabria	-1.4	-1.0	-1.1	-1.1	-0.2	1.2
Castilla- León	-0.8	-0.9	-0.8	-1.4	-0.2	0.6
Castilla La Mancha	-1.4	-1.1	-0.8	-1.0	-0.2	1.2
Cataluña	-2.2	-2.1	-0.9	-0.9	-0.2	2.0
Extremadura	-2.0	-1.9	-2.1	-1.7	-0.2	1.9
Galicia	-0.7	-0.1	-0.7	-0.7	0.3	1.0
Baleares	-1.2	-1.4	-0.5	0.0	-0.5	0.7
Madrid	-1.0	-1.1	-0.6	-0.5	-0.2	0.9
Murcia	-2.5	-1.7	-1.7	-1.8	-1.3	1.2
Navarra	-0.8	-1.4	-0.7	1.2	0.5	1.3
País Vasco	-1.1	-0.7	-0.7	1.5	0.7	1.8
La Rioja	-0.8	-0.5	-0.7	-0.9	-0.2	0.6
Total	-1.4	-1.1	-0.8	-0.6	-0.2	1.2

Fuente: IGAE, MINHAP y Elaboración Propia.

En la tabla 7, se muestra tanto el output-gap utilizado como la evolución del Saldo Cíclico en todas CC.AA. para este periodo. El Saldo Cíclico de un ejercicio concreto en cada región es el producto de la semi-elasticidad estimada de esa Comunidad por el output-gap del año. Como se puede ver entre 2014 y 2016, las comunidades tuvieron déficit cíclico y desde ese año el ciclo está aportando positivamente al déficit observado. En su conjunto el saldo cíclico ha mejorado en un 1,3% del PIB. Por tanto, se puede inferir a partir de esta tabla que prácticamente toda la mejora del saldo observado se corresponde a la evolución cíclica de la economía. Por construcción, el saldo cíclico es directamente proporcional a la semi-elasticidad de cada región. Así, Extremadura es la región donde hay una mayor oscilación del saldo cíclico, mientras que Madrid se encuentra en el otro extremo.

Tabla 7. Evolución del Saldo Cíclico (% PIB). 2014-2018						
	2014	2015	2016	2017	2018	Variación del Saldo Cíclico 2018-2014 (% del PIB)
Output gap (%)	-7.4	-4.2	-1.9	-0.1	1.0	
Andalucía	-1.3	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.5
Aragón	-1.1	-0.6	-0.3	0.0	0.1	1.2
Asturias	-1.3	-0.8	-0.3	0.0	0.2	1.5
C. Valenciana	-1.2	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.4
Canarias	-1.2	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.3
Cantabria	-1.5	-0.8	-0.4	0.0	0.2	1.7
Castilla- León	-1.2	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.4
Castilla la Mancha	-1.3	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.5
Cataluña	-1.1	-0.6	-0.3	0.0	0.1	1.2
Extremadura	-1.7	-1.0	-0.4	0.0	0.2	2.0
Galicia	-1.3	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.4
Baleares	-0.9	-0.5	-0.2	0.0	0.1	1.1
Madrid	-0.8	-0.5	-0.2	0.0	0.1	0.9
Murcia	-1.3	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.5
Navarra	-1.4	-0.8	-0.4	0.0	0.2	1.6
País Vasco	-1.3	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.5
La Rioja	-1.2	-0.7	-0.3	0.0	0.2	1.4
Total	-1.1	-0.6	-0.3	0.0	0.2	1.3

Fuente: IGAE, MINHAP, AMECO y Elaboración Propia.

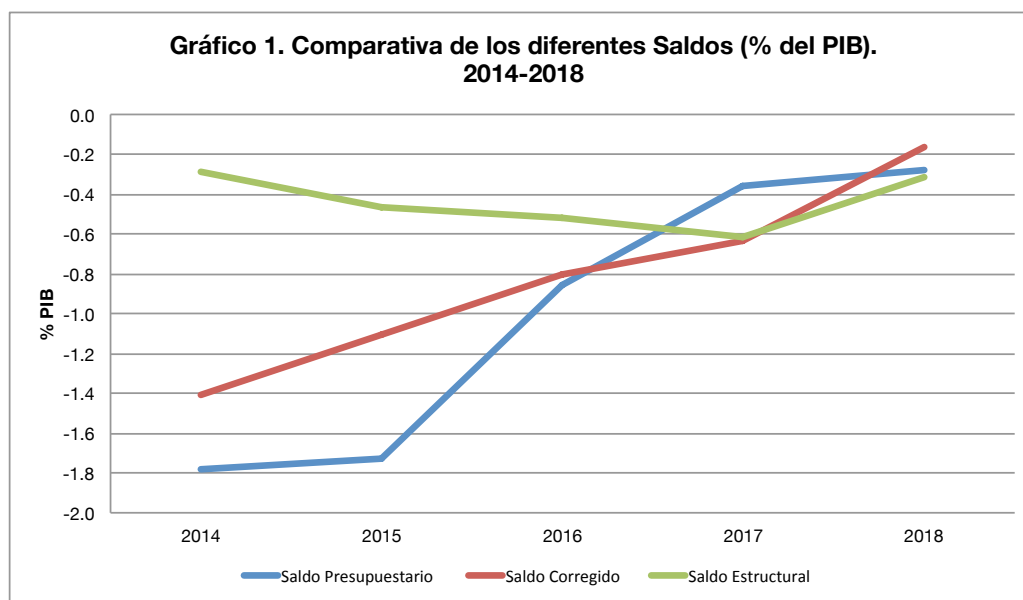
Finalmente, en la tabla 8, se muestra el saldo estructural. Como se puede ver, entre 2014 y 2018 el saldo estructural no ha mejorado en este periodo. Esto quiere decir que en la pasada legislatura autonómica 2015-2019 las comunidades en su conjunto no han realizado ningún esfuerzo de consolidación fiscal. No obstante, existe mucha heterogeneidad entre las diferentes regiones. Por un lado, es destacable el esfuerzo de Canarias y Cataluña, y por otro, ha habido deterioro estructural en La Rioja, Castilla-León y Andalucía.

Por otra parte, se puede ver que a cierre de 2018 existe todavía un esfuerzo pendiente de realizar para consolidar las cuentas en términos estructurales de 0,3 puntos porcentuales del PIB. Aunque existen CC.AA. con las cuentas estabilizadas en términos estructurales, en otras, como C. Valenciana y Murcia, tienen todavía pendiente de ajustar sus cuentas en más de 1 punto porcentual del PIB.

Tabla 8. Evolución del Saldo Estructural (% PIB). 2014-2018						
	2014	2015	2016	2017	2018	Variación del Saldo estructural 2018-2014 (% del PIB)
Andalucía	0.2	0.6	-0.4	-0.7	-0.5	-0.7
Aragón	-0.5	-0.9	-0.8	-1.2	-0.6	-0.1
Asturias	0.6	-0.5	-0.3	-0.7	-0.1	-0.7
C. Valenciana	-1.0	-0.9	-1.1	-1.3	-1.5	-0.4
Canarias	0.3	1.1	1.0	1.1	2.2	1.9
Cantabria	0.1	-0.2	-0.7	-1.0	-0.4	-0.5
Castilla- León	0.4	-0.2	-0.5	-1.4	-0.3	-0.8
Castilla La Mancha	-0.1	-0.4	-0.5	-1.0	-0.4	-0.3
Cataluña	-1.1	-1.4	-0.6	-0.9	-0.4	0.7
Extremadura	-0.3	-0.9	-1.6	-1.7	-0.4	-0.1
Galicia	0.6	0.6	-0.4	-0.7	0.1	-0.5
Baleares	-0.3	-0.9	-0.3	0.0	-0.6	-0.4
Madrid	-0.2	-0.7	-0.4	-0.5	-0.3	0.0
Murcia	-1.2	-1.0	-1.4	-1.8	-1.4	-0.2
Navarra	0.6	-0.6	-0.4	1.2	0.3	-0.3
País Vasco	0.3	0.0	-0.3	1.5	0.5	0.3
La Rioja	0.4	0.2	-0.4	-0.9	-0.3	-0.8
Total	-0.3	-0.5	-0.5	-0.6	-0.3	0.0

Fuente: IGAE, MINHAP, AMECO y Elaboración Propia.

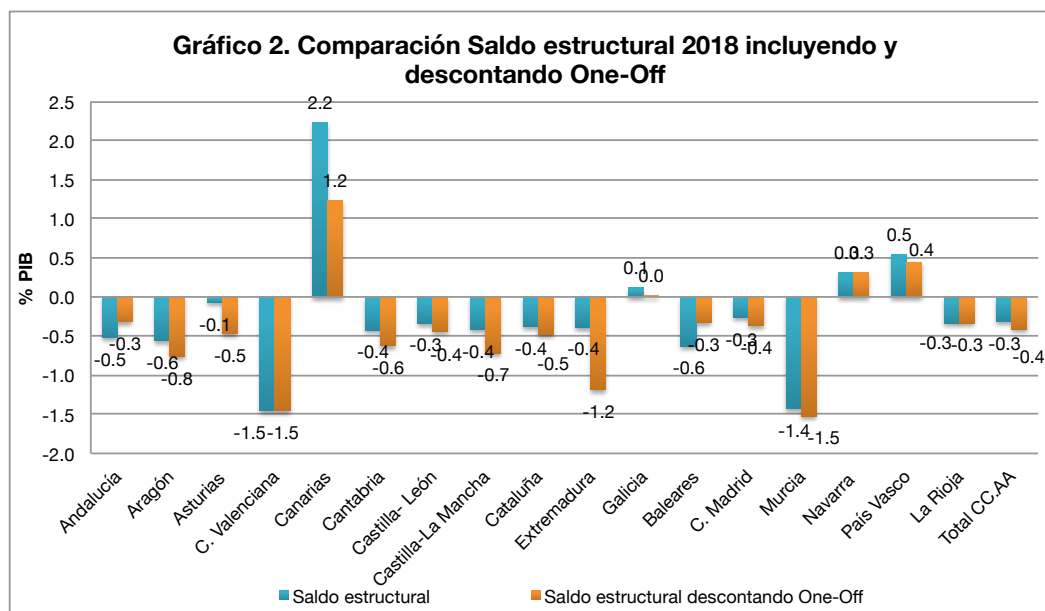
En el Gráfico 1, podemos ver para el conjunto de CCAA cómo han evolucionado los saldos presupuestarios, corregidos y estructurales en el periodo 2014-2018. Como se puede ver en el año 2014 existían diferencias notables entre los saldos observados y estructurales debido a la situación cíclica de la economía. Estas diferencias se han reducido notablemente porque la economía está creciendo ligeramente por encima del PIB potencial, lo que implica que haya un pequeño superávit cíclico.



Es importante señalar un posible problema en nuestra estimación del saldo estructural. Como no disponemos de los one-off, hemos supuesto que éstos, o bien son cero, o se compensan para cada año y cada región entre sí. Este supuesto, que puede funcionar

para el conjunto de las CC.AA., puede presentar problemas en términos individuales. Por ejemplo: si nos fijamos en el saldo estructural de Canarias en 2018 podríamos pensar que esta región tiene una excelente situación presupuestaria porque el saldo estructural alcanzó el +2,2% del PIB este año. Aunque esto es cierto, esta estimación está distorsionada porque parte de este superávit estructural se debe a la Sentencia del Tribunal Supremo a favor de esta comunidad por convenios de inversiones en carreteras por un importe cercano a los 400 millones de euros, lo que supone el 1% del PIB de esta región.

Evidentemente este tipo de operaciones, más conocidas como one-off, se deberían de excluir para calcular el saldo estructural. De lo contrario sobreestimaremos (infraestimaremos) el saldo estructural cuando una operación de este tipo suponga menos (más) déficit. No obstante, carecemos de la información necesaria para poder aislar estos efectos a lo largo de estos 5 años. En cambio, sí que disponemos de la información de los one-off de 2018, los cuales han sido publicados por la Autoridad Fiscal Independiente (AIReF, 2019). Con estos datos hemos descontado al saldo estructural de 2018 presentado en la Tabla 8, los one-off de 2018. Los resultados se muestran en el Gráfico 2. Como ya habíamos explicado en Conde-Ruiz et al. (2019), los one-off para el año 2018 han sido considerables debido a la existencia de ingresos extraordinarios percibidos por Fondos de la UE derivados de la finalización del marco operativo 2007-2013. Para el total de comunidades, se observa un ligero aumento del déficit estructural que pasa del 0,3% al 0,4%. Sin embargo, por comunidades se observan diferencias notables en Canarias (que se reduce su superávit estructural hasta el 1,2%) y en Extremadura cuyo déficit estructural aumenta hasta el 1,2% desde el 0,4%.



4. Conclusiones

En este informe se ha realizado una descomposición del saldo presupuestario de las CC.AA. en su componente Cíclico y Estructural siguiendo la metodología de la Comisión Europea.

Como era esperable en este trabajo se muestra que la respuesta del Saldo al ciclo económico depende de la estructura de ingresos y de gastos de cada CC.AA. Así por ejemplo: Extremadura es la región donde mayor oscilación tiene el Saldo Cíclico y Madrid, donde menos. Por otra parte, los resultados de este trabajo señalan que no ha habido en el conjunto las CC.AA. ningún esfuerzo de consolidación fiscal entre 2014 y 2018. Toda la mejora del saldo presupuestario en este subsector se debió en su mayor parte al ciclo económico. No obstante, si existe mucha heterogeneidad en el grado de consolidación realizado en este periodo, destacando el esfuerzo realizado en Cataluña y Canarias. A cierre de 2018 todavía quedaba pendiente un ajuste estructural del 0,3% del PIB en el conjunto de las regiones. En algunas regiones como la C. Valenciana y Murcia el ajuste pendiente superaba el 1% del PIB.

No obstante, esta estimación no está exenta de cautela por falta de información sobre las operaciones (o medidas) temporales que afectan a las CC.AA. durante este periodo. El hecho de no poder descontar estas operaciones temporales por falta de información provoca que se sobreestime, o en su caso, se infraestime, el Saldo Estructural. Si tenemos en cuenta, los one-off que afectan al año 2018, el saldo estructural de las CC.AA. empeora ligeramente del -0,3% al -0,4%. Por lo que, el ajuste pendiente para alcanzar el equilibrio sería de cuatro décimas de 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

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (AIReF, 2019). “Informe de cumplimiento esperado de Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de las Administraciones Públicas”.

<http://www.airef.es/es/informe-sobre-el-cumplimiento-esperado-de-los-objetivos-de-estabilidad-presupuestaria-deuda-publica-y-regla-de-gasto-de-las-aapp/>

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

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

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

<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>

Conde-Ruiz J.I., C. Marín y J. Rubio (2019), “Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA. Previsiones de Cierre para 2019”. Estudios sobre Economía Española 2019/37. FEDEA.

<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-37.pdf>

Corrales F., J. Varela y R. Doménech (2002), “Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española”. Hacienda Pública Española, 162-(3/2002): 9-34.

European Commission. Economic and Financial Affairs (AMECO, 2019).

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Información Estadística de las Administraciones Públicas.

<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es->

[ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.asp](http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.asp)

Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO, 2018), “Informe de la Situación Económica de la Economía Española 2018”.

<https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/situaci%C3%B3neconomia2018.pdf>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP, 2019). Central de Información Económica-Financiera. Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

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

<http://gesd.free.fr/ecp478.pdf>

Mourre G., A. Poissonnier and M. Lausegger (2019), “The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis” Discussion Paper 98. European Commission.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp098_en.pdf