

Estudios sobre la Economía Española - 2021/17

El saldo estructural de las CC.AA. 2018-2020

Manuel Díaz (Fedea)
Carmen Marín (Fedea)

mayo 2021

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 CC.AA. 2018-2020

Manuel Díaz (FEDEA)

Carmen Marín (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 en el periodo 2018-2020. El saldo en Contabilidad Nacional que han publicado las regiones en 2020 está distorsionado por las mayores transferencias recibidas por parte de la Administración Central a través del Fondo Covid-19 (15.950 millones) y de los mayores recursos recibidos del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) (7.724 millones). No obstante, los recursos procedentes del SFA se ajustarán en 2022 cuando se liquide el SFA de 2020. Por su parte, el gasto de las regiones asociado a la lucha contra la pandemia ascendió a 13.149 millones, de los cuales, la mayor parte serán permanentes. Los resultados de la descomposición realizada muestran que el saldo estructural de las CC.AA. de 2020 ha sido realmente de -1% PIB, lo que supone un empeoramiento de cinco décimas con respecto al valor de 2019. El saldo estructural, y no el observado, es el que deberíamos de tener en cuenta para analizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

1. Introducción

En este documento, se va a descomponer el saldo presupuestario de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en sus componentes cíclico y estructural para el periodo 2018-2020. Para realizar este ejercicio se seguirá la metodología publicada por la Comisión Europea, la cual se había aplicado en Marín (2020) para los años 2014-2018. Antes de realizar la descomposición del saldo, vamos a presentar en esta sección de introducción cuál ha sido la evolución de los saldos presupuestarios por sectores de la administración. Estos datos son publicados y elaborados por la IGAE (2021).

El año 2020 ha sido un año inusual marcado por la pandemia de la Covid-19 que ha provocado en España más de 75.000 muertos y ha obligado al gobierno a la declaración del estado de alarma con restricciones severas a la movilidad y el cierre temporal de la actividad turística y comercial, lo que ha provocado una caída histórica del PIB de casi el 10%. De igual modo, la evolución del saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (AA.PP.) en su conjunto también se ha deteriorado de manera importante por la Covid-19. Sin embargo, como veremos con la desagregación de los datos por nivel administrativo, los efectos de la Covid-19 sobre las cuentas públicas se reparten de manera desigual según el nivel considerado, siendo la Administración Central (AC) el nivel que más ha sufrido el deterioro de sus cuentas.

Las AA.PP. han cerrado 2020 con un déficit de 10,97% PIB. Este déficit ha sido el más abultado de todos los países de la Unión Europea en 2020 y con respecto a nuestra serie de datos es el segundo mayor por detrás del presentado en 2009. Este deterioro del déficit se debe, principalmente, al aumento del gasto derivado de la Covid-19 que ha sido de 44.907 millones de euros (4% PIB). Aparte, hay que añadir una caída de ingresos considerable por los efectos sobre la economía de las medidas utilizadas para la contención del virus. Los ingresos se han reducido en 24.487 millones (2% PIB). Además, en este año también se ha reclasificado a la Sareb dentro del nivel administrativo de la AC dando lugar a un incremento en déficit de 9.900 millones debido a su patrimonio negativo.

Tabla 1. Saldo en Contabilidad Nacional de las AA.PP (% PIB)			
	2019 (P)	2020 (A)	Diferencia
Administración Central	-1,32	-8,38	7,06
Seguridad Social	-1,27	-2,65	1,37
Comunidades Autónomas	-0,57	-0,21	-0,37
Corporaciones Locales	0,30	0,26	0,05
Total AAPP	-2,86	-10,97	8,11

Fuente: IGAE (2021) y Elaboración Propia

Por nivel administrativo, la AC ha sido el nivel que ha presentado un mayor empeoramiento de déficit con respecto a 2019, habiendo cerrado 2020 con un déficit del 8,38% PIB, lo que supone un empeoramiento de siete puntos de PIB con respecto a 2019 (ver Tabla 1). Esto se explica porque la AC ha asistido financieramente al resto de

niveles de la administración. La Seguridad Social (SS) ha recibido una transferencia adicional de 20.003 millones y, las CC.AA. y las Corporaciones Locales (CC.LL.) se han beneficiado del Fondo Covid-19 dotado con 16.000 millones de euros, siendo las CC.AA. las principales receptoras de dicho fondo (15.950 millones). Estas transferencias realizadas por la AC suponen un mayor gasto para la misma. Sin embargo, los principales receptores, CC.AA. y SS, presentan un ingreso por las cuantías transferidas.

Con respecto al saldo de la SS, aún con el aumento de las transferencias recibidas por parte de la AC, se observa un deterioro de 13.800 millones hasta alcanzar un déficit del 2,65% del PIB. Este deterioro se explica por un fuerte aumento de los gastos, principalmente, las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie y por el aumento de las subvenciones. Ambas partidas presentan gastos extraordinarios derivados de la Covid-19¹, los cuales, han sido de 29.311 millones de euros (MH, 2021a).

El déficit de las CC.AA. en 2020 se ha reducido en 4.800 millones hasta alcanzar el 0,21% del PIB. Esta mejora del saldo se debe a los mayores ingresos recibidos por parte de la AC, a través del Fondo Covid-19, y a los mayores recursos del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) (7.724 millones de euros). El Fondo Covid-19 es no reembolsable, sin embargo, los recursos procedentes del SFA no están reflejando la caída de la recaudación experimentada por la AC, la cuál se hará efectiva en el año 2022 a través de la liquidación de 2020. Por otro lado, según ha publicado el Ministerio de Hacienda en una nota de prensa (MH, 2021a), el aumento del gasto experimentado por las CC.AA. derivado de los efectos de la Covid-19 fue de 13.149 millones de euros.

La actual situación de crisis económica derivada de la Covid-19, ha provocado que la estimación de ingresos tributarios de las CC.AA. (recibidos a través de entregas a cuenta) haya sido superior a la recaudación realmente producida en 2020. Esta situación se regularizará en julio de 2022 cuando se liquide el SFA de 2020. Una situación similar ya tuvo lugar con la crisis financiera del año 2009. Queremos recordar que, en ese año, las CC.AA. reflejaron un déficit del 2,0% y, dos años después, en 2011, el déficit fue del 5,2% del PIB, explicado por una liquidación negativa de los recursos del SFA de 2009 de 18.736 millones (esta liquidación negativa todavía se encuentra parcialmente pendiente de pago, tras haberse acordado su devolución gradual durante un período de 20 años).

Por tanto, el deterioro fiscal de las CC.AA. en 2020 todavía no se ha observado porque el Estado blindó a las regiones a través de dos vías. La primera no actualizando las entregas a cuenta de 2020 a la caída del PIB. Estas entregas se calcularon con una previsión de crecimiento del 1,6% cuando la economía española se desplomó en un 10%. Y la segunda, a través de unos fondos extraordinarios (Fondo Covid-19 y otros) para paliar los efectos de la pandemia por casi 17.000 millones de euros. Con el objetivo

¹ Los gastos extraordinarios en los que ha incurrido la SS derivados de la Covid-19 hacen referencia a las prestaciones por ERTE y demás subsidios Covid-19, prestaciones por cese actividad, exoneraciones de cuotas y las prestaciones por incapacidad temporal por Covid-19.

de anticiparlo, en este informe estimamos el saldo estructural en este último periodo reciente (2018-2020). Esto nos permitirá analizar la verdadera situación fiscal en las CC.AA. a cierre de 2020.

2. Saldo Estructural CC.AA. (2018-2020)

El saldo presupuestario de una administración puede descomponerse en sus componentes cíclico y estructural. La parte cíclica del saldo se refiere a cómo está afectando el ciclo a los ingresos y los gastos. En periodos de recesión, el componente cíclico empeora el saldo, ya que la administración 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 periodos de expansión, el componente cíclico mejora el saldo, debido al mejor comportamiento de los ingresos y a los menores gastos.

En cambio, el saldo estructural se define como aquél que se observaría tras neutralizar los efectos del ciclo. La distinción entre la parte cíclica y la estructural es muy relevante por las siguientes 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 éste se encuentra bajo su control. Por este motivo, 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.

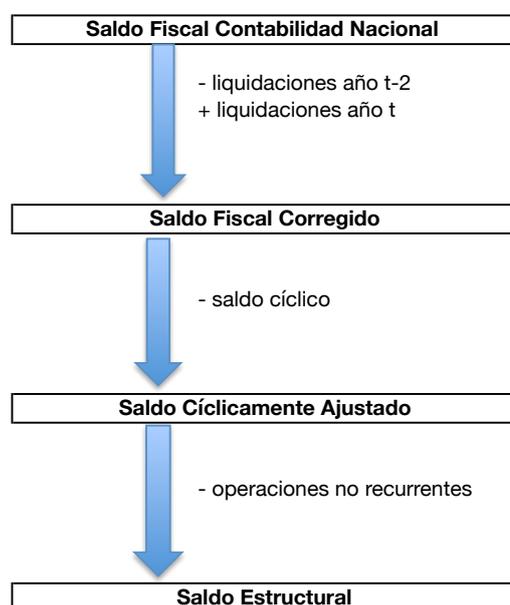
El problema está en que el saldo estructural no es observable, y por tanto, es necesario estimarlo. Nuestra ley establece que su estimación debe hacerse con la misma metodología utilizada por la Comisión Europea (CE). Por ello, en este trabajo se ha aplicado la metodología detallada en la Orden ECC/493/2014 y en la Orden ECC/1556/2016². 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 las semi-elasticidades estimadas de los ingresos y gastos públicos con respecto al output gap. Con estas dos semi-elasticidades se obtiene la semi-elasticidad del saldo presupuestario, que indica el cambio del saldo medido como porcentaje de PIB cuando el output gap se incrementa en un punto porcentual. En este informe, utilizaremos las semielasticidades estimadas en Marín (2020) para cada comunidad. Esta estimación sigue siendo válida dado que no ha habido un cambio estructural que influya en dicho parámetro. Por otra parte, utilizaremos el output gap estimado por la Comisión Europea (AMECO, 2021).

² Véase BOE (2014, 2016).

Como ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (véase AIReF, 2015)³, 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. 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”. En anteriores estimaciones de saldo estructural habíamos supuesto que estas operaciones no recurrentes no habían impactado de forma significativa en las CC.AA., y por tanto, no las teníamos en cuenta a la hora de estimar el déficit estructural. No obstante, por diversos motivos, estas operaciones han tenido un efecto muy importante en estos tres últimos ejercicios, en particular en 2020, por los ingresos extraordinarios que el Estado ha transferido a las regiones. Por tanto, y en estos años, para una adecuada estimación es necesario descontarlas.

En la Figura 1, se esquematiza cuál es el procedimiento para determinar el saldo estructural según la metodología propuesta por la Comisión Europea según la Orden ECC/1556/2016 (véase BOE, 2016) y las recomendaciones de la AIReF.

Figura 1. Cálculo Saldo Estructural



Fuente: Elaboración Propia

³ Como señala la AIReF: “El sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación introduce una brecha temporal entre el devengo y la caja debido a la imposibilidad de conocer en tiempo real la recaudación obtenida por los distintos impuestos cedidos sujetos a entregas a cuenta. Todos los años es necesario realizar una liquidación por 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”.

En la Tabla 2, se presenta cuál ha sido el Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional por comunidad para el periodo 2018-2020. Para el total de CC.AA., el déficit se reduce ligeramente (0,1% PIB) en el periodo 2018-2020. Como se puede ver, el dato observado en 2020 del -0,2% del PIB, no solo es el menor desde 2018, sino que habrá que remontarse a 2006 para encontrar un registro mejor en términos de necesidad de financiación. Por otra parte, nueve de las diecisiete CC.AA. terminaron 2020 con un registro positivo. Sin duda, este dato sorprende por el hecho de que 2020 ha estado afectado por los efectos de la pandemia que ha deteriorado el saldo fiscal de las AA.PP.

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

Fuente: IGAE y Elaboración Propia.

En la Tabla 3, se muestran las liquidaciones del SFA para los años 2016-2020 en porcentaje del PIB que hemos utilizado para corregir el saldo observado. Los datos de las liquidaciones de 2016-2018 son definitivas. Respecto la liquidación del año 2019 se corresponde con la previsión de liquidación presentada en los Presupuestos Generales del Estado (PGE, 2021) y la liquidación del año 2020 se ha calculado considerando la caída de los recursos del SFA para los años 2021-2022 estimada por la AIReF en “los informes individuales sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.AA. para 2021” publicados en diciembre de 2020 (AIReF, 2020). Según estas estimaciones de la AIReF, los recursos del SFA caerán entre 2021 y 2022 entorno a un 10%. Si suponemos que las entregas a cuenta tienen un crecimiento del 2% para 2022, se estima, por diferencias, el importe de la liquidación de 2020 en -4.600 millones (-0,5% del PIB). Esta estimación del -0,5% del PIB es coherente con las proyecciones esperadas. Aunque se espera una liquidación negativa para 2020, ésta será 4 veces menor que la registrada en 2009. Esto puede sorprender porque la caída del PIB en 2020 más que ha doblado la registrada en 2009, pero hay que tener en cuenta que la crisis inmobiliaria de 2008 tuvo un impacto muy notable en los ingresos públicos, sobre todo en el IVA, debido al desplome del sector inmobiliario.

Tabla 3. Liquidaciones del SFA (% PIB). 2016-2020					
	2016	2017	2018	Previsión 2019	Estimación 2020
Andalucía	0,8	0,4	0,9	0,7	-1,0
Aragón	0,7	0,2	0,6	0,4	-0,8
Asturias	0,7	0,2	0,7	0,5	-0,8
C. Valenciana	1,5	1,1	1,6	1,4	0,2
Canarias	1,6	1,6	2,0	1,8	0,8
Cantabria	0,7	0,1	0,7	0,5	-1,2
Castilla- León	0,6	0,2	0,7	0,5	-1,0
Castilla La Mancha	0,7	0,3	0,8	0,7	-1,0
Cataluña	0,8	0,6	1,0	0,8	-0,4
Extremadura	0,7	0,2	0,8	0,6	-1,4
Galicia	0,6	0,2	0,7	0,6	-0,9
Baleares	2,6	2,2	2,5	2,4	1,0
Madrid	0,5	0,3	0,6	0,4	-0,3
Murcia	1,0	0,7	1,0	0,9	-0,3
Navarra	-	-	-	-	-
País Vasco	-	-	-	-	-
La Rioja	0,6	0,2	0,6	0,4	-1,1
Total CC.AA.	0,8	0,5	0,9	0,7	-0,4

Fuente: IGAE y Elaboración Propia.

La Tabla 4 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 2020, está mostrando las entregas a cuenta de 2020 más la liquidación estimada de 2020. Como se puede ver, el Saldo corregido del efecto de las liquidaciones ha pasado del -0,4% del PIB en 2019 al -1,5% del PIB en 2020. Este deterioro es muy homogéneo entre las diferentes CC.AA. Es importante, señalar que el saldo observado en 2020, además de incluir una liquidación de 2018 por un importe del 0,9% del PIB, no ha registrado aún este deterioro debido a que las entregas a cuenta no se actualizaron con la caída de la economía, con el objetivo de blindar los ingresos de las CC.AA. No obstante, esto anticipa que 2022 y 2023 serán ejercicios donde se deteriorarán notablemente los saldos fiscales en la CC.AA. de régimen común.

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

Fuente: IGAE y Elaboración Propia.

La Tabla 5 muestra el saldo cíclico calculado según la metodología propuesta por la Comisión Europea según la Orden ECC/1556/2016, tal y como se explica en Marín (2020). La semielasticidad del saldo utilizada es la estimada en Marín (2020), según la cuál, la participación de cada tipo de impuesto se ha calculado considerando el periodo amplio de datos de 2012 a 2018. El output gap es el estimado por la Comisión Europea recogido en la base de datos AMECO. Sería deseable calcular el saldo cíclico utilizando un output-gap específico para cada comunidad, y sobre todo en 2020, dado que el impacto de la crisis de la Covid-19 ha sido muy heterogéneo entre las diferentes regiones. No obstante, la Orden ECC/493/2014 establece que el cálculo se tiene que realizar sobre el output-gap nacional por razones de simplicidad y transparencia. Para la economía española, hemos pasado de tener un output gap positivo en 2019 del 2,3%, a un output gap del -10,2% en 2020. Por tanto, la diferencia del componente cíclico del saldo entre las CC.AA. viene determinada únicamente 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 5, se muestra que el deterioro del saldo cíclico en las CC.AA. entre 2018 y 2020 ha sido del 1,8% del PIB.

Tabla 5. Evolución del Saldo Cíclico (% PIB). 2018-2020					
	2018	2019	2020	Variación del Saldo Cíclico 2020-2018	Semielasticidad del Saldo
Output gap (%)	1,4	2,3	-10,2		
Andalucía	0,2	0,4	-1,8	-2,0	0,17
Aragón	0,2	0,3	-1,5	-1,7	0,15
Asturias	0,3	0,4	-1,8	-2,1	0,18
C. Valenciana	0,2	0,4	-1,6	-1,9	0,16
Canarias	0,2	0,4	-1,6	-1,9	0,16
Cantabria	0,3	0,5	-2,0	-2,3	0,20
Castilla- León	0,2	0,4	-1,7	-1,9	0,16
Castilla la Mancha	0,2	0,4	-1,8	-2,0	0,17
Cataluña	0,2	0,3	-1,5	-1,7	0,15
Extremadura	0,3	0,5	-2,4	-2,7	0,24
Galicia	0,2	0,4	-1,7	-2,0	0,17
Baleares	0,2	0,3	-1,3	-1,5	0,13
Madrid	0,2	0,3	-1,1	-1,3	0,11
Murcia	0,2	0,4	-1,8	-2,0	0,17
Navarra	0,3	0,4	-2,0	-2,3	0,20
País Vasco	0,2	0,4	-1,8	-2,1	0,18
La Rioja	0,2	0,4	-1,7	-1,9	0,16
Total CC.AA.	0,2	0,3	-1,5	-1,8	0,15

Fuente: IGAE, MINHAP, AMECO y Elaboración Propia.

La Tabla 6 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 2020. El saldo cíclicamente ajustado de 2018 cambia con respecto al publicado en Marín (2020) debido a que se está utilizando la liquidación definitiva de 2018 en lugar de su previsión de liquidación.

Tabla 6. Evolución del Saldo Cíclicamente ajustado (% PIB). 2018-2020				
	2018	2019	2020	Variación del saldo cíclicamente ajustado 2020-2018
Andalucía	-0,6	-0,5	0,0	
Aragón	-0,7	-1,2	0,2	0,9
Asturias	-0,2	-0,9	1,3	1,5
C. Valenciana	-1,5	-2,0	-1,0	0,6
Canarias	2,2	0,6	1,0	-1,2
Cantabria	-0,5	-1,0	0,6	1,1
Castilla- León	-0,4	-0,8	0,1	0,5
Castilla La Mancha	-0,5	-1,3	0,4	0,8
Cataluña	-0,4	-0,8	-0,2	0,3
Extremadura	-0,5	-1,3	0,1	0,6
Galicia	0,0	-0,5	0,1	0,1
Baleares	-0,7	-0,7	0,0	0,8
Madrid	-0,3	-0,4	0,2	0,5
Murcia	-1,5	-2,0	-0,7	0,8
Navarra	0,2	-0,1	1,0	0,8
País Vasco	0,5	0,1	0,7	0,2
La Rioja	-0,4	-0,6	0,9	1,4
Total CC.AA.	-0,4	-0,7	0,0	0,4

Fuente: IGAE y Elaboración Propia.

En el siguiente paso, tenemos que descontar las operaciones y/o medidas no recurrentes, más conocidas como *one-off*. Estas medidas (o en su caso operaciones) hay que excluirlas porque solo influyen con carácter temporal en la necesidad de financiación, y por tanto, no son permanentes. En estos últimos ejercicios, estas operaciones han influido de forma muy relevante en el déficit observado, en particular, en 2020.

En la Tabla 7, se muestra el impacto en fracción del PIB de estas operaciones. Para 2018, el dato de cada región ha sido obtenido de los “Informes de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2019” (AIReF, 2019). Como se puede comprobar, estas operaciones no afectaron en su conjunto de forma muy relevante (0,1% del PIB), pero este impacto fue notable en varias CC.AA., como por ejemplo en Canarias (1% PIB). En 2019, el cambio en el Sistema de Suministro de Información del IVA en 2017 afectó negativamente y de forma temporal, a la necesidad de financiación de este ejercicio en más de un 0,2% del PIB a las CC.AA. (MH, 2020).

En 2020, la pandemia originada por la Covid-19 ha provocado unos gastos e ingresos extraordinarios que han afectado a la necesidad de financiación de las CC.AA. y, por tanto, deben ser excluidos a la hora de determinar el saldo estructural. Por un lado, las CC.AA. han recibido unos ingresos extraordinarios a través del Fondo Covid-19 y de otros fondos extraordinarios. Y, por otro lado, las CC.AA. también han asumido unos gastos relacionados con la Covid, en su mayor parte sanitarios, que han afectado negativamente al saldo en contabilidad nacional. No obstante, solo hemos tenido en cuenta como *one-off* la parte de este gasto que consideramos que va a ser extraordinaria. Esto se explica porque una parte del mismo, creemos que se consolidará en los próximos ejercicios. Según nuestros cálculos, el 60% del gasto derivado de la Covid-19 será permanente. En el Anexo, se determina cómo se han calculado estas operaciones extraordinarias que afectan al año 2020. Como se puede ver en la Tabla 7, el impacto de las medidas no recurrentes para el año 2020 ha sido del 1% PIB.

Tabla 7. Operaciones y/o Medidas no recurrentes, One-Off (%PIB). 2018-2020			
	2018	2019	2020
Andalucía	-0,2	-0,3	1,0
Aragón	0,2	-0,2	1,1
Asturias	0,4	-0,3	1,0
C. Valenciana	0,0	-0,2	1,1
Canarias	1,0	-0,2	0,8
Cantabria	0,2	-0,3	1,0
Castilla- León	0,1	-0,3	1,0
Castilla La Mancha	0,3	-0,3	1,3
Cataluña	0,1	-0,2	0,9
Extremadura	0,8	-0,4	1,1
Galicia	0,1	-0,3	1,0
Baleares	-0,3	-0,1	1,3
Madrid	0,1	-0,1	1,1
Murcia	0,1	-0,2	1,1
Navarra	0,0	0,0	0,4
País Vasco	0,1	0,0	0,6
La Rioja	0,0	-0,3	1,3
Total CC.AA.	0,1	-0,2	1,0

Fuente: AIReF, IGAE, MH y Elaboración Propia.

Finalmente, la Tabla 8 muestra el saldo estructural para el periodo 2018-2020. Como se puede ver, en 2020 ha habido un deterioro del -0,5% del PIB, alcanzando un saldo estructural del conjunto de las CC.AA. del -1% del PIB. Por otra parte, este saldo estructural es negativo en todas las regiones menos en Asturias, Canarias, País Vasco y Navarra, alcanzando un preocupante registro en la Comunidad Valenciana y Murcia del -2% y -1,8% del PIB, respectivamente.

Tabla 8. Evolución del Saldo Estructural (% PIB). 2018-2020				
	2018	2019	2020	Variación del saldo cíclicamente ajustado 2020-2018
Andalucía	-0,4	-0,2	-1,0	-0,6
Aragón	-0,9	-1,0	-0,8	0,0
Asturias	-0,6	-0,6	0,4	0,9
C. Valenciana	-1,5	-1,8	-2,0	-0,5
Canarias	1,2	0,8	0,2	-1,0
Cantabria	-0,7	-0,7	-0,4	0,3
Castilla- León	-0,5	-0,5	-1,0	-0,5
Castilla La Mancha	-0,8	-1,0	-1,0	-0,2
Cataluña	-0,5	-0,6	-1,1	-0,6
Extremadura	-1,3	-1,0	-1,0	0,3
Galicia	-0,1	-0,2	-1,0	-0,9
Baleares	-0,4	-0,6	-1,3	-0,8
Madrid	-0,4	-0,2	-0,9	-0,5
Murcia	-1,6	-1,7	-1,8	-0,2
Navarra	0,2	-0,1	0,6	0,4
País Vasco	0,4	0,1	0,1	-0,3
La Rioja	-0,4	-0,3	-0,3	0,1
Total CC.AA.	-0,5	-0,5	-1,0	-0,5

Fuente: IGAE, AIReF y Elaboración Propia.

Como resumen de 2020, en la Tabla 9 se muestra los distintos saldos para cada Comunidad en 2020. Si nos fijamos exclusivamente en el presupuestario en términos de Contabilidad Nacional nos llevaría a pensar que la situación fiscal de las regiones está controlada con un déficit del -0,2% del PIB y con 9 regiones en superávit. Simplemente corrigiendo el efecto de las liquidaciones a su año de devengo, el saldo corregido arrojaría un déficit del -1,5% del PIB. No obstante, este saldo coincide prácticamente con la parte cíclica del mismo, por lo que, el saldo cíclicamente ajustado estaría en una situación de equilibrio presupuestario. Ahora bien, 2020, el año afectado por la pandemia, se ha caracterizado por unos ingresos extraordinarios que han sido muy superiores a los gastos. Una vez descontados estos efectos, el saldo estructural sería del -1% del PIB. Como ya hemos dicho, solo 4 regiones tienen la situación controlada: Asturias, Canarias, País Vasco y Navarra.

Tabla 9. Saldo Presupuestario en Contabilidad Nacional, Corregido, Cíclico y Estructural (% PIB). 2020

	Presupuestario (Observado)	Corregido	Cíclico	Estructural
Andalucía	0,1	-1,8	-1,8	-1,0
Aragón	0,2	-1,3	-1,5	-0,8
Asturias	1,0	-0,5	-1,8	0,4
C. Valenciana	-1,2	-2,6	-1,6	-2,0
Canarias	0,5	-0,7	-1,6	0,2
Cantabria	0,5	-1,4	-2,0	-0,4
Castilla- León	0,0	-1,6	-1,7	-1,0
Castilla La Mancha	0,4	-1,4	-1,8	-1,0
Cataluña	-0,4	-1,7	-1,5	-1,1
Extremadura	-0,2	-2,4	-2,4	-1,0
Galicia	-0,1	-1,7	-1,7	-1,0
Baleares	0,2	-1,3	-1,3	-1,3
Madrid	-0,1	-1,0	-1,1	-0,9
Murcia	-1,1	-2,5	-1,8	-1,8
Navarra	-1,0	-1,0	-2,0	0,6
País Vasco	-1,1	-1,1	-1,8	0,1
La Rioja	1,1	-0,7	-1,7	-0,3
Total CC.AA.	-0,2	-1,5	-1,5	-1,0

Fuente: IGAE, AIReF y Elaboración Propia.

Una conclusión similar ha sido obtenida en de la Fuente (2021), donde se estima el saldo fiscal subyacente para el conjunto de las CC.AA. en 2020. El saldo subyacente es el observado corregido de atípicos, las subvenciones a intereses a través del Fondo de Liquidez Autonómico y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado. Como resultado, el déficit “subyacente” de las CC.AA. en 2020 fue del -1,7% del PIB frente al -0,2% del PIB observado. El deterioro alcanzado en este saldo en 2020 es del 1,2% del PIB. En nuestro caso, el saldo estructural empeora en menor medida debido a que la caída de ingresos viene explicada por el ciclo económico y, el cual, por definición no forma parte del saldo estructural.

3. Conclusiones

En este documento se ha realizado la descomposición del saldo presupuestario de las CC.AA. en sus componentes cíclico y estructural entre 2018 y 2020. Este cálculo se ha elaborado siguiendo la metodología propuesta por la Comisión Europea.

El saldo presupuestario de las regiones en 2020 ha sido del -0,2% PIB, lo que implica el mejor registro en los últimos 15 años. Sin embargo, este valor de cierre está distorsionado por los recursos del Sistema de Financiación Autonómico (SFA), el ciclo económico y las operaciones no recurrentes. Con respecto al SFA, las CC.AA. obtienen sus recursos principalmente a través de entregas a cuenta y liquidaciones. En una situación de crisis económica, las entregas a cuenta tienden a estar sobrevaloradas y se deben de compensar con las liquidaciones negativas dentro de dos años. La corrección de este efecto arroja un saldo corregido del -1,5% del PIB, por lo que esto anticipa en las CC.AA. unos ejercicios presupuestarios complicados tanto en 2022 como en 2023. El ciclo económico refleja la caída de ingresos como consecuencia de la crisis económica, este efecto supone un saldo cíclico del -1,5% PIB. El saldo cíclicamente ajustado de las CC.AA. en 2020, es decir, eliminando los efectos del ciclo ha sido de equilibrio presupuestario. Sin embargo, en el año 2020, las CC.AA. habían recibido ingresos extraordinarios para hacer frente a los gastos derivados de la Covid-19 y, además, hemos considerado como gastos extraordinarios el 40% de los comunicados por las CC.AA., puesto que el 60% restante pensamos que serán permanentes, es decir, tendrán una naturaleza estructural. Si descontamos estas operaciones no recurrentes, el saldo estructural de las CC.AA. ha sido del -1% del PIB en 2020, lo que supone un empeoramiento de cinco décimas con respecto a 2019. Esta situación es muy heterogénea entre las diferentes regiones, estando la situación controlada en Asturias, Canarias, País Vasco y Navarra y alcanzado un preocupante registro en C. Valenciana y Murcia.

Aunque a corto plazo es vital atender a las urgencias económicas, sociales y sanitarias provocadas por la pandemia, también creemos, como ha propuesto la AIREF, que es un buen momento para diseñar y poner en marcha una estrategia fiscal a medio plazo que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas a partir de 2022. En este contexto, para reducir el déficit una vez termine la pandemia no hay recetas mágicas: o se reducen los gastos o se aumentan los ingresos. Por el lado de los gastos, sabemos que las pensiones y los gastos en sanidad serán cada vez mayores debido al envejecimiento de la población que tenemos por delante. Por no hablar del gasto en intereses que difícilmente bajará significativamente en los próximos años con una deuda pública que supone el 120% del PIB.

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, 2019). Informes de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2019 por Comunidad Autónoma.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2020). “Los informes individuales sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.AA. para 2021”

<https://www.airef.es/es/informes-individuales-sobre-las-lineas-fundamentales-de-los-presupuestos-de-las-comunidades-autonomas-para-2021>

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>

European Commission. AMECO Database (AMECO, 2021).

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en#database

De la Fuente, A. (2021), “Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020”, *Estudios sobre la Economía Española* 2021/13. FEDEA.

<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-13.pdf>;

IGAE (2021), Operaciones no financieras de las Administraciones Públicas

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

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, 2020). “Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla del gasto del ejercicio 2019. Mayo 2020.
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletoLEP.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2021a). Nota de prensa: “Las medidas sanitarias y sociales para combatir la Covid sitúan el déficit de las AAPP en el 10,09%”.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf>

Ministerio de Hacienda (MH, 2021b). Central de Información Económica-Financiera. Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA. Resumen Ejecutivo. Diciembre (Avance) 2020.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

Presupuestos Generales del Estado 2021 (PGE, 2021)
<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Paginas/PGE2021.aspx>

Anexo. Ingresos y Gastos Extraordinarios de las CC.AA. en 2020

En este anexo, se determinan los ingresos y gastos extraordinarios de 2020 que van a ser utilizados para estimar el saldo estructural. Empezando por los ingresos no recurrentes, en la Tabla A1 se recoge la distribución de los cuatro tramos del Fondo Covid-19, regulado por el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, y cuya distribución se ha recogido en las respectivas órdenes ministeriales. Los tramos previstos tienen en cuenta las necesidades de financiación en materia de sanidad, educación y la caída de ingresos. El Fondo Covid-19 fue dotado con un total de 16.000 millones de euros, de los cuales, 15.950 millones han sido distribuidos entre las distintas CC.AA. y, el resto, entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Tabla A1. Fondo Covid-19 para las CC.AA. (millones de euros)					
	Tramo 1 Fondo Sanitario Pago en Julio	Tramo 2 Fondo Sanitario Pago en Noviembre	Tramo 3 Fondo Educativo Pago en Septiembre	Tramo 4 Caída de ingresos Pago en Diciembre	Total Fondo Covid-19
Andalucía	598	392	384	826	2.199
Aragón	147	110	53	121	430
Asturias	106	64	33	96	299
C. Valenciana	450	263	214	559	1.486
Canarias	159	99	87	206	551
Cantabria	65	30	22	60	177
Castilla- León	349	196	84	215	843
Castilla La Mancha	319	151	89	184	743
Cataluña	1.247	474	337	1.107	3.166
Extremadura	96	58	43	80	277
Galicia	268	150	93	224	735
Baleares	105	65	50	219	438
Madrid	1.496	614	292	945	3.346
Murcia	98	86	74	131	389
Navarra	89	57	29	0	175
País Vasco	329	152	87	0	568
La Rioja	58	29	13	28	127
Total CC.AA.	5.976	2.988	1.986	5.000	15.950

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Además del fondo anterior, en 2020 se han distribuido a las CC.AA. otros fondos extraordinarios con el objetivo de cubrir necesidades en materia de sanidad, vivienda, protección a la familia y atención a la pobreza infantil y la transferencia del Fondo Social Extraordinario. En suma, el montante global de estos fondos asciende a 720 millones de euros. La Tabla A2 muestra la distribución de cada uno de estos fondos extraordinarios, independientes del Fondo Covid-19 mencionado anteriormente, entre las distintas CC.AA. Por lo tanto, los ingresos extraordinarios que han recibido las CC.AA. ascienden a 16.670 millones de euros (1,5% PIB), que es la suma del Fondo Covid-19 y otros fondos extraordinarios. Con respecto al reparto por comunidades, se observa que Castilla La Mancha y La Rioja son las CC.AA. con mayor peso de ingresos extraordinarios en relación con su PIB, con datos del 2,0% y 1,7%, respectivamente. Por otra parte, País Vasco y Navarra son las CC.AA. que menores ingresos extraordinarios recibieron en porcentaje del PIB (Tabla A3).

Tabla A2. Otros fondos extraordinarios (millones de euros)					
	Transferencia para gastos en materia de sanidad	Transferencia para la ampliación del Plan Estatal de Vivienda	Aportaciones complementarias de protección a la familia y atención a la pobreza infantil	Transferencia del Fondo Social Extraordinario	Total Otros Fondos extraordinarios
Andalucía	44	17	4	52	117
Aragón	8	4	1	10	23
Asturias	7	3	1	7	18
C. Valenciana	28	11	2	30	72
Canarias	11	5	1	14	32
Cantabria	4	2	1	4	10
Castilla- León	17	5	2	18	42
Castilla La Mancha	14	4	1	15	34
Cataluña	51	15	3	46	114
Extremadura	6	3	1	8	18
Galicia	17	6	2	17	42
Baleares	6	2	1	7	17
Madrid	53	16	2	39	110
Murcia	8	4	1	9	22
Navarra	5	0	0	5	9
País Vasco	16	0	0	13	29
La Rioja	3	2	0	4	9
Total CC.AA.	299	100	24	297	720

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Tabla A3. Total ingresos extraordinarios (millones de euros)				
	Fondo Covid-19	Otros Fondos extraordinarios	Total ingresos extraordinarios	Ingresos extraordinarios % PIB
Andalucía	2.199	117	2.316	1,5%
Aragón	430	23	453	1,3%
Asturias	299	18	316	1,5%
C. Valenciana	1.486	72	1.558	1,5%
Canarias	551	32	583	1,4%
Cantabria	177	10	187	1,5%
Castilla- León	843	42	886	1,6%
Castilla La Mancha	743	34	777	2,0%
Cataluña	3.166	114	3.280	1,5%
Extremadura	277	18	296	1,6%
Galicia	735	42	777	1,3%
Baleares	438	17	455	1,5%
Madrid	3.346	110	3.456	1,6%
Murcia	389	22	411	1,4%
Navarra	175	9	184	1,0%
País Vasco	568	29	598	0,9%
La Rioja	127	9	136	1,7%
Total CC.AA.	15.950	720	16.670	1,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Para determinar los gastos extraordinarios por Covid-19, comenzaremos con presentar los efectos de la Covid-19 sobre las cuentas de Ejecución Presupuestaria de las CC.AA. (MH, 2021b). Seguidamente, se determinará de manera razonada cuáles de estos gastos se van a convertir en permanentes. El gasto derivado de la Covid-19 asciende a 13.686 millones de euros (1,2% del PIB). La Tabla A4, muestra el desglose de este gasto por comunidad. El 61% del total de gasto se corresponde con gasto socio-sanitario (8.283 millones de euros). En materia de educación, el gasto asciende a 1.409 millones de euros y, el importe restante, 3.994 millones de euros, ha ido destinado a otras materias y a las transferencias y subvenciones a familias y empresas.

Tabla A4. Gasto derivado de la Covid-19 (millones de euros)					
	Gasto Socio-Sanitario	Gasto en Educación	Gasto en otras materias distintas de sanidad, educación y transportes	Transferencias y subvenciones a familias y empresas	Total efectos en gastos no financieros
Andalucía	1.104	411	524	358	2.069
Aragón	158	17	37	36	219
Asturias	137	18	61	29	220
C. Valenciana	730	116	303	225	1.165
Canarias	231	53	92	73	455
Cantabria	92	9	46	29	148
Castilla- León	478	46	109	82	659
Castilla La Mancha	473	46	200	164	720
Cataluña	1.787	132	1.221	992	3.280
Extremadura	145	16	90	73	251
Galicia	315	53	112	118	502
Baleares	163	21	23	45	194
Madrid	1.688	342	231	389	2.539
Murcia	204	64	70	78	337
Navarra	121	11	90	52	224
País Vasco	404	48	170	157	625
La Rioja	53	7	19	20	80
Total CC.AA.	8.283	1.409	3.398	2.920	13.686

Fuente: Ministerio de Hacienda

La Tabla A5, muestra a su vez, el desglose del gasto socio-sanitario derivado de la Covid-19. Entorno al 25% de este gasto (2.127 millones de euros) se corresponde con gasto de personal sanitario. Algo más del 30% (2.610 millones), se refiere a los gastos derivados de productos sanitarios, farmacia, etc. En esta partida, se incluye el coste de las PCR y otra serie de productos que han sido utilizados exclusivamente para tratar la Covid-19. El gasto en inversión sanitaria alcanza los 970 millones de euros. Por último, la partida de otros efectos sanitarios y socio-sanitarios abarca el 30% de los gastos (2.576 millones). Este último concepto incluye, en su mayor parte, un gasto imputado por la estancia hospitalaria y en unidades de cuidados intensivos (UCIS) de pacientes con diagnóstico de Covid-19.

Tabla A5. Gasto socio-sanitario derivado de la Covid-19 (millones de euros)				
	Efecto en gastos de personal sanitario	Efecto en gastos de productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación	Efecto en inversiones reales de carácter sanitario	Otros efectos sanitarios y socio-sanitarios
Andalucía	282	382	214	226
Aragón	53	43	11	51
Asturias	32	44	11	49
C. Valenciana	240	232	45	212
Canarias	64	119	17	31
Cantabria	30	26	6	30
Castilla- León	123	189	28	138
Castilla La Mancha	164	144	18	147
Cataluña	368	357	253	808
Extremadura	31	46	13	55
Galicia	124	115	14	62
Baleares	35	65	10	53
Madrid	321	576	276	515
Murcia	66	63	19	56
Navarra	41	41	6	33
País Vasco	141	137	29	97
La Rioja	10	28	2	13
Total CC.AA.	2.127	2.610	971	2.576

Creemos que no todos estos gastos de Covid-19 van a desaparecer una vez haya terminado la crisis sanitaria. En concreto, dentro de los gastos socio-sanitarios, la actividad hospitalaria se ha centrado en atender a las personas enfermas por Covid-19 dejando de lado, otras actividades como pueden ser consultas y operaciones no urgentes, reduciendo sus costes. Cuando desaparezca o se reduzca considerablemente la presión hospitalaria por Covid-19, los hospitales retomarán esas actividades pendientes de atención y con ello, se elevará el gasto sanitario. Hemos considerado que el 100% de los gastos de personal sanitario y el 50% del efecto en inversiones y de otros efectos socio-sanitarios se convertirán en permanentes. Todo este trabajo atrasado debe ser abordado una vez se normalice la situación y, además, debe de realizarse a un ritmo elevado para reducir las listas de espera. Por eso creemos que el personal sanitario contratado con la pandemia debería seguir con posterioridad. Aparte, consideramos que los otros efectos en gastos sanitarios se van a mantener en un 50% debido a que esta partida incluye los gastos de funcionamiento de hospitales (que serán elevados para reducir listas de espera y retomar citas y consultas paradas). Con respecto a los gastos de inversión sanitaria creemos que el 50% de estos costes se convertirá en estructural. Por un lado, la reestructuración de los hospitales para su vuelta a la atención habitual aumentará el gasto. Además, la inversión en material de Covid-19, ha parado la inversión en otros tipos de aparatos o materiales necesarios para el diagnóstico o las intervenciones quirúrgicas. Aparte de los motivos considerados sobre el mantenimiento de algunas partidas de gasto socio-sanitario, hay que añadir el compromiso expresado por varias fuerzas políticas para reforzar la sanidad española, lo que refuerza nuestra idea que gran parte de este gasto será permanente.

En referencia al resto de gastos derivados de la Covid-19, creemos que los gastos en educación se mantendrán en un 100%. Este supuesto es razonable debido a que estos gastos en educación solamente incluyen el último trimestre de 2020 y la mayor parte de las medidas impuestas por la Covid-19 se van a mantener en el tiempo. Creemos que el 100% de las transferencias y subvenciones a familias y empresas también se van a mantener en el tiempo para reducir el fuerte aumento de la pobreza y evitar el cierre de empresas. Por último, el gasto en otras materias distintas de sanidad y educación y transporte debería desaparecer una vez terminada la pandemia. Todos estos conceptos que vamos a considerar como gasto estructural suman 8.229 millones de euros, es decir, un 60% del efecto total de la Covid-19 sobre los gastos no financieros (13.686 millones de euros). Si exceptuamos el gasto derivado de la Covid-19, los Gastos no financieros homogéneos han crecido un 0,6% en 2020, respecto a 2019, cuando con anterioridad a la pandemia, la tasa de variación de estos gastos, en términos homogéneos, se situaba en el 5,3% al cierre de 2019. Esta diferencia entre las tasas de crecimiento reforzaría nuestra idea de que cerca del 60% de estos gastos serán permanentes. Por ello, pensamos que la mayor parte de este gasto tiene una naturaleza estructural. Por tanto, los gastos extraordinarios por la Covid-19, se han calculado como diferencia entre el gasto total asociado a la Covid-19 menos la parte que consideramos como estructural. De este modo, los gastos extraordinarios ascienden a 5.457 millones de euros (0,5% PIB). Por comunidades, Castilla La Mancha presenta los gastos extraordinarios más

elevados (0,7% PIB). En cambio, Aragón y Baleares tienen los gastos extraordinarios más reducidos (0,2% PIB) (Tabla A6).

Tabla A6. Total gastos extraordinarios (millones de euros)					
	Total efectos en gastos no financieros (A)	Gasto Covid-19 considerado estructural (B)	Porcentaje del gasto Covid-19	Total gastos extraordinarios (C) = (A) - (B)	Gastos extraordinarios %PIB
Andalucía	2.069	1.271	61	798	0,5
Aragón	219	137	63	81	0,2
Asturias	220	110	50	111	0,5
C. Valenciana	1.165	710	61	455	0,4
Canarias	455	214	47	241	0,6
Cantabria	148	86	59	61	0,5
Castilla- León	659	334	51	324	0,6
Castilla La Mancha	720	456	63	264	0,7
Cataluña	3.280	2.023	62	1.257	0,6
Extremadura	251	153	61	98	0,5
Galicia	502	333	66	169	0,3
Baleares	194	133	68	61	0,2
Madrid	2.539	1.447	57	1.092	0,5
Murcia	337	245	73	92	0,3
Navarra	224	123	55	101	0,5
País Vasco	625	409	65	217	0,3
La Rioja	80	45	56	35	0,4
Total CC.AA.	13.686	8.229	60	5.457	0,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

La Tabla A7 muestra el impacto extraordinario por Covid-19 considerando tanto los ingresos como los gastos. En suma, para el total de CC.AA., el impacto fue del 1,0% PIB. Baleares, Castilla La Mancha y La Rioja se sitúan como las CC.AA. con mayor peso del impacto extraordinario sobre el PIB, ambas con el 1,3%. En cambio, Navarra y País Vasco presentan un menor impacto extraordinario Covid-19 (0,4 y 0,6% PIB, respectivamente). La última columna de la Tabla A7 es la que se ha utilizado como estimación de las operaciones (y medidas) no recurrentes del año 2020. Es importante señalar el efecto que esta estimación tiene sobre el saldo estructural.

Tabla A7. Total impacto extraordinario Covid-19 (millones de euros)				
	Total ingresos extraordinarios (A)	Total gastos extraordinarios (B)	Impacto extraordinario Covid-19 (C) = (A) - (B)	Impacto extraordinario Covid-19 %PIB
Andalucía	2.316	798	1.518	1,0
Aragón	453	81	372	1,1
Asturias	316	111	206	1,0
C. Valenciana	1.558	455	1.103	1,1
Canarias	583	241	342	0,8
Cantabria	187	61	126	1,0
Castilla- León	886	324	561	1,0
Castilla La Mancha	777	264	513	1,3
Cataluña	3.280	1.257	2.023	0,9
Extremadura	296	98	198	1,1
Galicia	777	169	607	1,0
Baleares	455	61	394	1,3
Madrid	3.456	1.092	2.364	1,1
Murcia	411	92	320	1,1
Navarra	184	101	83	0,4
País Vasco	598	217	381	0,6
La Rioja	136	35	101	1,3
Total CC.AA.	16.670	5.457	11.213	1,0

Fuente: Elaboración propia.