

España

Las cuentas públicas autonómicas en el horizonte post-COVID

Joseba Barandiaran / Virginia Pou / Pep Ruiz
13 de diciembre de 2021

Mensajes principales

- La pandemia ha tenido impacto en las cuentas autonómicas, pero no con la intensidad esperada. El apoyo de la administración central en 2020 y 2021 ha permitido que las cuentas regionales se deterioren menos de lo que se podría prever.
- Cuando desaparezcan las ayudas extraordinarias de la administración central, las comunidades volverán a registrar un déficit persistente, tal y como se desprende de los resultados esperados para 2021 y 2022.
- Una parte del déficit previsto para 2022 tendrá origen en la liquidación del sistema de financiación autonómico correspondiente al año 2020, que será negativa (en torno a 0,3 pp del PIB, importe mucho menor al que se observó en 2011 tras la reducción de ingresos en 2009). En este escenario, al contrario que en las dos ocasiones anteriores, el Gobierno central ya ha anunciado que realizará una transferencia extraordinaria a las comunidades para compensar dicha liquidación, asumiendo de nuevo el impacto de la pandemia.
- Los escenarios y proyecciones analizadas muestran que la evolución de las cuentas autonómicas es especialmente sensible al esfuerzo de contención y/o consolidación del gasto autonómico, puesto que la configuración mediante entregas a cuenta del sistema de ingresos en las comunidades de régimen común hace que estos cambien poco a corto plazo, con un mayor impacto a medio plazo.
- Cuando las reglas fiscales se vuelvan a aplicar, más allá de 2023, las comunidades autónomas tendrán un nivel de endeudamiento elevado que les restará margen para acometer políticas económicas, a menos que se revise el sistema de financiación o se tome alguna medida que permita aliviar la carga de la deuda de los gobiernos autonómicos.

Introducción

Este Observatorio tiene por objetivo analizar la situación de las cuentas públicas autonómicas hacia 2022, tras el impacto económico generado por la pandemia de la COVID-19. Así, se parte del cierre de las cuentas de 2020 y, con la información ya conocida de 2021, se analiza la posible evolución de las mismas durante el bienio 2021-2022. Para ello se plantean diversos escenarios de ingresos y gastos para estos dos años, con los que se determinan las sendas de déficit y deuda autonómicas hasta 2022. Estos escenarios tienen en cuenta los importes de las entregas a cuenta contenidas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2021 y 2022 y la previsión de liquidación del sistema de financiación autonómica correspondiente a 2020 con impacto en las cuentas autonómicas de 2022. Todas estas estimaciones ayudan a valorar en qué situación se podrían encontrar las cuentas autonómicas una vez se supere la crisis de la COVID.

Año 2020: cierre extraño para un año atípico

Los datos del cierre de las cuentas públicas autonómicas en 2020 señalan que se produjo un déficit del 0,2% del PIB para el conjunto de estas administraciones, 0,4 puntos del PIB por debajo del dato de 2019. Este déficit fue el menor desde 2006, a pesar del impacto económico de la COVID-19 en la actividad económica del año 2020. Como se verá más adelante, esta disminución hubiera sido, en realidad, un aumento de un punto porcentual (hasta el -1,6%) en ausencia de las medidas de apoyo aprobadas por el Gobierno central durante el año pasado (véase el Gráfico 1).

En cualquier caso, estas cifras son sensiblemente mejores de lo que apuntaría la evolución de la economía en 2020¹, lo que se explica fundamentalmente por tres factores:

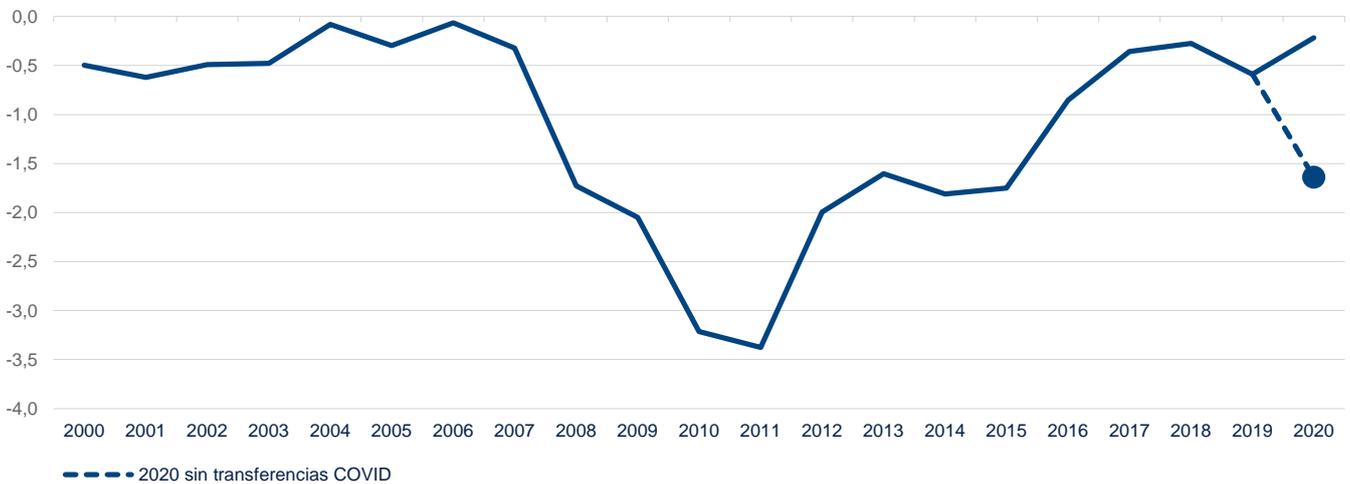
- **Estabilidad de los ingresos ordinarios:** el modelo de financiación autonómica con su sistema de entregas a cuenta desliga los ingresos de las comunidades no forales de la evolución de la recaudación tributaria del año en curso, lo que brinda una protección temporal ante variaciones del ciclo económico. Así, mientras que en 2020 se observó una caída de la recaudación impositiva nacional del 7,8% por la pandemia, el confinamiento y la histórica caída del PIB (-10,8%), las entregas a cuenta a las comunidades autónomas crecieron un 3% a/a, amortiguando el impacto sobre los ingresos totales. Adicionalmente, los ingresos tributarios han mostrado una mayor fortaleza que en crisis anteriores, de tal forma que la caída de la recaudación impositiva en 2020 fue menos acusada que en 2009 (entonces, la recaudación registró un -15,7%, con una caída del PIB del 3,8%, y las entregas a cuenta aumentaron casi un 6%).
- **Apoyo de la administración central a través de transferencias extraordinarias:** a lo largo de 2020 las comunidades autónomas recibieron el equivalente al 1,5% del PIB en concepto de “fondos COVID²”, a modo de transferencia “one off” sin contraprestación. Su objetivo era que las regiones pudieran afrontar los gastos generados por la pandemia en sanidad y educación, además de recibir una compensación por la reducción de otros ingresos, minimizando así el impacto sobre las cuentas públicas autonómicas.
- **Menor ejecución de los gastos no-COVID:** la irrupción de la pandemia obligó a las comunidades a fortalecer el gasto en áreas como la sanidad y la educación, pero el gasto no asociado a la COVID registró un nivel de ejecución menor que el observado en años anteriores³. En 2009, el gasto se incrementó en un 8%.

1: Ver la sección relativa la comparación con lo sucedido en la crisis anterior.

2: Puede consultar el detalle del Fondo COVID en: <https://bit.ly/3zCqLji>

3: Véase el [Informe sobre los presupuestos iniciales de las administraciones públicas 2021](#) de la AIReF.

Gráfico 1. **DÉFICIT DE LAS CC. AA. (% DEL PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

Como consecuencia de lo anterior, **el déficit autonómico mostró un comportamiento también atípico en 2020, con una mejora del déficit respecto a 2019 en prácticamente todas las regiones.** No obstante, como se observa en el Gráfico 2, en ausencia de las ayudas de los fondos COVID, el desequilibrio habría sido más elevado en la mayoría de las regiones, con la excepción de Asturias, Aragón y Cantabria⁴ que habrían logrado mejorar el nivel de déficit de 2019. Por su parte, País Vasco y Navarra están entre las que mayor déficit acumularon en 2020, dado que los sistemas forales de financiación presentan una mayor correlación de sus ingresos con la recaudación tributaria y la actividad.

Gráfico 2. **DÉFICIT AUTONÓMICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB REGIONAL)**



Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

4: En estas comunidades, el gasto no covid se ha ejecutado en conjunto muy por debajo de los niveles observados en 2019, a la vez que los ingresos de gestión propia se mostraron especialmente resistentes.

Previsiones y escenarios para los años 2021 y 2022

Partiendo de los datos del cierre de 2020 presentados en el apartado anterior, se han definido unos supuestos simples y claros para plantear los escenarios de evolución de las cuentas públicas autonómicas en 2021 y 2022⁵.

La proyección de ingresos tiene en cuenta los mecanismos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) para las comunidades de régimen común, tomando los importes contemplados en los Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022 en lo relativo a las entregas a cuenta y los datos publicados de la liquidación y previsión de liquidación del modelo correspondiente a los años 2019 y 2020 (véanse los Cuadros 1 y 2 del Anexo). Para el resto de los ingresos no sujetos a entregas a cuenta, los derivados de los impuestos propios o no ligados a la evolución de las cuentas estatales, se han calculado semi-elasticidades de cada una de las partidas de ingresos al PIB regional, que se han utilizado para estimar las cantidades a ingresar en cada uno de los ejercicios (véase el Cuadro 3 del Anexo).

Sobre los cálculos anteriores, en 2021 se añaden además dos grupos de ingresos extraordinarios. Por un lado, los fondos procedentes del REACT-EU, que suponen un total de 10.000 millones extra de ingresos para las regiones, de los cuales se llevan al escenario de 2021 entorno a 3.000 millones de euros notificados por el Ministerio de Hacienda⁶. Por otro lado, el Gobierno de España decidió asumir 1,1 puntos del PIB (13.486 millones de euros) del déficit autonómico por los costes derivados de la COVID-19 en 2021, importe que se reparte siguiendo el criterio de población ajustada según lo acordado el pasado 3 de agosto⁷. En el escenario planteado, los fondos COVID no se consolidan en 2022, pero se traslada a dicho ejercicio el importe no ejecutado de los recursos del REACT-EU. No se incluyen la compensación anunciada por el Gobierno central del importe de la liquidación negativa de 2020 y del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de 2017, esta última porque se desconoce el importe detallado.

Para la proyección del gasto en un escenario inercial se han estimado los siguientes supuestos. A las partidas de remuneración de asalariados, subvenciones y formación bruta de capital, se les aplican incrementos similares a los previstos para el conjunto de las administraciones públicas, mientras que para los consumos intermedios, las prestaciones sociales y las transferencias a otras administraciones, el gasto se estima a partir del cálculo de las semi elasticidades de cada una de las partidas a la evolución del PIB regional previsto por BBVA Research⁸. La evolución de dichas partidas se ajusta en 2021 según lo observado en la ejecución presupuestaria disponible hasta el mes de septiembre. A todo ello, se le suma a modo de *one-off* el impacto esperado de la pandemia en las cuentas autonómicas, según lo notificado por la AIReF en sus informes sobre la ejecución presupuestaria de las comunidades en 2021 y sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2022⁹.

Adicionalmente, y sólo para 2022, se han planteado tres escenarios alternativos de evolución del gasto. En el primero, más expansivo, se aplica la misma regla pero consolidando todo el gasto extraordinario ligado a la COVID-19 (a partir de ahora Escenario 1). El segundo considera que se mantiene el gasto COVID-19, pero se congela el del resto de partidas (Escenario 2). Finalmente, se muestra también un escenario extremo de consolidación (ahora improbable dados los mensajes de relajación de las reglas fiscales hasta 2023) consistente en estimar que el peso de cada una de las partidas de empleos en el PIB regional retornará al nivel pre-COVID-19, esto es al nivel que tenían en 2019 (Escenario 3).

5: El escenario macroeconómico de España tomado en cuenta para este análisis se puede encontrar en [BBVA Research, Situación España, 4o trimestre de 2021](#). El detalle regional de este escenario se puede encontrar en el [BBVA Research, Observatorio Regional, 4o trimestre de 2021](#).

6: El detalle de dicha distribución se puede encontrar en: <https://bit.ly/2XzFwpk>.

7: El detalle de dicho acuerdo de reparto se puede encontrar en: <https://bit.ly/3ktf8qe>

8: Las semielasticidades obtenidas para el total de ingresos y gasto se pueden ver en el Cuadro A.6

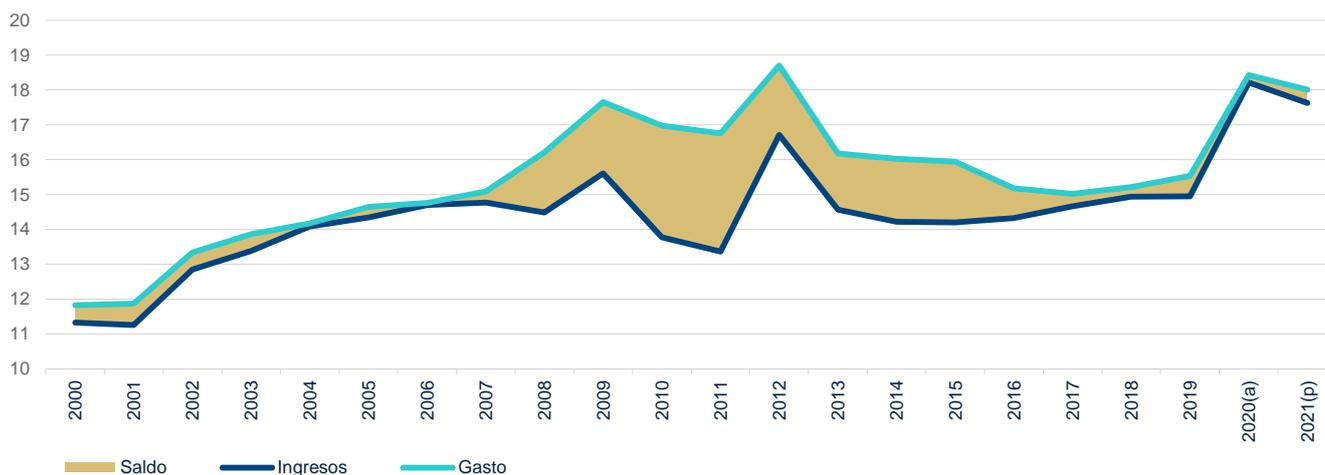
9: Véase: <https://bit.ly/39rPXxl> y <https://bit.ly/30Uiknx>

Resultados¹⁰

Bajo estos supuestos, se espera un nuevo deterioro de las cuentas públicas autonómicas en 2021, ya que la persistencia de la pandemia ha vuelto a tensionar el gasto sociosanitario de las comunidades (que representa en torno al 40% del total de sus empleos). Como puede observarse en el Gráfico 3, se prevé que el gasto autonómico permanezca alrededor del 18% del PIB a final de este año, por debajo del observado en 2020, pero todavía en niveles muy cercanos a los máximos históricos. Solo se registraron niveles semejantes en 2010 y 2011, cuando se obtuvieron las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009¹¹, y en 2012, si bien en este último caso esto se explica, en mayor medida, por la contracción del PIB. Por el lado de los ingresos, las comunidades de régimen común recibirán menos recursos del sistema de financiación (tanto por las menores entregas a cuenta como por un importe menor de la liquidación del modelo de 2019). Dicha merma de recursos se verá compensada por el impacto positivo de la recuperación económica en la recaudación de los impuestos de gestión propia y, sobre todo, por las nuevas transferencias del Gobierno central a las comunidades vinculadas al REACT-EU y a la compensación del 1,1% del déficit autonómico (que en total suman 1,4 pp del PIB de ingresos adicionales en 2021).

Como resultado, el déficit autonómico se situará en torno al 0,4% del PIB a cierre de 2021. El comportamiento en 2021 por comunidades será heterogéneo y vendrá determinado por la situación de partida de cada una de ellas y por su sistema de financiación. Así, se prevé que los ingresos autonómicos aumentarán en todas, pero de forma más intensa en aquellas regiones con regímenes especiales de financiación más sensibles al ciclo económico: País Vasco, Navarra y Canarias. Por otro lado, se espera una expansión del gasto generalizada en todas las comunidades. La información ya conocida apunta a que esta será especialmente intensa en Asturias, Cantabria, Extremadura o La Rioja, en las que se observa una combinación de un impacto todavía elevado de la pandemia y una lenta recuperación de la actividad. En este escenario, sólo Navarra, y País Vasco mejorarían notablemente su saldo de 2020, mientras que en el resto de comunidades se observaría un deterioro de sus cuentas públicas (véase el Gráfico 4).

Gráfico 3. **INGRESOS Y GASTOS DE LAS CC. AA. (% DEL PIB)**

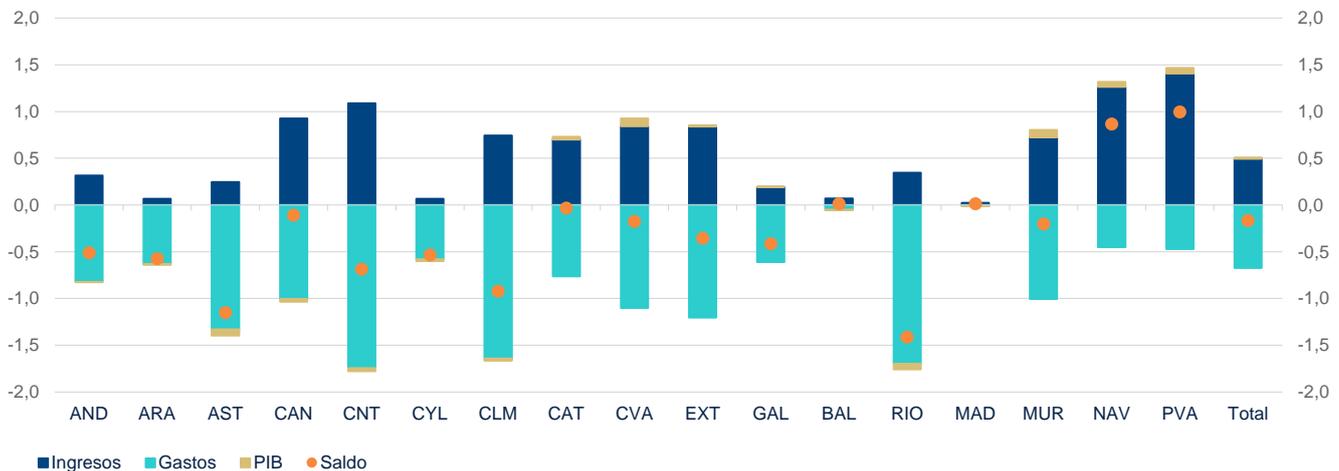


Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

10: Los resultados detallados de las simulaciones pueden verse en los Cuadros 4 y 5 del Anexo

11: Los importes negativos de la liquidación del modelo se registran como mayor gasto, salvo en el caso del IRPF que se registra como un menor ingreso.

Gráfico 4. **CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT EN 2021 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB REGIONAL)**



Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

En 2022, en un escenario sin cambios en la política fiscal o inercial, la actividad continuará mostrando un elevado dinamismo. Los fondos europeos continuarán llegando, incluidos aquellos que se están ejecutando con retraso en 2021, pero desaparecerán buena parte de las transferencias de soporte de la administración central a las regiones. Como consecuencia, la situación financiera de las comunidades autónomas empeorará (véase el Gráfico 5). Además, el escenario de 2022 va a estar penalizado por la liquidación negativa del sistema de financiación correspondiente al año 2020, que alcanzaría 0,3 pp del PIB. Como puede observarse en el Gráfico 6, esta cifra es muy inferior a los importes negativos resultantes de la liquidación de 2008 y 2009, años en los que los ingresos tributarios mostraron una mayor sensibilidad a la caída de la actividad, y en los que la administración central anticipó recursos a cuenta de los fondos de la liquidación para atender a las necesidades que la crisis estaba facturando en las comunidades autónomas. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, el Gobierno central ha anunciado que compensará con una transferencia extraordinaria el importe negativo de la liquidación. Junto a ello, la retirada parcial de los apoyos del Gobierno central a las regiones hace prever una vuelta de los ingresos (sin la compensación de la liquidación negativa) a los niveles observados a finales de la década anterior y cercanos al nivel alcanzado en 2019.

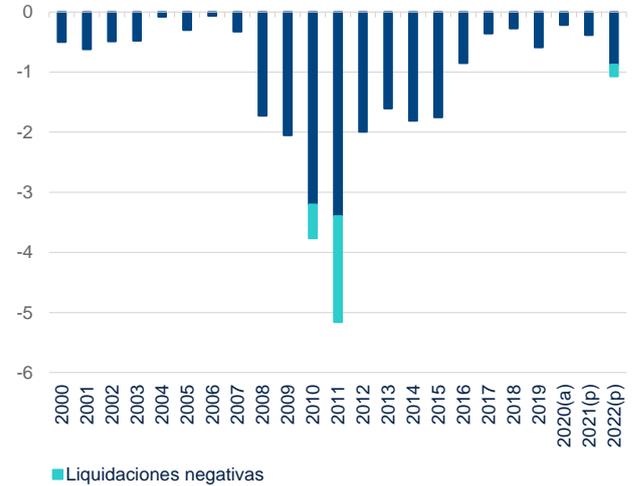
Además de lo anterior, es previsible que una parte del gasto surgido con la COVID-19 se consolide, lo que llevará la ratio de gasto sobre PIB en torno al 16,2% (sin la liquidación negativa), por encima de los niveles pre pandemia. Como resultado, las comunidades autónomas registrarían un desequilibrio del 1,1% del PIB, que si se descuenta el importe a compensar de la liquidación negativa podría situarse en el entorno del 1,4%. Este escenario, podría implicar el retorno a una situación en la que se reactive el debate sobre la insuficiencia de los recursos financieros de las comunidades autónomas y la persistencia de un importante nivel de déficit.

Gráfico 5. DÉFICIT AUTONÓMICO (% DEL PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Gráfico 6. DÉFICIT DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

La pérdida de ingresos que experimentarán las comunidades en 2022, tanto por la liquidación negativa del sistema de financiación en 2020 como por la previsible ausencia de transferencias extraordinarias, supondrá un deterioro del saldo público en todas las comunidades autónomas. Por otro lado, la recuperación económica esperada llevará a una reducción de la ratio del gasto sobre PIB en la mayor parte de las comunidades, que será más intensa en Castilla-La Mancha, Baleares, la Comunidad Valenciana o Cataluña.

Gráfico 7. DÉFICIT EN 2022 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB REGIONAL)



Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

¿Es esta vez diferente de la crisis anterior?

Como se ha visto anteriormente, la crisis del 2020 ha sido radicalmente distinta a la experimentada a partir del año 2008, tanto desde el punto de vista social como macroeconómico. Más allá de las causas que las han producido (una pandemia ahora, el colapso del sistema financiero e hipotecario entonces), la entrada en la crisis y la duración de la misma, el impacto sobre el empleo o la reacción de algunas administraciones no tiene nada que ver.

La caída acumulada del PIB es similar en magnitud, pero mientras que entonces la caída del PIB se extendió a lo largo de cinco años, en la actual se produjo en tres meses. La recuperación, también es mucho más rápida. En 2008 la contracción se extendió por un periodo de seis años, y fueron necesarios otros tres para retornar al nivel de PIB precrisis, dando lugar a una década perdida. Ahora, en cambio, podría ser suficiente con dos o tres años, dependiendo de cómo evolucione la economía en 2022. Este comportamiento tan distinto se observa de forma aún más evidente en el empleo: en la crisis de 2008, la destrucción de empleo fue mayor que la del PIB y de tal magnitud que, en 2019, el nivel de empleo continuaba diez puntos porcentuales por debajo del nivel alcanzado en 2008. Por el contrario, las políticas aplicadas en la situación actual, junto con la rapidez en la recuperación del ciclo han permitido que la destrucción de empleo real fuera muy inferior en esta crisis, y que sólo dos años después del inicio de la crisis se pueda hablar ya de la recuperación del empleo. De acuerdo con las estimaciones actuales, en 2022 el empleo podría superar en un 3% el nivel precrisis (Gráficos 8 y 9).

Gráfico 8. **EVOLUCIÓN DEL PIB DE ESPAÑA**
(100 = MÁXIMO DEL CICLO ANTERIOR)



Fuente: BBVA Research a partir de INE, Contabilidad Regional

Gráfico 9. **EMPLEO EN ESPAÑA (100 = MÁXIMO DEL CICLO ANTERIOR)**



Fuente: BBVA Research a partir de INE, Encuesta de Población Activa

En 2020, la pandemia provocó un incremento del gasto público muy rápido, del orden de 2,9 puntos del PIB en un solo año. De estos, 1,3 pp son gastos que podrían considerarse asociados directamente a la pandemia, mientras que el 1,6 pp del PIB restante correspondería a aumentos de otro gasto. La rápida recuperación de la economía debería permitir que esta situación revierta rápidamente: en el escenario central, la ratio de gasto sobre PIB de 2022 debería situarse sólo 0,7 pp superior a la de 2019 (sin tener en cuenta el importe de la liquidación negativa de 2020).

Por contraposición, en los primeros pasos de la crisis anterior el gasto aumentó más lentamente, lo que es consistente con una entrada más suave en la crisis. En el primer año, la ratio de gasto sobre PIB aumentó en sólo 1,1 puntos, pero en 2009, el incremento era ya de 2,6 pp del PIB, y continuó creciendo durante tres años más, hasta alcanzar los 3,6 pp del PIB. Más aún, no fue hasta 2017, una década después de iniciarse la crisis, cuando la ratio de gasto respecto al PIB volvió a los niveles previos a la crisis (véase el Gráfico 10).

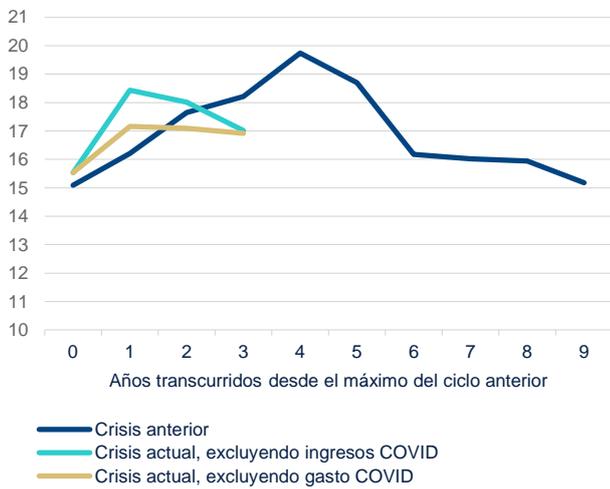
Las diferencias son aún mayores cuando se analiza la evolución de los recursos. La inercia inherente al modelo de financiación y la fortísima caída del PIB, explican que en 2020 la ratio de ingresos ordinarios de los gobiernos autonómicos aumentaran en 1,8 puntos del PIB. A ello, cabe añadir otros 1,5 puntos del PIB de ingresos extraordinarios transferidos por la administración central para afrontar la pandemia. En total la ratio de ingresos autonómicos sobre PIB se incrementó en 3,3 puntos. La previsión para 2021 y 2022 apunta a una rápida normalización de estos valores, de tal manera que en 2022, dicha ratio se mantendría solamente 0,4 puntos mayor que en 2019 (nuevamente, excluido el impacto de la liquidación negativa), de los cuales 0,3 puntos se explicarían por nuevos ingresos extraordinarios ligados a la pandemia.

Esta evolución es radicalmente distinta de la observada a partir de 2007. La ratio de ingresos sobre PIB se redujo en 0,3 pp en el primer año. En 2009 aumentó en 0,8 puntos (básicamente, por el efecto del denominador), pero en 2010 y 2011 el peso de los recursos de los gobiernos regionales sobre su PIB disminuyó hasta el 13,8% y el 13,4% (excluyendo las liquidaciones negativas del sistema correspondientes a los años 2008 y 2009). En 2012, el impacto de la liquidación positiva del sistema del año 2010, afectada por el cambio en el modelo de financiación¹², revirtió esta tendencia, pero retornar a una ratio de ingresos autonómicos sobre el PIB similar a la de 2007 llevó, como en el caso de los ingresos, una década (véase el Gráfico 11).

En líneas generales, el gasto COVID está siendo cubierto por las inyecciones de fondos provenientes del Gobierno central. Como consecuencia, no se observan diferencias relevantes entre el déficit observado y previsto y el que se obtendría si se eliminan de las cuentas los ingresos y gastos ligados a la pandemia (véase el Gráfico 12). En cualquiera de los casos, el déficit acumulado (1,3% del PIB sin gasto COVID, o 2,0% del PIB en total entre 2019 y 2022) es muy inferior al que se acumuló en los tres primeros años de la crisis anterior (7,5 pp del PIB), lo que debería permitir retornar a una senda de equilibrio con mayor rapidez si la crisis causada por la pandemia resulta ser de corta duración.

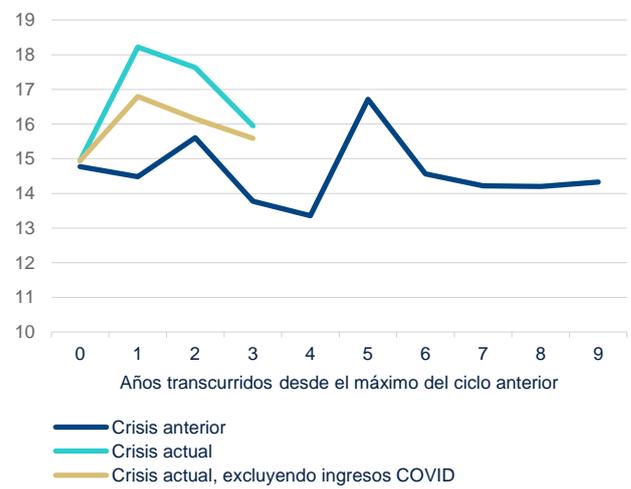
12: Las entregas a cuenta de 2010 se calcularon conforme al sistema de financiación regulado por la Ley 21/2001, mientras el rendimiento definitivo de los recursos se determinó conforme al sistema de la Ley 22/2009, que aumentó sustancialmente la financiación vía cesión de impuestos en detrimento de las transferencias del fondo de suficiencia.

Gráfico 10. **GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS* (% DEL PIB)**



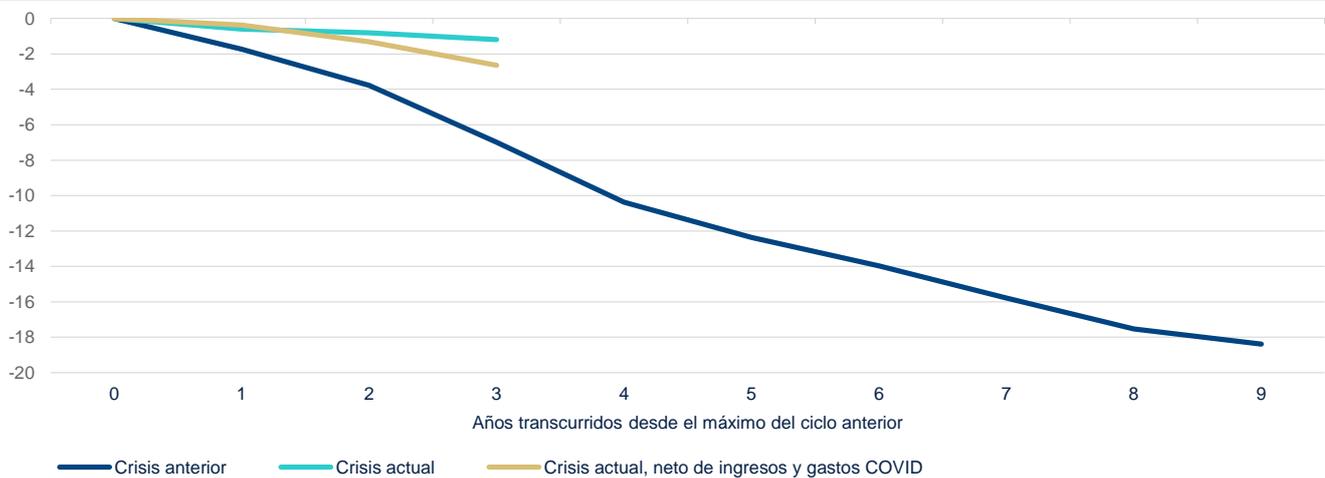
(*) Depurados de los importes negativos de las liquidaciones negativas del modelo de financiación de los años 2008 y 2009.
Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Gráfico 11. **INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS* (% DEL PIB)**



(*) Depurados de los importes negativos de las liquidaciones negativas del modelo de financiación de los años 2008 y 2009.
Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Gráfico 12. **DÉFICIT* ACUMULADO POR LAS AUTONOMÍAS A LO LARGO DEL CICLO (% DEL PIB REGIONAL)**

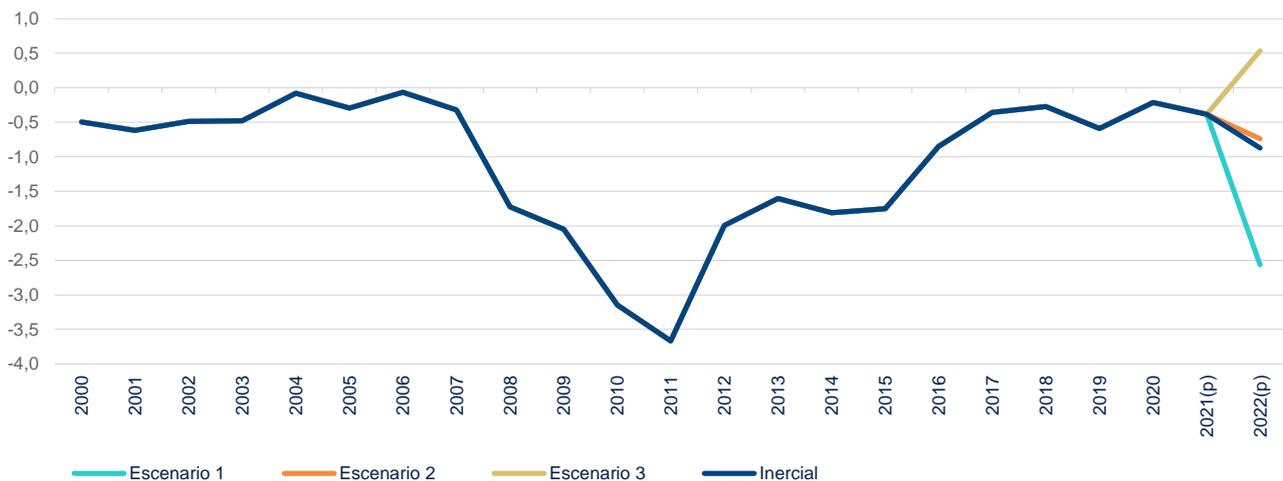


(*) Depurados de los importes negativos de las liquidaciones negativas del modelo de financiación de los años 2008 y 2009.
Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Simulaciones

Partiendo del escenario inercial de los ingresos, un primer escenario alternativo del gasto considera que las comunidades autónomas consolidan todo el coste en el que han incurrido como consecuencia de la pandemia y mantienen la política expansiva esperada (escenario 1). En este caso, el gasto autonómico se situaría algo por encima del 18% del PIB y el déficit se elevaría hasta el entorno del 2,8% en 2022 (un 2,5%, sin la liquidación negativa de 2020), situando a las comunidades en una senda financiera insostenible y dificultando el retorno al cumplimiento de las reglas fiscales a partir de 2023. *A contrario sensu*, retornar al nivel de gasto (sobre el PIB) de 2019 permitiría rebajar el déficit autonómico tornándolo a un ligero superávit (escenario 3), pero este supuesto parece relativamente improbable dado el coste político del recorte de gasto y la relajación de las reglas fiscales ya anunciada. En un escenario intermedio (escenario 2), en el que se consolida el gasto generado por la COVID-19 a la vez que se realiza un esfuerzo de contención en el resto de partidas de gasto, la ratio sobre PIB se podría reducir hasta el 16,8%, todavía por encima del nivel de 2019. En agregado el déficit autonómico estaría en torno al 0,9% del PIB, mejorando el escenario central (véase el Gráfico 13).

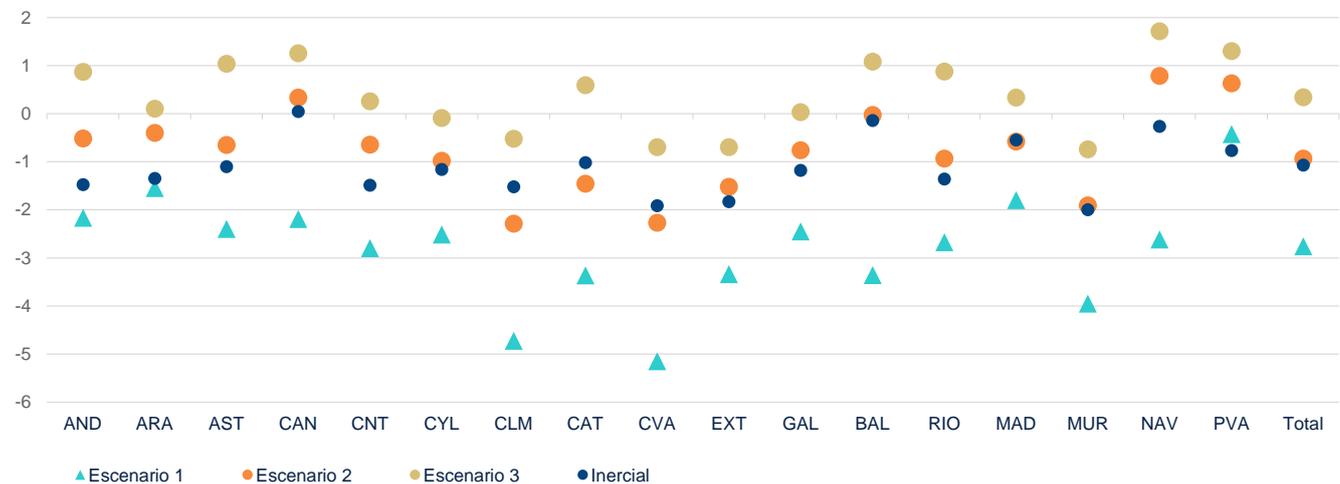
Gráfico 13. **DÉFICIT DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*: ESCENARIOS DE GASTO (% DEL PIB)**



(*) Descontados los importes de las liquidaciones negativas de 2008, 2009 y 2020.
Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Como en el escenario central, cualquiera de los tres escenarios planteados llevaría a un deterioro de las cuentas autonómicas que sería más intenso en Cantabria y Extremadura. Mientras, en las comunidades con regímenes forales se observaría una ligera mejora respecto al déficit esperado para 2021. En todo caso, los escenarios alternativos ponen de manifiesto que incluso con un esfuerzo de consolidación fiscal como el que se requeriría para volver al nivel de gasto de 2019 (escenario 3), la mayor parte de las regiones de régimen común no conseguirían volver a situar el déficit en los niveles previos a la pandemia (véase el Gráfico 14).

Gráfico 14. DÉFICIT EN 2022 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB REGIONAL)



Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

Escenarios de deuda

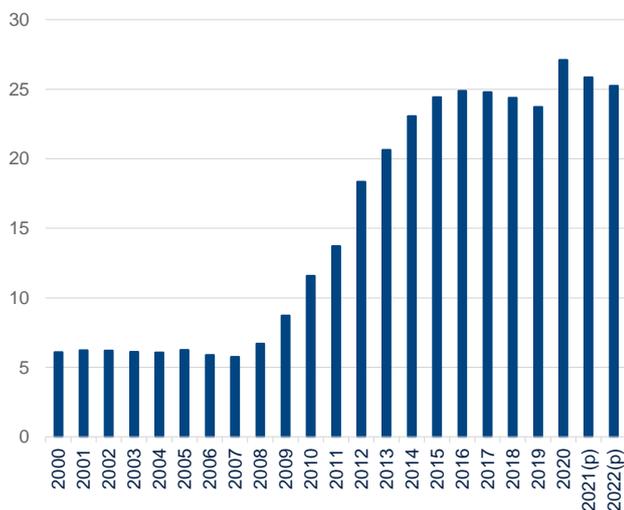
La ratio de la deuda autonómica respecto al PIB se incrementó en 3,4 pp durante 2020, hasta situarse en el 27,1% (véase el Gráfico 15). Una buena parte de ese incremento viene explicado por el efecto de la fuerte caída de la actividad en combinación con unos tipos de interés implícitos reducidos sobre el nivel de deuda del año anterior (lo que se conoce como el “efecto bola de nieve”, dibujado también en el Gráfico 16)¹³, que fue ligeramente compensado por el saldo primario, positivo en 2020 por el apoyo de la administración central. El resto del aumento refleja operaciones de endeudamiento que no tienen relación con el déficit, y que ponen de manifiesto una sobrefinanciación de las comunidades autónomas en 2020, acumulando remanentes de tesorería que les permitirán financiar déficit de años posteriores sin necesidad de recurrir al endeudamiento. Es decir, durante el año pasado las comunidades siguieron ejecutando su programa de financiación, pese a que el Gobierno central asumió las necesidades derivadas de la crisis epidemiológica.

¹³ Este término se deriva de la fórmula de dinámica de la deuda:

$$\Delta Dt = (it + gt) / (1 + gt) \times Dt - 1 - pbt + ddat,$$

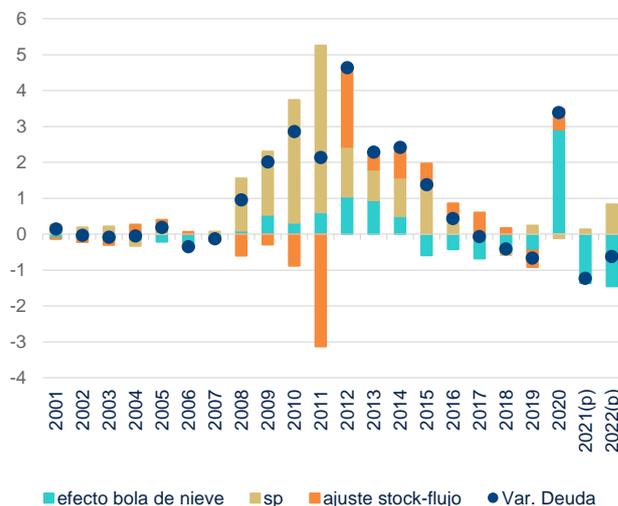
dónde: ΔDt , es la variación de la ratio de la deuda sobre PIB; it , es el tipo de interés implícito; gt , el crecimiento nominal del PIB; pbt , es la ratio del saldo primario sobre PIB; y $ddat$, es el ajuste déficit stock de deuda, que recoge otras variaciones de la deuda que no responden a los factores anteriores. El efecto combinado de tipos de interés y crecimiento nominal sobre el nivel de deuda anterior $((it + gt) / (1 + gt) \times Dt - 1)$ es lo que se conoce como “efecto bola de nieve”.

Gráfico 15. **DEUDA AUTONÓMICA SEGÚN PDE (% DEL PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Gráfico 16. **CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA AUTONÓMICA (PP DEL PIB)**



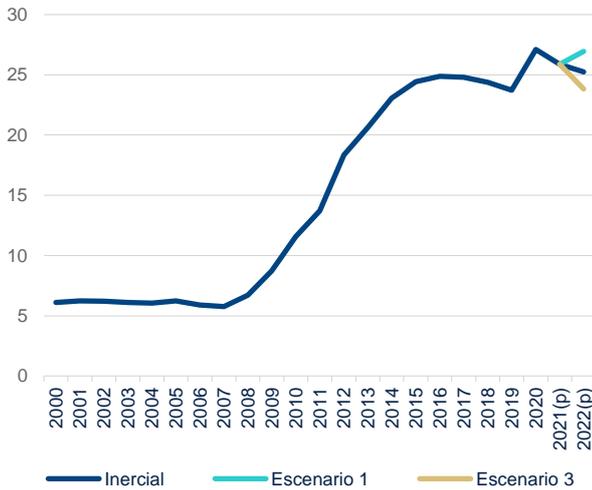
Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Durante el bienio 2021-2022 la recuperación económica y el mantenimiento de unos tipos implícitos bajos contribuirán a la reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB, compensando el deterioro esperado en las cuentas autonómicas, por lo que se espera que el endeudamiento autonómico se sitúe en torno al 25,2% del PIB.

Tomando los dos escenarios alternativos más extremos (escenarios 1 y 3) se puede observar que sólo en el caso de un ejercicio de consolidación fiscal decidido como en el escenario 3 la deuda de las comunidades retomará una senda descendente significativa. Cualquier otro escenario, llevaría a una senda de práctico estancamiento y/o explosiva, que pondría en cuestión la sostenibilidad de las cuentas públicas (véase el Gráfico 17).

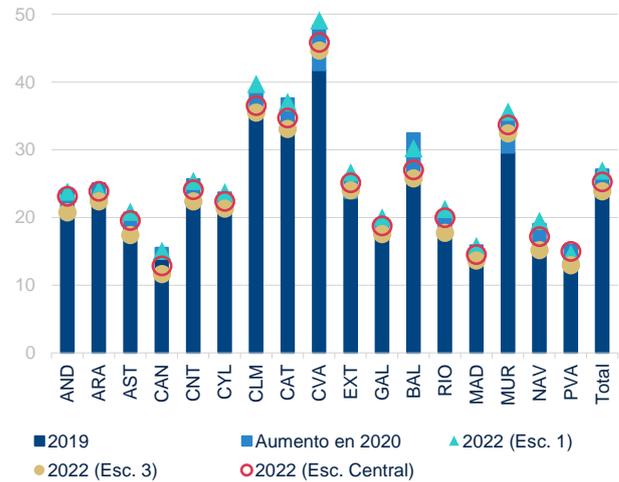
A conclusiones similares se llega cuando se analiza el detalle por comunidades autónomas, aunque su solvencia vendrá determinada, en este caso, por el nivel inicial de deuda, que ya muestra una elevada heterogeneidad. Después de que la deuda se incrementara de forma relevante en 2020, la fuerte recuperación económica y el mantenimiento de tipos de interés bajos mantienen negativo el efecto bola de nieve en 2021 y 2022. Ello contribuye a una disminución de la ratio de deuda sobre PIB en todas las regiones, siendo mayor este efecto cuando la comunidad parte de un mayor nivel de deuda: Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia. Esta corrección, además, permitiría compensar el deterioro fiscal aunque es insuficiente en Extremadura y La Rioja, lo que hará que su ratio de deuda vuelva a crecer en 2022 (véase el Gráfico 18). La sensibilidad de la deuda por comunidades autónomas a las variaciones del gasto y una política fiscal que no ponga el esfuerzo en la contención del mismo, derivaría en sendas explosivas de la deuda (es el caso del Escenario 1). Al contrario, un esfuerzo de consolidación como el planteado en el Escenario 3 introduciría un ritmo de reducción de la deuda autonómica elevado en todas las comunidades. Tan sólo País Vasco y Cantabria verían reducir su deuda respecto a los niveles alcanzados en 2020 en cualquiera de los escenarios analizados.

Gráfico 17. **DEUDA AUTONÓMICA SEGÚN PDE (% DEL PIB)**



Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda

Gráfico 18. **DEUDA EN 2020 Y PREVISIÓN PARA 2022 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% DEL PIB REGIONAL)**



Fuente: BBVA Research a partir de Ministerio de Hacienda e INE

En este sentido, aunque las perspectivas de un crecimiento económico dinámico y de unos tipos de interés reducidos favorecen la sostenibilidad de la deuda autonómica, niveles tan elevados como los observados exigen poner el foco en la capacidad de generación de superávit primarios por parte de las comunidades autónomas. Ello exigirá que en ausencia de reformas estructurales que afecten al sistema de financiación o que aborden una reducción de la deuda en manos del Estado (que a cierre de 2020 suponía ya casi el 59% del total de la deuda autonómica), las comunidades deban realizar un importante esfuerzo de reducción del gasto y de consolidación fiscal para garantizar la sostenibilidad de sus cuentas públicas.

Anexo

Cuadro 1. ENTREGAS A CUENTA ESTIMADAS PARA 2022 (MILLONES DE EUROS)

	IRPF	IVA	II.EE	Fondo de Garantía	Fondo de suficiencia	Total
CAT	11.394	7.368	2.671	-1.403	1.027	21.057
GAL	2.554	2.185	942	1.699	700	8.080
AND	6.000	6.358	2.457	5.559	568	20.943
AST	1.109	874	342	381	218	2.924
CNT	596	524	212	72	582	1.987
RIO	344	266	105	104	252	1.071
MUR	1.071	1.107	566	912	-245	3.412
CVA	4.674	4.250	1.614	1.472	-1.739	10.270
ARA	1.541	1.186	565	243	325	3.860
CLM	1.486	1.525	809	1.426	87	5.333
CAN	1.627	0	78	3.260	82	5.047
EXT	675	731	395	987	527	3.315
BAL	1.414	1.462	373	-264	-838	2.148
MAD	12.460	7.143	1.673	-4.598	-924	15.755
CYL	2.247	2.087	1.002	1.093	507	6.936
Total	49.193	37.069	13.803	10.944	1.128	112.137

Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda

Cuadro 2. EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN (MILLONES DE EUROS)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p)
CAT	-691	-2.478	917	851	646	270	1.551	1.879	1.646	1.288	2.211	1.770	-374
GAL	-574	-1.601	362	317	233	92	413	428	355	139	407	364	-368
AND	-1.476	-4.637	290	461	427	-265	1.079	1.237	1.122	698	1.447	1.203	-1.141
AST	-171	-588	144	124	94	50	168	121	151	52	167	117	-134
CNT	-125	-364	105	37	28	0	38	88	89	14	100	72	-142
RIO	-46	-203	62	17	12	0	55	59	44	14	53	32	-100
MUR	-161	-582	104	140	126	55	251	289	284	207	326	297	-57
CVA	-636	-1.707	728	941	956	684	1.315	1.680	1.598	1.214	1.826	1.611	595
ARA	-172	-722	156	123	110	-21	192	165	249	79	231	131	-260
CLM	-265	-1.034	171	127	66	49	236	238	268	131	330	282	-350
CAN	-340	-1.102	-47	61	145	9	202	477	679	686	906	870	283
EXT	-252	-764	93	40	94	26	188	179	138	37	158	123	-202
BAL	-162	-178	429	527	490	554	678	710	777	701	814	803	538
MAD	15	-1.336	1.272	311	163	238	870	738	1.099	728	1.348	989	-432
CYL	-444	-1.439	318	261	163	21	364	314	336	116	385	278	-345
Total	-5.499	-18.736	5.102	4.338	3.755	1.762	7.601	8.604	8.835	6.103	10.710	8.942	-2.488

Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda

Cuadro 3. SEMIELASTICIDADES DE LOS INGRESOS Y GASTOS AUTONÓMICOS AL PIB REGIONAL

	Ingresos	Gastos
Andalucía	1,1	1,3
Aragón	1,7	1,9
Asturias	1,9	2,0
Illes Balears	2,3	2,3
Canarias	1,2	1,2
Cantabria	1,8	2,1
Castilla-Mancha	1,6	1,9
Castilla y León	1,6	1,8
Cataluña	1,5	1,7
Extremadura	1,5	1,6
Galicia	0,8	0,9
Madrid	1,8	1,8
Murcia	1,6	1,9
Navarra	0,7	0,8
Rioja	1,8	1,9
C. Valenciana	1,4	1,5
País Vasco	1,2	1,3
TOTAL CC. AA.	1,4	1,5

Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

Cuadro 4. ESCENARIO DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS CC.AA. (% DEL PIB REGIONAL)

	Ingresos no financieros			Gastos no financieros			Déficit / Superávit		
	2020	2021 (P)	2022 (P)	2020	2021 (P)	2022 (P)	2020	2021 (P)	2022 (P)
Andalucía	20,4	19,5	18,1	20,4	19,9	19,6	0,1	-0,4	-1,5
Aragón	16,4	15,6	14,5	16,2	16,0	15,9	0,2	-0,4	-1,3
Asturias	22,0	20,9	19,1	20,8	21,0	20,2	1,1	0,0	-1,1
Illes Balears	21,6	19,8	17,9	21,5	19,7	18,0	0,1	0,1	-0,1
Canarias	23,7	23,1	21,0	23,2	22,8	20,9	0,4	0,3	0,0
Cantabria	21,2	20,9	19,1	20,8	21,2	20,6	0,4	-0,2	-1,5
Castilla-Mancha	20,3	19,9	16,9	19,9	20,5	18,5	0,4	-0,5	-1,5
Castilla y León	19,2	18,2	16,3	18,8	18,4	17,4	0,4	-0,2	-1,2
Cataluña	17,5	17,2	15,1	18,0	17,6	16,1	-0,4	-0,5	-1,0
Extremadura	25,2	24,7	22,1	25,4	25,2	24,0	-0,2	-0,5	-1,8
Galicia	19,1	18,1	16,6	19,2	18,6	17,8	-0,1	-0,5	-1,2
Madrid	14,2	13,4	11,9	14,2	13,4	12,5	0,0	0,0	-0,5
Murcia	19,1	18,6	16,9	20,3	20,1	18,9	-1,2	-1,4	-2,0
Navarra	22,8	22,8	22,2	23,7	22,8	22,4	-0,9	0,0	-0,3
Rioja	18,9	18,3	16,6	17,8	18,6	17,9	1,1	-0,3	-1,4
C. Valenciana	18,9	18,6	16,5	20,2	20,1	18,5	-1,3	-1,5	-1,9
País Vasco	16,0	16,5	16,2	17,0	16,6	16,9	-1,0	0,0	-0,8
TOTAL CC. AA.	18,2	17,6	15,9	18,4	18,0	17,0	-0,2	-0,4	-1,1

Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

Cuadro 5. **ESCENARIO CENTRAL Y ALTERNATIVOS DE GASTO PARA 2022 (% DEL PIB REGIONAL)**

	Ingresos	Escenarios de gasto			Déficit / Superávit				
		Inercial	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Inercial	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Andalucía	18,1	19,6	20,3	18,7	17,3	-1,5	-2,2	-0,5	0,9
Aragón	14,5	15,9	16,1	14,9	14,4	-1,3	-1,5	-0,4	0,1
Asturias	19,1	20,2	21,5	19,8	18,1	-1,1	-2,4	-0,7	1,0
Illes Balears	17,9	18,0	21,2	17,9	16,8	-0,1	-3,4	0,0	1,1
Canarias	21,0	20,9	23,2	20,6	19,7	0,0	-2,2	0,3	1,3
Cantabria	19,1	20,6	21,9	19,8	18,9	-1,5	-2,8	-0,6	0,3
Castilla-Mancha	16,9	18,5	21,7	19,2	17,5	-1,5	-4,7	-2,3	-0,5
Castilla y León	16,3	17,4	18,8	17,3	16,4	-1,2	-2,5	-1,0	-0,1
Cataluña	15,1	16,1	18,5	16,6	14,5	-1,0	-3,4	-1,5	0,6
Extremadura	22,1	24,0	25,5	23,7	22,8	-1,8	-3,3	-1,5	-0,7
Galicia	16,6	17,8	19,1	17,4	16,6	-1,2	-2,4	-0,8	0,0
Madrid	11,9	12,5	13,7	12,5	11,6	-0,5	-1,8	-0,6	0,3
Murcia	16,9	18,9	20,9	18,8	17,6	-2,0	-4,0	-1,9	-0,7
Navarra	22,2	22,4	24,8	21,4	20,4	-0,3	-2,6	0,8	1,7
Rioja	16,6	17,9	19,3	17,5	15,7	-1,4	-2,7	-0,9	0,9
C. Valenciana	16,5	18,5	21,7	18,8	17,2	-1,9	-5,1	-2,3	-0,7
País Vasco	16,2	16,9	16,6	15,5	14,9	-0,8	-0,4	0,6	1,3
TOTAL CC. AA.	15,9	17,0	18,7	16,8	15,6	-1,1	-2,7	-0,9	0,4

Fuente: BBVA Research a partir del Ministerio de Hacienda e INE

AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

