

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

INFORME 80/2019





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| OBJETO Y ALCANCE..... | 5 |
| 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO..... | 7 |
| 1.1. Previsiones autonómicas | 7 |
| 1.2. Previsiones de la AIReF..... | 9 |
| 2. DEUDA PÚBLICA..... | 11 |
| 2.1. Previsiones autonómicas | 11 |
| 2.2. Previsiones de la AIReF..... | 11 |
| 2.2.1. Objetivo de deuda..... | 11 |
| 2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda | 13 |
| ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS | 15 |
| G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) | 15 |
| G.2. Recursos (% PIB) | 15 |
| G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) | 16 |

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

Las incertidumbres derivadas del contexto político han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las nuevas previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma de Galicia, contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Galicia aprobó el pasado 19 de octubre el Proyecto de Ley de los Presupuestos para 2020 de

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

la Xunta de Galicia². El escenario contenido en el mismo y la información adicional facilitada al respecto han sido analizados por la AIReF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF define su escenario central y efectúa la valoración de 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIReF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque este se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB, aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

No obstante, la Comunidad Autónoma de Galicia ha tomado como referencia las previsiones manifestadas en la Actualización del Programa de Estabilidad de abril³, a las que ha hecho referencia el reciente Plan Presupuestario⁴. De acuerdo con ello, elabora su proyecto dirigido a la consecución de un déficit del -0,1% del PIB y la AIReF valora también la probabilidad de alcanzar este déficit.

² [Proyecto de Ley de los Presupuestos 2020 de la Xunta de Galicia](#)

³ [Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022](#)

⁴ [Plan Presupuestario 2020](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En el proyecto de presupuestos presentado, la Comunidad Autónoma de Galicia prevé un déficit del -0,1% del PIB en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto ajustada al límite del 2,9%. La comunidad estima alcanzar en 2020, de acuerdo con los datos del proyecto, el saldo del -0,1% del PIB al que hacía referencia la última actualización del programa de estabilidad. No obstante, facilita una previsión de cierre en la que, con una menor ejecución del gasto, alcanzaría el equilibrio fijado a la fecha como objetivo. En todo caso, plantea alcanzar el saldo con crecimientos acusados de los ingresos y gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría, según los cálculos de la comunidad, a un crecimiento del gasto computable del 2,9%, igual a la tasa de referencia actual.

La comunidad estima aumentar en una décima el déficit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad mantiene como estimación de cierre de 2019 un saldo del 0% del PIB. A partir de este resultado, cumplir las previsiones para 2020 supondría aumentar el déficit en una décima. Al resultado se llegaría, según las estimaciones del proyecto, con un crecimiento de los ingresos y gastos que incrementarían su peso en PIB 2 y 3 décimas respectivamente. Mantener en 2020 el saldo del 2019, de acuerdo con las previsiones alternativas de la comunidad, se lograría con un crecimiento más moderado de gastos, igual al de los recursos.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los ingresos crecerían por encima del 5% sobre el nivel de 2019, recogiendo el impacto de medidas de rebaja fiscal adoptadas y previstas. El proyecto contempla para 2020 un crecimiento superior al 6% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA). Respecto al resto de ingresos el proyecto recoge una variación moderada: parte de un nivel estimado en 2019 que recoge cerca de 200 millones de fondos del Estado (anulando el impacto del SII del IVA en

los ingresos del sistema⁵) que no se reiterarán en 2020, pero compensa esta caída con la positiva evolución esperada en los fondos de la Unión Europea (UE) e incrementos modestos de otros ingresos. No obstante, la estimación de cierre facilitada por la comunidad recoge previsiones mucho más moderadas de los fondos de la UE (190 millones por debajo) que, por tanto, implican una caída de los ingresos distintos del sistema de financiación. El proyecto, además, contempla para 2020 nuevas medidas de rebaja fiscal en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), con un efecto conjunto estimado de 16 millones, que se une a la menor recaudación esperada en 2020 por las medidas adoptadas en 2018 y 2019 en el Impuesto sobre el Patrimonio, ISD e IRPF (10 millones).

Los gastos previstos en el proyecto para 2020 aumentarían cerca del 6% sobre el nivel estimado en 2019. El escenario recogido en el proyecto autonómico prevé un aumento de los gastos cercano al 6%. La variación es mucho más moderada en los gastos corrientes, que registran una caída de los gastos de personal y en bienes y servicios corrientes, a pesar del impacto estimado del Acuerdo de Sindicatos de marzo de 2018. Los créditos para gastos de capital, por el contrario, aumentan cerca del 40% sobre el nivel esperado por la comunidad en 2019. En la previsión de cierre alternativa facilitada por la comunidad para 2020 los gastos aumentan un 4%: se elevan ligeramente las estimaciones de gasto corriente, se modera el gasto en transferencias y se recoge un crecimiento del 2% de los gastos de personal; al mismo tiempo, se prevé una ejecución muy inferior de los gastos de capital, 300 millones por debajo de los créditos del proyecto.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará en términos de gasto computable, permitiendo el cumplimiento de la regla de gasto. A pesar de las previsiones de crecimiento de los empleos no financieros, la comunidad calcula que podría llegar a un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,9%, límite máximo fijado actualmente, por varios factores:

- La evolución de los gastos excluidos del cómputo de la regla de gasto, especialmente los financiados con fondos de la UE.

⁵ La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

- El impacto positivo de las inversiones financieramente sostenibles por aplicación del superávit de 2018, que prevé ejecutar en 2020 y que la comunidad excluye en sus cálculos del cómputo de la regla⁶.

1.2. Previsiones de la AIR^eF

Se considera factible que la Comunidad Autónoma de Galicia cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0% del PIB o alcance el déficit del -0,1% previsto en su proyecto, si bien con un nivel inferior de ingresos y gastos al planteado en el proyecto autonómico. Partiendo de la previsión de cierre de la AIR^eF para 2019, más pesimista que la estimada por la comunidad (al no considerar ingresos del Estado que anulen el impacto del SII del IVA), alcanzar el equilibrio en 2020 requeriría un ajuste de tres décimas del PIB Regional. Conseguir este ajuste, o uno de un punto inferior, se considera *factible* dado que se prevé que los ingresos puedan aumentar su peso en el PIB una décima y los gastos perder casi dos.

La AIR^eF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Galicia en 2020 aumentarían un 5% sobre el nivel estimado de 2019, animados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIR^eF, el conjunto de los ingresos crecería un 5%, aumentando una décima su peso en el PIB regional. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta aumentarían un 6% sobre la cifra de 2019 (afectada por el impacto en la liquidación de 2017 del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA).

Este crecimiento compensaría una evolución más moderada del resto de recursos, en el entorno del 2%, afectados por el efecto de las medidas de rebaja fiscal. Se estima una evolución de los fondos de la UE mucho más moderada que la considerada en el proyecto autonómico, en la línea de la ejecución observada en años anteriores y los datos disponibles al respecto.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, en el entorno del 3%. Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento cercano al 3% en los gastos de personal, más acusado que el presupuestado y previsto por la comunidad, incorpora el impacto estimado en 2020 de las medidas de personal acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.

⁶ El Real Decreto-Ley 10/2019, de 29 de marzo, prorrogó para 2019 la posibilidad de destinar el superávit de 2018 a inversiones financieramente sostenibles excluidas del cómputo de la regla (posibilidad regulada inicialmente en la disposición adicional 116ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018). Esta posibilidad está condicionada a que no se incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en el ejercicio siguiente al que se generó el superávit.

- Un crecimiento del resto de gastos en la línea de los años anteriores, sin incidencia de medidas previstas por la comunidad u otras circunstancias que pudieran afectar a su evolución, lo que supone:
 - Un crecimiento similar al contemplado por la comunidad del resto de gastos corrientes, en torno al 3%, con una evolución limitada del gasto en conciertos y farmacia no hospitalaria (transferencias sociales en especie), y más acusada en consumos, farmacia hospitalaria, prestaciones sociales, subvenciones y otros gastos de esta naturaleza.
 - Una variación de los gastos de capital más limitada que la considerada en el proyecto autonómico.

La AIReF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. A pesar de que no se espera un crecimiento acusado de los empleos no financieros, el efecto negativo de las medidas de rebaja fiscal podría llevar en 2020 a una variación del gasto computable superior al límite del 2,9% fijado como tasa de referencia para este año.

En los cálculos de la AIReF:

- Se considera una evolución de los fondos de la UE menos optimista que la prevista en el proyecto autonómico
- No se contempla la posibilidad de que se excluya del cómputo de la regla inversiones financieramente sostenibles por la aplicación del superávit alcanzado en 2018⁷, dado que se prevé que la comunidad incurra en déficit en 2019.

⁷ El Real Decreto-Ley 10/2019, de 29 de marzo, prorrogó para 2019 la posibilidad de destinar el superávit de 2018 a inversiones financieramente sostenibles excluidas del cómputo de la regla. Esta posibilidad está condicionada a que no se incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en el ejercicio siguiente al que se generó el superávit.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Galicia prevé alcanzar una ratio de deuda del 17,1% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 17,5% del PIB en 2019 al 17,1% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,1 puntos porcentuales de PIB desde el 18,1% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.2. Previsiones de la AReF

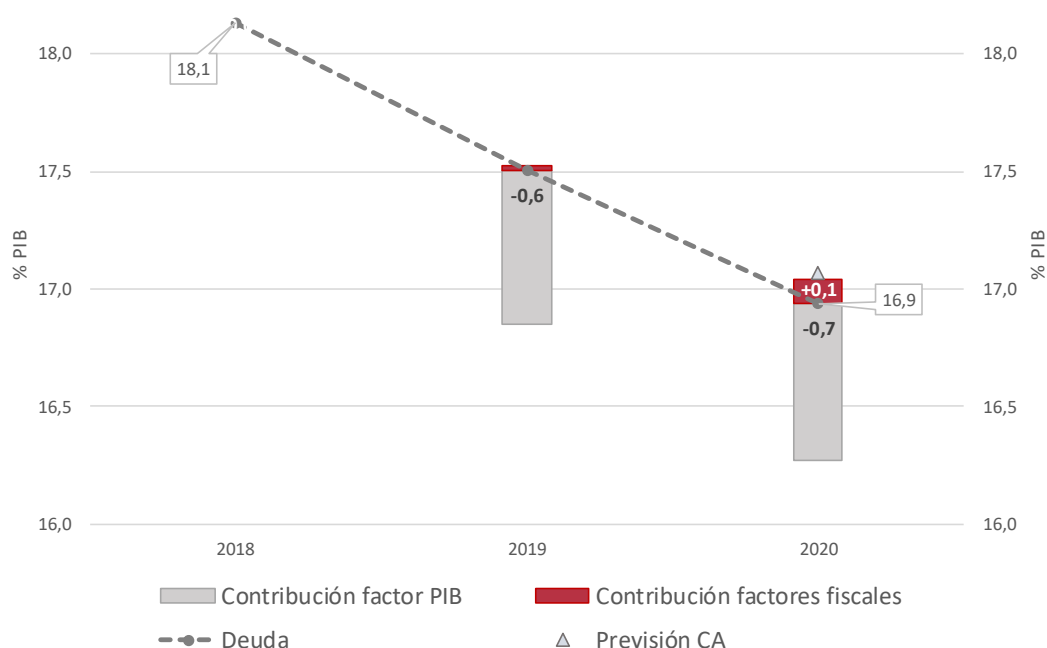
2.2.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 16,9% del PIB en 2020, 1,2 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AReF es inferior a la de la comunidad, principalmente por una menor deuda esperada por la aplicación del superávit de 2018 y por la compensación de la sobrefinanciación obtenida por la comunidad en ejercicios anteriores (a la que se refiere el párrafo siguiente).

Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la contribución del PIB. El motivo principal de esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AReF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, esta contribución del PIB se vería ligeramente compensada en 2020 por la financiación del exceso de déficit previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad. En el caso de Galicia, el aumento de deuda será menor como consecuencia, en primer lugar, de la aplicación del superávit de 2018 a la amortización de deuda y, en segundo lugar, de la compensación del exceso de financiación de 2017 y 2018 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento

de reglas fiscales 2018⁸. Según este criterio y siguiendo la recomendación de la AIReF, no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior. (Ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES. (% PIB)



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda, principalmente los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009, a lo que hay que añadir, en 2019, el déficit máximo permitido por el objetivo 2019 del -0,1% del PIB y, en 2020, el exceso de déficit que se estima supere ese -0,1%. Así mismo y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, estos incrementos se verían minorados por la compensación del exceso de financiación de Galicia en 2017 y 2018.

⁸ [Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

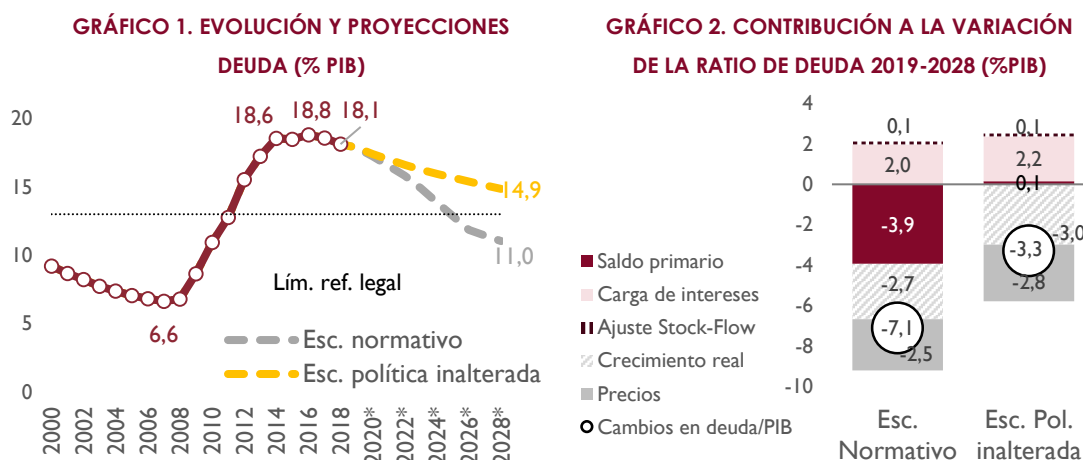
2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Galicia es ligeramente bajo. Según la metodología⁹ utilizada por la AIR^eF, el indicador compuesto señala un riesgo ligeramente bajo para la sostenibilidad financiera de Galicia. La agencia de calificación S&P ha mejorado el pasado mes de septiembre un escalón el rating de la Comunidad hasta situarlo en A, mientras que Moody's la mantiene en Baa1. Ambas agencias sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18%, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio casi 3 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 12 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18%, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda casi 3 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIR^eF proyectan una ratio de deuda ligeramente por debajo del 18% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación está disminuyendo tras emisión este año de 400 millones de euros en bonos a largo plazo, lo que supone el inicio del retorno gradual de Galicia a los mercados de capitales desde 2014. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 52,4% del total del endeudamiento de la Comunidad. En 2019 Galicia inició el proceso de vuelta gradual a la financiación a través de los mercados de capitales, lo que supondrá una disminución paulatina del uso de los mecanismos extraordinarios.

⁹ El análisis de la AIR^eF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.



En su escenario normativo¹⁰ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 11 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2025. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 14,9% a finales de 2028. La reducción de 7,1 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (3,9 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 5,2 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,0 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,39% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,5% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce la mitad (3,3 puntos), consecuencia principalmente de mantener el equilibrio del saldo primario proyectado para 2019, saldo con sesgo optimista en relación con el promedio histórico.

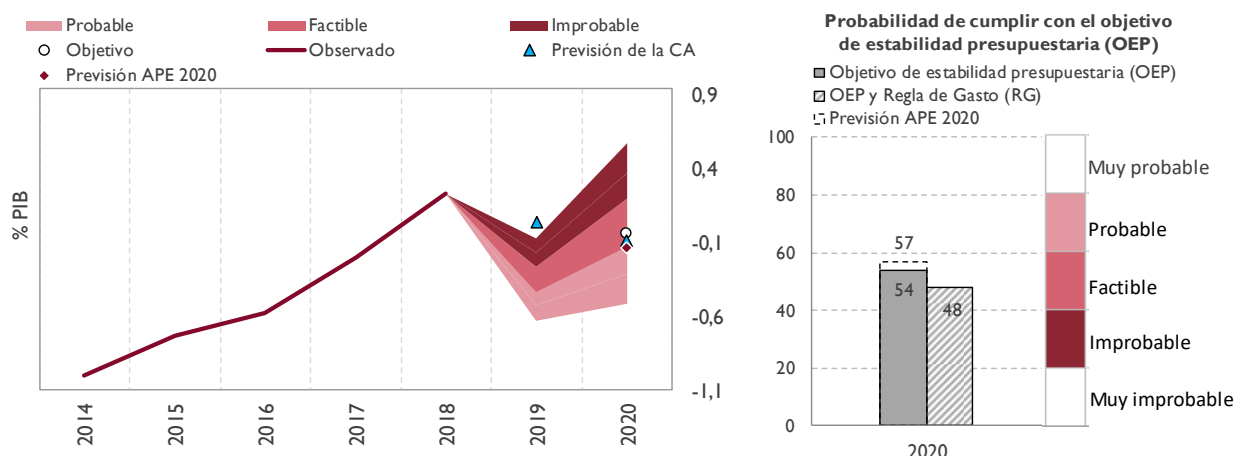
El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

¹⁰ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

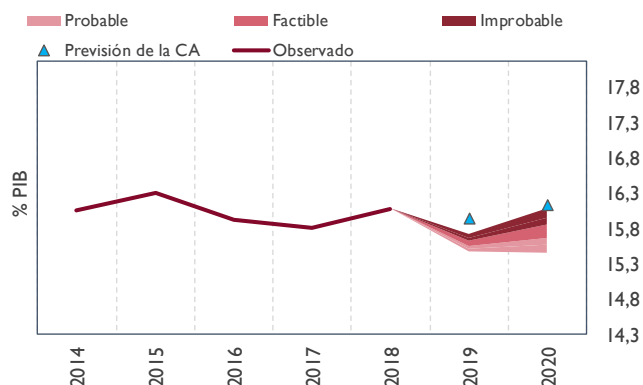
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



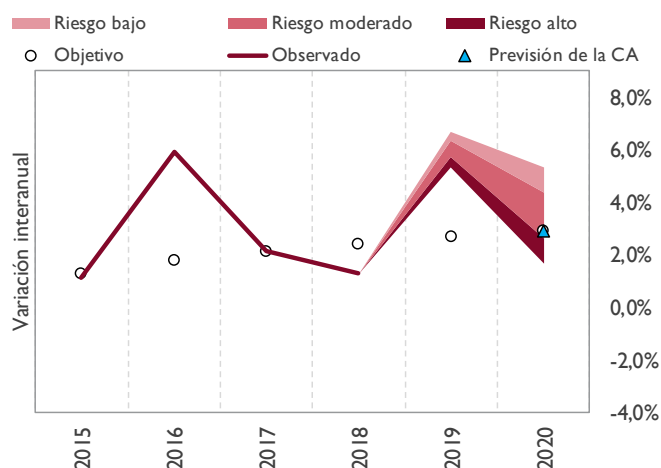
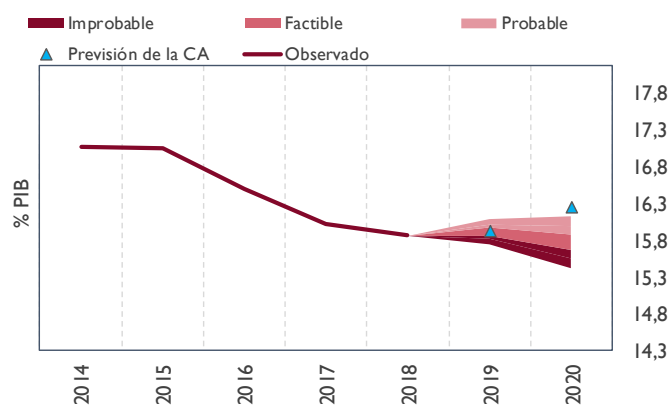
Se considera *factible* que la CA de Galicia alcance el equilibrio en 2020 o el déficit del 0,1% del PIB previsto en su proyecto. Con un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, el cumplimiento simultáneo de las dos reglas fiscales exigiría un saldo ligeramente más positivo cuya consecución se considera también factible.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca por encima del 5%, aumentando una décima su peso en el PIB: el crecimiento del 6% de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA), se compensaría con una evolución más moderada del resto de ingresos. Las previsiones de la comunidad se sitúan para 2020 por encima de las de la AReF, fundamentalmente al partir de un nivel superior en 2019, en el que contempla fondos del Estado para neutralizar el impacto del SII del IVA. La no reiteración de estos fondos en 2020, según el proyecto, se compensaría con ingresos de la UE más optimistas que los considerados por la AReF.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima que el crecimiento de los gastos en 2020 estará en torno al 3%, cayendo casi dos décimas su peso en el PIB regional, por debajo de las previsiones del proyecto autonómico que contempla un aumento especialmente significativo de los gastos de capital, en línea con las previsiones de ingresos de fondos de la UE.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, estimando que el gasto computable podría crecer a una tasa superior al límite del 2,9%, debido al impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas y previstas. La comunidad, por el contrario, espera que la evolución prevista en los gastos cofinanciados excluidos del cómputo de la regla y el impacto de las inversiones financieramente sostenibles minore el crecimiento inicial esperado en los empleos y permita una variación del gasto igual a la tasa de referencia.