INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2020. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

INFORME 15/20

AIReF
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

INTRODUCCIÓN 5
1. PREVISIONES 2020 7
1.1. Estabilidad presupuestaria 7
1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas 10
1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica. 12
1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19 13
1.2. Deuda 14
1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020 14
2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO 17
2.1.1. Estabilidad presupuestaria. 17
2.1.2. Análisis de sostenibilidad. 18

INTRODUCCIÓN

El presente informe se dirige a la revisión de las previsiones autonómicas en el ejercicio 2020 considerando el impacto estimado de la pandemia. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF. El contenido ordinario de este informe se centra en el análisis del cumplimento en el ejercicio de las reglas fiscales en todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, debido a la situación actual, las reglas fiscales que debían servir de referencia para el análisis de las previsiones autonómicas están ampliamente superadas. Por otra parte, no han sido aprobados los objetivos individuales para cada CC.AA. En consecuencia, el presente informe se centra en la revisión de las previsiones de cierre del ejercicio 2020, y las perspectivas de medio plazo, a partir de la información disponible y las estimaciones sobre el impacto de la COVID-19 en las cuentas autonómicas.

La AIReF se pronuncia por primera vez desde el inicio de la pandemia sobre las previsiones fiscales para 2020 de la Comunidad Autónoma de Galicia. De esta forma, se actualizan las previsiones para 2020 del informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020 de la Comunidad Autónoma de Galicia[1], emitido el pasado 4 de diciembre. El pasado 23 de diciembre fueron aprobados los presupuestos autonómicos por ley 6/2019[2] actualizando las previsiones contenidas en las líneas informadas. Dichos presupuestos, que hubieran sido objeto de un segundo pronunciamiento de la AIReF en mayo, quedaron superados por la situación provocada por la pandemia. Al mismo tiempo, las incertidumbres existentes en ese momento sobre la distribución de los fondos no reembolsables anunciados desde el Estado impidieron un análisis individual por CC.AA., por lo que en el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2020-2021 de 6 de mayo[3] se aplazó a un momento posterior la emisión de informes individuales.

[1] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de Galicia 2020

[2] Ley 6/2019, de 23 de diciembre, Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2020

[3] Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021

Este informe recoge, así, la estimación del impacto de la pandemia y de las medidas adoptadas que afectan a la Comunidad Autónoma de Galicia. Junto al Informe sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto de las Administraciones Públicas, Informe 3/20[4], que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.), se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza las previsiones para 2020 en la Comunidad Autónoma de Galicia, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la valoración de las medidas autonómicas y estatales adoptadas como consecuencia de la COVID-19.

La AIReF considera dos escenarios posibles de duración e impacto de la situación actual, en los que se encuadran las previsiones fiscales. El detalle de los supuestos contenidos en cada uno de los escenarios se describe en el Informe 3/20 y en base a ellos se han elaborado las estimaciones de gasto sanitario e impacto macro de la pandemia.

La AIReF ha estimado, por un lado, el impacto de la COVID-19 considerando el aumento del gasto sanitario, el efecto de medidas adoptadas en otros ámbitos y el impacto de la recesión económica; y, por otro, las transferencias a percibir del Estado a través del Fondo COVID-19. Para la estimación del incremento del gasto sanitario se ha elaborado un perfil mensual a partir de los datos disponibles de ejecución de mayo e información adicional facilitada por la comunidad, que después se ha proyectado anualmente en función de los supuestos de cada escenario. El incremento de gastos e ingresos en otras áreas y del impacto por la caída de la actividad económica se ha estimado a partir de la información facilitada por la comunidad y los datos disponibles de ejecución a la fecha. Se ha estimado la distribución del Fondo COVID-19 aprobado por Real Decreto-Ley 22/2020[5] a partir de los elementos disponibles o estimados que, para cada tramo y de acuerdo con la norma señalada, sirven de base en el cálculo de dicha distribución.

[4] Informe 3/20 sobre la ejecución presupuestaria, regla de gasto y deuda pública 2020

[5] Real Decreto-ley 22/2020 por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas de su distribución y libramiento

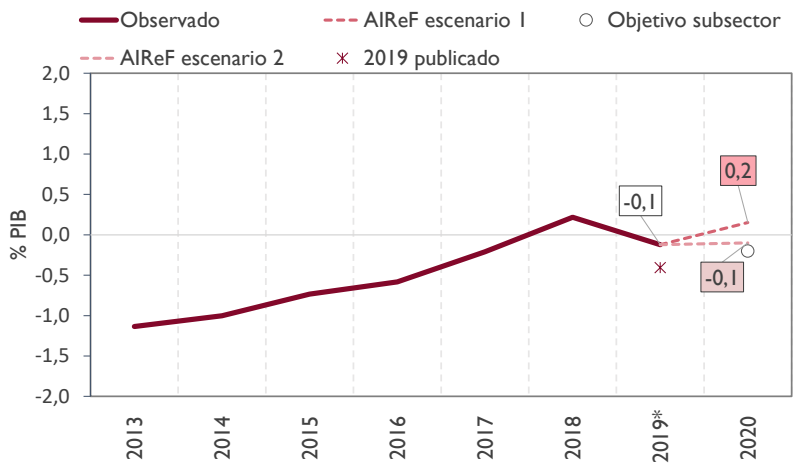
1. PREVISIONES 2020

1.1. Estabilidad presupuestaria

La AIReF estima que la Comunidad Autónoma de Galicia podría alcanzar en 2020 un saldo entre el 0,2% y el -0,1% del PIB, con un impacto de la COVID-19 compensado en gran parte por las transferencias del Estado. Este resultado se derivaría, por un lado, de un crecimiento de los gastos sobre el nivel de 2019 entre el 6% y el 7% con aumentos superiores en los gastos corrientes asociados a la COVID-19, especialmente sanitarios. Debido a la caída estimada en el PIB regional, los empleos aumentarían su peso en el mismo entre de 2,4 y 3,1 puntos, según el escenario considerado. Por otro lado, se prevé un aumento en los ingresos entre el 10% y 9%, condicionado por las transferencias del Estado, tanto del sistema de financiación (SFA) como del Fondo COVID-19, con lo que su peso en el PIB regional aumentaría entre 2,9 y 3,4 puntos -depurado el impacto del SII en 2019, los ingresos variarían entre un 8% y un 7%, ganando tres décimas menos en PIB-. Sin el impacto de la COVID-19, el saldo que previsiblemente hubiera alcanzado la comunidad en 2020 sería del -0,1% del PIB actualmente estimado.

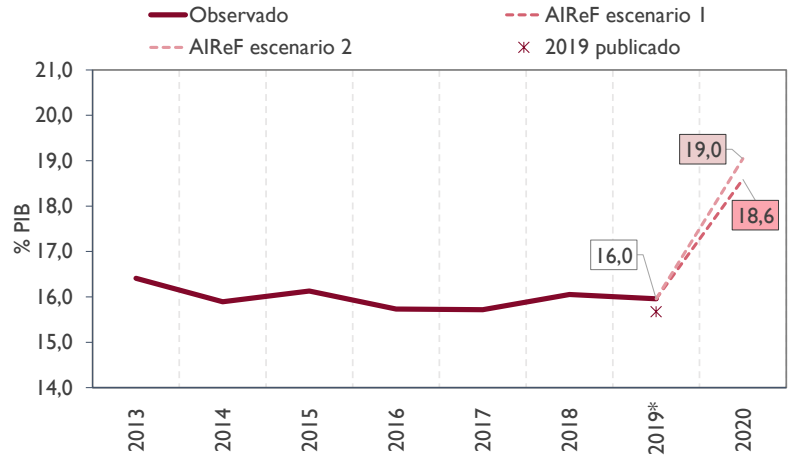
La comunidad no ha remitido una previsión de cierre actualizada con los impactos previstos de la pandemia, si bien ha facilitado información para su análisis. La comunidad no ha facilitado una previsión de cierre de 2020, no obstante, ha aportado información sobre las medidas adoptadas y el gasto sanitario incurrido hasta el mes de mayo, que han servido de base al análisis de la AIReF.

GRÁFICO 1. PREVISIONES DE SALDO (% PIB). CA GALICIA



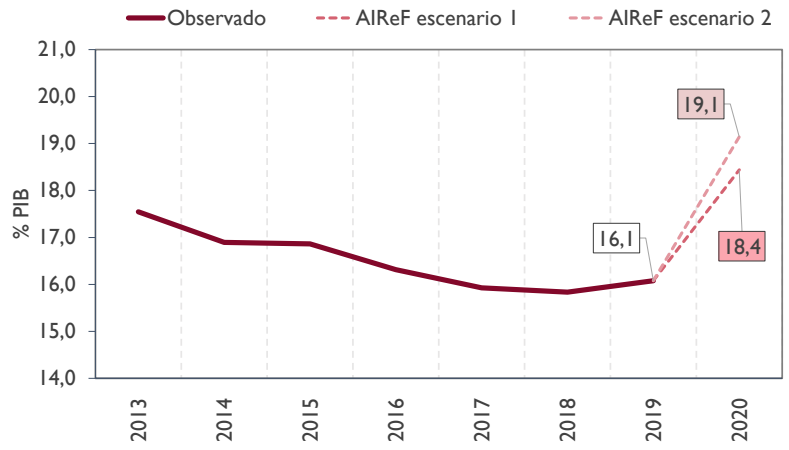
*2019: El dato observado no incluye el impacto del SII del IVA que sí recoge el dato publicado

GRÁFICO 2. PREVISIONES DE RECURSOS (% PIB). CA GALICIA



*2019: El dato observado no incluye el impacto del SII del IVA que sí recoge el dato publicado

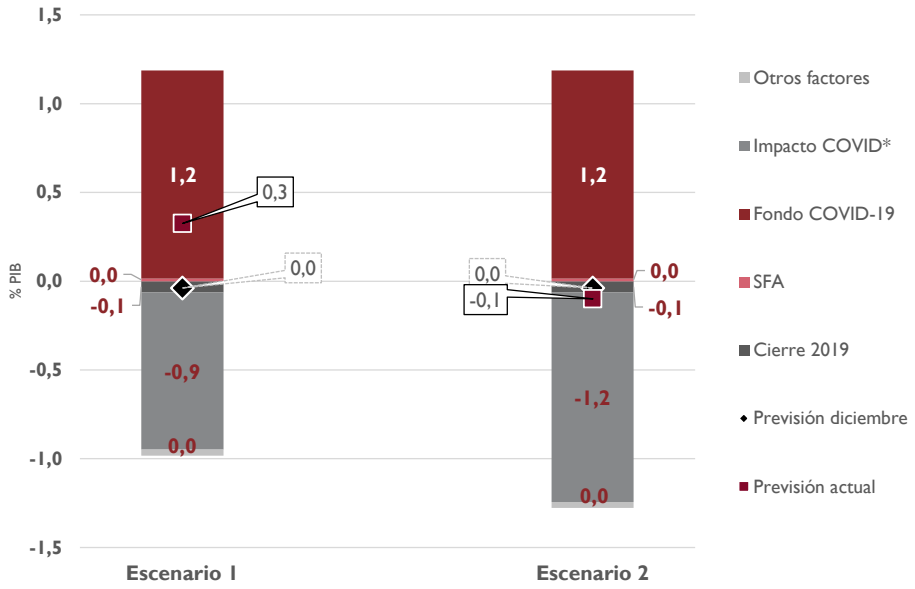
GRÁFICO 3. PREVISIONES DE EMPLEOS (% PIB). CA GALICIA



Las perspectivas sobre el cierre de 2020 en la comunidad han variado respecto de las consideradas en el informe de 4 de diciembre sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020, principalmente por la estimación del impacto de la COVID-19 y de las transferencias asociadas a la misma. Desde el pronunciamiento anterior de la AIReF sobre las previsiones individuales para la comunidad en 2020, se han actualizado varios factores que han alterado la composición de ingresos y gastos, no tanto el resultado esperado:

- **Las entregas a cuenta que percibirá la comunidad en 2020, que no incorporan la caída de los ingresos generales, son similares a las estimadas en diciembre.** Las entregas a cuenta del sistema de financiación (SFA) que finalmente percibirá la Comunidad Autónoma de Galicia en 2020 han resultado similares a las estimadas por la AIReF en el mes de diciembre. Estas entregas no incorporan el impacto negativo esperado en los ingresos generales como consecuencia de la pandemia, cuyos efectos se aplazan a los años siguientes.
- **La publicación del cierre definitivo de 2019 y la información actual disponible han empeorado en una décima las previsiones de la AIReF.** La comunidad alcanzó un déficit del 0,4% del PIB regional –un 0,1% depurado del impacto del SII del IVA-, un poco peor al esperado, lo que ha supuesto la revisión a la baja, en una décima, de las perspectivas en 2020 para la comunidad.
- **Se estima que la COVID-19 puede suponer en la comunidad un impacto entre nueve décimas y 1,2 puntos.** El elemento fundamental de cambio en las perspectivas para 2020 ha sido la estimación del impacto de la COVID-19, basada en el aumento esperado en el gasto sanitario, las medidas adoptadas en otros ámbitos y la pérdida de ingresos prevista por la caída de la actividad económica. En este impacto no está considerado el efecto en las cuentas autonómicas de posibles medidas que puedan adoptarse en educación para el curso que viene ni de la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), sobre los que la comunidad no dispone de previsiones a la fecha.
- **Las transferencias que la comunidad percibirá del Estado a través del Fondo COVID-19 podrían suponer 1,2 puntos de PIB.** Si bien no se dispone de los datos que permitirían calcular la distribución definitiva, se ha estimado que el importe conjunto de todos los tramos del fondo en la comunidad podría suponer en torno al 1,2% del PIB regional.

GRÁFICO 4. FACTORES DE VARIACIÓN DE LAS PREVISIONES DE LA AIREF SOBRE EL CIERRE 2020 (% PIB). GALICIA



**Sin previsión de medidas específicas en educación para el próximo curso ni valoración del posible impacto del IMV*

1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas.

La AIReF estima un mayor gasto sanitario por el impacto de la COVID-19 de entre 5 y 7 décimas del PIB regional. Se trataría de gastos de naturaleza corriente principalmente, con especial peso de los consumos intermedios y la remuneración de asalariados, financiado en 17 millones por transferencias directas desde el Estado para atender estas necesidades[6]. Las estimaciones se han realizado a partir de los datos de gasto sanitario hasta mayo y otra información facilitada por la comunidad, contrastada con información sobre afectación de la pandemia en la misma, y de acuerdo con los supuestos de cada uno de los escenarios definidos.

Por otro lado, la comunidad ha remitido información sobre medidas adoptadas en otras áreas de ingresos y gastos, que podrían suponer una décima de déficit adicional. La comunidad ha valorado el impacto de medidas adoptadas relativas a la pandemia adicionales al gasto sanitario, incluyendo las financiadas con fondos específicos del Estado.

La valoración en conjunto de las medidas de gasto asociadas a la COVID-19 tendría un impacto escaso en el PIB regional. En el ámbito de los gastos, la comunidad identifica los derivados de limpieza, adquisición de material

[6] Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020

protector y de equipos y servicios para teletrabajo y educación digital. En el ámbito de los servicios sociales se concentran los mayores gastos, valorándose las indemnizaciones por suspensión de contratos de residencias de mayores, ayudas para el mantenimiento de centros de día y ayuda a familias con niños hasta 12 años para conciliación. También recoge las ayudas derivadas de la aplicación de los fondos recibidos del Estado para servicios sociales, alimentación infantil y vivienda[7]. No cuantifica el coste de posibles medidas que puedan adoptarse en educación para el curso que viene. En el ámbito de la promoción económica, recoge las ayudas al sector pesquero y compensación a las sociedades de garantía recíproca (SGRs). Por otro lado, identifica ahorros derivados de la inejecución de determinados gastos, aunque no se valora el posible impacto de la implantación de IMV. Adicionalmente, la AIReF considera el menor gasto asociado a la formación para el empleo al haberse suspendido la financiación estatal asociada a este gasto.

Por otro lado, las medidas de ingresos pueden suponer menores recursos por una décima de PIB. Por el lado de los ingresos, la comunidad valora al cierre impactos derivados de las medidas de aplazamientos y fraccionamientos tributarios, que la AIReF estima más moderados, y recoge los fondos del Estado afectados a los gastos sociales señalados y la reducción esperada de las transferencias para financiar la formación para el empleo.

[7] Real Decreto-Ley 7/2020 por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19

Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Real Decreto-Ley 11/2020 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19

CUADRO 1. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 POR MEDIDAS (% PIB). COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Impacto estimado de la COVID-19 en gastos e ingresos de 2020 por gasto sanitario y otras medidas adoptadas en CCAA (% PIB)	Escenario 1	Escenario 2
MEDIDAS DE GASTOS	**0,5**	**0,7**
Gasto sanitario	0,5	0,7
Servicios sociales	0,1	0,1
Promoción económica	0,1	0,1
Formación para el empleo	-0,2	-0,2
Educación	0,0	0,0
Vivienda, transporte y otros	0,1	0,1
MEDIDAS DE INGRESOS	**-0,1**	**-0,1**
Medidas impositivas	-0,1	-0,1
Transferencias condicionadas de la AGE	-0,1	-0,1
Ingresos por prestación de servicios públicos	0,0	0,0
Otras medidas de ingresos	0,0	0,0
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	**-0,7**	**-0,9**

Fuente: Información de la comunidad y estimaciones AIReF

1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica.

El impacto de la caída esperada de la actividad económica, aunque limitado al no trasladarse a los recursos del SFA, puede suponer entre 3 y 4 décimas del PIB regional de mayor déficit. Como se ha señalado anteriormente, los principales ingresos de la comunidad, derivados del SFA, no se verán afectados en 2020 por la caída esperada en la actividad económica, sino que acusarán la crisis en los años siguientes. No obstante, la crisis puede determinar en la Comunidad Autónoma de Galicia para 2020 una menor recaudación esperada en los principales ingresos autonómicos ajenos a los del SFA: tasas, precios públicos e ingresos asociados a la producción (ventas) e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), que, junto con un aumento del gasto asociado a subvenciones o compensaciones a operadores de transporte, podría suponer entre 3 y 4 décimas de PIB.

La comunidad prevé un impacto superior, asociado especialmente a una evolución más negativa del ITPAJD. Las previsiones de la comunidad contemplan una mayor caída de la recaudación, en conjunto, que la considerada por la AIReF para los principales ingresos ajenos a los del sistema

de financiación, concentrada en ITPAJD, para el que la comunidad prevé una caída en la recaudación del 42% sobre el nivel de 2019, superior al considerado por la AIReF en el escenario 2.

CUADRO 2. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 EN 2020 POR DETERIORO DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO (% PIB). COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Impacto macro estimado por la AIReF de la COVID-19 en 2020 (%PIB)	Escenario 1	Escenario 2
IMPACTO EN INGRESOS	**-0,3**	**-0,3**
ITPAJD	**-0,1**	**-0,2**
Otros impuestos	**0,0**	**0,0**
Ventas	**-0,1**	**-0,1**
Resto de ingresos corrientes	**0,0**	**0,0**
IMPACTO EN GASTOS	**0,0**	**0,0**
Intereses	**0,0**	**0,0**
Transporte	**0,0**	**0,0**
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	**-0,3**	**-0,4**

Fuente: Información facilitada y estimaciones AIReF

1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19

La AIReF estima que el conjunto de las transferencias del Fondo COVID-19 que percibirá la Comunidad Autónoma de Galicia podrían alcanzar el punto y dos décimas del PIB regional. A partir de la información disponible a la fecha y de las previsiones futuras sobre algunos de los elementos que sirven de base al cálculo de la distribución, de acuerdo con el Real Decreto Ley 22/2020, se ha estimado el importe de los fondos no condicionados que la Comunidad Autónoma de Galicia percibirá del Fondo COVID-19 en su conjunto. Dicho importe podría suponer un 1,2% del PIB regional.

- **Las transferencias que percibirá la comunidad por los tramos 1 y 2 podrían suponer 6 o 7 décimas del PIB.** Se estima que los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 1 y 2 que se han definido en base a criterios representativos de gasto sanitario, podrían suponer, dependiendo del escenario, 6 o 7 décimas del PIB regional.
- **Por el tramo 3 del fondo COVID-19, las transferencias a Galicia alcanzarían las dos décimas del PIB regional.** Los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 3, distribuidos en base a criterios representativos de gasto educativo, podrían suponer 2 décimas del PIB regional.

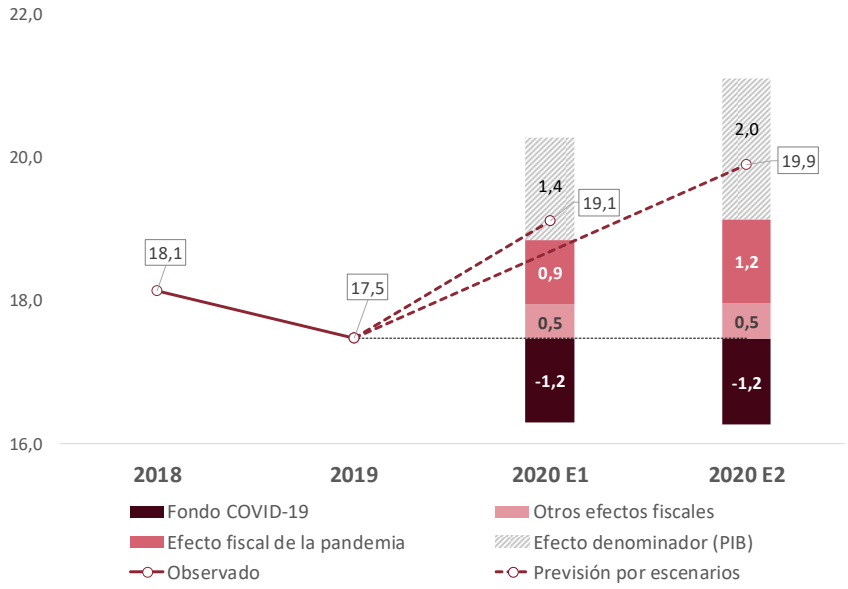
- **Se han estimado las transferencias del tramo 4 en cuatro décimas del PIB regional.** Los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 4, definidos con criterios recaudatorios y de coste del transporte público podrían suponer 4 décimas del PIB regional.

1.2. Deuda

1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020

La AIReF estima que el nivel de deuda en la Comunidad Autónoma de Galicia podría oscilar entre un 19,1 y un 19,9% del PIB, afectado sobre todo por la caída del PIB regional. Partiendo del nivel de deuda publicado para la comunidad al cierre de 2019, del 17,5%, 6,5 puntos porcentuales por debajo del conjunto del subsector, el nivel estimado para 2020 podría aumentar entre 1,6 y 2,4 puntos porcentuales, afectado tanto por las consecuencias de la COVID-19 como, en menor medida, por otro tipo de efectos fiscales. Entre los efectos ajenos a la pandemia, se encuentra la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009 y las necesidades de financiación de déficits generados en ejercicios anteriores. La pandemia tendrá una serie de efectos sobre las cuentas de la comunidad, con un impacto en términos de mayores gastos y menores ingresos estimado entre el 0,9 y el 1,2% del PIB, si bien la financiación a través del Fondo COVID-19 podría compensar este efecto en ambos escenarios. Por otro lado, dado que el nivel de deuda se mide como % del PIB, este indicador se verá afectado por la caída esperada de éste como consecuencia de la crisis. Este efecto derivado del denominador, y que no lleva por tanto aparejada una variación del volumen de deuda, es el principal factor explicativo del incremento en 2020.

GRÁFICO 5. FACTORES QUE INCIDEN EN LA EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DEUDA 2020 (% PIB). GALICIA.



2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO

2.1.1. Estabilidad presupuestaria.

El impacto de la crisis actual se aplaza a los ejercicios siguientes a través de los recursos del sistema de financiación autonómica y otras transferencias del Estado. Como ya hemos señalado, los principales ingresos de comunidades de régimen común, derivados del SFA, se han abonado en 2020 sin tener en cuenta la crisis. Las entregas a cuenta para 2020 aprobadas por el RDL 7/2020, de 12 de marzo, suponen un incremento sobre las previstas en prórroga. Ese incremento anual se ha anticipado en los meses de marzo y abril para hacer frente a la situación excepcional derivada de la COVID-19. Estas entregas a cuenta no incorporan el impacto negativo esperado en los ingresos tributarios como consecuencia la pandemia. A ello se unen las transferencias aprobadas a través del Fondo COVID-19. Ello implica que en 2020 el Estado asumirá en su totalidad la minoración de los ingresos en el ámbito estatal y autonómico, y los mayores gastos derivada de la pandemia, y que en los años siguientes no se espere recuperación para las comunidades.

Las perspectivas en la Comunidad Autónoma de Galicia para 2021 y 2022 empeoran significativamente respecto a 2020. Bajo las previsiones macroeconómicas actuales, los recursos del sistema para 2021 en la Comunidad Autónoma de Galicia podrían experimentar una caída de entre el 10% y el 14 respecto a las cuantías abonadas en 2020. A ello se une la caída de ingresos por la no reiteración de transferencias extraordinarias de 2020 que determina una variación negativa del conjunto de los ingresos entre el 13% y el 15%. Aun bajo el supuesto de que la mayor parte del incremento del gasto esperado en 2020 en el ámbito sanitario y social a consecuencia de la COVID-19 no se mantendrá en 2021, y de que se iniciará la recuperación económica, es previsible un importante deterioro del saldo de la comunidad en este ejercicio, que podría aumentar en cerca de un punto y medio el déficit del año anterior. Por otra parte, dado que las entregas a cuenta en 2020 no han tenido en cuenta la caída de ingresos que se espera, en 2022 la comunidad tendrá que hacer frente a la liquidación definitiva de 2020, que se pague con las entregas a cuenta de dicho año.

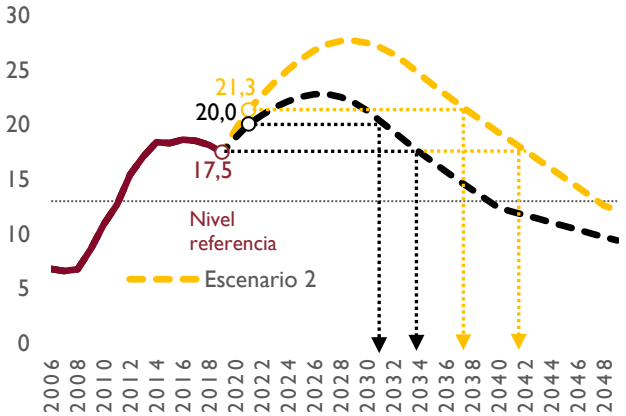
2.1.2. Análisis de sostenibilidad.

La abrupta caída del crecimiento económico, junto con el deterioro del saldo fiscal a partir de 2021, supondrán un aumento en el nivel de riesgo de sostenibilidad financiera de Galicia. Si bien en 2020 el Fondo COVID-19 trasladará parte del incremento del riesgo a la Administración Central (AC), el deterioro del saldo fiscal previsto a partir de 2021 provocará un considerable aumento del volumen de deuda que, a pesar de la recuperación esperada del PIB, hará que la ratio siga subiendo. A pesar del deterioro en las perspectivas de sostenibilidad financiera, las agencias de calificación no han revisado a la baja el rating de esta comunidad, situando Moody's y S&P la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, con ratings de 'Baa1' y 'A' respectivamente.

El peso de los mecanismos extraordinarios de financiación es elevado, aunque disminuyó en 2019 con la vuelta a la financiación en los mercados de capitales. La deuda contraída con la AC supone en el primer trimestre de 2020 el 49,4% del total del endeudamiento de la comunidad, cuyo peso sobre el PIB regional está entre los más bajos. En 2019 Galicia se financió a través de los mercados de capitales, ayudando a reducir el uso de los mecanismos extraordinarios 8 puntos sobre el nivel de 2018.

Regresar al nivel del de deuda del 17,5% registrado a finales del año 2019 requeriría, bajo el supuesto de corrección anual fija del déficit de 0,25 puntos de PIB, al menos una década. Bajo un escenario de corrección anual del déficit de 0,25 puntos de PIB desde 2021 hasta alcanzar el equilibrio presupuestario, se estima que regresar al nivel del de deuda del 17,5% registrado a finales del año 2019 requerirá al menos una década. En contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2025, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2040, aun manteniendo el equilibrio presupuestario.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DE DEUDA (% PIB) ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN ANUAL DEL DÉFICIT DE 2021 DE 0,25 PUNTOS DE PIB HASTA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. GALICIA



La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez