

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

INFORME 44/20





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, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	9
1.1. Previsiones para 2020 y 2021	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia....	12
1.3. Perspectivas a medio plazo	12
2. DEUDA PÚBLICA.....	13
2.1. Nivel de deuda.....	13
2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	14
3. RECOMENDACIONES	17
3.1. Recomendaciones nuevas	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)** tiene que **elaborar 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 (AA.PP.) para el año siguiente.

Las incertidumbres derivadas del contexto actual han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2021. La elaboración de las líneas y proyectos se ha demorado en el ámbito autonómico debido al desconocimiento hasta fechas recientes de elementos fundamentales para el diseño de los presupuestos autonómicos como la financiación a percibir del Estado, la situación sobre las reglas u objetivos fiscales o la financiación por fondos de la Unión Europea (UE). En consecuencia, la AIReF ha pospuesto la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

Algunas incertidumbres persisten en el momento de elaboración de los proyectos de presupuestos autonómicos. Los proyectos y líneas autonómicos se han elaborado desconociendo la distribución entre CC.AA. de la transferencia extraordinaria de 13.486 millones de euros recogida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE), que se determinará por Real Decreto del Gobierno. Adicionalmente, sigue existiendo incertidumbre sobre las cuantías totales concretas que cada comunidad podrá percibir de los nuevos fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), así como sobre su instrumentación, impacto temporal, naturaleza de los proyectos a financiar y registro de los gastos e ingresos asociados.

La suspensión acordada de las reglas fiscales en 2020 y 2021 condiciona el objeto del informe. Como consecuencia de la crisis de la COVID - 19, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley

Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento de la AIReF, normalmente dirigido a valorar en términos de probabilidad el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para el ejercicio correspondiente, que ahora se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 por cada comunidad.

El pasado 5 de noviembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2021¹, 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 y en el Proyecto de PGE para 2021 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 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 y otros datos remitidos por las CC.AA..

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2021 de la Comunidad Autónoma de Cantabria, contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Cantabria aprobó el 7 de noviembre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2021². 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 2021.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2021 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe de la AIReF de 5 de noviembre. Adicionalmente, dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan la situación de las CC.AA., la AIReF ha

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2021](#)

² [Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2021](#)

definido su escenario central y efectúa la valoración de 2021 sobre los siguientes supuestos:

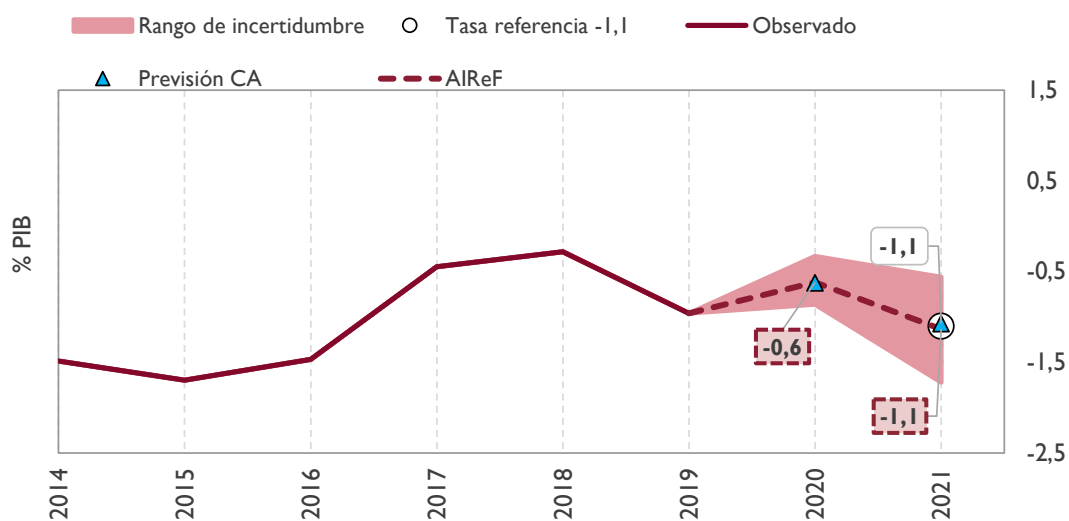
- Se asume que la crisis sanitaria finalizará a mediados del año próximo, iniciándose la recuperación a partir del segundo semestre. Este supuesto condiciona las estimaciones sobre el impacto de la pandemia en 2021.
- Se considera inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit. Esto incluye la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (fondos REACT EU) y el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR). Estos fondos se registrarán por las CC.AA., bien como transferencias desde la Administración Central (AC), bien directamente como fondos de la UE. Aunque todavía persiste una elevada incertidumbre sobre la implementación del PRTR, la AIReF ha planteado determinadas hipótesis sobre su distribución entre las CC.AA. para asegurar la coherencia del conjunto de los informes individuales a partir de la información contenida en los PGE. En este sentido, la AIReF asume la distribución parcial de algunos fondos que contempla el Informe Económico Financiero del proyecto de PGE y estima una distribución del resto de los fondos asignados a las CC.AA. en proporción a la población. Por lo tanto, la distribución resultante puede diferir de la recogida por las CC.AA. en sus proyectos y/o líneas fundamentales y, tanto en un caso como en otro, de la distribución final de los fondos, cuyos criterios no están todavía definidos.
- Se ha estimado la distribución de la transferencia extraordinaria del Estado para reducir el déficit de las CC.AA. considerando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Si bien se contemplan otras posibilidades recogidas en las previsiones autonómicas, este criterio es el considerado en la mayoría de los proyectos y/o líneas fundamentales. De acuerdo con el artículo 118 del Proyecto de ley de los PGE, los criterios definitivos de distribución se fijarán mediante Real Decreto por el Gobierno central.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2020 y 2021

La AIREF estima un déficit del 1,1% del PIB en la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2021, igual al previsto en el proyecto autonómico, que coincide con la tasa de referencia. No se aprecian discrepancias con las previsiones autonómicas, ya que tanto la comunidad como la AIREF estiman alcanzar en 2021 un déficit coincidente con la tasa de referencia del -1,1% del PIB, con evoluciones similares tanto en ingresos como en gastos.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. CANTABRIA (% PIB)

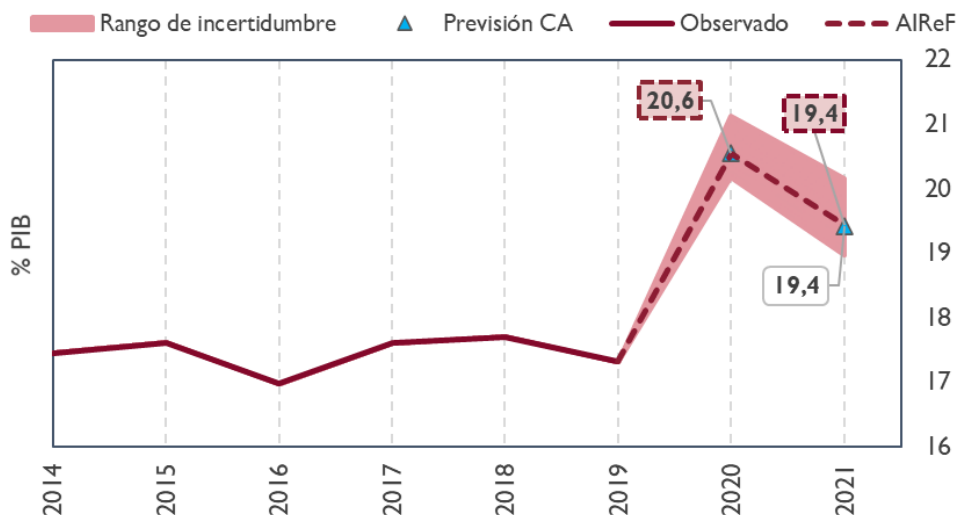


El déficit esperado por AIReF en 2020, 0,6% del PIB, es similar al estimado por la comunidad. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé al cierre de 2020 un déficit del 0,6% del PIB, estimando el impacto de la pandemia en torno al 1,6% del PIB, con un Fondo COVID del 1,3% del PIB.

Partiendo de un cierre de 2019 del -0,6% (depurado el impacto del SII³) el resultado esperado por la comunidad en 2020 supone el mantenimiento del saldo del año anterior. Si bien la AIReF estima un impacto ligeramente inferior de la pandemia que el previsto por la comunidad, dados los recursos esperados del Estado y la evolución del resto de ingresos y empleos observada hasta el mes de septiembre, considera que al cierre de 2020 se alcanzará el déficit estimado por la comunidad.

La AIReF prevé que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Cantabria en 2021, netos de recursos del PRTR, se incrementen ligeramente respecto a 2020, si bien su peso en PIB cae en 1,1 puntos, situándose en un nivel similar al estimado por la comunidad. Ambas estimaciones contemplan que la recuperación en los tributos propios autonómicos e incorporan la aportación recogida en los PGE para 2021 para la financiación del Hospital de Valdecilla. El incremento en estos recursos y otros asociados a la producción permiten compensar la caída del 1% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) y del 13% de las transferencias extraordinarias del Estado, computándose la transferencia para déficit del Estado en el 1,1% del PIB regional. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos en el mismo, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE, disminuya en 2021 hasta el 19,4% del PIB.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. CANTABRIA (% PIB)



³ Suministro Inmediato de Información del IVA. La modificación estatal de la norma en 2017 respecto a este elemento no se consideró en las entregas a cuenta de ese año, lo que supuso una liquidación negativa en 2019 del 0,3% del PIB.

La AIReF prevé un crecimiento de los empleos del 3% sin incluir los fondos PRTR, cayendo 6 décimas su peso en el PIB y situándose en línea con las cifras del proyecto. Sin información detallada y concreta sobre el impacto y naturaleza de las medidas que sustentan la dotación de los créditos del proyecto, las previsiones de la AIReF consideran los siguientes elementos:

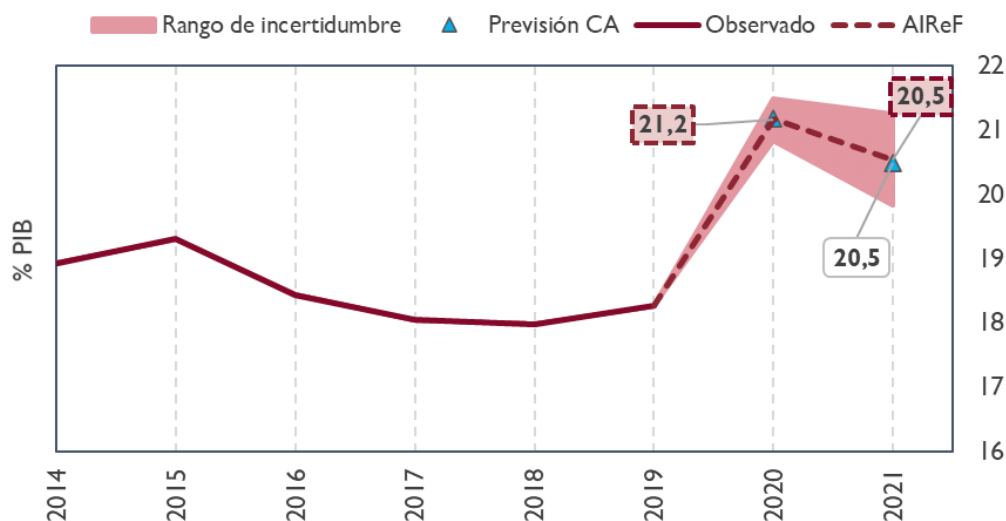
- La estimación del impacto de la pandemia en 2021, que se espera más moderada que en 2020 al considerar una duración más limitada.

CUADRO 1. PREVISIÓN DE LA AIREF DEL IMPACTO COVID EN 2020 Y 2021. CANTABRIA (% PIB)

	2020	2021
Medidas COVID	1,0%	0,6%
Sanidad	0,6%	0,5%
Educación	0,0%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,3%	0,1%
Impacto macro	0,5%	
TOTAL	1,5%	0,6%

- Un aumento de los gastos de personal en torno al 3%, que recoge el crecimiento máximo de la masa salarial del 0,9% fijado por el proyecto de PGE, las necesidades estimadas por el impacto esperado de la pandemia, fundamentalmente en las áreas de sanidad y educación, y un deslizamiento salarial medio.
- Un aumento de los gastos de inversión en consonancia con los ingresos esperados para la financiación de inversiones
- Una variación tendencial en el resto de los empleos superior a la observada en 2020, al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. CANTABRIA (% PIB)



1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Los fondos del PRTR elevarían el crecimiento de los empleos hasta el 12% y de los ingresos hasta el 10% según las estimaciones de la AIReF, elevando su peso en PIB hasta el 22,3% y el 21,2% respectivamente. Si bien asume el impacto neutro de estos fondos en el déficit autonómico, la AIReF estima un importe del 1,8% del PIB. Se considera que una parte de los fondos REACT se destinarán a atender necesidades sanitarias, educativas y de otra índole de carácter corriente, si bien se espera que la mayor parte de los fondos REACT recibidos directamente, así como la mitad de los fondos REACT y la mayor parte de los fondos MRR procedentes de transferencias del Estado financiarán inversiones y otros empleos de capital. El proyecto autonómico no contempla una estimación de estos fondos.

1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIReF alerta de la menor disponibilidad de recursos en 2022 y 2023 por el impacto de las liquidaciones negativas del SFA, el menor importe de fondos vinculados al PRTR y la ausencia de transferencias extraordinarias del Estado. Si bien el objeto natural de este informe es el análisis de las previsiones presupuestarias para 2021, la AIReF considera imprescindible alertar sobre el medio plazo, especialmente en un contexto de suspensión de reglas fiscales. En 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado gracias al mantenimiento de las entregas a cuenta fijadas para el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común por encima de la recaudación real y, a las transferencias excepcionales acordadas a su favor (Fondo COVID-19 y transferencia para déficit). Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro importante del saldo fiscal con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que se replicará en 2023 de materializarse las previsiones de ingresos de la AIReF incluidas en su informe de 5 de noviembre. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en 2022 los recursos del sistema podrían caer un 10% sobre el nivel de 2021, empeorando el saldo en casi dos puntos de PIB. Por último, los fondos vinculados al PRTR también presentan un perfil decreciente en 2022 y 2023. Esta situación podría agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 25,3% del PIB en 2021, 2 centésimas de PIB más que en 2020. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021 permitirían, prácticamente, compensar en 2021 el deterioro fiscal previsto, lo que supondría un ligerísimo aumento en la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIREF para 2021 es superior a la de la comunidad como consecuencia de las mayores necesidades de financiación previstas por la AIREF en 2020 y 2021.

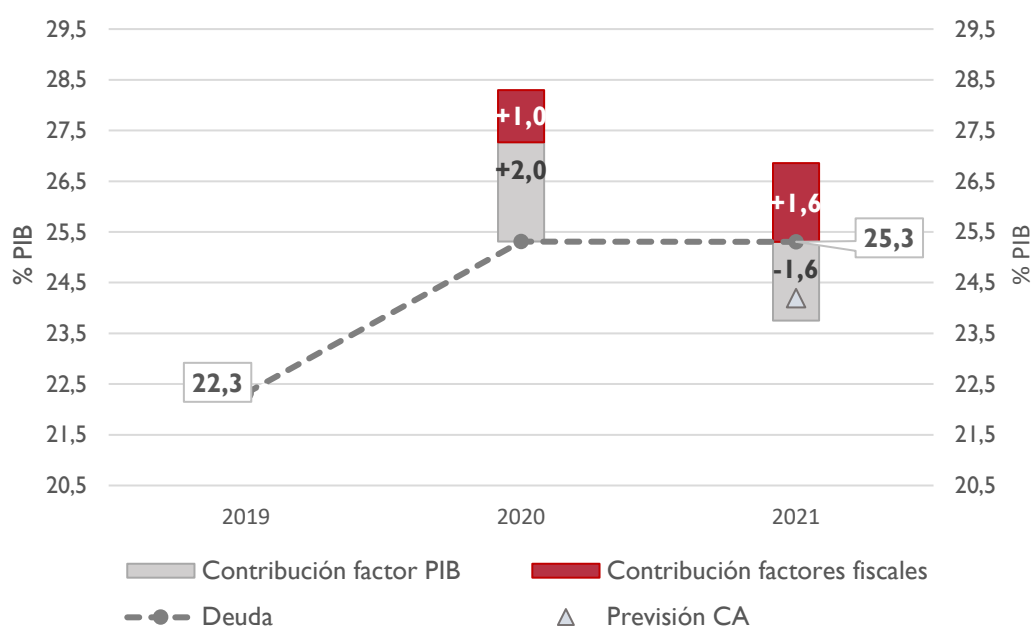
El nivel de deuda en 2021 se situaría 3 puntos porcentuales por encima del nivel de 2019, agravándose la situación previa a la crisis. El motivo principal del aumento se debe al deterioro fiscal de las cuentas en los años 2019, 2020 y 2021 y, en menor medida, a las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009. Adicionalmente, el hecho de que los niveles de PIB en 2021 todavía no alcancen los de 2019 supone una carga adicional para la ratio deuda/PIB. De acuerdo con las previsiones de la AIREF, en 2021, el nivel de deuda de la comunidad se situaría 7 décimas por debajo de la media del conjunto del subsector, aunque 12,3 puntos por encima de la tasa de referencia del 13%.

Los niveles de deuda aumentarán en los años siguientes, retrasando la reducción de la ratio de deuda. El exceso de déficit previsto en 2021 sobre la referencia marcada por el Estado y la liquidación de las entregas a cuenta asociadas a 2020 supondrá nuevas necesidades de endeudamiento en 2022. Estos esfuerzos fiscales adicionales futuros retrasarán el ajuste a los objetivos de deuda establecidos, situación que podría agravarse en 2023 de materializarse la previsión de ingresos de la AIREF para 2021 recogida en el informe de 5 de noviembre.

Los ya elevados niveles de endeudamiento y el incremento en la disponibilidad de recursos adicionales como los asociados al PRTR aconsejan controlar el crecimiento de la deuda. La existencia de volúmenes

de deuda muy elevados junto a la posibilidad de hacer uso de los recursos adicionales, como los asociados del PRTR, para financiar volúmenes de gasto históricos, implican la necesidad de controlar el crecimiento de la deuda evitando incrementos estructurales del déficit.

GRÁFICO 4. NIVEL DE DEUDA. CANTABRIA (% PIB)



2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

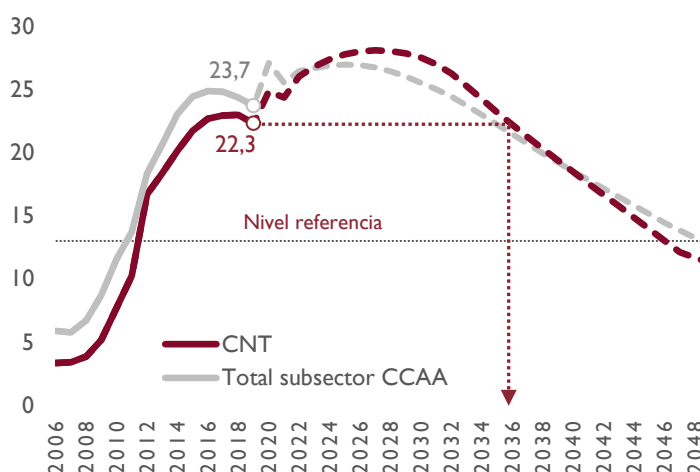
La abrupta caída del crecimiento económico junto con el deterioro del saldo fiscal proyectado a partir de 2022 supondrá un aumento en el nivel de riesgo de sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Si bien en 2020 y 2021 las transferencias excepcionales acordadas a favor de la comunidad (Fondo COVID-19 y transferencia para déficit) trasladarán parte del incremento del riesgo a la Administración Central (AC), el deterioro del saldo fiscal previsto a partir de 2022 provocará un aumento del volumen de deuda que, a pesar de la recuperación esperada del PIB, hará que la ratio siga subiendo. Derivado de esta situación, el pasado mes de mayo la agencia de calificación Fitch revisó a la baja el rating de esta comunidad (de 'BBB' a 'BBB-'), aunque sigue manteniendo la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión de grado medio inferior.

El peso de los mecanismos extraordinarios de financiación es muy elevado. La deuda contraída con la AC supone en el primer semestre de 2020 el 81,4%

del total del endeudamiento de la comunidad, 5 puntos menos de lo que representaba a finales de 2019.

Regresar al nivel de deuda del 22,3% 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 de 0,25 puntos de PIB del déficit proyectado para 2023 hasta alcanzar el equilibrio presupuestario, se estima que regresar al nivel de deuda del 22,3% 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 2030, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2046, aun manteniendo el equilibrio presupuestario

GRÁFICO 5. PROYECCIONES DE DEUDA ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PROYECTADO PARA 2023. CANTABRIA (% PIB)



Las perspectivas de medio plazo acentúan la urgencia de diseñar un plan de reequilibrio coordinado. Si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda se encuentran en suspenso, la AIReF hace notar la existencia de elevados niveles de endeudamiento que se acentuarán en los ejercicios siguientes, lo que acrecienta la importancia de la supervisión fiscal y la urgencia del diseño de una senda de consolidación.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2021 no contiene suficiente detalle sobre la naturaleza e impacto (en el ejercicio y en ejercicios futuros) de los supuestos y medidas concretas que sustentan los créditos presupuestarios de gasto de la comunidad. Si bien los aumentos esperados en el gasto se encuentran, en su conjunto, en línea con las previsiones de la AIReF, pueden obedecer a diferentes motivos como una estimación diferente del impacto de la pandemia en 2021 respecto al escenario central de la AIReF, previsión de créditos para proyectos que finalmente serían cofinanciados por fondos europeos u otras medidas bien temporales o de carácter permanente. Las implicaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad son diferentes en cada caso, suponiendo un riesgo fiscal adicional si se materializa en incrementos estructurales de gasto.

Por ello, la AIReF **recomienda a la Comunidad Autónoma de Cantabria que, de cara a la aprobación del Presupuesto de 2021 que se encuentra en tramitación:**

- 1. Incorpore información sobre las medidas concretas que sustentan las previsiones de gastos, identificando su posible fuente de financiación y su naturaleza (temporal o permanente) y valorando su impacto económico adicional, tanto en 2021 sobre el nivel previsto al cierre de 2020 como, en su caso, en los ejercicios siguientes.***

Persiste una elevada incertidumbre sobre la evolución de la crisis sanitaria de la COVID – 19. Como ha venido señalando la AIReF en los informes emitidos desde el inicio de la pandemia, es necesario adoptar medidas a corto plazo para amortiguar el impacto de la crisis, sin dejar por ello de considerar una perspectiva más a medio plazo.

Esto supone poner en marcha mecanismos de flexibilidad como los previstos y ya activados en la normativa nacional y comunitaria, si bien debe insistirse en la idea de mantener la responsabilidad fiscal recordando que siguen vigentes los mecanismos de supervisión fiscal.

Contando en este ejercicio con una importante provisión de recursos para atender la situación excepcional actual y en ausencia de reglas fiscales, se presenta el riesgo de mantener un elevado crecimiento del gasto, no ya de manera temporal y finalista para paliar los efectos de la crisis o contribuir al crecimiento sostenible, sino de forma permanente, dificultando la futura y necesaria reducción del déficit estructural. Resulta, por ello, imprescindible insistir en la necesidad de ejecutar el gasto de forma flexible y eficiente, adaptándolo a las necesidades reales de la pandemia y orientado a actuaciones que permitan alcanzar una mejor situación de partida para llevar a cabo el futuro proceso de consolidación fiscal.

Así, se traslada la recomendación plasmada de forma general en el pasado informe de 5 de noviembre, ***recomendándose a la Comunidad Autónoma de Cantabria que:***

2. Adapte sus actuaciones en 2021 en función de cómo se vaya desarrollando la pandemia y del escenario que finalmente se materialice, evitando incrementos estructurales de gasto que no vayan acompañados de la correspondiente financiación estructural.

Por último, como se ha señalado en el informe, el deterioro fiscal esperado en 2021 se espera más acentuado en los ejercicios siguientes, llevando a incrementos importantes de un nivel de deuda ya elevado que puede agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021. En este contexto, el diseño del marco anual presupuestario no puede obviar una perspectiva más amplia. Como ya se señaló en el informe de 5 de noviembre, hay varios factores que hacen necesario disponer de una planificación a medio plazo: la exigencia de la propia LOEPSF, la naturaleza plurianual de los nuevos fondos PRTR, y la incertidumbre derivada de la pandemia. Esto hace especialmente necesario que los presupuestos se elaboren teniendo en cuenta su repercusión a medio plazo y la posible integración de sus actuaciones en el Plan de Reequilibrio exigido en el artículo 22 de la LOEPSF, cuya elaboración debe abordar cuanto antes la comunidad, a ser posible en el marco de una estrategia fiscal nacional a medio plazo.

Por ello, la AIRcF ***recomienda a la Comunidad Autónoma de Cantabria que:***

-
3. *Inicie los trabajos para la elaboración del Plan de reequilibrio contemplado en la LOEPSF en consonancia con la estrategia fiscal a medio plazo del conjunto de las AA.PP. que se diseñe para fijar la senda de recuperación fiscal.*
-

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez