

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2021 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME 50/20





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.....	15
2.1. Nivel de deuda.....	15
2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	16
3. RECOMENDACIONES	19
3.1. Recomendaciones nuevas	19

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 las líneas fundamentales y 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.

Adicionalmente, el presente informe se ve limitado por la no disponibilidad de información sobre las previsiones presupuestarias de la Comunidad de Madrid para 2021. La Comunidad de Madrid no ha aprobado el proyecto de presupuestos ni se dispone de sus líneas fundamentales presupuestarias para 2021, si bien ha facilitado información sobre el cierre de 2020 y sobre el impacto de la pandemia que ha permitido actualizar las previsiones de la AIReF. Esta información y otra disponible a la fecha ha sido analizada por la AIReF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas para la comunidad en 2021, sin un análisis comparativo con las previsiones de la 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..

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](#)

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

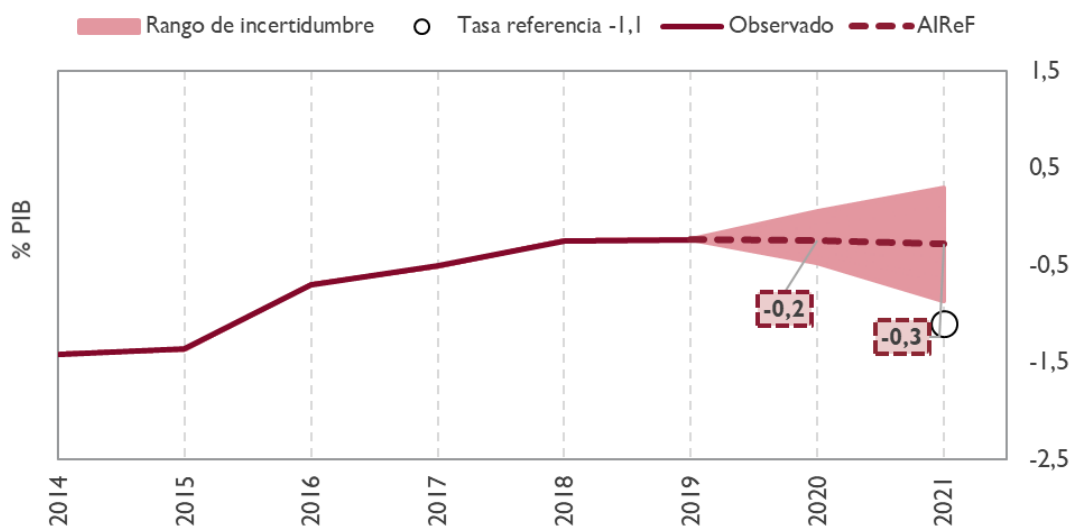
- Se asume que la crisis sanitaria finalizará a mediados del año próximo, iniciándose la recuperación a partir del segundo semestre. Este supuesto condiciona las estimaciones sobre el impacto de la pandemia en 2021.
- Se considera inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 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 de presupuestos 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 presupuestos. 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 que la Comunidad de Madrid podría alcanzar en 2021 un déficit del 0,3% del PIB, inferior a la tasa de referencia del -1,1% del PIB. Partiendo de un cierre estimado para 2020 del 0,2% del PIB y sin información sobre las perspectivas de la comunidad para 2021, la AIREF estima que la comunidad pueda alcanzar en 2021 un déficit ligeramente peor al del año anterior e inferior a la tasa de referencia fijada en el -1,1% del PIB. Este déficit se alcanzaría con una minoración de los ingresos condicionada por los menores recursos del sistema de financiación y de transferencias extraordinarias del Estado, y una caída algo menor de los empleos, afectados por la no reiteración en 2021 de las liquidaciones a favor de hospitales privados computados en 2020 por más de 700 millones de euros, que anularía el crecimiento moderado esperado en los demás gastos.

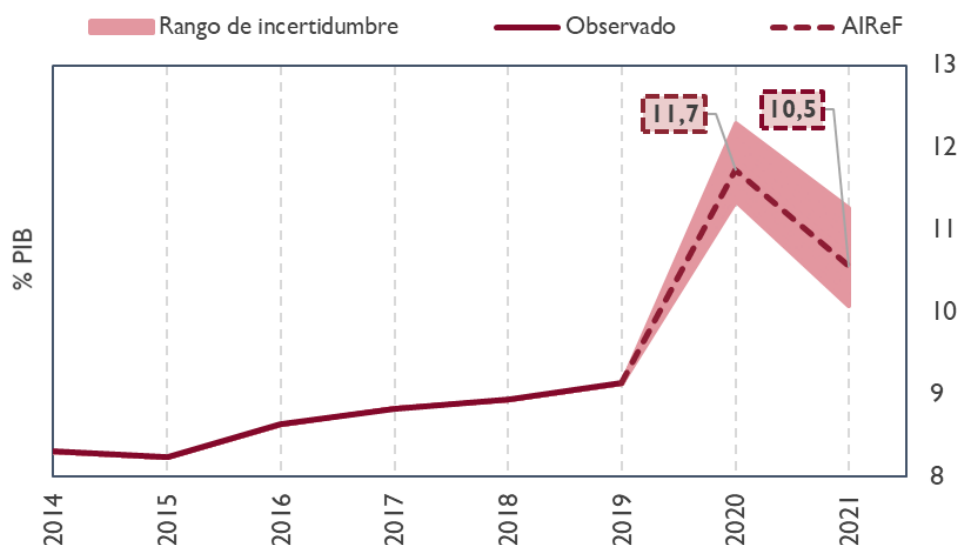
GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. C. MADRID (% PIB)



El déficit esperado por la AIReF en 2020 es del 0,2% del PIB, aunque parte corresponde a operaciones no recurrentes. La AIReF, apoyada en los datos observados a septiembre, estima que los empleos van a crecer a final del ejercicio en torno al 15% respecto al 2019, alcanzando un 12% del PIB, con un impacto estimado de la pandemia en los gastos del 1,1% del PIB. No obstante, en este crecimiento está incluido el impacto de operaciones no recurrentes, tales como las liquidaciones de gastos hospitalarios por importe de 768M€ y con signo contrario, sentencias a favor de la comunidad por casi 200M€. Depuradas dichas operaciones, el crecimiento de los empleos se reduciría al 12%, con un peso PIB del 11,6%. Respecto a los recursos, la AIReF estima el impacto de la pandemia en el 0,5% del PIB, de lo que se deriva una caída de los ingresos impositivos importante, si bien el fondo COVID19, que supone un 1,5% del PIB, y el aumento de los recursos del sistema determinada un crecimiento del 16%, alcanzando un peso del 11,7% del PIB

La AIReF prevé que los ingresos de la Comunidad de Madrid en 2021, netos de recursos del PRTR, caigan ligeramente respecto a 2020, minorando 1,2 puntos su peso en PIB. A pesar de la recuperación esperada en los ingresos propios autonómicos, la AIReF estima que no podrán compensar la caída de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA), del 1%, y de las transferencias extraordinarias del Estado, que se reducirían un 22% respecto a las percibidas en 2020 del Fondo COVID19. La AIReF prevé una recuperación moderada de los ingresos impositivos, en torno al 5%, que sería ligeramente superior en los recursos vinculados a la producción. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE, disminuya en 2021 hasta el 10,5% del PIB.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. C. MADRID (% PIB)



La AIReF prevé una caída de los empleos del 2% sin incluir los fondos PRTR, minorando su peso más de un punto de PIB. Depuradas las operaciones no recurrentes esperadas en 2020, los empleos crecerían un 1% cayendo 9 décimas su peso en el PIB. Las previsiones de la AIReF consideran los siguientes elementos:

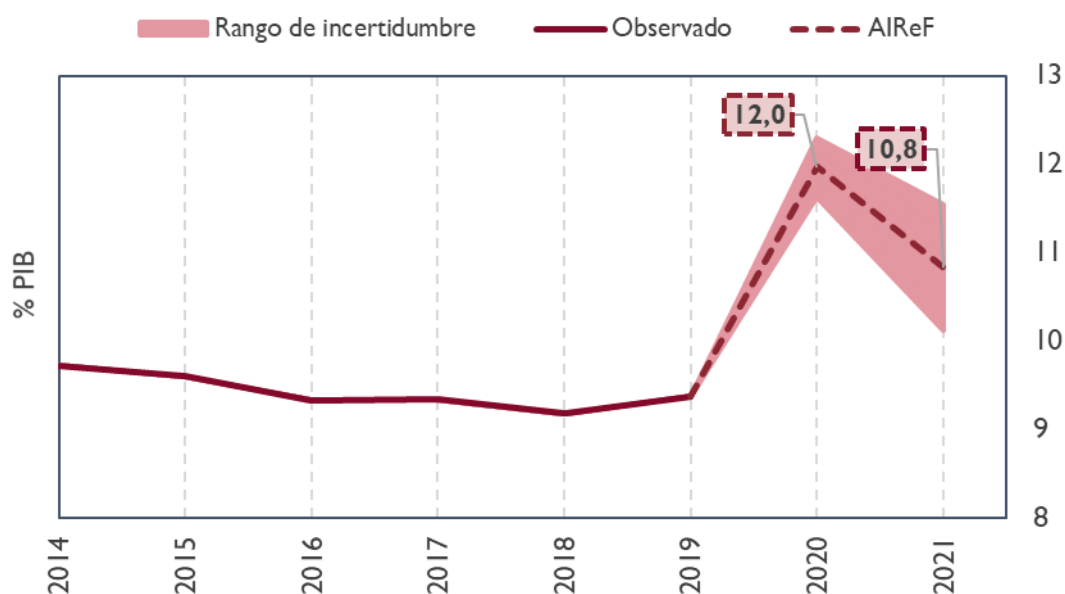
- La estimación del impacto de la pandemia en 2021, que se espera más moderada que en 2020 al considerar una duración más limitada.

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

	2020	2021
Medidas COVID	1,1%	0,8%
Sanidad	0,7%	0,5%
Educación	0,2%	0,3%
Otras (ingresos y gastos)	0,2%	0,0%
Impacto macro	0,5%	
TOTAL	1,6%	0,8%

- Un aumento de los gastos de personal en torno al 4%, 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, de acuerdo con la información facilitada por la comunidad, y un deslizamiento salarial medio.
- La no reiteración de las operaciones no recurrentes computadas en 2020.
- 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. C. MADRID (% PIB)



1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Los fondos del PRTR elevarían el crecimiento tanto de los empleos como de los ingresos hasta el 8% según las estimaciones de la AIReF, elevando su peso en PIB hasta el 11,9% y el 11,6% respectivamente. Si bien asume el impacto neutro de estos fondos en el déficit autonómico, la AIReF estima un importe del 1,1% 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.

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 de Madrid, en 2022 los recursos del sistema podrían caer un 9% sobre el nivel de 2021, empeorando el saldo más de un punto del 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

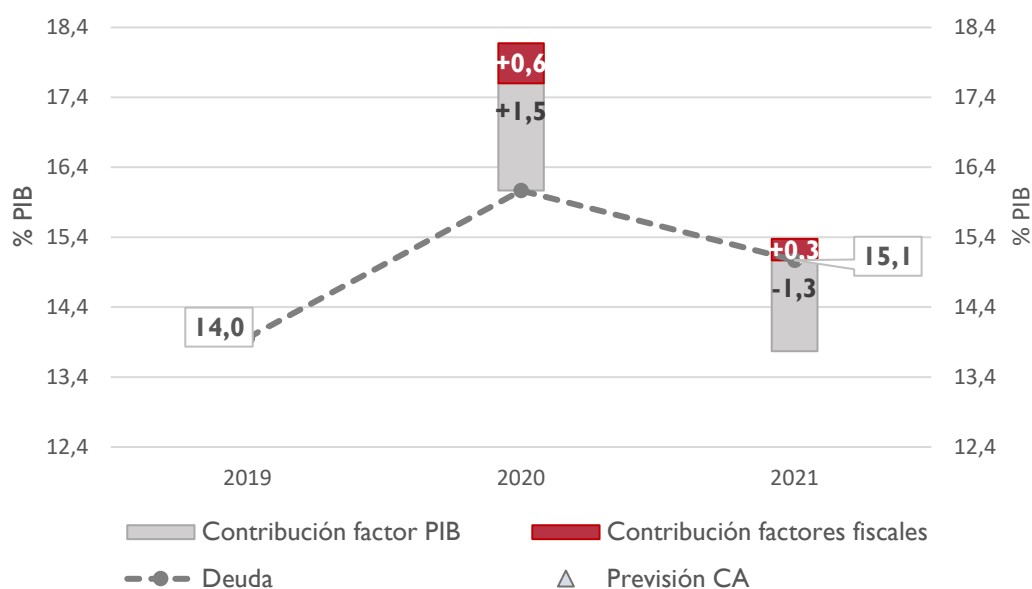
De acuerdo con las previsiones de la AIReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 15,1% del PIB en 2021, 1 punto de PIB menos que en 2020. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021 permitirían compensar en 2021 el deterioro fiscal previsto, permitiendo un descenso en la ratio de deuda/PIB.

El nivel de deuda en 2021 se situaría 1,1 puntos porcentuales por encima del nivel de 2019, lo que supone un leve deterioro con relación a 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 10,9 puntos porcentuales por debajo de la media del conjunto del subsector, aunque 2,1 puntos por encima del 13% establecido como referencia.

Los niveles de deuda aumentarán en los años siguientes, retrasando la reducción de la ratio de deuda. La liquidación de las entregas a cuenta asociada 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.

El deterioro de la posición fiscal y la incertidumbre asociada a la evolución de la pandemia refuerzan la necesidad 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 un deterioro fiscal cuya evolución está sujeta a elevados niveles de incertidumbre. Esta situación refuerza la importancia de la supervisión fiscal y la urgencia del diseño de una senda de consolidación creíble y realista.

GRÁFICO 4. NIVEL DE DEUDA. C. MADRID (% PIB)



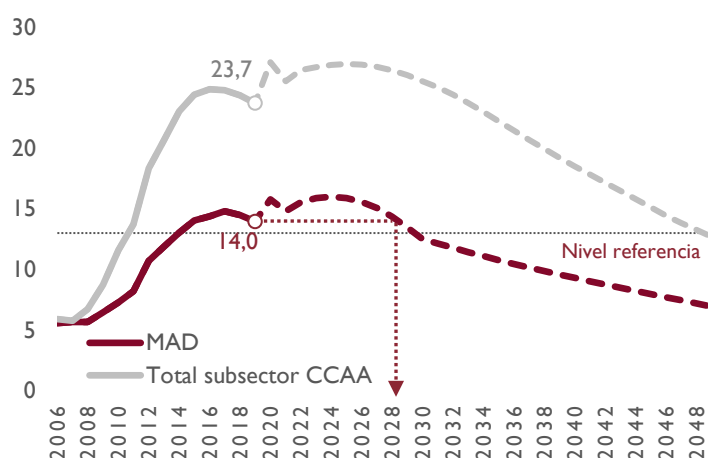
2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

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 de Madrid. 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 junio 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, al igual que Moody's y S&P, que han mantenido los ratings de 'Baa1' y 'A-' respectivamente.

El peso de los mecanismos extraordinarios de financiación es muy limitado en el caso de la Comunidad de Madrid y continúa disminuyendo dada su financiación en los mercados de capitales. La deuda contraída con la AC disminuye en el primer semestre de 2020 hasta el 3,3% del total del endeudamiento de la comunidad.

Regresar al nivel de deuda del 14% registrado a finales del año 2019 requeriría, bajo el supuesto de corrección anual fija del déficit de 0,25 puntos de PIB, al menos cinco años. 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 14% registrado a finales del año 2019 requerirá al menos cinco años. En contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2021, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2030, aun manteniendo el equilibrio presupuestario.

GRÁFICO 5. PROYECCIONES DE DEUDA ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PROYECTADO PARA 2023. C. MADRID (% 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 crecientes 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

Para la elaboración del presente informe, la AIReF no ha contado con las previsiones de la Comunidad de Madrid para 2021. De cara a la futura elaboración por parte de la comunidad del escenario para 2021, sería conveniente que se identifique la naturaleza e impacto (temporal o permanente) de las medidas y supuestos que acompañan y sustentan las evoluciones del escenario presupuestario. Disponer de información completa sobre las medidas y actuaciones previstas permite analizar sus implicaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad y mitigar riesgos fiscales.

Por ello, la AIReF **recomienda a la Comunidad de Madrid que, de cara a la elaboración y tramitación del Presupuesto de 2021:**

-
- 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 de Madrid 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 se espera más acentuado en los ejercicios siguientes, llevando a incrementos importantes del nivel de deuda 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 AIReF ***recomienda a la Comunidad de Madrid 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

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "C.H. Sánchez".

Cristina Herrero Sánchez