

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 3/21





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 2021	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.	15
1.3. Perspectivas a medio plazo.....	15
2. DEUDA PÚBLICA.....	17
2.1. Nivel de deuda	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre los presupuestos de las CC.AA.. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 1/21 sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las Administraciones Públicas (AA.PP.)¹. El análisis general sobre los presupuestos de las AA.PP. contenido en el Informe 1/21, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en 2021. El análisis del subsector CC.AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC.AA..

El pasado 3 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de Andalucía². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Autónoma de Andalucía teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad sobre su Proyecto de Presupuestos Generales para este ejercicio.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP.](#)

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2021 de Andalucía.](#)

Publicado el Presupuesto para 2021 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la AIReF analiza su contenido y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto previamente informado.

El 28 de diciembre de 2020 se aprobó la Ley 3/2020 de Presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicada el 31 de diciembre. La AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones presupuestarias y las variaciones respecto a la información del proyecto, así como el cierre de 2020 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

Como ya ocurrió en el informe sobre las líneas presupuestarias, la suspensión acordada de las reglas fiscales en 2021 condiciona el objeto del presente 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 en sus presupuestos o previsiones actuales.

Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos de su escenario central para 2021.

Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP., e implican un empeoramiento de las perspectivas para este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior.

Por otro lado:

- Se sigue asumiendo inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit, si bien se ha actualizado la distribución individual de los 10.000 millones del REACT EU de acuerdo con la comunicación efectuada el 28 de diciembre desde el MINHAC. La distribución asumida por la AIReF puede diferir de la recogida por las CC.AA. en sus presupuestos o previsiones y, tanto en un caso como en otro, de la distribución final de todos los fondos. En este sentido, cabe advertir

que las previsiones actuales en CC.AA. podrían mejorar con la posible financiación por parte de estos fondos de parte del gasto ya previsto no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos.

- Aún no se ha aprobado por el gobierno central el Real Decreto que debe fijar los criterios definitivos de distribución de la transferencia extraordinaria del Estado por 13.486 millones de euros para reducir el déficit de las CC.AA.. Por ello, se sigue estimando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Este es el criterio recogido en la mayoría de los presupuestos y previsiones autonómicas, si bien los criterios finales de reparto pueden ser diferentes.
- Con efecto neutro sobre el saldo, se ha incorporado la distribución entre comunidades de los 7.000 millones de euros de ayudas directas a empresas aprobadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Se recoge la mayor transferencia desde el Estado a las CC.AA. para el nivel acordado de dependencia, introducida en los PGE por enmienda al proyecto y recogida en la Disposición Adicional centésima vigésima novena de la Ley de PGE.

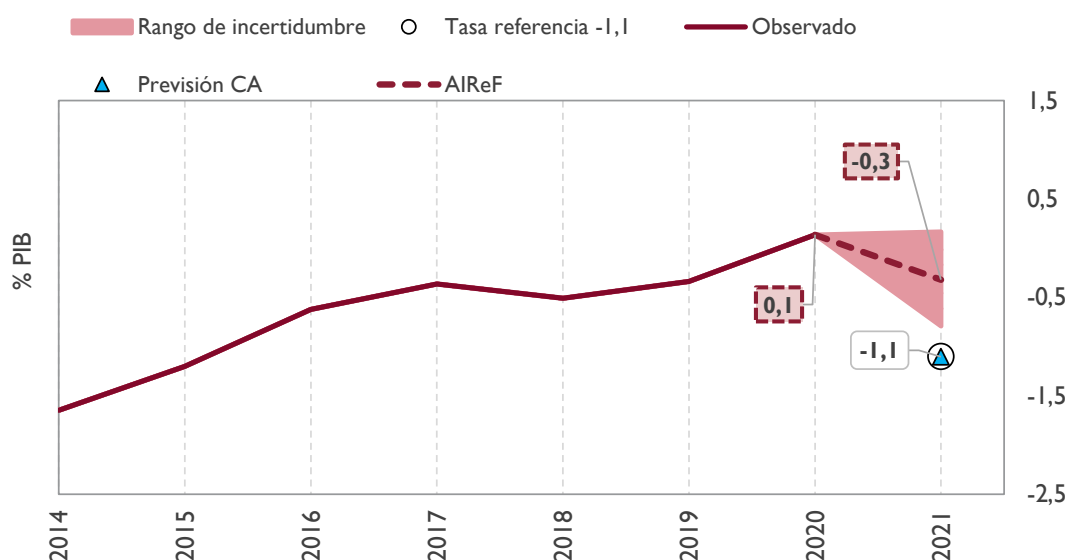
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021

La AIREF prevé para la Comunidad Autónoma de Andalucía un déficit del 0,3% del PIB en 2021, 5 décimas por debajo del informe anterior e inferior a la tasa de referencia del -1,1% del PIB. La variación sobre las previsiones de la AIREF sobre las del informe anterior se derivan del cierre de 2020 y de la revisión a la baja del coste asociado a la pandemia en 2021.

La comunidad sigue previendo alcanzar un déficit del 1,1% con un crecimiento de empleos muy superior al estimado por la AIREF. Sin cambios sustanciales en el presupuesto sobre el proyecto informado, la comunidad mantiene las cifras comunicadas para el informe anterior. Las discrepancias de las estimaciones de la AIREF con las previsiones autonómicas se acentúan y se concentran en los empleos: la AIREF ha revisado a la baja el gasto previsto en 2021 a partir de los datos de cierre y la nueva información disponible, por lo que contempla un nivel muy inferior de gastos al recogido en el presupuesto de la comunidad.

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



El superávit alcanzado en 2020, del 0,1% del PIB, explica una parte de la mejora de las previsiones para 2021.

La comunidad ha cerrado 2020 con un superávit del 0,1% del PIB, mejorando dos décimas las previsiones del informe de líneas, como consecuencia de una mejor evolución de ingresos y de una ejecución del gasto inferior a la estimada en ese momento. De la información facilitada por la comunidad, se desprende que, aunque la pandemia en 2020 ha tenido un mayor impacto del previsto, el gasto corriente no asociado a la COVID se ha ejecutado por debajo de los niveles de 2019, en conjunto. Estas circunstancias, unidas a los ingresos percibidos de la AGE han permitido que el saldo de la Comunidad Autónoma de Andalucía haya mejorado cuatro décimas de PIB sobre 2019. Las principales desviaciones en los datos de cierre de 2020 sobre las previsiones de ingresos de la AIRcF del informe anterior se han concentrado en los ingresos asociados a la producción y a la prestación de servicios, menos afectados por la pandemia de lo esperado, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en los ingresos de capital asociados a fondos estructurales europeos, en los que se observaba peor evolución hasta diciembre. En los empleos, se ha cerrado con un nivel de gastos corrientes inferior al previsto en el informe anterior en casi todas las partidas de gasto, a pesar de la valoración al alza del impacto asociado a la COVID.

Para 2021, se moderan las estimaciones sobre el impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad, con un impacto positivo cercano a dos décimas en el saldo, y se añaden las ayudas a empresas financiadas por la Administración Central (AC).

A partir de la nueva información proporcionada por la comunidad, se han actualizado las previsiones sobre el gasto asociado a la pandemia en 2021 considerando los siguientes elementos:

- Valoración del impacto en 2020: Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han supuesto en 2020, respecto a las previsiones de informe de líneas, un mayor coste, si bien se ha registrado una menor reducción de ingresos por la caída de la actividad económica. Las variaciones se derivan de los últimos datos remitidos: se valora el gasto incurrido en todas las áreas por encima de las estimaciones de líneas, con especial impacto en el ámbito sociosanitario cuyo coste se valora en torno a 250 millones por encima de la estimación de líneas, casi un 30% de incremento y más de un punto de PIB por encima de la previsión anterior.

CUADRO 1. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2020. ANDALUCÍA (% PIB)

Andalucía	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,4%	1,2%
Sanidad	0,7%	0,6%
Educación	0,3%	0,3%
Otras (ingresos y gastos)	0,4%	0,3%
Impacto macro	0,4%	0,5%
TOTAL	1,7%	1,6%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sociosanitario por COVID ejecutado a la fecha: Se ha proyectado el gasto sanitario asociado a la pandemia considerando los datos disponibles de cierre de 2020 (tomados en relación con la incidencia relativa), y de ejecución en los primeros meses de 2021, así como las previsiones de la comunidad. Se mantiene la estimación de que se generará un gasto mensual de personal similar hasta junio y una reducción gradual del mismo a partir del segundo semestre. Para el resto de gastos, se han tomado las previsiones facilitadas por la comunidad. Bajo estos supuestos, se ha revisado al alza en casi un 30% el gasto sanitario y sociosanitario en el que podría incurrir la comunidad en 2021 como consecuencia de la pandemia.
- Actualización de las medidas no sanitarias adoptadas o previstas en relación con la COVID-19 para 2021. Con la nueva información, se modera sustancialmente el gasto en educación estimado por la AIR^eF en el informe anterior; en sentido contrario, se registra un aumento del coste COVID estimado en otras áreas por las medidas relativas a promoción económica, en concreto, ayudas a Pymes y a sectores afectados por la crisis, en cerca de 150 millones de euros. Entre las medidas adoptadas destaca el refuerzo del programa de incentivos para el fomento de la innovación y el desarrollo empresarial (IDEA) y la continuación de las ayudas excepcionales a sectores afectados por la crisis. En conjunto, las medidas no sanitarias corrigen a la baja en unos 350 millones el impacto esperado en 2021.

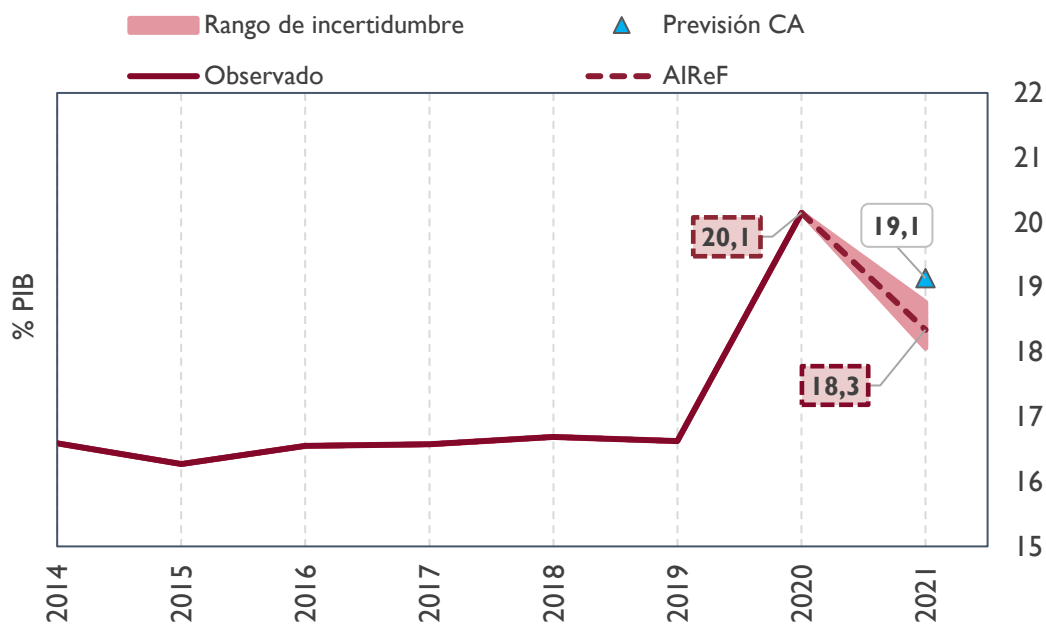
CUADRO 2. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. ANDALUCÍA (% PIB)

Andalucía	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,6%	0,7%
Sanidad	0,4%	0,3%
Educación	0,2%	0,5%
Otras (ingresos y gastos)	0,1%	0,0%
Ayudas a empresas	0,7%	
TOTAL	1,3%	0,7%

Los cambios en las previsiones de evolución de otros ingresos y gastos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, acentúan ligeramente la mejora derivada del 2020. La revisión del escenario macroeconómico empeora ligeramente las previsiones de evolución de ingresos ajenos al sistema de financiación: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), otros recursos tributarios e ingresos vinculados a la producción y la prestación de servicios. Esta situación se compensa con las mayores transferencias no afectadas de los PGE sobre las previstas en el proyecto. Adicionalmente, se han revisado los ingresos procedentes de fondos estructurales que podrían tener una mayor incidencia positiva en 2021.

La AIReF sigue previendo que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, disminuyan ligeramente, minorando 1,8 puntos su peso en PIB. La AIReF espera en los ingresos impositivos un crecimiento ligeramente más moderado que el estimado en el informe anterior, que no modifica la variación del conjunto de los ingresos. No obstante, el positivo cierre de 2020 corrige al alza el nivel esperado de ingresos, aunque sigue por debajo de las previsiones autonómicas al no incorporar el volumen de fondos estructurales previsto en el presupuesto. 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 ni las ayudas a empresas financiadas por la AC, alcance el 18,3% del PIB.

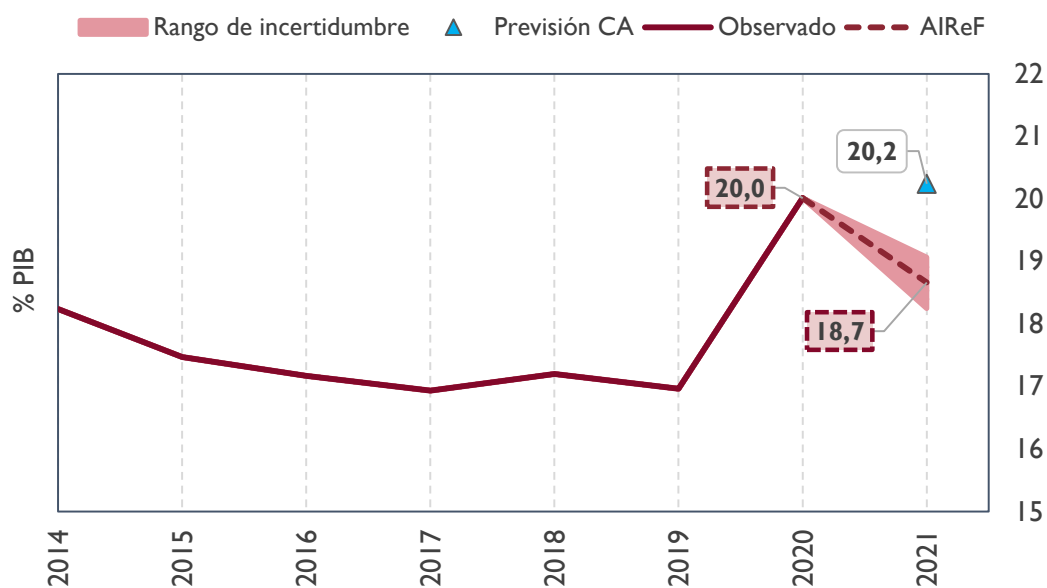
GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. ANDALUCÍA (% PIB)



Las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento y el nivel de los empleos, sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, se han corregido a la baja con el cierre de 2020 y la nueva información disponible. Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIReF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021 se reduce respecto al informe anterior.
- Se mantiene la estimación de los gastos de personal, que, sobre el nuevo cierre, variarían un 4%.
- Se sigue considerando una variación tendencial superior a la observada en 2020, de acuerdo con el promedio de los años anteriores, en el resto de los empleos para los que no se dispone de información concreta, al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. ANDALUCÍA (% PIB)



El presupuesto autonómico mantiene un nivel de empleos superior al estimado por la AIReF. Los gastos previstos por la comunidad para 2021, sin tener en cuenta los financiados por fondos europeos o del Estado, aumentan un 9% sobre el nivel de 2020, ya que no trasladan la menor ejecución producida en este año sobre la esperada. Se contempla, así, un considerable crecimiento de los empleos corrientes que podría no estar asociado a la pandemia. De ser así y cumplirse las previsiones autonómicas, parte del gasto podría tener naturaleza estructural, y no contaría, en principio, con financiación permanente, elevando el déficit estructural existente con carácter previo a la crisis.

1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.

Se mantienen en líneas generales la valoración respecto a los Fondos del PRTR. Las previsiones de la AIReF actualizan la distribución de los fondos REACT-EU que la comunidad percibirá directamente de la UE de acuerdo con lo comunicado por el MINHAC el 28 de diciembre de 2020, lo cual aumenta la estimación del informe anterior. Sin más información respecto a la disponible en el informe de líneas, se mantienen los supuestos sobre su aplicación a gastos y sobre su impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, los fondos llevarían el crecimiento de los empleos hasta el 12% y el de los ingresos hasta el 10%, elevando su peso en PIB hasta el 20,8% y 20,5% respectivamente. La comunidad no recoge en sus previsiones por los nuevos Fondos del PRTR.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 13% y 16% respectivamente. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, 1.109 millones, un 0,7% del PIB estimado para la comunidad.

1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIReF mantiene las perspectivas de medio plazo, aunque se atenúa la alerta. Como ya se señaló en el informe anterior, en 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado. Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro del saldo fiscal autonómico con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que se podría replicar en 2023. No obstante, la revisión positiva del escenario macroeconómico para 2022 mejora las expectativas de ingresos de las CC.AA. para este ejercicio respecto a las manifestadas en los informes de diciembre. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 11%, que ahora, bajo previsiones más positivas de las entregas a cuenta, podría ser del 4%, por lo que se atenúa el deterioro del saldo que, no obstante, podría empeorar más de un punto de PIB. En cualquier caso, se mantienen las perspectivas de empeoramiento y la alerta de que la situación podría agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021.

La AIReF continúa considerando esencial el diseño de un plan de reequilibrio coordinado. Si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda se encuentran en suspenso, la AIReF sigue alertando de 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.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno a 22,1% del PIB en 2021, 1,8 puntos de PIB menos que en 2020, valor inferior al previsto en el informe anterior. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021, aunque menores que las del informe anterior, permitirían compensar en 2021 el deterioro fiscal previsto, permitiendo un descenso en la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIREF para 2021 es inferior a la de la comunidad³ como consecuencia de la mayor necesidad de financiación prevista por la comunidad para 2021. Asimismo, y en base a las recomendaciones efectuadas en otras ocasiones, se ha considerado que la comunidad compensa en el año 2021 los excesos de financiación que se han producido en el año 2020 así como el superávit generado. En este sentido, sería conveniente ajustar en los próximos ejercicios los niveles de endeudamiento a las necesidades reales de financiación y, en caso de que sea necesario, establecer un calendario de amortización que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.

La comunidad cerró 2020 con una deuda de 36.096 millones de euros, esto es, un 23,9% del PIB⁴, nivel inferior al previsto, tanto por la AIREF como por la propia comunidad, en el informe anterior. El descenso de las necesidades de financiación asociadas a 2020 ha permitido aliviar ligeramente los niveles de endeudamiento necesarios a cierre del pasado ejercicio. Esta mejora del saldo de 2020 tendrá igualmente una repercusión positiva en 2021 asociada

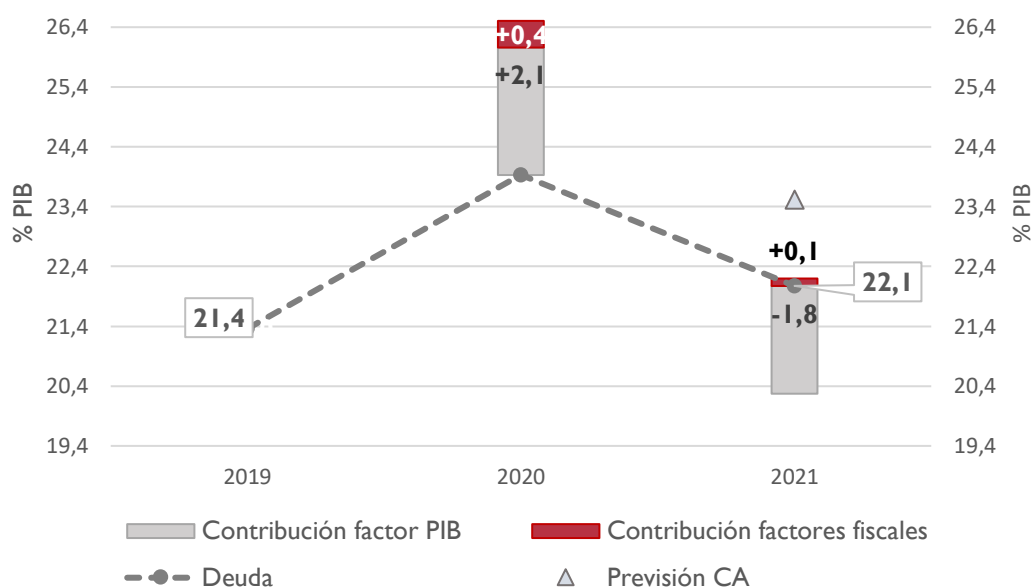
³ La comunidad no ha actualizado su previsión de deuda de cierre de 2021, tomándose como dato el proporcionado en el informe anterior.

⁴ Al utilizarse las previsiones de PIB de la AIREF, la ratio deuda/PIB difiere del valor proporcionado por el BdE, al utilizar éste una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

a la eliminación de la necesidad de financiación del exceso de déficit de ejercicios anteriores.

Se siguen manteniendo los riesgos inherentes a los altos niveles de deuda, siendo previsible que aumenten en los años siguientes. A pesar de la ligera mejora en el nivel previsto de deuda para 2021 respecto a las previsiones del informe sobre líneas fundamentales, los riesgos asociados al nivel de deuda se mantienen. La liquidación de las entregas a cuenta asociada a 2020 y a 2021 supondrá una reducción importante de los recursos disponibles en 2022 y 2023, generando, muy probablemente, necesidades adicionales de endeudamiento. El previsible deterioro de los saldos fiscales retrasará el ajuste a los objetivos de deuda establecidos, tal y como ya se advertía en el informe sobre líneas fundamentales.

GRÁFICO 4. VOLUMEN DE DEUDA. ANDALUCÍA (% PIB)



La contribución fiscal prácticamente nula en 2021 es el resultado de restar a las necesidades presupuestarias de 2021 la compensación del superávit generado en 2020 y el exceso de financiación de ese mismo ejercicio.

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez