

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

INFORME 13/21





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.	14
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 Galicia². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia 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 Galicia.](#)

Publicado el Presupuesto para 2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia, la AIReF analiza su contenido, las nuevas previsiones autonómicas y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto previamente informado. El 28 de enero de 2021 se aprobó la Ley 3/2021 de Presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia, publicada el 29 de enero. El escenario correspondiente a los mismos ha sido incorporado en los Planes Presupuestarios a Medio Plazo remitidos por la comunidad. La AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Autónoma de Galicia en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones autonómicas 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.

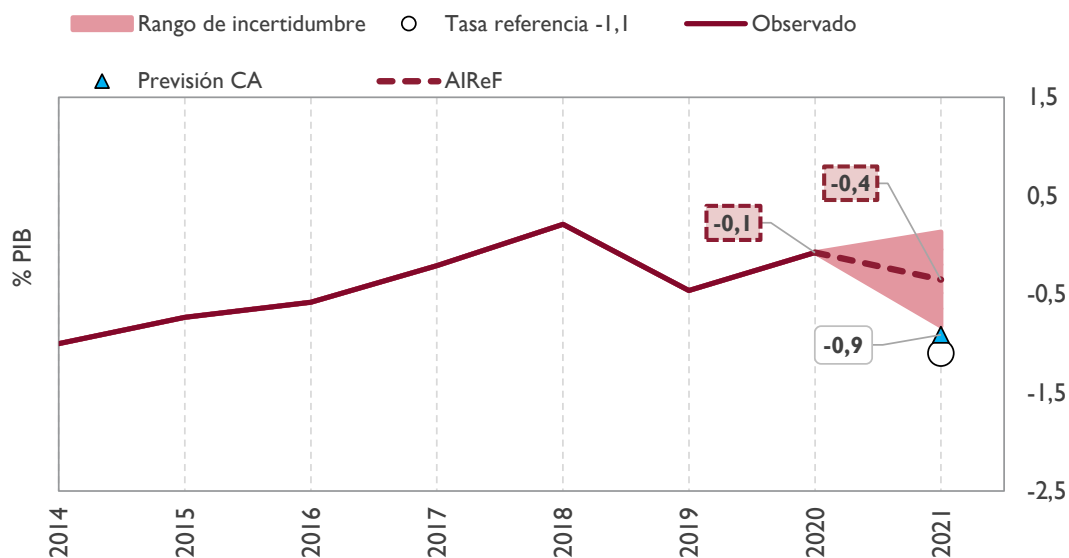
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de Galicia un déficit del 0,4% del PIB en 2021, manteniendo la estimación del informe anterior, inferior a la tasa de referencia del -1,1% del PIB. La AIReF actualiza sus previsiones incorporando los datos de cierre de 2020 y revisando otros elementos que compensan la desviación positiva en las estimaciones del ejercicio anterior. Si bien aumentan ligeramente las transferencias de la AGE por la aprobación de los PGE (se amplía el importe por el nivel acordado de dependencia) y las estimaciones de ingresos de fondos estructurales tradicionales, se moderan las previsiones de crecimiento de otros ingresos por el empeoramiento de las previsiones macroeconómicas y, adicionalmente, se revisa al alza el impacto asociado a la pandemia en 2021 en mayor medida que el asociado a los datos de 2020.

La comunidad sigue previendo alcanzar un déficit del 0,9%, con un crecimiento de empleos superior al estimado por la AIReF. No hay cambios sustanciales en el presupuesto sobre el proyecto informado. Las discrepancias de las estimaciones de la AIReF con las previsiones autonómicas se concentran fundamentalmente en los empleos. La AIReF ha incorporado con el cierre de 2020 un menor nivel gasto corriente, si bien compensado por el aumento del coste esperado de las medidas previstas en 2021 en relación con la pandemia, y un mayor importe de gastos de capital. No obstante, las previsiones de la AIReF siguen siendo inferiores a las del presupuesto autonómico. En los recursos, se reduce la distancia respecto a las previsiones de ingresos de capital de la comunidad, al incorporarse en las estimaciones de la AIReF una mejor previsión para 2021 de fondos estructurales tradicionales.

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



El déficit alcanzado en 2020, del 0,1% del PIB, mejoraría en una décima el resultado esperado por la AIReF en el informe anterior. La comunidad ha cerrado 2020 con un déficit del 0,1% del PIB, mejorando una décima las previsiones del informe de líneas, como consecuencia de un mejor comportamiento de los ingresos tributarios, menos afectados por la pandemia de lo esperado, y una ejecución del gasto corriente inferior a la estimada en ese momento. Aunque de la información facilitada por la comunidad se desprende que la pandemia en 2020 ha tenido en el gasto un mayor impacto del previsto en el informe de líneas, el gasto corriente no asociado a la COVID se ha ejecutado por debajo, en conjunto, de los niveles de 2019. Estas circunstancias, unidas a los ingresos percibidos de la AGE han permitido que el saldo de la Comunidad Autónoma de Galicia mejore cuatro décimas del PIB sobre 2019. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos de 2020 se trasladan a las actuales proyecciones para 2021, que, no obstante, se ven afectados por otros elementos.

Para 2021, aumentan las estimaciones sobre el impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad reduciendo cerca de una décima la mejora del cierre del 2020, a las que se unen las ayudas a empresas financiadas por la AGE. A partir fundamentalmente 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: Se valora el gasto sanitario y sociosanitario incurrido en el ámbito de la COVID un 50% por encima de las previsiones anteriores; se corrige también sustancialmente la valoración del coste en educación de las medidas adoptadas, que aumenta en 52 millones, y, en sentido contrario, se reduce la valoración del impacto por medidas adoptadas en otras áreas, compensando la revisión en el área de educación. Por otro lado, la caída de ingresos ha sido sustancialmente inferior a la estimada en el informe de líneas.

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

Galicia	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,9%	0,7%
Sanidad	0,5%	0,4%
Educación	0,1%	0,0%
Otras (ingresos y gastos)	0,2%	0,3%
Impacto macro	0,1%	0,3%
TOTAL	1,0%	1,0%

- 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 (considerados en relación con la incidencia relativa), y de ejecución en los primeros meses de 2021. 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, y que en los consumos intermedios se mantendrá una parte del gasto incurrido en el ejercicio anterior. Respecto a las transferencias sociales en especie, inversiones y gastos sociosanitarios, se han considerado las previsiones proporcionadas por la comunidad. Bajo estos supuestos y datos, se ha duplicado la estimación del informe anterior sobre el gasto sanitario y sociosanitario en el que podría incurrir la comunidad en 2021 a 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, aumenta el gasto en educación estimado en el informe anterior, en

paralelo a la revisión del gasto en 2020 y se registra un aumento del coste COVID estimado en otras áreas, fundamentalmente por medidas comunicadas dirigidas a empresas y familias entre las que destacan las ayudas concedidas en el marco de los planes de rescate de autónomos y microempresas, la hostelería, el turismo y el comercio. En conjunto, se aumenta cerca de 150 la valoración del impacto esperado en 2021 por estas medidas, corrección superior a la de 2020 que impacta cerca de una décima en el saldo de 2021.

- Incorporación de las ayudas a empresas financiadas por el Estado, sin impacto en saldo

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

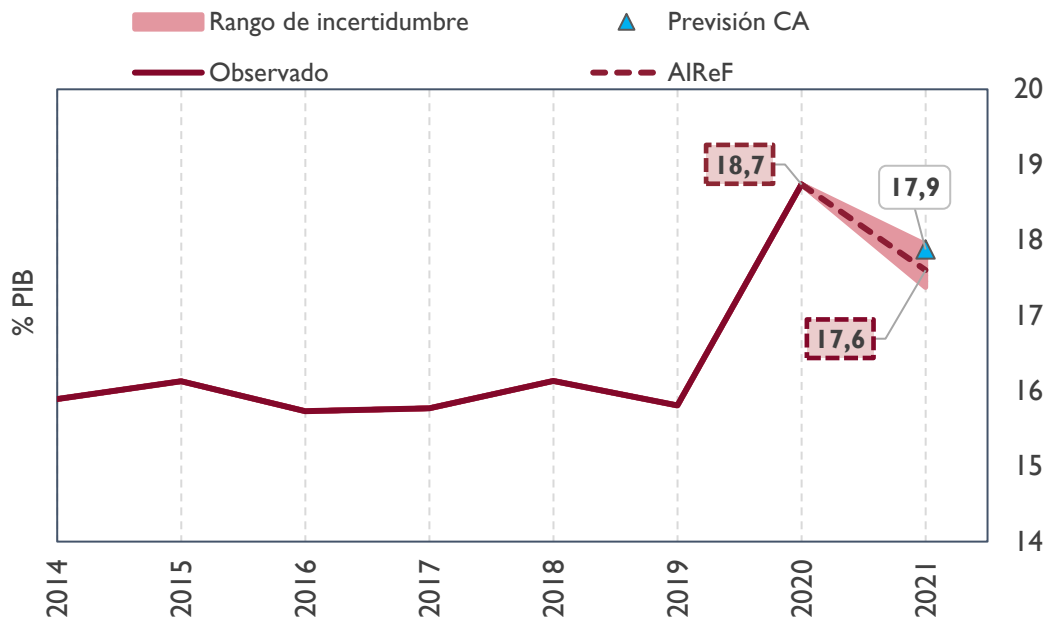
Galicia	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,8%	0,4%
Sanidad	0,4%	0,2%
Educación	0,2%	0,0%
Otras (ingresos y gastos)	0,2%	0,1%
Ayudas a empresas	0,4%	
TOTAL	1,2%	0,4%

Los cambios en las previsiones de evolución en 2021 de otros ingresos y gastos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, tienen un ligero impacto positivo en el saldo. La revisión del escenario macroeconómico empeora ligeramente las previsiones de evolución de ingresos ajenos al sistema de financiación, aunque los datos de 2020 elevan su nivel: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), otros recursos tributarios e ingresos vinculados a la producción y la prestación de servicios. Por otro lado, se registran las mayores transferencias no afectadas de los PGE sobre las previstas en el proyecto y un aumento de los ingresos esperados por fondos estructurales tradicionales de la UE.

La AIReF prevé que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Galicia en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, aumenten ligeramente, minorando 1,1 puntos su peso en PIB, aunque siguen manteniéndose por debajo de las previsiones del presupuesto autonómico. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos

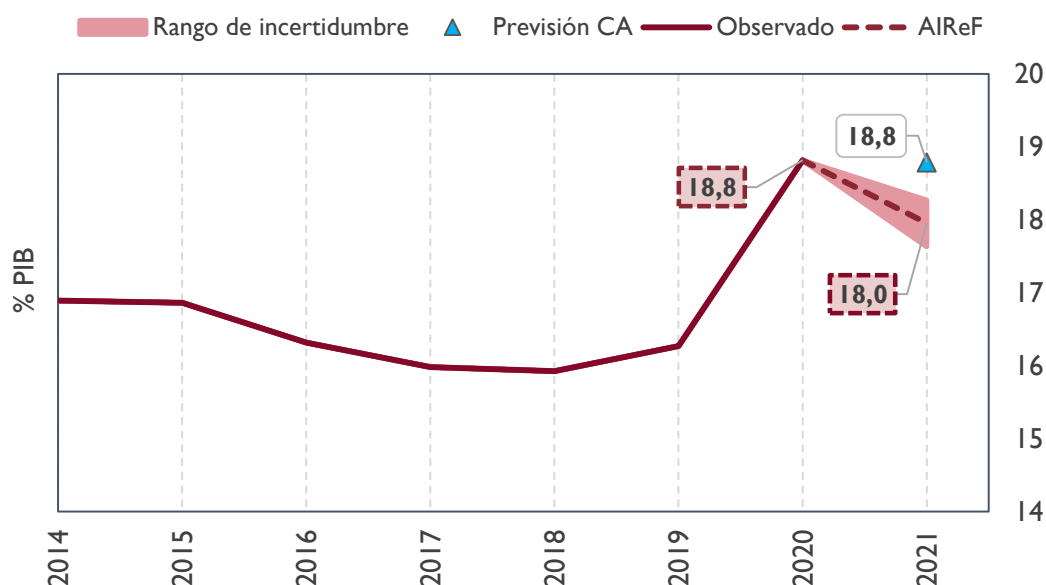
en el mismo, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE ni las ayudas a empresas financiadas por la AC, alcance el 17,6% del PIB.

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



Las previsiones de la AIR^eF sobre el crecimiento de los empleos, sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, siguen siendo inferiores a las cifras estimadas por la comunidad. Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIR^eF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021 aumenta respecto al informe anterior. Este elemento hace que, aunque del cierre de 2020 haya resultado un gasto de personal inferior al esperado, se mantenga la previsión de crecimiento de estos gastos cerca del 3%.
- 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. GALICIA (% PIB)


El presupuesto autonómico mantiene un nivel de empleos superior al estimado por la AIReF. Los gastos previstos por la comunidad para 2021 siguen contemplando un considerable crecimiento de empleos no asociados a ingresos, especialmente de capital. De 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 disminuye 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 10% y el de los ingresos hasta el 9%, elevando su peso en PIB 1,4 puntos. La comunidad recoge en sus presupuestos 430 millones de euros, un 0,7% del PIB, por los nuevos fondos europeos asociados al programa REACT-EU.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 11% y 13% respectivamente. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, 234 millones, un 0,4% del PIB estimado para la comunidad.

1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIR^eF 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 Galicia, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 9% y que, ahora bajo previsiones más positivas de las entregas a cuenta, podría ser del 3%, por lo que se atenúa el deterioro del saldo que, no obstante, podría empeorar cerca 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 AIR^eF 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 AIR^eF 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 al 18,2% del PIB en 2021, 1,1 puntos de PIB menos que en 2020, valor inferior al previsto en el informe anterior. 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. La previsión de deuda de la AIREF para 2021 es inferior a la de la comunidad 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 2020³. 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 11.538 millones de euros, esto es, un 19,3% del PIB⁴, nivel ligeramente 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

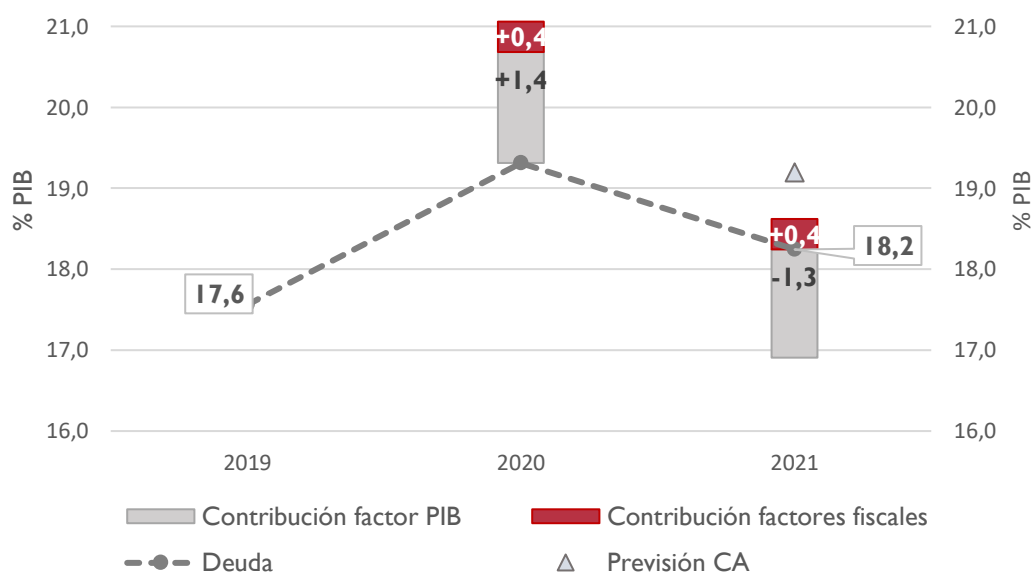
³ Según el "Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2019" del Ministerio de Hacienda de noviembre de 2020, la comunidad tendría igualmente un exceso de financiación asociado al ejercicio 2018 pendiente de compensar por un importe de 13 millones de euros.

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).

positiva en 2021 asociada 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. NIVEL DE DEUDA. GALICIA (% PIB)



La contribución fiscal asociada a 2021 es el resultado de restar a las necesidades presupuestarias de 2021 la compensación del exceso de financiación de 2020.

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez