

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME 14/21





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.....	14
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 de Madrid². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad de Madrid teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad sobre sus estimaciones para este ejercicio.

No habiéndose aprobado presupuesto para 2021, la AIReF analiza la prórroga presupuestaria y las previsiones de cierre actuales de la comunidad, actualizando la valoración del informe anterior. A la fecha, la comunidad no

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

²[Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos 2021 de la Comunidad de Madrid](#)

dispone de un presupuesto aprobado para 2021, por lo que ha regulado la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior, y facilitado una previsión de cierre. La prórroga de los presupuestos de la comunidad para 2020, que quedaron superados por la situación actual, implica previsiones de empleos poco realistas y adaptados, por lo que no pueden considerarse como elemento de referencia para valorar la situación fiscal de la comunidad. Por ello, se ha considerado para el análisis la previsión de cierre actualizada que ha remitido la comunidad para 2021. Así, la AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad de Madrid en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones de la comunidad y las variaciones respecto a la información del informe anterior, 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 absorción de parte del gasto ya previsto por los nuevos fondos europeos que se reciban o anticipen.

- 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.

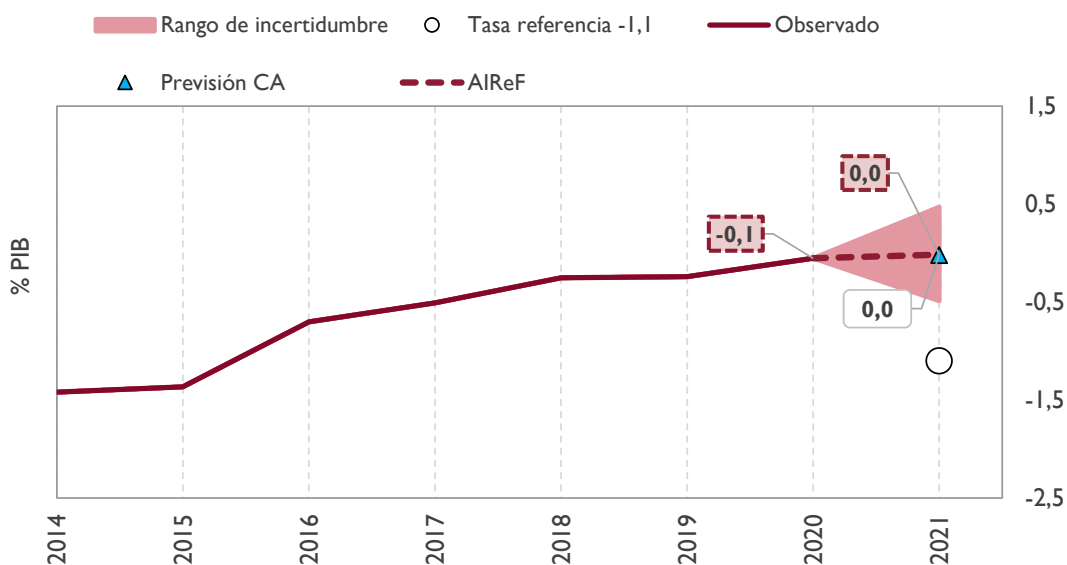
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021

La AIReF prevé en la Comunidad de Madrid un saldo de equilibrio para 2021, mejorando en tres décimas su previsión de cierre del informe anterior. La variación en las previsiones de la AIReF sobre las del informe anterior se deriva en su mayor parte del cierre de 2020. Adicionalmente, se han revisado otros elementos con un efecto adicional neto positivo. Entre ellos, suponen una mejora en el saldo las transferencias de la AGE por la aprobación de los PGE (se amplía el importe por el nivel acordado de dependencia); y la moderación, a partir de la información de la comunidad, del coste estimado en 2021 de las medidas previstas asociadas a la pandemia. En sentido contrario, se reducen las previsiones de crecimiento de otros ingresos por el empeoramiento de las previsiones macroeconómicas. Por otro lado, se ha revisado al alza el impacto asociado a la pandemia en 2020 fundamentalmente por la mayor caída de ingresos registrada en los recursos asociados a la actividad económica sobre la estimada en el informe anterior.

La comunidad prevé alcanzar el equilibrio bajo un escenario más contenido de ingresos y gastos que el contemplado por la AIReF. La comunidad ha facilitado unas previsiones presupuestarias en las que prevé alcanzar en 2021 un saldo cercano al equilibrio, con crecimientos moderados en los ingresos y gastos, sin tener en cuenta los fondos del PRTR y las ayudas directas a empresas financiadas por la AGE.

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



El déficit alcanzado en 2020, del 0,1% del PIB, explica la mayor parte de la mejora de las previsiones para 2021. La comunidad ha cerrado 2020 con un déficit del 0,1% del PIB, inferior en dos décimas al esperado en el informe de líneas. La mejora se ha reflejado, por un lado, en los ingresos por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), dividendos y otras rentas y otros ingresos corrientes, que han anulado la peor recaudación por otros impuestos e ingresos, más afectados por la pandemia de lo esperado. Por otro lado, se ha registrado un nivel de gastos corrientes inferior al estimado en el informe de líneas: sin cambios en la valoración del coste de las medidas adoptadas en 2020 para hacer frente a la pandemia, los datos de cierre reflejan que la ejecución del resto de gastos corrientes se ha situado por debajo de los niveles de 2019. Estas circunstancias, unidas a los ingresos percibidos de la AGE han permitido que el saldo de la Comunidad de Madrid mejore dos décimas de PIB sobre 2019. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos sobre las perspectivas para 2020 del informe de líneas se trasladan a las actuales proyecciones para 2021 en su totalidad.

Para 2021, se reduce la estimación de impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad mejorando ligeramente el saldo, a lo que se une 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 un coste similar en su conjunto al esperado en el informe anterior, si bien ha aumentado ligeramente el peso de las medidas sanitarias, compensado con menores importes en otras actuaciones. Por el lado de los ingresos, se ha registrado una caída mayor de la inicialmente prevista.

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

Madrid	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,1%	1,1%
Sanidad	0,8%	0,7%
Educación	0,2%	0,2%
Otras (ingresos y gastos)	0,1%	0,2%
Impacto macro	0,5%	0,5%
TOTAL	1,6%	1,7%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sanitario 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. Respecto a los consumos intermedios, transferencias sociales en especie, inversiones y gastos sociosanitarios, se han considerado las previsiones proporcionadas por la comunidad. Bajo estos supuestos y datos, se ha revisado a la baja en un 19% la estimación del gasto sanitario 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, se ofrece mayor detalle de los costes esperados en materia de educación, reduciéndose el gasto estimado; en sentido contrario, se incorporan nuevas medidas comunicadas, sobre todo en el área de promoción económica, entre las que destacan el refuerzo de las medidas urgentes para hacer frente al impacto económico de la crisis

y las ayudas para la formación de trabajadores, tanto desempleados como ocupados. Esta nueva información sustituye a la estimación de líneas, suponiendo un mayor impacto. El efecto neto conjunto implica una reducción de 350 millones, debido a las diferencias entre la previsión inicial de AIReF y la nueva información sobre medidas facilitada por la comunidad.

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

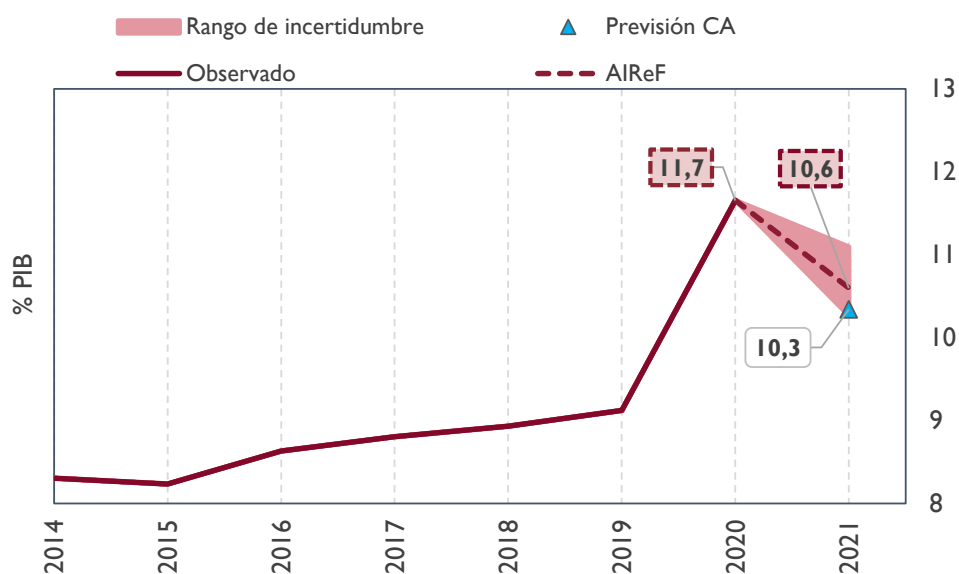
CUADRO 2. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. MADRID (% PIB)

Madrid	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,6%	0,8%
Sanidad	0,4%	0,5%
Educación	0,2%	0,3%
Otras (ingresos y gastos)	0,1%	0,0%
Ayudas a empresas	0,3%	
TOTAL	0,9%	0,8%

Los cambios en las previsiones de evolución de otros ingresos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, impactan ligeramente en el saldo en sentido negativo. 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 en parte con las mayores transferencias de los PGE sobre las previstas en el proyecto.

La AIReF considera que los ingresos de la Comunidad de Madrid en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, caerán en torno al 3%, minorando 1,1 puntos su peso en PIB. La AIReF espera en los ingresos impositivos un crecimiento más moderado que el estimado en el informe anterior, cercano al 4%. Por otro lado, el cierre de 2020 eleva el nivel de los recursos previstos en 2021. 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 10,6% del PIB. La comunidad recoge una previsión de ingresos prudente que se situaría por debajo de las estimaciones de la AIReF.

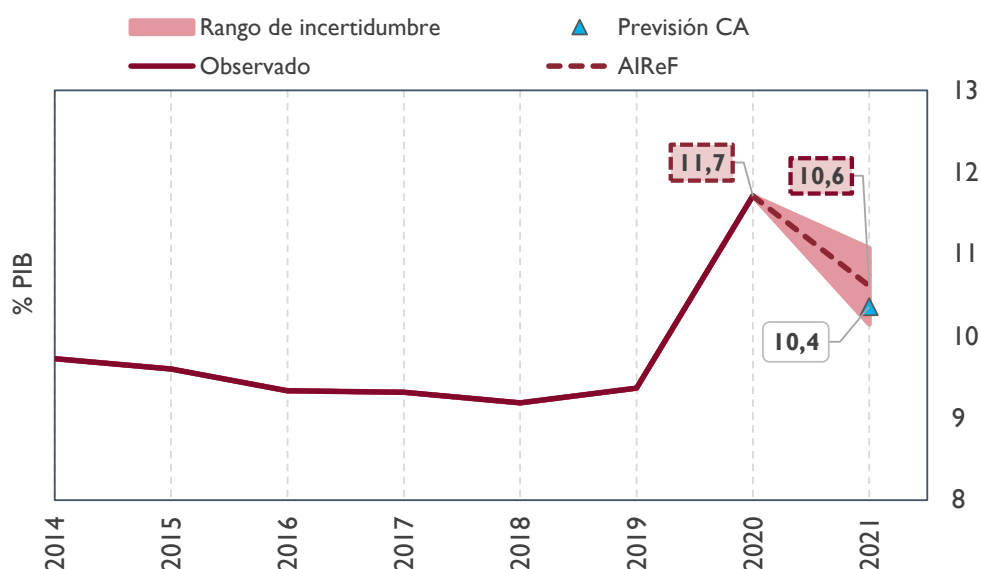
GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. MADRID (% PIB)



La AIReF reduce el nivel de empleos esperado en 2021 y su crecimiento, si bien se sitúa por encima de las estimaciones autonómicas. Se han actualizado los elementos que sustentan las previsiones de la AIReF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021, que se modera respecto al informe anterior.
- Se mantienen las estimaciones de los gastos de personal, con un crecimiento del 3% sobre el nivel de 2020.
- 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. MADRID (% PIB)



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, se elevaría al 6% la variación de recursos y empleos de la comunidad, elevando su peso en PIB 1 punto.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 9%. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, un 0,3% de su PIB.

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 de Madrid, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 9%, 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 más de medio 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 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

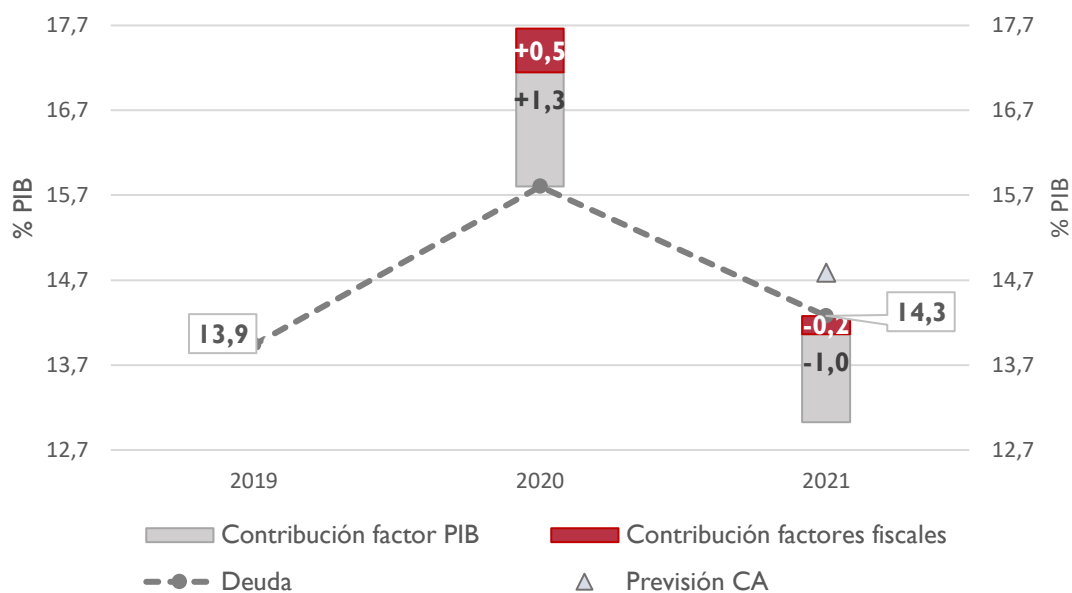
2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 14,3% del PIB en 2021, 1,5 punto 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 al considerarse, en base a las recomendaciones efectuadas en otras ocasiones, que la comunidad compensa en el año 2021 los excesos de financiación que se han producido en el año 2020. 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 34.604 millones de euros, esto es, un 15,8% del PIB³, 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 a la eliminación de la necesidad de financiación del exceso de déficit de ejercicios anteriores.

³ Al utilizarse las previsiones de PIB de la AIReF, la ratio deuda/PIB difiere del valor proporcionado por el BdECC, al utilizar éste una distribución del PIB nacional de acuerdo con la estructura del PIB regional del último año disponible (2019).

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



La contribución fiscal ligeramente negativa de 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