

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2021

INFORME 01/21





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

ÍNDICE	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	11
2. OBJETO Y ALCANCE	15
3. ESCENARIO MACROECONÓMICO	19
3.1. Evolución reciente de la economía española	19
3.2. Hipótesis sobre la normalización del turismo y sobre el impacto del PRTR en 2021 y otros supuestos externos	22
3.3. Escenario macroeconómico para 2021	27
3.4. Balance de riesgos	31
4. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021	33
4.1. Impacto de las medidas de política fiscal	37
4.1.1. Impacto de las medidas contra la crisis de la COVID - 19	37
4.1.2. Nuevas medidas incluidas en el Plan Presupuestario y en los Presupuestos Generales del Estado	41
4.1.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	44
4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas	44
4.2.1. IRPF	46
4.2.2. Impuesto sobre sociedades	49
4.2.3. IVA	50

4.2.4. Impuestos Especiales.....	51
4.2.5. Otros ingresos tributarios	52
4.2.6. Cotizaciones sociales	52
4.2.7. Resto de recursos.....	53
4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas.....	53
4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público.....	54
4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo	55
4.3.3. Otros gastos.....	57
4.4. Análisis por subsectores.....	60
4.4.1. Administración Central	60
4.4.2. Fondos de la Seguridad Social.....	65
4.4.3. Comunidades Autónomas	68
4.4.4. Corporaciones Locales	76
4.5. Pasivos contingentes y riesgos fiscales.....	84
5. EVOLUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA	87
5.1. Evolución reciente y proyecciones a corto plazo	87
5.2. Análisis de sostenibilidad y riesgos	91
6. RECOMENDACIONES.....	95
6.1. Recomendaciones nuevas.	95
6.2. Recomendaciones vivas	99

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene el mandato legal de evaluar los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.) desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos fiscales, centrandó su valoración, de acuerdo con lo establecido en la normativa, en los principales cambios respecto a los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos previamente informados. En la medida que se encuentran suspendidas las reglas fiscales para 2021, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA.PP.

La AIReF se pronunció sobre los proyectos y las líneas fundamentales de presupuestos las AA.PP. para 2021 en su informe de 5 noviembre, complementado en el caso de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Corporaciones Locales (CC.LL.) mediante los informes de 3 de diciembre. En aquel momento, la AIReF estimaba como escenario central una reducción del déficit hasta el 8% del PIB para 2021, sustentado en un crecimiento del PIB del 8,2%, si bien continuaba advirtiendo de la elevada incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia y sus efectos sobre la economía, la sociedad y las cuentas públicas.

Tras más de un año desde su inicio, la pandemia sigue marcando la situación económica y de las cuentas públicas, persistiendo todavía un alto grado de incertidumbre sobre su evolución futura. No obstante, los avances en la disponibilidad de las vacunas hacen prever una resolución de la crisis sanitaria durante 2021. También persiste la incertidumbre sobre la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), tanto en lo que concierne a los detalles de su implementación como a la capacidad para desplegar sus efectos en 2021.

En este informe, la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales de acuerdo con la última información disponible, reduciendo en su escenario central la previsión de déficit del conjunto de las AA.PP. hasta el 7,6% del PIB. Los principales factores, con efectos contrapuestos, que explican los cambios en las previsiones son la revisión a la baja del escenario central macroeconómico situándose el crecimiento del PIB en el 6,6% para 2021; las nuevas medidas adoptadas por los gobiernos, así como los cambios recogidos en los presupuestos durante su tramitación; y la incorporación de la nueva información disponible, principalmente el cierre del déficit en el 11% del PIB en 2020 para el conjunto de las AA.PP.

Revisión del escenario macroeconómico para 2021

El nuevo escenario macroeconómico supone una revisión a la baja del crecimiento esperado para 2021, hasta el 6,6%, desde el 8,2% del escenario central elaborado en otoño de 2020. Esta revisión a la baja se explica principalmente por la severidad que ha seguido mostrando la crisis sanitaria en Europa y en la economía española, con efectos notables sobre el crecimiento. La información más reciente revela que la recuperación se truncó en el último trimestre de 2020, cuando se produjo un estancamiento del PIB, y durante los primeros meses del año éste podría haberse contraído. Las sucesivas oleadas de la pandemia retrasan las expectativas de normalización del sector turístico, uno de los elementos clave para determinar la intensidad del crecimiento en 2021. Otro elemento que contribuye a explicar la revisión a la baja en el crecimiento esperado es la revisión de las hipótesis sobre el impacto macroeconómico del PRTR, que ahora se dilata más en el tiempo. En particular, el impacto del PRTR en 2021 se rebaja desde los 2,7 puntos del PIB, hasta 1,6 puntos.

Escenario presupuestario de las AA.PP. para 2021

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA.PP. de 7,6% del PIB en 2021, reduciendo su previsión algo más de tres décimas respecto al informe de noviembre. La revisión del escenario macroeconómico supondría un deterioro del déficit de 1 punto, tanto por su impacto en el crecimiento de los ingresos como a través del efecto denominador por un menor nivel de PIB nominal. Por otra parte, los gobiernos han aprobado nuevas medidas para paliar los efectos de la pandemia, lo que, unido a las modificaciones que se han producido en los presupuestos durante su tramitación, implica un mayor déficit de un punto del PIB. Estos factores se ven más que compensados por la incorporación de la nueva información, principalmente un cierre de 2020 más favorable de lo esperado, que reducen el déficit en 2,3 puntos respecto al informe anterior. Por último, la AIReF continúa asumiendo un efecto neutral sobre el déficit de la implementación del PRTR en 2021.

Tras cerrar 2020 con un déficit del conjunto de las AA.PP. del 11% del PIB, la recuperación económica, la retirada progresiva de las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis de la COVID-19, la ausencia de elementos no recurrentes relevantes como la reclasificación de la SAREB y las modificaciones tributarias incluidas en el proyecto de los PGE impulsan una reducción del déficit de 3,3 puntos del PIB en 2021.

EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2020		2021	
	Líneas 21	Cierre	Líneas 21	Ptos iniciales
AAPP	-11,6	-11,0	-8,0	-7,6
AC	-7,2	-8,4	-5,6	-6,0
FSS	-3,8	-2,6	-1,5	-1,5
CCAA	-0,6	-0,2	-0,8	-0,4
CCLL	0,0	0,3	-0,1	0,3

La AIReF prevé que los ingresos crecerán en 2021 un 5,8%, situándose en el 40,4% del PIB, 43,3 % incluyendo los ingresos del PRTR. Este nivel sería 7 décimas superior a lo previsto en el informe anterior. Por un lado, algunas de las medidas tributarias recogidas en el proyecto de PGE no llegaron a aprobarse, mientras que algunas de las nuevas figuras tributarias (Impuestos sobre los envases de plástico de un solo uso y sobre residuos) no han avanzado en su tramitación, lo que supone un menor impacto previsto en este ejercicio. Por otro lado, aunque la revisión a la baja del escenario macroeconómico central de la AIReF implica una reducción en la previsión de crecimiento de los ingresos impositivos, este efecto se ve compensado por el efecto denominador por el menor PIB nominal y por los últimos datos de recaudación, superiores a lo previsto por la AIReF en noviembre. En este sentido, destaca la revisión al alza en el Impuesto sobre Sociedades y las cotizaciones sociales.

Los gastos se situarán en 2021, sin incluir el PRTR, en el 48,0% según las estimaciones de la AIReF, frente al 47,6% previsto en el informe anterior. La aprobación de nuevas medidas para paliar los efectos de la pandemia sobre la economía supone un incremento del gasto de 0,9 puntos del PIB respecto a lo previsto en noviembre. Asimismo, la revisión a la baja del crecimiento del PIB afecta al nivel de gastos sobre PIB, que se incrementa en 7 décimas por el efecto denominador. Por el contrario, los empleos cerraron en 2020 en el 52,3% del PIB, por debajo de lo previsto por la AIReF, lo que implica un punto de partida más bajo para este ejercicio. Por último, la AIReF continúa asumiendo la ejecución de los gastos vinculados al PRTR según lo recogido en los PGE, lo que impulsará el crecimiento del gasto al 5,3% según la AIReF, hasta situarse en el 50,9% del PIB.

Por subsectores, la previsión de déficit de la Administración Central (AC) se ve incrementada principalmente por las nuevas medidas aprobadas. Por el contrario, la previsión de saldo de las CC.AA. y CC.LL. mejora sustancialmente como consecuencia principalmente de la incorporación de los datos del cierre de 2020.

Administración Central

La AIReF estima para la AC un déficit del 6% del PIB en 2021, lo que supone un incremento de algo más de 4 décimas respecto a la previsión anterior. En este caso, el factor con más peso son las nuevas medidas adoptadas tras la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, principalmente las ayudas directas a empresas afectadas por la crisis sanitaria. Estas medidas, junto con las modificaciones incorporadas en la tramitación de los PGE y el retraso en la aprobación de las medidas, suponen un incremento del déficit de 0,8 puntos. Por el contrario, los datos de recaudación desde el anterior informe han sido mejores de lo estimado inicialmente por la AIReF, compensando totalmente la pérdida de recaudación derivada de la revisión a la baja del escenario macroeconómico. Por último, cabe señalar que la evolución del déficit en 2021 también se verá marcada por el impacto de la reclasificación de la SAREB dentro del sector público, que supuso un mayor déficit en 2020 que no se repite en 2021.

Fondos de la Seguridad Social

Tras alcanzar un máximo del 2,6% del PIB en 2020, la AIReF mantiene la estimación de déficit de los Fondos de la Seguridad Social en el 1,5% del PIB. Aunque se ha aprobado la extensión de las medidas de los ERTE y la prestación extraordinaria por cese de actividad para autónomos, la AIReF ya lo contemplaba en el caso de los ERTE en su estimación anterior, lo que limita el incremento de la previsión de gastos. Estos gastos se ven compensados por una mayor previsión de cotizaciones sociales para 2021.

Comunidades Autónomas

El déficit de las CC.AA. crecería en 2021 hasta el 0,4% desde el cierre en el 0,2% en 2020. Para 2021, esto supone una reducción de 4 décimas sobre la previsión anterior, que se explica por la nueva información disponible, principalmente el cierre de 2020, que recogía una contención del gasto no relacionado con la pandemia mayor de la estimada anteriormente.

Corporaciones Locales

Las CC.LL. incrementarían en 2021 el superávit hasta el 0,3% del PIB en el escenario central de la AIReF, tras cerrar con idéntico superávit el 2020. Respecto al informe anterior, la AIReF ha mejorado en 4 décimas el saldo del subsector al incorporar los datos de cierre de 2020, que recogían una

contracción de los consumos intermedios y la formación bruta de capital de las CC.LL. no prevista anteriormente.

Retos que se aprecian desde el punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas

La paralización de la actividad económica y el incremento de las necesidades de financiación derivadas de la crisis de la COVID-19 han provocado un fuerte aumento del déficit público que a su vez ha acarreado un incremento permanente en el nivel de deuda pública sobre el PIB hasta el 120% del PIB en 2020, situándola en su valor máximo de los últimos cien años. La AIReF proyecta una reducción de hasta 1,3 puntos en 2021, hasta el 118,7% del PIB.

Los riesgos y retos para la sostenibilidad a medio y largo plazo de las cuentas públicas son elevados. En este sentido, uno de los principales riesgos de la situación actual es que la crisis tenga efectos permanentes sobre el tejido productivo. Otro riesgo destacable en un contexto de elevado endeudamiento es la mayor dependencia de unas condiciones favorables de financiación como las actuales, ya que un repunte de los tipos de interés puede generar rápidamente una dinámica creciente de la ratio de deuda pública. A lo anterior hay que añadir el desafío conocido del envejecimiento de la población y el mayor gasto en pensiones, que de no ser financiado con ingresos adicionales se traducirá en un incremento muy significativo del endeudamiento desde unos niveles históricamente muy elevados.

Recomendaciones

En este contexto, la AIReF insiste una vez más en la necesidad de una estrategia fiscal a medio plazo creíble y realista que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas. Aunque resulta imprescindible atender a corto plazo a las urgencias económicas, sanitarias y sociales que esta crisis plantea, existen igualmente fuertes argumentos por los que es importante dotar a las administraciones de una perspectiva a medio plazo: (1) para reflejar el impacto plurianual de los proyectos financiados con los fondos europeos de recuperación; (2) para arrojar certeza sobre las líneas concretas de actuación y servir de guía de la política fiscal en medio de la incertidumbre derivada de la pandemia; y (3) para cumplir la exigencia de la LOEPSF de presentar un plan a medio plazo (plan de reequilibrio) una vez activada la cláusula de escape.

Asimismo, en un contexto extremadamente volátil y delicado como el actual, la AIReF, en línea con otras recomendaciones sobre los datos de alta frecuencia, también considera relevante realizar una nueva recomendación sobre la necesidad de mantener o incrementar las obligaciones de provisión

de información de la actividad de las AA.PP. en un contexto de suspensión de las reglas fiscales.

Precisamente esta misma coyuntura y la finalidad de garantizar la sostenibilidad de las administraciones territoriales, es la que lleva a la AIReF a formular otras dos nuevas recomendaciones. Por un lado, considera conveniente ajustar la deuda de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez de cada una de ellas, a través de las autorizaciones de endeudamiento y, en su caso, de los mecanismos extraordinarios de financiación, para evitar un recurso excesivo al endeudamiento. Por otro, aboga por la realización de las actuaciones que sean pertinentes para promover acciones de seguimiento de los principales indicadores fiscales de los EE.LL. por parte de los órganos de tutela.

1. INTRODUCCIÓN

La AIReF tiene el mandato legal de informar los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.). La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece la obligación de que la AIReF elabore, antes del 1 de abril, un informe sobre los presupuestos iniciales de las AA.PP. desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. El Reglamento de la AIReF añade que, para la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones ocurridas desde el informe de líneas fundamentales de los presupuestos. En la medida en que el cierre de las cuentas públicas de 2020, información esencial para el informe, no se ha publicado hasta el 29 de marzo, la AIReF ha debido retrasar la emisión del informe en unos días.

En el último trimestre de 2020, la AIReF se pronunció sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP. para 2021. Con la información disponible del Plan presupuestario para 2021, presentado el pasado 15 de octubre y del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021, aprobado el 27 de octubre por el Consejo de Ministros, la AIReF emitió, el pasado 5 de noviembre, el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2021, que constituye el primer pronunciamiento sobre las previsiones para ese ejercicio del conjunto de las AA.PP. y de cada uno de sus subsectores¹. Posteriormente, el 3 de diciembre,

¹ [Informe de líneas fundamentales 2021 AA.PP.](#)

este informe fue completado con la emisión del informe ampliado para el subsector de Comunidades Autónomas (CC.AA.)² e informes individuales para cada comunidad, además del informe complementario de evaluación individual de algunas Corporaciones Locales (CC.LL.)³.

Tanto el gobierno central como la mayoría de las Administraciones territoriales (AA.TT.) han aprobado sus presupuestos para 2021. Los PGE para 2021 fueron aprobados el pasado 20 de diciembre por las Cortes Generales, produciéndose su entrada en vigor el 1 de enero. En el ámbito territorial, 14 CC.AA. cuentan actualmente con un presupuesto aprobado para 2021, 9 de las cuales (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunitat Valenciana) lo aprobaron en diciembre de 2020 y 5 (Galicia, Castilla y León, Extremadura, País Vasco y La Rioja) entre los meses de enero y febrero de 2021. Por tanto, solamente hay 3 comunidades (Cataluña, Comunidad de Madrid y Región de Murcia) en prórroga presupuestaria. Por su parte, la mayoría de las CC.LL. también aprobaron sus presupuestos para 2021.

La crisis sanitaria continúa condicionando la situación económica y las perspectivas de crecimiento, así como la adopción de medidas para paliar la crisis. El inicio del proceso de vacunación en España y en otras economías constituye un enorme avance hacia la resolución de la crisis sanitaria causada por el coronavirus. No obstante, las sucesivas oleadas de la pandemia y el mantenimiento de las medidas restrictivas en numerosos países junto con la lentitud del proceso de vacunación en Europa continúan proyectando una elevada incertidumbre sobre la recuperación económica, retrasándola en el tiempo respecto a lo proyectado en otoño.

En este informe se presenta una actualización de las previsiones para 2021, con el propósito de valorar los presupuestos iniciales de las AA.PP. desde una perspectiva macroeconómica y presupuestaria. Desde el pronunciamiento de la AIReF a finales de 2020 se han producido cambios tanto en el ámbito macroeconómico como presupuestario que se analizan en el presente informe. Por un lado, en línea con otras instituciones oficiales y organismos privados, las estimaciones de crecimiento de la AIReF se revisan a la baja, hasta un 6,6% en 2021. Por otro, también se revisa la previsión de déficit para 2021. Estas estimaciones incorporan las cifras más recientes de la contabilidad trimestral publicadas el pasado 29 de marzo, las cuentas de los sectores institucionales publicadas el 31 de marzo, así como las enmiendas aprobadas en el proceso de tramitación de los presupuestos y las medidas de política

² [Informe complementario de líneas fundamentales 2021 CC.AA.](#)

³ [Informe complementario de líneas fundamentales 2021 CC.LL.](#)

económica implementadas hasta el momento de publicación del informe - entre las que destaca la nueva prórroga de los ERTE hasta el 31 de mayo y el fondo de ayudas directas a empresas y autónomos-.

La incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y sobre otros condicionantes esenciales del crecimiento hace necesario establecer determinadas hipótesis. En primer lugar, se introduce la hipótesis de que a lo largo de 2021 se acelera el proceso de vacunación, de manera que se alcanza de manera paulatina la inmunidad de grupo, lo que permite transitar gradualmente hacia una normalización de la actividad económica en 2022. El freno en el proceso de contagio que ha supuesto la vacuna en países como Israel o en determinados grupos de población (sanitarios y residentes en centros de ancianos) y el anuncio por parte de las autoridades europeas de una próxima aceleración en el proceso de vacunación permitiría sustentar esta hipótesis que resulta un condicionante esencial para una economía como la española, tan especializada en sectores que requieren interacción social. Con todo, en los próximos meses no se descartan nuevas oleadas de la pandemia que obliguen a establecer restricciones. La recuperación de los flujos turísticos, un elemento central en la determinación de los escenarios macroeconómicos se acompasa a los supuestos sobre la pandemia. Por otro lado, en el momento de publicar este informe todavía no se conoce con detalle los proyectos específicos que conforman el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) ni el grado de implementación que será posible alcanzar. A ello se añade el retraso que puede ocasionar la reciente decisión del tribunal constitucional alemán⁴. Todo ello lleva a AIR^eF a dilatar en el tiempo el impacto macroeconómico del PRTR, retrasándolo respecto a lo estimado en otoño de 2020. Así, ahora se estima un impacto de 1,6 pp. del PIB en 2021, frente a los 2,7 pp. de las anteriores previsiones.

Resulta necesario recalcar que se revisarán estas hipótesis y, por tanto, el escenario macroeconómico con la Actualización del Programa de Estabilidad (APE 2021-2024). Es importante recalcar que estas hipótesis y por consiguiente el escenario macroeconómico resultante se revisarán con motivo de la elaboración del escenario macroeconómico para el horizonte

⁴ A nivel europeo, la implementación del *Next Generation EU (NGEU)* requiere que la Decisión de Recursos Propios de la UE -por la que se aprueban las principales fuentes de ingresos del presupuesto europeo. haya sido aprobada por los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE. El Tribunal Constitucional alemán paraliza la aprobación por parte del gobierno alemán hasta que no se pronuncie sobre si NGEU es consistente con el Tratado de la UE y con la constitución alemana. Además, de la ratificación del fondo de recuperación en todos los Estados miembros, todavía está pendiente la aprobación por parte de la UE de los planes nacionales que contienen las reformas e inversiones que financiarán dichos fondos.

2021-2024, necesario para la evaluación de las previsiones macroeconómicas de la Actualización del Programa de Estabilidad (APE 2021-2024).

La evaluación macroeconómica y presupuestaria recogida en el presente informe se divide en 6 apartados. Tras esta introducción, en el epígrafe 2 se indica el contenido y alcance del informe. En el epígrafe 3 se analiza la evolución del escenario macroeconómico, comenzando por la evolución reciente de la economía y las hipótesis sobre la normalización del turismo y sobre el impacto del PRTR en 2021 y otros supuestos externos. A continuación, se analizan en detalle las causas de revisión del escenario para acabar con un balance de riesgos asociados al mismo. El epígrafe 4 se refiere a la evolución del escenario presupuestario, señalando el impacto de las medidas de política fiscal, para después analizar en detalle de la evolución de ingresos y gastos del total de las AA.PP. y de cada uno de los subsectores y, acabar con la información sobre los pasivos contingentes y los riesgos fiscales. En el epígrafe 5 se valoran los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas que se derivan de la actualización de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios. Finalmente, en el 6 se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis realizado.

2. OBJETO Y ALCANCE

El objeto principal de este informe es la valoración de los presupuestos iniciales atendiendo a las variaciones observadas en relación con las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. La AIReF elabora el presente Informe con los PGE para 2021, completado con las medidas aprobadas por el Gobierno y la información adicional recibida, y con estos datos actualiza la previsión para 2021 de los subsectores Administración Central (AC) y Fondos de Seguridad Social (FSS). En el caso de las CC.AA. y CC.LL., el análisis se ha realizado comparando la información de los presupuestos iniciales para 2021 con la analizada en los informes de líneas fundamentales, salvo en aquellas CC.AA. y CC.LL. con presupuestos prorrogados.

Al no realizarse la valoración del cumplimiento de las reglas fiscales, que están suspendidas para 2021, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA.PP. La activación de esta cláusula de escape en octubre de 2020, como consecuencia de la situación de emergencia extraordinaria derivada de la pandemia, dejó sin efecto las reglas fiscales para 2021. En su lugar, se fijó un valor de referencia para el déficit de 2021 de las administraciones públicas. En este contexto de ausencia de reglas fiscales, se refuerza la necesidad del seguimiento por la AIReF de la situación fiscal de las administraciones de cara a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIReF se pronuncia sobre la situación del conjunto de las AA.PP., de cada uno de los subsectores y se completa en el ámbito de las administraciones territoriales con informes adicionales de carácter individual. Se analizan en este informe las previsiones en 2021 para el conjunto de las AA.PP., globalmente y desglosadas para cada subsector. Además, la valoración recogida en este informe para los subsectores de CC.AA. y CC.LL. se completa, en el ámbito autonómico, con la publicación de los informes individuales de presupuestos iniciales para 2021; y en el ámbito local, con un informe más extenso con el análisis individualizado de las 21 grandes CC.LL. y las 3 Diputaciones Forales del País Vasco, además de los entes locales con importantes riesgos en materia de sostenibilidad, según la metodología de la AIReF de selección y calificación.

El análisis se ha visto condicionado por las mismas limitaciones señaladas en el anterior informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2021, de 5 de noviembre de 2020:

1. **La falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y de los ajustes de contabilidad nacional.** Los PGE 2021 aprobados, al igual que su proyecto, no incluyen información sobre la conciliación del saldo presupuestario con la referencia de déficit que se mide en términos de contabilidad nacional. Esta información se venía publicando desde 2003 entre la documentación presupuestaria, pero dejó de publicarse desde el PGE 2017. Asimismo, el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social venía publicando información en rúbricas de contabilidad nacional hasta 2017. Esta falta de información, contraria a la normativa comunitaria y al principio de transparencia previsto en la LOEPSF (artículos 6 y 27), condiciona de forma significativa el análisis de la AIReF. Además de no publicarse los ajustes, tampoco se publica un presupuesto inicial expresado en contabilidad nacional, lo que dificulta enormemente la conciliación de ambas metodologías.
2. **La falta de una mayor transparencia en las obligaciones y riesgos potenciales de la AC.** Aunque no pueda calificarse como una limitación al alcance los PGE aprobados, al igual que su proyecto, no vienen recogiendo información sobre posibles responsabilidades que deba afrontar la AC derivadas de pasivos contingentes. Esta ausencia de información alcanza una mayor importancia en los PGE para 2021, puesto que la AIReF considera la existencia de mayores riesgos fiscales que otros años porque, a los que son ordinarios, se unen aquellos que se han generado como consecuencia de la pandemia, tal y como se detalla en el apartado 4.5 de pasivos contingentes y riesgos fiscales.

Por otra parte, los PGE 2021 iniciales incorporan las enmiendas aprobadas en el articulado de la ley, pero no en las partidas presupuestarias. Las enmiendas que han resultado aprobadas en la tramitación parlamentaria para la aprobación de los PGE para 2021 y que han supuesto una modificación cuantificada de los estados de gastos no han tenido reflejo en los créditos iniciales de las partidas presupuestarias afectadas, aunque sí se han recogido en el articulado de la ley de presupuestos aprobada. En este sentido, el artículo 2 de la ley de PGE indica, en una nota al pie, que esas enmiendas no se han repercutido en las cifras de los créditos iniciales *“por no poder instrumentarse contablemente”*. Esta circunstancia, sin llegar a ser una limitación al alcance, dificulta el análisis y la interpretación de los presupuestos iniciales y supone una falta de transparencia respecto a la implementación de las enmiendas que, a pesar de estar aprobadas, no se han incorporado a los créditos presupuestarios y tampoco se conoce cómo ni cuándo se van a incorporar.

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO

3.1. Evolución reciente de la economía española

Además de los nuevos supuestos sobre la evolución futura de la pandemia, el ritmo de normalización de la actividad turística y la distribución temporal del impacto del PRTR, el escenario para 2021 incorpora la información coyuntural más reciente. En este sentido, la gravedad de la pandemia durante el invierno ha truncado la recuperación económica que se proyectaba a finales del año anterior. El primer trimestre ha venido marcado por una elevada intensidad de la incidencia del coronavirus en diversos países europeos a lo que cabe añadir en el caso de España la interrupción transitoria causada por el fenómeno climático adverso de la borrasca Filomena. En el momento de cerrar este informe Francia, Italia, Alemania muestran un contagio creciente, al que se suma también España.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE NUEVOS CASOS DE COVID-19. (CASOS POR MILLÓN DE HABITANTES)

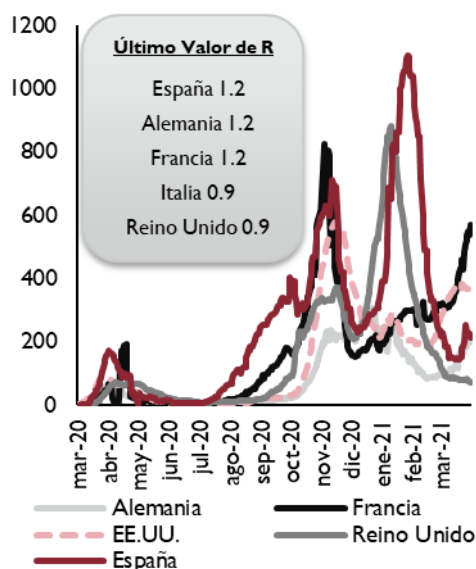
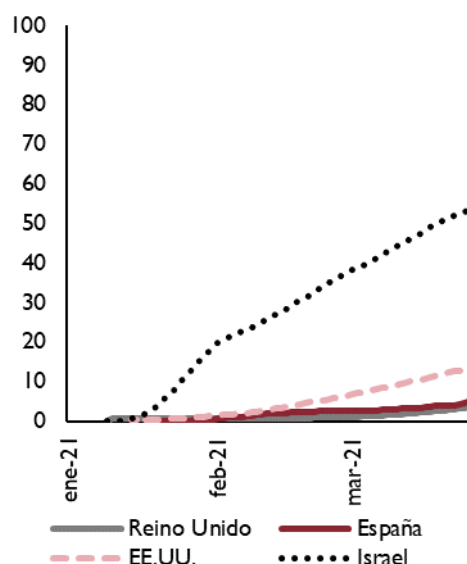


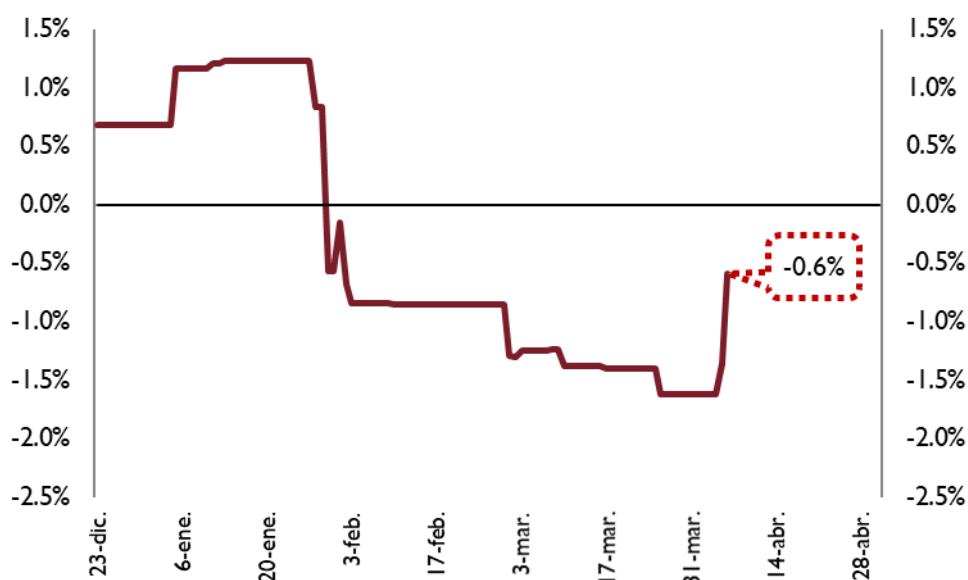
GRÁFICO 2. RITMO DE VACUNACIÓN EN DIVERSOS PAÍSES. (PORCENTAJE DE PERSONAS CON CICLO COMPLETO)



Fuente: Our World in Data. Datos extraídos el 02/04/2021.

Los indicadores disponibles sugieren que, tras una estabilización del PIB en la última parte de 2020, este agregado puede registrar una nueva contracción en el primer trimestre de 2021. En particular, el modelo factorial dinámico calculado por la AIReF (MIPred) -que sintetiza la información de los indicadores de actividad y empleo más relevantes de la economía española- ofrece en la actualidad una estimación de la variación intertrimestral del PIB para el primer trimestre del -0,6% -con información aún muy parcial relativa al 50% de la información sobre el trimestre.

GRÁFICO 3. ESTIMACIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN INTERTRIMESTRAL DEL PIB.



Fuente: AIReF (06/04/2021).

El empleo truncó su recuperación a comienzos del año, si bien en marzo se aprecia una mejoría. Aunque la tasa de paro se mantiene en niveles históricamente reducidos en relación con la caída de la actividad observada, el número de afiliados se mantiene en niveles inferiores a los observados antes de la crisis y el número de personas en ERTE es todavía elevado.

GRÁFICO 4. AFILIACIONES MEDIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AFILIACIONES CORREGIDAS DE LOS ERTE (MILES)

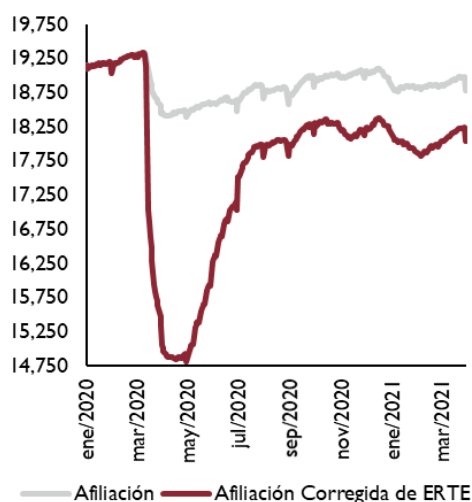
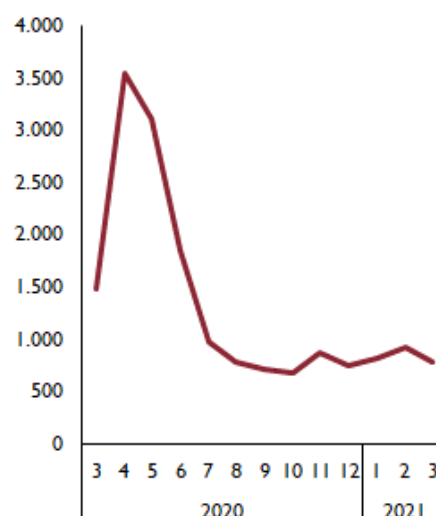


GRÁFICO 5. ERTE MEDIOS MENSUALES DESDE MARZO DE 2020 (MILES)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

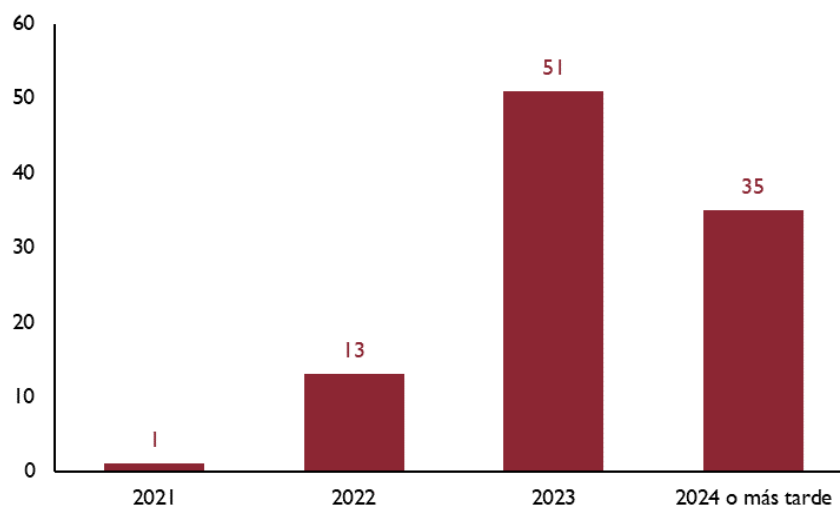
La persistencia de la pandemia acentúa las divergencias entre sectores, regiones e individuos. En el ámbito sectorial, la actividad en el sector manufacturero muestra un comportamiento favorable, en tanto que la recuperación de la actividad del sector servicios se frenó a comienzos del año, aunque en menor medida que durante la primera ola de la pandemia a principios de 2020. Estas divergencias se trasladan también a las distintas CC.AA., con un deterioro más marcado en aquellas con mayor especialización relativa en los sectores de servicios o en aquellas donde la gravedad de la pandemia ha requerido mayores restricciones a la movilidad durante los primeros meses del año. Asimismo, a nivel individual la crisis sanitaria sigue incidiendo en mayor medida en los individuos con menores nivel de ingresos y en determinados colectivos como los jóvenes, que presentan niveles de desempleo muy altos.

3.2. Hipótesis sobre la normalización del turismo y sobre el impacto del PRTR en 2021 y otros supuestos externos

Las expectativas de recuperación del turismo internacional se encuentran fuertemente condicionadas por el despliegue de un tratamiento efectivo que frene la crisis sanitaria. La posible evolución de los flujos turísticos internacionales se encuentra estrechamente entrelazada con la evolución del proceso de vacunación y de la pandemia. En Europa podría verse favorecida si iniciativas como el *Digital Green Certificate* se materializan con éxito. En la actualidad, los escenarios barajados por la Organización Mundial del Turismo⁵, retrasan la recuperación plena de los flujos turísticos internacionales hasta mediados de 2022 o incluso 2023. No obstante, el supuesto sobre una aceleración del proceso de vacunación en Europa, de donde procede la mayor parte del turismo extranjero que visita España, lleva a esperar una mejoría de los ingresos por turismo internacional a lo largo de 2021.

⁵ Ver, "Impact assessment of the covid-19 outbreak on international tourism" <https://www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism>.

GRÁFICO 6. OMT: AÑO DE RECUPERACIÓN DEL TURISMO INTERNACIONAL EN EUROPA HASTA NIVEL PREVIO A LA PANDEMIA (% RESPUESTAS)



Fuente: Organización Mundial del Turismo.

Sobre la base de estas premisas, los escenarios de la AIReF incorporan una recuperación de los ingresos por turismo internacional a lo largo de 2021, postergando la recuperación plena a 2022. Este escenario de recuperación paulatina supone que durante los meses de verano el turismo extranjero presentaría en promedio un nivel próximo al 40% del observado antes de la crisis y no recuperaría los niveles previos a la crisis hasta 2022.

GRÁFICO 7. SUPUESTOS DE LA AIREF SOBRE EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO DE PASAJEROS POR VÍA AÉREA (ÍNDICE 2019=100)

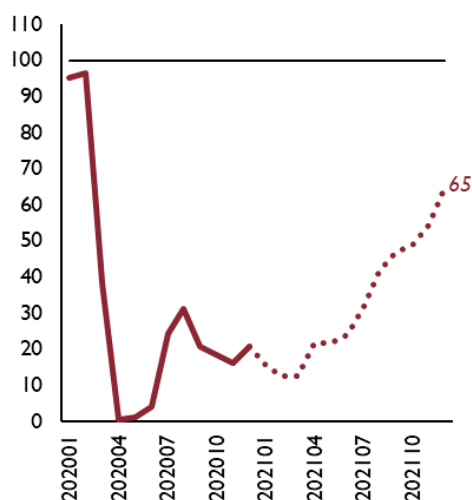
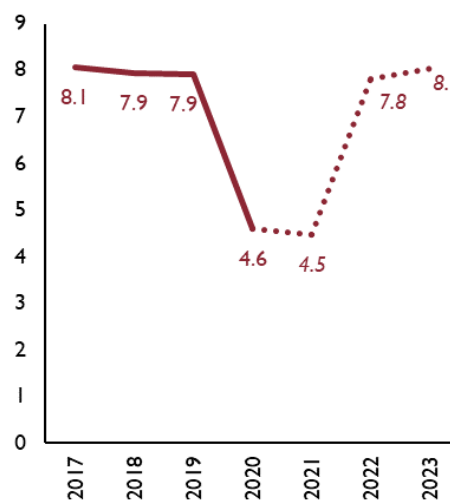


GRÁFICO 8. SUPUESTOS SOBRE EVOLUCIÓN DEL TURISMO. PESO DE LAS RAMAS DIRECTAS DEL TURISMO*. (% VAB TOTAL)



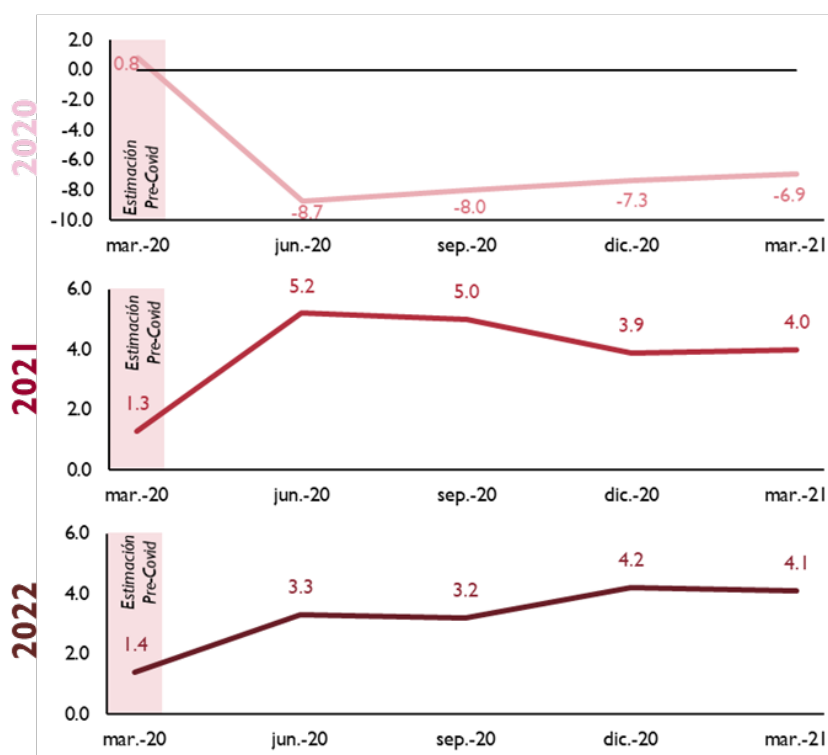
Fuente: INE y elaboración AIReF.

*Peso de las ramas 50-51-55-56-79-90-92 en el VAB.

Otro condicionante esencial de la intensidad de la recuperación en 2021 es la implementación y el impacto macroeconómico del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. La ausencia de información de detalle sobre los proyectos contenidos en el plan que el Gobierno debe enviar a la Comisión Europea antes del 30 de abril y sobre el inicio de la ejecución de esos proyectos, junto con las posibles interferencias en la aprobación que, a nivel europeo, puede causar entre otras la decisión del tribunal constitucional alemán de frenar la ratificación del gobierno alemán del NGEU ha llevado a la AIReF a retrasar el impacto macroeconómico que antes se asignaba a 2021. Así, el pasado octubre la AIReF estimaba que el PRTR tendría un impacto en el crecimiento del PIB de 2,7 pp en el año 2021. Al realizar esta estimación, se consideró la ejecución plena de los 27.000 millones de euros contenidos en los presupuestos para 2021, distribuidos de manera uniforme a lo largo del año. Con la información disponible, se considera más plausible que la ejecución de los fondos se retrase a la segunda mitad de 2021 y, por consiguiente, el despliegue completo de los efectos macroeconómicos previstos se dilataría en el tiempo. En concreto, se estima el impacto del PRTR sobre el crecimiento del PIB alcance una cota máxima de 1,6 pp, en 2021. Este efecto se encuentra condicionado a que en este año se implementen de manera efectiva todos los recursos presupuestados y a que el detalle de los proyectos que se aborde tenga la calidad suficiente como para alcanzar el elevado efecto multiplicador que la literatura económica asocia a la inversión pública realizado de manera coordinada por diversos países en un contexto como el actual (caracterizado por un elevado grado de holgura en la economía y ausencia de expectativas de incremento de tipos de interés). Como en el caso de los escenarios de normalización del turismo, la incertidumbre en torno a estas estimaciones es elevada.

Por último, en esta revisión de los escenarios se tiene en consideración las previsiones más recientes sobre el crecimiento global y nuevos supuestos técnicos sobre los mercados financieros, cambiarios y de materias primas. En este sentido, mientras que para los EE.UU. y China mejoran las perspectivas de crecimiento para 2021, impulsadas por políticas fiscales notablemente expansivas, las estimaciones de crecimiento en el área del euro se revisan a la baja en ese mismo año, en comparación con lo esperado en otoño de 2020.

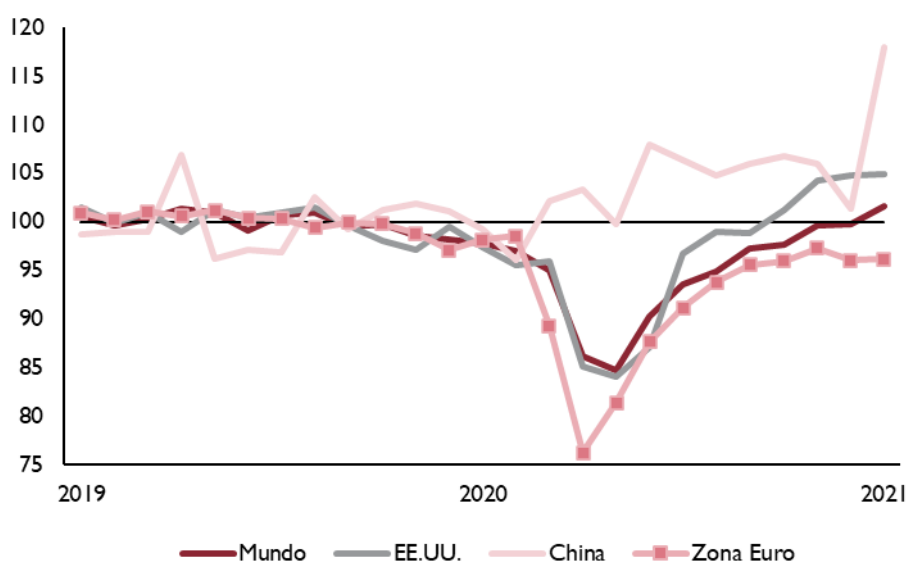
GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES DEL PIB PARA LA ZONA DEL EURO (TASA DE VARIACIÓN)



Fuente: Banco Central Europeo.

La mejor evolución económica de zonas geográficas como los EE.UU. y China se ha visto reflejado asimismo en la desigual recuperación en del comercio exterior de mercancías por zonas geográficas. Mientras que las importaciones de mercancías, en términos de volumen, de los EE.UU. y China se encuentran en niveles incluso superiores a los previos a la pandemia, aquellas dirigidas a la zona del euro aún se encuentran por debajo de dicho nivel.

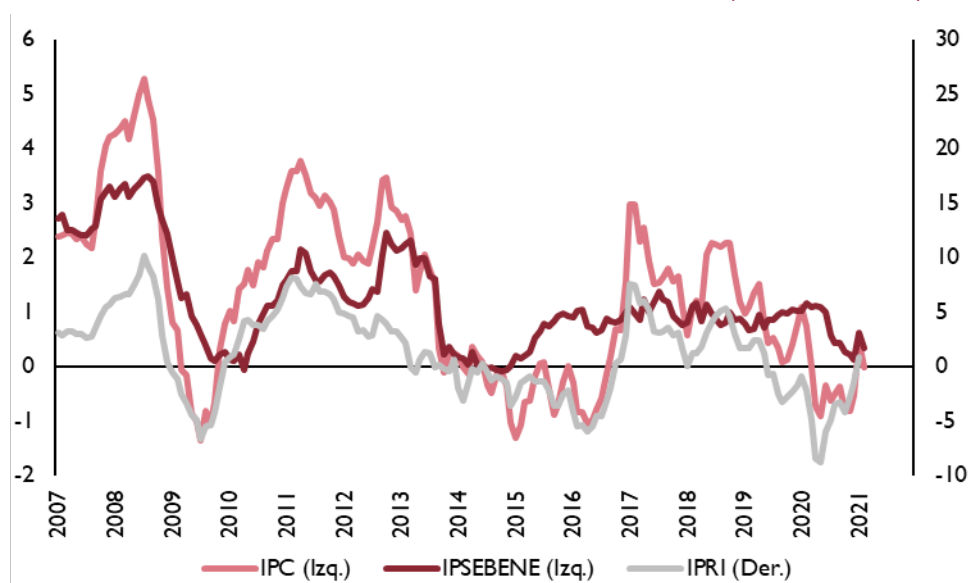
GRÁFICO 10. COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS. IMPORTACIONES. ÍNDICE 2019=100.



Fuente: CPB Netherlands.

En los mercados de materias primas destaca el alza generalizada de los precios, aunque la inflación a nivel global permanece contenida. Los precios de las materias primas y del petróleo en los mercados internacionales han flexionado al alza, alentados por la mejora de las perspectivas de recuperación en Estados Unidos y Asia. También la inflación a nivel global y en el caso de la economía española se se ha incrementado, aunque ello se debe en buena medida a algunos efectos base y composición asociados a los cambios en la cesta de consumo durante la crisis del coronavirus. Los indicadores de inflación subyacente que descuentan los componentes más volátiles mantienen incrementos moderados a nivel global en un contexto de debilidad de la demanda y holgura significativa en los mercados laborales y de productos.

GRÁFICO 11. ÍNDICES DE PRECIOS AL CONSUMO E INDUSTRIALES (TASA INTERANUAL)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 12. ÍNDICES DE PRECIOS THE ECONOMIST (TASA INTERANUAL)

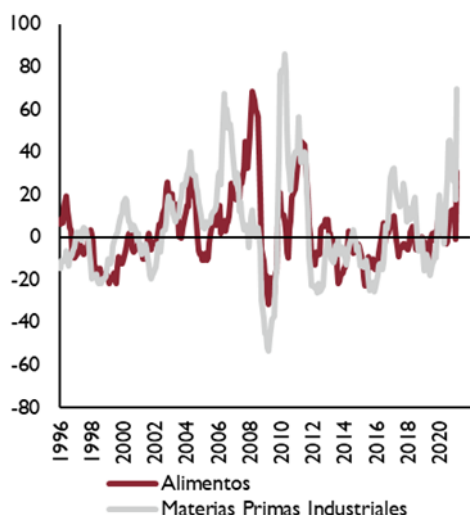
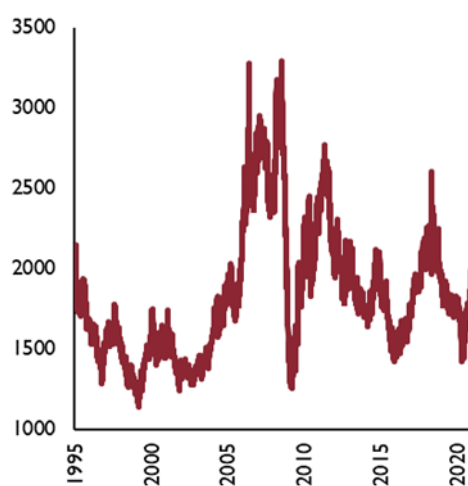


GRÁFICO 13. PRECIO DEL ALUMINIO (\$/TM)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

3.3. Escenario macroeconómico para 2021

La AIReF estima un crecimiento del 6,6% en 2021, lo que supone una revisión a la baja de 1,6pp respecto al escenario central presentado en octubre de 2020. Esta revisión se explica en parte por la evolución más adversa de la pandemia respecto a lo previsto en el escenario central del DBP 2021 para el

primer trimestre de 2021 y, en mayor medida, por el retraso en la distribución temporal de los proyectos del PRTR que como se ha dicho no disminuye el impacto estimado, pero sí traslada parte de éste a 2022.

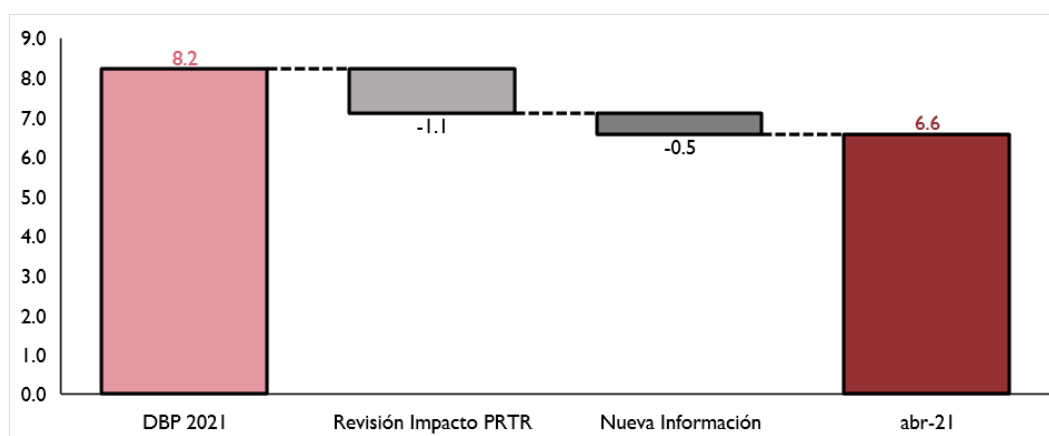
CUADRO 1. CUADRO MACROECONÓMICO FINAL. COMPARATIVA.

Tasas de Variación Interanual	2020	2021			
		Escenarios octubre			Escenario actual
		Optimista	Central	Pesimista	
Demanda Nacional*	-8.8	10.9	9.4	8.2	7.3
Saldo exterior*	-2.0	-0.9	-1.1	-1.7	-0.7
Producto Interior Bruto	-10.8	10.0	8.2	6.5	6.6
Deflactor del Producto Interior Bruto	1.1	1.5	1.3	1.1	1.5
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	-7.5	9.1	6.8	4.8	4.6

Fuentes: INE y estimaciones AIReF.

* Aportación al crecimiento

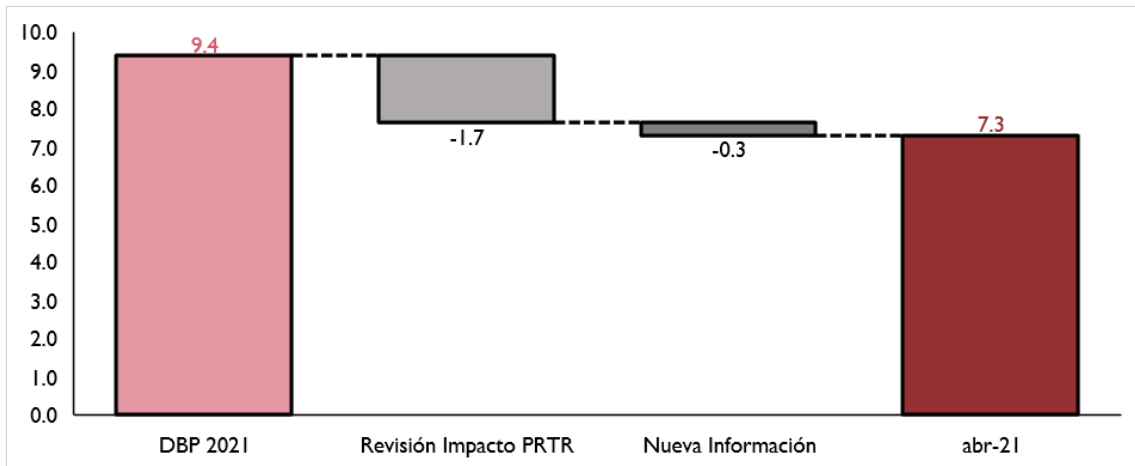
GRÁFICO 14. EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO EN 2021 EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (TASA DE VARIACIÓN)



Fuente: Estimaciones AIReF.

La demanda nacional y, en particular, el crecimiento de la inversión se revisa a la baja debido al menor impacto del PRTR. La aportación de la demanda nacional al crecimiento del producto se reduce en más de 2 pp respecto a las estimaciones realizadas en otoño. Ello refleja principalmente el menor crecimiento esperado de la inversión en equipo y en construcción en 2021 debido al retraso en los efectos macroeconómicos del PRTR.

GRÁFICO 15. APORTACIÓN DE LA DEMANDA NACIONAL (PUNTOS PORCENTUALES)



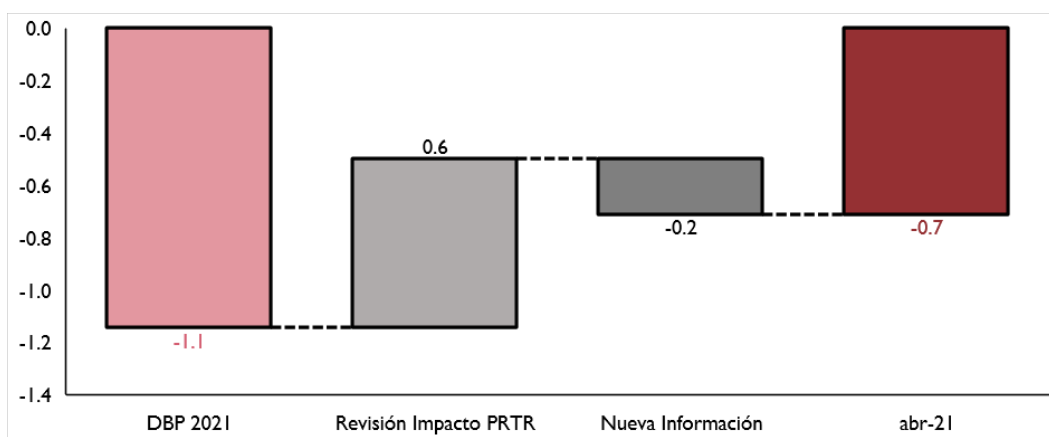
Fuente: Estimaciones AIReF.

El consumo privado también se revisa a la baja, aunque se mantendría como el motor principal del crecimiento en 2021, con una aportación de 4,2pp. La información coyuntural sobre la evolución del consumo privado disponible para los primeros meses del año apunta a un comportamiento adverso debido a las restricciones a la movilidad implementadas y en mucha menor medida a los fenómenos climáticos adversos. Con todo, a lo largo de 2021 se espera una recuperación notable bajo el supuesto de contención de la pandemia que permitiría desplegar la demanda embalsada y el ahorro forzoso acumulado por el conjunto de los hogares. Así, en 2021 la tasa de ahorro de los hogares se reduciría, aunque sin volver a los niveles previos a la pandemia como consecuencia de la incertidumbre existente.

El único componente que experimenta revisiones al alza es el consumo de las AA.PP. Otro componente que experimenta revisiones notables es el consumo de las AA.PP. debido fundamentalmente a la incorporación de nueva información relativa a la contabilidad nacional para 2020.

Por su parte, la aportación de la demanda externa sería negativa debido sobre todo al comportamiento adverso del turismo en la primera mitad del año y a la mejoría parcial esperada posteriormente. Con todo, en comparación con las estimaciones realizadas en octubre de 2020 la aportación negativa de la demanda externa se reduce en cinco décimas, al estimar una menor recuperación de las importaciones, en línea con la menor recuperación de la demanda interna, mientras que la previsión de las exportaciones apenas se revisa ya que el efecto moderadamente negativo de la ejecución tardía del PRTR y de la apreciación del tipo de cambio se vería más que compensado por el relativo mejor comportamiento de este agregado a finales de 2020.

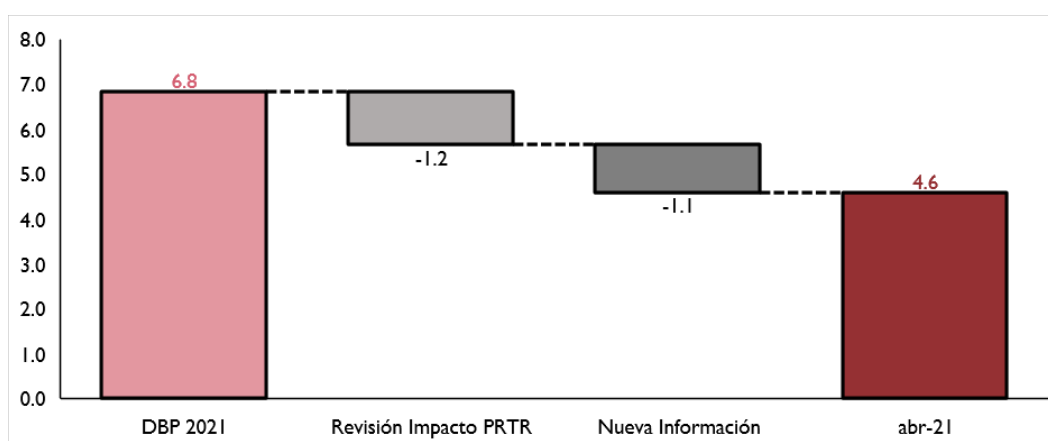
GRÁFICO 16. APORTACIÓN DE LA DEMANDA EXTERNA (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: Estimaciones AIReF.

En el caso del empleo equivalente a tiempo completo, se estima una recuperación inferior a lo previsto en octubre en consonancia con la revisión a la baja en el crecimiento del PIB. En concreto, la AIReF estima un crecimiento del empleo equivalente a tiempo completo del 4,6%, 2,3pp inferior al previsto en el escenario central de octubre. Esta revisión se explica por la revisión a la baja en el crecimiento del PIB esperado en 2021. Esta evolución daría lugar a un incremento en la productividad aparente del factor trabajo del 2%, seis décimas superior a la prevista con anterioridad, comenzando a compensar la elevada contracción (-3,5%) observada en 2020.

GRÁFICO 17. EL EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO EN 2021 (TASA DE VARIACIÓN)



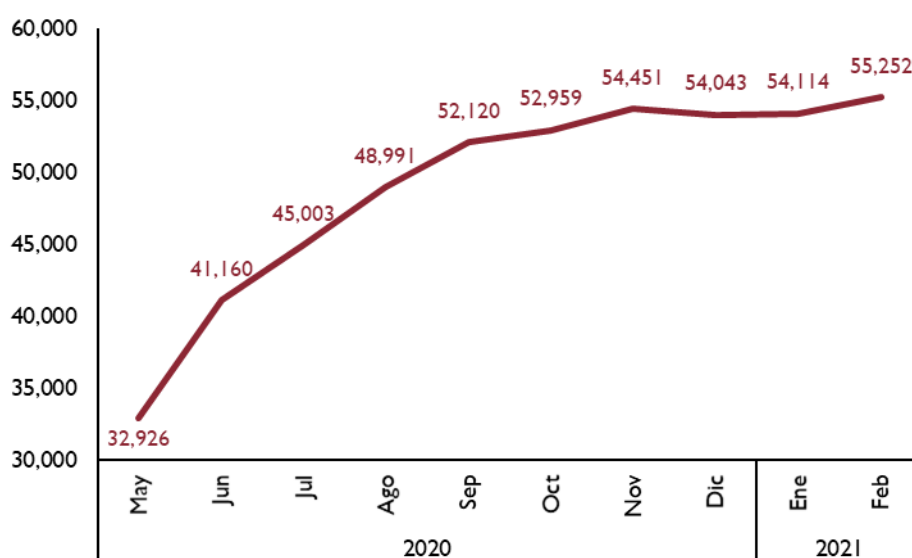
Fuente: Estimaciones AIReF

3.4. Balance de riesgos

En torno a este escenario, persisten riesgos a la baja. Como se ha dicho, el escenario que se presenta en este informe para 2021 constituye una actualización realizada con el propósito de valorar el grado de cumplimiento de los presupuestos iniciales en la que se ha tratado de incorporar la información más reciente sobre la pandemia y la situación económica a nivel global. Estas estimaciones podrían revisarse con vistas a la valoración del Programa de Estabilidad, cuando se disponga de información más completa sobre la contabilidad trimestral o sobre el PRTR. Con todo, en el momento de presentar este informe persiste la incertidumbre en torno a la severidad que pueden alcanzar las sucesivas oleadas de la pandemia hasta que no avance el proceso de vacunación.

El despliegue de un remedio efectivo frente a la pandemia es esencial para propiciar una normalización de las actividades que conllevan mayor interacción social y reabsorber el grado de holgura existente en el mercado de trabajo. Un despliegue más lento que el considerado en los escenarios postergaría la recuperación del turismo internacional y mitigaría el despegue del gasto en consumo e inversión retrasando la recuperación del empleo. Asimismo, la persistencia de la pandemia acentúa la posibilidad de que se produzcan daños de carácter permanente en el tejido empresarial, aunque por el momento las medidas de garantía de crédito implementadas han impedido el deterioro de los activos empresariales.

GRÁFICO 18. SALDO VIVO PENDIENTE DE AMORTIZACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS BAJO MORATORIA (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Banco de España.

También existe incertidumbre en torno al impacto macroeconómico asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En la fecha de cierre de este informe, el programa nacional se encuentra en fase de negociación con la Comisión Europea y su versión final aún no ha sido publicada ni sometida a la aprobación del Consejo de la UE. El impacto final que se consiga alcanzar en 2021 dependerá del grado de ejecución del gasto ya incorporado en los presupuestos para ese año y de la calidad de los proyectos que se inicien.

4. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA.PP. de 7,6% del PIB en 2021, algo más de 3 décimas inferior a lo estimado en noviembre en el informe anterior. Desde el anterior informe de la AIReF, publicado el 5 de noviembre, varios factores han determinado la modificación de las previsiones presupuestarias. Por un lado, la evolución reciente de la pandemia y de sus consecuencias sobre la economía han supuesto la revisión del escenario macroeconómico, lo que se traslada a su vez al escenario presupuestario. Asimismo, los gobiernos también han reaccionado aprobando nuevas medidas para paliar los efectos de la crisis, a lo que se unen los cambios introducidos durante la tramitación de los presupuestos de cada administración. Por otra parte, la AIReF ha incorporado la información más reciente a sus previsiones, destacando las cifras del cierre de 2020 que han situado el déficit en el 11% del PIB. Por último, la AIReF continúa asumiendo que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) tendrá un efecto neutro sobre el déficit de 2021. La actualización de las previsiones de déficit situaría el escenario central de la AIReF una décima por debajo de la tasa de referencia marcada por el Gobierno en el Plan Presupuestario remitido a la Comisión Europea en octubre.

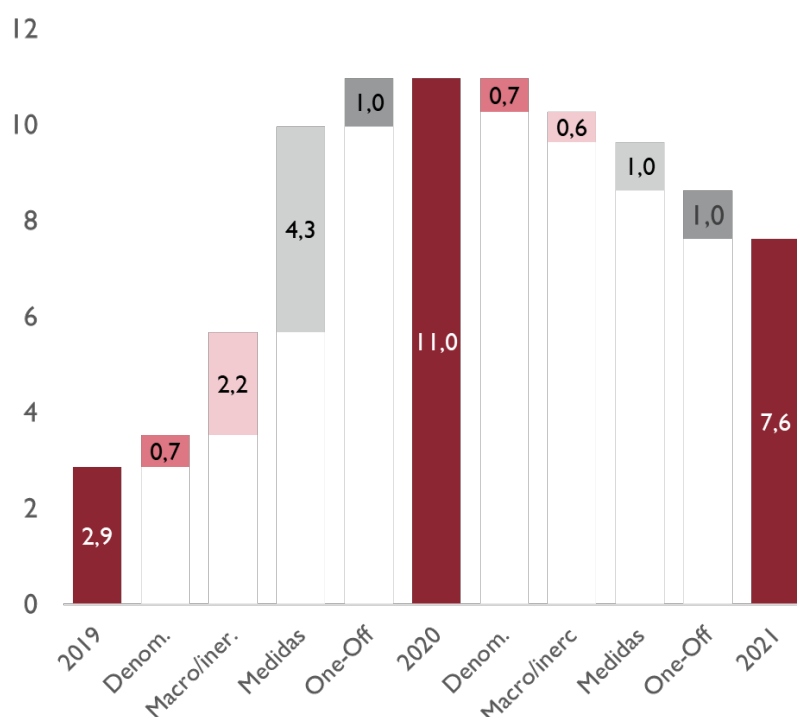
Las nuevas medidas aprobadas por los gobiernos elevan el déficit de 2021 en un punto del PIB. Para paliar los efectos de la pandemia sobre la economía, el gobierno central aprobó mediante Real Decreto – ley la concesión de

ayudas directas por un importe de 11.000 millones de euros. Adicionalmente, algunas de las medidas previstas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de incremento de impuestos no fueron finalmente aprobadas. De igual forma, no se han producido avances significativos en la tramitación de las normas de creación de los impuestos sobre envases de plástico de un solo uso o sobre residuos, por lo que también se reduce su impacto sobre los ingresos en 2021. Por último, los gobiernos autonómicos también han continuado aprobando nuevas medidas para paliar la crisis sanitaria y económica y se han actualizado las estimaciones del gasto sanitario y educativo asociado a la pandemia según la última información disponible.

La revisión del escenario macroeconómico supone un incremento del déficit de 1 punto del PIB. El escenario macroeconómico central de la AIReF implica un menor crecimiento del PIB en 2021, que pasaría a ser del 6,6% frente al 8,2% previsto en el informe anterior. El menor crecimiento económico se traduce, a su vez, en un menor crecimiento de los ingresos impositivos. Por un lado, los impuestos indirectos se verían afectados principalmente por la menor previsión de la demanda interna, mientras que la previsión de recaudación por IRPF y por cotizaciones sociales se reduciría por una evolución más contenida de la remuneración de asalariados. Asimismo, la reducción de la previsión del PIB en términos nominales para 2021 eleva también la ratio de déficit sobre PIB en 3 décimas.

Los nuevos datos incorporados a la actualización del déficit, principalmente el cierre de 2020, implican un menor déficit en 2021 de 2,3 puntos del PIB. El déficit de las AA.PP. en 2020 ha sido 6 décimas menor que el previsto por la AIReF en su informe anterior, incluyendo además algunos elementos no recurrentes no previstos. El menor gasto registrado en 2020 supone un menor punto de partido para el ejercicio actual. Además, los datos de recaudación publicados desde el informe anterior se han situado por encima de lo previsto por la AIReF. Por un lado, la recaudación del tercer pago fraccionado del Impuesto de Sociedades fue más elevado de lo esperado. Por otro lado, la recaudación por IVA de enero y febrero, que refleja la actividad de los últimos meses de 2020, ha sido también superior. Por último, se ha incorporado la información aportada por las distintas administraciones, así como el resto de datos disponibles hasta la fecha.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT POR COMPONENTES AIREF (%PIB)



La recuperación económica explica 1,3 puntos de PIB de reducción del déficit en 2021 respecto a 2020, mientras que la progresiva retirada de las medidas supondrá una reducción de 1 punto. En 2020 el peso del déficit sobre el PIB aumenta en 8,1 puntos pasando del 2,9% del 2019 al 11%, 2,9 puntos de esta variación se justifican por la caída de la actividad económica que arrastra a las cuentas públicas, y 4,3 puntos lo causan las medidas puestas en marcha para paliar los efectos de la crisis en hogares, mientras que 1 punto se explica por elementos no recurrentes. En 2021 se espera una recuperación de la actividad económica conforme los efectos de la pandemia se diluyen provocando una mejora de las cuentas públicas que ayudará a reducir el déficit en 1,3 puntos. Esto incluye el incremento de los ingresos por la recuperación económica, la evolución inercial de los gastos y el efecto denominador por el crecimiento nominal del PIB. A ello hay que añadir una reducción de 1 punto más debido a la progresiva retirada de las medidas aprobadas en 2020 para paliar los efectos de la pandemia.

La ausencia de elementos no recurrentes, como la reclasificación de la SAREB dentro del sector público, explican una reducción adicional del déficit de 1 punto en 2021. La reclasificación de la SAREB como parte de las AA.PP. ha supuesto un impacto en déficit en 2020 de 9.981 millones de euros por la incorporación de las pérdidas generadas desde su creación, que no se volverá a producir en 2021 reduciéndose automáticamente el déficit por ese

importe. De igual forma, en 2020 se ha imputado a déficit 1.454 millones de euros por la sentencia sobre el proyecto Castor, sin correspondencia en 2021.

CUADRO 2. RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SIN PRTR (%PIB)

%PIB	2019	2020		2021	
		Líneas 21	Cierre	Líneas 21	Actual
RECURSOS	39,2	41,0	41,3	39,7	40,4
EMPLEOS	42,0	52,5	52,3	47,6	48,0
CAP.NEC.FINANC.	-2,9	-11,6	-11,0	-8,0	-7,6

CUADRO 3. RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON PRTR (%PIB)

%PIB	2019	2020		2021	
		Líneas 21	Cierre	Líneas 21	Actual
RECURSOS	39,2	41,0	41,3	42,5	43,3
EMPLEOS	42,0	52,5	52,3	50,5	50,9
CAP.NEC.FINANC.	-2,9	-11,6	-11,0	-8,0	-7,6

La AIReF prevé que los ingresos, sin incluir el PRTR, se situarán en 2021 en el 40,4% del PIB, por encima de lo previsto en el informe anterior. Por un lado, el menor PIB previsto en el nuevo escenario macroeconómico central de la AIReF suponen un incremento del peso de los recursos respecto al informe de noviembre. Por otro lado, la revisión del escenario macroeconómico supone una reducción de las previsiones de recaudación de impuestos y cotizaciones sociales respecto al informe anterior, que se ven compensadas por la incorporación de los datos más recientes de recaudación y el cierre de 2020. Incluyendo el PRTR, los ingresos se situarían en 2021 en el 43,3% del PIB.

Según las estimaciones de la AIReF, los gastos en 2021 se situarán, sin incluir el PRTR, en el 48% frente al 47,6% del informe anterior. En este caso, el efecto denominador del menor PIB previsto también supone un incremento del peso de los gastos. Por otra parte, las nuevas medidas implican también un mayor gasto de cerca de un punto del PIB. Por último, excluyendo el efecto de los elementos no recurrentes, los empleos en 2020 fueron 1,2 puntos inferiores a lo estimado por la AIReF en el informe de noviembre, principalmente por un consumo público de las administraciones territoriales no vinculado a la pandemia menor del esperado. Esto supone un punto de partida más reducido, disminuyendo, por lo tanto, la previsión de gasto en 2021.

Las previsiones fiscales continúan sometidas a un elevado grado de incertidumbre por la evolución de la pandemia y la implementación del PRTR. Aunque la crisis sanitaria está en vías de resolución por la vacunación masiva de la población, todavía persiste la incertidumbre sobre el ritmo de vacunación y la materialización de nuevas olas de la pandemia que podrían afectar a la actividad económica como a principios de este año. Por otro lado, el PRTR todavía se encuentra en fase de diseño, sin que se conozca todavía su contenido detallado, por lo que, si bien su implementación

todavía se encuentra dentro de los plazos fijados por la normativa, ya puede descartarse una ejecución acelerada del mismo en la primera mitad del año. No obstante, la AIR^eF mantiene como parte de su escenario central la ejecución del PRTR en los términos recogidos en los PGE.

La AIR^eF continúa considerando esencial el diseño de una estrategia fiscal a medio plazo creíble y realista. 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.

4.1. Impacto de las medidas de política fiscal

Las medidas de política fiscal se revisan al alza, en 1 punto de PIB respecto al informe de líneas fundamentales. Las medidas incluidas en las cuentas públicas para 2021 continúan estando marcadas por aquellas medidas destinadas a paliar los efectos negativos que la pandemia ha causado en la actividad y en las rentas. Desde el informe de líneas fundamentales este tipo de medidas han adquirido una mayor relevancia, aportando nueve décimas más al déficit esperado para 2021, y en menor medida, aquellas integradas en el ciclo presupuestario habitual.

4.1.1. Impacto de las medidas contra la crisis de la COVID - 19

Las medidas contra la COVID-19 han supuesto el 4,3 % del PIB en 2020 y podrían representar un 2,7% del PIB en 2021. El Gobierno central y los gobiernos de las administraciones territoriales adoptaron en 2020 una amplia variedad de medidas para paliar los efectos de la crisis. Aunque la mayor parte de las medidas adoptadas tienen carácter temporal y revertirán de manera automática, durante 2021 todavía tendrán un impacto sobre el déficit, aunque más reducido que en 2020. Además, desde la aprobación del Proyecto de los PGE para 2021 el 28 de octubre, se han ido aprobando nuevas medidas, por lo que el impacto total en el PIB para 2021 aumentará 1 punto porcentual desde la última valoración realizada por AIR^eF.

Dentro de las nuevas medidas cobra especial importancia el nuevo paquete de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por 11.000M€ en respuesta a la pandemia COVID-19, cuyo impacto en déficit alcanzará un 0,7% del PIB. El pasado 12 de marzo fue aprobado un paquete de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial dirigido a autónomos y empresas. Parte de este paquete de medidas, que asciende a un total de 7.000M€, se instrumentalizará a través de ayudas directas a

empresas y autónomos e irán dirigidas a la satisfacción de deuda y pagos a proveedores y otros acreedores, y serán gestionadas por las CC.AA. En segundo lugar, se crea una línea para la reestructuración de deuda financiera COVID con efectos en 2021 y 2022, que con un importe de 3.000M€ servirá para que las empresas y autónomos que hagan uso de ella puedan reducir el principal pendiente en operaciones con aval público mediante acuerdos de renegociación de deuda. En último lugar, dentro del paquete de medidas, se incluye la creación de un nuevo fondo de recapitalización de empresas afectadas por la COVID-19, adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y con el objetivo de aportar apoyo público temporal para reforzar la solvencia de las empresas españolas mediante deuda, capital e híbridos de capital. Este nuevo fondo será dotado de 1.000M€, pero no tendrá, en principio, impacto directo en déficit al tratarse de operaciones financieras con empresas viables.

Aumenta el impacto estimado de la pandemia en 2021 sobre el gasto sanitario, si bien mantiene su peso en el PIB, un 0,4%. El incremento del gasto sanitario en 2020 se ha valorado finalmente 1.000 millones por encima de las estimaciones del informe anterior, ascendiendo a 0,7 puntos del PIB. Se ha registrado principalmente por las CC.AA., si bien ha sido financiado desde la AC a través del Fondo COVID-19. Se han revisado las estimaciones para 2021 con la nueva información aportada por las CC.AA., que eleva cerca de 1.000 millones la estimación del informe anterior sobre el coste sanitario en este ejercicio, un 65% del gasto incurrido en 2020. Todavía resulta difícil prever qué parte de este incremento de gasto tendrá naturaleza estructural como refuerzo del sistema sanitario.

En el ámbito autonómico, se han comunicado medidas para 2021 asociadas a la pandemia fuera del ámbito sanitario que suponen un 0,3% del PIB. Con la nueva información suministrada, se mantienen en peso las estimaciones del informe de líneas, pero con distinta distribución. Se reduce el impacto esperado de las medidas de educación en más de 1.000 millones, por lo que únicamente impactarían en una décima de PIB, pero aumenta en 2.000 millones el coste estimado por medidas de promoción económica y servicios sociales, que supondría un 0,2% del PIB.

CUADRO 4. IMPACTO MEDIDAS

Impacto de las medidas (signo + =mayor déficit)	AIREF Informe Líneas Fundamentales				AIREF Informe Ptos Iniciales				Diferencias		
	2020		2021		2020		2021		2020	2021	
	Millones de €	% PIB	Millones	% PIB	Millones de €	% PIB	Millones de €	% PIB	Millones de €		
Administración Central	2.306	0,2	421	0,0	2.219	0,2	2.674	0,2	-87	2.253	
Medidas de gastos	2.083	0,2	437	0,0	1.504	0,1	2.143	0,2	-579	1.706	
Gasto sanitario	1.317	0,1	77	0,0	1.030	0,1	76,5	0,0	-287	0	
Medidas de gasto social	147	0,0	0	0,0	147	0,0	0	0,0	0	0	
Linea reestructuración deuda COVID		0,0		0,0		0,0	1500	0,1	0	1500	
Otras medidas de gasto	619	0,1	360	0,0	327	0,0	566	0,0	-292	206	
Medidas fiscales	224	0,0	-16	0,0	715	0,1	531	0,0	491	547	
IVA: Rebaja tipos material sanitario COVID-19, libro electrónico, mascarillas desechables, vacuna y diagnóstico in vitro	72	0,0	52	0,0	301	0,0	538	0,0	229	486	
Reducción proporcional en Estimación Objetiva por los días en estado de alarma; pagos fraccionados del IS para PYMES; renuncia al Régimen de Estimación Objetiva del IRPF, Régimen Simplificado y Especial Agrario del IVA.	152	0,0	-68	0,0	189	0,0	-78	0,0	37	-10	
Medidas de apoyo a empresas y autónomos (RDL 35/2020)					0	0,0	71	0,0	0	71	
Aplazamientos y suspensiones COVID-19 (RDL 7,8,11,15/2020)					225	0,0	0	0,0	225	0	
FSS	30.536	2,7	10.881	0,9	29.869	2,7	12.646	1,0	-667	1.765	
ERTEs	Prestación contributiva por desempleo	14.738	1,3	4.171	0,3	15.549	1,4	4.756	0,4	811	585
	Exoneración cotización	6.018	0,5	2.271	0,2	5.543	0,5	3.340	0,3	-475	1.069
Autónomos	Prestación por cese de actividad	4.726	0,4	157	0,0	3.859	0,3	1.322	0,1	-867	1.165
	Exoneración cotización	2.388	0,2	63	0,0	2.248	0,2	509	0,0	-140	446
Incapacidad laboral temporal (ILT)	2.108	0,2	1.263	0,1	2.112	0,2	1.263	0,1	4	0	
Resto de medidas	66	0,0	0	0,0	66	0,0	0	0,0	0	0	
Ingreso Mínimo Vital	492	0,0	2.956	0,2	492	0,0	1.456	0,1	0	-1.500	
CCAA	11.501	1,0	8.566	0,7	13.552	1,2	16.554	1,4	2.051	7.988	
Medidas ingreso CCAA (sin transferencias de AGE)	537	0,0	367	0,0	412	0,0	176	0,0	-125	-191	
Medidas gasto no sanitario CCAA (sin transferencias a CCLL) De ellas: Ayudas a empresas y autónomos (RDL 5/2021)	3.615	0,3	3.756	0,3	4.789	0,4	10.950	0,9	1.174	7.194	
Medidas gasto sanitario CCAA	7.349	0,7	4.443	0,4	8.352	0,7	5.428	0,4	1.003	985	
CCLL	2.960	0,3	1.326	0,1	2.268	0,2	729	0,1	-692	-597	
Medidas ingreso CCLL (sin transferencias de AGE y CCAA)	1.255	0,1	474	0,0	1.018	0,1	78	0,0	-237	-396	
Medidas gasto CCLL	1.705	0,2	852	0,1	1.250	0,1	651	0,1	-455	-201	
TOTAL MEDIDAS	47.303	4,2	21.194	1,7	47.909	4,3	32.602	2,7	605	11.408	

Respecto a las medidas de sustitución de rentas aprobadas en 2020, su impacto para 2021 se revisa al alza en una décima, hasta alcanzar el 1% del

PIB, a causa de la prórroga de las prestaciones extraordinarias de autónomos.

La prórroga de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) ya estaba prevista en el informe anterior. Tanto los ERTE, como las prestaciones extraordinarias y exoneraciones de las cuotas sociales de los autónomos, son prorrogados hasta el 31 de mayo mediante el RDL 2/2021 de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, si bien la estimación del impacto adicional que finalmente tendrá en déficit se revisa al alza en una décima del PIB respecto al informe anterior. Este impacto sigue siendo, sin embargo, bastante inferior al que tuvo en 2020, un 2,7% del PIB.

La AIReF actualiza el coste asociado a los ERTE por fuerza mayor a 8.096 M€ en 2021, suponiendo que esta medida sigue vigente hasta al menos finales de junio del presente año.

La AIReF prevé que la prórroga de la vigencia de los ERTE aprobada el pasado 26 de enero hasta el 31 de mayo se mantendrá al menos hasta el 30 de junio. Parte del importe total, 4.756 M€, se debe a las prestaciones por desempleo correspondientes a los ERTE existentes, cuya tramitación se simplifica. El resto, 3.340 M€, se trata del coste que tendrán las exoneraciones en las cuotas de la Seguridad Social de las empresas que se acojan a esos ERTE. Estas exoneraciones son distintas dependiendo del tipo de ERTE al que las empresas se acojan, diferente para los sectores más protegidos que para las empresas que han visto impedido el desarrollo de su actividad como consecuencia de restricciones administrativas o decisiones adoptadas por las autoridades como medida de contención de la pandemia. El aumento del coste respecto al anterior informe se debe al aumento del número de ERTE en enero y febrero debido a las restricciones adicionales que se han impuesto por la tercera ola. La AIReF considera que el número de beneficiarios irá disminuyendo según pasen los meses.

La prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos y la exoneración del pago de cotizaciones, prorrogadas hasta el 31 de mayo, tendrán un impacto total de 1.830 M€ para 2021.

La estimación de AIReF del impacto de las medidas de apoyo a los autónomos se ha corregido al alza para 2021 en casi 1.500 M€ debido a su prórroga hasta el 31 de mayo por el RDL 2/2021 del pasado 26 de enero. En concreto, es prorrogada la vigencia de todos los tipos existentes: la prestación por suspensión de actividad ante medidas restrictivas de contención de la pandemia, la prestación compatible con la actividad (flexibilizándose ahora el requisito de facturación), la prestación extraordinaria por bajos ingresos para quienes no cumplan los requisitos de las demás prestaciones, y la prestación de los autónomos de temporada. El número de autónomos que perciben esta prestación, alrededor de 350 mil, se ha mantenido estable los últimos meses. Se considera que el número de beneficiarios se mantendrá estable hasta el final del periodo de vigencia.

La AIReF reduce su estimación del coste del Ingreso Mínimo Vital para 2021 a la mitad, 1.500 millones de euros. Este cambio se justifica por los datos publicados, que muestran que el número de beneficiarios aprobados de la prestación está siendo muy inferior al número de beneficiarios potenciales que se habían estimado.

En materia fiscal, también han sido aprobadas nuevas medidas para paliar los efectos de la pandemia, aunque tendrían un reducido efecto en el déficit. Entre las nuevas medidas aprobadas destacan las modificaciones del IVA sobre productos sanitarios⁶ que incrementan lo estimado en el informe anterior en 229M€ para 2020 y 486M€ para 2021. Además de estos cambios en el IVA, para 2021 se estiman 71M€ adicionales por las medidas adoptadas para aliviar la situación económica de empresas y autónomos derivada de las restricciones amparadas en la nueva declaración del estado de alarma, mediante el RDL 35/2020 de 22 de diciembre de 2020 que restablece algunas medidas tributarias que ya estuvieron vigentes con anterioridad y adopta otras nuevas para ayudar a disminuir el impacto económico en sectores especialmente vulnerables como la hostelería, el comercio y el turismo. Por otra parte, con la última información de recaudación disponible y los datos de cierre de 2020, se desprende que de los aplazamientos y suspensiones de plazos de las deudas tributarias de 2020, concedidos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales durante la pandemia, se han considerado como irrecuperables 225M€ de los 533M€ pendientes de cobrar a final de 2020.

4.1.2. Nuevas medidas incluidas en el Plan Presupuestario y en los Presupuestos Generales del Estado

La AIReF incorpora a sus estimaciones las enmiendas aprobadas durante la tramitación de los PGE para 2021, destacando en los gastos la dotación adicional de 283M€ para actualizar la protección por dependencia. Se actualizan las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada persona beneficiaria del sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia, para lo que se transfieren a los FSS 283M€ adicionales a los inicialmente previstos, siendo las CC.AA. las encargadas de la gestión final. Se establece así el nivel acordado

⁶ El RDL 34/2020 de 17 de noviembre de 2020 proroga hasta el 30 de abril de 2021 la aplicación del tipo 0 para el IVA de productos sanitarios cuyos destinatarios sean entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios y se reduce al 4% el tipo aplicable a mascarillas quirúrgicas desechables, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021. El RDL 35/2020 de 12 de diciembre de 2020 establece el tipo 0 para las vacunas y productos para diagnóstico in vitro de la COVID-19 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

entre la AGE y las CC.AA. de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que tendrá una dotación final de 566M€.

La valoración de las medidas de ingresos sobre 2021 se reduce 1.104M€ respecto al informe anterior, fundamentalmente en medidas sobre fiscalidad medioambiental. Los cambios se derivan del rechazo durante el trámite parlamentario del incremento de tipos de gasóleo, de la revisión de las estimaciones de los impuestos sobre envases de plástico de un solo uso y del impuesto sobre residuos, del ritmo de tramitación de la Ley de lucha contra el fraude, y de la exclusión de los yogures líquidos del aumento del IVA sobre bebidas azucaradas.

CUADRO 5. IMPACTO MEDIDAS DE INGRESOS: ESTIMACIÓN AIReF

Impacto de las medidas de INGRESOS 2021	ESTIMACIÓN AIReF Líneas Fundamentales		ESTIMACIÓN AIReF Presupuestos Iniciales		Diferencias P. Iniciales - L. Fundamentales	
	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB
	Impuesto sobre las Transacciones Financieras (nueva figura impositiva)	593	0,0	593	0,0	0
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (nueva figura impositiva)	542	0,0	542	0,0	0	0,0
Fiscalidad medioambiental:	1.124	0,1	313	0,0	-811	-0,1
Reducción de la bonificación del diésel	571	0,0	0	0,0	-571	0,0
Impuesto sobre Plásticos (nueva figura impositiva)	123	0,0	98	0,0	-25	0,0
Impuesto sobre Residuos (nueva figura impositiva)	431	0,0	215	0,0	-215	0,0
Medidas de imposición directa	592	0,0	592	0,0	0	0,0
IRPF: Incremento bases rentas más altas	119	0,0	119	0,0	0	0,0
Impuesto sobre sociedades: Limitación exención dividendos y plusvalías	473	0,0	473	0,0	0	0,0
Medidas de imposición indirecta	660	0,1	641	0,1	-19	0,0
Cambio tipo del IVA bebidas azucaradas y edulcoradas	208	0,0	189	0,0	-19	0,0
Primas de seguro subida tipo	452	0,0	452	0,0	0	0,0
Lucha contra el fraude fiscal	491	0,0	217	0,0	-273	0,0
Otras medidas	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total medidas de Ingresos	4.002	0,3	2.898	0,2	-1.104	-0,1

El rechazo del incremento de tipos del gasóleo resta 571M€ del incremento de recaudación estimado por las nuevas medidas de ingresos. Durante la tramitación parlamentaria de los presupuestos no se aceptó el incremento de tipos del gasóleo A de 38 euros por cada 1.000 litros presentado inicialmente en el Proyecto.

La AIReF reduce el impacto de los nuevos impuestos sobre Plásticos de un solo uso y sobre Residuos 240 M€ respecto del informe previo. Por un lado, se ha revisado la valoración anual del impuesto sobre plásticos utilizando datos de la producción de artículos de plástico para el transporte o envasado de

la Encuesta Industrial de Productos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Sobre esta producción minorada por la tasa de reciclaje obtenida de los datos sobre Generación y Gestión de residuos de envases del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), se aplica el gravamen establecido (0,45 euros/kg) obteniéndose una estimación un 20% inferior a la presentada en el Proyecto de PGE. Cabe señalar que se revisa también la valoración del impuesto sobre Residuos⁷, obteniéndose una estimación similar a la presentada en el Proyecto. Finalmente, se reduce el impacto anual de ambos impuestos a un solo trimestre del año 2021 porque el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados ha sido remitido al Consejo de Estado el pasado 8 de marzo y aún debe aprobarse como Proyecto de Ley y superar el proceso de tramitación parlamentaria, lo que reduce su tiempo en vigor en 2021 y, por tanto, la recaudación potencial.

También se rebaja la estimación del aumento del IVA de las bebidas azucaradas y edulcoradas 19M€ por la exclusión de los yogures líquidos. En el transcurso de control parlamentario de los presupuestos se aprobó una enmienda que excluye a los yogures líquidos del incremento del IVA del 10% al 21%, por lo que la AIRcF recorta el impacto normativo de la medida inicialmente propuesta

La estimación del impacto de las medidas de lucha contra el fraude fiscal se reduce en 273 M€ por el retraso en su tramitación parlamentaria. El desglose de estas medidas incluye el refuerzo de la lista de morosos, la limitación en el uso de efectivo entre empresarios y profesionales y la adopción de medidas normativas, organizativas y operativas en línea con las mejores prácticas internacionales. Se reduce el impacto respecto a la valoración del informe anterior porque la Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal continúa en proceso de trámite parlamentario. En el caso de la lista de morosos se elimina su impacto sobre 2021 porque se espera que no se haga efectivo hasta 2022, ya que la lista hace referencia a las deudas con hacienda a fecha 31 de diciembre del año anterior. Para el resto de las medidas de lucha contra el fraude se reduce su efecto anual considerando que afectará sólo a la mitad del año 2021.

⁷ Partiendo como información de base de los datos de la Estadística sobre recogida y tratamiento de residuos del INE se elabora una primera estimación que considera como residuos municipales los residuos urbanos incluidos en esta estadística. Se elabora una segunda estimación sustituyendo los datos de residuos urbanos por la información sobre residuos municipales contenidos en la Memoria Anual de Generación y Gestión de Residuos de Competencia Municipal del MITECO. La estimación final se obtiene como promedio de ambos resultados.

4.1.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La AIReF mantiene su estimación fiscal respecto a las cifras incluidas en el Informe de Líneas Fundamentales relativas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los créditos iniciales del servicio 50, correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y los del servicio 51, correspondiente al REACT EU, aprobados en los PGE se corresponden con la estimación incluida en el informe anterior. A falta de nueva información se mantienen las previsiones anuales, si bien se entiende un desplazamiento de la ejecución de los proyectos hacia la segunda mitad de año que determina también el desplazamiento de parte los efectos macroeconómicos hacia 2022. En todo caso, la reciente paralización de forma provisional de la ratificación de la Decisión de Recursos Propios por el Constitucional alemán podría suponer un riesgo en el retraso de la ejecución completa de estos créditos en 2020.

4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas

La AIReF estima que en 2021 el peso sobre el PIB de los recursos será el 43,3% del PIB, mayor en siete décimas respecto al previsto en el informe anterior. Las siete décimas de revisión se justifican a través de distintos factores que actúan en sentido contrapuesto. Por un lado, en sentido de bajada, la actualización del escenario macroeconómico justifica una reducción de dos décimas al no compensar el efecto denominador que provoca un incremento de 5 décimas con el efecto de caída en el nivel de recursos que supondrían siete décimas, el cambio de las medidas normativas supone la reducción de una décima adicional. Por otro lado, en sentido de subida, el cierre de 2020 provoca un nivel de tres décimas más de recursos que provocarán un efecto arrastre en 2021 a lo que hay que añadir siete décimas más por la incorporación de la nueva información en las previsiones de AIReF. Esta nueva estimación es dos décimas superior a la prevista para 2021 en el Plan presupuestario, apreciándose diferencias en los componentes.

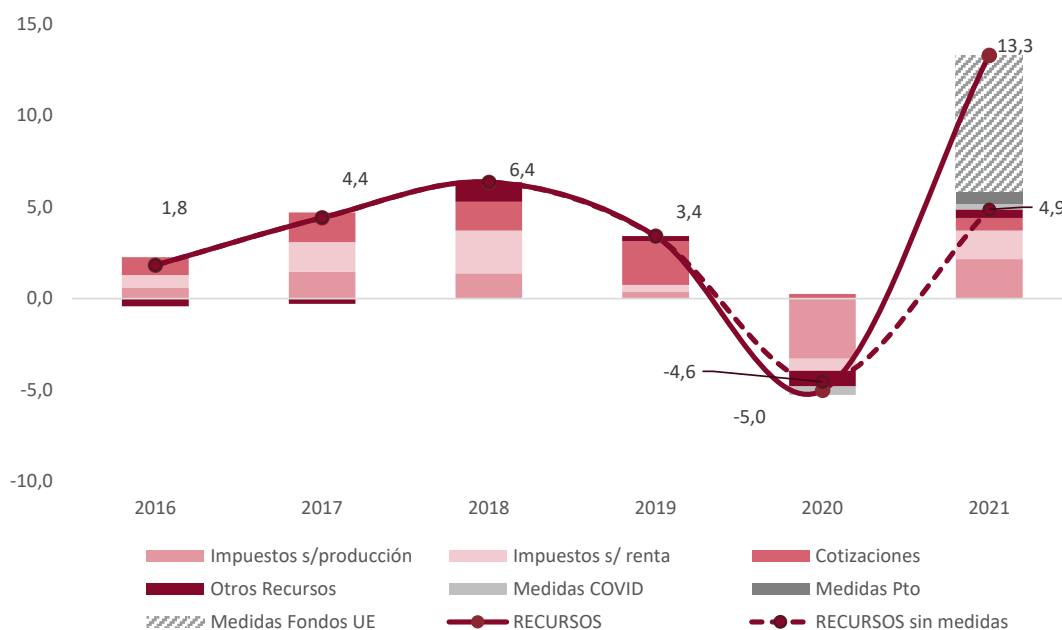
CUADRO 6. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO DE LOS RECURSOS ENTRE LAS ESTIMACIONES DE AIREF EN EL INFORME DE LÍNEAS FUNDAMENTALES DEL PRESUPUESTO 2021 Y EL ACTUAL.

	2021	Descomposición del cambio en % PIB				2021	Diferencia Actual-líneas
	Informe Líneas fundamentales	Efecto denominador	Efecto medidas diferencial	Efecto macro	Efecto cierre 2020/Nueva información	Actual	
RECURSOS	42,5	0,5	0,0	-0,7	1,0	43,3	0,7
IMPUESTOS	22,5	0,3	0,0	-0,4	0,5	22,9	0,4
<i>Sobre la producción</i>	11,4	0,2	-0,1	-0,1	0,1	11,4	0,0
<i>De tipo renta</i>	10,7	0,1	0,0	-0,2	0,4	11,1	0,4
<i>Capital</i>	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
COTIZACIONES	13,4	0,2	0,0	-0,3	0,4	13,6	0,2
<i>Otros Recursos</i>	6,6	0,0	0,0	0,0	0,1	6,8	0,2

Por rúbricas, son los impuestos tipo renta, las cotizaciones sociales y el resto de recursos los responsables del cambio de la previsión del 2021, mejorando cuatro décimas los primeros y dos cada uno de los restantes. El cierre de 2020 ha marcado en gran parte esta nueva previsión elevando el nivel del punto de partida en una, dos y una décima de PIB respectivamente. Los impuestos sobre la producción y sobre el capital mantienen su peso en el PIB.

El escenario de la AIReF estima una recuperación de los ingresos del 13,3% en 2021, un 4,9% sin tener en cuenta el efecto del PRTR ni las medidas. La caída prevista para 2020 por AIReF fue del 6,4%, mientras que el cierre ha registrado un descenso del 5%. Este efecto explica en parte que se revise el crecimiento del 13,8% previo al 13,3% en la actual previsión. Respecto a la evolución de las medidas, se produce un descenso respecto al informe anterior por la caída de algunas de las medidas propuestas en el proyecto de los PGE durante su trámite parlamentario.

GRÁFICO 20. CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LOS RECURSOS (%).AIReF



CUADRO 7. TASA DE VARIACIÓN (%) DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Y DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

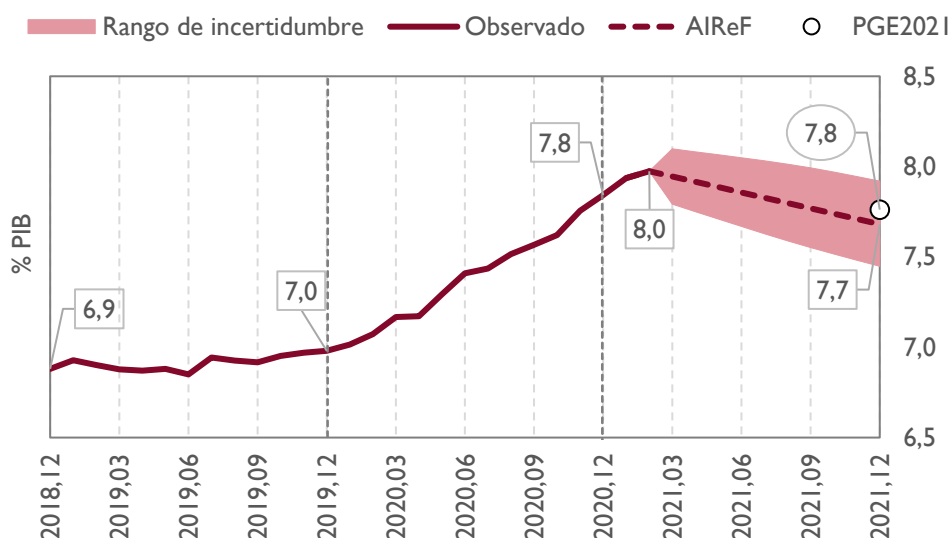
Tasa var. %	2020 (Lineas 21)	2020 (cierre)	Diferencia Actual-Lineas	2021 (Lineas 21)	2021 (Actual)	Diferencia Actual-Lineas
Impuestos sobre la prod. e import.	-12,2	-11,8	0,4	11,0	9,9	-1,1
Impuesto renta hogares	0,1	-0,3	-0,4	5,1	6,3	1,2
Impuesto sobre sociedades	-21,9	-13,8	8,1	10,7	14,3	3,6
Cotizaciones sociales	-1,4	0,8	2,2	3,2	2,0	-1,2

La AIReF estima que los recursos tributarios alcanzarán el 22,9% del PIB, cuatro décimas más que en su previsión anterior. El efecto denominador suma 3

décimas de este cambio por el descenso de la previsión del PIB nominal. Por su parte, se producen efectos contrapuestos entre los cambios derivados de la revisión de las previsiones macroeconómicas y los cambios justificados por la actualización de información. Las actualizaciones de las previsiones de impuestos restan 4 décimas, porque producen, de manera generalizada, revisiones a la baja de las estimaciones como consecuencia del empeoramiento de la perspectiva macroeconómica. Por el contrario, la actualización de los datos con la última información disponible de 2021 genera un efecto positivo que suma 5 décimas, justificadas fundamentalmente por una corrección positiva de la estimación del impuesto de sociedades de 2020 que, consecuentemente, revisa la estimación de 2021 en el mismo sentido.

4.2.1. IRPF

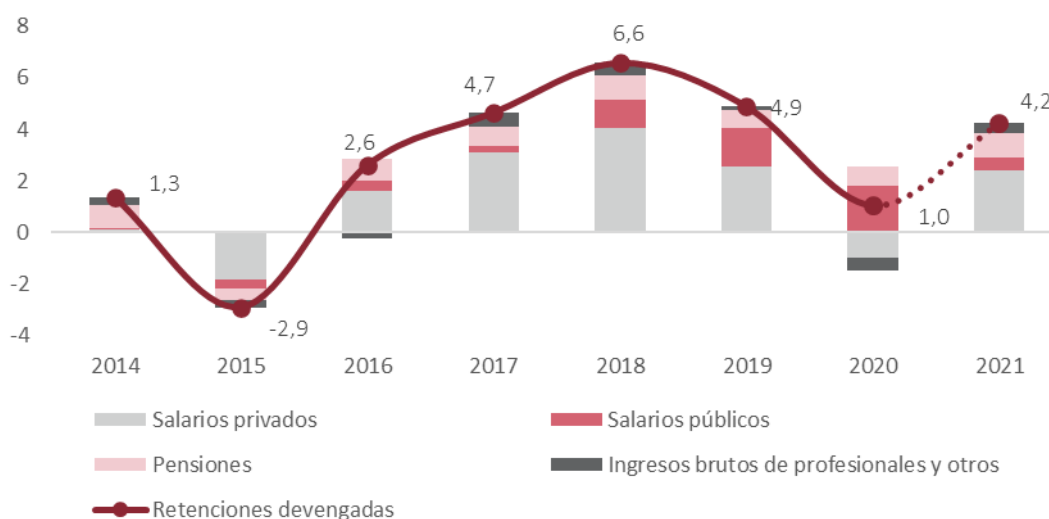
La AIReF revisa al alza en una décima el peso por recaudación del IRPF de 2021 alcanzando el 7,7% del PIB, siendo el crecimiento esperado el 6,0% respecto a 2020. Los componentes del IRPF aportan 5,8 puntos de su crecimiento y las medidas normativas los 0,2 puntos restantes, lo que respectivamente supone 0,6 y 1,1 puntos más que en el informe previo. Los cambios de la recaudación se deben a varios factores contrapuestos, por un lado, en términos de componentes, la actualización a la baja de las estimaciones macroeconómicas provoca menores ingresos por retenciones que son compensados parcialmente por la incorporación en la cuota a ingresar de los ingresos de prestaciones por ERTE sobre las que no se practicaron retenciones durante el año 2020. Por otra parte, se reduce el efecto de las medidas de lucha contra el fraude fiscal y se restablecen algunas medidas tributarias que ya estuvieron vigentes con anterioridad para paliar los efectos de la pandemia.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS EN CAJA POR IRPF⁸ (% PIB)

Para 2021 se espera un crecimiento de las retenciones devengadas de un 4,2% frente al 8,2% del informe anterior. Estos resultados se deben fundamentalmente a la evolución macroeconómica del empleo y los salarios que han suavizado la caída de la remuneración de asalariados en 2020, 2,1 puntos menos de descenso que en el informe previo, y han moderado su crecimiento en 2021, 2,4 puntos menos de incremento. En la misma dirección, tras la caída de las retenciones hasta el 1% experimentada en 2020, se espera un crecimiento del 4,2% para 2021 con una aportación positiva tanto de los salarios privados como de los ingresos brutos de profesionales y otros. En oposición con lo que ocurrió en 2020, el principal impulsor de este crecimiento serán las retenciones de empleados privados que se incrementarán un 4,4%, en línea con el crecimiento del empleo. Las retenciones por ingresos brutos de profesionales y otros también reducen el crecimiento previsto como consecuencia del empeoramiento de la perspectiva macroeconómica de 2021 frente a la visión del informe anterior.

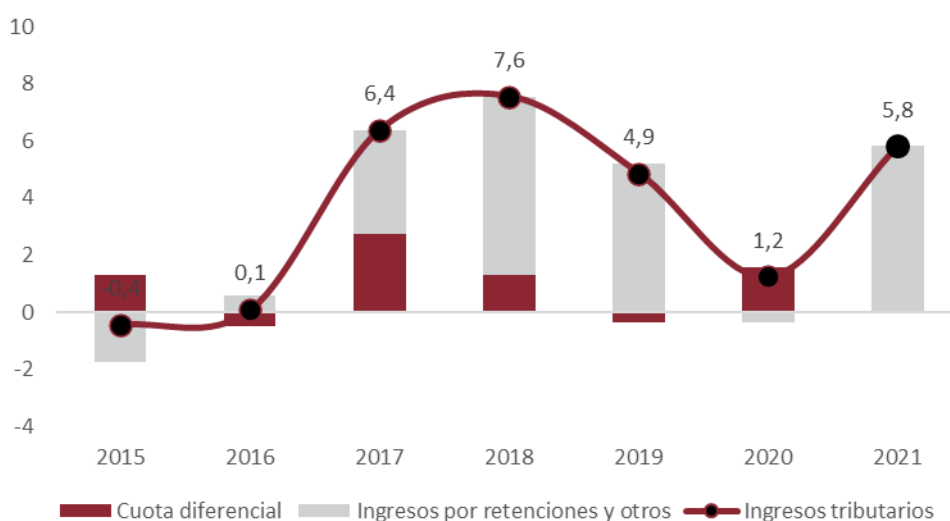
⁸ El rango de incertidumbre de la AIReF se estima a partir de un modelo VAR con dos retardos que incluye las series desestacionalizadas de recursos y empleos del subsector, PIB nominal, deuda del subsector sobre PIB y tipos de interés a diez años. A partir de ese modelo se realizan simulaciones de Montecarlo. El resultado de estas simulaciones se ordena en percentiles, y a partir de ellos se obtiene el rango de incertidumbre.

GRÁFICO 22. VARIACIÓN (%) DE LAS RETENCIONES DEVENGADAS IRPF.



La AIReF estima una aportación al crecimiento de la cuota diferencial en 2021 1,5 puntos inferior a la de 2020. La cuota a ingresar en 2021 refleja la caída en el año previo de las rentas no sujetas a retención ligadas a inmuebles arrendados, ganancias patrimoniales y al capital mobiliario que la AIReF prevé en un 8,6%, 17,8% y 23,9%, respectivamente. Esta caída se compensa en parte por los ingresos que se prevé recaudar por los perceptores de la prestación por ERTE a quienes el SEPE no ha aplicado retención durante 2020 por no superar la cuantía mínima establecida.

GRÁFICO 23. APORTACION AL CRECIMIENTO EN CAJA POR COMPONENTES EN EL IRPF (% VAR.)



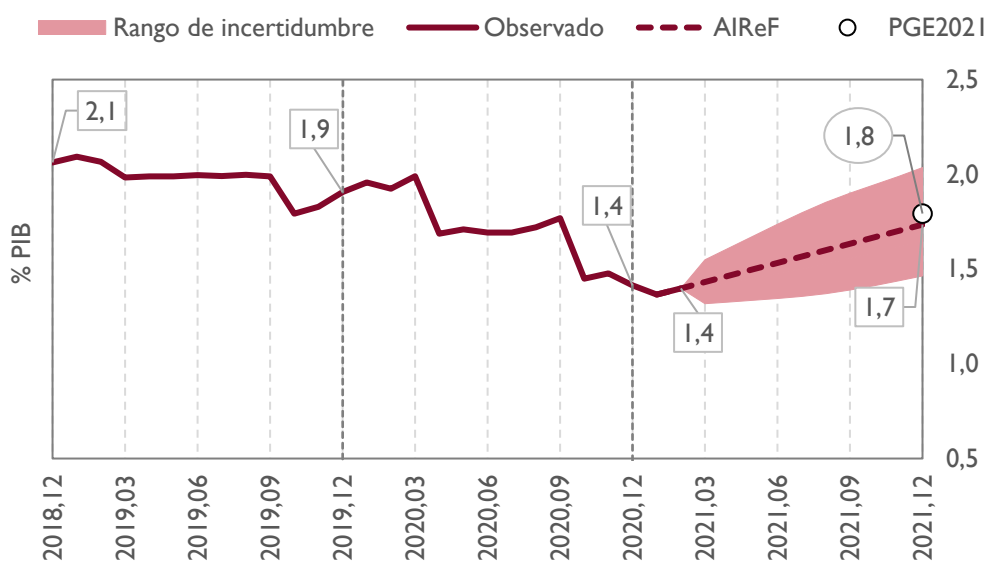
La AIReF prevé un crecimiento del IRPF en términos de contabilidad nacional de un 6,5%, en línea con el crecimiento en términos de caja. Se espera un

ajuste inferior de esta caja a contabilidad nacional respecto al informe previo debido a un menor desfase temporal entre la caja y el devengo de los primeros meses y un mayor desfase, pero de signo negativo, en las devoluciones debido al empeoramiento esperado de la macro y al efecto de la mecánica recaudatoria.

4.2.2. Impuesto sobre sociedades

Las previsiones de la AIRcF sitúan el peso del impuesto sobre sociedades en el 1,7% del PIB. La nueva previsión incorpora el dato de cierre de 2020, mejor de lo esperado en una décima, y actualiza con el mismo efecto su previsión para 2021. Se estima un crecimiento de un 30,9% en su recaudación para 2021. La estimación previa tenía un elevado componente de incertidumbre por realizarse sin disponer de los ingresos tercer pago fraccionado que constituye una parte importante del impuesto. La incorporación de información del cierre de 2020 ha supuesto un incremento de unos 1.600M€. Tras la actualización de esta información y de las previsiones macroeconómicas se espera un crecimiento del impuesto del 26,5%. Este incremento se reduce 7,5 puntos respecto al informe anterior, en línea con la revisión del excedente bruto de explotación, variable macroeconómica ligada a la evolución del impuesto sobre sociedades. Al crecimiento de recaudación se suma un 4,4% de incremento por el efecto de medidas normativas, que se corrigen respecto del informe anterior por la reducción del efecto de la ley de lucha contra el fraude y por la adopción de nuevas medidas COVID de apoyo a sectores vulnerables.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS EN CAJA POR IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (%PIB)



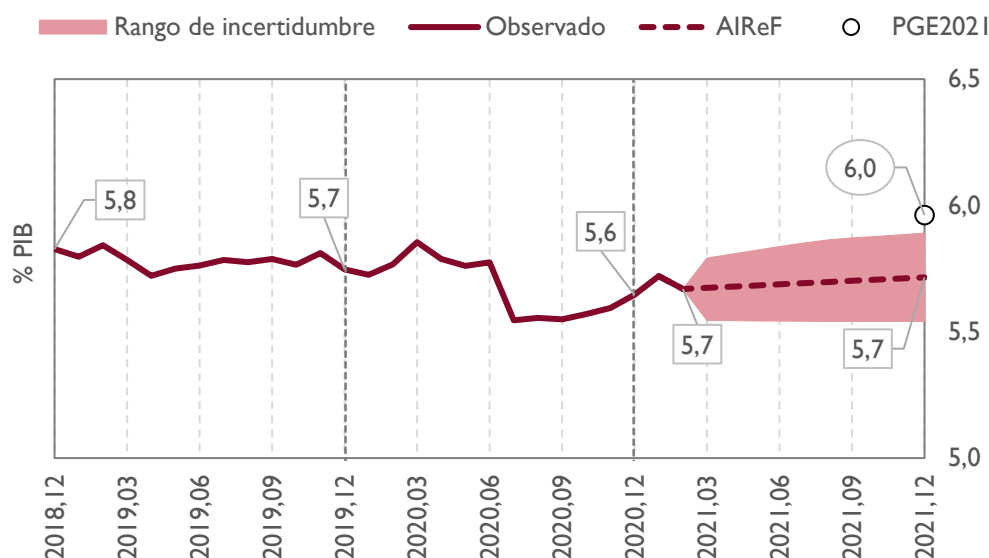
La evolución del impuesto se suaviza en términos de contabilidad nacional por el efecto de la liquidación del impuesto. Se incorpora como nueva información la estimación publicada por la AEAT de la cuota diferencial devengada del 2020 y que se hará efectiva en 2021. De esta actualización se espera una caída de las solicitudes de devolución, consecuencia del menor importe que ha supuesto el pago mínimo en los pagos fraccionados de 2020. Esta reducción de las devoluciones incide en términos de contabilidad nacional sobre 2021 por ser el ejercicio en el cual el contribuyente las solicita, situando su crecimiento esperado en un 16,2%, 14,7 puntos por debajo del incremento en términos de caja.

4.2.3. IVA

La AIReF prevé que el peso de la recaudación de IVA sobre el PIB será del 5,7% en 2021, una décima por encima de lo estimado en el informe previo. El cambio es consecuencia de la incorporación del dato de recaudación de los meses de enero y febrero, mejor de lo previsto por AIReF, y que reflejan el incremento de actividad experimentado durante los últimos meses de 2020. Se espera un crecimiento de la recaudación de un 8,6% del cual los ingresos brutos aportan 9,3 mientras que las devoluciones sustraen 0,7 puntos. Adicionalmente, las medidas normativas incorporan 0,6 puntos de crecimiento. Como consecuencia de todo lo anterior, la AIReF prevé que el IVA crecerá un 9,2% en 2021.

El crecimiento del IVA en 2021 se intensifica en términos de contabilidad nacional, resultando un crecimiento esperado del 10,8%. El desplazamiento de los ingresos a su mes de devengo traslada a 2020 más ingresos afectados por la pandemia y a 2021 ingresos de meses que se espera que ya no estén afectados. Este movimiento entre caja y devengo supone un incremento adicional al esperado en términos de caja, alcanzándose para 2021 una tasa de variación del 10,8% en términos de contabilidad nacional, en línea con la evolución prevista para las variables macroeconómicas consumo privado nominal y formación bruta de capital fijo en construcción y productos de la propiedad intelectual.

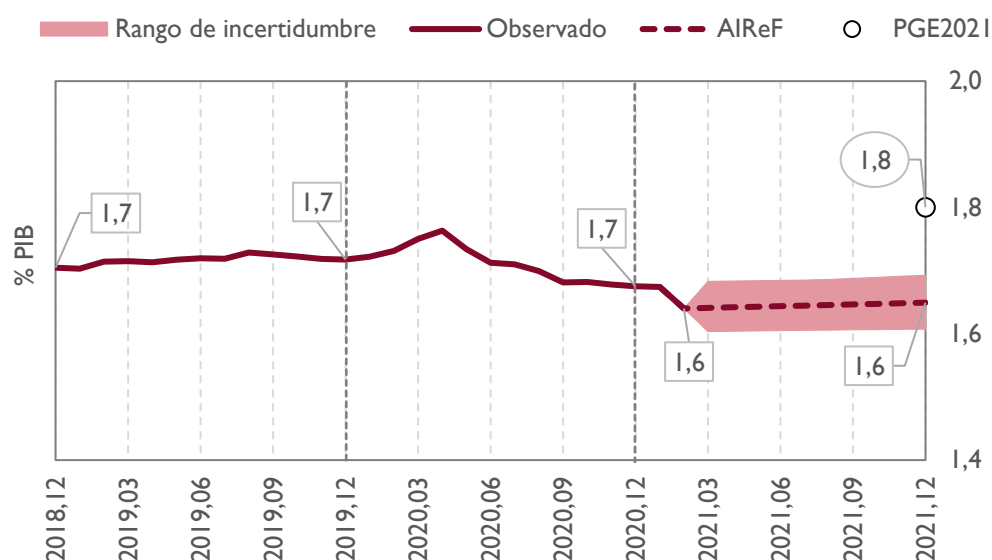
GRÁFICO 25. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IVA (%PIB)



4.2.4. Impuestos Especiales

Los impuestos especiales supondrán un 1,6% del PIB en 2021, en línea con lo estimado en el informe previo. Tras la actualización de la última información disponible se espera un crecimiento en 2021 de un 6,2%. Tal y como se ha detallado en el apartado de impacto de medidas de política fiscal, la principal novedad es el rechazo a la subida de tipos del gasóleo que resta 571M€ de la estimación anterior. Sin embargo, el efecto denominador, determinado por una menor previsión del PIB nominal para 2021, hace que el peso de los impuestos especiales se mantenga. Se espera que el impuesto de hidrocarburos, que ha sido el más afectado durante la pandemia por la ausencia de movilidad, sea a su vez el principal impulsor del crecimiento en 2021, con una aportación de 5 puntos. El resto del crecimiento vendrá determinado por 0,8 puntos debidos al impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas y 0,5 por el impuesto sobre la electricidad, minorados por un descenso de 0,1 puntos en el impuesto sobre labores de tabaco. En términos de contabilidad nacional se espera el mismo crecimiento de los impuestos especiales que en términos de caja.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IIEE (%PIB)



4.2.5. Otros ingresos tributarios

Según las previsiones de la AIReF el resto de los ingresos tributarios constituirán un 0,8% sobre el PIB, igual que en su previsión anterior. Se espera un crecimiento en 2021 del 26,5% que se ha revisado con la actualización de la nueva información disponible y la corrección del impacto de los nuevos impuestos sobre plásticos y residuos, limitado en este informe a un solo trimestre del año 2021, tal y como se ha explicado en el apartado de medidas.

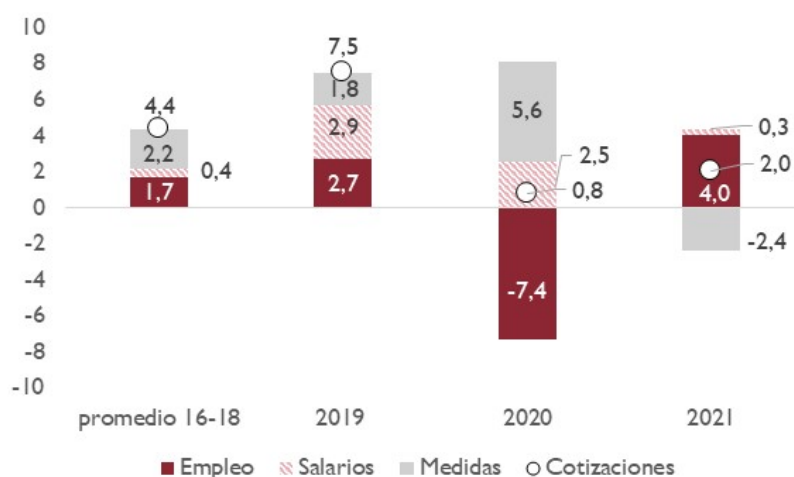
4.2.6. Cotizaciones sociales

La AIReF estima que las cotizaciones sociales reduzcan su peso en 2021 hasta un 13,6%, dos décimas más que en el anterior informe. Respecto a la estimación de noviembre, la AIReF aumenta en dos décimas la predicción, debido tanto al resultado final del año 2020 como por la estimación al alza de las exoneraciones de cotizaciones por la ampliación de la vigencia de las medidas para autónomos. Para 2021, la AIReF considera una tasa de crecimiento del 2%.

La evolución positiva del empleo impulsa el crecimiento de las cotizaciones para 2021. En 2020, las medidas de exoneraciones, junto con la evolución de la remuneración de asalariados, más positiva de lo esperado, hizo que el nivel subiese respecto a 2019. En 2021, a pesar de que sigue habiendo exoneraciones, estas son de menor magnitud que en 2020, por lo que su contribución al crecimiento es negativa. Respecto a la previsión anterior de

AIReF, se reduce la aportación de todos los componentes, debido a un aumento de la estimación del coste de las exoneraciones para el año y, respecto a los componentes, a un punto de partida más positivo. Tanto para 2020 como para 2021, se incluyen como medidas tanto las ya aprobadas antes de la crisis como aquellas enfocadas a paliar sus efectos, incluyéndose la prórroga de las exoneraciones a autónomos desde enero hasta mayo.

GRÁFICO 27. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES



4.2.7. Resto de recursos

El resto de los recursos aumentan dos décimas su peso en PIB respecto a la estimación anterior de la AIReF, pasando a representar el 6,8% del PIB. La causa de la mejora en este tipo de recursos procede del efecto cierre de 2020, que aporta una décima más al peso de este tipo de recursos y arrastra su nivel a 2021.

4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas

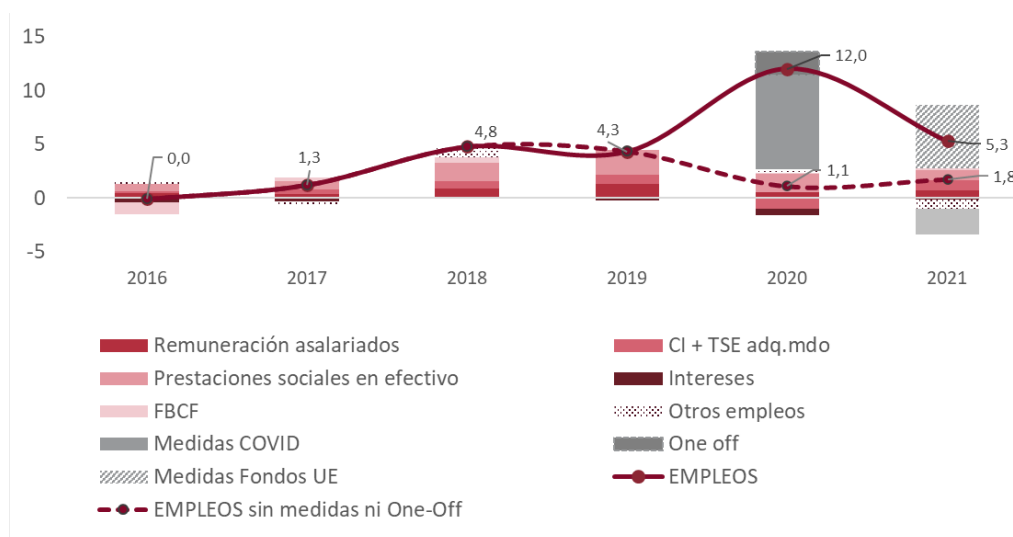
Las estimaciones de gasto de la AIReF, sin PRTR, se sitúan en el 48,0% del PIB, frente al 47,6% previsto en el informe anterior. Este aumento se debe principalmente al efecto derivado de las medidas aprobadas con posterioridad al informe de la AIReF, que alcanza el 1% del PIB. Entre estas medidas, destacan por su cuantía, las nuevas adoptadas por el gobierno para apoyar la solvencia de empresas y autónomos como consecuencia de la pandemia, las cuales representan el 0,7% del PIB. Otro factor que ha contribuido a elevar el gasto es la revisión a la baja de la estimación del PIB para 2021, conllevando un aumento de la ratio del gasto sobre el PIB del 0,7%. En sentido contrario, los últimos datos de ejecución disponibles y, en especial unos datos del cierre de 2020 mejores de lo esperado, sobre todo, en lo que

se refiere al gasto en consumo público, han supuesto la minoración del gasto de partida para 2021 en un 1,3% del PIB, lo que compensa en su mayor parte el aumento derivado de los factores anteriores. Esta nueva estimación es superior en una décima respecto al gasto previsto para 2021 por el gobierno en el Plan presupuestario. Incluyendo el PRTR, el gasto se situará en el 50,9% del PIB.

CUADRO 8. FACTORES QUE EXPLICAN LAS DIFERENCIAS ENTRE LA ESTIMACIÓN DE LOS EMPLEOS EN EL INFORME DE LÍNEAS DE PRESUPUESTOS Y PRESUPUESTOS INICIALES. (%PIB)

	2021	Descomposición del cambio en % PIB				2021	Diferencia Actual-líneas
	Informe Líneas fundamentales	Efecto denominador	Efecto medidas diferencial	Efecto macro	Efecto cierre 2020/Nueva información	Actual	
EMPLEOS	50,5	0,7	1,0	0,0	-1,3	50,9	0,4
Remuneración asalariados	12,0	0,2	0,1	0,0	-0,3	12,0	0,0
CI + TSE adq.mdo	9,1	0,2	0,0	0,0	-0,5	8,7	-0,4
Prestaciones sociales en efectivo	18,2	0,3	0,1	0,0	-0,2	18,3	0,1
Intereses	2,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	2,0	-0,1
FBCF	3,8	0,0	-0,1	0,0	-0,1	3,7	-0,2
Otros empleos	5,3	0,1	1,0	0,0	-0,1	6,2	0,9

GRÁFICO 28. CONTRIBUCIONES A CAMBIO EN LOS EMPLEOS (%) AIREF.



4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público

En cuanto a la remuneración de asalariados, la AIReF mantiene su previsión de que se sitúe en el 12,0% del PIB para 2021. En este caso, el efecto de las novedades que se han producido desde el informe anterior se compensa entre sí, haciendo que el impacto en la previsión de este gasto sea nulo. De esta manera, los incrementos de 1 décima por la revisión al alza de las medidas COVID comunicadas por las CC.AA. y de 2 décimas por la revisión a la baja de la estimación del PIB, se compensan en su totalidad con la reducción originada por el menor gasto de partida para 2021, al haber sido

el dato de cierre de 2020 bastante inferior al previsto en el ámbito de las administraciones territoriales y, en particular, en el caso de las CC.LL.

Sin embargo, la AIReF reduce la estimación conjunta de los consumos intermedios y las prestaciones sociales en especie en 4 décimas de PIB, hasta situarla en el 8,7% del PIB. A diferencia de la remuneración de asalariados, la AIReF sí reduce su estimación de los otros dos componentes del consumo público, los consumos intermedios y las prestaciones sociales en especie, que pasan de representar conjuntamente el 9,1% del PIB al 8,7%. Aquí el factor determinante ha sido el menor gasto registrado al cierre de 2020 en ambas rúbricas. En el caso particular de los consumos intermedios, el importe ejecutado al cierre ha sido inferior al estimado en todos los subsectores, destacando especialmente la reducción, en el ámbito local, de casi el 5% respecto a 2019. En total, la reducción derivada del cierre se eleva a 5 décimas que se compensa parcialmente por el efecto de la revisión del PIB que aumenta el gasto en apenas 2 décimas.

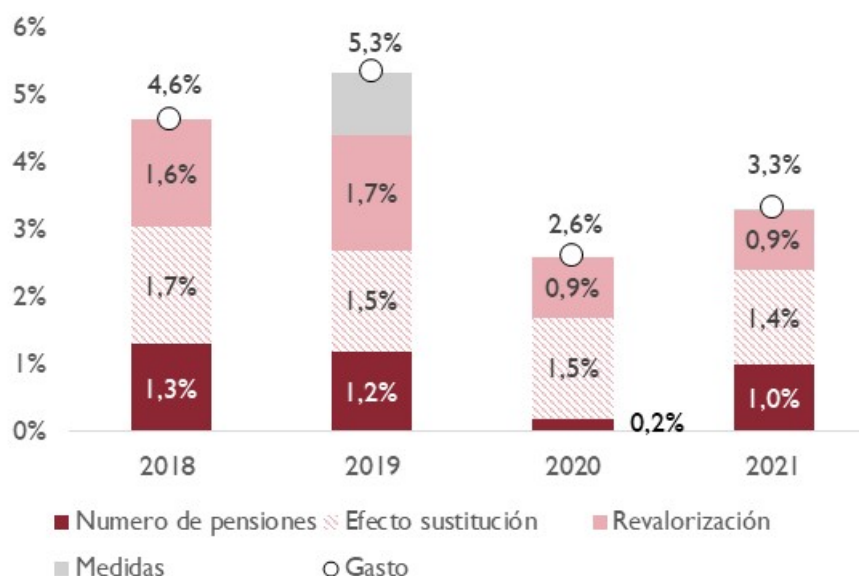
4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo

Las transferencias sociales en efectivo se reducirán 2 puntos de PIB en 2021 hasta un 18,3% del PIB según las estimaciones la AIReF, una décima más que en el anterior informe. El cambio en 2021 respecto al anterior informe se debe tanto al punto de partida como a un aumento de la valoración de las medidas COVID y a un escenario macroeconómico algo más negativo. Respecto a las medidas, aumenta la estimación del coste de los ERTE por la evolución al alza que han tenido los mismos los dos primeros meses del año. También aumenta la estimación del coste de la prestación a autónomos por la prórroga de la misma hasta junio. Las medidas que se incluyen en esta rúbrica acumulan tres efectos: por un lado, el impacto de las medidas adoptadas en 2020 por la COVID-19 que afectarán tanto al 2020 como al 2021, por otro, el de otras medidas de gasto aprobadas en 2019 pero que prolongan sus efectos a 2020 e incluso al 2021, y, por último, las medidas incluidas en los PGE 2021. Respecto al efecto macro, la estimación de la evolución del empleo es algo más negativa, lo que empuja el coste por desempleo una décima al alza, aumentando su peso sobre PIB de 2 puntos a 2,1.

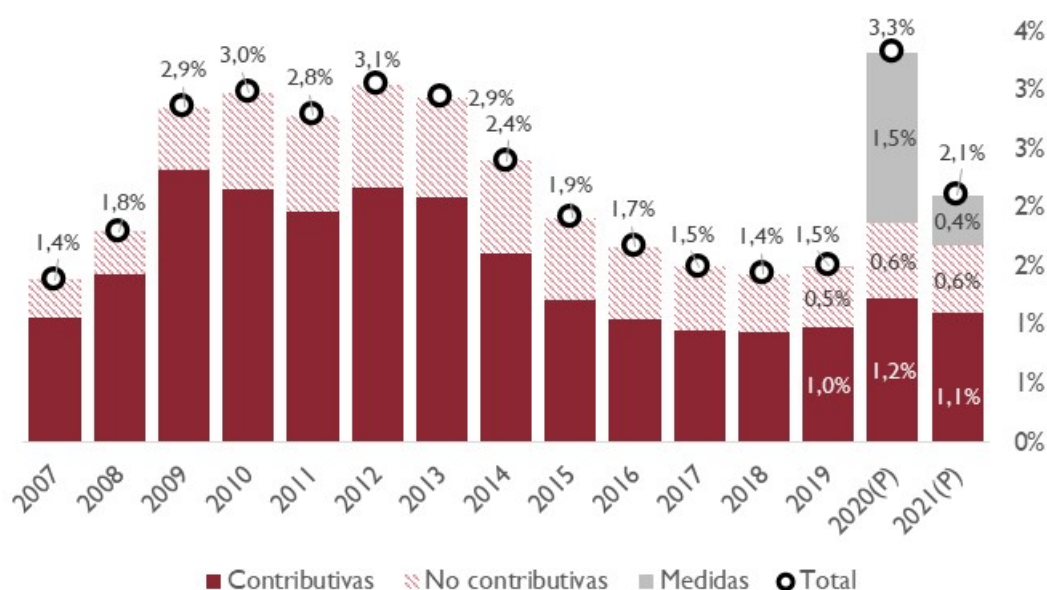
La AIReF mantiene su estimación de aumento del gasto en pensiones del 3,3% en 2021. Se considera que en 2021 se recuperará el crecimiento del 1% del número de pensiones. Adicionalmente, se contempla una revalorización del 0,9%, incluyéndose como medida el coste de revalorizar las pensiones no contributivas al 1,8% en 2021 recogida en los PGE2021. Respecto al efecto sustitución, los datos de 2020 indican una reducción, debido principalmente

a las medidas de 2019. Por lo tanto, reducimos la aportación al crecimiento del efecto sustitución al 1,4 % para 2021.

GRÁFICO 29. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES. PROYECCIONES AIRcF



Las prestaciones por desempleo reducirán su peso en el PIB al 2,1% en 2021, una décima más que lo estimado en el último informe. El aumento de la estimación para 2021 se debe tanto a la peor evolución de los ERTE en los dos primeros meses del año como a un escenario macroeconómico con una evolución del empleo algo más pesimista. Esta rúbrica incluye el coste de los ERTE, del pago del desempleo a trabajadores temporales que no tenían derecho al mismo y el coste de las prestaciones de los empleados del hogar. Adicionalmente, incluye también medidas de tipo no extraordinario aprobadas antes de la crisis, como el subsidio a mayores de 52 años y el aumento del SMI. Finalmente, se ha incluido el coste de las medidas incluidas en los PGE2021, en concreto, el impacto de subir un 5% el IPREM sobre el coste del subsidio por desempleo.

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIRcF


El resto de las partidas de la rúbrica también se ven afectadas por las medidas extraordinarias, reduciendo su peso en el PIB al 1,8% en 2021, igual que lo estimado en el último informe. A pesar de que no hay diferencia en el peso agregado, la AIRcF considera que la prestación para autónomos aumentará una décima respecto a lo estimado anteriormente debido a la prórroga hasta junio de la misma. Ese aumento queda compensado por una estimación una décima a la baja del coste del IMV, debido a que el número de beneficiarios de esta prestación está siendo inferior a lo estimado. Respecto al gasto por Incapacidad Laboral Temporal incluye el coste de las bajas por contagio y cuarentena del virus COVID-19, y se supone que se mantendrá hasta junio de 2021. Por su parte, el resto de las prestaciones incluyen el coste de la prestación por cese de actividad de los autónomos, que se considera que estarán vigentes hasta junio de 2021. También se incluye el IMV y su revalorización prevista en los PGE2021 de un 1,8% para 2021.

4.3.3. Otros gastos

Subvenciones

Las subvenciones experimentarán una reducción hasta un 1,5% del PIB en 2021, el mismo nivel que se estimó en el anterior informe. Sin embargo, la estimación del coste de las exoneraciones aumenta en una décima por la prórroga de la prestación para autónomos. Este aumento queda compensado por el menor punto de partida por el cierre de 2020. La reducción del peso en 2021 se debe a las exoneraciones de cotizaciones,

que bajan su peso 3 décimas de PIB, debido tanto a la peor evolución de los ERTE como a la prórroga de las exoneraciones a autónomos hasta junio. Adicionalmente, la concesión de ayudas como consecuencia de las medidas adoptadas por el COVID-19 han supuesto un aumento de las subvenciones en los subsectores de la AC y de las CC.AA.

Intereses

La AIReF revisa ligeramente a la baja el gasto por intereses para 2021, sin perjuicio del aumento del riesgo fiscal en relación con esta partida de gasto.

De acuerdo con las últimas previsiones de la AIReF, el gasto en intereses ha pasado del 2,1% del PIB estimado en el informe anterior al 2,0%. Esta décima de menor gasto se explica por los datos de cierre de 2020 que han sido inferiores a los previstos. Esta reducción de la carga financiera se produce en un contexto actual de bajos tipos de interés. Sin embargo, de acuerdo con los últimos datos publicados por el Banco de España, la deuda pública ha escalado hasta el 120% del PIB al cierre de 2020, a lo que ha contribuido en 35.000M€ la deuda imputada en 2020 por la reclasificación de la SAREB. Este importante volumen alcanzado de deuda amplifica el riesgo fiscal derivado de posibles incrementos en los tipos de interés a medio y largo plazo.

Formación bruta de capital

La previsión del gasto en formación bruta de capital se reduce algo menos de dos décimas desde el informe anterior, hasta situarse en el 3,7% del PIB. La revisión a la baja de esta rúbrica se produce por el menor gasto registrado al cierre de 2020. En este sentido, las inversiones previstas por la AIReF, especialmente en el ámbito de las CC.LL., no se han ejecutado en el importe previsto. Esto ha llevado a considerar un menor gasto de partida, con la consiguiente reducción de la estimación en una décima de PIB, sin que ello afecte al gasto en inversiones relacionadas con el PRTR, en la medida en que se mantiene la hipótesis de que se ejecutará la previsión contenida en los PGE 2021. Otro factor que incide en la menor estimación del gasto es la valoración a la baja de las medidas COVID en 2021, principalmente por la información recibida de las CC.AA. en relación con el gasto de inversión en materia de educación.

Resto de gastos

En el resto de las rúbricas de gasto es donde se registra el mayor aumento de las estimaciones de la AIReF, en unas 9 décimas de PIB, hasta llegar al 6,2% del PIB, por las nuevas medidas. El factor fundamental de este cambio son las nuevas medidas de gastos adoptadas por el gobierno en relación con la pandemia que suponen un mayor gasto de 1 punto de PIB, de los cuales, 7 décimas se explican por las medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia

empresarial. Por otra parte, se reduce el gasto de partida por el mejor cierre de 2020 en algo más de una décima. Por último, este menor gasto se compensa en gran parte por el efecto denominador del PIB.

GRÁFICO 31. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 31. A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

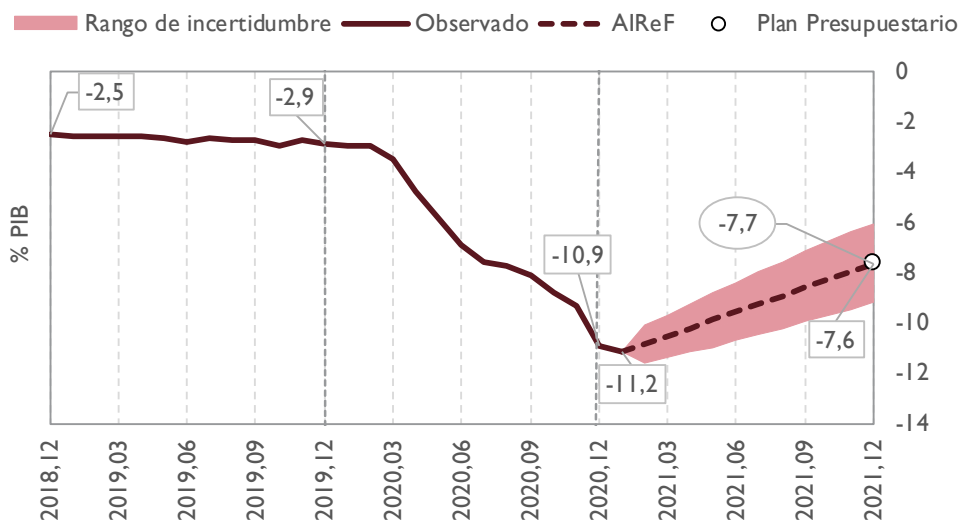


GRÁFICO 31. B. RECURSOS (% PIB)

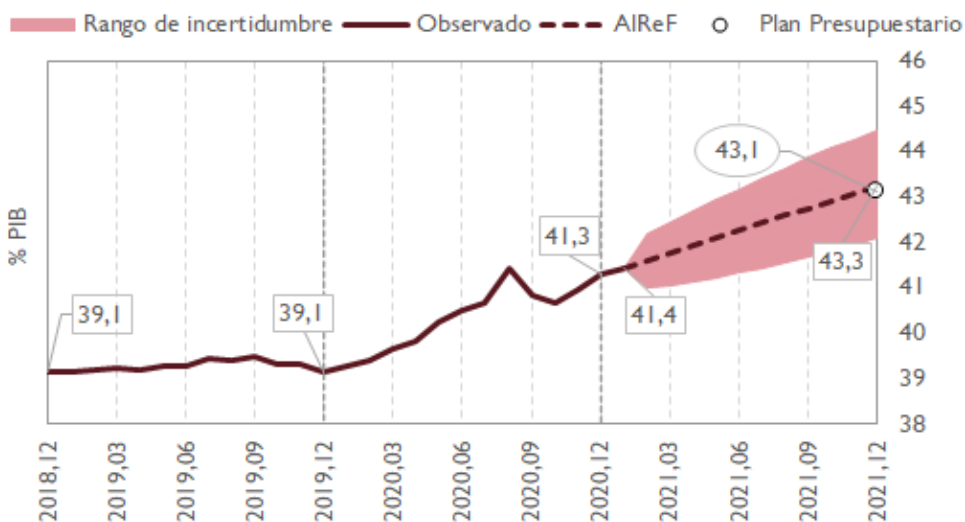
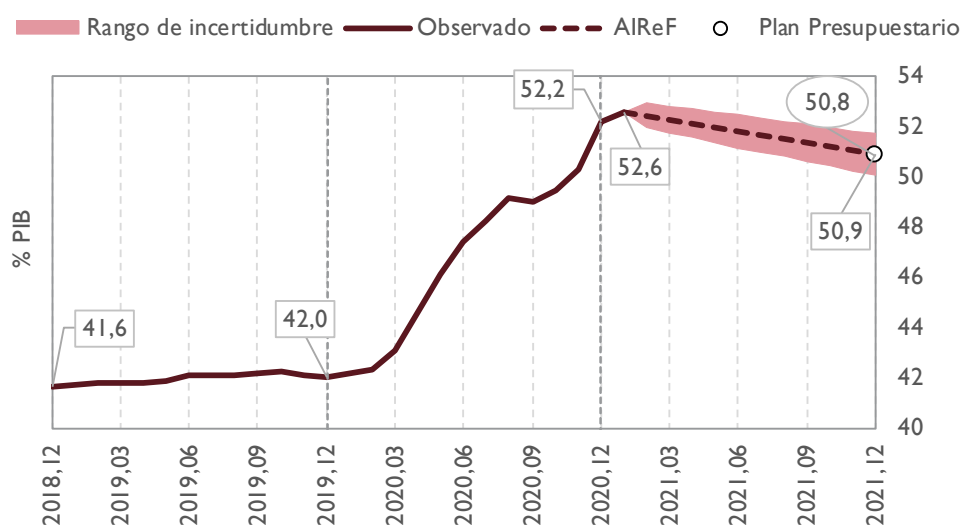


GRÁFICO 31. C. EMPLEOS (% PIB)


4.4. Análisis por subsectores

4.4.1. Administración Central

La AIReF estima un déficit del 6,0% del PIB para 2021, 4 décimas superior al previsto en el informe anterior (5,6%). Entre los factores que más han influido en este aumento del déficit destacan, principalmente, las nuevas medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia adoptadas por el Gobierno tras la aprobación de los PGE y, en menor medida, las enmiendas aprobadas al proyecto de PGE y el retraso en la adopción de las medidas de ingresos previstas en el mismo. Sin embargo, la mayor recaudación desde el informe anterior respecto a lo esperado inicialmente por la AIReF compensa en su totalidad la pérdida recaudatoria por la actual revisión a la baja del escenario macroeconómico. Por otra parte, se sigue considerando el efecto neutro del PRTR en el déficit. Esta nueva estimación de déficit supera en 0,8% del PIB el valor de referencia del 5,2% previsto por el Gobierno el pasado mes de octubre de 2020.

Este déficit supone una reducción de 2,4 puntos del PIB respecto al cierre de 2020, pero la minoración sería de 1,4 puntos si se descuentan las operaciones no recurrentes. Esta reducción es menor si no se consideran las diferentes operaciones no recurrentes imputadas al cierre del ejercicio 2020, como son la reclasificación de la SAREB, la sentencia del almacén de gas CASTOR, las sentencias sobre la nulidad del RDL 2/2016 del pago fraccionado del impuesto de sociedades y sobre el derecho de terceros países a los devengos practicados en España por el impuesto de la renta de los no residentes. Todas estas operaciones alcanzan un importe conjunto de cerca de 12.000M€.

Descontadas estas operaciones que no se van a repetir en 2021, la reducción prevista es de 1,4% del PIB.

Dentro de la AC, se eleva la estimación del déficit del Estado hasta el 6,1% del PIB, frente al 5,6% estimado en el informe anterior, mientras que se mantiene el superávit del 0,1% previsto para los organismos de la AC. Los principales factores que ha supuesto la revisión del déficit de la AC para 2021 han recaído sobre el Estado que es el que ha asumido la adopción de las nuevas medidas para hacer frente a la pandemia y de las enmiendas a los ingresos y gastos en la tramitación parlamentaria del proyecto de PGE 2021. Por este motivo, el incremento del déficit se produce fundamentalmente en el Estado mientras que para los organismos de la AC se mantiene la previsión de superávit del 0,1% del PIB.

GRÁFICO 32. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

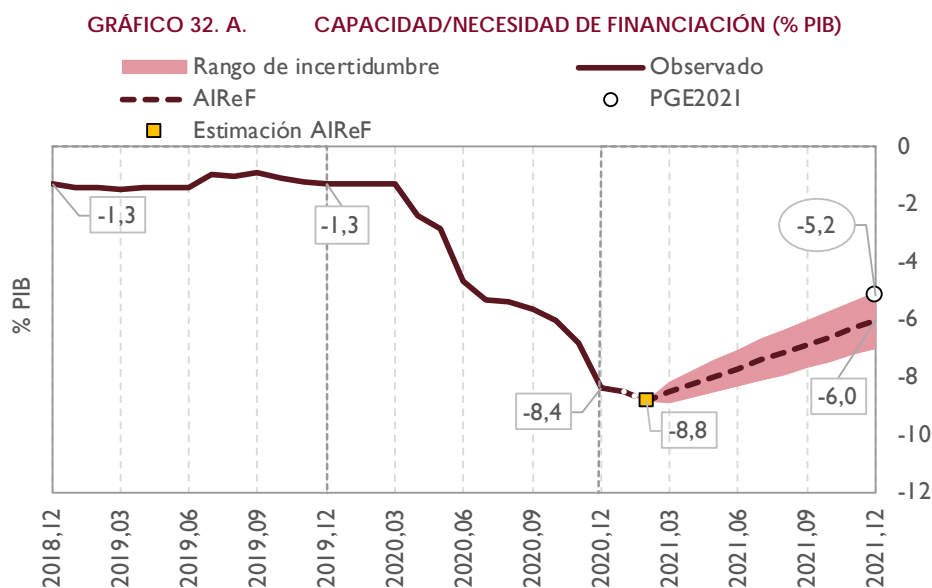


GRÁFICO 32. B. RECURSOS (% PIB)

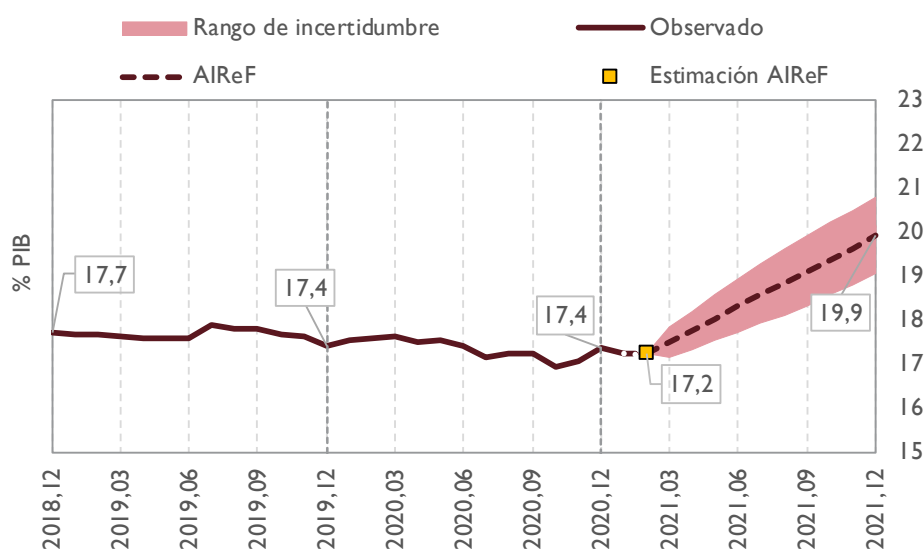
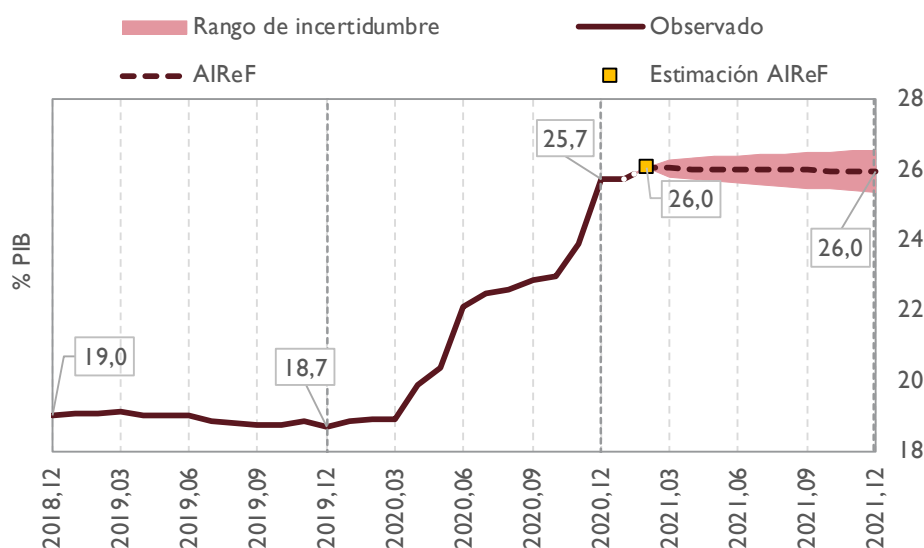


GRÁFICO 32. C. EMPLEOS (% PIB)



Ingresos de la Administración Central

La AIReF prevé que los recursos de la AC aumenten su peso en cuatro décimas sobre el PIB desde el último informe, alcanzando el 19,9% en 2021. Tras finalizar el 2020 con dos décimas más de las previstas por AIReF se ha revisado al alza el conjunto de los recursos de la AC. La actualización se centra en los impuestos de tipo renta que los únicos en los que se produce un cambio en su peso sobre el PIB respecto al informe anterior.

Los impuestos de tipo renta pasan a representar un 6% del PIB desde el 5,6% en el anterior, mientras que el resto de recursos no cambia su peso sobre el PIB. En los impuestos de renta la revisión se debe a un conjunto de factores, entre los que domina la revisión al alza del Impuesto sobre Sociedades

comentada en el apartado anterior. Del resto de los recursos, solamente los impuestos sobre la producción registran cambios en la previsión si bien se compensan unos con otros, por lo que el efecto es neutro en el cambio. Este tipo de impuestos añadirían una décima al peso de los recursos sobre el PIB debido al efecto cierre que supone una décima, pero que es compensado por el efecto negativo de una décima por las medidas normativas que no pasaron su trámite parlamentario en la fase de aprobación del presupuesto y la actualización de las medidas COVID aprobadas desde el último informe como las que afectan al tipo de IVA de determinados productos ligados a la COVID. Respecto a la actualización del cuadro macroeconómico, no supone ningún cambio respecto al escenario anterior al compensarse la décima que aportaría el efecto denominador con la que supone el efecto de menor nivel de este tipo de impuestos al evolucionar sus bases en línea con la evolución del PIB nominal.

Gastos de la Administración Central

La AIR^eF estima un gasto del 26,0% del PIB para 2021, 9 décimas superior al previsto en el informe anterior del 25,1% del PIB. Esta revisión al alza de la estimación del gasto para 2021 se explica por la actualización tanto del escenario macroeconómico como presupuestario. Por el lado macroeconómico, el impacto ha derivado de la actualización de la estimación del PIB. Asimismo, al igual que en el informe anterior, se asume la hipótesis de la completa implementación en 2021 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR) por 26.600M€, si bien también se mantienen los riesgos derivados de su implementación (ver apartado 4.5 de riesgos fiscales).

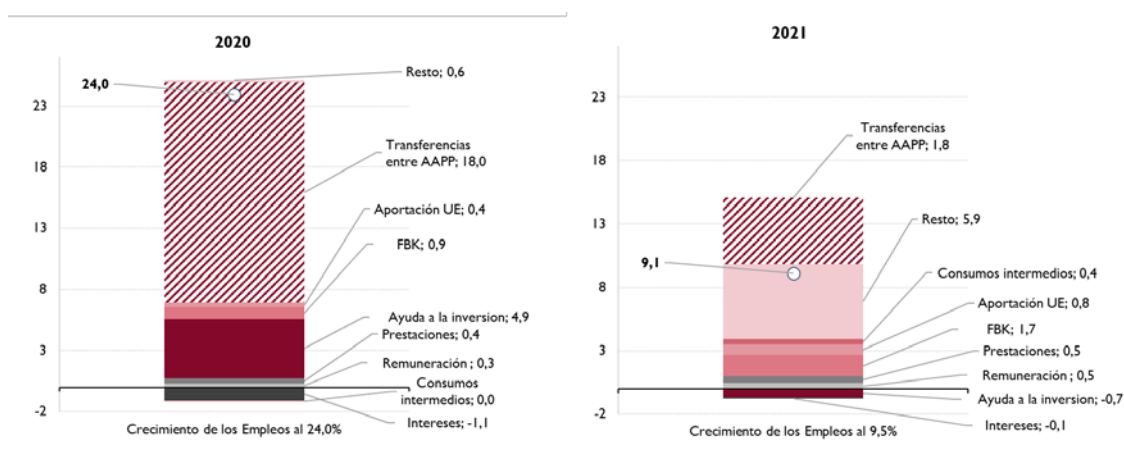
Algunas enmiendas aprobadas en el proceso de tramitación parlamentaria han supuesto un aumento del gasto respecto al previsto en el proyecto de PGE 2021. En el proceso de aprobación de los PGE 2021 han resultado aprobadas enmiendas de gasto cuya implementación puede suponer un mayor gasto, pero cuyo impacto no se ha incorporado a los créditos iniciales "por no poder instrumentarse contablemente" (artículo 2 de la ley de PGE 2021). Entre estas enmiendas destacan las que se refieren al nivel acordado de dependencia, el cual se duplica y pasa de los 283M€ recogidos en el proyecto a los 566M€, así como la creación de un fondo municipal de transportes para compensar pérdidas ocurridas durante la pandemia, por un importe mínimo de 275M€, mediante un crédito extraordinario.

Posteriormente a la aprobación del PGE para 2021, el gobierno ha adoptado nuevas medidas de gasto relacionadas con la pandemia. La revisión al alza del gasto de la AC proviene, fundamentalmente, de las nuevas medidas de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia recientemente

aprobadas por el gobierno mediante el Real decreto-ley 5/2021. Estas suponen, por un lado, un nuevo aumento del gasto en transferencias entre las AA.PP. por 7.000M€ al trasladarse a las CC.AA. la gestión de las ayudas directas a empresas y autónomos. Por otro, un mayor gasto de capital del Estado de 1.500M€ por las ayudas directas a empresas y autónomos que concederá a través de la línea creada para la reestructuración de la deuda financiera COVID, estimándose que en 2022 se gastarán otros 1.500M€ hasta completar los 3.000M€ aprobados. El aumento del gasto en 2021 por el impacto conjunto de estas medidas es de 0,7% del PIB.

Otros factores que han influido en la revisión del gasto de 2021 han sido la actualización de la estimación del PIB y la última información presupuestaria disponible. El efecto de estos factores juega con sentido contrario. La actualización de la estimación del PIB conlleva un aumento del gasto como ratio sobre el PIB, dado que, al haberse revisado a la baja, se reduce el denominador con el consiguiente aumento de la proporción del gasto sobre el PIB en 2 décimas. En relación con la información presupuestaria, una vez descontadas las operaciones no recurrentes, los datos de gasto registrados al cierre han mostrado una evolución final más favorable de la esperada, fundamentalmente en lo que respecta al consumo público y a los intereses, lo que supone un menor gasto de partida para el año 2021. Esto ha permitido rebajar el gasto algo menos de una décima del PIB.

De acuerdo con la nueva estimación, se espera que el gasto crezca en 2021, un 9,1% respecto al registrado en 2020. Este crecimiento es menor al 13% esperado en el informe anterior, en gran parte por la acumulación de operaciones no recurrentes imputadas a 2020, la mayoría al cierre del ejercicio. A la imputación, en el mes de enero, de la reclasificación de las autopistas AP-4 y AP-7 por 1.745M como gasto de formación bruta de capital, sin impacto en déficit, se une la imputación, en el mes de diciembre, de las operaciones de SAREB, Castor, sentencias del IS y de derechos de terceros países por el IRNR, mencionadas anteriormente, por un importe conjunto de unos 12.000M, con impacto en déficit. Por tanto, si se descuenta el gasto imputado por estas operaciones el crecimiento en 2021 es del 14,5%. Además, el gasto fundamentalmente crece por el impulso del previsto por la implementación del PRTR. Sin este gasto, el crecimiento se reduciría al 4,9% respecto al año pasado. Otro motivo es la transferencia a los FSS por 8.300M€ en 2020 que se produjo con posterioridad al informe sobre el proyecto de PGE, reduciendo el crecimiento del gasto en 2021 respecto al ejercicio anterior.

GRÁFICO 33. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS EMPLEOS 2020-2021. AC. EN % PIB.


4.4.2. Fondos de la Seguridad Social

Los Fondos de Seguridad Social (FSS) reducirán su déficit hasta un 1,5% en 2021, manteniéndose la estimación del informe anterior. A pesar de mantenerse el nivel del saldo respecto a la estimación anterior, la AIRcF considera un nivel superior tanto de los recursos como de los empleos. Esto se debe a una mejora del punto de partida para las cotizaciones y a un aumento en la estimación del coste de la prestación a autónomos por la prórroga de la misma, que queda parcialmente paliado por la reducción del coste estimado del IMV.

Los recursos reducirán su peso sobre el PIB hasta el 15,8% en 2021, debido tanto a la reducción de las transferencias corrientes como al efecto denominador. En 2021, el peso de las cotizaciones se reduce en 0,8 puntos, principalmente por la recuperación del PIB y por la transferencia de las cotizaciones por formación profesional a la Administración Central. Esa disminución del peso de los recursos se ve acentuada por las transferencias corrientes, que se espera que disminuyan en 3 décimas. Respecto al informe anterior, el peso de las cotizaciones aumenta tres décimas tanto por el aumento de las exoneraciones como por el punto de partida, quedando este impacto paliado por la transferencia de las cotizaciones por formación profesional a la Administración Central.

Los empleos también reducirán su peso en 2021, hasta el 17,4% del PIB, tres décimas más que en el último informe. Este aumento se debe tanto al aumento de la estimación del coste de las medidas para autónomos, algo paliadas por la estimación a la baja del coste del IMV, como a un escenario macroeconómico que ralentiza la recuperación del empleo y, por lo tanto, aumenta el coste en desempleo.

GRÁFICO 34. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

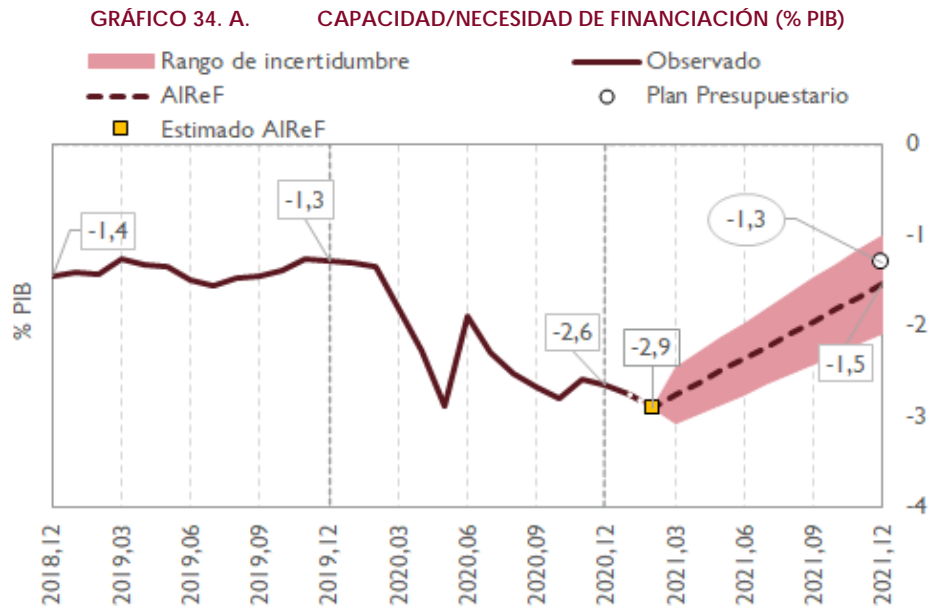


GRÁFICO 34. B. RECURSOS

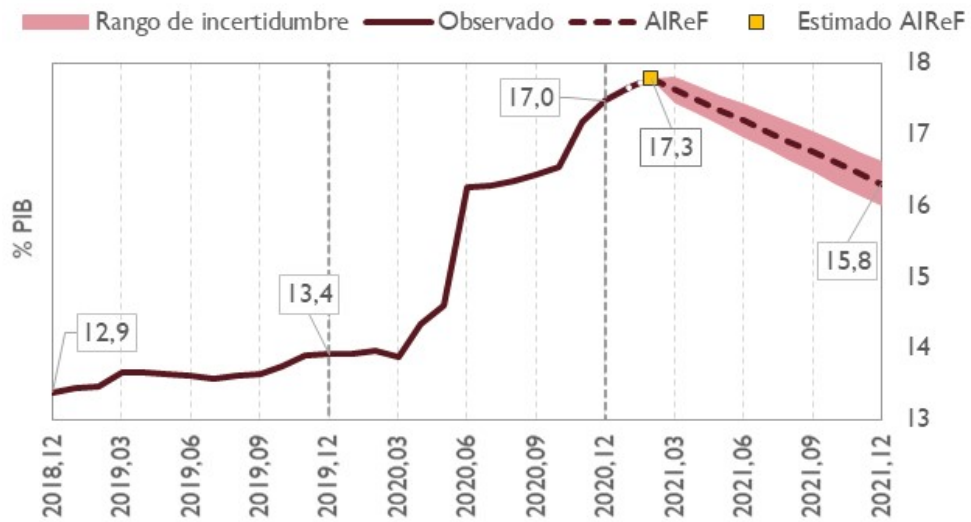


GRÁFICO 34. C. EMPLEOS

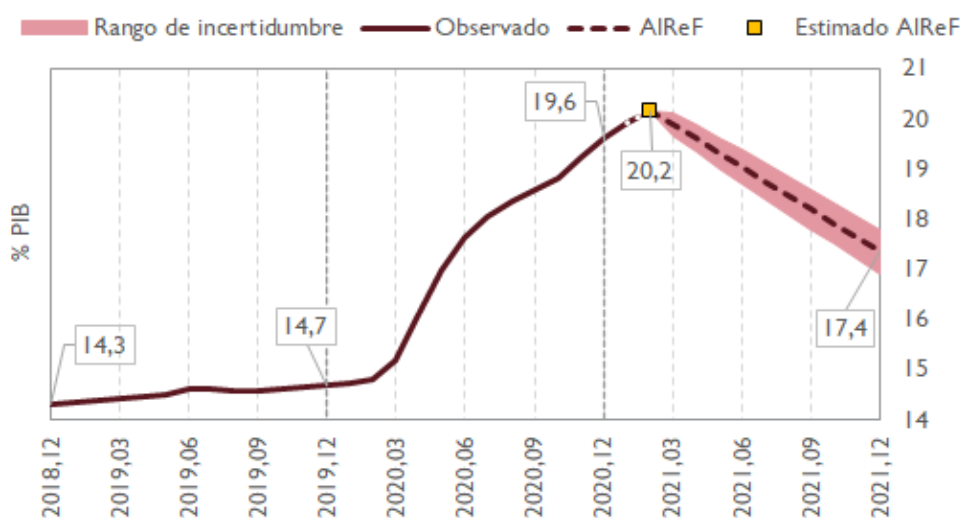
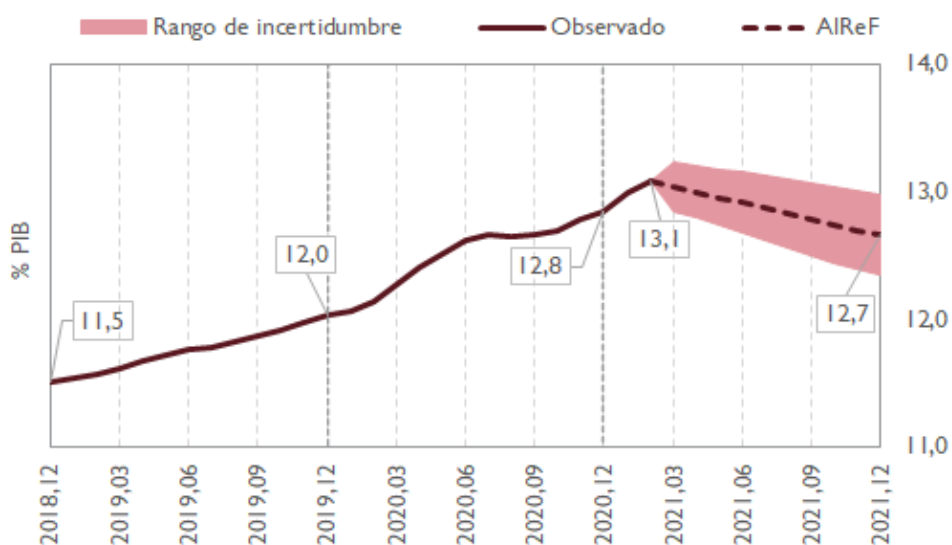


GRÁFICO 35. EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



La evolución del saldo de los distintos agentes de los Fondos de Seguridad Social no es la misma. Realizando un análisis simplificado, a partir de la estimación de la situación de cierre de 2020 de cada agente, se desagregan los impactos en un efecto denominador, un efecto de las medidas y un efecto macro / inercial. En 2021, sólo este último contribuye a aumentar el déficit. Esto se debe al aumento del gasto de las pensiones. El SSS aumenta algo su déficit por ese motivo, mientras que el SEPE casi vuelve al equilibrio presupuestario por la reducción del coste de los ERTE.

CUADRO 9. SALDO POR AGENTES DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL (%PIB)

	2021					
	2020	Descomposición			Impacto total (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
		Efecto denominador (a)	Efecto medidas diferencial (b)	Efecto macro / inercial Nueva inform. (c)		
FSS	-2,6	0,2	1,2	-0,3	1,1	-1,5
SSS	-1,3	0,2	0,0	-0,4	-0,3	-1,6
SEPE	-1,3	0,1	1,2	0,2	1,4	0,1

4.4.3. Comunidades Autónomas

La AIReF revisa a la baja las previsiones de déficit del subsector CC.AA. para 2021 hasta el -0,4% del PIB, 4 décimas menos que en el informe anterior. Por lo tanto, el déficit se situaría por debajo de la tasa de referencia del -1,1% recogida en el Plan Presupuestario. Las previsiones de la AIReF en el subsector autonómico actualizan los datos considerados para el informe anterior a partir de la información disponible sobre el cierre de 2020, la contenida en los presupuestos y previsiones autonómicos de los planes a medio plazo y en los PGE, así como por las nuevas medidas comunicadas tanto en el ámbito autonómico como estatal y la revisión del escenario macroeconómico. La mayor parte de la variación sobre las previsiones de 2021 se deriva del cierre de 2020. Adicionalmente, se han revisado otros elementos que, con distintos efectos, generan un impacto neutro en el saldo para 2021. Con efecto positivo, se revisa a la baja el gasto en remuneración de asalariados no asociado a la pandemia a partir de la información proporcionada por las comunidades sobre medidas y crecimiento de plantilla, y se incorpora la mayor transferencia de los PGE en el nivel acordado de dependencia. En sentido contrario, se moderan ligeramente las previsiones de crecimiento de ingresos autonómicos ajenos al sistema de financiación de las comunidades de régimen común por el empeoramiento de las previsiones macroeconómicas, y se revisa al alza el gasto derivado de medidas adoptadas o previstas en relación con la COVID. Con efecto neutro, se incorporan las ayudas directas a empresas de la AGE que se gestionarán a través de las CC.AA.

No hay cambios significativos a nivel global en las previsiones autonómicas para 2021, por lo que se acentúa la distancia con las estimaciones de la AIReF respecto al saldo. Como regla general, los presupuestos autonómicos mantienen las previsiones de los proyectos y líneas informados en diciembre. Las CC.AA. de Cataluña, Madrid y la Región de Murcia siguen sin disponer de presupuesto a la fecha, si bien, con la excepción de la Región de Murcia, han remitido una previsión actualizada del cierre de 2021. Igualmente, algunas CC.AA. han actualizado sus previsiones para 2021 en los planes

presupuestarios a medio plazo enviados al MINHAC, incorporando algunas variaciones sobre las cifras de presupuestos y una mejora de su saldo. No obstante, esta nueva información tiene un impacto limitado a nivel de subsector.

La reducción de la previsión de déficit en 2021 se explica principalmente por la incorporación de los datos del cierre de 2020. Las CC.AA. han cerrado 2020 con un déficit del 0,2% del PIB, inferior en cuatro décimas al esperado en el informe de líneas, como consecuencia, por un lado, de una menor caída de ingresos y, por otro, de una ejecución más limitada del gasto corriente sobre la prevista en el informe. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos de 2020 se trasladan a las actuales proyecciones para 2021 en su mayor parte. De la información facilitada por las comunidades, se desprende que la pandemia en 2020 ha tenido un impacto similar al previsto en el informe anterior, si bien con un mayor coste de las medidas de gasto adoptadas en áreas distintas a la educación, y una menor caída de ingresos. Ello supone que 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 las CC.AA. mejore cuatro décimas de PIB sobre 2019.

Aumenta la estimación del coste asociado la pandemia en 2021 por medidas adoptadas por las CC.AA., impactando en torno a media décima en el saldo del subsector, al que se une el de las ayudas a empresas financiadas por el Estado. A partir fundamentalmente de la nueva información proporcionada por las CC.AA., se han actualizado las previsiones del gasto asociado a la pandemia en 2021 considerando los siguientes elementos:

- Valoración del impacto en 2020: Se mantiene el impacto global estimado, con cambios en sus componentes. Aumenta un 16% la valoración del gasto sanitario y sociosanitario derivado de la COVID, y un 28% el del gasto por medidas adoptadas en áreas distintas a la educación. Por el contrario, la caída de ingresos ha sido inferior en un 26% a la esperada en el informe anterior: destaca el comportamiento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) con una recaudación un 28% superior a la estimada; los ingresos asociados a la prestación de servicios y la producción (ventas), han caído un 26% menos; y, aunque con menor peso en el total, la recaudación por IVA de Navarra ha sido más de un 50% superior a la estimada en noviembre. En sentido contrario, otros impuestos sobre los productos han caído un 56% más de lo esperado.

CUADRO 10. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2020. TOTAL CC.AA.
(% PIB)

Total CCAA	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,2%	1,1%
Sanidad	0,7%	0,6%
Educación	0,1%	0,1%
Otras	0,4%	0,3%
Impacto macro	0,5%	0,7%
TOTAL	1,8%	1,8%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sanitario y sociosanitario por COVID ejecutado a la fecha: Se ha proyectado el gasto considerando los datos disponibles de cierre de 2020 (tomados en relación con la incidencia relativa, la población protegida y otros factores con efecto en el gasto), 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 una parte del gasto en consumos intermedios incurrido en el ejercicio anterior se replicará en 2021. Respecto al resto de conceptos de gasto, con carácter general se han considerado las previsiones proporcionadas por las CC.AA., y de no existir éstas se ha proyectado una parte del gasto del ejercicio anterior. Bajo estos supuestos y datos, se ha revisado al alza en un 22% el gasto sanitario y sociosanitario en el que podrían incurrir las comunidades 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 proporcionada, se modera significativamente el gasto en educación estimado en el informe anterior y, en sentido contrario, se registra un aumento importante del coste estimado en otras áreas por medidas puestas en marcha o previstas para paliar los efectos originados por la pandemia. Estas medidas afectan sobre todo al área de promoción económica, con ayudas y subvenciones a familias, autónomos y empresas para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia, así como a servicios sociales, con refuerzo de las ayudas para los sectores más desfavorecidos. En conjunto, aumenta un 16% el impacto esperado en 2021, con un efecto negativo en el saldo del subsector cercano a media décima de PIB.
- Incorporación de las ayudas a empresas financiadas por la AGE

CUADRO 11. VARIACIONES EN LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. TOTAL CC.AA.
(% PIB)

Total CCAA	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,8%	0,7%
Sanidad	0,4%	0,4%
Educación	0,1%	0,2%
Otras	0,2%	0,1%
Ayudas a empresas	0,6%	
TOTAL	1,4%	0,7%

Por otro lado, la AIRcF ha actualizado el impacto en 2021 de otras medidas autonómicas adoptadas o previstas de acuerdo con la información facilitada por las CC.AA., mejorando menos de media décima de PIB el saldo del subsector. Se revisa a partir de los datos actualizados por las CC.AA. el impacto de actuaciones adoptadas ajenas a la pandemia con impacto en 2021, si bien su importe es poco significativo en el conjunto. Así, se ha recogido la mayor recaudación esperada en Navarra en el IRPF por la reversión de las medidas adoptadas en 2019 y el impacto de las recogidas en la Ley Foral 21/2020; y en la Comunitat Valenciana, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), por las medidas de inspección. Adicionalmente, se revisa a la baja el gasto en remuneración de asalariados no vinculada a la pandemia por la actualización de las previsiones de plantilla y las medidas adoptadas en este ámbito.

La aprobación de los PGE y de las nuevas medidas anunciadas por el Gobierno con impacto en CC.AA. también mejoran ligeramente su saldo en 2021. Los principales recursos de las CC.AA. derivados de los PGE, recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sujetos a entregas a cuenta y transferencia extraordinaria para déficit, se mantienen respecto al proyecto informado, así como otras transferencias a favor de las CC.AA., tanto directas como derivadas del PRTR. Únicamente cabe destacar el incremento de la transferencia prevista para el nivel acordado de dependencia, que pasa de 283 a 566 millones de euros, traduciéndose en una mejora para el subsector autonómico. Los nuevos fondos anunciados por el gobierno central, 7.000 millones de euros (de los cuales 26M se destinan a Ceuta y Melilla) para ayudas directas a empresas, se gestionarán a través de las CC.AA., suponiendo para ellas un aumento de los recursos y, en la misma medida, del gasto.

La revisión del escenario macroeconómico, si bien con un impacto limitado en el subsector CC.AA., modera la evolución de ingresos al cierre. Dado que los principales ingresos autonómicos, procedentes del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común ya se han fijado en los PGE, el

empeoramiento de las previsiones macroeconómicas generales tiene un impacto limitado en las perspectivas para el subsector en 2021. Se ha moderado el crecimiento esperado en otros ingresos propios autonómicos, de forma que si bien los resultados positivos del cierre de 2020 elevan su nivel no se traslada completamente la mejora del cierre al 2021: tributos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, aportaciones de las Diputaciones Forales del País Vasco, recursos del Régimen Especial Fiscal de Canarias, así como Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, otros ingresos tributarios y los procedentes de prestaciones de servicios y otra producción de mercado.

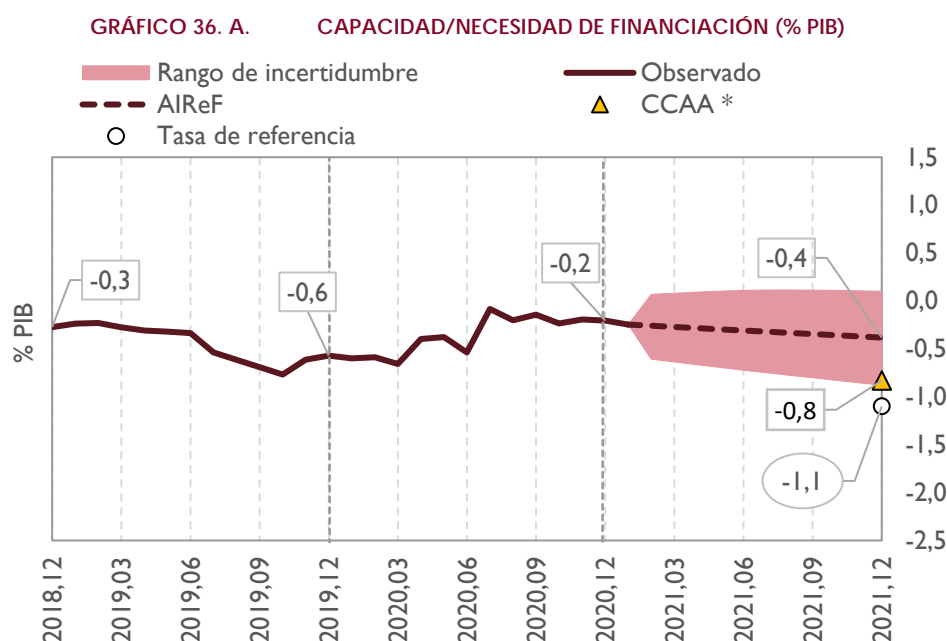
Por último, se mantienen, en líneas generales, los supuestos de evolución del resto de ingresos y gastos para los que persisten incertidumbres o no se dispone de información sobre su ejecución. Así:

- a) 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.
- b) 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 para reducir el déficit de las CC.AA., por lo que 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 existen otras posibilidades como las recogidas en los presupuestos de Canarias y Extremadura. En los presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra y País Vasco no se recoge cuantía alguna por esta transferencia, si bien el País Vasco ha remitido una previsión de cierre en la que incorpora la transferencia calculada según el criterio del escenario de la AIReF.
- c) Se sigue estimando un crecimiento inercial superior al del ejercicio anterior en los gastos no asociados a la COVID-19, salvo en los de personal.

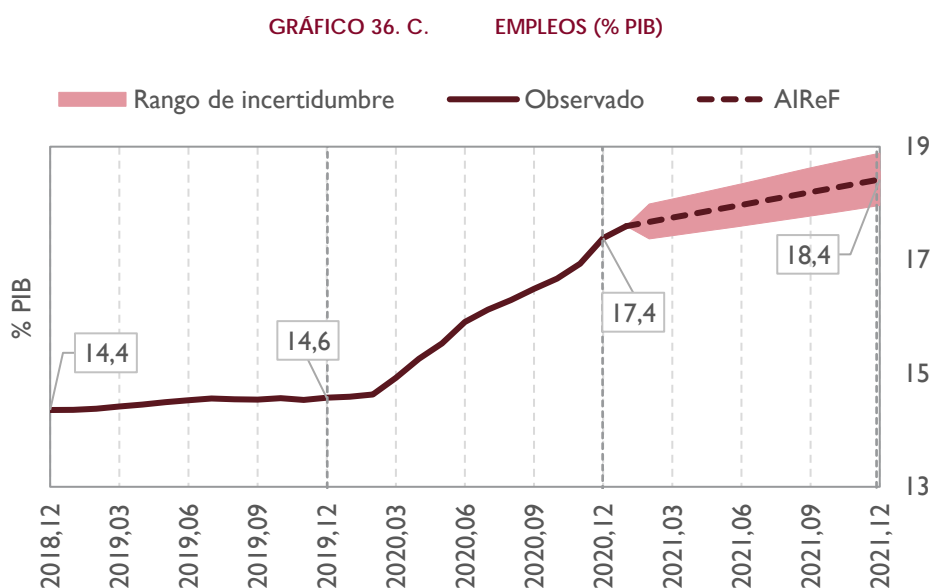
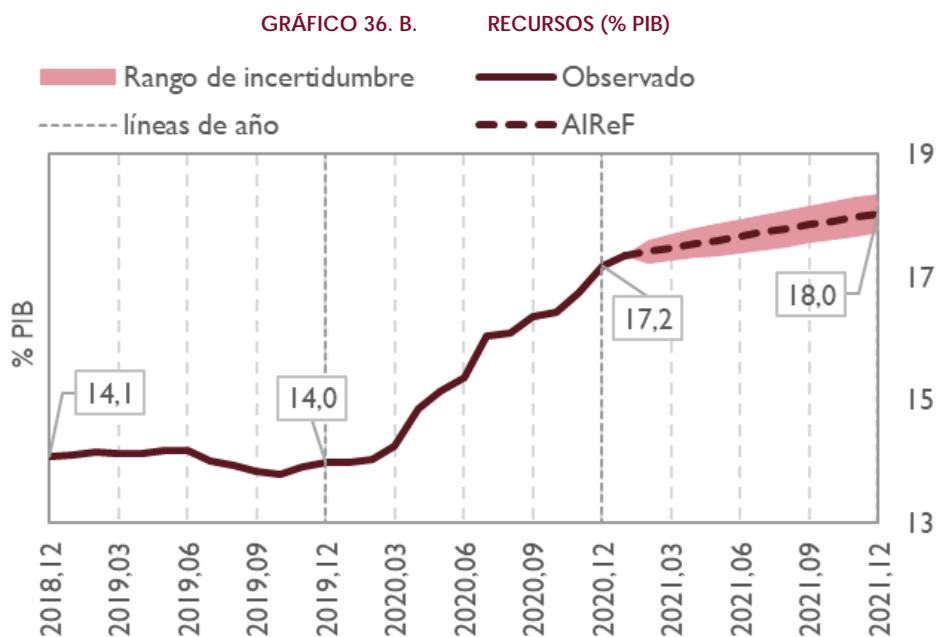
Respecto al informe de líneas, los recursos elevan su nivel y peso en 2021, afectados fundamentalmente por el cierre de 2020 y los fondos a percibir de la AGE para ayudas directas a empresas. Los recursos autonómicos aumentan su peso hasta el 18% del PIB, que sería del 16,5% sin los fondos PRTR y del 15,9% sin las transferencias del Estado para ayudas directas a empresas. Sin estos fondos, valorados en 18.700 y 7.000 millones, respectivamente, los ingresos de las CC.AA. alcanzarían un importe similar al de 2020.

Los empleos no financieros de las CC.AA. igualmente elevan su nivel y peso con la incorporación del gasto financiado con las transferencias del Estado, moderado por la positiva ejecución de 2020. Los empleos alcanzarían un peso del 18,4% del PIB una vez incorporados los gastos asociados a fondos del PRTR y las ayudas a empresas financiadas por el Estado. Sin estas partidas, sin embargo, los empleos autonómicos serían del 16,3% del PIB, peso inferior al previsto en el informe anterior a pesar de la revisión del PIB.

GRÁFICO 36. COMUNIDADES AUTÓNOMAS



(*) Incluye las previsiones de las CC.AA. a excepción de Murcia, que no ha remitido las suyas.



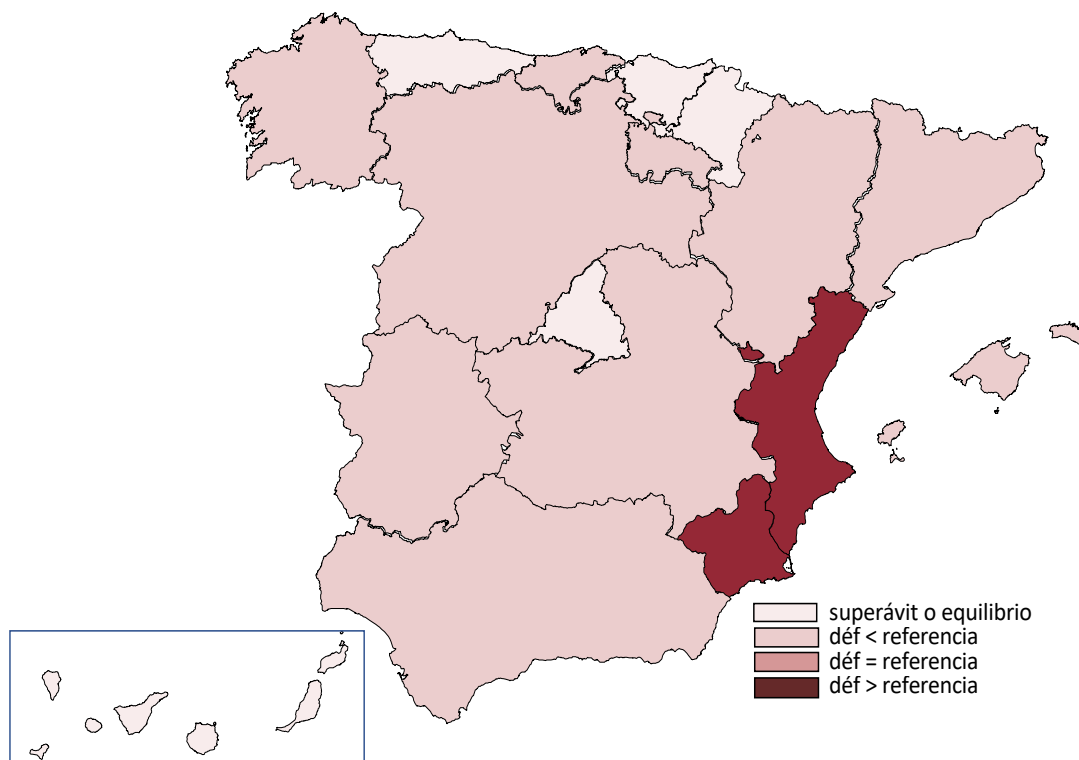
Análisis individual

A nivel individual, mejoran las perspectivas para casi todas las CC.AA.: pasa de nueve a quince el número de CC.AA. que podrían cerrar en 2021 con un déficit inferior a la referencia fijada. Con la información actual disponible, la AIReF estima que todas las CC.AA. excepto la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana podrían alcanzar un saldo más favorable a la referencia fijada para el subsector. Los presupuestos de Canarias, Galicia y La Rioja ya contemplaban previsiones de déficit inferiores al 1,1%, y las previsiones de cierre actuales de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid también consideran saldos más favorables. Esta situación se mantendría

incluso bajo una distribución de la transferencia extraordinaria del Estado bajo criterios de población.

En análisis detallado de cada CC.AA. se recoge en los informes individuales que se publican con el presente informe.

GRÁFICO 37. MAPA DE CC.AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2021 EN RELACIÓN CON LA REFERENCIA DEL -1,1%. SUBSECTOR CC.AA.



CUADRO 12. VARIACIONES EN LAS PREVISIONES DE SALDO PARA 2021 POR CC.AA. (% PIB)

CCAA	Previsiones AIReF		Previsiones CCAA	
	Actual	Líneas	Actual	Líneas
ANDALUCÍA	-0,3%	-0,9%	-1,1%	-1,1%
ARAGÓN	-0,4%	-1,1%	-1,1%	-1,1%
ASTURIAS	0,1%	-0,7%	-1,1%	-0,8%
BALEARES	-0,2%	-0,5%	-1,1%	-1,0%
CANARIAS	0,4%	0,4%	-0,2%	-0,2%
CANTABRIA	-0,1%	-1,1%	-1,1%	-1,1%
CASTILLA Y LEÓN	-0,5%	-1,1%	-1,1%	-1,1%
CASTILLA - LA MANCHA	-0,5%	-1,4%	-1,0%	-1,1%
CATALUÑA	-0,4%	-0,5%	-1,1%	-1,1%
EXTREMADURA	-0,9%	-1,4%	-0,6%	-1,1%
GALICIA	-0,4%	-0,4%	-0,9%	-0,9%
COMUNIDAD DE MADRID	0,0%	-0,3%	0,0%	
REGIÓN DE MURCIA	-1,4%	-1,7%		
CF DE NAVARRA	0,0%	-1,1%	-2,0%	-2,2%
PAÍS VASCO	0,2%	-0,9%	-1,1%	-2,2%
LA RIOJA	-0,1%	-0,6%	-0,5%	-1,1%
COMUNITAT VALENCIANA	-1,7%	-2,3%	-1,1%	-1,0%
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS	-0,4%	-0,8%	-0,8%	-0,9%

Perspectivas para el 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, por lo que se atenúa el deterioro esperado del saldo en 2022 que, no obstante, podría empeorar casi 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.

4.4.4. Corporaciones Locales

La AIReF eleva en cuatro décimas las previsiones del subsector CC.LL. para 2021, estimando que podría alcanzarse un superávit en torno al 0,3% del PIB al cierre de año. Las previsiones de la AIReF para el subsector local actualizan los datos considerados para el Informe sobre las líneas presupuestarias de 2021 a partir de la última información publicada sobre el cierre de 2020 y

actualización de los datos de ejecución trimestral del pasado año, la información contenida en los PGE con incidencia en el subsector, los datos financieros a fin de 2020 sobre deuda y depósitos locales publicada por el Banco de España, así como la facilitada por la Central de Información del MINHAC sobre los presupuestos aprobados/prorrogados de las EE.LL. y la aportada por las 24 grandes CC.LL. objeto de evaluación individual por la AIReF sobre presupuestos aprobados y deuda prevista para 2021, entidades cuya representatividad en el resultado del subsector es de alrededor de un 30%. En base a todos estos datos la AIReF mejora sus previsiones del resultado local de 2021, situándolo en un superávit del entorno de las tres décimas de PIB.

El resultado publicado sobre el cierre de 2020 condiciona la mayor parte de la mejora estimada para 2021, de casi tres décimas de PIB. El cierre de 2020 y la revisión de los datos trimestrales del pasado año que ha acompañado a dicha publicación han supuesto una notable mejoría de los resultados locales de 2020 desde la segunda mitad del año, mejora que no recogían las anteriores publicaciones relativas a la ejecución acumulada a finales de septiembre de dicho ejercicio económico. Según estos nuevos datos, a fin del tercer trimestre de 2020 el subsector local alcanzó un superávit de casi dos décimas de PIB, más del 60% del obtenido al cierre del año, corrigiendo la publicación anterior que, si bien ya reflejaba una ligera mejora en la segunda mitad del año, tan solo informaba de un resultado positivo a esa fecha de menos de media décima de PIB. Este mejor resultado de 2020 parece deberse, principalmente, al menor impacto negativo del contexto de crisis sanitaria, social y económica, sobre todo en los gastos locales que, si bien se han visto incrementados en más de una décima de PIB como consecuencia de la pandemia, éstos se han visto compensados con la no realización de otros gastos, operando en parte el denominado efecto sustitución.

El menor incremento esperado del gasto y la ligera mejora de los ingresos determinan el resto de la mejoría prevista del resultado local en 2021. La mejora de las estimaciones de la AIReF sobre el resultado local en 2021 se ve también afectada por la revisión de las previsiones realizadas en el Informe sobre las líneas presupuestarias, tanto en la corriente de recursos como de empleos, a la luz de su evolución en la última mitad del año pasado, del menor impacto esperado de las medidas previstas en el subsector local en 2021 para paliar los efectos de la pandemia, de en torno a media décima de PIB, así como la aprobación definitiva de los PGE donde se contemplan mayores dotaciones para este subsector. En particular, los PGE incorporan recursos destinados a compensar los menores ingresos producidos en 2020 en el transporte público como consecuencia de la pandemia.

La AIReF eleva el crecimiento previsto en 2021 de los recursos locales hasta casi un 7%, fruto de la mejora de los ingresos más directamente relacionados con la actividad económica y de la inyección de nuevos recursos del Estado. En el Informe de noviembre de 2020, la AIReF había situado el aumento interanual estimado de los recursos locales en 2021 en el entorno del 4%. Con la información actual sobre evolución positiva de los ingresos de las DD.FF., el mejor comportamiento de los otros ingresos locales vinculados a la actividad económica, y la aprobación por LPGE de la financiación para paliar el déficit de tarifa del servicio de transporte de 2020, la AIReF actualiza al alza sus previsiones de recursos a obtener en el año, situándolo ligeramente por debajo del 7%.

Sin embargo, los empleos locales aumentarían un 5%, reduciendo lo previsto en noviembre, por la menor expansión estimada de los gastos corrientes directamente relacionados con la COVID-19. La AIReF estimó en noviembre que el crecimiento de los gastos en 2021 podría alcanzar el 6%, como consecuencia de la elevación del gasto corriente, fundamentalmente el social, dada la extensión de la COVID-19 así como de la aplicación a este tipo de gasto de los ahorros de años anteriores. Con los datos actuales sobre cierre de 2020 y la nueva información remitida por las grandes CC.LL. sobre el impacto de la pandemia el pasado año, donde se evidencia el menor efecto negativo de ésta, la AIReF actualiza su previsión de los gastos locales para 2021, situando el aumento estimado en el entorno del 5%.

El análisis de los presupuestos locales para 2021 corrobora la variación al alza de los resultados previstos por la AIReF para este año. La Central de Información del MINHAC ha remitido a la AIReF la información solicitada sobre los presupuestos aprobados y/o prorrogados por las EE.LL. para este año, la cual cuenta con un grado de representatividad del 76%. Según estos datos, elevados al total nacional, los resultados previstos obtener este año por el subsector local podrían consolidar un superávit en torno a 3 décimas de PIB, confirmando las conclusiones de anteriores Informes de la AIReF de la menor inestabilidad de las haciendas locales ante situaciones extraordinarias que la que pueden sufrir otras administraciones, dada la mayor autonomía financiera y estabilidad de sus ingresos y su capacidad limitada de gasto.

Además, la información enviada por las 24 grandes CC.LL. sobre presupuestos a ejecutar en 2021 confirma la tendencia a la ligera mejoría del saldo obtenido en 2020. Como viene siendo habitual en los Informes de la AIReF, el presente se completa con un Informe complementario de evaluación individual de las grandes EE.LL., cuya importancia relativa en términos poblacionales y presupuestarios, más de un 25%, determina su influencia sobre el resultado del subsector. Según los datos facilitados, a nivel de grupo

y pese al efecto negativo en sus cuentas de 2021 de la caída de sus ingresos más directamente ligados a la actividad económica y de las medidas discrecionales adoptadas en materia de gastos e ingresos para paliar los efectos negativos de la pandemia, los resultados esperados permiten anticipar la obtención de superávit de, al menos, el mismo nivel del año anterior. Esta información elaborada con criterios de prudencia, dado el entorno de pandemia, mejora las previsiones de resultado remitidas a la AIReF en octubre en casi un 3%, lo que extrapolado al total nacional permite anticipar un escenario similar con ligera tendencia a la mejora en 2021.

Asimismo, la información financiera sobre deuda y depósitos de las CC.LL. confirman la tendencia a la consolidación del superávit local en el entorno de un 0,3% de PIB. Los últimos datos publicados por el Banco de España sobre deuda y depósitos locales, correspondientes a fin de 2020, corroboran el resultado alcanzado en el año, de casi tres décimas de PIB de superávit, dado que el nivel de deuda se redujo con respecto al mismo periodo del año anterior más de una décima (casi 1.300M€) y los depósitos aumentaron más de dos décimas (en torno a 2.600M€). De mantenerse esta tendencia en 2021, año en que el entorno macroeconómico se prevé más favorable, los resultados de 2021 al menos consolidarían lo realizado en 2020.

Existen importantes incertidumbres con incidencia en 2021 derivadas del efecto expansivo del gasto que produzca la suspensión de las reglas fiscales, de la extensión e impacto de la pandemia, así como de la aplicación a gasto del PRTR. Como ya se puso de manifiesto en el Informe de noviembre de 2020, el escenario central de las estimaciones de la AIReF para el subsector local en 2021 puede verse alterado al alza o a la baja por las limitaciones al alcance que se deriven de los siguientes elementos: la cuantificación que alcancen los gastos a realizar por aplicación de los remanentes obtenidos en años anteriores al no generar incumplimientos en un contexto de suspensión de reglas fiscales, del efecto sobre los ingresos de la reducción de la actividad económica fruto del contexto de pandemia, de las medidas adoptadas o que se adopten para paliar los efectos de la COVID-19, y de cuál sea el gasto que se verifique derivado del PRTR.

La AIReF ha revisado media décima al alza su estimación del impacto que la aplicación a gasto de los ahorros locales de años anteriores podría suponer en 2021. Las previsiones actuales de la AIReF para 2021, revisadas al alza dados los resultados positivos de 2020 y, por tanto, dados los mayores ahorros acumulados por el subsector local, elevan el impacto económico de la aplicación a gasto de estos ahorros en más de media décima de PIB sobre lo estimado en noviembre de 2020, afectando en casi una décima y media al resultado del año. No obstante, el gasto total que a fin de año se realice, sea

con este recurso de ejercicios cerrados o con recursos propios o ajenos del año en curso, se verá atenuado por la capacidad limitada de gasto de estas administraciones, dado el necesario cumplimiento de las garantías jurídicas exigidas por la normativa de contratación. Por eso, se prevé que el mayor volumen de gasto financiado con estos recursos se vea acompañado por una mayor inejecución de los créditos aprobados para el año.

La AIReF revisa a la baja su estimación del impacto en las arcas locales de la pandemia en 2021 tras la revisión a la baja de los efectos negativos en 2020. La publicación de los datos de cierre de 2020, en la que se cuantifica el efecto de la COVID-19 en los gastos del subsector local en más de una décima de PIB (1.250M€), ha determinado la revisión de las estimaciones de la AIReF del efecto de la pandemia en 2021. En el Informe de noviembre de 2020, la AIReF había cuantificado el efecto estimado de la reducción de ingresos e incremento de gastos directamente relacionados con la crisis económica y social que la crisis sanitaria trae consigo en alrededor de 1.000M€ en 2021. Con la información sobre cierre de 2020 e impacto de la COVID-19, la mejora de los ingresos esperados de las DD.FF. y otros ingresos vinculados a la evolución de la situación económica, los recursos para financiar el déficit de 2020 en el transporte colectivo urbano, y el menor efecto estimado en el gasto corriente que la situación extraordinaria originará, la AIReF ha rebajado el impacto global de la pandemia en 2021, situándolo en menos de media décima de PIB.

GRÁFICO 38. CORPORACIONES LOCALES

GRÁFICO 38. A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

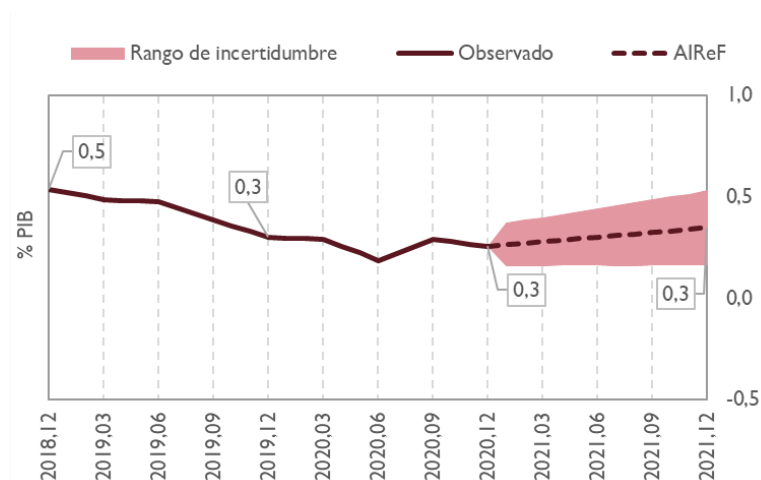
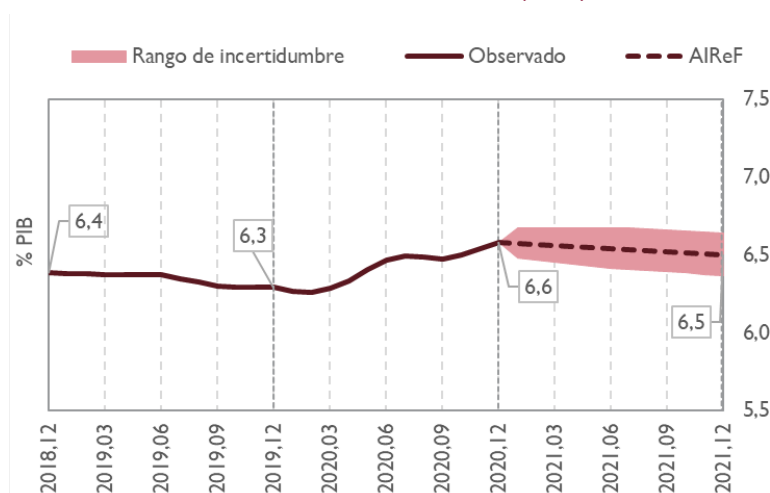
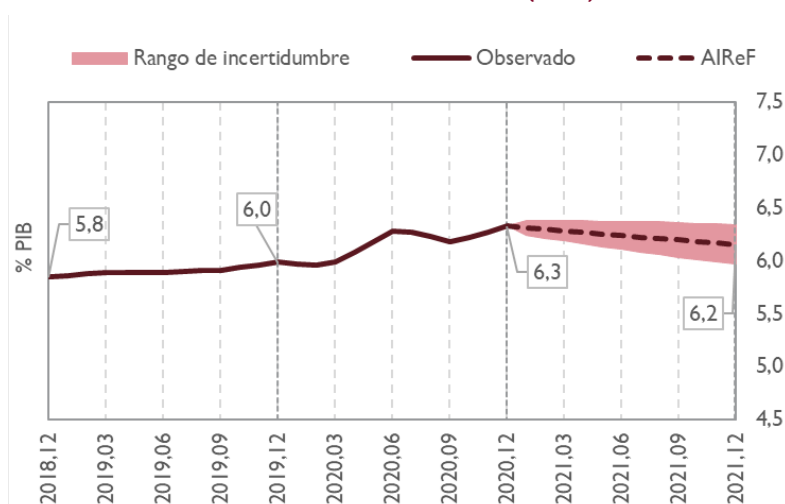


GRÁFICO 38. B. RECURSOS (% PIB)

GRÁFICO 38. C. EMPLEOS (% PIB)


Análisis individual. 24 grandes Corporaciones Locales (CC.LL.)

Los datos comunicados por las grandes CC.LL. sobre resultados a alcanzar en 2021 son más prudentes, pero, a nivel general, no presentan importantes variaciones sobre los remitidos con las líneas presupuestarias. En el Informe complementario sobre la evaluación individual de las CC.LL., la AIReF realiza el análisis de las 24 grandes EE.LL., con los datos actuales de estimación de cierre de 2021 según la información de los presupuestos a ejecutar en el año. Estos saldos esperados por las CC.LL. en 2021 no presentan variaciones significativas con los recogidos en el Informe de diciembre, salvo en los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Valladolid y el Cabildo Insular de Tenerife cuyas previsiones cambian de obtención de superávit a déficit.

La AIReF mantiene sus previsiones de diciembre de déficit en 2021 en los ayuntamientos de Barcelona y Bilbao, y las tres DD.FF. e incorpora a esta

situación a los de Palma y Valladolid. La AIReF ha realizado una estimación del saldo a obtener a fin 2021 por cada una de las 24 grandes CC.LL. fundamentalmente según el grado de realización esperado de sus gastos previstos y la probabilidad de realización de los ingresos esperados. Según estas previsiones los ayuntamientos de Barcelona, Palma, Bilbao, Valladolid, y las Diputaciones Forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa cerrarán 2021 con déficit, si bien en el caso de las DD.FF. estos resultados están muy condicionados con el efecto en el saldo de la caída de ingresos en los tributos concertados derivada de la pandemia que no se traslada a otras AA.PP. vía aportaciones.

El análisis de la evolución en 2020 del gasto computable en las grandes CC.LL. permite concluir que su gran crecimiento en 2019 fue determinante, sin que la pandemia haya tenido un efecto significativo en el resultado de 2020. El incremento generalizado del gasto local en 2019 determinó que el total subsector elevara el gasto computable un 6% (por encima de lo permitido por la tasa de crecimiento aprobada del 2,7%). Como se puso de manifiesto en el Informe de la AIReF de diciembre, los ayuntamientos de Bilbao, Madrid y Valencia y las Diputaciones de Barcelona y Valencia expandieron el gasto computable en 2019 en porcentajes del entorno del 10% (7% en el caso del ayuntamiento de Valencia). En 2020, año en el que no opera el cumplimiento de las reglas fiscales, once de estas grandes entidades han presentado incrementos del gasto computable por debajo de lo observado en 2019 pese al peso de los mayores gastos por la COVID-19, al partir de un gasto base muy elevado. Sin embargo, depurado el efecto de la COVID-19, los Ayuntamientos de Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Palma y Zaragoza, la Diputación de Valencia y la Diputación Foral de Gipuzkoa muestran en 2020 un aumento del gasto computable superior al 6% (el doble de la tasa de referencia que operaría en un contexto de estabilidad económica).

GRÁFICO 39. 24 GRANDES CC.LL. VISIÓN COMPARADA PREVISIONES AIREF INDICADORES FISCALES EN 2020 Y 2021

CORPORACIONES LOCALES	EVOLUCIÓN PLANES ECONÓMICO FINANCIEROS (PEF)	Estabilidad		Gasto computable	Ratio de deuda (RD)
		Cierre 2020	Previsión 2021	Cierre 2020	Previsión 2021
MADRID	No cumplió RG15 y RG16. Tras 3 PEF's aprobados por Pleno pero no por órgano de tutela, en Dic 17 se aprueba definitivamente PEF 17-18. Incumplió RG 19.	+	+		44%
BARCELONA	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 15-16. Revisado por prev. incumpl. 16. Nuevo PEF 16-17. Incumplió RG 18, nuevo PEF 19-20	-	-		29%
VALENCIA	No cumplió RG17, siguiendo los criterios homogeneos de cálculo de la RG de la guía IGAE. Tenía que haber presentado un PEF que no ha realizado. Incumplió RG 19.	+	+	<2019	35%
SEVILLA	PEF por incumplimiento RG18 aprobado para 19-20.	+	+	<2019	25%
ZARAGOZA	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG17 comprometida en el PEF por desfase temporal.	-	+	>6%	90%
MÁLAGA	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG 19.	+	+	<2019	45%
MURCIA	PEF por incumplimiento OE y RG16 aprobado para 17-18. Incumplió RG 19.	+	+	<2019	67%
PALMA	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17	+	-	>6%	44%
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	PEF por incumplimiento RG17 aprobado para 18-19	+	+	>6%	0%
BILBAO	PEF 17-18 aprobado por aprobar el presupuesto 2017 con déficit, incumpliendo lo establecido en la LOEPSF. En octubre 2019, ante la previsión de incumplimiento de RG 2019, aprueban un nuevo PEF 19-20.	-	-	<2019	0%
ALICANTE	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17	+	+		0%
CÓRDOBA	Incumplió RG 19.	+	+	>6%	55%
VALLADOLID		-	-	<2019	53%
VIGO	PEF por incumplimiento OE y RG 2018 aprobado para 19-20	+	+	<2019	0%
GIJÓN	No cumplió RG17. No aprobó el PEF por Pleno.	-	+	<2019	41%
L'HOSPITALET DE LLOBREGAT	PEF por incumplimiento RG 2018 aprobado para 19-20	-	+		6%
DIP. BARCELONA	PEF por incumplimiento RG17 aprobado para 18-19. Incumplió RG19.	+	+	<2019	0%
DIP. VALENCIA	PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG19.	+	+	>6%	10%
DIP. SEVILLA		+	+	<2019	2%
CABILDO INSULAR DE TENERIFE		+	+	<2019	12%
CONSEJO INSULAR DE MALLORCA	PEF por incumplimiento OE y RG17 aprobado para 18-19	+	+	<2019	26%
DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA/ÁLAVA		-	-	<2019	55%
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA		-	-	>6%	44%
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA		-	-		77%

<2019 Gasto computable de 2020 (estimado sin el efecto COVID) es inferior al de 2019. Si supone incremento pero éste es inferior al 6%, casilla en blanco.
 >6% Crecimiento del gasto computable del 2020 (sin efecto COVID) superior al 6%
 + Previsión de superavit
 - Previsión de déficit

Nota: Los colores de fondo en la columna de deuda representan el tramo de la RD: verde si es <75%, amarillo si está entre 75% y 110% y rojo si es >110%

En un contexto de suspensión de reglas fiscales las funciones de los órganos de tutela de las CC.LL. se ven muy limitadas. La AIReF solicitó a los órganos de

tutela de las EE.LL. que analiza individualmente información sobre sus actuaciones en relación al seguimiento de los componentes de las reglas fiscales (capacidad/necesidad de financiación, evolución del gasto computable y deuda). La información aportada ha puesto de manifiesto la problemática de la realización de estas competencias en un contexto como el actual de suspensión de las reglas fiscales. Sin embargo, es más importante que nunca la supervisión fiscal a fin de que no se comprometa la sostenibilidad de futuro de sus haciendas. Por ello, la AIReF considera que es preciso reforzar la coordinación entre el MINHAC y los distintos órganos de tutela.

4.5. Pasivos contingentes y riesgos fiscales

Los pasivos contingentes pueden conllevar un importante impacto negativo en las cuentas de las administraciones, tal y como ha señalado la AIReF en informes anteriores. La AIReF ha venido señalando en sus informes los riesgos fiscales y los pasivos contingentes existentes y dejando constancia de que ni el Plan presupuestario ni los PGE incluyen información detallada y completa de los pasivos contingentes que pueden afectar al año al que se refieren. La no inclusión de los riesgos fiscales y, en consecuencia, de su posible impacto en las cuentas de las administraciones en el caso de que estos lleguen a materializarse, impide disponer de una visión global y completa de la verdadera situación fiscal de las administraciones. Por este motivo, la AIReF ha venido recomendando en sus informes la máxima transparencia y un estricto seguimiento de estos pasivos, así como su inclusión en toda planificación fiscal que se realice de cara a anticipar o minimizar su impacto.

En este sentido, en 2020, la materialización de los riesgos fiscales derivados del almacén de gas CASTOR y de la SAREB, ha supuesto un fuerte aumento del déficit y de la deuda de la AC. En el informe de líneas fundamentales de las AA.PP. para 2021, y en informes anteriores, la AIReF ya había apuntado la posibilidad de que el Estado tuviera que abonar la indemnización de 1.454M€, con intereses de demora incluidos, por la clausura del almacén de gas Castor, lo que se ha materializado en 2020 a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo. Además, la reclasificación de la SAREB como administración pública como consecuencia de su patrimonio neto negativo, ha supuesto un impacto de 9.891M€ en el déficit y de 35.000M€ en la deuda de la AC. La materialización de estos dos pasivos contingentes supone un impacto conjunto en el déficit de 2020 de 11.345M€, lo que representa el 1% del PIB de ese año.

Para 2021, la AIReF puso de manifiesto la existencia de mayores riesgos fiscales que en otros ejercicios, derivados principalmente de la pandemia. En

el informe de las líneas fundamentales de presupuestos para 2021, la AIReF ya señaló mayores riesgos para 2021, entre los que cabe destacar los riesgos derivados de la ejecución del PRTR; los riesgos relativos a las garantías concedidas a PYMES y autónomos para preservar la liquidez del tejido productivo; los riesgos derivados de la materialización de otro escenario macroeconómico menos favorable; los riesgos derivados de la previsión demasiado optimista de los ingresos o el riesgo de convertir en estructural el gasto asociado a la pandemia.

Por un lado, tal y como había apuntado la AIReF en el informe anterior, ya se han materializado en 2021 algunos de los riesgos asociados a las medidas de liquidez adoptadas por el Estado en 2020 para hacer frente a la pandemia.

La larga duración de la pandemia y con ello de las restricciones a la movilidad y de aforo fueron puestas ya de manifiesto por la AIReF como circunstancias objetivas que hacían aumentar la probabilidad de ejecución de las garantías y avales públicos concedidos por la pandemia. Tal y como se preveía, estas circunstancias han hecho aumentar el riesgo de problemas de solvencia de las empresas a las que se habían concedido préstamos y avales del Estado. Por este motivo y para evitar los efectos estructurales sobre la economía, el gobierno se anticipa a la previsible ejecución de avales públicos y mediante el Real Decreto- ley 5/2021 crea dos Líneas COVID de ayudas directas a autónomos y empresas con el objeto reducir el endeudamiento suscrito a partir de marzo de 2020, primando la reducción del nominal de la deuda con aval público y de permitir la conversión de parte del aval público en transferencias a las empresas y autónomos más afectados por la crisis. El impacto conjunto de estas medidas supone un aumento del déficit de 8.500€ en 2021, lo que representa el 0,7% del PIB.

Por otro, los riesgos derivados del proceso de implementación del PRTR se mantienen, lo que podría afectar a la dinamización de la economía con un impacto negativo en el déficit. Para realizar sus estimaciones, la AIReF ha asumido la implementación del PRTR con un volumen de gasto de 26.600M€ en 2021, tal y como figuraba en el proyecto de PGE para 2021 y que no ha cambiado en los PGE aprobados. Aunque su implementación todavía se encuentra dentro de los plazos fijados por la normativa, a la fecha actual, la falta de la concreción definitiva del PRTR impide su ejecución hasta el segundo cuatrimestre del año, descartándose, por tanto, una implementación acelerada de los proyectos en la primera parte del año. Aunque la AIReF mantiene como parte de su escenario central la ejecución del PRTR en los términos recogidos en los PGE, los efectos macroeconómicos ya se trasladarían parcialmente a 2022, siendo una de las causas principales de la revisión del escenario macroeconómico con su correspondiente repercusión sobre las previsiones fiscales. Por otro lado, dado que todavía se

desconoce el detalle del PRTR, no es posible pronunciarse respecto a los riesgos que se derivan de una selección de proyectos no adecuada para conseguir los efectos deseados en la recuperación de la economía. De igual manera, persiste el riesgo de que parte del gasto del PRTR pase a ser estructural sin que se haya contemplado su financiación permanente. En sentido contrario, también es factible que el PRTR financie gasto ya realizado o que se pretendía realizar en todo caso en ausencia del PRTR, lo que podría apoyar una reducción del déficit estructural.

En relación con el resto de los riesgos vinculados a la pandemia, todavía persiste la incertidumbre sobre el plazo de resolución de la crisis sanitaria y el riesgo de que el gasto vinculado a la pandemia se convierta en estructural.

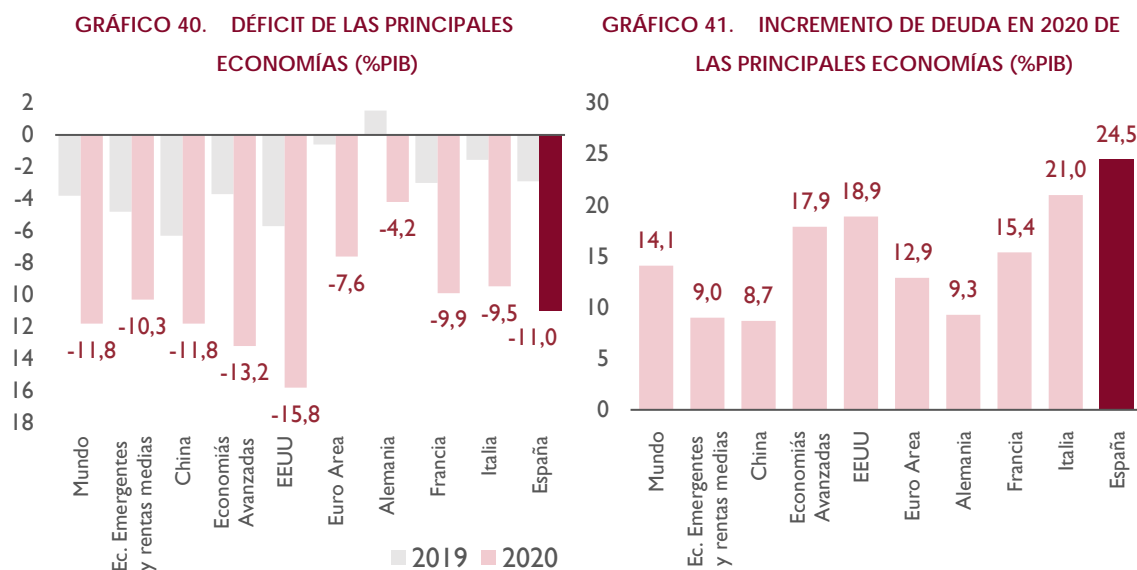
La posibilidad de una cuarta ola y el ritmo de vacunación más lento de lo esperado, con el consiguiente retraso de la inmunización de la población, condicionan la evolución y resolución de la crisis sanitaria, lo que continúa siendo el riesgo principal al que se enfrenta la economía española y global. En otro orden de cosas, se mantiene el riesgo de que el gasto temporal para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia, una vez desaparezcan las necesidades extraordinarias que lo originaron, permanezca y se convierta en estructural.

Por último, además de pasivos contingentes conocidos a 31 de diciembre de 2019 por más de 14.000M€, existen otras operaciones sobre los que no se ofrece información y que pueden suponer un riesgo para el déficit a medio plazo. La Cuenta General de la AGE de 2019 recoge una relación de pasivos contingentes por importe superior a los 14.000M€ entre los que destacan por su cuantía, la RPA de sociedades adjudicatarias de contratos de concesión de autopistas de peaje de ACESA (2.376M€), los arbitrajes internacionales energéticos por los esquemas de apoyo a las energías renovables (9.632€) y los recursos interpuestos por las CC.AA. y EE.LL. en relación con la liquidación definitiva del IVA de 2017 por el nuevo sistema de gestión del IVA (2.022M€). Además, existen otras operaciones sobre las que no hay información y que pueden tener un impacto relevante en el déficit de los próximos años, como es el caso de las inversiones en programas de modernización de defensa en proceso de ejecución, los contratos de colaboración público-privado o los préstamos concedidos por las administraciones públicas que pudieran resultar de dudoso cobro.

5. EVOLUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

5.1. Evolución reciente y proyecciones a corto plazo

La pandemia de la COVID-19 que estalló en el primer trimestre de 2020 ha causado una crisis económica sin precedentes en todo el planeta con el consiguiente deterioro de las cuentas públicas y el notable aumento en los ratios de deuda pública de las economías de todo el mundo. Estimaciones recientes apuntan a una contracción del PIB mundial superior al 3% en 2020 y un déficit público que registrará valores superiores al 10% del PIB en un gran número de economías mundiales.



Fuente: Banco de España, IGAE y FMI (WEO abril 2021)

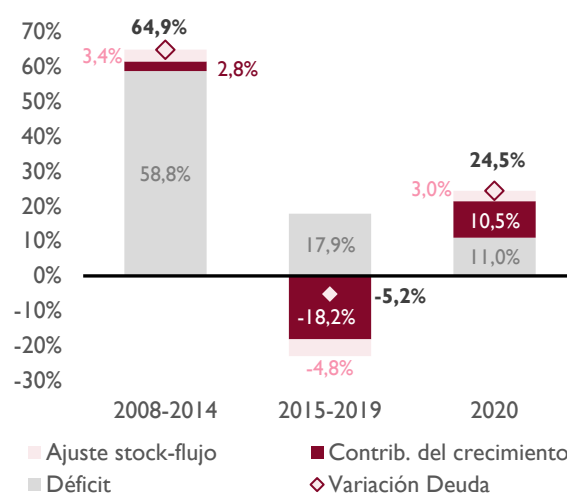
Se estima un incremento cercano a los 15 puntos de PIB de la ratio de deuda mundial y de la zona euro, que pasan a situarse en ambos casos en el entorno del 100%. Para hacer frente a la crisis sanitaria, garantizar el apoyo y asistencia de liquidez a empresas y evitar despidos masivos, los gobiernos han adoptado medidas fiscales sin precedentes, que junto al funcionamiento de los estabilizadores automáticos han provocado un deterioro muy significativo en las cuentas públicas, lo que ha supuesto un aumento considerable de la deuda pública. En concreto, se estima un incremento cercano a los 15 puntos de PIB de la ratio de deuda mundial y de la zona euro, que pasan a situarse en ambos casos en el entorno del 100%. En 2021 y 2022 se proyecta cierta estabilización en estos niveles de máximos históricos.

La ratio española de deuda sobre PIB se situó en 2020 en el 120%, lo que ha supuesto un incremento de 24,5 puntos respecto al nivel del año anterior. Gran parte de este aumento (10,5 puntos) se debe a la caída del PIB, denominador de la ratio. La economía española registró en 2020 una contracción en términos reales del 10,8%, situándose entre las economías del mundo más castigadas por la pandemia. Por su parte el saldo fiscal ha contribuido 11 puntos al aumento de la ratio de deuda, en línea con lo ocurrido en las principales economías del entorno. Adicionalmente, la reclasificación de la deuda de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) ha añadido 35.000 millones de euros a la deuda pública, lo que ha supuesto la mayor parte del ajuste stock-flujo (3 puntos).

GRÁFICO 42. DEUDA (% PIB)



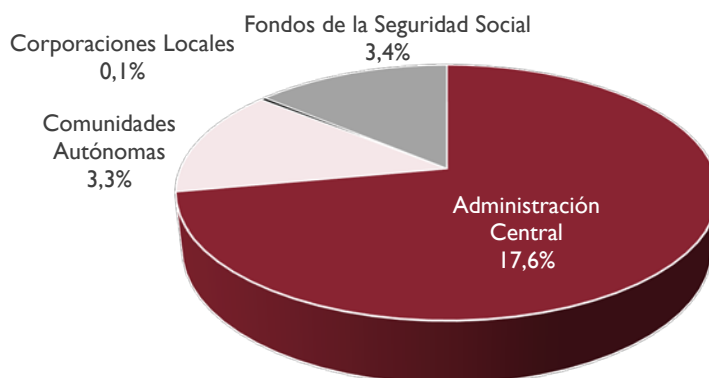
GRÁFICO 43. VARIACIÓN DE LA DEUDA (% PIB) Y CONTRIBUCIONES



Fuente: BDE, INE y elaboración propia

La Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social han asumido la mayor parte del incremento de deuda (21 puntos) al financiar la mayor parte de los gastos asociados a la pandemia de coronavirus. Las transferencias extraordinarias y la no repercusión de la caída de los ingresos fiscales en las entregas a cuenta de las CC.AA. de régimen común ha amortiguado el aumento de la ratio de deuda de las CCAA, que se ha incrementado tan solo 3,4 puntos - hasta representar el 27,1% del PIB - de los cuales 2,6 puntos son atribuibles al efecto denominador. Por su parte, las Corporaciones Locales prácticamente no vieron incrementada su deuda.

GRÁFICO 44. INCREMENTO DE DEUDA POR SUBSECTORES



Fuente: Banco de España

En 2020, a pesar de las mayores necesidades de endeudamiento, se ha seguido reduciendo el coste de financiación, registrándose un nuevo mínimo histórico. En concreto, el coste medio de la Deuda del Estado en circulación se ha situado en el 1,86%, por debajo del 2,19% al que cerró 2019. El coste medio de las nuevas emisiones, por su parte, se ha reducido hasta el 0,18%, frente al 0,23% de 2019. A ello ha contribuido el hecho de que algo más del 50% de la deuda del Estado emitida a lo largo del año se adjudicara a tipos negativos, logrando rentabilidades mínimas históricas a lo largo de prácticamente toda la curva. Cabe destacar que a finales del año el Tesoro logró subastar una referencia a diez años a un tipo de interés negativo.

La carga financiera del Estado se ha visto reducida por sexto año consecutivo, situándose el gasto por intereses a finales de 2020 en el 2,2% del PIB. Desde mediados de 2012 el coste efectivo de financiación de la deuda de las Administraciones Públicas se ha reducido de manera sistemática hasta un total acumulado de 210 puntos básicos, lo que ha permitido reducir el gasto en intereses tanto en valor absoluto como en porcentaje sobre el PIB, uno de los principales indicadores de la sostenibilidad de la deuda de un país.

GRÁFICO 45. COSTE MEDIO DE LA DEUDA DEL ESTADO (%)

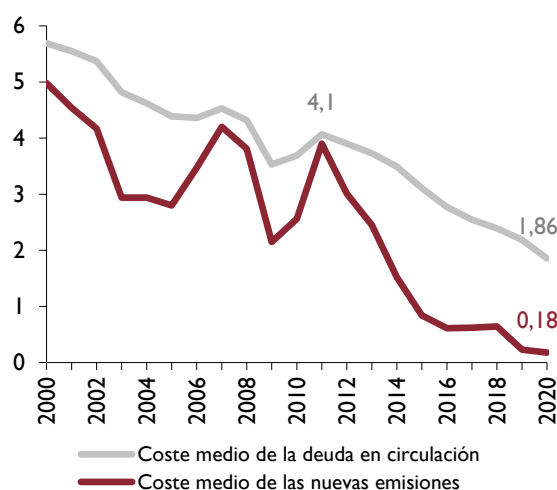
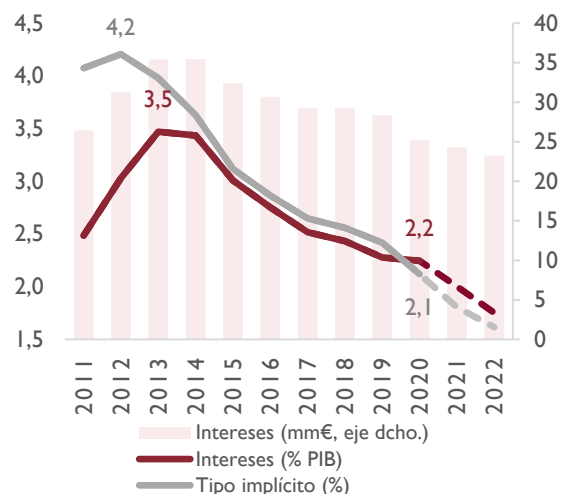


GRÁFICO 46. CARGA FINANCIERA Y TIPO IMPLÍCITO DE LA DEUDA

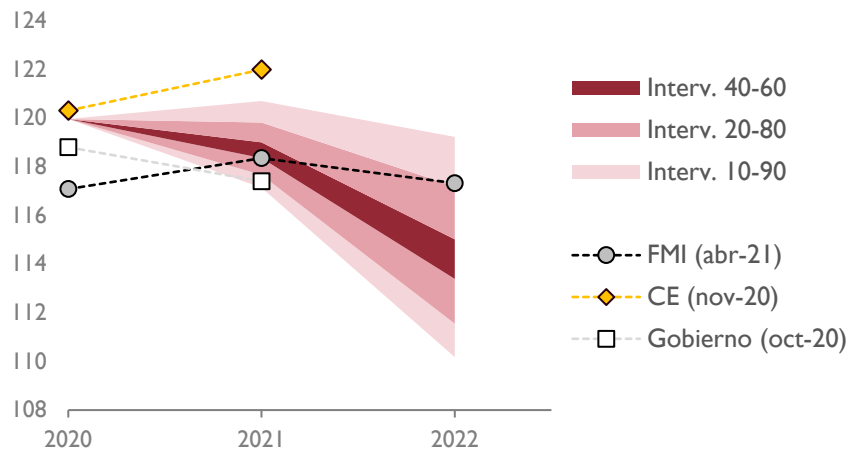


Fuente: Tesoro Público, IGAE y elaboración propia

El rebote de la actividad económica que se espera en los próximos trimestres, junto con el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la mejoría del componente cíclico del saldo público, proyectan una reducción de la ratio de deuda de un 1,3 puntos en 2021 hasta el 118,7% del PIB, reducción que se acelerará en 2022.

La paulatina desaparición de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia, así como el rebote previsto de la actividad económica supondrán una mejora significativa en los saldos públicos de 2021 y 2022.

GRÁFICO 47. PROYECCIONES ESTOCÁSTICAS DE DEUDA (% PIB) Y PREVISIONES DEL GOBIERNO Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES



Fuente: FMI, CE, Gobierno y elaboración propia

5.2. Análisis de sostenibilidad y riesgos

A pesar de la gravedad de la crisis, el apoyo a gran escala de la política monetaria ha contribuido a estabilizar las condiciones de financiación de la deuda, tanto soberana como corporativa, en un año donde los gobiernos europeos han emitido más de 1 billón de euros de deuda neta. Los mercados de deuda soberana registraron un fuerte repunte de las rentabilidades en los primeros momentos de la crisis, principalmente en el caso de los llamados países "periféricos". En concreto, la rentabilidad del bono español a 10 años repuntó más de 100 puntos básicos en apenas quince días. La rápida y contundente reacción del BCE en el mes de marzo con el anuncio del Programa de Compras de Emergencia de la Pandemia (PEPP) y sus posteriores ampliaciones ha evitado la fragmentación de los diferenciales de los bonos europeos. Los diferenciales de la deuda soberana han recuperado los niveles previos a la crisis sanitaria y la curva de rendimientos por plazos se ha situado incluso por debajo del nivel anterior a la pandemia, firmemente en territorio negativo para plazos inferiores a 5 años.

GRÁFICO 48. RENTABILIDAD 10 AÑOS DEUDA SOBERANA (%)

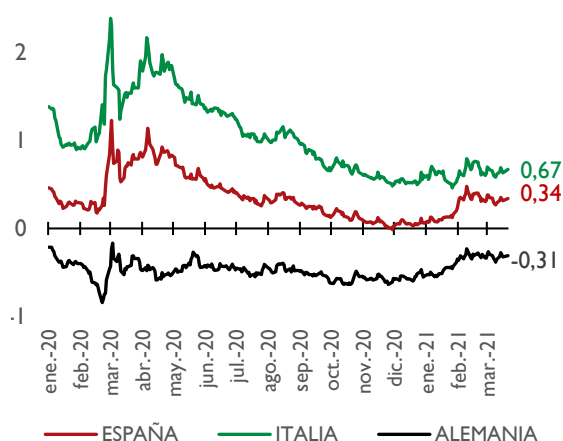
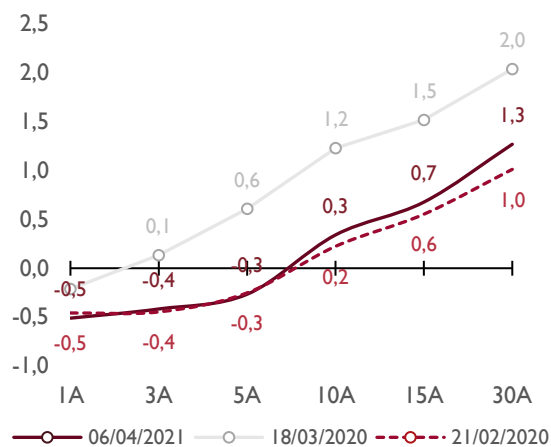


GRÁFICO 49. CURVA ESPAÑOLA DE TIPOS DE INTERÉS (%)

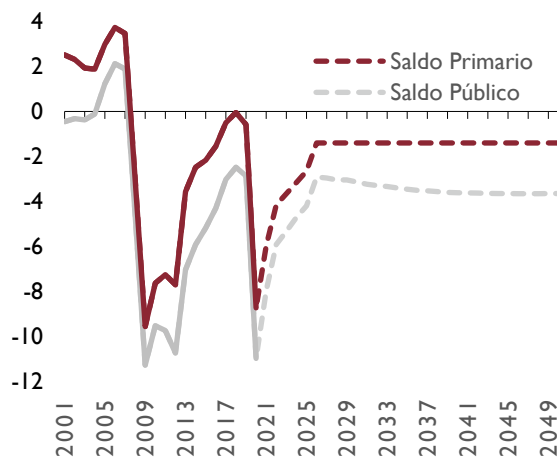


Fuente: Refinitiv

La caída global de los tipos de interés y el alargamiento de los vencimientos de la deuda han mitigado en los últimos años algunos de los riesgos que supone mantener altos niveles de endeudamiento. La previsión del mantenimiento del entorno actual de bajos tipos de interés durante un periodo prolongado de tiempo favorece la dinámica de la ratio de deuda, ayudando a generar un efecto “bola de nieve” positivo a lo largo de los próximos años. Un diferencial negativo del tipo de interés sobre el crecimiento permite mantener estabilizada la ratio de deuda aun manteniendo un déficit primario estructural a medio plazo.

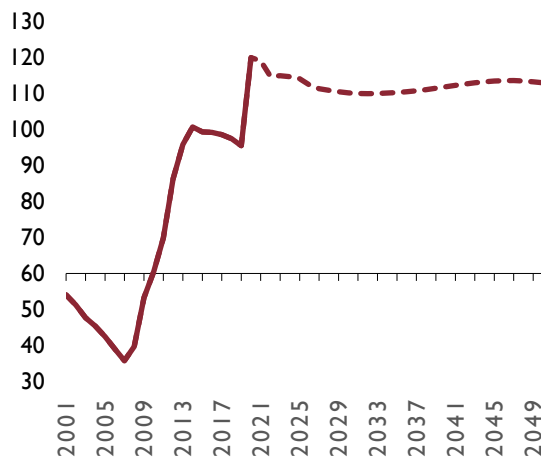
Las expectativas actuales de un entorno duradero de tipos de interés bajos ofrece un mayor margen de maniobra en el diseño de la estrategia de consolidación a medio plazo y permite en principio, abordar la vuelta al equilibrio presupuestario de una manera gradual y no lesiva para el crecimiento. Alcanzar un equilibrio presupuestario será fundamental para afrontar la presión sobre la deuda asociada al incremento del gasto en pensiones derivada del proceso de envejecimiento y evitar el mantenimiento del nivel de deuda por encima de un umbral, que según la literatura económica, pueden llevar asociado un impacto negativo sobre el crecimiento.

GRÁFICO 50. DÉFICIT PRIMARIO ESTABILIZADOR DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB), BAJO LAS ACTUALES EXPECTATIVAS DE TIPOS DE I



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 51. SIMULACIÓN DE DEUDA (%PIB) CONSISTENTE CON UN DÉFICIT PRIMARIO DE 1,5%, EN EL ACTUAL CONTEXTO DEL DIFERENCIAL INTERÉS-CRECIMIENTO



La pandemia ha agudizado los desafíos asociados a los altos niveles de endeudamiento público, cuya sostenibilidad futura está fuertemente ligada a las políticas del Banco Central Europeo. La contundente y rápida actuación del organismo encargado de la política monetaria ha evitado el resurgimiento de cualquier tipo de duda sobre la sostenibilidad de los históricamente elevados niveles de deuda. La compra de activos públicos a través del Programa de Compras de Emergencia de la Pandemia (PEPP) ha cubierto la mayor parte de las necesidades de financiación extraordinarias de 2020 a la vez que ha logrado situar toda la curva de rendimientos en mínimos históricos, minimizando los diferenciales entre países de la zona euro.

Más allá de la normalidad en el funcionamiento actual de los mercados de deuda soberana, en el medio y largo plazo se dibujan riesgos y desafíos. Una vez que los instrumentos no convencionales como el PEPP hayan cumplido su función (está previsto que las compras netas cesen en el año 2022) y las perspectivas de inflación converjan hacia niveles superiores, los tipos de interés podrían repuntar hacia cotas más en línea con su tendencia histórica. El aumento de la vida media de la cartera de deuda supone cierta protección frente a posibles subidas de los tipos de interés que de producirse se trasladarían a la carga financiera efectiva de manera muy gradual a lo largo de varios años. No obstante, aumentos en los tipos de interés acabarían teniendo un impacto muy alto en la carga financiera a medio y largo plazo, dada la elevada acumulación de deuda.

Aunque existe un riesgo significativo de ejecución de parte de las Líneas de Avales COVID19, el impacto de la materialización de estos pasivos contingentes en la deuda pública es limitado y no pone en peligro, por sí misma, su sostenibilidad. Durante el año 2020 el Gobierno aprobó la puesta en marcha de dos líneas de avales por un importe conjunto de hasta 140 mm€ destinados a garantizar la financiación concedida a autónomos y empresas españolas afectados por los efectos económicos de la COVID-19, lo que ha supuesto un aumento considerable de los pasivos contingentes. A finales de febrero de 2021 las Líneas de Avales COVID19 habían desplegado avales por importe superior a 90 mm€.

En cambio, el aumento del gasto sanitario y del gasto en pensiones como consecuencia del envejecimiento de la población es uno de los principales riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo. Un mayor gasto estructural que no sea cubierto con ingresos adicionales conllevará un incremento muy significativo del endeudamiento desde unos niveles históricamente ya muy elevados.

CUADRO 13. MATRIZ DE RIESGOS

	Corto plazo		Medio/largo plazo	
	Probabilidad ocurrencia	Impacto en deuda pública	Probabilidad ocurrencia	Impacto en deuda pública
Riesgo de refinanciación	Muy bajo	Medio	Bajo	Medio
Riesgo de tipo de interés	Medio-bajo	Bajo	Medio-alto	Medio-alto
Pasivos contingentes por avales	Medio	Bajo	Medio-alto	Medio-bajo
Pasivos contingentes envejecimiento poblacional	Medio-bajo	Medio-bajo	Alto	Alto

6. RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones nuevas.

Información de las AA.PP. en el contexto de ausencia de las reglas fiscales.

Para hacer frente a una situación tan excepcional como la derivada de la pandemia se procedió, en 2020, a la activación por primera vez de la cláusula de escape prevista en el LOEPSF para estas circunstancias. Esto ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales en 2021, al igual que lo estuvieron en 2020 y previsiblemente lo estén en 2022.

Las necesidades derivadas de la crisis sanitaria, económica y social desencadenadas por la pandemia están haciendo aumentar el gasto público de manera muy significativa. Este incremento unido a la reducción de los ingresos está disparado las cifras de déficit y la deuda de las AA.PP. Esta flexibilidad ha sido posible gracias a la suspensión de las reglas fiscales, que permite a las AA.PP. elevar el nivel de gasto, de déficit y de deuda sin que existan límites a estos crecimientos.

En este contexto de ausencia de reglas fiscales cobra mayor relevancia la supervisión fiscal de todo este aumento del gasto y de los nuevos riesgos fiscales asumidos. En este sentido, contando con la provisión de recursos para situaciones más adversas y en ausencia de reglas fiscales, se presenta el riesgo de que las administraciones públicas mantengan un elevado crecimiento del gasto, no ya de manera temporal y finalista para paliar los efectos de la crisis, sino de forma permanente, dificultando la futura reducción del déficit estructural.

Por tanto, resulta esencial mantener las obligaciones de información contenidas en la LOEPSF, la cual continúa siendo aplicable salvo en lo que respecta a la fijación de reglas fiscales y a las medidas correctoras. Por este motivo, además de la información que ya se sigue publicando, entre la que destaca el periodo medio de pago o los datos de ejecución mensual, debería seguir publicándose los informes previstos en el artículo 17, apartados 3 y 4, de la LOEPSF en relación con el gasto computable, el déficit y la deuda pública calculados a efectos de las reglas fiscales, así como los datos sobre gasto computable en los informes mensuales de ejecución. Aunque el gasto, el déficit y la deuda incurrida no lleve aparejado ninguna medida correctora, estos indicadores de gasto, déficit y deuda aportan una valiosa información sobre la posición y la evolución fiscal de cada administración pública. Hay que tener presente que, una vez acabada la pandemia, habrá que volver a una senda de disciplina fiscal por lo que resulta fundamental el seguimiento continuo de esos indicadores.

Así mismo, debería reforzarse la información relativa a aquellos aspectos que permiten el seguimiento de los efectos de la pandemia (las nuevas medidas adoptadas, los pasivos contingentes surgidos de la crisis o los remanentes de tesorería aplicados por las CC.LL.). En este sentido, el MINHAC ya ha reforzado la información económico- financiera que requiere a las AA.TT. La AIReF considera que debería mantenerse la obligación de las AA.TT. de elaborar los nuevos cuestionarios asociados a la COVID hasta que se restablezcan las reglas fiscales y que estos deberían incorporar información sobre los pasivos contingentes surgidos por la pandemia y los remanentes de tesorería aplicados por las CC.LL.. Además, en aras a la transparencia, esta información debería hacerse pública.

Por todos estos motivos, la AIReF recomienda al MINHAC:

1. ***Mantener o incrementar la publicación de información sobre la actividad de las AA.PP. en un contexto de suspensión de las reglas fiscales y, en especial:***
 - ***Que publique los informes previstos en el artículo 17, apartados 3 y 4, de la LOEPSF en relación con el gasto computable, el déficit y la deuda pública calculados a efectos de las reglas fiscales, así como los datos sobre gasto computable en los informes mensuales de ejecución.***
 - ***Que publique los cuestionarios de información adicional solicitados a las AA.TT. con ocasión de la pandemia, mantenga la obligación de elaborarlos hasta que se restablezcan las reglas fiscales y amplíe su contenido para informar sobre los***

pasivos contingentes, así como sobre los remanentes de tesorería aplicados por las CC.LL.

Ajuste de los niveles de endeudamiento de las comunidades autónomas a sus necesidades reales.

El MINHAC, en cumplimiento de la recomendación formulada por la AIReF, estableció en los objetivos conjuntos de deuda de las CC.AA. para 2020 y 2021-2023, así como en sus propuestas de fijación individual para esos ejercicios, una nueva cláusula por la que se establecía que: "El objetivo de deuda pública del subsector Comunidades Autónomas se podrá rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación que se produzca durante el ejercicio, siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio respectivo. Asimismo, se podrá rectificar por la reducción del nivel de endeudamiento neto pendiente tanto por la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y sus reglas especiales de desarrollo en relación con el superávit presupuestario, como por la financiación de un objetivo de déficit superior al efectivamente incurrido, de conformidad con el Ministerio de Hacienda."

En la actualidad, y aunque las reglas fiscales se encuentran suspendidas, los elevados niveles de endeudamiento existentes refuerzan la necesidad de establecer mecanismos que eviten un recurso excesivo al endeudamiento.

Por todos estos motivos, la AIReF recomienda al MINHAC:

- 2. Ajustar, a través de las autorizaciones de endeudamiento y, en su caso, de los mecanismos extraordinarios de financiación, el endeudamiento de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez que presente cada una de ellas.***

Coordinación de órganos de tutela para seguimiento de los indicadores fiscales

La activación de la cláusula de salvaguarda a nivel nacional suspendió el cumplimiento de todas las reglas fiscales. Esto trajo como consecuencia, entre otros aspectos, que se dejaron en suspenso los planes económico-financieros (PEF) vigentes y los procesos de los que estaban en tramitación. En el ámbito de las CC.LL., que perciben los fondos del sistema de financiación por el modelo de cesión, estos planes han de ser aprobados con carácter definitivo y efectuado su seguimiento posterior por los órganos de tutela financiera (comunidad autónoma respectiva, si han asumido las competencias correspondientes en sus estatutos, o MINHAC, en otro caso).

Esta suspensión temporal de las reglas fiscales está articulada a nivel europeo como una medida extraordinaria y de carácter coyuntural, a fin de acometer todas las actuaciones que sean precisas para paliar la crisis sanitaria que vivimos y la consiguiente crisis económica y social, sin comprometer la sostenibilidad de medio plazo de las haciendas públicas. Ese compromiso con la sostenibilidad de medio plazo de las AA.PP. es el que hace aún más necesaria la supervisión fiscal, siendo los órganos de tutela financiera de las EE.LL. agentes relevantes en el cumplimiento de esta misión.

Para la emisión de este Informe, la AIReF ha solicitado a los órganos de tutela de las EE.LL. que analiza individualmente, información sobre sus actuaciones en relación al seguimiento de los componentes de las reglas fiscales y de la sostenibilidad a medio plazo de las CC.LL. analizadas. La información aportada por los órganos de tutela pone de manifiesto la problemática del ejercicio de sus funciones de seguimiento en un contexto como el actual, dado que los PEF han quedado en suspenso, así como se ha limitado de forma notable el análisis de la estabilidad presupuestaria vinculado a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento ante la inexistencia de incumplimientos. Por ello, sin competencias específicas en materia de seguimiento de las reglas fiscales en el contexto actual, sus actuaciones se ven muy limitadas, lo que va en contra del espíritu de las funciones que tienen asignadas y que son necesarias para velar por la sostenibilidad de medio y largo plazo.

La AIReF, en el ejercicio de sus funciones de anticipación de riesgos, considera que la coordinación del MINHAC y los distintos órganos de tutela autonómicos en definir protocolos comunes de seguimiento, con independencia de que no pongan en marcha mecanismos correctivos en el marco actual, son fundamentales como garantía de sostenibilidad de futuro.

Por todos estos motivos, la AIReF recomienda al MINHAC:

- 3. Realizar las actuaciones que sean pertinentes, en el ejercicio de sus funciones de coordinación de los órganos de tutela de las EE.LL., para promover acciones de seguimiento de los principales indicadores fiscales, a fin de garantizar que la gestión de fondos públicos de las EE.LL. en estos años de suspensión no comprometa la sostenibilidad de futuro de sus finanzas.***

6.2. Recomendaciones vivas⁹

Orientación fiscal a medio plazo

En los sucesivos informes emitidos por la AIR^eF a lo largo del ejercicio 2020, se ha ido recomendando al Gobierno: "Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Esto requiere:

- *Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.*
- *Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19.*
- *Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos.*
- *Servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia."*

El MINHAC considera que esta recomendación ya la ha puesto en práctica con la presentación del Plan presupuestario para 2021, con una reducción del déficit público al 7,7%, y con la aprobación de los PGE para 2021, que suponen retomar la senda de consolidación que se irá avanzando una vez superada la pandemia y que para su elaboración contará con todos los niveles territoriales, tendrá en consideración la deuda pública y los riesgos fiscales existentes.

Sin embargo, en opinión de la AIR^eF, el carácter anual que define tanto al plan presupuestario como a los PGE impide que estos documentos puedan cumplir satisfactoriamente esta recomendación. Así mismo, la AIR^eF destaca una triple razón por la que es importante dotar a las administraciones de una perspectiva a medio plazo: (1) para reflejar el impacto plurianual de los proyectos financiados con los fondos europeos de recuperación; (2) para

⁹ Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAC explicado las razones por las que se apartar de su cumplimiento, la AIR^eF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAC a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

arrojar certeza sobre las líneas concretas de actuación y servir de guía de la política fiscal en medio de la incertidumbre derivada de la pandemia; y (3) para cumplir la exigencia de la LOEPSF de presentar un plan a medio plazo (plan de reequilibrio) una vez activada la cláusula de escape.

La planificación presupuestaria a medio plazo cobra especial relevancia en un contexto complejo en el que la política fiscal se verá marcada por el efecto contrapuesto de diferentes factores en el momento de salida de la crisis. El riesgo de que el gasto asociado a la crisis pase a ser estructural se combina con la aportación de recursos adicionales pero temporales para la puesta en marcha de nuevos proyectos, coyunturales o estructurales, con cargo, inicialmente, al PRTR. Por lo tanto, para garantizar la sostenibilidad, es necesario asegurar la financiación estructural de aquellos gastos que pasen a ser permanentes tanto con origen en la pandemia como en el PRTR.

En términos agregados, resulta necesario articular una política fiscal que ayude a recuperar los niveles de actividad previos a la crisis e impulsar el crecimiento futuro de la economía. Y al mismo tiempo, la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere reconducir la deuda pública a niveles menos vulnerables, lo que implica reducir el déficit estructural ya existente antes de la crisis, y afrontar retos futuros como el envejecimiento de la población. Aunque la implementación del PRTR puede ayudar a compatibilizar ambos objetivos, el encaje de todos estos factores requiere de una estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble que garantice la sostenibilidad de las administraciones públicas.

Información de contabilidad nacional en los PGE

En los informes relativos a los PGE de los últimos años, la AIReF ha venido recomendando al MINHAC: *“Que se incluya en el Proyecto de PGE:*

- *Información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.*
- *Información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010 en el subsector de la Administración Central y del saldo resultante de la capacidad o necesidad de los Organismos de la Administración Central.”*

Así mismo, ha ido recomendando: *“que el proyecto de PGE del próximo año incorpore un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.”*

El MINHAC se ha apartado sistemáticamente de estas recomendaciones porque considera que son suficientes los datos que ya se publican en términos

de contabilidad nacional (ejecución mensual) y porque los ajustes se publican al hilo de las notificaciones semestrales realizadas a la UE. Por otra parte, argumenta que no es necesario aportar más información sobre los entes dado que la información publicada cumple con la normativa actual.

La AIReF no comparte las explicaciones del MINHAC. Esta Institución considera que los ajustes de contabilidad nacional publicados en las notificaciones a la UE se refieren a la ejecución y no al presupuesto inicial, que es cuando se elaboran y aprueban los PGE. Por tanto, estos ajustes no permiten conciliar los presupuestos aprobados con el objetivo de estabilidad ni tampoco conocer desde el inicio la previsión de los ajustes. Esto impide el adecuado seguimiento de los ajustes cuando estos constituyen un factor de posible desviación respecto del objetivo de déficit. Así mismo, para la AIReF la información sobre las entidades que forman parte del SEC (Sistema Europeo de Cuentas) es esencial por su impacto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Por último, la existencia de presupuestos expresados en contabilidad nacional facilitaría el seguimiento de las reglas fiscales.

En conclusión, dado que el PGE 2021 vuelve a no incorporar ajustes de contabilidad nacional, la AIReF mantiene viva la recomendación de que se dote de transparencia a estos ajustes y se incluyan en los PGE. Esto, además de ser una obligación legal (artículos 6 y 27 de la LOEPSF), resulta imprescindible para determinar que el presupuesto se ajusta al objetivo de déficit (o a una referencia como es el caso de los PGE 2021) y para prevenir desviaciones del objetivo por la vía de los ajustes de contabilidad nacional. Así mismo y por las razones señaladas anteriormente, se mantienen vivas las recomendaciones sobre la información de contabilidad nacional de los entes que entran en el perímetro SEC y de que se elaboren presupuestos en términos de contabilidad nacional.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez