

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2020. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

INFORME 19/20





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. PREVISIONES 2020.....	7
1.1. Estabilidad presupuestaria.....	7
1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas.....	10
1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica.	12
1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19.....	12
1.2. Deuda	13
1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020.....	13
2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO	15
2.1.1. Estabilidad presupuestaria.	15
2.1.2. Análisis de sostenibilidad.	15

INTRODUCCIÓN

El presente informe se dirige a la revisión de las previsiones autonómicas en el ejercicio 2020 considerando el impacto estimado de la pandemia. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF. El contenido ordinario de este informe se centra en el análisis del cumplimiento en el ejercicio de las reglas fiscales en todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, debido a la situación actual, las reglas fiscales que debían servir de referencia para el análisis de las previsiones autonómicas están ampliamente superadas. Por otra parte, aunque el 11 de marzo se acordaron en la Comisión Mixta del Concierto Económico los objetivos individuales para la comunidad, están pendientes de aprobación en Consejo de Ministros. En consecuencia, el presente informe se centra en la revisión de las previsiones de cierre del ejercicio 2020, y las perspectivas de medio plazo, a partir de la información disponible y las estimaciones sobre el impacto de la COVID-19 en las cuentas autonómicas.

La AIReF se pronuncia por primera vez desde el inicio de la pandemia sobre las previsiones fiscales para 2020 de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De esta forma, se actualizan las previsiones para 2020 del informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020 de la Comunidad Autónoma del País Vasco¹, emitido el pasado 4 de diciembre. El 27 de diciembre se aprobó la Ley 13/2019 de Presupuestos para 2020 de la Comunidad Autónoma del País Vasco², actualizando las previsiones contenidas en las líneas informadas. Dichos presupuestos, que hubieran sido objeto de un segundo pronunciamiento de la AIReF en mayo, quedaron superados por la situación provocada por la pandemia. Al mismo tiempo, las incertidumbres existentes en ese momento sobre la distribución de los fondos no reembolsables anunciados desde el Estado impidieron un análisis individual por CC.AA., por lo que en el informe sobre la Actualización del

¹ [Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos 2020 del País Vasco](#)

² [Ley 13/2019, de 27 de diciembre, Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2020](#)

Programa de Estabilidad (APE) 2020-2021 de 6 de mayo³ se aplazó a un momento posterior la emisión de informes individuales.

Este informe recoge, así, la estimación del impacto de la pandemia y de las medidas adoptadas que afectan a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Junto al Informe sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto de las Administraciones Públicas, Informe 3/20⁴, que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.), se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza las previsiones para 2020 en la Comunidad Autónoma del País Vasco, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la valoración de las medidas autonómicas y estatales adoptadas como consecuencia de la COVID-19.

La AIReF considera dos escenarios posibles de duración e impacto de la situación actual, en los que se encuadran las previsiones fiscales. El detalle de los supuestos contenidos en cada uno de los escenarios se describe en el Informe 3/20 y en base a ellos se han elaborado las estimaciones de gasto sanitario e impacto macro de la pandemia.

La AIReF ha estimado, por un lado, el impacto de la COVID-19 considerando el aumento del gasto sanitario, el efecto de medidas adoptadas en otros ámbitos y el impacto de la recesión económica; y, por otro, las transferencias a percibir del Estado a través del Fondo COVID-19. Para la estimación del incremento del gasto sanitario se ha elaborado un perfil mensual a partir de los datos disponibles de ejecución de mayo e información adicional facilitada por la comunidad, que después se ha proyectado anualmente en función de los supuestos de cada escenario. El incremento de gastos e ingresos en otras áreas y del impacto por la caída de la actividad económica se ha estimado a partir de la información facilitada por la comunidad y los datos disponibles de ejecución a la fecha. Se ha estimado la distribución del Fondo COVID-19 aprobado por Real Decreto-Ley 22/2020⁵ a partir de los elementos disponibles o estimados que, para cada tramo y de acuerdo con la norma señalada, sirven de base en el cálculo de dicha distribución.

³ [Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021](#)

⁴ [Informe 3/20 sobre la ejecución presupuestaria, regla de gasto y deuda pública 2020](#)

⁵ [Real Decreto-ley 22/2020 por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas de su distribución y libramiento](#)

1. PREVISIONES 2020

1.1. Estabilidad presupuestaria

La AIReF estima que la Comunidad Autónoma del País Vasco podría alcanzar en 2020 un déficit entre el 1,7% y el 2,6% del PIB, con un impacto de la COVID-19 compensado en parte por las transferencias del Estado. Este resultado se derivaría, por un lado, de un crecimiento de los gastos sobre el nivel de 2019 entre el 7% y el 9%, con aumentos superiores en los gastos corrientes asociados a la COVID-19, especialmente sanitarios. Debido a la caída estimada en el PIB regional, los empleos aumentarían su peso en el mismo entre 2,7 y 3,4 puntos, según el escenario considerado. Por otro lado, se prevé una caída de los ingresos entre el 6% y 10%, condicionada por las menores transferencias esperadas de las Diputaciones Forales -debido a la caída prevista en la recaudación-, a pesar de las transferencias que se reciban del Estado a través del Fondo COVID-19. Esta variación y la del PIB regional determinan que su peso en éste apenas varíe respecto al año anterior. Sin el impacto de la COVID-19, la comunidad hubiera podido alcanzar un superávit cercano a medio punto del PIB actualmente estimado.

La comunidad ha remitido una previsión de cierre actualizada con los impactos estimados de la pandemia, considerando un déficit del -2,6%. La comunidad ha facilitado una previsión de cierre de 2020 que recoge las variaciones en ingresos y gastos esperados por la situación actual. Sus estimaciones consideran un impacto en sus principales ingresos superior al considerado en el escenario 2 de la AIReF, con una variación esperada en los gastos más cercana a la contemplada por la AIReF en su escenario 1. Adicionalmente, la comunidad ha aportado información sobre las medidas adoptadas, las previsiones de ingresos a percibir del Estado y de las Diputaciones Forales y el gasto sanitario incurrido hasta el mes de mayo, que han servido de base al análisis de la AIReF.

GRÁFICO 1. PREVISIONES DE SALDO (% PIB). CA DEL PAÍS VASCO

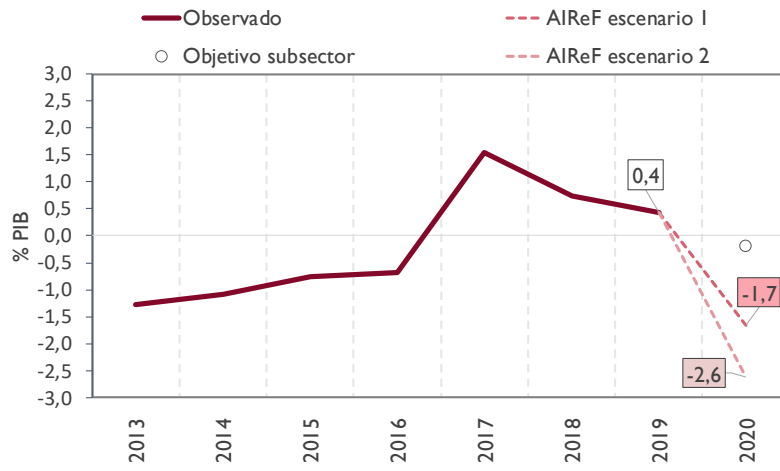


GRÁFICO 2. PREVISIONES DE RECURSOS (% PIB). CA DEL PAÍS VASCO

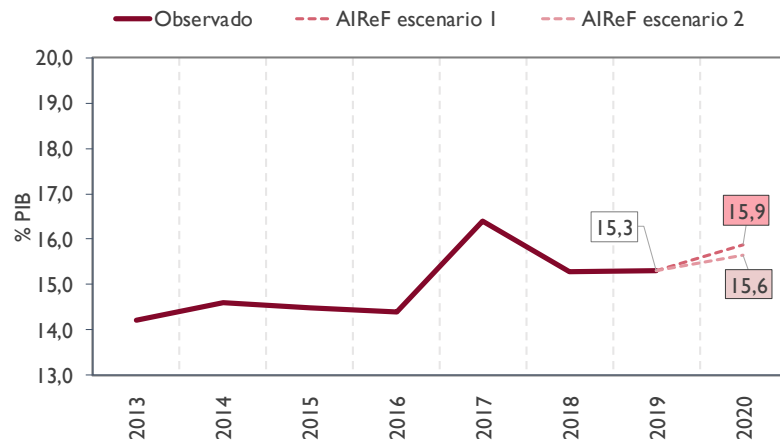
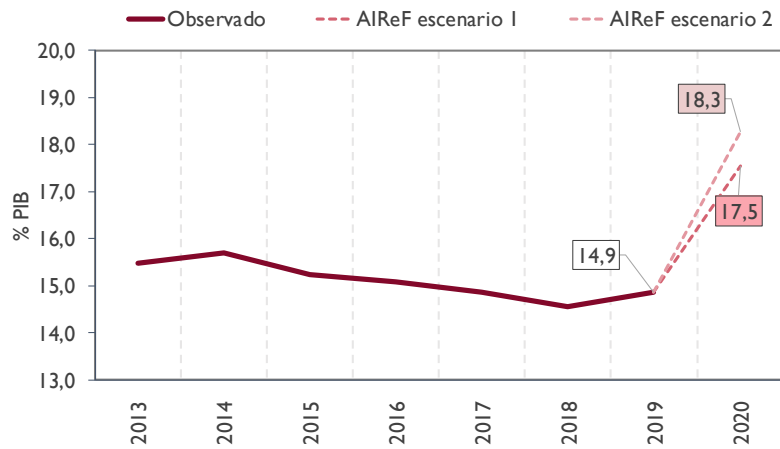


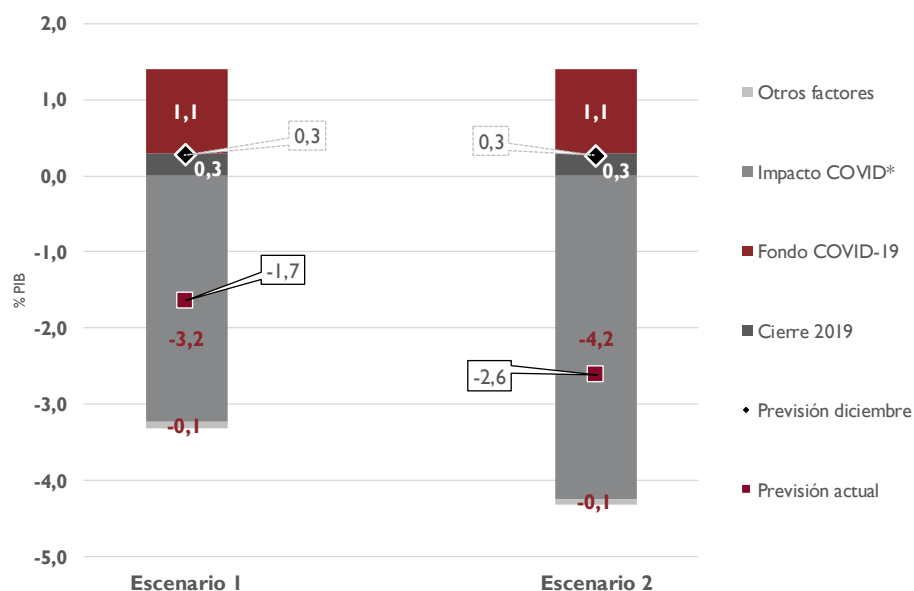
GRÁFICO 3. PREVISIONES DE EMPLEOS (% PIB). CA DEL PAÍS VASCO



Las perspectivas sobre el cierre de 2020 en la comunidad han variado respecto de las consideradas en el informe de 4 de diciembre sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020, principalmente por la estimación del impacto de la COVID-19 y de las transferencias asociadas a la misma. Desde el pronunciamiento anterior de la AIR^eF sobre las previsiones individuales para la comunidad en 2020, se han actualizado varios factores que han alterado la composición de ingresos y gastos y el resultado esperado:

- **La publicación del cierre definitivo de 2019 y la información actual disponible ha mejorado en dos décimas las previsiones de la AIR^eF.** La comunidad alcanzó un superávit del 0,4% del PIB regional, superior al esperado, que revisó al alza las perspectivas en 2020 para la comunidad, si bien se moderaron con la actualización antes de la pandemia de las previsiones de ingresos a percibir de las Diputaciones Forales.
- **Se estima que la COVID-19 puede suponer en la comunidad un impacto entre 3,2 y 4,2 puntos.** El elemento fundamental de cambio en las perspectivas para 2020 ha sido la estimación del impacto de la COVID-19, basada en el aumento esperado en el gasto sanitario, las medidas adoptadas en otros ámbitos y, fundamentalmente, la pérdida de ingresos prevista por la caída de la actividad económica. En este impacto no está considerado el efecto en las cuentas autonómicas de posibles medidas que puedan adoptarse en educación para el curso que viene.
- **Las transferencias que la comunidad percibirá del Estado a través del Fondo COVID-19 podrían suponer más de 1 punto de PIB.** Si bien la cuantía definitiva para la Comunidad Autónoma del País Vasco se establecerá en la Comisión Mixta del Concierto Económico, de acuerdo con disposición adicional primera del Real Decreto Ley 22/2020, se ha estimado preliminarmente el importe conjunto de los tramos del fondo, que podrían alcanzar el 1,1% del PIB regional.

GRÁFICO 4. FACTORES DE VARIACIÓN DE LAS PREVISIONES DE LA AIREF SOBRE EL CIERRE 2020 (% PIB). PAÍS VASCO.



*Sin previsión de medidas específicas en educación para el próximo curso

1.1.1. Estimación del impacto de la COVID-19 por medidas.

La AIREF estima un mayor gasto sanitario por el impacto de la COVID – 19 de entre 7 décimas y 9 décimas del PIB regional. Se trataría de gastos de naturaleza corriente principalmente, con especial peso de los consumos intermedios y la remuneración de asalariados, financiado en 16 millones por transferencias directas desde el Estado para atender estas necesidades⁶. Las estimaciones se han realizado a partir de los datos de gasto sanitario hasta mayo y otra información facilitada por la comunidad, contrastada con información sobre afectación de la pandemia en la misma, y de acuerdo con los supuestos de cada uno de los escenarios definidos.

Por otro lado, las medidas adoptadas en otras áreas podrían suponer mayor déficit por algo más de 1 décima del PIB regional. La Comunidad Autónoma del País Vasco ha valorado el impacto de medidas adoptadas relativas a la pandemia adicionales al gasto sanitario.

La valoración en conjunto de las medidas de gasto asociadas a la COVID-19 podría suponer algo más de una décima del PIB regional. En el ámbito de los gastos, las principales actuaciones de la comunidad se han centrado en la promoción económica, tanto en ayudas y subvenciones directas a autónomos, microempresas, sector comercial, turístico, agrario, pesquero,

⁶ [Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020](#)

alimentario, como en ayudas a la inversión para la modernización, subvenciones de intereses y refuerzo a las sociedades de garantía recíproca para garantías de préstamos. Identifica los mayores gastos derivados de limpieza y adquisición de material protector. También valora gastos de carácter social dirigidas a la conciliación de la actividad familiar y laboral, ayudas a diversas asociaciones de servicios sociales, y al alquiler de vivienda. Por otro lado, se identifican ahorros en otras áreas derivados de la inejecución de determinados gastos. Adicionalmente, la AIReF considera los gastos derivados de la aplicación de los fondos recibidos del Estado para servicios sociales⁷ y, en sentido contrario, una mayor inejecución de los gastos de capital inicialmente previstos.

Por otro lado, no hay medidas específicas en el área de ingresos, salvo las derivadas de los fondos del Estado afectados a servicios sociales y sanidad, con un impacto neto positivo. Por el lado de los ingresos, se recogen los fondos del Estado afectados a los gastos sociales y sanitarios señalados, con un impacto positivo algo superior a media décima.

CUADRO 1. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 POR MEDIDAS (% PIB). COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Impacto estimado de la COVID-19 en gastos e ingresos de 2020 por gasto sanitario y otras medidas adoptadas en CCAA (% PIB)	Escenario 1	Escenario 2
MEDIDAS DE GASTOS	0,8	1,1
Gasto sanitario	0,7	0,9
Servicios sociales	0,1	0,1
Promoción económica	0,1	0,1
Vivienda, transporte y otros	0,0	0,0
MEDIDAS DE INGRESOS	0,1	0,1
Transferencias condicionadas de la AGE	0,1	0,1
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	-0,8	-1,0

Fuente: Información de la comunidad y estimaciones AIReF

⁷ [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

1.1.2. Estimación del impacto de la COVID-19 por caída de la actividad económica.

El impacto de la caída esperada de la actividad económica puede suponer en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 2,4 y 3,2 puntos del PIB regional. Dado que en esta comunidad más del 95% de su financiación procede de las aportaciones de las Diputaciones Forales y que éstas se financian mediante los tributos, el deterioro económico producido por la COVID-19 en la recaudación aquellos, junto con las medidas tributarias adoptadas, tendrá un impacto directo muy importante en los ingresos de la comunidad (vía minoración de las aportaciones) en 2020. Esto explica que el impacto asociado a la caída en la actividad económica en este ejercicio sea más acusado en la Comunidad Autónoma del País Vasco que en las CC.AA. de régimen común (en las que los ingresos transferidos por el Estado por el sistema de financiación no han tenido en cuenta la caída de la actividad económica). Así, se estima un mayor déficit de entre el 2,4% y el 3,2% del PIB regional.

La comunidad prevé un impacto en sus principales ingresos superior al estimado por la AIReF en sus escenarios. Las previsiones de la comunidad contemplan una caída de los ingresos superior, en conjunto, a la estimada por la AIReF, fundamentalmente por las transferencias a percibir de otras administraciones públicas.

CUADRO 2. IMPACTO ESTIMADO DE LA COVID-19 EN 2020 POR DETERIORO DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO (% PIB). COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Impacto macro estimado por la AIReF de la COVID-19 en 2020 (%PIB)	Escenario 1	Escenario 2
IMPACTO EN INGRESOS	-2,4	-3,2
Ventas	-0,1	-0,1
Transferencias de las DDFF	-2,3	-3,0
IMPACTO EN GASTOS	0,0	0,0
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	-2,4	-3,2

Fuente: Información facilitada y estimaciones AIReF

1.1.3. Estimación del Fondo COVID-19

La AIReF estima que el conjunto de las transferencias del Fondo COVID-19 que percibirá la Comunidad Autónoma del País Vasco podrían alcanzar 1,1 puntos del PIB regional. Si bien la Disposición adicional primera del Real Decreto Ley 22/2020 señala que la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los Tramos 1, 2 y 3 del Fondo se establecerá en la Comisión

Mixta del Concierto Económico (así como la cobertura de la disminución de los ingresos por la caída de la actividad económica), la AIReF ha estimado que los fondos no condicionados que la comunidad percibirá del Fondo COVID-19 en su conjunto podrían suponer un 1,1% del PIB Regional. La comunidad ha incorporado en sus previsiones un importe inferior.

- **Las transferencias que percibirá la comunidad por los tramos 1 y 2 del Fondo COVID-19 podrían suponer 9 décimas del PIB.** La estimación preliminar de la AlreF considera que los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 1 y 2 del Fondo COVID-19, definidos en base a criterios representativos de gasto sanitario, podrían suponer 9 décimas del PIB Regional.
- **Por el tramo 3 del fondo COVID-19, las transferencias al País Vasco supondrían dos décimas del PIB regional.** Los fondos que la comunidad percibirá por el tramo 3 del Fondo COVID-19, definidos en base a criterios representativos de gasto educativo, podrían suponer 2 décimas del PIB Regional.

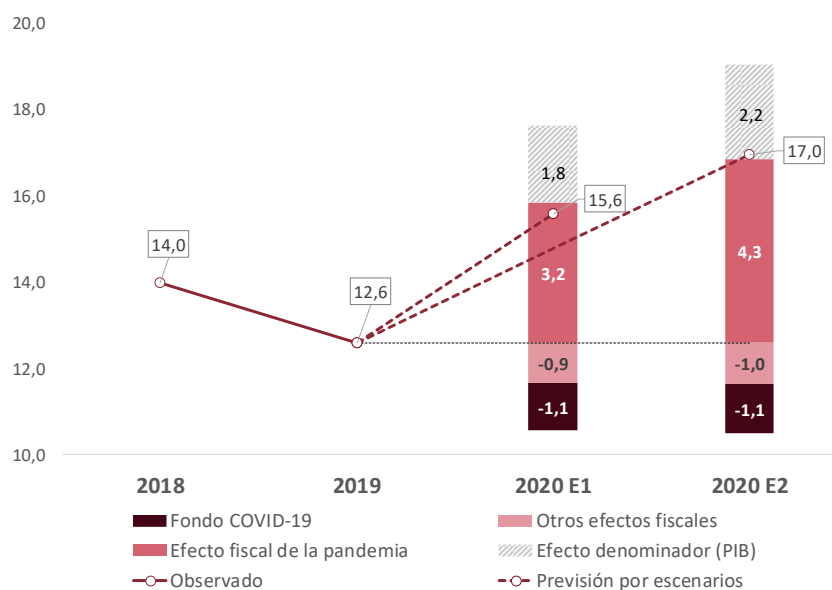
1.2. Deuda

1.2.1. Análisis del endeudamiento en 2020

La AIReF estima que el nivel de deuda en la Comunidad Autónoma del País Vasco podría oscilar entre un 15,6 y un 17,0% del PIB, afectado por la caída de ingresos derivada de la pandemia y, en menor medida, por el efecto denominador del PIB. Partiendo de un nivel de deuda en 2019 por debajo del conjunto del subsector y de la tasa de referencia del 13%, el nivel estimado para 2020 supondría un incremento de entre 3 y 4,4 puntos porcentuales. La causa principal de la subida son los efectos fiscales de la pandemia, especialmente por el lado de los menores ingresos previstos, pues dadas las peculiaridades del régimen fiscal de sus diputaciones forales, las variaciones en la recaudación se trasladan de manera más directa a los ingresos de la comunidad. Este efecto, unido al de mayores gastos, supone un aumento de entre 3,2 y 4,2 puntos porcentuales, compensado en parte por la financiación a través del Fondo COVID-19. Adicionalmente, la comunidad cuenta con otros efectos positivos que contribuyen a amortiguar parcialmente las consecuencias fiscales de la pandemia, como su posición de partida (el superávit inicialmente previsto para 2020) y los superávits pendientes de aplicación al cierre de 2019, que, de acuerdo con la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 22/2020, podrán dedicarse, bajo ciertas condiciones, a atender las necesidades de financiación del déficit registrado en el ejercicio 2020 como consecuencia de la reducción de ingresos

derivada de la crisis sanitaria por la COVID-19. Por otro lado, dado que el nivel de deuda se mide como % del PIB, este indicador se verá afectado en el denominador por la caída esperada del PIB como consecuencia de la crisis.

GRÁFICO 5. FACTORES QUE INCIDEN EN LA EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DEUDA DE 2020 (% PIB). PAÍS VASCO.



2. PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO

2.1.1. Estabilidad presupuestaria.

La Comunidad Autónoma del País Vasco acusará en 2020 la mayor parte del impacto de la COVID-19, iniciando su recuperación en 2021. En las comunidades de régimen común sus principales ingresos, derivados del sistema del sistema de financiación, se han calculado y abonado sin tener en cuenta la crisis, aplazando sus efectos a los ejercicios siguientes. Por el contrario, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que como se ha indicado, percibe los ingresos de aportaciones de las Diputaciones Forales basadas en su sistema tributario, el impacto de la pandemia se registra directamente en el ejercicio 2020, aunque moderada en parte por las transferencias del Estado del Fondo COVID-19. Es por eso por lo que en esta comunidad se espera un efecto mucho más acusado de la crisis en este ejercicio y una recuperación más rápida que se iniciará en el ejercicio siguiente.

Las perspectivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2021 y 2022 mejoran significativamente respecto a 2020. Bajo las previsiones macroeconómicas actuales, los recursos en 2021 de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrían experimentar una mejora cercana al 5% respecto a las cuantías de 2020. Bajo el supuesto de que solo una parte del incremento del gasto esperado en 2020 en el ámbito sanitario y social a consecuencia de la pandemia se mantendrá en 2021, es previsible una importante mejora del saldo de la comunidad en este ejercicio, disminuyendo el déficit previsto en 2020 entre un punto y medio y dos puntos. Para 2022 se mantienen las perspectivas de mejora significativa del saldo basadas en la recuperación esperada de la actividad económica.

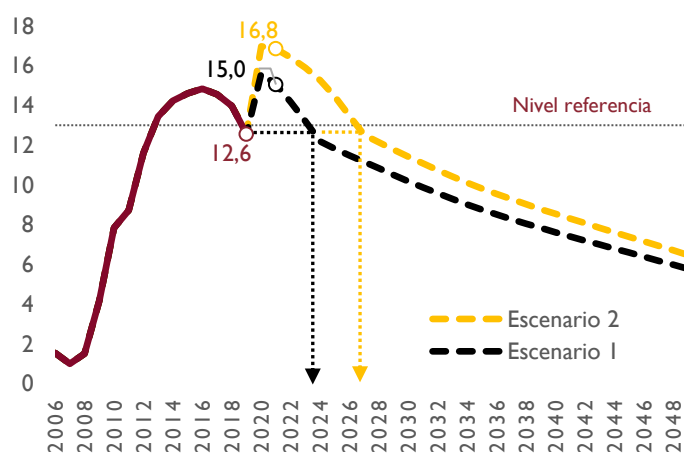
2.1.2. Análisis de sostenibilidad.

La situación fiscal mejoraría a partir de 2021 en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que los efectos sobre la sostenibilidad financiera serían inferiores a los que se aprecian para las CC.AA. de régimen común. Si bien la situación fiscal de 2020 implicará un aumento de la deuda de la comunidad,

la mejoría del saldo prevista para 2021 y la recuperación esperada del PIB provocarán la contención de la ratio de deuda. Las agencias de calificación no han revisado a la baja el rating de esta comunidad, situando las tres grandes agencias la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, de grado medio en el caso de Moody's y Fitch ('A3' y 'A-' respectivamente), y grado alto en el caso de S&P (AA-).

Regresar al nivel del de deuda del 12,6% registrado a finales del año 2019 requeriría, bajo el supuesto de corrección anual fija del déficit de 0,25 puntos de PIB, entre tres y cinco años. Bajo un escenario de corrección anual del déficit de 0,25 puntos de PIB desde 2021, se estima que regresar al nivel del de deuda del 12,6% registrado a finales del año 2019 requerirá entre tres y cinco años.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DE DEUDA (% PIB) ASOCIADAS AL SUPUESTO DE REDUCCIÓN ANUAL DEL DÉFICIT DE 2021 DE 0,25 PUNTOS DE PIB HASTA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. PAÍS VASCO



La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez

Fe de erratas

La AIReF ha realizado una rectificación de errores en la publicación inicial del informe, que afecta a las páginas 7 y 12 y hacen referencia a las previsiones de la comunidad.