

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

INFORME 77/2019





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

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.2. Previsiones de la AIReF.....	11
2.2.1. Objetivo de deuda.....	11
2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	15
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	15
G.2. Recursos (% PIB)	15
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	16

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

Las incertidumbres derivadas del contexto político actual han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad de Castilla y León contenidas en sus líneas fundamentales de presupuesto, ya que aún no ha presentado el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad de Castilla y León remitió a la AIReF la información sobre sus líneas presupuestarias para el año que viene. Estos

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

datos han sido analizados por la AIREF para emitir su pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIREF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIREF define su escenario central y efectúa la valoración de 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIREF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque este se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB, aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En las líneas fundamentales facilitadas, la Comunidad de Castilla y León prevé alcanzar el equilibrio en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto inferior al límite del 2,9%. La comunidad estima alcanzar en 2020 el objetivo fijado, del 0,0% del PIB con crecimientos acusados de los ingresos y gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría, según los cálculos de la comunidad, a un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 1,1%, por debajo de la tasa de referencia actual del 2,9%.

La comunidad estima reducir en una décima el déficit previsto en 2019. La comunidad mantiene como estimación de cierre de 2019 un déficit del -0,1% del PIB. A partir de este resultado, cumplir sus previsiones para 2020 supondría reducir el déficit en una décima. A este resultado se llegaría, según las estimaciones autonómicas, con crecimientos de los ingresos y gastos que incrementarían su peso en PIB unas cinco y cuatro décimas, respectivamente.

De acuerdo con las previsiones autonómicas, los recursos crecerían cerca del 8% sobre los esperados en 2019, sin medidas concretas planificadas en este ámbito. La comunidad prevé para 2020 un crecimiento superior al 4% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) partiendo de un nivel en 2019 superior en 200 millones al finalmente comunicado para este ejercicio, al no recoger el impacto negativo del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA². En el resto de los ingresos la comunidad prevé una evolución muy positiva, especialmente respecto a los fondos procedentes del Estado y de la Unión Europea (UE), que llevaría a un nivel superior en más de un 20% al de 2019. La comunidad no ha informado sobre medidas previstas

² La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

para 2020 en relación con los ingresos. Estos incrementos previstos en el escenario de la comunidad supondrían un aumento del peso en el PIB de los recursos de cinco décimas.

Los gastos estimados por la comunidad para 2020 aumentarían por encima del 6% sobre el nivel estimado en 2019. El escenario planteado en las líneas autonómicas prevé un aumento de los gastos superior al 6%. Registra una variación mucho más moderada en los gastos corrientes, por debajo del 3% sobre la cifra de 2019, con un crecimiento anual esperado superior a esta tasa en los gastos de personal, que recogen el impacto estimado del Acuerdo de Sindicatos de marzo de 2018, y más contenido en el resto de los empleos corrientes. Los créditos para gastos de capital, por el contrario, aumentan cerca del 40% sobre la previsión autonómica del ejercicio anterior. Esta evolución de los empleos implicaría, de acuerdo con las previsiones de la comunidad, que éstos incrementarían su peso en el PIB en cuatro décimas, una menos que el aumento previsto de los recursos, lo que permitiría a la comunidad mejorar una décima respecto de su previsión de cierre de 2019.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará en términos de gasto computable, permitiendo con holgura el cumplimiento de la regla de gasto. La comunidad estima que podría llegar a un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto inferior al 2,9%, límite máximo fijado actualmente.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad de Castilla y León cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB, si bien con un nivel inferior de ingresos y gastos al planteado por la comunidad. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, más pesimista que la estimada por la comunidad, alcanzar el equilibrio en 2020 requeriría una reducción de algo más de tres décimas del PIB Regional. Conseguir este ajuste se considera factible dado que se prevé que los ingresos puedan aumentar su peso en el PIB algo más de dos décimas, cayendo una el peso de los gastos.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad de Castilla y León en 2020 aumentarán un 5% sobre el nivel de 2019, animados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería un 5% y aumentaría dos décimas su peso en el PIB regional. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta aumentarían cerca del 6% sobre la cifra de 2019, inferior a la considerada por la comunidad al incorporar el impacto negativo del SII del IVA de acuerdo con lo comunicado desde el MINHAC.

Este crecimiento se compensaría por una evolución más moderada del resto de recursos, superior al 1%, sin información sobre medidas previstas de ingresos u otras circunstancias que permitan esperar un comportamiento diferente. Ello implica que se estima una evolución de los fondos del Estado y de la UE mucho más contenida que la considerada en el proyecto autonómico, en línea con la ejecución observada en años anteriores y los datos disponibles al respecto.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, en el entorno del 3%. Este crecimiento, que disminuiría una décima el peso de los gastos en el PIB regional, parte de un mayor nivel en 2019 del previsto por la comunidad y es el resultado de:

- Un aumento cercano al 3% en los gastos de personal que incorpora el impacto estimado en 2020 de las medidas de personal acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un crecimiento del resto de gastos en la línea de años anteriores, sin incidencia de medidas previstas por la comunidad u otras circunstancias que pudieran afectar a su evolución, lo que supone:
 - Aumento del resto de gastos corrientes en torno al 2% sobre un nivel de partida en 2019, mayor al contemplado en las previsiones autonómicas.
 - Variación de los gastos de capital más limitada que la considerada por la comunidad.

La AIRcF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. La AIRcF estima que la variación del gasto computable será superior al previsto por la Comunidad de Castilla y León y muy ajustado al límite del 2,9%.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Castilla y León prevé alcanzar una ratio de deuda del 19,2% del PIB en 2020.

De acuerdo con la información comunicada por la Comunidad, la ratio de deuda pasará del 20,5% del PIB en 2019 al 19,2% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de casi 2 puntos porcentuales de PIB desde el 21,1% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.2. Previsiones de la AReF

2.2.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 20,2% del PIB en 2020, nueve décimas de PIB menos respecto a 2018.

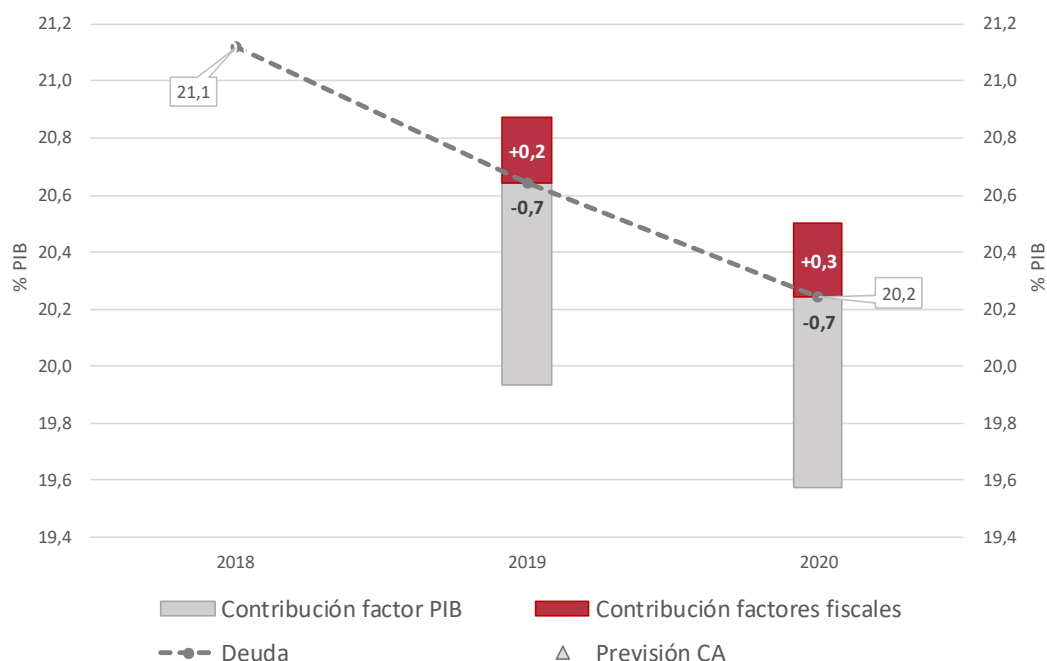
La previsión de deuda de la AReF es superior a la de la comunidad, principalmente por la mayor deuda esperada para financiar el exceso de déficit previsto en 2019 respecto del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB fijado y por el menor crecimiento esperado del PIB de Castilla y León en 2019 y 2020.

Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la contribución del PIB. El motivo principal de esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AReF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, esta contribución del PIB se vería parcialmente compensada por la financiación del déficit, fundamentalmente en 2020 cuando se financie el exceso previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad. En el caso de Castilla y León, el aumento de deuda será menor por la compensación del exceso de financiación de 2018 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento de reglas fiscales 2018³,

³[Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

según el cual y siguiendo la recomendación de la AIReF, no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES (% PIB)



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda, principalmente los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009, a lo que hay que añadir, en 2019, el déficit máximo permitido por el objetivo 2019 del -0,1% del PIB y, en 2020, el exceso de déficit que se estima supere ese -0,1%. Así mismo y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, estos incrementos se verían minorados por la compensación del exceso de financiación de Castilla y León en 2018.

2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Castilla y León es *ligeramente bajo*. Según la metodología⁴ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo *ligeramente bajo* para la sostenibilidad financiera de Castilla y León, siendo sus principales determinantes el nivel de deuda y los relativamente bajos ingresos corrientes sobre PIB. La agencia de calificación Moody's sitúa la deuda a largo plazo con la misma calificación que la deuda del Gobierno de España (Baa1), categoría de grado de inversión (grado medio inferior).

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 2 puntos de PIB. Desde valores mínimos en el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 17 puntos hasta el máximo alcanzado en 2018. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, donde el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda del 20,8% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación está disminuyendo con la vuelta en 2019 a la financiación en los mercados de capitales. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 29,9% del total del endeudamiento de la Comunidad. En 2019 Castilla y León se financiará a través de los mercados de capitales, lo que supondrá una disminución paulatina del uso de los mecanismos extraordinarios.

⁴ El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

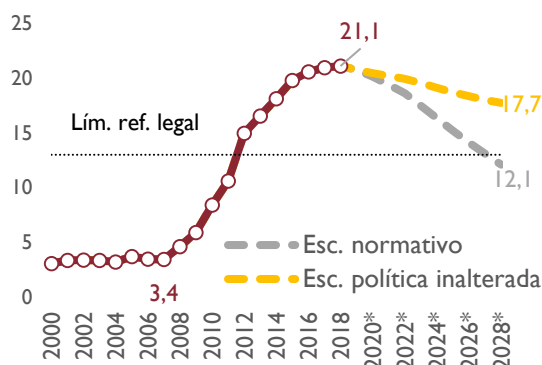
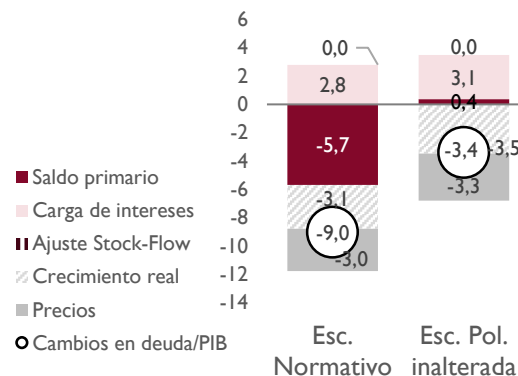


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



En su escenario normativo⁵ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 12,1% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2028. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 17,7% a finales de 2028. La reducción de 9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (5,7 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 6,1 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,8 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,57% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,8% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce la tercera parte (3,4 puntos), consecuencia principalmente de mantener el equilibrio primario proyectado para 2019, saldo con sesgo optimista en relación al promedio histórico.

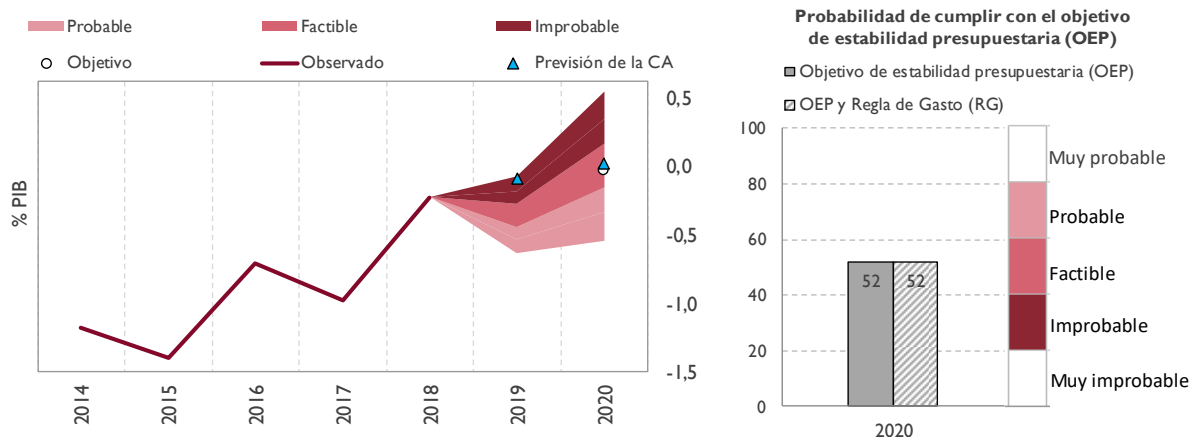
El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

⁵ Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

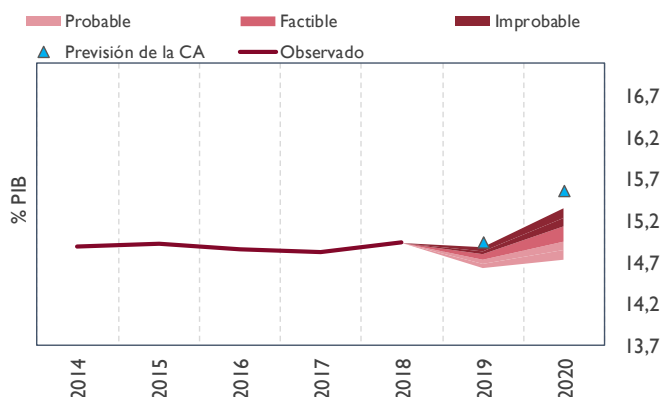
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



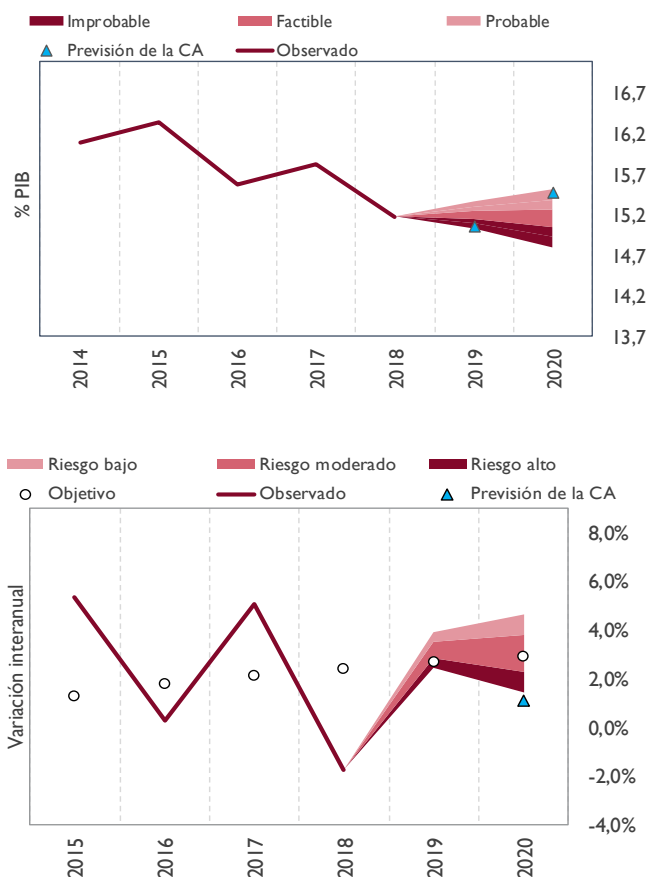
Se considera *factible* que Castilla y León alcance el equilibrio en 2020. Con un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto, el cumplimiento simultáneo de las dos reglas fiscales exigiría un saldo similar.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca un 5%, aumentando dos décimas su peso en el PIB: el crecimiento del 6% de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) se compensaría con una evolución más moderada del resto de ingresos. Las previsiones de la comunidad se sitúan para 2020 por encima de las de la AIREF: por un lado, parten de un nivel superior en 2019, que no contempla el impacto negativo del SII del IVA; y, por otro, registra previsiones más optimistas en 2020 de las entregas a cuenta del SFA y de otros fondos del Estado y de la UE.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima que el crecimiento de los gastos en 2020 estará en torno al 3%, disminuyendo una décima su peso en el PIB regional respecto a 2019, por debajo de las previsiones del proyecto autonómico que contempla un aumento especialmente significativo de los gastos de capital, en línea con las previsiones de ingresos.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, estimando que el gasto computable podría crecer a una tasa muy ajustada al límite del 2,9%. La comunidad, por el contrario, calcula una variación del gasto computable del 1,1%, si bien en su cómputo faltan algunos elementos y se aprecia cierta inconsistencia de los datos con las cifras del escenario presupuestario.