

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

INFORME 81/2019





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

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
2.1. Previsiones de la AIReF.....	11
2.1.1. Objetivo de deuda.....	11
2.1.2. 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 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 Autónoma de La Rioja contenidas en el proyecto de presupuestos de la comunidad. La Comunidad Autónoma de La Rioja

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2020](#)

presentó ante el Parlamento Regional el pasado 28 de noviembre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 2020².

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.

² [Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de La Rioja para 2020](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En el proyecto de presupuestos presentado, la Comunidad Autónoma de La Rioja prevé alcanzar en 2020 un superávit del 0,1% del PIB, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,8%. La comunidad estima alcanzar en 2020 un saldo más favorable en una décima al objetivo de equilibrio, con crecimientos acusados de los ingresos y algo más moderados de los gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,8%, inferior al límite actual del 2,9%.

En 2020, la comunidad estima reducir en dos décimas de PIB el déficit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un déficit del 0,1% del PIB, lo que exigiría una reducción de dos décimas para cumplir las previsiones del proyecto para 2020. El ajuste se alcanzaría, según las estimaciones autonómicas, con un crecimiento de los ingresos que incrementarían en algo más de una décima su peso en el PIB regional y un aumento de los gastos que permite reducir su peso casi una décima.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los recursos crecerían en 2020 en torno al 6% sobre el nivel esperado por la comunidad en 2019. Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen, para los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA), la liquidación de 2018 comunicada por el MINHAC y una estimación propia de las entregas a cuenta, que estarían afectadas por las medidas de rebaja fiscal en el IRPF adoptadas por la comunidad en 2018 (con un impacto de 4 millones). Estas cifras, en su conjunto, suponen un incremento del 6% sobre los recursos percibidos en 2019, afectados por el impacto negativo del SII del IVA³. Por

³ 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

otro lado, las cifras comunicadas suponen una variación en torno al 7% en el resto de los ingresos sobre el nivel esperado al cierre de 2019. Este escenario supondría un aumento del peso de los recursos totales de dos décimas de su peso en el PIB.

Los gastos previstos en el proyecto para 2020, de acuerdo con las previsiones autonómicas, aumentarían en torno a un 3% sobre el nivel estimado en 2019.

El escenario recogido en el proyecto autonómico, una vez considerada la inejecución prevista por la comunidad, contempla un aumento de los gastos del 3%. Se espera que los gastos de personal puedan crecer por encima del 3%, incorporando el impacto de la materialización del Acuerdo de Sindicatos de marzo de 2018, sin que se hayan comunicado medidas adicionales previstas por la comunidad. Para el resto de los gastos corrientes y los gastos de capital el proyecto plantea crecimientos más moderados. Esta evolución de los empleos sobre la previsión autonómica para 2019 implicaría una reducción del nivel de empleos cercano a una décima en porcentaje de PIB regional.

La comunidad estima una evolución del gasto computable ligeramente por debajo del límite de la regla de gasto. La comunidad no recoge en su proyecto un detalle del cálculo de la regla de gasto, aunque sí su previsión de crecimiento del gasto computable que estima en un 2,8%, inferior a la tasa del 2,9% fijada actualmente como límite máximo.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad Autónoma de La Rioja cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, más pesimista que la estimada por la comunidad, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de casi tres décimas del PIB Regional. Conseguir este ajuste se considera *factible* al estimarse que el aumento de los ingresos y los gastos en 2020 llevará a ganar y perder, respectivamente, más de una décima de peso en PIB.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de La Rioja en 2020 aumentarán un 5% sobre el nivel estimado en 2019, condicionados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIReF, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían en torno al 6% sobre el nivel de 2019, afectado por el impacto negativo en la liquidación del 2017 del SII

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.

del IVA. Estos recursos alcanzarían un nivel ligeramente inferior al recogido en las previsiones autonómicas de la comunidad para 2019. El resto de los recursos, según las estimaciones de la AIRcF, crecerían en torno a un 3%, en línea con la evolución de años anteriores, a falta de información sobre el efecto previsto de medidas de ingresos (distintas de la rebaja del IRPF) u otras circunstancias que permitan esperar un comportamiento diferente. Esta circunstancia y el nivel de partida de 2019 ligeramente inferior al previsto por la comunidad sitúa las previsiones de la AIRcF para 2020 en estos ingresos en cifras inferiores a las del proyecto.

En su conjunto, los ingresos ganarían algo más de una décima de peso en el PIB regional sobre el esperado por la AIRcF en 2019.

Se prevé que los gastos crezcan cerca del 3%, perdiendo una décima de peso en PIB. Este crecimiento se distribuye de manera homogénea entre las distintas categorías de gasto:

- El gasto corriente crecería, de acuerdo con las previsiones de la AIRcF, en torno al 3%, con un aumento similar al previsto por la comunidad en los gastos de personal (por encima del 3%) y en los demás gastos corrientes, si bien situándose por encima de las cifras del proyecto.
- En el resto de los gastos corrientes y de capital, se esperan aumentos en torno al 3% que llevarían a cifras ligeramente superiores a las registradas en el proyecto, al partir de un nivel esperado en 2019 superior al estimado por la comunidad.

La AIRcF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. El crecimiento del 3% esperado en los empleos, unido a la evolución prevista de los gastos excluidos, llevaría a un crecimiento del gasto computable en el entorno del límite máximo del 2,9% fijado como tasa de referencia para este año.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

La Rioja prevé alcanzar una ratio de deuda del 17,8% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 18,3% del PIB en 2019 al 17,8% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,3 puntos porcentuales de PIB desde el 19,1% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

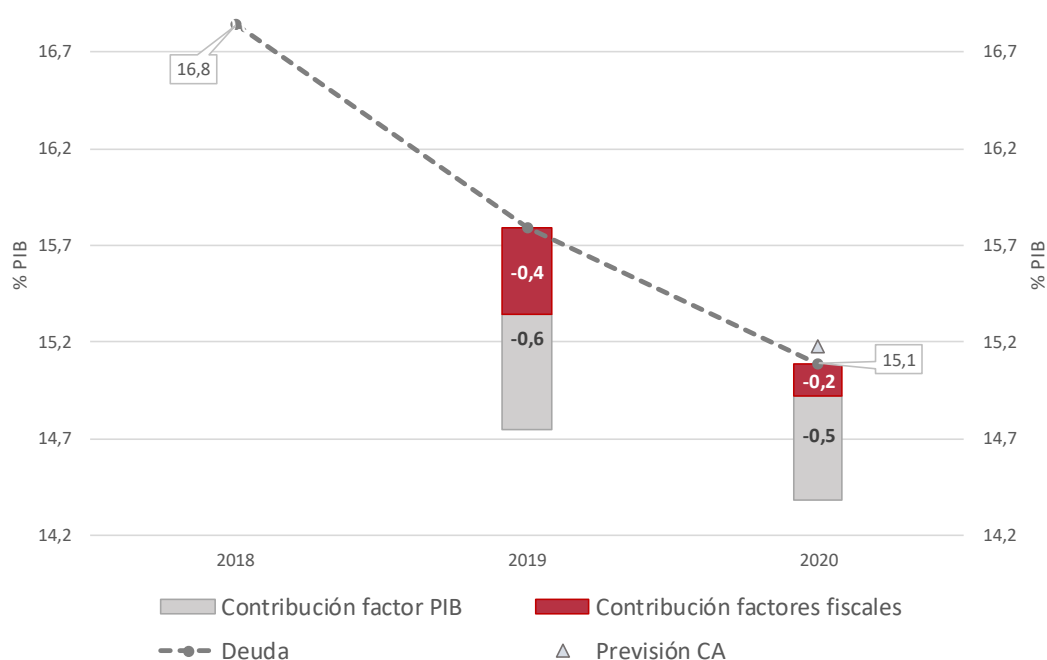
2.1. Previsiones de la AIREF

2.1.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 18,3% del PIB en 2020, 8 décimas de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AIREF 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.

Esta reducción del nivel de deuda se debería a la contribución del PIB. Esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AIREF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, la 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. (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%.

2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de La Rioja es bajo. Según la metodología⁴ utilizada por la AIRcF, el indicador compuesto señala un riesgo *bajo* para la sostenibilidad financiera de La Rioja. La agencia de calificación Fitch sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión (BBB), dentro del grado medio inferior.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18%, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio cerca de 2 puntos de PIB. Desde el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 15 puntos hasta el máximo alcanzado en 2017. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 18%, y el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en casi 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIRcF proyectan una ratio de deuda en torno al 19% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación es limitada. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 30,5% del total del endeudamiento de la Comunidad.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

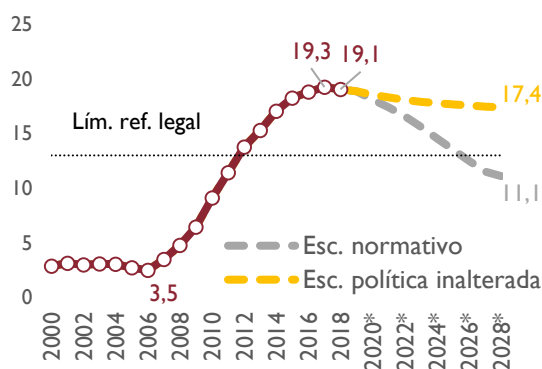
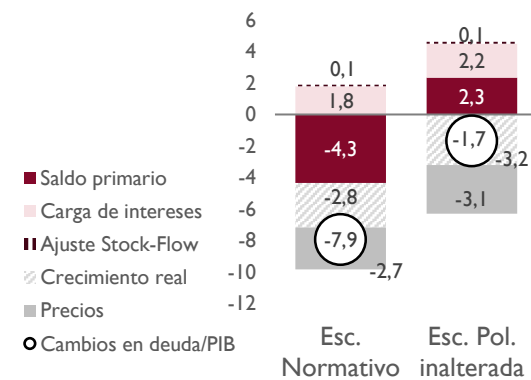


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



⁴ El análisis de la AIRcF 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.

En su escenario normativo⁵ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 11,1% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2026. 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 17,4% a finales de 2028. La reducción de 7,9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (4,3 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 5,5 puntos), mientras que la carga de intereses resta 1,8 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,43% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce en mucho menor medida (1,7 puntos), consecuencia principalmente de mantener un déficit primario de -0,23% del PIB, saldo que sigue siendo mostrando cierto sesgo optimista en términos del promedio histórico.

El Presidente de la AIReF

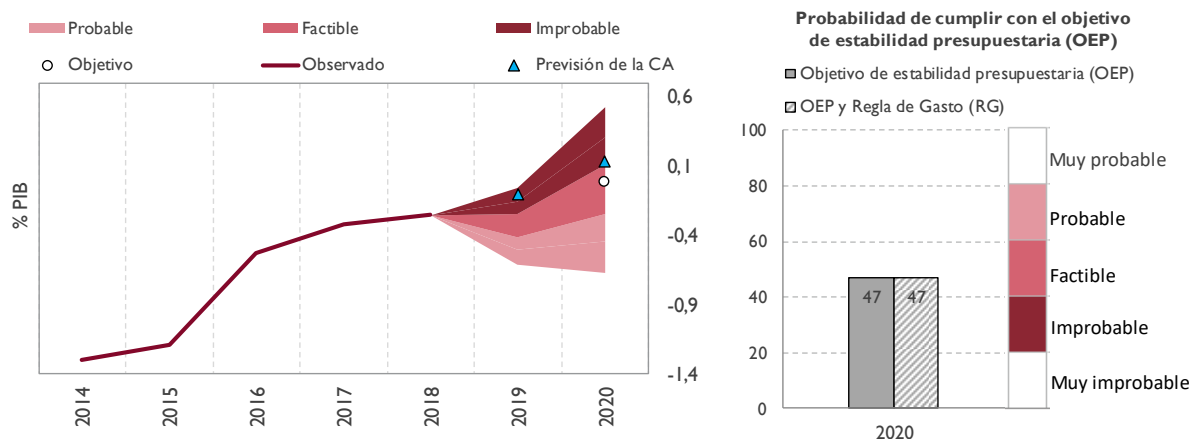


José Luis Escrivá

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.

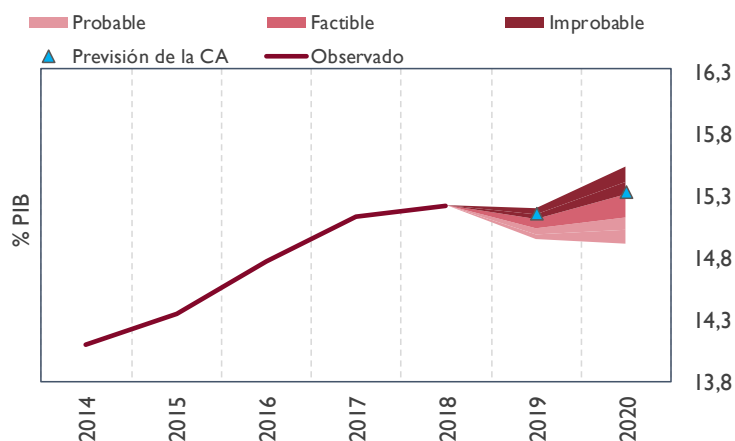
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



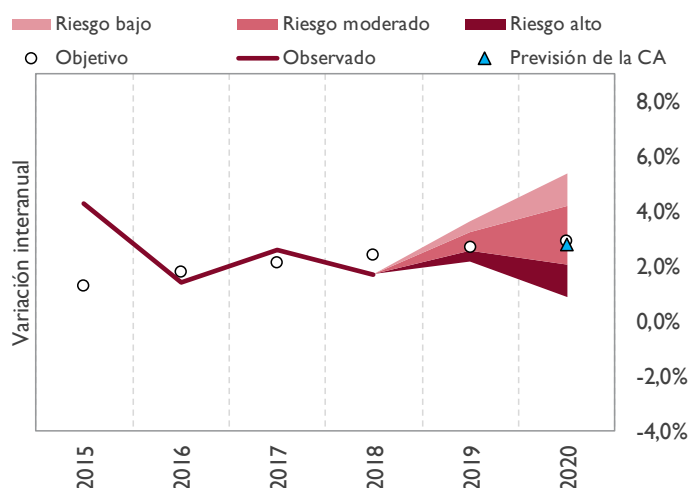
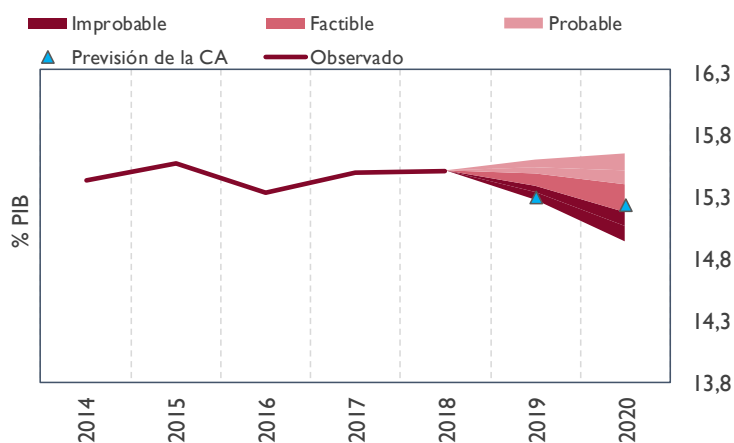
Se considera *factible* que la CA de La Rioja alcance el equilibrio en 2020, apreciándose muy ajustada la probabilidad de alcanzar el superávit del 0,1% previsto en su presupuesto.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que en 2020 el conjunto de los recursos crezca cerca del 5%, aumentando más de una décima su peso en el PIB respecto de 2019. Esta subida se debería fundamentalmente a los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA), que crecerían en torno al 6%. El resto de los recursos registraría una evolución más moderada. En conjunto, las cifras del proyecto se sitúan en línea con las previsiones de la AIREF.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en torno al 3%, similar al de las previsiones de la comunidad. Sin embargo, difieren respecto del nivel de partida de 2019, lo que hace que la AIReF prevea que los empleos alcancen un nivel superior al previsto por la CA.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto en 2020, al considerar que el gasto computable podría crecer a una tasa muy ajustada al límite del 2,9% fijado actualmente. El proyecto de presupuestos de la comunidad contempla el cumplimiento de la regla de gasto.