

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2021 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

INFORME 18/21





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	9
1.1. Previsiones para 2021	9
1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.	14
1.3. Perspectivas a medio plazo.....	15
2. DEUDA PÚBLICA.....	17
2.1. Nivel de deuda	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre los presupuestos de las CC.AA.. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 1/21 sobre los Presupuestos Iniciales 2021 de las Administraciones Públicas (AA.PP.)¹. El análisis general sobre los presupuestos de las AA.PP. contenido en el Informe 1/21, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en 2021. El análisis del subsector CC.AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC.AA..

El pasado 3 de diciembre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de La Rioja². La AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2021 de la Comunidad Autónoma de La Rioja teniendo en cuenta la información remitida por la comunidad sobre su Proyecto de Presupuestos Generales para este ejercicio.

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

² [Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2021 de La Rioja.](#)

Publicado el Presupuesto para 2021 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la AIReF analiza su contenido, las nuevas previsiones autonómicas y las variaciones respecto a la información disponible en el análisis del proyecto previamente informado. El 29 de enero de 2021 se aprobó la Ley 1/2021 de Presupuestos para 2021 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicada el 1 de febrero. El escenario correspondiente a los mismos ha sido incorporado en los Planes Presupuestarios a Medio Plazo remitidos por la comunidad, que también recogen una previsión de cierre actualizada para el ejercicio en curso. Así, la AIReF actualiza en el presente informe las perspectivas para la Comunidad Autónoma de La Rioja en 2021 teniendo en cuenta las actuales previsiones autonómicas y las variaciones respecto a la información del proyecto, así como el cierre de 2020 y los cambios previstos en el escenario macroeconómico general.

Como ya ocurrió en el informe sobre las líneas presupuestarias, la suspensión acordada de las reglas fiscales en 2021 condiciona el objeto del presente informe. Como consecuencia de la crisis de la COVID-19, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento de la AIReF, normalmente dirigido a valorar en términos de probabilidad el cumplimiento de las reglas fiscales fijadas para el ejercicio correspondiente, que ahora se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 por cada comunidad en sus presupuestos o previsiones actuales.

Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos de su escenario central para 2021. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de los Presupuestos Iniciales 2021 de las AA.PP., e implican un empeoramiento de las perspectivas para este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior.

Por otro lado:

- Se sigue asumiendo inicialmente que los nuevos fondos vinculados al PRTR esperados para 2021 en el ámbito autonómico tendrán un efecto neutro en el déficit, si bien se ha actualizado la distribución individual de los 10.000 millones del REACT EU de acuerdo con la comunicación efectuada el 28 de diciembre desde el MINHAC. La distribución

asumida por la AIR^eF 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.

- Aún no se ha aprobado por el gobierno central el Real Decreto que debe fijar los criterios definitivos de distribución de la transferencia extraordinaria del Estado por 13.486 millones de euros para reducir el déficit de las CC.AA. Por ello, se sigue estimando que supondrá para cada comunidad el 1,1% del PIB regional. Este es el criterio recogido en la mayoría de los presupuestos y previsiones autonómicas, si bien los criterios finales de reparto pueden ser diferentes.
- Con efecto neutro sobre el saldo, se ha incorporado la distribución entre comunidades de los 7.000 millones de euros de ayudas directas a empresas aprobadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.
- Se recoge la mayor transferencia desde el Estado a las CC.AA. para el nivel acordado de dependencia, introducida en los PGE por enmienda al proyecto y recogida en la Disposición Adicional centésima vigésima novena de la Ley de PGE.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

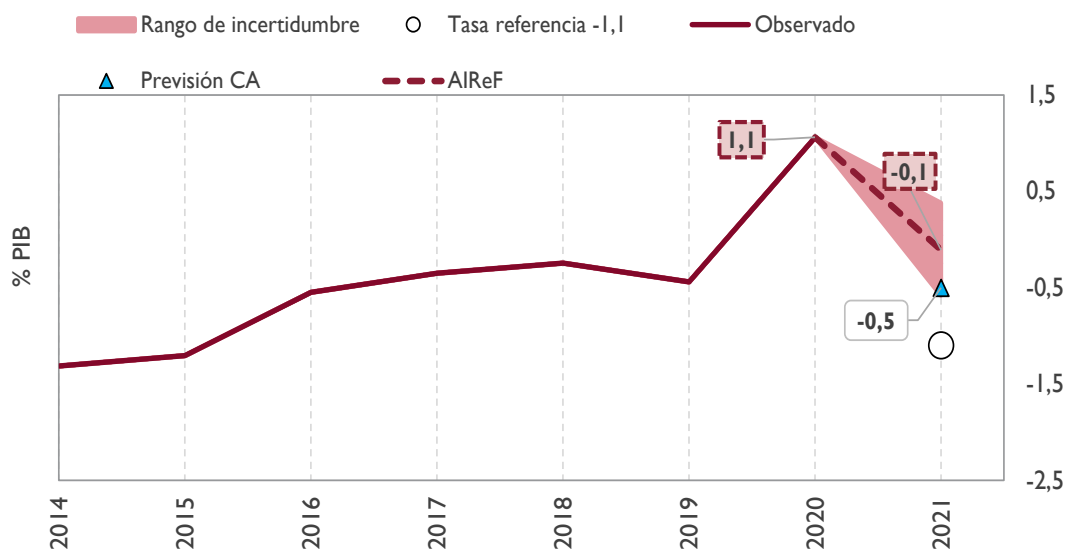
1.1. Previsiones para 2021

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de La Rioja un déficit del 0,1% del PIB en 2021, un saldo cinco décimas mejor que el del informe anterior, por debajo de la tasa de referencia del -1,1% del PIB. La variación sobre las previsiones de la AIReF sobre las del informe anterior se deriva de un cierre de 2020 mejor de lo esperado en empleos y recursos. Adicionalmente, se han revisado otros elementos que, en conjunto, compensan en gran parte esa mejora. Con efecto positivo, aumentan ligeramente las transferencias de la AGE por la aprobación de los PGE (se amplía el importe por el nivel acordado de dependencia). En sentido contrario, a partir de la información proporcionada por la comunidad, se ha registrado el mayor gasto esperado por la amortización de un préstamo participativo que vence en julio de este ejercicio y se computa en términos de contabilidad nacional como empleo no financiero. Adicionalmente, se ha revisado al alza el impacto en gasto asociado a la pandemia en 2021 en mayor medida que en 2020.

La comunidad prevé alcanzar un déficit del 0,5% del PIB, con un crecimiento de empleos superior al estimado por la AIReF. El presupuesto aprobado por la comunidad preveía alcanzar el equilibrio, previendo un menor nivel de gastos que el registrado en las líneas fundamentales informadas. En los planes presupuestarios la comunidad facilita una previsión de cierre 2021 que empeora las estimaciones de saldo del presupuesto y mejora las facilitadas para el informe anterior, previendo un déficit del 0,5% del PIB regional. La previsión actualiza los datos del presupuesto y del proyecto incorporando en los ingresos parte de la mejora registrada en 2020 en los recursos tributarios y minorando el importe esperado por los fondos REACT. Respecto a los empleos, incorpora el ajuste negativo que registraba en las líneas por la amortización de un préstamo participativo que vence este año e implica un mayor gasto en términos de contabilidad nacional de unos 30 millones, y, por otro, traslada el menor gasto registrado en 2020 sobre el previsto en líneas y presupuesto y reduce los gastos asociados a los fondos REACT. La AIReF corrige sus estimaciones incorporando el cierre de 2020 y la operación de

amortización del préstamo manteniendo, aunque ligeramente atenuadas, las discrepancias con las previsiones autonómicas, centradas en el nivel de empleos estimado.

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



El superávit alcanzado en 2020, del 1,1% del PIB, explica parte de la mejora de las previsiones para 2021. La comunidad ha cerrado 2020 con un superávit del 1,1% del PIB, mejorando 1,1 puntos de PIB las previsiones del informe de líneas, como consecuencia tanto de unos ingresos superiores a los previstos como de una ejecución del gasto corriente inferior a la estimada. De la información facilitada por la comunidad, se desprende que la pandemia en 2020 ha tenido un impacto en gasto similar al previsto en el informe anterior y el gasto 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 la Comunidad Autónoma de La Rioja mejore 1,5 puntos de PIB sobre 2019. Las principales desviaciones en los datos de cierre de 2020 sobre las previsiones de ingresos de la AIReF del informe anterior se han concentrado, en los recursos, en los ingresos tributarios y otros asociados a la producción y a la prestación de servicios, menos afectados por la pandemia de lo esperado. En el conjunto de los empleos se ha cerrado con un nivel de gastos corrientes inferior al previsto en diciembre, pese al incremento de las medidas asociadas a la COVID. La mejora en el saldo y las variaciones de recursos y empleos de 2020 se trasladan a las actuales proyecciones para 2021.

Para 2021, aumenta la estimación sobre el impacto de la pandemia por medidas adoptadas por la comunidad a pesar de mantener su valoración en

2020, anulando cerca de 3 décimas la mejora derivada del ejercicio anterior, a las que se unen las ayudas a empresas financiadas por la AGE. A partir fundamentalmente de la nueva información proporcionada por la comunidad, se han actualizado las previsiones sobre el gasto asociado a la pandemia en 2021 considerando los siguientes elementos:

- Valoración del impacto en 2020: Las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han supuesto en 2020, respecto a las previsiones de informe de líneas, un coste similar, ligeramente superior en el ámbito sanitario. Por otro lado, se ha producido una reducción de ingresos por caída de la actividad sustancialmente menor, un 53% inferior a la estimada en el informe de líneas.

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

La Rioja	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	1,0%	1,0%
Sanidad	0,7%	0,6%
Educación	0,1%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,3%	0,3%
Impacto macro	0,2%	0,4%
TOTAL	1,2%	1,4%

- Incorporación de la información disponible en los primeros meses del ejercicio sobre el gasto sociosanitario por COVID ejecutado a la fecha: Se ha proyectado el gasto sanitario asociado a la pandemia considerando los datos disponibles de cierre de 2020 (considerados en relación con la incidencia relativa), y de ejecución en los primeros meses de 2021. Los consumos intermedios proyectarán una parte del gasto incurrido en el ejercicio anterior. Respecto al resto de conceptos de gasto, se han considerado las previsiones proporcionadas por la comunidad. Bajo estos supuestos y datos, se ha revisado al alza en un 25% el gasto sanitario y sociosanitario en el que podría incurrir la comunidad 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, se modera ligeramente el gasto en educación estimado en el informe anterior; en sentido contrario, se registra un aumento del coste COVID

en otras áreas, fundamentalmente por medidas comunicadas dirigidas a empresas y familias, dentro del Plan de rescate Covid-19 aprobado por la Comunidad. En conjunto, se corrige al alza en 26 millones el impacto esperado en 2021 por estas medidas.

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

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

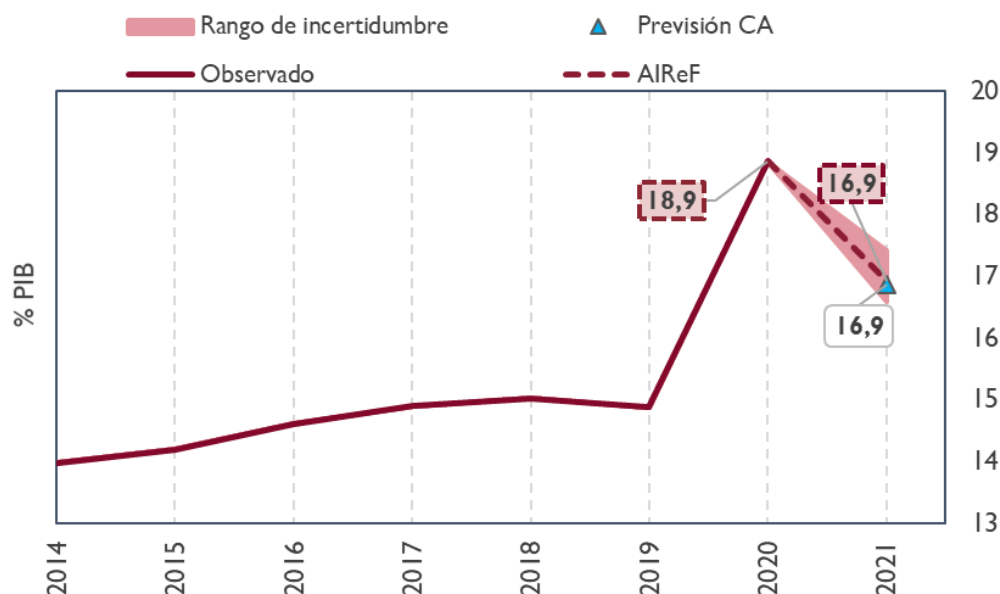
La Rioja	Estimación actual	Informe de líneas
Medidas COVID	0,8%	0,4%
Sanidad	0,4%	0,3%
Educación	0,1%	0,1%
Otras (ingresos y gastos)	0,3%	0,0%
Ayudas a empresas	0,4%	
TOTAL	1,2%	0,4%

Los cambios en las previsiones de evolución en 2021 de otros ingresos y gastos, ajenos a fondos PRTR y ayudas a empresas, compensan en otras tres décimas la mejora registrada al cierre de 2020. En los recursos, los efectos son neutros: aunque se recogen las mayores transferencias no afectadas de los PGE sobre las previstas en el proyecto, la revisión del escenario macroeconómico reduce las previsiones de evolución de ingresos ajenos al sistema de financiación: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), otros recursos tributarios e ingresos vinculados a la producción y la prestación de servicios. El principal elemento de cambio se registra en los gastos, incorporándose el aumento de empleos derivado de la amortización prevista del préstamo participativo que vence en el ejercicio, con un impacto de 3 décimas de PIB en el saldo.

La AIReF prevé que los ingresos de la Comunidad Autónoma de La Rioja en 2021, netos de recursos del PRTR y de las ayudas directas a empresas, aumenten en torno al 16,9%, minorando 2 puntos su peso en PIB y manteniéndose en línea con las actuales estimaciones de la comunidad. La AIReF espera en los ingresos impositivos un crecimiento inferior al estimado en el informe anterior, debido al deterioro del escenario macroeconómico, si bien las medidas adoptadas por la comunidad en relación con Impuesto sobre el Patrimonio siguen condicionando una evolución sustancial. Por otra

parte, se eleva su importe trasladando el aumento registrado al cierre. La evolución esperada del PIB regional determina que el peso de los recursos en el mismo, sin tener en cuenta los nuevos fondos de la UE ni las ayudas a empresas financiadas por la AC, alcance el 16,9% del PIB. Las proyecciones autonómicas actualizan las cifras del presupuesto en el mismo sentido.

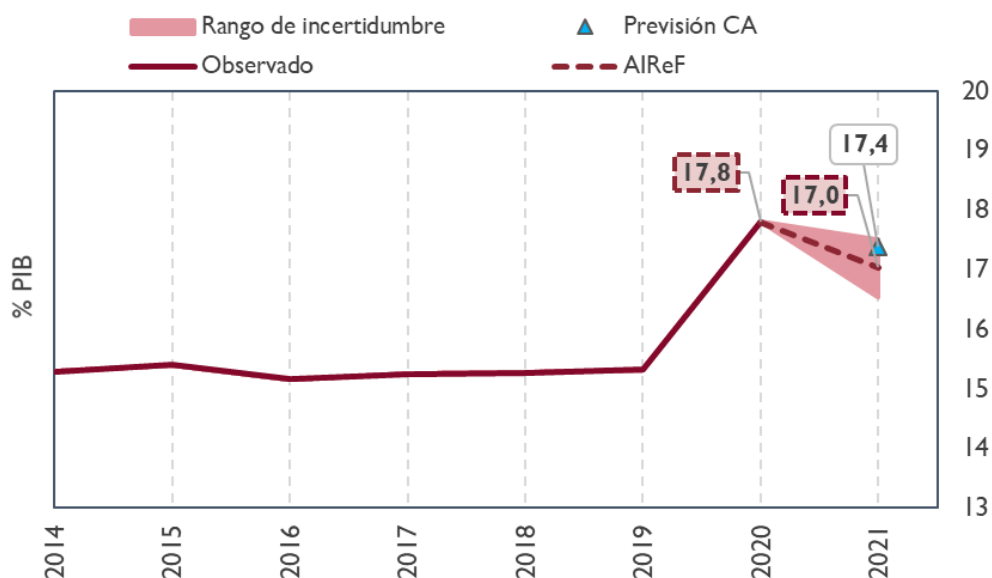
GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. LA RIOJA (% PIB)



Las proyecciones de la AIR^eF sobre los empleos, sin incluir fondos PRTR ni ayudas a empresas, siguen siendo inferiores a las estimadas por la comunidad. Se han actualizado, además de por la incorporación del cierre y la amortización del préstamo participativo, los elementos que sustentan las proyecciones de la AIR^eF:

- La estimación del impacto de la pandemia en 2021 se incrementa respecto al informe anterior en mayor medida que el valorado en 2020, trasladándose este efecto a los empleos.
- Se mantiene un crecimiento estimado del 3% de los gastos de personal, superior al recogido en las proyecciones autonómicas.
- Se sigue considerando una variación tendencial superior a la observada en 2020, de acuerdo con el promedio de los años anteriores, en el resto de los empleos para los que no se dispone de información concreta, al entender que se normalizará la ejecución de gastos no asociados a la pandemia.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. LA RIOJA (% PIB)



Las previsiones autonómicas contemplan un crecimiento de los empleos, sin fondos PRTR ni ayudas a empresas, superior en un 2% al estimado por la AIReF.

La previsión de la comunidad corrige las cifras de presupuesto por los mismos elementos considerados por la AIReF, manteniendo la discrepancia manifestada en el informe anterior. Se contempla, así, un crecimiento de los empleos corrientes que podría no estar asociado a la pandemia. De ser así y cumplirse las previsiones autonómicas, parte del gasto podría tener naturaleza estructural, y no contaría, en principio, con financiación permanente, elevando el déficit estructural existente con carácter previo a la crisis.

1.2. Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas.

Se mantienen en líneas generales la valoración respecto a los Fondos del PRTR. Las previsiones de la AIReF actualizan la distribución de los fondos REACT-EU que la comunidad percibirá directamente de la UE de acuerdo con lo comunicado por el MINHAC el 28 de diciembre de 2020, lo cual disminuye la estimación del informe anterior. Sin más información respecto a la disponible en el informe de líneas, se mantienen los supuestos sobre su aplicación a gastos y sobre su impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, los fondos llevarían el crecimiento de los empleos hasta el 13% y el de los ingresos hasta el 6%, elevando en 1,5 puntos el peso PIB de unos y otros. La comunidad recoge en sus actuales previsiones 12 millones de euros,

un 0,1% del PIB, por los nuevos fondos europeos asociados al programa REACT-EU.

Las ayudas directas a empresas elevan el crecimiento de los recursos y los empleos hasta el 8% y 15% respectivamente. También sin efecto en el saldo, se incorpora la distribución de las ayudas directas a empresas recientemente aprobadas desde la Administración Central, 33 millones, un 0,4% del PIB estimado para la comunidad.

1.3. Perspectivas a medio plazo

La AIReF mantiene las perspectivas de medio plazo, aunque se atenúa la alerta. Como ya se señaló en el informe anterior, en 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado. Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro del saldo fiscal autonómico con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que se podría replicar en 2023. No obstante, la revisión positiva del escenario macroeconómico para 2022 mejora las expectativas de ingresos de las CC.AA. para este ejercicio respecto a las manifestadas en los informes de diciembre. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se estimaba en el informe anterior una caída en 2022 de los recursos del sistema del 10% y que, ahora bajo previsiones más positivas de las entregas a cuenta, podría ser del 5%, por lo que se atenúa el deterioro del saldo que, no obstante, podría empeorar más de 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.

La AIReF continúa considerando esencial el diseño de un plan de reequilibrio coordinado. Si bien los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda se encuentran en suspenso, la AIReF sigue alertando de la existencia de 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.

2. DEUDA PÚBLICA

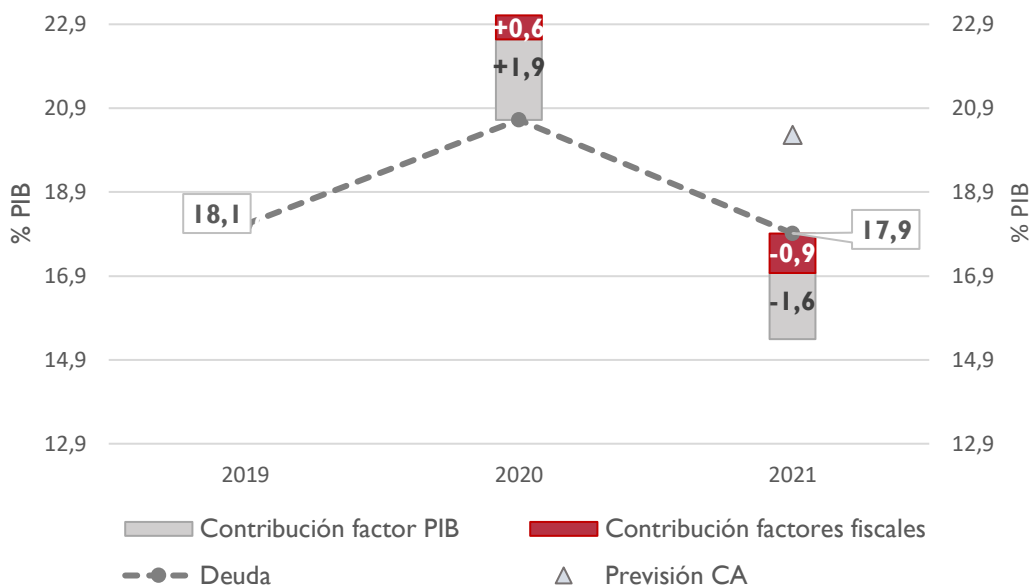
2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIREF, la ratio de deuda se situaría en torno al 17,9% del PIB en 2021, 2,7 puntos de PIB menos que en 2020, valor inferior al previsto en el informe anterior. Las estimaciones de crecimiento del PIB en 2021 junto al ligero déficit previsto permitirían un notable descenso de la ratio de deuda/PIB. La previsión de deuda de la AIREF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia del menor déficit previsto por la AIREF para 2021. Asimismo, y en base a las recomendaciones efectuadas en otras ocasiones, se ha considerado que la comunidad compensa en el año 2021 el exceso de financiación y el superávit generado en 2020. En este sentido, sería conveniente ajustar en los próximos ejercicios los niveles de endeudamiento a las necesidades reales de financiación y, en caso de que sea necesario, establecer un calendario de amortización que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.

La comunidad cerró 2020 con una deuda de 1.608 millones de euros, esto es, un 20,6% del PIB³, nivel inferior al previsto, tanto por la AIREF como por la propia comunidad, en el informe anterior. El descenso de las necesidades de financiación asociadas a 2020 ha permitido aliviar los niveles de endeudamiento necesarios a cierre del pasado ejercicio. Esta mejora del saldo de 2020 tendrá igualmente una repercusión positiva en 2021 asociada a la eliminación de la necesidad de financiación del exceso de déficit de ejercicios anteriores.

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

GRÁFICO 4. VOLUMEN DE DEUDA. LA RIOJA (% PIB)



La contribución fiscal asociada a 2021 es el resultado de restar a las necesidades presupuestarias de 2021 el superávit de 2020.

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez