INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2021. COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

INFORME 28/21

AIReF
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 REACT UE, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas directas a empresas. 13

1.3. Perspectivas a medio plazo 14

2. DEUDA PÚBLICA 17

2.1. Nivel de deuda 17

2.2. Análisis de sostenibilidad 19

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

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. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que antes del 15 de julio de cada año la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas. Como consecuencia de la crisis sanitaria, 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), aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre. Para 2021, únicamente se ha señalado como referencia el déficit del 1,1% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2021 con la información actual disponible.

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

Para efectuar el análisis, la AIReF revisa los supuestos para 2021 que sirvieron de base en el informe sobre los presupuestos iniciales del pasado 8 de abril e incorpora la información actualizada. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de 2021 de las AA.PP..

Respecto a los supuestos más relevantes del escenario fiscal en CC.AA.:

- Deja de considerarse que los nuevos fondos vinculados al REACT en 2021 tendrán efecto neutro en el déficit. Asimismo, se asume que la ejecución de los fondos en 2021 será inferior al 80% del importe total asignado, que era la hipótesis general en el informe anterior:
    - Los fondos REACT pueden financiar parte de gasto ya previsto en los presupuestos autonómicos no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos, como se apuntó en el informe anterior y se confirma con los datos actuales. De hecho, los fondos REACT pueden financiar gasto ejecutado a partir del 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023.
    - Se ha abandonado el supuesto inicial de impacto neutro anual de estos fondos, de forma que se disocia el reconocimiento temporal de gastos -que tiene lugar con su ejecución – del de los ingresos – que se produce con la certificación posterior del gasto-, aunque se respeta el impacto neutro en el conjunto del periodo 2020-2024.
    - Para estimar su importe, se han considerado las previsiones facilitadas por la comunidad.
- Se mantiene la neutralidad sobre el déficit del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). No obstante, se asume que una parte del gasto asociado a estos fondos inicialmente previsto para 2021 se traslade a los ejercicios siguientes. En este sentido, la AIReF adopta el supuesto de que se distribuirán en 2021, con impacto neutro en el déficit, los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas hasta la fecha.
- 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 de 13.486 millones de euros. 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 las previsiones autonómicas, si bien los criterios finales de reparto pueden ser diferentes.
- Se mantiene el supuesto de que se absorberán totalmente, con efecto neutro sobre el saldo, las ayudas directas a empresas distribuidas por la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, y aprobadas por 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 sigue recogiendo 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

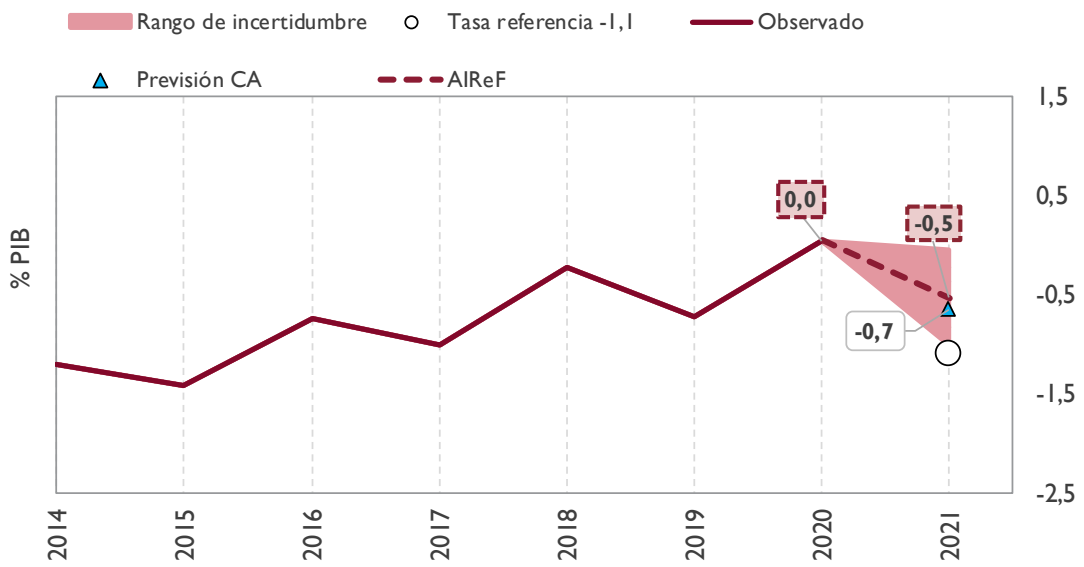
1.1. Previsiones para 2021

La AIReF prevé para la Comunidad de Castilla y León un déficit del 0,5% del PIB en 2021. Se mantienen las previsiones de saldo para 2021 del pasado informe de 8 de abril sobre los presupuestos iniciales de Castilla y León[1] ,si bien con cambios en la composición de los empleos y recursos ocasionados, fundamentalmente por la revisión a la baja de las estimaciones de fondos Next Generation EU (NGEU).

La comunidad espera alcanzar un déficit del 0,7%, con una mejora de 4 décimas sobre sus previsiones del pasado informe, acercándose al nivel de recursos estimado por la AIReF y con una mayor previsión de empleos. La comunidad ha modificado sus previsiones de saldo mejorando la evolución de los ingresos impositivos -en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD) y en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)-, e incorporando otros elementos prácticamente neutros en el déficit que modifican gastos e ingresos en un importe similar como son las ayudas a empresas financiadas por el Estado y la revisión a la baja de fondos UE. Por su parte, la AIReF ha revisado a la baja su escenario de gastos e ingresos con un impacto similar en ambas agrupaciones. Depurando el importe de los fondos del PRTR y de las ayudas estatales a empresas, se sitúa ligeramente por encima de las previsiones autonómicas de ingresos y mantiene un crecimiento del gasto inferior al de la comunidad.

[1] Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2021. Castilla y León

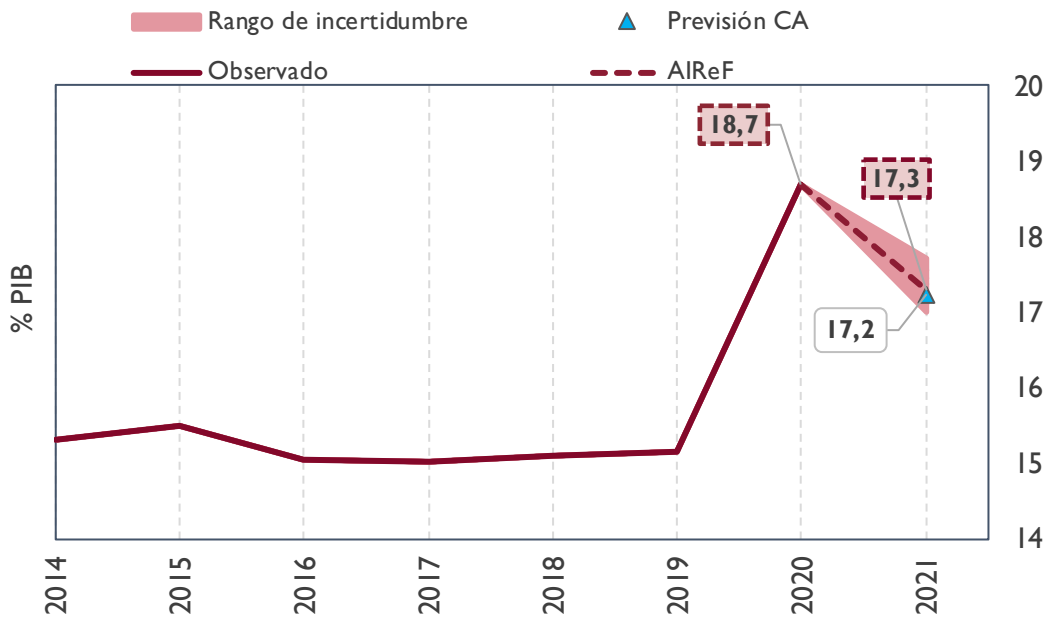
GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. CASTILLA Y LEÓN (% PIB)



Respecto al informe anterior, la AIReF revisa a la baja el nivel de recursos esperados al cierre de 2021 en su conjunto, por la minoración de fondos NGEU, aunque mejoran las perspectivas sobre los ingresos tributarios y otros procedentes de la UE. Se considera que una parte del gasto que se realizará en 2021 con cargo al REACT, inferior al que se esperaba en el informe anterior, no va a poder certificarse en este año, por lo que los ingresos asociados al mismo se trasladan a años posteriores. Por otra parte, se prevé registrar este año ingresos asociados a gasto ejecutado en 2020 que, por su naturaleza, pueden ser financiados por REACT. Por otro lado, se modera la previsión de ingresos del PRTR, como ya se ha señalado en la introducción. Estas circunstancias determinan que, en su conjunto, la AIReF haya reducido en 6 décimas las previsiones de recursos, que se trasladarán a los años siguientes. En base a la ejecución observada a la fecha, la AIReF mejora las previsiones de ingresos tributarios y de fondos tradicionales de la UE.

La comunidad recoge previsiones ligeramente más prudentes de ingresos. La AIReF estima que los ingresos al cierre de 2021 alcanzarían el 18,4% del PIB, con un crecimiento del 5% sobre el año anterior. Descontando las ayudas a empresas y fondos NGEU transferidos por la AC -de impacto similar en gasto- se produciría un descenso de un 1%, y con un peso PIB del 17,3%, ligeramente superior al esperado por la comunidad, que recoge evoluciones más optimistas de los ingresos tributarios pero una evolución más contenida de los fondos tradicionales de la UE.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CASTILLA Y LEÓN (% PIB)



La AIReF modera el crecimiento global de los empleos por la revisión a la baja de los gastos a ejecutar con cargo a fondos NGEU. La AIReF ha revisado a la baja el conjunto de gasto previsto en 2021 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha, la información actualizada recibida de la comunidad sobre gasto sanitario y otras medidas en el ámbito de la COVID-19, las estimaciones de la comunidad sobre la ejecución y certificación de gastos a financiar por REACT y el nuevo supuesto de registro de fondos del PRTR. En este sentido, el gasto asociado a fondos NGEU se reduce en unas 4 décimas de PIB regional, que se traslada a años posteriores.

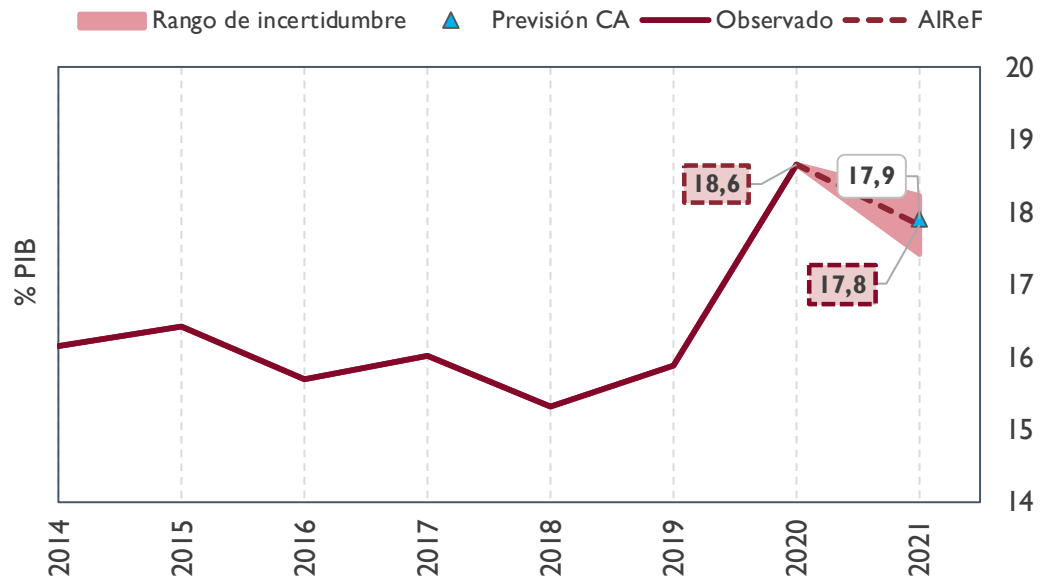
Aumenta una décima, por otro lado, el impacto estimado de las medidas de gasto asociadas a la COVID-19. Este incremento se explica, fundamentalmente, por las ayudas autonómicas a empresas dirigidas a diversos sectores como hostelería, turismo, agricultores, autónomos y PYMES. Bajo estas estimaciones el impacto de la pandemia en la comunidad en 2021, excluidas las medidas estatales, será inferior al de 2020 como consecuencia del menor gasto sanitario y en promoción económica y otras áreas, que compensaría los mayores costes en educación.

CUADRO 1. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID-19 EN 2021. CASTILLA Y LEÓN (% PIB)

Castilla y León	Estimación actual	Informe de presupuestos
Medidas COVID	**1,0%**	**0,9%**
Sanidad	0,6%	0,6%
Educación	0,2%	0,2%
Otras	0,2%	0,1%
Ayudas a empresas	**0,4%**	**0,4%**
TOTAL	**1,4%**	**1,3%**

La AIReF mantiene un crecimiento de los empleos inferior al presentado por la comunidad. Se espera que los empleos alcancen el 18,9% del PIB, aumentando un 8% sobre el nivel de 2020. Dicho incremento estaría condicionado fundamentalmente por las ayudas estatales a empresas, la recuperación del gasto no asociado a la COVID-19, los nuevos proyectos vinculados a los fondos NGEU, la no reiteración de las sentencias de 2020 relativas al reconocimiento del grado personal del personal sanitario y el impacto en 2021 de la sentencia en contra de la Gerencia Regional de Salud en materia de personal por 38 millones. Sin el gasto asociado a las ayudas a empresas ni a los fondos del PRTR, los empleos crecerían un 2% sobre el nivel del 2020, alcanzando un 17,8% del PIB, ligeramente inferior a las estimaciones de la comunidad

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS. CASTILLA Y LEÓN (% PIB)



La AIReF estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 0,4% bajo una consideración "finalista" de la transferencia extraordinaria del Estado. El gasto computable de la comunidad podría crecer en 2021 un 0,4% sobre el nivel de 2020 bajo las estimaciones señaladas de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE y siempre que la transferencia del Estado para déficit se considere a estos efectos "finalista", de forma paralela al tratamiento otorgado al Fondo COVID-19 pagado en 2020. En caso contrario, el gasto computable podría aumentar más de un 8%.

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

La AIReF asume un impacto distinto en gastos e ingresos de los fondos REACT-UE en 2021, con una ejecución de los gastos inferior al 80% de los fondos asignados. Estos fondos contemplan la financiación, entre otras actuaciones, de medidas para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito sanitario, educativo, servicios sociales y de apoyo a las empresas. A partir de la información proporcionada por la comunidad, se estima que un 0,2% del PIB en los empleos y un 0,1% en los ingresos de 2021 estarán asociados al programa REACT. En consecuencia, el desacople temporal entre ingresos y gastos de los fondos REACT supone un déficit en 2021 de 1 décima del PIB, que se compensaría en ejercicios posteriores con un menor déficit. En el informe anterior, bajo los supuestos simplificados de neutralidad en el déficit e impacto completo en 2021 del 80% del importe total asignado, se asumió una ejecución de 5 décimas del PIB que se integraban en los gastos e ingresos de 2021. Con el nuevo escenario, una mayor proporción de la ejecución de los fondos REACT se traslada a otros ejercicios.

Igualmente se reduce el importe estimado de los fondos del PRTR en 2021, si bien se mantiene el supuesto de neutralidad en el déficit. De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA., parte del gasto asociado a los fondos del PRTR inicialmente previsto para 2021 se trasladaría a los ejercicios siguientes. Aun cuando pudieran recibirse los fondos por parte del Estado antes de finalizar el ejercicio, es posible que las CC.AA. no dispongan de tiempo efectivo para ejecutar completamente las actuaciones previstas en el PRTR. Por lo tanto, la AIReF adopta el supuesto de que se ejecutarán en 2021 los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas. Asimismo, se mantiene el supuesto de impacto neutro en el saldo. Bajo estas estimaciones, los fondos del PRTR supondrían 7 décimas de PIB de ingresos y gastos, 2 décimas menos que la

estimación del informe anterior, contribuyendo en un 4% al crecimiento esperado de empleos y recursos.

Sin cambios sobre la valoración anterior, las ayudas directas a empresas elevan en un 2% el crecimiento de los recursos y empleos. Tanto el escenario autonómico como el de la AIReF recogen, sin efecto en el saldo, el importe distribuido para la comunidad de las ayudas directas a empresas aprobadas desde la AC, 233 millones, un 0,4% del PIB regional, que explican un 2% del aumento esperado en las cifras de 2021.

CUADRO 2. CONTRIBUCIONES DE LOS FONDOS NGEU Y AYUDAS A EMPRESAS A LA VARIACIÓN DE EMPLEOS Y RECURSOS EN 2021. CASTILLA Y LEÓN (% VARIACIÓN)

Variación empleos 2021/2020	**8%**
Por Ayudas a empresas	*2%*
Por PRTR	*4%*
Por otros gastos	*2%*
De los cuales, financiado por REACT-EU	*1%*

Variación recursos 2021/2020	**5%**
Por Ayudas a empresas	*2%*
Por PRTR	*4%*
Por REACT-EU	*0%*
Por otros ingresos	*-2%*

1.3. Perspectivas a medio plazo

Con la información actual, la AIReF mantiene la alerta sobre las perspectivas de medio plazo. 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 2022. Así, en el caso de la Comunidad de Castilla y León, se estima una caída en 2022 de los recursos del sistema de más del 4% y un deterioro en el saldo superior a un punto de PIB.

No obstante, esta situación podría atenuarse con las medidas o actuaciones que, en su caso, puedan acordarse desde la AC y el registro de ingresos REACT por gastos de ejercicios anteriores. La Actualización del Programa de Estabilidad, cuyas previsiones en el ámbito autonómico presentan un perfil más favorable que el estimado por la AIReF para 2022 señala que "*tanto en el ejercicio 2022 como en el año 2023 se materializarán parte de los efectos*

de la crisis sanitaria en las correspondientes liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de los años 2020 y 2021 de las CC.AA. de régimen común, que no obstante pueden verse parcialmente compensados por las mayores entregas a cuenta que resulten del ciclo económico. En todo caso, además de por la evolución de los recursos del sistema de financiación, la senda de consolidación fiscal de las CC.AA. para el periodo 2019 a 2024 se ve fuertemente condicionada por las medidas de apoyo financiero prestado por el Estado en favor de las CC.AA. para hacer frente a los impactos presupuestarios originados por la crisis sanitaria". Por otro lado, como ya hemos apuntado, el desfase negativo esperado en 2021 entre ingresos a percibir y gastos financiados por REACT se trasladará en sentido positivo a los ejercicios siguientes.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

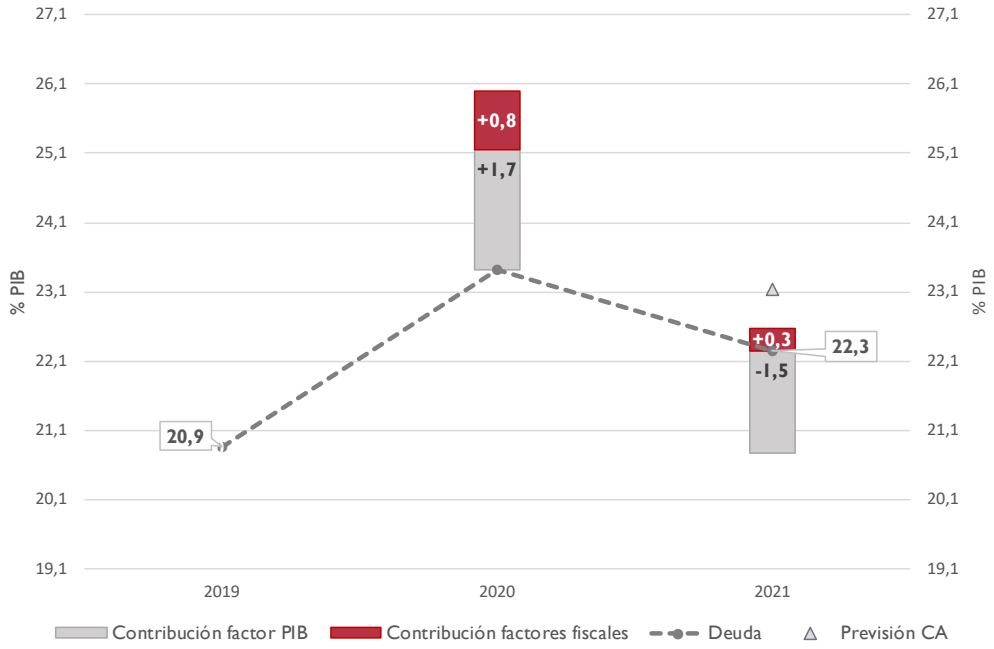
La AIReF estima que, atendiendo a sus necesidades reales de financiación, el nivel de deuda en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se situaría a final de 2021 en el 22,3%[2]. Partiendo del nivel de deuda del 23,4%[3], la deuda de la comunidad de autónoma disminuiría 1,2 puntos hasta situarse en el 22,3%. El fuerte crecimiento previsto para 2021 permitiría más que compensar el deterioro fiscal previsto produciéndose una reducción de la ratio de endeudamiento. La previsión de deuda de la AIReF para 2021 es inferior a la de la comunidad como consecuencia de la mayor necesidad de financiación prevista por la comunidad para 2021. Asimismo, la comunidad todavía no ha incorporado en sus previsiones de endeudamiento la compensación del exceso de financiación[4] y del superávit asociados a 2020, generándose por este motivo una discrepancia adicional con las previsiones realizadas por la AIReF.

[2] La AIReF realiza sus previsiones de deuda considerando las necesidades reales de financiación y considerando que se cumplen las recomendaciones de la AIReF en cuanto a la compensación de excesos de financiación y aplicación de superávits.

[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).

[4] Informe sobre el seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2020.

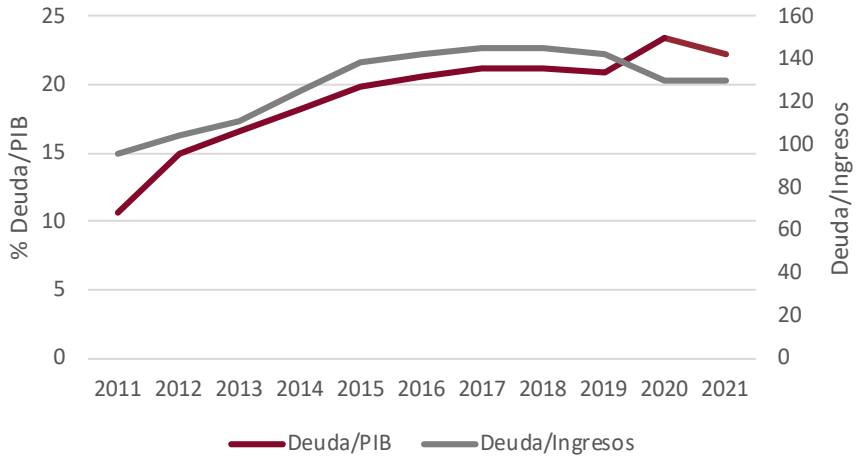
GRÁFICO 4. VOLUMEN DE DEUDA. CASTILLA Y LEÓN (% PIB)



La ratio de deuda sobre ingresos corrientes[5] continuará la tendencia positiva iniciada en 2017 como consecuencia de las transferencias extraordinarias aprobadas también para 2021. La ratio de deuda sobre ingresos experimentará una mejora de nuevo en 2021 empujada por los recursos adicionales transferidos a la comunidad desde el Estado y permitirá que la ratio se sitúe en niveles similares a los de 2014. No obstante, se considera que se trata de una mejora coyuntural asociada a los mecanismos de apoyo articulados por el Estado y que no refleja una mejora estructural en la capacidad de pago de la comunidad.

[5] La ratio de ingresos/deuda se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC.AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas en 2020 y 2021.

GRÁFICO 5. EVOLUCION INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO – CASTILLA Y LEÓN



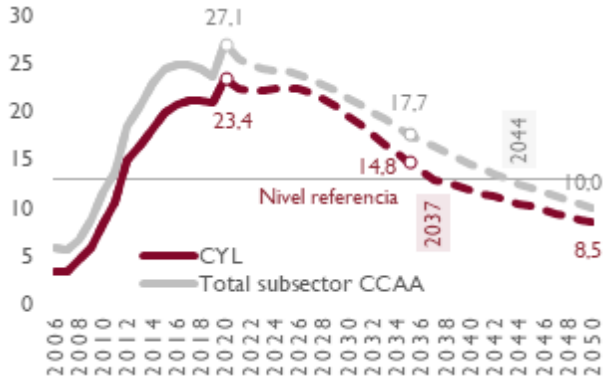
2.2. Análisis de sostenibilidad

El aumento del stock de deuda pública legado de la crisis de la COVID-19, sumado a un elevado nivel de partida y al previsible deterioro del saldo fiscal de los próximos años, sitúan la sostenibilidad financiera de Castilla y León en una posición de mayor vulnerabilidad. Como consecuencia de la anterior crisis financiera la ratio de deuda sobre el PIB aumentó casi 18 puntos desde 2007, estabilizándose en valores ligeramente superiores al 20 por ciento en los años previos al estallido de la pandemia. La evolución del PIB y del saldo fiscal ligado a la crisis sanitaria proyectan un nuevo incremento de la ratio en los próximos años aumentado el riesgo de sostenibilidad de las finanzas públicas.

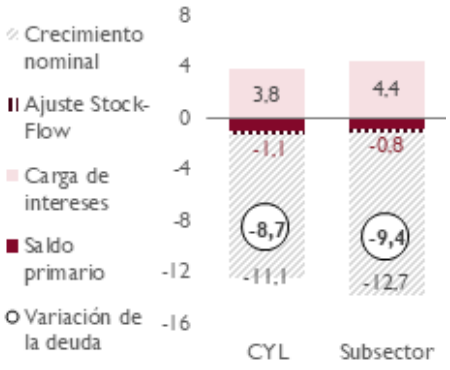
Bajo los supuestos de un escenario normativo[6], donde se proyecta un deterioro del saldo primario para 2022 y una corrección del mismo a partir de ese año, se calcula una reducción de la ratio de deuda de 8,7 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2029. Bajo los mismos supuestos la reducción para el conjunto del subsector se cifra en 9,4 puntos. En ambos casos, tanto el crecimiento económico como la reducida carga financiera serán los factores determinantes en la disminución de la deuda.

[6] El escenario normativo implica una mejoría anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.

PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%



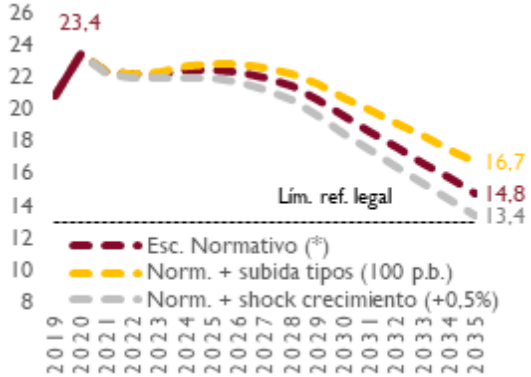
CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)



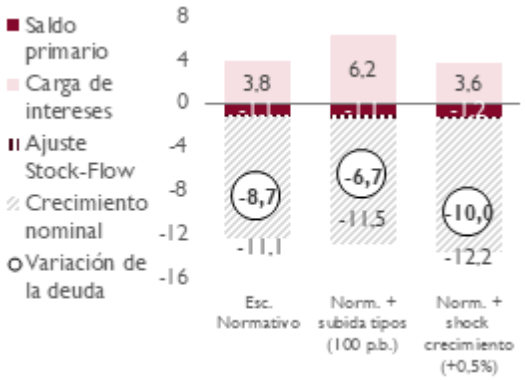
Bajo el escenario normativo se proyecta que alcanzar el límite de referencia del 13% requerirá casi dos décadas. En contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2028, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2037 aun manteniendo un ligero superávit presupuestario, mientras que para el total del subsector se alcanzaría en el 2044.

Un análisis de sensibilidad indica que una de subida de tipos de interés de 100 p.b. supondría un aumento acumulado en la carga financiera de 2,4 puntos en 15 años. Por el contrario, un escenario que implique un mayor crecimiento potencial de la economía de 0,5 p.p. contribuiría a la reducción de la ratio de deuda 1,4 puntos adicionales en el mismo periodo.

PROYECCIONES DEUDA (% PIB) Y SENSIBILIDAD DE SUBIDA DE TIPOS Y SHOCK DE CRECIMIENTO



CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)



La agencia de calificación Moody's mantiene la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión (Baa1) de grado medio inferior.

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez