INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2022 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

INFORME 62/21

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 y 2022 9

1.2. Fondos REACT-EU, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas estatales a empresas 13

2. DEUDA PÚBLICA 17

2.1. Nivel de deuda 17

2.2. Proyecciones a largo plazo 19

3. RECOMENDACIONES 21

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar 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. Como en ejercicios anteriores, la AIReF ha pospuesto su elaboración hasta disponer de la información necesaria para realizar un adecuado análisis de las perspectivas fiscales para el ejercicio siguiente.

La suspensión acordada de las reglas fiscales en 2021 y 2022 condiciona el objeto del informe. 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) y aprobada por el Congreso de los Diputados, previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020 y 30 de julio de 2021 sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LOEPSF. Para 2021 y 2022 se han señalado únicamente referencias del 1,1% y 0,6% de déficit para el subsector autonómico. Ello condiciona, como en el año anterior, 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 y 2022 para la comunidad.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC.AA. contenido en el Informe 48/21 sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) 2022[1]. Sobre la información preliminar disponible en el Proyecto de PGE para 2022 presentado el 13 de octubre y el Plan Presupuestario presentado el 15 de octubre, la AIReF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2022 del conjunto de las

[1] Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP. 2022

Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar el anterior con el análisis individual de cada una de ellas. La información detallada sobre las previsiones autonómicas se ha obtenido del proyecto presentado y otros datos remitidos por la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central bajo una serie de supuestos. Los supuestos que subyacen en el escenario central macroeconómico de la AIReF se recogen en detalle en el informe general de 2022 de las AA.PP.. Respecto a los supuestos más relevantes del escenario fiscal en CC.AA.:

- Se asume que la crisis sanitaria en 2022 tendrá un impacto en el gasto inferior al de los pasados ejercicios, especialmente en ámbitos distintos a la sanidad y educación, aunque se mantiene un nivel de gasto estructural superior al de 2019 y se asume que parte de los fondos REACT-EU se canalizarán hacia la recuperación y mejora de áreas y sectores más afectados por la pandemia.
- En cuanto a los fondos REACT-EU:
    - Se revisa el porcentaje estimado de ejecución de los fondos REACT-EU tanto en 2021 como en 2022, teniendo en cuenta que pueden financiar gasto ejecutado a partir del 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023. Para estimar su importe, se han considerado las previsiones actualizadas facilitadas por la comunidad, así como los datos de ejecución a la fecha.
    - Se registra una disociación entre el reconocimiento temporal de gastos -que tiene lugar con su ejecución – y de los ingresos – que se produce con la certificación posterior del gasto-, aunque se respeta el impacto neutro de los fondos en el conjunto del periodo 2020-2024.
- Se confirma la neutralidad sobre el déficit del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en su contabilización. Se revisa la ejecución estimada de estos fondos en cada año, de acuerdo con la información facilitada en el proyecto de PGE para 2022 y la distribución y ejecución registrada a la fecha. En 2022, se asume que se ejecutará tanto la parte inicialmente prevista en 2021 y no ejecutada en ese ejercicio, como un 50% de las cuantías previstas en el proyecto de PGE para 2022 dirigidas a CC.AA..
- Se mantiene el supuesto de que se absorberán totalmente en 2021, 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.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

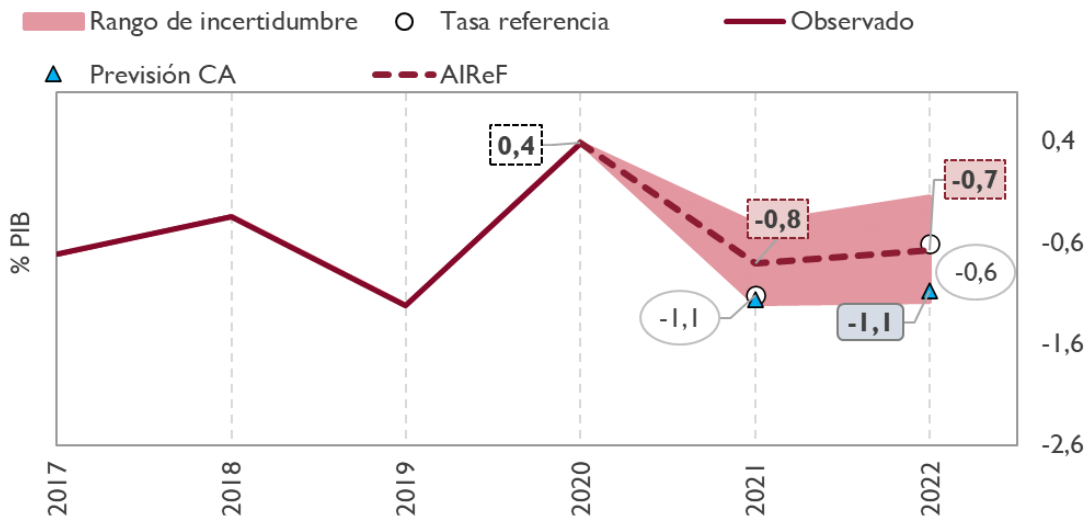
1.1. Previsiones para 2021 y 2022

Mejoran las perspectivas de la AIReF sobre el cierre de 2021 en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, previendo un déficit del 0,8% del PIB, más optimista que las estimaciones autonómicas. Respecto al pronunciamiento anterior de 15 de julio, la AIReF ha mejorado en una décima su previsión de cierre en 2021 para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. La mejora fundamental se concentra en los ingresos: por un lado, la distribución definitiva del Fondo extraordinario para déficit publicada por Real Decreto 684/2021 de 4 de agosto, basada en criterios de población, ha supuesto 3 décimas de PIB adicionales sobre la cifra estimada inicialmente por la AIReF y la comunidad, del 1,1% del PIB; por otro, de acuerdo con la ejecución observada a la fecha, ha mejorado las previsiones de recaudación tributaria, especialmente en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), y de ingresos procedentes de fondos europeos. En sentido contrario, a partir de los datos de ejecución observados hasta la fecha y la información actualizada sobre las medidas adoptadas en relación con la pandemia, la AIReF ha revisado al alza las previsiones de gastos, especialmente corrientes anulando gran parte de la mejora en los recursos. La comunidad prevé al cierre de 2021 un déficit del 1,2% del PIB, empeorando una décima sus estimaciones de julio, manteniendo un crecimiento de los gastos no asociados a la pandemia más acusado que el estimado por la AIReF.

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha un déficit del 0,7% del PIB en 2022, ligeramente superior a la tasa de referencia señalada para el subsector, pero inferior al previsto en el proyecto autonómico. Mejoraría una décima el saldo de la comunidad respecto al esperado por la AIReF en 2021 al estimarse un ligero descenso de los gastos, superior al de los ingresos. La comunidad prevé alcanzar un déficit del 1,1% previendo la misma caída de ingresos y gastos. Si el registro de los fondos REACT-EU fuera neutro en cada ejercicio (contabilizándose los ingresos y gastos por el mismo importe), la comunidad cerraría 2021 con un superávit

del 0,1% que pasaría a ser un déficit de 1,1% en 2022, lo que refleja más fielmente la posición fiscal subyacente de la comunidad.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB)



La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2022, sin tener en cuenta los fondos del PRTR y las ayudas a empresas de 2021, caigan en torno al 1%, alcanzando un 17,5% del PIB. La minoración en los recursos del sistema de financiación, en parte por la liquidación negativa del 2020, y la no reiteración del fondo extraordinario para déficit de 2021 se ha visto mitigada de forma importante por las compensaciones esperadas desde el Estado para este ejercicio por la liquidación señalada de 2020 y la derivada del SII del IVA en 2019, a lo que se une la transferencia estimada por el nuevo impuesto estatal sobre residuos. En conjunto, estos recursos procedentes del Estado experimentan en conjunto una caída del 7%. Esta reducción se vería compensada en gran parte por la positiva evolución de los tributos, salvo el ISD, y de los ingresos derivados del REACT-EU y otros fondos europeos tradicionales.

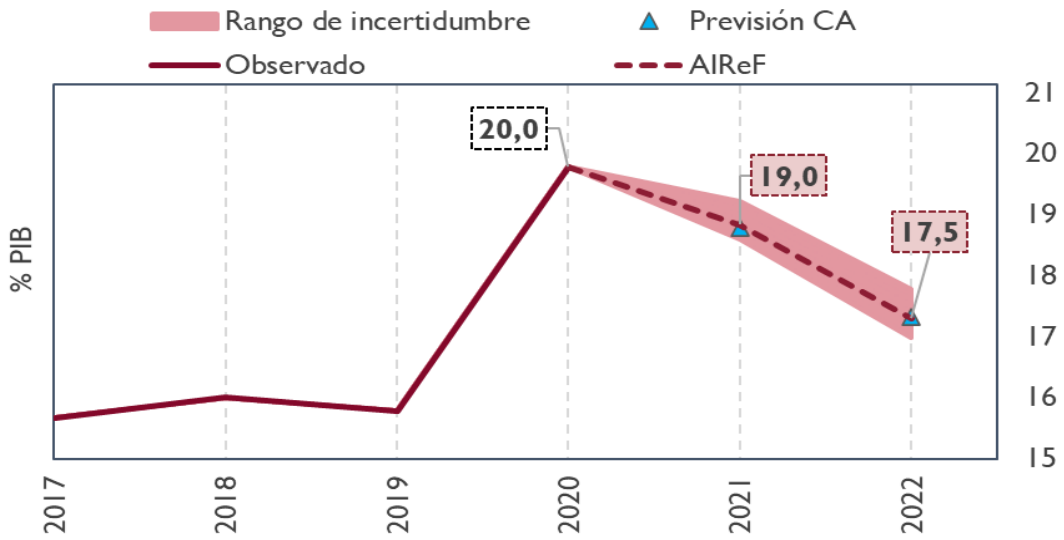
CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2021/2022. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB Y % VARIACIÓN)

	2021	2022	% var 22 /21
Recursos netos totales	**19,9%**	**18,6%**	**1%**
Recursos netos sin PRTR ni ayudas a emp.	**19,0%**	**17,5%**	**-1%**
SFA	12,5%	11,0%	-6%
Fondo Déficit/Compensaciones*	1,4%	1,1%	-14%
ITPAJD	0,8%	0,8%	6%
ISD	0,2%	0,2%	-6%
Otros recursos	4,1%	4,4%	17%
Ingresos PRTR	0,4%	1,1%	
Ayudas empresas	0,5%		

*Incluye en 2022 la transferencia estimada por el nuevo impuesto estatal sobre residuos

La comunidad registra, en conjunto, previsiones similares de ingresos para 2022. Sobre un nivel de ingresos para 2021 en línea con el estimado por la AIReF, la comunidad recoge en su escenario del proyecto de presupuestos para 2022 la caída de los recursos del sistema y la minoración de las transferencias extraordinarias del Estado, así como una evolución semejante a la del escenario de la AIReF en los ingresos tributarios y en el conjunto de los fondos de la UE, aunque con mayor peso de los fondos estructurales tradicionales sobre el REACT-EU.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR NI AYUDAS ESTATALES A EMPRESAS. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB)



Los gastos autonómicos en 2022, sin considerar los financiados por el PRTR, podrían disminuir un 2%, situándose en el 18,2% del PIB, según las previsiones

de la AIReF. Se estima que cerca del 70% del gasto incurrido en 2021 a consecuencia de la pandemia no se replicará en 2022. Esta reducción, no obstante, quedaría compensada por el crecimiento esperado en los salarios y en gasto no vinculado a la pandemia y asociado al REACT-EU y a fondos estructurales tradicionales.

La AIReF estima que el gasto asociado a la COVID se reduciría en un punto del PIB. A partir de la información proporcionada por la comunidad, se estima que en 2021 el gasto asociado a la COVID, ajeno a las ayudas a empresas financiadas por el Estado, puede suponer en torno al 1,5% del PIB autonómico, con un gran peso de la sanidad, las medidas de promoción económica y, en menor medida, de educación. Se espera que en 2022 este gasto se reduzca hasta 0,5% del PIB, si bien la minoración será menos acusada en áreas como sanidad y educación (en las que se estima que puede mantenerse alrededor del 50% y 40%, respectivamente, del gasto incurrido en 2021 por COVID) y más intensa en otros ámbitos (que podrían reducir el gasto COVID de 2021 más de un 95%).

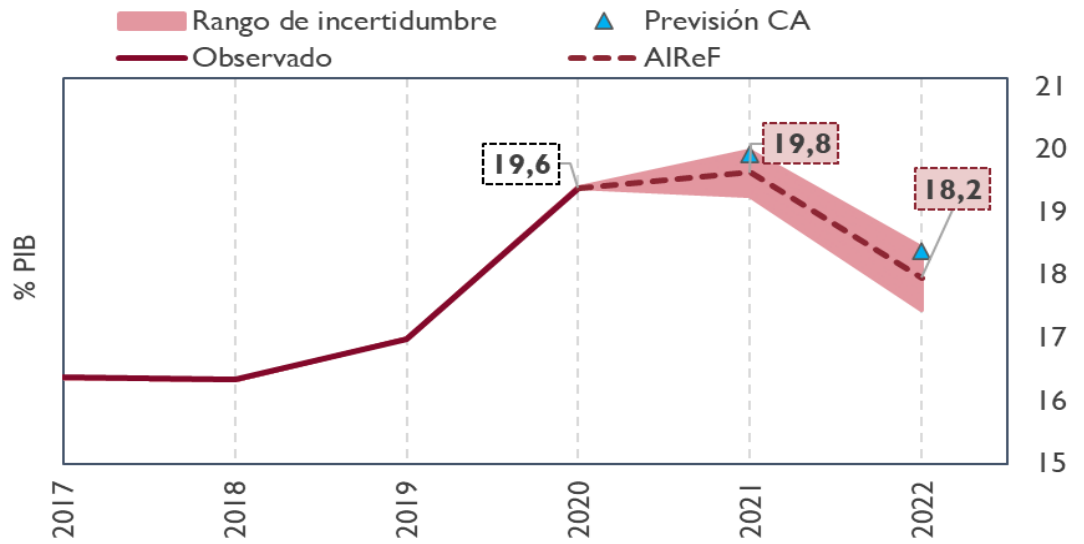
Por el contrario, la AIReF prevé un aumento del gasto no vinculado directamente a COVID. En el ámbito sanitario, se estima que la reducción de las listas de espera y otros elementos ocasionados por la crisis sanitaria, así como el gasto farmacéutico y el incremento salarial, podrían anular gran parte de la reducción del gasto directamente asociado a la pandemia. En la misma línea, la actualización de los salarios, su impacto en los conciertos y otras medidas de modernización y digitalización que puedan llevarse a cabo en el ámbito educativo, podrían compensar gran parte de la reducción parcial esperada en las medidas asociadas a la crisis sanitaria. En el resto de las áreas, igualmente, la recuperación de la actividad, la atención a la dependencia, el crecimiento salarial y las medidas y proyectos vinculados a los fondos europeos podrían anular parte de la minoración esperada en el gasto COVID.

CUADRO 2. PREVISIÓN AIREF EMPLEOS 2021/2022. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB Y % VARIACIÓN)

	2021	2022	% var 22 /21
Empleos netos totales	**20,7%**	**19,3%**	**0%**
Empleos netos sin PRTR ni ayudas a emp.	**19,8%**	**18,2%**	**-1%**
Sanidad	9%	8%	-1%
Educación	5%	5%	-1%
Otros gastos	6%	6%	-2%
Gastos PRTR	0,4%	1,1%	
Ayudas empresas	0,5%		

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha prevé una reducción menor de los gastos, partiendo de un mayor nivel en 2021, que los llevaría en 2022, sin el PRTR, muy por encima de las previsiones de la AIReF. La comunidad recoge para 2021 un crecimiento de los gastos en su conjunto superior a las estimaciones de la AIReF y para 2022, una reducción más moderada. Bajo su escenario, los gastos disminuirían un 1% sobre el nivel esperado en 2021 llevando a un nivel superior en cuatro puntos de PIB al estimado por la AIReF.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR NI AYUDAS ESTATALES A EMPRESAS. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB)



La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto podría disminuir en 2022 en torno al 6%. Bajo las estimaciones señaladas de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, el gasto computable podría disminuir en 2022. En 2021, por el contrario, se espera crecimiento cercano al 15%, condicionado en gran medida por la consideración finalista en 2020 de gran parte del Fondo COVID recibido, que moderó el gasto computable de ese ejercicio.

1.2. Fondos REACT-EU, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ayudas estatales a empresas.

La AIReF espera un impacto distinto en gastos e ingresos de los fondos REACT-EU, con distinto signo en 2021 y 2022, y una ejecución en el bienio cercano al 95% de los fondos totales asignados. Como se ha señalado en anteriores informes, 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 y el promedio esperado en el subsector se estima que en 2021 un 0,9% del PIB en los empleos estarán asociados al programa REACT-EU, sin percibir este año recursos asociados. En consecuencia, el desacople temporal entre ingresos y gastos de los fondos REACT-EU supone un déficit en 2021 de 9 décimas del PIB, que se trasladará con signo contrario a 2022 en parte. En 2022, se espera que un 0,2% del PIB en los empleos se financie con estos fondos y se certifique gasto que permita el registro de ingresos por un 0,6% del PIB, un efecto positivo de 4 décimas de PIB en el déficit autonómico.

La AIReF estima que en 2022 se ejecutarán fondos PRTR por un 1,1% del PIB, con neutralidad en el déficit. De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA. y la ejecución a la fecha, parte del gasto asociado a los fondos del PRTR inicialmente previsto para 2021 se trasladará 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. Se estima que en 2021 pueda ejecutarse cerca del 40% de los fondos ya territorializados a través de convenios y conferencias sectoriales celebradas y se considera que podrían ejecutarse en 2022 los fondos no aplicados en 2021, así como el 50% de los asignados a CC.AA. en el proyecto de PGE para 2022. Bajo estos supuestos, y asumiendo su impacto neutro en déficit, los fondos del PRTR aumentarían los ingresos y gastos en 2022 en un 1,1 % del PIB regional, contribuyendo en un 4% al crecimiento esperado de empleos y recursos.

La minoración de las ayudas a empresas recibidas del Estado en 2021 contribuye a la reducción del 3% de los recursos y empleos en 2022. En 2021, el importe distribuido para la comunidad de las ayudas estatales a empresas, 206 millones, un 0,5% del PIB regional, explica un 3% del aumento esperado en las cifras de este ejercicio y supone una minoración del 2% en las variaciones de 2022.

CUADRO 3. CONTRIBUCIONES DE LOS FONDOS NGEU Y AYUDAS A EMPRESAS A LA VARIACIÓN DE EMPLEOS Y RECURSOS EN 2021 Y 2022. CASTILLA-LA MANCHA (% VARIACIÓN)

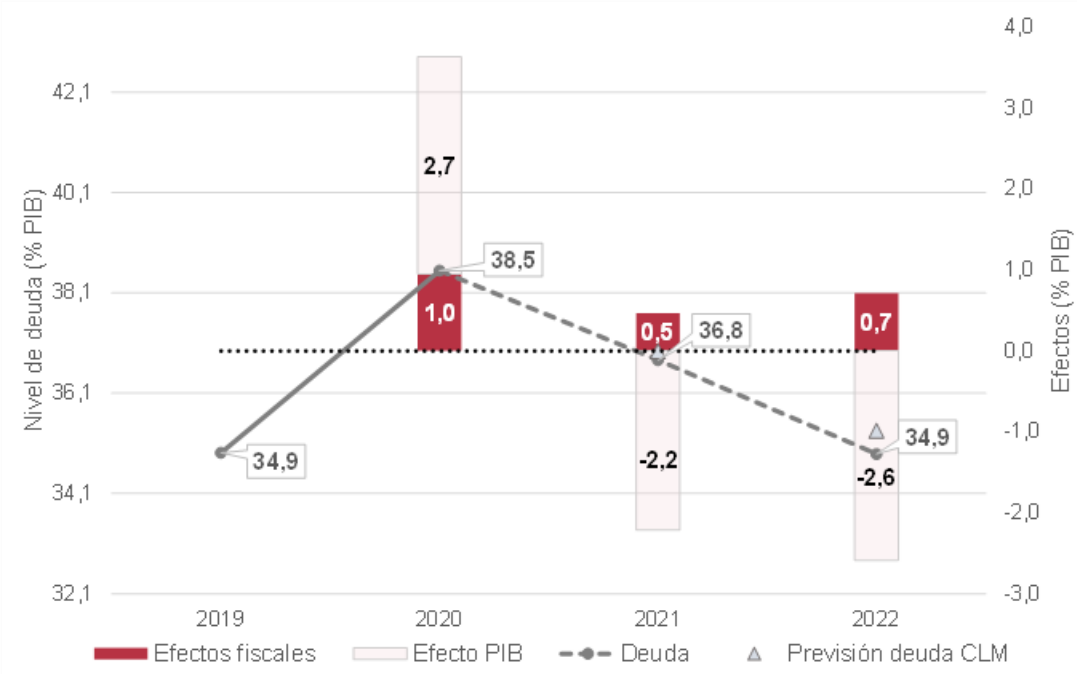
	2021/2020	2022/2021
Variación empleos	***12%***	***0%***
Por Ayudas a empresas	3%	-2%
Por PRTR	2%	4%
Por otros gastos	7%	1%
De los cuales, financiado por REACT-EU	*5%*	*-3%*
Variación recursos	***6%***	***1%***
Por Ayudas a empresas	3%	-3%
Por PRTR	2%	4%
Por REACT-EU	0%	3%
Por otros ingresos	1%	-5%

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIReF, la ratio deuda sobre PIB se reduciría hasta el 34,9% en 2022, debido fundamentalmente al crecimiento previsto del PIB. Las previsiones de crecimiento del PIB para 2022 permitirían compensar el efecto fiscal previsto, reduciendo en casi dos puntos de PIB la ratio de deuda. La previsión de deuda de la AIReF es más optimista a la de la comunidad, como consecuencia de peores previsiones fiscales de ésta en el periodo 2021-2022.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO DE LA C.A. DE CASTILLA - LA MANCHA (% PIB)

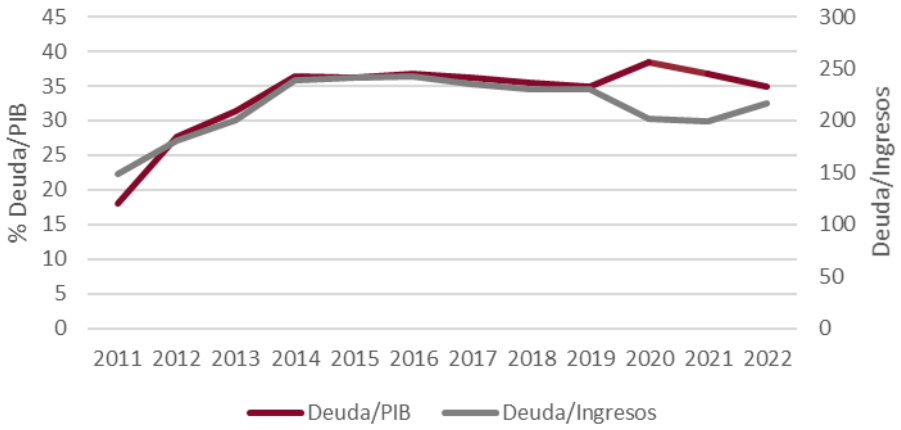


Bajo estas previsiones, el nivel de deuda en 2022 se situaría en ratios similares del registrado en 2019. El nivel de deuda en 2022 estaría en ratios similares del de cierre de 2019, pese a las fuertes oscilaciones que ha ido presentado a lo largo del periodo. Dejando a un lado el efecto denominador, que ha

explicado la parte más importante de la evolución de la ratio debido a la volatilidad del PIB en el periodo 2019-2022, se han producido efectos fiscales significativos. En 2020 se registró un aumento del nivel de deuda de un punto de PIB por efectos fiscales, debido al efecto de la crisis sobre los ingresos y gastos de la comunidad, compensado en buena parte por las transferencias estatales. En 2021 dichos efectos fiscales se redujeron a la mitad. Estos efectos serán algo superiores en 2022, provocando un incremento de la ratio de deuda de 0,7 puntos de PIB.

La ratio de deuda sobre ingresos corrientes[2] sigue una tendencia diferente a la ratio sobre PIB en los últimos años. Puesto que los ingresos autonómicos y el PIB no van siempre acompasados, especialmente en los últimos años, debido a la existencia de transferencias específicas de elevados importes, se observa una tendencia distinta en las ratios.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO DE LA C.A. DE CASTILLA – LA MANCHA (% PIB Y % INGRESOS)



En los ejercicios siguientes el volumen total de deuda seguiría aumentando debido a la persistencia de déficits, si bien el peso PIB podría decrecer por la evolución de este. El déficit previsto en 2022 supondrá necesidades de endeudamiento adicionales. La persistencia de estos efectos fiscales podría retrasar el ajuste a las tasas de referencia de la deuda establecidas, agravando la evolución del endeudamiento a partir de 2023.

2 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 CCAA y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo[3] se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 12,8 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2022. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,5 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos. Por el contrario, un déficit persistente limitaría la reducción de la ratio de la comunidad autónoma, retrasando de esta manera la consecución del límite de referencia del 13% hasta mediados de siglo.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (%PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

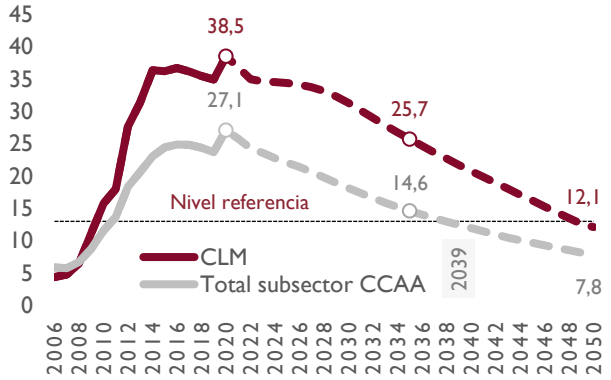
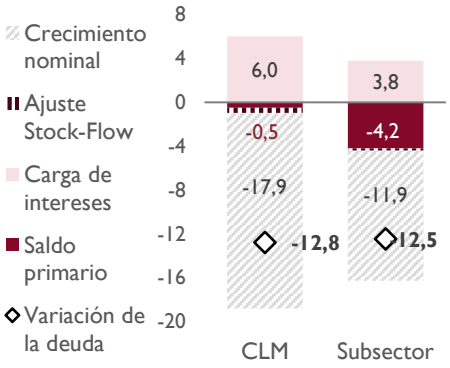


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)



Fuente: AIReF

[3] 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.

3. RECOMENDACIONES

Como se ha señalado en el informe general 48/21, la mejora apreciada hasta el momento de la situación sanitaria y económica ha llevado en 2021 a una retirada progresiva de las medidas que fueron adoptadas para paliar los efectos de la crisis de la COVID, así como una recuperación de los ingresos tributarios hasta niveles anteriores a la pandemia. Esto genera espacios fiscales que permitirían ir reduciendo progresivamente el déficit sin necesidad de acometer procesos específicos de consolidación fiscal. Esta tendencia podría acentuarse en 2022, a medida que la recuperación económica se consolide y remitan los problemas en el ámbito sanitario.

Esta generación de espacios fiscales puede ser más rápida que lo contemplado en las tasas de referencia fijadas, como está ocurriendo en 2021, por lo que, en ausencia de reglas fiscales y de una estrategia a medio plazo, existe el riesgo de que las diferentes AA.PP., tengan incentivos a sustituir medidas de carácter temporal por incrementos estructurales de gasto sin contar con una fuente de financiación permanente. Estos incentivos a incrementar el gasto estructural podrían también amplificarse por la expectativa o la necesidad de posicionarse ante un posible incremento de los ingresos, bien por la modificación de las transferencias entre subsectores y/o los sistemas de financiación bien como consecuencia de la reforma tributaria prevista en el PRTR.

El resultado de este proceso sería un mayor déficit estructural de cada AA.PP. en un contexto de elevada deuda pública. El elevado nivel de gasto registrado en el proyecto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para 2022 acentúa los riesgos señalados.

Por tanto, trasladando a nivel individual la recomendación ya efectuada a nivel general **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que**:

1. ***Adopte las medidas necesarias para evitar que el espacio fiscal que deja la retirada de las medidas para luchar contra la COVID y la positiva evolución de los ingresos pueda utilizarse para realizar gasto estructural que no cuente con una fuente de financiación permanente.***

La Presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez