INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2022 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

INFORME 70/21

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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 directas a empresas. 13

2. DEUDA PÚBLICA 15

2.1. Nivel de deuda 15

2.2. Proyecciones a largo plazo 17

3. RECOMENDACIONES 19

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 Autónoma de la Rioja.

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 de Presupuestos Generales para 2022 de la Comunidad Autónoma de la Rioja y otros datos remitidos por la comunidad.

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 facilitadas por la Comunidad Autónoma de la Rioja, el promedio del subsector, 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.

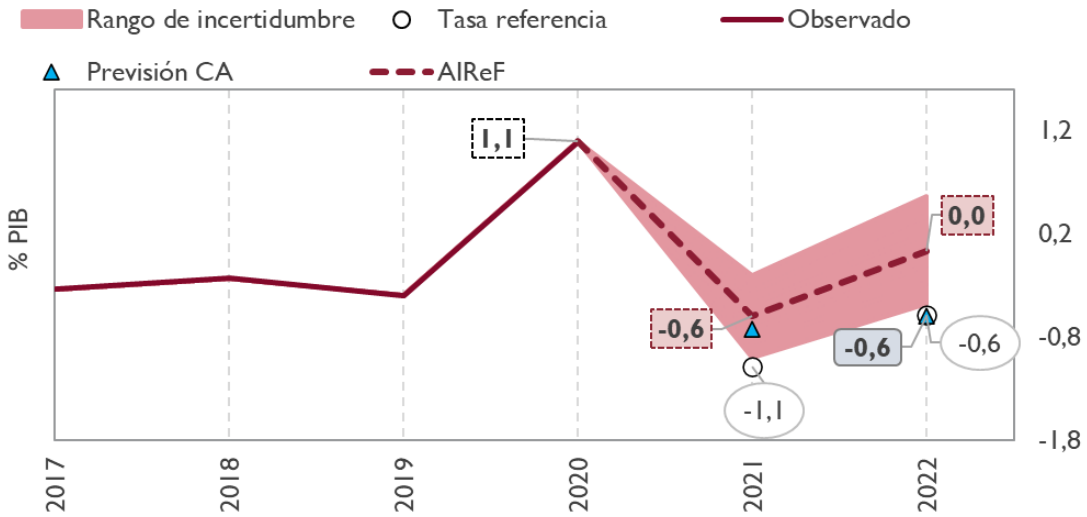
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2021 y 2022

Empeoran las perspectivas de la AIReF en la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el cierre de 2021, previendo un déficit del 0,6% del PIB, más optimista que las estimaciones autonómicas. Respecto al pronunciamiento anterior de 15 de julio, la AIReF ha empeorado en una décima su previsión de cierre en 2021 para la Comunidad Autónoma de La Rioja. 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 un ligero empeoramiento sobre la cifra estimada inicialmente por la AIReF, al que se une, a partir de los datos de ejecución observados hasta la fecha, una moderación en las previsiones de ingresos a percibir por fondos de la UE ajenos al PRTR. Por otro lado, la información actualizada sobre las medidas adoptadas en relación con la pandemia, el cierre definitivo de 2020, y la ejecución observada en los empleos a la fecha han moderado al mismo tiempo las estimaciones de gastos al cierre. El efecto conjunto de estos factores ha sido de una décima negativa de PIB. La comunidad prevé al cierre de 2021 un déficit del 0,7% del PIB, mejorando 4 décimas sus estimaciones de julio, con un crecimiento de los empleos superior al estimado por la AIReF.

La AIReF prevé que la Comunidad Autónoma de La Rioja alcance el equilibrio presupuestario en 2022, mientras la comunidad estima un déficit del 0,6% coincidente con la tasa de referencia señalada para el subsector. La AIReF considera que la comunidad en 2022 alcanzaría el equilibrio presupuestario, mejorando 6 décimas el cierre de 2021 al esperar un crecimiento de los recursos y una leve caída en los empleos respecto al nivel de 2021, condicionada en parte por la no reiteración de operaciones no recurrentes que se esperan en 2021 (amortización de un préstamo participativo). 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 déficit de 0,3% que se mantendría en 2022, lo que refleja más fielmente la posición fiscal subyacente de la comunidad. La comunidad prevé alcanzar un déficit del 0,6% considerando un mayor crecimiento de los gastos sobre un nivel de partida más elevado que el estimado por la AIReF.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. LA RIOJA (% 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, aumenten en torno al 2%, alcanzando un 16,6% del PIB. La minoración en los recursos del sistema de financiación, producida en parte por la liquidación negativa del 2020, y en el resto de transferencias no condicionadas por 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 de la Administración Central (AC) experimentan una caída del 1%. No obstante, esta reducción se vería compensada en gran parte por los ingresos derivados del REACT-EU.

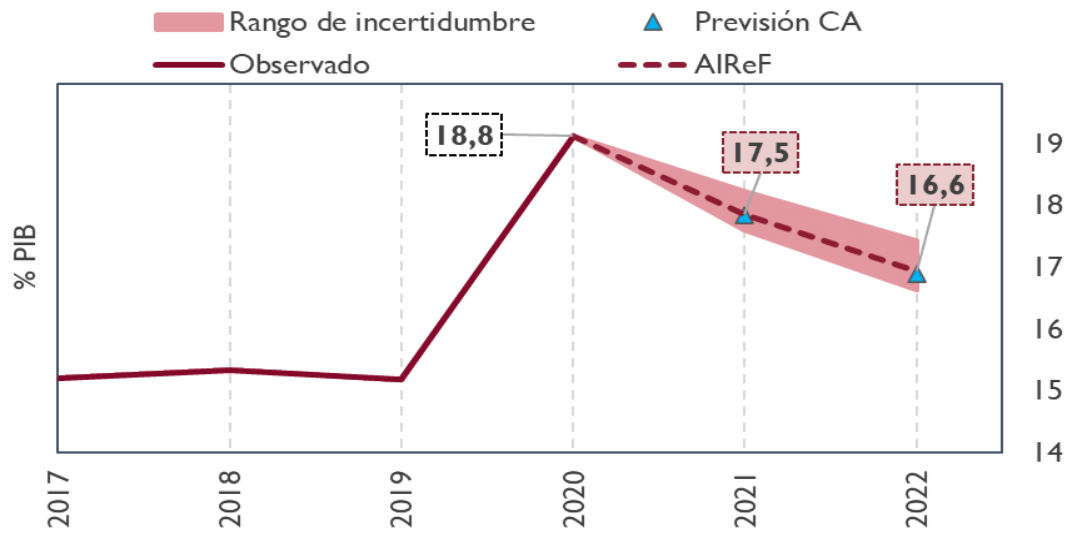
CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2021/2022. LA RIOJA (% PIB Y % VARIACIÓN)

	2021	2022	% var 22 /21
Recursos netos totales	**18,3%**	**17,4%**	**2%**
Recursos netos sin PRTR ni ayudas a emp.	**17,5%**	**16,6%**	**2%**
SFA	12,0%	10,6%	-5%
Fondo Déficit/Compensaciones*	1,1%	1,4%	42%
ITPAJD	0,5%	0,5%	-2%
ISD	0,4%	0,3%	-24%
Otros recursos	3,5%	3,9%	18%
Ingresos PRTR	0,4%	0,7%	
Ayudas empresas	0,4%		

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

La comunidad registra previsiones de ingresos para 2021 y 2022 similares a la AIReF. Sobre un nivel de ingresos para 2021 en línea con las estimaciones de la AIReF, la comunidad recoge en su escenario de líneas para 2022 la caída de los recursos del sistema y la minoración de las transferencias extraordinarias del Estado, así como una evolución de los ingresos tributarios y los fondos REACT-EU ligeramente más positiva que la contemplada por la AIReF.

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



Los gastos autonómicos en 2022, sin considerar los financiados por el PRTR, podrían disminuir ligeramente, situándose en el 16,6% del PIB, según las previsiones de la AIReF. Se estima que cerca del 80% del gasto incurrido en 2021 a consecuencia de la pandemia no se replicará en 2022. Esta reducción, no obstante, quedaría compensada en parte 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 un 1,3% 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 1,6 % del PIB autonómico, con un gran peso de las medidas de promoción económica, la sanidad, y, en menor medida, de educación. Se espera que en 2022 este gasto se reduzca hasta 0,3% del PIB, si bien la minoración será menos acusada en áreas como sanidad y educación (en las que se estima que puede mantenerse más del 50% y sobre el 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

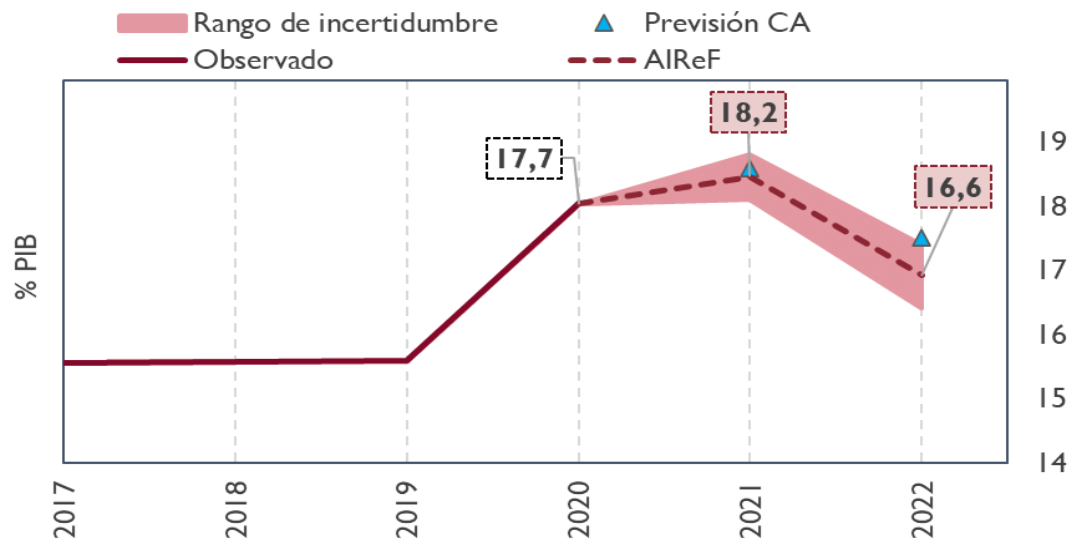
otros elementos ocasionados por la crisis sanitaria, así como el gasto farmacéutico y el incremento salarial, podrían anular casi totalmente la reducción esperada en el gasto directamente vinculado a la pandemia. En la misma línea, la actualización de los salarios, su impacto en los conciertos y otras 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 anularían en gran medida la minoración esperada en el gasto COVID y asociado a operaciones no recurrentes de 2021.

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

	2021	2022	% var 22 /21
Empleos netos totales	**18,9%**	**17,4%**	**-1%**
Empleos netos sin PRTR ni ayudas a emp.	**18,2%**	**16,6%**	**-1%**
Sanidad	6%	6%	-1%
Educación	4%	4%	-3%
Otros gastos	7%	7%	-1%
Gastos PRTR	0,4%	0,7%	
Ayudas empresas	0,4%		

La Comunidad Autónoma de La Rioja prevé un crecimiento superior de los gastos en 2022, partiendo de un mayor nivel en 2021, resultando en 2022 un nivel superior al estimado por la AIReF. La comunidad recoge una previsión de evolución de los gastos, en su conjunto, superior a las estimaciones de la AIReF. Bajo su escenario para 2022, los gastos crecerían un 1% sobre el nivel esperado en 2021, una vez incorporada la inejecución prevista en su presupuesto.

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



La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto podría disminuir en 2022 un 5%. 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 del 16%, 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 70% 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 0,3% del PIB en los empleos y estarán asociados al programa REACT-EU, sin percibir ingresos por este concepto. En consecuencia, el desacople temporal en el registro de ingresos y gastos de los fondos REACT-EU supone un déficit en 2021 de 3 décimas del PIB, que se trasladará con signo contrario a 2022 en su mayor 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 0,5% del PIB, un efecto positivo de 3 décimas de PIB.

La AIReF estima que en 2022 se ejecutarán fondos PRTR por un 0,7% 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 un porcentaje 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 0,7% del PIB regional, contribuyendo en un 2% al crecimiento esperado de empleos y recursos.

La minoración de las ayudas directas a empresas recibidas del Estado en 2021 supone una reducción del 2% de los recursos y empleos en 2022. En 2021, el importe distribuido para la comunidad de las ayudas directas a empresas aprobadas desde el Estado, 33 millones, un 0,4% del PIB regional, explica un 2% del aumento esperado en las cifras de ese ejercicio y supone una minoración similar en las variaciones de 2022.

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

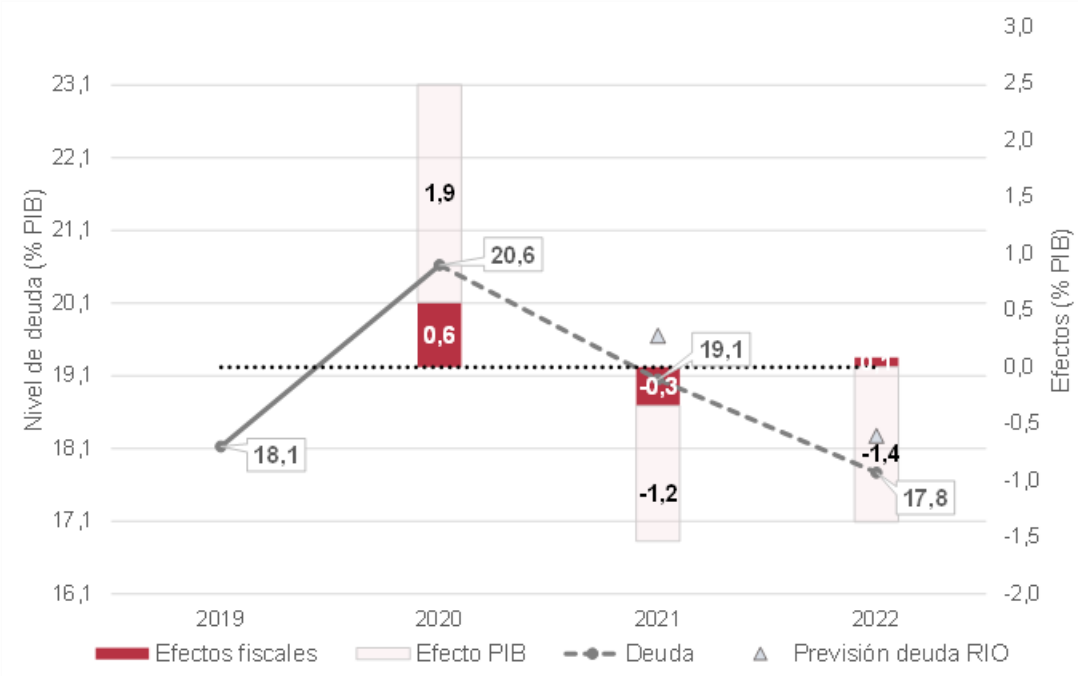
	2021/2020	2022/2021
Variación empleos	***13%***	***-1%***
Por Ayudas a empresas	2%	-2%
Por PRTR	2%	2%
Por otros gastos	9%	7%
De los cuales, financiado por REACT-EU	*2%*	*0%*
Variación recursos	***3%***	***2%***
Por Ayudas a empresas	2%	-2%
Por PRTR	2%	2%
Por REACT-EU	0%	3%
Por otros ingresos	-1%	-1%

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 17,8% 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 algo más de un punto 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 previstas por ésta en el periodo 2021-2022.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO DE LA C.A. DE LA RIOJA (% PIB)

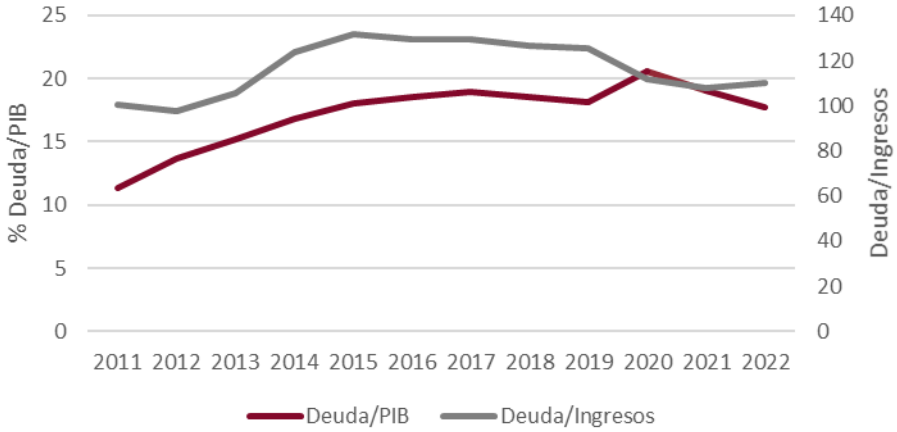


Bajo estas previsiones, el nivel de deuda en 2022 se situaría por debajo del registrado en 2019. El nivel de deuda en 2022 estaría por debajo del de cierre de 2019, debido principalmente al efecto denominador del PIB. Dejando a un lado el efecto denominador, que ha explicado la parte más importante

de la evolución de la ratio debido a la volatilidad del PIB en el periodo 2019-2022, se han producido efectos fiscales dispares. En 2020 se registró un aumento del nivel de deuda de 0,6 puntos 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 cambio, en 2021 los efectos fiscales tendrán un efecto positivo sobre el endeudamiento (tres décimas). Estos efectos serán de signo contrario, pero de muy escaso peso, en 2022, provocando un incremento de la ratio de deuda de una décima 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 LA RIOJA (% PIB Y % INGRESOS)



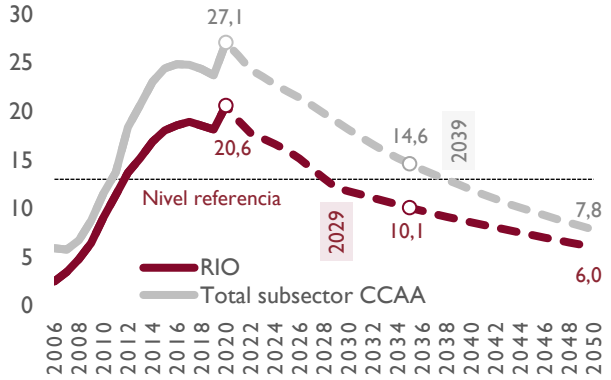
En los ejercicios siguientes el volumen total de deuda seguiría aumentando en caso de persistencia de déficits, si bien el peso PIB podría decrecer por la evolución de este. La persistencia de efectos fiscales podría retrasar el ajuste a las tasas de referencia de la deuda establecidas, agravando la 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

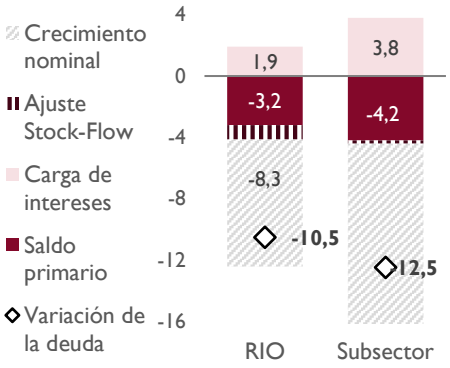
Bajo los supuestos de un escenario normativo[3] se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 10,5 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2022. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 12,5 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos, la cual se verá impulsada por unas favorables condiciones de financiación y un saldo fiscal que se volvería positivo a mediados de la década, alcanzando así el límite de referencia del 13% en el año 2029.

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



Fuente: AIReF

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



[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 las líneas fundamentales de la Comunidad Autónoma de La Rioja 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 La Rioja 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