

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

INFORME 38/22





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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 15 de julio de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE	5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO	7
1.1. Previsiones para 2022.....	7
1.2. Perspectivas a medio plazo.....	11
2. DEUDA PÚBLICA.....	13
2.1. Nivel de deuda	13
2.2. Proyecciones a largo plazo	15
3. RECOMENDACIONES	17
3.1. Recomendaciones nuevas.....	17

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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 cumplimiento 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 ya sucedió el año anterior, a 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 29 de julio de 2021. Para 2022 se ha señalado como referencia el déficit del 0,6% para el subsector autonómico. Ello condiciona el pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 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 22/22 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las Administraciones Públicas (AA. PP.). El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/22, 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 2022. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

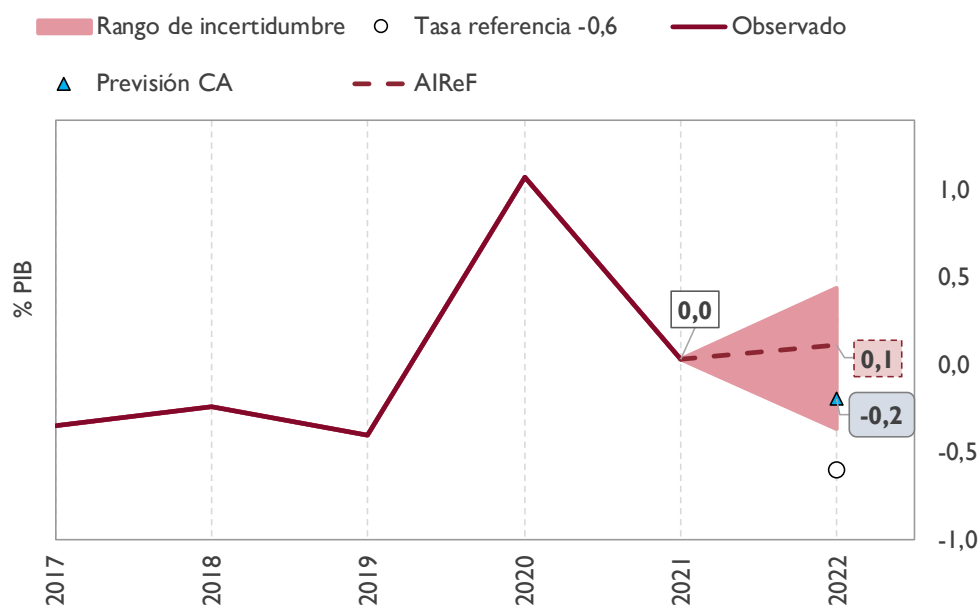
1.1. Previsiones para 2022

La AIReF prevé para la Comunidad Autónoma de la Rioja un superávit del 0,1% del PIB en 2022. Empeoran una décima las previsiones de saldo para 2022 del pasado informe de 7 de abril sobre los presupuestos iniciales de La Rioja¹, al observarse una ejecución más acusada del gasto ajeno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La comunidad prevé alcanzar un déficit del 0,2%, bajo previsiones de ingresos más pesimistas que las estimadas por la AIReF. La comunidad empeora las previsiones de saldo de los planes presupuestarios a medio plazo, elevando sus previsiones de gastos en la misma línea que las de la AIReF. Se mantienen las discrepancias entre las estimaciones de la comunidad y las de la AIReF en los recursos.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2022. La Rioja](#)

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



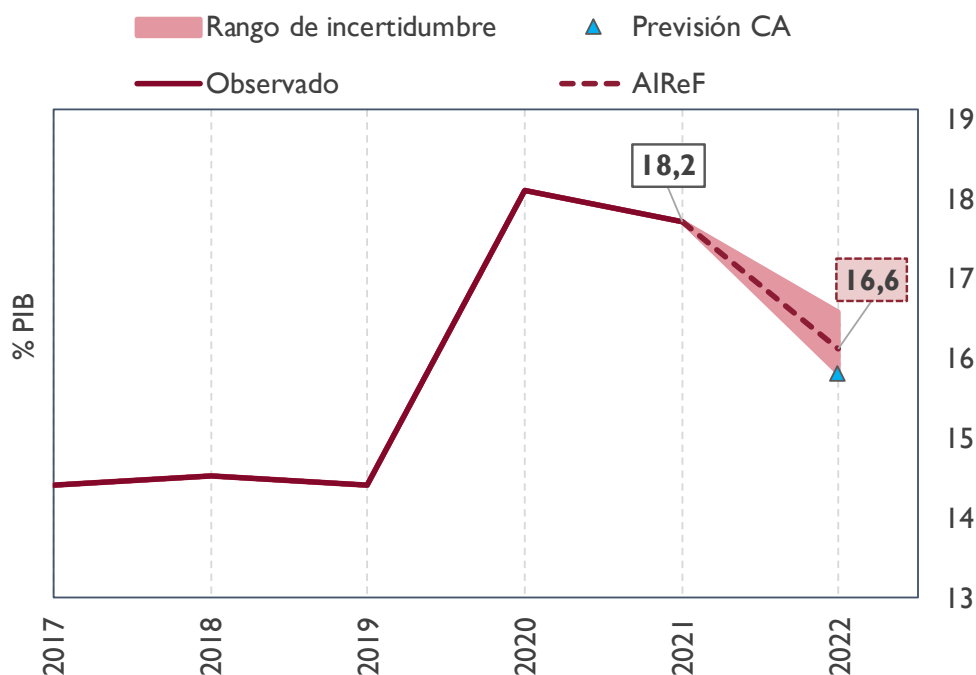
La AIReF prevé que los recursos al cierre de 2022 alcancen el 16,6% del PIB sin considerar los ingresos del PRTR. La AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre descenderán un 2% sobre el nivel de 2021 (aumentarían un 0,5% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del RDL 5/21). Esta minoración está condicionada fundamentalmente por la reducción de algunas de las transferencias del Estado: recursos del sistema de financiación y ayudas a empresas de la Línea COVID. Esta caída se compensa en gran parte por el crecimiento de las transferencias extraordinarias no condicionadas (las compensaciones de las liquidaciones del SII del IVA y la negativa de 2020 son superiores, en la comunidad, al fondo para déficit de 2021). Se mantienen, en conjunto, las previsiones del informe anterior de 7 de abril, si bien con cambios en su composición: mejoran ligeramente las perspectivas de evolución de los ingresos impositivos y se moderan las previsiones de ingresos de fondos europeos distintos del REACT EU.

CUADRO 1. RECURSOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022.LA RIOJA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	18,2	16,6	-1,5
SFA	11,8	10,4	-5,2
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	1,1	1,4	41,8
ITPAJD	0,5	0,5	7,7
ISD	0,5	0,4	-22,2
Otros recursos	4,3	3,9	-1,0
Ingresos REACT-EU	0,2	0,3	70,5
Ayudas a empresas RDL 5/21	0,4		
Resto	3,7	3,6	4,9

La comunidad mantiene sus previsiones globales de ingresos, inferiores a las de la AIReF. La previsión actualizada de la comunidad revisa ligeramente a la baja las estimaciones de otros ingresos, manteniendo un escenario de ingresos inferior al previsto por la AIReF.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. LA RIOJA (% PIB)



La AIReF considera que los empleos de la comunidad, sin PRTR, se reducirán en torno al 2%, hasta el 16,5% del PIB Regional. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha aumentado el

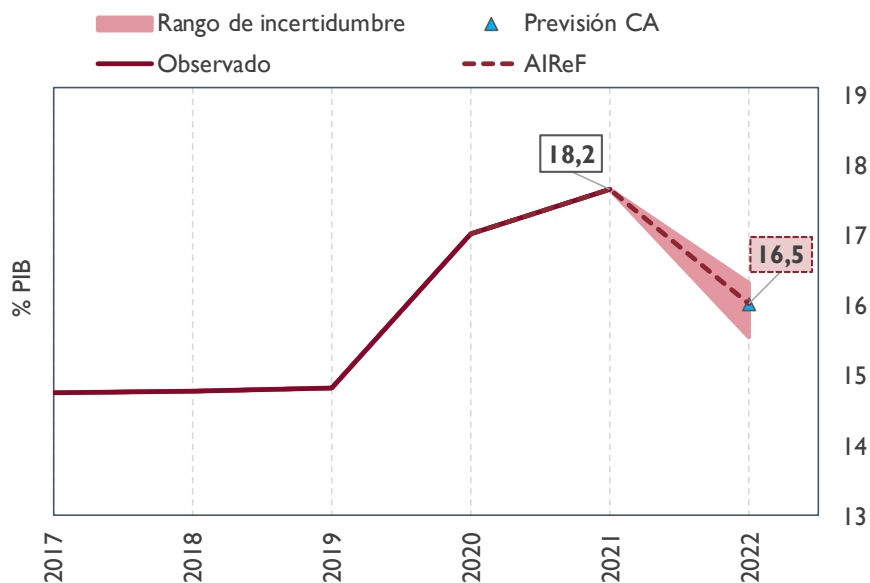
gasto previsto al cierre de 2022 a partir de los datos de ejecución registrados hasta la fecha. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto se reducirían cerca del 2% sobre el nivel alcanzado en 2021, condicionados por la reducción esperada de la totalidad de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19 (cerca del 70%, reduciendo el impacto esperado en el informe anterior) y del gasto por las ayudas a empresas del RDL 5/2021 que fue ejecutado en su totalidad en 2021 (33 millones de euros). Estas minoraciones, no obstante, se compensarían en gran parte por el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

CUADRO 2. EMPLEOS SIN PRTR PREVISIONES AIREF 2022.LA RIOJA (% PIB)

	Cierre 2021 (% PIB)	Previsión AIREF 2022 (% PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	18,2	16,5	-2,0
Sanidad	6,3	6,1	3,2
Educación	4,1	3,9	3,0
Otros gastos	7,7	6,5	-8,8
<i>De todo ello Gastos REACT-EU</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>70,5</i>
<i>Ayudas a empresas RDL 5/21</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>-100,9</i>

La comunidad eleva su previsión de gastos, manteniéndose en línea con las estimaciones de la AIREF. La comunidad aumenta sus previsiones de gastos al cierre respecto a las recogidas en el presupuesto inicial, considerando estimaciones similares a las de la AIREF sobre las cuantías de gasto COVID-19 que se mantendrán en 2022. Con estas variaciones, la comunidad llega a un escenario de gastos similar al previsto por la AIREF.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. LA RIOJA (% PIB)



La AIReF prevé que el gasto computable a efectos de la regla de gasto disminuya ligeramente. Los datos publicados del cierre de 2021 registran un aumento del 14,1% del gasto computable sobre el nivel de 2020. Considerando estos datos y la revisión de los empleos esperados al cierre de 2022, la AIReF aumenta las estimaciones de variación del gasto computable en este ejercicio respecto a las consideradas en el informe anterior. Bajo las previsiones actuales, el gasto computable podría disminuir un 0,5% en 2022.

1.2. Perspectivas a medio plazo

La AIReF estima que los dos próximos años los ingresos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común serán excepcionalmente positivos, normalizándose a partir de 2025. La recaudación real de 2021 se ha situado muy por encima de las previsiones bajo las que se calcularon las entregas a cuenta del sistema de financiación en dicho año. Esto va a generar en 2023 una liquidación muy positiva que, sobre la negativa del año anterior (sin perjuicio de que haya sido compensada) supondrá un excepcional crecimiento de los recursos del sistema de financiación en 2023. En 2024 podría replicarse una situación similar, ya que todo apunta a que la recaudación real de 2022 puede estar por encima de la estimada para calcular las entregas a cuenta de este año. En definitiva, hasta 2025 no se espera que se normalice el flujo de ingresos asociados al sistema. En concreto, en la Comunidad autónoma de la Rioja los recursos del sistema de financiación podrían crecer, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, más de un 20% y un 12%, respectivamente, en 2023

y 2024. Por el contrario, en 2025 podrían disminuir ligeramente sobre el nivel del año anterior.

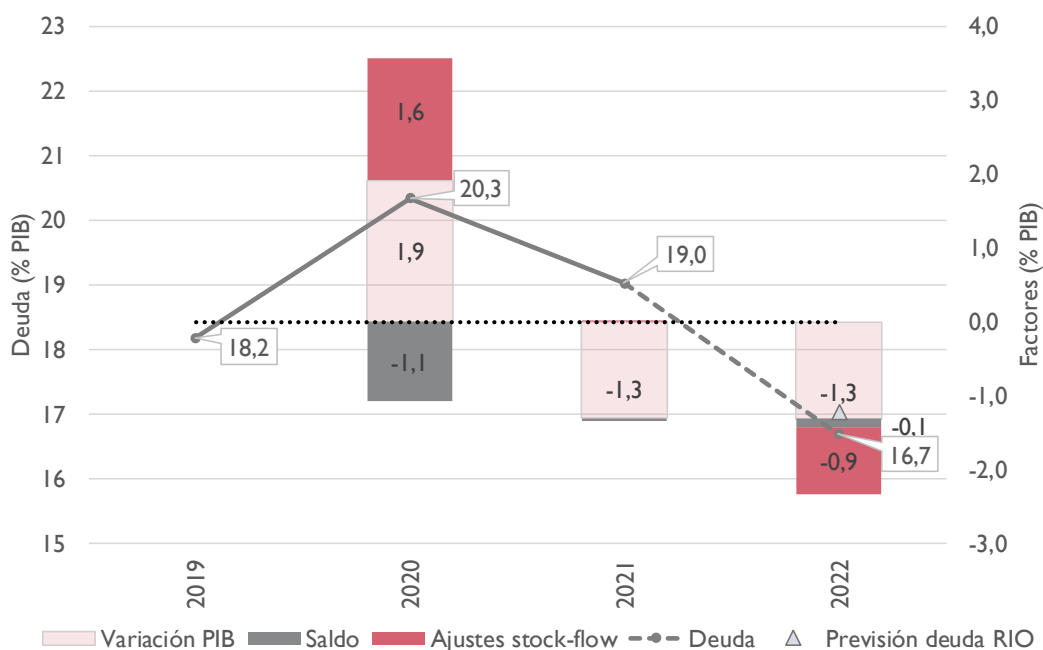
Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIRcF, una parte del deterioro fiscal esperado en 2022 revertiría en los años siguientes. Bajo las previsiones señaladas de evolución de ingresos, y considerando una evolución inercial del gasto no asociado a fondos europeos, el deterioro del saldo de 2022 podría revertir en gran parte en los años siguientes. Esto permitiría afrontar 2025 con un saldo positivo para avanzar en la reducción del déficit estructural.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de La Rioja se situaría al cierre del ejercicio en un **16,7%**. Partiendo de un 19% en 2021, la ratio mejoraría por el efecto del crecimiento previsto del PIB, por los ajustes stock-flow y, en menor medida, por el saldo previsto para 2022. La comunidad considera en sus estimaciones un nivel de deuda superior, debido a una previsión de saldo 2022 más pesimista.

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



La compensación por la liquidez acumulada de años anteriores podría llevar a una fuerte reducción de la ratio de endeudamiento. Al efecto a la baja de la variación del PIB y del saldo previsto habría que añadir el derivado de la compensación de los excesos de financiación procedentes del superávit

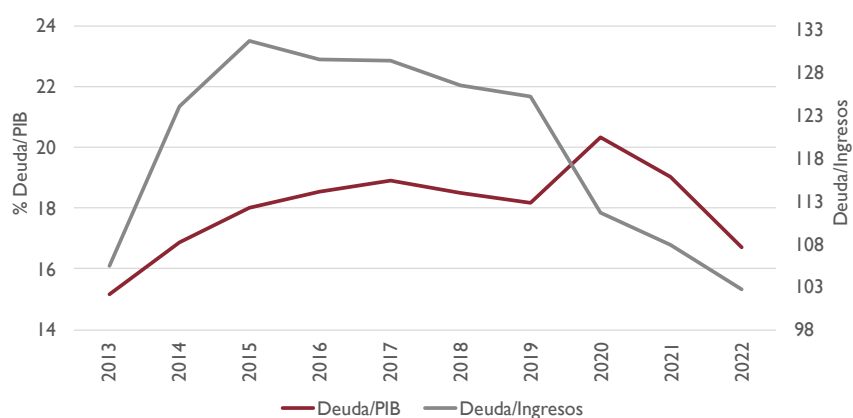
generado en 2021 (3 millones de euros) y de la sobrefinanciación por encima de sus necesidades (73 millones de euros). En el mismo sentido actuaría la devolución en 2022 del anticipo financiero del compartimento REACT-EU concedido en 2021 (12 millones de euros). Los excesos de financiación considerados son independientes de los flujos de tesorería derivados de los fondos MRR y los ingresos del REACT-EU del ejercicio.

CUADRO 3. PREVISIONES AIREF SOBRE LA VARIACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN 2022. LA RIOJA (% PIB).

1. Deuda a 31/12/2021	19,0
2. Efecto PIB	-1,3
3. Saldo	-0,1
4. Ajustes stock-flow	-0,9
Excesos de financiación a 31/12/2021	-0,8
Superavit 2021 pdte. de aplicar	0,0
Devolución anticipos REACT-EU	-0,1
Liquidaciones Negativas 2008-2009	0,1
5. Deuda 2022 (1+2+3+4)	16,7

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² registrará una caída cercana a 5 puntos porcentuales en 2022. Esta caída es inferior a la prevista de la deuda sobre PIB, de algo más del 12%.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. LA RIOJA (PIB Y % INGRESOS).



² La ratio de deuda/ingresos 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 entre 2020 y 2022.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo³ se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 12 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 12,2 puntos. El crecimiento económico será el factor que más contribuya en la reducción de la ratio ambos casos, la cual se verá impulsada por un saldo fiscal positivo, alcanzando así el límite de referencia del 13% en el año 2024.

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

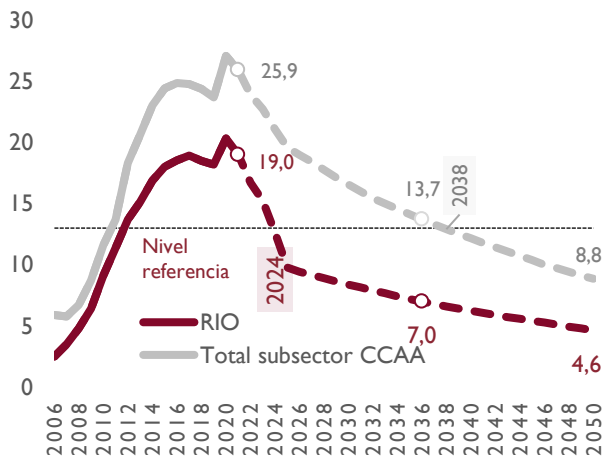
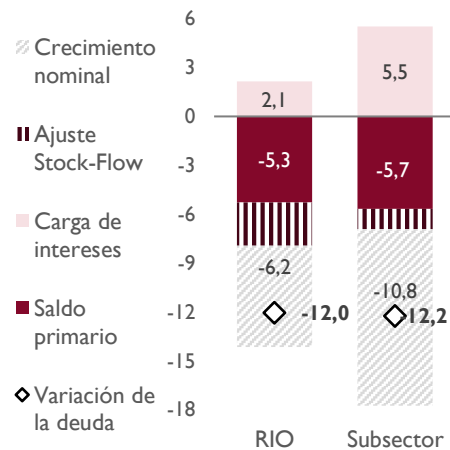


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



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

3.1. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AIReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025⁴, diversos factores han provocado o están provocando un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Estos incrementos de recaudación por encima de lo previsto en los PGE en 2021 y 2022 repercutirán en las CC. AA. de régimen común en 2023 y 2024 a través de la liquidación del sistema de financiación. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación más vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza.

Por ello, en el informe de la APE, la AIReF recomendó a todas las AA.PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

En este contexto, la AIReF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. Así, **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de La Rioja que:**

⁴ [AIReF Informe Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025](#)

-
- 1. Enmarque la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
 - 2. Evite incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.**
-

Por otro lado, las transferencias extraordinarias percibidas estos últimos años de la administración central han favorecido la consecución de déficits más favorables a los existentes antes de la pandemia y a los previstos inicialmente. Ello, asociado a la fijación de referencias laxas, ha generado un exceso de financiación en la Comunidad Autónoma de la Rioja de 8 décimas de PIB, más de 70 millones de euros, unido al superávit generado de 3 millones de euros, lo que ha situado la deuda de la comunidad al cierre de 2021 en un 19% del PIB.

En este sentido se recomienda al MINHAFP en el informe general *que tenga en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda, tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos.*

Las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede revertirse en 2023 y 2024 el deterioro de saldo esperado en 2022 por lo que, aunque la APE parece contemplar estas perspectivas en las previsiones para el subsector autonómico, para evitar nueva acumulación de excesos de financiación, debe tenerse en cuenta en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años. Por ello, la AIRcF ha recomendado al MINHAFP en el informe general *que en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA. tenga en cuenta esta situación y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.*

En el mismo sentido, es fundamental que la propia comunidad revise y actualice periódicamente sus previsiones, y ajuste las operaciones de deuda a sus necesidades reales de financiación, por lo que **la AIRcF recomienda a la Comunidad Autónoma de la Rioja que:**

3. Tenga en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación

La presidenta de la AIRcF



Cristina Herrero Sánchez