

Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas

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. +34 910 100 895

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.

Resumen ejecutivo

La AIReF analiza en este informe la propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) de distribución horizontal de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA). El MINHAP considera que la senda de ajuste 2016-2018 establecida para el conjunto del subsector (0,3, 0,1 y 0% de déficit público en términos de PIB en 2016, 2017 y 2018 respectivamente) es *factible* para todas las CCAA y, por ello, propone unos objetivos homogéneos.

Esta valoración de *factibilidad* descansa en el argumento de que la diferencia de dos puntos de PIB que se ha registrado en 2014 entre las CCAA de mayor y menor déficit no es elevada y que la recuperación cíclica de la economía posibilitará a *todas* las CCAA alcanzar los objetivos de estabilidad.

La propuesta del MINHAP no contiene ninguna estimación de previsión de cierre de déficit público en 2015 para las distintas CCAA, año en el que los principales ingresos de las CCAA no se van a beneficiar de la recuperación cíclica de la economía. Tampoco hay estimación alguna de cuál va ser el impacto de esta recuperación en los ingresos de los próximos años, ni la propuesta del MINHAP ha tenido en cuenta el margen de actuación de cada comunidad autónoma sobre sus gastos e ingresos atendiendo, por un lado, al modelo de financiación y la naturaleza de los servicios prestados por las CCAA y, por otro, al proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en los últimos años.

La AIReF ha realizado estimaciones sobre todos estos elementos y, en base a ellas, ha calculado un conjunto de indicadores del ajuste presupuestario que tendrían que realizar cada una de las CCAA, con particular foco en el año 2016. Del análisis conjunto de estos indicadores se concluye que hay cinco CCAA (Illes Balears, Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana) para las cuales el ajuste requerido no se considera factible. La AIReF ya ha señalado en varias ocasiones que establecer recurrentemente objetivos que ya se perciba “ex-ante” que no es factible cumplir, afecta negativamente a la *credibilidad* de las reglas de disciplina fiscal. En este sentido, la AIReF sugiere que para estas cinco CCAA se fije una senda más gradual de ajuste del déficit que la prevista para el subsector en 2016 y 2017 hasta alcanzar la estabilidad presupuestaria en 2018.

Por otra parte, la propuesta del MINHAP hace referencia a la coherencia de los objetivos de estabilidad fijados con la regla de gasto a nivel del conjunto de las CCAA, pero no tiene en cuenta la diferente situación de cada una de ellas. La

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece tres reglas fiscales que han de cumplirse: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto. No se establece una jerarquía entre ellas en cuanto a su aplicación, de manera que aunque todas tienen que cumplirse, la regla de gasto resulta *limitativa* en las CCAA que están más cercanas al cumplimiento de los objetivos, y no así en las CCAA más alejadas, para las que el cumplimiento del objetivo de estabilidad impone una senda de gasto más restrictiva que la que deriva de la aplicación de la regla de gasto.

Por ello, a efectos de garantizar la coherencia de ambas reglas fiscales ha de tenerse en cuenta la situación de partida de cada Comunidad y ver cuál de ellas resulta más restrictiva, de manera que se garantice el cumplimiento de todas ellas. La AIReF ha realizado para 2016 una estimación en este sentido. De dicha estimación se deriva que, por aplicación de la regla de gasto, nueve CCAA alcanzarán, al menos, el equilibrio presupuestario en todo el período 2016-2018 (Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja).

Teniendo en cuenta los principios de factibilidad de los objetivos de estabilidad y de coherencia con la aplicación de la regla de gasto, la AIReF recomienda que se fijen *objetivos* de déficit *diferenciados* en 2016 y 2017 de manera que sea posible la senda de convergencia al equilibrio presupuestario prevista para 2018. El análisis realizado por la AIReF con la información disponible y las estimaciones detalladas en los anexos de este informe, permite diferenciar tres grupos de CCAA en función de la velocidad de ajuste al objetivo de equilibrio presupuestario fijado para 2018:

- CCAA con objetivo de equilibrio en todo el periodo 2016-2018 por aplicación de la regla de gasto: Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.
- CCAA con objetivo de equilibrio en 2018 y senda de ajuste prevista para el subsector en 2016 y 2017: Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha.
- CCAA con objetivo de equilibrio en 2018 y senda más gradual de ajuste que la prevista para el subsector en 2016 y 2017: Illes Balears, Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

Del resto de recomendaciones del informe, cabe destacar la sugerencia de que, para próximos ejercicios, los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijen para el conjunto de las AAPP y cada uno de sus subsectores partan de un análisis previo de la factibilidad de cumplir con los objetivos individuales.

Introducción

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que informar sobre el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas (CCAA). La LOEPSF señala que, una vez fijados los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) y cada uno de sus subsectores, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) ha de formular una propuesta de objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA. A partir de esta propuesta, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la AIReF, el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

Este informe ha de emitirse en un plazo de 10 días, desde la aprobación por el Gobierno de los objetivos para el conjunto de las Administraciones Públicas, una vez recibida la información prevista en el Estatuto de la AIReF. Puesto que este informe requiere del envío de documentación, el plazo anterior empieza a contar desde el día 15 de julio, fecha en la que la Central de Información del MINHAP remitió a la AIReF la propuesta de fijación de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las CCAA para el periodo 2016-2018¹.

Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es el estudio del análisis inicial remitido por el MINHAP al objeto de formular la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de cada una de las CCAA en el periodo 2016-2018, dado el objetivo fijado para el conjunto del subsector. De acuerdo con el artículo 16 del Estatuto de la AIReF, una vez aprobados los objetivos del conjunto de las AAPP, el MINHAP tiene que remitir a la AIReF la documentación de base y antecedentes utilizados, acompañada de un análisis inicial con la posible propuesta de fijación de los objetivos individuales para cada una de las CCAA (reparto horizontal de objetivos). Por tanto, el informe de AIReF tiene como límite

¹ Artículo 18 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y artículos 9 y 16 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico.

para la valoración de este reparto, el respeto del objetivo fijado para el conjunto del subsector.

El alcance del informe se ha visto condicionado por la falta de información relativa a:

- 1. Previsión del MINHAP sobre el cierre de 2015 como punto de partida de su propuesta de objetivos.** La propuesta planteada por el MINHAP hace referencia a la situación de las CCAA en 2014, sin tener en cuenta la previsión de 2015. No obstante, este es el ejercicio que determinará fundamentalmente el esfuerzo individual a realizar por cada comunidad en el periodo 2016-2018 y, por tanto, la factibilidad de cumplimiento de la propuesta presentada. Por este motivo, el análisis efectuado por la AIReF parte de la previsión de cierre de 2015 recogida en su informe de 15 de julio *sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas*², que, con las limitaciones e incertidumbres señaladas en el informe, se considera una previsión ajustada de la situación general esperada para las CCAA en 2015.
- 2. Información sobre la previsión de recursos del sistema de financiación de las CCAA de régimen común para 2016, y estimaciones de dichos recursos para los ejercicios 2017 y 2018.** No se ha dispuesto de información del MINHAP sobre la previsión de recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación para 2016. Esta información, como la anterior, constituye un elemento fundamental para valorar el esfuerzo a realizar por cada comunidad en el ejercicio siguiente y la factibilidad de cumplimiento de la propuesta del MINHAP en este ejercicio. Ante la importancia de estos recursos, que pueden suponer entre el 60% y 70% de los recursos no financieros totales de cada comunidad, la AIReF ha realizado una estimación de los mismos, con base en sus previsiones sobre la recaudación estatal de los tributos cedidos.
- 3. Saldos estructurales individualizados de cada comunidad.** El artículo 15 de la LOEPSF señala que para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria se ha de tener en cuenta el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. Sin embargo, el MINHAP, no ha remitido en su propuesta información individualizada de los saldos estructurales de cada comunidad. Tampoco la Orden Ministerial que establece su metodología de cálculo publica una de las variables fundamentales para estimar el saldo

² [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#), disponible en la web de la AIReF.

estructural, la semi-elasticidad al output gap nacional de cada comunidad. La AIReF ha debido, por tanto, hacer sus propias estimaciones, que pueden desviarse de los cálculos en los que se basa la propuesta de MINHAP.

4. **Elementos considerados por el MINHAP para el cálculo de los ajustes que determinan el gasto computable a partir de los empleos no financieros en ejercicios anteriores, lo que permitiría realizar una estimación ajustada para los ejercicios siguientes del gasto computable y empleos no financieros.** Los *informes de grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto de 2013 y 2014* publicados por el MINHAP³ no contienen información sobre los elementos considerados para el cálculo de los ajustes que se han aplicado a los empleos no financieros para determinar el gasto computable a efectos del cumplimiento de la regla de gasto. En consecuencia, para la estimación por la AIReF de los empleos no financieros compatibles con la regla del gasto en los ejercicios 2015 y 2016, se ha considerado un peso del gasto computable respecto a los empleos no financieros similar al de 2014.
5. **Impacto económico de las competencias normativas ejercidas en materia tributaria desglosada por impuestos así como el margen existente para cada comunidad.** Para poder determinar el margen de actuación en materia de ingresos tributarios que tienen las CCAA, es necesario disponer de la información de la capacidad normativa no ejercida por las CCAA estimada por el MINHAP. La AIReF ha tenido que estimar dicha capacidad a partir de la proporción que representan los ingresos tributarios con capacidad normativa sobre el PIB.

Valoración de la propuesta del MINHAP

El MINHAP presenta una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria 2016-2018 homogéneos para todas las CCAA e iguales a los del subsector para cada uno de los años en porcentaje del PIB (-0,3% en 2016, -0,1% en 2017 y 0% en 2018). El MINHAP fundamenta esta propuesta homogénea en los siguientes aspectos:

- ✓ **Argumentos relativos al conjunto del subsector CCAA**
 - **Permite cumplir con la senda agregada** establecida para el conjunto del subsector de las CCAA en el acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de julio, **así como la regla de gasto**. Respecto a esta última, el MINHAP

³ [Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014](#) disponible en la web del MINHAP.

señala que la restricción de la aplicación de esta regla a la evolución del déficit, supondrá una restricción adicional superior a medio plazo.

- **A nivel agregado del subsector no se requieren esfuerzos estructurales importantes** en el periodo ya que toda la reducción del déficit podría ser posible gracias al efecto del ciclo económico.

La AIReF considera que **estos argumentos podrían ser relevantes para la fijación de los objetivos de estabilidad de los distintos subsectores de las AAPP (objetivos verticales) pero no para la fijación de objetivos individuales dentro de cada uno de ellos (objetivos horizontales)**. La propuesta del MINHAP hace referencia al esfuerzo estructural del conjunto del subsector CCAA respecto a la Administración Central y a la limitación adicional que, en términos de déficit, supondrá la regla de gasto a medio plazo, en cuanto que evita un mayor gasto adicional. Ambas consideraciones no tienen en cuenta la diferente situación relativa de las CCAA tanto en lo que se refiere al esfuerzo estructural que la senda de ajuste fijada para el subsector exige a cada una de ellas, como respecto a la limitación efectiva del gasto que ya produce la regla de gasto en las CCAA más próximas al equilibrio presupuestario.

✓ **Argumentos relativos a la situación individual de cada CA**

- **A nivel individual de las CCAA, el ajuste será mayor para aquellas que se encuentran más alejadas de los objetivos, si bien son objetivos factibles** puesto que a diferencia de la situación de 2011, en la que había una distancia de 6 puntos del PIB entre las CCAA de mayor y menor déficit, lo que dio lugar a la fijación de objetivos diferenciados en 2013, en 2014 esta diferencia es de dos puntos por lo que no se justifica la diferenciación de objetivos en 2016.

La AIReF considera que **no es tan diferente la situación de partida actual con la que justificó el reparto de objetivos diferenciado por CCAA en 2013**. Así, en 2012, la distancia entre las CCAA de mayor y menor déficit era de 2,7 puntos de PIB mientras que en 2014, último ejercicio cerrado, la diferencia es de 2,1 puntos, distancia que se reduciría ligeramente en 2015 de acuerdo con la previsión realizada por la AIReF. Adicionalmente, en la comparación de ambas situaciones ha de tenerse en cuenta que en 2013 y 2014 las CCAA adoptaron medidas de consolidación fiscal por importe de un 1,3% del PIB, por lo que el **margen para adoptar medidas adicionales que corrijan la distancia es más reducido**. La propuesta del MINHAP toma como punto de partida la distancia entre el mayor y menor déficit de las CCAA en 2011 y considera que el objetivo de déficit de 0,3% del PIB es factible para todas las CCAA puesto que de 2011 a 2014 se ha reducido en 4 puntos de PIB la distancia entre las CCAA de mayor y menor déficit

(6 puntos en 2011 y 2 puntos en 2014). A este respecto ha de tenerse en cuenta que en 2013 se modificó la senda acordada por el ECOFIN para nuestro país, lo que permitió elevar el objetivo conjunto de las CCAA del -0,7% del PIB fijado inicialmente al -1,3% del PIB. En consecuencia, se revisaron los objetivos individuales fijados para 2013 y se establecieron objetivos diferenciados, lo que se justificó, de acuerdo con la nota de prensa del MINHAP de 31 de julio de 2013, por *“la realidad heterogénea de la situación de partida de cada comunidad autónoma para fijar objetivos que sean realistas, alcanzables a la vez que exigentes”*. La situación de partida que suponía esa realidad heterogénea eran los datos de déficit de 2012 que se acababan de conocer y que en ese momento presentaban una distancia entre el déficit mayor y menor de 2,8 puntos porcentuales. Actualmente, de acuerdo con los datos de avance de déficit de 2014, la oscilación en este momento es de 2,1 puntos porcentuales de PIB. Por tanto, desde esta perspectiva, la situación que en su momento justificó la fijación de objetivos diferenciados no es muy distinta de la actual. Por el contrario, hay un factor que justificaría una diferenciación de objetivos hoy en mayor medida que en 2013, que es el hecho de que, de acuerdo con la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), en 2013 y 2014 las CCAA han adoptado medidas de reducción de gasto e incremento de ingresos por importe de un 0,9% y 0,4% del PIB respectivamente.

La propuesta del MINHAP se fundamenta en la factibilidad de alcanzar el objetivo por todas las CCAA. Sin embargo, no se ha acompañado la propuesta de cálculos que avalen esta factibilidad. La valoración de cualquier reparto de objetivos, ya sea vertical u horizontal, conlleva una discusión compleja en la que hay que delimitar los indicadores a tener en cuenta, fijar la metodología para su valoración y establecer ponderaciones en cuanto a su incidencia en el resultado. Probablemente, de todos los factores a tener en cuenta el más importante sea, efectivamente, el de la factibilidad puesto que la fijación de objetivos no realistas afecta negativamente a la credibilidad de las reglas de disciplina fiscal.

La propuesta del MINHAP tampoco incluye aspectos que, de acuerdo con la normativa vigente, han de tenerse en consideración tanto en la fijación de objetivos como en la valoración de la AIReF.

- **Fijación de objetivos:** La LOEPSF establece tres reglas fiscales de obligado cumplimiento estableciendo mecanismos para garantizar su coherencia a través de su fijación. Así, el artículo 15 de la LOEPSF señala que para el establecimiento de los objetivos de estabilidad del conjunto de las AAPP ha de tenerse en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. A su vez señala que los objetivos de deuda pública serán coherentes con los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos

- **Valoración de los objetivos por parte de la AIReF:** De acuerdo con el Estatuto de la AIReF, en la elaboración del informe ha de tenerse en cuenta, entre otros elementos, la situación particular de cada Administración en relación con la aplicación de la LOEPSF y especialmente la existencia de un plan de equilibrio o plan económico financiero, así como la situación de partida de su endeudamiento.

La AIReF considera que es necesario que se incorpore al Acuerdo de fijación de objetivos individuales, un análisis de la factibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de su coherencia con la regla de gasto. Con esta finalidad, y con las limitaciones de información puestas de manifiesto en el apartado de “*Objeto del informe y limitaciones al alcance*”, la AIReF sugiere las siguientes aproximaciones a cada una de estas cuestiones.

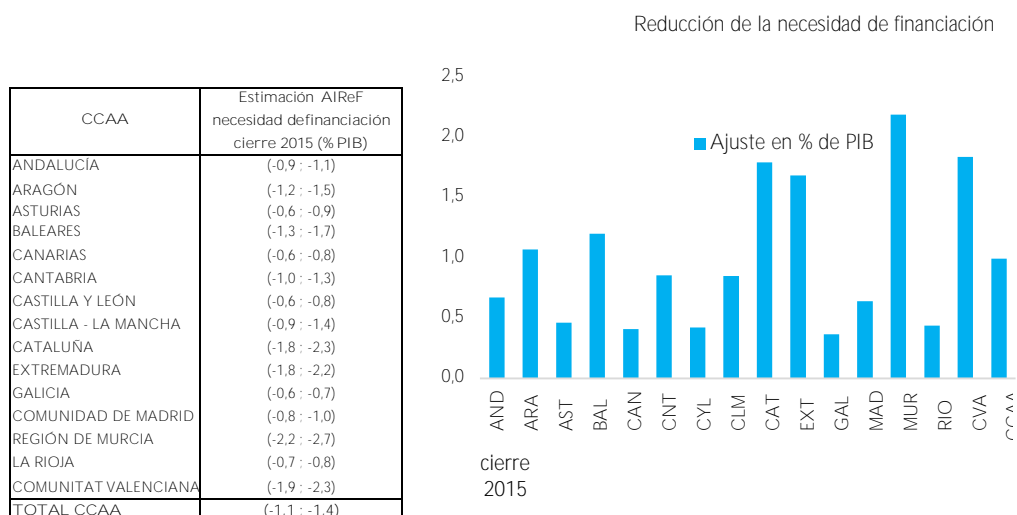
Aproximación a la valoración de la factibilidad de la senda de ajuste propuesta por el MINHAP

La aplicación de la normativa vigente, hace que la valoración de la AIReF se limite al análisis de la situación relativa de cada comunidad respecto a la senda de ajuste prevista por el MINHAP, sin que quepa valorar el objetivo global fijado para el conjunto de las CCAA. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF y artículo 16 de su Estatuto Orgánico, la AIReF sólo tiene competencia para informar el reparto horizontal de objetivos, por lo que el reparto vertical que previamente se ha realizado para cada uno de los subsectores que forman las AAPP (Administración Central, Fondos de Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) se tiene que tomar como dado. Por tanto, el análisis se centra en la valoración de la senda de ajuste prevista por el MINHAP para el periodo 2016-2018 con dos restricciones: la observancia del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el subsector CCAA y la consecución del equilibrio presupuestario en 2018 por parte de todas las CCAA.

Teniendo en cuenta la limitación señalada en el párrafo anterior, la AIReF sugiere la realización de un análisis de factibilidad que, partiendo de un cierre estimado de 2015, valore la posibilidad de cumplir con el objetivo de 2016, año en el que la senda fijada por el MINHAP sería más exigente. De acuerdo con el *Informe*, de 15 de julio, *sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas*, la AIReF prevé una desviación de medio punto de PIB respecto al objetivo

de déficit fijado para el subsector CCAA en este año, con una distribución heterogénea que supone una distancia, entre las CCAA de mayor y menor déficit, de casi 2 puntos de PIB. Esta estimación de cierre, como se indicó en el citado informe, tuvo en cuenta tanto información de ejecución presupuestaria del mes de abril publicada por el MINHAP, como información actualizada de detalle facilitada por las CCAA a solicitud de la AIReF. Por ello, esta estimación se considera un buen punto de partida de cara a realizar un análisis de factibilidad basado en el esfuerzo relativo que el objetivo de déficit de 0,3% de PIB, propuesto por el MINHAP, supone para cada CA.

Gráfico 1. Estimación AIReF cierre 2015 CCAA y esfuerzo de reducción de la necesidad de financiación 2015/2016 con objetivo -0,3% (en % PIB)

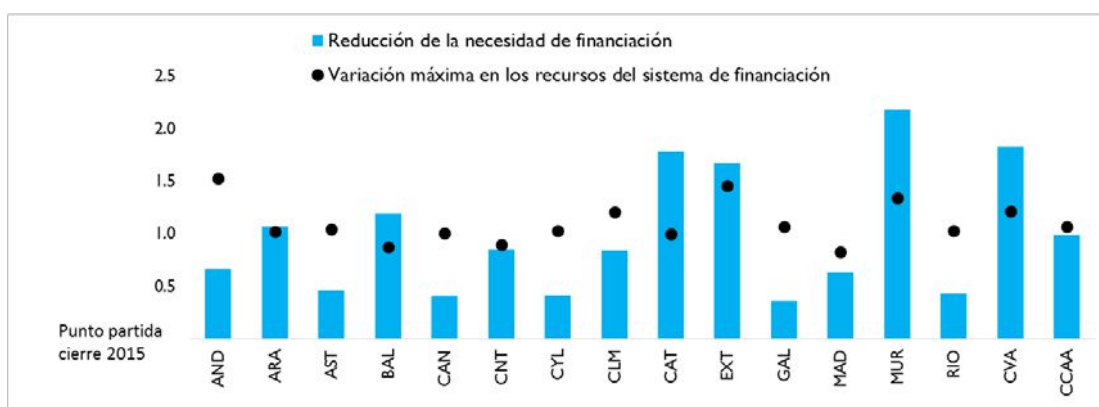


El MINHAP considera que, a nivel agregado del subsector CCAA, no se requieren esfuerzos estructurales importantes en el periodo ya que toda la reducción del déficit podría ser posible gracias al efecto del ciclo económico. Sin embargo, no tiene en cuenta que:

- una buena parte del gasto autonómico apenas responde a la evolución cíclica de la economía (es inelástico), ya que entre el 60-70% del mismo son gastos en sanidad, educación y servicios sociales;
- entre el 60-70% de los ingresos de las CCAA de régimen común, son recursos recibidos a través del sistema de financiación autonómico sobre los que estas CCAA tienen escasa capacidad de actuación y que tienen una incidencia muy distinta en 2016 entre las distintas CCAA (Gráfico 2);

- **adicionalmente, el margen de maniobra se ha reducido como consecuencia del proceso de consolidación fiscal de los últimos años** en el que se han adoptado medidas de reducción de gasto y de incremento de ingresos por importe de 1,8% y 0,7% del PIB, respectivamente. De estas últimas, el 70% obedecen al ejercicio por parte de las CCAA de competencias normativas en materia tributaria a través del establecimiento de tributos propios y modificación de tipos, exenciones y deducciones en tributos cedidos.

Gráfico 2. Reducción de la necesidad de financiación 2016/2015 compatible con el objetivo establecido para el subsector del -0,3% y variación estimada en los recursos del sistema de financiación (% PIB regional)



Fuente: Estimaciones de AIReF.

Nota: La distancia entre el extremo de la barra y el punto refleja qué parte del ajuste (para alcanzar el objetivo del -0,3%) no es cubierta por el incremento previsto en términos de máximo en los recursos del sistema de financiación autonómica. El dato de la necesidad de financiación de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIReF.

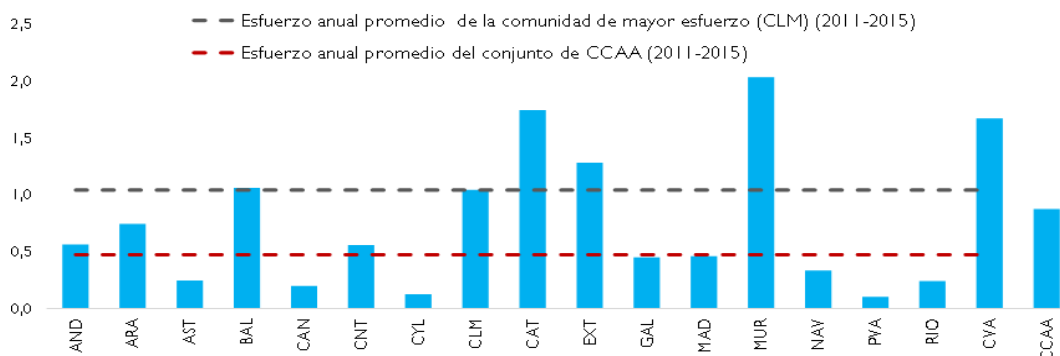
Las diferencias, tanto en el punto de partida (cierre 2015) como en la contribución prevista de los recursos del sistema de financiación, a la consecución del objetivo en 2016, ponen de manifiesto la necesidad de fijar una metodología con unos indicadores que permitan discutir la factibilidad de unos objetivos homogéneos en línea con el fijado para el subsector. Para ello se sugieren dos indicadores centrales sintéticos y tres indicadores complementarios según se describen a continuación.

Indicadores centrales sintéticos

1. Esfuerzo en términos de saldo estructural primario

Este indicador es el estándar utilizado a nivel internacional y se aproxima al esfuerzo fiscal de manera indirecta al basarse en una estimación del impacto del ciclo económico en las cuentas públicas. Se excluyen del análisis los intereses dado que sobre estos gastos, las CCAA tienen muy poca capacidad de decisión y la situación es heterogénea en función de la adhesión o no a los mecanismos extraordinarios de financiación puestos en marcha por el MINHAP. De acuerdo con este indicador, según se muestra en el gráfico 3, se observa que las comunidades de Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja, para conseguir el objetivo de déficit del 0,3% del PIB, tendrían que realizar un esfuerzo estructural primario inferior al esfuerzo medio realizado por el conjunto de las CCAA en el periodo 2011-2015. Por el contrario, las comunidades de Illes Balears, Extremadura, Cataluña, Comunitat Valenciana y Región de Murcia tendrían que realizar un esfuerzo muy superior, no sólo a la media de las CCAA, sino al efectuado por Castilla-La Mancha, comunidad que más esfuerzo ha acometido en este periodo.

Gráfico 3. Esfuerzo en términos de saldo estructural primario en 2016 para garantizar un objetivo de estabilidad uniforme (-0,3% PIB) (% PIB regional)



Fuentes: IGAE, INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

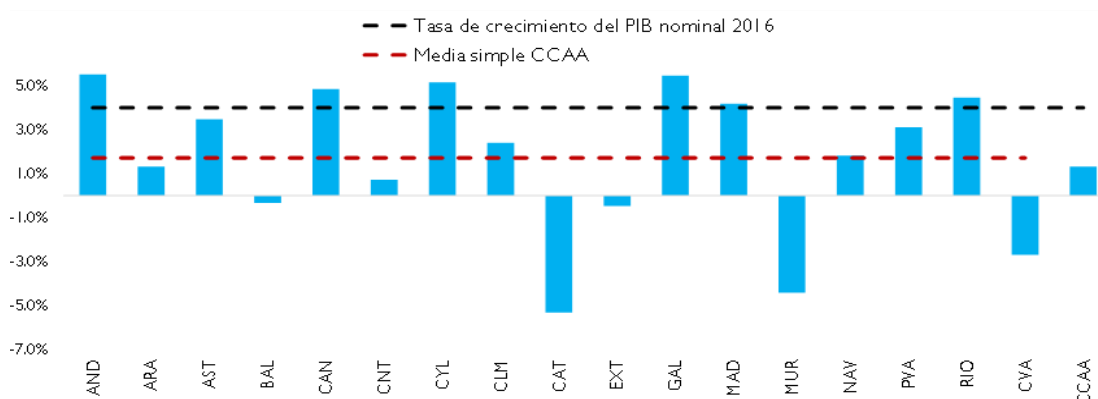
Nota: Esfuerzo definido como la variación en el saldo estructural (saldo fiscal ajustado por el ciclo y por medidas excepcionales temporales), una vez excluidos los gastos de intereses. El dato de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIReF.

2. Esfuerzo o margen, en términos de empleos no financieros primarios.

Este indicador analiza el esfuerzo de reducción o el margen de aumento de los gastos primarios que exigiría cumplir con el objetivo de 2016, dado un determinado nivel de ingresos. Por tanto, para su cálculo se han estimado unos recursos en ese año de acuerdo con la metodología señalada en el Anexo.

En el siguiente gráfico 4 se observa que, en 2016, doce CCAA podrían incrementar sus gastos respecto a 2015; de estas, Andalucía Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid y La Rioja, podrían hacerlo por encima del crecimiento del PIB nominal. En el extremo contrario cinco CCAA: Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, tendrían que reducir sus gastos primarios para poder cumplir con el objetivo.

Gráfico 4. Esfuerzo/margen en términos de gasto público primario no financiero en 2016 para garantizar un objetivo de estabilidad uniforme (-0,3% PIB) (variación anual)



Fuentes Estimaciones de AIReF.

Nota: Esfuerzo/margen definido en términos de variación de los empleos no financieros excluido los gastos de intereses (gasto público primario). El dato de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIReF.

Los indicadores centrales sintéticos utilizados de factibilidad del ajuste exigido por la propuesta de objetivos identifican claramente a cinco CCAA para las que el objetivo de déficit fijado para 2016 en el 0,3% de PIB implica un esfuerzo que no parece factible realizar. De acuerdo con los indicadores de ajuste estructural primario y esfuerzo/margen en términos de gasto público primario no financiero, las Comunidades de Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana tienen una posición relativa superior a la media en cuanto al esfuerzo a realizar en 2016 para cumplir con el objetivo fijado.

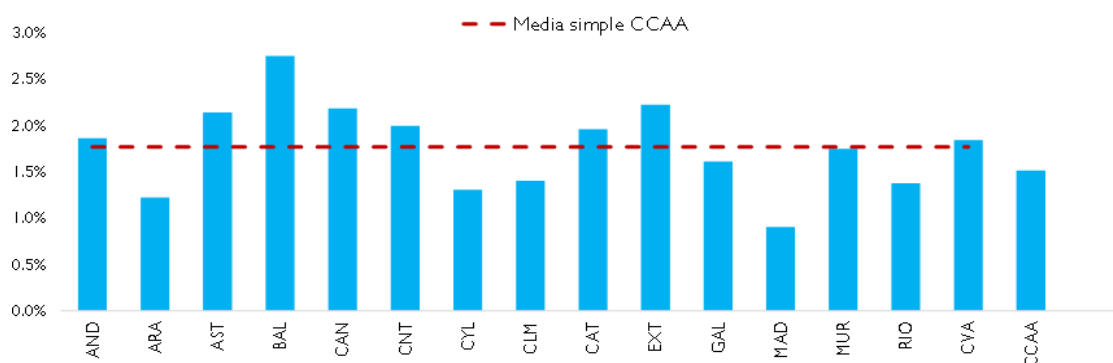
Indicadores complementarios

A los indicadores centrales sintéticos podrían añadirse otros de carácter complementario que, incidiendo en la factibilidad, permitirían graduar la senda de ajuste dentro de las cinco CCAA anteriores, teniendo en cuenta también el análisis de sostenibilidad que se realiza a continuación:

3. Índice de presión fiscal autonómica.

A pesar de que más del 60% de los ingresos de las CCAA de régimen común son recursos del sistema de financiación autonómico, las CCAA tienen cierta capacidad de actuación en materia tributaria (tanto en tributos propios como en algunos de los tributos cedidos). La información disponible no permite valorar el ejercicio de la capacidad normativa en materia tributaria por parte de cada comunidad, ni tampoco el recorrido que les queda hasta agotarla, por lo que es difícil analizar el margen de actuación en ingresos. No obstante, como aproximación, se ha calculado un índice de “presión fiscal autonómica”, que se recoge por CCAA en el gráfico 5, tomando los tributos propios y totalmente cedidos, así como las tasas y la capacidad normativa ejercida en el IRPF.

Gráfico 5. Presión fiscal autonómica (2014, % ingresos tributarios con capacidad normativa sobre PIB regional)



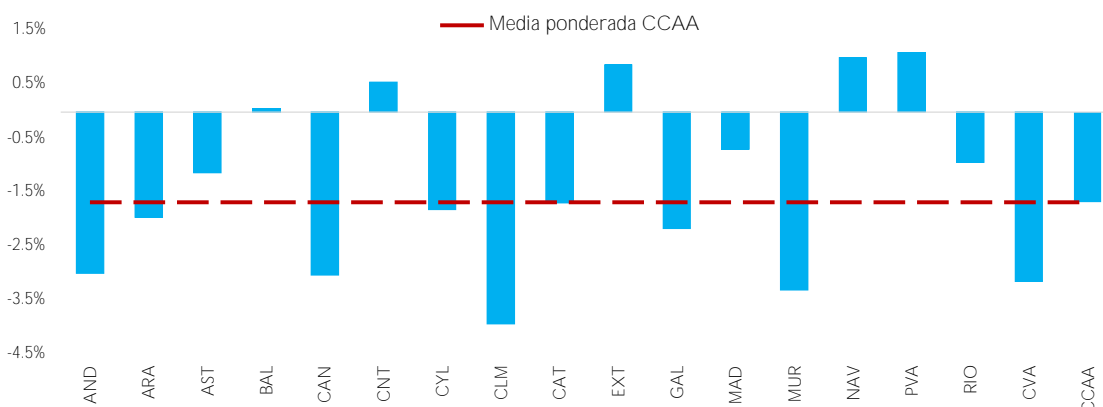
Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

Nota: El índice es un indicador aproximado de la capacidad normativa tributaria ejercida por las CCAA. Se calcula, en términos de PIB, como la suma de las rúbricas de los recursos no financieros de 2014 de producción de mercado, impuestos y derechos sobre las importaciones y sobre la producción, excluido IVA, otros impuestos sobre la producción, otros impuestos corrientes e impuestos sobre capital, y la valoración de las competencias ejercidas por las CCAA en el IRPF de acuerdo a los últimos datos conocidos (año 2013). Solo se ha calculado para las CCAA de régimen común por su homogeneidad competencial en materia tributaria. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias no se ha considerado el Impuesto General Indirecto Canario para mantener dicha homogeneidad.

4. Indicadores de suficiencia de ingresos y de comportamiento en gastos

El indicador de suficiencia de ingresos valora la suficiencia de los ingresos totales no financieros de cada comunidad (no sólo los recursos del sistema de financiación) para financiar un nivel de gasto medio, como se muestra en el gráfico 6.

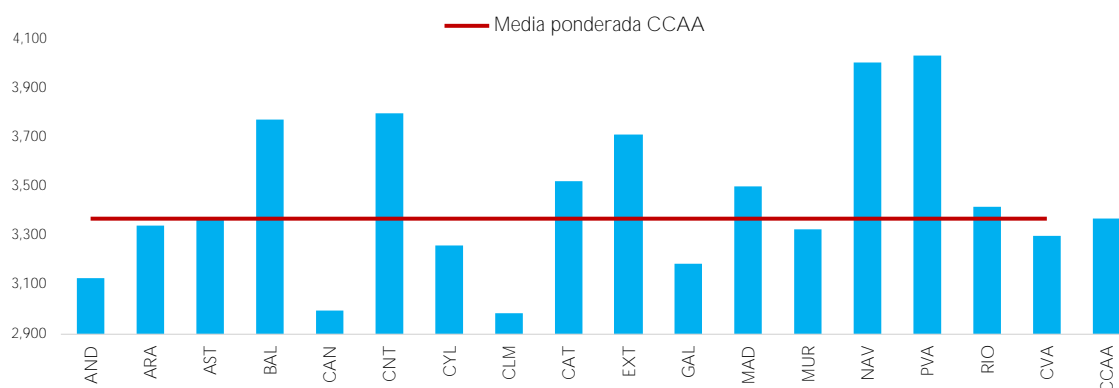
Gráfico 6. Suficiencia de los ingresos no financieros dado un gasto promedio 2012-2014 (% PIB regional)



Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

Nota: El indicador de suficiencia de los ingresos no financieros dado un gasto promedio mide la capacidad o necesidad de financiación que hubieran tenido las CCAA en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que sus gastos primarios (homogéneos) hubieran sido como la media por habitante ajustado. Es, por tanto, un indicador de la suficiencia de recursos de cada comunidad en la media del periodo.

Gráfico 7. Gasto primario homogéneo (euros per cápita; promedio 2012-2014)



Fuentes: IGAE y estimaciones de AIReF.

Nota: El gasto primario homogéneo mide el gasto primario no financiero por habitante ajustado de cada comunidad durante el período 2012-2014, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.

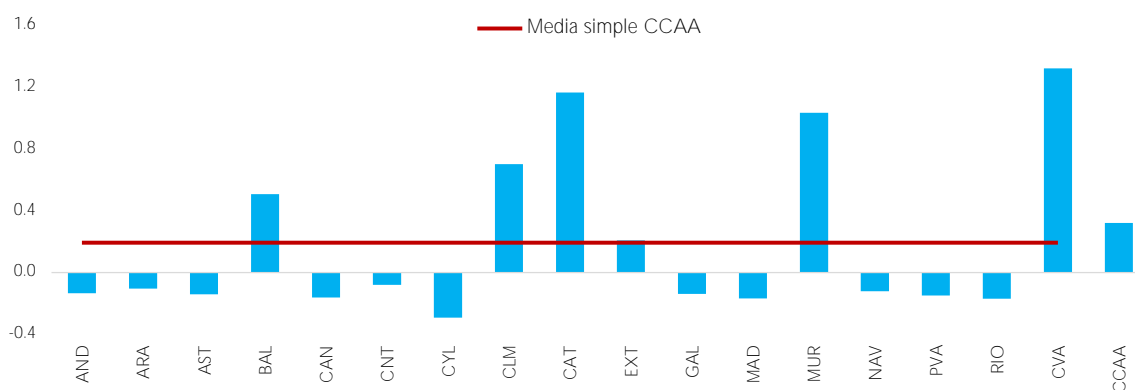
El citado gasto medio se calcula previamente en términos per cápita con ponderación en función de la estructura de la población por edad⁴ siendo un indicador del comportamiento en el gasto que ha tenido la comunidad (en el gráfico 7 se muestra ese comportamiento en el promedio de los años 2012-2014). Esto requiere hacer algún ejercicio previo de homogeneización en cuanto a las competencias ejercidas por las CCAA para garantizar la consistencia de la comparativa.

Análisis de sostenibilidad de la deuda

Los indicadores de factibilidad anteriores se pueden complementar con una perspectiva de más largo plazo sobre la posibilidad de converger al objetivo de deuda del 13% del PIB regional por parte de cada comunidad.

Para ello, se utiliza un **indicador de sostenibilidad** que cuantifica la magnitud del esfuerzo fiscal adicional a realizar en términos de saldo primario sobre el PIB para lograr el nivel de deuda pública para cada comunidad, establecido como objetivo en la LOEPSF (13% del PIB regional) en el año 2030 que es cuando, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el conjunto de las AAPP podrían lograr el objetivo agregado de deuda pública (60% del PIB).

Gráfico 8. Esfuerzo fiscal adicional para garantizar la sostenibilidad en 2030 (anual, % PIB)



Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

Nota: El indicador está definido como el saldo fiscal primario adicional promedio necesario para alcanzar el objetivo regional de deuda, el 13% del PIB, en 2030. El esfuerzo fiscal incluido para 2016-2018 es consistente con el presentado en la Actualización del Programa de Estabilidad e implica alcanzar la estabilidad presupuestaria en el largo plazo.

⁴ La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía recoge el concepto de población ajustada que es una variable poblacional corregida, principalmente, por la estructura de la población por edad con la finalidad de incorporar el mayor gasto social (sanidad, educación y servicios sociales) asociado a los menores de 16 años y mayores de 65. Ver Anexo Metodología.

Valores positivos de este indicador que se muestra en el gráfico 8 reflejan, por tanto, esfuerzos de consolidación fiscal adicionales, en términos de saldo primario, con respecto a un escenario de largo plazo que mantiene la estabilidad presupuestaria. Teniendo en cuenta que la LOEPSF establece un objetivo de deuda pública para cada CA del 13% de su PIB regional, se ha analizado la sostenibilidad mediante la cuantificación del esfuerzo adicional necesario en términos del saldo primario para lograr dicho objetivo en 2030. Por tanto, el escenario de base supone que se realiza el esfuerzo fiscal implícito en la senda propuesta por MINHAP en 2016-2018, convergiendo hacia la estabilidad presupuestaria a partir de entonces. Así, un indicador positivo señala que dada la dinámica prevista en la carga de intereses, el equilibrio presupuestario no sería suficiente para converger al 13% en 2030, siendo necesario ajustes adicionales en el saldo primario.

Los resultados de los indicadores complementarios de factibilidad y sostenibilidad no son concluyentes a la hora de graduar el objetivo de las CCAA de Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana ya que no identifican de manera inequívoca a las mismas comunidades en cuanto a la graduación del objetivo. Así, parece que Illes Balears, Extremadura y Cataluña tendrían menos margen por el lado de los ingresos puesto que ya tienen una presión fiscal autonómica más alta, mientras que Comunitat Valenciana y Región de Murcia tienen una cobertura inferior de sus ingresos para poder financiar un gasto medio. Además, en el caso de estas comunidades su gasto está por debajo de este gasto medio. Desde la perspectiva de la sostenibilidad el esfuerzo que habría que exigir a Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana sería superior al de Illes Balears y Extremadura.

Aproximación a la valoración de la coherencia de los objetivos de estabilidad y la regla de gasto

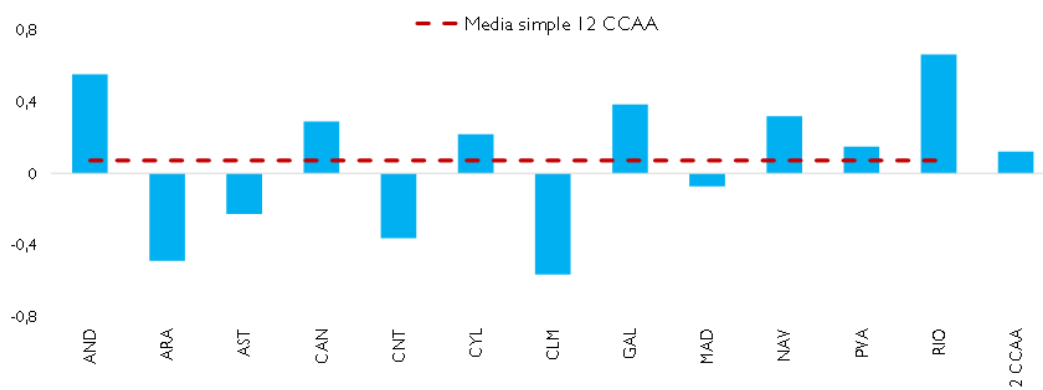
La LOEPSF establece tres reglas fiscales que han de cumplirse: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto, pero no determina una jerarquía entre ellas en cuanto a su aplicación, de manera que el cumplimiento de la que resulte más restrictiva en cada momento garantiza el cumplimiento de las demás. Los indicadores de factibilidad analizados anteriormente determinan un tratamiento diferenciado para las cinco CCAA identificadas en el apartado anterior. Para el resto de las CCAA ha de valorarse la coherencia entre el objetivo de estabilidad y la regla de gasto. La regla de gasto limita el crecimiento del gasto al crecimiento del PIB de medio plazo de la economía. La

senda de evolución del gasto que deriva de la aplicación de esta regla es menos restrictiva que la vinculada al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria mientras las AAPP estén inmersas en un proceso de consolidación fiscal que exija la adopción de medidas de contención del gasto. Por el contrario, cuanto más cerca estén las AAPP del cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado, más relevante es la regla de gasto porque determina el límite a la evolución del gasto y determina el déficit compatible con su cumplimiento para un nivel dado de ingresos.

El artículo 15 de la LOEPSF señala que en la fijación del objetivo de estabilidad se tendrá en cuenta el cumplimiento de la regla de gasto. De esta forma se pretende garantizar la coherencia entre ambas reglas fiscales de manera que cada una de ellas contribuya al cumplimiento de la otra.

Gráfico 9. Capacidad/Necesidad de Financiación compatible con la aplicación de la regla de gasto en 2016 excluidas las CCAA con problemas de factibilidad

(% PIB)



Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

Nota: El indicador se define como la diferencia en %PIB entre los recursos no financieros estimados y los empleos no financieros resultantes de aplicar la regla de gasto en 2016. Muestra la capacidad/necesidad de financiación que podrían alcanzar las CCAA en este año cumpliendo con el máximo nivel de gasto computable derivado de la aplicación de la regla de gasto.

El objetivo de déficit fijado para 2016 en la propuesta del MINHAP, implicaría, de acuerdo con el análisis realizado por la AIReF, el incumplimiento de la regla de gasto en las CCAA de Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Este análisis sólo se ha realizado para las CCAA en las que, de acuerdo con el apartado anterior, no se aprecian a priori problemas de factibilidad. Se parte del gasto computable de 2014, publicado en el Informe del MINHAP de 24 de abril de 2015, topado por el nivel

máximo permitido en el caso de las CCAA que incumplieron la regla de gasto en ese año. Dicho gasto se ha evolucionado de acuerdo con las tasas de referencia de 2015 (1,3%) y 2016 (1,8%) para calcular el gasto computable máximo en 2016. Por otra parte, suponiendo en 2016 un peso del gasto computable respecto a los empleos no financieros similar al de 2014, se han obtenido los empleos no financieros de 2016 y, por diferencia con los recursos previstos para este año, se ha calculado el saldo que derivaría del cumplimiento de la regla de gasto. Teniendo en cuenta los márgenes de error asociados a estos cálculos (las suposiciones señaladas y el desconocimiento del efecto de medidas normativas de ingresos), el resultado obtenido indica que Principado de Asturias y Madrid estarían en torno al equilibrio y que Andalucía, Canarias, Castilla y León, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja estarían por encima del equilibrio en 2016 y mantendrían ese resultado hasta 2018.

Referencia a la propuesta de objetivos de deuda pública en el periodo 2016-2018

La fijación de los objetivos de deuda ha de ser coherente con los objetivos de estabilidad (artículo 15 de la LOEPSF). Por este motivo, si se llevara a cabo un reparto diferente en los objetivos de déficit, supondría adaptar los objetivos de deuda a los nuevos objetivos de estabilidad establecidos.

Por otra parte, en la propuesta del MINHAP, se acota el margen de discrecionalidad en el sistema de fijación de los objetivos de deuda al reducir a dos las excepciones que permiten rectificar los objetivos de deuda individuales propuestos para 2016-2018. El punto de partida de la propuesta del MINHAP de objetivos de deuda para cada una de las CCAA es el objetivo conjunto para 2016-2018 fijado por Acuerdo Consejo de Ministros (ACM) del pasado 10 de julio de 2015. A diferencia de años anteriores, donde existía una cláusula general de “que se podían tener en cuenta circunstancias que no afectando al cumplimiento del objetivo de déficit ni a la regla de gasto, pudieran afectar a los límites de deuda y no derivar de decisiones discrecionales de las CCAA, de conformidad por el MINHAP”, el actual ACM acota la posibilidad de rectificar el objetivo a los mecanismos adicionales de financiación que no se destinen a financiar vencimientos o déficit del ejercicio y a las sectorizaciones. Al reducir las excepciones que permiten rectificar el objetivo de deuda fijado, se permite conocer con antelación, incluso por las propias CCAA, las operaciones que podrán ser excepcionadas. Esto supone avanzar hacia un sistema de fijación de objetivos de deuda más transparente y verificable, acotando lo máximo posible los márgenes de discrecionalidad, que es lo que ha recomendado la AIReF en informes anteriores.

No obstante, los objetivos de deuda propuestos no resultan transparentes ni verificables ex ante. El sistema propuesto para 2016-2018 supone fijar unos objetivos de deuda en dos etapas, los iniciales que el MINHAP califica de “mínimos” en su propuesta y los objetivos rectificadas a medida que se vayan produciendo las excepciones. Los objetivos rectificadas son los que van a servir para verificar su cumplimiento. De continuar con el mismo sistema que se ha seguido en años anteriores, en el que se asignan fondos al final del ejercicio, no será hasta ese momento en el que se disponga de esta información. Por tanto, el sistema que propone el MINHAP sigue sin establecer, para las CCAA que entren en mecanismos adicionales de financiación, unos objetivos que sirvan para medir su cumplimiento. Por otro lado, tampoco resultarían transparentes en la medida en que los acuerdos de CDGAE por los que se distribuyen los fondos a las CCAA no son públicos.

De esta manera, los objetivos propuestos no permiten a las CCAA adecuar la elaboración de sus presupuestos a los objetivos de deuda ni a la AIReF valorar ex ante el cumplimiento de estos objetivos, tal y como exige la LOEPSF, respectivamente, en los artículos 6 y 17 de la LOEPSF. Es responsabilidad de las CCAA elaborar sus proyectos de presupuestos y sus presupuestos iniciales conteniendo información adecuada y suficiente que permita verificar el cumplimiento del objetivo de deuda (artículo 6 de la LOEPSF). Así mismo, la AIReF debe valorar el cumplimiento ex ante de los objetivos de deuda (artículo 17 de la LOEPSF).

Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas

Como resultado de la valoración de la propuesta del MINHAP respecto al establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las CCAA en el periodo 2016-2018, la AIReF formula recomendaciones relacionadas con cada uno de estos objetivos de disciplina fiscal. Asimismo, reitera algunas de las ya formuladas en materia de transparencia en otros informes.

- **Recomendaciones respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria**

La AIReF está de acuerdo con el MINHAP en que a la hora de fijar objetivos es fundamental tener en cuenta su factibilidad. Sin embargo, la propuesta del MINHAP no incorpora ningún análisis que avale esta condición, por lo que la AIReF sugiere una serie de indicadores que permiten valorar tanto la factibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria como su coherencia con la regla de gasto en los términos exigidos por la LOEPSF. De acuerdo con estos criterios, la AIReF ha definido una

serie de indicadores que, según la información disponible y las estimaciones de la AIReF conducirían a la siguiente propuesta de diferenciación por grupos:

- CCAA con objetivo 0 en todo el periodo 2016-2018 por aplicación de la regla de gasto: Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.
- CCAA con objetivo 0 en 2018 y senda de ajuste prevista para el subsector en 2016 y 2017: Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha.
- CCAA con objetivo 0 en 2018 y senda más gradual de ajuste que la prevista para el subsector en 2016 y 2017: Illes Balears, Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

La AIReF recomienda:

- 1. Que se fijen objetivos de déficit diferenciados en 2016 y 2017 de manera que sea posible la senda de convergencia al equilibrio presupuestario prevista para 2018. Para ello podría tenerse en cuenta:**
 - ✓ **La posición relativa de la CA en cuanto a la factibilidad del cumplimiento del objetivo medido en términos de esfuerzo relativo exigido.**
 - ✓ **La coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria con el cumplimiento de la regla de gasto**
-

De acuerdo con las competencias atribuidas a la AIReF por su ley de creación, el análisis realizado en este informe se ha limitado a la propuesta del MINHAP respecto a la fijación de los objetivos individuales de las CCAA, tomando como restricción el objetivo fijado para el subsector. No obstante, de cara a garantizar la factibilidad de los objetivos individuales y la consistencia de estos con el del subsector, **la AIReF recomienda:**

- 2. Que para próximos ejercicios, los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijen para el conjunto de las AAPP y cada uno de sus subsectores partan de un análisis previo de la factibilidad de cumplir con los objetivos individuales.**
-

- **Recomendaciones respecto a los objetivos de deuda**

En la propuesta del MINHAP se ha acotado el margen de discrecionalidad en el sistema de fijación de los objetivos de deuda al reducir a dos las excepciones que permiten rectificar los objetivos de deuda individuales propuestos para 2016-2018. No obstante, los objetivos de deuda propuestos no resultan transparentes ni verificables ex ante, por lo que **la AIReF recomienda:**

3. **Que se establezca unos objetivos de deuda que permitan a las CCAA elaborar sus presupuestos conforme a los objetivos que finalmente se utilizan para verificar su cumplimiento y a la AIReF valorar ex ante los objetivos de deuda. Con esta finalidad se considera conveniente que se hagan públicos los acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) con los importes distribuidos a cada una de las CCAA así como las sectorizaciones.**

- **Otras recomendaciones en materia de transparencia**

✓ **En el ámbito de la regla de gasto:**

4. **Que el MINHAP incorpore al Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la regla de gasto, de cada año, una explicación más detallada de los ajustes a realizar para el cálculo del gasto computable.**
5. **Que la IGAE publique una Guía para el cálculo de la regla de gasto en el ámbito autonómico. Esta recomendación se formuló en el Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las AAPP. El MINHAP ha comunicado que está trabajando en un manual centrado principalmente, en el cálculo de los empleos no financieros.**
6. **Que el MINHAP, mediante orden ministerial, apruebe una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrolle el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda estimar a priori (al hacer el proyecto de presupuestos) y hacer el seguimiento durante el ejercicio presupuestario de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad. Esta recomendación se ha formulado en el informe de la AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas.**



✓ **En materia de ingresos:**

-
- 7. Que se anticipe el calendario de comunicación de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta. Esta recomendación se incluyó en los informes de los PEF de julio de 2014.**

 - 8. Que el MINHAP publique el impacto económico de las competencias normativas ejercidas en materia tributaria desglosada por impuestos así como el margen existente para cada comunidad. Esta recomendación se incluyó como orientación de buenas prácticas en los informes de los PEF de julio de 2014.**
-



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe

27 de julio de 2015

ANEXO DESCRIPCIÓN DE CÁLCULOS REALIZADOS E INDICADORES UTILIZADOS EN EL INFORME

DESCRIPCIÓN DE CÁLCULOS REALIZADOS E INDICADORES UTILIZADOS EN EL INFORME

Relación entre la evolución máxima estimada para 2016 de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y la reducción de la capacidad/necesidad de financiación necesaria si se fijara para todas ellas el objetivo de estabilidad en el -0,3% del PIB en 2016

Se calcula el esfuerzo de reducción en 2016 de la capacidad o necesidad de financiación que conllevaría al cumplimiento del objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno y se compara con el incremento estimado de los recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación en el año 2016. De las previsiones realizadas sobre la financiación de 2016, se han tomado las del nivel superior del intervalo.

Por tanto, si la diferencia entre ambas magnitudes es negativa muestra el margen de que dispondrían las CCAA si se les fijara el objetivo del -0,3%. Si la diferencia es positiva refleja el ajuste adicional que tendrían que realizar.

Para este cálculo se efectúa por la AIReF una estimación de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta que percibirán las CCAA de régimen común en el 2016 que se corresponden a las entregas a cuenta de dicho año y a la liquidación de 2014 (ver anexo metodología) así como de la capacidad/necesidad de financiación de 2015 de cada una de las CCAA.

VER GRÁFICO 2 DEL INFORME Y CUADRO 1.

Esfuerzo en términos de saldo estructural primario (excluidos intereses), que tendrían que realizar las CCAA si se fijara para todas ellas el objetivo de estabilidad en el -0,3% del PIB en 2016.

Representa la variación entre 2015 y 2016 del saldo fiscal estructural de cada comunidad excluida la carga de intereses, en el supuesto de que el objetivo para cada CA fuera el del -0,3% del PIB.

El saldo fiscal estructural se asocia a la situación presupuestaria que prevalecería si una economía estuviera utilizando todos sus recursos productivos sin fricciones (i.e. en su nivel potencial) y medidas excepcionales temporales no se hubieran producido. Es decir, el saldo fiscal que se registraría una vez descontado el efecto del ciclo económico y de estas medidas excepcionales.

El saldo estructural primario excluye la carga de interés del saldo estructural. Dados los cambios en los mecanismos de financiación a los que han optado las CCAA y al entendimiento que la carga de intereses, en buena medida, está fuera del alcance de

las políticas autonómicas, se considera que es una mejor medida de la capacidad discrecional. Por tanto, el cambio en el saldo estructural primario es un indicador de la acción fiscal discrecional ejercida en 2016.

Ver anexo metodología de cálculo de las sensibilidades cíclicas de cada CA y de la brecha de producción.

VER GRÁFICO 3 DEL INFORME Y CUADRO 2

Esfuerzo o margen, en términos de empleos no financieros primarios (excluidos intereses), que tendrían las CCAA si se fijara para todas ellas el objetivo de estabilidad en el -0,3% del PIB

Representa la mayor o menor capacidad de incremento de los empleos no financieros primarios que tendría cada comunidad en el periodo 2016-2018 si sus objetivos de estabilidad fueran los del subsector.

Por tanto, sería representativo de la diferencia de esfuerzos que realizarían las CCAA en el supuesto de que se siguiera el criterio presentado en la propuesta del Gobierno de fijar el mismo objetivo para todas las CCAA.

Este indicador reflejaría el ajuste que debería hacer cada CA en el periodo si los objetivos individuales se establecieran sin hacer ningún reparto asimétrico. Es por ello, la base para determinar la factibilidad de cumplir con esos objetivos en función de la financiación prevista para la CA y el nivel de gasto primario del año 2015.

Como consecuencia de la gran heterogeneidad de las CCAA en relación a los intereses a pagar por la deuda que tienen y que sobre la evolución de los mismos las CCAA tienen pocas posibilidades de acción, se calcula el índice para los empleos primarios.

Dado que los resultados del primer año condicionarían los de los años siguientes y que el grado de incertidumbre de las estimaciones realizadas aumenta a lo largo del periodo, el análisis se ha centrado en el año 2016.

Se parte de la estimación de empleos no financieros primarios de 2015 realizada por la AIReF con ocasión del *Informe sobre el cumplimiento estimado 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 en 2015* publicado el pasado 17 de julio⁵.

⁵[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#), disponible en la web de la AIReF

Se realiza la estimación de recursos no financieros totales para el año 2016 (ver anexo metodología). Por diferencia entre dichos recursos, los intereses estimados por la AIReF para 2016 (ver anexo metodología) y el importe del déficit que resultaría para cada CA en el supuesto de que se fijara el objetivo en el -0,3%, se obtendría el importe máximo de los empleos primarios que podría alcanzar cada CA en 2016.

Con la comparación de dichos empleos de 2016 con los previstos para 2015 se obtiene la variación anual.

Esta variación de los empleos primarios en cada CA puede compararse con el crecimiento medio esperado del PIB nominal.

VER GRÁFICO 4 DEL INFORME Y CUADRO 3

Presión fiscal autonómica

Se ha pretendido elaborar un índice para valorar el ejercicio de la capacidad normativa tributaria desarrollada por las CCAA así como el recorrido que podría tener de futuro para contribuir al esfuerzo que tengan que realizar en el proceso de consolidación fiscal.

Dada la complejidad de su construcción y la falta de información al respecto⁶, se ha considerado que una posible medida de dicha capacidad fiscal sería la de la presión fiscal autonómica.

El indicador solo se ha calculado para las CCAA de régimen común dado que son las que tienen mayor homogeneidad competencial en materia tributaria. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias no se ha considerado el Impuesto

General Indirecto Canario por homogeneidad con el resto de las CCAA de régimen común.

El índice de presión fiscal autonómica se ha calculado dividiendo por el PIB regional de 2014, los recursos no financieros de 2014 de las rúbricas de producción de mercado, impuestos y derechos sobre las importaciones y sobre la producción, excluido IVA, otros impuestos sobre la producción, otros impuestos corrientes e impuestos sobre capital y la valoración de las competencias normativas ejercidas por las CCAA en el IRPF de acuerdo a los últimos datos conocidos recogidos en la *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley*

⁶ En el [Informe 2014 sobre los Planes Económico Financieros de las Comunidades Autónomas](#) publicado por la AIReF en julio de 2014, se indicaba la necesidad de que el MINHAP facilitara un estudio comparativo de la capacidad normativa ejercida por cada Comunidad Autónoma en materia tributaria y pendiente

22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013 publicada por el MINHAP⁷.

VER GRÁFICO 5 DEL INFORME Y CUADRO 4

Suficiencia de los ingresos no financieros dado un gasto promedio 2012-2014

Mide en porcentaje del PIB regional la capacidad o necesidad de financiación que hubieran tenido las CCAA en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que sus gastos primarios homogéneos hubieran sido como la media por habitante ajustado. Es, por tanto, un indicador de la suficiencia de recursos que hubiera tenido cada CA en la media de los años 2012 a 2014.

Para el cálculo del indicador se parte de la estimación del gasto homogéneo primario de cada CA (ver anexo de metodología).

Dividiendo el gasto homogéneo primario de cada CA entre su población ajustada (ver anexo de metodología) se obtendría en euros el gasto homogéneo primario por habitante ajustado y el promedio de todas las CCAA. Multiplicando el promedio por la población ajustada y agregándole el gasto en competencias no homogéneas de cada CA y los intereses se obtendría el gasto total de cada CA asegurado a través de un gasto medio.

Comparando ese gasto total con los recursos no financieros de cada CA y dividiéndolo por el PIB regional se obtendría en porcentaje del PIB regional la capacidad o necesidad de financiación que hubiera obtenido si su gasto se hubiera ajustado al gasto medio.

VER GRÁFICO 6 DEL INFORME Y CUADRO 5

Comportamiento del gasto primario en términos homogéneos.

Mide en euros el empleo no financiero primario promedio per cápita de cada comunidad durante el período 2012-2014, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.

Se construye el indicador dividiendo los empleos no financieros primarios homogéneos de cada CA (empleos totales no financieros menos importe estimado de gasto en competencias no homogéneas e intereses) en el promedio de los años 2012-2014 entre la población ajustada de cada CA y determinando así unos empleos

⁷ [Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013](#) disponible en la web del MINHAP

homogéneos primarios en euros por población ajustada de cada CA y una media de la totalidad de las CCAA.

VER GRÁFICO 7 DEL INFORME Y CUADRO 6

Sostenibilidad de la deuda pública a medio-largo plazo.

El indicador de sostenibilidad de medio-largo plazo cuantifica el ajuste estructural adicional sobre una simulación de base, sobre el saldo primario, que una CCAA debe realizar para alcanzar el objetivo de deuda en 2030 (13% del PIB regional)⁸.

En la simulación de base, la deuda ha sido proyectada sobre la base del stock existente a fines de 2014. El cálculo de deuda de 2015, se ha hecho en base a estimaciones de AIReF para CCAA sobre el PIB, saldo primario y carga de intereses. Para el período 2016-2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Finalmente, se utilizan hipótesis estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial en 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario evoluciona en línea con lo requerido para lograr el objetivo de deuda) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

VER GRÁFICO 8 DEL INFORME

Regla de gasto

Para el cálculo de la regla de gasto el artículo 12 de la LOEPYSF define el gasto computable como los empleos no financieros en términos del SEC, excluidos los intereses de la deuda, el gasto discrecional en prestaciones por desempleo, la parte de gasto financiada con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las CCAA y a las CLL vinculadas a los sistemas de financiación.

También indica que cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Por otra parte, cuando se prueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante deberá disminuirse en la cuantía de lo previsto.

⁸ [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2015 de las Administraciones Públicas \(pag. 34\).](#) En el escenario de base de largo plazo simulado por la AIReF, el conjunto de las AAPP cumplen el objetivo de deuda de 60% en 2030.



Para el cálculo del cumplimiento de la regla de gasto de 2016 se parte del gasto computable de 2014, publicado en el Informe del MINHAP de 24 de abril de 2015⁹ y topado por el nivel máximo permitido en el caso de las CCAA que incumplieron la regla de gasto en ese año. Dicho gasto se ha evolucionado de acuerdo con las tasas de referencia de 2015 (1,3%) y 2016 (1,8%) para calcular el gasto computable máximo en 2016. Por otra parte, suponiendo en 2016 un peso del gasto computable respecto a los empleos no financieros similar al de 2014, se han obtenido los empleos no financieros de 2016 y, por diferencia con los recursos previstos para este año, se ha calculado el saldo que derivaría del cumplimiento de la regla de gasto.

VER GRÁFICO 9 DEL INFORME Y CUADRO 7

⁹ [Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014](#) disponible en la web del MINHAP.



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe

27 de julio de 2015

ANEXO DE METODOLOGÍA

METODOLOGÍA

Estimaciones de brecha de producción procedentes de la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018.

La brecha de producción, la diferencia relativa entre el PIB observado y el PIB potencial, se ha estimado empleando las previsiones PIB de AIReF para 2016-2018 (consistentes con las PIB regional) y la estimación del producto potencial proporcionadas por MINECO en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018 que sigue la metodología de la CE.

Estimaciones de las sensibilidades cíclicas de los componentes de ingresos y gastos regionales, realizadas por la AIReF.

El enfoque global de aproximación al saldo estructural se sigue la metodología de la CE, tal y como establece la LOEPSF. De hecho, la AIReF ha aplicado la metodología recogida en el anexo II de la Orden ECC/2741/2012 para distribuir el saldo estructural del conjunto de las AAPP entre subsectores así como para calcular el de cada Comunidad Autónoma.

El saldo presupuestario estructural constituye un indicador central en el marco de supervisión fiscal en la UE que permite atribuir el saldo presupuestario a dos tipos de factores: el automático, derivado de las variaciones de la actividad económica, y el discrecional, derivado de la política fiscal.

El saldo presupuestario estructural se calcula como el saldo ajustado por ciclo una vez deducidas las medidas extraordinarias temporales.

El saldo ajustado por ciclo sobre el PIB potencial (CAB) se obtiene de sustraer del saldo observado sobre el PIB, $\frac{CC}{YY}$, su componente cíclico, $\varepsilon\varepsilon * 0000$. Este último es el producto de la sensibilidad cíclica $\varepsilon\varepsilon$ (o semi-elasticidad¹⁰) por la brecha de producción (OG), que mide la posición cíclica a través de la diferencia relativa entre el PIB real observado y el PIB potencial.

$$\frac{CC}{YY} = \frac{CC}{YY} - \varepsilon\varepsilon * 0000$$

El enfoque de la CE identifica los componentes de los ingresos y gastos que reaccionan automáticamente al ciclo del conjunto de la economía y, a partir de ellos, se obtiene la sensibilidad cíclica del saldo presupuestario. Por el lado de los ingresos fiscales, se considera que el IRPF, el impuesto de sociedades, los

¹⁰ La semi-elasticidad presupuestaria indica el cambio el saldo presupuestario como porcentaje del PIB, cuando la brecha de producción se incrementa en 1 punto porcentual (es decir, cuando aumenta el PIB real en un 1% para un PIB potencial dado).

impuestos indirectos y las cotizaciones sociales tienen un componente cíclico, mientras que, por el lado de los gastos, solo las prestaciones por desempleo reaccionan automáticamente al ciclo.

La estimación de la semi-elasticidad ($\varepsilon\varepsilon$) requiere contar con (i) la elasticidad a la brecha de producción de cada partida de ingresos y gastos considerada ($\eta_{RR,ii}$, η_{GGG}) y (ii) los pesos de cada impuesto y de las cotizaciones sociales en el total de ingresos ($\frac{RR^{ii}}{RR}$) y el peso de las prestaciones por desempleo en el total de gastos fiscales ($\frac{GG^{UU}}{GG}$) y (iii) los ratios de ingresos y gastos en el PIB ($\frac{RR}{YY}$, $\frac{GG}{YY}$).

$$\varepsilon\varepsilon = \left(\sum_{ii=1}^4 \frac{RR^{ii}}{RR} - 1 \right) \frac{RR}{YY} - \left(\eta_{GGG} \frac{GG^{UU}}{GG} - 1 \right) \frac{GG}{YY}$$

El enfoque aplicado por la AIReF para calcular el saldo cíclico de cada Comunidad (anexo II de la Orden ECC/2741/2012) implícitamente supone que

- (i) Las elasticidades agregadas a nivel nacional reflejan bien el comportamiento de los agentes económicos a nivel regional.
- (ii) Una posición cíclica o brecha de producción común para España.
- (iii) Las diferencias en las estructuras presupuestarias son las que explican las distintas sensibilidades cíclicas. La estructura de ingresos y gastos de cada Comunidad, $\frac{RR^{ii}}{RR}$, $\frac{GG^{UU}}{GG}$, y los ratios de ingresos y gastos en el PIB ($\frac{RR}{YY}$, $\frac{GG}{YY}$), unida a la singularidad del sistema de financiación autonómica son los determinantes de la sensibilidad cíclica. Aquellas administraciones donde tengan un mayor peso las partidas más sensibles al ciclo tendrán un saldo cíclico con mayores oscilaciones.

Pese a que la Orden ECC/2741/2012 establece que las semi-elasticidades cíclicas de los ingresos y gastos de cada una de las Comunidades Autónomas se calcularán a partir de los datos de la ejecución presupuestaria de 2002 a 2011 en Contabilidad Nacional, AIReF ha utilizado en algunos casos datos de contabilidad presupuestaria.

Financiación estimada por la AIReF para cada Comunidad

Para cada una de las CCAA se ha estimado su financiación total para el año 2016, en el marco normativo vigente, de acuerdo a los siguientes criterios:

CCAA de régimen común:

- Recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación (IRPF, IVA, IIEE, Transferencia del Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia Global y Fondos de Convergencia): Se ha realizado una proyección de los recursos del sistema de financiación que la AGE satisfará a las CCAA de régimen común

en el 2016 correspondientes a las entregas a cuenta y a la liquidación de 2014. Estas estimaciones se han realizado tomando como base los supuestos macroeconómicos recogidas en la actualización del programa de estabilidad, aplicándolos a los modelos de previsión de recaudación de IRPF, IVA e IIEE de la AIReF.

- Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: Se han estimado los ingresos derivados de este impuesto de acuerdo con un modelo uniecuacional basado en las proyecciones de transacciones y precios de la vivienda por comunidades autónomas.
- Resto de recursos (tributos propios, tributos cedidos no sujetos a liquidación, subvenciones y otras transferencias percibidas del Estado, fondos de la UE, etc.). La cuantificación de ellos se ha realizado a partir de los estimados para el año 2015, manteniéndose constante para 2016 los correspondientes a tributos y transferencias entre subsectores y aplicando al resto tasas de evolución coherentes con las magnitudes del cuadro macro.

CCAA forales:

- En el caso de la Comunidad Foral de Navarra se ha estimado la recaudación de IRPF, I. Sociedades, IVA e IIEE de 2016 aplicando a la estimada en 2015 las mismas variaciones que las esperadas para el Estado. El resto de tributos se ha estimado en los mismos términos que los expresados para las CCAA de régimen común.
- Para la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que la mayor parte de su financiación proviene de las aportaciones de las Diputaciones Forales y esas aportaciones se determinan en función de la recaudación de los tributos concertados, se ha estimado la evolución de las indicadas aportaciones considerando la evolución de la recaudación de los tributos concertados en el Estado. El resto de ingresos de la Comunidad se ha estimado en los mismos términos que los expresados para las CCAA de régimen común.

Intereses de 2015 y 2016 según estimación de AIReF para cada Comunidad.

El cálculo de los intereses pagados correspondientes a 2015 se ha estimado a partir de los datos de Contabilidad Nacional publicados por la IGAE, con la información referida al mes de abril.

Para el año 2016 se ha partido de una estimación del volumen de deuda y del coste de su financiación, utilizando la información individual disponible en mayo de 2015 sobre la composición de la deuda, estructura de vencimientos y coste de la misma.

Gasto homogéneo primario estimados por la AIReF para cada comunidad en los años 2012-2014.

Se ha partido de los empleos no financieros publicados por el MINHAP en la serie de *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional (S.1312) y detalle por comunidades. Información anual* correspondiente a los años 2012 a 2014¹¹.

De dichos empleos no financieros se han restado los intereses publicados en la misma serie para obtener los empleos no financieros primarios.

Dado que el nivel de competencias de gasto de todas las CCAA no es el mismo, para realizar una comparación entre los empleos de las CCAA es necesario realizar una previa homogeneización.

Dicha homogeneización habría que hacerse eliminando de los empleos no financieros aquellos derivados de competencias no homogéneas para determinar los empleos destinados a funciones que ejercen todas las CCAA. Para ello, se precisaría de una información muy detallada y homogénea entre las CCAA. La información que más se aproxima a cuantificar homogéneamente el destino del gasto es la clasificación de las funciones de las AAPP (COFOG) conforme a los criterios del SEC 2010. Sin embargo, la agregación de todas las funciones en solo 10 grupos no permite poder determinar el gasto en competencias homogéneas.

Ante la falta de información y como aproximación a ese gasto homogéneo, en el caso de las CCAA de régimen común, se ha optado por cuantificar el gasto no homogéneo a partir de la financiación asociada al mismo de acuerdo a las reglas fijadas en la Ley 22/2009, de 21 de diciembre.

Así, el artículo 23 de la indicada ley señala como competencias no homogéneas aquellas competencias significativas transferidas a una CA e integradas en el sistema de financiación, que no hayan sido traspasadas a la totalidad de CCAA, valorándolas en cada año en el resultado de aplicar a su valor en el año base del sistema, el cociente entre el ITE (ingresos del Estado en tributos parcialmente cedidos a las CCAA) del año correspondiente y el del año base.

Además, en el caso de las CCAA de régimen común uniprovinciales cuya financiación como diputación provincial la reciben a través del Fondo Complementario de Financiación (sistema de financiación de EELL) se ha tomado como valoración de esas competencias no homogéneas la financiación que reciben a través de ese Fondo.

¹¹ [Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional \(S.1312\) y detalle por comunidades. Información anual](#) disponible en la web del MINHAP.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, se han considerado como no homogéneas las mismas competencias que en el caso de las CCAA de régimen común (se destacan las competencias en materia de policía y medios para la administración de justicia). Las de policía se han valorado en el importe que estas CCAA minoran de la Aportación o Cupo que pagan al Estado para la financiación de las competencias del Estado que no tiene asumidas estas CCAA. El resto de competencias no homogéneas se han valorado actualizando al crecimiento del IPC la valoración que se realiza en el *Informe sobre el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas*, publicado por el MINHAP¹². Además, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra se han considerado como competencias no homogéneas las transferencias que la Comunidad realiza a los Ayuntamientos de Navarra como participación en los tributos convenidos, así como la Aportación que paga la Comunidad al Estado.

De esta forma se ha obtenido un importe para cada CA de empleos primarios homogéneos.

Proyecciones de población ajustada de acuerdo a los pesos y ponderaciones recogidos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre del sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, recoge el criterio de población ajustada para repartir cada año entre las CCAA de régimen común el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En el artículo 9 de la indicada ley se recoge la composición de la población ajustada con los pesos y ponderaciones de cada criterio.

La última información publicada sobre la población ajustada en las CCAA de régimen común a la fecha de elaboración de este informe es la correspondiente al año 2013

Se ha confeccionado el indicador para el año 2014 con base en los datos de población publicados por el INE y en el caso de los datos no disponibles (dispersión y superficie) se han tomado los últimos conocidos.

También se ha calculado la población ajustada en las comunidades de País Vasco y Navarra en los mismos términos que establece la Ley 22/2009 incluyendo a la totalidad de CCAA, con objeto de tener un medidor homogéneo de necesidades de gasto de todas las CCAA.

¹² [Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, ejercicio 2011](#) disponible en la web del MINHAP

ANEXO CUADROS DE DATOS DE INDICADORES

CUADROS DE DATOS DE INDICADORES

Cuadro 1. Variación máxima en los recursos del sistema de financiación 2015-2016 y reducción de la necesidad de financiación para garantizar objetivo de estabilidad uniforme (-0,3%) (%PIB regional)

CCAA	Necesidad de financiación (-) cierre 2015 AIReF		Variación máxima estimada recursos del sistema 2016/2015	Esfuerzo 2015/2016		Margen (+) / Esfuerzo no cubierto (-)	
	Limite inferior	Limite superior		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
ANDALUCÍA	-1,1	-0,9	1,5	-0,6	-0,8	0,7	0,9
ARAGÓN	-1,5	-1,2	1,0	-0,9	-1,2	-0,2	0,1
PRINCIPADO DE ASTURIAS	-0,9	-0,6	1,0	-0,3	-0,6	0,4	0,7
ILLES BALEARS	-1,7	-1,3	0,9	-1,0	-1,4	-0,5	-0,1
CANARIAS	-0,8	-0,6	1,0	-0,3	-0,5	0,5	0,7
CANTABRIA	-1,3	-1,0	0,9	-0,7	-1,0	-0,1	0,2
CASTILLA Y LEÓN	-0,8	-0,6	1,0	-0,3	-0,5	0,5	0,7
CASTILLA - LA MANCHA	-1,4	-0,9	1,2	-0,6	-1,1	0,1	0,6
CATALUÑA	-2,3	-1,8	1,0	-1,5	-2,0	-1,0	-0,5
EXTREMADURA	-2,2	-1,8	1,5	-1,5	-1,9	-0,4	0,0
GALICIA	-0,7	-0,6	1,1	-0,3	-0,4	0,7	0,8
COMUNIDAD DE MADRID	-1,0	-0,8	0,8	-0,5	-0,7	0,1	0,3
REGIÓN DE MURCIA	-2,7	-2,2	1,3	-1,9	-2,4	-1,1	-0,6
LA RIOJA	-0,8	-0,7	1,0	-0,4	-0,5	0,5	0,6
COMUNITAT VALENCIANA	-2,3	-1,9	1,2	-1,6	-2,0	-0,8	-0,4
TOTAL CCAA	-1,4	-1,1	1,1	-0,8	-1,1	0,0	0,3

Cuadro 2. Esfuerzo en términos de saldo estructural primario en 2016 para garantizar un objetivo de estabilidad uniforme (-0,3%) (% PIB regional)

CCAA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANDALUCÍA	0,1	1,3	1,3	0,3	-0,7	0,6
ARAGÓN	0,6	1,1	0,2	0,2	-0,1	0,7
PRINCIPADO DE ASTURIAS	-0,6	2,7	0,9	-0,8	-0,2	0,2
ILLES BALEARS	0,3	2,6	1,4	-0,8	-0,6	1,1
CANARIAS	1,2	0,4	1,0	-0,4	-0,5	0,2
CANTABRIA	0,7	2,0	1,7	-1,0	-0,3	0,6
CASTILLA Y LEÓN	0,2	1,5	1,1	-0,4	-0,1	0,1
CASTILLA - LA MANCHA	-0,8	6,5	0,4	-0,3	-0,6	1,0
CATALUÑA	0,9	1,7	1,0	-0,9	-0,5	1,7
EXTREMADURA	-1,6	3,6	1,4	-2,3	-0,2	1,3
GALICIA	0,4	0,9	1,2	-0,4	-0,2	0,5
COMUNIDAD DE MADRID	-0,6	0,8	0,6	-0,7	0,1	0,5
REGIÓN DE MURCIA	0,6	1,6	0,9	0,1	-0,6	2,0
C. FORAL DE NAVARRA	1,1	1,6	1,2	0,2	-0,9	0,3
PAÍS VASCO	0,0	1,5	0,4	0,1	0,1	0,1
LA RIOJA	2,8	0,3	1,0	-0,7	0,0	0,2
COMUNITAT VALENCIANA	0,0	1,4	2,2	-0,6	-0,9	1,7
TOTAL CCAA	0,2	1,6	1,0	-0,5	-0,4	0,9

Cuadro 3. Esfuerzo o margen en términos de empleos no financieros primarios en 2016 para garantizar un objetivo de estabilidad uniforme (-0,3% PIB) (% variación anual)

CCAA	% PIB				Tasa de variación 2016/2015 empleos no financieros primarios para obj. -0,3%
	Estimación central empleos primarios 2015	Estimación recursos 2016	Déficit 2016 objetivo -0,3%	Empleos primarios max para cumplir objetivo -0,3%	
ANDALUCÍA	16,9	18,0	-0,3	17,8	5,5
ARAGÓN	13,3	13,6	-0,3	13,5	1,3
PRINCIPADO DE ASTURIAS	17,3	17,9	-0,3	17,9	3,5
ILLES BALEARS	15,9	16,0	-0,3	15,9	-0,3
CANARIAS	15,8	16,4	-0,3	16,6	4,8
CANTABRIA	18,4	18,6	-0,3	18,5	0,7
CASTILLA Y LEÓN	14,9	15,8	-0,3	15,7	5,2
CASTILLA - LA MANCHA	16,2	16,7	-0,3	16,6	2,4
CATALUÑA	13,8	13,2	-0,3	13,0	-5,3
EXTREMADURA	24,5	24,6	-0,3	24,4	-0,5
GALICIA	16,5	17,5	-0,3	17,4	5,5
COMUNIDAD DE MADRID	10,6	11,0	-0,3	11,0	4,2
REGIÓN DE MURCIA	17,2	16,6	-0,3	16,5	-4,4
C. FORAL DE NAVARRA	20,0	20,5	-0,3	20,3	1,8
PAÍS VASCO	14,8	15,3	-0,3	15,3	3,1
LA RIOJA	14,8	15,4	-0,3	15,5	4,5
COMUNITAT VALENCIANA	15,8	15,3	-0,3	15,3	-2,7
TOTAL CCAA	14,7	15,0	-0,3	14,9	1,3

Cuadro 4. Presión fiscal autonómica
(2014, % ingresos tributarios con capacidad normativa sobre PIB regional)

CCAA	Recaudación de los tributos sobre las que las CCAA ejercen competencias normativas (*)	
	Millones de euros	% PIB
ANDALUCÍA	2.640	1,9
ARAGÓN	406	1,2
PRINCIPADO DE ASTURIAS	459	2,1
ILLES BALEARS	738	2,7
CANARIAS	907	2,2
CANTABRIA	244	2,0
CASTILLA Y LEÓN	705	1,3
CASTILLA - LA MANCHA	532	1,4
CATALUÑA	3.919	2,0
EXTREMADURA	383	2,2
GALICIA	881	1,6
COMUNIDAD DE MADRID	1.789	0,9
REGIÓN DE MURCIA	475	1,8
LA RIOJA	108	1,4
COMUNITAT VALENCIANA	1.832	1,8
TOTAL CCAA	16.018	1,8

(*) Incluye recursos por impuestos sobre importación, impuestos sobre producción excluido tipo IVA, otros impuestos sobre producción, otros impuestos corrientes, impuestos de capital, producción de mercado y recaudación obtenida por ejercicio de competencias normativas en IRPF

Cuadro 5. Suficiencia de los ingresos no financieros dado un gasto promedio
2012-2014
(% PIB regional)

CCAA	Recursos (millones de €)	Gasto total en el supuesto de que su gasto homogéneo primario per cápita fuera el de la media (millones de €)				Suficiencia de los ingresos sobre gasto promedio teórico 2012-2014 (% PIB)
	MEDIA 2012-2014	2012	2013	2014	MEDIA 2012-2014	MEDIA 2012- 2014
ANDALUCÍA	24.944	31.249	25.729	25.892	27.623	-3,0
ARAGÓN	4.428	5.363	4.532	4.511	4.802	-1,9
PRINCIPADO DE ASTURIAS	3.847	4.232	3.563	3.563	3.786	-1,1
ILLES BALEARS	4.100	4.240	3.488	3.514	3.748	0,1
CANARIAS	6.523	8.356	6.818	6.841	7.338	-3,0
CANTABRIA	2.271	2.242	1.881	1.885	2.003	0,6
CASTILLA Y LEÓN	8.518	10.319	8.631	8.605	9.185	-1,8
CASTILLA - LA MANCHA	6.334	8.391	6.986	6.946	7.441	-3,9
CATALUÑA	25.985	28.367	23.396	23.631	25.131	-1,7
EXTREMADURA	4.179	4.389	3.714	3.698	3.934	0,9
GALICIA	9.377	11.181	9.378	9.375	9.978	-2,2
COMUNIDAD DE MADRID	21.269	23.267	19.621	19.780	20.890	-0,7
REGIÓN DE MURCIA	4.349	5.450	4.539	4.560	4.850	-3,3
C. FORAL DE NAVARRA	3.423	2.504	2.023	2.075	2.200	1,0
PAÍS VASCO	8.978	8.335	7.021	7.071	7.476	1,1
LA RIOJA	1.133	1.244	1.045	1.045	1.111	-0,9
COMUNITAT VALENCIANA	14.830	19.052	15.429	15.390	16.624	-3,1

Cuadro 6. Gasto primario homogéneo (euros per cápita; promedio 2012-2014)

CCAA	Empleos no financieros primarios homogeneos (millones de euros)			Población ajustada			Gasto primario homogéneo per capita (euros)			
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	Media 2012- 2014
ANDALUCÍA	29.711	23.912	23.295	8.262.473	8.177.366	8.133.740	3.596	2.924	2.864	3.128
ARAGÓN	5.340	4.555	4.392	1.418.014	1.440.514	1.417.206	3.766	3.162	3.099	3.342
PRINCIPADO DE ASTURIAS	4.253	3.535	3.566	1.119.031	1.132.566	1.119.266	3.801	3.122	3.186	3.369
ILLES BALEARS	4.687	3.913	3.987	1.121.172	1.108.737	1.103.878	4.180	3.529	3.612	3.774
CANARIAS	6.949	6.307	6.298	2.209.358	2.166.857	2.149.023	3.145	2.911	2.931	2.996
CANTABRIA	2.490	2.160	2.122	592.867	597.854	592.287	4.200	3.613	3.583	3.799
CASTILLA Y LEÓN	10.253	8.277	8.132	2.728.517	2.743.276	2.703.246	3.758	3.017	3.008	3.261
CASTILLA - LA MANCHA	7.404	6.227	6.142	2.218.707	2.220.530	2.181.900	3.337	2.804	2.815	2.985
CATALUÑA	29.402	24.323	25.078	7.500.451	7.435.965	7.423.643	3.920	3.271	3.378	3.523
EXTREMADURA	4.711	4.096	4.184	1.160.535	1.180.355	1.161.836	4.060	3.470	3.601	3.710
GALICIA	10.637	8.898	8.766	2.956.397	2.980.573	2.945.079	3.598	2.985	2.976	3.187
COMUNIDAD DE MADRID	25.066	19.782	20.239	6.152.064	6.236.263	6.213.862	4.074	3.172	3.257	3.501
REGIÓN DE MURCIA	5.299	4.605	4.457	1.441.136	1.442.684	1.432.620	3.677	3.192	3.111	3.327
C. FORAL DE NAVARRA	2.707	2.548	2.585	662.059	642.956	651.702	4.089	3.963	3.966	4.006
PAÍS VASCO	9.284	8.659	8.910	2.203.945	2.231.542	2.221.212	4.212	3.880	4.012	4.035
LA RIOJA	1.244	1.077	1.060	328.869	332.007	328.236	3.783	3.244	3.228	3.418
COMUNITAT VALENCIANA	18.744	14.919	15.170	5.037.644	4.903.741	4.834.733	3.721	3.042	3.138	3.300
TOTAL CCAA	178.181	147.794	148.383	47.113.239	46.973.786	46.613.469	3.782	3.146	3.183	3.371

Cuadro 7. Gasto computable máximo 2016 derivado de aplicar la regla de gasto

CCAA	Gasto computable máximo (millones de euros)			Peso gasto computable / Empleos no financieros 2014 %
	2014	2015	2016	
ANDALUCÍA	21.012	21.285	21.668	84,0
ARAGÓN	4.111	4.164	4.239	87,5
PRINCIPADO DE ASTURIAS	3.514	3.560	3.624	90,4
CANARIAS	5.769	5.844	5.949	85,3
CANTABRIA	2.092	2.119	2.157	89,9
CASTILLA Y LEÓN	7.511	7.609	7.746	88,6
CASTILLA - LA MANCHA	5.407	5.477	5.576	82,5
GALICIA	8.131	8.237	8.385	86,4
COMUNIDAD DE MADRID	20.101	20.362	20.729	90,6
C. FORAL DE NAVARRA	3.143	3.184	3.241	87,0
PAÍS VASCO (*)	9.114	9.232	9.398	93,7
LA RIOJA	1.067	1.081	1.100	91,9

(*) En la Comunidad Autónoma del País Vasco el gasto computable de referencia es el máximo que se podía haber alcanzado en 2014 (gasto computable 2013 por tasa de referencia de 2014) al haberse incumplido la regla de gasto de 2014.