

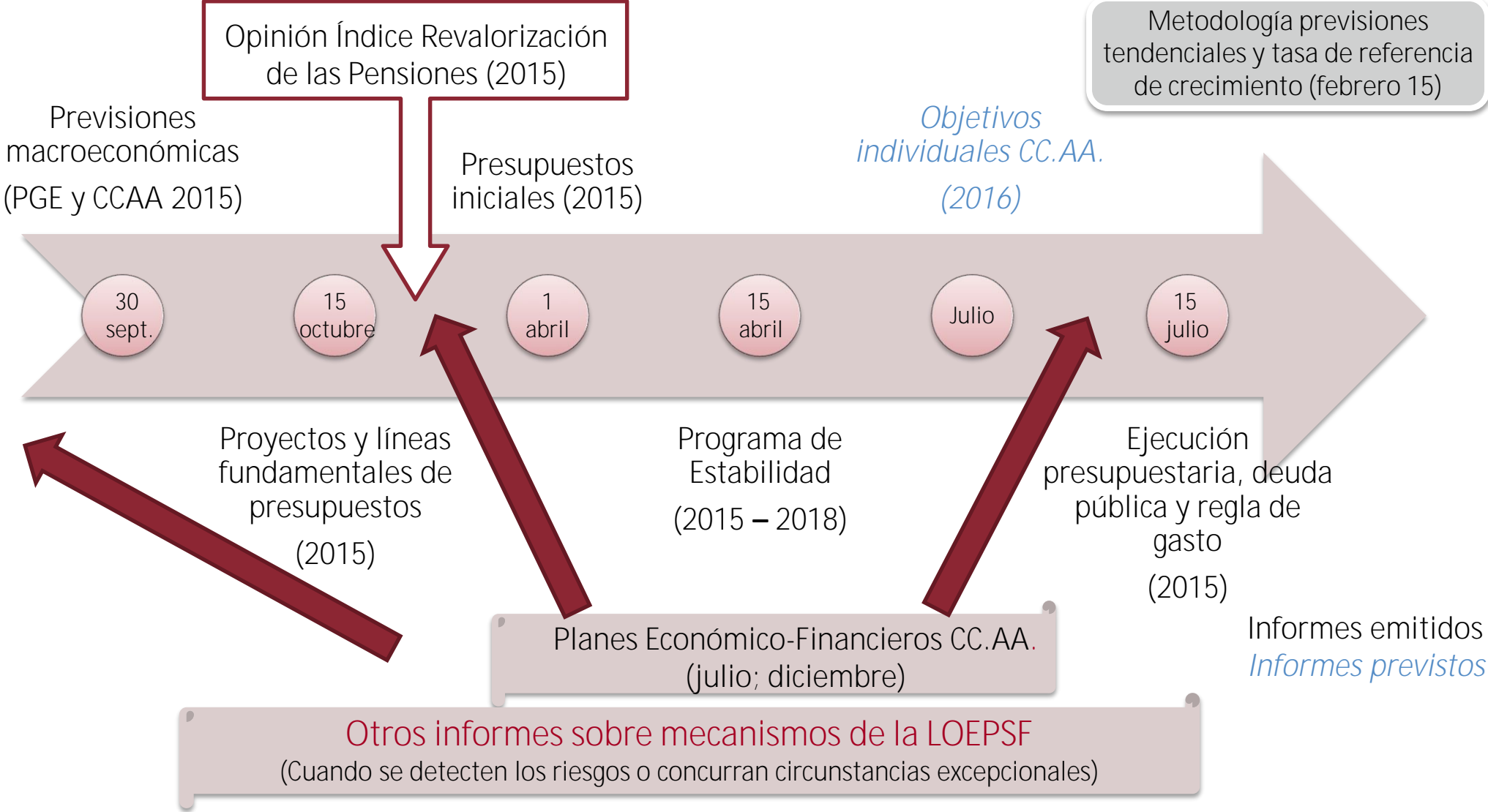


Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

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

Madrid, 28 de julio de 2015

# La AIReF ha completado su primer ciclo de informes



# Índice

1. Contenido del informe
2. La propuesta de MINHAP
3. Valoración de la AIReF
4. Recomendaciones de la AIReF



# 1. Contenido del informe

## OBJETO

- ❑ Análisis de la propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) de distribución horizontal de objetivos entre las distintas Comunidades Autónomas (CCAA).
  - Objetivos de estabilidad presupuestaria homogéneos para todas las CCAA e iguales a los del subsector (-0,3% del PIB en 2016, -0,1% en 2017 y 0% en 2018)
- ❑ Restricciones
  - Respeto del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el subsector CCAA cada año (reparto vertical dado)
  - Conseguir el equilibrio presupuestario en 2018 por parte de todas las CCAA
- ❑ Limitaciones de información → Estimaciones de la AIReF previsión de cierre 2015, recursos del sistema de financiación, regla de gasto...

## 2. Propuesta del MINHAP

- ❑ Objetivos de estabilidad presupuestaria homogéneos para todas las CCAA e iguales a los del subsector en % de PIB para cada uno de los años 2016-2018

-0,3% en 2016, -0,1% en 2017 y 0% en 2018

- ❑ Esta senda

- permite cumplir con la senda del subsector de las CCAA y con la regla de gasto
- 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

- ❑ Esta valoración de *factibilidad* descansa en

- una diferencia no elevada entre las CCAA de mayor y menor déficit (dos puntos de PIB en 2014)
- que la recuperación cíclica de la economía posibilitará a *todas* las CCAA alcanzar los objetivos de estabilidad

### 3. Valoración de la propuesta del MINHAP

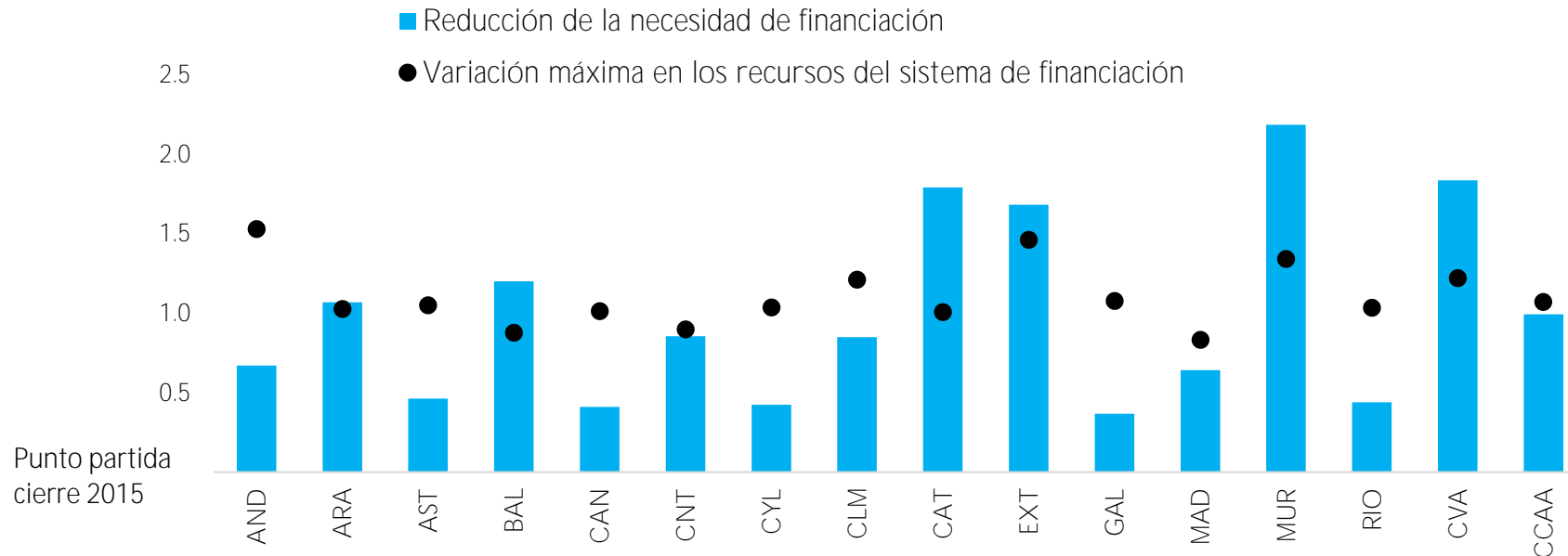
La propuesta del MINHAP no contiene:

- Estimación del punto de partida: cierre de 2015
- Impacto de la recuperación cíclica en los ingresos de las CCAA
- Estimación del margen de actuación de cada CA atendiendo a:
  - Modelo de financiación: recursos del sistema de financiación y ejercicio de capacidad normativa en materia tributaria
  - Naturaleza de los servicios prestados
  - Ajuste de consolidación fiscal de los últimos años
- Cálculo de la regla de gasto para cada una de las CCAA

### 3. Valoración de la propuesta del MINHAP

El cierre previsto de 2015 unido a la evolución máxima estimada de los recursos del sistema de financiación autonómico en 2016 ponen de manifiesto una diferente situación de partida

Variación máxima en los recursos del sistema de financiación y reducción de la necesidad de financiación para garantizar un objetivo de estabilidad uniforme (-0,3%PIB) en 2016 (% 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 los recursos del sistema de financiación autonómica. El dato de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIREF.

### 3. Valoración de la propuesta del MINHAP

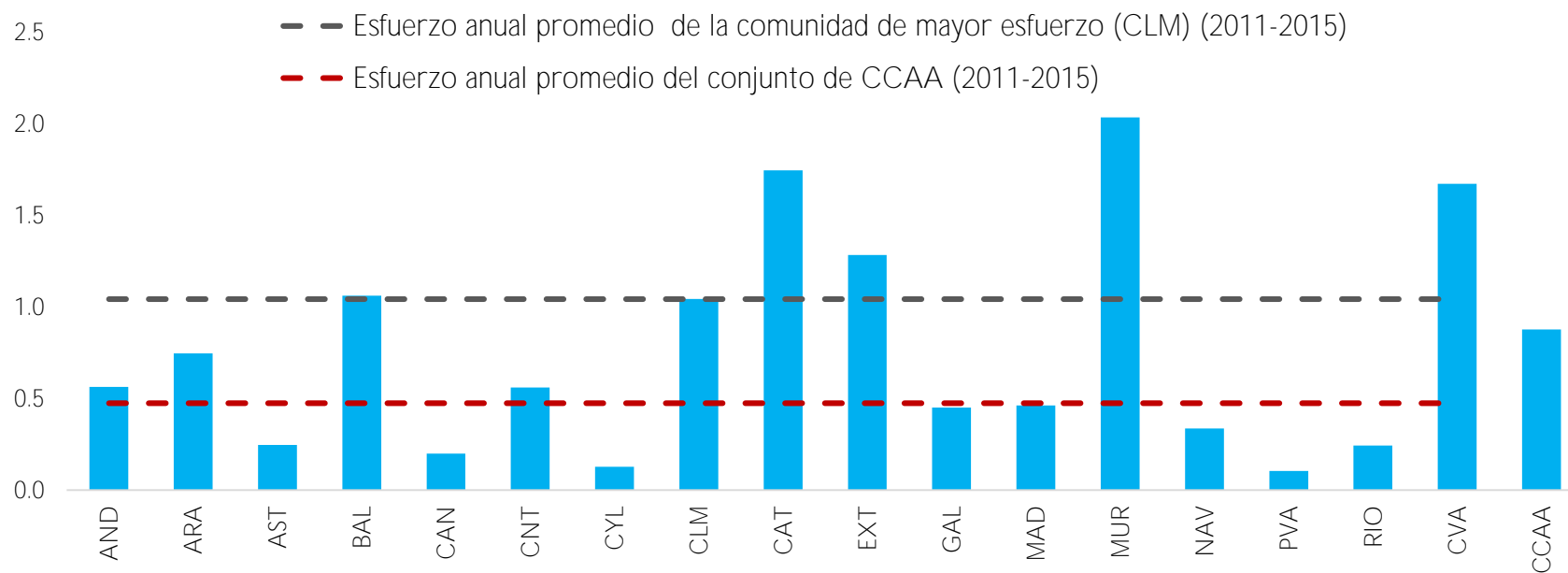
- ❑ La AIReF opina que la fijación de los objetivos de estabilidad debería tener en cuenta, principalmente, dos aspectos:
  - su factibilidad y
  - su coherencia con la regla de gasto
  
- ❑ La AIReF sugiere aproximaciones a cada una de estas cuestiones y propone la aplicación de una serie de indicadores con particular foco en el año 2016:
  - Indicadores centrales de factibilidad
  - Indicadores complementarios de factibilidad
  - Sostenibilidad fiscal a largo plazo
  - Coherencia de los objetivos de estabilidad y regla de gasto



### 3.1 Indicadores centrales de factibilidad: esfuerzo estructural primario

Este indicador es el estándar utilizado a nivel internacional y aproxima la acción fiscal discrecional al descontar del saldo fiscal el impacto del ciclo económico y la carga por intereses

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



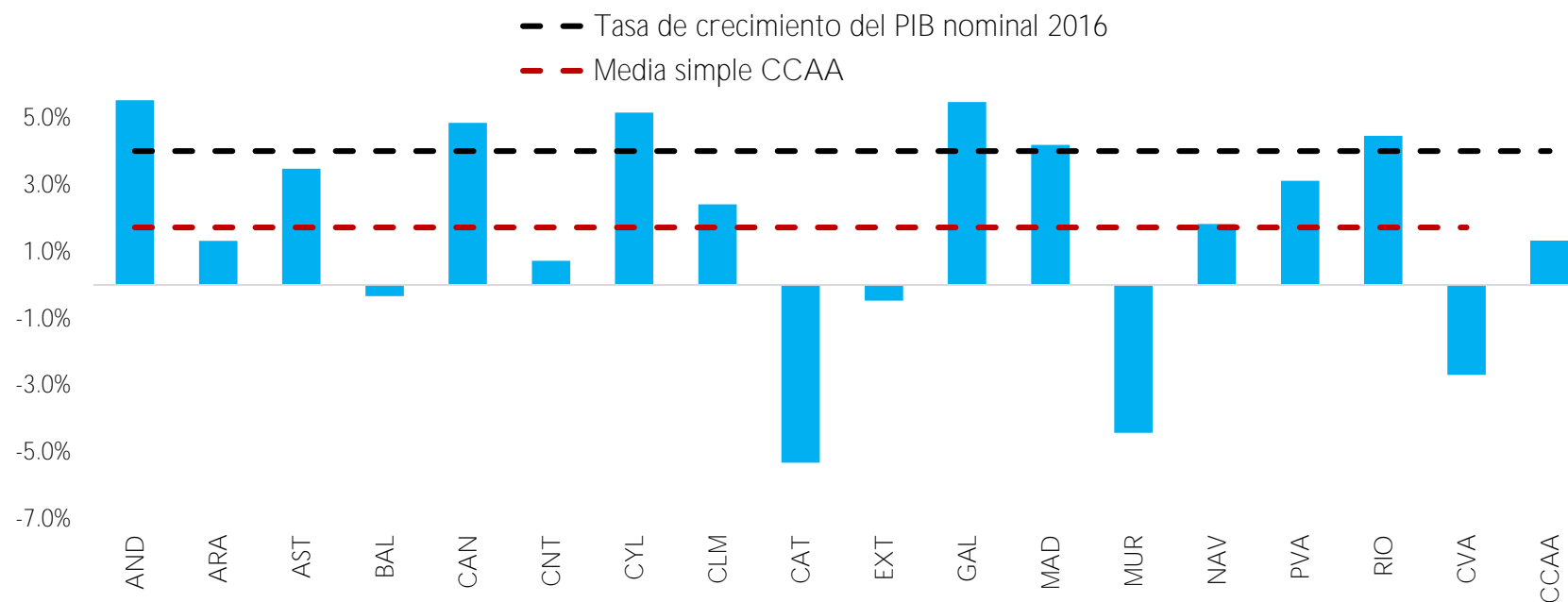
Fuentes: IGAE, INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

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.

## 3.1 Indicadores centrales de factibilidad: gasto público primario

Este indicador representa, para unos ingresos dados, la capacidad de incrementar (+) o la obligación de disminuir (-) el gasto de cada comunidad (sin intereses) en 2016 si su objetivo de estabilidad fuera el del subsector

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.

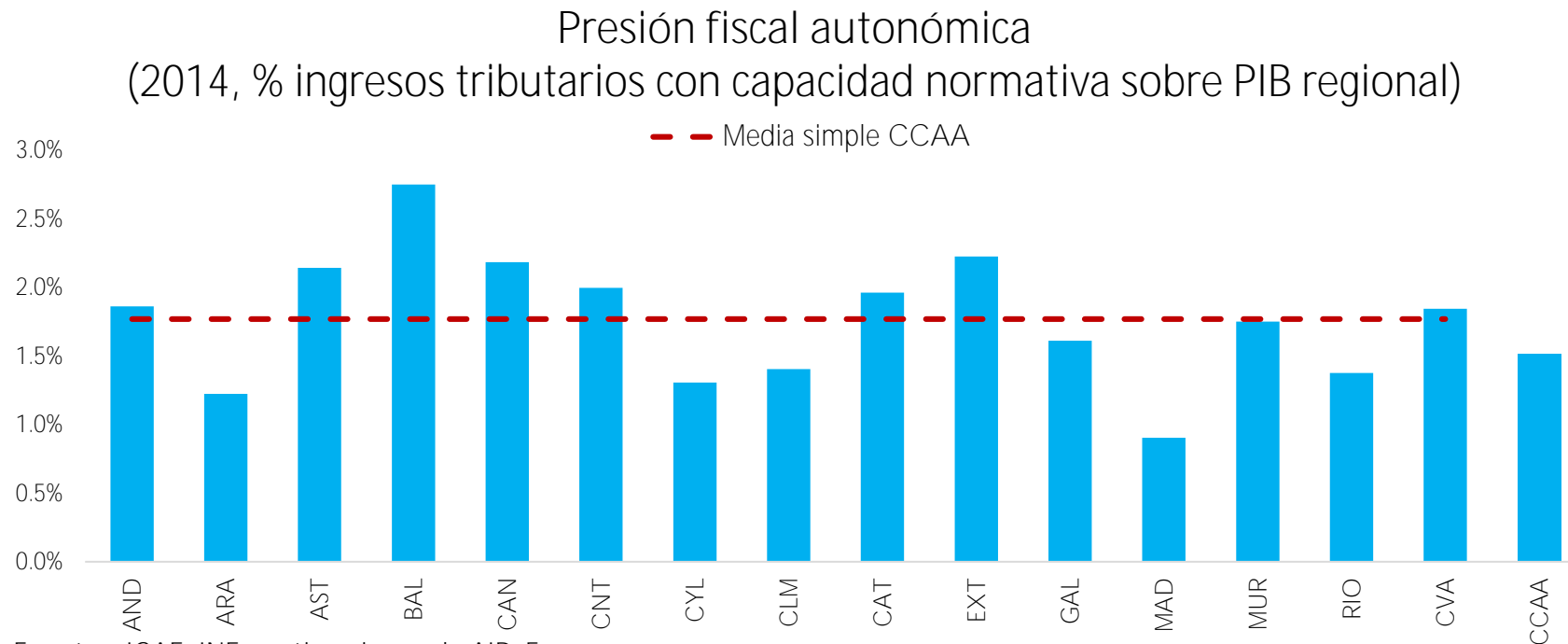
Nota: Esfuerzo/margen definido en términos de variación de los empleos no financieros excluido los gastos de intereses (gasto público primario). El dato de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIReF.

## 3.1 Conclusiones de los indicadores centrales de factibilidad

- ❑ Del análisis conjunto de estos indicadores se concluye que el ajuste requerido por la fijación de un objetivo homogéneo del -0,3% del PIB no se considera factible en Baleares, Extremadura, Cataluña, Murcia y Valencia
  - Les exigiría un esfuerzo estructural muy superior a la media de conjunto de CCAA entre 2011 y 2015 e incluso superior al realizado por Castilla-La Mancha, comunidad con mayor ajuste en el periodo.
  - Serían las únicas CCAA en las que el gasto primario tendría que disminuir en 2016.
  
- ❑ Establecer recurrentemente objetivos que se perciban “ex ante” como no factibles  
→ afecta negativamente a la credibilidad de las reglas de disciplina fiscal
  
- ❑ 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

## 3.2 Indicadores complementarios de factibilidad: presión fiscal autonómica

Aproximación a la valoración del ejercicio de la capacidad normativa en materia tributaria por parte de cada comunidad

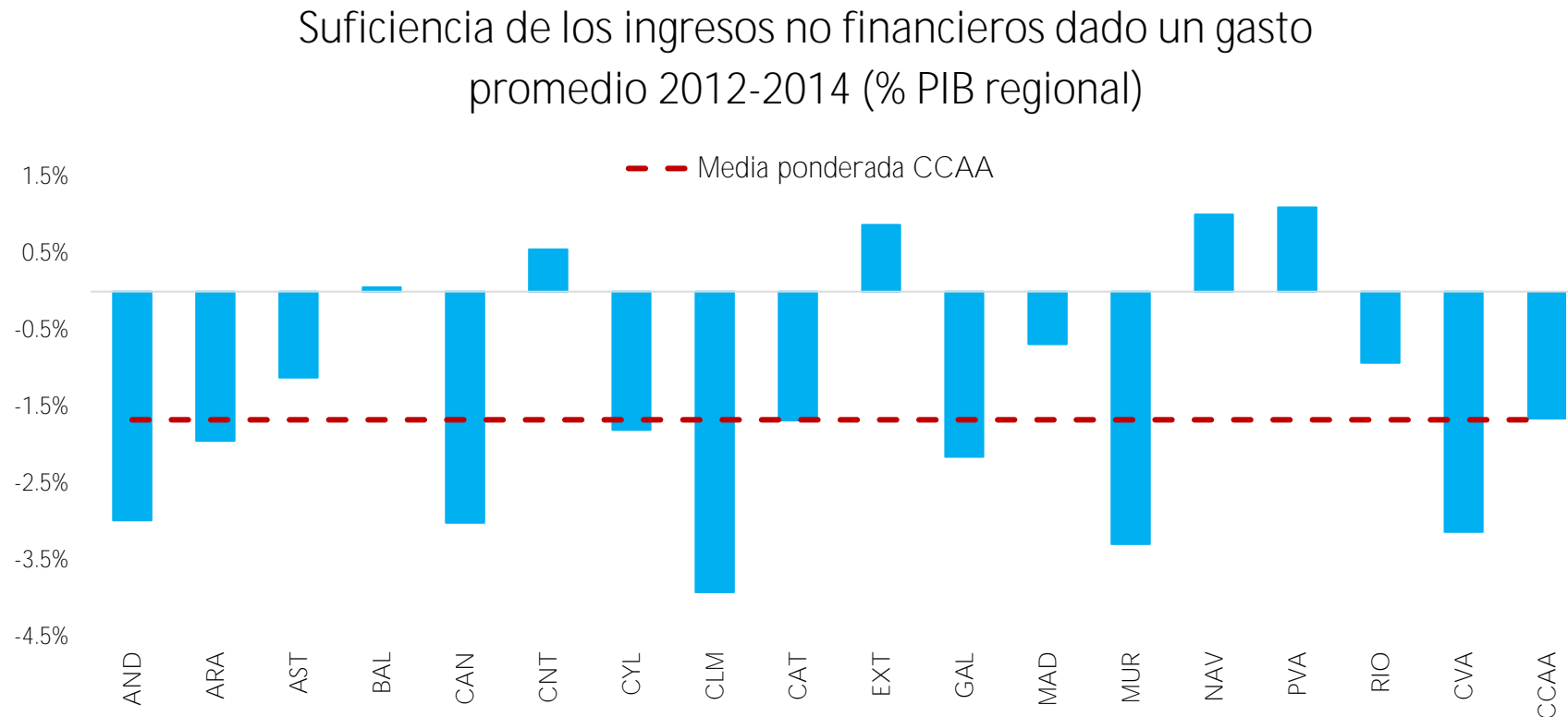


Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

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.

## 3.2 Indicadores complementarios de factibilidad: suficiencia de ingresos

Valora la suficiencia de los ingresos de cada comunidad para financiar un nivel de gasto medio



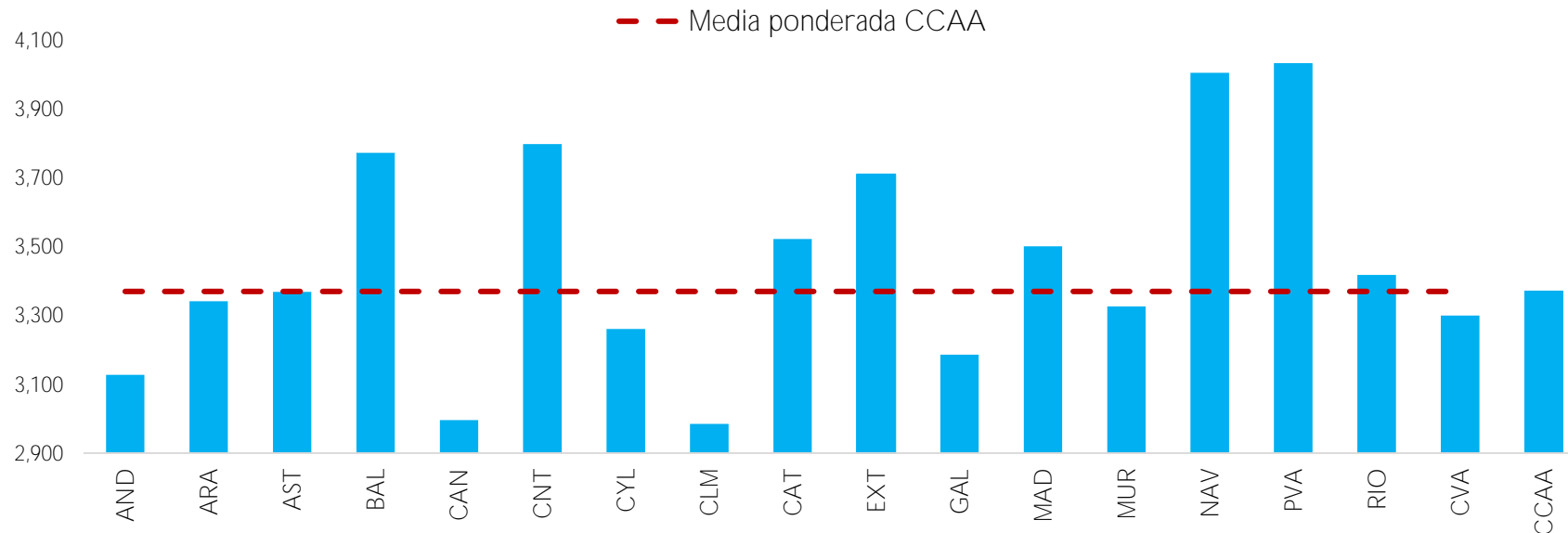
Fuentes: IGAE, INE y estimaciones de AIReF.

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.

## 3.2 Indicadores complementarios de factibilidad: comportamiento en gastos

Valora el gasto primario homogéneo de cada CA respecto a un gasto medio calculado en términos per cápita ajustados por estructura de población

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

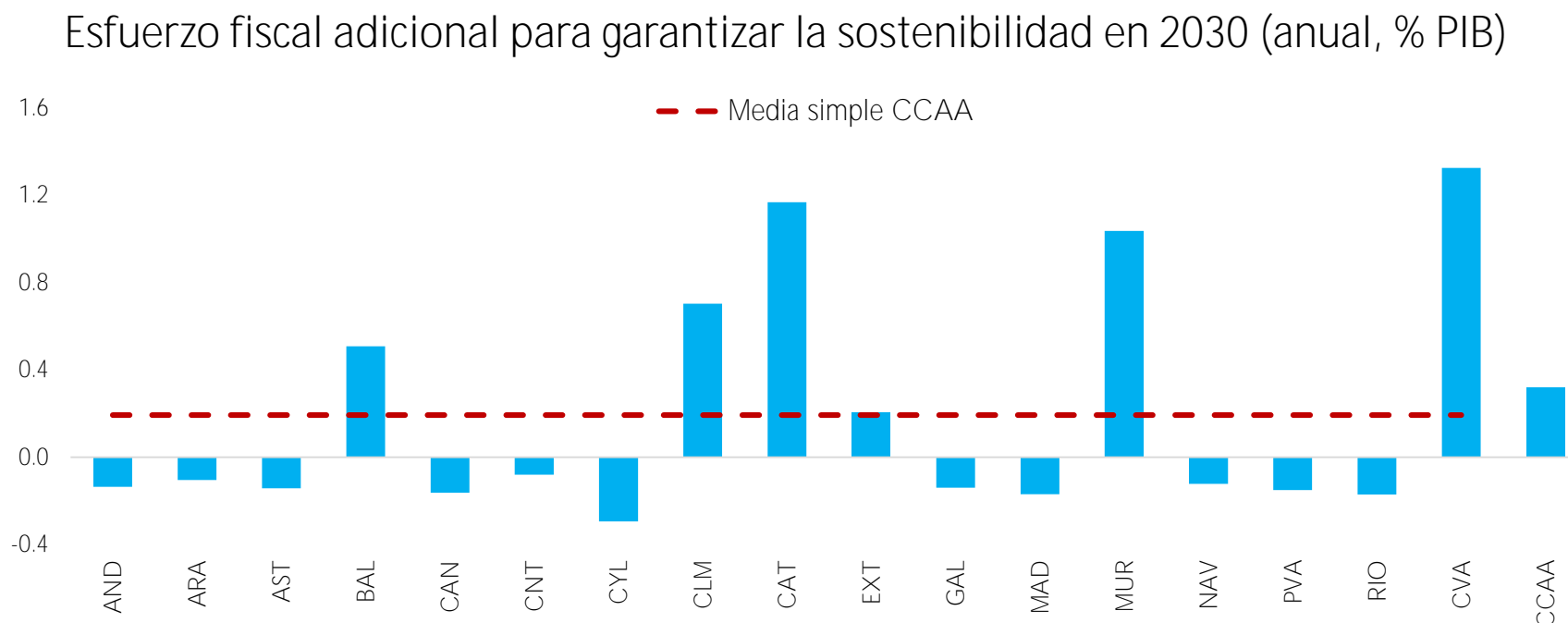


Fuentes: IGAE y estimaciones de AIReF.

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.

### 3.3 Indicador de sostenibilidad de la deuda

Visión complementaria de largo plazo para valorar si, con las sendas propuestas, las cuentas públicas de las CCAA son sostenibles



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.

### 3.2-3.3 Conclusiones de los indicadores complementarios de factibilidad y de sostenibilidad de la deuda

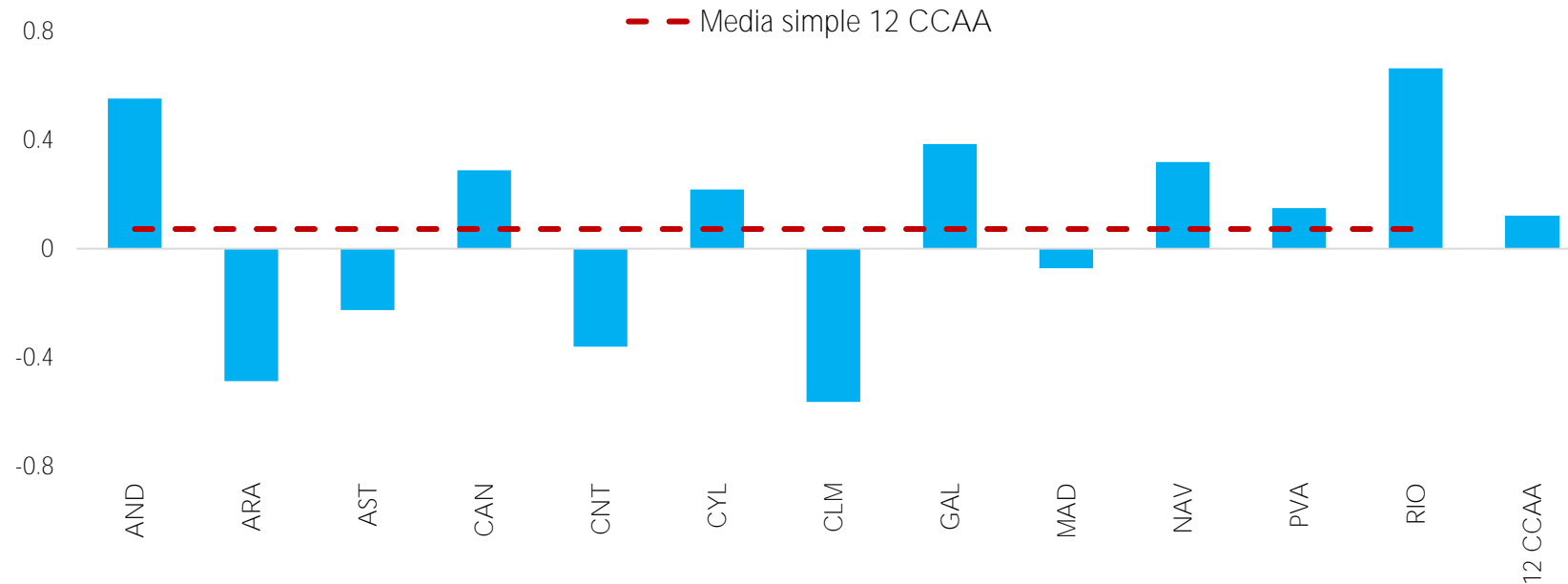
- ❑ Estos indicadores permitirían graduar la flexibilización del objetivo de Baleares, Extremadura, Cataluña, Murcia y Valencia
  
- ❑ Los resultados no son concluyentes, no identifican de manera inequívoca a las mismas CCAA
  - Presión fiscal autonómica: favorable a Baleares, Extremadura y Cataluña
  - Suficiencia de los ingresos y comportamiento en el gasto: favorable a Murcia y Valencia
  - Sostenibilidad a largo plazo: requiere mayor ajuste en Cataluña, Murcia y Valencia



### 3.4 Coherencia de los objetivos de estabilidad y regla de gasto

La LOEPSF establece que las tres **reglas fiscales** (estabilidad presupuestaria, regla de gasto y sostenibilidad financiera) han de cumplirse → la más restrictiva garantiza el cumplimiento de las demás

Capacidad/Necesidad de Financiación compatible con la aplicación de la regla de gasto en 2016 (% 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.

## 3.4 Conclusiones del análisis de coherencia de los objetivos de estabilidad y regla de gasto

- ❑ La aplicación de la regla de gasto limita el crecimiento del gasto computable al crecimiento del PIB de medio plazo.
- ❑ Dificultades para medir el gasto computable a partir del cual determinar la variación de los empleos no financieros.
- ❑ La fijación de un objetivo de estabilidad del -0,3% del PIB en 2016 podría llevar a un incumplimiento de la regla de gasto en las CCAA de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja y en menor medida en Asturias y Madrid.

## 3.5 Objetivo de deuda

- ❑ 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.
  - mecanismos adicionales de financiación que no se destinen a financiar vencimientos o déficit del ejercicio y sectorizaciones.
  
- ❑ No obstante, los objetivos de deuda propuestos no resultan transparentes ni verificables ex ante.
  - 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.
  - 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.

## 4. Recomendaciones de la AIReF

A) Objetivos de déficit diferenciados

- *Que para cada comunidad sean coherentes los objetivos de estabilidad presupuestaria y el de cumplimiento de la regla de gasto*
- *Que tenga en cuenta la posición relativa de la comunidad en cuanto a la factibilidad del cumplimiento*

B) Factibilidad de los objetivos individuales

- *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 cumplimiento con los objetivos individuales.*

C) Objetivo de deuda

- *Que se establezcan unos objetivos de deuda que permitan a las CCAA elaborar sus presupuestos conforme a los objetivos que se utilizan para verificar su cumplimiento y a la AIReF valorarlos ex ante*

## 4. Recomendaciones de la AIReF

- ❑ 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 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 (o próximo) en todo el periodo 2016-2018 por aplicación de la regla de gasto: Andalucía, 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: Baleares, Extremadura, Cataluña, Murcia y Valencia

## 4. Recomendaciones de la AIReF

- ❑ Que para próximos ejercicios los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijan para el conjunto de las AAPP y cada uno de sus subsectores partan del **análisis previo de la factibilidad de cumplimiento con los objetivos individuales**
- ❑ Que se establezca unos **objetivos de deuda transparentes y verificables ex ante**. Con esta finalidad se considera conveniente que se hagan públicos los acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) sobre los importes distribuidos de los mecanismos extraordinarios de financiación a cada una de las CCAA así como las entidades que pasan a incluirse en el sector AAPP
- ❑ Buenas prácticas en materia de **transparencia**



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

[www.airef.es](http://www.airef.es)



[@AIREF\\_es](https://twitter.com/AIREF_es)

