Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

# Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Líneas fundamentales de presupuestos de las Comunidades Autónomas 2016

# Índice

1. Contexto y Objeto del Informe

2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

3. Objetivo de deuda pública

4. Recomendaciones de la AIReF

ANEXO. Análisis individual por CCAA

# 1. Contexto y objeto del Informe

- ✓ El objeto de este informe es valorar la adecuación de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y a la regla de gasto en 2016.

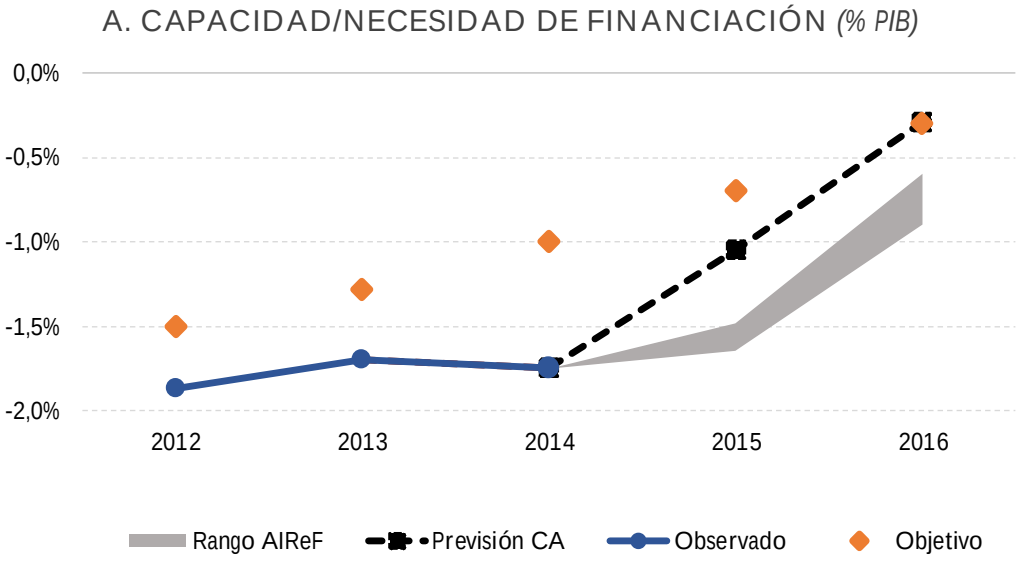
- ✓ La evaluación de las líneas y proyectos de presupuestos de 2016 integra un estudio de sostenibilidad de la deuda.

# 1. Contexto y objeto del Informe

- ✓ Esfuerzo considerable de las CCAA de reducción del déficit, superior a 2 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2014.
- ✓ Situación muy heterogénea por CCAA.
- ✓ En 2014, la AIReF recomendó la adopción de medidas preventivas.
- ✓ Los riesgos identificados por la AIReF en 2014 se han materializado en 2015.
- ✓ Necesidad de una identificación temprana de los riesgos de incumplimiento en 2016 para abordar adecuadamente los problemas y de mejorar el marco institucional

# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La AIReF considera que existe **riesgo de incumplimiento** del objetivo de estabilidad presupuestaria, fijado para el subsector CCAA en el -0,3% del PIB para 2016.




Fuente: INE, MINHAP y estimaciones de AIReF

Este riesgo se deriva de la probable desviación en el objetivo de estabilidad de 2015 y de la incertidumbre sobre la evolución de determinados ingresos y gastos en 2016.

# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La actualización de las estimaciones **confirman el riesgo de incumplimiento para 2015** señalado en el informe de 15 de julio e incremento de la desviación:

- ✓ Revisión del **cierre de 2014**: Mayor déficit del 0,1% del PIB respecto a los datos de avance para el subsector CCAA. .
- ✓ Aumento de la **variación interanual del gasto primario:** 5,8% en septiembre frente al 3,5% en abril.
- ✓ **Imputación a 2015 de inversiones** realizadas por Cataluña en años anteriores (0,1% del PIB nacional, 0,6% del PIB de la Comunidad).
- ✓ **Revisión** por parte de algunas CCAA de sus previsiones de cierre

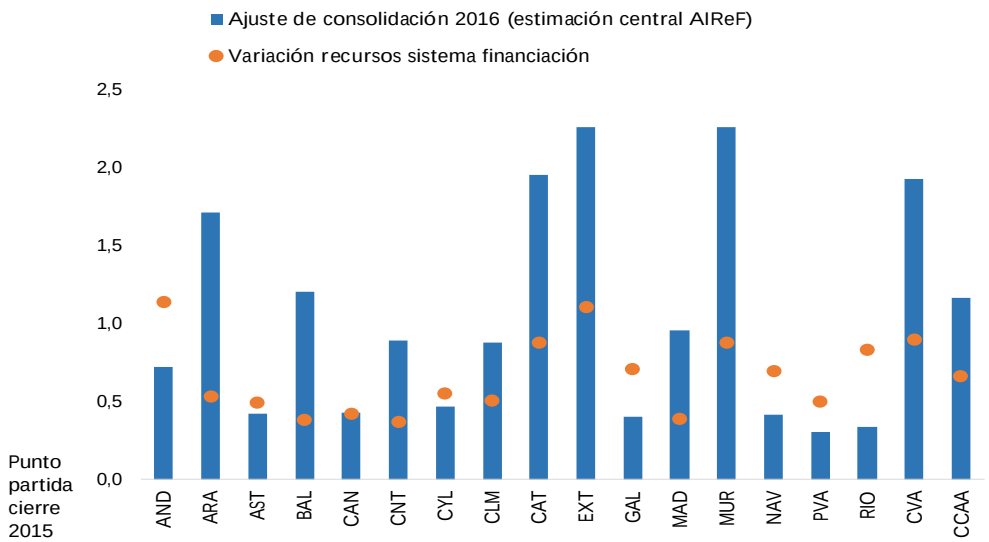
| CC.AA. | Previsiones AIReF sobre cierre 2015 (%PIB) | |
|---|---|---|
| | Inferior | superior |
| Andalucía | -1,1 | -0,9 |
| Aragón | -2,1 | -1,9 |
| Asturias | -0,8 | -0,7 |
| Baleares | -1,6 | -1,4 |
| Canarias | -0,8 | -0,7 |
| Cantabria | -1,3 | -1,1 |
| Castilla y León | -0,8 | -0,7 |
| Castilla-La Mancha | -1,3 | -1,1 |
| Cataluña | -2,9 | -2,8 |
| Extremadura | -2,6 | -2,5 |
| Galicia | -0,8 | -0,6 |
| Comunidad de Madrid | -1,3 | -1,2 |
| Región de Murcia | -2,7 | -2,4 |
| Comunidad Foral de Navarra | -1,2 | -1,0 |
| País Vasco | -0,7 | -0,5 |
| La Rioja | -0,7 | -0,6 |
| Comunitat Valenciana | -2,3 | -2,1 |
| Total CC.AA. | -1,6 | -1,5 |

# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

El ajuste necesario para cumplir el objetivo en 2016, más del 1% del PIB, no está contemplado, en su totalidad, en las líneas presupuestarias presentadas por las CCAA para el año próximo:

- ✓ El **crecimiento de los recursos del sistema**, 0,7% del PIB no es suficiente para cumplir el objetivo de estabilidad en 2016.
- ✓ **Regla de gasto**: CCAA con ajuste inferior a la evolución de los recursos del sistema

AJUSTE DE CONSOLIDACIÓN 2015/2016 Y COBERTURA MEDIANTE RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
(% PIB)

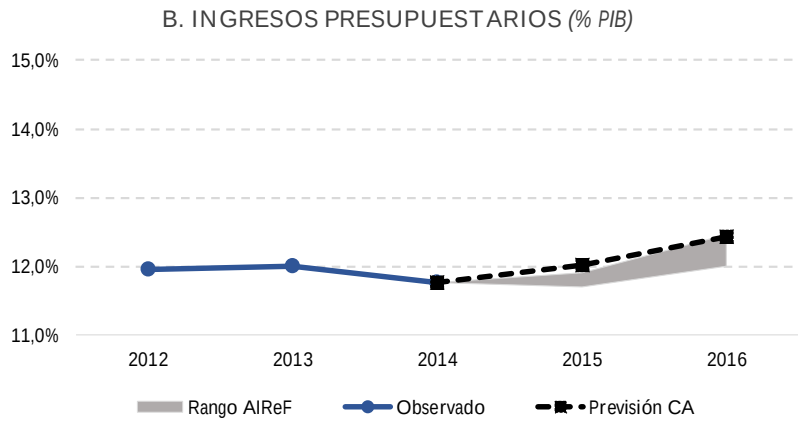


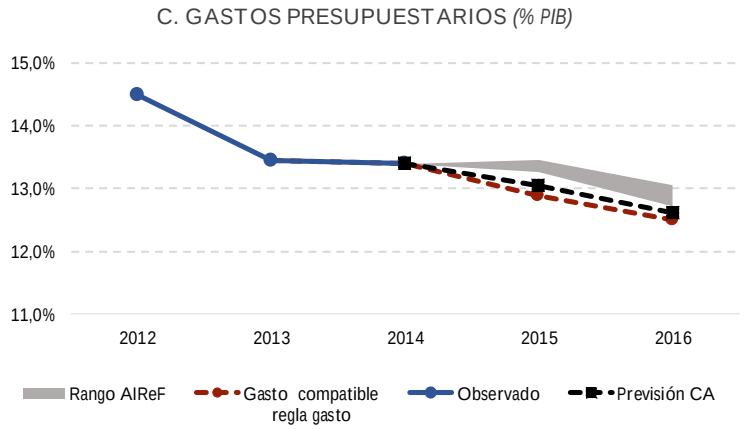

Fuente: Estimaciones de AIReF

# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

Incertidumbres en la evolución prevista de algunas partidas:

- ✓ **Ingresos del Estado** distintos de los recursos del sistema no contemplados en los PGE (0,1% del PIB)
- ✓ **Gasto por intereses.** Valoración no consistente en varias CCAA con las condiciones de los mecanismos adicionales de financiación e importantes diferencias con las previsiones de AIReF
- ✓ **Gasto corriente.** Evolución prevista en las líneas o en los proyectos no consistente con las medidas adoptadas (0,1% del PIB).

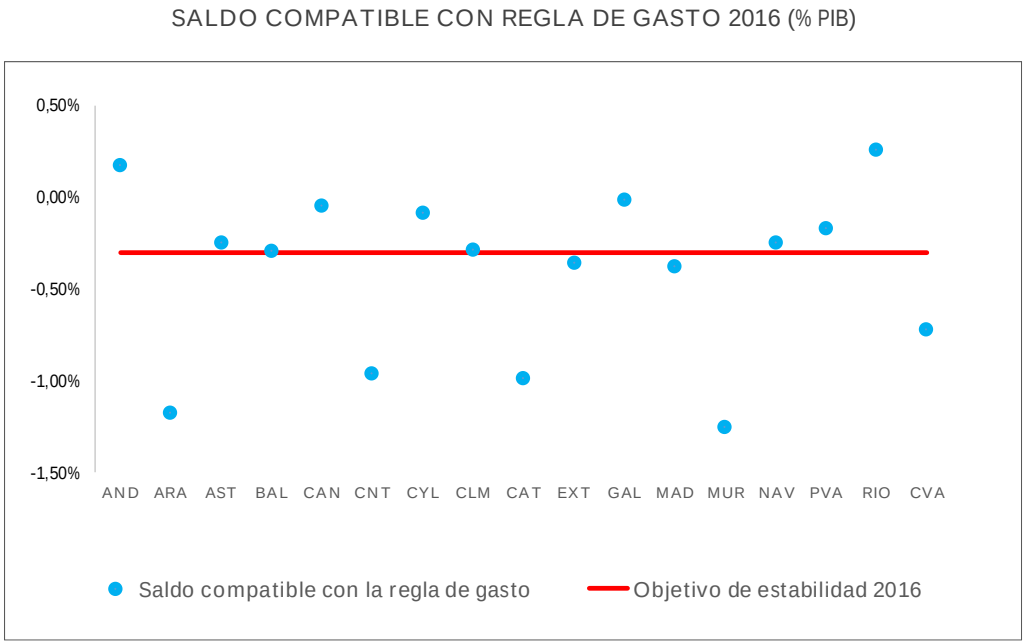



Fuente: INE, MINHAP y estimaciones de AIReF

# 2. **Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto**

En 2016, la regla de gasto pasa a ser vinculante, implicando su cumplimiento un déficit inferior al objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,3% del PIB.




Fuente: Estimaciones de AIReF

En 2016, se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para varias CCAA.

# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

- ✓ **Probable el cumplimiento** del objetivo de estabilidad en **2016**:
  - ❑ Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, C.F. Navarra, País Vasco y La Rioja

  Regla de gasto. El cumplimiento de la regla de gasto exigiría en 2016 un objetivo de estabilidad más estricto:

  - ❑ Castilla y León y Galicia. La evolución prevista del gasto podría comprometer su cumplimiento
  - ❑ Riesgo de incumplimiento en Andalucía.
- ✓ **Riesgo moderado** de incumplimiento en **2016**:
  - ❑ Castilla-La Mancha, Madrid, Illes Balears y Cantabria
  - ❑ Aragón. Incertidumbre por medidas en fase muy preliminar de adopción
- ✓ **Riesgo muy elevado** de incumplimiento en **2016:**
  - ❑ Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

  Regla de gasto:

  - ❑ La evolución del gasto no parece compatible con su cumplimiento en Illes Balears, Castilla - La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y Comunitat Valenciana.

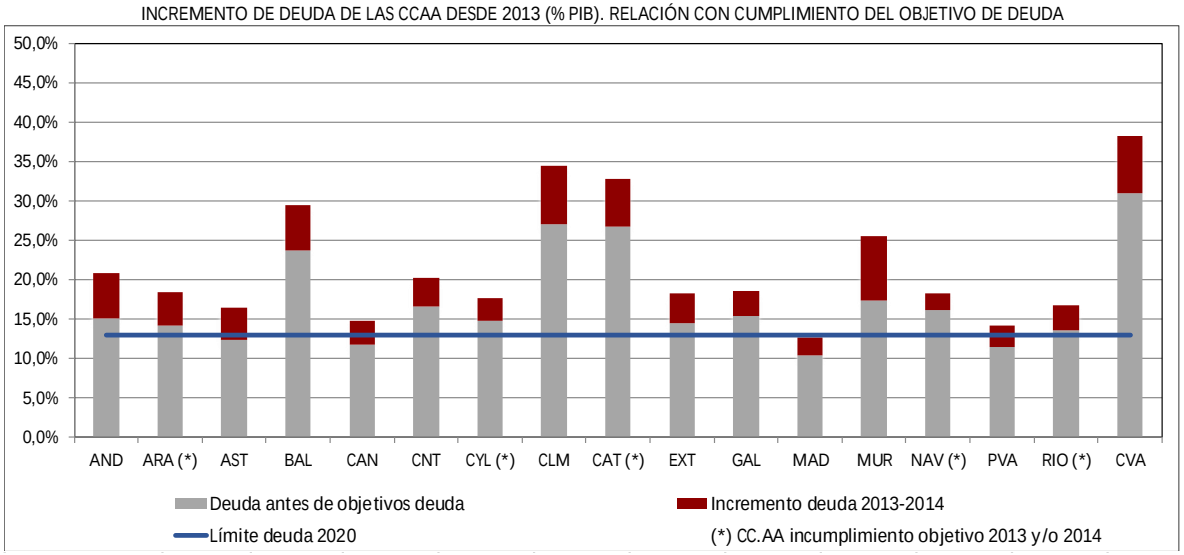
# 2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

| CC.AA. | 2016 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Previsiones AIreF | | Objetivo estabilidad | Desviaciones s/ el objetivo de estabilidad | |
| | Inferior | superior | | Máxima | Mínima |
| Andalucía | -0,5 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | 0,0 |
| Aragón | -1,1 | -0,6 | -0,3 | -0,8 | -0,3 |
| Asturias | -0,4 | -0,2 | -0,3 | -0,1 | 0,1 |
| Baleares | -0,9 | -0,5 | -0,3 | -0,6 | -0,2 |
| Canarias | -0,1 | 0,1 | -0,3 | 0,2 | 0,4 |
| Cantabria | -0,9 | -0,5 | -0,3 | -0,6 | -0,2 |
| Castilla y León | -0,4 | -0,2 | -0,3 | -0,1 | 0,1 |
| Castilla-La Mancha | -0,7 | -0,4 | -0,3 | -0,4 | -0,1 |
| Cataluña | -1,6 | -1,2 | -0,3 | -1,3 | -0,9 |
| Extremadura | -1,5 | -1,0 | -0,3 | -1,2 | -0,7 |
| Galicia | -0,4 | -0,1 | -0,3 | -0,1 | 0,2 |
| Comunidad de Madrid | -0,8 | -0,5 | -0,3 | -0,5 | -0,2 |
| Región de Murcia | -1,6 | -1,2 | -0,3 | -1,3 | -0,9 |
| Comunidad Foral de Navarra | -0,3 | -0,1 | -0,3 | 0,0 | 0,2 |
| País Vasco | -0,3 | -0,1 | -0,3 | 0,0 | 0,2 |
| La Rioja | -0,1 | 0,1 | -0,3 | 0,2 | 0,4 |
| Comunitat Valenciana | -1,5 | -1,3 | -0,3 | -1,2 | -1,0 |
| Total CC.AA. | -0,9 | -0,6 | -0,3 | -0,6 | -0,3 |

# 3. Objetivo de deuda pública

El objetivo de deuda no contribuye a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda PDE:

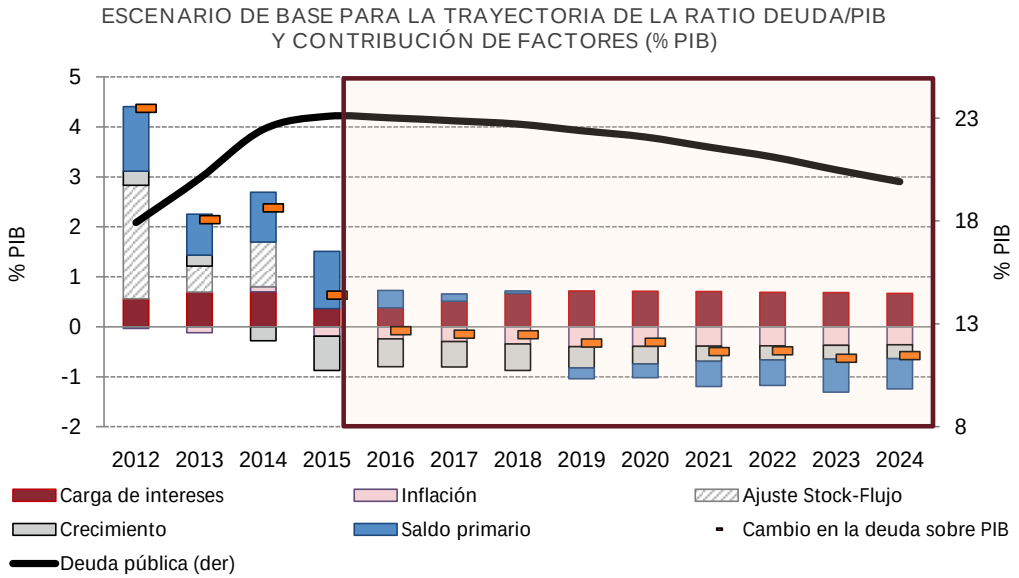
- ✓ Este sistema de fijación de objetivos que establece excepciones sobre el objetivo inicial desvirtúa el sistema de fijación y seguimiento del objetivo de deuda.
- ✓ No se dispone de información que permita determinar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2016.
- ✓ El cumplimiento de los objetivos de deuda no guarda relación con el incremento de deuda de la comunidad desde que se establecieron objetivos de deuda en 2013 ni con el nivel de su deuda actual y su distancia respecto al valor de referencia del 13% del PIB regional en 2020.




Fuente: INE, MINHAP y estimaciones de AIReF

# 3. Objetivo de deuda pública

La deuda del subsector CCAA presenta una **dinámica decreciente a partir de 2016**, aunque no suficiente para alcanzar la referencia del 13% del PIB en 2020.

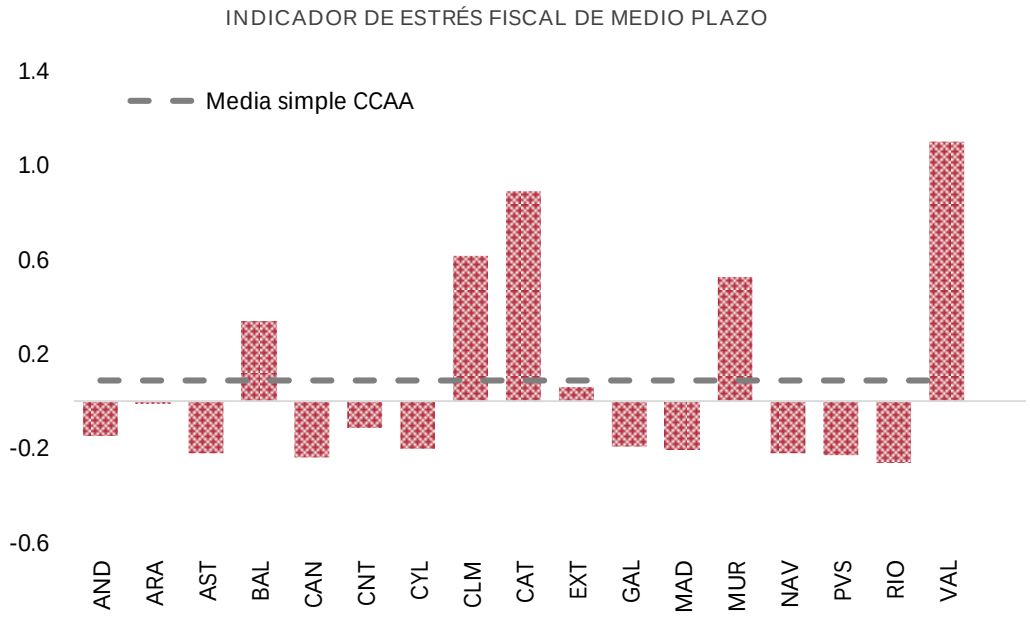



Fuente: Estimaciones de AIReF

Escenarios alternativos de relajación fiscal (histórico y política sin cambios) pueden dar lugar a trayectorias de deuda insostenibles.

# 3. Objetivo de deuda pública

Existe una situación muy heterogénea en cuanto al estrés fiscal a medio plazo procedente de la sostenibilidad de la deuda.



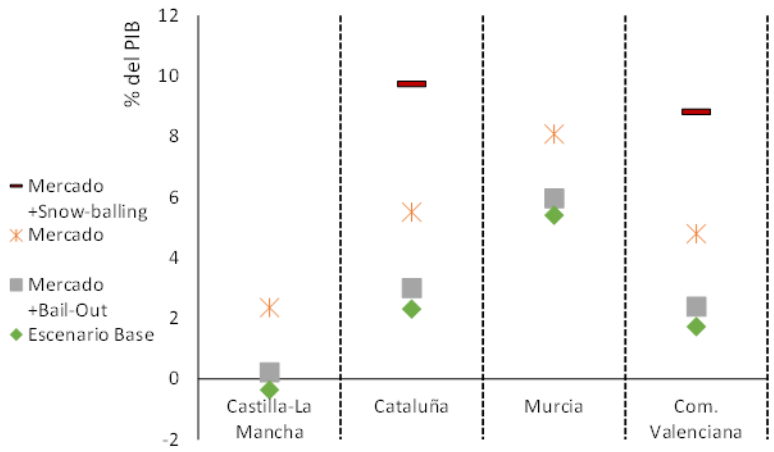

Nota: El indicador cuantifica el ajuste promedio del saldo estructural primario acumulado entre 2015 y 2030, respecto de una simulación de base (gráfico anterior), que una CCAA debe realizar para alcanzar el límite de deuda en 2030 (13% del PIB regional). El esfuerzo fiscal incluido para 2016-2018 es consistente con la Actualización del Programa de Estabilidad 2015 -2018, e implica alcanzar la estabilidad presupuestaria en el largo plazo (i.e. saldo fiscal total equilibrado).

Para lograr estabilizar la deuda en el largo plazo, algunas comunidades deben realizar un esfuerzo fiscal muy ambicioso y otras parecen encontrarse en una situación de relativa holgura.

# 3. Objetivo de deuda pública

## El acceso a los mecanismos adicionales de financiación resulta especialmente relevante para las CCAA con mayor estrés fiscal

Brecha entre el valor deuda/PIB en 2024 para los escenarios simulados y el valor de partida (2015), % PIB




Escenario Base: Se asume el mantenimiento de los mecanismos de financiación
Escenario Mercado + Bail out: Financiación en el mercado, pero con existencia de algún tipo de mecanismo de rescate.
Escenario Mercado: Financiación en el mercado y ausencia de mecanismos de rescate:
Mercado + Snow-balling: Similar al anterior, pero añadiendo problemas de liquidez

Fuente: Estimaciones de AIReF

Nota: El gráfico recoge el resultado en términos de acumulación de deuda entre 2015 y 2024 para cada uno de los escenarios simulados

## En determinadas condiciones, las CCAA con mayores niveles de deuda pueden entrar en dinámicas no sostenibles.

# 4. Recomendaciones de la AIReF

**Todas las CCAA:**

- ✓ Medidas preventivas automáticas del artículo 18 de la LOEPSF
- ✓ Especial atención a las que tienen niveles más elevados de deuda

**CCAA con elevado riesgo de incumplimiento:**

- ✓ Apartado independiente del informe a los efectos previstos en el art. 21 de la Ley Orgánica 6/2013
- ✓ Remisión al MINHAP
- ✓ Medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF

Las intervenciones generales deben informar periódicamente a los gobiernos autonómicos de la ejecución y la conveniencia de tomar medidas adicionales

El MINHAP debe solicitar una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta:

- ✓ Situación particular de cada una de ellas
- ✓ Cuantía del ajuste a realizar
- ✓ Sostenibilidad de su senda de deuda
- ✓ Contribución de la Comunidad a este fin (compromiso de consolidación y marco institucional estable)

# 4. Recomendaciones de la AIReF

**Extremadura** presenta un elevado riesgo de incumplimiento en 2016:

- ✓ Desviación en la previsión de cierre de 2015 un 0,7% PIB superior a la comunicada.
- ✓ Incertidumbres en los ingresos previstos por fondos de la UE
- ✓ Mayor gasto per cápita homogéneo de las CCAA de régimen común
- ✓ Elevado ejercicio al alza de la capacidad normativa tributaria, aunque con margen en algunas figuras impositivas

**Cataluña** presenta un elevado riesgo de incumplimiento en 2016:

- ✓ Ausencia de líneas fundamentales y proyecto de presupuesto.
- ✓ Riesgo muy elevado para la sostenibilidad financiera
- ✓ La incertidumbre de su contexto político hace más plausible la materialización de los escenarios que conducen a la insostenibilidad de su deuda
- ✓ Potenciales tensiones de liquidez

# 4. Recomendaciones de la AIReF

**Región de Murcia** presenta un elevado riesgo de incumplimiento en 2016:

- ✓ Desviación en la previsión del cierre de 2015 del 1,5% del PIB.
- ✓ Gasto per cápita en torno a la media, pero el más elevado en servicios públicos fundamentales
- ✓ Elevado ejercicio al alza de la capacidad normativa tributaria, aunque con margen en algunas figuras impositivas
- ✓ Riesgo para la sostenibilidad financiera

**Comunitat Valenciana** presenta un elevado riesgo de incumplimiento en 2016:

- ✓ Transferencia del Estado por importe de 1,3% del PIB no incluida en los PGE.
- ✓ Gasto primario homogéneo per cápita por debajo de la media en el conjunto y en servicios públicos fundamentales.
- ✓ Elevado ejercicio al alza de la capacidad normativa tributaria, aunque con margen en algunas figuras impositivas
- ✓ Riesgo elevado para la sostenibilidad financiera

# 4. Recomendaciones de la AIReF: Mejora del marco institucional

| | |
|---|---|
| Objetivo de Deuda Pública *(MINHAP)* | • El diseño de un sistema de fijación de objetivos de deuda que cumpla la función de control del endeudamiento PDE y al que se incorpore una revisión de la senda de reducción de deuda creíble, exigente y avalada por el mantenimiento del esfuerzo necesario de consolidación fiscal y por un entorno institucional estable |
| Regla de gasto *(MINHAP)* | • El desarrollo normativo el artículo 12 de la LOEPSF, de manera que se regulen y detallen criterios de cálculo y aplicación, así como procedimientos y plazos de intercambio de la información necesaria.<br>• Sería deseable la creación de grupos de trabajos en el seno del CPFF y CNAL sobre la regla de gasto |
| Marco plurianual *(CCAA y MINHAP)* | • Consolidación del presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo.<br>• El MINHAP debe promover la planificación plurianual en el marco de las medidas de la LOEPSF. |
| Transparencia *(Comité Técnico de Cuentas Nacionales)* | • Aprobación y publicación del reglamento interno del CTCN<br>• Remisión a la AIReF de los informes emitidos por el CTCN |

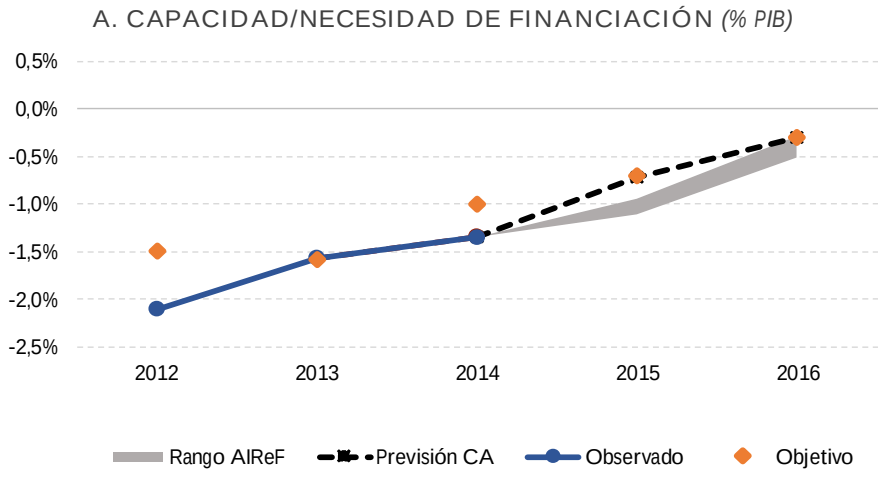
**www.airef.es**

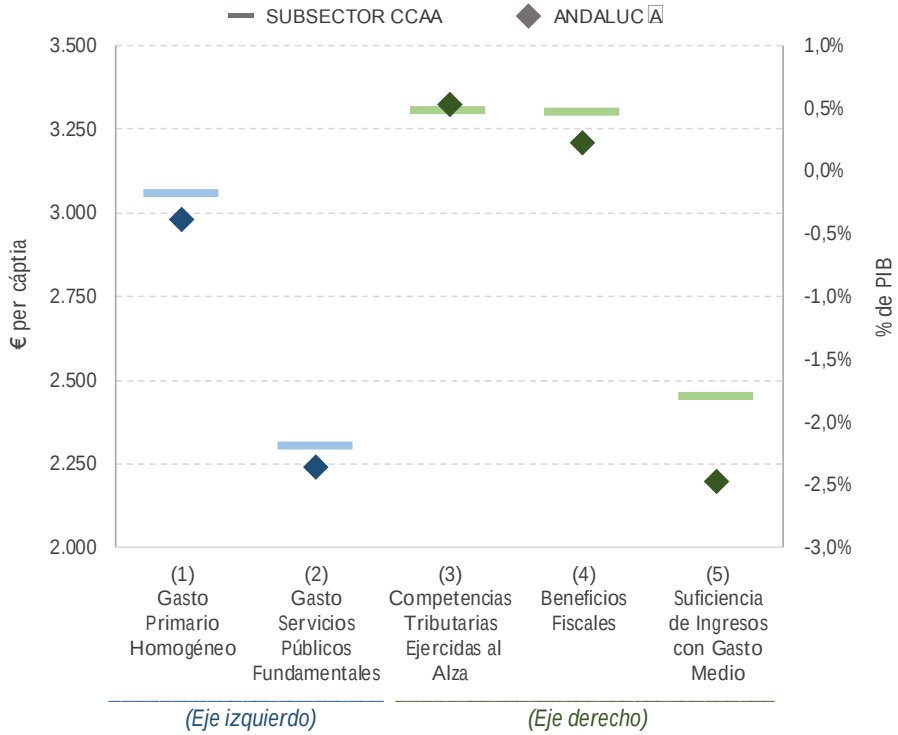
**@AIReF_es**

# Andalucía

Riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad:

- ✓ Necesidad de una ejecución más contenida de los gastos para cumplir el objetivo.
- ✓ Riesgo claro de incumplimiento de la regla de gasto.
- ✓ No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad financiera.



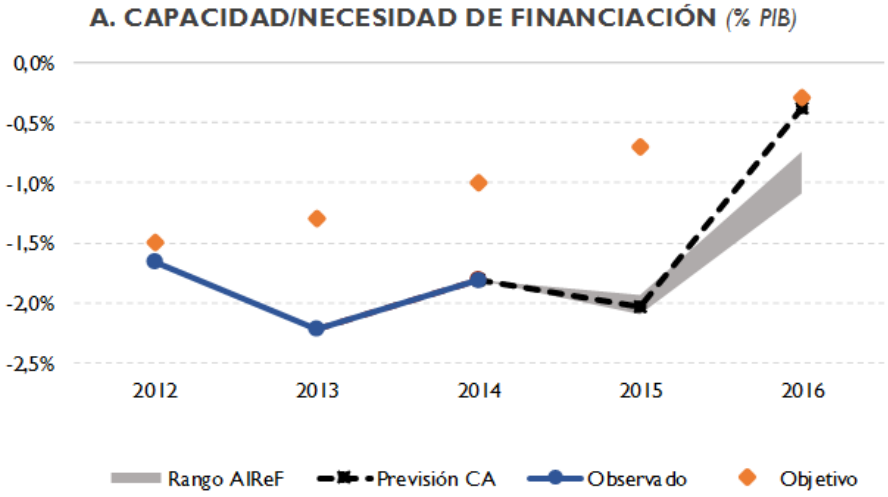



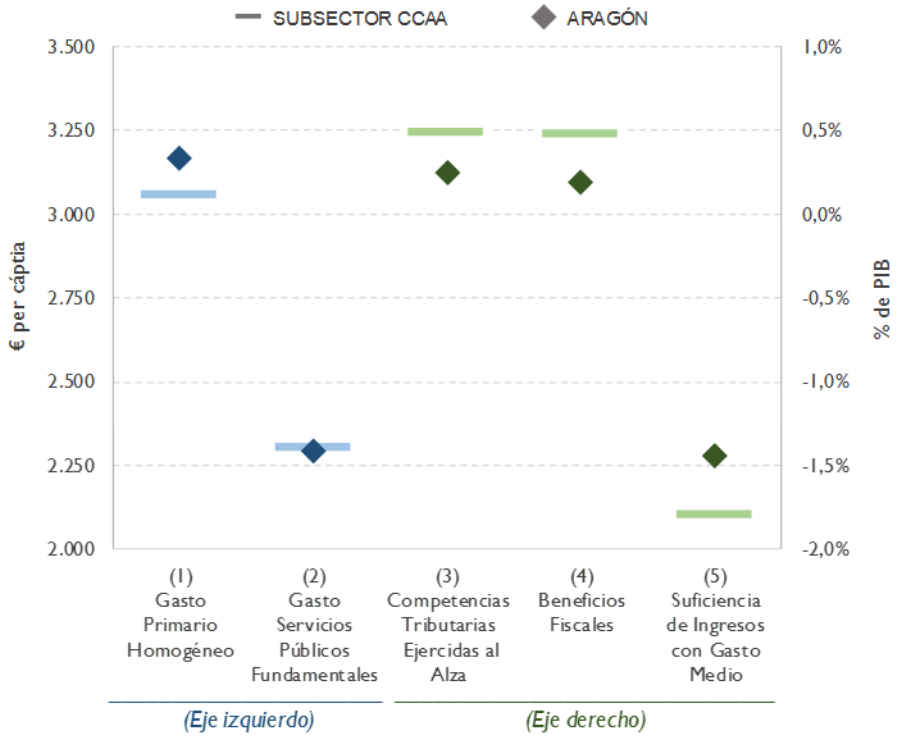

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Aragón

Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, pero no es posible graduar su intensidad:

- ✓ Desviación en el cierre de 2015 contemplada en las líneas fundamentales.
- ✓ Medidas en una fase muy preliminar de adopción.
- ✓ No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad financiera.



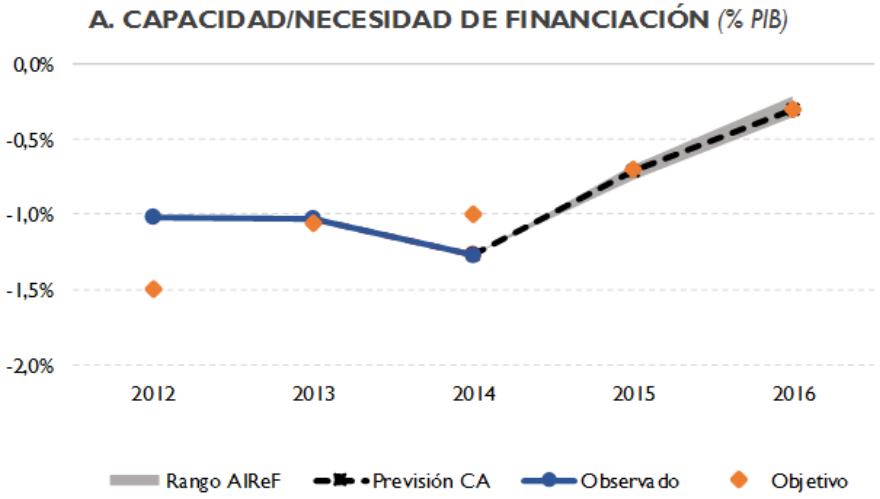



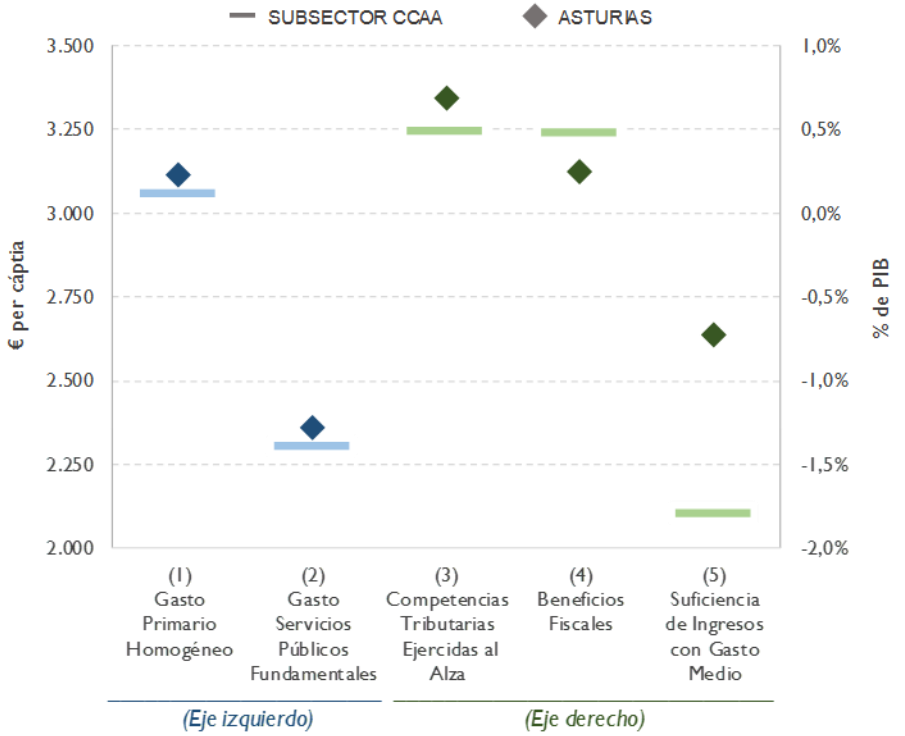

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Principado de Asturias

El cumplimiento del objetivo de estabilidad es probable:

- ✓ Necesidad de una ejecución contenida de los gastos para cumplir la regla de gasto.
- ✓ Dinámica muy positiva de deuda pública.
- ✓ No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad financiera.



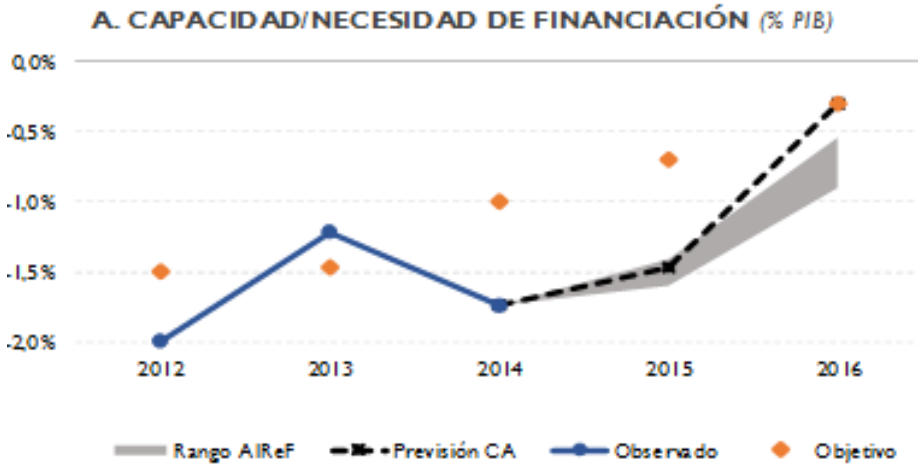



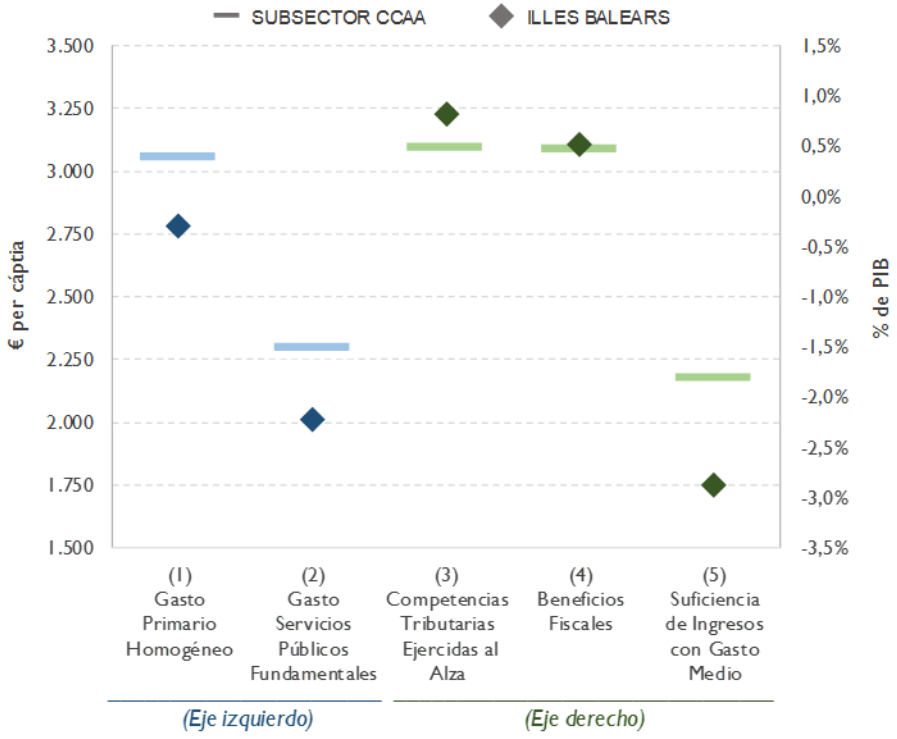

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Illes Balears

Moderado riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Elevada magnitud del ajuste a realizar en 2016 e incertidumbre sobre valoración y capacidad de aplicación de las medidas incluidas en el presupuesto.
- ✓ No está exenta de riesgos en sostenibilidad financiera.



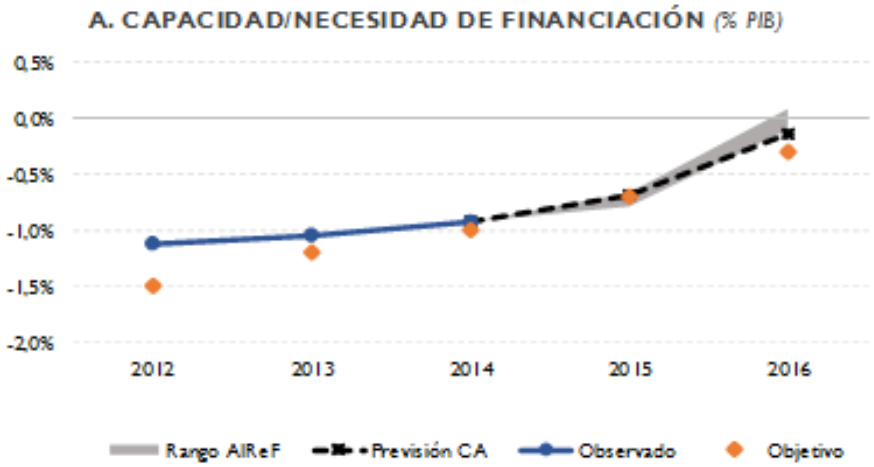



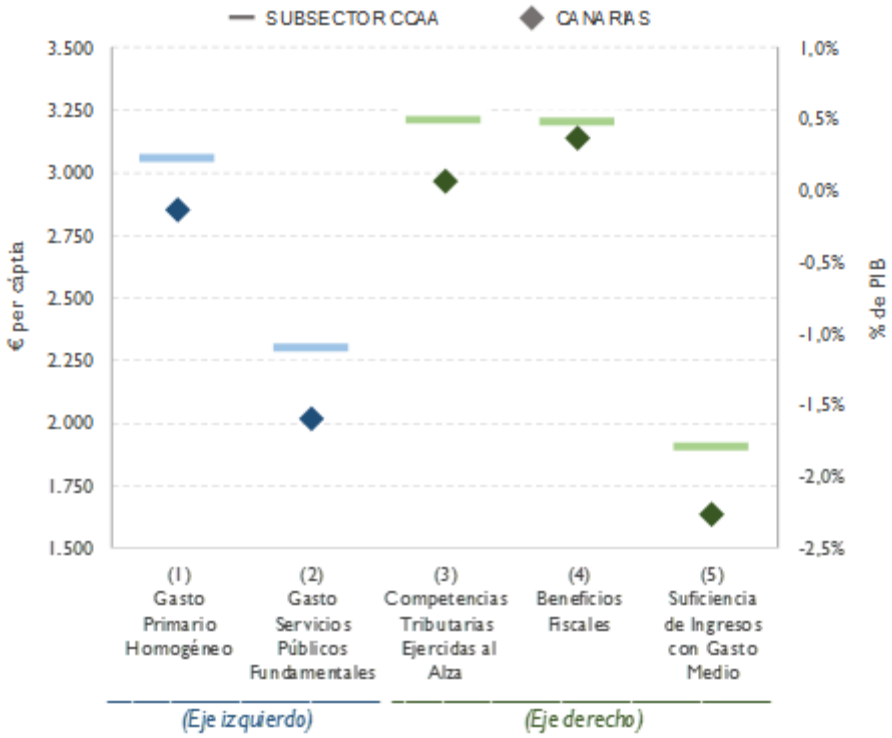

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Canarias

Probable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Puede alcanzar incluso un saldo inferior, tal y como indica la Comunidad, en coherencia con la aplicación de la regla de gasto.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad financiera.



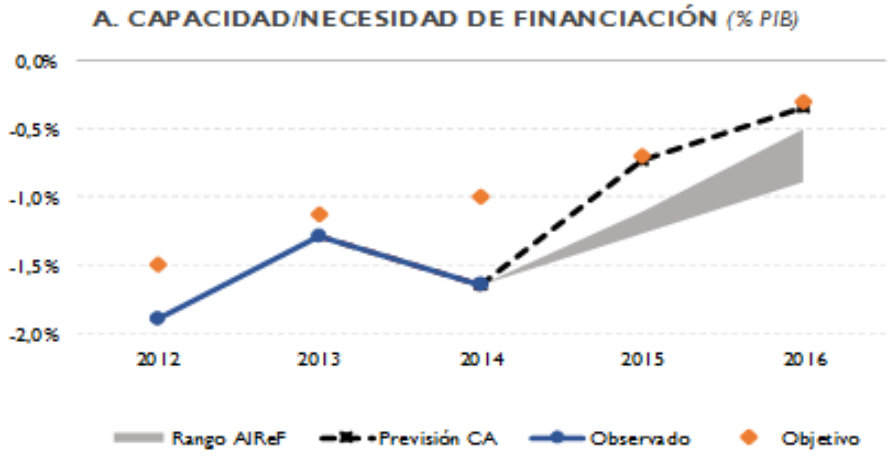



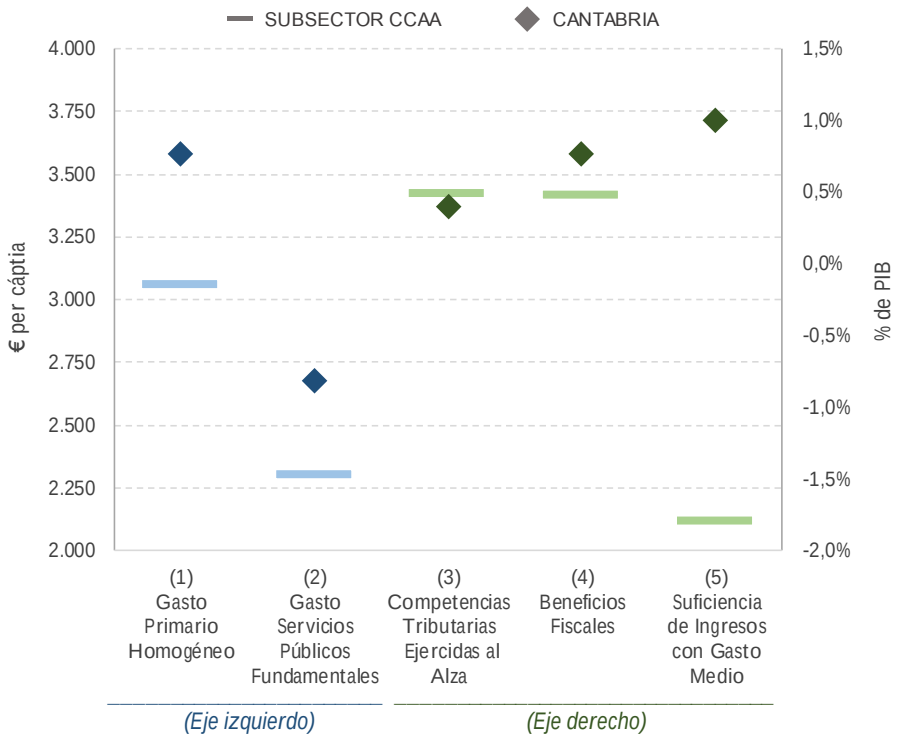

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Cantabria

Riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Debido fundamentalmente a la desviación esperada en cierre 2015, no contemplada por la Comunidad.
- ✓ Parece disponer de márgenes en ingresos y gastos para afrontar objetivo marcado.
- ✓ No hay riesgos significativos de sostenibilidad financiera de la deuda.



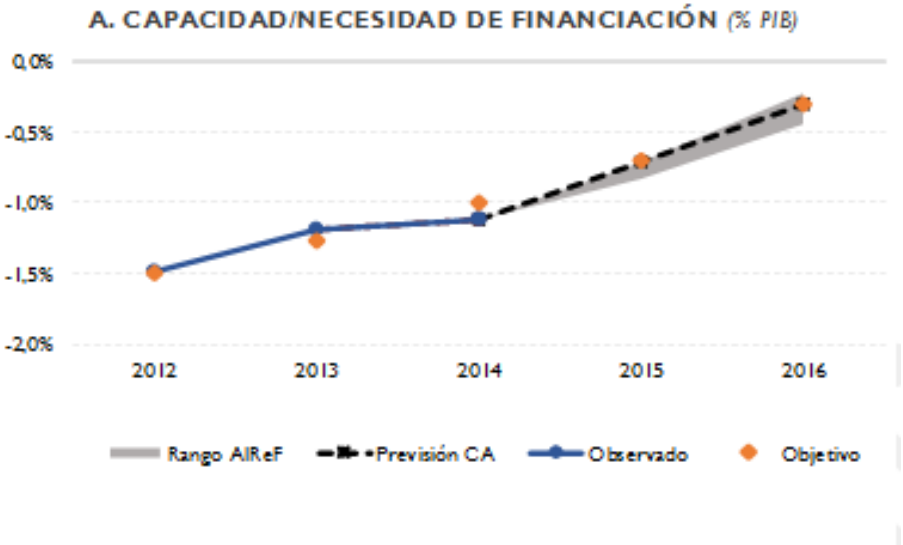



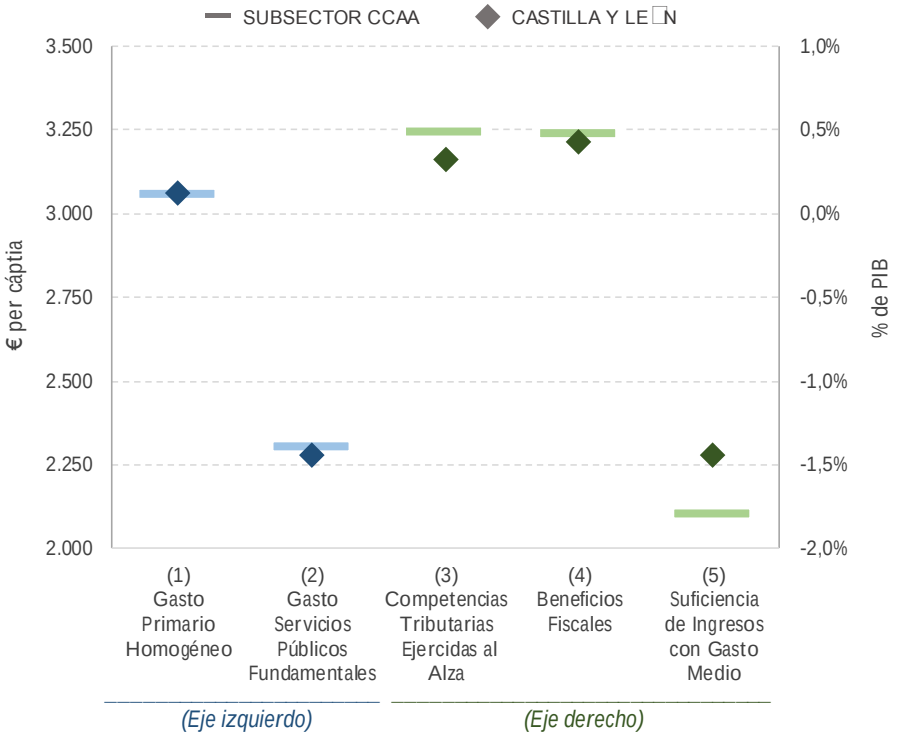

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Castilla y León

Probable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ La evolución prevista del gasto podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto.
- ✓ No hay riesgos significativos de sostenibilidad financiera de la deuda.



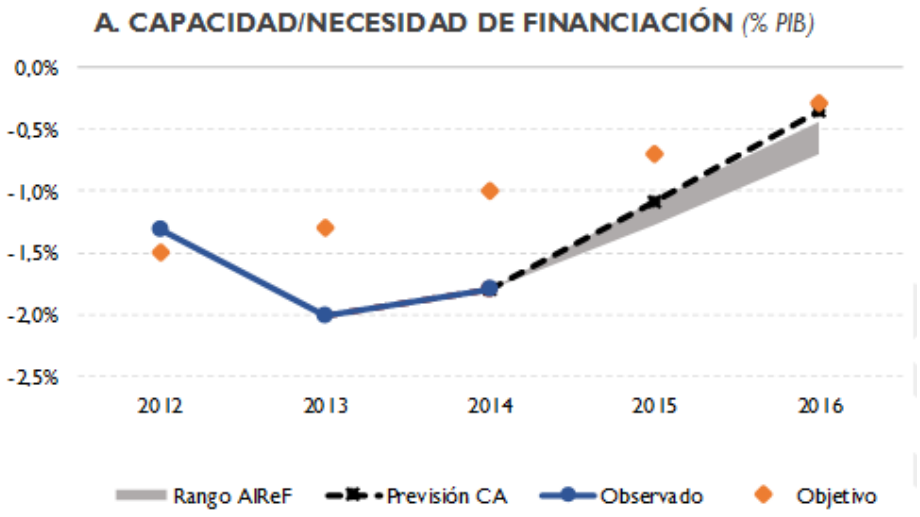



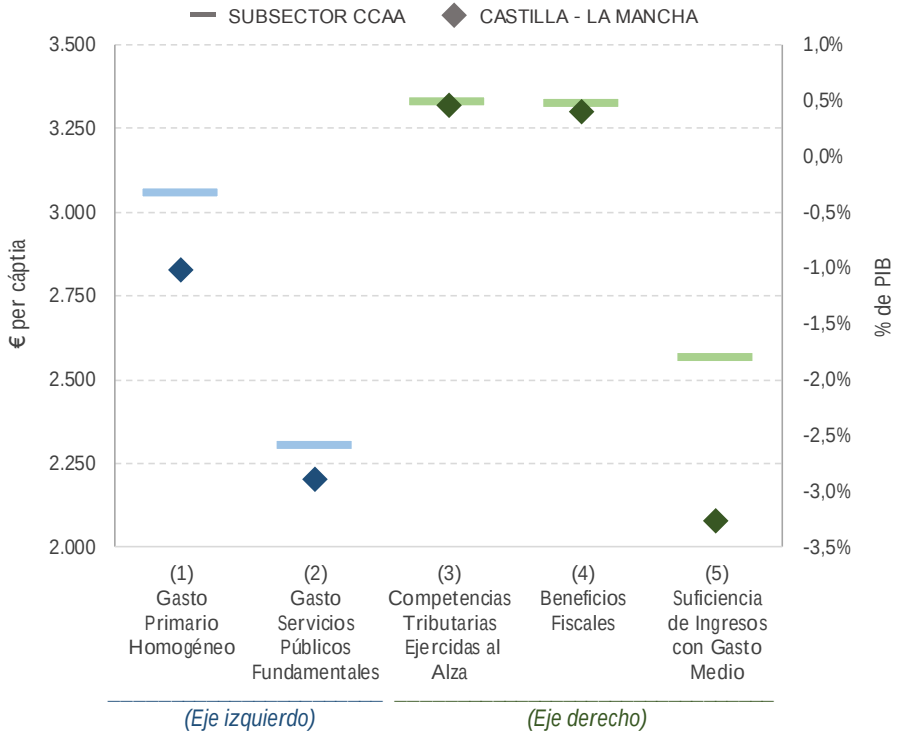

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Castilla - La Mancha

Riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Debido a incertidumbre en los gastos previstos por la Comunidad que, además podría ser incompatible con el cumplimiento de la regla de gasto.
- ✓ La sostenibilidad de la deuda presenta riesgos.



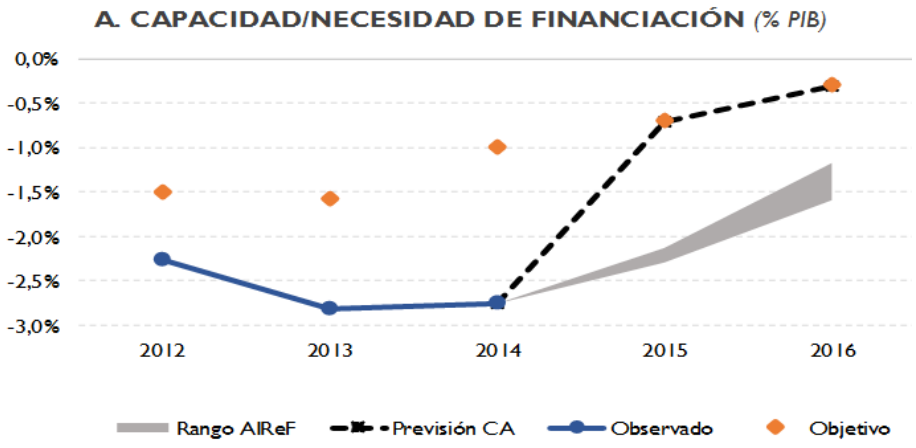



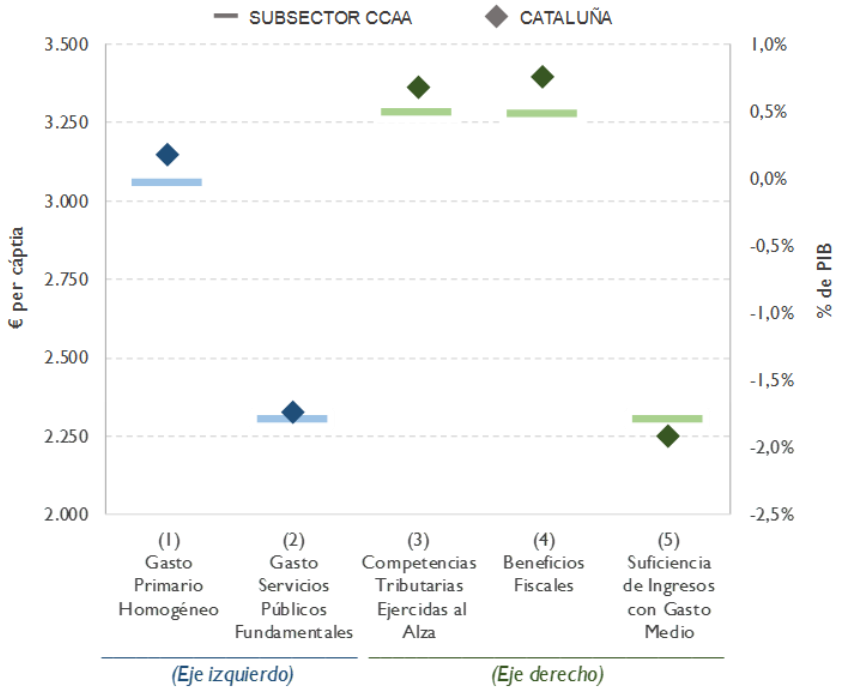

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Cataluña

Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ No contempla en su escenario presupuestario de 2016 la amplia desviación de partida de este año.
- ✓ La evolución del gasto prevista por la Comunidad compromete también la regla de gasto.
- ✓ Riesgos muy elevados de sostenibilidad de la deuda.



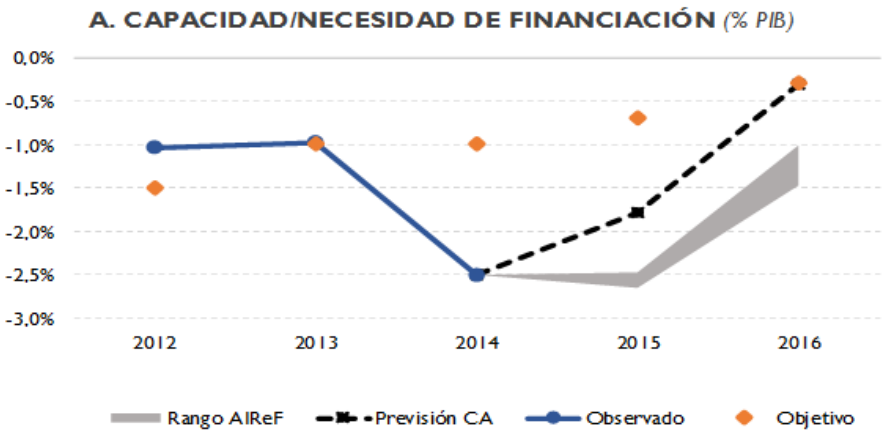



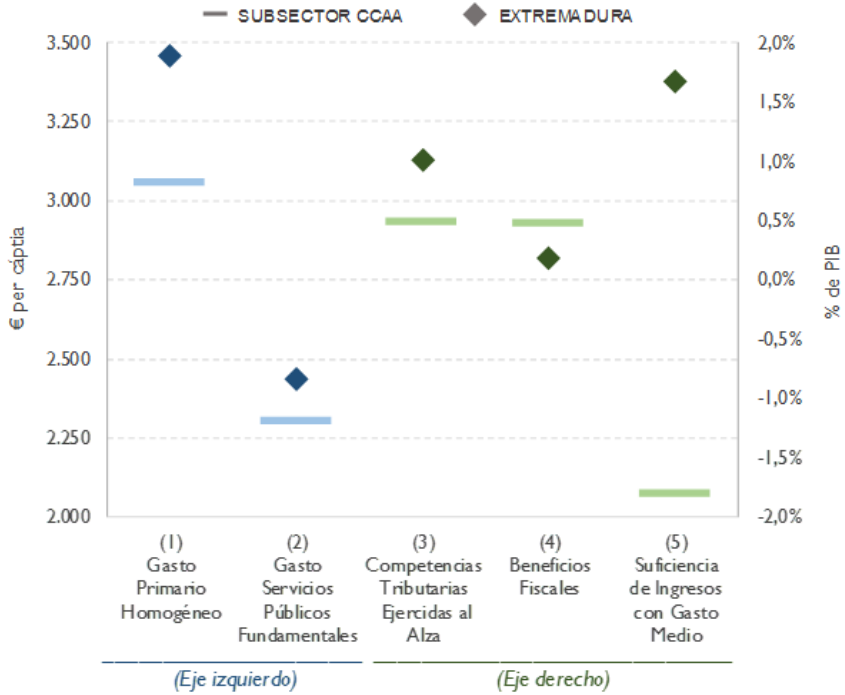

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Extremadura

Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Contempla en su escenario presupuestario de 2016 sólo en una parte la amplia desviación de partida.
- ✓ La evolución del gasto prevista por la Comunidad podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad de la deuda.



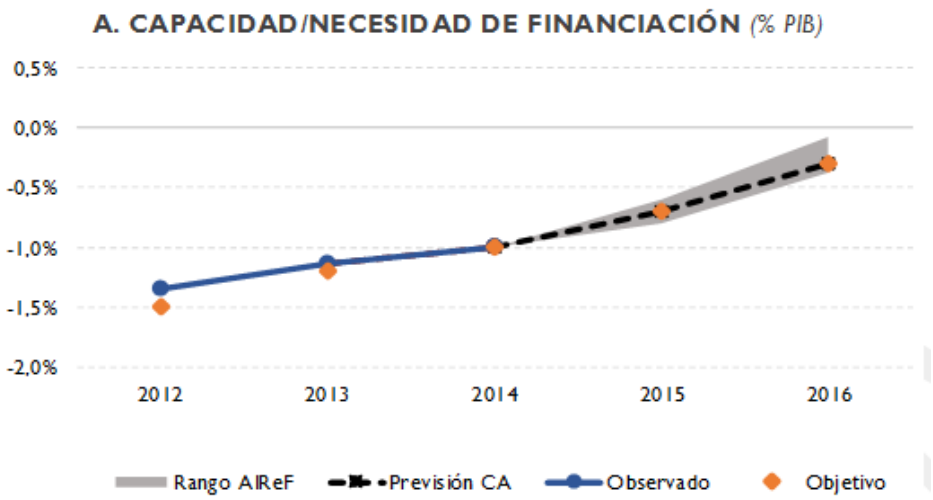



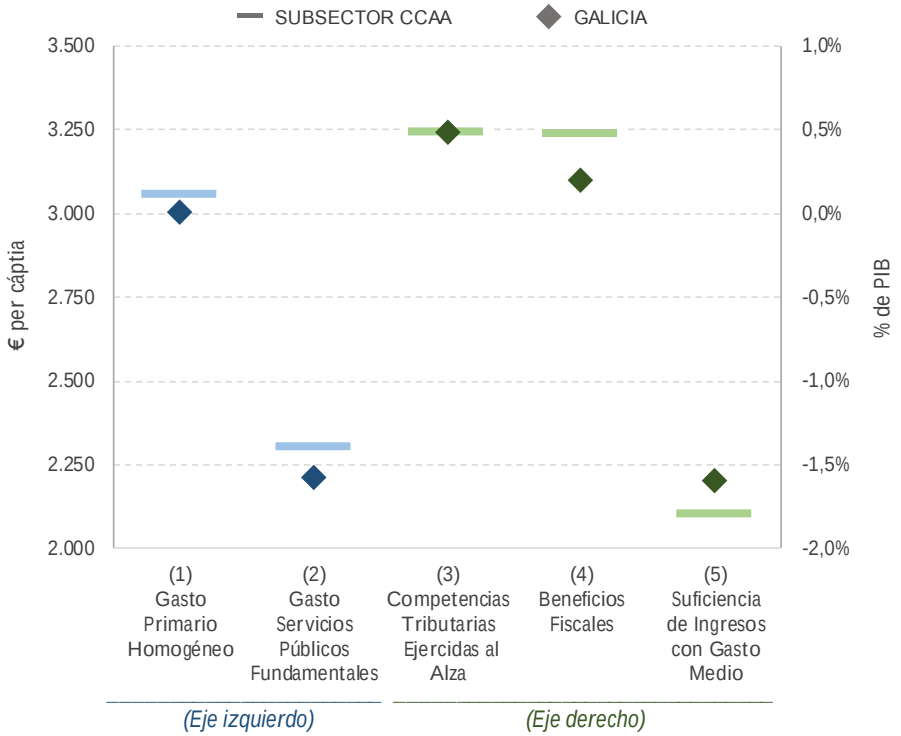

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Galicia

Probable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ La mayor restricción derivada de la aplicación de la regla de gasto podría llevar a un saldo más estricto que el objetivo de estabilidad.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad de la deuda.



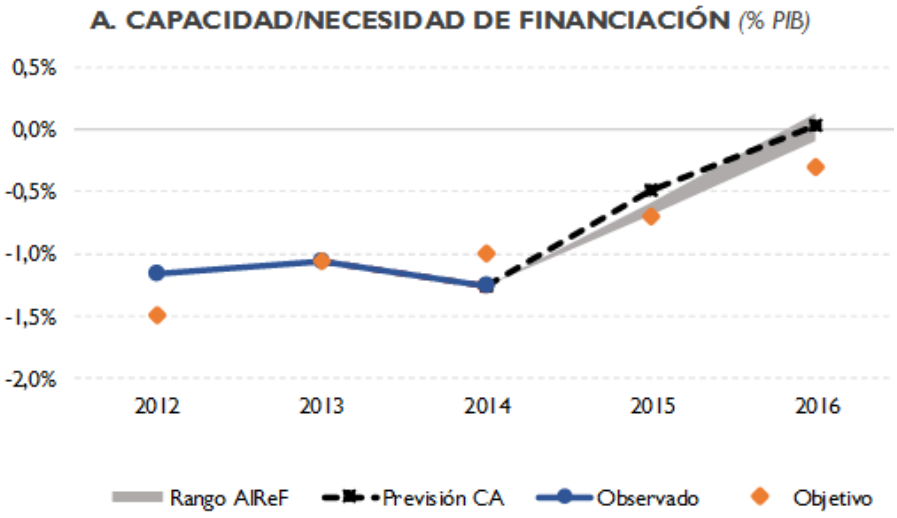



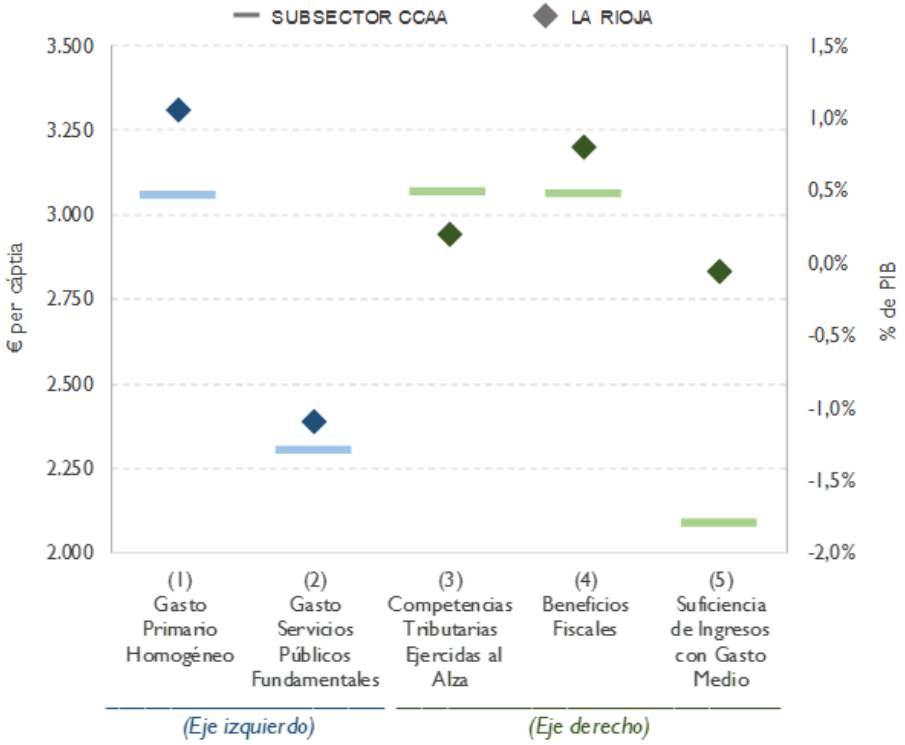

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# La Rioja

Probable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Podría alcanzar incluso un saldo inferior en coherencia con la aplicación de la regla de gasto.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad de la deuda en el medio y largo plazo.



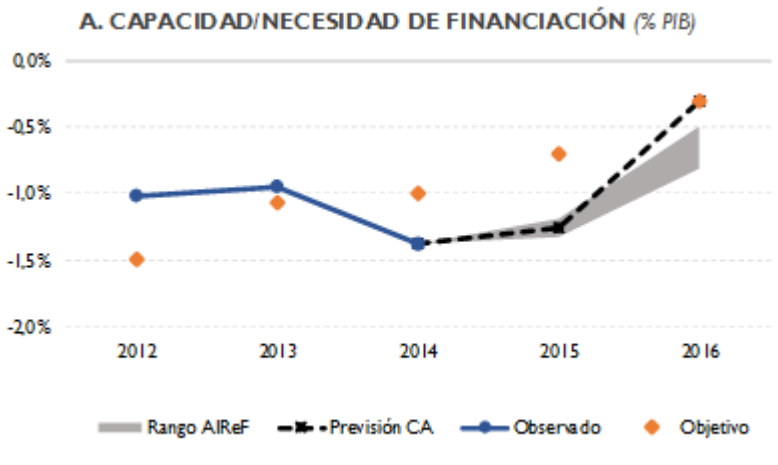



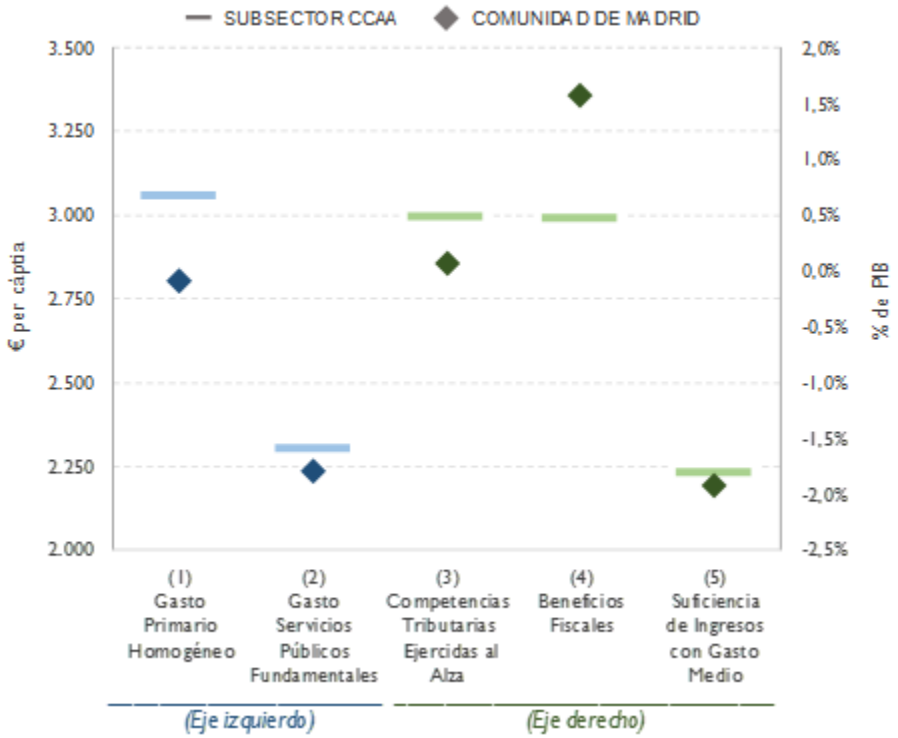

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Madrid

Riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Debido a incertidumbre asociada con algunas partidas de ingresos incluidas en el presupuesto.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad de la deuda.



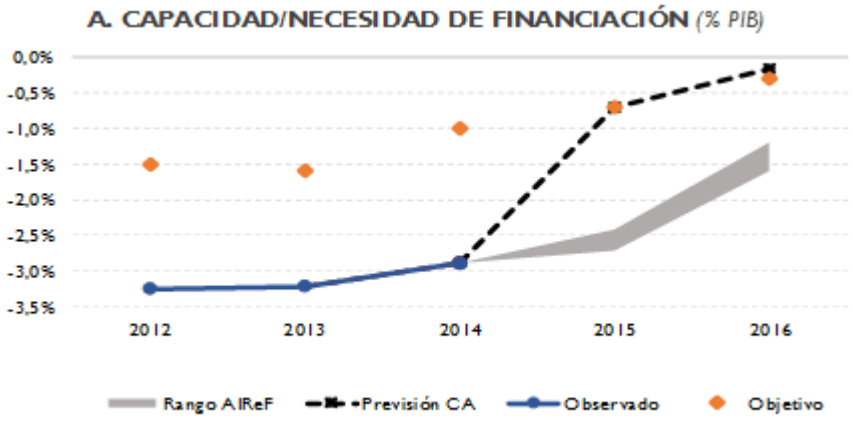



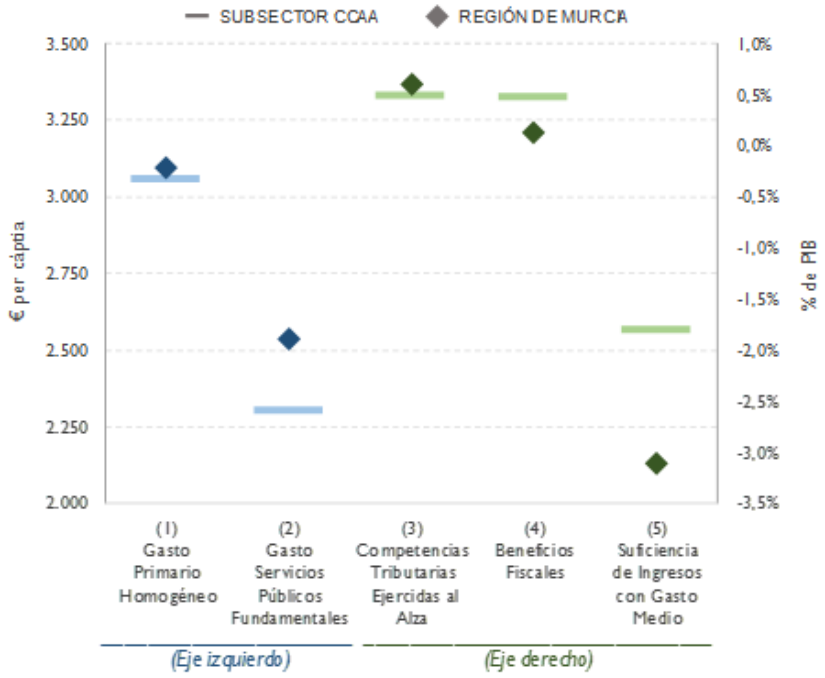

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Región de Murcia

Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Debido a la desviación esperada al cierre de 2015, no contemplada por la Comunidad.
- ✓ Presenta riesgos de sostenibilidad de la deuda.



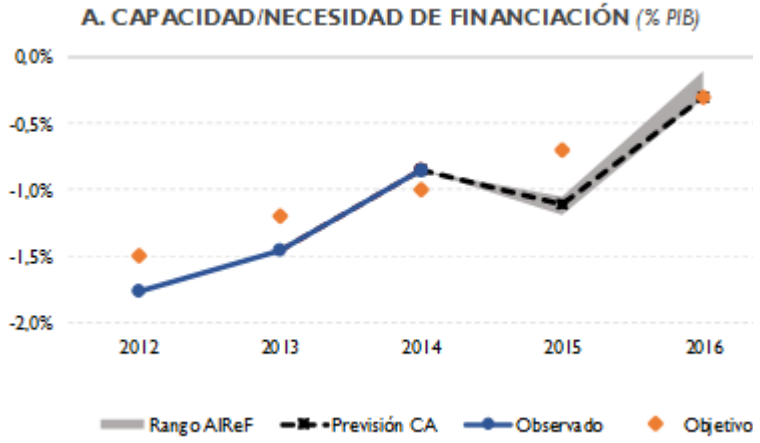



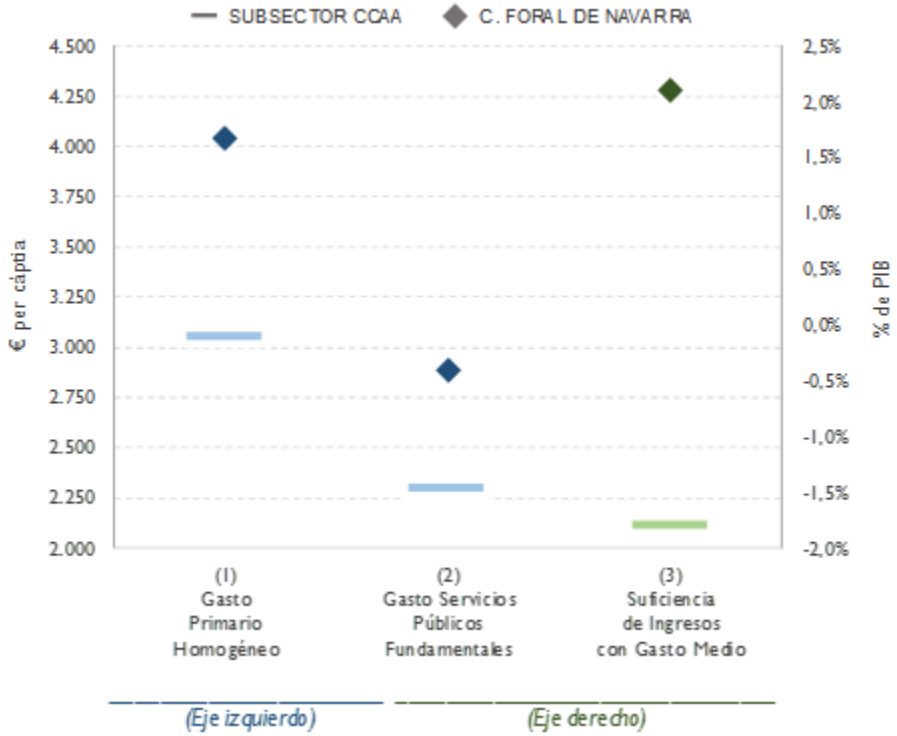

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Comunidad Foral de Navarra

Probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ La aplicación de la regla de gasto implicaría un saldo más exigente que no está contemplado por la Comunidad.
- ✓ No se observan riesgos significativos de sostenibilidad de la deuda.



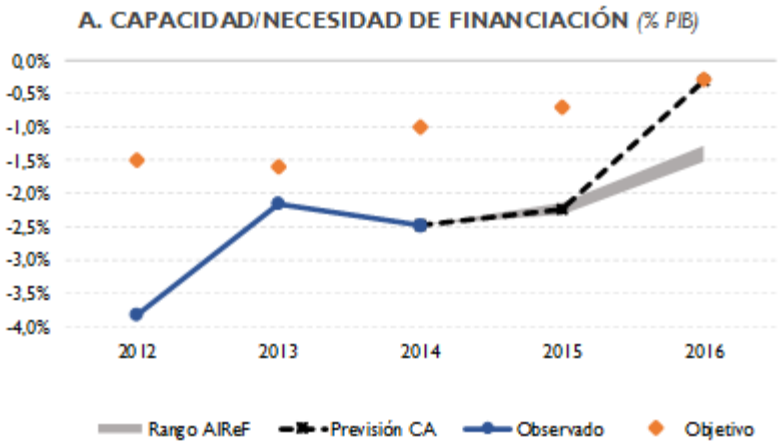



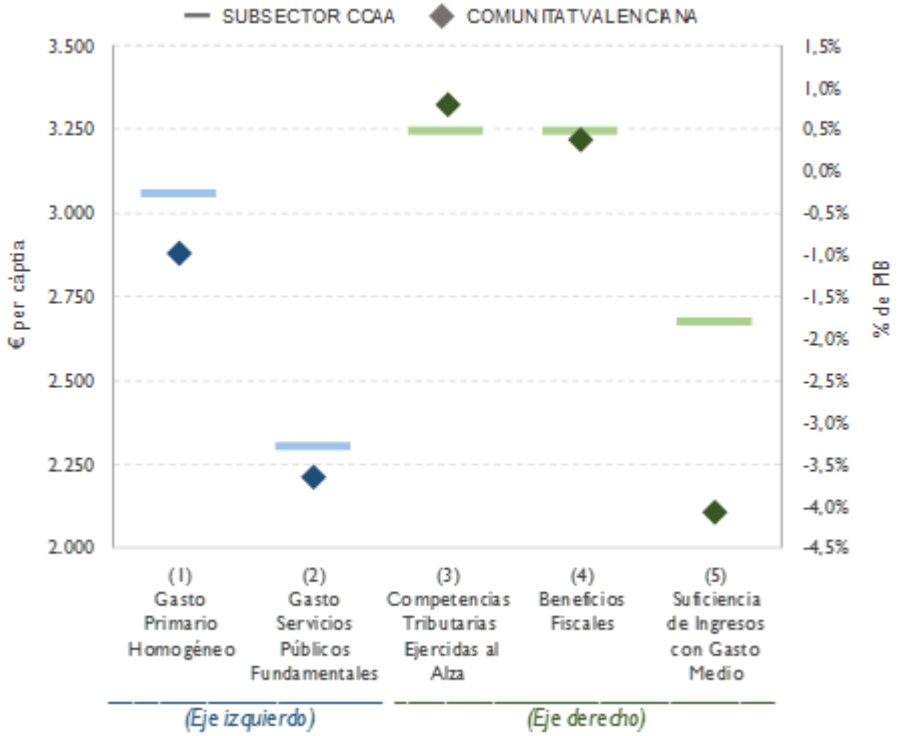

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Comunitat Valenciana

Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ Debido fundamentalmente a las posibles desviaciones apreciadas en los ingresos presupuestados en 2016.
- ✓ La evolución prevista del gasto podría ser superior a la compatible con la regla de gasto.
- ✓ Existen riesgos elevados de sostenibilidad de la deuda.



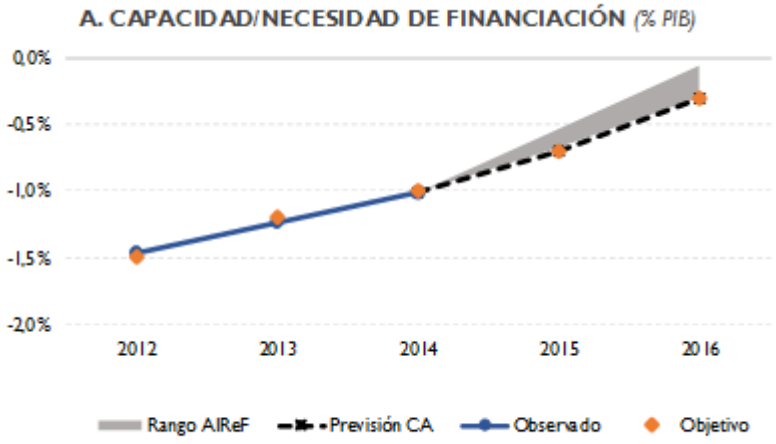



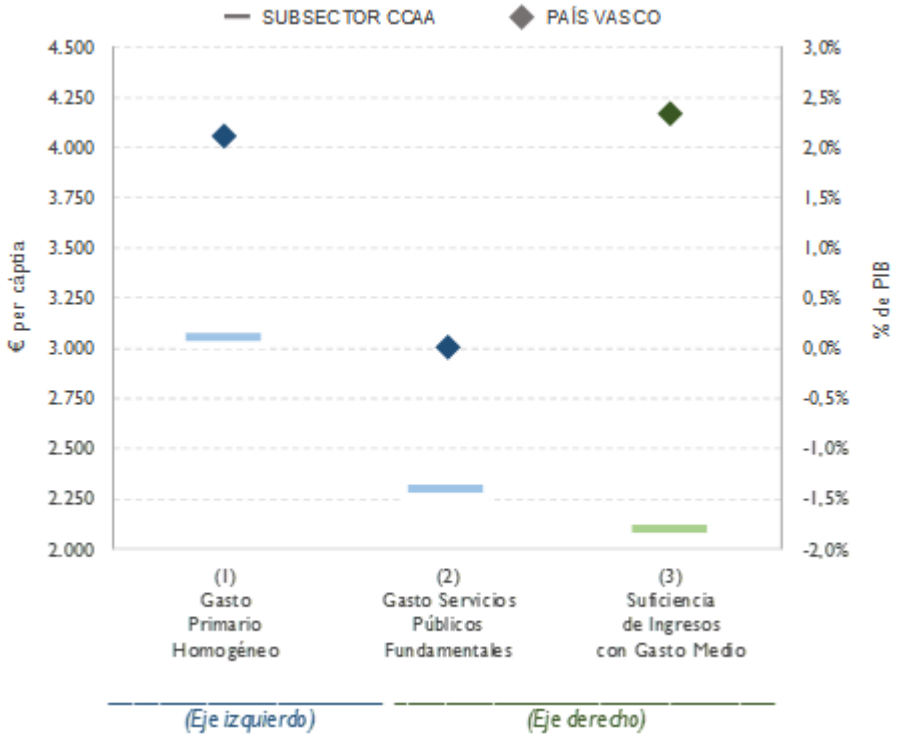

Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# País Vasco

Probable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

- ✓ El saldo derivado de la aplicación de la regla de gasto podría ser, según estimaciones de AIReF, ligeramente más estricto al objetivo de estabilidad fijado, lo que no está previsto por la comunidad
- ✓ La deuda presenta una dinámica muy favorable, que se ve reforzada por un nivel muy cercano al objetivo, por lo que no se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad de la deuda.




Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones de AIReF

# Notas sobre el gráfico que recoge los Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos

(1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación, por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.

(2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).

(3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por cada comunidad.

(4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por cada comunidad.

(5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación, en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.