

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Comunitat Valenciana

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, 2.ª 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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunitat Valenciana

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el periodo 2010-2014, la Comunitat Valenciana ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este periodo, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 2.906 millones de euros, pasando de un déficit del 5,2% al 2,5% del PIB regional. Partiendo del último dato publicado, 2014, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el -0,3% para 2016, representa el 2,2% del PIB. De este ajuste, teniendo en cuenta las previsiones de cierre de la AIReF para 2015, un 1,9% tendría que realizarse en 2016.

Se aprecia un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016, fijado en el -0,3% del PIB, derivado fundamentalmente de las posibles desviaciones apreciadas en los ingresos previstos por la comunidad. Por otra parte, la evolución del gasto prevista por la comunidad podría no ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹ y que ha confirmado la comunidad, hace que el esfuerzo a realizar en 2016 pueda estar en torno al 1,9% del PIB. Para llevar a cabo dicho ajuste, la comunidad cuenta en 2016 con un aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación del 0,9% del PIB. Adicionalmente, en su escenario se prevé conseguir el resto del ajuste con unos ingresos procedentes de “fondos de financiación autonómica” valorados en un 1,3% del PIB, que no están previstos en los Presupuestos Generales del Estado para 2016. Esta circunstancia da lugar a una elevada incertidumbre sobre la realización efectiva de estos ingresos, lo que sitúa la previsión de ingresos de la comunidad por encima del límite máximo previsto por la AIReF (ver Gráfico 1.B). La AIReF considera plausible la previsión de gastos de la comunidad, si bien, de acuerdo con las estimaciones de AIReF, el cumplimiento de la regla de gasto en la Comunitat Valenciana podría exigir una evolución del gasto más restrictiva que la planteada en su escenario (ver Gráfico 1.C).

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

Las circunstancias apuntadas determinan un riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016 para la comunidad (*Gráfico 1.A*).

De acuerdo con el análisis realizado en el Anexo II (*ver Gráfico 2*) sobre los indicadores de posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos, es una de las que el valor estimado en 2015 de las competencias tributarias que ha ejercido al alza representa mayor peso sobre el PIB. Además, el peso en 2015 sobre el PIB de los beneficios fiscales aprobados por la comunidad está por debajo de la media de las CCAA. No obstante, para corregir el desequilibrio del que parte se aprecia recorrido en el ejercicio de su capacidad normativa tributaria en impuestos como el de Determinados Medios de Transporte que, a diferencia de CCAA que pueden estar en situación similar a la suya, no ha establecido tipo autonómico. Igualmente en el Impuesto sobre Hidrocarburos y en tributos propios tiene margen de actuación.

En cuanto al comportamiento en el gasto, se observa que en el caso de la Comunitat Valenciana, el promedio del gasto primario homogéneo per cápita en el periodo 2012-2013 está por debajo de la media del total CCAA, tanto en el conjunto del gasto como en lo que respecta a los servicios públicos fundamentales. Sin embargo, sería preciso que realizara actuaciones en el ámbito del gasto para su reducción para contribuir a la corrección del déficit que tiene y dar cumplimiento a la regla del gasto.

El indicador de suficiencia de ingresos sitúa a la Comunitat Valenciana en el extremo de las comunidades que están por debajo de la media del subsector, a pesar del elevado ejercicio de las competencias normativas tributarias que se ha señalado anteriormente.

Sostenibilidad de la deuda

Existen riesgos elevados para la sostenibilidad financiera en el medio y largo plazo, dado su alto nivel de deuda de partida, la dinámica no decreciente de la misma y riesgos potenciales de liquidez en el corto plazo en ausencia de los mecanismos de financiación del Estado. Perturbaciones negativas macro-fiscales generarían trayectorias insostenibles. Las necesidades de liquidez (especialmente la carga de intereses) son altas, con una dependencia casi absoluta de los mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés de corto plazo macro se encuentran en línea con el resto de CCAA, mientras que los fiscales muestran una situación mucho más deteriorada que el promedio de las mismas. Por último, señalar que la calificación crediticia está entre las más desfavorables del subsector, lo que podría implicar costes adicionales en ausencia de los mecanismos de financiación del Estado y en caso de tener que recurrir al mercado. Ello, unido a las potenciales tensiones de liquidez en el corto plazo

mencionadas anteriormente, no hace descartable la aparición de retroalimentaciones, que dificulten aún más la sostenibilidad de la deuda.

Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ En el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. Este seguimiento ha de ser particularmente estricto en esta comunidad, en la que se aprecia un riesgo alto de sostenibilidad de la deuda a medio-largo plazo, y debe prestar especial atención a las desviaciones que puedan derivarse de la materialización de las incertidumbres apreciadas en los ingresos. A estos efectos, la AIReF, en el marco del seguimiento de las recomendaciones, solicitará información sobre la evolución de los riesgos detectados y las actuaciones, en su caso, desarrolladas.

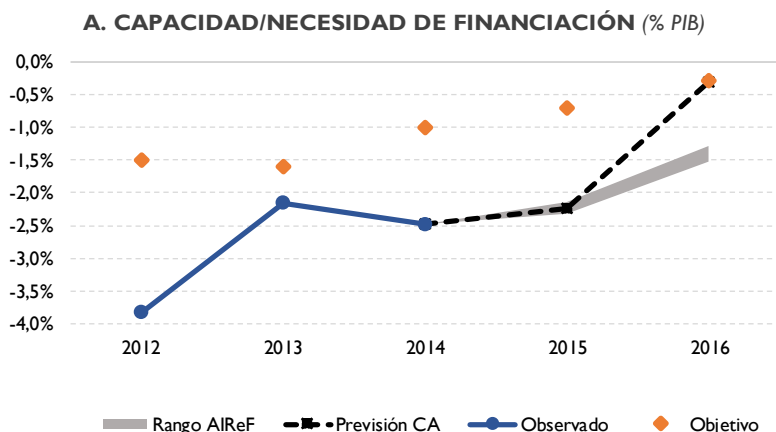
- ✓ En el caso de la Comunitat Valenciana, se aprecia un riesgo claro de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016 por lo que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de la AIReF, esta posible desviación se pone de manifiesto como apartado independiente del informe a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF. En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), para que ponga en marcha las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el marco de la advertencia de riesgo de incumplimiento y dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 19 de la ley para la adopción de medidas, la AIReF recomienda que el MINHAP solicite a la Comunitat Valenciana la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, los siguientes aspectos de la comunidad:
 - su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa;
 - la cuantía del ajuste a realizar;

- la sostenibilidad de su senda de deuda y la contribución de la comunidad a este fin desde la perspectiva de su compromiso de consolidación de las cuentas públicas.

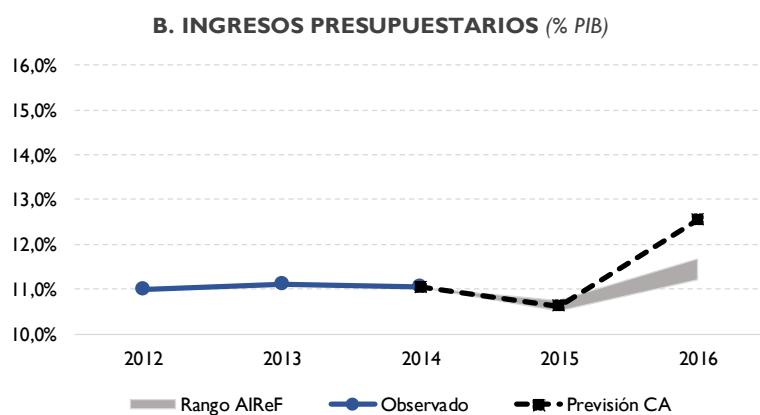
Esta planificación de medio plazo, acordada entre la comunidad y el MINHAP, debe concretarse en una programación anual en el ámbito de los presupuestos y del seguimiento del Plan económico-financiero (PEF) que se presente y apruebe en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- ✓ El gobierno de la Comunitat Valenciana debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

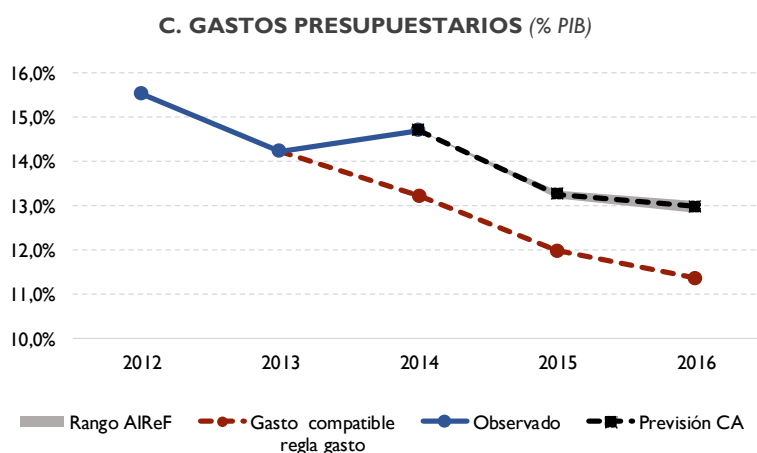
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto



- Riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad fundamentalmente por incertidumbre en la previsión de ingresos de la CA: la previsión del saldo de la CA se sitúa fuera de la banda estimada por AIReF.



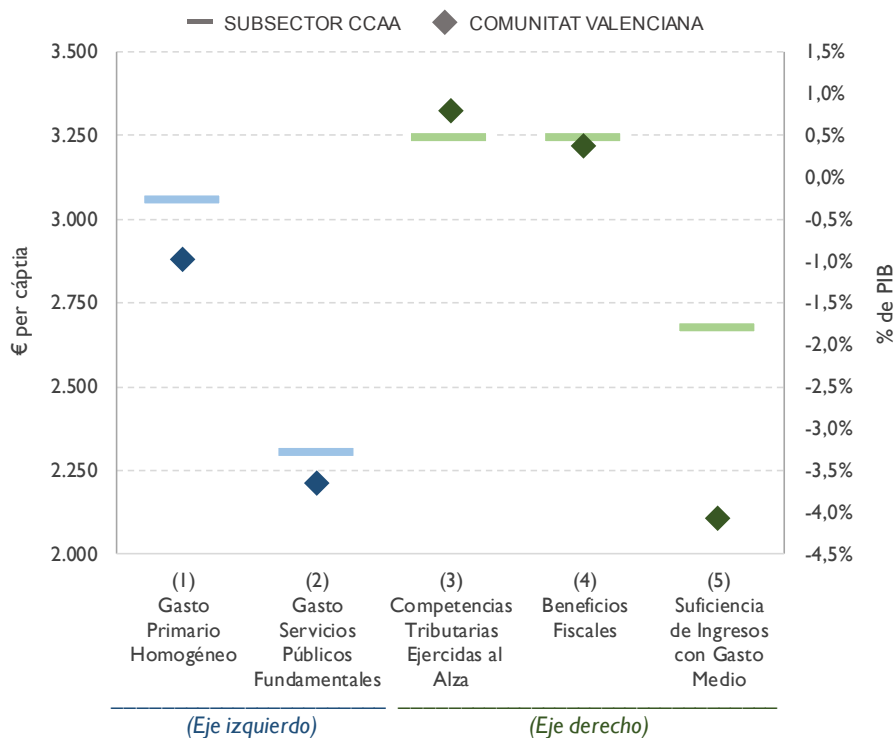
- Incertidumbre en la materialización de determinados ingresos contenidos en el presupuesto de la CA pero no previstos en el PGE, lo que sitúa las previsiones de la CA por encima de la banda estimada por AIReF:



- Previsión de gastos de la CA resulta plausible, situándose en torno al punto central de la banda de estimación AIReF.
- El gasto previsto podría ser superior al compatible con la regla de gasto.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



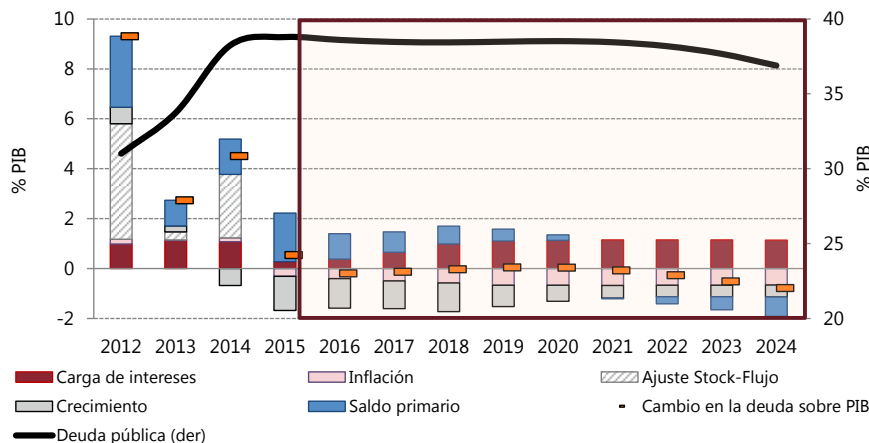
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (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 la 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 la 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.

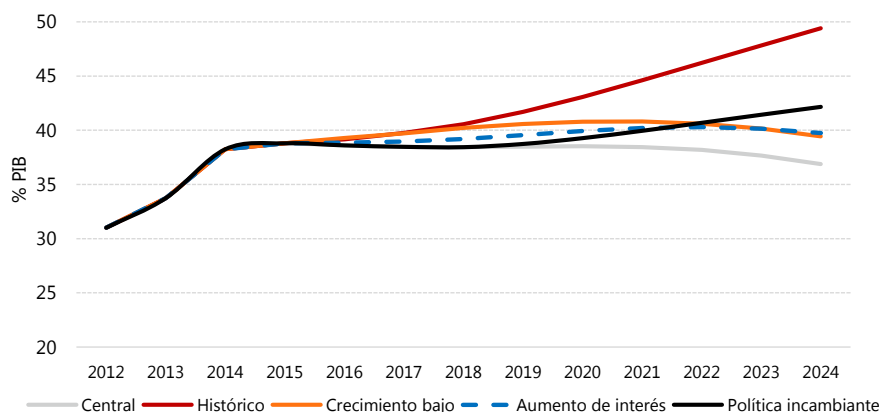
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



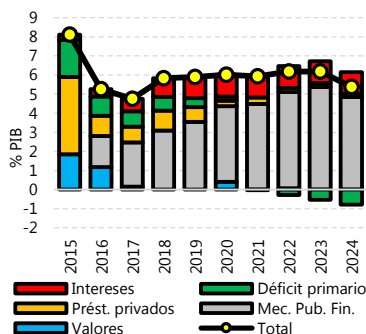
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



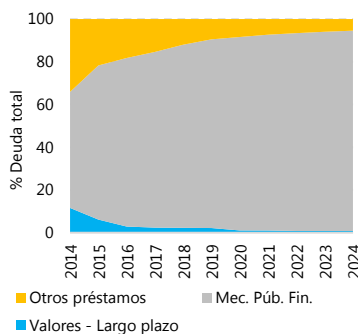
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA

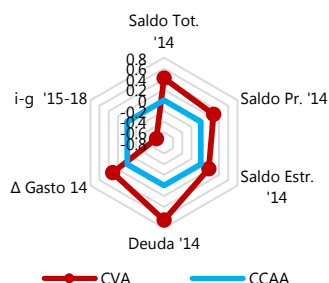


- Muy alto riesgo de incumplimiento del 13% de deuda sobre PIB antes de 2045.
- Trayectoria levemente decreciente en el escenario central, a partir de 2022, desde un máximo cercano al 38% del PIB en 2016.
- Reducción moderada del stock de deuda a partir de 2022 explicada en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.
- La carga de intereses se mantiene en todo momento por encima de la contribución del crecimiento nominal de la economía.

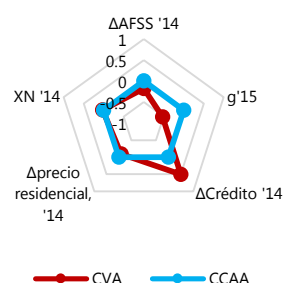
- Menor esfuerzo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad. Una relajación fiscal similar al promedio 2002-2010 daría lugar a una dinámica insostenible.
- Mantener la misma orientación fiscal a partir de 2018 acabaría igualmente generando dinámicas incontroladas.
- Un menor crecimiento económico no tiene un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda, aunque alargaría la consecución del límite.
- Dado el elevado stock de deuda, un aumento en los tipos de interés podría tener un impacto negativo en la dinámica, generando sendas crecientes.

- Riesgos de financiación potenciales, cubiertos por los mecanismos estatales adicionales de financiación a las CCAA.
- Especial relevancia de los préstamos privados en cuanto a vencimientos en la primera mitad del período
- Dependencia creciente y casi absoluta de los mecanismos adicionales de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro económicos de corto plazo en línea con el resto de CCAA, excepto los relacionados con el crédito al sector privado.
- La situación fiscal se encuentra, sin embargo mucho más deteriorada que al del promedio CCAA.
- Con la excepción del diferencial interés-crecimiento, los riesgos fiscales son generalizados, y proceden tanto de los gastos como de los saldos y el stock de deuda.

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	- 1.32	- 0.21		- 5.84	- 1.30
2012	- 2.94	- 0.87		- 2.85	- 4.92
2013	- 0.76	- 0.03		- 1.03	4.63
2014	2.06	- 0.46		- 1.41	0.32
2015	3.71	0.85	-	- 1.95	-
2016	3.16	1.07	0.83	- 1.02	-
2017	2.99	1.31	2.03	- 0.82	-
2018	3.10	1.56	3.06	- 0.72	-
2019	2.30	1.80	3.30	- 0.47	-
2020	1.70	1.80	3.30	- 0.22	-
2021	1.35	1.80	3.30	0.03	-
2022	1.22	1.80	3.30	0.28	-
2023	1.22	1.80	3.30	0.53	-
2024	1.29	1.80	3.30	0.78	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	1.00	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 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 a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política incambiante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) (*i-g*).

3.F:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (*g*); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (*XN*).

Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De conformidad con el artículo 20.1, apartado b) del Estatuto Orgánico de la AIReF, el riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales detectado en el informe de las líneas fundamentales de la comunidad, se pone de manifiesto en este informe como apartado independiente, a los efectos previstos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF.

En consecuencia, este informe se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al considerarse conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este marco, se recomienda que el MINHAP acuerde con la Comunitat Valenciana una planificación detallada y rigurosa hasta 2018, en el que se encuadrará el PEF que se apruebe y la ejecución del presupuesto, de acuerdo con lo señalado en las recomendaciones del Informe de líneas fundamentales de presupuestos 2016 de la comunidad.