

Evaluación de los Planes Económico-Financieros 2016-2017 de las CCAA

8 de junio 2016



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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.

La AIReF tiene que informar los Planes Económico-Financieros (PEF) que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), han de remitir las comunidades autónomas (CCAA) que incumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto en 2015. De acuerdo con el Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015 publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), solo las comunidades de Galicia, Canarias y País Vasco cumplieron las tres reglas fiscales en 2015 y por lo tanto no tienen que presentar el PEF. (Cuadro1).

Cuadro 1. Causas de presentación del PEF

CCAA	CAUSA DE PRESENTACIÓN DEL PEF		
	Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria	Incumplimiento de la regla de gasto	Incumplimiento del objetivo de deuda pública
Andalucía	x	x	
Aragón	x	x	
P. de Asturias	x	x	x
Illes Balears	x	x	
Canarias			
Cantabria	x	x	
Castilla y León	x	x	
Castilla-La Mancha	x	x	
Cataluña	x	x	x
Extremadura	x	x	
Galicia			
C. de Madrid	x	x	
R. de Murcia	x	x	
C. F. de Navarra	x	x	
La Rioja	x	x	
País Vasco			
C. Valenciana	x	x	

En este documento, la AIReF evalúa los borradores de los PEF presentados por las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid y La Rioja. Estas siete CCAA presentaron sus borradores de los PEF con anterioridad al 20 de mayo, lo que ha permitido disponer de la documentación inicial y aclaraciones posteriores necesarias para la valoración de la AIReF. Están pendiente de análisis o recepción los PEF de Cataluña, Principado de Asturias, Cantabria, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Región de Murcia, así como el documento remitido por la Comunidad Foral de Navarra para la evaluación de sus previsiones presupuestarias 2016 y 2017.

El informe que tiene que emitir la AIReF constituye una primera evaluación de los PEF, a los que la LOEPSF otorga la finalidad de garantizar, en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos fijados. El informe de la AIReF constituye una primera evaluación de la idoneidad de las medidas y de la adecuación de las previsiones de los PEF a los objetivos fiscales, previa a la comprobación posterior que de estos extremos ha de hacer el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Sin embargo, en el caso de los PEF 2016-2017, la AIReF no puede valorar la adecuación de las previsiones y la suficiencia de las medidas para alcanzar unas metas fiscales ni formular recomendaciones sobre ellas, ya que en estos momentos son provisionales.

Los objetivos de déficit de las CCAA para 2016 y 2017 se fijaron en el -0,3 % y el -0,1 % de su PIB, respectivamente, el 11 de septiembre de 2015 (para las CCAA de régimen común) y el 12 de febrero de 2016 (para las CCAA de régimen foral), de acuerdo con el procedimiento previsto en la LOEPSF. Sin embargo, la senda de consolidación fiscal prevista en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2016-2019, aprobada por el gobierno el 30 de abril, prevé un déficit superior para las Administraciones Públicas (AAPP), que en el caso del subsector de las CCAA se concreta en un 0,7 % y un 0,5 % del PIB para 2016 y 2017, respectivamente. Adicionalmente, el pasado 18 de mayo, la recomendación de la Comisión Europea, previa a la recomendación que debe emitir el Consejo Europeo a principio del mes de julio sobre la APE 2016-2019, contempla una senda de déficit distinta de la contenida en el documento remitido por el Gobierno. Así, la Comisión establece un déficit para el conjunto de las AAPP del 3,7 % del PIB para 2016 (frente al 3,6 % propuesto por nuestro país) y del 2,5 % del PIB para 2017 (más exigente que el 2,9 % previsto). Si la propuesta que contempla esta recomendación resulta finalmente ratificada por el Consejo Europeo, el MINHAP se verá obligado a modificar los objetivos anunciados para adaptarlos a la senda exigida por las Instituciones Europeas, lo que podría afectar a la propuesta de objetivos para las CCAA en esos ejercicios.

Siguiendo instrucciones del MINHAP, los PEF presentados se ajustan a la senda 2016-2017 propuesta por el Gobierno en la APE. En consonancia con las previsiones de déficit del 0,7 % del PIB y 0,5 % del PIB de la senda 2016-2017 contenida en la APE, en la página web del MINHAP se han publicado, para cada una de las CCAA, unos objetivos individuales iguales a los del subsector a los que, según se indica en carta dirigida por el secretario de Estado de Administraciones Públicas a los Consejeros de Hacienda de las CCAA, los PEF que se presenten han de ajustarse.

No obstante, esta senda conforme a la cual se están elaborando los PEF 2016-2017 ha de entenderse como provisional. Los artículos 15 y 16 de la LOEPSF especifican, expresamente, que los objetivos han de fijarse teniendo en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las Instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad. Por tanto, una vez modificada la senda de consolidación fiscal conforme a los criterios de la UE, los objetivos de estabilidad deberán ser fijados conforme al procedimiento descrito en los artículos citados¹.

La evaluación de los PEF se ha realizado desde una perspectiva probabilística de cumplimiento de las previsiones de la comunidad de acuerdo con las estimaciones de la AIReF para los dos años contemplados. La consideración de la probabilidad de cumplimiento/incumplimiento de las previsiones de la comunidad determina una graduación en cuanto a la factibilidad de alcanzar la senda propuesta por el Gobierno. El análisis del detalle de los ingresos y gastos se ha limitado al ejercicio 2016, para el que se han analizado los principales cambios reflejados en los PEF respecto a las previsiones contenidas en los presupuestos de 2016 y a la vigencia de las medidas anunciadas. Para 2017 no se dispone de información de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación, lo que impide un análisis preciso de la adecuación del escenario presentado por la comunidad.

De las siete CCAA analizadas, cinco presentan sus previsiones ajustadas a la propuesta de objetivo comunicada por el Gobierno, a pesar de que en alguna de ellas la ejecución rigurosa de su presupuesto en 2016 podría situar el saldo por debajo del 0,7 % de su PIB. En el Informe de la AIReF de evaluación de la APE de 22 de abril, se alertó de que el establecimiento de una senda similar del -0,7 % para todas las CCAA podía comprometer el cumplimiento de la senda para el conjunto del subsector, ya que si bien podía incentivar un esfuerzo adicional en las comunidades en las que la previsión de cierre estuviera una o dos décimas por encima de dicha senda, también podía suponer una relajación en aquellas otras en las que la ejecución estricta de sus presupuestos permitiría alcanzar un déficit inferior. También se señalaba que había que tener en cuenta la distancia de cada comunidad a la senda fijada y la factibilidad de alcanzarla, lo que presentaba para algunas comunidades riesgos de que el ajuste necesario no se materializase, tal y como se había observado en el pasado.

Los PEF analizados corrigen los escenarios iniciales para 2016 y parecen confirmar estas previsiones. Por un lado, Madrid y Castilla y León, comunidades para las que la AIReF preveía un cierre ligeramente superior al -0,7 % del PIB, han ajustado su escenario a la senda de la APE y se considera factible que se cumplan sus previsiones. Por el contrario, en Andalucía la corrección del escenario presupuestario ha supuesto un empeoramiento en su previsión de cierre de alrededor de dos décimas de su PIB. En el caso de La Rioja se mantienen las previsiones de cierre por debajo de la senda

1. Aprobación de los objetivos por subsectores mediante Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) ratificado por las Cortes Generales, previo informe del CPFF y la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL), y posterior propuesta de distribución horizontal entre CCAA informada por la AIReF y aprobada por ACM previo informe del CPFF.

propuesta. Por último, en las comunidades de Aragón, Extremadura y Castilla-La Mancha, se siguen apreciando desviaciones que situarían su déficit por encima del 0,7 %, si bien en el caso de Extremadura se ha mejorado la previsión de cierre en casi medio punto, siendo la única comunidad que ha adoptado un Acuerdo de no Disponibilidad con el nivel de detalle exigido. (Cuadro 2).

Cuadro 2. Estimación de la AIReF del cierre de 2016

CCAA	Valoración de la AIReF del cierre de 2016 sobre presupuestos iniciales (%PIB)					
	Cierre 2015 (1)	Gasto 2015 no reiterado en 2016 (2)	Variación recursos del sistema 16/15 * (3)	Medidas adoptadas 2016 (4)	Valoración AIReF resto evolución ppto CCAA (5)	Previsión central cierre AIReF 2016 (6) = (1) - (2) - (3) - (4) - (5)
Andalucía	-1,1%	0,0%	1,1%	-0,2%	-0,3%	-0,4%
Aragón	-2,1%	0,1%	0,5%	0,4%	0,0%	-1,1%
Castilla y León	-1,3%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,4%	-0,8%
Castilla-La Mancha	-1,7%	0,1%	0,5%	0,0%	0,1%	-0,9%
Extremadura	-2,7%	0,5%	1,1%	0,0%	-0,3%	-1,4%
Comunidad de Madrid	-1,4%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,8%
La Rioja	-1,1%	0,0%	0,8%	-0,1%	-0,1%	-0,5%

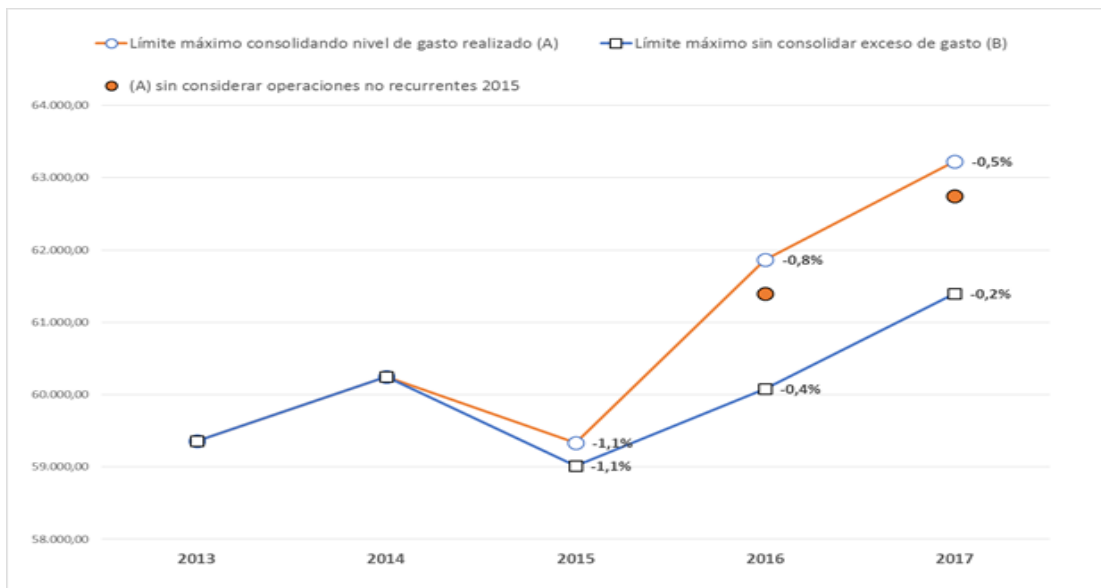
CCAA	Valoración de la AIReF del cierre de 2016 a partir de los PEF (%PIB)						
	Cierre 2015	Gasto no reiterado en 2016	Evolución recursos sistema	Medidas 2016 de la CA		Valoración AIReF resto evolución ppto 2016	Previsión central AIReF 2016
	(1)	(2)	(3)	AND (4)	Resto medidas (5)	(6)	(7) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5) + (6)
Andalucía	-1,1%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	-0,6%	-0,6%
Aragón	-2,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,3%	0,0%	-1,1%
Castilla y León	-1,3%	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,7%
Castilla-La Mancha	-1,7%	0,3%	0,5%	0,0%	0,1%	-0,1%	-0,9%
Extremadura	-2,6%	0,5%	1,1%	0,2%	0,0%	-0,2%	-1,0%
Comunidad de Madrid	-1,4%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	0,2%	-0,7%
La Rioja	-1,1%	0,0%	0,8%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,4%

La aplicación de la regla de gasto de acuerdo con el criterio de evaluación del MINHAP lleva a que, con carácter general, la evolución del gasto exigida por esta regla sea menos exigente que la consistente en las previsiones de déficit, eliminando en una parte importante la diferenciación de los objetivos de estabilidad que podía obtenerse en la práctica mediante la aplicación de esta regla. El criterio considerado para la determinación del nivel de partida de cara a la aplicación de la regla de gasto supone la consolidación de los niveles de gasto alcanzados en ejercicios anteriores, incluso aunque a partir de estos se hubiera determinado un incumplimiento de dicha regla. Esto implica que las desviaciones producidas sobre los objetivos no son corregidas en ejercicios futuros.

Si se aplicase la regla de gasto sin consolidar dichas desviaciones a las siete comunidades cuyos PEF se han analizado hasta la fecha, el nivel máximo de gasto agregado de estas sería significativamente inferior para los años 2016 y 2017 (en torno a un 0,4 % del PIB). (Gráfico I).

En los anexos correspondientes a cada comunidad se incluye una estimación del déficit/superávit al que, dado el nivel de ingresos, podrían conducir estos niveles de gasto.

Gráfico 1. Límite máximo del gasto computable a efectos del cumplimiento de la regla de gasto (millones €). Datos agregados de las siete CCAA analizadas.



En general, las previsiones de ingresos de los PEF son más realistas que las del presupuesto aprobado; sin embargo, el escenario de gastos parece muy ajustado teniendo en cuenta la dinámica del gasto sanitario estimada por la AIReF². En el Informe de la APE, la AIReF estimó en el entorno de un 4 % el crecimiento interanual promedio del gasto sanitario en el periodo 2016-2019. Con carácter general, los gastos corrientes previstos en los planes registran un pequeño crecimiento o disminución. Dado que el gasto sanitario representa aproximadamente la mitad del gasto autonómico, es difícil que el resto de las partidas puedan compensar su evolución en ausencia de medidas o decisiones de política presupuestaria significativas en los planes remitidos.

Con carácter general, los PEF presentados no incorporan la adopción de los acuerdos de no disponibilidad (AND) anunciados en la APE ni la condicionalidad especial en materia de gasto sanitario asociada al fondo de liquidez autonómica (FLA). Solo Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, que son las CCAA que requieren un ajuste superior para alcanzar la senda prevista en el PEF, recogen en su plan medidas o compromisos de naturaleza similar a los AND. No obstante:

- Únicamente en el caso de Extremadura estas medidas tienen la naturaleza de un acuerdo de no disponibilidad, adoptado por el Gobierno regional, en el que se detallan las partidas afectadas y cuyo efecto se espera mantener en el ejercicio siguiente.

2. Estas estimaciones se han efectuado en función de la variación observada y prevista de ciertos factores, como el producto interior bruto, la estructura demográfica y otros que capturan los efectos sobre el gasto del progreso tecnológico en el sector sanitario. Para modelizar estas variables se han tenido en cuenta los supuestos macroeconómicos recogidos en el informe sobre la actualización del programa de estabilidad y las proyecciones de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

- En el caso de Aragón, si bien se prevén retenciones de crédito para no disponibilidad por un 0,2 % del PIB, la comunidad solo plantea el compromiso de que se traduzcan en acuerdos de no disponibilidad parte de dichas retenciones, un 0,1 % del PIB, y que se mantenga su efecto en 2017.
- Las retenciones de crédito recogidas en el PEF de Castilla-La Mancha no suponen una medida de reducción del déficit, puesto que la comunidad condiciona su aplicación a la no realización de los mayores ingresos esperados de las medidas tributarias adoptadas. Por otra parte, no prevé que su efecto se mantenga en los ejercicios siguientes.

Respecto a las medidas anunciadas de sostenibilidad del gasto sanitario:

- Solo Castilla y León anuncia en su PEF la adhesión al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las CCAA a pesar de que para esta comunidad no resulta obligatoria su aplicación por no estar adherida al FLA 2016. Asimismo, La Rioja ha comunicado su adhesión a este instrumento, si bien no se recoge expresamente en su PEF.
- Para Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, sí resultan obligatorias estas medidas conforme al Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de día 31 de marzo de 2016. Sin embargo, en los borradores de los PEF presentados por estas comunidades no se contempla el compromiso de adhesión, ni por lo tanto la cuantificación de sus posibles efectos económicos en los años 2016 y 2017.

De la evaluación de los PEF, la AIReF concluye que La Rioja, Andalucía, Madrid y Castilla y León pueden, con distinto grado de probabilidad, cumplir la senda propuesta por el Gobierno en la APE. Por el contrario, en Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón se observan dificultades para el cumplimiento de los escenarios previstos en sus PEF. En el cuadro 3 se gradúa la probabilidad de cumplimiento de las previsiones del PEF para los dos años cubiertos, 2016 y 2017. En el caso de La Rioja, hay que destacar que se considera muy probable el cumplimiento de la senda de la APE, aunque se observan dificultades para alcanzar sus previsiones de cierre, mucho más exigentes en ambos ejercicios. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Valoración de los PEF

CCAA	Valoración de la AIReF de las previsiones de las CCAA Capacidad/necesidad de financiación			
	Previsiones de las CCAA en PEF (% PIB)		Probabilidad de cumplimiento de las previsiones en PEF (*)	
	2016	2017	2016	2017
Andalucía	-0,7	-0,5	Probable	Probable
Aragón	-0,7	-0,5	Muy improbable	Muy improbable
Castilla y León	-0,7	-0,5	Factible	Factible
Castilla-La Mancha	-0,7	-0,5	Improbable	Improbable
Extremadura	-0,7	-0,5	Improbable	Muy Improbable
Comunidad de Madrid	-0,6	-0,5	Factible	Factible
La Rioja (*)	-0,2	0,1	Muy probable	Muy probable

(*) En el caso de La Rioja, se valora la probabilidad de cumplimiento de la senda de la APE.

La AIReF considera conveniente reiterar al MINHAP algunas de las recomendaciones, formuladas en el ámbito de otros informes, que deberían incorporarse a los PEF que se presenten y debatan en el CPFF. A pesar de que la incertidumbre respecto a los objetivos fiscales con los que finalmente se evalúen estos PEF impide el pronunciamiento de la AIReF sobre la adecuación de las previsiones y la suficiencia de las medidas, y por lo tanto no puede formular recomendaciones en este sentido, sí se considera conveniente reiterar algunas de las recomendaciones formuladas en el ámbito de otros informes que deberían incorporarse a los PEF que se presenten y debatan en el CPFF.

La AIReF recomienda que:

1. *una vez se pronuncie el Consejo Europeo sobre la senda de déficit 2016 y 2017 y se actualice el reparto vertical de objetivos, se haga una distribución diferenciada de objetivos entre CCAA.*

En el informe sobre la APE 2016-2019, la AIReF recomendó al Gobierno el establecimiento de sendas claramente diferenciadas por comunidades autónomas teniendo en cuenta aspectos como la evolución de los recursos del sistema de financiación, la incidencia de las operaciones no recurrentes registradas en 2015 y la contención del gasto público implícita para alcanzar la senda prevista. En particular se alertaba de que la fijación de una misma senda para todas las CCAA suponía un riesgo

para el cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria en 2016, permitiendo en algunas CCAA una relajación de los compromisos y previsiones de unos presupuestos ya aprobados. Los PEF analizados ponen de manifiesto la materialización de este riesgo puesto que, en general, las CCAA presentan unas previsiones que agotan la propuesta de déficit del Gobierno del 0,7%.

2. *se desarrollen, mediante OM, los criterios de aplicación de la regla de gasto, de manera que su desconocimiento no pueda ser argumento para la no fijación de escenarios presupuestarios compatibles con su cumplimiento y consistentes con los gastos previstos por la comunidad en el marco del objetivo de estabilidad presupuestaria.*

3. *se dote de publicidad a las consultas que las CCAA y las CCLL formulen a la Intervención General de la Administración del Estado y Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, así como las respuestas de estos centros conforme a las competencias atribuidas a cada uno de ellos en materia de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.*

En varios informes, la AIReF ha señalado la necesidad de concretar aspectos fundamentales para la correcta aplicación y cálculo de la regla de gasto mediante una orden ministerial. El MINHAP considera que una vez publicadas las guías para el cálculo de la regla de gasto, elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado, no es necesaria una orden ministerial que concrete la metodología. Sin embargo, la AIReF mantiene que determinados aspectos de la regulación actual contenida en el artículo 12 de la LOEPSF no están suficientemente desarrollados, como tampoco lo está la metodología necesaria para su cálculo ni el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda planificar, seguir y evaluar la regla de gasto en el ámbito de su actividad. Así se desprende del análisis de los PEF que sigue poniendo de manifiesto deficiencias en los datos y cálculos realizados para la determinación del cumplimiento de la regla de gasto, justificado por las CCAA en la falta de conocimiento preciso sobre los ajustes efectuados por el MINHAP para la verificación de su cumplimiento. En este contexto sería muy positivo dotar de publicidad a las consultas que puedan plantear las distintas CCAA y CCLL respecto a los criterios de aplicación de la regla de gasto o el tratamiento de operaciones concretas a las que se refiere la introducción de la guía para la determinación de la regla de gasto para CCAA.

4. *el MINHAP revise su interpretación respecto al cálculo de la regla de gasto, según la cual se consolidan a futuro las desviaciones de gasto producidas en cada ejercicio, eliminando en estos casos, al menos, las operaciones que no van a tener lugar al año siguiente.*

En el informe sobre la APE 2016-2019, la AIReF puso de manifiesto que la interpretación que de la aplicación de la regla de gasto hace el MINHAP desvirtúa el objetivo perseguido por cualquier regla internacional de disciplina del gasto público y se separa de los criterios de aplicación de la regla de gasto europea³, en la medida en que incumplirla no obliga a corregir la desviación, sino que se puede consolidar, partiendo de un gasto más elevado de cara al año siguiente. Este criterio de evaluación del MINHAP resulta especialmente distorsionador en el caso de las operaciones no recurrentes ya que permite aumentar el gasto, cuando su cuantía se corrige automáticamente al ejercicio siguiente.

5. *el MINHAP publique los planes de ajuste aprobados así como su actualización y seguimiento mensual.*

La AIReF recomendó en el informe sobre los presupuestos de 2016 la publicación de los planes de ajuste, en la medida en que estos contienen información esencial para el análisis de la situación fiscal de las CCAA, siendo su actualización y seguimiento de carácter mensual. Especialmente para este año en el que existen dudas sobre la fecha de celebración del próximo CPFF, esta publicación permitiría transparentar con mayor celeridad las previsiones y medidas (incluidos AND) de las distintas CCAA.

3. Reglamento (CE) N 1466/97 del Consejo.

Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

José Abascal nº 2 | 2ª Planta | 28003 Madrid
+34 910 100 895

www.airef.es

