

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

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIREF:

C/José Abascal, 2, 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

Resumen ejecutivo

La AIReF emite este informe con una doble perspectiva: de un lado, la evaluación de las propuestas de objetivos individuales de déficit y deuda públicos para las Comunidades Autónomas (CCAA) en 2016 y en el periodo 2017-2019 remitidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y de otro, el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales. De acuerdo con la normativa vigente, la AIReF tiene que informar las propuestas de distribución horizontal de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas (CCAA) para el ejercicio 2016 y para el periodo 2017-2019 presentadas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP). Las recomendaciones que deriven de esta evaluación podrán plasmarse o no en una nueva propuesta del Ministerio de acuerdo con el “principio de cumplir o explicar”. En ningún caso la Ley orgánica de creación de la AIReF, ni la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) contemplan la presentación de una propuesta alternativa por parte de esta institución. Este informe se realiza en el ejercicio de las funciones de supervisión de este organismo que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF, nacen de la necesidad de que una institución fiscal independiente realice un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales.

A la AIReF no le corresponde la presentación de una propuesta de distribución individual de objetivos alternativa, sino la evaluación de la propuesta realizada por el MINHAFP. En el informe sobre distribución horizontal de objetivos de déficit y deuda de las CCAA en 2015, la AIReF planteó una serie de indicadores, que a su juicio debería contener la propuesta del MINHAFP, y cuya aplicación apuntaba a la conveniencia de unos déficit asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad. Esta consideración dio lugar a una recomendación a la que el MINHAFP contestó que la AIReF *“tuvo la oportunidad de incluir en dicho informe una propuesta de fijación de ambos objetivos basada en los supuestos que consideró oportunos”*. A este respecto, la AIReF entiende que no está entre sus competencias realizar actuaciones alternativas a las que corresponden el MINHAFP sino evaluar estas actuaciones, formulando las recomendaciones oportunas, en el ámbito y con el alcance que la Ley orgánica de la AIReF y la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera le atribuye.

La AIReF debe alertar de la existencia de riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales a lo largo del ciclo presupuestario, cuyo primer hito es la fijación de los objetivos de déficit y deuda. El seguimiento de las reglas

fiscales arranca con el establecimiento de los objetivos de estabilidad y deuda para los distintos subsectores de las AAPP y para cada una de las comunidades autónomas. Desde esta perspectiva, la evaluación del riesgo de incumplimiento se inicia ya con la fijación de estos objetivos y por ello la AIReF analiza en este informe, la factibilidad de que se cumplan en el ámbito autonómico, alertando, en su caso, de la existencia de riesgos de incumplimiento.

La evaluación de la AIReF sobre la propuesta recibida se centra en el año 2017. La documentación recibida no incorpora una previsión de cierre de déficit público en 2016 que permita valorar la situación de partida para la fijación de los objetivos del período 2017-2019, ni tampoco una estimación de la evolución esperada de los ingresos en los próximos años. Dada la falta de información relevante y la incertidumbre asociada a las revisiones del sistema de financiación y regla de gasto que, previsiblemente, tendrán lugar en el periodo contemplado en la propuesta, la AIReF sólo se pronuncia sobre los objetivos propuestos para 2017 tomando como punto de partida el 2015, último año cerrado.

La AIReF formula recomendaciones dirigidas a la fijación de objetivos diferenciados y a la implicación de las CCAA en el proceso de distribución de los objetivos del subsector. La AIReF recomienda que la distribución horizontal de objetivos se sustente en indicadores que permitan la diferenciación por CCAA atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. Así mismo recomienda la implicación de las CCAA en el proceso de elaboración de la propuesta de objetivos de estabilidad y la mejora del sistema de fijación de los objetivos de deuda.

- **Objetivo de estabilidad presupuestaria**

El MINHAFP ha presentado objetivos homogéneos para las CCAA, sobre la base de su factibilidad para todas ellas. Las propuestas remitidas por el MINHAFP se basan en el supuesto de que el déficit de 2016 y la senda de ajuste 2017-2019 establecida para el conjunto del subsector (-0,7%; -0,6%; -0,3% y 0% en términos de PIB en cada uno de estos años, respectivamente), es factible para todas las CCAA y, por ello, presenta unos objetivos homogéneos.

Esta consideración de factibilidad no está respaldada metodológicamente por ninguna métrica y descansa en una simple comparación de las posiciones relativas respecto al año 2013. El establecimiento de objetivos homogéneos se justifica sobre la base de que la diferencia en la necesidad de financiación que se ha registrado en los últimos ejercicios entre las CCAA de mayor y menor déficit no es elevada y que, por tanto, resulta factible la consecución de un mismo objetivo en la medida en que implica un esfuerzo

mayor para las CCAA más alejadas del objetivo del año anterior, pero en cualquier caso inferior al exigido en 2013, año en el que se fijaron objetivos diferenciados. Sin embargo, la propuesta del MINHAFP no contiene ninguna métrica que sustente la valoración de la factibilidad y, por lo tanto, esta no puede ser evaluada por la AIReF.

Siguen existiendo diferencias significativas en la posición de partida de las CCAA, por lo que desde la perspectiva de factibilidad, la AIReF considera que, en este momento, el establecimiento de objetivos homogéneos para todas las CCAA supone un riesgo de desviación para las CCAA más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de credibilidad. El esfuerzo a realizar en 2016 y 2017 para alcanzar en este último año el objetivo del -0,6%, medido en términos estructurales primarios, presenta un diferencial de entorno a un punto entre la comunidad mejor y peor posicionadas, lo que supone, para algunas CCAA, la realización de un ajuste muy grande en dos años. En este sentido, la AIReF alertó en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del riesgo que la fijación de una misma senda para todas las CCAA suponía de cara al cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto del subsector en 2016 y recomendó la fijación de una senda diferenciada por CCAA. El MINHAFP contestó que en ese momento no era oportuna la recomendación ya que es en el momento de informar la propuesta de reparto horizontal de objetivos cuando la AIReF tiene que pronunciarse al respecto. Sin embargo, dada la fecha en la que se plantea la propuesta, no cabe más que constatar que la ejecución de las CCAA se ha ido ajustando a la propuesta homogénea realizada por el MINHAFP tras la presentación de la APE, de manera que las CCAA que, a priori, podían alcanzar un déficit inferior al 0,7% fijado para el subsector, parecen estar agotando el margen que la evolución de los recursos del sistema de financiación y la aplicación estricta de la regla de gasto les ofrecía.

Existen indicadores que permiten medir la factibilidad y que deben ser incorporados a las propuestas de distribución de objetivos con antelación suficiente para su debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La AIReF considera que la factibilidad de cumplir con el objetivo de estabilidad puede medirse con indicadores que, con alguna variante, son comúnmente reconocidos a nivel nacional e internacional como instrumentos de evaluación de las reglas fiscales. La AIReF propone dos indicadores de factibilidad en línea con las conclusiones del ECOFIN de 6 de diciembre. El primero de ellos, mide, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, el esfuerzo estructural primario que tendrían que realizar las CCAA en el periodo 2016-2017 para alcanzar, en este último año, el objetivo del -0,6% propuesto. El segundo, la evolución de los empleos no financieros (con alguna corrección y para estos

mismos años) que permitiría cumplir con el objetivo en el supuesto de ejercicio de competencias homogéneas por parte de las CCAA.

La combinación de indicadores de esfuerzo estructural y de evolución del gasto, realizada mediante un procedimiento de factores comunes, permite identificar a cinco CCAA con problemas claros de factibilidad en la consecución del objetivo de déficit del 0,6% PIB propuesto para 2017. Las CCAA de Aragón, Cataluña, C.Valenciana y especialmente, Extremadura y Murcia tendrían que realizar un esfuerzo de consolidación fiscal en el periodo 2016-2017 claramente superior a la media de CCAA. Desde esta perspectiva de factibilidad, su objetivo de déficit debería ser superior, en mayor o menor grado, al del conjunto del subsector.

No obstante, cualquier evaluación de un reparto de objetivos de déficit hacia adelante debe incorporar aspectos de equidad, por lo que la AIReF ha hecho un ejercicio de análisis conjunto de factibilidad y equidad mediante una relación de sustitución intertemporal de esfuerzo pasado y futuro. El informe de evaluación incluye un análisis de los indicadores de ajuste estructural y evolución del gasto en el periodo de 2007 a 2015 lo que incorpora consideraciones de equidad al análisis. Así, de las 5 CCAA identificadas, solo la Comunitat Valenciana ha realizado, en este periodo, un esfuerzo igual al promedio del subsector. No obstante, han de tenerse en cuenta otros factores de equidad como la posición relativa de la comunidad en términos de recursos del sistema de financiación o el ejercicio de competencias normativas en materia tributaria.

El binomio equidad-factibilidad y el peso que se dé a cada uno de sus términos es una decisión que requiere de un debate previo que no es posible dado el plazo existente entre la celebración de la sesión preparatoria y el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se vota la propuesta del MINHAFP. El compromiso con la estabilidad presupuestaria requiere hacer partícipe de los distintos hitos del ciclo presupuestario a todas las Administraciones Públicas. Desde esa perspectiva la AIReF recomienda que la propuesta de objetivos, junto con su informe, puedan ser analizados y debatidos con suficiente antelación por los grupos de trabajo del CPFF, de manera que el Ministerio pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las CCAA y de la propia AIReF, antes de su presentación en el pleno del Consejo.

La propuesta recibida no toma en consideración la regla de gasto, que de tenerse en cuenta podría suponer un objetivo más exigente para siete CCAA. Adicionalmente al argumento de factibilidad, el documento hace referencia a la coherencia de los objetivos de estabilidad propuestos con la regla de gasto a nivel del conjunto de las CCAA, pero no tiene en cuenta la

diferente situación de cada una de ellas, ni la aplica como factor diferenciador, a pesar de que la regla de gasto resulta limitativa en las CCAA que están más cercanas al cumplimiento de los objetivos. Así, para las comunidades de Andalucía, Illes Balears, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja, la aplicación de la regla de gasto podría llevar a un déficit más exigente al fijado como objetivo de estabilidad.

No incorporar la regla de gasto en el momento de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria, como exige la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), resta efectividad a la regla. La propuesta de objetivos de estabilidad no tiene en cuenta la posición relativa de cada comunidad respecto a la aplicación de la regla de gasto de manera que se deja a la posterior ejecución del presupuesto la adecuación del gasto a la tasa de referencia fijada. La AIReF entiende que esta demora en el momento en que la regla de gasto se incorpora al proceso presupuestario, contribuye a su consideración como una regla fiscal de segundo orden, y ello a pesar de que la LOEPSF sitúa a las tres reglas fiscales al mismo nivel de exigencia de cumplimiento. A esta consideración se añaden los problemas metodológicos y prácticos, y probablemente de definición, que sin duda tienen que analizarse en el grupo de trabajo que el MINHAFP ha anunciado que va a crear con esta finalidad.

- **Objetivo de deuda**

La AIReF considera ineficaz el actual sistema de fijación de objetivos anuales de deuda y, en tanto este no se rediseñe, el análisis se centra en determinados aspectos que podrían ser mejorados. La AIReF considera que el objetivo de deuda es un objetivo de sostenibilidad, que por lo tanto tiene que verse en un horizonte de largo plazo. Además, tal y como se ha señalado en informes anteriores¹, el diseño actual de los objetivos de deuda no garantiza la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, dado que el cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación ni con el incremento anual de deuda ni con la distancia que falta para alcanzar el valor de referencia del 13% del PIB. En consecuencia, en tanto no se rediseñe el actual sistema, el análisis se centra en valorar determinados aspectos formales de los objetivos de deuda que pueden ser mejorados, tales como la transparencia, la definición de la deuda limitada por el objetivo o la coherencia con los objetivos de estabilidad.

No se puede considerar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores. Las propuestas de objetivos de deuda para 2016 y para

¹ [Informe de presupuestos iniciales 2016](#); [Informe de líneas fundamentales 2016 CCAA](#)

2017-2019 dicen ser coherentes con los objetivos de estabilidad para los respectivos ejercicios. Sin embargo, no se puede considerar que se esté guardando esa coherencia cuando los objetivos de deuda se pueden ampliar para financiar los excesos de déficit respecto del objetivo de estabilidad procedentes de ejercicios anteriores.

I. Introducción

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

El retraso excepcional en la fijación de los objetivos verticales, que han sido aprobados por las Cortes el pasado 20 de diciembre, ha condicionado el calendario de emisión del presente informe. La existencia de un Gobierno en funciones hasta finales del mes de octubre y la comunicación, el pasado 2 de agosto, por parte del Consejo Europeo de una nueva senda de consolidación fiscal para 2016-2019, ha supuesto el retraso en la fijación del objetivo para el conjunto de CCAA y, por consiguiente, de la formulación por el MINHAFP de la propuesta de distribución horizontal, que es objeto de valoración en el presente informe.

II. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es el estudio de las propuestas de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de cada una de las CCAA para el 2016 y el periodo 2017-2019, una vez fijados los objetivos para el conjunto del subsector. De acuerdo con el artículo 16 del Estatuto de la AIReF, una vez aprobados los objetivos del conjunto de las AAPP, el MINHAFP tiene que remitir a la AIReF la documentación de base y antecedentes utilizados, acompañada de un análisis inicial con la posible propuesta de fijación de los objetivos individuales para cada una de las CCAA (reparto horizontal de objetivos). Por tanto, el informe de AIReF tiene como

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

El alcance del informe se ha limitado al año 2017. La remisión en diciembre de la propuesta hace inefectivo cualquier pronunciamiento de la AIReF sobre los objetivos de 2016. Por otra parte, la documentación no contempla aspectos esenciales como una previsión de cierre del ejercicio 2016 o una estimación de los ingresos en el periodo 2017-2019. A esta circunstancia hay que añadir la incertidumbre asociada a las revisiones del sistema de financiación y regla de gasto que, previsiblemente, tendrán lugar en el periodo contemplado en la propuesta. Por todas estas limitaciones, la evaluación de la AIReF sobre la propuesta recibida se centra en el año 2017.

III. Valoración de la propuesta del MINHAFP

La propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria 2016-2019 del MINHAFP plantea objetivos homogéneos para todas las CCAA e iguales a los del subsector para cada uno de los años. Expresados en porcentaje del PIB, los objetivos homogéneos propuestos son: -0,7% en 2016; -0,6% en 2017; -0,3% en 2018; y 0% en 2019. El MINHAFP fundamenta esta propuesta en argumentos relativos al conjunto del subsector y a la situación individual de cada comunidad.

✓ **Argumentos relativos al conjunto del subsector CC.AA.**

- La propuesta permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad de acuerdo con la senda establecida para el conjunto del subsector de las CCAA, así como la regla de gasto, en los términos establecidos para ambas reglas fiscales en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016.
- La regla de gasto supone una restricción adicional superior a medio plazo, que evitaría un mayor gasto discrecional.
- La fijación de objetivos homogéneos evita trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre posibles desequilibrios derivados de los actuales sistemas de financiación, y mediante un traslado sencillo al objetivo conjunto del subsector aporta transparencia y visibilidad a su control.

La AIReF considera que los argumentos señalados no son válidos para justificar la adopción de un objetivo individual homogéneo para todas las CCAA porque no tienen en cuenta la situación de cada comunidad, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de realizar el esfuerzo necesario para alcanzar su senda de ajuste, como respecto al riesgo de relajar su política fiscal ante objetivos de déficit que se perciban fácilmente alcanzables.

En relación a la regla de gasto, el MINHAFP señala que ésta supone una restricción adicional a la marcada por el objetivo de estabilidad para el conjunto del subsector. Sin embargo, no incorporar la regla de gasto en el momento de fijar los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, como exige la LOEPSF, resta efectividad a la regla. No se tiene en cuenta la posición relativa de cada comunidad respecto a la aplicación de la regla de gasto de manera que se deja a la posterior ejecución del presupuesto la adecuación del gasto a la tasa de referencia fijada. La AIReF entiende que esta demora en el momento en que la regla de gasto se incorpora al proceso presupuestario, contribuye a su consideración como una regla fiscal de segundo orden, y ello a pesar de que la LOEPSF sitúa a las tres reglas fiscales al mismo nivel de exigencia de cumplimiento. A esta consideración se añaden los problemas metodológicos y prácticos, y probablemente de definición, que sin duda tienen que analizarse en el grupo de trabajo que el MINHAFP ha anunciado que va a crear con esta finalidad.

Por otra parte, el MINHAFP argumenta que la fijación de criterios simétricos “evita trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre posibles disfunciones o desequilibrios en los recursos aportados por los sistemas de financiación ...”. Si bien la AIReF está de acuerdo en que este ámbito no es el adecuado para la discusión de dichas situaciones, también considera que éstas y otras circunstancias, que determinan posiciones distintas entre CCAA de cara a procesos de consolidación fiscal factibles, no pueden dejar de tenerse en cuenta, con independencia de cuál sea el origen de las diferencias.

Por último, la AIReF comparte la idea de que la simplicidad de las reglas fiscales aporta transparencia y visibilidad a su control, pero esta simplicidad no puede ser sustitutiva de otros criterios igualmente relevantes como, por ejemplo, la factibilidad de su cumplimiento.

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

- La consecución de los objetivos resulta factible con objetivos homogéneos, pues, a diferencia de 2013, ejercicio en el que se establecieron objetivos individuales, existe una convergencia entre los datos de déficit de las distintas CCAA que permitiría, de acuerdo

con las proyecciones fiscales, la consecución del equilibrio nominal en 2019.

- La fijación de objetivos homogéneos supone un mayor esfuerzo para aquellas CCAA más alejadas del punto de partida.

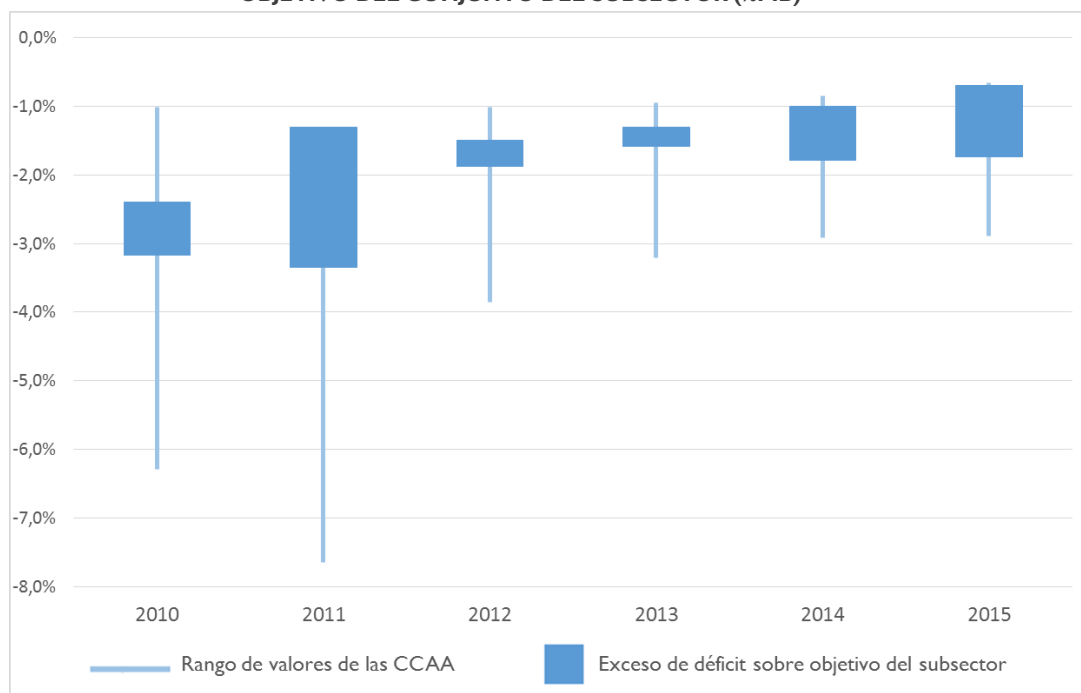
Esta consideración de factibilidad no está respaldada metodológicamente y descansa en una simple comparación de las posiciones relativas respecto al año 2013. Aparte de esta comparativa de posiciones relativas, la propuesta del MINHAFP no contiene ninguna métrica que sustente la valoración de la factibilidad y por lo tanto esta no puede ser evaluada por la AIReF.

Siguen existiendo diferencias significativas en la posición de partida de las CCAA, por lo que desde la perspectiva de factibilidad, la AIReF considera que, en este momento, el establecimiento de objetivos homogéneos para todas las CCAA supone un riesgo de desviación para las CCAA más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de credibilidad. El esfuerzo a realizar en 2016 y 2017 para alcanzar en este último año el objetivo del -0,6%, medido en términos estructurales primarios, presenta un diferencial de entorno a un punto entre la comunidad mejor y peor posicionadas, lo que supone, para algunas CCAA, la realización de un ajuste muy grande en dos años. En este sentido, la AIReF alertó en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del riesgo que la fijación de una misma senda para todas las CCAA suponía de cara al cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto del subsector en 2016 y recomendó la fijación de una senda diferenciada por CCAA. El MINHAFP contestó que en ese momento la recomendación era una mera opinión ya que es en el momento de informar la propuesta de reparto horizontal de objetivos cuando la AIReF tiene que pronunciarse al respecto. Sin embargo, dada la fecha en la que se plantea la propuesta, no cabe más que constatar que la ejecución de las CCAA se ha ido ajustando a la propuesta homogénea realizada por el MINHAFP tras la presentación de la APE, de manera que las CCAA que, a priori, podían alcanzar un déficit inferior al 0,7% fijado para el subsector, parecen estar agotando el margen que la evolución de los recursos del sistema de financiación y la aplicación estricta de la regla de gasto les ofrecía.

Como se observa en el gráfico 1 la convergencia aludida en la propuesta corresponde fundamentalmente al ajuste fiscal realizado con anterioridad al 2013. En cambio, la diferencia entre objetivo y realización del conjunto del subsector (representada en el gráfico por un rectángulo), sí ha registrado variaciones significativas, que se ha ido ampliando entre 2013 y 2015. Se observa, asimismo, que la línea que representa el rango de valores de déficit de las CCAA tiende a reducirse notablemente en la zona de cumplimiento del

objetivo (por encima del rectángulo), particularmente en los años 2014 y 2015. Esta asimetría guarda relación con la tendencia adaptativa de las CCAA ante un objetivo fácilmente alcanzable, pues éstas, al no tener un objetivo individual acorde a su situación, pueden tender a cierto grado de laxitud en su política fiscal.

GRÁFICO I: DÉFICITS MÁXIMOS Y MÍNIMOS REGISTRADOS POR LAS CCAA Y DISTANCIA AL OBJETIVO DEL CONJUNTO DEL SUBSECTOR (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAFP.

Nota: La línea representa el rango de resultados, en términos de capacidad/necesidad de financiación como % PIB regional, de las CCAA. El rectángulo representa la distancia entre el objetivo y el resultado del conjunto del subsector en términos de % PIB.

Adicionalmente, existen dos aspectos legales que la propuesta de fijación de objetivos no contempla. El primero de ellos, en relación a la fijación de objetivos, se deriva del artículo 15 de la LOEPSF, que señala que para el establecimiento de los objetivos de estabilidad de las AAPP ha de tenerse en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. A su vez señala que los objetivos de deuda pública serán coherentes con los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos. En segundo lugar, en la documentación recibida no se incluye referencia a aspectos que la AIReF, de acuerdo con su estatuto, debe tener en cuenta en la elaboración del informe como son, entre otros, la situación particular de cada Administración en relación con la aplicación de la LOEPSF y especialmente la

existencia de un plan de equilibrio o plan económico financiero, así como la situación de partida de su endeudamiento.

La AIReF considera necesaria la incorporación al acuerdo de fijación de objetivos de un análisis de la factibilidad de los mismos que tenga en cuenta la situación de partida de las CCAA y que ponga de manifiesto la coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Con esta finalidad y con las limitaciones e incertidumbres puestas de manifiesto en el apartado de “Objeto del informe y limitaciones al alcance” la AIReF aporta los siguientes indicadores a la hora de diferenciar los objetivos individuales de las CCAA, en línea con las conclusiones del ECOFIN de 6 de diciembre y la metodología de la Comisión Europea para la medición del déficit estructural.

Análisis de factibilidad

La AIReF ha elaborado indicadores que permiten medir la factibilidad de la consecución de los objetivos 2017, combinando el esfuerzo estructural con la evolución del gasto. La AIReF considera que la factibilidad en el cumplimiento de los objetivos para el periodo 2017-2019 es el criterio fundamental para fijar los mismos pues solo fijando objetivos factibles se puede confiar en su consecución y en la efectividad de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF. Además considera que esta factibilidad puede medirse para lo cual ha elaborado dos indicadores de factibilidad y un indicador sintético, combinado de los mismos, comúnmente utilizados a nivel internacional.

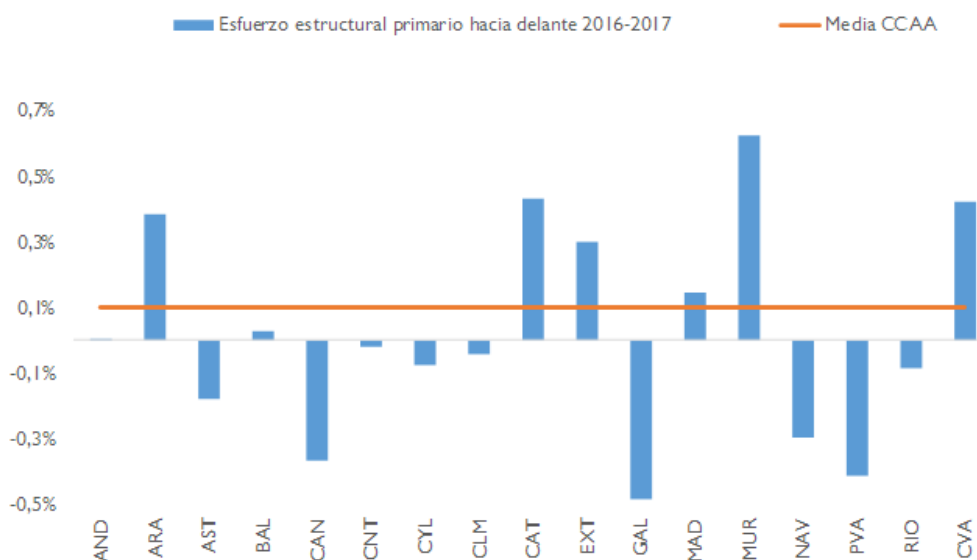
INDICADORES DE FACTIBILIDAD

1. Esfuerzo estructural hacia delante 2016-2017 (%PIB regional)

Este indicador es el estándar utilizado a nivel internacional y se aproxima al esfuerzo fiscal de manera indirecta al basarse en una estimación del impacto del ciclo económico en las cuentas públicas, de acuerdo a la metodología de la Orden ECC/1556/2016. Se excluyen del análisis los intereses, dado que sobre estos gastos las CCAA tienen muy poca capacidad de decisión y la situación es heterogénea en función de la adhesión o no a los mecanismos extraordinarios de financiación puestos en marcha por el MINHAFP.

De acuerdo con este indicador, según se muestra en el gráfico 2 se observa que las comunidades de Aragón, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y, en menor medida, la Comunidad de Madrid, tendrían que realizar un esfuerzo estructural primario superior al esfuerzo medio a realizar en los años 2016 y 2017 por el conjunto de las CCAA para llegar al objetivo conjunto del subsector del -0,6% del PIB.

GRÁFICO 2. ESFUERZO ESTRUCTURAL HACIA DELANTE 2016-2017 (%PIB REGIONAL)



Fuente: MINHAFP, MINEICO y estimaciones de AIReF.

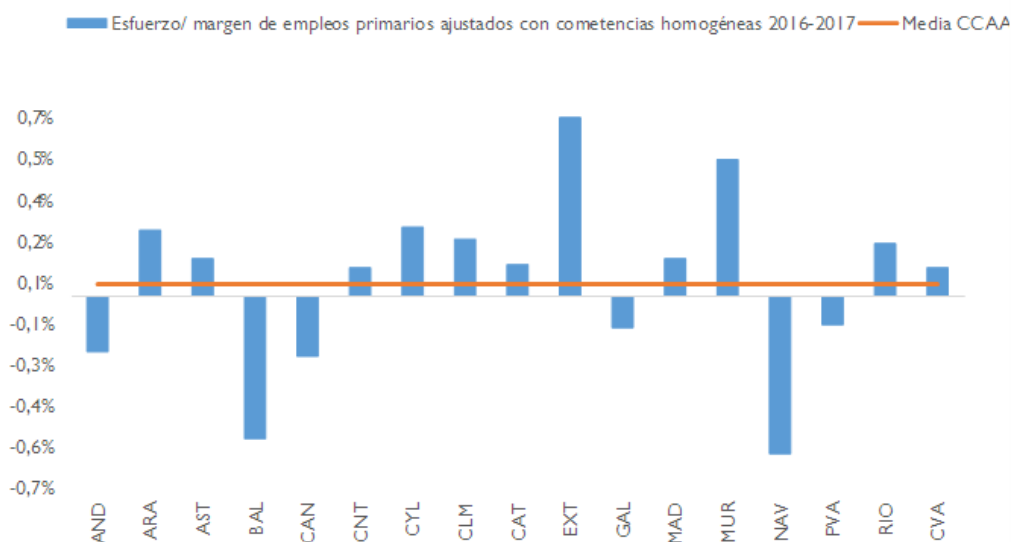
Nota: Variación anual promedio del saldo estructural primario estimado según la metodología de la Orden ECC/1556/2016 a realizar en el período 2016-2017 para alcanzar el objetivo del -0,6% PIB en 2017.

2. Esfuerzo / margen de empleos primarios ajustados 2016-2017 en términos de competencias homogéneas (% PIB regional)

Este indicador analiza el esfuerzo medio de reducción o el margen de aumento de los gastos primarios, en el periodo 2016-2017, que exigiría cumplir con el objetivo del -0,6% en 2017, dado un determinado nivel de ingresos estimado por AIReF, según se describe en el anexo de metodología.

En el gráfico 3 se aprecia el esfuerzo anual medio de cada una de las CCAA en el periodo 2016-2017 para llegar al objetivo del -0,6% PIB. Se destacan las CCAA de Extremadura y Región de Murcia que tendrían que realizar un esfuerzo muy superior a la media del subsector.

GRÁFICO 3. ESFUERZO/ MARGEN DE EMPLEOS PRIMARIOS AJUSTADOS 2016-2017 EN TÉRMINOS DE COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (% PIB REGIONAL)



Fuente: MINHAFP, CCAA y estimaciones de AIReF.

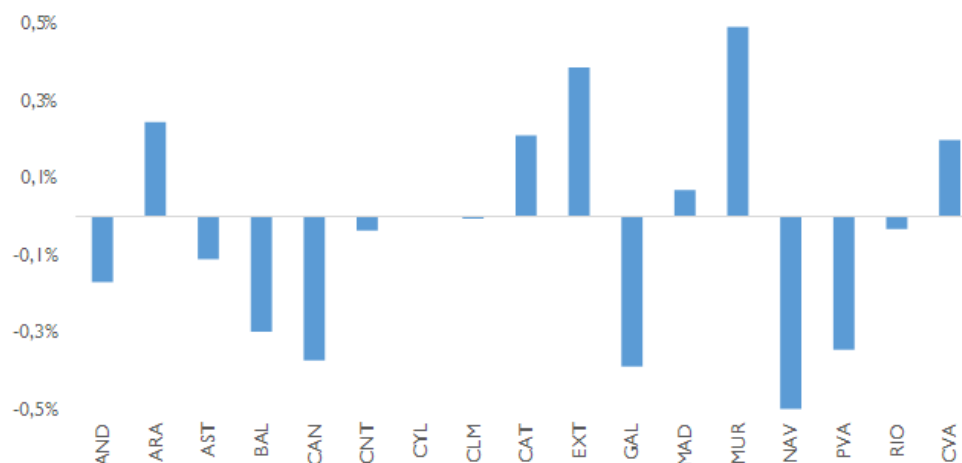
Nota: Esfuerzo/margen medido en promedio de las variaciones anuales, en porcentaje de PIB, de los empleos no financieros con homogeneidad competencial en materia de gastos, excluido el gasto de intereses y depurado de los gastos realizados en 2015 no recurrentes en 2017, pagos por recursos del sistema de financiación y ayudas a la inversión, que debería producirse para el cumplimiento de un objetivo de -0,6%, con unos recursos estimados para 2017 por la AIReF.

3. Sintético de factibilidad (desviación respecto a la media en % PIB regional)

Mide, en desviación con respecto a la media en % del PIB regional, el esfuerzo a realizar por las CCAA en el periodo 2016-2017 para alcanzar el objetivo del -0,6% del PIB regional en 2017, ponderando la información contenida en los indicadores anteriores de factibilidad, mediante unas pesos del 54% y 46%, respectivamente, según se describe en la metodología.

Con este indicador sintético, que combina los indicadores de factibilidad en términos de esfuerzo estructural y de empleos no financieros, se aprecia en el gráfico 4 que las CCAA de Región de Murcia y Extremadura y, en menor medida, las de Aragón, Cataluña y la Comunitat Valenciana tendrían que realizar en el periodo 2016 a 2017 un esfuerzo muy superior a la media para alcanzar el objetivo del subsector en 2017.

GRÁFICO 4. SINTÉTICO DE FACTIBILIDAD (DESVIACIÓN RESPECTO A LA MEDIA EN % PIB REGIONAL)



Fuente: MINHAFP, CCAA y estimaciones de AIReF.

Nota: Indicador ponderado que mide el esfuerzo a realizar, para alcanzar el objetivo del -0,6% del PIB regional en 2017, como desviación a la media de las CCAA. Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de factibilidad, mediante unas ponderaciones del 54% y 46%, respectivamente, obtenidas a través de un procedimiento estadístico.

Análisis de equidad

La AIReF ha diseñado también unos indicadores de equidad que miden el esfuerzo realizado por las CCAA en el pasado. A la factibilidad de cumplir los objetivos de estabilidad del periodo, la AIReF ha añadido otros indicadores de equidad que muestran los esfuerzos realizados por las CCAA en el periodo 2008-2015. Se ha considerado este periodo por ser lo suficientemente largo para abarcar distintas fases del ciclo económico, en el que existe mucha homogeneidad competencial en materia de gastos y en el que se dispone de datos definitivos de ejercicios cerrados.

INDICADORES DE EQUIDAD

Los indicadores de equidad se han dividido en indicadores principales y complementarios.

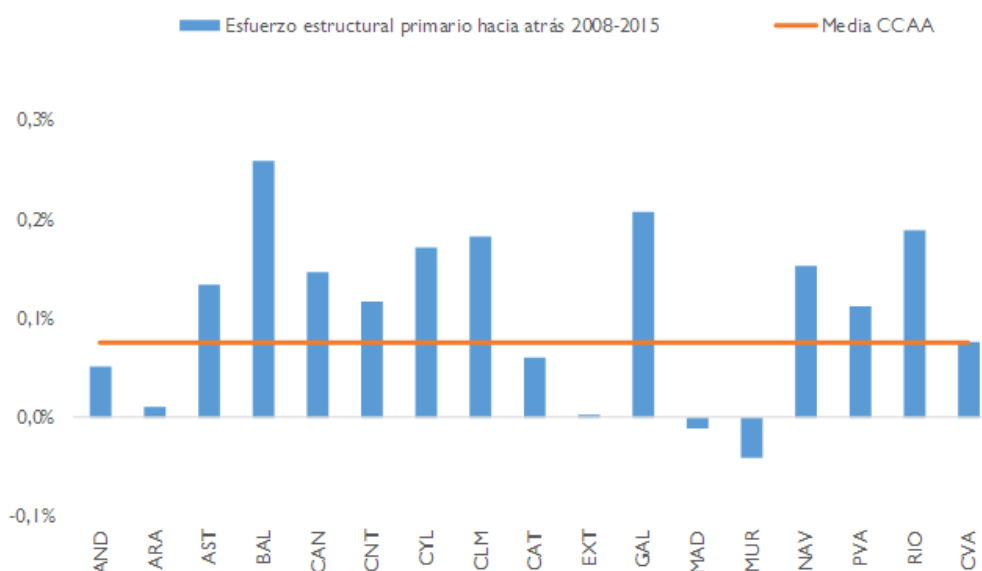
Indicadores principales:

1. Esfuerzo estructural primario hacia atrás 2008-2015 (% PIB regional)

Este indicador mide la variación anual promedio del saldo estructural primario acorde a la metodología de la Orden ECC/1556/2016 entre 2008 y 2015.

De acuerdo con este indicador, según se muestra en el gráfico 5 se observa que todas las comunidades, con excepción de Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, Madrid y Murcia, han realizado un esfuerzo estructural primario superior al esfuerzo medio realizado por el conjunto de las CCAA en los años 2008 a 2015.

GRÁFICO 5. ESFUERZO ESTRUCTURAL PRIMARIO HACIA ATRÁS 2008-2015 (% PIB REGIONAL)



Fuente: INE, MINHAFP, MINEICO y estimaciones de AIReF.

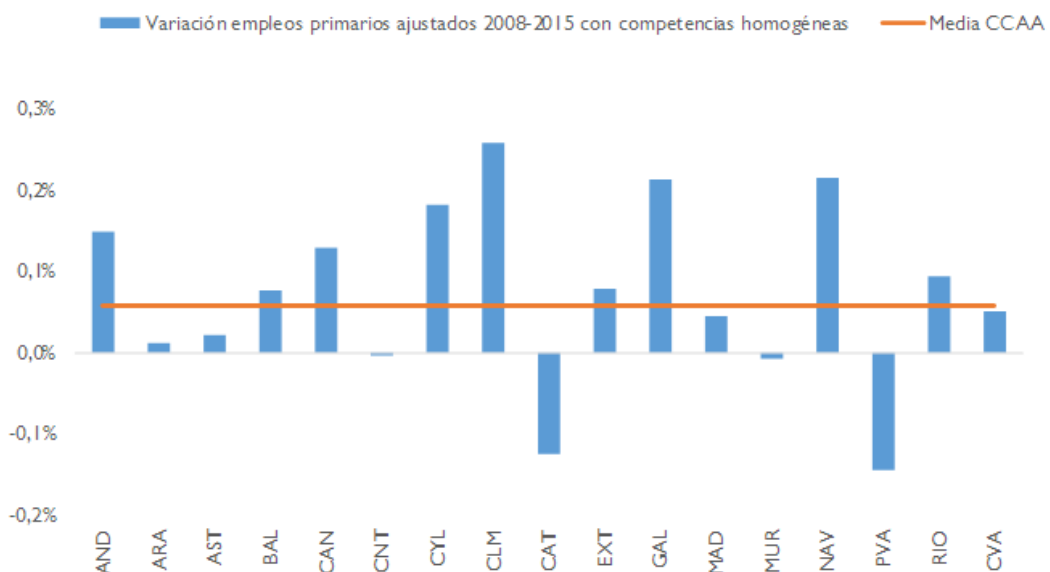
Nota: Variación anual promedio del saldo estructural primario realizado según la metodología de la Orden ECC/1556/2016 entre 2008-2015.

2. Esfuerzo/margen de empleos primarios ajustados 2008-2015 en términos de competencias homogéneas (% PIB regional)

Este indicador mide el esfuerzo o margen que, en promedio de las variaciones anuales, han realizado las CCAA en el periodo 2008-2015, en porcentaje de PIB regional, en términos de empleos no financieros excluidos los pagos por intereses, los pagos que realizan al Estado por el sistema de financiación y los ingresos por ayudas a la inversión.

En el gráfico 6 se aprecia como las CCAA de Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco han realizado un esfuerzo inferior a la media de las CCAA en el promedio anual del periodo 2008-2015.

GRÁFICO 6. ESFUERZO/MARGEN DE EMPLEOS PRIMARIOS AJUSTADOS 2008-2015 EN TÉRMINOS DE COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (% PIB REGIONAL)



Fuente: INE, MINHAFP y estimaciones de AIReF.

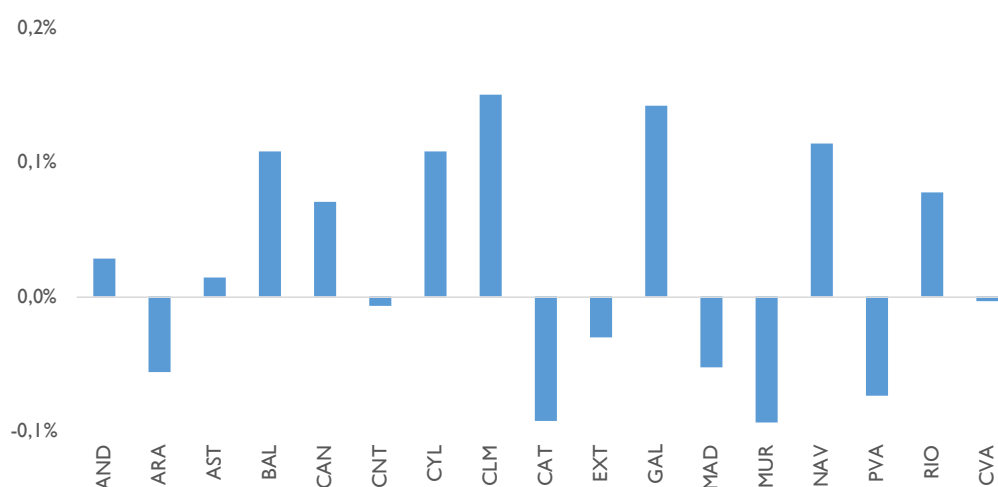
Nota: Esfuerzo/ margen realizado en el período 2008-2015 en términos de promedio de las variaciones anuales, en porcentaje de PIB, de los empleos no financieros con homogeneidad competencial en materia de gastos, excluido el gasto de intereses, pagos por recursos del sistema de financiación y ayudas a la inversión.

3. Indicador sintético de equidad (desviación respecto a la media en % PIB regional)

De la combinación ponderada de los dos indicadores anteriores de equidad se ha obtenido un indicador sintético, expresado en desviación con respecto a la media en % del PIB regional. Este indicador mide la desviación con respecto a la media en el esfuerzo realizado en el periodo 2008-2015. La ponderación de los dos indicadores que componen éste se ha realizado con unos pesos del 54% y 46%, respectivamente, siguiendo el procedimiento estadístico que se describe en el anexo de metodología.

En el gráfico 7 se aprecia que las CCAA que han realizado un esfuerzo inferior a la media en el promedio de los años 2008-2015 son las de Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco y, en menor medida, Extremadura.

GRÁFICO 7. INDICADOR SINTÉTICO DE EQUIDAD (DESVIACIÓN RESPECTO A LA MEDIA EN % PIB REGIONAL)



Fuente: INE, MINHAFP y estimaciones de AIReF.

Nota: Indicador ponderado que mide el esfuerzo realizado en el período 2008-2015, como desviación a la media de las CCAA. Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de equidad, mediante unas ponderaciones del 54% y 46%, respectivamente, obtenidas a través de un procedimiento estadístico.

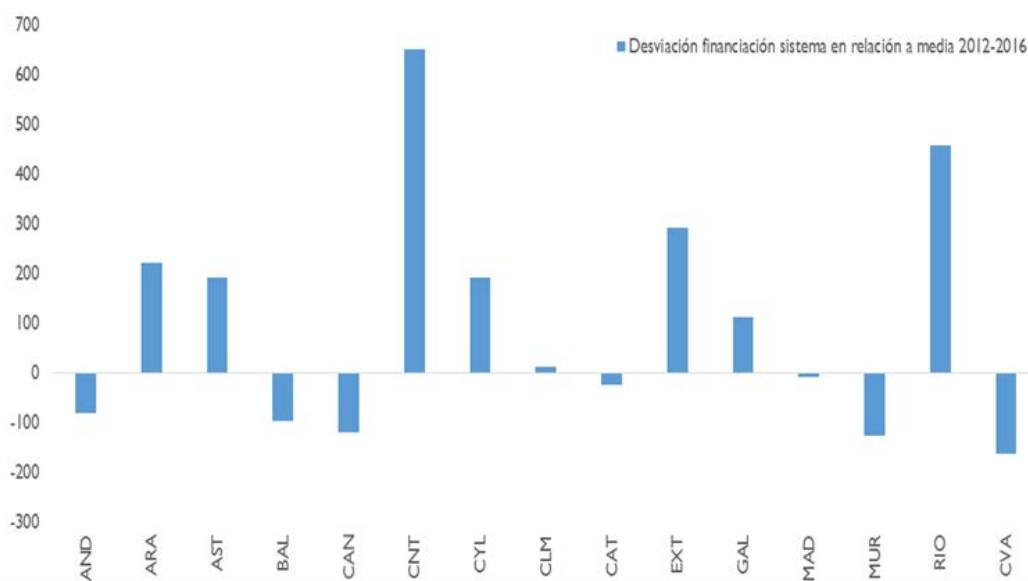
Indicadores complementarios:

4. Recursos del sistema de financiación (euros por habitante ajustado)

Dada la incidencia que la financiación procedente del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (Ley 22/2009) tiene en los recursos que perciben, se ha elaborado un indicador que determina la posición relativa de cada comunidad, en relación a la media, en financiación homogénea normativa por habitante ajustado en el promedio de los años 2012-2016, según la metodología descrita en el anexo.

En el gráfico 8 se aprecia cómo en la media de los años 2012 a 2016 las CCAA que han tenido una financiación por habitante ajustado superior a la media han sido Cantabria, Rioja y Extremadura, y, en menor medida, Aragón, Asturias, Castilla y León y Galicia.

GRÁFICO 8. SISTEMA DE FINANCIACIÓN (DESVIACIÓN CON RESPECTO A LA MEDIA EN EUROS POR HABITANTE AJUSTADO)



Fuente: MINHAFP y estimaciones de AIReF

Nota: Posición relativa de las CCAA de régimen común, medida como desviaciones con respecto a la media en la financiación homogénea por habitante ajustado del sistema de financiación en el promedio de los años 2012 a 2016.

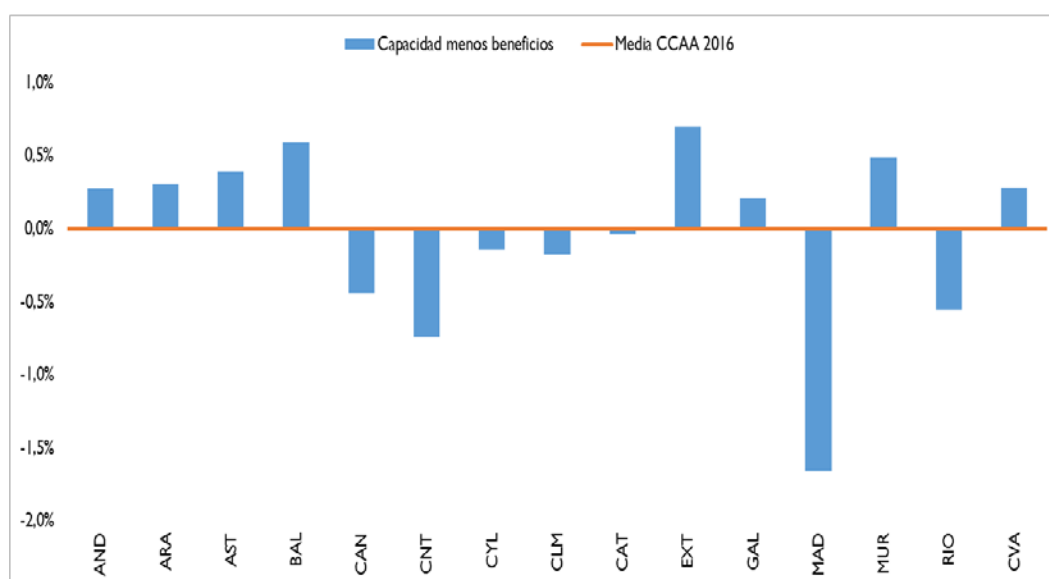
5. Ejercicio de competencias normativas tributarias (% PIB regional)

La AIReF ha hecho una estimación de la capacidad normativa ejercida al alza o a la baja por las CCAA de acuerdo a las fuentes y metodología explicada en el anexo.

El gráfico 9 refleja la cuantificación del ejercicio de la capacidad normativa tributaria realizada por las CCAA de régimen común tanto en los tributos que tienen cedidos como en los propios. Este indicador resulta de la agregación de la capacidad ejercida al alza en los tributos, tanto cedidos como propios, menos el importe estimado por las CCAA del efecto en 2016 de los beneficios fiscales aprobados en los tributos cedidos.

Destaca por un ejercicio de la capacidad normativa inferior a la media, fundamentalmente, la Comunidad de Madrid y, en menor medida, las CCAA de Canarias, Cantabria, Rioja, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

GRÁFICO 9. EJERCICIO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS TRIBUTARIAS POR LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (% DE PIB REGIONAL)



Fuente: INE, MINHAFP, CCAA y estimaciones de AIReF.

Nota: Cuantifica el ejercicio de la capacidad normativa tributaria realizado por las CCAA tanto en los tributos que tienen cedidos como en los tributos propios que han aprobado. Suma la estimación de la AIReF de la capacidad normativa ejercida al alza en los tributos (cedidos más propios) menos el importe estimado por las CCAA del efecto en 2016 de los beneficios fiscales aprobados hasta la fecha.

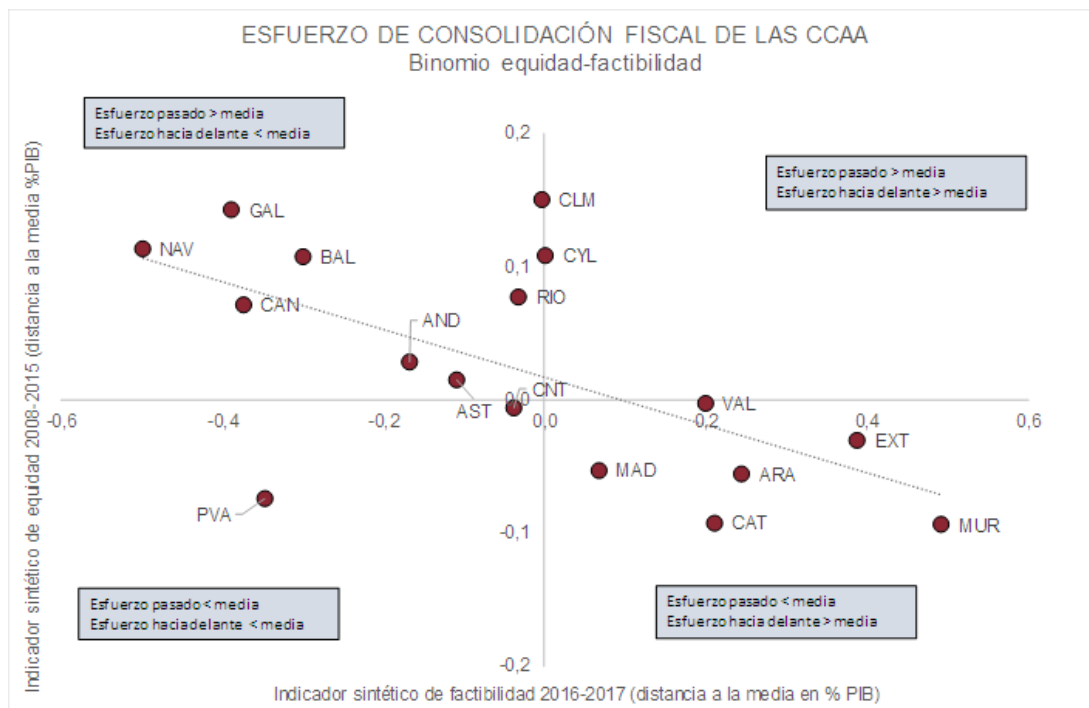
Análisis combinado de factibilidad y equidad

El análisis conjunto de la factibilidad y la equidad permite poner en relación los esfuerzos realizados en el pasado por las CCAA con los esfuerzos que deberían realizar para cumplir el objetivo de estabilidad en 2017. Este análisis no debe entenderse como una medición absoluta de dos términos, factibilidad y particularmente equidad, cargados de connotaciones en el ámbito de las CCAA. Por el contrario, el alcance del mismo se limita al análisis del reparto horizontal de objetivos, respecto al cual se considera que la posición relativa de cada comunidad respecto a la consecución de los mismos, que determina su factibilidad, junto con los esfuerzos realizados en periodos anteriores, que limitan el margen de esfuerzo futuro, deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer objetivos diferenciados para las distintas CCAA.

La no consideración de la factibilidad en la realización de los esfuerzos en las CCAA en peor situación, unida a los riesgos de una política fiscal más laxa en las CCAA próximas a la situación de equilibrio presupuestario, implica serios riesgos para la senda de consolidación fiscal.

El esfuerzo de consolidación de las CCAA, analizado mediante el binomio equidad-factibilidad, como se aprecia en el gráfico 10, permite caracterizar, a través de la línea de tendencia, una relación de intercambio entre el esfuerzo realizado en ejercicios anteriores y el esfuerzo preciso para cumplir los objetivos en 2017. De este modo se observa, con carácter general, que aquellas CCAA que han realizado esfuerzos mayores respecto de la media en el periodo 2008-2015, de acuerdo con los indicadores empleados en el análisis, podrían alcanzar los objetivos de 2017 con esfuerzos anuales cercanos o muy inferiores a la media. Por el contrario, las CCAA que en el pasado han realizado menores esfuerzos respecto de la media, siempre de acuerdo con los indicadores utilizados, tendrían que llevar a cabo un esfuerzo superior a dicha media en el periodo 2016-2017.

GRÁFICO 10. INDICADOR SINTÉTICO FACTIBILIDAD-EQUIDAD (DESVIACIÓN RESPECTO A LA MEDIA EN %PIB REGIONAL)



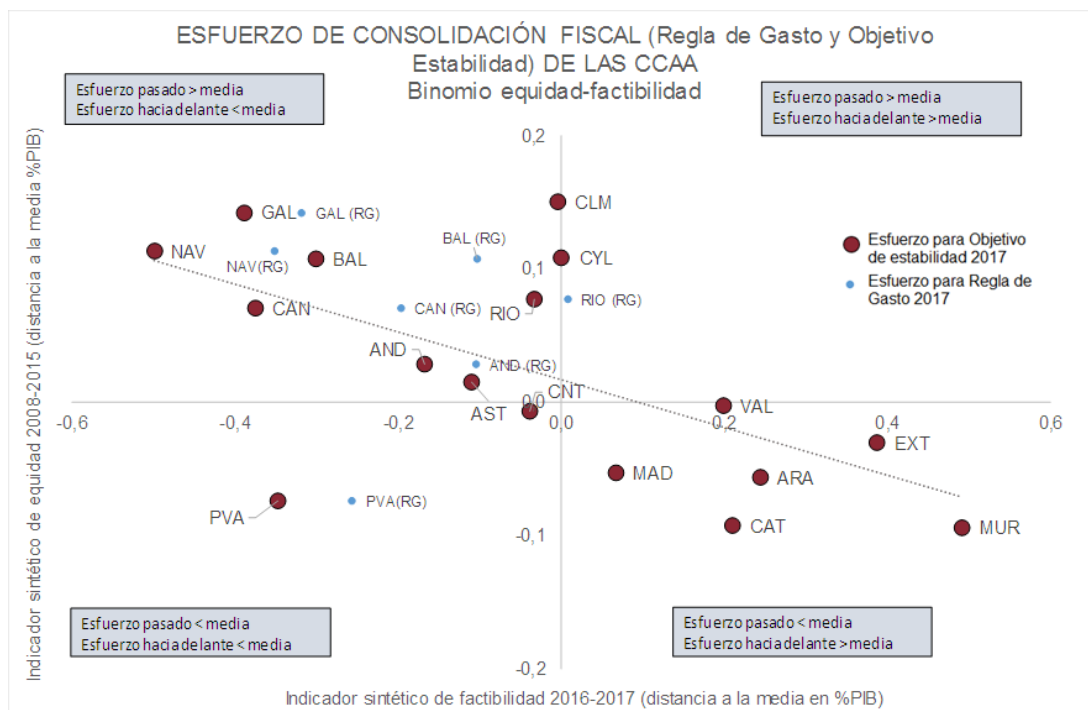
Fuente: INE, MINHAFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de AIReF.

Nota: Representación conjunta de los indicadores sintéticos de factibilidad y equidad que pone en relación el esfuerzo realizado por las CCAA con el que debería realizarse para alcanzar el objetivo de estabilidad -0,6% PIB en 2017.

Dado que los periodos elegidos para analizar las variaciones pasadas y las exigencias de esfuerzo futuro, 2008-2015 y 2016-2017 respectivamente, son de tamaño dispar, se ha empleado para el análisis gráfico, la variación media anual del esfuerzo realizado en todo el periodo, de acuerdo con la metodología descrita.

Del mismo modo, debe ser considerada la posición relativa de cada CA respecto de la aplicación de la regla de gasto. Como se aprecia en el gráfico 11, para determinadas CCAA, en particular Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja, el cumplimiento de esta regla fiscal podría suponer un esfuerzo adicional al del cumplimiento del objetivo de estabilidad. Para estas CCAA, el cumplimiento de la regla de gasto supondría un déficit inferior al 0,6%.

GRÁFICO 11. INDICADOR SINTÉTICO FACTIBILIDAD-EQUIDAD CON RESTRICCIÓN DE LA REGLA DE GASTO (DESVIACIÓN RESPECTO A LA MEDIA EN %PIB REGIONAL)



Fuente: INE, MINHAFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de AIReF.

Nota: Representación conjunta de los indicadores sintéticos de factibilidad y equidad, que pone en relación el esfuerzo realizado por las CCAA con el que debería realizarse para cumplir el objetivo de estabilidad y la regla de gasto en 2017.

Análisis de sostenibilidad de la deuda

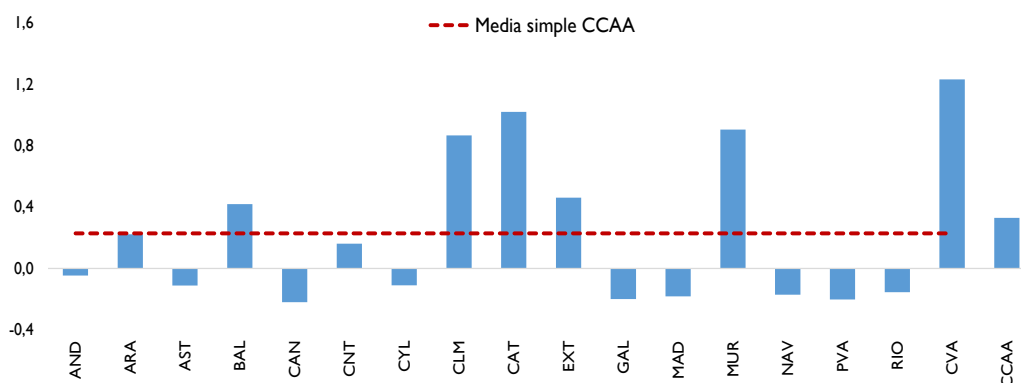
Junto a los indicadores de factibilidad anteriores, se puede dar una visión complementaria de más largo plazo sobre la posibilidad de converger al nivel de referencia de deuda del 13% del PIB regional por parte de cada comunidad.

Para esta perspectiva se propone un indicador de sostenibilidad que cuantifica la magnitud del esfuerzo fiscal adicional a realizar en términos de saldo primario sobre PIB para lograr el nivel de deuda pública para cada CA establecido como objetivo en la LOEPSF (13% del PIB regional) en el año 2030, como año de referencia en el medio-largo plazo.

Valores positivos de este indicador que se muestra en el gráfico 12 reflejan, por tanto, esfuerzos de consolidación fiscal adicionales, en términos de saldo primario, con respecto a un escenario de largo plazo que mantiene la estabilidad presupuestaria. Teniendo en cuenta que la LOEPSF establece un nivel de referencia de deuda pública para cada CA del 13% de su PIB regional, se ha analizado la sostenibilidad mediante la cuantificación del esfuerzo adicional necesario en términos del saldo primario para lograr dicho objetivo en 2030. Por tanto, el escenario de base se nutre de estimaciones de AIReF para cada CCAA sobre el PIB, saldo primario y carga de intereses, teniendo como punto de partida la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019.

Un indicador positivo señala, por tanto, que dada la dinámica prevista en la carga de intereses, el equilibrio presupuestario no sería suficiente para converger al 13% en 2030, siendo necesario realizar ajustes adicionales en el saldo primario.

GRÁFICO 12 . ESFUERZO FISCAL ADICIONAL PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD EN 2030 (ANUAL, % PIB)



Fuente: INE, MINHAFP y estimaciones de AIReF.

Nota: El indicador está definido como el saldo fiscal primario adicional promedio necesario para alcanzar el nivel de referencia regional de deuda, del 13% del PIB en 2030.

Referencia a la propuesta de objetivos de deuda pública para el periodo 2016-2019

La AIReF considera ineficaz el actual sistema de fijación de objetivos anuales de deuda y, en tanto este no se rediseñe, el análisis se centra en determinados aspectos que podrían ser mejorados. La AIReF considera que el objetivo de deuda no debería ser anual sino que debería analizarse desde una perspectiva de largo plazo en términos de sostenibilidad. Adicionalmente, tal y como se ha señalado en informes anteriores², el diseño actual de los objetivos de deuda no garantiza la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, dado que el cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación ni con el incremento anual de deuda ni con la distancia que falta para alcanzar el valor de referencia del 13% del PIB. En consecuencia, en tanto no se rediseñe el actual sistema, el análisis se centra en valorar determinados aspectos formales de los objetivos de deuda que pueden ser mejorados, tales como la transparencia, la definición de la deuda limitada por el objetivo o la coherencia con los objetivos de estabilidad.

La simplificación introducida en el sistema de fijación de los objetivos de deuda pública desde 2016, no ha evitado que el sistema siga siendo poco transparente y predecible, dado que no establece con claridad el incremento de deuda que permite el cumplimiento del objetivo. A pesar de que el MINHAFP considera que las CCAA tienen los elementos necesarios para fijar sus volúmenes de endeudamiento en sus presupuestos, el sistema actual sigue sin permitir una adecuada planificación, como consecuencia de los siguientes factores:

- **Ampliación en 2016 de los supuestos acordados inicialmente para rectificar los objetivos de deuda.** El MINHAFP, siguiendo la recomendación de la AIReF, simplificó los supuestos en los que era posible rectificar los objetivos de deuda para las CCAA desde 2016, limitándolos a dos supuestos concretos (el importe de los mecanismos de financiación que no se destinen a financiar vencimientos de deuda ni déficit del ejercicio y los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entes en el sector AAPP que no financien déficit del ejercicio). Sin embargo, en 2016 se ha permitido exceptuar deuda no derivada de mecanismos de financiación para financiar excesos de déficit de ejercicios anteriores y, en

² [Informe de presupuestos iniciales 2016](#); [Informe de líneas fundamentales 2016 CCAA](#)

el caso de las comunidades forales, el gasto realizado en 2015 para financiar la hepatitis C³. Esto ha supuesto, por un lado, la admisión de excepciones que no estaban inicialmente contempladas en el acuerdo de objetivo conjunto aprobado por las Cortes y en segundo lugar, un incremento del objetivo del subsector CCAA por este importe (en torno al 0,1% del PIB) que no va a ver compensado por un menor incremento de deuda de la Administración Central, afectando al objetivo de deuda del total AAPP. Esta misma práctica de 2016 podría repetirse en el periodo 2017-2019 en la medida que los supuestos de excepción a los límites de deuda son los mismos.

- **Incertidumbre sobre la fecha y las cantidades que van a recibir las CCAA para financiar déficit de ejercicios anteriores con cargo al FLA.** El MINHAFP informa sobre el extracto de los Acuerdos de CDGAE por los que adoptan las decisiones sobre las cantidades asignadas a las CCAA con cargo a los mecanismos adicionales de liquidez además de publicar información, que se va actualizando periódicamente, sobre dichos mecanismos.. La AIReF valora muy positivamente el esfuerzo de transparencia realizado por el MINHAFP, sin embargo, considera que, de cara a la adecuada planificación y seguimiento del objetivo de deuda por parte de las CCAA, sería necesario conocer con la suficiente antelación el calendario previsto para cada año con las fechas y cantidades que van a ser asignadas por Acuerdos CDGAE, en la medida en que esta deuda tiene un peso significativo en el incremento de deuda anual de la mayoría de las CCAA.
- **Adicionalmente para 2017, existe incertidumbre sobre el incremento de deuda que va a permitir rectificar el objetivo de deuda de 2017 para financiar los excesos de déficit de 2016.** Tanto la Actualización Programa de Estabilidad 2016-2019 como posteriormente la condicionalidad reforzada del FLA aprobada por Acuerdo de CDGAE de 31 de marzo de 2016 (BOE 13 de mayo de 2016), establecen una limitación al exceso de déficit de 2016 que va a poder financiarse en 2017⁴. Esta medida aporta incertidumbre sobre el incremento de deuda que va a ser permitido a

³ Para las CCAA de régimen común adheridas al Fondo de Financiación a CCAA, el importe para financiar la hepatitis C se ha permitido excluir a efectos del cumplimiento del objetivo de deuda de 2015 (el Consejo de Ministros de 11 diciembre 2015), lo que tenía cabida en las cláusulas de excepción al límite de deuda establecidas para 2015 (cláusula abierta)

⁴ Las desviaciones de déficit en que pudieran incurrir las CCAA respecto a los objetivos de 2016, habrán de ser parcialmente compensadas por sus presupuestos de ejercicios posteriores, compensando dichas desviaciones con menores gastos o mayores ingresos, sin que por tanto la financiación por el Fondo de Liquidez Autonómico de estas desviaciones pueda alcanzar la totalidad del importe ni superar el porcentaje que decida la CDGAE. Para la determinación de este porcentaje, la CDGAE atenderá a la naturaleza y causas por las que pudiera haberse producido esta desviación.

efectos del cumplimiento del objetivo de deuda de 2017, sin que la propuesta de objetivos permita aclarar esta cuestión.

No se puede considerar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores. Las propuestas de objetivos de deuda para 2016 y para 2017-2019 dicen ser coherentes con los objetivos de estabilidad para los respectivos ejercicios. Sin embargo, no se podría considerar que se esté guardando esa coherencia cuando los objetivos de deuda se pueden ampliar para financiar los excesos de déficit respecto del objetivo de estabilidad procedentes de ejercicios anteriores o, en el caso particular de los objetivos propuestos para 2016, donde ya se incluye una parte de la deuda para financiar déficit no autorizado de ejercicios anteriores. En definitiva, los objetivos de deuda acaban incorporando el exceso de endeudamiento que se deriva de tener que financiar el déficit no autorizado por el objetivo de estabilidad.

Esta desconexión entre los objetivos de estabilidad y de deuda da lugar a que incumplimientos sistemáticos de déficit por parte de algunas CCAA, no tengan por qué traducirse en incumplimientos del objetivo de deuda. En la actualidad hay CCAA que están incumpliendo sistemáticamente sus objetivos de déficit pero, por el contrario, la financiación de esos excesos con cargo a un mayor endeudamiento no está suponiendo el incumplimiento de sus objetivos de deuda. Este exceso de endeudamiento, al incorporarse en el objetivo de deuda, no se visualiza cuando se comprueba el cumplimiento del objetivo de deuda, que es generalizado por parte de las CCAA pero que, en realidad, está contribuyendo a alejar el nivel de deuda autonómico del cumplimiento del límite de endeudamiento exigido a medio plazo del 13% del PIB.

Recomendaciones

En el ámbito de la propuesta de objetivos de estabilidad:

La propuesta formulada por el MINHAFP contempla objetivos homogéneos para todas las CCAA basándose en la factibilidad de su cumplimiento y en la coherencia con la regla de gasto a nivel del subsector autonómico. Sin embargo, no aporta ninguna métrica que permita valorar esta factibilidad, ni incorpora un análisis individual de la posición de cada comunidad respecto al grado de exigencia que supone el cumplimiento de la regla de gasto. Esta propuesta homogénea supone un riesgo de desviación para las CCAA más

alejadas del objetivo y por extensión para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de credibilidad respecto al cumplimiento de los objetivos y la aplicación, en caso de desviaciones, de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF. Por ello, **la AIReF recomienda:**

-
- 1. Que se fijen objetivos de estabilidad diferenciados para 2017, de manera que estos tengan en cuenta la situación particular de cada comunidad autónoma en términos de factibilidad y equidad, al tiempo que garanticen su coherencia con el cumplimiento de la regla de gasto.***
-

Asimismo, dados los problemas conceptuales y metodológicos que limitan el rigor y la exigencia en la aplicación de la regla de gasto **la AIReF recomienda:**

-
- 2. Que el MINHAFP agilice la constitución del grupo de trabajo para la revisión de la regla de gasto***
-

Por otra parte, la AIReF considera que deben incorporarse a las propuestas de objetivos indicadores que, con alguna variante, son comúnmente reconocidos a nivel internacional como instrumentos de evaluación de las reglas fiscales en términos de factibilidad de cumplimiento. Estos indicadores deben complementarse con criterios de equidad que incluyan en la evaluación una retrospectiva de los esfuerzos ya realizados y un indicador de la posición relativa de cada comunidad en materia de ingresos .

Asimismo, la AIReF entiende que mejoraría el compromiso con la estabilidad presupuestaria, la implicación activa, en el proceso de fijación de los objetivos, de las administraciones que van a tener que tomar las decisiones de política fiscal necesarias para su consecución. A este respecto **la AIReF recomienda:**

-
- 3. Que el MINHAFP traslade con antelación suficiente la propuesta de objetivos individuales, junto con el informe de la AIReF, al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su debate en los grupos de trabajo, de manera que el MINHAFP pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las CCAA y de la propia AIReF antes de su presentación en el pleno del Consejo.***
-

La AIReF considera que la propuesta de fijación de objetivos 2017-2019 no contiene los elementos necesarios para su evaluación. A este respecto, el artículo 16 del Estatuto de la AIReF señala que “...el MINHAFP remitirá la documentación base y antecedentes utilizados, acompañada de un análisis inicial con la posible propuesta...”. **La AIReF recomienda:**

4. Que la propuesta del MINHAFP contenga los antecedentes necesarios y la metodología en la que se sustenta el reparto de objetivos, de manera que la AIReF pueda evaluarla y analizar la existencia de riesgos de incumplimiento en el marco de sus competencias de seguimiento de las reglas fiscales.

En el ámbito de la propuesta de objetivos de deuda:

Con la finalidad de mejorar la transparencia y permitir una adecuada planificación de las CCAA para el cumplimiento del objetivo de deuda, **la AIReF recomienda:**

5. Que los objetivos de deuda queden perfectamente definidos desde el momento de su fijación. En particular, que se especifiquen con claridad los supuestos que van a permitir rectificar los objetivos de deuda, se publique un calendario con las cantidades a asignar por la CDGAE para el año siguiente y se cuantifique el efecto en el incremento de deuda de 2017 de la medida anunciada por el Gobierno respecto a la financiación del exceso de déficit de 2016.

Las reglas fiscales han de ser consistentes entre sí. En particular, el objetivo de deuda ha de ser coherente con el objetivo de estabilidad, tal y como exige el artículo 15 de la LOEPSF. Por este motivo, **la AIReF recomienda:**

6. Que los incrementos netos de deuda que se produzcan para la financiación de los excesos de déficit tengan efecto en la valoración del cumplimiento de los objetivos de deuda. En particular, se recomienda que den lugar al incumplimiento del objetivo de deuda o, al menos, a un cumplimiento condicionado a la corrección del exceso de financiación en un horizonte temporal determinado.
