



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe

6 de julio de 2017

Informe sobre el Plan Económico – Financiero de la Comunidad Autónoma del País Vasco

(Art 23 LOEPSF, art 19 LO 6/2013 y art 21
RD 215/2014)

Índice

1. Objeto y alcance.....	3
1.1. Objeto del informe	3
1.2. Limitaciones al alcance.....	4
2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto	5
2.1. Ejercicio 2017.....	5
2.2. Ejercicio 2018.....	6
3. Objetivo de deuda.....	7
4. Orientaciones de buenas prácticas	8
Anexo I. Comparativa con previsiones anteriores de la AIReF	9
Anexo II. Valoración del contenido del PEF para 2017.....	12

1. Objeto y alcance

1.1. Objeto del informe

La Comunidad Autónoma del País Vasco debe presentar un plan económico - financiero (PEF) por incumplimiento de la regla de gasto en 2016, que debe ser informado por la AIReF antes de su aprobación por el órgano competente. 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 2016*¹ publicado por el MINHAFP, la Comunidad Autónoma del País Vasco incumplió la regla de gasto en 2016, por lo que, conforme a los artículos 21 y 23 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), debe formular un plan económico – financiero (PEF) que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, que debe someterse a informe de la AIReF antes de su aprobación por los órganos competentes.

El presente informe viene a analizar el escenario planteado por la comunidad en su borrador de PEF, dirigido al cumplimiento de los objetivos fijados para 2017 y 2018. Entre otros factores, se analizan las medidas contenidas en el documento, su correlación con el escenario de ingresos y gastos, y su suficiencia para cumplir con las reglas fiscales. Así mismo, se evalúan las variaciones, en 2017, sobre el escenario recogido en el presupuesto autonómico analizado.

En el informe emitido el pasado mes de abril sobre el presupuesto inicial de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2017², la AIReF consideró factible que la comunidad alcanzara el objetivo de estabilidad, fijado en el -0,6% para este ejercicio. Las previsiones de la CA en el presupuesto inicial de 2017, tanto en los ingresos como en los gastos estaban en línea con las estimaciones de la AIReF considerándose factible que alcanzara el objetivo. Con posterioridad al informe, tuvo lugar la celebración de la Comisión Mixta del Concierto Económico en la que se firmaron varios acuerdos con trascendencia económica para el País Vasco y el Estado, relativos al cupo a satisfacer al Estado a partir de 2017 y al reconocimiento de liquidaciones de años anteriores a favor del País Vasco. Por ello, en el último informe de seguimiento mensual del cumplimiento del objetivo de estabilidad emitido en junio³, la AIReF estimó el posible impacto negativo que el acuerdo tendría sobre el cierre de 2017 del Estado y, en consonancia, el positivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las Diputaciones Forales. Bajo los supuestos considerados en ese momento, se estimó muy probable que la CA alcanzara el objetivo de 2017.

También la AIREF consideró en el informe sobre los presupuestos iniciales 2017 que la comunidad podría alcanzar un nivel de empleos computables compatible con el cumplimiento de la regla de gasto de 2017. De acuerdo con las estimaciones realizadas

¹ [Informe grado cumplimiento objetivos y regla de gasto 2016](#)

² [Informe sobre los Presupuestos 2017 del País Vasco](#)

³ [Seguimiento mensual objetivo de estabilidad CCAA](#)

por la AIReF, el cumplimiento de la regla de gasto podría ser compatible con la evolución prevista del gasto en el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1.2. Limitaciones al alcance

El análisis efectuado sobre el plan presentado por la comunidad se ha visto limitado y condicionado por las siguientes circunstancias:

- La falta de conocimiento del efecto financiero en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los años de ámbito del PEF, del Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 17 de mayo de 2017.
- Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda y la regla de gasto para 2018 bajo los cuales se elabora el PEF pueden ser revisados posteriormente, con la aprobación por las Cortes de la distribución vertical de los objetivos del total de las Administraciones Públicas para los ejercicios 2018 – 2020 y posterior aprobación por el Gobierno de la distribución horizontal de los objetivos de las CCAA. Concretamente, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio, se ha fijado la tasa de referencia de la regla de gasto para 2018 en el 2,4%, habiéndose elaborado el PEF bajo un supuesto de límite de crecimiento del 2,3%, y queda pendiente a la fecha de emisión de este informe la distribución horizontal de los objetivos de estabilidad y de deuda para este año.
- Respecto al análisis de la regla de gasto, la limitación se deriva de la falta de información sobre las cuantías específicas consideradas para cada comunidad en el cálculo del gasto computable de años anteriores, recogido en los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda y regla de gasto. Esto hace que las previsiones de la AIReF sobre la regla de gasto se limiten a calcular una aproximación que permita alertar sobre riesgos o posibles desviaciones. No obstante, cabe señalar que la información proporcionada por la Comunidad Autónoma del País Vasco es bastante completa, utilizándose por la AIReF para realizar la aproximación al gasto computable.
- Respecto al análisis del objetivo de deuda, la limitación se deriva del propio sistema de fijación de estos objetivos, de acuerdo con el cual los objetivos establecidos para 2017 y 2018 no son los que finalmente se van a utilizar para medir su cumplimiento, sin que pueda conocerse, a la fecha de elaboración del PEF ni de emisión de este informe, el límite que realmente va a operar al cierre del ejercicio.

2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

2.1. Ejercicio 2017

La AIReF considera factible que la Comunidad Autónoma del País Vasco alcance el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017. La Comunidad en su escenario del PEF prevé alcanzar el objetivo del -0,6%, con una evolución de los ingresos y gastos igual a la prevista en el presupuesto, sin ninguna medida prevista en ambos escenarios. Por tanto, no recoge ningún posible efecto del Acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto Económico de mayo pasado, al desconocerse o estar pendientes de definición los factores que finalmente determinarán el mismo. Esta evolución de ingresos y gastos, bajo el supuesto de un efecto nulo del Acuerdo indicado, se considera factible por la AIReF.

La previsión de la AIReF podría alcanzar la calificación de muy probable en el supuesto de que se trasladen a la Comunidad, por el efecto que finalmente tenga el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 17 de mayo de 2017, mayores transferencias de las Diputaciones Forales siempre que éstas no se destinen a incrementar los gastos no financieros. El Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de mayo reconoce una deuda a favor del País Vasco, a pagar por el Estado, en concepto de liquidaciones de cupo de los ejercicios 2011 a 2016 por importe de 1.400 millones de euros. Dado que el cupo es satisfecho por las Diputaciones Forales a la AGE, este reconocimiento se estima que tendrá un efecto directo positivo en el cierre de 2017 de las Diputaciones Forales y negativo en el Estado. Sin embargo, como consecuencia de que entre las Diputaciones y la Comunidad se produce anualmente un reparto de los recursos tributarios que reciben, netos del pago del cupo al Estado, la deuda reconocida puede tener también repercusión en el cierre 2017 de la Comunidad. El efecto en ésta dependerá de cómo se hubiera fijado la aportación de las Diputaciones Forales a la Comunidad en los ejercicios anteriores y de cómo se decida fijar la del 2017 y siguientes en el próximo Consejo Vasco de Finanzas. Si, como consecuencia de dicho acuerdo, se aumentaran los ingresos de la comunidad, y ésta no trasladara totalmente dicho aumento a incrementar sus gastos, mejoraría la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2017.

CUADRO I. COMPARATIVA PREVISIONES DÉFICIT 2017 AIREF - CA DEL PAÍS VASCO (%PIB)

Situación de partida			Previsión 2017						
Cierre 2016	Objetivo 2017 (-0,6%)	Ajuste requerido	Variación en % PIB recursos sistema	Estimación AIReF			Estimación de la CA en PEF		
				Variación en %PIB del resto ingresos (considerando efecto de medidas y de operaciones no recurrentes)	Variación en %PIB de los empleos (considerando efecto de medidas y de operaciones no recurrentes)	Ajuste pendiente	Variación en %PIB del resto ingresos (considerando efecto de medidas y de operaciones no recurrentes)	Variación en %PIB de los empleos (considerando efecto de medidas y de operaciones no recurrentes)	Ajuste pendiente
-0,7%	-0,6%	-0,1%	-	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%

Nota: la previsión de 2017 se realiza bajo el supuesto de efecto nulo del Acuerdo de la CMC de mayo de 2017

FUENTES: MINHAFP (IGAE), Borrador PEF País Vasco y estimaciones AIReF

La evolución del gasto prevista por la comunidad podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto. La evolución del gasto que prevé la comunidad, asociada a la previsión de ingresos del presupuesto inicial, podría llevar a un crecimiento del gasto computable similar a la tasa de referencia de la regla de gasto, fijada en 2017 en el 2,1%. Por ello cualquier desviación al alza de los gastos podría comprometer el cumplimiento de la regla.

2.2. Ejercicio 2018

Las previsiones de la AIReF sobre la evolución de ingresos y gastos llevarían a un cierre para 2018 muy similar al previsto por la comunidad con una necesidad de financiación del -0,3% PIB. Para 2018, el borrador del PEF de la Comunidad Autónoma del País Vasco recoge un escenario que llevaría a un déficit del 0,3%, coincidente con el objetivo de estabilidad fijado a la fecha para este ejercicio. Las previsiones contenidas en el plan suponen un crecimiento del 3,8% de sus ingresos, derivados fundamentalmente de las aportaciones de las Diputaciones Forales, sin que se incorpore efecto alguno del Acuerdo del 17 de mayo, y de una tasa de crecimiento cercana al 2% en sus gastos que disminuyen su peso sobre el PIB regional en 0,3%. No se contemplan medidas. Estas previsiones están en línea con las de la AIReF, en un escenario de efecto nulo del Acuerdo señalado, con cierta discrepancia en cuanto al crecimiento de los gastos corrientes, que la AIReF estima ligeramente superior.

La evolución del gasto prevista para la Comunidad Autónoma del País Vasco podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto en 2018. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF sobre la evolución esperada del gasto y la información adicional proporcionada por la comunidad, el crecimiento estimado en 2018 del gasto computable de la Comunidad Autónoma del País Vasco podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto, si bien con tan poco margen que cualquier desviación en los gastos podría comprometer su cumplimiento.

3. Objetivo de deuda

A pesar de que el sistema actual de fijación y medición del objetivo de deuda no permite conocer con exactitud el límite conforme al cual se va a medir el cumplimiento, la menor posibilidad de excepciones a ese límite en el caso del País Vasco hace que sea posible considerar que la previsión de deuda contenida en el PEF es adecuada a los objetivos para 2017 y 2018. La comunidad prevé incrementos de deuda en 2017 y 2018 que representan el 14,5% y 14,3% del PIB, respectivamente. Estos importes son compatibles con los objetivos inicialmente fijados en el 14,7% para 2017 y en el 14,4% del PIB, para 2018. Dado que el incremento de deuda esperado por la comunidad se ciñe a las operaciones que tienen cabida en el objetivo de deuda y que no tienen cabida excepciones a este límite derivadas de la necesidad de financiar déficit de ejercicios anteriores ya que la comunidad ha cumplido sus objetivos de estabilidad en los últimos años, es posible considerar que la deuda prevista por la comunidad en el PEF es adecuada no solo a los objetivos iniciales sino también a los límites que finalmente se van a utilizar para medir su cumplimiento.

CUADRO 2. DEUDA PREVISTA EN EL PEF Y OBJETIVO INICIAL. CA DEL PAÍS VASCO (%PIB)

	2017	2018
Objetivo de deuda	14,7%	14,4%
Deuda prevista por la CA	14,5%	14,3%

FUENTES: MINHAFP y Borrador PEF País Vasco

4. Orientaciones de buenas prácticas

El artículo 21.2.e) de la LOEPSF recoge, dentro del contenido mínimo del PEF, la necesidad de que se realice un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En cumplimiento de ello, el modelo del plan que desde el MINHAFP se remite a las comunidades para guiar su elaboración recoge un apartado 1.5 *Análisis de sensibilidad de determinadas variables económicas considerando escenarios económicos alternativos, que se centra en la Incidencia de un crecimiento del PIB nominal regional inferior en un punto al previsto*

En la Directiva sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros al hablar del análisis de sensibilidad (apartado 4 del artículo 4) establece que *“en el marco de un análisis de sensibilidad, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias permitirán examinar la evolución de las principales variables presupuestarias teniendo en cuenta diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés”*.

Con el fin de reforzar este análisis exigido por la LOEPSF, la **AIReF propone la siguiente orientación de buenas prácticas al MINHAFP:**

-
1. Que se amplíen los parámetros en los que se base el análisis, teniendo en cuenta diferentes supuestos de crecimiento y tipos de interés.
-

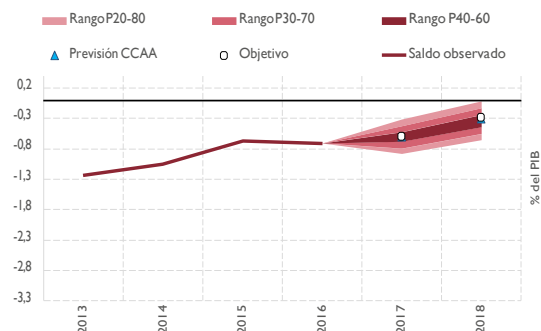
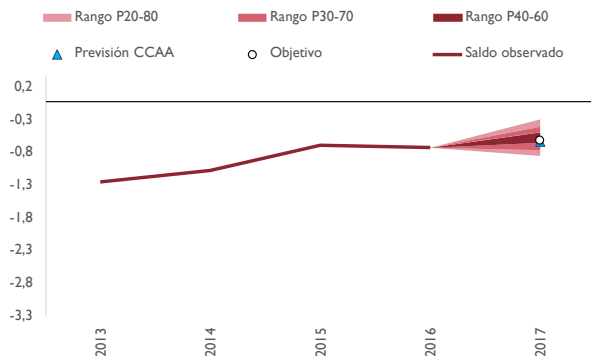
Anexo I. Comparativa con previsiones anteriores de la AIReF

PAÍS VASCO	
<p>La AIReF considera al menos factible para la CA del País Vasco el cumplimiento de los objetivos de estabilidad para 2017 y 2018. La probabilidad de alcanzar estos objetivos aumentaría en función de la repercusión, en su caso, de los efectos en los ingresos del Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto de mayo de 2017 que no se traduzcan en un crecimiento similar de los gastos. Por otro lado, la evolución esperada del gasto podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, si bien, con tan poco margen, que cualquier desviación al alza en el mismo podría comprometer dicho cumplimiento.</p>	
VALORACIÓN ABRIL 2017	VALORACIÓN JULIO 2017
Valoración del presupuesto 2017	Valoración del borrador de PEF 2017-2018
<p>Se consideró factible que la CA del País Vasco cumpliera el objetivo de estabilidad de 2017 establecido en el -0,6% PIB regional, estimándose los ingresos y gastos que presentaba la CA en línea con los considerados por la AIReF.</p>	<p>Para 2017 se mantiene la valoración efectuada en abril en un escenario de efecto nulo del Acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto de mayo de 2017, que podría mejorar ante efectos positivos del Acuerdo que no se trasladen a los gastos.</p> <p>Las estimaciones autonómicas para 2018 están en consonancia con las de la AIReF en un supuesto similar sin efectos del Acuerdo. De la misma forma que en 2017, la valoración mejoraría con la incorporación de posibles mejoras en los ingresos que no se trasladen a los gastos.</p>
<p>Se observó que para 2017 la evolución esperada del gasto en la CA del País Vasco podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto en 2017.</p>	<p>Se mantienen las conclusiones respecto a la regla de gasto, que se repiten para 2018, si bien se observa para ambos años que el cumplimiento previsto está tan ajustado que cualquier desviación al alza del gasto podría comprometer la regla.</p>

PAÍS VASCO

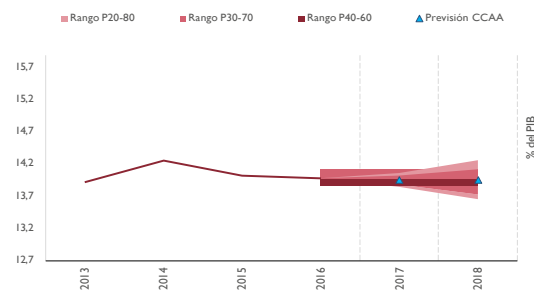
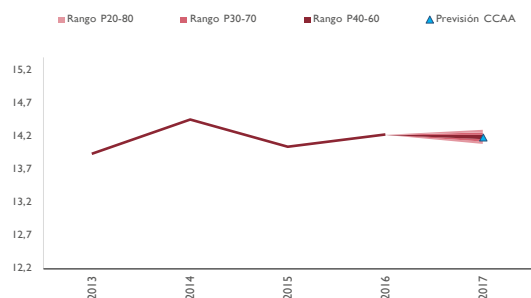
VALORACIÓN ABRIL 2017
VALORACIÓN JULIO 2017

A. Capacidad / necesidad de financiación (%PIB)



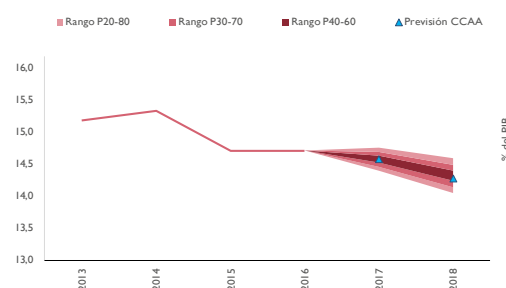
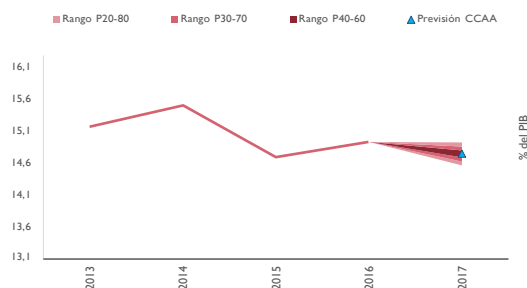
Para 2017, se sigue considerando factible que la CA del País Vasco cumpla el objetivo del -0,6% del PIB, si bien ante un posible efecto del Acuerdo de la CMC de 17 de mayo, la valoración podría llegar hasta muy probable. En 2018, en el supuesto de efecto nulo del Acuerdo, las previsiones autonómicas están en línea con las estimaciones de la AIReF

B. Recursos (%PIB)



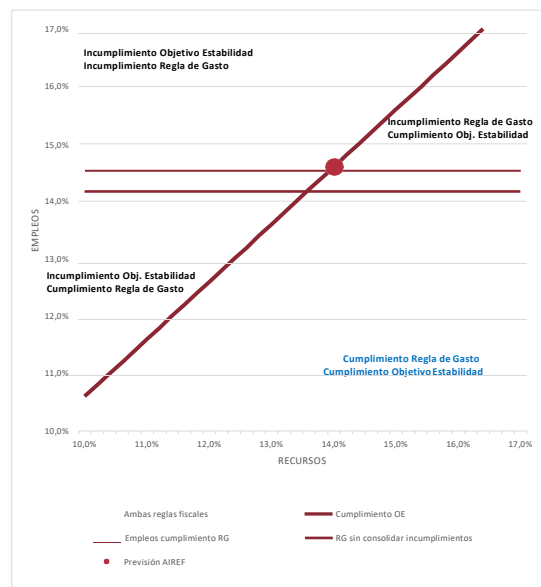
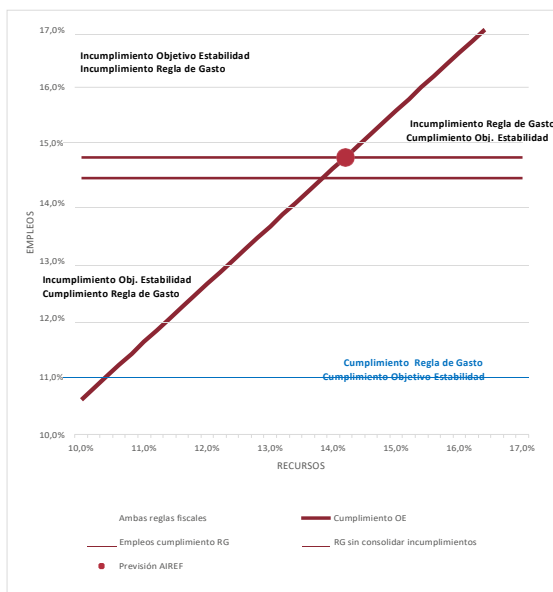
En los años 2017 y 2018 las estimaciones de recursos de la CA del País Vasco son coincidentes con las de la AIReF en el supuesto de que no se deriven efectos del acuerdo de la CMC de 17 de mayo. En caso contrario, las previsiones se verían afectadas al alza.

C. Empleos (%PIB)

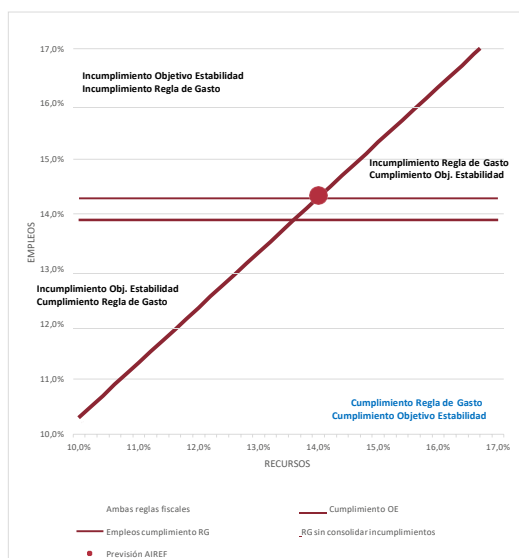


Tanto en 2017 como en 2018, las previsiones autonómicas de gastos incorporadas en el PEF están en línea con las previsiones de la AIReF, si bien podrían alterarse en ambos años en el supuesto de que los mayores ingresos recibidos de las DDF derivadas del Acuerdo de la CMC pudieran trasladarse en todo o parte a incrementar los gastos.

PAÍS VASCO

VALORACIÓN ABRIL 2017
VALORACIÓN JULIO 2017
D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2017(%PIB)


Se sigue considerando que en 2017 el nivel de empleos y recursos que puede alcanzar la CA del País Vasco permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Igualmente, sería compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, si bien con tan poco margen que cualquier incremento de gastos sobre los niveles previstos, como consecuencia de los posibles mayores ingresos derivados del acuerdo de la CMC de mayo de 2017 o por otras causas, podría comprometer ese cumplimiento.

E. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2018(%PIB)


En 2018 el nivel de gastos e ingresos que puede alcanzar la CA del País Vasco en el supuesto de efecto nulo del Acuerdo de mayo de 2017 le llevaría a un cierre similar al previsto por la CA. La evolución del gasto podría permitir el cumplimiento de la regla, si bien no parece haber márgenes de desviación al alza.

Anexo II. Valoración del contenido del PEF para 2017

1. CONSISTENCIA DEL DOCUMENTO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

<u>VARIABLES</u>	<u>ADECUADO</u>	<u>INCOMPLETO</u>	<u>INADECUADO</u>
OBJETIVIDAD			X
CLARIDAD	X		
CONCRECIÓN	X		
INTEGRIDAD	X		
▪ Contenido del artículo 21 de la LOEPySF			
1. Causas del incumplimiento	X		
2. Previsiones tendenciales	X		
3. Descripción, cuantificación y calendario de las medidas	–	–	–
4. Previsiones económicas y presupuestarias	X		
5. Análisis de sensibilidad (*)		X	
▪ Otra información	X		

(*) Sería conveniente que el modelo de PEF se ampliara con el análisis de otras variables (tipos de interés)

2. ADECUACIÓN DE LAS PREVISIONES A LOS OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO DE ESTABILIDAD

<u>VARIABLES</u>	<u>ADECUADO</u>	<u>INCOMPLETO</u>	<u>INADECUADO</u>
VARIABLES ECONÓMICAS	X		
CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO-MEDIDAS			
▪ Escenario de ingresos			
1. Ingresos tributarios	X		
2. Resto de ingresos	X		
▪ Escenario de gastos			
1- Gastos de personal	X		
2- Gastos financieros	X		
3- Resto de gastos corrientes	X		

4- Gastos de capital	X		
▪ Ajustes de contabilidad nacional			
1. Recaudación incierta	X		
2. Intereses	X		
3. Cuenta 409/413	X		
4. Inejecución	X		
5. Resto de ajustes	X		

2.2 REGLA DE GASTO

<u>VARIABLES</u>	<u>ADECUADO</u>	<u>INCOMPLETO</u>	<u>INADECUADO</u>
ADECUACIÓN DE LOS GASTOS A LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS	X		
EXCLUSIONES PARA CÁLCULO GASTO COMPUTABLE	X		
MEDIDAS	–	–	–