



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe

25 de julio de 2017

Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Índice

1. Introducción.....	7
2. Objeto del Informe y limitaciones al alcance.....	8
3. Valoración de la propuesta MINHAFP.....	9
3.1. Objetivos de estabilidad.....	9
3.2. Objetivos de deuda pública.....	12
4. Análisis sobre la propuesta de objetivos de estabilidad.....	13
5. Referencia a la propuesta de objetivos de deuda.....	23
6. Recomendaciones.....	28
Anexo descripción de cálculos e indicadores.....	30
Anexo cuadros de datos.....	34

Resumen ejecutivo

La AIReF analiza en este informe la propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) de distribución horizontal de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas (CCAA) en el periodo 2018-2020.

Como en años anteriores, la evaluación de la AIReF se centra en el primer año, 2018, tomando como punto de partida el 2016, último ejercicio cerrado. La falta de información sobre la evolución esperada de los recursos del sistema de financiación, que afecta a todo el periodo, genera un grado de incertidumbre que se acrecienta a medida que nos alejamos en el tiempo. A ello habría que añadir las revisiones del sistema de financiación y regla de gasto que, previsiblemente, tendrán lugar en el periodo contemplado en la propuesta.

Dentro del marco definido por el objetivo de estabilidad de 2018, fijado para el conjunto de CCAA en el -0,4% del PIB, la AIReF considera adecuada la propuesta presentada por el MINHAFP según la cual las CCAA tendrían un objetivo individual igual al establecido para el subsector. Esta adecuación descansa en el hecho de que este objetivo se estima factible de alcanzar por todas las CCAA, de acuerdo con los indicadores analizados.

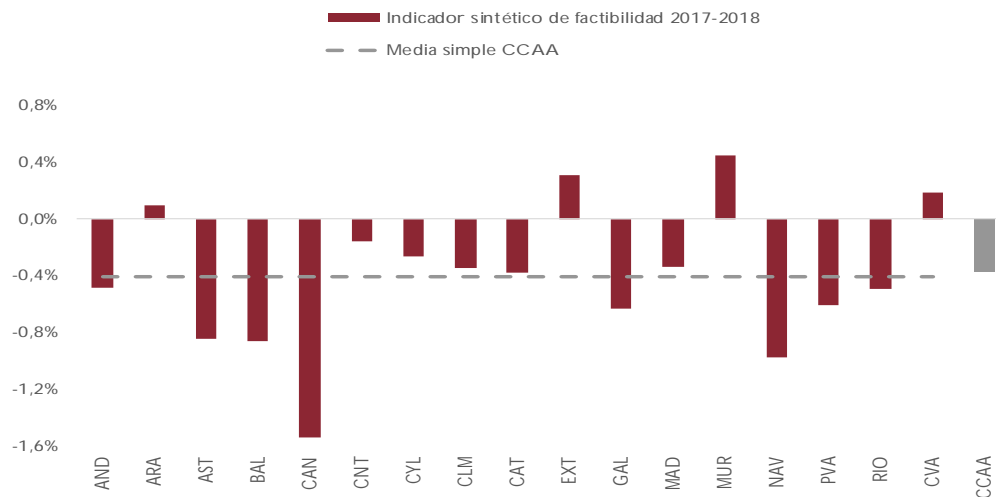
El criterio principal seguido por el MINHAFP para la distribución homogénea del objetivo de estabilidad del conjunto de las CCAA sigue siendo el de factibilidad. La AIReF para verificar la posibilidad de alcanzar los objetivos por parte de cada comunidad, ha utilizado el indicador sintético de factibilidad¹, aplicado ya en el informe anterior de establecimiento de objetivos para las CCAA, que combina dos indicadores en línea con las conclusiones del ECOFIN de 6 de diciembre del pasado año. El primero de ellos, mide, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, el esfuerzo estructural primario que tendrían que realizar las CCAA en 2018 para alcanzar el objetivo del -0,4% propuesto. El segundo, la evolución de los empleos no financieros (con algún ajuste) que permitiría cumplir con este objetivo en el supuesto de ejercicio de competencias homogéneas por parte de las CCAA.

De acuerdo con este indicador la consecución de un objetivo del -0,4% sólo exigiría un esfuerzo a cuatro comunidades autónomas: Extremadura, Región de Murcia, Comunitat Valenciana y Aragón, apreciándose cierta holgura en el cumplimiento conjunto a nivel de subsector (véase gráfico siguiente, numerado gráfico 3 del apartado 4).

No obstante, analizando el esfuerzo realizado en años anteriores, puede considerarse factible la corrección exigida a estas cuatro comunidades, si bien de manera ajustada en el caso de la Región de Murcia.

¹ Para más información al respecto, véase la [descripción de cálculos realizados e indicadores utilizados](#) del informe de establecimiento de objetivos de CCAA de 22 de diciembre de 2016.

GRÁFICO. INDICADOR SINTÉTICO DE FACTIBILIDAD (% PIB)



A pesar de coincidir en la consideración de factibilidad en cuanto a la consecución del objetivo de estabilidad por parte de todas las CCAA, la AIReF realiza en este informe una serie de consideraciones respecto a la propuesta presentada.

Por un lado, resulta contradictorio el argumento de que la fijación de un objetivo de estabilidad igual para todas las comunidades contribuye a la transparencia y seguimiento de dicho objetivo, con la afirmación de que la regla de gasto puede suponer una restricción mayor para alguna de ellas. Si esto es así, y parece evidente que lo es, la regla de gasto debería tenerse en cuenta en la fijación del objetivo de estabilidad tal y como señala la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Precisamente, en aras de la transparencia, debería evidenciarse cuál es el objetivo de estabilidad que permite cumplir una regla de gasto que, según las estimaciones de AIReF, restringiría el déficit que efectivamente podrán alcanzar todas las CCAA a excepción de Extremadura y la Región de Murcia (véase gráfico siguiente, numerado gráfico 8 del apartado 4).

GRÁFICO. SALDO EXIGIDO EN 2018 POR APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO RESPECTO AL OBJETIVO DE ESTABILIDAD (% PIB)



De acuerdo con lo anterior, la contribución del subsector CCAA al cumplimiento de los compromisos asumidos por España en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2017-2020 y en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) será previsiblemente superior al contemplado en dicho documento, en la medida en que el cumplimiento de la regla de gasto, unido a la evolución anunciada de los recursos del sistema de financiación en 2018, podría llevar al subsector a una situación próxima al equilibrio presupuestario.

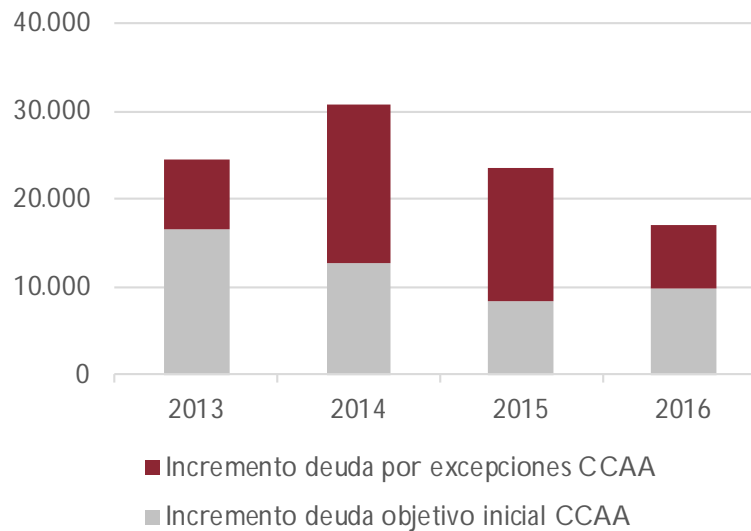
Por otra parte, también se argumenta en la propuesta que un objetivo homogéneo para todas las CCAA, evita trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre los posibles desequilibrios derivados del sistema de financiación. La AIReF considera que es imposible dissociar ambos ámbitos dada la incidencia de los recursos del sistema de financiación en los ingresos de las CCAA y, por consiguiente, en la evolución de su déficit.

La estabilidad en la evolución de un gasto limitado por la regla de gasto y la variabilidad de unos ingresos determinados por el sistema de financiación autonómico dificultan enormemente la posibilidad de una planificación fiscal a medio plazo acorde con el principio de sostenibilidad financiera. A este respecto, y en este ámbito temporal, se echa en falta la incorporación a la propuesta de un análisis de sostenibilidad de la deuda en términos del saldo primario necesario para alcanzar el nivel de referencia establecido por la LOEPSF en el 13% del PIB regional.

Por último, en relación a los objetivos de deuda, se sigue percibiendo la falta de transparencia y predictibilidad señalada en anteriores informes, al no estar acotada la cláusula de excepción que permite rectificar los objetivos al cierre del ejercicio,

siendo significativa la cuantía de estas excepciones (véase gráfico siguiente, recogido en gráfico 10.0 del apartado 5)

GRÁFICO. INCREMENTO DE DEUDA POR EXCEPCIONES EN RELACIÓN AL INCREMENTO ANUAL TOTAL DE DEUDA. TOTAL CCAA (MILLONES DE €)



En este contexto la AIReF recomienda que en la propuesta presentada:

- Se evidencie la restricción que supone la aplicación de la regla de gasto para muchas CCAA.
- Se incorpore la estimación de los recursos del sistema de financiación para el horizonte contemplado en la propuesta, así como su reparto por CCAA.
- Se incorpore una previsión de cierre de 2017.
- Se incluya una explicación de la metodología y criterios que sustentan la fijación de un objetivo de déficit del 0,4% del PIB para todas y cada una de las CCAA, así como la consideración de factibilidad de este objetivo.
- Se concrete la cláusula de excepción de los objetivos de deuda, acotando las excepciones que permiten rectificar los objetivos iniciales al cierre del ejercicio.

Asimismo, recomienda que en sucesivas propuestas, además de los aspectos anteriores, se incorpore un análisis de medio plazo de sostenibilidad de la deuda.

1. Introducción

La AIReF tiene que informar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propuestos por el MINHAFP para cada una de las CCAA. La 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 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 de la AIReF y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

Este Informe ha de emitirse en un plazo de 10 días desde la aprobación por el Gobierno de los objetivos para el conjunto de las AAPP, una vez recibida la información prevista en el Estatuto de la AIReF. Los objetivos para el conjunto de las AAPP se fijaron por el Gobierno el pasado día 7 de julio pero como este Informe requiere del envío de documentación, el plazo de 10 días empieza a contar desde el día 19 de julio, fecha en la que se remitió a la AIReF la propuesta de fijación de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para 2018-2020. No obstante, este Informe se incorporará al expediente que se presente al CPFF del próximo 27 de julio, por lo que se emite antes de agotar el plazo de 10 días.

2. 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 2018-2020 para cada una de las CCAA, una vez fijados los objetivos para el conjunto del subsector. De acuerdo con el artículo 16 del Estatuto de la AIReF, una vez aprobados el 7 de julio de 2017 los objetivos para el conjunto de las AAPP y para cada uno de los subsectores, la AIReF ha de informar la propuesta del MINHAFP de reparto entre las CCAA, remitida para su análisis. Para ello considerará la documentación de base y antecedentes, 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 presente 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 2018, donde existen incertidumbres pero no son tan significativas como las que pueden afectar a 2019 y 2020. La documentación remitida por el MINHAFP no contempla aspectos esenciales, tales como una estimación de la evolución esperada de los recursos del sistema de financiación para el periodo 2018-2020 o la previsión de cierre de 2017. 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. A pesar de que estas incertidumbres afectan a todo el periodo, dado que se dispone de una aproximación al importe global de los recursos para 2018 y que las incertidumbres se acrecientan a medida que se avanza en el periodo de referencia, la evaluación de la AIReF sobre la propuesta recibida se centra en el año 2018, tomando como punto de partida el 2016, último ejercicio cerrado.

3. Valoración de la propuesta MINHAFP

3.1. Objetivos de estabilidad

La propuesta del MINHAFP plantea objetivos de estabilidad presupuestaria homogéneos, e iguales a los del subsector, para cada una de las CCAA. Expresados en porcentaje del PIB, los objetivos homogéneos propuestos para el periodo 2018-2020 son: -0,4% en 2018; -0,1% en 2019 y 0,0% en 2020.

El MINHAFP fundamenta esta propuesta de reparto homogéneo en argumentos relativos al conjunto del subsector y a la situación individual de cada comunidad:

✓ **Argumentos relativos al conjunto del subsector CCAA:**

- Permite el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2017-2020 y en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).
- La mejora del componente cíclico del saldo fiscal reducirá en gran medida los esfuerzos estructurales adicionales a realizar por las CCAA para alcanzar los objetivos nominales incluidos en la APE.
- Evita trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre posibles desequilibrios derivados de los actuales sistemas de financiación,
- Supone un traslado sencillo del objetivo conjunto lo que aporta transparencia y visibilidad a su control.

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

- Factibilidad: para la consecución de los objetivos individuales de 2017 la factibilidad se ve favorecida por la positiva evolución de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica y por la aplicación a las CCAA de las medidas previstas en la LOEPSF. Para los años sucesivos, la factibilidad mejora debido a la ampliación de los objetivos para 2018 y 2019 en una décima, unido a la favorable evolución de la economía.
- Equidad: se exigirá un esfuerzo estructural mayor a algunas CCAA que según el MINHAFP, en buena medida, serán las que en años pasados y en línea con los indicadores de equidad recogidos en el Informe de la AIReF sobre objetivos individuales de 22 de diciembre de 2016, hayan realizado menores esfuerzos de consolidación respecto a la media. Para otras CCAA, se considera que la regla de gasto fijada para ese periodo puede resultar finalmente más restrictiva que los objetivos individuales.

La AIRcF considera adecuada la propuesta recibida, descansando esta valoración en criterios de factibilidad, si bien realiza algunas consideraciones en relación a los argumentos señalados por el MINHAFP para justificar la propuesta. La AIRcF comparte algunos aspectos concretos de los argumentos señalados por el MINHAFP pero, con carácter general, considera que deberían ser objeto de un mayor desarrollo ya que no se encuentran suficientemente fundamentados. En particular, se indica lo siguiente en relación a estos argumentos:

- La AIRcF comparte con el MINHAFP que la propuesta contiene objetivos factibles para todas las CCAA. El Ministerio considera que uno de los elementos que favorecen la factibilidad en 2017 es la aplicación a las CCAA de las medidas previstas en la LOEPSF, entre las que se encuentra la adopción de Acuerdos de No Disponibilidad de créditos (AND) por incumplimiento de los planes de ajuste. Esta medida se considera activada en 2017 para las 6 CCAA² que incumplieron su objetivo de estabilidad de 2016, pero lo cierto es que, salvo Cantabria, las demás no hacen referencia a esta medida en los respectivos borradores del PEF 2017-2018, que fueron objeto de Informe de la AIRcF este mismo mes de julio. Además, respecto a la aplicación de estos AND en 2016 por incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2015, la AIRcF ha señalado en reiteradas ocasiones que, con carácter general³, no se adoptaron AND en los términos exigidos por la LOEPSF, por lo que no fue posible considerar la eficacia de esta medida. Por otra parte, en relación a los PEF 2017-2018, independientemente de medidas concretas en alguna comunidad, para el conjunto de CCAA no es posible considerar la existencia de medidas distintas del menor importe de la devolución de la paga extra suprimida en 2012. Por tanto, la AIRcF considera que los elementos que contribuirán en mayor medida a la factibilidad son los relativos a la mejor evolución de los ingresos y, en particular, al incremento de los recursos del sistema de financiación, a ampliaciones de los objetivos de estabilidad⁴ y la contención del gasto. El conjunto de estos factores hace que probablemente en términos generales no se requiera de la adopción de medidas discrecionales.
- Asimismo, la AIRcF comparte el argumento del MINHAFP de que, en línea con el indicador de equidad, algunas CCAA que en el pasado han hecho un esfuerzo menor, tendrán que realizar un esfuerzo mayor a la media, si bien la propuesta remitida no contiene la métrica que sustenta ni la valoración de la factibilidad ni de la equidad
- El MINHAFP señala que la regla de gasto puede suponer en ejecución para algunas CCAA una restricción adicional a la marcada por el objetivo de estabilidad y, al mismo tiempo, argumenta que la propuesta supone un

² Aragón, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana

³ Salvo en los casos de las CCAA de Extremadura y Aragón, por un importe conjunto aproximado de 80 millones de euros.

⁴ En 2016 el objetivo se amplió de -0,3% al -0,7% del PIB y en 2018 y 2019 se amplió de -0,3% al -0,4% del PIB y del 0,0% al -0,1% del PIB, respectivamente.

traslado sencillo del objetivo conjunto, lo que aporta transparencia y visibilidad a su control. Sin embargo, a juicio de la AIRcF, estos dos argumentos son contradictorios entre sí, puesto que no es posible afirmar que los objetivos propuestos son sencillos, transparentes y visibles a su control cuando el MINHAFP está reconociendo implícitamente que los objetivos fijados no son los que efectivamente van a operar como límite al cierre del ejercicio, dado que, al suponer la regla de gasto una restricción mayor para algunas CCAA, se estaría exigiendo para éstas un saldo inferior al objetivo de estabilidad. Además, la AIRcF considera que la importancia de la regla de gasto como criterio legal a tener en cuenta para fijar los objetivos de estabilidad, haría necesario un mayor desarrollo por el MINHAFP de este criterio e incluir un estudio individual de cómo afecta la regla de gasto a cada una de las CCAA.

- Por otra parte, la AIRcF comparte el argumento de que el ámbito de la estabilidad presupuestaria no es el más adecuado para la discusión sobre posibles disfunciones o desequilibrios en los recursos aportados por los sistemas de financiación. Sin embargo, la AIRcF considera que es imposible disociar ambos ámbitos dada la incidencia de los recursos del sistema de financiación en los ingresos de las CCAA y, por consiguiente, en la evolución de su déficit.
- En relación a que la propuesta permite el cumplimiento de los compromisos asumidos por España con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la AIRcF está de acuerdo con que la propuesta remitida es coherente con los objetivos conjuntos y, en ese sentido, de cumplirse el objetivo del subsector CCAA también se estaría contribuyendo al cumplimiento de los objetivos para el total AAPP y, por ende, al cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea. Cabe señalar que la incorporación de la regla de gasto podría conllevar unos objetivos más exigentes para la mayoría de las CCAA y, en consecuencia, un saldo inferior para el subsector.

3.2. Objetivos de deuda pública

La propuesta del MINHAFP incorpora la situación de partida de la deuda de las CCAA que resulta aplicable para la fijación de los objetivos 2018-2020, pero no fundamenta el reparto entre las CCAA. La propuesta señala el nivel de deuda que se ha tomado como punto de partida para fijar los objetivos de deuda 2018-2020 así como las excepciones que posteriormente podrán rectificar los objetivos fijados durante ese periodo, pero no especifica los elementos considerados para llevar a cabo el reparto anual de los objetivos. Sin embargo, al igual que en ejercicios anteriores, tomando como incremento anual los objetivos de estabilidad y los aplazamientos por las liquidaciones negativas correspondientes a cada uno de los años del periodo, se obtiene como resultado los objetivos individuales propuestos.

4. Análisis sobre la propuesta de objetivos de estabilidad

Análisis de factibilidad

La AIRcF ha analizado la factibilidad de la consecución de los objetivos de estabilidad para 2018, evaluando el esfuerzo estructural y la evolución del gasto para el conjunto del subsector y para cada comunidad. Tal y como se ha señalado en anteriores informes, considerar la factibilidad en el cumplimiento de los objetivos para el periodo 2018-2020 es fundamental para fijarlos, ya que de esta manera se puede confiar en su consecución y en la efectividad de los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF. Establecer objetivos no factibles supone un riesgo de desviación y un coste en términos de credibilidad.

Bajo este análisis, se concluye que sería factible para todas las CCAA, con distinto grado de esfuerzo, llegar a un déficit del 0,4% del PIB, por lo que, bajo esta perspectiva, se considera adecuada la propuesta del MINHAFP. Para analizar la factibilidad de alcanzar en el periodo 2017-2018 el déficit del 0,4% del PIB propuesto por el MINHAFP para todas las CCAA en 2018, la AIRcF ha utilizado una serie de indicadores de factibilidad, ya recogidos y descritos en el informe de objetivos 2017-2019 de diciembre de 2016⁵ y cuya metodología actualizada se recoge en el anexo de cálculos, de cuyos resultados se desprende que para la mayoría de las CCAA y para el conjunto del subsector, alcanzar el saldo del -0,4% del PIB no requiere la realización de esfuerzo. De acuerdo con estos indicadores, sólo cuatro CCAA, Aragón, Comunitat Valenciana, Extremadura y Región de Murcia, deberían realizar un esfuerzo para llegar a dicho déficit, y, respecto a ellas, se concluye que en todas, aunque de forma más ajustada en el caso de la Región de Murcia, sería viable en el periodo 2017-2018 realizar el esfuerzo que exigiría alcanzar en 2018 el déficit del 0,4% del PIB, teniendo en cuenta lo realizado en periodos anteriores.

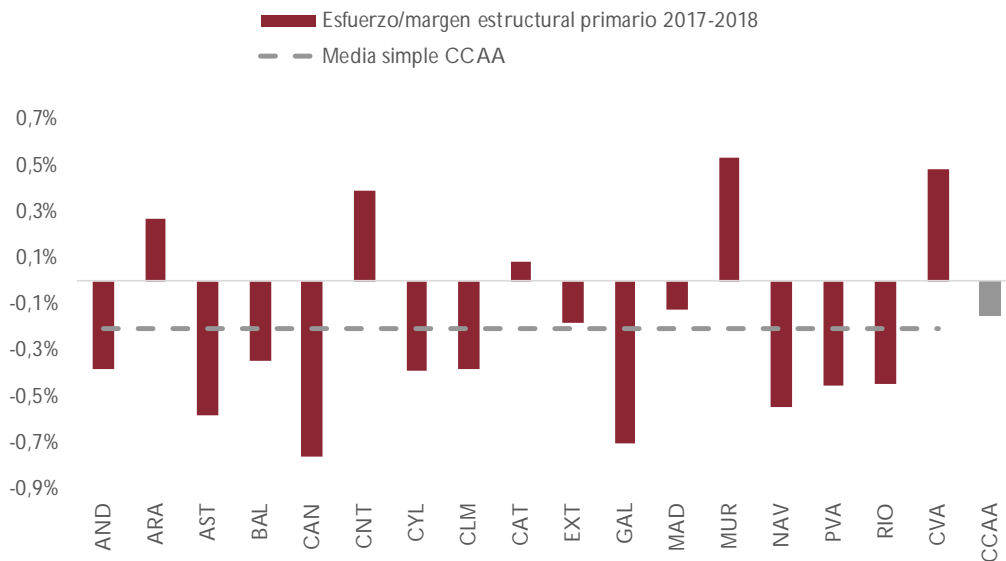
1. Esfuerzo estructural 2017-2018 (%PIB).

Este indicador se aproxima al esfuerzo fiscal, basándose en una estimación del impacto del ciclo económico en las cuentas públicas, de acuerdo al contenido de la Orden ECC/1556/2016 que traslada la metodología de la Comisión Europea, y excluyéndose del análisis los intereses.

⁵[Informe sobre los objetivos individuales de 22 de diciembre de 2016](#)

De acuerdo con este indicador, tal y como muestra el gráfico 1, se observa que sólo cinco comunidades, Aragón, Cantabria, Cataluña, Región de Murcia y la Comunitat Valenciana, tienen que realizar un esfuerzo estructural para alcanzar el objetivo fijado del -0,4% del PIB. El indicador muestra que, para el conjunto del subsector, no es necesario realizar un esfuerzo estructural para alcanzar el déficit fijado.

GRÁFICO 1. ESFUERZO ESTRUCTURAL 2017-2018 POR CCAA (% PIB)



Fuente: MINHAFP, MINEICO y estimaciones de la AIReF

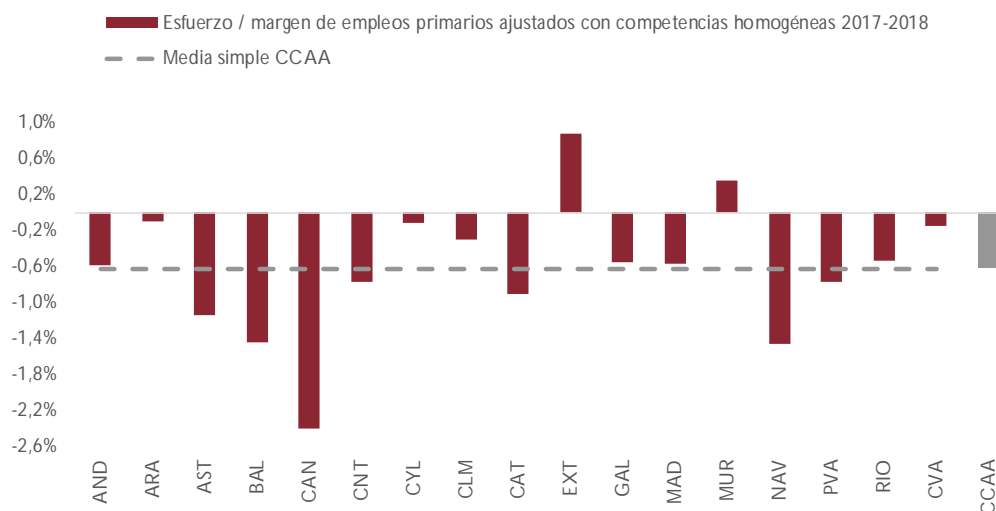
Nota: Variación en el periodo 2017-2018, en porcentaje de PIB, del saldo estructural primario, estimado según la metodología de la Orden ECC/1556/2016, para alcanzar el -0,4% del PIB en 2018.

2. Esfuerzo/margen de empleos primarios 2017-2018 ajustados en términos de competencias homogéneas, y depurados de ayudas a la inversión, para el conjunto del subsector (%PIB regional).

Este indicador analiza el esfuerzo de reducción o el margen de aumento de los empleos primarios que exigiría cumplir con el objetivo del -0,4% en 2018, dado un determinado nivel de ingresos estimado por la AIReF. Dicha estimación de ingresos se basa, entre otros factores, en la última información pública sobre la evolución de los recursos del sistema en 2018 para el conjunto de las CCAA, de la que no se dispone de detalle sobre su composición y distribución.

El gráfico 2 muestra que sólo Extremadura y la Región de Murcia tendrían que realizar un esfuerzo en términos de reducción de empleos primarios para alcanzar un objetivo del -0,4% del PIB. Para el subsector, se observa que la consecución del objetivo fijado para 2018 permite un margen de incremento de los empleos primarios ajustados en términos de competencias homogéneas.

GRÁFICO 2. ESFUERZO/MÁRGEN DE EMPLEOS PRIMARIOS AJUSTADOS EN TÉRMINOS DE COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS 2017-2018 POR CCAA (% PIB)



Fuente: : MINHAFP, CCAA y estimaciones de la AIReF

Nota: Variación en el periodo 2017-2018, en porcentaje de PIB, de los empleos primarios no financieros con homogeneidad competencial en materia de gastos, depurados de gastos realizados en 2016 no recurrentes en 2018, pagos al Estado por el sistema de financiación y ayudas a la inversión, para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB en 2018

3. Indicador sintético de factibilidad (valores absolutos en %PIB regional)

El indicador sintético de factibilidad mide el esfuerzo a realizar por las CCAA en el periodo analizado, ponderando la información contenida en los anteriores indicadores. Los pesos empleados para cada uno de los dos indicadores, el de saldo estructural y el de evolución de empleos, del 53% y 47% respectivamente, se han calculado de acuerdo con un procedimiento estadístico⁶. Sobre este indicador descansaba el análisis de la factibilidad de AIReF en el pasado informe de establecimiento de objetivos para las CCAA, que identificaba aquellas que debían realizar un esfuerzo muy distinto a la media del subsector.

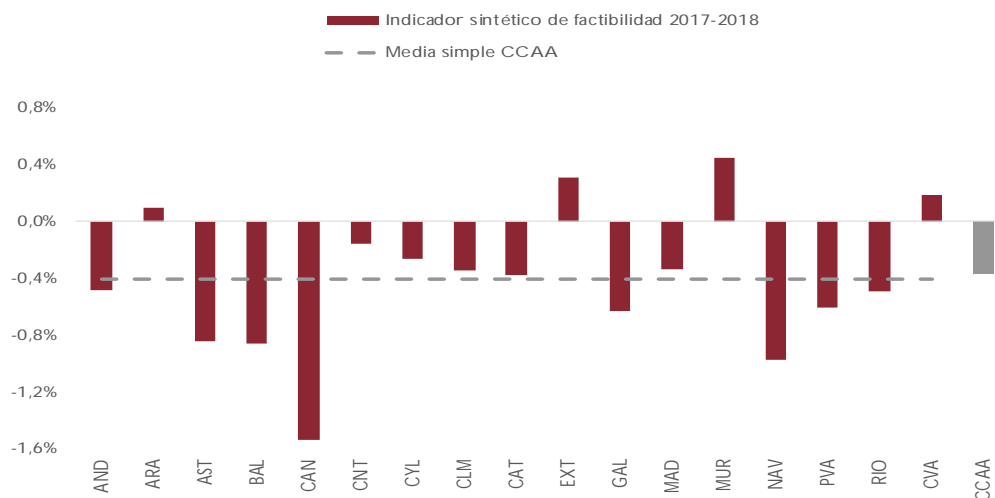
Dada la situación de holgura que presenta el subsector respecto al cumplimiento del objetivo en 2018, mostrada por los indicadores, la medición del indicador sintético por comunidades tomando como referencia la desviación respecto a la media no proporciona información significativa respecto al esfuerzo a realizar por las distintas comunidades. Por ello, el indicador sintético se ha definido en valores absolutos, en lugar de en distancia a la media, pudiéndose así identificar aquellas que deben

⁶ Para más información al respecto, véase la [descripción de cálculos realizados e indicadores utilizados](#) del informe de establecimiento de objetivos de CCAA de 22 de diciembre de 2016.

realizar esfuerzo durante el periodo 2017-2018 para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2018.

Del resultado del mismo, que se muestra en el gráfico 3 para cada comunidad, se observa que la consecución de un objetivo del -0,4% sólo exigiría un esfuerzo a cuatro comunidades autónomas: Extremadura, Región de Murcia, Comunitat Valenciana y Aragón.

GRÁFICO 3. INDICADOR SINTÉTICO DE FACTIBILIDAD (% PIB)



Fuente: MINHAFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de la AIReF

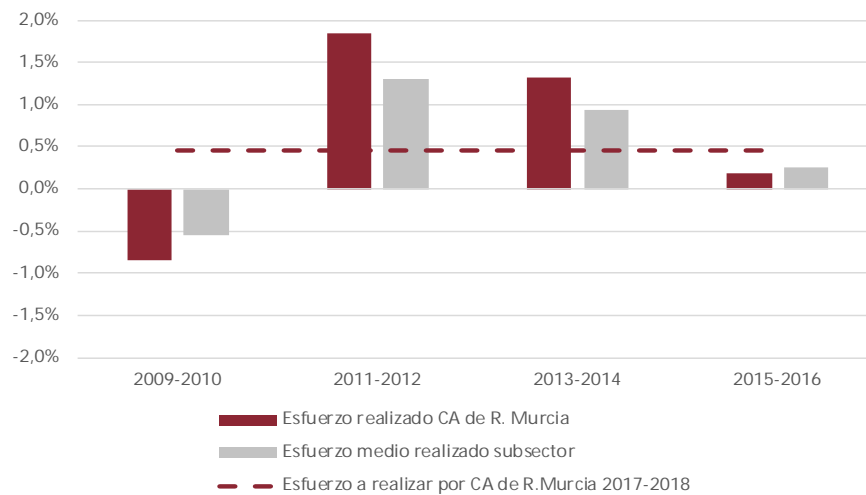
Nota: Indicador ponderado que mide el esfuerzo a realizar en el periodo 2017-2018 para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB en 2018. Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de factibilidad, mediante unas ponderaciones del 53% y 47%, respectivamente.

Para analizar adecuadamente la factibilidad individual en un entorno en el que las previsiones de incrementos de los ingresos de las CCAA en 2017 y 2018 parecen indicar un esfuerzo neto negativo para la gran mayoría de ellas, es preciso un estudio individualizado de aquellas que deben realizar esfuerzo positivo en términos absolutos. Para ello, se compara el esfuerzo que cada una de estas cuatro comunidades (Región de Murcia, Extremadura, Comunitat Valenciana y Aragón) debe realizar en el periodo 2017-2018 con los esfuerzos ya realizados en los cuatro bienios anteriores (2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016) y con la media del subsector en dichos periodos.

De este modo, se caracteriza si existe evidencia empírica sobre periodos bianuales en los que esta comunidad y/o la media de todas CCAA hayan sido capaces de realizar un esfuerzo similar al exigido en el periodo 2017-2018 para alcanzar el -0,4% del PIB en 2018. Esta evidencia proporciona una medida de la factibilidad de realizar el esfuerzo exigido.

Aplicando el análisis antes descrito a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es la que presenta un mayor esfuerzo a realizar en el periodo 2017-2018, se observa que, en dos de los cuatro bienios (2011-2012 y 2013-2014), ha realizado un esfuerzo superior al que se le exigiría para alcanzar un -0,4% del PIB en 2018.

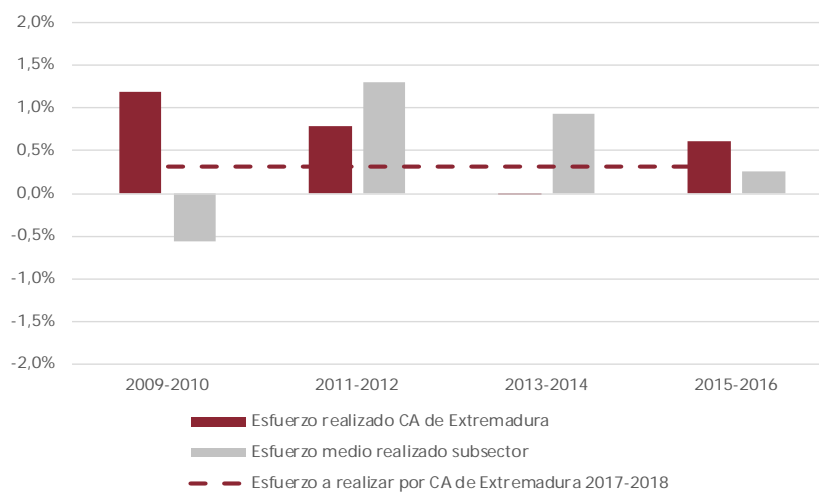
GRÁFICO 4. ESFUERZO BIANUAL PASADO (2008-2016) Y FUTURO (2017-2018) DE LA CA DE LA REGIÓN DE MURCIA (% PIB) SEGÚN INDICADOR SINTÉTICO



Fuente: MINHAFFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de la AIReF

La Comunidad Autónoma de Extremadura, la segunda en términos de esfuerzo a realizar en el periodo 2017-2018, ha realizado un esfuerzo superior al que necesitaría hacer en 2017-2018 para alcanzar un déficit del 0,4% del PIB en 2018 en tres de los cuatro bienios anteriores.

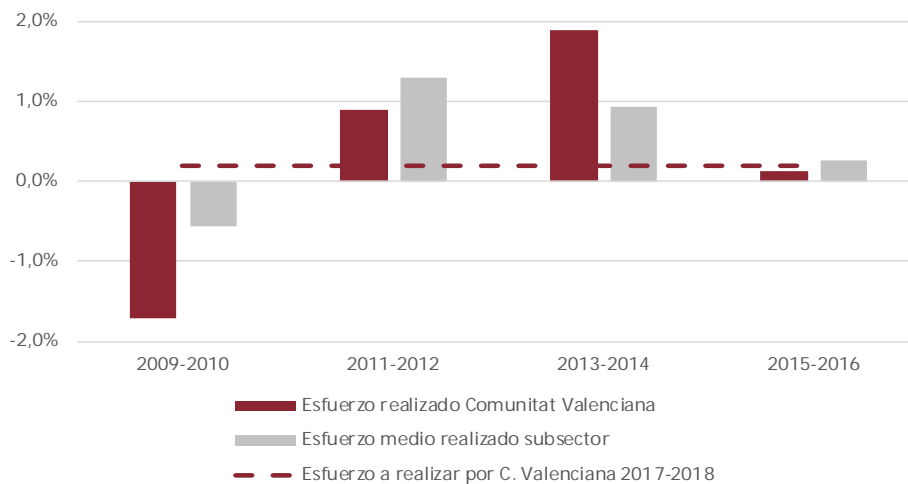
GRÁFICO 5. ESFUERZO BIANUAL PASADO (2008-2016) Y FUTURO (2017-2018) DE LA CA DE EXTREMADURA (% PIB) SEGÚN INDICADOR SINTÉTICO



Fuente: MINHAFFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de la AIReF

La Comunitat Valenciana también presenta un esfuerzo neto positivo a realizar en el periodo 2017-2018, si bien de cuantía inferior a las dos anteriores. El esfuerzo realizado en dos de los cuatro bienios anteriores es significativamente superior al necesario para poder llegar al -0,4% del PIB en el bienio en curso.

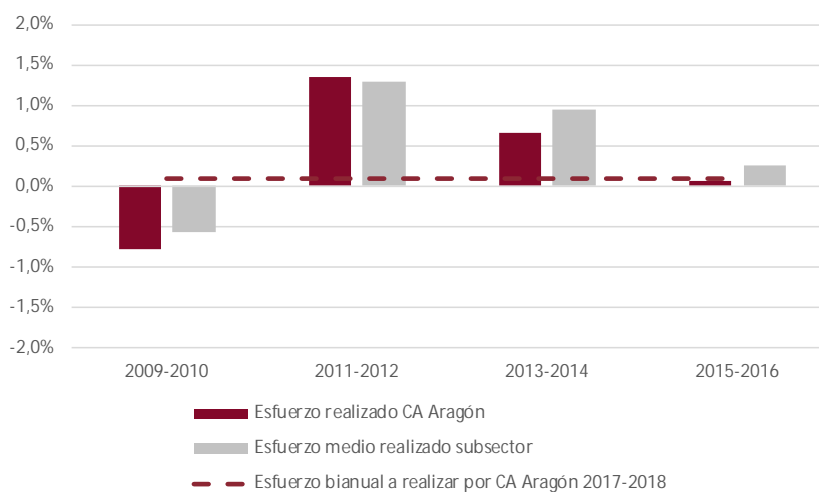
GRÁFICO 6. ESFUERZO BIANUAL PASADO (2008-2016) Y FUTURO (2017-2018) DE LA COMUNITAT VALENCIANA (% PIB)



Fuente: MINHAFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de la AIRcF

Por último, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, que según el indicador de factibilidad debería realizar un esfuerzo positivo pero de escasa cuantía para llegar a un déficit del 0,4% del PIB en 2018, el esfuerzo realizado en dos de los cuatro bienios anteriores es superior al que necesitaría en el bienio en curso para alcanzar el déficit señalado.

GRÁFICO 7. ESFUERZO BIANUAL PASADO (2008-2016) Y FUTURO (2017-2018) DE LA CA DE ARAGÓN (% PIB)



Fuente: MINHAFP, MINEICO, CCAA y estimaciones de la AIRcF

De los análisis individuales realizados anteriormente para aquellas CCAA que, de acuerdo con el indicador sintético de factibilidad, precisaban un esfuerzo neto positivo para alcanzar el -0,4% del PIB en 2018, se deduce que, en virtud de los esfuerzos realizados en el pasado por éstas y las demás CCAA, los esfuerzos a realizar en el periodo 2017-2018 pueden ser asumidos por todas ellas.

Desde la perspectiva de la equidad, las CCAA que deben hacer un esfuerzo en el periodo 2017-2018 para alcanzar un déficit del 0,4% han realizado en el pasado un esfuerzo inferior al de la media del subsector. La AIRcF ha diseñado también indicadores de equidad que miden el esfuerzo realizado por las CCAA en el pasado. Estos indicadores fueron descritos y definidos en el anterior informe de objetivos abarcando el periodo 2008-2015, y actualizados en informes posteriores incorporando el dato de 2016⁷. De acuerdo con estos indicadores, tal y como se puso de manifiesto en los informes señalados, el término de equidad en el grupo de comunidades a las que se le exige un esfuerzo neto positivo para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB, viene dado por el hecho de que las cuatro se encuentran por debajo de la media en esfuerzo pasado computado para el periodo 2008-2016.

Regla de gasto

Junto a los criterios anteriores, el establecimiento de los objetivos debe considerar la posición relativa de cada comunidad respecto a la aplicación de la regla de gasto, de acuerdo lo señalado en la LOEPSF. La propuesta del MINHAFP adolece de cierta contradicción que afecta a su transparencia en cuanto que fija un objetivo idéntico para todas las CCAA, reconociendo a continuación que la aplicación de la regla de gasto generará diferencias en ejecución. Sin obviar las dificultades metodológicas que en la actualidad presenta el cálculo y previsión de la regla de gasto, debe transparentarse su consideración en la fijación de los objetivos, y, precisamente por lo señalado, resolverse cuanto antes las cuestiones pendientes al respecto. De acuerdo con las estimaciones de la AIRcF reflejadas en el gráfico 8, la aplicación de la regla de gasto podría exigir en 2018 saldos más estrictos que el propuesto, lo que llevaría a un déficit real para el subsector inferior al 0,4%.

⁷ [Informe sobre los presupuestos iniciales de las CCAA para 2017 \(abril\)](#)

GRÁFICO 8. SALDO EXIGIDO EN 2018 POR APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO RESPECTO AL OBJETIVO DE ESTABILIDAD (%PIB)



Fuente: Estimaciones de la AIReF

Reflejada esta situación para 2018, se pone de manifiesto una cierta inconsistencia en la fijación y cumplimiento de los objetivos en una perspectiva a medio plazo. La evolución de los recursos del sistema disociada de la evolución de los empleos produce que, sin cambios significativos en la estructura de gestión de las CCAA, tenga lugar una importante variabilidad en su situación respecto al déficit. En efecto, la evolución de los recursos del sistema está condicionada por la evolución del ciclo económico, mientras que la evolución de los empleos presenta, en general, menor variabilidad, cierta disociación del ciclo y se somete a una senda controlada bajo la regla de gasto, fundamental como instrumento anticíclico que, además, puede contribuir a disminuir los niveles de endeudamiento de las CCAA. Esta circunstancia puede hacer que se sucedan periodos en los que existan holguras para la consecución de los objetivos, con periodos en los que no sea factible su cumplimiento, sin que se puedan anticipar con suficiente antelación, lo que dificulta enormemente la posibilidad de una planificación fiscal a medio plazo acorde con el principio de sostenibilidad financiera.

Adicionalmente a la regla de gasto, el nivel de endeudamiento de cada una de las CCAA debería tenerse en cuenta para la fijación de los objetivos de estabilidad. Otro factor que debería ser considerado en el establecimiento de los objetivos de estabilidad es el nivel de deuda pública de cada comunidad autónoma. Tal y como se desprende del análisis de sostenibilidad de deuda efectuado en el apartado siguiente, el nivel de deuda de todas las CCAA supera el límite del 13% del PIB y, en el caso de algunas, se supera ampliamente. Por tanto, la distancia para cumplir este límite debería constituir un factor a tener en cuenta para exigir un esfuerzo fiscal mayor. Esto permitiría en momentos como el actual, en los que la economía está experimentando un notable crecimiento, no incrementar o, en su caso,

reducir el stock de deuda acumulada en ejercicios anteriores, cuyo montante supone un lastre para la recuperación de la economía regional.

Análisis de sostenibilidad de la deuda

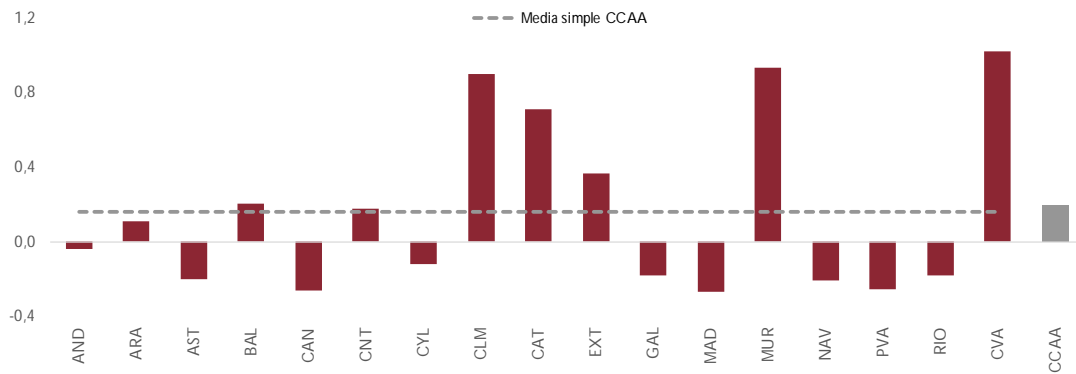
Junto a los indicadores de factibilidad, el análisis de sostenibilidad de la deuda aporta una visión complementaria, de medio-largo plazo. En concreto, y en línea con los indicadores establecidos como referencia a nivel internacional, se propone un indicador de sostenibilidad que cuantifica la magnitud del esfuerzo fiscal adicional anual promedio a realizar, en términos de saldo primario sobre PIB, para lograr el nivel de deuda pública para cada CCAA establecido como nivel de referencia en la LOEPSF (13% del PIB regional) en el año 2030, como año marco en el medio-largo plazo.

Valores positivos de este indicador (ver gráfico 9) reflejan esfuerzos de consolidación fiscal adicionales, en términos de saldo primario, con respecto a un escenario de base, para llegar al 13% del PIB en 2030.

El escenario de base parte de estimaciones de AIRcF para cada CCAA respecto al PIB, saldo primario y carga de intereses, teniendo como punto de partida el horizonte de la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020. A partir de 2020, la evolución del saldo primario de cada CCAA se asume gradual y consistente con la consecución del objetivo de deuda correspondiente en el largo plazo, aunque con un límite superior reflejado por su evolución histórica (0,75% del PIB). Respecto al PIB, se asume que a partir de 2020 converge gradualmente hasta un crecimiento nominal tendencial en el entorno del 3,3% (con una inflación de largo plazo de 1,8%). Por último, se supone que las condiciones de financiación convergen paulatinamente desde los niveles actuales hasta ser equivalentes a los del Tesoro, con la excepción de las comunidades de Asturias, Castilla y León, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja donde se supone que recurren sustancialmente al mercado desde 2017⁸

⁸ Para más detalles sobre la definición de los supuestos y el cálculo de las sendas, ver el [anexo metodológico](#) al Observatorio de Deuda publicado por AIRcF.

GRÁFICO 9. 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.

5. Referencia a la propuesta de objetivos de deuda

Los objetivos de deuda propuestos por el MINHAFP establecen unos límites inicialmente poco restrictivos para la mayoría de las CCAA. La LOEPSF exige que la fijación de los objetivos de deuda sea coherente con los objetivos de estabilidad establecidos. Aunque la propuesta del MINHAFP no especifica cómo se han calculado los objetivos de deuda, tal y como se ha señalado en el apartado 3.2 de este Informe, es posible comprobar que para su obtención se han tenido en cuenta los objetivos de estabilidad propuestos para cada ejercicio. Por tanto, los objetivos de deuda incluyen la financiación de unos objetivos de estabilidad homogéneos para todas las CCAA y, en la medida en que los objetivos de estabilidad no incorporan las restricciones que se derivarían de la consideración de la regla de gasto y del nivel de endeudamiento, estas holguras se trasladan a los objetivos de deuda resultando de partida poco restrictivos, sin contar con la adicional flexibilización derivada de las excepciones permitidas al cierre del ejercicio.

La propuesta de fijación de los objetivos de deuda es poco transparente y predecible al no estar acotadas las cláusulas de excepción que permiten rectificar los objetivos al cierre del ejercicio. La actual propuesta supone la vuelta al sistema anterior de fijación de objetivos donde existía una cláusula abierta que permitía por circunstancias que no derivaran de decisiones discrecionales de las CCAA y de conformidad con el MINHAFP, excepcionar el cumplimiento de los objetivos al cierre del ejercicio. En cumplimiento de las recomendaciones de la AIRcF, se había introducido una simplificación en el sistema de fijación de estos objetivos en los ejercicios 2016 y 2017, limitando las posibles excepciones a dos supuestos concretos⁹. Sin embargo, tal y como puso de manifiesto la AIRcF en el Informe sobre establecimiento de objetivos de 22 de diciembre de 2016¹⁰, este cambio no impidió que, en la práctica, se ampliaran los supuestos acordados inicialmente para rectificar los objetivos de deuda. En la propuesta actual, en lugar de especificar con claridad los supuestos que van a permitir rectificar los objetivos, el MINHAFP ha vuelto a recuperar la cláusula general de excepción. En consecuencia, al no estar acotadas las excepciones de manera efectiva, existe incertidumbre sobre cuál va a ser el límite que finalmente resulte a efectos de verificar el cumplimiento y, por tanto, el incremento de deuda que permite el cumplimiento del objetivo, lo que dificulta la adecuada planificación presupuestaria y el seguimiento del objetivo de

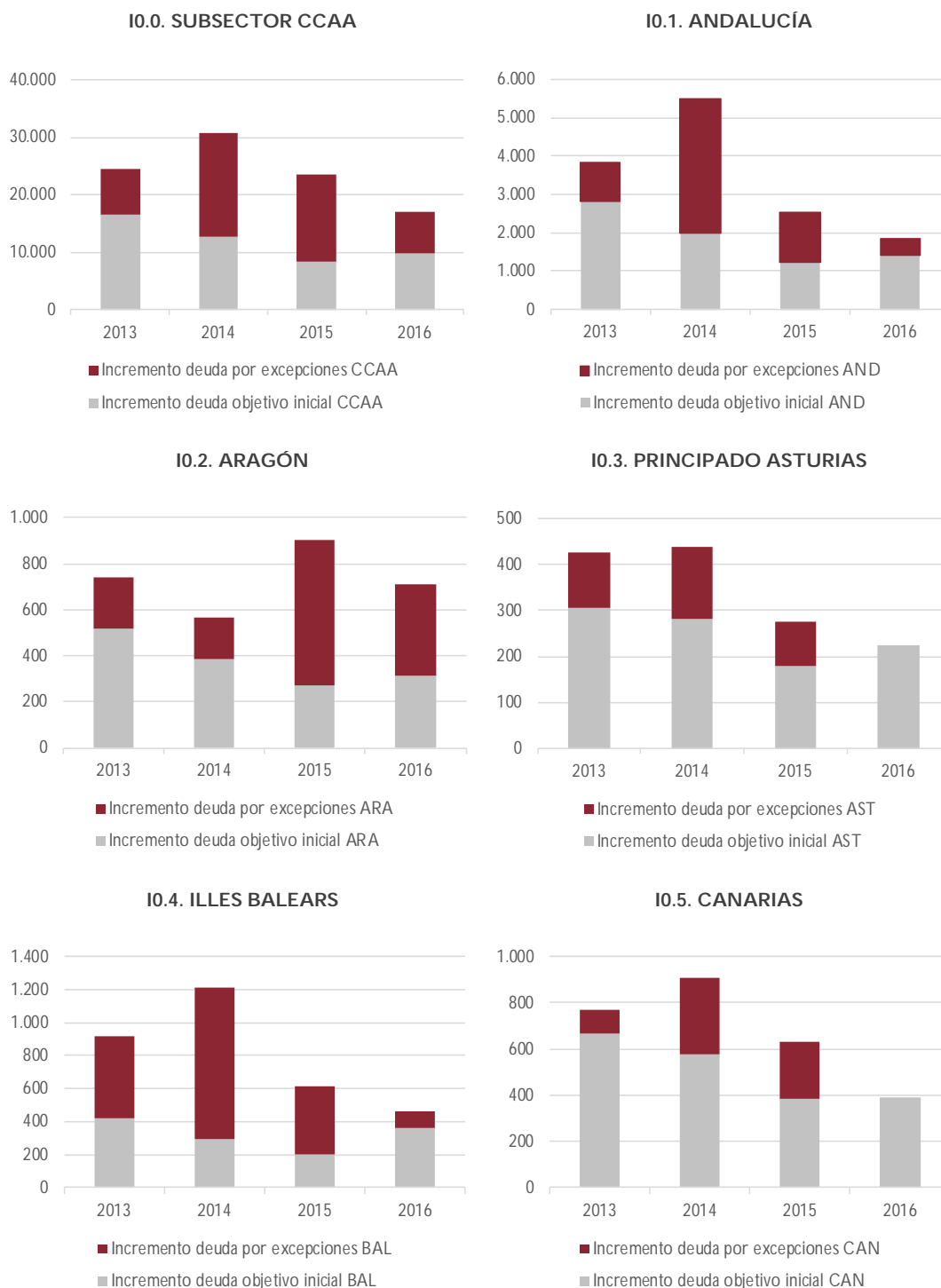
⁹ (i) el importe de los mecanismos de financiación que no se destinen a financiar vencimientos de deuda ni déficit del ejercicio y (ii) los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entes en el sector AAPP que no financien déficit del ejercicio

¹⁰ [Informe sobre establecimiento de objetivos de 22 de diciembre de 2016](#)

deuda al tiempo que resulta contrario a la transparencia y predictibilidad que debe caracterizar a toda regla fiscal.

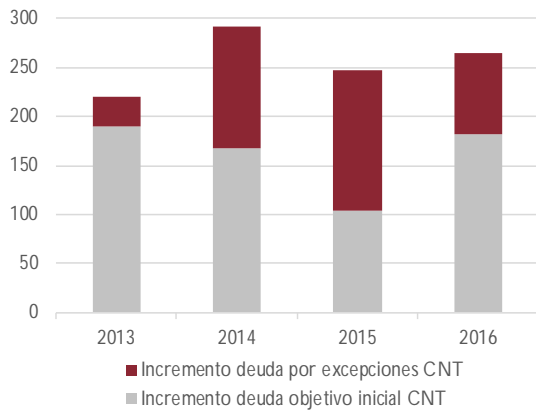
Estas cláusulas de excepción amparan una parte muy importante del incremento de deuda de las CCAA, lo que acrecienta la necesidad de que estén acotadas y definidas desde el momento de la fijación de los objetivos. A diferencia de lo que pudiera parecer por su carácter excepcional, estas cláusulas no se corresponden con aumentos poco frecuentes o poco significativos de deuda sino que desde el 2013, primer año de existencia de objetivos de deuda, hasta el 2016 han representado el 50% del incremento total de la deuda de las CCAA. Durante ese periodo, la deuda se incrementó en unos 47.500 millones de acuerdo con lo permitido por el objetivo inicial y en 48.000 millones de euros por la vía de las excepciones. A nivel individual, esta proporción ha podido representar en algunas CCAA más del 60% del incremento total de su deuda en el periodo 2013-2016 como, por ejemplo, el 70% en la Comunitat Valenciana o el 65% en la Región de Murcia (véase gráfico 10).

GRÁFICO 10. INCREMENTO DE DEUDA POR EXCEPCIONES EN RELACIÓN AL INCREMENTO ANUAL TOTAL DE DEUDA (MILLONES DE €)

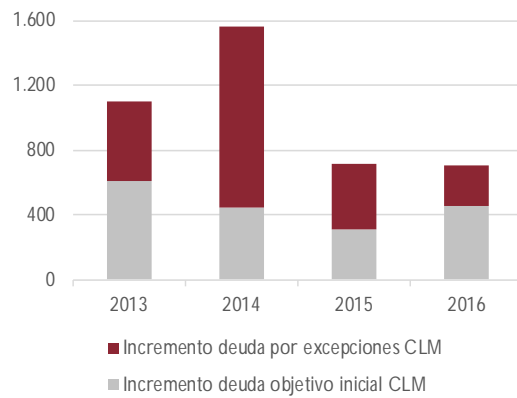


Fuente: MINHAFP.

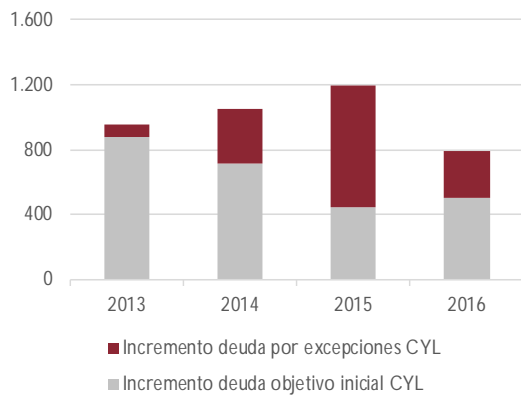
10.6. CANTABRIA



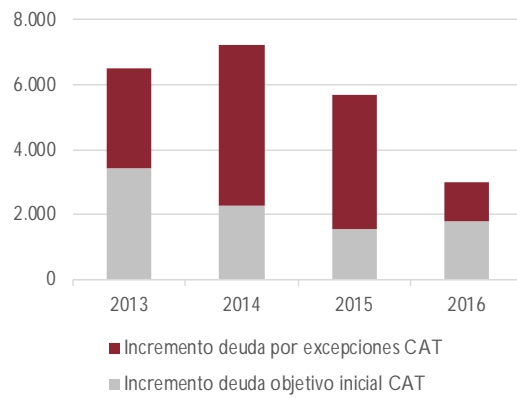
10.7. CASTILLA – LA MANCHA



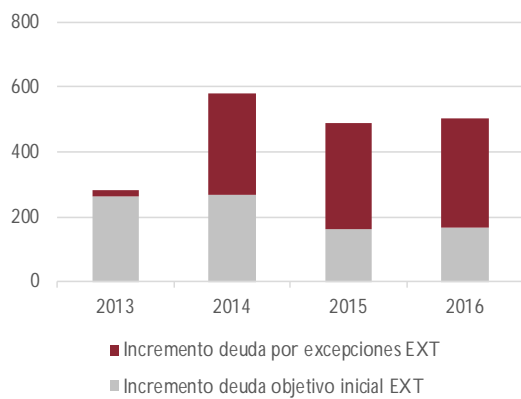
10.8. CASTILLA Y LEÓN



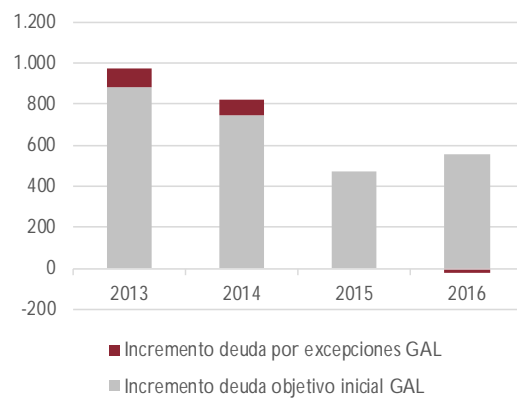
10.9. CATALUÑA



10.10. EXTREMADURA

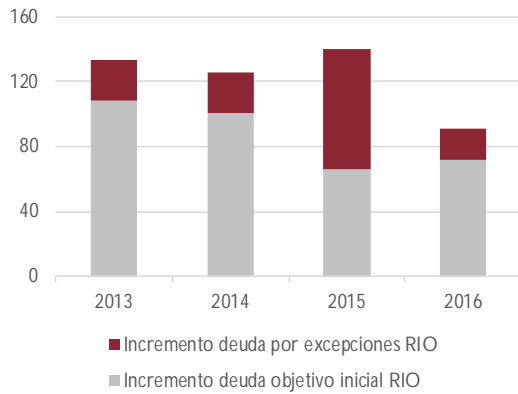


10.11. GALICIA

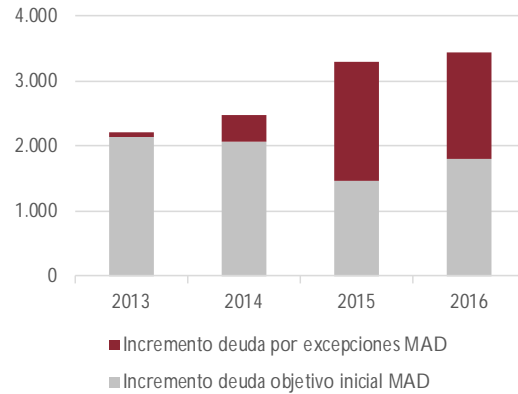


Fuente: MINHAFP.

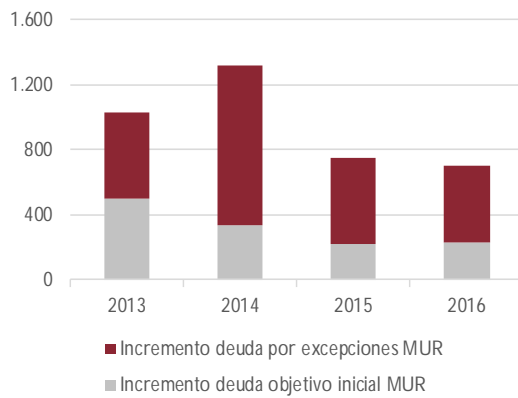
10.12. LA RIOJA



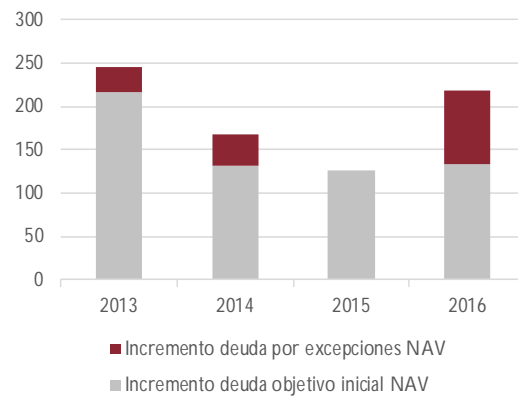
10.13. C. MADRID



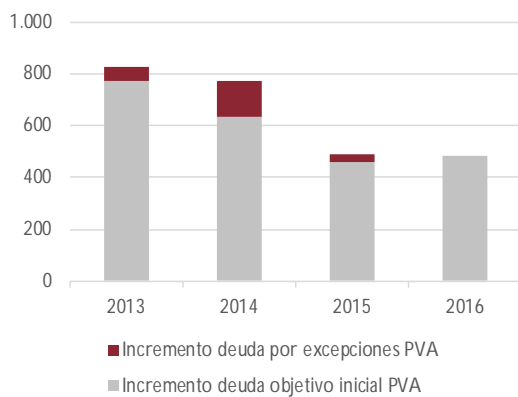
10.14. REGIÓN DE MURCIA



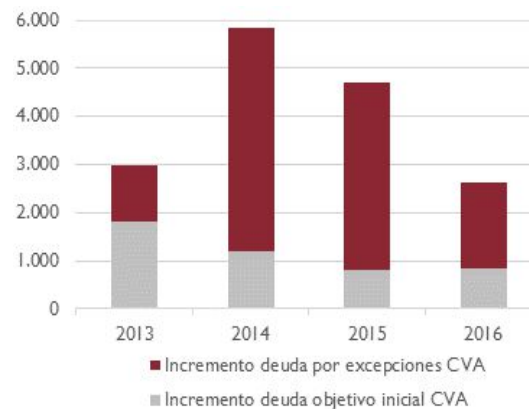
10.15. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA



10.16. PAÍS VASCO



10.17. COMUNITAT VALENCIANA



Fuente: MINHAFP.

6. Recomendaciones

La propuesta recibida del MINHAFP responde a alguna de las consideraciones realizadas por la AIReF en el anterior informe de objetivos. En concreto, la AIReF señalaba que la anterior propuesta no recogía la situación particular de cada Administración respecto a la LOEPSF, así como la situación de partida de su endeudamiento. En respuesta a ello, la propuesta actual recoge dos cuadros conteniendo la información anterior.

No obstante, la AIReF considera que la propuesta de reparto horizontal de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública remitida carece de alguna información sustantiva como la evolución y reparto previsto de los recursos del sistema de financiación o la restricción en términos de déficit que previsiblemente supondrá la aplicación de la regla de gasto, tal y como se señala en el propio documento. Sin obviar los problemas conceptuales y metodológicos que subsisten respecto a la aplicación y cálculo de la regla de gasto, que en anteriores informes ha dado lugar a que se recomiende la articulación de las actuaciones necesarias para la correcta aplicación de esta regla, la AIReF considera que, en aras de la transparencia, debe explicitarse el esfuerzo que, en términos de déficit, tendrán que realizar las CCAA para cumplir con cualquiera de las reglas fiscales establecidas.

Además, la propuesta no recoge la metodología que la sustenta.

Por todo lo anterior, **la AIReF recomienda que:**

- 1. El MINHAFP evidencie la restricción que supone la aplicación de la regla de gasto para muchas CCAA.**
- 2. Se incorpore la estimación de los recursos del sistema de financiación para el horizonte contemplado en la propuesta, así como su reparto por CCAA.**
- 3. Se incorpore una previsión de cierre de 2017.**
- 4. Se incluya una explicación de la metodología y criterios que sustentan la fijación de un objetivo de déficit del 0,4% del PIB para todas y cada una de las CCAA, así como la consideración de factibilidad de este objetivo.**

Por otro lado, se echa en falta en la fijación de los objetivos propuesta por el MINHAFP un análisis de medio plazo acorde con el principio de sostenibilidad financiera, que tenga en cuenta el nivel de endeudamiento de partida de cada comunidad y la necesidad de generar saldos primarios que permitan alcanzar el nivel de referencia de deuda del 13% del PIB establecido en la LOEPSF. Si bien la complejidad de este análisis y el escaso margen de tiempo disponible pueden impedir su incorporación en la propuesta actual, al menos sería deseable que se tuviera en cuenta en futuras propuestas.

Por ello, **la AIRcF recomienda que:**

5. El MINHAFP incorpore en las sucesivas propuestas de reparto horizontal de los objetivos de estabilidad, de cara a la fijación de los mismos, un análisis de medio plazo de sostenibilidad de la deuda.

La AIRcF ha señalado en Informes anteriores la necesidad de que los objetivos de deuda estén perfectamente definidos desde el mismo momento de su fijación y que sean transparentes y predecibles. Para ello es necesario que estén acotadas las cláusulas de excepción que permiten rectificar los objetivos iniciales al cierre del ejercicio, sobre todo teniendo en cuenta que la deuda autorizada por estas excepciones representa la mitad del incremento total de deuda que se ha producido en las CCAA desde que existen objetivos de deuda. Dado que el MINHAFP, siguiendo las recomendaciones de AIRcF, ya había limitado a dos supuestos concretos las excepciones en los ejercicios 2016 y 2017, la AIRcF entiende que debería continuar en esa dirección, acotando y definiendo con claridad esas excepciones en lugar de volver al sistema anterior de cláusula general y abierta que genera incertidumbre, impide una adecuada planificación presupuestaria y el seguimiento de este objetivo y que, además, podría dar paso a la discrecionalidad.

Por ello, en aras a la transparencia y predictibilidad de los objetivos de deuda, **la AIRcF recomienda nuevamente que:**

6. El MINHAFP avance en la dirección, iniciada en los ejercicios 2016 y 2017, de acotar las excepciones que permiten rectificar los objetivos iniciales al cierre del ejercicio, definiendo con claridad esas excepciones y ajustándose durante el ejercicio a los supuestos inicialmente establecidos.

Anexo descripción de cálculos e indicadores

A. Indicadores de factibilidad

I. Esfuerzo estructural primario 2017-2018

Esfuerzo en términos de saldo estructural primario (excluidos intereses), que tendrían que realizar las CCAA en el bienio 2017-2018 si se fijara para todas ellas el objetivo de estabilidad en el -0,4% del PIB en 2018 (% PIB regional).

Representa la variación entre 2016 y 2018 del saldo estructural de cada comunidad excluida la carga de intereses, en el supuesto de que el objetivo para cada CA en 2018 fuera el del -0,4% del PIB regional.

El saldo estructural se asocia a la situación presupuestaria que prevalecería si una economía estuviera utilizando todos sus recursos productivos sin fricciones (i.e. en su nivel potencial) y no se hubieran producido medidas excepcionales temporales (operaciones no reiteradas). Es decir, el saldo fiscal que se registraría una vez descontado el efecto del ciclo económico y de estas medidas excepcionales.

El saldo estructural primario como es sabido no incluye la carga de interés. Dados los cambios en los mecanismos de financiación a los que han optado las CCAA y entendiendo que la carga de intereses, en buena medida, está fuera del alcance de las políticas autonómicas, se considera que es una mejor medida de la capacidad discrecional. Por tanto, el cambio en el saldo estructural primario es un indicador de la acción fiscal discrecional a realizar en 2017 y 2018 para alcanzar el objetivo.

El cálculo de las sensibilidades cíclicas de cada comunidad y de la brecha de producción se describe en el anexo de metodología del informe de objetivos 2017-2019 publicado el 22 de diciembre de 2016¹¹.

VÉASE GRÁFICO I DEL INFORME Y CUADRO A.I.

II. Esfuerzo / margen de empleos primarios ajustados 2017-2018 en términos de competencias homogéneas

Esfuerzo o margen, en términos de gasto público primario homogéneo no financiero (excluidos intereses, operaciones no recurrentes, pagos del sistema

¹¹[Informe sobre los objetivos individuales de CCAA 2017-2019](#)

de financiación y ayudas a la inversión), que tendrían las CCAA si se fijara para todas ellas el objetivo de estabilidad del subsector (% PIB regional).

Representa la variación entre 2016 y 2018, en peso sobre el PIB, de los empleos no financieros primarios homogéneos depurados de los pagos al Estado por el sistema de financiación autonómico (SFA), de las ayudas a la inversión percibidas y de las operaciones realizadas en 2016 no reiteradas en 2018, que tendría cada comunidad en el periodo referido si se les fijara el objetivo de estabilidad del -0,4% del PIB para 2018.

Por tanto, permite representar la diferencia de esfuerzos que realizarían las CCAA en el supuesto de que se siguiera el criterio presentado en la propuesta del Gobierno de fijar el mismo objetivo para todas las CCAA en el 2018, sin hacer ningún reparto asimétrico.

De los empleos no financieros, especificados en términos de homogeneidad competencial, de cada ejercicio se han eliminado los intereses como consecuencia de la gran heterogeneidad de las CCAA en relación a los intereses a pagar por la deuda que tienen y de las pocas posibilidades de acción que sobre la evolución de los mismos las CCAA tienen. También se han eliminado, en el caso de las CCAA de régimen común, los pagos que tienen que realizar al Estado de acuerdo al sistema de financiación, y en el caso de Navarra, los pagos que tiene que realizar al Estado por la Aportación, todo ello de acuerdo a las estimaciones de la AIReF. En uno y otro caso, la eliminación se ha realizado como consecuencia de que las CCAA no tienen capacidad para modificar su evolución. Asimismo, se ha eliminado el importe de las ayudas a la inversión percibidas en términos de contabilidad nacional, también estimados por AIReF. La finalidad de este cálculo es determinar unos empleos no financieros que se puedan asimilar al gasto computable a efectos del cálculo de la regla de gasto.

La diferencia entre la estimación de recursos no financieros totales para el año 2018 (véase anexo metodología del informe de objetivos 2017-2019 publicado el 22 de diciembre de 2016¹²), depurado de la estimación de los pagos del SFA, los intereses estimados por la AIReF para 2018, la valoración de las competencias no homogéneas y las ayudas a la inversión y el importe del déficit que resultaría para cada CA en el supuesto de que se fijara el objetivo en el -0,4%, supondría el importe máximo de los empleos primarios netos de pagos que podría alcanzar cada CA en 2018.

Se calcula el peso que, en términos de PIB regional, tienen los empleos estimados para 2018 y, por diferencia con los habidos en 2016 sobre el PIB regional de ese año, se determina el margen o esfuerzo teórico en términos de empleos que las CCAA tendrían que hacer para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB.

VÉASE GRÁFICO 2 DEL INFORME Y CUADRO A.I.

¹²[Anexo metodología Informe objetivos individuales 22 diciembre 2016](#)

III. Sintético de factibilidad

Indicador sintético de factibilidad (variación bianual en % PIB regional).

Este indicador se calcula como una media ponderada de los dos indicadores: (i) Esfuerzo en términos de saldo estructural primario; y (ii) Esfuerzo o margen, en términos de gasto público primario no financiero. Del mismo modo que los indicadores de los que se compone, mide el esfuerzo a realizar, para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB regional en 2018.

Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de esfuerzo a realizar mediante unas ponderaciones, obtenidas a través de un procedimiento estadístico. En concreto, las ponderaciones o pesos se estiman en tres fases: (i) extracción de factores comunes mediante análisis de componentes principales; (ii) rotación de las matrices de peso de los distintos factores acorde a técnicas VARIMAX que maximizan la correlación entre las variables de origen y los factores comunes; y (iii) agregación de los pesos correspondientes a los distintos factores para cada uno de los indicadores.¹³

VÉASE GRÁFICO 3 DEL INFORME Y CUADRO A.I.

B. Indicadores de equidad

I. Esfuerzo estructural primario bianual 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016.

Para el análisis individualizado de aquellas comunidades que deben realizar esfuerzo en el bienio 2017-2018 para alcanzar el objetivo de estabilidad en 2018, se compara el esfuerzo realizado en periodos bianuales anteriores (2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016) por la CA y por la media ponderada del subsector con el esfuerzo que debe realizar la CA en el bienio 2017-2018. Los esfuerzos pasados, además de introducir la perspectiva de la equidad, proporcionan una medida empírica de la posibilidad de realizar un determinado nivel de esfuerzo, expresado en % del PIB, en un periodo bianual.

El esfuerzo estructural primario representa la variación bianual absoluta medida para los cuatro periodos anteriores al de referencia, 2017-2018, del saldo estructural de cada comunidad excluida la carga de intereses. Se calcula de manera similar al

¹³ Para más detalles, ver OECD (2008), "Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide," OECD publications.

indicador de factibilidad del esfuerzo estructural primario, pero haciendo referencia a periodos bianuales que incluyen exclusivamente ejercicios cerrados.

En el anexo de metodología del informe de objetivos 2017-2019 publicado el 22 de diciembre de 2016¹⁴ se recoge la forma de cálculo de las sensibilidades cíclicas de cada CA y de la brecha de producción.

VÉANSE GRÁFICOS 4-7 DEL INFORME Y CUADRO B.I.

II. Esfuerzo / margen de empleos primarios ajustados en términos de competencias homogéneas bianual 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016.

El esfuerzo o margen, en términos de gasto público primario homogéneo no financiero (excluidos intereses, pagos del sistema de financiación, operaciones no reiteradas y ayudas a la inversión) representa la variación bianual absoluta medida para los cuatro periodos anteriores al de referencia, 2017-2018, del indicador de empleos primarios. Se calcula de manera similar al indicador de factibilidad del esfuerzo de empleos homogéneos primarios, pero haciendo referencia a periodos bianuales que incluyen exclusivamente ejercicios cerrados.

VÉANSE GRÁFICOS 4-7 DEL INFORME Y CUADRO B.II.

III. Indicador sintético de equidad (variación bianual en % PIB regional).

Este indicador se calcula a semejanza del indicador sintético de factibilidad, con la única diferencia de que los periodos bianuales de referencia son referidos a ejercicios cerrados. Los indicadores que sirven de base para el cálculo del indicador sintético o ponderado (esfuerzo en términos de saldo estructural primario y esfuerzo o margen, en términos de gasto público primario no financiero), están definidos para los periodos 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016, y reflejan los esfuerzos realizados en los respectivos bienios.

VÉANSE GRÁFICOS 4-7 DEL INFORME Y CUADRO B.III.

¹⁴[Informe sobre los objetivos individuales de CCAA 2017-2019](#)

Anexo cuadros de datos

CUADRO A. I. INDICADOR SINTÉTICO DE FACTIBILIDAD 2017-2018 (%PIB)

CCAA	Variación bianual 2017/2018		Indicador sintético de factibilidad 2017/2018
	Esfuerzo estructural primario	Esfuerzo empleos primarios con competencias homogéneas	
Andalucía	-0,4%	-0,6%	-0,5%
Aragón	0,3%	-0,1%	0,1%
Principado de Asturias	-0,6%	-1,1%	-0,8%
Illes Balears	-0,3%	-1,4%	-0,9%
Canarias	-0,8%	-2,4%	-1,5%
Cantabria	0,4%	-0,8%	-0,2%
Castilla y León	-0,4%	-0,1%	-0,3%
Castilla - La Mancha	-0,4%	-0,3%	-0,3%
Cataluña	0,1%	-0,9%	-0,4%
Extremadura	-0,2%	0,9%	0,3%
Galicia	-0,7%	-0,5%	-0,6%
Comunidad de Madrid	-0,1%	-0,6%	-0,3%
Región de Murcia	0,5%	0,4%	0,4%
C. Foral de Navarra	-0,5%	-1,5%	-1,0%
País Vasco	-0,5%	-0,8%	-0,6%
La Rioja	-0,4%	-0,5%	-0,5%
Comunitat Valenciana	0,5%	-0,1%	0,2%
Promedio Ponderado	-0,2%	-0,6%	-0,2%

Fuente: MINHAFP, MINEICO y estimaciones de AIRcF.

CUADRO B.I. ESFUERZO ESTRUCTURAL PRIMARIO POR BIENIOS PARA CCAA QUE DEBEN REALIZAR ESFUERZO EN 2017-2018 (% PIB REGIONAL)

CCAA	Variación bianual del saldo estructural primario				
	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018 para alcanzar el objetivo -0,4%
Aragón	-0,8%	1,6%	0,5%	0,0%	0,3%
Extremadura	0,6%	1,0%	0,2%	0,5%	-0,2%
Región de Murcia	-0,8%	2,1%	1,3%	0,2%	0,5%
Comunitat Valenciana	-1,5%	1,2%	1,8%	0,0%	0,5%
Promedio Ponderado	-0,4%	1,4%	0,9%	0,2%	0,2%

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

CUADRO B.II. ESFUERZO / MARGEN DE EMPLEOS PRIMARIOS AJUSTADOS POR BIENIOS PARA CCAA QUE DEBEN REALIZAR ESFUERZO EN 2017-2018 (% PIB REGIONAL)

CCAA	Variación bianual de empleos primarios ajustados con competencias homogéneas				
	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018 para alcanzar el objetivo -0,4%
Aragón	-0,8%	1,1%	0,8%	0,1%	-0,1%
Extremadura	1,9%	0,6%	-0,2%	0,8%	0,9%
Región de Murcia	-0,9%	1,6%	1,4%	0,1%	0,4%
Comunitat Valenciana	-2,0%	0,5%	2,0%	0,3%	-0,1%
Promedio Ponderado	-0,7%	1,1%	1,0%	0,4%	-0,6%

Fuente: INE, MINHAFP y estimaciones de AIRcF.

CUADRO B.III. INDICADORES SINTÉTICOS DE EQUIDAD Y FACTIBILIDAD POR BIENIOS PARA CCAA QUE DEBEN REALIZAR ESFUERZO EN 2017-2018 (% PIB REGIONAL)

CCAA	Indicadores sintéticos de equidad y factibilidad por bienios				
	Esfuerzo realizado 2009-2010	Esfuerzo realizado 2011-2012	Esfuerzo realizado 2013-2014	Esfuerzo realizado 2015-2016	Esfuerzo a realizar en 2017-2018 para alcanzar objetivo -0,4%
Aragón	-0,8%	1,4%	0,7%	0,1%	0,1%
Extremadura	1,2%	0,8%	0,0%	0,6%	0,3%
Región de Murcia	-0,9%	1,8%	1,3%	0,2%	0,4%
Comunitat Valenciana	-1,7%	0,9%	1,9%	0,1%	0,2%
Promedio Ponderado	-0,6%	1,3%	0,9%	0,3%	-0,2%

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