

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS
FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS
DE 2018 DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



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

Contacto AIReF:

C./ José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
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.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO.....	5
2. DEUDA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	9
2.1. Objetivo de deuda	9
2.2. Sostenibilidad.....	10
3. RECOMENDACIONES.....	11
4. ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS.....	13
ANEXO I. ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO. COMUNITAT VALENCIANA	15
ANEXO II. SOSTENIBILIDAD. COMUNITAT VALENCIANA	17

1

OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

La Comunitat Valenciana prevé cumplir el objetivo de estabilidad, pero no la regla de gasto en 2018. Las previsiones autonómicas comunicadas para 2018 son las contenidas en los cuestionarios de líneas fundamentales y la información adicional facilitada por la comunidad. De acuerdo con ello, la Comunitat Valenciana prevé alcanzar en 2018 un déficit igual al objetivo fijado para este ejercicio, del $-0,4\%$ del PIB, si bien con una variación del gasto computable por encima del 5%, superior al límite fijado para el cumplimiento de la regla de gasto, del 2,4%.

Bajo las previsiones de crecimiento recogidas en el plan presupuestario y con el escenario central considerado por la AIREF respecto a los recursos del sistema de financiación, se considera improbable que la Comunitat Valenciana pueda cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2018. El escenario central considerado por la AIREF se basa en el supuesto de que las comunidades autónomas percibirán los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) comunicados en julio. Estos importes se recogen, entre otros, en las previsiones de la comunidad para 2018, a pesar de que el Plan Presupuestario del Gobierno ha revisado a la baja el crecimiento real de la economía española al 2,3%, por el impacto de la incertidumbre que genera la situación política actual en Cataluña. En el informe de la AIREF sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las comunidades autónomas¹ del pasado 25 de julio, se puso de manifiesto que el esfuerzo para alcanzar en 2018 el objetivo del $-0,4\%$ fijado para todas las comunidades autónomas es positivo, uno de los mayores del subsector. Adicionalmente, del análisis de las previsiones presupuestarias de la comunidad, la AIREF concluye que estas no parecen suficientes para realizar el esfuerzo exigido, y, por tanto, se considera improbable que pueda cumplir con el objetivo de estabilidad en 2018.

1 [Informe establecimiento objetivos individuales comunidades autónomas 2018-2020](#)

En el Informe individual de la AIReF de 17 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2017 de la Comunitat Valenciana² se consideró improbable que cumpliera el objetivo de estabilidad de 2017 y se mantiene la valoración con la última información disponible. De cumplirse esta previsión, el ajuste que la comunidad debería realizar para cumplir el objetivo de estabilidad en 2018 estaría en torno a 3 décimas del PIB. Teniendo en cuenta la evolución estimada por la AIReF de ingresos y gastos, bajo el crecimiento económico previsto en el plan presupuestario, la consecución del objetivo se estima improbable (ver Gráfico A del Anexo I).

No obstante, la prolongación en el tiempo de la incertidumbre derivada de la inestabilidad política en Cataluña podría afectar significativamente al crecimiento de la economía, en una horquilla que podría oscilar del 2,3% al 1,5%, y en consecuencia, a la evolución de los ingresos autonómicos distintos de los derivados del SFA, lo cual disminuiría para la Comunitat Valenciana la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018 que pasaría a ser muy improbable.

Por otra parte, la falta de aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado determina que deban valorarse escenarios alternativos en relación con los recursos del SFA, que, de producirse, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo en 2018.

Así, un escenario alternativo se daría con la actualización del cálculo de las entregas a cuenta del crecimiento actualmente considerado en el Plan Presupuestario, incorporándolo en los PGE que se aprueben. En este caso, la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 para la Comunitat Valenciana se situaría en la máxima improbabilidad a lo largo del rango de crecimiento esperado de la economía, con distinta graduación según la temporalidad de la situación de Cataluña.

Por último, se podría contemplar la situación en la que se aplicara la prórroga de los PGE durante todo el ejercicio 2018 sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA. En este caso, el rango de probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 se movería igualmente en la valoración de muy improbable.

La incidencia en la probabilidad de cumplimiento de los distintos escenarios, de acuerdo con el crecimiento asociado a una incertidumbre temporal o prolongada en el tiempo de la situación política en Cataluña, se describe en la Tabla 1.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la plasmación de las distintas situaciones consideradas determinará en el ejercicio 2020 una diferente liquidación de los recursos de 2018.

2. [Informe individual de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de la Comunitat Valenciana](#)

Tabla 1. Rango de probabilidad de cumplimiento 2018 en distintos escenarios (%).
Comunitat Valenciana

		Entregas a cuenta comunicadas en julio	Entregas a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entregas a cuenta con prórroga PGE 2017
DURACIÓN INCERTIDUMBRE ↓	Hasta dic. 2017 crecimiento 2,3%	28 ↓ Improbable	15 ↓ Muy improbable	4 ↓ Muy improbable
	Hasta dic. 2018 crecimiento 1,5%	19 ↓ Muy improbable	9 ↓ Muy improbable	3 ↓ Muy improbable

De manera similar a ejercicios anteriores, la previsión de ingresos recogida en el escenario de la Comunitat Valenciana contempla como recursos del Sistema de Financiación Autonómica una cifra superior en 1.325 millones a la comunicada en el mes de julio. Los recursos del sistema de financiación para la Comunitat Valenciana de acuerdo con la notificación efectuada en el mes de julio crecerían un 0,8% sobre los del ejercicio anterior, cayendo 3 décimas su peso en el PIB regional. La comunidad, sin embargo, incorpora en sus previsiones 1.325 millones adicionales a la cifra comunicada en julio, con lo que registra una variación de los recursos del sistema del 13,8%, que elevaría el peso de los mismos en el PIB 8 décimas. Dado que a la fecha no se contempla en norma o comunicación alguna una previsión similar por parte del Estado, la AIReF no considera dicha estimación. Para el resto de ingresos, la comunidad prevé una evolución prudente que, para los impuestos modelizados por la AIReF, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ofrece crecimientos más moderados que los derivados de estos modelos (ver Gráfico B del Anexo I).

Se considera que el nivel de gastos en 2018 será más moderado que el reflejado en las previsiones de la comunidad. Por el lado de los gastos, el escenario autonómico de líneas prevé un crecimiento de los empleos sobre el cierre del ejercicio anterior de en torno al 5%, superior al manifestado hasta la fecha en los datos de ejecución y las previsiones de cierre de la comunidad, sin que las medidas comunicadas en materia de gasto para 2018 soporten el incremento reflejado en el escenario autonómico. Concretamente, la comunidad prevé que los gastos de personal crezcan por encima del 4% y el resto de los gastos corrientes en tasas superiores al 6%, lo que no parece consistente con la evolución ordinaria de estos gastos sin medidas o

información adicional que avale estas evoluciones. Los modelos de previsión de gasto sanitario y educativo de la AIReF llevarían a crecimientos de los empleos corrientes por debajo del 3% (ver Gráfico C del Anexo I).

La evolución esperada del gasto, más moderada que las previsiones autonómicas, podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la evolución del gasto de la Comunitat Valenciana para 2018 podría ser más moderada que la registrada por la comunidad, y, por tanto, podría llevar a un crecimiento del gasto computable similar a la tasa de referencia fijada del 2,4% (ver Gráfico D del Anexo I). No obstante, de cumplirse las previsiones autonómicas sobre la evolución del gasto, recogidas en el escenario de líneas, el cumplimiento de la regla se vería comprometido.

2

DEUDA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

2.1. Objetivo de deuda

Se prevé que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de deuda para 2018, a pesar de no disponer del objetivo que mide el cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la amplia definición de este objetivo. Como se ha señalado en la parte general del Informe, existen importantes excepciones al objetivo de deuda³ que, además, se han visto ampliadas para 2018. En el caso particular de esta comunidad, el hecho de que se considere que no va a cumplir los objetivos de déficit de 2017 y 2018, en principio no supone un obstáculo para el cumplimiento del objetivo de deuda, por encontrarse exceptuada del objetivo de deuda, entre otras posibles exclusiones, la financiación de los excesos de déficit de ejercicios anteriores. Por lo tanto, la amplitud de definición del objetivo de deuda permite prever el cumplimiento por la comunidad de su objetivo de deuda para 2018.

Por otra parte, la comunidad debe incluir en su proyecto de presupuestos información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2018. Se ha observado que, a pesar de la obligación prevista en el artículo 6 de la Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de incorporar esta información, en los presupuestos de ejercicios anteriores, la comunidad no incluye información de detalle que permita verificar que el endeudamiento neto previsto es consistente con el cumplimiento del objetivo de deuda.

No obstante, la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación con la situación real de la deuda de esta comunidad. La previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2018 no refleja la situación real de la deuda de esta comunidad, tanto respecto al tiempo estimado para alcanzar el límite legal del 13% del PIB como a los riesgos apreciados para la sostenibilidad de su deuda, tal y como se analiza en el siguiente apartado 2.2 del presente Informe.

³ La cuantía de estas excepciones en el periodo 2012-2016 representaron en la Comunitat Valenciana el 71% del incremento de deuda de la comunidad en ese periodo.

2.2. Sostenibilidad

Existen riesgos muy altos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del objetivo de deuda en el medio plazo, que no se proyecta para antes de 2047. Aunque el nivel de stock actual es muy alto (mayor al 40% del PIB), en el escenario neutral la dinámica es favorable. Perturbaciones fiscales generarían trayectorias insostenibles mientras que las de carácter macro no tendrían un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda. Las necesidades de liquidez (especialmente la carga de intereses) son altas, con una dependencia casi absoluta de los mecanismos extraordinarios de financiación. En línea con lo anterior, la calificación crediticia está entre las más desfavorables del subsector, lo que implica costes adicionales en caso de recurrir al mercado. Las potenciales tensiones de liquidez en el corto plazo en ausencia de mecanismos de financiación no hacen descartable la aparición de retroalimentaciones, que dificulten aún más la sostenibilidad de la deuda.

3

RECOMENDACIONES

Como en ejercicios anteriores, las previsiones presupuestarias iniciales de la Comunitat Valenciana, recogen una estimación de ingresos del sistema de financiación superior a la comunicada para 2018. Junto a ello, se recoge una estimación del resto de ingresos y gastos que no parece factible, dada la información actual disponible sobre ejecución y medidas. Por otro lado, dada la tendencia apreciada en la evolución de los gastos e ingresos de la comunidad, se considera improbable alcanzar el objetivo de estabilidad en 2018.

Con la finalidad de que el documento presupuestario sea realmente un marco de referencia fiable y transparente para la ejecución presupuestaria y el control del cumplimiento de las reglas fiscales, en aplicación del principio de prudencia y con el fin de garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales, **la AIREF recomienda a la Comunitat Valenciana que:**

- 1. Adecue, de cara a la tramitación del Proyecto de Presupuestos para 2018, las previsiones de ingresos a los importes previstos del Sistema de Financiación Autonómica, adaptando el escenario del resto de ingresos y gastos a dichas previsiones e incorpore las actuaciones que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto.**

En relación con el endeudamiento, la aprobación de la actual LOEPSF en 2012 ha supuesto la incorporación del objetivo de deuda como límite específico a la deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Esta regla fiscal está en vigor desde el ejercicio 2013, por lo que desde ese momento la información presupuestaria debería recoger la información necesaria que permita comprobar que tanto los presupuestos como su ejecución resultan consistentes con el cumplimiento del objetivo de deuda. En este sentido se pronuncia el artículo 6 de la LOEPSF, dentro del principio general de transparencia.

No obstante, se ha podido observar que, a pesar del periodo transcurrido desde la entrada en vigor del objetivo de deuda, la Comunitat Valenciana no ha recogido en anteriores presupuestos la información que pide la ley. Las dificultades existentes por la corrección del objetivo de deuda en el momento de su medición no eximen a las comunidades autónomas de la obligación de

incluir en sus presupuestos para 2018 información relevante para verificar el cumplimiento de este objetivo. La AIReF considera que, al menos, debería reflejarse el compromiso de la comunidad con el cumplimiento del objetivo de deuda y aportar información de detalle que permita verificar que el incremento neto de deuda (PDE) que prevé la comunidad para el ejercicio 2018 es consistente con el tipo de incrementos de deuda permitidos por el sistema de fijación del objetivo de deuda para ese año.

Por tanto, la AIReF recomienda a la Comunitat Valenciana que:

- 2. Incluya en su proyecto de presupuestos y en sus presupuestos iniciales para 2018 información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de ese ejercicio o, al menos, para verificar que el incremento de endeudamiento neto PDE previsto por la comunidad se ajusta al tipo de operaciones de endeudamiento permitidas por el objetivo de deuda para 2018.**

4

ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS

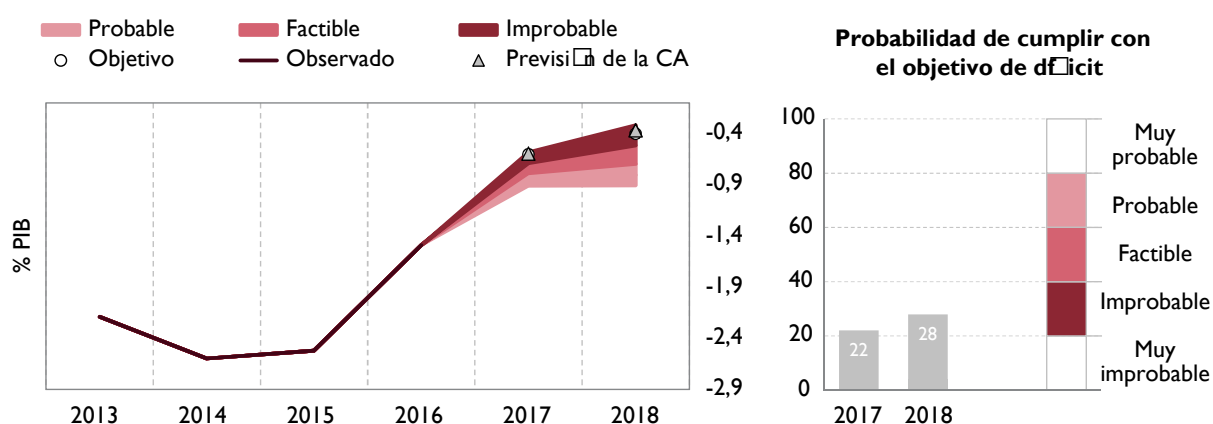
La no aprobación a la fecha de los PGE determina que puede haber variaciones a la baja sobre los recursos del Sistema de Financiación Autonómica comunicados en julio y los que finalmente percibirán las comunidades autónomas en 2018, especialmente una vez que el plan presupuestario presentado plantea un escenario de crecimiento inferior al que determinó la comunicación de julio. Estos importes comunicados se han considerado para elaborar las previsiones presupuestarias autonómicas, por lo que, adicionalmente a la recomendación planteada a la comunidad respecto a la adecuación del escenario de ingresos a los importes previstos, dada la incertidumbre existente al respecto y el peso de estos ingresos en el presupuesto de la comunidad, sería deseable que en la ejecución del mismo se tuviera en cuenta especialmente el principio de prudencia.

En consecuencia, **la AIREF plantea a la Comunitat Valenciana que:**

- 1. Lleve a cabo una ejecución prudente del presupuesto, considerando la posible rebaja de los ingresos que puede derivarse de la actualización de los recursos del SFA al escenario real de crecimiento que se incorpore en los PGE.**

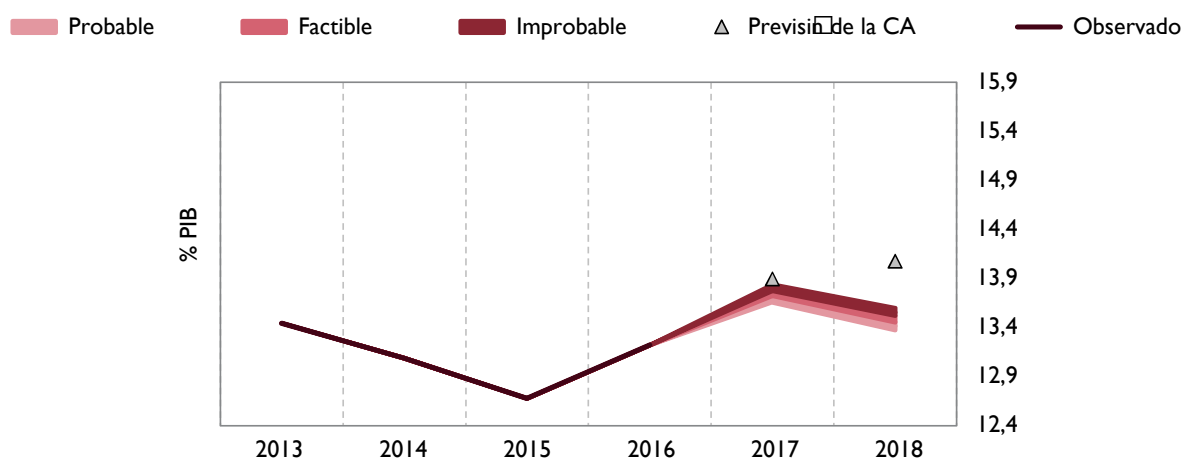
ANEXO 1. ESTABILIDAD Y REGLA GASTO. COMUNITAT VALENCIANA

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



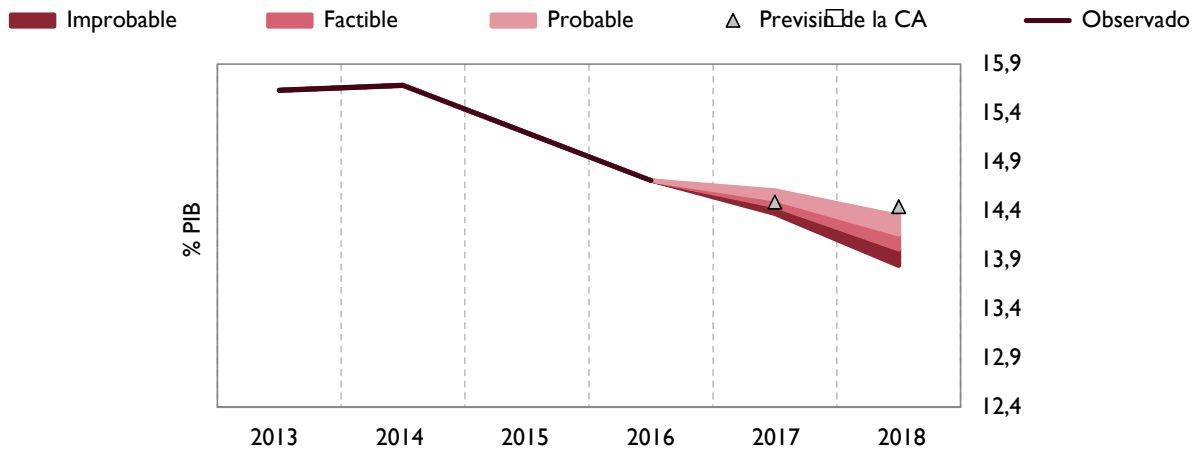
Se considera improbable que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de estabilidad en 2018, incluso bajo los supuestos del escenario central de la AIREF.

B. Recursos (% PIB)



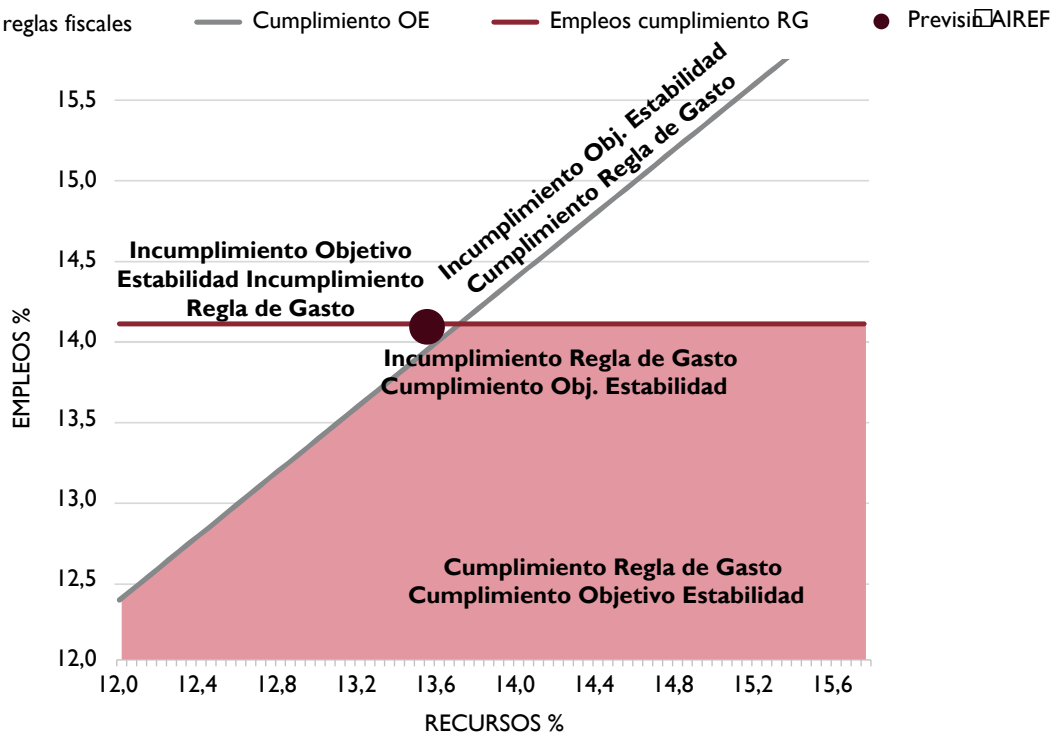
La Comunitat Valenciana recoge los recursos del SFA por un importe superior en 1.325 millones de euros al comunicado en julio, acompañado de una previsión prudente del resto de ingresos, que sitúa sus previsiones en conjunto por encima de las estimaciones de la AIREF.

C. Empleos (%PIB)



El escenario autonómico de empleos de la Comunitat Valenciana contempla un crecimiento de los gastos por encima del estimado por la AIREF.

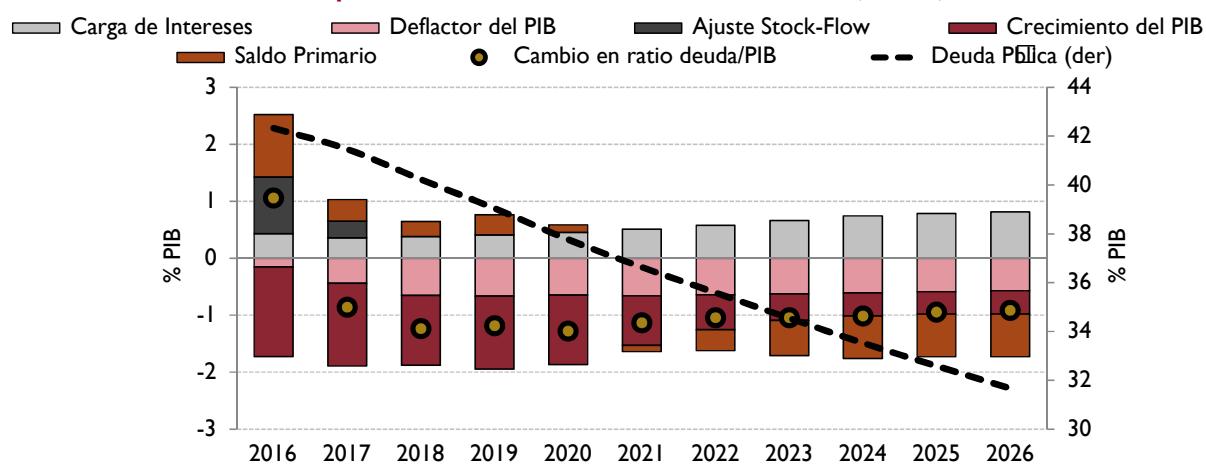
D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2018 (%PIB)



La AIREF considera que el nivel de recursos y empleos que previsiblemente puede alcanzar la Comunitat Valenciana en 2018 no permitiría el cumplimiento del objetivo de estabilidad, aunque sí podría cumplir la regla de gasto.

ANEXO 2. SOSTENIBILIDAD. COMUNITAT VALENCIANA

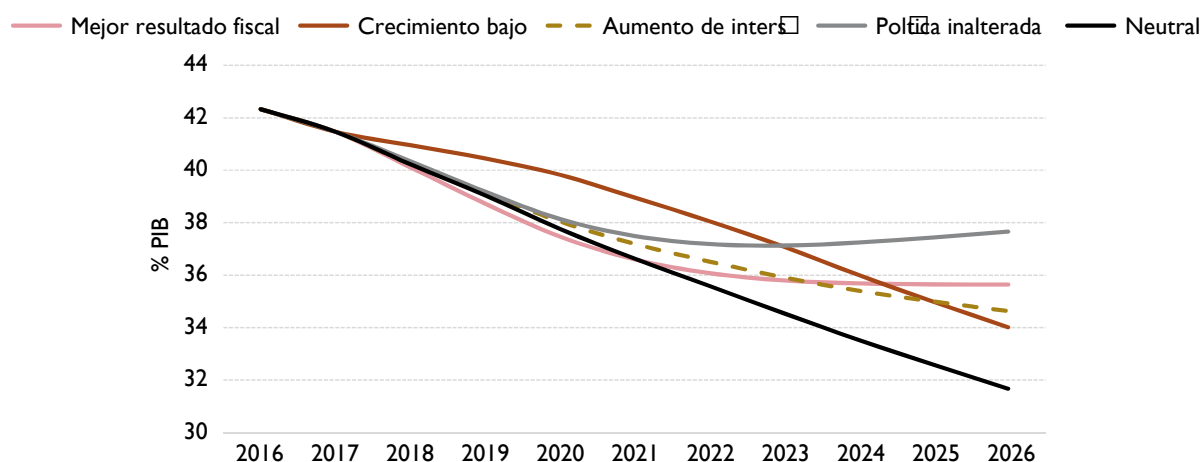
A. Aportaciones a la evolución de la deuda (% PIB)



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

- Cumplimiento del límite del 13%: no se alcanzaría antes de 2047.
- Trayectoria decreciente en el escenario central.
- Reducción de deuda explicada fundamentalmente por la evolución del PIB y de su deflactor, mientras que la acumulación de saldos primarios positivos contribuye a dicha reducción desde el año 2021.

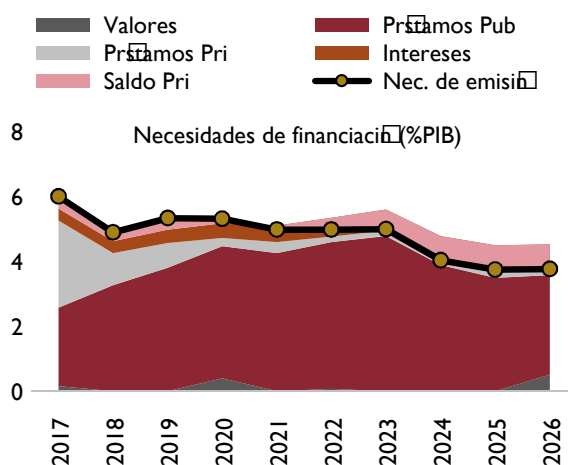
B. Análisis de sensibilidad



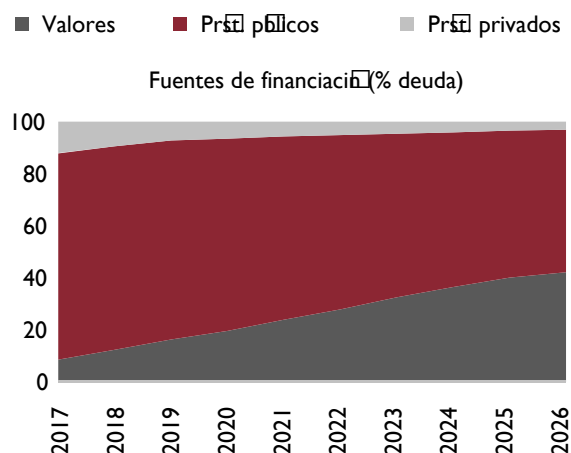
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de la AIReF.

- Dinámica de deuda favorable en el escenario neutral, aunque el mantenimiento del último saldo primario se traduciría en una senda de la deuda creciente en el largo plazo.
- Se necesitan esfuerzos fiscales adicionales, dado que el mantenimiento del mejor resultado fiscal dejaría una ratio de deuda estabilizada alrededor del 36% del PIB en el largo plazo.
- Un menor crecimiento económico o un incremento de la tasa de interés, de carácter temporal, no cambia la dinámica de disminución de la deuda, aunque los niveles finales son algo mayores.

C. Necesidades de endeudamiento



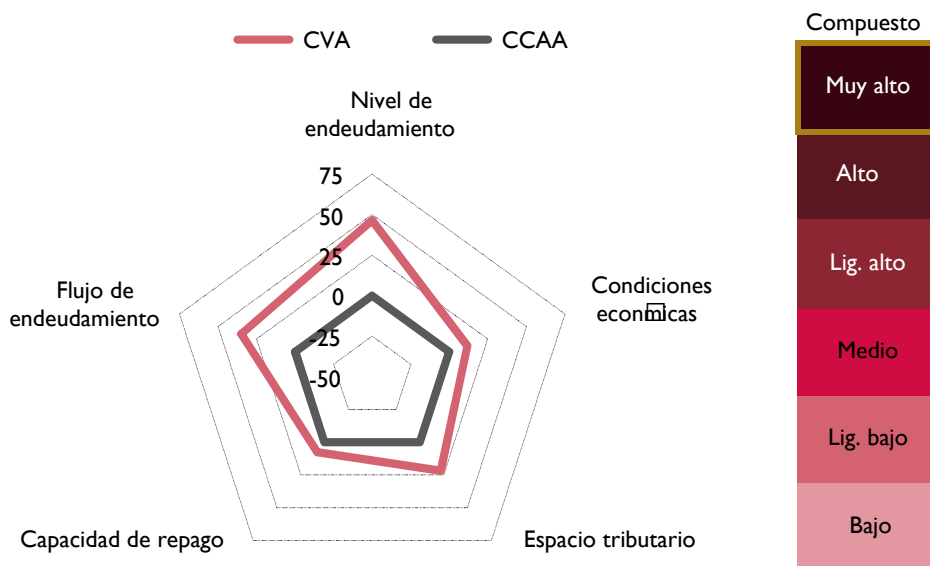
D. Estructura de la deuda



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

- Riesgo de refinanciación muy significativo en ausencia de mecanismos estatales de financiación.
- Necesidades de endeudamiento relativamente altas en el medio plazo.
- Dependencia muy elevada de los mecanismos de financiación estatales.

E. Riesgos de sostenibilidad



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

- El indicador compuesto señala riesgos muy altos para la sostenibilidad financiera. Todos los sub-indicadores señalan un desempeño peor a la media de las comunidades autónomas. Los mayores riesgos provienen del nivel y flujo de endeudamiento y el espacio tributario. Para más detalles ver anexo metodológico.

F. Principales supuestos en la previsión de deuda

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2016	3,94	0,37	-	-1,09	1,00
2017	3,57	1,06	1,02	-0,38	0,29
2018	3,07	1,63	1,50	-0,26	-
2019	3,32	1,71	1,98	-0,35	-
2020	3,34	1,72	2,34	-0,14	-
2021	2,37	1,80	2,74	0,11	-
2022	1,72	1,80	3,22	0,36	-
2023	1,34	1,80	3,41	0,61	-
2024	1,19	1,80	3,54	0,75	-
2025	1,19	1,80	3,64	0,75	-
2026	1,27	1,80	3,72	0,75	-
2027-2047	1,50	1,80	4,28	0,75	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de la AIRcF.



José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es