

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS
FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS
PARA 2018 DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS



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>
RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	11
Valoración provisional del Plan Presupuestario	12
2. OBJETO DEL INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2018 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LIMITACIONES AL ALCANCE.....	17
3. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO.....	19
4. DEUDA.....	29
4.1. Objetivo de deuda	29
4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	31
5. RECOMENDACIONES	33
ANEXO 1. Construcción del indicador compuesto de riesgo sobre sostenibilidad de la deuda	37

Índice de Tablas

Página

Resumen ejecutivo Tabla 1. Rango de probabilidad de cumplimiento de 2018 en distintos escenarios. Impacto liquidación definitiva en 2020	10
Tabla 1.1. Previsiones de estabilidad presupuestaria 2018	12
Tabla 3.1. Rango de probabilidad de cumplimiento de 2018 en distintos escenarios. Impacto liquidación definitiva en 2020	21
Tabla 3.2. Valoración medidas tributarias positivas	24
Tabla 3.3. Valoración medidas tributarias negativas	24
Tabla A1.1. Indicadores de base incluidos en el análisis de sostenibilidad	28
Tabla A1.2. Cargas de las variables en los factores explicativos	39

Índice de Gráficos

Resumen ejecutivo gráfico 1. Previsión de la necesidad de financiación de las CCAA (% PIB)	7
Resumen ejecutivo gráfico 2. Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CCAA	9
Gráfico 1.1. Previsiones de déficit 2017 y 2018	14
Gráfico 1.2. Previsión de recursos no financieros 2017 y 2018	14
Gráfico 1.3. Previsión de empleos no financieros 2017 y 2018	15
Gráfico 3.1. Previsión de la necesidad de financiación de las CCAA (% PIB)	19
Gráfico 3.2. Previsión de recursos de las CCAA (% PIB)	23
Gráfico 3.3. Previsión de gastos de las CCAA (% PIB)	25
Gráfico 3.4. Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CCAA	26
Gráfico 3.5. Gráfico de saldo exigido en 2018 por aplicación de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad (% PIB)	28
Gráfico 4.1. Riesgo de sostenibilidad financiera	32

Índice de Recuadro

Recuadro 3.1. Valoración del impacto de una caída del PIB en los impuestos propios de las comunidades autónomas	21
---	----

RESUMEN EJECUTIVO

La AIReF ha evaluado las líneas fundamentales de presupuestos de las comunidades autónomas aplazando su pronunciamiento sobre los demás subsectores de las administraciones públicas, cuyos informes se publicarán de forma fragmentada a medida que los datos vayan estando disponibles. La AIReF tiene que pronunciarse todos los años, antes del 15 de octubre, sobre el proyecto de PGE y las líneas fundamentales de presupuestos de las administraciones territoriales para el ejercicio siguiente. Sin embargo, la situación de cada administración respecto a la tramitación presupuestaria y disponibilidad de información es muy dispar, por lo que la AIReF publicará de forma fragmentada su evaluación a medida que los datos estén disponibles.

No obstante, el informe contiene una valoración provisional de las previsiones del Plan Presupuestario con la finalidad de ofrecer una visión del conjunto de las administraciones públicas, que de otra forma se demoraría hasta el momento de presentación de los proyectos y líneas de presupuestos por parte de cada una de ellas. Se han analizado las previsiones incorporadas en el Plan Presupuestario comparándolas con las previsiones realizadas por la AIReF en un escenario de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y considerando la información disponible en este momento sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

De esta valoración provisional se concluye que, a pesar de la revisión del crecimiento económico incorporada al cuadro macroeconómico del Gobierno, sería factible alcanzar el déficit del 2,3% del PIB previsto en el Plan Presupuestario 2018. La AIReF considera que es factible cumplir con las previsiones de déficit del Plan Presupuestario para el total de las administraciones públicas siempre que se cumpla el escenario macroeconómico en lo que respecta al crecimiento del PIB real. Esta valoración incorpora el posible impacto de la incertidumbre asociada a una situación temporal de inestabilidad política en Cataluña que se traduciría, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, en un deterioro del saldo presupuestario de en torno a 2 décimas respecto al 2,2% del PIB fijado como objetivo. Sin embargo, si la situación de incertidumbre se prolonga a lo largo de todo el año próximo, el crecimiento económico podría llegar a ser significativamente inferior al previsto,

lo que situaría al déficit público, en el escenario más pesimista, en el entorno del 2,7% del PIB.

A pesar de la factibilidad de alcanzar el saldo fiscal previsto, la AIReF valora como improbable la previsión de ingresos del Plan Presupuestario. El Plan Presupuestario tiene unos escenarios de recursos y empleos superiores a los previstos por la AIReF. Las principales diferencias en materia de ingresos se centran en la evolución prevista de los ingresos corrientes sobre la renta que se situarían alrededor de 2 décimas del PIB por encima de las estimaciones de la AIReF. Parte de esta diferencia, la AIReF considera que podría compensarse con el margen que parece existir por el lado del gasto en determinadas rúbricas como la de intereses.

Por subsectores, se observa que el principal riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2018 se centra en la Administración Central (AC) y en los Fondos de Seguridad Social (FFSS), en la medida en que son los subsectores que tienen que realizar casi la totalidad del ajuste desde el cierre previsto de 2017. La AC y los FFSS tendrían que realizar un ajuste conjunto de más de un punto del PIB. Cumplir el objetivo del total administraciones públicas requeriría, además de este ajuste, que las corporaciones locales consolidaran un superávit de nivel similar al de los últimos años y que el subsector de comunidades autónomas ajustara la evolución de su gasto a la tasa de referencia de la economía, lo que generaría algún margen en el cumplimiento de su objetivo.

Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las comunidades autónomas

El objeto del Informe es la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las comunidades autónomas, desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Sin embargo, al igual que en años anteriores, el alcance se ha visto limitado en la evaluación del objetivo de deuda y de la regla de gasto. La AIReF ha contado con las líneas fundamentales de los presupuestos autonómicos para 2018, completadas con información adicional remitida por las comunidades, y con estos datos ha podido pronunciarse sobre su adecuación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, la información disponible sobre el objetivo de deuda y la regla de gasto presenta deficiencias que han limitado el alcance de la evaluación.

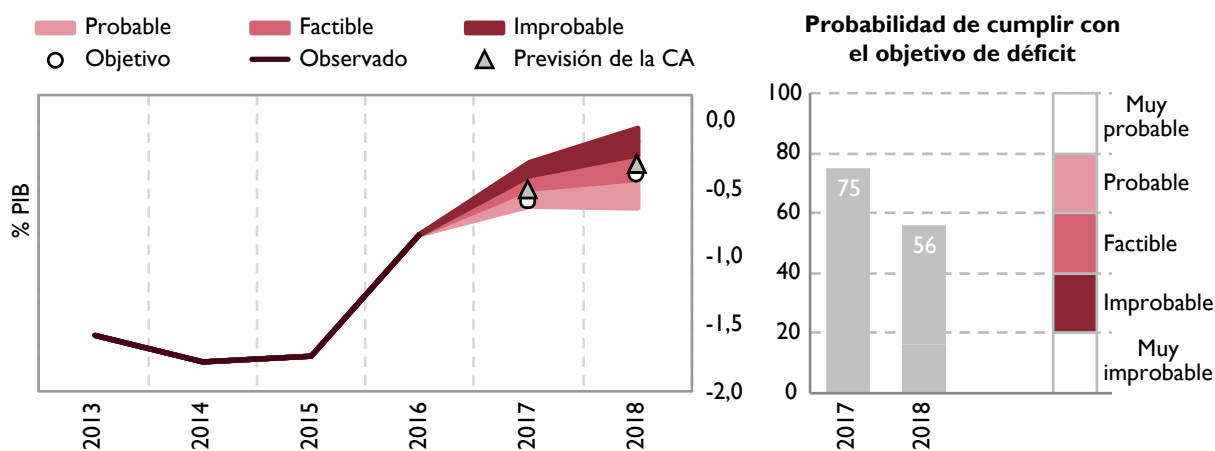
La elaboración del informe ha venido marcada por la incertidumbre derivada de la incidencia de la no presentación del proyecto de PGE en las entregas a cuenta de 2018, y por el impacto de la situación política de Cataluña en el crecimiento económico. De acuerdo con la información recibida, las comunidades autónomas están elaborando sus proyectos de presupuestos con la previsión de entregas a cuenta del sistema de financiación autonómico que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAFP) les comunicó el pasado mes de julio. No obstante, puesto que no se ha presentado en las Cortes el proyecto de PGE, sería factible que estas se actualizarán con el nuevo escenario macroeconómico o, incluso, que se prorrogaran las de 2017 en el caso de que no se aprobasen finalmente unos presupuestos

para 2018. Por otra parte, los efectos de un menor crecimiento económico sobre el saldo de las comunidades autónomas en 2018 dependerán de la cuantía del mismo, de la sensibilidad cíclica de los impuestos propios y de en qué momento este menor crecimiento se incorpore al cálculo de las entregas a cuenta del sistema de financiación. Estos factores determinarán la cuantía del impacto y también su temporalidad en la medida en que podría trasladarse, en todo o en parte, al 2020 por la vía de la liquidación de los recursos de 2018.

Adicionalmente, la evaluación de las previsiones presupuestarias remitidas por la comunidad de Cataluña requiere la valoración de un “shock” idiosincrático que obliga a retrasar el pronunciamiento de la AIReF sobre esta comunidad. La incertidumbre asociada a la situación política de Cataluña produce efectos específicos en esta comunidad que afectarán de manera particular a las previsiones de PIB regional y a los impuestos propios, especialmente aquellos vinculados al sector inmobiliario, que representan alrededor del 10% de los ingresos de la comunidad. Esta valoración, metodológicamente compleja, ha llevado a la AIReF a posponer el informe individual de Cataluña, si bien se ha incluido en la evaluación del subsector una estimación de la comunidad en un escenario definido por el “shock” general estimado.

Con las previsiones de crecimiento del Plan Presupuestario, la AIReF considera factible el cumplimiento del objetivo de déficit del 0,4% del PIB para el conjunto de comunidades autónomas, bajo el supuesto contemplado por las comunidades autónomas de que los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) serán los comunicados el pasado mes de julio. El ajuste previsto en los objetivos fijados a las comunidades autónomas para 2017 y 2018 es 2 décimas del PIB, si bien, una vez analizados los datos facilitados por las comunidades, la AIReF estima que el cierre de 2017 podría situar a las comunidades autónomas en una posición ligeramente más favorable (ver gráfico 1).

Gráfico 1. **Previsión de la necesidad de financiación de las CCAA (% PIB)**



En este escenario, la AIReF prevé que en 2018 los recursos mantengan su peso en el PIB mientras que los empleos lo disminuirían en 1 décima, permitiendo el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Se estima que los recursos se situarían en el 13,7% del PIB y los empleos

en el entorno del 14% del PIB. La evolución prevista por las comunidades para los ingresos, distintos de los recursos del sistema, están en línea con las previsiones de la AIReF, si bien estas se han corregido por el efecto estimado en los ingresos propios del “shock” asociado a la situación de incertidumbre política en Cataluña. En el caso de los empleos, la AIReF estima una evolución de los gastos corrientes del 2,5%, inferior en 5 décimas a las estimaciones autonómicas. Esta diferencia se centra, fundamentalmente, en los gastos de personal para los que las comunidades autónomas prevén un crecimiento superior al estimado por la AIReF que tiene en cuenta la incidencia, en tanto legislación básica del Estado, de la no presentación de los PGE. Así mismo, la AIReF estima una evolución de los empleos de capital mucho más moderada que la prevista por las comunidades autónomas, que esperan crecimientos superiores al 10%, sin que la información disponible y la ejecución de ejercicios anteriores parezcan avalar este crecimiento.

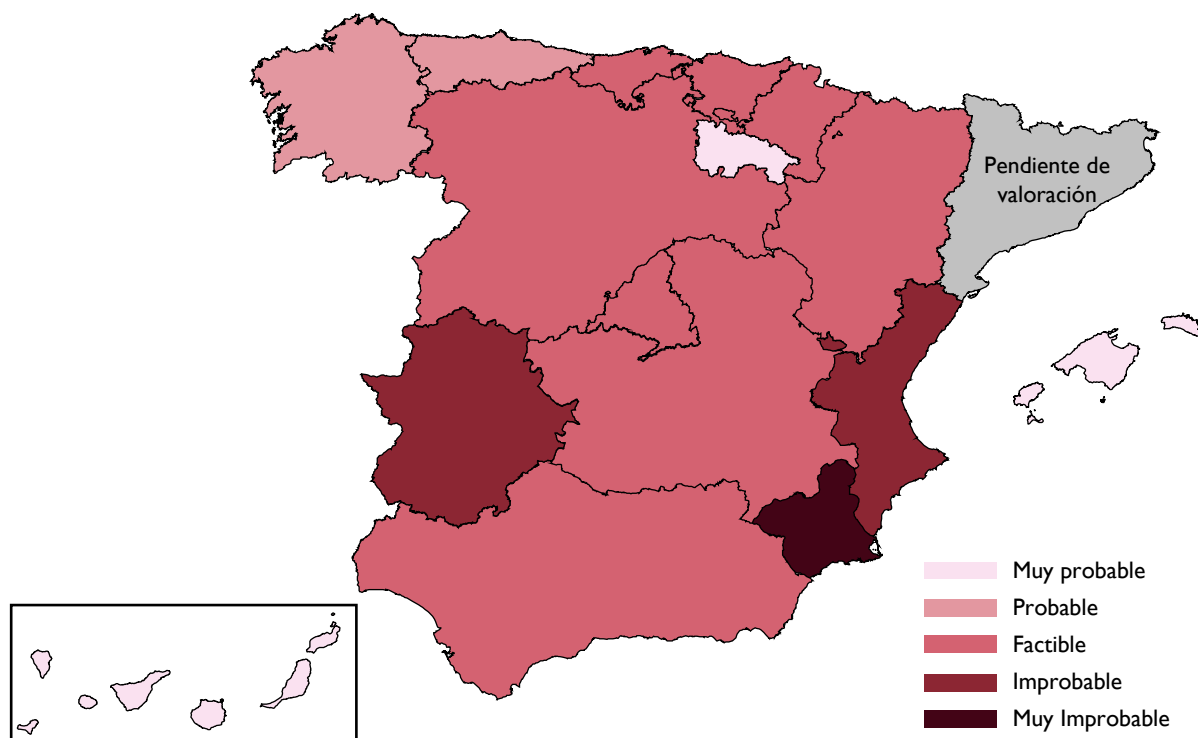
Sin embargo, la disminución en 1 décima del PIB en el nivel de empleos no sería suficiente para cumplir la regla de gasto. La AIReF estima que, en el supuesto actual de no actualización de los gastos de personal por la falta de presentación de los PGE, el gasto computable del conjunto de las comunidades autónomas podría ser, de manera ajustada, compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, lo que no dejaría margen si se llegaran a actualizar los incrementos retributivos por la aprobación de los PGE.

En cuanto a la situación individual de las comunidades autónomas (excepto Cataluña), el análisis de la información recibida distingue dos grupos en relación con la probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit de 2018 (ver gráfico 2).

- En 13 comunidades autónomas, la ejecución presupuestaria conforme a las líneas fundamentales remitidas permitiría alcanzar el cumplimiento del objetivo con distinto grado de probabilidad:
 - Muy probable: Illes Balears, Canarias y La Rioja.
 - Probable: Asturias, Galicia.
 - Factible: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y País Vasco.

- En 3 comunidades autónomas, la ejecución presupuestaria no permitiría alcanzar el objetivo con distinto grado de probabilidad:
 - Improbable: Extremadura y Comunitat Valenciana.
 - Muy improbable: Región de Murcia.

Gráfico 2. Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CCAA



Además del análisis anterior, la AIReF ha valorado varios escenarios en relación con los recursos del SFA que van a recibir las comunidades autónomas en 2018, así como la incidencia de un hipotético alargamiento de la crisis en Cataluña sobre la probabilidad de cumplir el objetivo de estabilidad en cada uno de ellos. Si los recursos del SFA se actualizaran a las previsiones de crecimiento del 2,3% del Plan Presupuestario, la probabilidad pasaría de ser factible a situarse en el límite inferior del intervalo de factibilidad. Sin embargo, ambas probabilidades de cumplimiento podrían ir reduciéndose por el empeoramiento del crecimiento del PIB asociado a una prolongación en el tiempo de la incertidumbre e inestabilidad política en Cataluña, hasta alcanzar los 10 puntos porcentuales si esta situación se prolongase hasta diciembre de 2018. Por último, si los recursos del SFA para 2018 se vieran limitados en su cuantía por la prórroga de los PGE, sin instrumentarse por otra vía su actualización, el cumplimiento del objetivo en 2018 se consideraría muy improbable. Por otra parte, la liquidación definitiva en 2020 que resulte de los recursos del SFA entregados a cuenta en 2018 tendrá una incidencia mayor o menor en ese ejercicio en función del escenario contemplado y de lo que se prolongue la crisis (ver Tabla 1).

Tabla 1. Rango de probabilidad de cumplimiento de 2018 en distintos escenarios.
Impacto liquidación definitiva en 2020

	Probabilidad de cumplimiento Objetivo 2018			Impacto adicional en 2020 por liquidación SFA 2018 (% PIB)		
	Entregas a cuenta comunicadas en julio	Entregas a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entregas a cuenta con prórroga PGE 2017	Entrega a cuenta comunicadas en julio	Entrega a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entrega a cuenta con prórroga PGE 2017
Hasta dic. 2017 crecimiento 2,3%	56 ↓ Factible	40 ↓ Factible	16 ↓ Muy improbable	-0,1	-	+0,4
DURACIÓN INCERTIDUMBRE						
	Hasta dic. 2018 crecimiento	48 ↓ Factible	33 ↓ improbable	11 ↓ Muy improbable	-0,2	-0,1

La AIReF formula al MINHAFP recomendaciones de carácter general dirigidas a que adapte los recursos del SFA a la previsión de crecimiento del PIB recogido en el Plan Presupuestario 2018, y a que aborde las cuestiones metodológicas, prácticas y de diseño de la regla de gasto que están pendientes. Así mismo, se recomienda que se ajusten los criterios de evaluación de los objetivos de deuda.

La AIReF formula de manera particular recomendaciones dirigidas al cumplimiento en 2018 del objetivo de déficit y de la regla de gasto, así como a la incorporación en los presupuestos para 2018 de información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda.

- **Objetivo de déficit:** Extremadura, Comunitat Valenciana y Murcia.
- **Regla de gasto:** Andalucía, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y Comunitat valenciana.
- **Incorporación a los presupuestos de información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda:** Todas las comunidades autónomas salvo para Andalucía, Canarias y Galicia.

Por último, el informe incluye orientaciones de buenas prácticas orientadas a la prudencia en la ejecución del gasto en un contexto de incertidumbre y a la consideración del documento presupuestario como marco de referencia realista y fiable de la actividad desarrollada por las administraciones públicas.

1

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley de Creación y Reglamento de la AIReF recogen el mandato de que la AIReF informe el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las líneas fundamentales de presupuestos de las comunidades autónomas y corporaciones locales. De acuerdo con lo dispuesto en la LOEPSF y en la normativa reguladora de la AIReF, esta institución tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre el proyecto de los PGE y las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones territoriales desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La no presentación de los PGE y la falta de información completa sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas y las corporaciones locales ha obligado a posponer y fragmentar el informe previsto en la ley. La información disponible y la diferente situación de cada subsector han supuesto un retraso en la elaboración de este informe que, como en el año anterior, se publicará de forma fragmentada a medida que los datos vayan estando disponibles.

En este informe la AIReF evalúa las líneas de presupuesto de las comunidades autónomas, si bien contiene una valoración provisional de las previsiones del Plan Presupuestario con la finalidad de ofrecer una visión del conjunto de las administraciones públicas, que de otra forma se demoraría hasta el momento de presentación de los proyectos y líneas de presupuestos por parte de cada una de ellas. Se han analizado las previsiones incorporadas en el Plan Presupuestario comparándolas con las previsiones realizadas por la AIReF en un escenario de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y considerando la información disponible en este momento sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

Todas las comunidades autónomas han remitido información sobre sus previsiones presupuestarias para 2018, lo que ha permitido que la AIReF haga una valoración de cada una de ellas y del conjunto del subsector autonómico. El presente Informe se emite una vez recibida la información necesaria para realizar la evaluación de las líneas fundamentales de los presu-

puestos autonómicos para 2018, incluidos los datos adicionales y aclaraciones requeridos que han sido atendidos por todas las comunidades. En particular, Cataluña, ante la falta de previsión de su Gobierno de aprobar en el momento actual el presupuesto de 2018, no ha remitido las líneas presupuestarias, pero sí una previsión de cierre para ese ejercicio, la cual ha sido utilizada para realizar la valoración del conjunto del subsector.

A pesar de ello, la AIReF pospone la publicación del informe individual de Cataluña hasta no poder incorporar a la valoración de las previsiones presupuestarias una estimación del “shock” idiosincrático y del posible impacto en la situación fiscal de la comunidad. La incertidumbre asociada a la situación política de Cataluña produce efectos específicos en esta comunidad que afectarán de manera particular a las previsiones de PIB regional y a los impuestos propios, especialmente aquellos vinculados al sector inmobiliario, que representan alrededor del 10% de los ingresos de la comunidad. Esta valoración, metodológicamente compleja, ha llevado a la AIReF a posponer el informe individual de Cataluña, si bien en la medida en que el “shock” idiosincrático recaería fundamentalmente en los ingresos propios de la comunidad y no en los recursos del SFA, que constituyen el 70 % de los ingresos de la comunidad, el efecto esperado tendría un impacto nulo o muy limitado en la valoración de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit para el total del subsector.

Valoración provisional del Plan Presupuestario

El objetivo de estabilidad presupuestaria para el total de las administraciones públicas, fijado inicialmente en el -2,2% del PIB para 2018, se actualiza al -2.3% en el Plan Presupuestario. Alcanzar este déficit requiere realizar un ajuste de 0,9 puntos del PIB respecto a la previsión de cierre comunicada a la Comisión Europea en la segunda notificación de 2017, y la Administración Central es el subsector que debe de realizar la mayor parte del ajuste.

Tabla 1.1. Previsiones de estabilidad presupuestaria 2018

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	2017			2018	
	APE	1ª Notificación COM Marzo	Plan P 2ª Notificación COM Oct	APE	Plan P
Administración Central	-1,1	-1,5	-1,7	-0,7	-0,8
Seguridad Social	-1,4	-1,6	-1,5	-1,2	-1,1
CCAA y CCLL	-0,6	0,0	0,0	-0,3	-0,4
<i>Comunidades Autónomas</i>	-0,6	-0,6	-0,6	-0,3	
<i>Entidades Locales</i>	0,0	0,6	0,6	0,0	
Total AAPP	-3,1	-3,1	-3,1	-2,2	-2,3

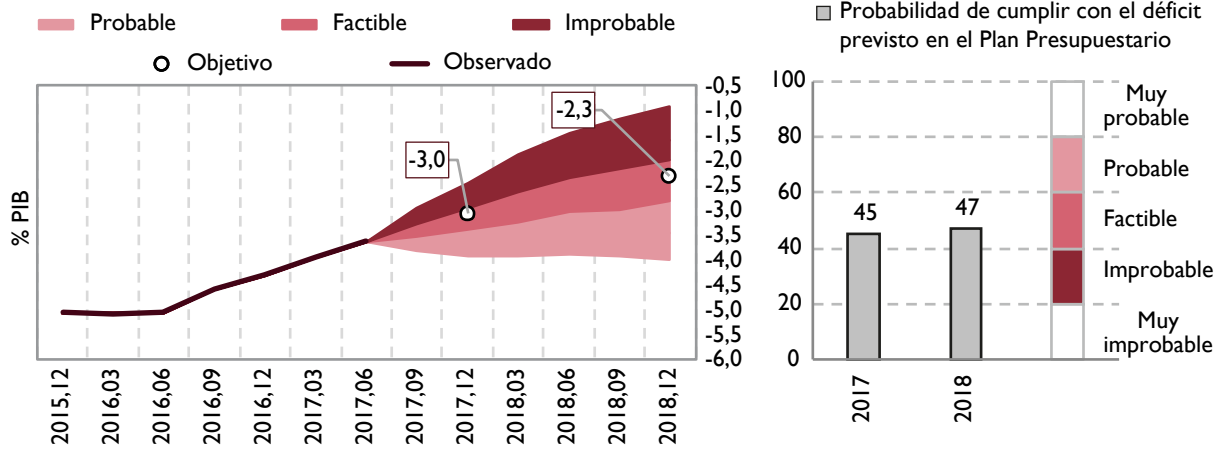
La AIReF considera que sería factible alcanzar el -2,3% del PIB previsto en el Plan Presupuestario siempre y cuando la previsible desviación de la AC y de los FSS pueda ser compensada con el margen positivo de las corporaciones locales. Con una menor probabilidad, todavía sería factible también alcanzar el objetivo fijado para 2018 en el 2,2%. Según las estimaciones de la AIReF el principal riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2018 se centra nuevamente en la AC y en los FSS. La AC tendría que realizar un ajuste de más de 1 punto del PIB para alcanzar el objetivo fijado. Si bien el ajuste a realizar por los FSS sería menor, de alrededor de 4 décimas del PIB, la actual situación financiera de este subsector dificulta la realización del mismo. Cumplir el objetivo del total de las administraciones públicas requiere que las corporaciones locales consoliden un superávit de nivel similar al de los últimos años y que el subsector de comunidades autónomas no presentase ninguna tensión para cumplir el objetivo.

El impacto económico de la incertidumbre asociada a la situación política en Cataluña se traduce en un deterioro del saldo presupuestario de en torno a 2 décimas sobre el objetivo inicialmente fijado del -2,2% del PIB, que puede incrementarse a 5 décimas si se mantiene la incertidumbre durante todo el 2018. Este deterioro de las finanzas públicas compromete el cumplimiento del objetivo de déficit reduciendo su factibilidad. Como se recoge en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2018¹, el análisis de impacto de la incertidumbre por la situación política en Cataluña para 2018 apunta a una corrección significativa a la baja de la senda inercial de PIB, así como a un deterioro asociado de las finanzas públicas. Este impacto se estimaba en 2018 entre 0,4 y 1,2 puntos porcentuales de PIB, dependiendo del grado de permanencia del escenario estresado. A su vez, este efecto se traduciría en un menor crecimiento de los ingresos y mayor gasto sobre el previsto, lo que implicaría un deterioro del saldo presupuestario entre 2 y 5 décimas.

Las estimaciones de déficit incluidas en el Plan Presupuestario para el total de las administraciones públicas están en línea con las previsiones de la AIReF para 2017 y 2018. El Plan Presupuestario realiza una actualización de los recursos de acuerdo con las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno, que han sido avaladas por la AIReF en su informe del 16 de octubre de 2017. Tanto los ingresos como los gastos del Plan Presupuestario son superiores a la previsión central de la AIReF en ambos ejercicios, y el saldo es ligeramente superior en las estimaciones de la AIReF. Respecto a la evolución desde la Actualización del Programa de Estabilidad de las previsiones del Gobierno, estas se han revisado a la baja en el Plan Presupuestario aproximándose a las previsiones de la AIReF tanto en ingresos como en gastos (ver gráfico 1.1).

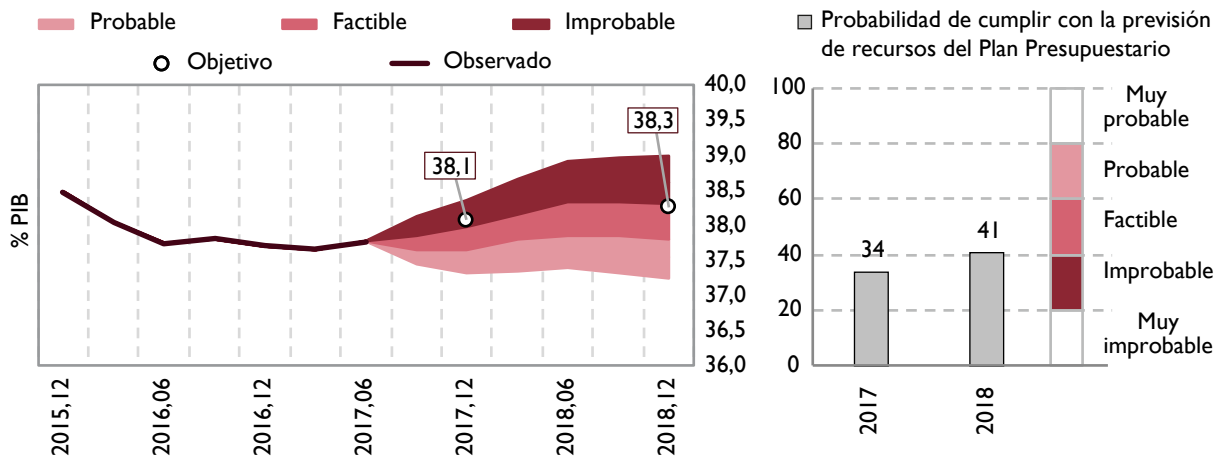
1 [Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2018](#)

Gráfico 1.1. Previsiones de déficit 2017 y 2018



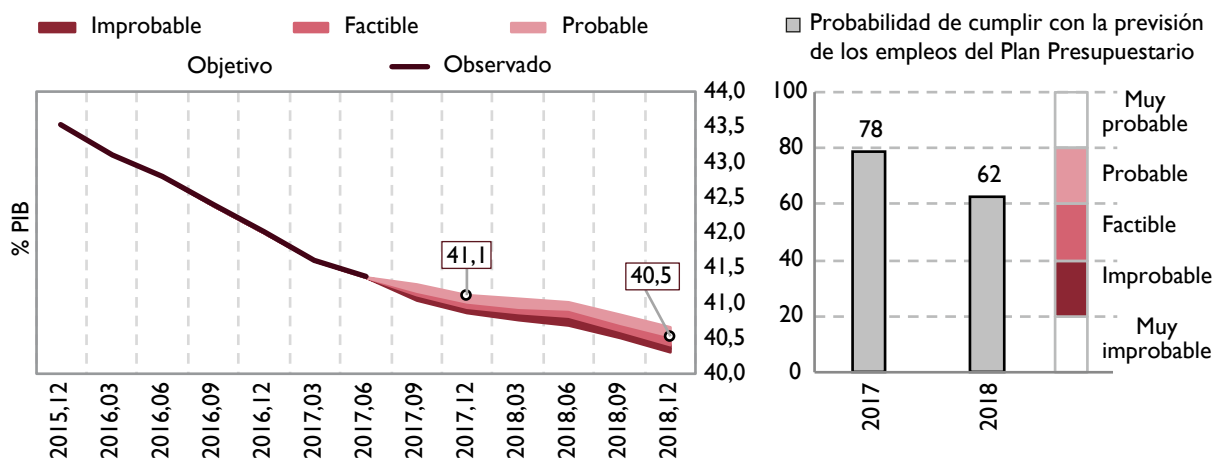
Según las estimaciones de la AIReF, resulta improbable alcanzar los ingresos previstos en el Plan Presupuestario en 2017, aunque podría ser factible en 2018. En 2017, las principales diferencias con las previsiones del Gobierno se concentrarían en el Impuesto sobre Sociedades, siendo menos relevantes en el caso de los impuestos sobre la producción y las importaciones. En este sentido, hay que señalar que el Gobierno mantiene sus previsiones de recaudación total por Impuesto sobre Sociedades en 2017, aunque ha reducido el impacto de las medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley 3/2016 respecto a lo señalado en la Actualización del Programa de Estabilidad. Esta revisión a la baja estaría en línea con los últimos datos conocidos de recaudación. Para 2018, las diferencias se acentúan en los impuestos sobre renta y patrimonio, aunque se derivan en mayor medida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde las previsiones de crecimiento de la recaudación del Gobierno resultan más optimistas (ver gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Previsión de recursos no financieros 2017 y 2018



La AIReF considera probable que los gastos se reduzcan al menos hasta el nivel previsto en el Plan Presupuestario tanto en 2017 como en 2018. Las previsiones centrales de la AIReF estiman unos gastos ligeramente inferiores a las previsiones del Plan Presupuestario en 2017, que combinan un menor gasto en intereses con una ligeramente mayor formación bruta de capital fijo. En 2018, cabe destacar la diferencia existente en la estimación de los intereses, puesto que la AIReF considera que se continuarán produciendo ahorros en esta rúbrica en línea con ejercicios anteriores. Ambos escenarios recogen el impacto de la congelación salarial que supone la prórroga presupuestaria, aunque con un efecto ligeramente mayor en el caso de las previsiones del Gobierno. Asimismo, también se incluye la responsabilidad patrimonial derivada de los procesos judiciales de las autopistas de peaje que se encuentran en concurso de acreedores, estimada en 2.000 millones de euros en ambos escenarios. No obstante, excluido el gasto por responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje, la revisión de las estimaciones del Gobierno en el Plan Presupuestario respecto a la APE implica una formación bruta de capital fijo en 2018 inferior en porcentaje del PIB respecto a 2017. Además, esta situación resultaría difícil de conciliar con la última información disponible para la AIReF sobre el impacto de las entregas militares previstas para ese ejercicio (ver gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. **Previsión de empleos no financieros 2017 y 2018**



El Plan Presupuestario no incluye información desagregada por rúbricas y por subsectores en la proyección de 2018. En el Plan Presupuestario se incorpora una evolución de los objetivos de ingresos y gastos para el total de administraciones públicas pero no se detalla su importe por subsectores, incluyendo tan solo un avance de liquidación en contabilidad nacional del saldo de capacidad o necesidad de financiación para el subsector Administración Central, Fondos de la Seguridad Social y conjuntamente para las Administraciones Territoriales. La AIReF ya ha señalado en informes anteriores la necesidad de un mayor detalle de las principales rúbricas de empleos y recursos así como la necesidad de desagregación por subsectores tanto en la APE como en el Plan Presupuestario. Con ello se podría realizar un seguimiento de los objetivos fijados y su consistencia con los proyectos de presupuestos y líneas que en cada caso se presenten, y cuya consolidación debe reflejar el Plan Presupuestario en términos de contabilidad nacional.

2

OBJETO DEL INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2018 DE LAS CCAA Y LIMITACIONES AL ALCANCE

El objeto del Informe es la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las comunidades autónomas, desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF. La AIReF elabora el presente Informe con las líneas fundamentales de los presupuestos autonómicos para 2018, completadas con información adicional recibida, y con estos datos evalúa su adecuación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como a la regla de gasto. Con esta finalidad se han analizado para cada comunidad autónoma sus estimaciones de ingresos² y gastos³, las medidas y los ajustes de contabilidad nacional previstos, así como la información disponible sobre deuda y regla de gasto para 2018.

Al igual que ejercicios anteriores, el alcance del presente Informe se ve limitado en la evaluación del objetivo de deuda y de la regla de gasto:

- **Objetivo de deuda pública:** sigue sin poder calcularse el objetivo de deuda que va a servir para medir su cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la indefinición de determinados elementos que se incluyen en el mismo. A pesar de esta limitación, se ha realizado una previsión respecto al cumplimiento de este objetivo sustentada en el carácter poco restrictivo de esta regla fiscal debido a la amplitud con la que se encuentra definida.
- **Regla de gasto:** la información sobre la regla de gasto comunicada en las líneas de los presupuestos para 2018 sigue presentando algunas inconsistencias y lagunas. Esto ha supuesto que, a pesar de utilizar cada vez más los datos proporcionados por las

2 En el caso de los ingresos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la evaluación de los datos de las comunidades autónomas se ha realizado mediante su contraste con el modelo de previsión elaborado por la AIReF cuya metodología se recogió en el [Anexo I del Informe de líneas fundamentales de presupuestos de la CCAA para 2016](#)

3 Por la parte del gasto, se han analizado las previsiones autonómicas en las principales rúbricas de gasto corriente, teniendo en cuenta las estimaciones efectuadas por la AIReF sobre la evolución del gasto sanitario y educativo, en aplicación del modelo cuya metodología se describe en el [Informe de mayo sobre las previsiones macroeconómicas y del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019](#)

comunidades autónomas gracias a la mejora en la calidad de esta información, la AIReF tenga que continuar realizando su análisis como en los informes anteriores, apoyándose en una serie de supuestos y estimaciones⁴ para tratar de determinar la adecuación del escenario presupuestario al cumplimiento de la regla de gasto, así como su relación con el objetivo de estabilidad.

La evaluación realizada incluye un estudio de sostenibilidad de la deuda. Al igual que en informes anteriores, el análisis de la deuda pública de cada comunidad se completa con el estudio de la sostenibilidad en el medio y largo plazo de la senda de deuda. Esta valoración se realiza de forma individualizada, calculando diversos indicadores de estrés fiscal y macroeconómicos, tanto a corto como a medio plazo, para las distintas comunidades autónomas.

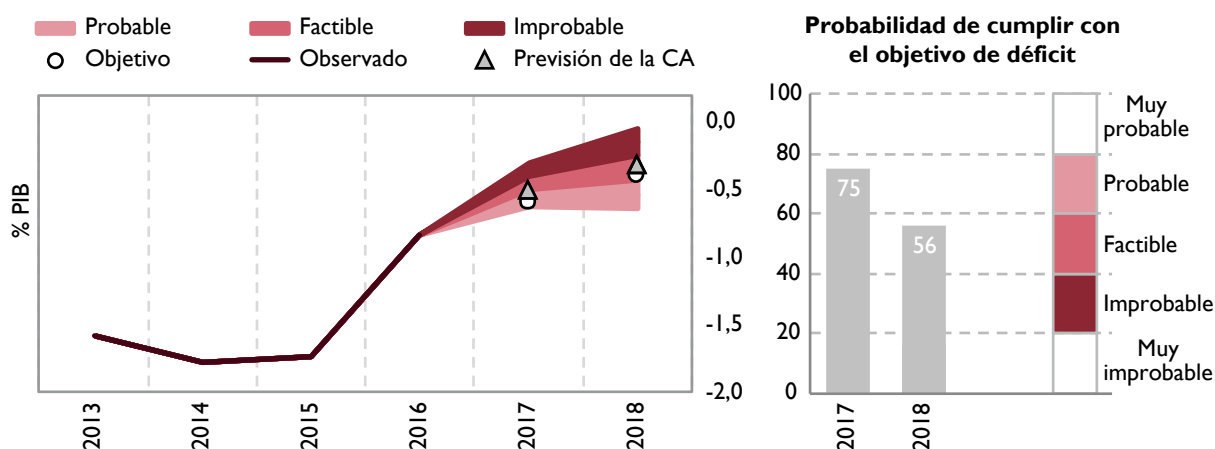
⁴ La metodología que sustenta los cálculos y estimaciones de la AIReF se publicó en el [Anexo III del Informe de líneas fundamentales de presupuestos de las CCAA para 2016](#)

3

OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

La AIREF considera factible el cumplimiento del objetivo de déficit del 0,4% del PIB para 2018 por el conjunto de comunidades autónomas, en el escenario central de que los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) sean los comunicados el pasado mes de julio. Esta valoración de factibilidad (ver gráfico 3.1) se ha realizado estimando que el ajuste a realizar por el conjunto de comunidades autónomas en 2018 será de en torno a 1 décima del PIB, dado que la AIREF estima que las comunidades autónomas podrían cerrar el ejercicio 2017 con un déficit próximo al 0,5% del PIB. Así mismo, se ha considerado que, a pesar de la revisión de las previsiones de crecimiento del PIB en 2018 como consecuencia del escenario de incertidumbre política e institucional en Cataluña, las comunidades autónomas recibirán los recursos del SFA comunicados el pasado mes de julio cuya cuantía es la que están considerando las comunidades en sus previsiones presupuestarias para 2018.

Gráfico 3.1. Previsión de la necesidad de financiación de las CCAA (% PIB)



No obstante, la AIReF contempla un escenario alternativo en el que los recursos del SFA se actualizan a las previsiones de crecimiento del 2,3% del Plan Presupuestario, lo que reduciría la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018, que se situaría en el límite inferior del intervalo de factibilidad. La actualización de los recursos del SFA al 2,3% incluido en el Plan Presupuestario, crecimiento que la AIReF considera que exigiría que el “shock” de incertidumbre debido a la situación política de Cataluña se resolviera antes de que finalice el año, disminuiría la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 para las comunidades autónomas que pasaría a estar muy cercano a una valoración de improbabilidad.

Las probabilidades de cumplimiento asignadas a estos escenarios se podrían ir reduciendo a medida que se prolongue en el tiempo la incertidumbre e inestabilidad política en Cataluña. Las probabilidades de cumplimiento asignadas en los escenarios central (recursos del SFA comunicados en julio) y alternativo (adaptación de los recursos del SFA al crecimiento del PIB previsto en el Plan presupuestario 2018) podrían verse afectadas en caso de que perdure en el tiempo la incertidumbre de la situación en Cataluña. La prolongación en el tiempo de la crisis más allá del año 2017 conllevaría un crecimiento inferior del PIB que, si llegase hasta diciembre de 2018, podría reducirse hasta el 1,5%. Por tanto, la prolongación de la crisis durante 2018 supondría que las probabilidades de cumplimiento irían disminuyendo progresivamente con el transcurso del tiempo, en una horquilla de hasta 10 puntos porcentuales.

Por otra parte, la liquidación definitiva en 2020 que resulte de los recursos del SFA entregados a cuenta en 2018 tendrá una incidencia mayor o menor en ese ejercicio en función del escenario contemplado (central o alternativo) y de lo que se prolongue la crisis. Si los recursos del SFA entregados en 2018 son los comunicados en julio (escenario central) cuando se aprueben los PGE de acuerdo con un crecimiento del PIB previsto en el Plan presupuestario 2018, la liquidación en 2020 tendrá un impacto del -0,1% PIB, puesto que las entregas comunicadas en julio fueron calculadas con un PIB superior. Sin embargo, este empeoramiento de la liquidación en 2020 no se produciría en el caso del escenario alternativo, puesto que ya se habrían adaptado previamente las entregas a cuenta en 2018 a las previsiones de crecimiento de Plan Presupuestario. Adicionalmente, de prolongarse a 2018 la crisis en Cataluña, el inferior crecimiento del PIB previsto por esta situación produciría un empeoramiento de la liquidación definitiva en 2020 de hasta 1 décima de PIB en ambos escenarios (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Rango de probabilidad de cumplimiento de 2018 en distintos escenarios. Impacto liquidación definitiva en 2020

	Probabilidad de cumplimiento Objetivo 2018			Impacto adicional en 2020 por liquidación SFA 2018 (% PIB)		
	Entregas a cuenta comunicadas en julio	Entregas a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entregas a cuenta con prórroga PGE 2017	Entrega a cuenta comunicadas en julio	Entrega a cuenta actualizadas a PIB 2,3	Entrega a cuenta con prórroga PGE 2017
Hasta dic. 2017 crecimiento 2,3%	56 ↓ Factible	40 ↓ Factible	16 ↓ Muy improbable	-0,1	-	+0,4
DURACIÓN INCERTIDUMBRE						
	Hasta dic. 2018 crecimiento	48 ↓ Factible	33 ↓ Improbable	11 ↓ Muy improbable	-0,2	-0,1

La AIReF ha estimado el impacto en las comunidades autónomas derivado de los menores crecimientos en el PIB por la prolongación de la crisis en 2018 (ver recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Valoración del impacto de una caída del PIB en los impuestos propios de las comunidades autónomas

Aunque la mayor parte de los recursos tributarios de las comunidades autónomas proceden de los recursos canalizados a través del sistema de financiación autonómico, existen una serie de figuras tributarias de carácter exclusivamente autonómico¹. Sobre ellas se ha estimado el posible impacto de una caída del PIB.

Para la estimación del impacto a nivel individualizado por comunidad autónoma, se ha procedido a la modelización del principal impuesto propio, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados². Su modelización dependerá de variables procedentes del mercado inmobiliario como el precio de la vivienda libre y el número de transacciones de segunda mano de cada comunidad autónoma.

1 Los impuestos propios vienen a representar el 10% de los recursos no financieros de la administración regional en régimen común.

2 Que supone aproximadamente la mitad de los recursos propios de las comunidades de régimen común.

De la serie histórica observada se deduce que el comportamiento de las variables del mercado inmobiliario sigue una dinámica más acentuada que la del PIB, por lo que para calcular el impacto que provoca un “shock” negativo de actividad se recurre a una aproximación narrativa, mediante la identificación de episodios comparables de contracción del mercado inmobiliario³. Tras comparar los resultados de las proyecciones utilizando las distintas previsiones de las variables exógenas del modelo, se obtiene, desagregado para cada comunidad autónoma el impacto del efecto de un “shock” en el PIB (ya sea transitorio o permanente).

Para el resto de impuestos propios⁴, fundamentalmente impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio, se ha calculado el impacto de la caída del PIB para el total de la administración regional utilizando modelos de corrección de error dependientes del PIB, además de otras variables de tipo poblacional.

3 Como ejercicio de robustez se estima un modelo multivariante (VAR) que relaciona el PIB y las variables inmobiliarias de las comunidades autónomas.

4 Del análisis anterior han sido exceptuados los impuestos de tipo valor añadido (recurso únicamente para la comunidad autónoma de Canarias y la Foral de Navarra) que evoluciona en función de los resultados del modelo de IVA para los ingresos de la administración central. Tampoco se ha procedido a modelizar los impuestos sobre la importación recaudados solo en Canarias por su escasa importancia respecto al total.

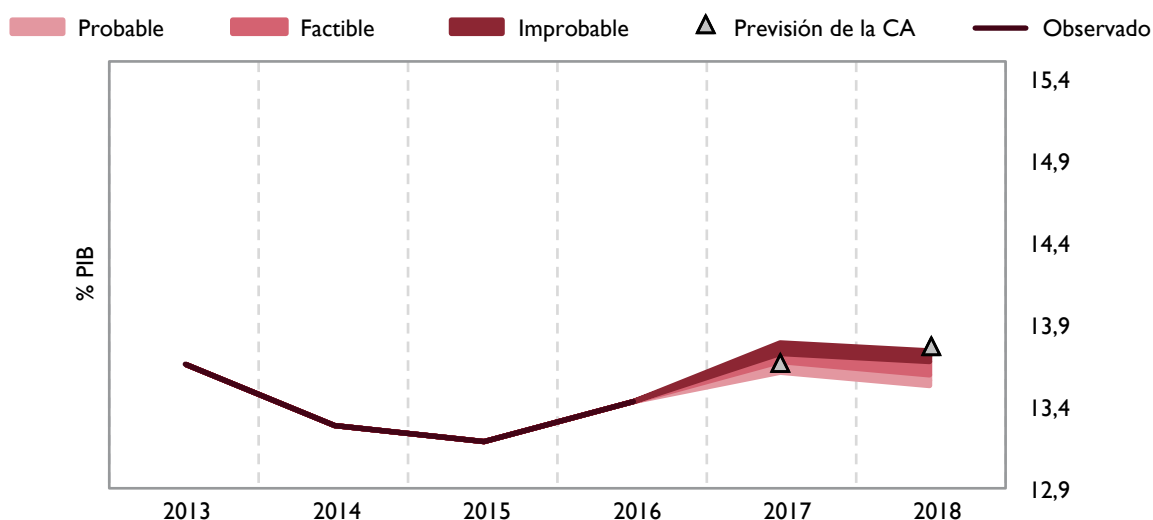
Por último, hay que tener en cuenta la posibilidad de que los recursos del SFA para 2018 se vieran limitados en su cuantía por la prórroga de los PGE, sin instrumentarse por otra vía su actualización, en cuyo caso el cumplimiento del objetivo en 2018 se consideraría muy improbable. Si en 2018 se produjera la prórroga de los presupuestos estatales, y no se aplicara ningún instrumento que permitiera la actualización de los recursos del sistema, estos se reducirían respecto de los comunicados en el mes de julio en una cuantía que la AIReF estima en 5.000 millones de euros, lo que supondría respecto a 2017 una caída de 4 décimas en peso sobre el PIB. Esta reducción conllevaría el empeoramiento de la valoración de la AIReF sobre la probabilidad de cumplimiento respecto a los otros escenarios contemplados, pasando a ser muy improbable (16%). En este caso, seguiría siendo muy improbable el cumplimiento si se prolongara la crisis en 2018, aunque con una menor probabilidad (11%). Sin embargo, a diferencia de los otros escenarios contemplados, el hecho de prorrogar en 2018 las entregas a cuenta tendría una incidencia positiva en la liquidación definitiva en 2020, estimada en un 0,4% del PIB y, de hasta 1 décima adicional menos a medida que la crisis se prolongara en 2018.

En el escenario central considerado por la AIReF, se prevé que los recursos en 2018 mantengan su peso en el 13,7% del PIB. Los recursos del SFA sujetos a liquidación comunicados en julio suponen un crecimiento del 4% sobre el nivel de 2017, manteniendo su peso en el PIB respecto al año anterior (ver gráfico 2). Todas las comunidades autónomas a excepción de la Comunitat Valenciana recogen en su información de líneas o previsión de cierre para 2018 este importe. La Comunidad Valenciana incorpora 1.300 millones adicionales, que determinan la discrepancia que se puede apreciar en el gráfico 3.2 entre las previsiones de la AIReF y las del

conjunto de comunidades autónomas. Si se comunicaran nuevos recursos del sistema, ajustados al escenario de crecimiento del 2,3%, la caída de su peso en el PIB sería de 1 décima, lo que disminuiría la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018, si bien se mantendría dentro de la factibilidad. Por otro lado, si ante una hipotética prórroga de los PGE no se actualizaran en el año las entregas a cuenta de los recursos del sistema, estos disminuirían su peso en el PIB 4 décimas, lo que afectaría significativamente a la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018.

Respecto al resto de recursos, las previsiones autonómicas alcanzan niveles similares a los previstos por la AIReF para 2018. La AIReF estima tasas de crecimiento más moderadas que las recogidas, en general, en las previsiones autonómicas, especialmente en lo que respecta a los ingresos de capital procedentes de fondos de la UE. Sin embargo, en valores absolutos la cuantía es similar a la recogida en las líneas de las comunidades autónomas, puesto que la AIReF parte en 2017 de un nivel mayor, al considerar el efecto para la comunidad del País Vasco de los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico de mayo y julio que no recoge la comunidad en la información remitida.

Gráfico 3.2. **Previsión de recursos de las CCAA (% PIB)**



El efecto de las medidas de ingresos en su conjunto es nulo, si bien por comunidades autónomas la situación es dispar. En comunidades como Aragón, Cataluña o Illes Balears se cuantifican medidas tributarias de incremento de ingresos de importes significativos, fundamentalmente por cambios en la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), aumento de los tipos impositivos de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), el impuesto sobre alojamientos turísticos y el efecto de los impuestos creados por Cataluña en 2016 y 2017, tales como el impuesto sobre bebidas azucaradas, el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos, o el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, entre otros (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Valoración medidas tributarias positivas			
Tributos afectados	Medidas tributarias positivas		
	Aragón	Illes Balears	Cataluña
IRPF	44		
Impuestos sobre alojamientos turísticos		60	
ITPAJD			7
Otros tributos			124
TOTAL (M €)	44	60	131
TOTAL (% PIB regional)	0,1%	0,2%	0,1%

En sentido inverso, otras comunidades como Andalucía, Asturias, Galicia o Navarra recogen medidas tributarias de rebaja fiscal para 2018 (ver Tabla 3.3). Fundamentalmente se centran en cambios a la baja de la tarifa autonómica del IRPF, mejoras en las deducciones o reducciones del impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), y en el caso de Navarra, modificaciones del régimen tributario de fundaciones y patrocinio en el impuesto de sociedades (IS).

Tabla 3.3. Valoración medidas tributarias negativas					
Tributos afectados	Medidas tributarias negativas				
	Andalucía	Asturias	Galicia	R. Murcia	Navarra
IRPF	70		45	2	
ISD	20	19		2	
IS					7
TOTAL (M €)	90	19	45	4	7
TOTAL (% PIB regional)	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%

Se estima que los empleos del subsector estarán en torno al 14% del PIB, lo que, con un crecimiento ligeramente superior al 2,5%, disminuiría en 1 décima su peso sobre el PIB respecto al 2017. La AIReF estima que los empleos en su conjunto van a crecer en torno al 2,5% respecto al 2017, crecimiento ligeramente superior a la tasa de referencia de la regla de gasto, lo que supondría una caída de 1 décima en peso sobre PIB respecto al 2017 (ver gráfico 3).

La estimación de la AIReF respecto al crecimiento de los empleos viene marcada por el aumento de los empleos corrientes, debido al peso que estos tienen respecto al total de empleos (aproximadamente un 90%). Se prevé que dichos empleos podrían registrar un crecimiento

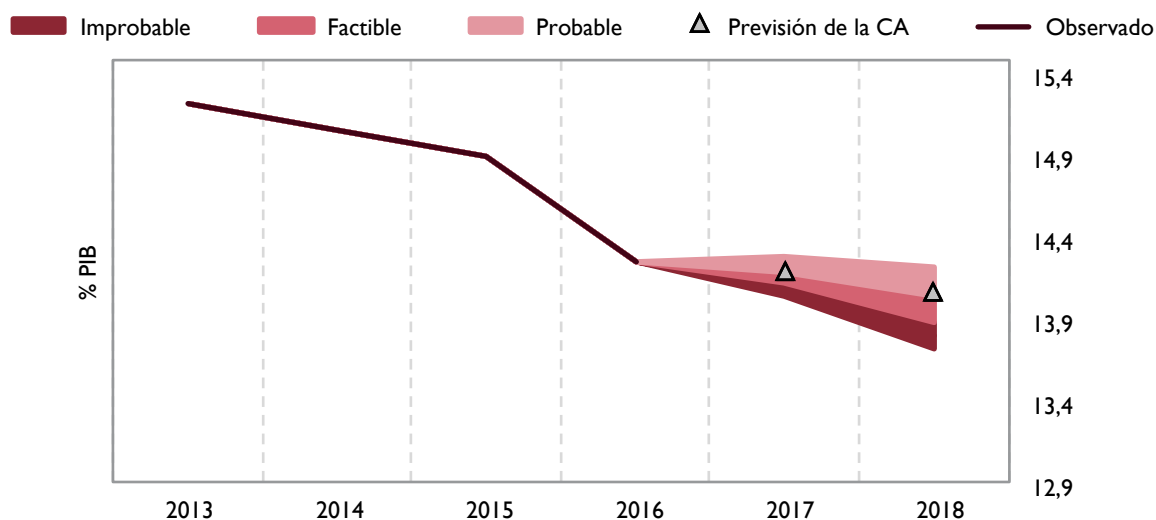
cercano al 2,6%, disminuyendo en 1 décima su peso en PIB respecto al 2017. Esta estimación descansa fundamentalmente en la evolución del gasto sanitario y educativo, calculados de acuerdo con el modelo desarrollado por la AIReF para este tipo de gastos, si bien, la información contenida en las líneas fundamentales de los presupuestos de las comunidades autónomas y proyectos de los presupuestos, presentados a la fecha, así como cualquier otra información disponible, son tenidas en cuenta en las estimaciones de la AIReF.

En este sentido, la evolución que la AIReF estima para los empleos corrientes del subsector es más moderada que las estimaciones autonómicas que sitúan el crecimiento de estos gastos en torno a un 3%. Esta diferencia se centra, fundamentalmente, en los gastos de personal para los que las comunidades autónomas prevén un crecimiento del 3%, superior en un punto al estimado por la AIReF que tiene en cuenta la incidencia, en tanto legislación básica del Estado, de la no presentación de los PGE. Respecto al resto de gastos corrientes, la AIReF estima un crecimiento ligeramente superior a las previsiones autonómicas, por encima del 3%.

No obstante, la mayor discrepancia entre ambas previsiones se concentra en los gastos de capital. La AIReF estima una evolución de dichos empleos, mucho más moderada que la prevista por las comunidades autónomas, que espera crecimientos superiores al 10%, sin que la información disponible y la ejecución de ejercicios anteriores parezcan avalar este crecimiento (ver gráfico 3.3).

Con carácter general, las comunidades autónomas no tienen previsto adoptar medidas de gasto para 2018 y no esperan un efecto significativo de las medidas adoptadas en ejercicios anteriores. La medida con mayor efecto para dicho ejercicio sigue siendo la devolución prevista para 2018 de parte de la paga extra suprimida en 2012 que, al ser inferior a la del ejercicio anterior en unos 400 millones de euros, modera ligeramente el crecimiento de los gastos corrientes y compensa otras medidas menos importantes (unos 50 millones), de efecto contrario, que afectan fundamentalmente a personal.

Gráfico 3.3. **Previsión de gastos de las CCAA (%PIB)**



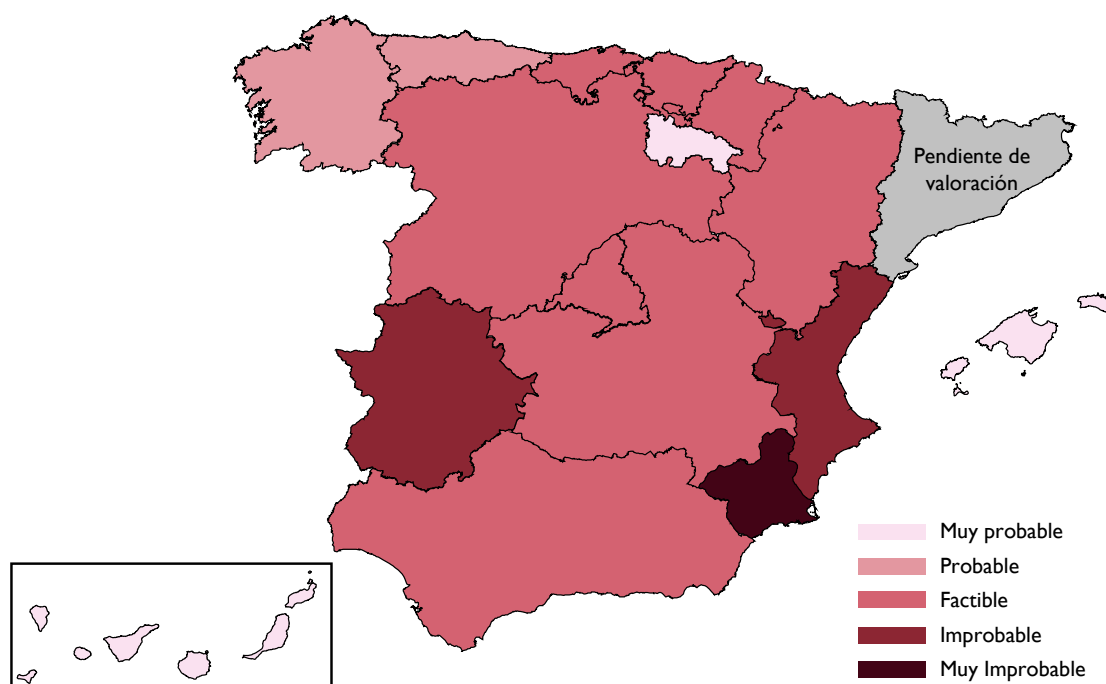
El análisis individual de la información de líneas de cada una de las comunidades autónomas, salvo de Cataluña, permite diferenciar dos grupos en relación a la probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit de 2018. El análisis de la información recibida permite diferenciar (ver gráfico 3.4):

- 13 comunidades autónomas en las que una ejecución presupuestaria conforme a las líneas fundamentales remitidas permitiría alcanzar el cumplimiento del objetivo con distinto grado de probabilidad:
 - Muy probable: Illes Balears, Canarias y La Rioja.
 - Probable: Asturias, Galicia.
 - Factible: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y País Vasco.

- 3 comunidades autónomas en las que la ejecución presupuestaria no permitiría alcanzar el objetivo con distinto grado de probabilidad:
 - Improbable: Extremadura y Comunitat Valenciana.
 - Muy improbable: Región de Murcia.

4 comunidades autónomas prevén alcanzar un saldo inferior al objetivo de estabilidad de 2018. Las comunidades autónomas de Canarias e Illes Balears prevén alcanzar un superávit del 0,6% y 0,4% del PIB, respectivamente, mientras que La Rioja prevé el equilibrio y Galicia llegar a un déficit del 0,3% del PIB. Si bien en todos los casos el saldo es inferior al -0,4% del PIB, la valoración de la probabilidad de cumplimiento se ha realizado respecto al objetivo fijado y respecto a la previsión de la comunidad.

Gráfico 3.4. **Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CCAA**



En caso de que se actualizaran los recursos del sistema a las previsiones de crecimiento actual del 2,3%, empeoraría la valoración de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2018 para 7 comunidades autónomas. En el caso de que se reconocieran para 2018 unos recursos del sistema inferiores a los comunicados en julio, por su adaptación al escenario de menor crecimiento, la menor probabilidad de cumplimiento asociada a los mismos afectaría a la valoración de 7 comunidades autónomas, de forma que en Aragón, Cantabria, Castilla y León y Castilla-La Mancha el cumplimiento del objetivo pasaría a considerarse desde factible a improbable; en Asturias y Galicia, se valoraría como factible; en La Rioja, pasaría a ser probable; y en la Comunitat Valenciana, se consideraría muy improbable.

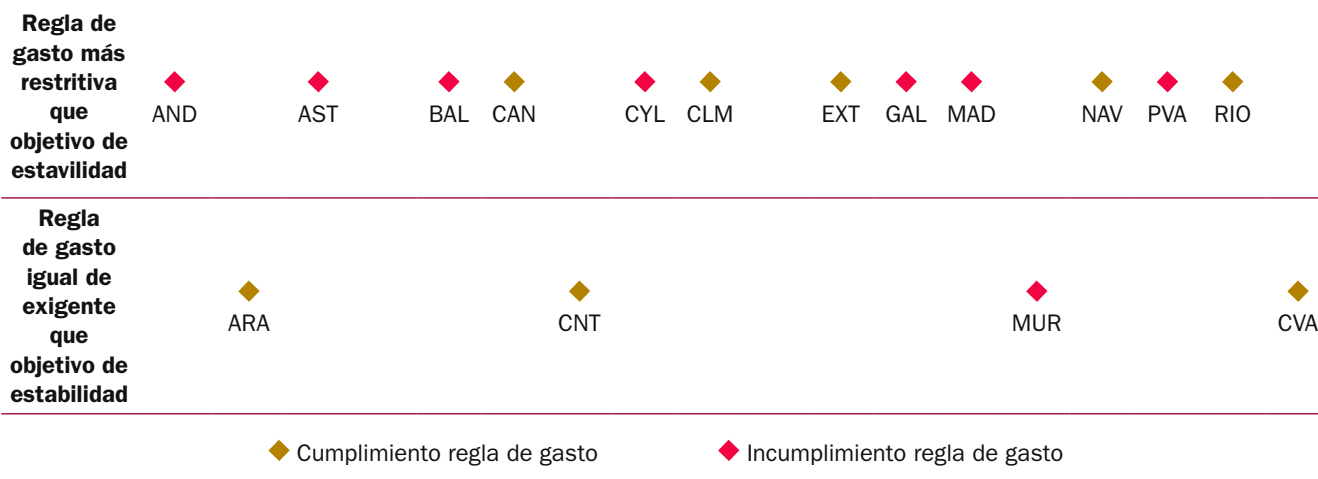
Del mismo modo, en el supuesto de que los recursos del sistema de financiación se vieran limitados en su cuantía por la prórroga de los PGE, sin instrumentarse su actualización, empeoraría la valoración de la AIReF para 13 comunidades autónomas. La prórroga en 2018 de los PGE sin que se instrumente el reconocimiento de los recursos del sistema comunicados en julio, conllevaría con carácter general una disminución significativa de la probabilidad de cumplir el objetivo de déficit de 2018 por parte de las comunidades autónomas. Salvo Illes Balears, Canarias, Navarra y País Vasco, que mantendrían su calificación, el resto de comunidades autónomas empeoraría pasando a muy improbable.

Respecto a la regla de gasto, esta podría ser más exigente que el objetivo de estabilidad en 12 comunidades autónomas. Desde la entrada en vigor de la regla de gasto en el año 2013, se ha ido reduciendo gradualmente el déficit de las comunidades autónomas y para el año 2018 se considera que todas las comunidades autónomas menos 3 (Extremadura, Comunitat Valenciana y Murcia) pueden cumplir su objetivo de déficit. Esta mejora en la posición fiscal de las comunidades autónomas hace que cada vez sean más las comunidades autónomas para las que la regla de gasto se convierte en una regla más exigente que el objetivo de estabilidad.

La falta de adecuación del objetivo de estabilidad a la regla de gasto hace que para la mayoría de las comunidades autónomas con probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit se aprecien riesgos de incumplir la regla de gasto. La fijación de los objetivos de estabilidad se realiza sin tener en cuenta la regla de gasto. A pesar de la recomendación de la AIReF en sus informes sobre establecimiento de objetivos individuales de que se fijen los objetivos teniendo en cuenta esta regla, tal y como señala la LOEPSF, la falta de consistencia de ambas reglas conlleva a que la gran mayoría de comunidades autónomas para las que se prevé el cumplimiento del objetivo puedan incumplir la regla de gasto (ver gráfico 3.5).



Gráfico 3.5. Gráfico de saldo exigido en 2018 por aplicación de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad (% PIB)



4

DEUDA

4.1. Objetivo de deuda

A pesar de que no se dispone de los objetivos de deuda de 2018 que van a servir para medir el cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la amplia definición de estos objetivos, se prevé su cumplimiento por las comunidades autónomas. El sistema de fijación de objetivos, tal y como ha señalado la AIReF en informes anteriores⁵, resulta poco restrictivo:

- Por un lado, existen excepciones al objetivo de deuda que amparan una parte muy importante del incremento de deuda de las comunidades autónomas (su cuantía representó para el conjunto de comunidades autónomas el 50% del incremento de la deuda autonómica en el periodo 2012-2016). Adicionalmente, para 2018, la recuperación de una cláusula de excepción abierta⁶ incrementa para ese año la posibilidad de realizar operaciones de endeudamiento que no cuenten a efectos de cumplir el objetivo.
- Por otro, el objetivo de deuda permite financiar la totalidad del objetivo de déficit sin que, en el momento de recalcular el objetivo al cierre del ejercicio, se limite al déficit efectivamente incurrido cuando el déficit sea menor al del objetivo. En el caso particular de aquellas comunidades autónomas para las que se considera probable o muy probable el cumplimiento del objetivo de déficit de 2018, se estima que la deuda permitida podría ser superior a las necesidades reales de financiación del déficit generado en ese ejercicio.

Estas circunstancias generan un margen para el endeudamiento dentro del objetivo de deuda, lo que hace previsible el cumplimiento por las comunidades autónomas del objetivo de deuda para 2018.

⁵ [Informe objetivos CCAA 2018-2020; Informe cumplimiento esperado 2017](#)

⁶ La cláusula abierta supone la vuelta al sistema anterior de fijación de objetivos, en el que existía una cláusula genérica que permitía por circunstancias que no derivaran de decisiones discrecionales de las comunidades autónomas, y de conformidad con el MINHAFI, incumplir excepcionalmente de los objetivos al cierre del ejercicio.

La previsión de cumplimiento generalizado del objetivo de deuda no guarda relación con los riesgos de sostenibilidad de la deuda autonómica. El cumplimiento del objetivo de deuda en años anteriores por parte de la gran mayoría de comunidades autónomas así como la previsión de su cumplimiento generalizado en 2018, no es un fiel reflejo de la situación real de la deuda de las comunidades. Ese cumplimiento no guarda relación ni con la distancia del nivel actual de deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) respecto del límite legal del 13% del PIB ni con otros riesgos apreciados para la sostenibilidad de su deuda, tal y como se analiza en el apartado 4.2 siguiente del presente Informe.

Por otra parte, se sigue observando que, en general, las comunidades autónomas no incluyen en sus presupuestos información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda. La aprobación de la actual LOEPSF en 2012 ha supuesto la incorporación del objetivo de deuda, como límite específico a la deuda 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, como ya se ha señalado en informes anteriores de la AIReF⁷, a pesar del periodo transcurrido desde la entrada en vigor del objetivo de deuda, con carácter general las comunidades autónomas, con la salvedad de Andalucía, Canarias y Galicia, no están recogiendo en sus presupuestos información en los términos señalados en el citado artículo.

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 indefinición del objetivo que va a permitir medir el cumplimiento del objetivo al cierre del ejercicio, manifestada por la AIReF en el presente Informe y en informes anteriores, podría impedir a las comunidades autónomas aportar la información adecuada y suficiente que exige el artículo 6 de la LOEPSF. Sin embargo, en ese caso, 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. Con esta finalidad, en los informes individuales sobre líneas se realizan recomendaciones a todas las comunidades autónomas, salvo a Andalucía, Canarias y Galicia, dirigidas a incluir esta información en los presupuestos para 2018.

7 [Informe de líneas fundamentales 2017](#)

4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

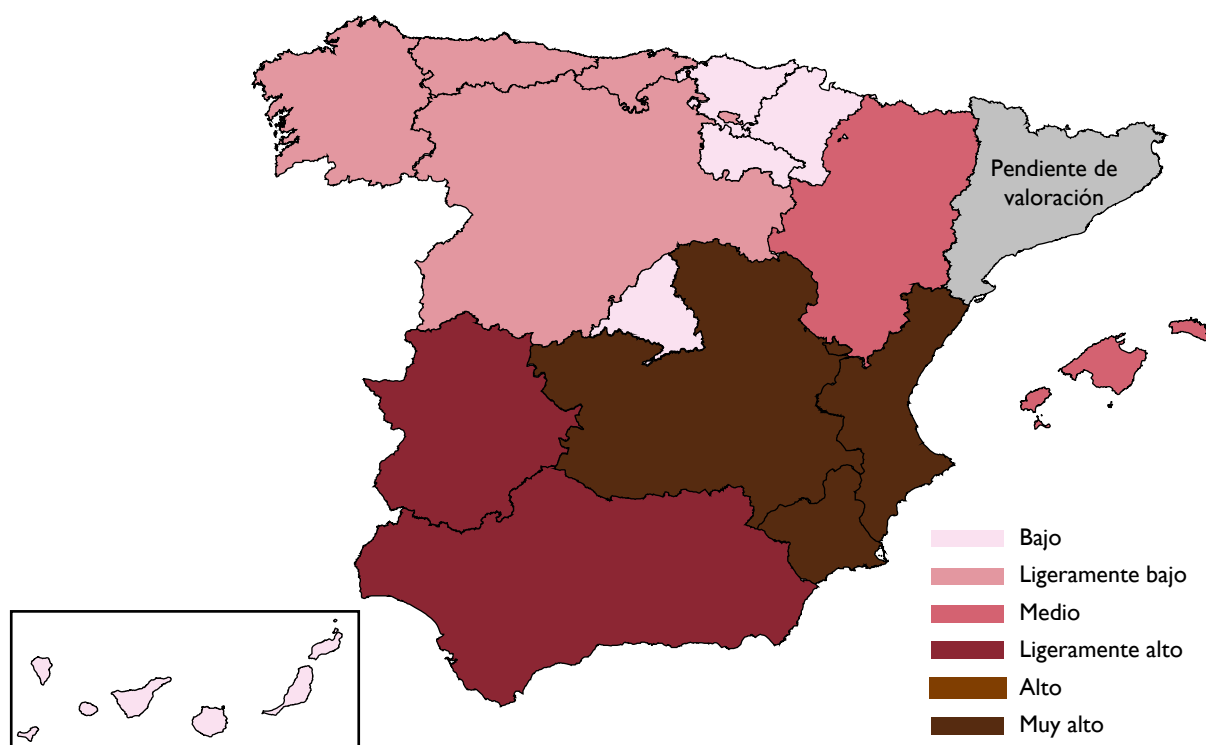
En este informe, la AIReF incorpora al análisis de sostenibilidad de la deuda una mejora metodológica que permite una visión más exhaustiva de las distintas dimensiones relevantes. Con vistas a dotar al análisis de sostenibilidad de la deuda de las comunidades autónomas de una mayor robustez, flexibilidad y rigor teórico, se ha avanzado en la conexión entre los indicadores de base analizados y la calificación final del nivel de riesgo existente. El nivel de riesgo agregado (en un rango de bajo a muy alto) se nutre de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) coste financiero y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo. Estos factores agrupan, a su vez, la información procedente de 14 variables y se ponderan en base a un procedimiento estadístico estándar para proporcionar un indicador compuesto de riesgo de sostenibilidad a modo de síntesis (ver Anexo 1 para más detalles). Este marco analítico ampliado supone una mayor robustez ante cambios en los indicadores o variables de base y, a la vez, una mayor flexibilidad a la hora de incorporar información adicional relevante. Además, el rigor metodológico también mejora ya que la ponderación de cada variable en el nivel de riesgo agregado no es dependiente de criterios subjetivos o supuestos *ad hoc*, sino el resultado de un procedimiento econométrico estándar, fácil de replicar y comunicar.

Los riesgos para la sostenibilidad financiera en el medio plazo han disminuido levemente con respecto a informes anteriores para el subsector comunidades autónomas, situándose en ligeramente altos. A pesar del elevado nivel de partida de la deuda del subsector (cercano al 25%), que retrasa el cumplimiento del nivel de referencia del 13% al año 2038 en el escenario neutral, la evolución favorable del resto de dimensiones apuntala una ligera mejoría en la evaluación del riesgo. La evolución positiva observada en el entorno económico-financiero es un primer determinante a tener en cuenta. Contribuyen también de forma favorable tanto la leve mejora en los costes de financiación (apoyados en las condiciones favorables de los mecanismos de financiación) como la corrección progresiva prevista del déficit del subsector a raíz de los documentos analizados, con un cumplimiento factible del objetivo de estabilidad para 2018.

Sin embargo, los riesgos para la sostenibilidad son muy dispares entre las comunidades autónomas. Se identifican riesgos muy altos para Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana. En el escenario neutral de proyecciones de deuda, se ha registrado una mejoría en la valoración de Navarra y La Rioja, que pasan a presentar riesgos bajos para la sostenibilidad, junto con Canarias, Madrid y País Vasco. En el caso de País Vasco y Navarra, los riesgos son particularmente reducidos dado el bajo nivel de partida y unas necesidades de financiación limitadas, totalmente cubiertas en el mercado. Se observa una mejora en Cantabria y Castilla y León hasta el nivel de riesgo ligeramente bajo, gracias al posicionamiento relativo de su espacio tributario y capacidad de repago, en el primer caso, y a su nivel y flujo de endeudamiento, en el segundo caso. En este nivel de riesgo también se encuentran, sin cambios, Asturias y Galicia. En cuanto a Aragón e Illes Balears, mejoran su calificación, situándose en riesgo medio. A pesar de su elevado stock de deuda registrado (en particular para Illes Balears), sus riesgos de

sostenibilidad se minoran a raíz del buen comportamiento relativo en el resto de dimensiones, en particular de la buena evolución prevista en las condiciones económicas. Por su parte, la sostenibilidad de la deuda de Extremadura y Andalucía presenta riesgos ligeramente altos. En el primer caso, se observa una mejora, principalmente gracias a su favorable posición relativa en términos de capacidad de pago o ingresos corrientes y su nivel de endeudamiento. En el segundo caso, se ha producido un leve empeoramiento como resultado de un posicionamiento relativo inferior en términos de la capacidad de repago y el espacio tributario, y especialmente por los riesgos asociados a condiciones económicas menos dinámicas que las proyectadas en el conjunto de las comunidades autónomas. Por último, se mantiene la calificación de riesgos muy altos para la sostenibilidad en 3 comunidades autónomas; Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana. Todas comparten un nivel de endeudamiento muy elevado, que en un escenario de proyección neutral no permitiría alcanzar el 13% del PIB hasta 2045 en el caso de la Región de Murcia o después del 2047 para las otras dos (último año del horizonte de proyección). Comunitat Valenciana y Región de Murcia presentan, además, un indicador de flujos de endeudamiento deteriorado, con un escenario de cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2018 muy improbable para la Región de Murcia e improbable para la Comunidad Valenciana.

Gráfico 4.1. **Riesgo de sostenibilidad financiera**



Fuente: Estimaciones de la AIReF.

5

RECOMENDACIONES

Recomendaciones de alcance general dirigidas al MINHAFP

Los recursos del SFA deberían adaptarse lo máximo posible al ciclo económico, por lo que más allá de que exista una liquidación definitiva que confirme los datos de las entregas a cuenta de carácter provisional, cualquier otra incidencia importante de la que se tenga conocimiento debería considerarse de cara a reducir lo máximo posible el traslado del impacto del ciclo a años posteriores.

En el contexto actual, en el que el Plan Presupuestario 2018 recoge ya una previsión de crecimiento del PIB para ese ejercicio, inferior al que sirvió de base para el cálculo de las entregas a cuenta de los recursos del SFA para 2018, sería deseable que estas se adaptaran al escenario ya previsto por el Gobierno, minimizando así el impacto que la actual previsión pueda tener en la liquidación definitiva que se practique en 2020. **Por ello, la AIReF recomienda al MINHAFP que:**

- 1. Revise las entregas a cuenta de los recursos del SFA para 2018 en línea con la previsión de crecimiento del PIB recogida en el Plan Presupuestario 2018.**

La regla de gasto constituye un importante instrumento de estabilización económica que impide que, en épocas de bonanza económica, ante un incremento importante de ingresos, las administraciones públicas reaccionen elevando el gasto en la misma medida. Por tanto, la existencia de esta regla permite generar mayores superávits o menores déficits en momentos expansivos de la economía de cara a afrontar mejor futuras crisis. Precisamente, el aumento del gasto conforme a ingresos de carácter cíclico que se experimentó en la época de bonanza previa a la crisis de 2008 supuso un deterioro de la posición fiscal de partida de las administraciones públicas y ha sido una causa fundamental para la incorporación de esta regla fiscal con la entrada en vigor de la actual LOEPSF en 2012.

En estos momentos, en los que se está produciendo una recuperación económica y en los que esta regla empieza a ser más restrictiva para la mayoría de las comunidades autónomas, la

AIReF quiere destacar la importancia de este instrumento de estabilización económica para no repetir los mismos errores del pasado. Sin embargo, para que se desplieguen plenamente los efectos previstos por la regla es necesario que sea una regla bien definida, transparente, consistente y adecuada a la finalidad que persigue.

Por tanto, la AIReF considera necesario insistir en su recomendación de que no se dilaten los trámites en los que, según ha comunicado el MINHAFP, se está trabajando para la constitución de los grupos de trabajo anunciados para el análisis de la regla de gasto. El retraso en la constitución de estos grupos de trabajo podría conllevar a que se pospongan los efectos deseados de la regla de gasto en estos momentos donde ya se hace necesaria la efectiva implementación de la regla. Por otra parte, la falta de adecuación del objetivo de estabilidad a la regla de gasto, reiteradamente puesta de manifiesto por la AIReF, hace que para la mayoría de las comunidades autónomas con probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit se aprecien riesgos de incumplir la regla de gasto. **Por ello, la AIReF recomienda al MINHAFP que:**

- 2. No se dilaten los trámites en los que está trabajando para la constitución de los grupos de trabajo anunciados para el análisis de la regla de gasto, así como para solventar, a la mayor brevedad posible, las lagunas metodológicas para su aplicación práctica.**
- 3. Se fijen los objetivos de estabilidad en función de la regla de gasto, de manera que se garantice el cumplimiento simultáneo y coordinado de ambas reglas fiscales, para conseguir la debida coherencia que exige la LOEPSF.**

En relación con el endeudamiento, la AIReF sigue apreciando que el sistema de fijación de objetivos de deuda resulta poco restrictivo para las comunidades autónomas, y son varias las circunstancias que, en lugar de corregir esta situación con los años, la han venido agravando. Por un lado, como se señala en el informe, el MINHAFP ha recuperado una cláusula abierta de excepción al objetivo de deuda que ya se había eliminado a partir de 2015, siguiendo una recomendación de la AIReF. Por otro, las comunidades autónomas para las que se prevé que alcancen un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado podrían endeudarse por encima de sus necesidades reales, dado que el límite del endeudamiento no se ajusta al déficit efectivamente incurrido cuando se recalcula el objetivo al cierre del ejercicio. La AIReF ha recomendado que se ajuste este límite⁸, lo que ha descartado el MINHAFP por considerar que esto impediría la consistencia tanto entre los objetivos individuales de deuda y el conjunto del subsector como con los objetivos individuales de estabilidad. No obstante, la AIReF considera que:

- La falta de consistencia entre los individuales de deuda y el conjunto fijado para el subsector es resultado del sistema de fijación establecido por el MINHAFP en el que los objetivos individuales de deuda se recalculan al cierre del ejercicio sin guardar relación con el objetivo de deuda inicialmente aprobado por las Cortes para el subsector.

8 Informe de cumplimiento esperado para 2017 de las comunidades autónomas.

- La manera de preservar la consistencia entre los objetivos de deuda y los de estabilidad sería garantizando que la financiación permitida por los objetivos de deuda se ajuste a las necesidades reales de déficit.

Por tanto, la AIReF pone de manifiesto de nuevo el carácter poco restrictivo de los objetivos de deuda de las comunidades autónomas que, además, no constituyen un fiel reflejo de la situación real de la deuda de las comunidades para las que se aprecian, en mayor o en menor medida, riesgos para la sostenibilidad de su deuda.

Por ello, la AIReF recomienda al MINHAFP que:

- 4. Introduzca las necesarias correcciones en el actual sistema de fijación de objetivos de deuda de las comunidades autónomas que permitan que los objetivos individuales de deuda supongan una verdadera restricción a la deuda PDE, encaminada a lograr la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo.**

Recomendaciones de alcance particular dirigidas a las comunidades autónomas

En los informes individuales de líneas de presupuestos para 2018, se han formulado recomendaciones dirigidas al cumplimiento en 2018 del objetivo de déficit y de la regla de gasto, así como a la incorporación en los presupuestos para 2018 de información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda (ver informes individuales de las comunidades autónomas):

- **Objetivo de déficit:** Extremadura, Comunitat Valenciana y Murcia.
- **Regla de gasto:** Andalucía, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y Comunitat Valenciana.
- **Incorporación a los presupuestos de información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda:** Todas las comunidades autónomas salvo para Andalucía, Canarias y Galicia.

Así mismo, en los informes individuales, se han incluido orientaciones de **buenas prácticas** dirigidas a la prudencia en la ejecución del gasto, dada la incertidumbre existente respecto a las entregas a cuenta de los recursos del SFA y el peso de estos ingresos en los presupuestos de las comunidades autónomas, así como otras orientaciones puntuales de buenas prácticas (ver informes individuales).

Anexo 1

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR COMPUESTO DE RIESGO SOBRE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Con vistas a dotar al análisis de sostenibilidad de la deuda de las comunidades autónomas de una mayor robustez, se incorporan avances metodológicos que profundizan en la conexión entre los indicadores de base analizados y la calificación final del nivel de riesgo existente.

Este marco analítico ampliado supone una mayor robustez ante cambios en los indicadores o variables de base y, a la vez, una mayor flexibilidad a la hora de incorporar información adicional relevante. Además, el rigor metodológico también mejora ya que la relevancia de cada indicador en el nivel de riesgo agregado no es dependiente de criterios subjetivos o supuestos *ad hoc*, sino el resultado de un procedimiento econométrico estándar, fácil de replicar y comunicar, que puede resumirse en tres pasos.

En primer lugar, se define la batería de indicadores analizados en el ejercicio de sostenibilidad, llegando a incluir 14 variables. Tal y como se recoge en la Tabla A1.1, estos indicadores se seleccionan con el objetivo de cubrir la casuística específica de las comunidades autónomas. Para ello se amplía el conjunto de variables utilizadas en el análisis convencional de sostenibilidad de deuda (ratios de deuda respecto a PIB, coste implícito, condiciones de estrés económico, evolución de flujos o saldos presupuestarios), añadiendo aspectos como la importancia relativa de los mecanismos de financiación extraordinarios o los ingresos corrientes procedentes de las comunidades autónomas, que les permiten hacer frente a los costes de su apalancamiento.

Tabla A1.1. Indicadores de base incluidos en el análisis de sostenibilidad

Nivel de endeudamiento (47%)	1	Año de consecución del valor de referencia del 13%
	2	Cambio proyectado en la ratio de deuda en t+10
	3	Deuda sobre ingresos corrientes
	4	Necesidades de financiación sobre PIB
	5	Deuda sobre PIB
	6	Mecanismos de Financiación sobre deuda
	7	Rating crediticio
	8	Cambio en el saldo primario promedio hasta 2030 para alcanzar el 13% de deuda
Flujo de endeudamiento (11%)	9	Déficit total sobre PIB
	10	Déficit total sobre ingresos corrientes
Capacidad de repaso (15%)	11	Ingresos corrientes sobre población
Espacio tributario (9%)	12	Indicador de capacidad tributaria propia al alza (AIRef)
Condiciones económicas (18%)	13	PIB per cápita
	14	Tasa de paro

En un segundo paso, para poder tener una mejor comprensión sobre la interacción entre las 14 variables y la información común que contienen sobre el riesgo agregado de sostenibilidad, se realiza un análisis de componentes principales, en base a la matriz de correlaciones estimada y sus autovalores asociados, partiendo de la matriz de datos original normalizada.

Las técnicas de componentes principales permiten una reducción de la dimensionalidad del conjunto inicial de indicadores, extrayendo factores comunes (componentes principales). Estos factores son combinaciones ponderadas de las variables originales, con pesos estimados de tal forma que se refleje la riqueza original de los datos de la manera más resumida (con el menor número de factores).

A través de un análisis numérico de los autovalores, se seleccionan 5 factores como el número óptimo asociado al conjunto de información incluido en los 14 indicadores de base. La interpretación económica de los mismos procederá de las variables con una mayor influencia en su construcción (un mayor peso), reflejados en la Tabla A1.2⁹.

9 Como paso previo a la interpretación económica de los factores, se realiza una rotación de los mismos siguiendo técnicas VARIMAX, que permiten una interpretación ortogonal, no correlacionada y, por lo tanto más limpia, de los factores.

Tabla A1.2. Cargas de las variables en los factores explicativos

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
1	0,87	0,03	0,03	0,01	0,04
2	0,78	0,02	0,01	0,02	0,01
3	0,78	0,01	0,00	0,00	0,16
4	0,78	0,04	0,00	0,01	0,13
5	0,73	0,02	0,04	0,14	0,04
6	0,72	0,03	0,01	0,00	0,21
7	0,42	0,30	0,00	0,10	0,01
8	0,42	0,02	0,02	0,33	0,14
9	0,04	0,86	0,02	0,01	0,00
10	0,00	0,81	0,00	0,05	0,00
11	0,03	0,01	0,92	0,00	0,02
12	0,02	0,22	0,00	0,68	0,01
13	0,31	0,03	0,03	0,00	0,62
14	0,27	0,01	0,04	0,10	0,55

Nota: en sombreado oscuro se resaltan las variables que componen cada uno de los factores

A modo de resumen, el nivel de riesgo agregado se nutre de 5 factores o dimensiones principales:

- 1. Nivel de endeudamiento.**
- 2. Flujos de endeudamiento**, asociados fundamentalmente a la evolución del saldo presupuestario.
- 3. Capacidad de repago**, que representa la importancia de los ingresos corrientes.
- 4. Espacio tributario**, reflejo del recorrido potencial en materia de tributos propios.
- 5. Condiciones económicas generales**, incluyendo la situación del mercado de trabajo.



En tercer y último lugar, se agrega la información incluida en los cinco factores para construir un indicador compuesto de riesgo, ponderándolos de acuerdo con la proporción de la varianza total del conjunto de información explicada. Los pesos obtenidos mediante esta técnica para los distintos factores vienen recogidos en la Tabla A1.2 para las distintas dimensiones, resaltando la importancia del nivel o stock de endeudamiento por encima de los demás factores¹⁰. La calificación de este indicador compuesto en las distintas categorías de riesgo, desde Bajo a Muy Alto, se realiza acorde a puntos de corte definidos en función de su distribución.

10 Para más detalles ver OCDE (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*.



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