

INFORME SOBRE EL PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

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



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. OBJETO Y ALCANCE | 5 |
| 1.1. Objeto del informe..... | 5 |
| 1.2. Limitaciones al alcance | 6 |
| 2. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO | 7 |
| 2.1. Ejercicio 2017 | 7 |
| 2.2. Ejercicio 2018 | 9 |
| 3. OBJETIVO DE DEUDA..... | 11 |
| 4. RECOMENDACIONES..... | 13 |
| ANEXO I. OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO. CASTILLA-LA MANCHA..... | 15 |
| ANEXO II. VALORACIÓN DEL CONTENIDO DEL PEF | 17 |

1

OBJETO Y ALCANCE

1.1. Objeto del informe

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene que presentar un plan económico-financiero (PEF) por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, que debe ser informado por la AIREF antes de su aprobación por el órgano competente. De acuerdo con el reciente *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2016*¹ publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAFF) el pasado mes de octubre, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, por lo que, en cumplimiento de los artículos 21 y 23 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), debe formular un PEF que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, que debe someterse a informe de la AIREF antes de su aprobación por los órganos competentes.

El presente informe viene a analizar el escenario planteado por la comunidad en su borrador de PEF, dirigido al cumplimiento de los objetivos fijados para 2017 y 2018, evaluando las variaciones sobre la información disponible en el último informe publicado². Entre otros factores, se analizan las medidas contenidas en el documento o en la documentación adicional remitida, su correlación con el escenario de ingresos y gastos, y su suficiencia para cumplir con las reglas fiscales. Así mismo, se evalúan las variaciones sobre las previsiones recogidas, tanto para 2017 como para 2018, en la información sobre las líneas fundamentales y el proyecto de presupuestos para 2018.

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

2 [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2018 de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha](#)

1.2. Limitaciones al alcance

El análisis efectuado sobre el plan presentado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha visto limitado y condicionado por las siguientes circunstancias:

- En relación con el objetivo de estabilidad de 2018:
 - La incertidumbre sobre los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sujetos a entregas a cuenta que las comunidades autónomas percibirán en 2018, derivada de la falta de aprobación del proyecto de PGE. Si bien la AIReF considera que dichos recursos serán los comunicados por el MINHAFP en julio, que se recogen en el proyecto de presupuestos de la comunidad, debe tenerse en cuenta que la consideración de escenarios alternativos a estos efectos implicaría variaciones en la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2018.
 - La prolongación en el tiempo de la crisis institucional en Cataluña puede afectar al crecimiento de la economía. Ello incidiría en la recaudación de determinados tributos con vinculación al ciclo económico distintos de los sujetos a entregas a cuenta. En consecuencia, esta circunstancia también afectaría a la probabilidad de cumplimiento del objetivo en 2018, si bien en menor medida que la anterior por el menor peso de estos ingresos.
- Respecto al análisis de la regla de gasto, la información proporcionada por la comunidad es más detallada que en anteriores documentos, lo que ha permitido su incorporación en las estimaciones de la AIReF. Sin embargo, se mantienen ciertas incertidumbres sobre algunos elementos necesarios para el cálculo del gasto computable, por lo que las previsiones de la AIReF sobre la regla de gasto se limitan a calcular una aproximación que permita alertar sobre riesgos o posibles desviaciones.
- Respecto al análisis del objetivo de deuda, la limitación se deriva del propio sistema de fijación de estos objetivos, de acuerdo con el cual los objetivos establecidos para 2017 y 2018 no son los que finalmente se van a utilizar para medir su cumplimiento, sin que pueda conocerse, a la fecha de elaboración del PEF ni de emisión de este informe, el límite que realmente va a operar al cierre del ejercicio.

2

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

2.1. Ejercicio 2017

La AIREF considera improbable, si bien en una situación cercana a la factibilidad, que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pueda alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017. La comunidad prevé alcanzar en el ejercicio un déficit del 0,6% del PIB regional, igual al objetivo fijado, si bien la AIREF estima que ligeras desviaciones apreciadas en el escenario de ingresos y de gastos respecto a las previsiones autonómicas podrían llevar a un déficit superior (ver Gráfico A del Anexo I).

Partiendo del cierre de 2016, que para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha fue del -0,8% del PIB, el ajuste que esta debe realizar para alcanzar el objetivo de estabilidad de 2017 es de 2 décimas de PIB. Para ello, cuenta con un aumento de los recursos del sistema del 4% sobre los del ejercicio anterior, equivalente a 1 décima de PIB. Adicionalmente, la AIREF estima que el resto de recursos crecerá en torno al 7%, aumentando 2 décimas su peso sobre el PIB y los empleos en torno al 3,5%, lo cual supondría un incremento de 1 décima de su peso sobre el PIB regional. El borrador de PEF presentado recoge evoluciones ligeramente superiores en ingresos a las estimadas por AIREF, con una evolución de los empleos más moderada.

Teniendo en cuenta la fecha en la que se elabora el presente informe y no siendo significativa la desviación apreciada por AIREF, posibles cambios en el comportamiento del gasto o el ingreso podrían crear márgenes para absorber las citadas desviaciones.

Tabla 1. Comparativa previsiones déficit 2017 AIReF. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB)

| Situación de partida | | | Previsión 2017 | | | | | | |
|----------------------|---------------|------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------|------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------|
| Cierre 2016 | Objetivo 2017 | Ajuste requerido | Variación recursos sistema | Estimación AIReF | | | Estimación CA | | |
| | | | | Variación del resto ingresos | Variación de empleos | Ajuste pendiente | Variación del resto ingresos | Variación del resto empleos | Ajuste pendiente |
| -0,8% | -0,6% | 0,2% | 0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 0,0% |

Fuentes: MINHAFP (IGAE), Borrador PEF Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y estimaciones AIReF.

Nota: Los recursos del sistema y los empleos se calculan en términos netos (depurando pagos al Estado). Para el cálculo de las variaciones del resto de ingresos y empleos se ha considerado el efecto de medidas y operaciones no recurrentes.

Las estimaciones de la comunidad contenidas en el borrador de PEF sobre la evolución de los recursos en 2017 podrían sufrir algunas desviaciones. La comunidad estima que los recursos en 2017 crezcan ligeramente por debajo del 5% respecto al ejercicio anterior. En esta evolución, los ingresos distintos a los procedentes del sistema de financiación alcanzan crecimientos de casi el 8%, fundamentalmente por el crecimiento esperado en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD) y los recursos de capital. Respecto a estos últimos, que dependen en gran medida de la certificación de gastos cofinanciados por la UE, la comunidad indica que tanto en 2017 como 2018 esperan certificar, al menos, los gastos ejecutados hasta 2017 bajo los programas operativos del periodo 2014-2020 de los fondos estructurales. No obstante, los datos de ejecución disponibles a la fecha parecen llevar a un cierre ligeramente más moderado que el previsto por la comunidad en el caso del ITPAJD, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y los ingresos de capital, que requerirían un ritmo de certificación más elevado para alcanzar las estimaciones autonómicas en 2017 (ver Gráfico B del Anexo I).

Respecto a los empleos, la AIReF estima que su evolución en conjunto podría ser ligeramente superior a la prevista por la comunidad, con una distribución distinta entre los gastos corrientes y de capital. La comunidad estima un crecimiento de los empleos superior al 3%. La evolución prevista de los corrientes es del 2,6%, superior a la tasa de referencia de la regla de gasto para 2017. Es significativo el crecimiento del 4% en los gastos de personal, que incluyen la recuperación de la parte pendiente de la disminución retributiva derivada de la Ley 1/2012 y la devolución de parte de la paga extra suprimida también en 2012, entre otras medidas de incremento retributivo y contratación de personal docente interino en meses estivales. Respecto a los empleos de capital, la comunidad estima un crecimiento del 21% respecto al 2016, ejercicio en el que cayó un 60% respecto al año anterior, por lo que la comunidad estima alcanzar en 2017 la mitad del nivel obtenido en 2015. La reducción en 2016, según indica la comunidad, se produjo en parte por la puesta en funcionamiento de los sistemas de gestión y

control de los programas operativos de los fondos estructurales que retrasó la certificación de los gastos cofinanciados.

La comunidad estima que los gastos corrientes distintos de intereses y gastos de personal crezcan un 1% al cierre del ejercicio. Con los datos de ejecución disponibles a la fecha (agosto) y la posible desviación en la previsión autonómica de los gastos que se registrarán en la cuenta 409 (para la que la comunidad no prevé ajuste cuando en ejercicios anteriores ha aportado déficit), la AIReF considera que los gastos corrientes que finalmente registre la comunidad podrían ser superiores a sus previsiones. No obstante, parte de la posible desviación en dichos gastos se compensaría con una menor ejecución de los de capital (ver Gráfico C del Anexo I).

La evolución de los empleos esperada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. La comunidad ha mejorado sustancialmente la información remitida respecto a la regla de gasto. Con las estimaciones de la comunidad y las previsiones de la AIReF, se considera que el crecimiento esperado del gasto podría llevar a un aumento del gasto computable superior al límite del 2,1% fijado por la tasa de referencia (ver Gráfico D-2017- del Anexo I).

2.2. Ejercicio 2018

Se considera factible que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cumpla en 2018 el objetivo de estabilidad y la regla de gasto. Sin modificaciones respecto a la información analizada para el informe de líneas fundamentales de presupuestos de 2018 del pasado mes de octubre, se mantienen las conclusiones recogidas en el citado informe³. En consecuencia, se considera factible que la comunidad cumpla el objetivo de estabilidad de 2018 fijado en el -0,4% del PIB, bajo el supuesto de que perciba los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio y contenidos en su PEF.

Por otro lado, la evolución esperada del gasto podría llevar a un crecimiento del gasto computable similar al límite del 2,4% establecido como tasa de referencia en 2018 para el cumplimiento de la regla de gasto. No obstante, se aprecia cierta tensión, por lo que ligeras desviaciones al alza en la evolución de los empleos podrían comprometer su cumplimiento (ver gráficos A, B, C y D-2018- del Anexo I).

³ Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2018 de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

3

OBJETIVO DE DEUDA

La deuda prevista por la comunidad para 2017 y 2018 podría permitir el cumplimiento de los objetivos de deuda, a pesar de no disponer de los objetivos que miden el cumplimiento al cierre del ejercicio, dada la amplia definición de estos objetivos. Los objetivos de deuda para 2017 y 2018 a efectos de medir su cumplimiento no se conocerán hasta la publicación del primer informe del MINHAFP sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto, es decir, hasta abril de 2018 y 2019, respectivamente. No obstante, como ha señalado la AIREF en reiteradas ocasiones⁴, existen importantes excepciones al objetivo de deuda⁵ que, además, se han visto ampliadas para 2018. Por tanto, aunque la comunidad prevé incrementos de deuda en 2017 y 2018 que superan los objetivos inicialmente fijados para ambos ejercicios, esto no significa que se vaya a producir un incumplimiento, sino que, por el contrario, la amplitud de definición de los objetivos de deuda permite prever que la comunidad pueda cumplir sus objetivos de deuda para ambos ejercicios.

Tabla 2. Deuda prevista en el PEF y objetivo inicial. CASTILLA-LA MANCHA (% PIB)

| | 2017 | 2018 |
|--------------------------|-------|-------|
| Objetivo de deuda | 35,0% | 35,3% |
| Deuda prevista por la CA | 36,6% | 36,2% |

Fuentes: MINHAFP, previsiones PIB AIREF y Borrador PEF Castilla-La Mancha.

4 [Informe de líneas fundamentales de presupuestos para 2018 de CCAA](#)

5 La cuantía de estas excepciones en el periodo 2012-2016 representaron en Castilla-La Mancha el 56% del incremento de deuda de la comunidad en ese periodo.

4

RECOMENDACIONES

Del análisis del borrador del PEF presentado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la AIREF considera que las medidas planteadas y la información actual disponible no garantizan en 2017 el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado ni de la regla de gasto. No obstante, dado que la desviación apreciada es poco significativa, se considera que, teniendo en cuenta el breve plazo disponible hasta el cierre, la comunidad puede llevar a cabo un control estricto de la ejecución que garantice una tendencia compatible con el cumplimiento de las reglas fiscales, de acuerdo con el escenario recogido en el plan.

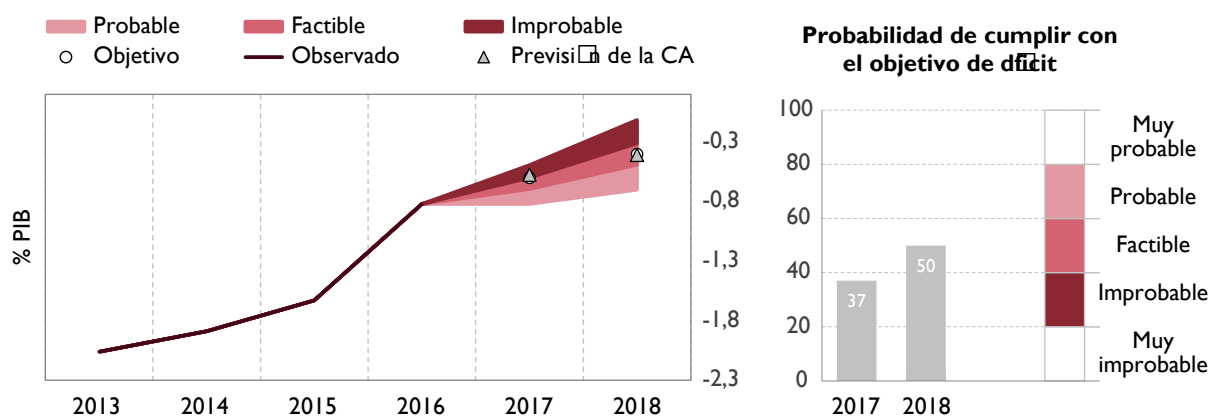
En consecuencia, la **AIREF recomienda a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que:**

- 1. Para el ejercicio en curso, realice los controles necesarios que garanticen la anulación de las desviaciones que se aprecien en ejecución.**

ANEXO 1.

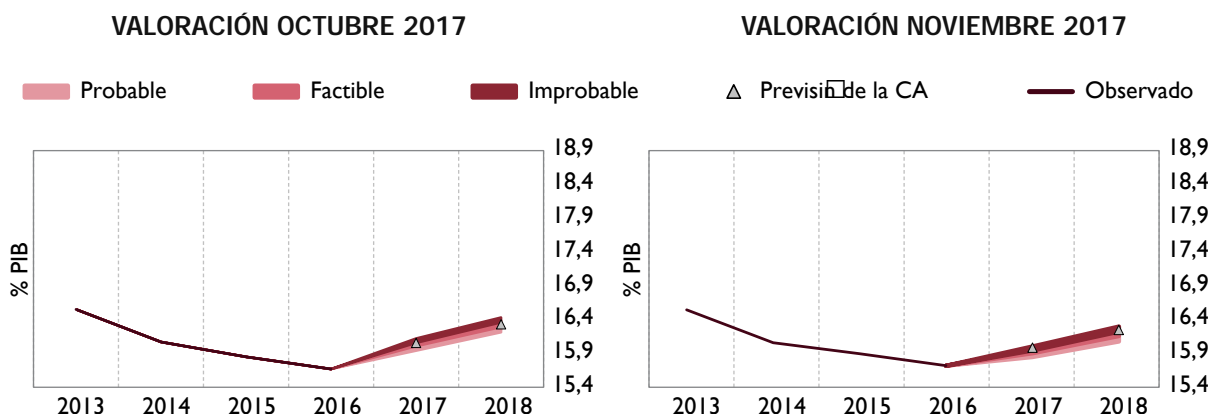
OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



La AIReF considera improbable que Castilla-La Mancha cumpla el objetivo de estabilidad en 2017, si bien la desviación que se aprecia no parece significativa, por lo que la probabilidad de cumplimiento está cercana a la factibilidad. Respecto a 2018, la AIReF mantiene la valoración del informe de líneas de presupuestos 2018, en el que se consideró factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad en este ejercicio, con el escenario de crecimiento recogido en el plan presupuestario y suponiendo que los recursos del SFA serán los comunicados en julio. Esta probabilidad de cumplimiento empeoraría ante un crecimiento de la economía más limitado por la prolongación en el tiempo de la situación de Cataluña y en escenarios alternativos de actualización de los recursos del SFA.

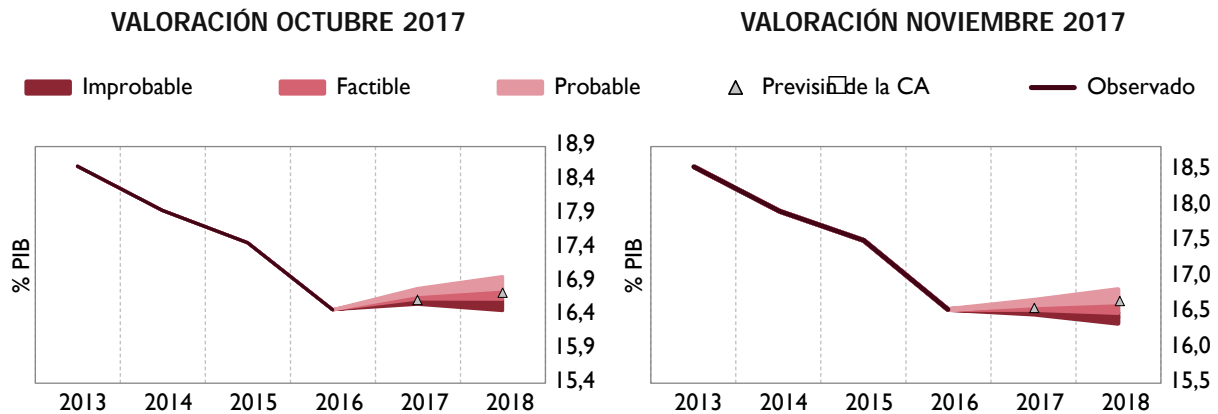
B. Recursos (% PIB). Comparativa con valoraciones anteriores AIReF



La comunidad autónoma no ha modificado, en términos globales, las previsiones de ingresos respecto a la información remitida para el Informe de líneas fundamentales de los presupuestos para 2018. No obstante, los últimos datos de ejecución de 2017 apuntan a un ligero empeoramiento de los recursos en este ejercicio, que implicarían una cierta desviación respecto a las previsiones autonómicas para 2017. Respecto a 2018, la comunidad sigue recogiendo en su escenario los recursos del SFA comunicados en julio y una previsión del resto de ingresos que la AIReF considera adecuada.

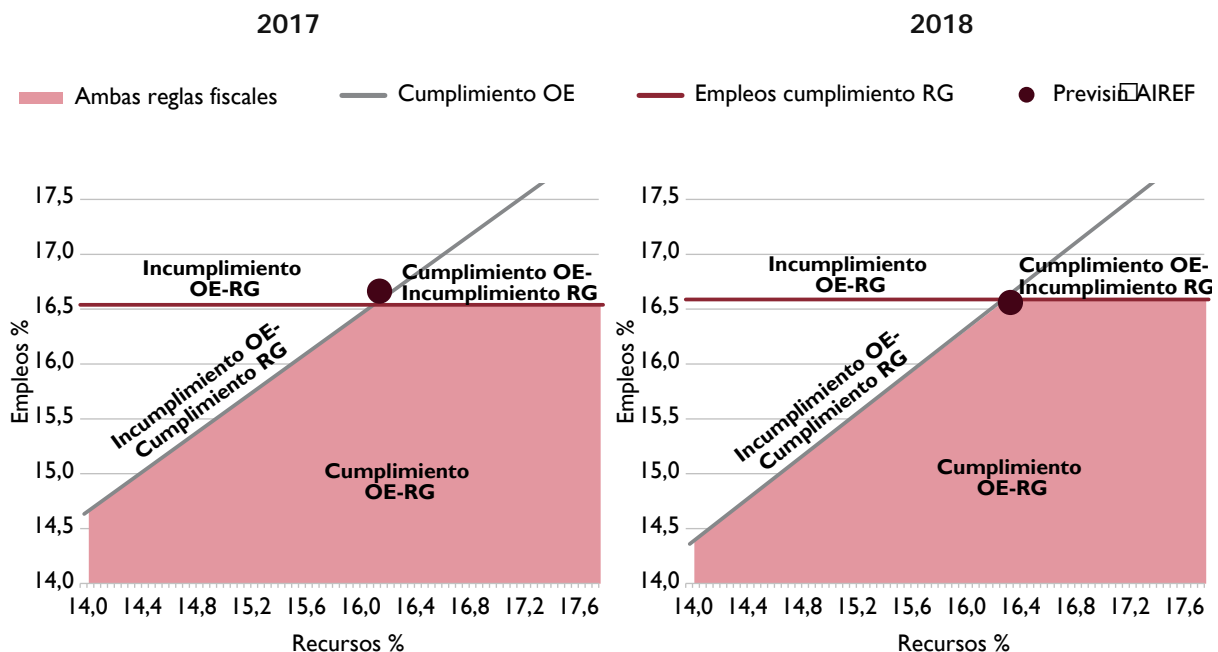


C. Empleos (% PIB). Comparativa con valoraciones anteriores AIReF



La comunidad autónoma no ha modificado sustancialmente las previsiones de gastos respecto a la información remitida para el Informe de líneas fundamentales de los presupuestos para 2018. En 2017, los datos de ejecución a la fecha manifiestan que pueden producirse desviaciones en los gastos corrientes respecto a las previsiones autonómicas, aunque se verían compensadas en parte por una menor ejecución de los gastos de capital. En 2018, se sigue considerando que las previsiones autonómicas están en línea con las estimaciones de la AIReF.

D. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto 2017 y 2018 (% PIB)



La AIReF considera que el nivel de recursos y empleos que previsiblemente alcanzará la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha puede impedir el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto en 2017. Respecto a 2018, el nivel de recursos y empleos permitiría el cumplimiento de ambas reglas fiscales, si bien el de la regla de gasto con tensión.

ANEXO 2.

VALORACIÓN DEL CONTENIDO DEL PEF

1. Consistencia del documento y calidad de la información

| Variables | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|--|----------|------------|------------|
| OBJETIVIDAD | X | | |
| CLARIDAD | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| INTEGRIDAD | X | | |
| • Contenido del artículo 21 de la LOEPSF | | | |
| 1. Causas del incumplimiento | | X | |
| 2. Previsiones tendenciales | X | | |
| 3. Descripción, cuantificación y calendario de las medidas | X | | |
| 4. Previsiones económicas y presupuestarias | | | X |
| 5. Análisis de sensibilidad (*) | | X | |
| • Otra información | X | | |

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

2. Adecuación de las previsiones a los objetivos

2.1. Objetivo de estabilidad

2017

| Variables | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|--|----------|------------|------------|
| VARIABLES ECONÓMICAS | X | | |
| CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO-MEDIDAS | | | |
| • Escenario de ingresos | | | |
| 1. Recursos sistema financiación (entregas a cuenta y liquidación) | X | | |
| 2. Resto de recursos del sistema de financiación | X | | |
| 3. Otros ingresos tributarios | | X | |
| 4. Resto de ingresos | | X | |
| • Escenario de gastos | | | |
| 1. Gastos de personal | X | | |
| 2. Gastos financieros | X | | |
| 3. Resto de gastos corrientes | | X | |
| 4. Gastos de capital | | X | |
| • Ajustes de contabilidad nacional | | | |
| 1. Recaudación incierta | X | | |
| 2. Intereses | X | | |
| 3. Cuenta 409/413 | | X | |
| 4. Inejecución | X | | |
| 5. Resto de ajustes | X | | |

2018

| VARIABLES | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|--|----------|------------|------------|
| VARIABLES ECONÓMICAS | X | | |
| CONSISTENCIA DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO-MEDIDAS | | | |
| • Escenario de ingresos | | | |
| 1. Recursos sistema financiación (entregas a cuenta y liquidación) | X | | |
| 2. Resto de recursos del sistema de financiación | X | | |
| 3. Otros ingresos tributarios | X | | |
| 4. Resto de ingresos | X | | |
| • Escenario de gastos | | | |
| 1. Gastos de personal | X | | |
| 2. Gastos financieros | X | | |
| 3. Resto de gastos corrientes | X | | |
| 4. Gastos de capital | X | | |
| • Ajustes de contabilidad nacional | | | |
| 1. Recaudación incierta | X | | |
| 2. Intereses | X | | |
| 3. Cuenta 409/413 | | X | |
| 4. Inejecución | X | | |
| 5. Resto de ajustes | X | | |

4. Regla de gasto 2017 y 2018

| VARIABLES | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|--|----------|------------|------------|
| ADECUACIÓN DE LOS GASTOS A LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS | X | | |
| EXCLUSIONES PARA CÁLCULO GASTO COMPUTABLE | X | | |
| MEDIDAS | X | | |

5. Valoración de las medidas 2017 y 2018

5.1. Ingresos

Ingresos tributarios

| Variables | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|---|----------|------------|------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | X | | |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | X | | |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | X | | |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | X | | |

5.2. Gastos

Gastos de personal

| Variables | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|---|----------|------------|------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | X | | |
| CONCRECIÓN | X | | |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | X | | |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | X | | |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | X | | |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | X | | |

Gastos financieros (*)

| Variables | Adecuado | Incompleto | Inadecuado |
|---|----------|------------|------------|
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AÑOS ANTERIORES | - | - | - |
| CONCRECIÓN | - | - | - |
| CONTEXTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS MEDIDAS | - | - | - |
| INDICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO | - | - | - |
| GRADO DE IMPLEMENTACIÓN | - | - | - |
| ADECUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO | - | - | - |

(*) Las medidas de gastos financieros derivan principalmente de la aplicación del RDL 17/2014, por lo que estas medidas son discrecionales del Estado.



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