

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES PARA 2018 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

INFORME 5/2018



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, 2º 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

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	9
2. OBJETO DEL INFORME, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES AL ALCANCE.....	11
3. OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO	15
4. DEUDA.....	27
4.1. Objetivo de deuda	27
4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	28
5. RECOMENDACIONES	31
5.1. Recomendaciones nuevas.....	31
5.1.1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto	31
5.1.2. Regla de gasto y sostenibilidad.....	32
5.1.3. Regla de gasto y transparencia	32
5.2. Recomendaciones reiteradas	33
5.2.1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto	33
5.2.2. Regla de gasto y transparencia	34
5.2.3. Deuda pública	35
Anexo 1 Consideraciones sobre la disposición adicional 106ª del Proyecto de Ley de PGE para 2018: Inversiones financieramente sostenibles en CC.AA.....	37

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Previsión de la necesidad de financiación de las CC.AA. 2018 (% PIB)	6
Gráfico 2 y 3.	Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad y riesgos de incumplimiento de la regla de gasto en 2018 por CC.AA.	7
Gráfico 1.	Previsión de la necesidad de financiación de las CC.AA. 2018 (% PIB)	16
Gráfico 2.	Previsión AIREF de recursos de las CC.AA. (% PIB)	17
Gráfico 3.	Previsión AIREF de empleos de las CC.AA. (% PIB)	18
Gráfico 4.	Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CC.AA.	21
Gráfico 5.	Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto 2018 por CC.AA.	21
Gráfico 6.	Disminución (-) /aumento (+) 2018-2017 del saldo entre ingresos distintos de SFA y gastos para alcanzar el objetivo del -0,4% PIB en las CC.AA. De régimen común (% PIB)	23
Gráfico 7.	Disminución (-) /aumento (+) 2018-2017 del saldo entre ingresos distintos de SFA y gastos para alcanzar el objetivo del -0,4% PIB en las CC.AA. De régimen común (% PIB)	24
Gráfico 8.	Saldo exigido en 2018 por aplicación de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad (% PIB)	25
Gráfico 9.	Riesgo de sostenibilidad financiera de las CC.AA.	28

Índice de Tablas

Tabla 1.	Previsión AIREF variaciones empleos y recursos de las CC.AA. 2018/2017 (variación interanual y en % PIB)	18
Tabla 2.	Probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad y riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de 2018 por CC.AA. Comparativa líneas-presupuesto	20
Tabla 3.	Desviación sobre el objetivo en 2017 y margen/ajuste que ofrece/exige el objetivo de 2018 por CC.AA. (% PIB)	22

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que pronunciarse sobre los presupuestos autonómicos en dos momentos de su tramitación: el primero, de carácter preliminar, con la presentación de las líneas fundamentales remitidas por las comunidades autónomas (CC.AA.) antes de la elaboración del proyecto; y el segundo, una vez aprobados los presupuestos. De acuerdo con la ley orgánica de la AIReF, constituye el objeto del presente informe, el análisis de las diferencias entre ambas previsiones cuyo origen son los cambios introducidos vía enmiendas a lo largo de la tramitación presupuestaria y, fundamentalmente, los datos de cierre del año anterior que publica el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) entre las fechas de emisión de ambos informes. Deben añadirse este año, a los cambios derivados de los elementos anteriores, los correspondientes a medidas ajenas a los presupuestos autonómicos anunciadas con posterioridad al informe de líneas, como son el Acuerdo firmado por el Gobierno con los sindicatos el pasado mes de marzo y otras disposiciones contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2018 que afectan a las Administraciones Territoriales.

El análisis efectuado por la AIReF sobre los presupuestos de las CC.AA. pone de manifiesto, con carácter general, una situación en la que se aprecia cierta holgura para alcanzar el objetivo de estabilidad de 2018, que se estima probable (ver gráfico 1). La manifestación más clara de dicha holgura resulta del hecho de que el déficit con el que ha cerrado el subsector el año 2017 es más bajo que el objetivo de 2018. Sin embargo, se prevé que el crecimiento del gasto computable podría ser superior al 2,4% en el subsector, apreciándose un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto.

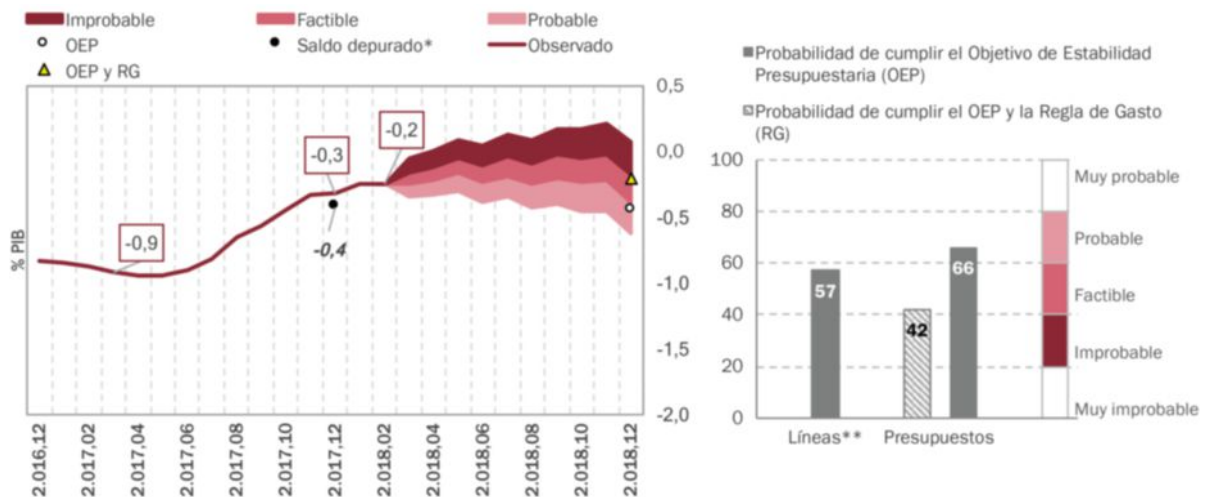
No hay cambios significativos, en general, entre la información proporcionada por las CC.AA. para el informe de líneas fundamentales y la contenida en los presupuestos autonómicos. No obstante, mejoran las previsiones de la AIReF sobre la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018 para el subsector, debido fundamentalmente a unas perspectivas más optimistas sobre la evolución de los ingresos compensadas, sólo parcialmente, por un ligero aumento en las previsiones de los gastos de personal y de las inversiones.

Se observa que la tensión que en años anteriores se apreciaba respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad se va desplazando hacia la regla de gasto que, para muchas CC.AA.

y para el conjunto del subsector, ya resulta más restrictiva. Así, con las limitaciones metodológicas que la AIReF ha señalado en informes anteriores, se observa un riesgo moderado de incumplimiento de la regla en diez CC.AA., y alto en otras tres. Se estima, por tanto, que pueda replicarse en 2018 la situación registrada en 2017, es decir, un déficit inferior al objetivo de estabilidad con incumplimiento de la regla de gasto.

Una evolución del gasto que permitiera el cumplimiento de la regla de gasto podría llevar al subsector a un déficit inferior en dos décimas al objetivo fijado. Bajo las previsiones de ingresos de la AIReF, se estima que este cumplimiento de la regla de gasto en todas las CC.AA. podría llevar a un cierre en 2018 del -0,2% del PIB para el conjunto del subsector. La consecución de este déficit del 0,2% se considera factible (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Previsión de la necesidad de financiación de las CC.AA. 2018 (% PIB)

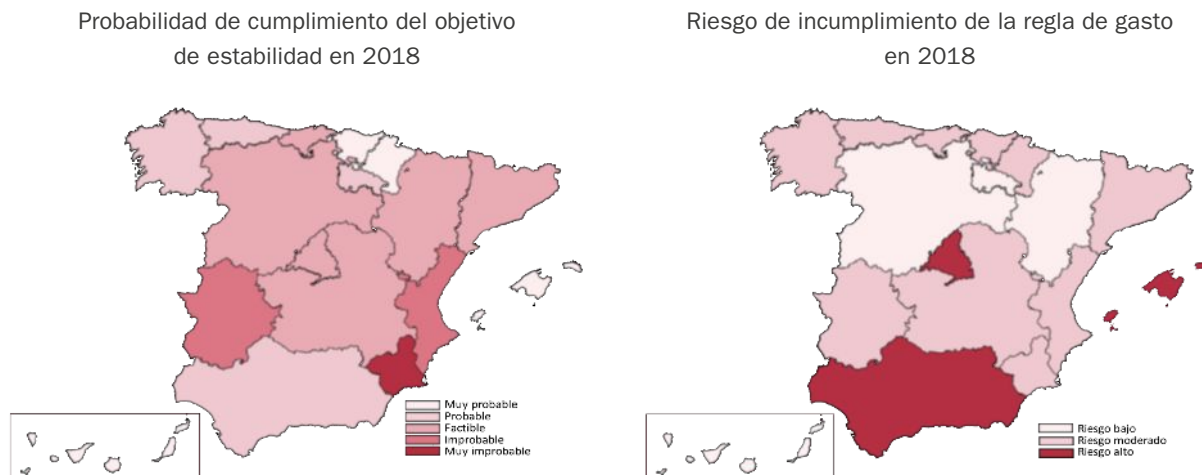


*Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

**Homogeneizado a la actualización del cálculo de los intervalos de confianza

A nivel individual, se sigue considerando que la consecución del objetivo de estabilidad es muy improbable para Murcia, e improbable para Extremadura y la Comunitat Valenciana. Asimismo, se estima que para 2018 la mayoría de las CC.AA. en las que se aprecia factible o probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presentan riesgos más o menos moderados de incumplimiento de la regla de gasto, habiendo empeorado las perspectivas en siete CC.AA. respecto a las contempladas en el informe de líneas.

Gráficos 2 y 3. **Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad y riesgos de incumplimiento de la regla de gasto en 2018 por CC.AA.**



En este contexto, la AIReF pone el foco en la importancia de contar con marcos fiscales creíbles, en los que las reglas sean conocidas de antemano y cuenten con una regulación de carácter general y estable. Asimismo, reitera la necesidad de que los objetivos fiscales sean consistentes, tanto en su fijación anual como en el nivel de exigencia de su aplicación, siendo imprescindible reforzar la transparencia respecto a la metodología de cálculo de la regla de gasto que se ve afectada por frecuentes cambios en los criterios aplicados por el MINHAFP para la determinación del gasto computable. A esta circunstancia, hay que añadir la disposición adicional (DA) 106ª del proyecto de PGE que modifica, con vigencia anual, la regulación de la regla de gasto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) para las CC.AA..

Por último, el alto nivel de endeudamiento de un cierto número de CC.AA., especialmente importante en alguna de ellas, hace que se susciten dudas sobre la oportunidad de flexibilizar la regla de gasto para dichas comunidades, al tiempo que se pone de manifiesto la necesidad de definir una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda y el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la LOEPSF.

Ante esta situación, se realizan, entre otras, recomendaciones dirigidas a reforzar la regla de gasto a través de:

- su incorporación en el proceso de fijación de los objetivos de estabilidad,
- la consideración de la posición financiera de las CC.AA. en el supuesto de ampliación de las exclusiones previstas en la LOEPSF (DA 106ª de los PGE) y
- una mayor transparencia en su metodología de cálculo.

1

INTRODUCCIÓN

La AIReF tiene que informar los presupuestos iniciales de las CC.AA., teniendo en cuenta las variaciones ocurridas desde el informe anterior. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que, antes del 1 de abril, la AIReF debe informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda en los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP), así como sobre la regla de gasto de la Administración Central (AC) y Comunidades Autónomas (CC.AA.). El estatuto de la AIReF añade que, para la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones ocurridas desde el informe de líneas fundamentales de los presupuestos¹. La necesidad de incorporar al análisis de los presupuestos de las comunidades autónomas (CC.AA.) para 2018 tanto los datos de cierre del 2017 publicados el 13 de abril en el *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2017*², como las actualizaciones derivadas de la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE), han retrasado la emisión de este informe.

A la fecha de emisión de este informe todas las CC.AA., salvo Cataluña y Asturias, han aprobado sus presupuestos para 2018. Actualmente, quince comunidades cuentan con un presupuesto aprobado para 2018, doce de las cuales lo aprobaron en diciembre de 2017 y tres en 2018 (Extremadura y La Rioja en enero; Aragón en febrero). Por tanto, tan solo son dos las CC.AA. que se encuentran en prórroga presupuestaria: Asturias, que presentó un proyecto de presupuestos para 2018 que no ha sido aprobado por su parlamento regional; y Cataluña, que debido a la falta de gobierno regional no ha llegado a presentar un proyecto de presupuestos para 2018.

1 El 26 de octubre de 2017, la AIReF emitió el informe sobre las líneas de presupuestos para 2018 de todas las CC.AA. salvo de Cataluña, cuyo informe se pospuso hasta el 3 de noviembre para incorporar un análisis en profundidad del posible impacto derivado de la situación de inestabilidad política en la región.

2 Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2017 (abril 2018).

2

OBJETO DEL INFORME, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES AL ALCANCE

El objeto de este informe es informar de los presupuestos iniciales de las CC.AA. atendiendo a las variaciones observadas en relación a la información analizada en las líneas fundamentales de sus presupuestos. El análisis se ha realizado comparando la información de los presupuestos iniciales para 2018 con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos. Para las CC.AA. de Cataluña y Asturias que no han aprobado sus presupuestos para 2018, la comparativa se ha realizado en relación a sus presupuestos prorrogados para 2018, teniendo en cuenta el decreto de prórroga aprobado en cada comunidad y la previsión de cierre que estas comunidades han facilitado junto con el escenario de prórroga.

Al igual que en el informe de líneas, el alcance del presente informe se ve limitado en la evaluación del objetivo de deuda y la regla de gasto, al tiempo que se amplía con un análisis de sostenibilidad. En relación al objetivo de deuda, la indefinición de los elementos que se incluyen en su cálculo impide conocer el objetivo que va a servir para medir su cumplimiento al cierre del ejercicio, aunque se ha podido realizar una previsión respecto a su cumplimiento basándose en el carácter poco restrictivo de este objetivo. Al igual que en el informe de líneas, el análisis de la deuda pública de cada comunidad se ha completado con el estudio de la sostenibilidad en el medio y largo plazo de la senda de deuda, analizando las variaciones respecto a la valoración realizada en el informe de líneas. En cuanto a la regla de gasto, si bien se aprecia una mejora en la información proporcionada al respecto, siguen existiendo elementos importantes, como la valoración individual de las medidas normativas o del gasto financiado por otras AA.PP, para los que la AIReF tiene que realizar una serie de supuestos y estimaciones³, ya que los datos anuales y mensuales publicados no contienen el detalle individual de los elementos considerados en cada CC.AA.. Las dificultades de estimación de esta regla se acentúan por la provisionalidad que se advierte en su cálculo derivada de los cambios

³ La metodología que sustenta los cálculos y estimaciones de la AIReF respecto a la regla de gasto se publicó en el Anexo III del Informe de líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. para 2016

que se han ido introduciendo paulatinamente (exclusión de los pagos al Estado por el sistema de financiación; exclusión de la aportación al Convenio de la CF de Navarra; incorporación de un concepto nuevo “transferencias de la capacidad de gasto entre AA.PP.”; exclusión de las transferencias no afectadas de las CC.AA. a sus corporaciones locales), que impiden disponer de una serie publicada homogénea de gasto computable.

En la evaluación de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se ha aplicado la metodología descrita en los informes de seguimiento mensual⁴, que se ha actualizado con la revisión de los intervalos de confianza, tal y como se señala en el recuadro 1. A efectos comparativos, se ha adaptado la probabilidad estimada en líneas a la actualización señalada, lo cual se muestra en los gráficos del subsector y en los de los informes individuales.

Recuadro 1. Actualización del cálculo de los intervalos de confianza

En informes anteriores se detalló la metodología seguida para la construcción de los intervalos de confianza de agregados de los componentes o de determinados saldos de los subsectores de las Administraciones Públicas (AA.PP). Se han llevado a cabo pequeños refinamientos, además de incorporar las correspondientes actualizaciones de los datos.

Dicho método consiste en la estimación de un modelo vectorial auto-regresivo (VAR) que permite la generación de sendas o combinaciones de los errores estimados para cada una de las series mediante técnicas de remuestreo, de las cuales puede inferirse probabilísticamente la realización específica de cada una de ellas, obteniendo los correspondientes intervalos de confianza.

En concreto, el algoritmo utilizado para la obtención de los intervalos de confianza consta de las siguientes etapas:

- I. Especificación y estimación del modelo VAR, con datos de frecuencia trimestral hasta el último periodo disponible. Se incluyen variables macroeconómicas y fiscales: (i) Empleos (del subsector); (ii) Recursos (del subsector); (iii) Ratio deuda pública respecto al PIB (del subsector); (iv) PIB real; (v) Deflactor del PIB y (vi) Rendimientos de los bonos a diez años del Tesoro Público. Las series de recursos y empleos en términos de Contabilidad Nacional proceden de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), los datos relativos al PIB se toman del Instituto de Nacional de Estadística (INE), mientras que los niveles de intereses se consiguen de la base de datos del Banco de España (BdE). Las series están ajustadas de estacionalidad y tomadas en logaritmos, excepto los tipos de interés y la ratio deuda/PIB, que se toman en niveles.
- II. Proyección mediante Montecarlo de las sendas de previsión para las anteriores variables endógenas consideradas¹. Haciendo uso de las trayectorias proyectadas para las variables

⁴ Seguimiento mensual del objetivo de estabilidad

macroeconómicas y fiscales y la estimación de la distribución conjunta de las perturbaciones del modelo VAR, se construyen 15.000 escenarios probabilísticos para cada variable incluida en el modelo, estimándose los correspondientes saldos como la diferencia entre los recursos y los empleos simulados estimados en términos de PIB (igualmente simulado).

1. Para más detalles sobre la metodología, ver Cuerpo, C. y Ramos, J.M. (2015). "Spanish Public Debt Sustainability Analysis", *Review of Public Economics*, (4/2015

3

OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

• Evaluación del subsector

Las CC.AA. prevén cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestario fijado, para 2018, en el -0,4% del PIB. Adicionalmente, cuatro CC.AA. estiman alcanzar un resultado mejor. En concreto, las comunidades de Canarias e Illes Balears prevén alcanzar un superávit del 0,8% y 0,4% del PIB respectivamente, mientras que La Rioja y Galicia prevén llegar a déficits del 0,3% y 0,2% del PIB, respectivamente.

Respecto a las líneas fundamentales, los presupuestos autonómicos aprobados para 2018 han supuesto, en general, una revisión al alza de gastos e ingresos manteniendo, en general, las previsiones de déficit. La comparativa entre las previsiones consideradas por las comunidades en octubre del año anterior respecto a los escenarios de 2018 refleja un aumento de las previsiones presupuestarias autonómicas, que afecta a gastos e ingresos presupuestarios, y a los ajustes de contabilidad nacional, cuyo efecto conjunto llevaría a previsiones de déficit similares a las consideradas para el informe de líneas, salvo en el caso de Canarias y Galicia, que mejoran su estimación de saldo (dos décimas más de superávit y un décima menos de déficit, respectivamente), y La Rioja, que prevé un déficit superior (de equilibrio a déficit del 0,3%).

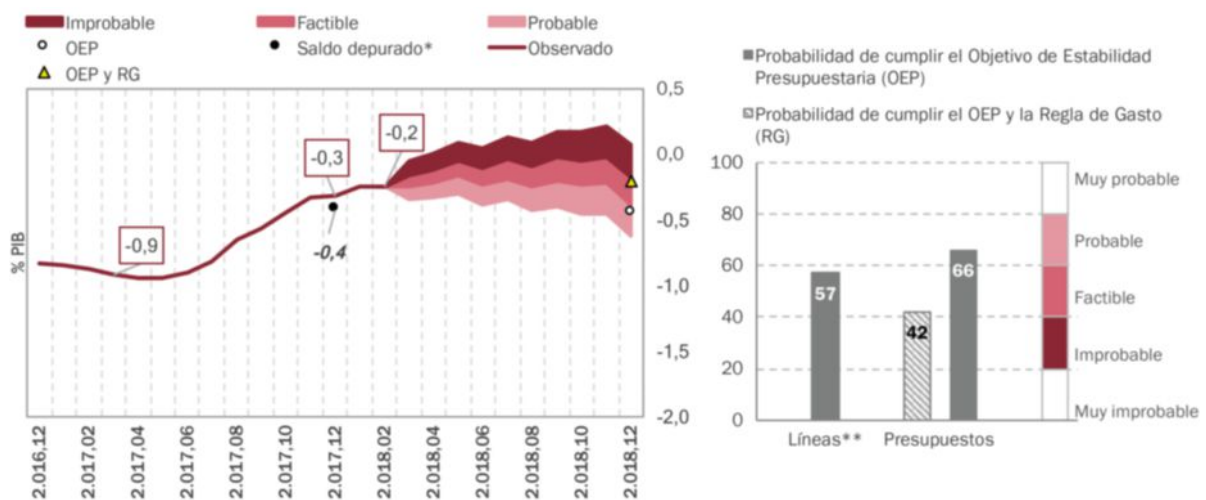
Respecto a la regla de gasto, los presupuestos autonómicos prevén crecimientos del gasto computable en 2018 ajustados a la tasa de referencia del 2,4% fijada para este año. Las previsiones remitidas por las CC.AA. estiman cumplir la regla de gasto en 2018. Si bien ha mejorado notablemente la información remitida por las CC.AA. al respecto, sigue habiendo lagunas e incertidumbres sobre algunos elementos considerados para su valoración. En este sentido, no todos los presupuestos contienen información sobre las previsiones de evolución del gasto computable, y, en general, el grado de detalle de esta información, cuando existe, es limitado.

La valoración de la AIREF sobre los presupuestos autonómicos, respecto de la formulada en el informe de líneas, es de una mejora en la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que pasa de factible a probable, si bien se sigue advirtiendo un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto. En el informe de líneas se consideró factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018 con la valoración de los escena-

rios de líneas remitidos por las CC.AA. y la información disponible en ese momento. Respecto a ello, mejoran las previsiones de la AIReF sobre la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018 para el subsector, debido fundamentalmente a las perspectivas más optimistas sobre la evolución de los ingresos derivadas del cierre de 2017, depurado de regularizaciones puntuales de ejercicios anteriores que afectan a las comunidades forales (ver línea puntuada del gráfico 1), si bien compensadas, en parte, por un ligero aumento en las previsiones de los gastos de personal y de las inversiones. Esta probabilidad, adicionalmente, se ha visto afectada por los meses transcurridos en la ejecución de 2018 y, en menor medida, por la introducción de pequeños cambios metodológicos en las estimaciones de AIReF (ver recuadro 1) que, a efectos de ofrecer una comparativa homogénea, se han incorporado también en las previsiones realizadas en octubre (gráfico 1). Por otra parte, la evolución prevista del gasto podría llevar a un crecimiento del gasto computable superior al 2,4% en el subsector, apreciándose un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto.

Una evolución del gasto por debajo del escenario central de la AIReF, que permitiera el cumplimiento de la regla de gasto, podría llevar al subsector a un déficit inferior en dos décimas al objetivo fijado, cuya consecución se considera factible. Bajo las previsiones de ingresos de la AIReF, si la evolución del gasto se ajustara al cumplimiento de la regla de gasto, lo cual exigiría un crecimiento más moderado al previsto en el escenario central, el subsector podría cerrar 2018 con un déficit del 0,2% del PIB. La consecución de dicho saldo se considera factible (gráfico1).

Gráfico 1. Previsión de la necesidad de financiación de las CC.AA. 2018 (% PIB)



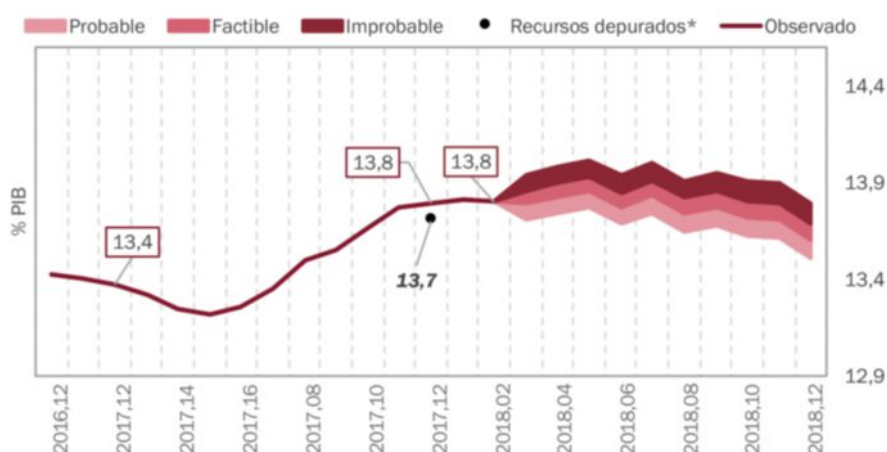
*Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

**Homogeneizado a la actualización del cálculo de los intervalos de confianza

Por el lado de los ingresos, las mejoras en el nivel respecto a las estimaciones de líneas, junto con la revisión al alza del PIB previsto para 2018, siguen situando el peso de los recursos en 2018 en el 13,6% del PIB, una décima por debajo de 2017. Se mantiene para 2018 el mismo peso de los recursos en el PIB (gráfico 2) que el señalado en el informe anterior, dado que la mejoría en la previsión del nivel de ingresos respecto del estimado en octubre se compensa con

un mayor crecimiento esperado del PIB. Dos factores han contribuido a la mejora en las estimaciones de ingresos para 2018: por un lado, con los datos actuales se prevé una mejora en las perspectivas económicas, con unos mayores crecimientos del PIB y un efecto limitado de la situación de incertidumbre política de Cataluña; por otra parte, una vez depurados los incrementos de ingresos que por regularizaciones de ejercicios anteriores recibieron las comunidades forales en 2017 (representado en el gráfico 2 con la línea punteada) y que no se van a replicar en el ejercicio 2018⁵, los datos para el conjunto de CC.AA. en el ejercicio anterior resultaron ligeramente mejores a los previstos en octubre. Adicionalmente, los recursos del sistema recientemente comunicados a raíz del proyecto de PGE han resultado ser muy similares para el conjunto del subsector a los comunicados en julio de 2017 y contenidas en los presupuestos autonómicos.

Gráfico 2. Previsión AIReF de recursos de las CC.AA. (% PIB)



*Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

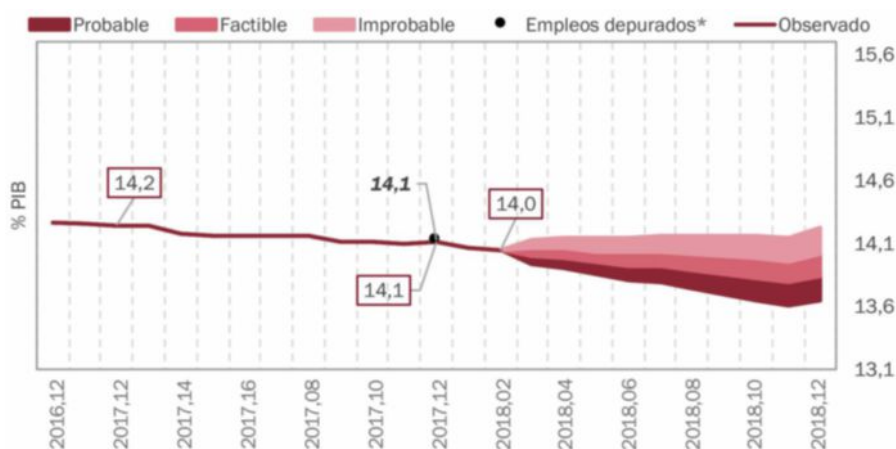
Respecto a los gastos, se considera que los empleos del subsector estarán en torno al 13,9% del PIB, con un crecimiento interanual superior al 3%, disminuyendo en dos décimas su peso sobre el PIB. Una vez incorporada la nueva información derivada de los presupuestos autonómicos aprobados, el cierre de 2017 depurado de regularizaciones de ejercicios anteriores⁶, y el efecto estimado de medidas anunciadas como el acuerdo con sindicatos y otras disposiciones también contenidas en el proyecto de ley de PGE que afectan a comunidades, se prevé que los gastos que alcanzarán las comunidades en 2018 estarán en niveles similares a los considerados en el informe de líneas. A pesar de que el cierre de 2017 ha sido ligeramente inferior al previsto en algunos gastos como los consumos intermedios, que se han corregido a la baja, las medidas

5 El Acuerdo con la CF de Navarra de 27 de diciembre de 2017 supuso para esta comunidad la regularización a su favor de ingresos de ejercicios anteriores en torno a 100 millones. En el caso de País Vasco, por la negociación de los flujos financieros derivados del Concierto Económico la comunidad ha percibido de las DD. FF. por la liquidación de ejercicios anteriores de los mismos unos 1.100 millones de euros.

6 El Acuerdo con la CF de Navarra de 27 de diciembre de 2017 supuso la regularización a la baja de la aportación por el Convenio de ejercicios anteriores efectuada por la CF al Estado en torno a 100 millones.

anunciadas recientemente sobre los gastos de personal y las perspectivas autonómicas sobre crecimiento de la inversión, junto con la información disponible sobre la programación de fondos de la UE, han llevado a la revisión al alza de estos gastos (aunque en el caso de la inversión la estimación de la AIREF sigue siendo más moderada que la recogida en los presupuestos autonómicos). En definitiva, la AIREF estima que los empleos en su conjunto crecerán por encima del 3%, lo que supondría una caída de dos décimas en peso sobre PIB (gráfico 3) respecto al ejercicio anterior. Un crecimiento más moderado de los gastos, por debajo del 3%, que podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto, implicaría una caída adicional de una décima.

Gráfico 3. Previsión AIREF de empleos de las CC.AA. (% PIB)



*Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en Navarra

La tabla 1 resume las variaciones previstas por la AIREF para 2018 sobre los datos del ejercicio anterior en las principales agrupaciones de recursos y empleos.

Tabla 1. Previsión AIREF variaciones empleos y recursos de las CC.AA. 2018/2017 (variación interanual y en % PIB)

CONCEPTOS	% Variación interanual 2018/2017	Variación 2018/2017 en % PIB
Empleos	3%	-0,2%
Consumo público	3%	-0,2%
Intereses	-5%	0,0%
Resto de gastos corrientes	3%	0,0%
Gastos de capital	10%	0,0%
Recursos	4%	-0,1%
SFA sujetos a entregas a cuenta	4%	-0,1%
ITPAJD	15%	0,1%
Resto ingresos	1%	-0,1%

Fuente: Estimaciones de AIREF

• Resultados de la evaluación individual

A nivel individual, se mantienen para tres comunidades las perspectivas de improbable cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018, mientras se advierten riesgos moderados o altos de incumplimiento de la regla de gasto en trece de ellas. Respecto al objetivo de estabilidad, se mantiene la valoración manifestada en el informe de líneas para la mayoría de las CC.AA.. Ha mejorado la calificación para Andalucía, Navarra y País Vasco, mientras que el cumplimiento del objetivo en La Rioja pasa de muy probable a probable. Se sigue considerando que la consecución del objetivo es muy improbable para Murcia, e improbable para Extremadura y la Comunitat Valenciana. Si bien solo cuatro CC.AA. cambian su calificación, son diez las CC.AA. que mejoran la probabilidad de cumplir el objetivo. En el caso de Navarra, la nueva situación se deriva de la revisión de los flujos económicos derivados del Convenio Económico con el Estado para el quinquenio 2015-2019 plasmada en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2017 que supuso, además de una regularización de cuantías de ejercicios anteriores de más de 200 millones, una disminución permanente de sus gastos anuales por aportación al Estado derivada del Convenio de algo más de 100 millones y una mejora anual de los ingresos de una cuantía similar. Esta nueva información ha supuesto cambiar la estimación de la AIReF para 2018 sobre Navarra de factible a muy probable. En el resto de los casos, las causas se centran en la mejora de los ingresos al cierre sobre los esperados, con especial incidencia en el caso del País Vasco que, adicionalmente a los ingresos recibidos por la regularización de los flujos económicos de ejercicios anteriores derivados del Concierto Económico, ha percibido de las Diputaciones Forales un importante volumen de recursos por la mejora de los ingresos tributarios obtenidos por las mismas. Las perspectivas de crecimiento económico hacen suponer que esta evolución positiva de los ingresos continuará en 2018. Sin embargo, se estima que para 2018 la mayoría de las CC.AA. en las que se aprecia factible o probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presentan riesgos más o menos moderados de incumplimiento de la regla de gasto, habiéndose empeorado las perspectivas en cinco de ellas respecto a las contempladas en el informe de líneas.

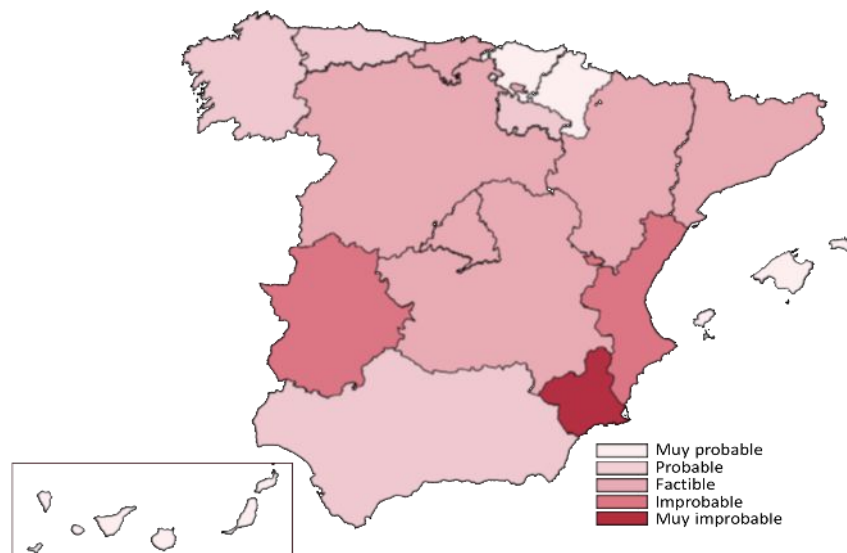
Tabla 2. Probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad y riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de 2018 por CC.AA.
Comparativa líneas-presupuesto

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Probabilidad cumplimiento objetivo estabilidad 2018 -0,4% PIB		Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de 2018 2,4%	
	Informe sobre líneas fundamentales de presupuestos	Informe de presupuestos iniciales	Informe sobre líneas fundamentales de presupuestos	Informe de presupuestos iniciales
Andalucía	Factible	Probable	Riesgo moderado	Riesgo alto
Aragón	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo bajo
Asturias	Probable	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Illes Balears	Muy probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo alto (*)
Canarias	Muy probable	Muy probable	Riesgo bajo	Riesgo bajo (*)
Cantabria	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Castilla y León	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo bajo
Castilla-La Mancha	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo moderado
Cataluña	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo moderado
Extremadura	Improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Galicia	Probable	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Comunidad de Madrid	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo alto
Región de Murcia	Muy improbable	Muy improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
CF de Navarra	Factible	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
País Vasco	Factible	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
La Rioja	Muy probable	Probable	Riesgo bajo	Riesgo bajo
Comunitat Valenciana	Improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado

(*) La aplicación efectiva, en su caso, de la DA 106ª del proyecto de PGE facilitaría el cumplimiento de la regla en Canarias e Illes Balears. En esta última, cambiaría la calificación del riesgo a la baja.

Fuente: Estimaciones de AIReF.

Gráfico 4. Probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2018 por CC.AA.



Fuente: Estimaciones de AIReF

Gráfico 5. Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto 2018 por CC.AA.



(*) La aplicación efectiva, en su caso, de la DA 106ª del proyecto de PGE facilitaría el cumplimiento de la regla en Canarias e Illes Balears. En esta última, cambiaría la calificación del riesgo a la baja.

Fuente: Estimaciones de AIReF

Se pone de manifiesto que en 2017 el objetivo de déficit no ha resultado restrictivo ni para el subsector ni para la mayoría de las CC.AA.. Igualmente, alcanzar el objetivo de déficit de 2018 no exige ajuste adicional para la mitad de las CC.AA. y para el conjunto del subsector. En 2017, el conjunto de CC.AA. alcanzó un déficit del 0,3% del PIB que, una vez descontado el efecto de las operaciones de regularización que beneficiaron a las comunidades forales y que no se van a replicar en 2018, se elevaría al-0,4% del PIB, inferior al objetivo que se fijó inicialmente para ese ejercicio en el -0,5% del PIB y que tras una posterior revisión se amplió al -0,6% del PIB. Individualmente, diez CC.AA. han incurrido en un saldo inferior al objetivo de estabilidad fijado y, para el caso de las que han registrado un superávit, excluidas las forales, afectadas por la regularización señalada, la distancia al objetivo ha llegado a superar en un punto de su PIB regional (Canarias e Illes Balears). De las diez CC.AA. que han cerrado por debajo del objetivo previsto en 2017, nueve han alcanzado ya un nivel de déficit similar o inferior al objetivo de que se exige para 2018. Ello las coloca en una posición en la que no es necesario realizar un ajuste adicional para cumplir el objetivo de estabilidad fijado para 2018, que podría alcanzarse en siete CC.AA. incluso relajando su política fiscal.

Tabla 3. Desviación sobre el objetivo en 2017 y margen/ajuste que ofrece/exige el objetivo de 2018 por CC.AA. (% PIB)

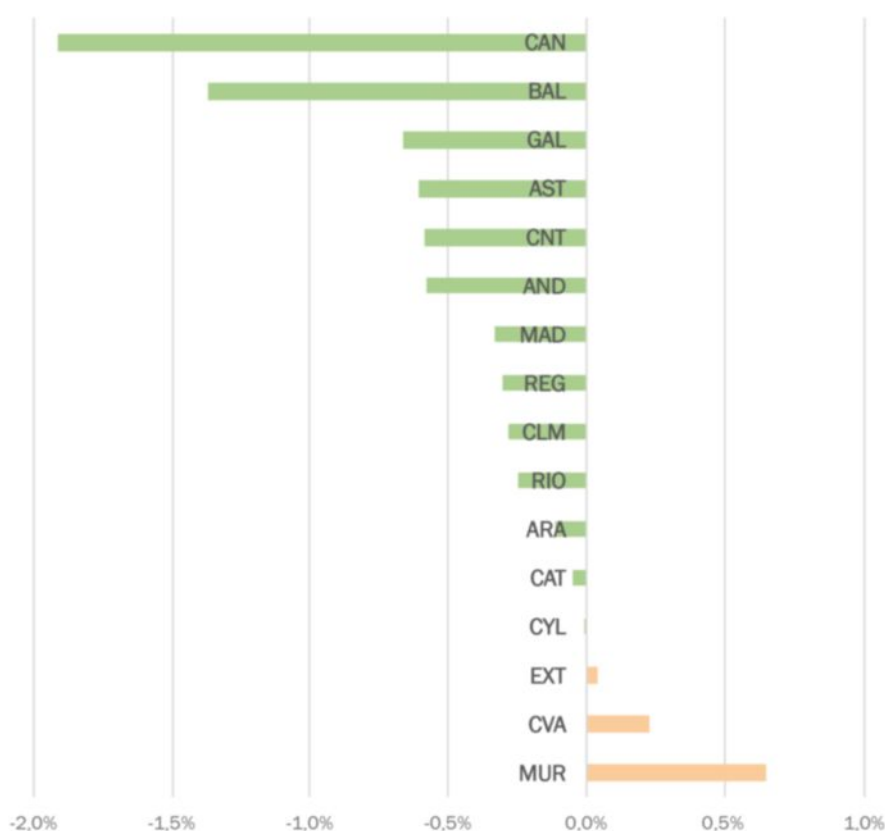
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Objetivo déficit 2017 (1)	Datos cierre 2017 (*) (2)	Desviación 2017 (3) = (2)-(1)	Objetivo déficit 2018 (4)	Margen disponible (+)/ ajuste necesario(-) (5) = (2)-(4)
Andalucía	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,4%	0,2%
Aragón	-0,6%	-0,9%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
Asturias	-0,6%	-0,3%	0,3%	-0,4%	0,1%
Illes Balears	-0,6%	0,5%	1,1%	-0,4%	0,9%
Canarias	-0,6%	0,7%	1,3%	-0,4%	1,1%
Cantabria	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,4%	0,0%
Castilla y León	-0,6%	-0,9%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
Castilla-La Mancha	-0,6%	-0,7%	-0,1%	-0,4%	-0,3%
Cataluña	-0,6%	-0,6%	0,0%	-0,4%	-0,2%
Extremadura	-0,6%	-0,9%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
Galicia	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,4%	0,2%
Comunidad de Madrid	-0,6%	-0,5%	0,1%	-0,4%	-0,1%
Región de Murcia	-0,6%	-1,5%	-0,9%	-0,4%	-1,1%
CF de Navarra (*)	-0,6%	0,2%	0,8%	-0,4%	0,6%
País Vasco (*)	-0,6%	-0,1%	0,5%	-0,4%	0,3%
La Rioja	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,4%	0,0%
Comunitat Valenciana	-0,6%	-0,7%	-0,1%	-0,4%	-0,3%
Subsector	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,4%	0,0%

(*) Nota: Una vez descontado el efecto de las operaciones extraordinarias de regularización de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

Fuente: MINHAFP

Para cumplir el objetivo de estabilidad de 2018, solo la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana y Extremadura requieren ajustes adicionales al que viene dado por la evolución positiva de los recursos del sistema de financiación. Se ha analizado para las comunidades de régimen común, que presentan una estructura fiscal homogénea, el ajuste que sobre el saldo del ejercicio anterior les permite el crecimiento de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta. Obviando dicho ajuste y la restricción derivada de la regla de gasto, se pone de manifiesto que en el conjunto del subsector se podría alcanzar el objetivo de estabilidad de 2018 disminuyendo la proporción de los gastos cubierta con el resto de ingresos. Esta situación se replica en todas las CC.AA., salvo la Región de Murcia, Comunitat Valenciana y Extremadura, que requieren mejorar la citada proporción entre el resto de ingresos y los gastos para alcanzar el objetivo del -0,4% del PIB (ver gráfico 6). En estas comunidades, además, los recursos del sistema de financiación en 2018 tienen una evolución positiva, pero inferior a la media de CC.AA., especialmente en Extremadura y la Comunitat Valenciana. Las comunidades de Navarra y País Vasco no se incluyen en el análisis anterior dadas las particularidades de su sistema de financiación (no homogéneo con el resto), pero por su situación financiera actual y las características de su sistema las conclusiones serían similares a las de las demás comunidades, excluyendo las tres indicadas.

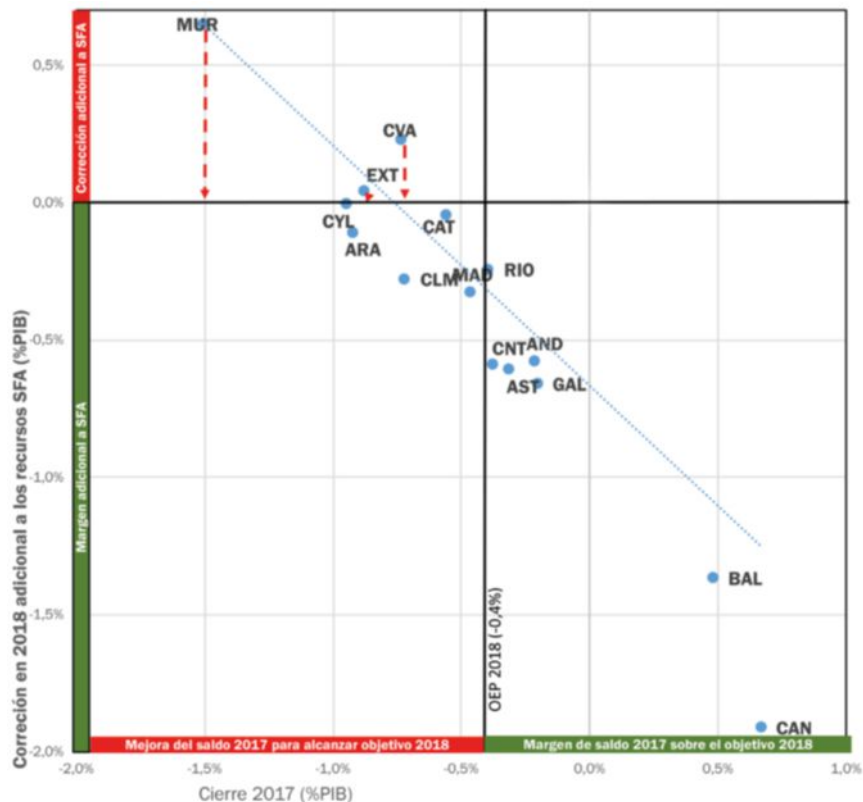
Gráfico 6. **Disminución (-) /aumento (+) 2018-2017 del saldo entre ingresos distintos de SFA y gastos para alcanzar el objetivo del -0,4% PIB en las CC.AA. De régimen común (% PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINHAFP

La combinación de los resultados de la tabla 3 con los recogidos en el gráfico 6 se presenta en el gráfico 7.

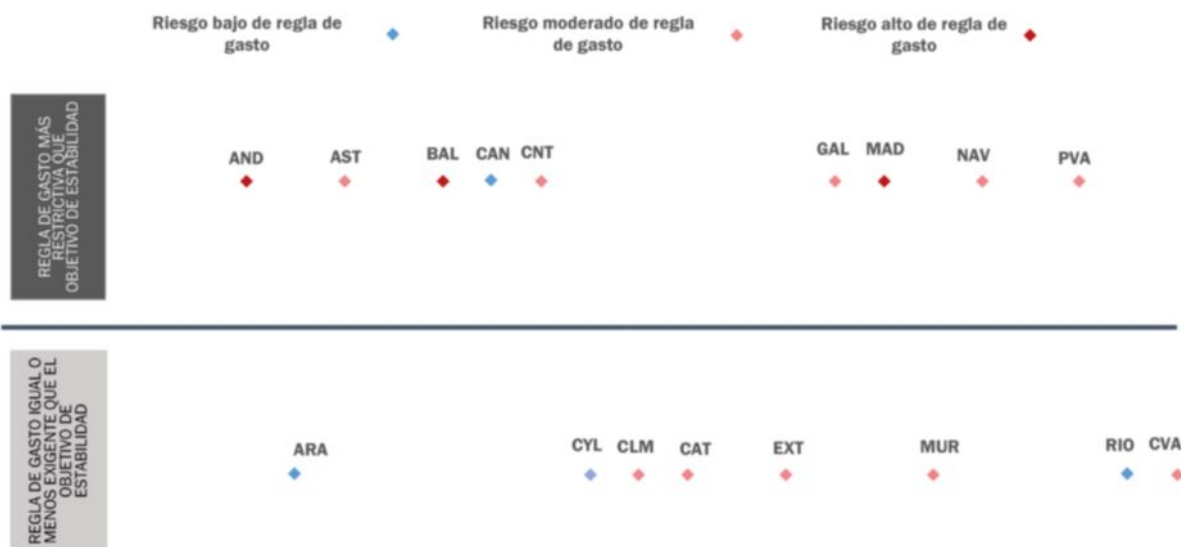
Gráfico 7. Disminución (-) /aumento (+) 2018-2017 del saldo entre ingresos distintos de SFA y gastos para alcanzar el objetivo del -0,4% PIB en las CC.AA. De régimen común (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINHAFP

Se confirma que la regla de gasto resulta más exigente que el objetivo de estabilidad para la mayoría de las CC.AA., por lo que esta regla pasa a ser el instrumento efectivo para avanzar en el proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda. De acuerdo con los datos de cierre de 2017, de las diez CC .AA. que han incumplido la regla de gasto, seis han cumplido el objetivo de estabilidad. Se estima que para 2018 la mayoría de las CC.AA. en las que se aprecia factible o probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presentan riesgos en mayor o menor medida de incumplimiento de la regla de gasto. Del mismo modo, para más de la mitad de las CC.AA. el cumplimiento de esta regla llevaría a un saldo más estricto que el -0,4% del PIB (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Saldo exigido en 2018 por aplicación de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad (% PIB)



Fuente: Estimaciones de AIReF

La flexibilización de la regla de gasto para CC.AA. que supone la disposición adicional 106ª del proyecto de Ley de PGE debería modularse tomando en consideración la posición financiera de la comunidad. La Disposición adicional 106ª del proyecto de PGE recoge para CC.AA., con vigencia en 2018, la posibilidad de destinar el superávit generado a la realización de inversiones financieramente sostenibles que se excluirían del cómputo de la regla de gasto. Esta redacción plantea una serie de consideraciones que se recogen en el Anexo I del presente informe. Entre ellas, se señala la idea de que la norma flexibiliza la regla de gasto en un momento de expansión económica en el que la regla cobra mayor relevancia como elemento fundamental de estabilización y como principal instrumento de consolidación fiscal en las CC.AA.. Esta cuestión, es especialmente relevante para algunas CC.AA. con altos niveles de endeudamiento y riesgos de sostenibilidad. En concreto, la DA 106ª permite destinar el superávit de 2017, en vez de a la amortización de la deuda, a inversiones financieramente sostenibles que se excluyen del cómputo de la regla de gasto en 2018, con el límite que resulte de la menor de dos cuantías: superávit de 2017 o superávit previsible de 2018 (ya que no pueden incurrir en déficit por la realización de estas inversiones). Ello puede suponer que una comunidad destine la totalidad del superávit generado en 2017 a estas inversiones, con independencia de su situación financiera. Esto no ocurre así en el caso de las CC.LL., en las que para llevar a cabo este tipo de inversiones se tiene en cuenta con carácter previo el nivel de deuda, el remanente de tesorería y el saldo de la deuda con proveedores pendiente de aplicar a presupuesto.

Por otro lado, la fijación consistente del objetivo de déficit con la regla de gasto permitiría reforzar la limitación que supone el cumplimiento de esta regla en varias CC.AA. y contribuiría a la fijación de una senda alcanzable para aquellas CC.AA. en las que se aprecia que su situación y las palancas fiscales disponibles no resultan suficientes para alcanzar los objetivos de estabilidad fijados para el subsector. Si bien, con carácter general se ha producido un

estrechamiento importante de la distancia en déficit entre comunidades que puede avalar la fijación de un objetivo de estabilidad igual para todas, dos razones fundamentales aconsejan avanzar en la consideración de la regla de gasto como elemento fundamental en la fijación del objetivo de estabilidad, garantizando la necesaria consistencia entre las reglas fiscales. El cumplimiento de esta recomendación que la AIReF ha incluido en sus Informes sobre la fijación de objetivos individuales⁷, permitiría, por un lado, que incluso aquellas CC.AA. que no tienen que realizar ningún ajuste para alcanzar el objetivo global tuvieran una evolución sostenible del gasto que permitiera la reducción de la deuda. Por otro lado, facilitaría el diseño de una senda alcanzable para aquellas CC.AA. en las que las palancas de política fiscal disponibles no parecen suficientes para alcanzar el objetivo general. El gráfico 7 pone de manifiesto que hay diferencias en la situación fiscal de las CC.AA. que pueden requerir para algunas de ellas el diseño de una senda más acorde a sus posibilidades de ajuste adicionales a las derivadas del sistema de financiación.

Los aspectos anteriores confirman la necesidad de que se revise el marco fiscal establecido por la LOEPSF para garantizar la coherencia de las reglas fiscales y el cumplimiento de los principios que las sustentan e incorporar los aspectos que se consideren inaplazables y que están siendo objeto de regulación transitoria en disposiciones legales distintas de la LOEPSF. Esta recomendación ha sido incorporada en el reciente informe de la AIReF de 17 de abril sobre el proyecto de PGE⁸, y al ser de aplicación al ámbito autonómico sin necesidad de matización, no requiere su reiteración en tanto no sea contestada por el MINHAFR.

7 Informe sobre objetivos individuales 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020

8 Informe del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2018 (abril 2018).

4

DEUDA

4.1. Objetivo de deuda

La mayoría de las CC.AA. han incluido en sus presupuestos para 2018 información relevante para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda. En el informe de líneas fundamentales de presupuestos para 2018, la AIReF recomendó, en aras a la transparencia exigida en el artículo 6 de la LOEPSF, que las CC.AA. incorporasen en sus documentos presupuestarios para 2018 información de detalle que permitiera verificar que el incremento neto de deuda previsto es consistente con el tipo de incrementos de deuda permitidos por el sistema de fijación del objetivo de deuda para ese año. Esta recomendación iba dirigida a todas las CC.AA. a excepción de Andalucía, Canarias y Galicia y, de manera parcial a Navarra, para que completara esta información. A la vista de los presupuestos de 2018 aprobados, es necesario destacar a las CC.AA. de Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura, Región de Murcia, Navarra y Comunitat Valenciana que han dotado a los documentos presupuestarios de mayor transparencia en línea con lo establecido en la LOEPSF.

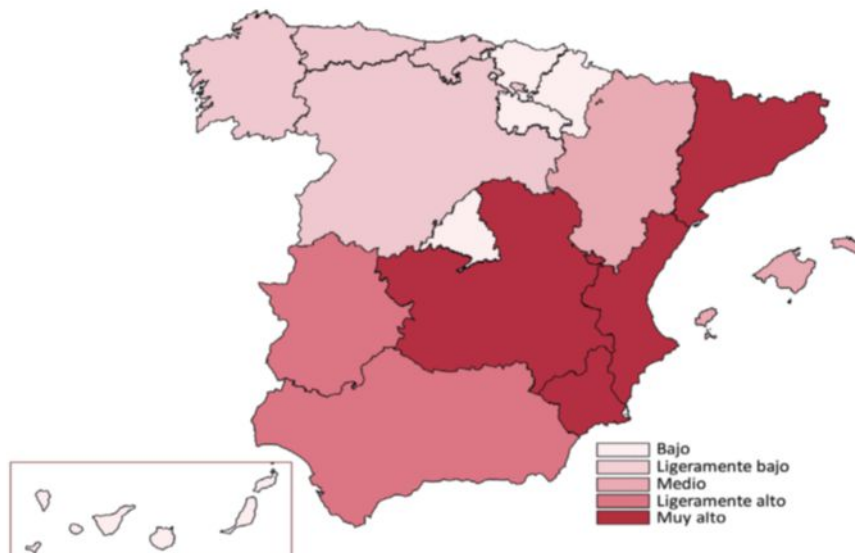
No se dispone de información adicional que permita cambiar la previsión de cumplimiento de los objetivos de deuda por parte de las CC.AA. Con la publicación del informe de 13 de abril, en el que se recoge el nuevo objetivo de deuda que permite la medición del objetivo, se ha puesto de manifiesto que todas las CC.AA. salvo Extremadura han cumplido dicho objetivo. En el caso de Extremadura, el incumplimiento, según señalaba dicho informe, se ha debido a que la comunidad no ha recibido en 2017, sino en los primeros meses de 2018, fondos del FF.CC.AA. para cancelar facturas de proveedores por 55 millones financiadas por factoring, lo que ha impedido exceptuar esta deuda. Se constata de nuevo que la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de deuda descansa en la flexibilidad y amplitud del sistema de fijación de objetivos de deuda, salvo casos puntuales, como el de Extremadura, en el que tiene lugar un desajuste temporal en la aplicación de las cláusulas de excepción.

Por tanto, sin cambios en el sistema de medición del objetivo de deuda ni información adicional que apunte en otro sentido, la AIReF sigue estimando que en 2018 las CC.AA. cumplirán el objetivo de deuda.

4.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

A nivel individual no se identifican grandes cambios en el riesgo para la sostenibilidad y no se proyecta que el subsector CC.AA. alcance el nivel de referencia del 13% antes del 2036. Para la identificación y valoración del riesgo de sostenibilidad en el medio plazo, la AIReF incorpora en su análisis 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) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo. A partir de un procedimiento estadístico estándar, se obtiene un indicador compuesto de riesgo agregado para la sostenibilidad, que se estratifica en 6 niveles (de bajo a muy alto).⁹ Tanto a nivel individual como para el subsector CC.AA., el indicador compuesto presenta pocos cambios, que no llegan a implicar un cambio en la calificación de riesgos a nivel individual. En este sentido, se identifica una suave mejoraría en Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria y Cataluña y un limitado empeoramiento del indicador compuesto en Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia, Murcia y País Vasco. Finalmente, los riesgos a la sostenibilidad parecen no haber variado en Aragón, Baleares, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra y Rioja. En este sentido, no se proyecta que el subsector CC.AA. logre alcanzar el nivel de referencia del 13% antes de 2036 en el escenario neutral de AIReF.¹⁰ Sin embargo, también existen factores favorables en el corto plazo, como las sorpresas positivas en el desempeño económico observadas recientemente en la mayoría de las CC.AA., las mejoras en las perspectivas de crecimiento mundial y la evolución favorable en los tipos de interés, que ayudan a contener los riesgos observados.

Gráfico 9. Riesgo de sostenibilidad financiera de las CC.AA.



Fuente: Estimaciones de AIReF

⁹ Nota metodológica Indicador de Riesgos de Sostenibilidad Financiera

¹⁰ Nota metodológica sobre definición de escenarios

Los riesgos para la sostenibilidad siguen siendo muy heterogéneos a nivel subsector. Se identifican riesgos muy altos para Castilla La-Mancha, Cataluña, Murcia y Comunitat Valenciana. Con respecto al informe de líneas de presupuestos 2018, no se observan cambios el mapa de riesgos. Por un lado, se identifica un riesgo muy alto para la sostenibilidad en Cataluña, Castilla-La Mancha, la región de Murcia y la Comunitat Valenciana, para las cuales no se proyecta la consecución del nivel de referencia del 13% antes de 2040. En el caso de las tres últimas, dicho logro no sería antes de 2048. A continuación, se ubican Extremadura y Andalucía, con riesgos ligeramente altos, y luego Aragón e Illes Balears mostrando un nivel medio de riesgo. Por otro lado, en nueve comunidades los riesgos observados son ligeramente bajos o bajos. En el primer grupo se incluye a Cantabria, Castilla y León, Asturias y Galicia, mientras que en el segundo están Navarra, La Rioja, Canarias, Madrid y País Vasco. En cuanto a la valoración por parte de las agencias calificadoras de crédito, si bien no ha habido cambios respecto del último informe de líneas de presupuestos 2018, cabe esperar que tras la mejora de la deuda del Tesoro por parte de S&P y Fitch, el suelo de calificación implícito a nivel regional también lo haga.

5

RECOMENDACIONES

5.1. Recomendaciones nuevas

5.1.1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La AIREF ha señalado en anteriores informes que es responsabilidad de cada administración dirigir su actuación al cumplimiento de las reglas fiscales en el ejercicio de sus funciones.

La falta de incentivo para la realización de actuaciones de coste político elevado cuyo efecto se estima insuficiente por la administración pública afectada debido a la lejanía al objetivo de estabilidad fijado, no puede servir de excusa para el relajamiento fiscal y el incumplimiento de otras reglas que, a priori, son factibles, como es el caso de la regla de gasto, cuyo cumplimiento permitiría llevar a cabo al menos una parte del ajuste exigido por el objetivo de estabilidad. En las CC.AA. de Extremadura, C. Valenciana en las que se prevé improbable el cumplimiento objetivo de estabilidad, y en la Región de Murcia, donde este cumplimiento se aprecia muy improbable, su responsabilidad de cumplimiento del marco fiscal debe llevarles a realizar el máximo ajuste que su situación les permita utilizando las palancas de las que disponen que, al menos, deben implicar un crecimiento del gasto limitado por la tasa de referencia de la regla de gasto. Ello se entiende sin perjuicio de la revisión del sistema de objetivos que, en su caso, pueda llevar a cabo el MINHAFP en el marco de la recomendación formulada en el apartado 5.2

La AIREF recomienda a Extremadura, la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia que:

- 1. Utilicen las palancas fiscales de las que disponen para seguir avanzando en el proceso de reducción del déficit. Ello implica que, dado que se aprecian riesgos moderados de incumplimiento de la regla de gasto, entre otras actuaciones lleven a cabo un seguimiento estricto de la ejecución del gasto y la aplicación inmediata de mecanismos de corrección ante desviaciones reiteradas de aquel, de forma que se garantice el cumplimiento de la regla de gasto y la corrección del déficit que dicho cumplimiento lleva aparejado.**

En 2018, con las limitaciones que se han señalado para la estimación de la regla de gasto, la AIREF aprecia riesgos elevados de incumplimiento de la regla en las comunidades de Andalu-

cía, Illes Balears y Madrid. Si bien en el caso de la Illes Balears este riesgo podría reducirse en caso de aplicación de la DA 106ª del proyecto de PGE.

La AIReF recomienda a Andalucía, Illes Balears y Madrid que:

- 1. Diseñen un mecanismo de corrección inmediata del gasto que pueda aplicarse ante desviaciones reiteradas que se pongan de manifiesto con los datos mensuales publicados de la regla de gasto. Este mecanismo podrá completar los sistemas de seguimiento e información del interventor a los órganos de gobierno o legislativos de la comunidad.**
- 2. En el caso de la Comunidad de Madrid, que incorpore dichos mecanismos en el PEF que elabore por incumplimiento de la regla de gasto de 2017.**

5.1.2. Regla de gasto y sostenibilidad

La DA 106ª permite destinar parte del superávit de 2017, en vez de a la amortización de la deuda, a inversiones financieramente sostenibles que se excluyen del cómputo de la regla de gasto en 2018, con el límite que resulte de la menor de dos cuantías: superávit de 2017 ó superávit previsible de 2018 (ya que no pueden incurrir en déficit por la realización de estas inversiones). Ello puede suponer que una comunidad destine la totalidad del superávit generado 2017 a estas inversiones, sin estar limitada o condicionada por su nivel de deuda, lo cual supone una menor exigencia que en CC.LL., a las que se exigen previamente requisitos en cuanto a nivel de deuda, remanente de tesorería y deuda con proveedores pendiente de aplicar a presupuesto (ver Anexo I). Dado el elevado nivel de deuda existente en varias CC.AA., resulta fundamental su reducción, siendo la regla de gasto un elemento principal para ello.

La AIReF recomienda al MINHAFP que:

- 1. Incorpore a la regulación de la regla de gasto de las CC.AA. consideraciones respecto a su posición financiera que garanticen la efectividad de la regla como instrumento de estabilización y consolidación fiscal.**

5.1.3. Regla de gasto y transparencia

Si bien se ha avanzado en la información proporcionada sobre la regla de gasto, siguen existiendo incertidumbres en la valoración de determinados elementos esenciales de la misma, acentuados por el hecho de que no se publica para cada comunidad el detalle de los ajustes considerados para el cálculo del gasto computable. A esta incertidumbre contribuye el hecho de que con frecuencia se han incorporado cambios de criterio en el cálculo de la regla sin anuncio previo y sin adaptar la guía metodológica del MINHAFP, lo cual dificulta a los gestores su seguimiento y control. Así mismo resulta imposible replicar los cálculos, ya que los datos que se han ido publicando en cada periodo (mensual y anual) sobre el gasto computable no son homogéneos con las últimas publicaciones.

La AIReF recomienda al MINHAFP que:

- 1. Los informes mensuales y anuales en los que se publica la medición de la regla de gasto de cada comunidad se completen con el detalle individual de los elementos considerados para el cálculo del gasto computable para cada una de ellas.**
- 2. Publique la serie homogénea mensual o, al menos, anual, del gasto computable de cada comunidad, adaptando los datos publicados de periodos anteriores a los criterios actuales de cálculo de la regla.**
- 3. Actualice la guía de cálculo de la regla de gasto en CC.AA. según los últimos criterios considerados en su cálculo y recogidos en los últimos Informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos.**
- 4. Transparente anticipadamente la metodología que se va a seguir en la medición de la regla de gasto para no restringir la capacidad de maniobra del gestor responsable de su control y cumplimiento.**

5.2. Recomendaciones reiteradas

5.2.1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La AIReF reitera la siguiente recomendación para el MINHAFP que:

- 2. La fijación de los objetivos para los distintos subsectores y administraciones tenga en cuenta la situación fiscal de cada uno de ellos, lo que exige que en la fijación individual de los mismos se tenga en cuenta la regla de gasto.**

Antecedentes

El informe publicado el pasado 17 de abril sobre el proyecto de PGE para 2018 recogió la primera parte de esta recomendación, fundamentada en el hecho de que la presentación por parte del Gobierno de un Proyecto de PGE sin referencia a los objetivos de estabilidad aprobados por las Cortes para cada subsector pone de manifiesto la debilidad del actual sistema de fijación de objetivos y de los mecanismos que permiten su seguimiento. La holgura de los objetivos fijados para las administraciones territoriales contrasta con la lejanía de los establecidos en la administración central y los fondos de la seguridad social. La reciente notificación a Bruselas sobre los objetivos del conjunto de las AA.PP. para 2018 y su distribución por subsectores confirman esta situación.

Por otro lado, en los informes de la AIReF sobre el establecimiento de objetivos individuales para las CC.AA., se ha puesto de manifiesto la necesidad de tener en cuenta la regla de gasto a

la hora de fijar los objetivos de estabilidad que constituyen en la situación actual la regla fiscal de referencia en las CC.AA..

Motivación de la reiteración: matización en el ámbito autonómico e incumplimiento

La fijación de objetivos de estabilidad poco realistas entre subsectores alcanza a las CC.AA., en las que se advierte que el objetivo fijado para el conjunto del subsector es holgado, ya que en el actual contexto de crecimiento de los ingresos no exige reducción del déficit y, dado el crecimiento esperado de los recursos del sistema de financiación, ofrece márgenes de relajación fiscal.

La inadecuación de los objetivos entre subsectores se reproduce a nivel individual por CC.AA., en donde se observa que para muchas CC.AA. la regla de gasto resulta más restrictiva que el objetivo de estabilidad fijado mientras sigue habiendo CC.AA. en las que se aprecian dificultades para cerrar la brecha hasta el objetivo. Hasta el momento, los objetivos individuales aprobados han reproducido para cada comunidad el objetivo global del subsector, al considerarse que sería posteriormente, en ejecución, donde actuaría *de facto* la regla de gasto. Sin embargo, en 2017 seis CC.AA. han cumplido el objetivo de estabilidad incumpliendo la regla de gasto que no ha actuado, por tanto, como límite efectivo.

Frente a aquella situación, se pone de manifiesto que para algunas CC.AA. alcanzar los objetivos fijados con carácter general parece difícil dada su situación fiscal, lo cual puede fomentar actitudes de relajación. La lejanía de los objetivos fijados puede desincentivar la realización de esfuerzos y actuaciones de política fiscal, cuyo coste no se amortiza al no obtenerse los resultados necesarios. En este sentido, la consideración de la regla de gasto en la fijación de objetivos puede facilitar el establecimiento de sendas alcanzables que incentiven la realización de esfuerzos.

5.2.2. Regla de gasto y transparencia

La AIReF reitera la siguiente recomendación para las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco que:

- 1. Los proyectos y presupuestos de estas comunidades autónomas en años sucesivos incorporen información sobre la regla de gasto.**

Antecedentes

En diversos informes de la AIReF se ha puesto de manifiesto la necesidad de que los presupuestos de todas las AA.PP. y en particular, de las CC.AA., transparenten sus previsiones respecto al cumplimiento de todas las reglas fiscales.

Motivación de la reiteración: incumplimiento

Se observa que los presupuestos para 2018 de Aragón, Castilla y León, Castilla–La Mancha y País Vasco no contienen mención alguna sobre la regla de gasto, únicamente detallan sus previsiones en relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad y de deuda.

La AIReF reitera la siguiente recomendación al MINHAFF:

- 1. Reúna el grupo de trabajo sobre regla de gasto del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde se discutan y aborden las cuestiones relevantes relativas a la regla.**

Antecedentes

Las diversas cuestiones que se encuentran actualmente en debate sobre la metodología y regulación de la regla de gasto, así como el desconocimiento que, en general, se advierte sobre determinados elementos considerados en su medición, requieren el intercambio transparente de información, el debate y la adopción de decisiones de consenso que permitan a todos los gestores el adecuado conocimiento y aceptación de la regla. En este sentido, se considera que el foro adecuado para debatir estas cuestiones es el grupo de trabajo del CPFF creado a tal efecto.

Motivación de la reiteración: incumplimiento

No se tiene constancia de que el grupo de trabajo se haya reunido desde su creación.

5.2.3. Deuda pública

La AIReF reitera la siguiente recomendación al MINHAFF que:

- 1. Se usen los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la LOEPSF, adaptando los requisitos especificados en la disposición transitoria primera de dicha ley y definiendo una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda.**

Antecedentes

En el pasado informe de la AIReF de 17 de abril sobre el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018, se reiteró esta recomendación al constatarse que, según las estimaciones del escenario neutral de la AIReF, no se cumplirá la Disposición transitoria 1ª de la LOEPSF

(que determina que, en 2020, el nivel de deuda pública de la AC y FSS se debe situar en el 44% del PIB) hasta el año 2037.

Motivación de las reiteraciones: consideración de la situación para el subsector CCAA

En el ámbito autonómico, no se proyecta que el subsector logre alcanzar el nivel de referencia del 13% antes de 2036 en el escenario neutral de AIReF, y, concretamente para Cataluña, Castilla-La Mancha, la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana no se proyecta la consecución del nivel de referencia antes de 2040.

El presidente de la AIReF

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JL Escrivá', is centered below the text 'El presidente de la AIReF'.

José Luis Escrivá

Anexo 1

CONSIDERACIONES SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 106^a DEL PROYECTO DE LEY DE PGE PARA 2018: INVERSIONES FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES EN CC.AA.

En el análisis de la regla de gasto, debe hacerse especial mención a la modificación de la regla de gasto que puede resultar de la disposición adicional 106^a del proyecto de PGE, que permite en el ámbito de las CC.AA. la exclusión de inversiones financieramente sostenibles en el cómputo de la regla. Su articulación plantea las siguientes consideraciones:

- Flexibiliza la regla de gasto en un momento de expansión económica en el que la regla cobra mayor relevancia como elemento fundamental de estabilización y como principal instrumento de consolidación fiscal en las CC.AA.. Esta cuestión, importante en el subsector, es especialmente relevante para CC.AA. con niveles de endeudamiento muy por encima de la media para las que se aprecian riesgos de sostenibilidad no bajos.
- Acentúa la provisionalidad de una regla con vocación de medio plazo, al limitar su vigencia a un año.
- La necesaria estabilidad y consenso en la regulación de la regla de gasto, que supone su articulación mediante ley orgánica, se altera al plantearse su modificación a través de una ley de PGE.
- Supone en la práctica la existencia de una regla de gasto distinta en cada subsector, con requisitos menos estrictos en CC.AA. que los diseñados para CC.LL.. Se reconoce la posibilidad de excluir del cómputo de la regla de gasto inversiones financieramente sostenibles tanto en CC.AA. como en CC.LL., no en el Estado. Sin embargo, las condi-

ciones a cumplir son mucho más restrictivas en el caso de las CC.LL. que las establecidas para CC.AA., como se muestra en el recuadro 2.

Se estima que el efecto de la disposición adicional indicada será limitado para el subsector, ya que se encuentra recogida aún en un proyecto de ley, su validez podría estar supeditada a la modificación de la LOEPSF y, en cualquier caso, una vez vigente sólo podría aplicarse en principio en las CC.AA. de Canarias e Illes Balears que, habiendo obtenido en 2017 un superávit al igual que Navarra y País Vasco, han cumplido la regla de gasto y el objetivo de deuda. Concretamente en el caso de Illes Balears, que actualmente presenta riesgos altos de incumplimiento de la regla de gasto, la aplicación efectiva de esta norma mitigaría los riesgos.

Recuadro 2. Comparativa CC.AA. -CC.LL. en relación al tratamiento de las inversiones financieramente sostenibles excluidas de la regla de gasto

Las diferencias en el tratamiento entre CC.AA. y CC.LL. de las inversiones financieramente sostenibles que se excluirían del cómputo de la regla de gasto se concentran en cinco aspectos clave:

1. Normativa

- CC.LL. : regulación en LOEPSF desarrollada posteriormente en leyes ordinarias
- CC.AA. : regulación en DA 106ª proyecto de ley de PGE.

2. Período de vigencia

- CC.LL. : Desde 2014 prorrogado cada año hasta 2018
- CC.AA. : 2018

3. Condiciones de selección

- CC.LL. :
 1. Superávit y remanente de tesorería positivo en año anterior
 2. Cumplimiento límites endeudamiento
 3. Cumplimiento PMP
- CC.AA. :
 1. Superávit en año anterior

2. Cumplimiento regla de gasto en año anterior
3. Cumplimiento objetivo deuda año anterior y demás disposiciones s/ autorizaciones endeudamiento
4. Cumplimiento PMP 6 meses antes
5. Cumplimiento condicionalidad FLA

4. Importe aplicable

- CC.LL. : Menor de tres: superávit/remanente tesorería año anterior (en ambos tras atender obligaciones pendientes de imputar a presupuesto) / superávit año corriente
- CC.AA. : Menor de dos: superávit año anterior/año corriente

5. Características de las inversiones:

- CC.LL. : Limitado a unos grupos de programas, ampliados por el RD-Ley 1/2018
- CC.AA. : Sin limitación a grupos de programas. Basta con que tenga efectos positivos medioambientales o evite gastos recurrentes o genere ahorros futuros



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2, 2.^a planta · 28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es | www.airef.es