

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016:

Comunidad Autónoma de las Illes Balears

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. +34 910 100 895

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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el periodo 2010-2014, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, salvo en el ejercicio 2013. En este periodo, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 851 millones de euros, pasando de un déficit del 5% al 1,7% del PIB regional. Partiendo del último dato publicado, 2014, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el -0,3% para 2016, representa el 1,4% del PIB. De este ajuste, teniendo en cuenta las previsiones de cierre de la AIReF confirmadas por la comunidad para 2015, un 1,2% debe llevarse a cabo en 2016.

Se aprecia riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016, fijado en el -0,3% del PIB para la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, debido a la magnitud del ajuste a realizar en el ejercicio y las incertidumbres sobre la puesta en marcha y/o valoración de algunas de las medidas previstas por la comunidad. Por otro lado, la evolución prevista del gasto podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹, y que ha sido confirmada por la comunidad, exige un ajuste fiscal en torno al 1,2% del PIB para cumplir el objetivo de 2016. El aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación permite realizar un 0,4% de dicho ajuste y el escenario planteado por la comunidad prevé conseguir el resto del ajuste con un incremento significativo del resto de ingresos, acompañado de una cierta reducción del nivel de gasto. La evolución de los ingresos está sustentada en una serie de medidas tributarias reguladas en el proyecto (0,2% PIB) y en el anuncio de la creación de un nuevo impuesto sobre las estancias turísticas, cuyo efecto se espera a partir del segundo semestre de 2016 (por un 0,2% del PIB) y que a la fecha no está recogido en

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

ninguna norma en tramitación, lo que genera cierta incertidumbre sobre su realización efectiva y sitúa las previsiones de la comunidad en el límite superior del rango estimado por la AIReF (ver *Gráfico 1.B*). Por otro lado, las medidas de gasto que, con efecto exclusivo para 2016, recoge el proyecto y que se orientan fundamentalmente a la contención del gasto de personal y en conciertos, podrían no ser suficientes para conseguir la reducción del 0,3% del PIB que plantea la comunidad en los gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes, ya que no hay una valoración de las mismas, por lo que la reducción final del gasto podría ser inferior. Esta circunstancia se muestra en el *Gráfico 1.C.*, en el que se aprecia que la previsión de gastos de la comunidad se encuentra muy ajustada, situándose por debajo de la banda estimada por la AIReF. Adicionalmente, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el cumplimiento de la regla de gasto podría exigir una reducción del gasto superior a la planteada en el escenario de la comunidad.

Las incertidumbres señaladas en los ingresos y gastos dan como resultado que el saldo del -0,3% del PIB previsto por la comunidad podría no alcanzarse, lo que se aprecia en el *Gráfico 1.A.* en el que la previsión autonómica para 2016 se sitúa fuera del rango de la AIReF.

De acuerdo con el análisis realizado en el Anexo II (ver *Gráfico 2*) sobre los indicadores de posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos, se advierten para la Comunidad Autónoma de las Illes Balears márgenes de actuación hasta 2015 para la corrección de desviaciones. Dichos márgenes se han ejercitado para el ejercicio siguiente, con la introducción en el proyecto de presupuestos de la comunidad de medidas tributarias y en materia de gastos.

Así, en 2015 el peso sobre el PIB de los beneficios fiscales aprobados por las Illes Balears era ligeramente superior al de la media del subsector, si bien en el proyecto de presupuestos para 2016 se ha recogido una ligera reducción de los mismos, representando el 0,5% del PIB regional.

En valores de 2015, la comunidad se situaba por encima de la media del subsector en cuanto al ejercicio de la capacidad normativa al alza, cuyo efecto recaudatorio se estima en el 0,8% de su PIB. Las medidas que Illes Balears recoge para 2016 incorporadas en el proyecto de presupuesto, elevarían dicho efecto recaudatorio, ya que se valora el incremento de ingresos derivado de ellas en 122 millones, un 0,4% del PIB.

En cuanto al comportamiento en el gasto, se observa que en el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el promedio del gasto primario homogéneo per cápita en el periodo 2012-2013 está por debajo de la media del total CCAA, tanto en el conjunto del gasto como en lo que respecta a los servicios públicos fundamentales. Las medidas adoptadas en el proyecto de presupuesto para 2016 podrían reducir, si bien sólo para este ejercicio, el nivel de gasto homogéneo de la comunidad.

Sostenibilidad de la deuda

Esta comunidad no está exenta de riesgos para la sostenibilidad financiera en el medio y largo plazo, dada su dinámica desfavorable, que se ve empeorada por el alto nivel de partida. Perturbaciones fiscales generarían trayectorias insostenibles mientras que las de carácter macro no tendrían un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda. Las necesidades de liquidez son altas con una casi absoluta dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación. Los indicadores de estrés de corto plazo macro y fiscales se encuentran respectivamente por debajo y en línea con la media de las CCAA.

No obstante, mantiene una calificación crediticia relativamente favorable y su proyecto de presupuestos muestra actuaciones concretas y soportadas normativamente dirigidas a la consolidación fiscal.

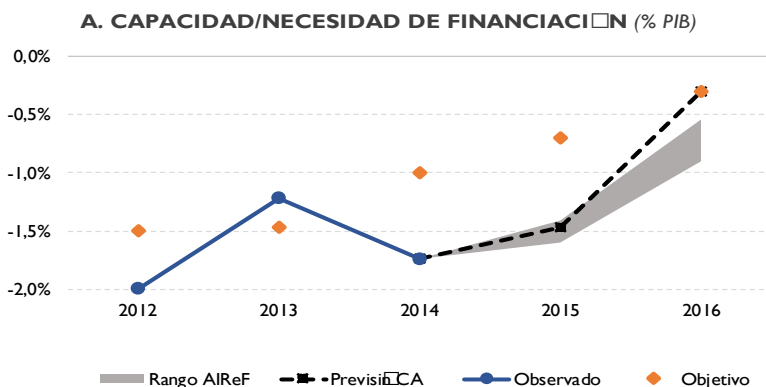
Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

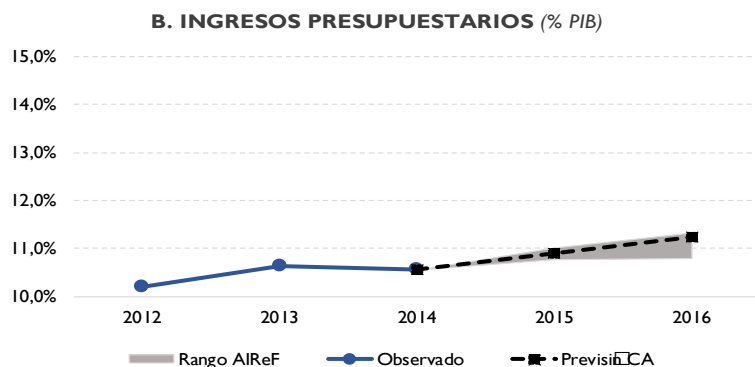
La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ En el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. Este seguimiento es especialmente importante en esta comunidad en la que se aprecia un riesgo alto de sostenibilidad de la deuda a medio-largo plazo, a pesar de su calificación crediticia relativamente favorable y de las actuaciones concretas puestas en marcha para la consolidación fiscal. En particular, en el seguimiento apuntado se prestará especial atención a las desviaciones que puedan derivarse de la materialización de las incertidumbres apreciadas respecto a la creación de un nuevo impuesto y la falta de cuantificación de algunas medidas de gasto. A estos efectos, la AIReF, en el marco del seguimiento de las recomendaciones, solicitará información sobre la evolución de los riesgos detectados y las actuaciones, en su caso, desarrolladas.
- ✓ El gobierno de las Illes Balears debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

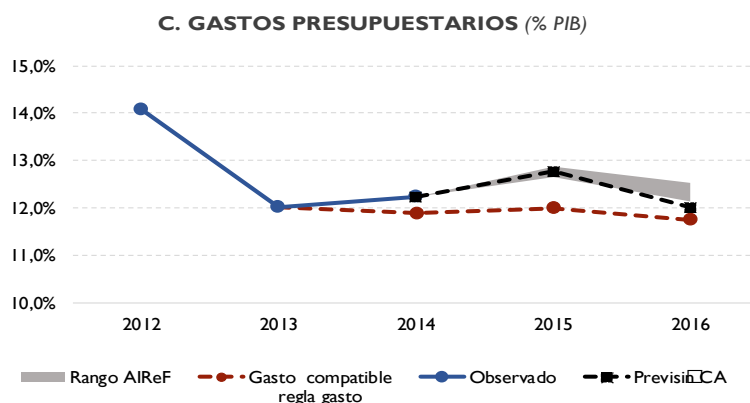
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto



- Riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016: las incertidumbres en el escenario de ingresos y gastos sitúan la previsión de la comunidad por encima del rango estimado por AIREF.



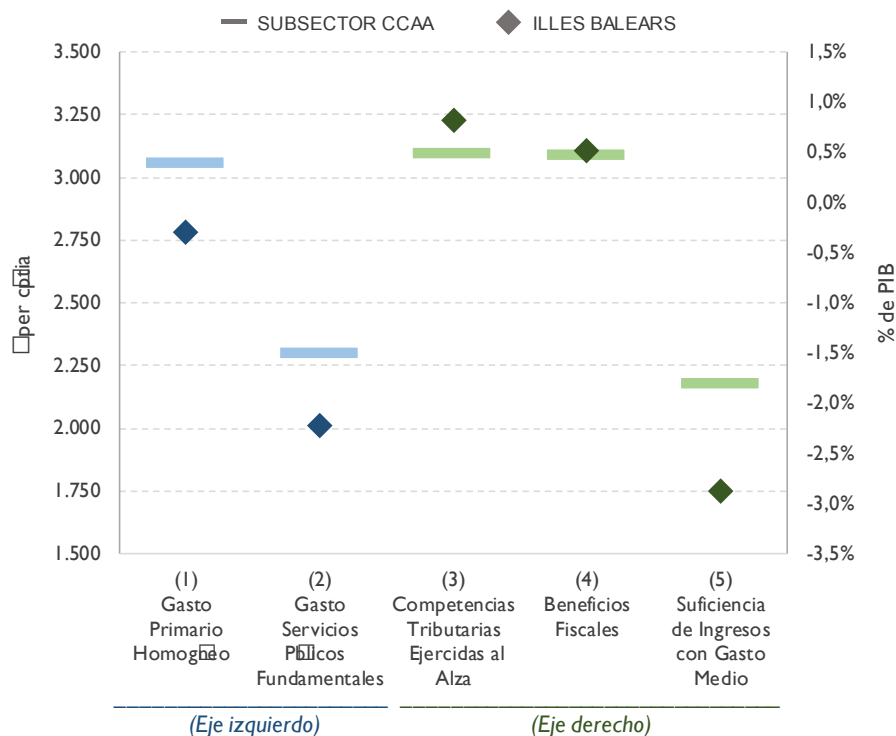
- Incertidumbres en la previsión de ingresos de la comunidad: la incertidumbre sobre la fecha de aprobación del nuevo impuesto sitúa la previsión de la comunidad en el límite máximo de la banda estimada por AIREF.



- Posibles desviaciones en el gasto: la falta de valoración de las medidas y la entidad de la reducción prevista en los gastos corrientes sitúa la previsión de la comunidad por debajo del límite inferior de las estimaciones de AIREF.
- Adicionalmente, el gasto previsto podría ser superior al compatible con la regla de gasto.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIREF

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



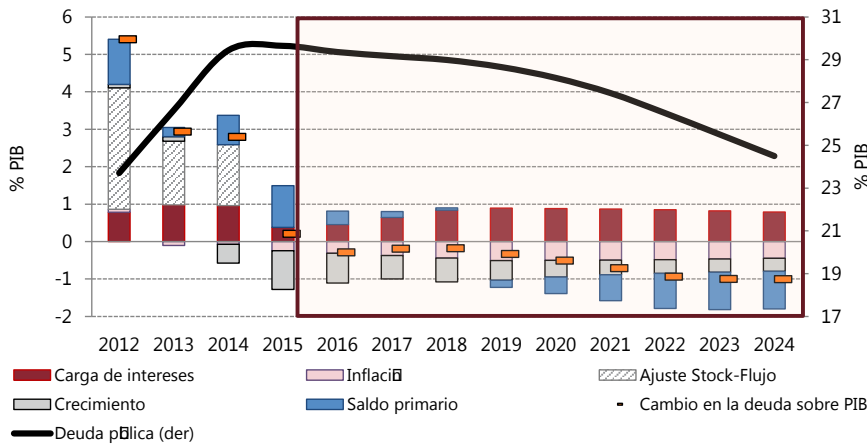
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.
- (2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).
- (3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

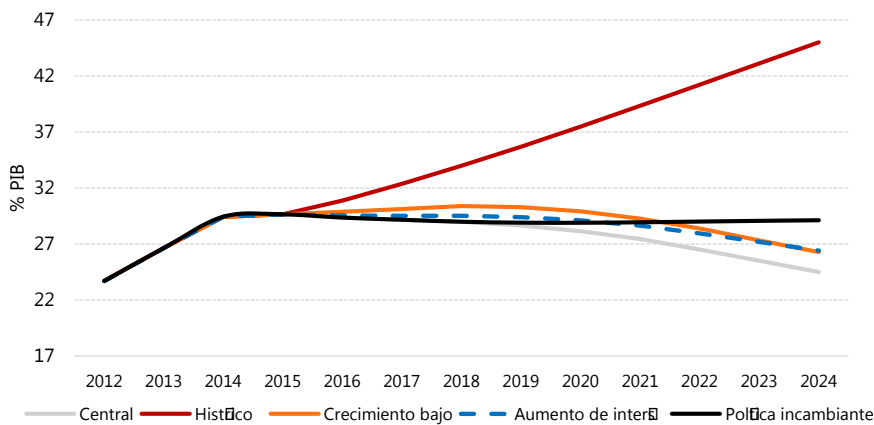
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



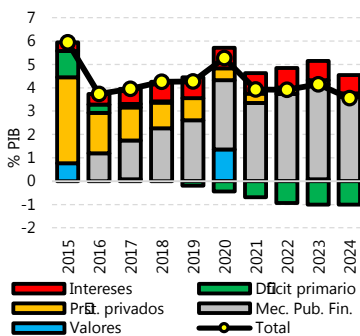
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



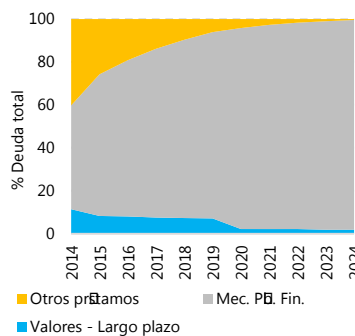
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



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

D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA

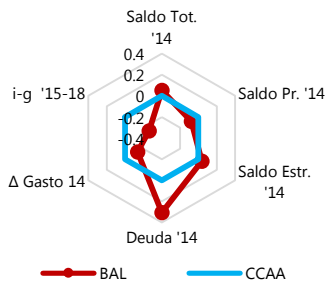


- Dado su elevado nivel de deuda de partida, no se prevé llegada al 13% de deuda sobre PIB antes de 2035.
- Trayectoria ligeramente decreciente en el escenario central, desde un máximo cercano al 29% en 2014.
- Reducción acelerada del stock de deuda a partir de 2019 explicada en mayor medida por acumulación de saldos primarios positivos.
- Un esfuerzo fiscal ligeramente mayor contribuirá sensiblemente a mejorar la probabilidad de cumplimiento.

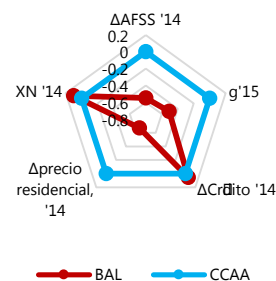
- Menor esfuerzo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad. Una relajación fiscal similar al promedio 2002-2010 daría lugar a una dinámica explosiva. Mantener la misma orientación fiscal a partir de 2018 estabilizaría la deuda en niveles cercanos al 28% del PIB.
- Perturbaciones macroeconómicas temporales, como un menor crecimiento económico o incremento de la tasa de interés, no tienen un impacto sustancial en la dinámica de disminución de la deuda, aunque también alargarían la consecución del límite.

- Riesgos de financiación potenciales, cubiertos por los mecanismos estatales adicionales de financiación a las CCAA.
- Especial relevancia de los préstamos privados en cuanto a vencimientos en la primera mitad del período.
- Dependencia creciente y casi absoluta de los mecanismos adicionales de financiación estatales.

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



- Riesgos macro económicos de corto plazo menores al resto de CCAA, excepto los relacionados a la balanza exterior y el crédito.
- Los indicadores fiscales muestran una situación de riesgo similar a la del promedio CCAA, más allá de vulnerabilidades asociadas al stock de deuda inicial.

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

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	0.32	- 0.70		- 4.48	- 1.62
2012	- 0.47	- 0.42		- 1.21	- 3.82
2013	- 0.53	0.45		- 0.24	3.25
2014	1.90	0.29		- 0.78	1.70
2015	3.67	0.85	-	- 1.12	-
2016	2.77	1.07	0.83	- 0.36	-
2017	2.18	1.31	2.03	- 0.16	-
2018	2.25	1.56	3.06	- 0.06	-
2019	1.87	1.80	3.30	0.19	-
2020	1.59	1.80	3.30	0.44	-
2021	1.43	1.80	3.30	0.69	-
2022	1.37	1.80	3.30	0.94	-
2023	1.37	1.80	3.30	1.00	-
2024	1.40	1.80	3.30	1.00	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	0.72	-

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

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política in cambiante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) ($i-g$).

3.F

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (g); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (XN).