INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS

INFORME 55/2018

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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

1 Objeto y alcance del informe 5
2 Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y Regla de Gasto 8
3 Objetivo de deuda 11
4 Recomendaciones 12
Anexo I: Gráficos para el análisis 14

1 OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019[1], que, en el ámbito autonómico, se completa con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto. El presente informe, junto con los demás que se emitan, viene a completar el anterior descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias de cada comunidad autónoma, actualizadas, en su caso, con los proyectos autonómicos de presupuestos para 2019 ya publicados.

Publicado el proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 29 de octubre de 2018 se aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que actualiza y amplia la información previa de líneas fundamentales remitida por la comunidad. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas contenidas en

[1] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019

el proyecto señalado y la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 a partir de las mismas.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF debe definir su escenario central y efectuar la valoración de 2019 sobre una serie de supuestos:

- Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB aprobado en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el que se están elaborando los proyectos autonómicos.
- Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. percibirán unos recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) similares a los comunicados en julio, a los que se añadirían los derivados de la neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, adoptado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos. En el Informe general sobre los PEF 2108-2019 de las CC.AA.[2] publicado en junio se recogió el detalle de este efecto.
- Se considera que se aplicarán las medidas adoptadas en el acuerdo de sindicatos del pasado marzo sobre incrementos retributivos y estarán vigentes los convenios bilaterales acordados entre las comunidades y el Estado que afectan a 2019.

Aunque estos son los supuestos considerados más probables, debe considerarse también la posibilidad de que se apruebe la modificación que se está tramitando en estos momentos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) por la que se modifica el sistema de aprobación de los objetivos. De cumplirse esta circunstancia, podría salir adelante la propuesta de objetivos aprobada por el Gobierno en el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, que amplía en dos décimas el déficit que deben cumplir las CC.AA., pasando su objetivo de estabilidad del -0,1% al -0,3% del PIB.

Adicionalmente, dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE y otras medidas previstas tienen en estos recursos, el análisis se completa considerando escenarios alternativos en relación con los mismos, que, de materializarse, disminuirían la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019. Así, se tiene en cuenta el impacto que tendría en dicha probabilidad:

[2] Informe general sobre los PEF 2018-2019 de las CC.AA.

- La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA.
- La no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA.

Estos escenarios alternativos, en la medida en que afectan esencialmente a los ingresos autonómicos, tienen impacto en relación con el objetivo de estabilidad y su probabilidad de cumplimiento, pero, en principio, tienen efecto neutro en el gasto computable a efectos de la regla de gasto.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

El proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears prevé cumplir las reglas fiscales alcanzando un ligero superávit, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto inferior a la tasa de referencia fijada del 2,7%. Según se recoge en el proyecto de presupuestos de la comunidad para 2019, la comunidad prevé cumplir el objetivo de estabilidad alcanzando en 2019 un ligero superávit que lo situaría en el 0% del PIB, así como la regla de gasto, con un crecimiento del gasto computable por debajo del límite fijado.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,4% del PIB. Este punto de partida está condicionado por operaciones no recurrentes (principalmente sentencias) reconocidas en el ejercicio, por un importe cercano a los 200 millones de euros, que suponen en torno al 0,6% del PIB regional. Eliminado el efecto de dichas operaciones, la comunidad no necesitaría llevar a cabo ajuste alguno para cumplir el objetivo de estabilidad, ni aun considerando el efecto de sentencias también esperadas en 2019, por un importe muy inferior al del año anterior, unos 60 millones de euros, el 0,2% del PIB regional. En este contexto, de acuerdo con los datos del proyecto, la comunidad prevé un crecimiento de los recursos cercano al 9% en su conjunto, por lo que aumentarían seis décimas su peso en el PIB, recogiendo, entre otros conceptos, los recursos del sistema por una cifra superior a la notificada en julio -al incorporar la estimación de la posible neutralización del SII del IVA- y una previsión de ingresos de capital a percibir del Estado superior a la del ejercicio anterior, por el convenio de carreteras que esperan que se reconozca para este año y otros importes no especificados. Por otro lado, la comunidad espera un aumento de los gastos cercano al 4% en su conjunto, condicionado por la no recurrencia de las operaciones extraordinarias del ejercicio anterior, lo que disminuiría una décima su peso en el PIB. La evolución conjunta de los gastos registra diferencias en su composición: en los gastos corrientes se prevén tasas de crecimiento muy elevadas, por encima del 8%, que afectan especialmente a los gastos de personal y las transferencias corrientes, y que, en parte, están

condicionadas por las medidas adoptadas con carácter general, como las derivadas del Acuerdo con sindicatos de marzo o la supresión de algunas de las medidas de restricción del gasto adoptadas en el ámbito educativo por el Real Decreto-Ley 14/2012. Por otro lado, los empleos de capital, afectados por las sentencias, disminuyen en torno al 20%. La comunidad no ha precisado medidas de ingresos y gastos previstas para 2019 que condicionen la evolución del escenario planteado.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *factible* que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears cumpla el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB, y la regla de gasto para 2019, con cierta holgura. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la comunidad, similar al estimado por ésta, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste de tres décimas. A partir de la información proporcionada en las líneas, actualizada con el proyecto de presupuestos para 2019, y bajo los supuestos del escenario central de la AIReF, se estima que la evolución de los recursos, en su conjunto, será más moderada que la prevista por la comunidad, al calcular un impacto menor de la neutralización del SII del IVA y no contemplar los fondos adicionales del Estado previstos por la comunidad por el convenio de carreteras mientras no se reconozca por parte del Estado dicho compromiso. En cualquier caso, se espera que los ingresos autonómicos crezcan por encima del 4%, manteniendo su peso en el PIB regional. Por otro lado, la AIReF considera que la ejecución de los empleos, aun acusada en el caso de los gastos corrientes, será en conjunto, inferior a la planteada en el presupuesto autonómico, lo que, teniendo en cuenta los gastos extraordinarios de partida (fundamentalmente sentencias reconocidas en 2018), supondría una caída de 4 décimas en el PIB regional. Precisamente el elevado gasto extraordinario que se espera que la comunidad registre en 2018 determina que, al no replicarse en 2019 en la misma medida, no se aprecie riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para este ejercicio. Se observa, así, que alcanzar un saldo que permita el cumplimiento simultáneo del objetivo de estabilidad y la regla de gasto es igualmente factible.

Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019 oscilaría de *probable* a *improbable*. Frente a la previsión derivada del escenario central, bajo el objetivo actual del -0,1% del PIB la no instrumentalización de la neutralización del efecto del SII del IVA, supondría para la comunidad un crecimiento de los recursos en su conjunto superior al 3%. Esta evolución, con el aumento esperado en los gastos, permitiría alcanzar en 2019 un déficit similar al objetivo del -0,1% del PIB, por lo que seguiría siendo *factible* cumplirlo, aunque de forma más ajustada. Sin embargo, un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin

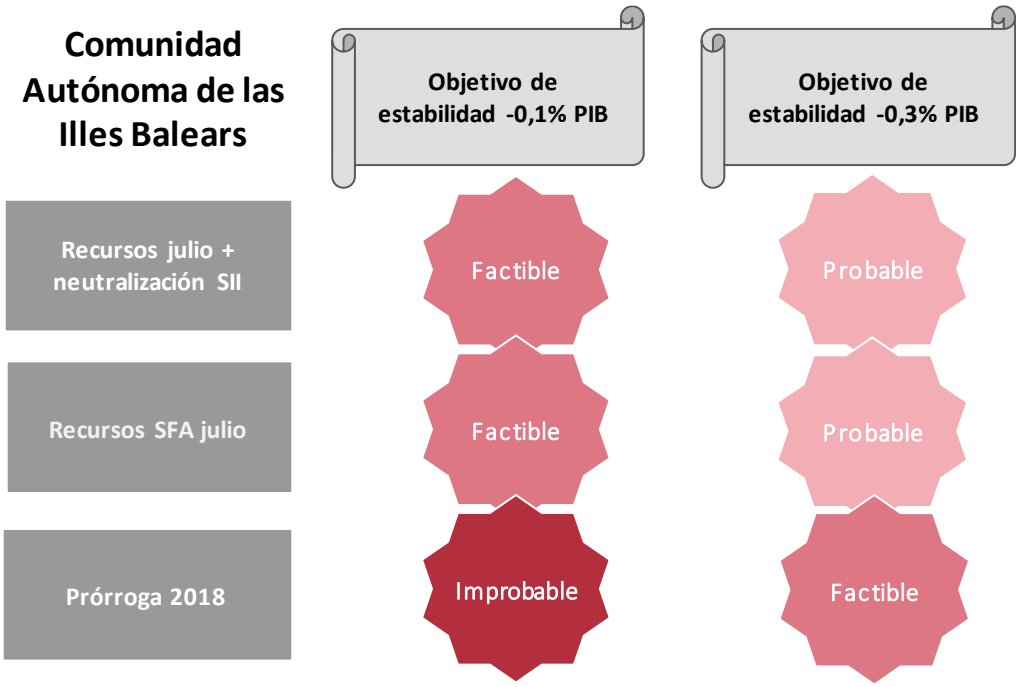
instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA, tendría una incidencia acusada en el saldo. Con un crecimiento de los recursos inferior al 2%, bajo las previsiones de gasto, se mantendría en 2019 un saldo similar al de 2018, con lo que el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% pasaría a apreciarse *improbable*.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, mejoraría la probabilidad de cumplimiento del objetivo, especialmente en el caso de que fuera acompañado de una medida adicional dirigida a neutralizar el impacto del SII del IVA, en cuyo caso habría holgura para su consecución.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado un proyecto de PGE para 2019, hace necesario que se lleve a cabo una ejecución prudente del presupuesto que se apruebe, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto por la comunidad, la AIReF en un futuro informe formulará la correspondiente recomendación, dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

La figura siguiente resume las valoraciones de la AIReF respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad por la comunidad en el escenario central y los alternativos.

CUADRO 1. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD DE 2019 BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS. CA DE LAS ILLES BALEARS



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. La comunidad no proporciona información sobre el cumplimiento del objetivo de deuda en su proyecto de ley de presupuestos para 2019. No obstante, de acuerdo con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda para las CC.AA., el MINHAC permitirá a la comunidad endeudarse para financiar una necesidad de financiación del 0,1% del PIB correspondiente al objetivo de déficit fijado para 2019 a pesar de que la comunidad prevé obtener un superávit de 15 millones en ese ejercicio. La AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones que, al recalcular el objetivo de deuda para su verificación al cierre del ejercicio, se tenga en cuenta la necesidad de financiación real de la comunidad cuando esta sea inferior al objetivo de estabilidad fijado. Por su parte el MINHAC, aunque ha indicado que estudiará la propuesta, parece que sigue defendiendo los mismos elementos del actual sistema. Por tanto, como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores[3], la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

[3] Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AAPP 2018

4 RECOMENDACIONES

Como la AIReF ya viene señalando en informes anteriores, no existe una consistencia en la fijación de las reglas fiscales. El objetivo de estabilidad se fija independientemente de la regla de gasto, de manera que el objetivo puede resultar un límite máximo demasiado amplio donde la verdadera restricción provenga de la aplicación de la regla de gasto, que exija incurrir en menor déficit o incluso en superávit. Así mismo, el objetivo de deuda, recalculado para verificar su cumplimiento, se fija como límite máximo permitiendo incrementar el endeudamiento neto por el déficit teórico del objetivo de estabilidad independientemente de cuál sea la liquidación al cierre.

Por este motivo, la AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones que, al recalcular el objetivo de deuda no se tenga en cuenta el objetivo teórico de estabilidad sino la necesidad o capacidad de financiación real de la comunidad al cierre del ejercicio. El MINHAC, aunque ha señalado que estudiará esta propuesta, parece que sigue defendiendo los elementos del actual sistema al señalar que el objetivo está formulado en términos de máximo, siendo las CC.AA., en el ejercicio de su autonomía financiera, las que deben utilizar dicho recurso para financiar sus verdaderas necesidades de financiación, así como la falta de incentivos por parte de las comunidades de agotar un margen de deuda cuando no fuese necesario. En definitiva, el MINHAC parece renunciar a la fijación de un objetivo realista para confiar en la prudencia de las CC.AA. a la hora de incrementar su endeudamiento neto.

La AIReF considera que, sin perjuicio de que a efectos prácticos el nivel de deuda irá asociado a las necesidades reales de financiación, no es bueno para la credibilidad y la robustez del marco fiscal que se vacíe de contenido a una de las tres reglas fiscales que lo conforman y que se renuncie a la existencia de un objetivo de deuda pública realista y efectivo para las CC.AA. al servicio del principio de sostenibilidad financiera.

A estos efectos, si bien la AIReF no vuelve a reiterar esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella,

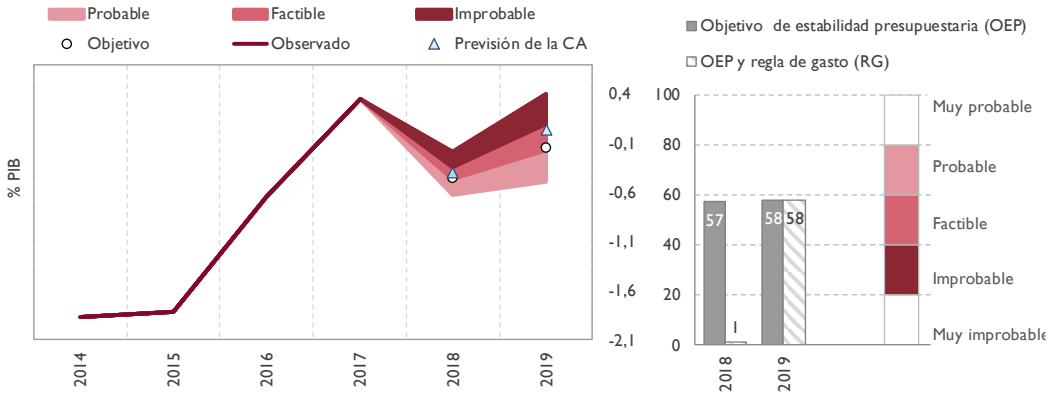
mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

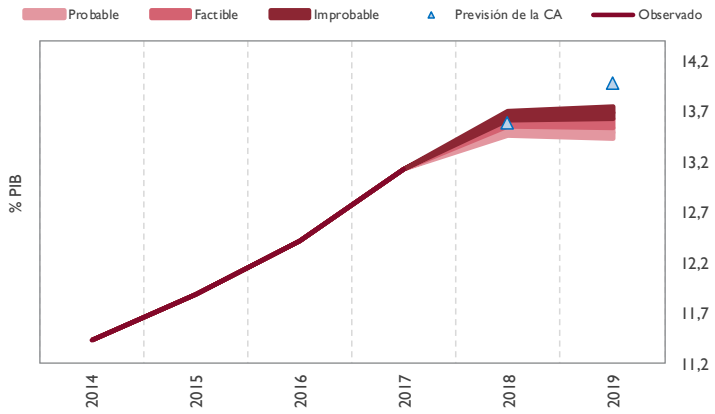
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



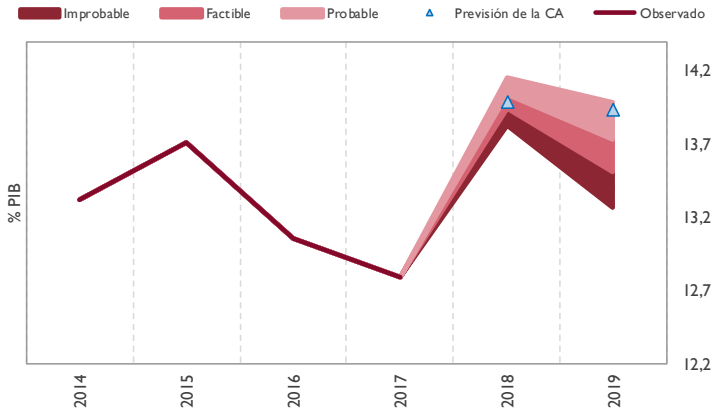
La AIReF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears cumpla en 2019 el objetivo de estabilidad fijado pudiendo alcanzar, aunque de forma más ajustada, el equilibrio previsto en el proyecto de presupuestos de la comunidad. Bajo las previsiones de recursos y empleos actuales, teniendo en cuenta el gasto extraordinario de 2018 que no se replicará en 2019, no se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto, por lo que se observa cierta holgura para el cumplimiento simultáneo de ambas reglas fiscales.

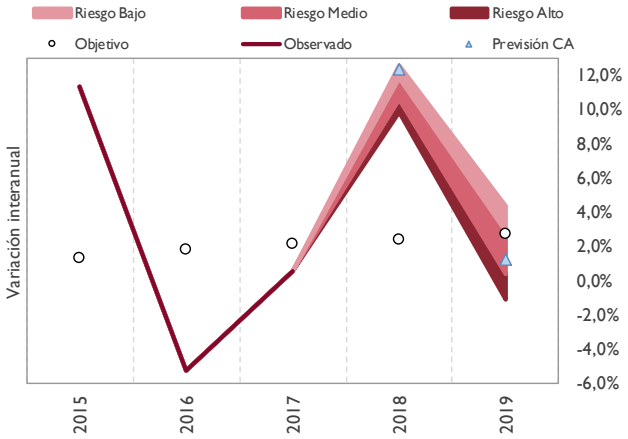
B. Recursos (% PIB)



La AIReF estima que el nivel de ingresos que previsiblemente alcanzará la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en 2019 será inferior al recogido en el proyecto autonómico, al contemplar un menor importe de transferencias a percibir del Estado, tanto por estimar inferior la neutralización del SII del IVA como por no contemplar ingresos del convenio de carreteras, en tanto no se reconozca el compromiso en el Estado a través de los PGE u otras normas.

C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)





La AIReF estima que en 2019 la Comunidad Autónoma de las Illes Balears alcanzará un nivel de empleos inferior al previsto por la comunidad, con una variación sobre el cierre de 2018 de en torno al 2% condicionado por la no recurrencia de los gastos extraordinarios de 2018 y la consideración de un crecimiento, aunque acusado, más moderado del resto de empleos. El elevado nivel de partida del gasto computable esperado en 2018 hace que se estime para 2019 una variación similar a la esperada por la comunidad, inferior a la tasa de referencia fijada, por lo que no se aprecia riesgo respecto al cumplimiento de la regla de gasto en este año.