INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

INFORME 57/2018

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
Anexo I: Gráficos para el análisis 12

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 Cantabria, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 12 de noviembre de 2018 se aprobó por el Consejo de Gobierno el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 de la Comunidad de Autónoma de Cantabria, que actualiza y amplia la información previa de líneas fundamentales remitida por la comunidad. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y

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

medidas contenidas en 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 Cantabria prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB con una variación del gasto computable ajustada a la tasa de referencia del 2,7%. Según se recoge en el proyecto de presupuestos para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB y calcula que la tasa de crecimiento del gasto computable se ajustará al límite del 2,7%.

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 exigiría un ajuste de tres décimas para cumplir las previsiones autonómicas del proyecto para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los recursos por encima del 4%, que mantendrían su peso en el PIB regional, y un aumento de los gastos en términos de contabilidad nacional en torno al 2%, disminuyendo tres décimas su peso en el PIB. Las previsiones de ingresos recogen, entre otros conceptos, los recursos del sistema notificados en julio más la estimación en 50 millones de euros de la posible neutralización del SII del IVA, así como una evolución del resto de ingresos ligeramente superior al 2%, que registra un importe similar al del ejercicio anterior a percibir del Estado por el convenio para la financiación de inversiones del Hospital Marqués de Valdecilla, cuantía similar a la recibida en 2018. Por el lado de los gastos, el proyecto registra, sobre el nivel esperado al cierre del año anterior, un incremento inferior al 2% en el conjunto de los gastos corrientes, y cercano al 4% en los gastos de capital. No ha precisado medidas sustanciales de ingresos ni gastos para 2019.

A partir de la evolución de los empleos, el proyecto autonómico recoge una estimación del gasto computable para 2019 que, sobre el previsto en el presupuesto inicial de 2018, supondría un crecimiento del 2,7%.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *factible*, que la Comunidad Autónoma de Cantabria alcance, *aunque sin holguras*, el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad de Cantabria, similar

al estimado por la comunidad una vez actualizadas las previsiones con la última información obtenida sobre el convenio con el Estado, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste cercano a las 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 similar a la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, si bien considerando un menor importe de los recursos que pueda recibir la comunidad para neutralizar el efecto del SII del IVA y, por el contrario, una evolución más favorable del resto de ingresos. En cuanto a los gastos, la AIReF estima alcanzar un nivel superior al previsto por la comunidad, condicionado por la evolución de los gastos corrientes. Se prevé un nivel de partida de estos gastos superior al esperado por la comunidad en 2018 y un crecimiento más acusado en 2019, que supondría una caída de dos décimas de su peso en el PIB regional. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espera un mayor crecimiento del gasto corriente que el de años anteriores. En definitiva, el crecimiento estimado en los ingresos y gastos determina que se considere *factible, aunque ajustado* llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

En la misma línea, la AIREF considera que el crecimiento del gasto computable, aunque se ve favorecido por el incremento de recaudación derivado de la regulación estatal del tramo especial del IH, podría estar muy ajustado al límite máximo del 2,7%, por lo que se aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla.

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 oscila de *probable* a *muy 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 inferior al 3% sobre 2018 que, frente al aumento esperado en los gastos, llevaría en 2019 a un saldo similar al esperado en el ejercicio anterior. Adicionalmente, 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

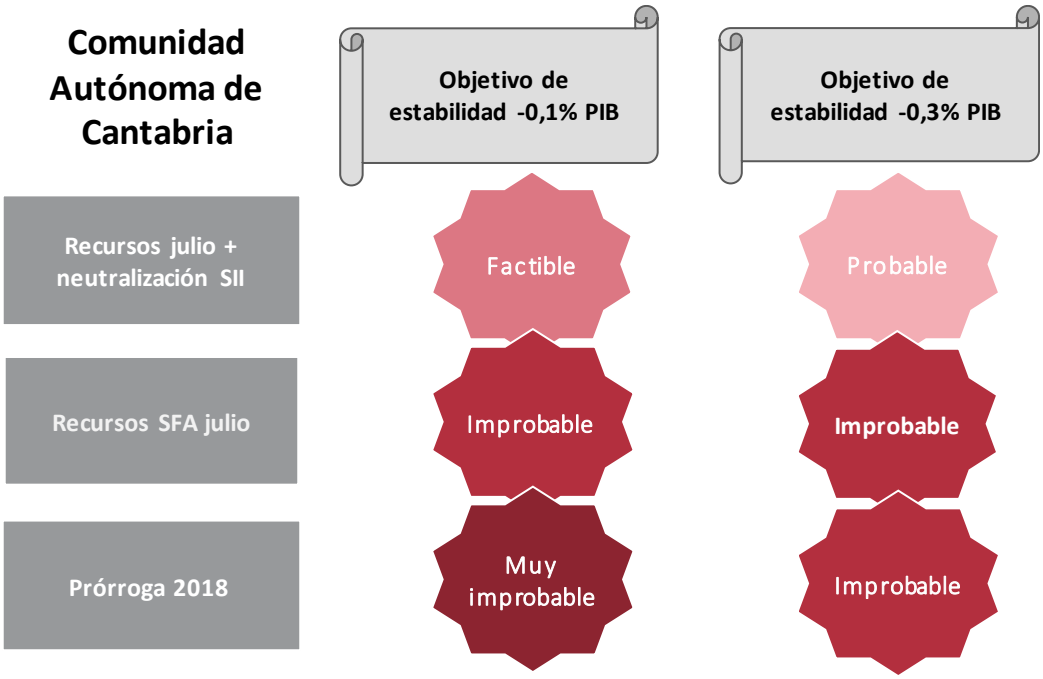
saldo, ya que con un crecimiento de los recursos inferior al 1% sobre el nivel esperado en el ejercicio anterior empeoraría el saldo de 2019 respecto al de 2018, alejándose sustancialmente del objetivo.

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 en todos los supuestos considerados sobre los recursos a percibir en 2019, si bien se mantendrían, en general, los mismos rangos de probabilidad.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado un proyecto de PGE para 2019, ni se han adoptado las medidas comunicadas por el MINHAC para la neutralización del efecto del SII del IVA en la liquidación de 2017, 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 CANTABRIA



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma de Cantabria cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. En su proyecto de ley de presupuestos para 2019, la comunidad señala el nivel de deuda y las operaciones previstas por la comunidad al cierre de 2019, las cuales se corresponden con el aumento neto del endeudamiento que está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda de las CC.AA. (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo y el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas) y, por tanto, a priori permitirían cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. 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 y, por tanto, también en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

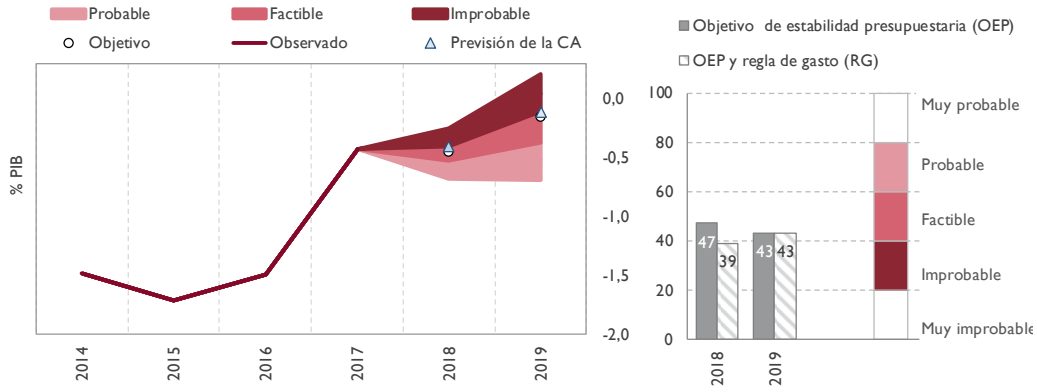
El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

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

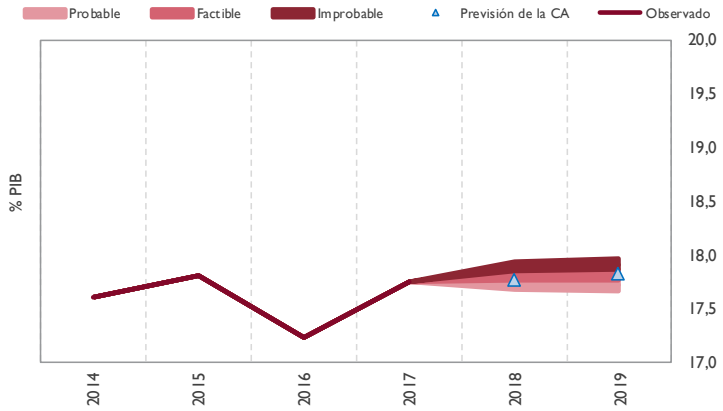
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



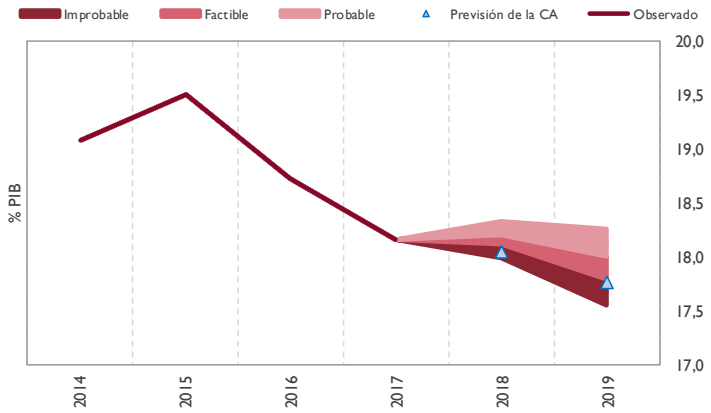
La AIReF considera *factible* que la Comunidad Autónoma de Cantabria alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en el proyecto de presupuestos de la comunidad, si bien de forma ajustada. La regla de gasto no resulta más restrictiva que el déficit para la comunidad, pero se observa un riesgo moderado en relación con la misma.

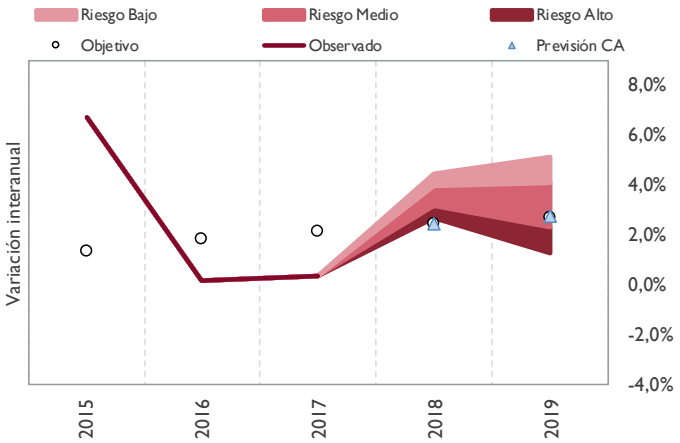
B. Recursos (% PIB)



El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria recoge una previsión de ingresos similar a la estimada por la AIReF, con un crecimiento del 4% sobre el ejercicio anterior que llevaría al mantenimiento de su peso en el PIB regional.

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





La AIReF estima que en 2019 la Comunidad Autónoma de Cantabria alcanzará un nivel de empleos superior al previsto por la comunidad en su proyecto, al considerar, en el caso de los gastos corrientes, un nivel de partida de 2018 superior y un crecimiento más acusado para 2019. Respecto a la regla de gasto, la AIReF estima que el crecimiento del gasto computable en 2019 podría ser superior al límite del 2,7% previsto por la comunidad, por lo que se aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla.