INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME 60/2018

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 de Madrid, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 30 de octubre de 2018 se aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid 2019, 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 de Madrid prevé cumplir las reglas fiscales alcanzando un saldo del -0,1% del PIB, similar al objetivo fijado, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,7%, igual a la tasa de referencia fijada. Según se recoge en el proyecto de presupuestos de la comunidad para 2019, la comunidad prevé cumplir el objetivo de estabilidad y alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB con un crecimiento del gasto computable ajustado al límite de la tasa de referencia del 2,7%.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,2% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste de una décima para cumplir las previsiones autonómicas del proyecto para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los ingresos en torno al 5%, que aumentarían una décima su peso en el PIB, y un aumento de los gastos en torno al 4%, lo que mantendría su peso en términos de PIB regional. Estas evoluciones incorporan en los ingresos, además de los recursos del sistema de financiación comunicados en julio, ingresos esperados por enajenación de inversiones -75 millones por encima de la previsión de 2018- y el efecto de las medidas de rebaja fiscal previstas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) -por un importe conjunto estimado de 38 millones de euros-. En el ámbito de los gastos, el proyecto presenta un importante crecimiento tanto de los gastos corrientes, especialmente de personal, como de los de capital. La comunidad valora en 52 millones de euros las medidas autonómicas de incremento de las retribuciones del personal, adicionales a las acordadas con carácter general en el ámbito estatal, que afectarían especialmente al ámbito educativo, compensadas por medidas diversas de ahorro en gastos corrientes, algunas de ellas en materia de farmacia, por un importe conjunto de 25 millones de euros.

La evolución señalada de los empleos no financieros llevaría, de acuerdo con las estimaciones del proyecto, a un crecimiento del gasto computable

ajustado al 2,7% gracias al efecto neto de las medidas normativas adoptadas, que amplían el margen de crecimiento de este gasto. Así, se registra el efecto del aumento en la recaudación derivado de la regulación estatal del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos (la comunidad no había ejercido la totalidad de la capacidad normativa posible); si bien este aumento queda compensado por las medidas de rebaja fiscal previstas por la comunidad para este ejercicio.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *probable* que la Comunidad de Madrid cumpla el objetivo de estabilidad para 2019, si bien se aprecia *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad de Madrid, similar al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste de una décima. 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 favorable que la planteada en el proyecto de presupuestos autonómico, al considerar los posibles fondos que pueda recibir la comunidad para neutralizar el efecto del SII del IVA en la liquidación de los recursos del sistema de 2017, y que el proyecto no contempla en su escenario. Con un crecimiento previsto de los empleos similar al recogido por la comunidad, la AIReF considera posible alcanzar un saldo ligeramente más favorable que el considerado en el proyecto, por lo que se estima *probable* cumplir el objetivo de estabilidad. Sin embargo, la AIReF considera que el crecimiento previsto en los empleos no financieros puede llevar a un aumento del gasto computable superior a la tasa de referencia, a pesar del efecto favorable del incremento neto de recaudación derivado de medidas normativas, por lo que se aprecia un *riesgo moderado de incumplimiento* de la regla de gasto. Se observa, así, que alcanzar un saldo que permita el cumplimiento simultáneo del objetivo de estabilidad y la regla de gasto es factible pero muy ajustado.

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 *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 del 5% previsto en el proyecto que, frente al aumento esperado en los gastos, permitiría alcanzar en 2019 el déficit contemplado en el escenario autonómico, siendo *factible* cumplir el objetivo del -0,1% del PIB. 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, ya que con un

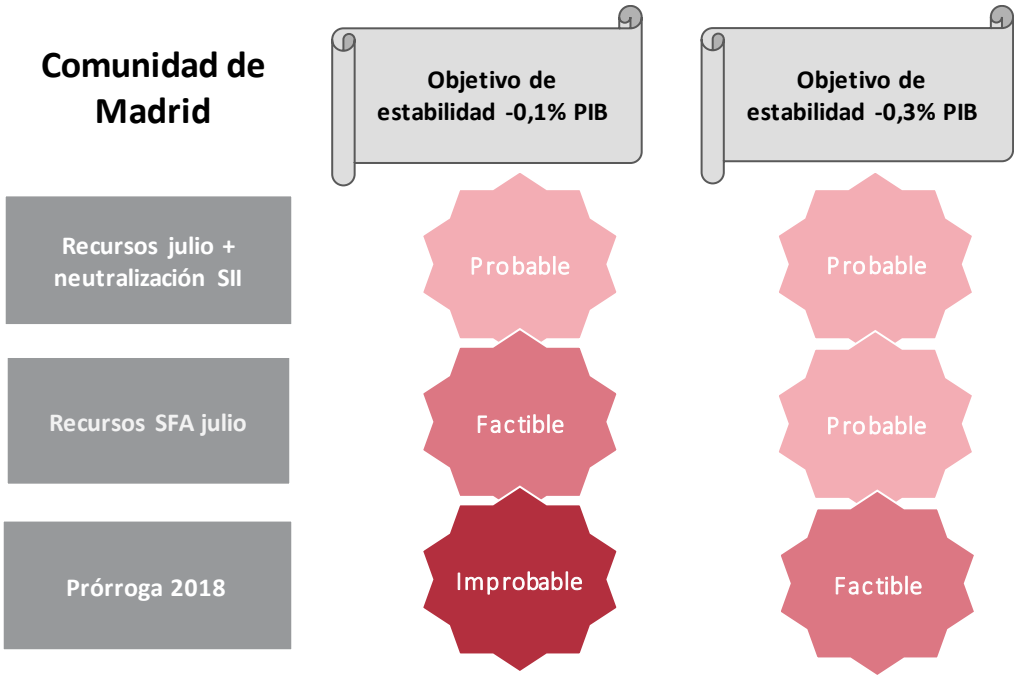
crecimiento de los recursos del 3%, bajo las previsiones de gasto, empeoraría el saldo sobre el de 2018, con lo que el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019 pasaría a apreciarse *improbable*.

Si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, mejoraría la probabilidad de cumplimiento del mismo en el caso de que el nuevo objetivo fuera acompañado de una medida adicional dirigida a neutralizar el impacto del SII del IVA, aunque se mantendría en el rango de *probable* cumplimiento.

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 formulará en un futuro informe 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. C. DE MADRID



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad de Madrid cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. De acuerdo con la información proporcionada por la comunidad, el nivel de deuda previsto al cierre de 2019 se corresponde con aumentos netos en ese ejercicio del endeudamiento que están contemplados por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (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.

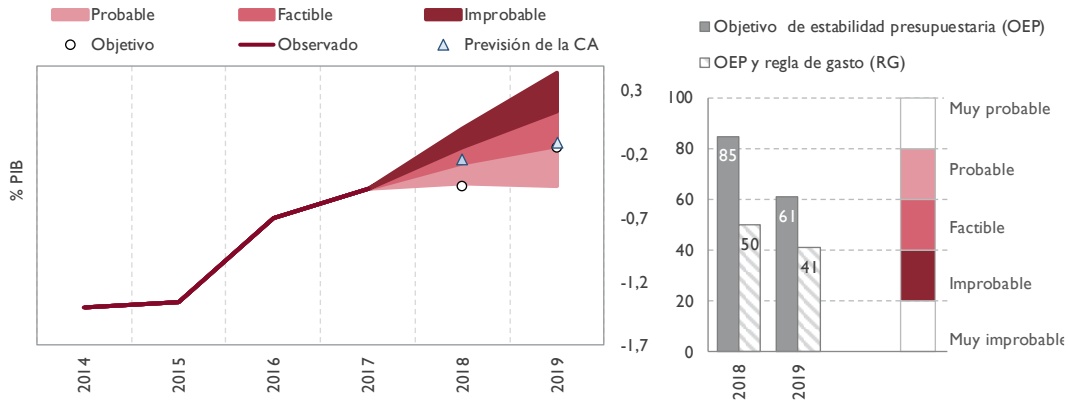
El Presidente de la AIReF

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

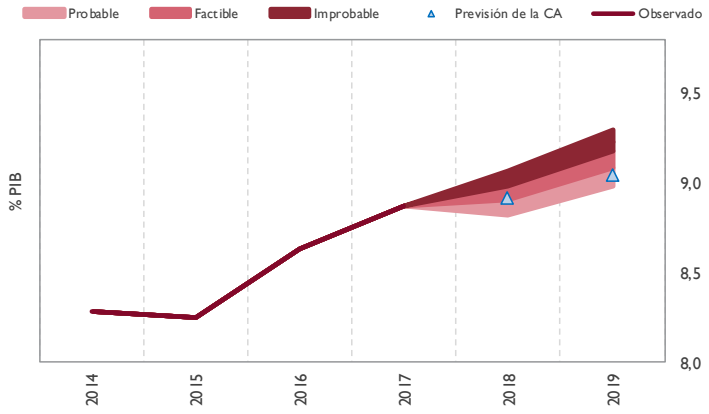
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



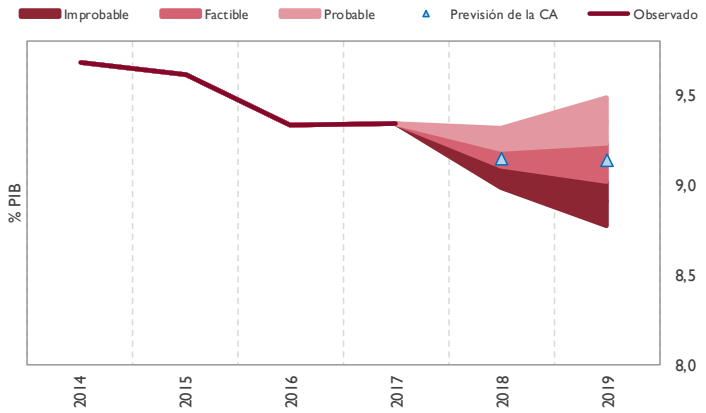
La AIReF considera *probable* que la Comunidad de Madrid cumpla en 2019 el objetivo de estabilidad fijado y recogido en el proyecto de presupuestos de la comunidad. Bajo las previsiones de recursos y empleos actuales, se aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, por lo que no se observa holgura para el cumplimiento simultáneo de ambas reglas fiscales.

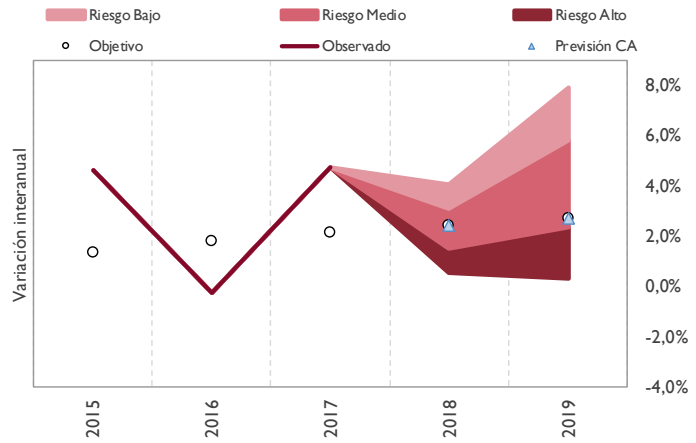
B. Recursos (% PIB)



Se consideran prudentes, en conjunto, las previsiones de recursos contenidas en el proyecto de presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2019, ya que, aunque se advierten riesgos de desviación en algunas partidas de ingresos, no se contempla los posibles recursos destinados a neutralizar el efecto del SII del IVA adoptado en 2017.

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





La AIReF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos similar al previsto por la comunidad, con una variación sobre el cierre de 2018 de en torno al 4%, lo que, considerando la evolución previsible de las exclusiones a la regla, apunta a un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, que podría derivar a riesgo alto ante pequeñas desviaciones, a pesar del efecto neto favorable de las medidas normativas adoptadas en materia de ingresos para este ejercicio (mayor recaudación del IH compensada en parte por las rebajas fiscales en ISD e ITPAJD).