INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

INFORME 61/2018

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
4.1. Recomendaciones nuevas 13
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 la Región de Murcia, la AIReF analiza sus previsiones presupuestarias y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio. El 23 de noviembre de 2018 se aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 de la Comunidad de Autónoma de la Región de Murcia, 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

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

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 la Región de Murcia prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB con una variación del gasto computable inferior 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. Respecto a la regla de gasto, el proyecto recoge una tasa de crecimiento del gasto computable del 1,5%, por debajo del límite del 2,7% 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 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 en torno al 3%, que perderían una décima de peso en el PIB, y un aumento de los gastos inferior al 2%, con lo que reducirían cuatro décimas su peso en el PIB regional. Las previsiones de ingresos recogen, entre otros conceptos, los recursos del sistema comunicados en julio más la estimación de los recursos a percibir por la posible neutralización del SII del IVA - y un crecimiento significativo de los ingresos a percibir de los fondos de la UE. La comunidad registra el impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en 2016 y 2017 en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el IRPF y los menores ingresos esperados por enajenación de inversiones respecto a los estimados en 2018, compensados en parte con la mayor recaudación derivada de la regulación estatal del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos (recogido en los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta). En conjunto, un impacto neto negativo sobre los ingresos de 19 millones. Por el lado de los gastos, el proyecto registra, sobre el nivel esperado al cierre del año anterior, un incremento muy limitado del conjunto de los gastos corrientes, solo superior al 2% en el caso de los gastos de personal, y una caída de los de capital. La comunidad estima que se incurrirá en menores gastos por un importe de 15 millones, derivado de los ahorros esperados por las medidas previstas en el Servicio Murciano de Salud (31 millones), fundamentalmente en el ámbito farmacéutico, compensados por el mayor gasto estimado en 16 millones de

las medidas de personal (siendo la principal medida la devolución de la paga extra de 2013 suprimida en su momento).

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 1,5%.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia alcance 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 Extremadura, superior al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 pueda exigir un ajuste de más de un punto de PIB. 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 el nivel de los recursos, en su conjunto, será inferior al recogido en el proyecto de presupuestos autonómico, fundamentalmente al partir de un nivel inferior en 2018. En cuanto a los gastos, aunque la AIReF prevé que se alcance un nivel inferior de gastos de capital al estimado por la comunidad, estima un crecimiento y el importe de los gastos corrientes esté muy por encima de las estimaciones autonómicas. 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 sustanciales 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 *muy improbable* llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

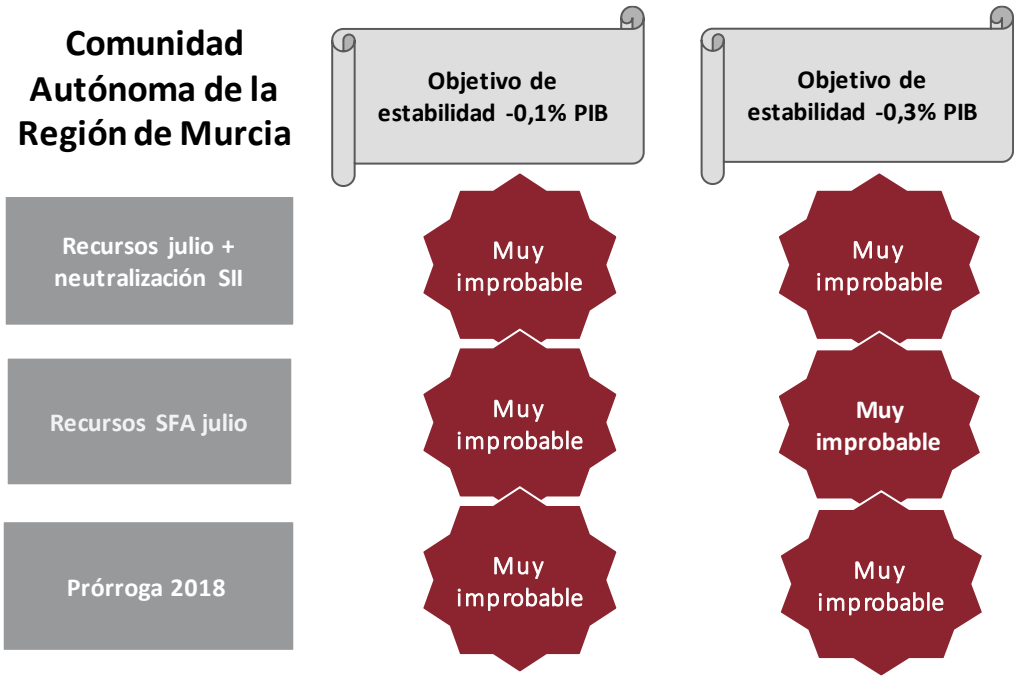
Por otro lado, la AIREF considera que el gasto computable tato en 2018 como en 2019 será superior al recogido en el proyecto autonómico, y que la variación del mismo, condicionada por el aumento esperado en los gastos corrientes puede estar muy ajustado a la tasa de referencia del 2,7%. Esta circunstancia y el efecto desfavorable de los menores ingresos esperados en el año por las medidas de rebaja fiscal de años anteriores hacen se aprecie un *riesgo* de incumplimiento de la regla de gasto que, aun estimándose aún *moderado,* podría acentuarse sin un control estricto de la ejecución del gasto.

Bajo escenarios alternativos distintos respecto al objetivo de estabilidad y a los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirá la comunidad en 2019, se siguen apreciando graves dificultades para cumplir el objetivo de estabilidad de 2019. 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% que, frente al aumento esperado en los gastos llevaría a un saldo similar al de 2018. 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 implicaría un crecimiento negativo de los recursos

Ni siquiera si se modificara el objetivo de estabilidad aprobándose para todas las CC.AA. el -0,3% del PIB, se apreciaría una mejora en la probabilidad de cumplimiento del mismo.

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 LA REGION DE MURCIA



3 OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 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 previsto por la comunidad al cierre de 2019, el cual se corresponde con el aumento neto del endeudamiento que está contemplado 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 permitiría 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.

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

4 RECOMENDACIONES

La AIReF ha recomendado en numerosos informes la necesidad de que en la propuesta de fijación de objetivos de estabilidad se tuviera en cuenta la situación de cada subsector, con el fin de dotar de realismo y legitimidad a dichos objetivos y permitir un seguimiento adecuado de los mismos. En el ámbito autonómico, esta recomendación desciende a nivel individual, de forma que igualmente se ha plasmado en diversos informes la necesidad de que se tenga en cuenta la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad en la distribución horizontal del objetivo del subsector. Ello con el fin de evitar, por un lado, el establecimiento para algunas comunidades de metas imposibles que desincentiven la realización de actuaciones dirigidas a su cumplimiento; y, por otro, una holgura para otras comunidades que haga que los objetivos fijados pierdan su sentido como reglas fiscales.

Hasta la fecha, las últimas propuestas de objetivos han seguido sin reconocer, a nivel de subsector, el superávit de las Corporaciones Locales y, a nivel individual, la incidencia de la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad. Analizado el proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las previsiones de la misma para el cierre de 2018 y 2019, se observa que la distancia respecto al objetivo, si bien se ha moderado en los últimos años, sigue siendo muy sustancial, sin que la situación de la comunidad permita apreciar márgenes de actuación suficientemente efectivos para cerrar dicha brecha en un año, tanto más cuanto que una parte importante de su gasto está condicionado por medidas adoptadas con carácter general.

La AIReF no comparte la idea de que no se reconozca la situación particular de cada subsector y de cada administración a la hora de fijar los objetivos de estabilidad. Si bien no vuelve a reiterar esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella, dada la importancia para la credibilidad del marco fiscal de que se fijen objetivos realistas y que incentiven a su cumplimiento, la AIReF mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

4.1. Recomendaciones nuevas

La desviación respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, unida a la situación ajustada apreciada en cuanto a la regla de gasto, hace que en este momento se considere imprescindible que la comunidad ponga en marcha actuaciones que, dentro de sus posibilidades, favorezcan el proceso de consolidación y el cumplimiento de las reglas fiscales, evitando al mismo tiempo medidas que puedan perjudicar dicho cumplimiento.

En consecuencia, ***la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que***:

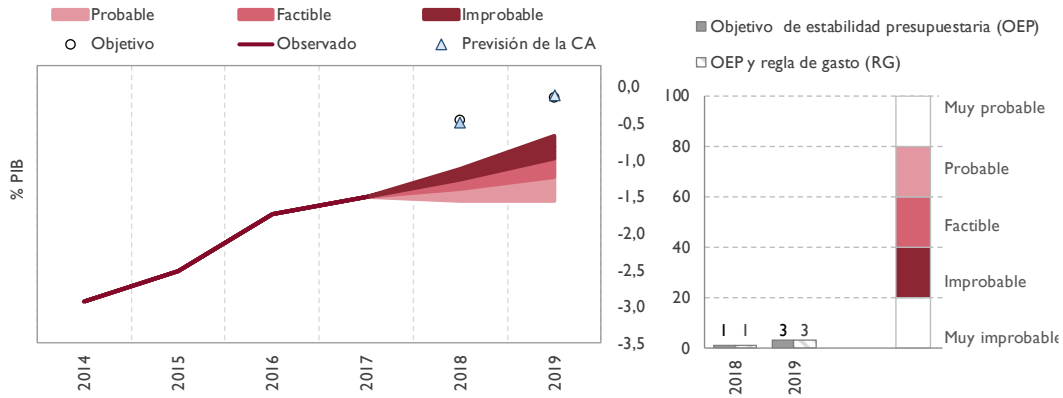
1. ***En la aprobación del presupuesto para 2019 evite medidas que perjudiquen el cumplimiento de las reglas fiscales, y lleve a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorezcan dicho cumplimiento.***

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

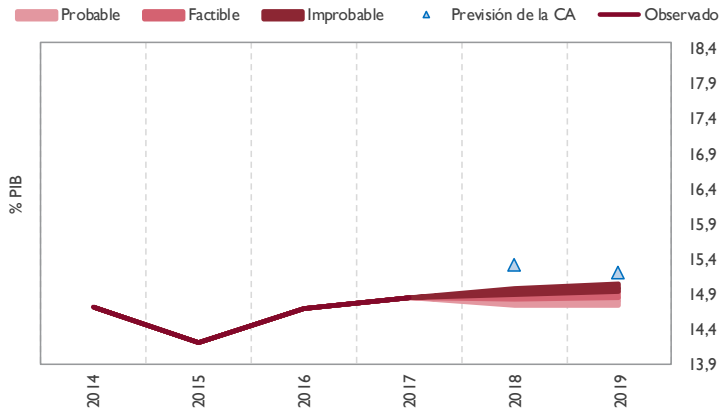
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



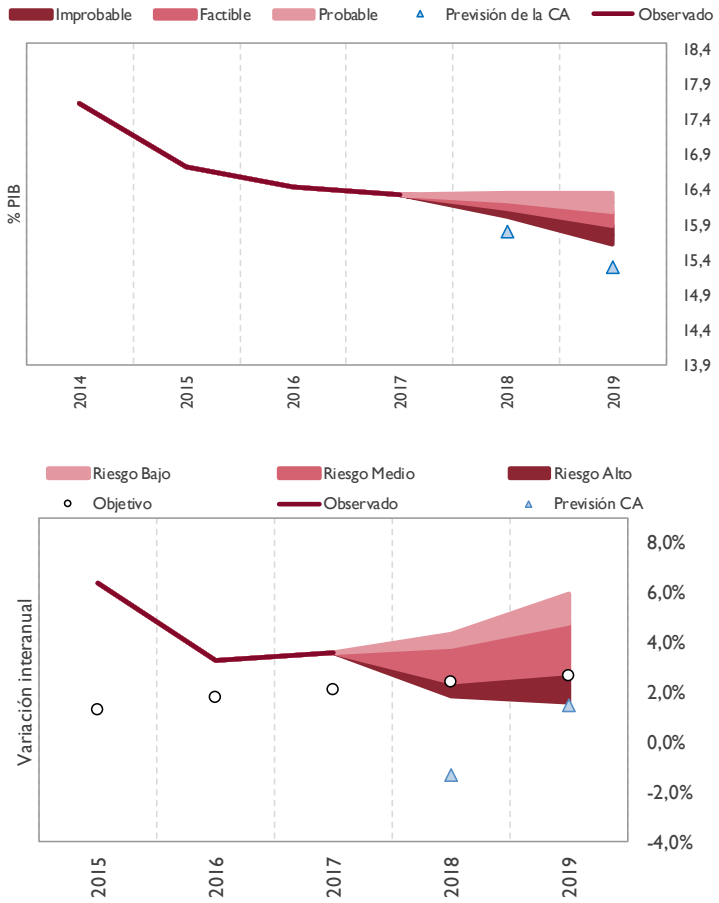
La AIReF considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en el proyecto de presupuestos de la comunidad, debido a las desviaciones observadas al cierre de 2018 y al escaso margen de ajuste que parece ofrecer la evolución de ingresos y gastos. La regla de gasto no resulta más restrictiva que el déficit para la comunidad, aunque se aprecian riesgos de incumplimiento de la misma.

B. Recursos (% PIB)



El proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia registra para 2019 previsiones de ingresos superiores a las estimadas por la AIReF en línea con los mayores ingresos esperados al cierre de 2018 por la comunidad respecto a los previstos por la AIReF.

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



La AIReF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos corrientes muy superior al previsto por la comunidad en su proyecto, al considerar un nivel de partida superior y un crecimiento más acusado de estos gastos. Esta circunstancia unida al efecto negativo derivado de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en años anteriores que mantienen su impacto en 2019, hace que se observe un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto para 2019.