

INFORME SOBRE LOS PRESUPUESTOS INICIALES 2019. COMUNITAT VALENCIANA

INFORME 28/2019





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. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO..... | 7 |
| 2. OBJETIVO DE DEUDA | 11 |
| 3. RECOMENDACIONES | 12 |
| 3.1. Recomendaciones nuevas..... | 12 |
| ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS | 15 |
| G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) | 15 |
| G.2. Recursos (% PIB) | 15 |
| G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) | 16 |

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 1 de abril de cada año, un Informe sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el que se analicen las variaciones sobre las líneas fundamentales de presupuestos previamente informadas. El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece que la AIReF debe elaborar antes del 1 de abril un informe sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales de los presupuestos de las CC.AA. Por su parte, el artículo 18 del Real Decreto 215/2014, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, concreta que, en la elaboración de este informe, se atenderá a las variaciones en la documentación recibida, en particular con la analizada en el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe, que tiene como objeto el análisis del presupuesto aprobado, constituye excepcionalmente el primer pronunciamiento de la AIReF sobre las previsiones presupuestarias de la Comunitat Valenciana para 2019. La AIReF emitió el 20 de diciembre el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 de las comunidades autónomas que habían presentado un proyecto de presupuestos actualizando la información de las líneas fundamentales. La información necesaria relativa al proyecto de la Comunitat Valenciana fue remitida a la AIReF con posterioridad al plazo solicitado, una vez elaborados y aprobados por el comité de dirección los informes señalados. Aprobado a continuación el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana el 28 de diciembre por Ley 28/2018, el pronunciamiento sobre su proyecto ya no tuvo lugar.

La AIReF efectúa el análisis considerando los supuestos sobre financiación contenidos en los presupuestos autonómicos, si bien contempla el impacto de escenarios alternativos. En la situación política actual se acentúa la incertidumbre sobre elementos fundamentales que condicionan la situación financiera de las CC.AA., como son los recursos del sistema de financiación que finalmente percibirán en 2019. En este contexto, se valora en primer lugar con la información actual la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 considerando un escenario de recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) que contempla ingresos similares a los comunicados en julio de 2018, a los que se añadirían los derivados de la

neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA¹, aplicado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos.

No obstante, si bien la AIReF considera que el escenario más probable lleva consigo la actualización de los recursos del sistema a las previsiones reales de ingresos del Estado, existe mucha más incertidumbre sobre si finalmente se llevará a cabo alguna medida dirigida a neutralizar el impacto de la norma del SII del IVA. Por ello se valora también la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en un escenario de ingresos del sistema sin recursos adicionales por la neutralización de dicho impacto.

¹ Ver Recuadro 1 del [Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP: proyecto PGE 2019](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

La AIR^eF considera *muy improbable* que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB en 2019, apreciándose *riesgos elevados de incumplimiento de la regla de gasto*. La Comunitat Valenciana ha cerrado el 2018 con un déficit del -1,3% del PIB, como se ha señalado. Este punto de partida exige un ajuste de 1,2 puntos de PIB para cumplir el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB. La magnitud del ajuste y la evolución esperada de los ingresos y gastos en la comunidad hace que el cumplimiento del objetivo se considere muy improbable.

La evolución esperada por la AIR^eF de los ingresos y gastos llevaría en 2019 a un déficit superior al alcanzado en 2018. Si se cumplen los supuestos de financiación considerados con carácter general, los recursos del sistema crecerían un 5%, al igual que el conjunto de los recursos. Ello implicaría alcanzar un nivel de recursos muy inferior al estimado por la comunidad en su presupuesto, al no incorporarse determinados ingresos recogidos en el documento autonómico sobre los que existe una alta incertidumbre de realización: fundamentalmente, ingresos del Estado por 1.325 millones adicionales a los estimados por el sistema de financiación, así como la totalidad del crecimiento previsto en determinados ingresos tributarios u otras partidas (por encima del 20%), no sustentados en medidas o información adicional facilitada. En cuanto a los gastos, aunque la AIR^eF prevé que se alcance un nivel inferior al recogido en el presupuesto, especialmente en el gasto de capital, la evolución apreciada al cierre de 2018 y el impacto de las medidas adoptadas hacen prever un aumento superior al de los ingresos que aumentaría el déficit alcanzado en el año anterior. Esta situación hace que se considere *muy improbable* llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

Respecto a la regla de gasto, aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla en 2019. Si bien a la fecha no se dispone de los datos de cálculo de la regla de gasto para 2018, la AIREF considera que el gasto computable tanto en 2018 como en 2019 será superior al a la tasa de referencia fijada, dado el crecimiento registrado y esperado en los empleos, sin que existan medidas normativas de aumento de ingresos de carácter permanente u otras circunstancias que puedan moderar dicho crecimiento en el gasto computable.

Bajo las previsiones de gasto actuales, de no llevarse a cabo alguna medida para la neutralización del impacto del SII del IVA, el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019 se alejaría aún más. Los recursos adicionales que supondría una modificación de los plazos del SII del IVA podrían alcanzar dos décimas del PIB regional en la Comunitat Valenciana. Sin dichos recursos adicionales, manteniendo invariable la evolución esperada en los gastos, se aprecia aún más difícil el cumplimiento por la comunidad del objetivo de estabilidad de 2019.

El proyecto de presupuestos para 2019 de la Comunitat Valenciana prevé alcanzar un saldo del -0,1% del PIB. Según se recoge en el presupuesto aprobado para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB. El ajuste de 1,2 puntos que la comunidad requiere para llegar a dicho saldo se alcanzaría, de acuerdo con la información remitida por la comunidad, con un crecimiento de los recursos superior al 24%, que aumentarían 1,9 puntos su peso en el PIB regional, y un aumento de los gastos superior al 10%, que aumentaría siete décimas su peso en el PIB regional.

La comunidad prevé un crecimiento de los ingresos del 24% con medidas netas de incremento de ingresos por 192 millones. Las previsiones de ingresos del presupuesto 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 los fondos adicionales a percibir del Estado, por 1.325 millones, que los presupuestos de la comunidad registran sistemáticamente cada año. A ello se añade que el presupuesto recoge crecimientos muy superiores a los registrados en años anteriores, no sustentados en su totalidad en medidas u otra información conocida, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), tasas, ingresos patrimoniales y otros ingresos corrientes que, en conjunto, aumentarían cerca de 1.000 millones. La comunidad valora el impacto negativo en los ingresos, por 69 millones, por la no continuación de medidas adoptadas en 2017 en materia de comprobación de valores en el ISD y el ITPAJD. En sentido contrario, cuantifica en 260 millones el aumento de ingresos en ITPAJD asociado a la Ley de Medidas de 2019 y el Decreto 3/2019 del Estatuto de

creación de la Agencia Tributaria Valenciana. En conjunto, cuantifica un impacto neto positivo sobre los ingresos de 192 millones.

El presupuesto autonómico registra un crecimiento del gasto del 10%, con medidas de incremento del gasto valoradas en 233 millones. Por el lado de los gastos, el presupuesto registra, sobre el cierre del año anterior, un incremento superior al 5% en los gastos corrientes, y por encima del 100% en los de capital. La comunidad estima que se incurrirá en mayores gastos por un importe de 233 millones, con medidas cuyo impacto supera el estimado en 2018, y que afectan a personal por 96 millones -incremento de plantilla, reconocimiento de antigüedad, de sexenios al personal docente, de la carrera profesional a personal temporal en sanidad, refuerzo en servicios sociales, creación de la Agencia Tributaria Valenciana-; a servicios sociales por 77 millones -renta de inclusión valenciana, mayores prestaciones en dependencia, conciertos sociales-; y a otros gastos por 60 millones - construcción de centros educativos e implantación de la administración electrónica y modernización-.

El presupuesto no contiene información sobre las previsiones de regla de gasto para 2019. Respecto a la regla de gasto, el presupuesto no contiene información sobre las previsiones de la comunidad en relación con esta regla fiscal.

2. OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. El Ministerio de Hacienda (MINHAC) ha previsto un sistema de fijación de objetivos de deuda para las CC.AA que permite aumentar anualmente el endeudamiento neto para financiar el déficit permitido por el objetivo de estabilidad, el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas del sistema de financiación autonómico y, en su caso, los excesos de déficit de ejercicios anteriores, sin perjuicio de otros incrementos que puedan considerarse permitidos por el objetivo y que no se encuentran tasados *a priori*. Por tanto, tal y como ya ha señalado la AIR^eF en Informes anteriores², 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 el caso de la Comunitat Valenciana, a pesar del fuerte crecimiento de su nivel de deuda en los últimos años, este cumplimiento se ha producido desde que, en 2013, se fijaron por primera vez los objetivos de deuda y, por tanto, también resulta previsible su cumplimiento en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

² [Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AA.PP. 2018](#)

3. RECOMENDACIONES

3.1. Recomendaciones nuevas

Tal y como se pone de manifiesto en las conclusiones del análisis, la AIReF considera muy improbable que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de estabilidad y aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto.

La evolución de los datos de los últimos años muestra un deterioro del déficit, al tiempo que se observa una evolución alcista del gasto en 2018, que se espera se replique en 2019, impulsada por la adopción de medidas de incremento de gasto de cuantía significativa.

Por ello, la AIReF aprecia que la comunidad dispone de márgenes para reconducir la situación y recuperar la senda de consolidación hacia el objetivo, para lo que considera necesario que la comunidad adopte medidas, y que el MINHAC realice un seguimiento estrecho de su implementación.

Además, la AIReF considera que la distancia respecto al objetivo de estabilidad para 2019 todavía es muy considerable por lo que considera que es necesario que el Ministerio de Hacienda (MINHAC) evalúe la situación de la comunidad, con el objeto de poder establecer una senda de consolidación fiscal alcanzable y realista.

Por ello, **la AIReF recomienda que:**

- 1. La Comunitat Valenciana adopte medidas que permitan la reducción del gasto y/o el aumento de ingresos y con ello recuperar la senda de convergencia hacia el objetivo de estabilidad y el cumplimiento de la regla de gasto. La AIReF hará un seguimiento de esta recomendación de acuerdo con el procedimiento establecido a tal fin.**
- 2. El MINHAC realice un seguimiento estrecho de la implementación de estas medidas de cuyos resultados se informará a la AIReF antes de la elaboración del informe de julio sobre cumplimiento esperado del objetivo de estabilidad y regla de gasto 2019.**

3. *El MINHAC evalúe la situación de la Comunitat Valenciana y establezca una senda de objetivos alcanzable y realista en concordancia con su situación fiscal.*
-

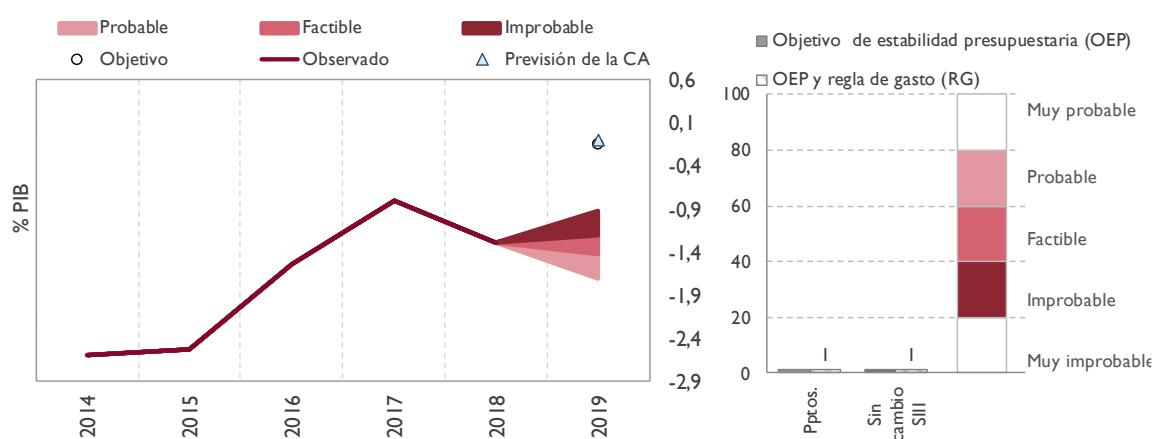
El Presidente de la AIRcF



José Luis Escrivá

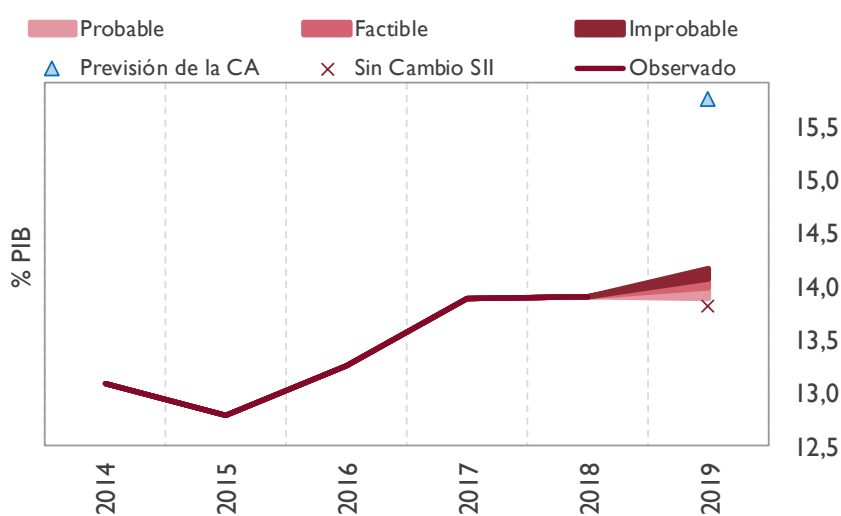
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



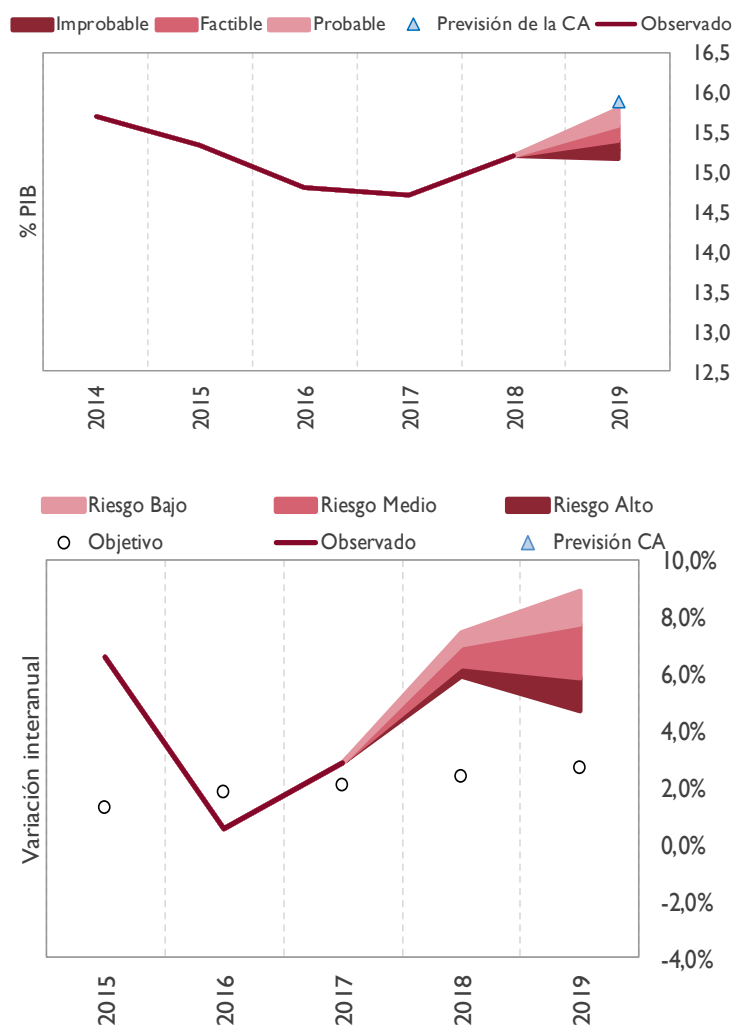
La AIReF considera muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019, debido al elevado déficit de 2018 y la variación esperada en los gastos e ingresos derivada de las medidas adoptadas. El crecimiento en los empleos determina que se aprecie un alto riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

G.2. Recursos (% PIB)



Las previsiones de la AIReF, que estiman un crecimiento del 5% de los recursos, aumentarían una décima su peso en el PIB, situándose muy por debajo de las recogidas en el presupuesto de la comunidad, al contemplar estimaciones mucho más moderadas de transferencias del Estado, impuestos, tasas y otros ingresos y no considerar el impacto estimado por la comunidad de las medidas positivas de ingresos.

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIReF estima un nivel de empleos inferior al recogido en el presupuesto autonómico, si bien implica un crecimiento acusado, en torno al 6%, debido a la evolución apreciada al cierre de 2018 y las medidas adoptadas por la comunidad para 2019. Este crecimiento apunta a un riesgo elevado de incumplimiento de la regla de gasto.