INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

INFORME 36/2019

AIReF
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

OBJETO Y ALCANCE 5

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO 7

1.1. Evolución y situación de la comunidad 7

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto 8

2. OBJETIVO DE DEUDA 11

2.1. Evolución y situación de la comunidad 11

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda 12

2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda 12

3. RECOMENDACIONES 15

ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS 17

G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) 17

G.2. Recursos (% PIB) 17

G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) 18

OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, sobre el cumplimento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas.

El presente informe recoge el análisis individual para la Comunidad Autónoma de Aragón. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019[1] que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evolución individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en la Comunidad Autónoma de Aragón, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA[2] para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en julio de 2018. Este escenario es similar al previsto por la comunidad.

[1] Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019

[2] Ver Recuadro 1 del Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: proyecto PGE 2019

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma de Aragón ha incumplido el objetivo de estabilidad desde el año 2013, salvo en 2018, e incumplió la regla de gasto en 2015 y 2017.

CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DE ARAGÓN

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	✗	✓	✗	✓
Distancia al OEP (1) informes cumplimiento objetivos	-0,9%	-0,8%	-1,4%	-0,5%	-0,3%	0,1%
Distancia en RG (2) informes cumplimiento objetivos	-1,3%	-6,5%	4,4%	-3,5%	1,1%	-1,7%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación
(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen
Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit casi dos puntos, tres de ellas por la minoración de los intereses y dos por operaciones no recurrentes. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,9 puntos del PIB, dos décimas menos si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente depurando las operaciones no recurrentes, la reducción ha sido de 1,4 puntos del PIB regional, cinco décimas por encima de la media del subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos[3] han crecido en promedio por encima del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Aragón ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,9%, por encima del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 4,1%, por encima igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del mayor aumento tanto en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta como en el resto de los ingresos.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE ARAGÓN VS SUBSECTOR

	ARA	Subsector
Empleos no financieros primarios	**1,9%**	**1,7%**
Recursos no financieros	**4,1%**	**3,0%**
Sistema de financiación	*3,6%*	*3,4%*
Resto de recursos	*5,3%*	*2,4%*

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Aragón cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, apreciándose un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto. La variación en el escenario central de ingresos de la AIReF por la no modificación del SII ha supuesto un empeoramiento de dos décimas en las previsiones de cierre para la comunidad. Adicionalmente a este efecto, la información disponible sobre el cierre de 2018 ha empeorado ligeramente las perspectivas respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019[4]. Partiendo del déficit del -0,3% publicado para 2018, la comunidad requeriría realizar un ajuste de dos décimas para alcanzar el objetivo en 2019. Sin embargo, depurando los ingresos computados en 2018 que a la fecha no se espera recibir en 2019, (fondos de la Unión Europea (UE) e indemnización por el caso Plaza[5]), el ajuste necesario sería de cuatro décimas. Dicho ajuste se consideraría *factible* si la comunidad percibiera en 2019 fondos del sistema adicionales a los estimados por la

[3] Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

[4] Informe sobre los presupuestos iniciales 2019. CA de Aragón

[5] Plataforma Logística de Zaragoza, S.A.

neutralización del impacto del SII del IVA y una indemnización similar a la del año anterior por el caso Plaza. De no producirse alguno de estos dos factores, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se consideraría *improbable*, y de no darse ninguno de ellos *muy improbable*. Por otro lado, a pesar de la evolución contenida de los empleos, la variación de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto determina un riesgo moderado de incumplimiento de la regla en 2019.

Los ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón al cierre de 2019 perderían cinco décimas de peso en el PIB regional, adicionales a las dos derivadas del impacto del SII del IVA. La caída esperada en el conjunto de los ingresos está condicionada fundamentalmente por la no reiteración en 2019 de fondos extraordinarios percibidos en 2018, por fondos de la UE y por la indemnización recibida por el caso Plaza, que continúa resolviéndose en proceso extrajudicial por la parte reclamada pendiente de indemnización. Así, el moderado crecimiento de los recursos del sistema en el escenario actual considerado, ligeramente por encima del 1%, queda anulado por la evolución del resto de los ingresos. Ello determina que se espere un nivel de recursos ligeramente por debajo del alcanzado en 2018, perdiendo siete décimas de peso en el PIB regional. De obtenerse la indemnización prevista por la comunidad por el caso Plaza, los recursos experimentarían un ligero crecimiento que moderaría la caída de los recursos sobre el PIB a cinco décimas.

Se prevé que los gastos crezcan en torno al 2% perdiendo cuatro décimas de peso en PIB. La comunidad no prevé en 2019 medidas relevantes de incremento del gasto en materia de personal adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. Por el contrario, se esperan ahorros en este ámbito por el menor gasto derivado de la finalización en 2018 de la devolución de la paga extra de 2012 y de la no reiteración de sentencias registradas en materia de personal. Estos factores junto con la estimación de las medidas procedentes del Real Decreto-ley 24/2018 y el impacto que puede derivarse de otros factores como el mayor gasto esperado por cambio de MUFACE a Seguridad Social en la reposición de los empleados, hace que se prevea un crecimiento de los gastos de personal cercana al 3%. Para el resto de los empleos se estima, en su conjunto, un crecimiento muy limitado, especialmente en gastos de capital, favorecido por el bloqueo de créditos aplicado por la comunidad. Así, la AIReF considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, en torno al 2%, cayendo su peso en PIB cuatro décimas.

Se aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto. El bajo riesgo de incumplimiento derivado de la evolución prevista en los empleos se ve empeorado por la evolución esperada en los fondos de la UE

que se toman como referencia de los gastos excluidos. Ello determina que se aprecie un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Aragón ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2013 y 2014 y, en una ocasión no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2013 y 2014, durante estos años, la comunidad ha cumplido los objetivos fijados y, en una ocasión, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. CA DE ARAGÓN

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✗	✗	✔	✔	✔	✔
Distancia al OD(*) informes cumplimiento objetivos	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Nivel endeudamiento	16,2%	18,3%	20,6%	21,6%	22,0%	21,9%

(*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación
Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 16,2% al 21,9% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Aragón asciende al 21,9% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa unos 2 puntos porcentuales por debajo del subsector que, a esa fecha, asciende al 24,3% del PIB.

2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos anteriores pronunciamientos de la AIReF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), en línea con sus previsiones de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Además, prevé un aumento de deuda por el importe del FLA 2018 recibido en 2019. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC, por lo que permitirían, a priori, su cumplimiento.

2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

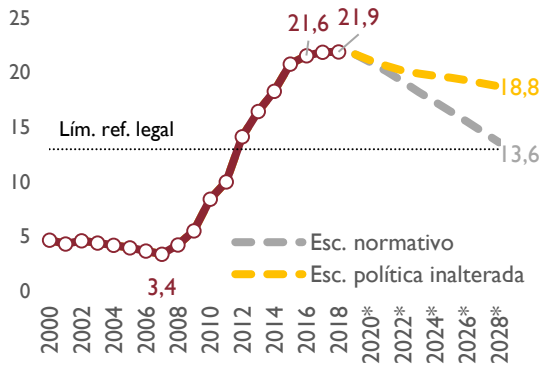
El riesgo para la sostenibilidad de Aragón es "medio". Según la metodología[6] utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo "medio" para la sostenibilidad financiera de Aragón, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y los relativamente bajos ingresos corrientes sobre PIB. La agencia de calificación S&P sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión (BBB), aunque cerca del límite inferior.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio cerca de 3 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 18 puntos hasta el máximo alcanzado en 2018. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la

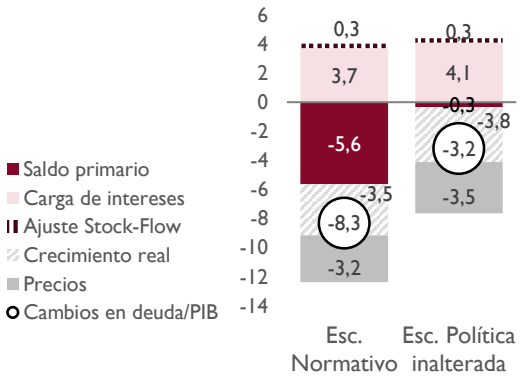
[6] El análisis de AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

deuda cerca de 3 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda del 21,7% del PIB.

EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)



CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 10 AÑOS (2019-2028)



En su escenario normativo[7] la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 13,6 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2029. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 18,8% a finales de 2028. La reducción de 8,3 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (5,6 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 6,7 puntos), mientras que la carga de intereses resta 3,7 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,56% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -0,9% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce menos de la mitad (3,2 puntos), consecuencia principalmente de mantener un saldo primario nulo (0% del PIB), saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

[7] Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%

3. RECOMENDACIONES

En el informe sobre presupuestos iniciales 2019 de la Comunidad Autónoma de Aragón se consideró que, si bien la desviación respecto al objetivo apreciada en el informe de líneas 2019 seguía existiendo, el comportamiento de la comunidad estaba en línea con las recomendaciones de la AIReF.

La consideración del actual escenario de ingresos del sistema empeora las perspectivas para la comunidad, ya que el escenario actual más probable, de acuerdo con la información del MINHAC, no conlleva la neutralización del impacto del SII. La AIReF ha recomendado al MINHAC en el informe general de cumplimiento esperado, Informe 33/2019[8] que aclare cuanto antes a las CC.AA. la situación previsible de financiación para el ejercicio. Si de dichas aclaraciones resultara el mantenimiento del escenario actual, dado el significativo importe que el impacto del SII supone en la comunidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad exigiría acomodar la ejecución del gasto.

Adicionalmente a este efecto, en el presente informe se aprecia un ligero deterioro de las perspectivas respecto a las consideradas en el informe de abril, debido a la información actual sobre ingresos registradas en 2018 que no se espera que se repliquen en 2019, asociado al menor margen temporal para la adopción de actuaciones, sin que haya desaparecido la incertidumbre sobre la posibilidad de obtención de ingresos extraordinarios por el procedimiento extrajudicial vigente por le caso Plaza. En esta situación, la AIReF recomendaría a la comunidad la actuación de medidas específicas y concretas sobre el gasto, solicitando al Ministerio la activación de las medidas preventivas del artículo 19 de la LOEPSF.

No obstante, existe una serie de factores por los que la AIReF considera que no caben recomendaciones adicionales a las derivadas del cumplimiento del artículo 18.1 de la LOEPSF:

[8] Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019

- Ha comunicado la realización de actuaciones en relación con los gastos (bloqueo de créditos).
- Mantiene una ejecución contenida de los gastos.
- El crecimiento de su gasto computable de acuerdo con las estimaciones de la AIReF estaría cercano a la tasa de referencia.
- Podría recibir ingresos extraordinarios que aliviaran su situación.

En esta situación ***la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Aragón que:***

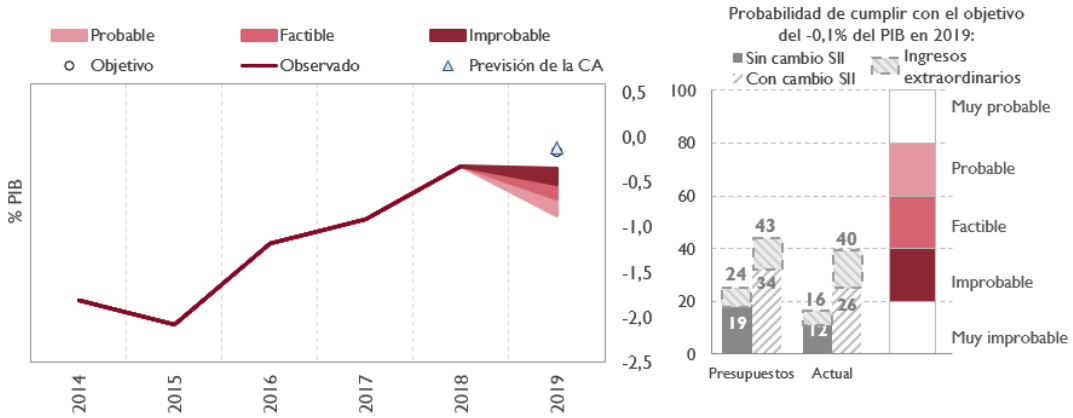
1. ***Haga un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y realice, en su caso, el ajuste que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales.***

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

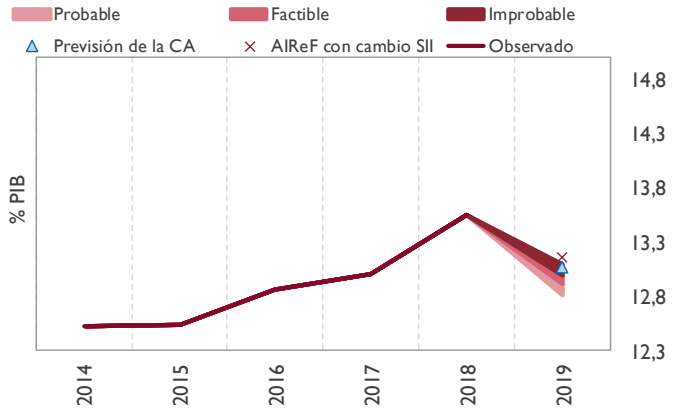
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



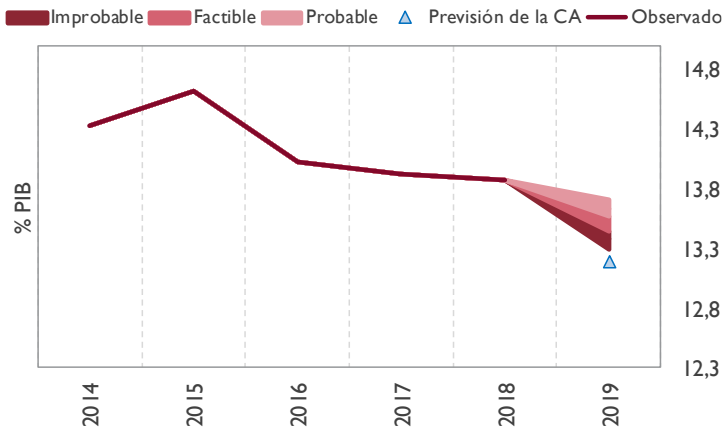
Se considera *muy improbable* que la CA de Aragón cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central considerado. No obstante, el escenario mejoraría, pudiendo llegar a considerarse factible, si se neutralizara el impacto del SII y se percibieran ingresos extraordinarios por el caso Plaza similares a los del ejercicio anterior. De darse solo una de las anteriores circunstancias, el cumplimiento del objetivo se consideraría improbable. La comunidad prevé percibir los ingresos del caso Plaza, llegando a un saldo cercano al -0,1%.

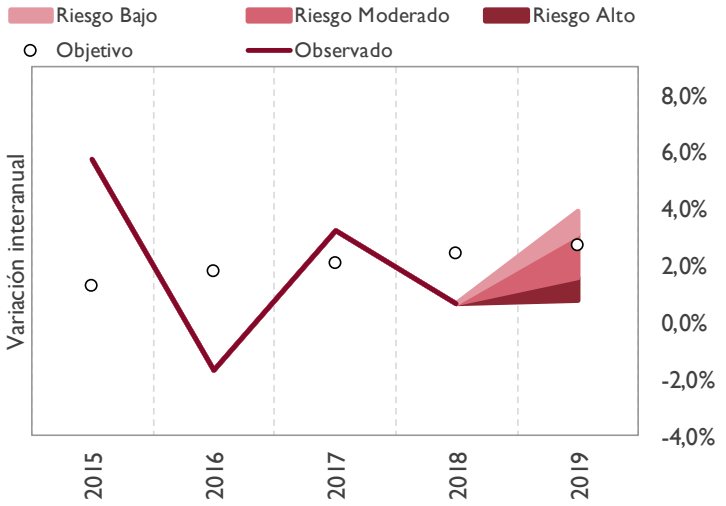
G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca por encima del 1%, cayendo cinco décimas su peso en el PIB. El crecimiento limitado de los ingresos del sistema de financiación se compensa con la caída esperada del resto de ingresos (fondos de la UE e ingresos extraordinarios). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, la caída de los recursos sería menor en 2 décimas. La Comunidad registra los ingresos esperados por el Caso Plaza en una cuantía similar a la percibido en 2018, lo que sitúa sus previsiones por encima de las de la AIReF.

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





Se considera que los empleos de Aragón en su conjunto pueden crecer por debajo del 2% en 2019, con un crecimiento de los gastos de personal superior al 3% compensado con la contención en la evolución del resto de empleos, con lo que su peso en el PIB caería cuatro décimas. Las previsiones autonómicas contemplan una caída de los empleos que sitúa su nivel por debajo del estimado por la AIReF.

Se aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto a pesar del limitado crecimiento estimado en lo empleos, por el efecto desfavorable de la minoración esperada en los fondos de la UE. La comunidad prevé una caída del gasto computable al estimar un crecimiento inferior de los empleos.