

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

INFORME 38/2019





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](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://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.....	11
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 cumplimiento 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 las Illes Balears.** Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019<sup>1</sup> que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, 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<sup>2</sup> 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 difiere del previsto por la comunidad en la última previsión facilitada, que considera las entregas a cuenta en prórroga sin

---

<sup>1</sup> [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

<sup>2</sup> Ver Recuadro 1 del [Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: proyecto PGE 2019](#)

recursos adicionales por la neutralización del SII del IVA. El escenario y la información sobre medidas facilitados por la comunidad para 2019 y 2020 previsiblemente se revisarán y actualizarán en el Plan Económico-Financiero que elabore por el incumplimiento de la regla de gasto de 2018 y que será objeto de informe de la AIReF.

# 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 las Illes Balears ha incumplido el objetivo de estabilidad en 2014 y 2015, e incumplió la regla de gasto en 2014, 2015 y 2018.

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

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Distancia al OEP <sup>(1)</sup> informes cumplimiento objetivos	0,3%	-0,7%	-1,0%	0,2%	0,9%	0,0%
Distancia en RG <sup>(2)</sup> informes cumplimiento objetivos	-6,9%	4,8%	10,0%	-7,1%	-1,7%	7,6%

(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 ocho décimas de PIB, cinco de las cuales se derivan de la reducción de intereses, aunque depurando las operaciones no recurrentes la reducción sería superior en seis décimas.** En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 0,8 puntos del PIB, 6 décimas más si depuramos el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, excluido el gasto en intereses (y depuradas las operaciones no recurrentes) la reducción ha sido de 0,9 puntos del PIB regional, similar a la media del subsector.

**En este periodo, tanto los gastos como los ingresos<sup>3</sup> han crecido en promedio más que el subsector.** El gasto primario de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 3,3%, por

<sup>3</sup> 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).

encima del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 4,9%, por encima igualmente del crecimiento promedio del subsector, 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 LAS ILLES BALEARS VS SUBSECTOR**

	BAL	Subsector
<b>Empleos no financieros primarios</b>	<b>3,3%</b>	<b>1,7%</b>
<b>Recursos no financieros</b>	<b>4,9%</b>	<b>3,0%</b>
<i>Sistema de financiación</i>	3,9%	3,4%
<i>Resto de recursos</i>	6,8%	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 las Illes Balears cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un *riesgo alto* 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 la ejecución a la fecha ha empeorado las previsiones del resto de ingresos y de gastos respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019<sup>4</sup>. A partir del -0,4% del PIB del cierre de 2018, que registró un gasto extraordinario derivado de sentencias por más de tres décimas de PIB, la comunidad no requeriría realizar ajuste alguno para alcanzar el objetivo en 2019. Mantener esta situación, que se considerará factible en el informe anterior bajo las previsiones de ingresos anteriores, se aprecia ahora *improbable* con el aquel escenario, y resulta *muy improbable* con el escenario actual, teniendo en cuenta la evolución prevista en el resto de los ingresos y gastos. Por otro lado, las actuales estimaciones de empleos y de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto elevan su riesgo de incumplimiento.

**Los ingresos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears al cierre de 2019 mantendrían su peso en el PIB regional si no fuera por el impacto del SII del IVA que minoraría dos décimas dicho peso.** Bajo el escenario central señalado,

---

<sup>4</sup> [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2019. CA de las Illes Balears](#)



los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían un 2%. La evolución del resto de los ingresos está condicionada por la evolución estimada en los impuestos cedidos tradicionales (ITPAJD), cuyo crecimiento se ha revisado a la baja con los datos de ejecución a la fecha y, en sentido contrario, por el menor importe esperado de transferencias del Estado. En conjunto, se espera un crecimiento moderado de estos ingresos, que lleva a estimar que el conjunto de los recursos crecerá por debajo del 2%, por lo que se reduciría dos décimas su peso en el PIB regional. La comunidad corrige a la baja su escenario de ingresos respecto al registrado en el presupuesto reduciendo significativamente las previsiones de recaudación de ITPAJD y de transferencias del estado y, fundamentalmente, recogiendo los recursos del sistema en prórroga, sin prever su actualización ni la neutralización del impacto del SII, lo que sitúa sus previsiones por debajo de las de la AIRcF.

**Se prevé que los gastos crezcan cerca del 3% a pesar de la no reiteración por el mismo importe de gastos extraordinarios de 2018, perdiendo dos décimas de peso en PIB.** La comunidad, siguiendo la tendencia del año anterior, prevé un importante crecimiento de los gastos corrientes concentrado en los gastos de personal, para los que prevé un aumento del 8% en el que incorpora, entre otros factores, el impacto de las medidas autonómicas adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. El efecto conjunto de estas medidas 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, junto con la ejecución observada hasta la fecha, ha revisado al alza las estimaciones de la AIRcF sobre remuneración de asalariados en la comunidad, estimándose un crecimiento de estos gastos superior al 7%. Por otro lado, se ha incorporado el mayor gasto registrado en 2019 por las inundaciones de la comarca de Levante. Así, aunque la minoración de los gastos extraordinarios por sentencias en contra mitiga el crecimiento de los gastos, se estima que los empleos, en su conjunto, podrían crecer cerca del 3%, perdiendo dos décimas de peso en el PIB.

**Se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto.** En el informe de presupuestos iniciales se consideró un riesgo moderado de incumplimiento de la regla. Sin embargo, las perspectivas se han agravado por varias razones: la revisión al alza de las previsiones de los empleos corrientes y la información actualizada sobre las medidas de rebaja fiscal previstas y gastos de carácter extraordinario. Así, se estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto puede crecer por encima de la tasa de referencia del 2,7%, superando incluso la tasa de crecimiento nominal esperado del PIB en 2019.



# 2. OBJETIVO DE DEUDA

## 2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha cumplido todos los años el objetivo de deuda y en ninguno de ellos 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. Durante estos años, la comunidad no solo ha cumplido los objetivos fijados, sino que, en todas las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda, cumpliendo sobradamente esta regla fiscal.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. ILLES BALEARS

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD <sup>(*)</sup> informes cumplimiento objetivos	0,6%	0,1%	0,2%	0,8%	0,3%	0,7%
Nivel endeudamiento	25,8%	29,6%	30,4%	30,1%	29,4%	27,6%

(\*) 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 25,8% al 27,6% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de las Illes Balears asciende al 27,6% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa algo más de 3 puntos porcentuales por encima 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 la amplitud del 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), un poco por encima de su previsión de déficit al cierre (0,05% PIB), y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Además, prevé aumentar su deuda por operaciones formalizadas en 2018 cuyo desembolso se producirá en 2019 por 79 millones, de los cuales 35 millones ya se descontaron de la deuda de 2018<sup>5</sup> y, en la medida en que los 44 millones restantes tengan la misma naturaleza, ambos permitirían un aumento de deuda en 2019. Estas operaciones podrían ser compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC permitiendo, a priori, su cumplimiento.

### 2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

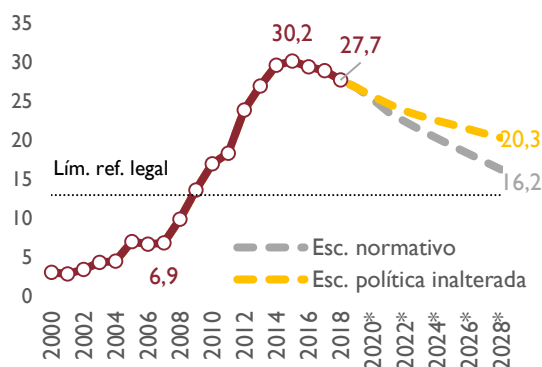
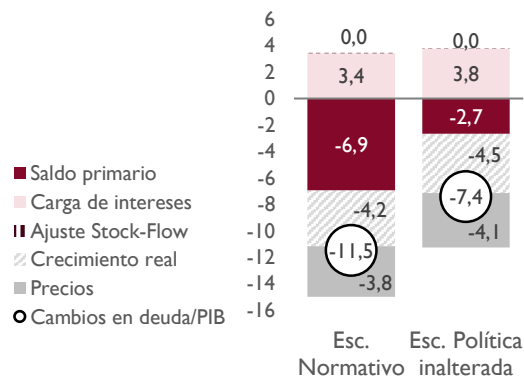
**El riesgo para la sostenibilidad de Illes Balears es “ligeramente alto”.** Según la metodología<sup>6</sup> utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “ligeramente alto” para la sostenibilidad financiera de Illes Balears, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y el escaso espacio tributario disponible. 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 27 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 5 puntos de PIB.** Desde el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 23 puntos hasta el máximo alcanzado en 2015. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 27 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 5 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda del a 26,8% del PIB.

---

<sup>5</sup> Según se establece en el Informe del MINHAC, del 10 de mayo, sobre grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda y de la regla de gasto de 2018.

<sup>6</sup> El análisis de la 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.

**EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)**

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


En su escenario normativo<sup>7</sup> la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 16,2 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2032. 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 20,3% a finales de 2028. La reducción de 11,5 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (6,9 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 8,2 puntos), mientras que la carga de intereses resta 3,4 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,69% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,4% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la reducción de la ratio de deuda es sensiblemente inferior (7,4 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,27% del PIB, saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

<sup>7</sup> 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

Los datos de ejecución observados hasta la fecha y la nueva información disponible facilitada por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears empeoran significativamente las perspectivas de la AIREF sobre el cierre de 2019 para la comunidad. Incluso bajo un escenario de ingresos del sistema en el que se neutralizara el impacto del SII del IVA, la consecución del objetivo de estabilidad del -0,1% se considera improbable: el crecimiento observado del gasto y la ralentización del aumento de la recaudación por el ITPAJD en el que se han adoptado medidas de rebaja fiscal son, junto con el cambio en las previsiones de ingresos del sistema, los principales factores del empeoramiento de las previsiones.

Por otro lado, el crecimiento en los empleos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha situado el promedio de incremento del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) por encima del promedio del subsector. Las previsiones para 2019 apuntan a que se replicará la situación en este año, en el que se aprecia claramente comprometida la regla de gasto, a pesar del efecto favorable derivado del menor gasto extraordinario esperado por sentencias.

Se aprecian importantes riesgos de desviación que determinarían la solicitud de la adopción de medidas preventivas<sup>8</sup>. Sin embargo, dado que el escenario para 2019 y 2020 está pendiente de actualización y revisión en el Plan económico-financiero que la comunidad debe elaborar por incumplimiento de las reglas fiscales de 2018, la adopción de las medidas pertinentes debe realizarse en el ámbito del plan.

En este sentido, **la AIREF recomienda a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que en el plan económico-financiero que elabore para someter a informe previo de la AIREF:**

---

<sup>8</sup> [Informe sobre aplicación de los mecanismos de corrección de la LOEPSF](#)

- 
- 1. Para 2019, incorpore medidas de ajuste de gasto que mitiguen la desviación y favorezcan el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto**
  - 2. En el ámbito temporal del plan, sobre una planificación de medio plazo, plantee actuaciones y medidas que permitan un crecimiento del gasto ajustado a los ingresos previstos y a los límites exigidos por las reglas fiscales.**
- 

El Presidente de la AIREF

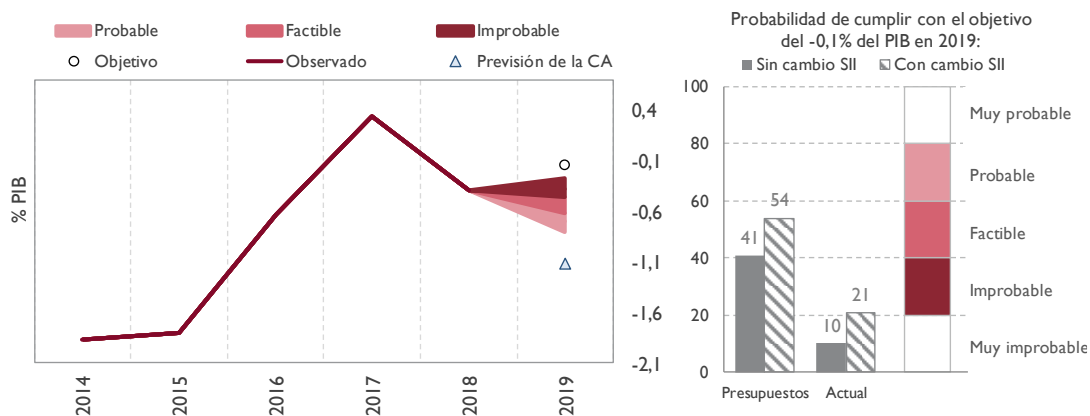


José Luis Escrivá



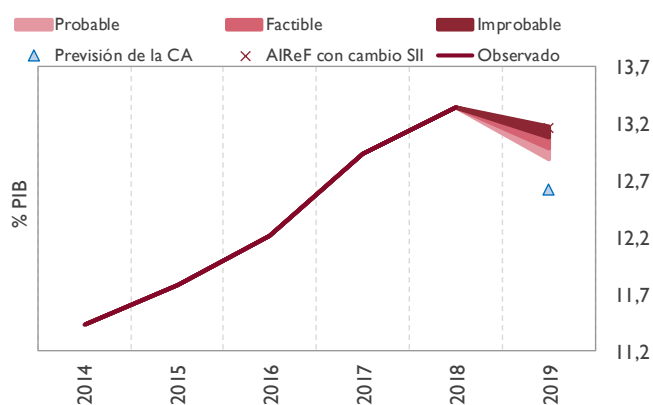
## ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



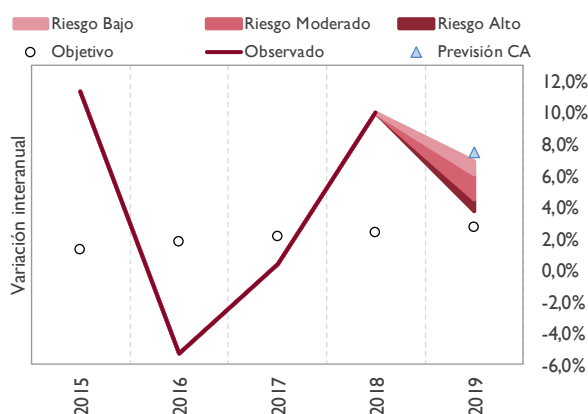
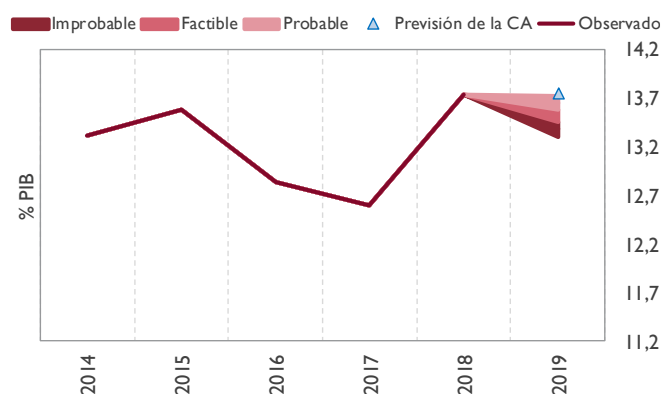
Se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central considerado, apreciándose improbable, aunque se neutralizara el impacto del SII del IVA, al haber empeorado las perspectivas sobre la evolución del ITPAJD y el crecimiento de los gastos.

### G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca por debajo del 2%, cayendo dos décimas su peso en el PIB. El crecimiento moderado de los ingresos del sistema de financiación bajo el escenario central determina una variación moderada del conjunto. De neutralizarse el impacto del SII del IVA, los recursos mantendrían su peso en el PIB. La comunidad contempla recursos inferiores al contemplar los recursos del sistema de financiación en prórroga.

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



Se considera que los empleos de las Illes Balears en su conjunto pueden crecer cerca del 3% en 2019, cayendo dos décimas su peso en el PIB. La comunidad sigue manteniendo en su escenario actual un nivel similar al recogido en su presupuesto, superior al estimado por la AIReF a pesar de la corrección al alza de los gastos corrientes.

La AIReF estima un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. Se incrementan las incertidumbres por varios elementos que afectan al cálculo del gasto computable: revisión al alza de las previsiones de empleos corrientes, nueva información sobre medidas de rebaja fiscal, e información adicional sobre el volumen de los gastos no recurrentes de 2018. La combinación de estos efectos implica un empeoramiento de las perspectivas respecto al informe de presupuestos iniciales en el que se consideró riesgo moderado.