

INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019. COMUNITAT VALENCIANA

INFORME 51/2019





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.

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.....	11
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda	12
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	16
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS	19
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)	19
G.2. Recursos (% PIB)	19
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)	20

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 Comunitat Valenciana. Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019¹ 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 Comunitat Valenciana, 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, 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 PGE, pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA² para neutralizar el efecto 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, escenario similar al autonómico. No obstante, el escenario y la información sobre medidas facilitados por la Comunitat previsiblemente se revisarán y actualizarán en el Plan Económico-

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

² Ver Recuadro 1: [Informe proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. 2019](#)

Financiero que elabore por el incumplimiento del objetivo de estabilidad y 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 Comunitat Valenciana ha incumplido tanto el objetivo de estabilidad como la regla de gasto, salvo en 2016 que cumplió esta última.

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

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

(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) Fuente: MINHAC (IGAE)

Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit nueve décimas, si bien ocho de ellas se han derivado de la minoración del gasto por intereses y la restante de operaciones no recurrentes. En este periodo se ha reducido el déficit de la comunidad en nueve décimas del PIB, una décima menos si depuramos el efecto de operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), y depuradas igualmente las operaciones no recurrentes, la reducción ha sido nula, frente a la reducción equivalente de nueve décimas en el subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos³ han crecido en promedio por encima del subsector. El gasto primario de la Comunitat Valenciana ha

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).

crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 3,4%. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 3,5%, 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. C. VALENCIANA VS SUBSECTOR

	CVA	Subsector
Empleos no financieros primarios	3,4%	1,7%
Recursos no financieros	3,5%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	3,5%	3,4%
<i>Resto de recursos</i>	3,6%	2,4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

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

Se considera muy improbable que la Comunitat Valenciana cumpla el objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB en 2019, apreciándose 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 respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019⁴. Por otro lado, la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha mantiene las perspectivas de la AIReF sobre el cierre, si bien se han corregido a la baja tanto las previsiones del resto de los ingresos como las de gastos. Por ello, se sigue considerando muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad para este ejercicio, dado el ajuste que debe realizar la comunidad para alcanzar el -0,1%, que supondría una reducción del déficit de 1,2 puntos de PIB. Respecto a la regla de gasto, la evolución de los gastos esperada por la AIReF sigue apuntando la existencia de un riesgo alto de incumplimiento.

Los ingresos de la Comunitat Valenciana al cierre de 2019 mantendrían su peso en el PIB regional, si no fuera por el impacto del SII del IVA que minora dos décimas dicho peso. Bajo el escenario central señalado, la evolución esperada en los ingresos está condicionada por el crecimiento cercano al 3% en los recursos del sistema. Este crecimiento queda moderado en el total por el limitado aumento esperado en el resto de los ingresos, del 1%, inferior al

⁴ [Informe sobre los Presupuestos iniciales 2019. Comunitat Valenciana.](#)

considerado en el informe de abril. Dicho aumento está condicionado por la caída esperada en los fondos de la Unión Europea, que en 2018 registraron un importe extraordinario, y que anula gran parte de los resultados positivos esperados en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), que, de acuerdo con la ejecución observada a la fecha, parece frenar su crecimiento. Así, la AIRcF prevé que el conjunto de los recursos en la comunidad crezca en torno al 2%, cayendo dos décimas su peso en PIB, y manteniendo un nivel muy inferior al esperado en las previsiones autonómicas actuales. Aunque la comunidad ha revisado a la baja su escenario de ingresos respecto al presupuesto aprobado estima un crecimiento superior al 10% con lo que aumentaría 0,5% su peso en PIB.

Se prevé que los gastos crezcan por encima cerca del 5%, ganando una décima de peso en PIB respecto al ejercicio anterior. Respecto al presupuesto aprobado, la Comunitat ha revisado el escenario de gastos moderando significativamente los crecimientos iniciales, especialmente en gastos de personal y de capital. La Comunitat prevé en 2019 medidas en materia de personal por 92 millones adicionales a las derivadas Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre y al impacto que puede derivarse del mayor gasto esperado por cambio de MUFACE a Seguridad Social en la reposición de los empleados. Con la información actualizada remitida por la comunidad en este ámbito y la ejecución observada a la fecha, la AIRcF ha revisado a la baja las previsiones de remuneración de asalariados respecto a las consideradas en el informe de presupuestos, si bien estimando un crecimiento en torno al 6%, similar al del ejercicio anterior. Para el resto de gastos, sin cambios en la información sobre las medidas previstas por la comunidad para 2019 (impacto adicional de la renta valenciana de inclusión, prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y otras medidas que afectan al concierto social de centros de infancia y adolescencia, exclusión social y violencia de género, construcción de centros docentes, implantación de la administración electrónica y modernización), y considerando la ejecución publicada, la AIRcF mantiene sus previsiones de crecimiento. Así, en conjunto, la AIRcF considera que los empleos podrían crecer cerca del 4%, ganando una décima de peso en el PIB respecto a 2018, mientras que la Comunitat estima una reducción de siete décimas.

Respecto a la regla de gasto, se sigue apreciando un alto riesgo de incumplimiento. Bajo las previsiones de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la información disponible sobre la evolución esperada de los componentes de la regla en 2019, se mantiene el riesgo alto apreciado en el informe de abril, mientras que la Comunitat estima una caída del gasto computable.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunitat Valenciana ha cumplido todos los años el objetivo de deuda y en la mayoría de las ocasiones no ha llegado 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 la mayoría de 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. C. VALENCIANA

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento objetivos	0,6%	0,4%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Nivel endeudamiento	32,5%	38,4%	41,5%	42,5%	42,4%	42,0%

(*) 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 32,5% al 42,0% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de la Comunitat Valenciana asciende al 42,0% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa más de 17 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 el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con el anterior pronunciamiento de la AIREF en el Informe 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 su previsión de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Así mismo, prevé la financiación de déficit de ejercicios anteriores y el aumento de deuda por el 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.

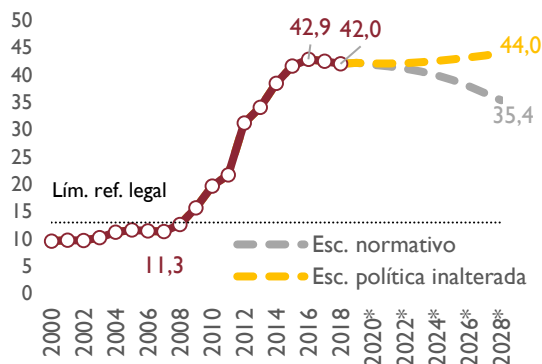
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de la Comunitat Valenciana es “muy alto”. Según la metodología⁵ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “muy alto” para la sostenibilidad financiera de la Comunitat Valenciana, siendo sus principales determinantes el elevadísimo nivel de deuda y el escaso espacio tributario disponible. Dos de las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado especulativo -Ba2 (Moody's), BB (S&P), mientras que la tercera (Fitch) la considera grado de inversión (BBB-), aunque en su límite más bajo.

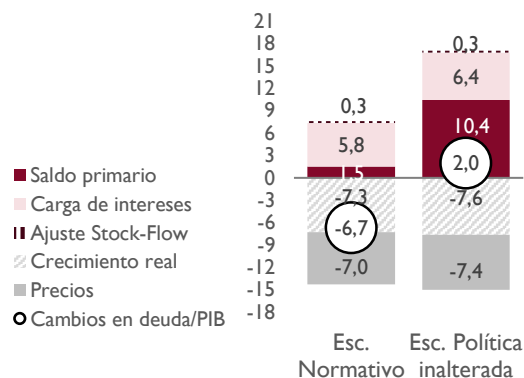
En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 42 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio cerca de 6 puntos de PIB. Desde el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB de la Comunitat Valenciana ha sido la que más ha crecido, aumentando más de 31 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 42 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda cerca de 6 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior al 42% del PIB.

⁵ 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.

EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)



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



En su escenario normativo⁶ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 35,4 % del PIB en un horizonte de 10 años, no llegando a alcanzar el límite de referencia legal antes de 2050. 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 44% a finales de 2028. La reducción de 6,7 puntos bajo un escenario normativo se explica exclusivamente por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan 14,3 puntos), mientras que la acumulación de déficits primarios y la carga de intereses restan 1,5 y 5,8 puntos respectivamente. Este escenario implica un déficit primario promedio implícito de -0,15% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,65% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se aumenta 2 puntos, consecuencia principalmente de mantener un déficit primario del 1% del PIB, saldo más en línea con el promedio observado históricamente.

⁶ 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

Al igual que en el presente informe, la AIReF consideró en el informe de presupuestos iniciales de 2019 muy improbable que la Comunitat Valenciana cumpliera el objetivo de estabilidad y se apreció un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. Por ello, la AIReF recomendó a la Comunitat que adoptase medidas que permitiesen la reducción del gasto y/o el aumento de ingresos para recuperar la senda de convergencia hacia el objetivo de estabilidad y el cumplimiento de la regla de gasto.

En respuesta a dicha recomendación, la Comunitat, además de condicionar el cumplimiento de los objetivos fiscales a la reforma del sistema de financiación señalando que había hecho un gran esfuerzo durante los últimos años para la reducción del déficit, indicó que su intención era la de avanzar en este sentido, por lo que tenía la voluntad de continuar efectuando el seguimiento de la ejecución y los procesos de revisión del gasto ya iniciados, evitando medidas de incremento de gasto.

Se recomendó, por otra parte, al MINHAC que realizara un seguimiento estrecho de la implementación por la Comunitat Valenciana de estas medidas de cuyos resultados se informaría a la AIReF antes de la elaboración de este informe. El MINHAC contestó que ya cumple esta recomendación a través del seguimiento de las medidas adoptadas o previstas en los PEF y Planes de Ajuste, lo que se publica en la Central de Información Económico-Financiera. También se le recomendó que evaluara la situación de la comunidad y estableciera una senda de objetivos alcanzable y realista en concordancia con su situación fiscal.

El escenario actual facilitado por la comunidad, si bien corrige la distribución de ingresos y gastos del presupuesto inicial, no incorpora medidas o cambios en la información que sustenten los nuevos datos. Se viene observando que, de manera reiterada, los mayores ingresos que la comunidad recoge en los presupuestos aprobados por recursos del sistema de financiación (1.325 millones de euros) son sustituidos en las previsiones de cierre posteriores por incrementos en otros ingresos y/o reducciones en los gastos, sin cambios sustanciales en las medidas o en la información adicional que fundamenten

la revisión de unos y otros, por lo que se acaban confirmando al cierre desviaciones significativas.

Por otro lado, se observa que en el periodo 2013-2018 la reducción del déficit ha descansado sustancialmente en la reducción del gasto por intereses. El promedio de crecimiento del gasto primario per cápita (depurado de operaciones no recurrentes) en la comunidad se sitúa muy por encima del promedio del subsector. Las previsiones actuales para 2019 apuntan a que se replicará la situación en este año, en el que de nuevo estaría comprometida la regla de gasto además del objetivo de estabilidad.

En la situación actual la distancia observada al objetivo de estabilidad en la Comunitat Valenciana hace que se aprecie imposible realizar en un año el ajuste necesario para cumplirlo, sin perjuicio de que su situación global exija la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a corregir las desviaciones.

En definitiva, la situación apreciada determinaría:

- la recomendación a la comunidad de la adopción de medidas concretas y compromisos efectivos dirigidos a la corrección de las desviaciones y la vuelta a una senda de consolidación del déficit
- la solicitud al MINHAC de la adopción de medidas preventivas⁷
- la recomendación reiterada al MINHAC de que revise los objetivos teniendo en cuenta la situación de la comunidad, con el fin definir un calendario de consolidación progresivo, exigente y realista.

Sin embargo, los dos primeros puntos exigen matizaciones, dado que la comunidad está en un proceso de elaboración/aprobación de un Plan económico-financiero (PEF). En este sentido, por un lado, la puesta en marcha de las actuaciones y medidas pertinentes debe realizarse en el ámbito del plan, cuya elaboración debería evitar recaer en las revisiones formales del escenario, sin sustento en medidas o actuaciones realistas y concretas que no permiten reducir las desviaciones apreciadas. Y, por otro lado, está superada la fase de activación de medidas preventivas.

3.1. Recomendaciones nuevas

En la línea de lo expuesto, la AIReF incluye en el Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, 33/2019, la recomendación al MINHAC de que la fijación de los objetivos de estabilidad 2020-2022 de las CC.AA. se realice de manera diferenciada, atendiendo a la posición fiscal de cada una de ellas.

⁷ [Informe sobre aplicación de corrección de los mecanismos de la LOEPSF](#)

Por otro lado, **la AIReF recomienda a la Comunitat Valenciana que en el plan económico-financiero que elabore para someter a informe previo de la AIReF:**

- 1. Para 2019, adopte medidas concretas que permitan la contención del gasto para mitigar las desviaciones apreciadas y favorecer el cumplimiento de las reglas fiscales.**
- 2. De forma más amplia, dentro de una planificación a medio plazo ajustada a los objetivos que, en su caso, se fijen, plantee actuaciones y medidas específicas y fundamentadas que permitan un crecimiento del gasto ajustado a los ingresos previstos y a los límites exigidos por las reglas fiscales.**

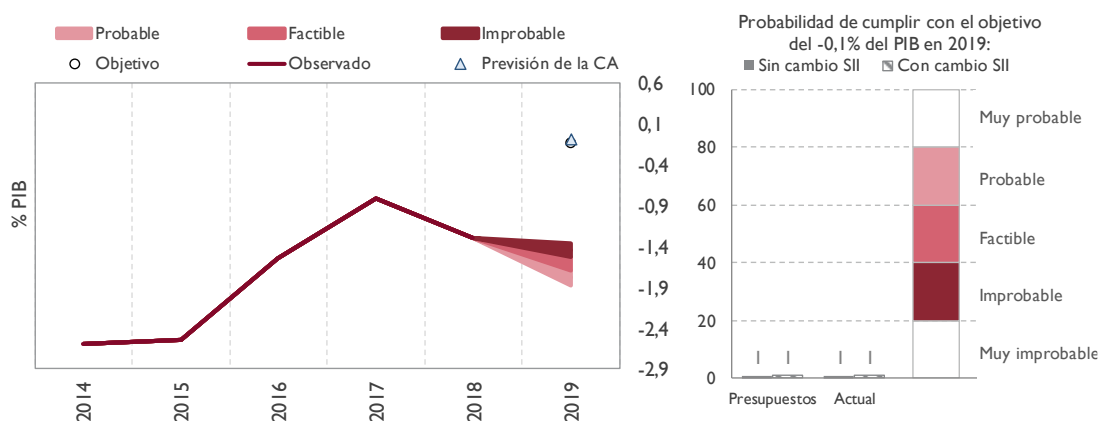
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

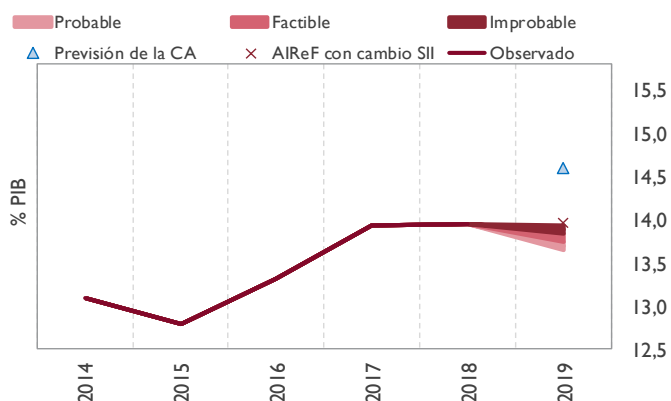
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



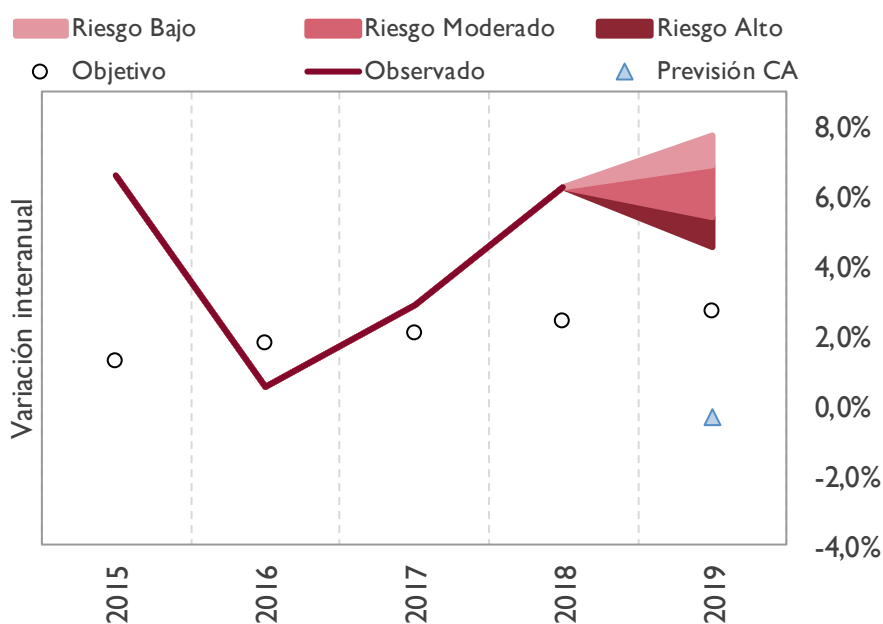
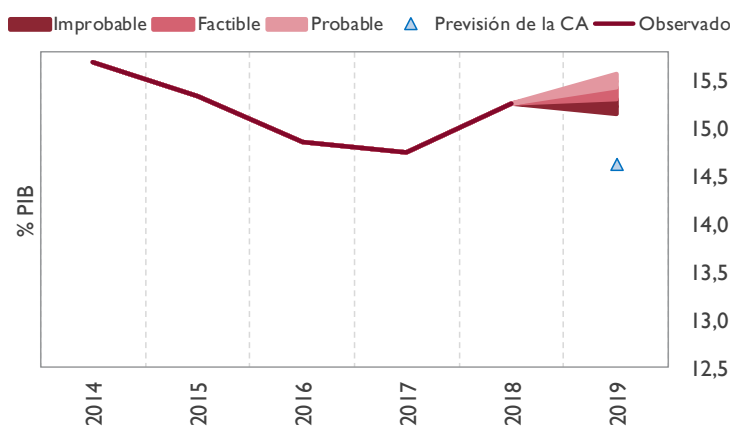
Independientemente del escenario central considerado sobre la neutralización del impacto del SII del IVA, la AReF considera muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019.

G.2. Recursos (% PIB)



Las previsiones de la AReF, que estiman un crecimiento del 2%, suponen una reducción de dos décimas del peso en PIB, muy por debajo de las consideradas por la comunidad en sus previsiones actuales, que corrigen las de presupuesto inicial eliminando recursos del SFA adicionales a los comunicados en julio, pero elevando otros ingresos (ITPyAJD, tasas y fondos de la UE). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, se mantendría el peso en PIB de los recursos.

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



Con la información actual sobre las operaciones no recurrentes registradas al cierre de 2018, las medidas en materia de personal y la ejecución a la fecha, la AIReF ha corregido a la baja sus previsiones de empleos estimando un crecimiento del 5% que aumenta una décima su peso en el PIB regional. Las previsiones actuales de la Comunitat, muy inferiores a las de la AIReF, revisan a la baja las cifras del presupuesto sin modificaciones en la información sobre medidas o actuaciones al respecto.

La evolución esperada en los empleos hace que se siga apreciando un alto riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de 2019, acentuado, adicionalmente, por la minoración esperada en los fondos de la UE que se toman como referencia de las exclusiones en el cómputo de la regla.