

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS

INFORME 73/2019





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

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Previsiones autonómicas	7
1.2. Previsiones de la AReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.2. Previsiones de la AReF.....	11
2.2.1. Objetivo de deuda	11
2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	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 15 de octubre de cada año, un Informe sobre 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.

Las incertidumbres derivadas del contexto político han retrasado la presentación de las líneas presupuestarias autonómicas para 2020. La reciente formación de gran parte de los gobiernos autonómicos junto con las incertidumbres derivadas de la falta de formación de un gobierno central, han ocasionado que hasta fechas recientes no se hayan definido en las CC.AA. las líneas presupuestarias para 2020, y a que, en muchos casos, éstas se hayan plasmado directamente en los proyectos de presupuestos. En consecuencia, la AIReF ha retrasado la elaboración de los informes individuales al momento de disponibilidad de la información.

El pasado 25 de octubre la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020¹, con una valoración preliminar de los subsectores que, en el ámbito autonómico, se completa y actualiza ahora con los informes individuales de cada comunidad. Sobre la información preliminar disponible en el Plan Presupuestario para 2020 presentado en el mes de octubre, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2020 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector. El presente informe, junto con el de las demás comunidades, viene a completar y actualizar el anterior, una vez disponible la información individual de cada una de ellas. Dicha información se ha obtenido de los proyectos y/o líneas fundamentales de presupuestos.

El presente informe analiza las nuevas previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad Autónoma de Illes Balears aprobó

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2020](#)

el 31 de octubre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Illes Balears 2020². El escenario contenido en el mismo y la información adicional facilitada al respecto han sido analizados por la AIReF para realizar un primer pronunciamiento sobre las perspectivas de la comunidad en 2020.

Para efectuar el análisis, la AIReF ha definido su escenario central para 2020 bajo una serie de supuestos que condicionan su valoración. Dadas las incertidumbres existentes sobre elementos fundamentales que condicionan los resultados de las CC.AA., la AIReF define su escenario central y efectúa la valoración de 2020 sobre una serie de supuestos:

- A falta de comunicación desde el MINHAC de las previsiones de entregas a cuenta a las CC.AA. de los recursos del sistema de financiación (SFA) en 2020, la AIReF estima su importe de acuerdo con sus actuales previsiones de ingresos, e incorpora la liquidación prevista de 2018 que sí ha sido notificada. Se considera, dada la experiencia de años anteriores, que se actualizarán y pagarán las entregas a cuenta correspondientes a los ingresos del ejercicio, aunque éste se inicie con prórroga presupuestaria del Estado.
- La valoración se realiza respecto al objetivo de estabilidad del 0% del PIB, aprobado para las CC.AA. en julio de 2017, bajo el cual se están elaborando la práctica totalidad de las previsiones autonómicas.

² [Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Illes Balears 2020](#)

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En el proyecto de presupuestos presentado, la Comunidad Autónoma de Illes Balears prevé alcanzar en 2020 un superávit de una décima de PIB, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,4%. La comunidad estima alcanzar en 2020 un saldo del 0,1% del PIB, mejorando una décima el fijado como objetivo. La variación que la comunidad espera en los empleos no financieros le llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,4%, inferior a la tasa de referencia actual del 2,9%.

La comunidad prevé reducir en cuatro décimas el déficit respecto al cierre previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar 2019 con un déficit ligeramente inferior al 0,3% del PIB. Desde este punto de partida, cumplir las previsiones autonómicas para 2020 exigiría un ajuste de casi cuatro décimas que, de acuerdo con las previsiones del proyecto, se conseguiría mediante un crecimiento limitado de los gastos, que perderían tres décimas de peso sobre el PIB regional, y una evolución de los ingresos que aumentarían en una décima su porcentaje sobre el PIB.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los recursos crecerían cerca del 4% sobre el nivel de 2019. El proyecto contempla para 2020 un crecimiento del 3% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre el cierre estimado de 2019 para el que la comunidad recoge una cifra superior a la recientemente comunicada desde el MINHAC, posiblemente al no incorporar el impacto negativo del SII del IVA³. Por otro lado, estima un aumento cercano al 10% en el resto de los ingresos, condicionados por la positiva evolución esperada en los fondos del Estado (derivados del convenio de carreteras) y en la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones

³ La puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información (SII), ampliando el plazo para ingresar las autoliquidaciones del IVA, supuso que en 2017 la AEAT recaudara tan solo 11 mensualidades. Esta menor recaudación total no se recogió en las entregas a cuenta del SFA de 2017 pagadas a las CC.AA., sino en la liquidación de dicho ejercicio que se ha producido en 2019.

Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) tras la caída que prevé registrar en 2019. Estas evoluciones, ajustadas por las operaciones de contabilidad nacional estimadas, llevarían a un crecimiento del conjunto de los recursos del 4%, lo que aumentaría cerca de una décima su peso en el PIB regional. No se han comunicado medidas de ingresos.

De acuerdo con las previsiones del proyecto, los empleos no financieros crecerían por debajo del 2% en 2020. El escenario recogido en el proyecto autonómico prevé un ligero aumento de los gastos presupuestarios respecto del nivel previsto al cierre de 2019. La comunidad estima que los gastos corrientes crecerían en torno al 3%, con aumentos del 4% en los gastos de personal, del 1% en las transferencias corrientes y caídas en el resto. Adicionalmente, registra una minoración de los gastos de capital especialmente acusada por la previsión de inejecución contemplada. No hay constancia ni valoración de medidas adoptadas o previstas por la comunidad.

Esta moderada evolución de los gastos reflejada en el escenario de la comunidad facilitaría el cumplimiento de la regla de gasto previsto en el proyecto. El crecimiento moderado de los gastos previsto en el proyecto para 2020, unido a las estimaciones de la comunidad sobre los gastos financiados con fondos de otras Administraciones Públicas, llevarían a un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,4%, por debajo del límite máximo del 2,9%.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad Autónoma de Illes Balears cumpla el actual objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB, con unas previsiones de ingresos y gastos superiores a las recogidas en el proyecto de la comunidad. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, más pesimista que la estimada por la comunidad fundamentalmente al no considerar ingresos del Estado que anulen el impacto del SII del IVA, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de más de cinco décimas del PIB regional. Conseguir este ajuste se considera factible dado que se prevé un aumento de esta magnitud en el peso de los ingresos sobre el PIB, y un mantenimiento del peso de los gastos.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma de Illes Balears en 2020 aumentarían en torno al 8% sobre el nivel estimado de 2019, condicionados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería cerca del 8%, aumentando seis décimas su peso en el PIB regional. Dentro

de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta en la comunidad aumentarían por encima del 10% sobre la cifra de 2019 (afectada por el impacto en la liquidación de 2017 del Suministro Inmediato de Información -SII- del IVA), alcanzando un nivel superior al recogido en el proyecto autonómico.

Esta circunstancia hace que, en conjunto, el nivel de ingresos estimado por la AIRcF para 2020 sea superior al considerado por la comunidad, a pesar de que en el resto de los recursos el crecimiento previsto sería inferior, en un 2%, debido a una recuperación del nivel recaudatorio del ITPAJD más moderada y, a la no incorporación de los fondos del Estado por el convenio de carreteras en tanto no haya información que avale su reconocimiento por parte del Estado.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, en torno al 4%. El crecimiento de los gastos sería superior al estimado por la comunidad, tanto en los gastos corrientes como de capital. Respecto a los gastos de personal, la previsión de AIRcF apunta a un crecimiento ligeramente superior al previsto en el proyecto, incorporando los efectos estimados del II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018 y los derivados de medidas tomadas por la comunidad en ejercicios precedentes.

La AIRcF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. El crecimiento de los empleos esperado en 2020 podría dar lugar a un crecimiento del gasto computable muy ajustado, e incluso superior, al límite del 2,9% fijado como tasa de referencia para este año.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

Illes Balears prevé alcanzar una ratio de deuda del 26,0% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 27,0% del PIB en 2019 al 26,0% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1,8 puntos porcentuales de PIB desde el 27,8% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

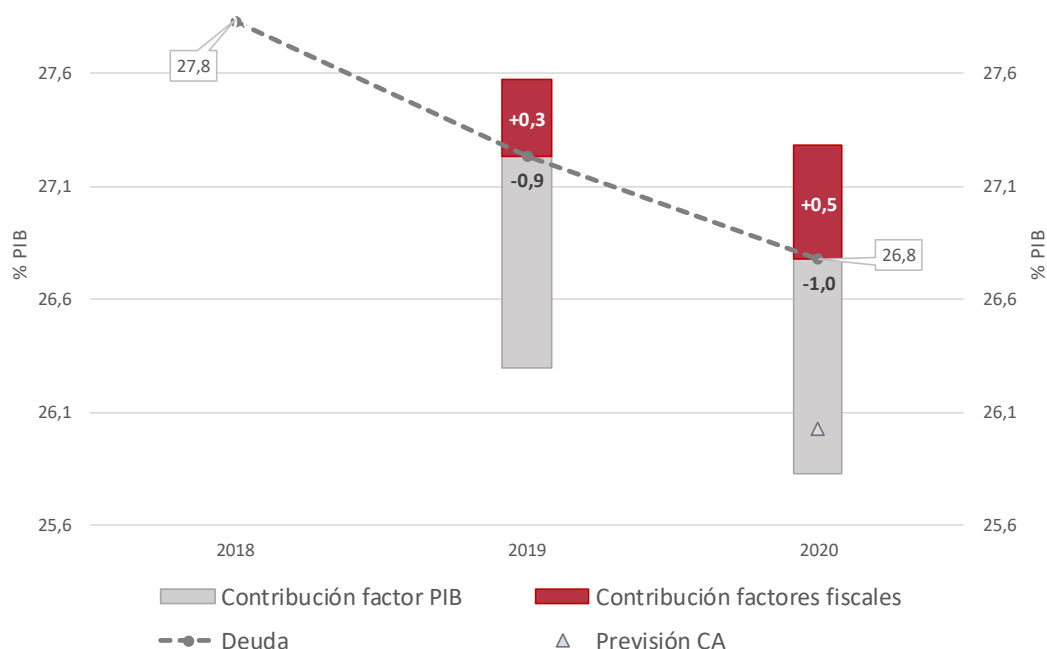
2.2. Previsiones de la AReF

2.2.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 26,8% del PIB en 2020, un punto porcentual de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AReF es superior a la de la comunidad, principalmente por la mayor deuda estimada para financiar el exceso de déficit previsto en 2019 respecto del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB fijado y por el menor crecimiento esperado del PIB de Illes Balears en 2019.

Esta reducción del nivel de deuda se debería a la contribución del PIB. Esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AReF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, la contribución del PIB se vería parcialmente compensada fundamentalmente por la financiación del déficit: en 2019, por la financiación de sentencias e inundaciones pendiente de desembolso al cierre de 2018 y, en 2020, por la financiación del exceso previsto en 2019 respecto al objetivo de estabilidad (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES. ILLES BALEARS (% PIB)



La AIReF prevé el cumplimiento de los objetivos de deuda de la comunidad en 2019 y 2020, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de objetivos. Los incrementos de deuda previstos en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, los importes previstos permitirían financiar las necesidades admitidas por el objetivo de deuda, principalmente los importes anuales de las liquidaciones negativas aplazadas 2008/2009, a lo que hay que añadir, en 2019, el déficit máximo permitido por el objetivo 2019 del -0,1% del PIB y, en 2020, el exceso de déficit que se estima supere ese -0,1%.

2.2.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Illes Balears es *ligeramente alto*. Según la metodología⁴ utilizada por AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo

⁴ 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.

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+) de grado medio 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 AIRcF proyectan una ratio de deuda superior al 27% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación sigue creciendo, aunque con la vuelta gradual a la financiación en los mercados de capitales iniciada en 2019, se irá reduciendo paulatinamente la misma. La deuda contraída con la AC supone en el segundo trimestre de 2019 el 69,7% del total del endeudamiento de la Comunidad. En 2019 Baleares inició el proceso de vuelta gradual a la financiación a través de los mercados de capitales, lo que supondrá una disminución paulatina del uso de los mecanismos extraordinarios.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

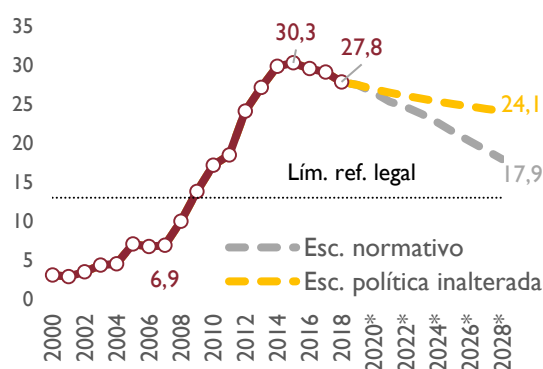
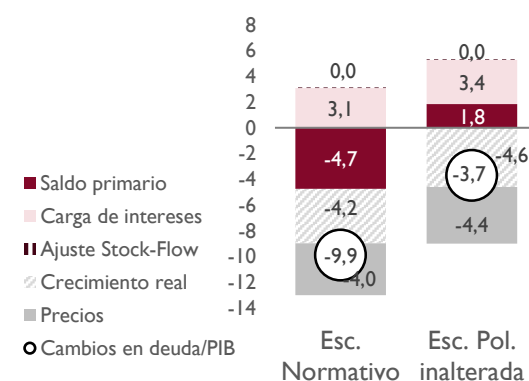


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



En su escenario normativo⁵ la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 17,9 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2033. No obstante, en caso de mantener constante

⁵ 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%.

el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 24,1% a finales de 2028. La reducción de 9,9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (4,7 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 8,2 puntos), mientras que la carga de intereses resta 3,1 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,47% 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 (3,7 puntos), consecuencia principalmente de mantener el déficit primario de 0,2% del PIB proyectado para 2019, saldo que sigue manteniendo un sesgo optimista en relación con el promedio histórico.

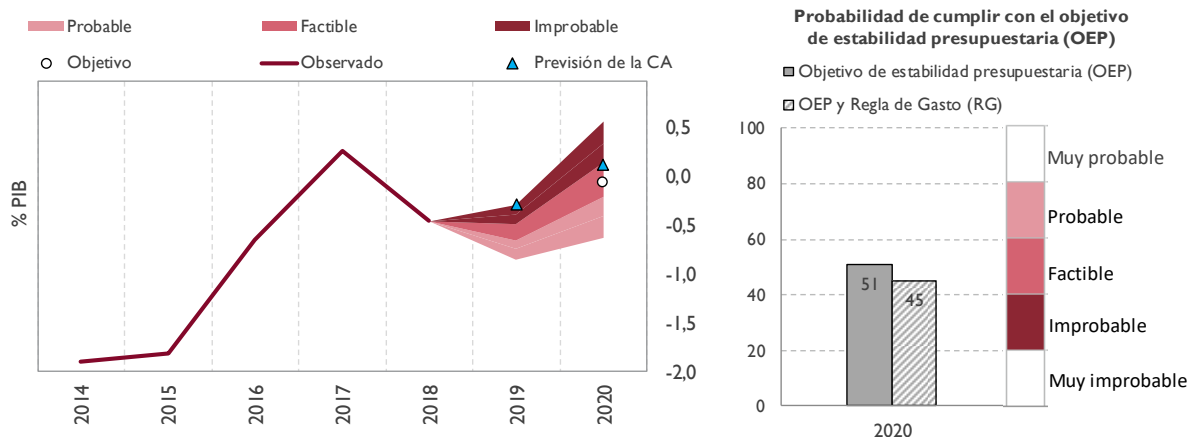
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

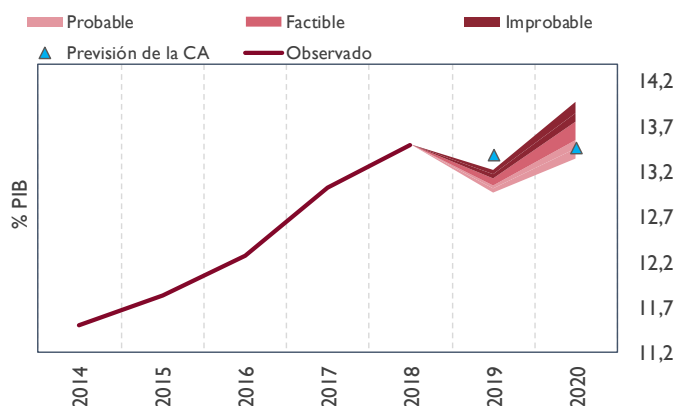
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



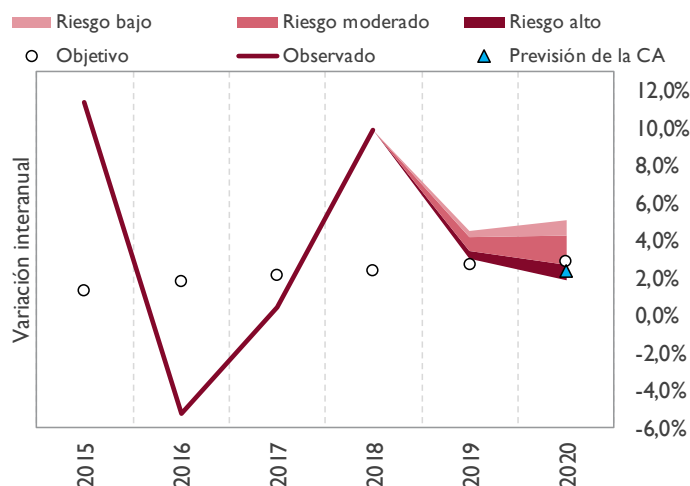
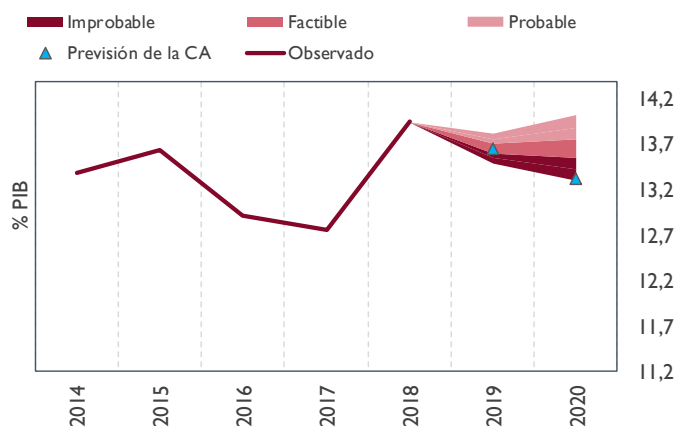
Se considera *factible* que la CA de Illes Balears alcance el equilibrio en 2020, si bien el cumplimiento simultáneo de la regla de gasto exigiría un saldo más positivo cuya factibilidad se aprecia más ajustada.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca en torno a un 8 % respecto del nivel previsto para 2019, aumentando cerca de seis décimas su peso en el PIB: con un crecimiento superior al 10% de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre el nivel de 2019, y una evolución en torno al 4% del resto de ingresos. La comunidad parte de unos recursos del sistema en 2019 superiores a los recientemente comunicados y estima en 2020 para ellos un nivel inferior al previsto por la AReF.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en torno al 4%, manteniendo su peso en el PIB regional, por encima de las previsiones del proyecto autonómico.

La AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, estimando que el gasto computable podría crecer a una tasa que podría superar el límite del 2,9%. La comunidad, con unas previsiones más moderadas de evolución del gasto y una evolución más favorable de los conceptos que se excluyen del cómputo de la regla, espera un crecimiento del gasto computable del 2,4%, inferior a la tasa de referencia.