

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INFORME 82/2019





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 AIReF.....	8
2. DEUDA PÚBLICA.....	11
2.1. Previsiones autonómicas	11
2.1. Previsiones de la AIReF.....	11
2.1.1. Objetivo de deuda.....	11
2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda	13
3. RECOMENDACIONES	15
3.1. Recomendaciones nuevas.....	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 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 previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad de Madrid contenidas en sus líneas fundamentales de presupuesto, ya que aún no ha presentado el proyecto de presupuesto autonómico. La Comunidad de Madrid remitió a la AIReF información sobre sus líneas presupuestarias para el año que viene. Estos datos han sido

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

analizados por la AIReF para emitir su 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.

1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1.1. Previsiones autonómicas

En las líneas fundamentales de los presupuestos, la Comunidad de Madrid prevé alcanzar el equilibrio en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,4%. La comunidad estima alcanzar en 2020 el saldo del 0% del PIB fijado como objetivo, con crecimientos moderados en el conjunto de los ingresos y gastos sobre su previsión de cierre de 2019. La variación esperada en los empleos no financieros llevaría a un crecimiento del gasto computable del 2,4%, que permitiría el cumplimiento de la regla de gasto, al situarse por debajo del límite actual del 2,9%.

La comunidad estima reducir en una décima de PIB el déficit previsto en 2019. De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un déficit del 0,1% del PIB, lo que exigiría una reducción de una décima para cumplir las previsiones para 2020. El ajuste se alcanzaría, según las estimaciones autonómicas, con un crecimiento de los ingresos y gastos que aumentaría ligeramente el peso en PIB de los primeros y disminuiría levemente el peso de los segundos.

De acuerdo con las previsiones de líneas, los ingresos crecerían un 4% sobre el nivel de 2019. Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen un crecimiento estimado en torno al 8% de los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre el nivel de 2019 (afectado por el impacto negativo en la liquidación del 2017 del SII del IVA²), que queda en gran parte compensado con la caída cercana al 10% en el resto de los ingresos, afectados por varios factores: la no reiteración de dividendos

² 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.

percibidos en 2019 (cerca de 200 millones), la reducción de las previsiones de fondos del Estado y de la Unión Europea (UE), y la menor recaudación esperada en los tributos (68 millones) por el impacto de las medidas de rebaja fiscal adoptadas con la ley de medidas de 2018 (reducción en medio punto del tipo mínimo de la escala autonómica del IRPF, bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados). La comunidad también prevé obtener ingresos por enajenación de inversiones por un importe similar al del ejercicio anterior. Este escenario supondría un aumento cercano al 4% del conjunto de los ingresos, que elevarían ligeramente su peso en el PIB.

Los gastos previstos por la comunidad para 2020 aumentarían en torno al 3% sobre el nivel estimado en 2019. El escenario autonómico prevé que los gastos en su conjunto crezcan en 2020 un 3%, con un leve descenso de su peso en el PIB. En los gastos corrientes, los mayores aumentos se estiman para los de personal, un 4%, que incorporan el impacto de medidas autonómicas (94 millones) adicionales a las acordadas con carácter general en el Acuerdo II con Sindicatos de marzo de 2018. El resto de los gastos corrientes, así como los de capital, crecerían un 3%.

La comunidad calcula que la evolución de los gastos se moderará ligeramente en términos de gasto computable permitiendo el cumplimiento de la regla de gasto. La estimación de la comunidad sobre la variación del gasto computable es inferior al 2,9% fijada actualmente como límite máximo, al considerar una evolución muy positiva de los gastos excluidos del cómputo de la regla, especialmente los gastos cofinanciados por otras administraciones y por la UE.

1.2. Previsiones de la AIReF

Se considera factible que la Comunidad de Madrid cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB. Partiendo de la previsión de cierre de la AIReF para 2019, un poco más pesimista que la estimada por la comunidad, alcanzar el equilibrio requeriría un ajuste de casi dos décimas del PIB Regional. Conseguir este ajuste se estima factible, ya que se espera que los ingresos aumenten dos décimas su peso en el PIB y los gastos lo mantengan.

La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad de Madrid en 2020 aumenten por encima del 5% sobre el nivel esperado en 2019, animados por la positiva evolución esperada en los recursos del sistema. Bajo el escenario central de la AIReF, el conjunto de los ingresos crecería más del 5%, aumentando dos décimas su peso en el PIB regional. Dentro de ellos, los recursos del sistema de financiación (SFA) sujetos a entregas a cuenta aumentarían cerca del 9% sobre la cifra de 2019. Este crecimiento

compensaría una evolución negativa del resto de recursos, condicionada por los factores considerados en las estimaciones de la comunidad, aunque algo más moderada al partir de una previsión inferior de los ingresos tributarios y de fondos de la UE para 2019.

Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, cerca del 4%. Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento del 4% en los gastos de personal, que incorporan las medidas adoptadas por la comunidad y el impacto estimado en 2020 de las medidas de personal acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.
- Un crecimiento más moderado en el resto de los gastos corrientes
- Una evolución de los gastos de capital más acusada que la prevista por la comunidad en línea con la registrada en años anteriores.

La AIRcF aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto en 2020. Dado el impacto negativo de las medidas de rebaja fiscal adoptadas y la evolución esperada en los gastos excluidos de cómputo de la regla, el crecimiento del 4% esperado en los empleos llevaría en 2020 a un crecimiento del gasto computable superior al 2,9% fijado como tasa de referencia para este año, que podría exceder de la tasa de crecimiento de la economía.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Previsiones autonómicas

La Comunidad de Madrid prevé alcanzar una ratio de deuda del 13,6% del PIB en 2020. De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 14,1% del PIB en 2019 al 13,6% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de 1 punto porcentual de PIB desde el 14,6% del PIB en 2018, el último ejercicio cerrado.

2.1. Previsiones de la AIReF

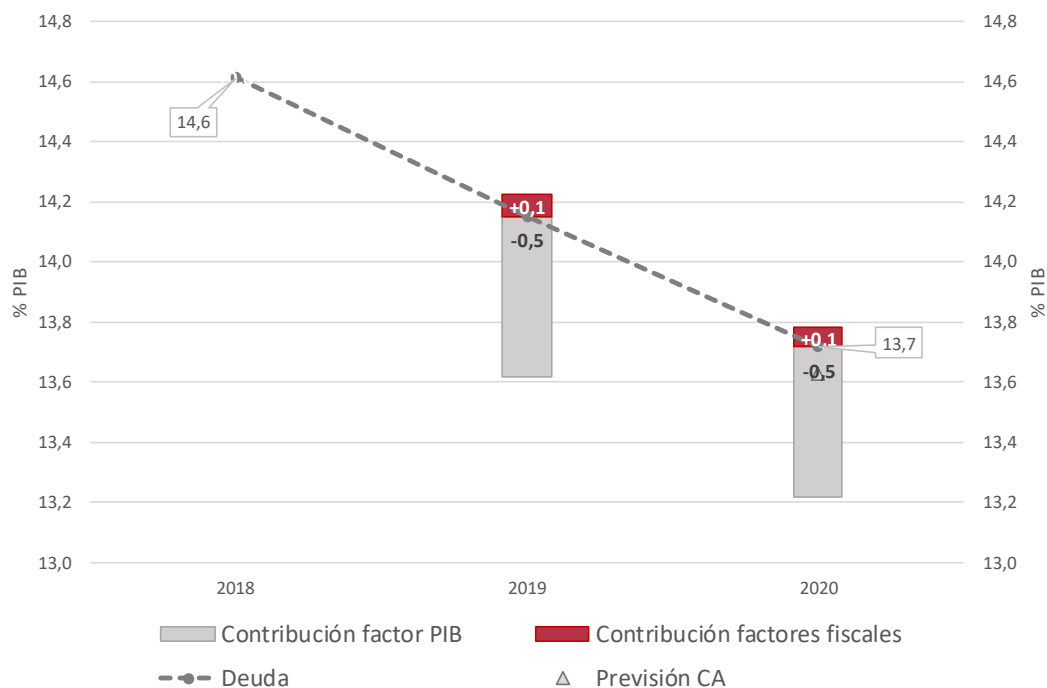
2.1.1. Objetivo de deuda

De acuerdo con las previsiones de la AIReF, la ratio de deuda se situaría en torno al 13,7% del PIB en 2020, 9 décimas de PIB menos respecto a 2018. La previsión de deuda de la AIReF está en línea con la comunidad, si bien es ligeramente superior a esta, principalmente por un mayor incremento esperado del volumen de deuda para financiar el déficit previsto en 2019.

Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la contribución del PIB. El motivo principal de esta reducción obedecería a los crecimientos previstos por la AIReF del PIB de la comunidad para 2019 y 2020. No obstante, esta contribución del PIB se vería ligeramente compensada por la financiación del déficit de 2019. En el caso de Madrid, el aumento de deuda será menor por la compensación del exceso de financiación de 2017 y 2018 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento de reglas fiscales 2018³, según el cual y siguiendo la recomendación de la AIReF, no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1).

³ [Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y regla de gasto 2018](#)

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ENDEUDAMIENTO: CONTRIBUCIÓN POR FACTORES (% 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. Así mismo y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, estos incrementos se verían minorados por la compensación del exceso de financiación de Madrid en 2017 y 2018.

2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El riesgo para la sostenibilidad de Madrid es bajo. Según la metodología⁴ utilizada por la AIRcF, el indicador compuesto señala un riesgo *bajo* para la sostenibilidad financiera de Madrid, siendo su principal determinante el contenido nivel de deuda. La agencia de calificación S&P mejoró el pasado mes de mayo un escalón el rating de la Comunidad hasta situarlo en A-, mientras que Moody's y Fitch lo mantienen en Baa1 y BBB respectivamente. Las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión.

En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 14 por ciento, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 2 puntos de PIB. Desde los mínimos al comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en algo más de 9 puntos hasta el máximo alcanzado en 2017. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 14 por ciento, y el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIRcF proyectan una ratio de deuda ligeramente superior al 14% del PIB.

La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación es muy limitada en el caso de la Comunidad de Madrid y continúa disminuyendo dada su financiación en los mercados de capitales. La deuda contraída con la AC disminuye en el segundo trimestre de 2019 hasta el 4,1% del total del endeudamiento de la Comunidad.

⁴ El análisis de la AIRcF 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.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)

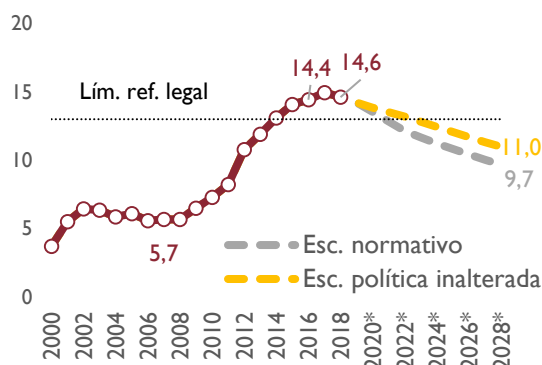
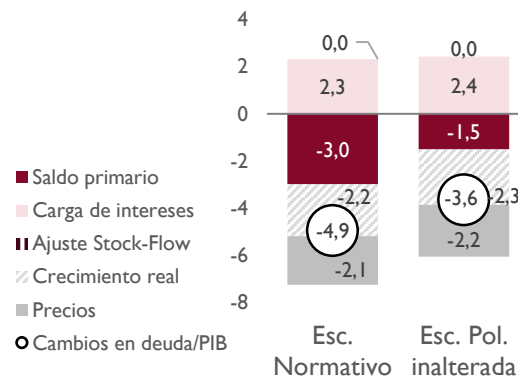


GRÁFICO 3. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA 2019-2028 (% PIB)



En su escenario normativo⁵ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 9,7% del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2021. En caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría ligeramente por encima, en el 11% a finales de 2028. La reducción de 4,9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (3 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 4,3 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,3 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,3% del PIB, hipótesis alejada del saldo primario promedio del -0,5% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la reducción de la ratio de deuda es un poco inferior (3,6 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,15% del PIB, saldo con un sesgo optimista en términos del promedio histórico.

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%. Una vez alcanzado se proyecta equilibrio presupuestario, esto es, un superávit primario igual a la carga financiera.

3. RECOMENDACIONES

La AIReF considera que el escenario planteado para 2020 en las líneas presupuestarias de la comunidad permitirían alcanzar el equilibrio y cumplir el objetivo de deuda, pero se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. El impacto esperado en 2020 de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en la ley de medidas de 2018 acentúa de forma importante el riesgo derivado del crecimiento de los empleos al 4%.

Los riesgos apuntados aconsejan que, en la planificación del proyecto de presupuestos autonómico o en su discusión parlamentaria, se adopten actuaciones, en materia de ingresos y/o gastos, que compensen el crecimiento del gasto y la pérdida de ingresos por las rebajas fiscales ya adoptadas.

3.1. Recomendaciones nuevas

Bajo las perspectivas señaladas sobre la regla de gasto, **la AIReF recomienda a la Comunidad de Madrid que, de cara a la presentación y aprobación del proyecto de presupuesto de 2020 que se encuentra en tramitación:**

- 1. Aplaze la puesta en marcha de las nuevas medidas previstas de incremento del gasto o plantee actuaciones que favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto, compensando el impacto de la pérdida de ingresos de medidas ya adoptadas y del crecimiento actual esperado en los gastos.***

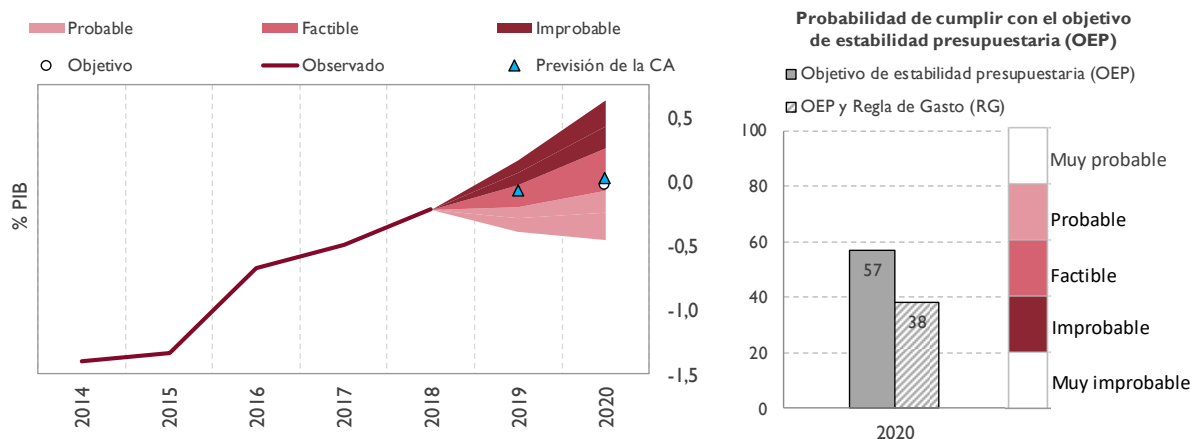
El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

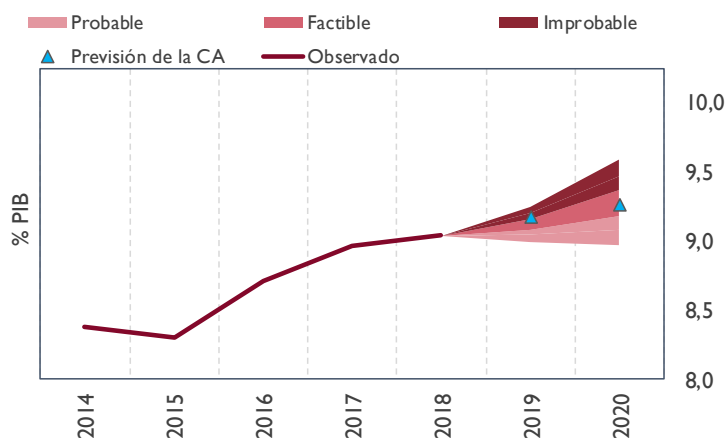
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



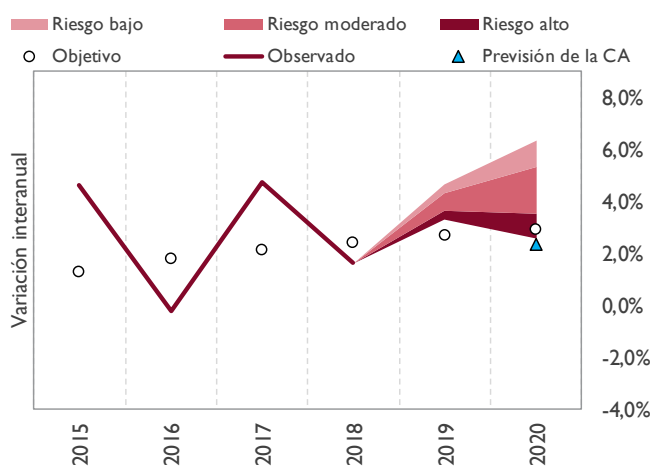
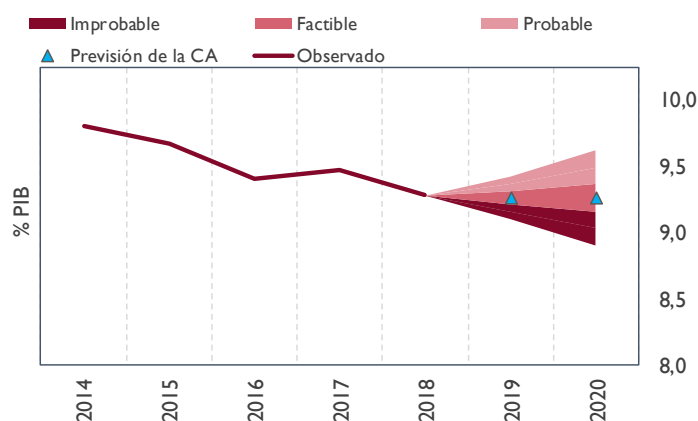
Se considera *factible* que la Comunidad de Madrid alcance el equilibrio en 2020 basado en un crecimiento significativo de los recursos del sistema y una evolución moderada de los empleos. Se aprecia, sin embargo, improbable alcanzar un saldo más exigente que permita el cumplimiento de la regla de gasto con los recursos previstos.

G.2. Recursos (% PIB)



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca por encima del 5%, aumentando dos décimas su peso en el PIB. El crecimiento cercano al 9% de los ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) se compensa con la caída prevista en el resto de los ingresos. Las previsiones de la AIREF y la comunidad están, en general, en línea en 2020.

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



La AIReF estima un crecimiento de los empleos en 2020 del 4%, evolución ligeramente superior, en su conjunto, a la prevista por la comunidad.

No obstante, la AIReF aprecia un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto: el gasto computable podría crecer a una tasa superior al límite del 2,9% fijado actualmente debido al crecimiento de los empleos no financieras y al efecto desfavorable de las medidas de rebaja fiscal adoptadas. La comunidad considera un aumento inferior compatible con el cumplimiento de la regla al considerar una evolución muy distinta de los gastos excluidos de su cómputo.