

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2020 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE PAÍS VASCO

INFORME 85/2019





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](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. 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 general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2020<sup>1</sup>, 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 diferentes los proyectos autonómicos de presupuestos publicados y/o las líneas fundamentales de presupuestos.

**El presente informe analiza las previsiones presupuestarias para 2020 de la Comunidad Autónoma del País Vasco contenidas en el proyecto de presupuesto autonómico.** La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó el 22 de octubre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la

---

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

Comunidad Autónoma de Euskadi para 2020<sup>2</sup>. Su contenido y la información adicional facilitada han sido 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 considerando el objetivo de estabilidad del 0% del PIB aprobado para las CC.AA. en julio de 2017 y vigente hasta la fecha, bajo el cual se están elaborando la mayoría de las previsiones autonómicas.

---

<sup>2</sup> [Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2020](#)

# 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

## 1.1. Previsiones autonómicas

**En el proyecto de presupuestos, la Comunidad Autónoma del País Vasco prevé alcanzar un saldo del 0% en 2020, con una variación del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 2,9%.** La comunidad estima alcanzar en 2020 el equilibrio, 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 2,9%, ajustada al límite actual fijado para la regla de gasto.

**La comunidad estima reducir en dos décimas de PIB el superávit previsto en 2019.** De acuerdo con la información facilitada, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2019 con un superávit del 0,2% del PIB que se reducirá en 2020 hasta el equilibrio. Esta minoración se produciría, según las estimaciones autonómicas, con un crecimiento muy limitado de los ingresos y moderado de los gastos que perderían, respectivamente, cuatro y dos décimas de peso en el PIB regional.

**De acuerdo con las previsiones del proyecto, los ingresos apenas crecerían sobre el nivel de 2019.** Las previsiones de ingresos de la comunidad para 2020 recogen un crecimiento casi nulo sobre el nivel de 2019, lo que reduciría casi cuatro décimas su peso en el PIB regional. La comunidad registra un crecimiento del 1% de las transferencias recibidas de las Diputaciones Forales, principal fuente de recursos en la comunidad. Este aumento y el esperado en otros ingresos de capital quedaría compensado por la caída prevista en los ingresos por tasas y precios públicos, sobre la que no se dispone de información concreta explicativa, si bien el texto del proyecto contiene diversas modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**Los gastos previstos por la comunidad para 2020 aumentarían en torno al 2% sobre el nivel estimado en 2019.** El escenario autonómico prevé que los gastos en su conjunto, con la inejecución prevista al cierre, crezcan en 2020 en torno

al 2%, lo que implica un descenso de dos décimas de su peso en el PIB. El proyecto registra un aumento del 2,5% en los gastos de personal sobre el cierre previsto en 2019 que incorpora el gasto excepcional de más de 130 millones por sentencias recaídas en este año relativas al personal de Osakidetza. Sin esta circunstancia, el crecimiento de esta partida en 2020 sería superior al 5%. No se dispone de información sobre medidas adoptadas o previstas por la comunidad en esta área. Por ello los gastos en su conjunto (corrientes y capital) del proyecto plantea tasas moderadas de crecimiento, en torno al 2% en conjunto, una vez considerada la inejecución prevista por la comunidad. Esta tasa sería del 4% sin el impacto en 2019 de las sentencias de personal señaladas.

**La comunidad calcula que la evolución de los gastos en términos de gasto computable permitirá el cumplimiento de la regla de gasto.** El proyecto prevé un crecimiento del gasto computable del 2,9%, ajustado a la tasa fijada actualmente como límite máximo. La evolución prevista en los gastos no financieros y las previsiones de realización de inversiones financiera mente sostenibles actúan a favor del cumplimiento de la regla de gasto.

## 1.2. Previsiones de la AIReF

**Se considera probable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cumpla el objetivo de estabilidad de 2020 del 0,0% del PIB.** Partiendo del superávit previsto por la AIReF al cierre de 2019, se considera que la comunidad podría alcanzar en 2020 un superávit similar al del año anterior, con una variación de ingresos y gastos que implicaría una caída igual de su peso en el PIB regional, algo superior a una décima.

**La AIReF estima que los ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en 2020 pueden aumentar en torno al 3% sobre el nivel estimado en 2019.** El conjunto de los ingresos en la comunidad podría crecer cerca del 3%, perdiendo casi dos décimas de peso en el PIB regional. Esta previsión, más optimista que la planteada en el proyecto autonómico, no incorpora la caída de más de 100 millones registrada en el capítulo III del presupuesto de la comunidad, minoración para la que no se dispone de información que permita su valoración.

**Se prevé que los gastos crezcan, en su conjunto, por encima del 2%, en líneas con las estimaciones de la comunidad.** Este crecimiento es el resultado de:

- Un aumento inferior al 1% en los gastos de personal, afectados fundamentalmente por la no reiteración en 2020 de las sentencias de personal recaídas en 2019 por 130 millones de euros y el impacto estimado de las medidas acordadas con carácter general en el II Acuerdo con Sindicatos de marzo de 2018.



- Un crecimiento conjunto del 2% en el resto de los gastos corrientes y de capital en la línea de años anteriores, sin incidencia de medidas previstas por la comunidad u otras circunstancias que pudieran afectar a su evolución.

**La AIReF aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto en 2020.** El crecimiento esperado en los empleos y la evolución prevista de las partidas que condicionan el cómputo de la regla llevaría en 2020 a un crecimiento del gasto computable muy ajustado al 2,9% fijado como tasa de referencia para este año.



# 2. DEUDA PÚBLICA

## 2.1. Previsiones autonómicas

**El País Vasco prevé alcanzar una ratio de deuda del 11,9% del PIB en 2020.**

De acuerdo con la información comunicada por la comunidad, la ratio de deuda pasará del 12,3% del PIB en 2019 al 11,9% del PIB en 2020, teniendo en cuenta sus estimaciones de PIB para ambos ejercicios. Estas previsiones suponen una disminución de la deuda de unos 1,8 puntos porcentuales de PIB desde el 13,6% 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 11,2% del PIB en 2020, 2,4 puntos porcentuales de PIB menos respecto a 2018.** La previsión de deuda de la AIReF es superior a la de la comunidad, principalmente por la mayor amortización estimada de deuda en 2020 por aplicación del superávit previsto para 2019.

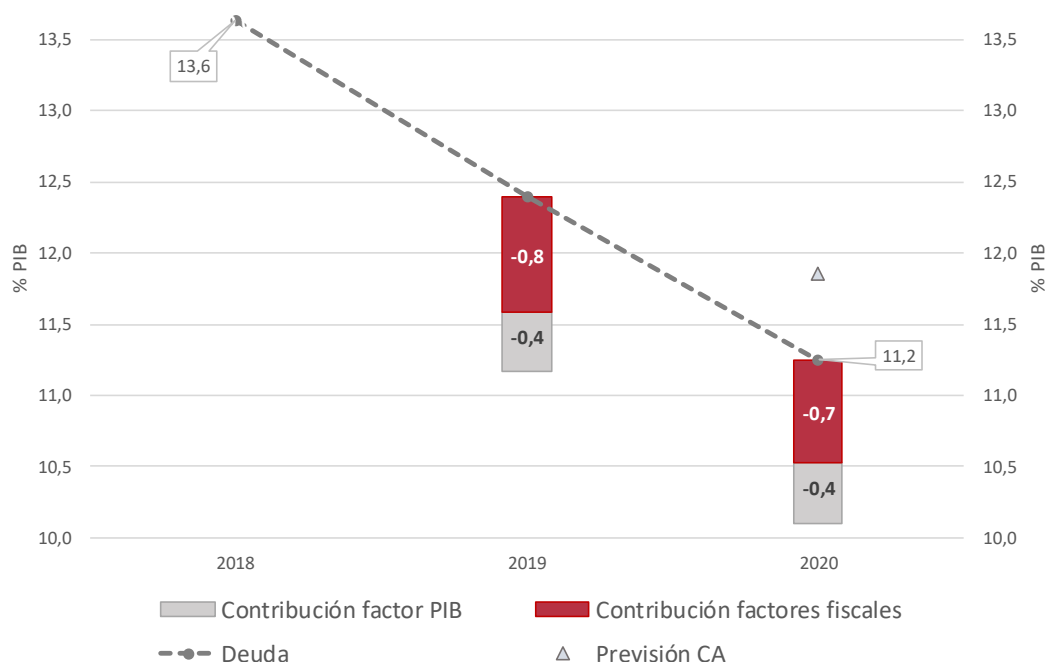
**Esta reducción del nivel de deuda se debería fundamentalmente a la aplicación de superávits complementada con la contribución del PIB.** Esta reducción obedecería principalmente a la suma de dos factores: por un lado, la amortización de deuda por el superávit de 2018 y el previsto para 2019, no destinados a financiar inversiones financieramente sostenibles y, por otro, los crecimientos previstos por la AIReF del PIB de la comunidad en 2019 y 2020. En el caso del País Vasco, la deuda se reducirá más gracias a la compensación del exceso de financiación de 2017 conforme al nuevo criterio establecido en el segundo informe del MINHAC sobre cumplimiento de reglas fiscales 2018<sup>3</sup>. Según este criterio y siguiendo la recomendación de la AIReF, no se permite incrementar la deuda por la totalidad del objetivo de

---

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

déficit cuando el déficit finalmente registrado sea inferior (ver gráfico 1). En relación al superávit de 2017 pendiente de aplicar, se ha considerado a efectos de la amortización de la deuda una estimación del montante que ya ha sido pagado a la comunidad y el previsto para 2019, en línea con la recomendación de la AIReF<sup>4</sup> de acompasar la aplicación del superávit a las disponibilidades líquidas<sup>5</sup> (ver gráfico 1).

**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.** Las previsiones de deuda en 2019 y 2020 resultarían compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos, por lo que se prevé su cumplimiento. En este sentido, no se prevé ningún incremento del volumen de deuda puesto que no se estima que esta comunidad vaya a incurrir en déficit en ese periodo. Adicionalmente y de acuerdo con el nuevo criterio del MINHAC, se prevé una mayor reducción de la deuda derivada de la

<sup>4</sup> [Recomendación de la AIReF en el informe de presupuestos iniciales de las AAPP 2019](#)

<sup>5</sup> Al País Vasco se le imputaron en contabilidad nacional 1.248 millones de euros de la regularización del Cupo de ejercicios anteriores como mayores ingresos en 2017, pero sin obtener la liquidez correspondiente a unos 1.000 millones. En la Comisión del Concierto Económico de 2017 entre el Estado y la Comunidad Autónoma se acordó el pago de las cantidades pendientes durante el periodo 2018-2021.

compensación del exceso de financiación obtenido por el País Vasco en 2017.

**No obstante, el límite establecido por el objetivo de deuda no tiene en cuenta los superávits de la comunidad, por lo que no resulta restrictivo.** La obtención de superávits por parte de la comunidad no se descuenta del límite anual que establece el objetivo de deuda. Con el fin de seguir ajustando los límites del objetivo de deuda a la verdadera situación fiscal del País Vasco y que estos resulten restrictivos, sería conveniente que se incorporara al objetivo su obligación de amortizar deuda por la capacidad de financiación generada.

### 2.1.2. Análisis de sostenibilidad de la deuda

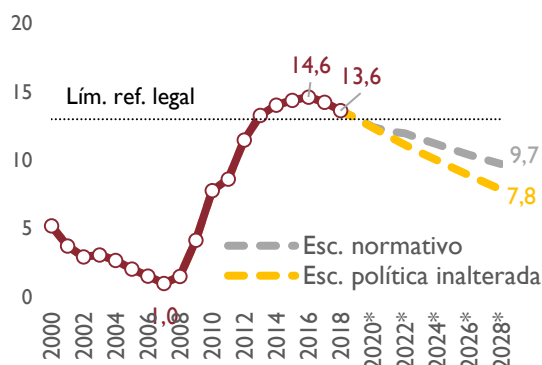
**El riesgo para la sostenibilidad del País Vasco es bajo.** Según la metodología<sup>6</sup> utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un *riesgo bajo* para la sostenibilidad financiera del País Vasco. La agencia de calificación S&P mejoró el pasado mes de septiembre un escalón el rating de la Comunidad hasta situarlo en AA-, mientras que Moody's y Fitch lo mantienen en A3 y A- respectivamente. Las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, de grado medio, y grado alto en el caso de S&P.

**En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores en torno al 14%, y el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio 2 puntos de PIB.** Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 13 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 14%, y el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda 2 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda en torno al 13% del PIB.

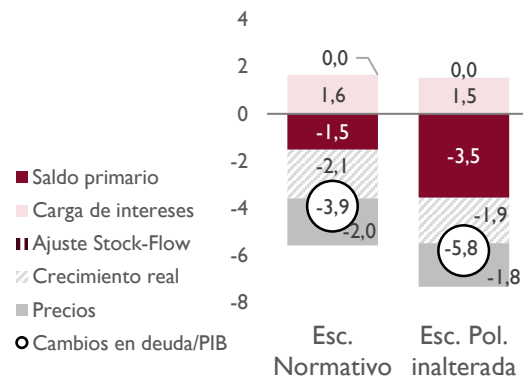
---

<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.

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)**



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



En su escenario normativo<sup>7</sup> 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 a lo largo del año 2020. 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 7,8% a finales de 2028. La reducción de 3,9 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (1,5 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 4,1 puntos), mientras que la carga de intereses resta 1,6 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,15% del PIB, hipótesis un tanto alejada del saldo primario promedio del -0,29% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce de manera más intensa (5,8 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,35% del PIB, saldo que mantiene cierto sesgo optimista en términos del promedio histórico.

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

# 3. RECOMENDACIONES

## 3.1. Recomendaciones nuevas

El País Vasco obtuvo en 2017 un superávit de 1.080 millones de euros, de los cuales 1.248 millones correspondían a una regularización del Cupo del País Vasco de ejercicios anteriores que, aunque se imputó en contabilidad nacional como ingresos de la comunidad en 2017, no se recibió en ese momento la liquidez cercana a los 1.000 millones de euros. En la Comisión del Concierto Económico de 2017 entre el Estado y la Comunidad Autónoma se acordó el pago de las cantidades pendientes durante el periodo 2018-2021.

La AIREF ha recomendado al MINHAC la conveniencia de acompasar la amortización de la deuda por aplicación del superávit en virtud del artículo 32 de la LOEPSF, a la obtención de la liquidez correspondiente, tal y como se ha señalado en el apartado anterior. En ese sentido, en la estimación de la AIREF de la deuda del País Vasco para 2020 no se ha previsto que la comunidad amortice deuda por el importe que todavía no ha sido pagado por el Estado.

Sin embargo, una vez obtenida la liquidez correspondiente a ese superávit, la comunidad deberá destinarla a la amortización de deuda. En la medida en que esa liquidez afecta a las necesidades reales de financiación de la comunidad del año en que se reciba, resulta conveniente que se transparente y se comunique cómo y cuándo va a realizarse la aplicación del mencionado importe.

Por este motivo, **la AIReF recomienda al País Vasco que:**

- 
- 1. *Comunique a la AIReF la planificación de la amortización de deuda por cuenta del superávit generado en 2017, no destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles, que queda pendiente de realizar, especificando los criterios, importes y plazos, en los que se prevea hacer efectiva.***
- 

El Presidente de la AIReF

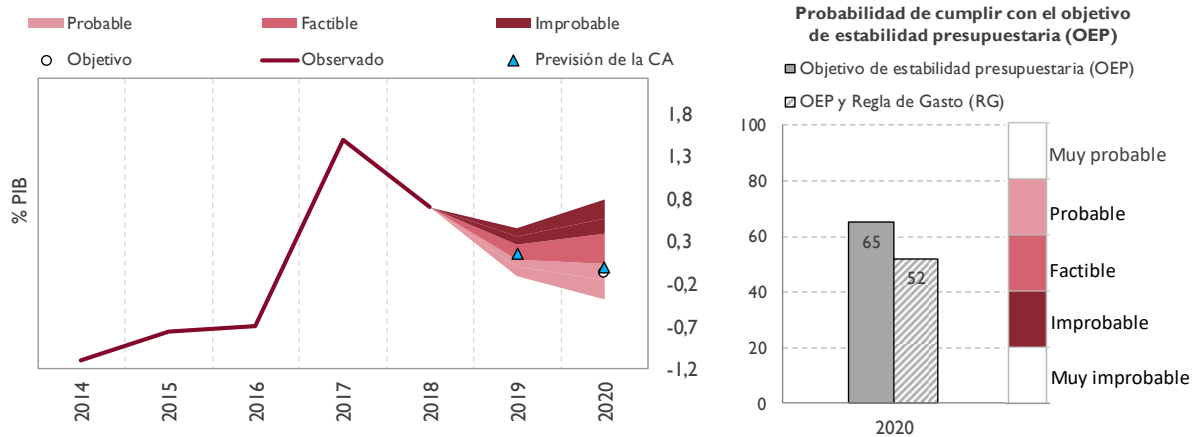
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JL Escrivá', is centered below the title.

José Luis Escrivá



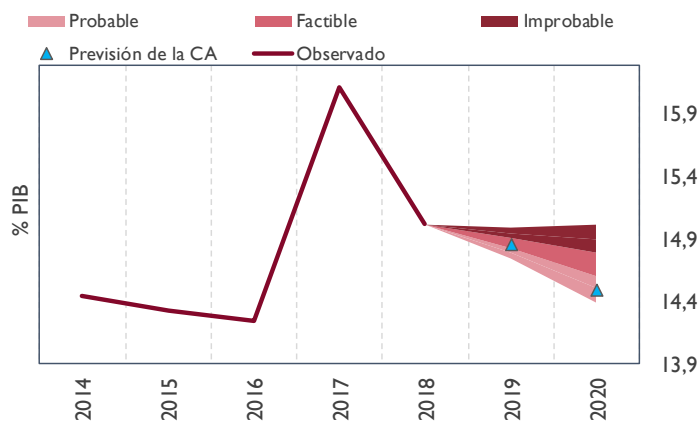
## ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



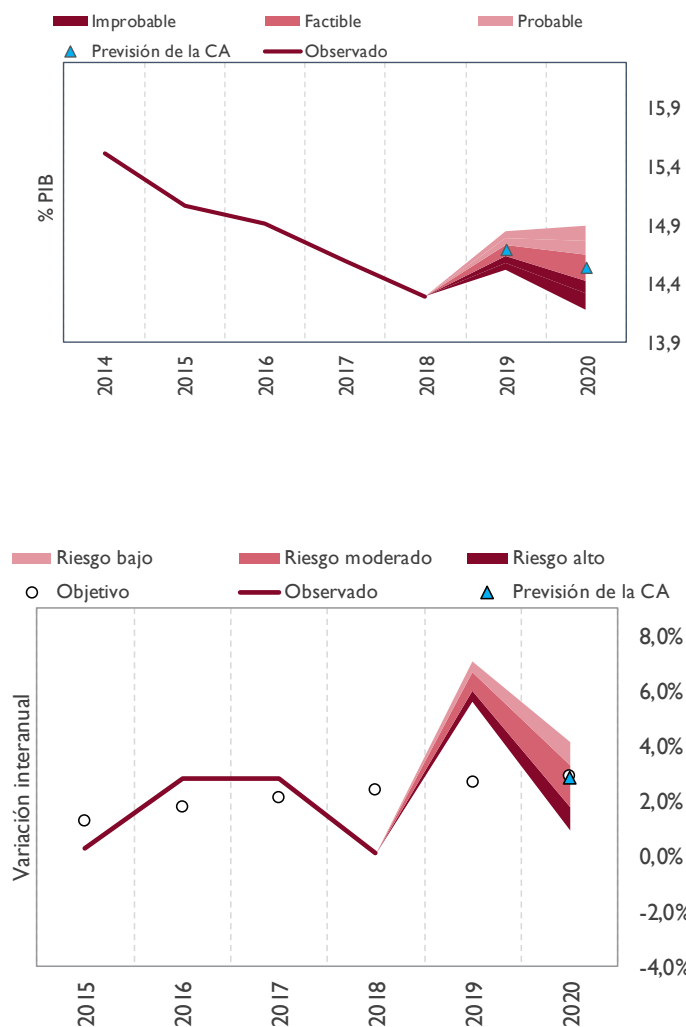
Se considera *probable* que la Comunidad Autónoma del País Vasco cumpla el objetivo de estabilidad del 0% en 2020 al estimarse que pueda replicar un superávit similar al esperado en 2019. El cumplimiento simultáneo de la regla de gasto, bajo las previsiones actuales de ingresos, exigiría un superávit cuya consecución se estima *factible*

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



Se prevé que el conjunto de los recursos crezca cerca del 3%, perdiendo casi dos décimas su peso en el PIB. El proyecto autonómico registra una significativa caída de los ingresos por tasas y precios públicos que anula el crecimiento de los demás recursos en 2020, por lo que las estimaciones autonómicas se sitúan por debajo de las de la AIReF.

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



La AIReF estima que el crecimiento de los empleos en 2020 estará en el entorno del 2%, coincidiendo con las estimaciones autonómicas, al no replicarse los gastos extraordinarios derivados de sentencias de personal registrados en 2019. Ello supone una caída de algo más de una décima en el PIB regional.

No obstante, la AIReF aprecia un *riesgo moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, al apreciar muy ajustado al límite del 2,9% el crecimiento esperado del gasto computable.