

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

INFORME 46/2019





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
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 antes 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 de Madrid. 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 Comunidad de Madrid, 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 IVA² 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 es similar al previsto por la comunidad.

¹ Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2019

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

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 de Madrid ha incumplido el objetivo de estabilidad en 2014 y 2015, así como la regla de gasto que también incumplió en 2017.

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

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

(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, dos de ellas derivadas de la reducción de intereses, y una de operaciones no recurrentes. En este periodo, se ha reducido el déficit en ocho décimas del PIB, una décima menos sin tener en cuenta el impacto de operaciones no recurrentes. En términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses), e igualmente sin operaciones extraordinarias, la reducción ha sido de medio punto del PIB regional, cuatro décimas menos que la media del subsector.

En este periodo, tanto los gastos como los ingresos³ han crecido en promedio por encima del subsector. El gasto primario de la Comunidad de Madrid 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 2,3%, por encima del promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 3,3%, por encima igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del mayor aumento en los recursos del sistema, ya que el resto de los ingresos ha crecido menos.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. C. DE MADRID VS SUBSECTOR

	MAD	Subsector
Empleos no financieros primarios	2,3%	1,7%
Recursos no financieros	3,3%	3,0%
<i>Sistema de financiación</i>	3,8%	3,4%
<i>Resto de recursos</i>	2,1%	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 *improbable* que la Comunidad de Madrid 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 casi 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. Adicionalmente, la información disponible sobre el cierre de 2018, las medidas previstas y la ejecución a la fecha empeoran las perspectivas de crecimiento de gasto. Partiendo del cierre del -0,2% del PIB en 2018, el ajuste que debe realizar la comunidad para alcanzar el objetivo en 2019 es de una décima, que se eleva por encima de dos si se depuran las operaciones no recurrentes de 2018: ingresos extraordinarios de fondos de la UE y menores gastos imputados por sentencias a su favor que se han conocido recientemente. Este ajuste se estimaría factible de obtenerse ingresos adicionales por la neutralización del impacto del SII del IVA, pero resulta improbable bajo el escenario contemplado actualmente. Por otro lado, la evolución esperada de los empleos determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto en 2019, acentuado por la evolución esperada de los componentes considerados en el cálculo de la regla.

⁴ [Informe sobre los Presupuestos iniciales 2019. Comunidad de Madrid.](#)

Según la AIReF, los ingresos de la Comunidad de Madrid al cierre de 2019 mantendrían su peso en el PIB regional, frente al aumento de más de una décima que supondrían los recursos adicionales para neutralizar el impacto del SII del IVA. Bajo el escenario central, los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta crecerían cerca del 5%, recogiendo el impacto positivo en la comunidad de la regulación estatal de la tarifa autonómica del Impuesto sobre Hidrocarburos. En el resto de los ingresos no se espera variación: la rebaja fiscal en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) moderan la evolución positiva de los impuestos, a lo que se une la minoración esperada de los fondos de la Unión Europea (UE) al no reiterarse los fondos extraordinarios percibidos en 2018 que previsiblemente no se replicarán en 2019. Así, el conjunto de ingresos aumentaría por encima del 3,5%, manteniendo con una ligera caída su peso en el PIB regional.

Se prevé que los gastos crezcan en torno al 5% aumentando una décima su peso en PIB. La comunidad prevé en 2019 medidas y otras operaciones de incremento del gasto que afectan a personal valoradas en 253 millones, adicionales a las derivadas del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. Estas medidas son las registradas en 2018, pero al contrario que en este año, no se verían compensadas por un menor gasto derivado de la finalización de devolución de la paga extra de 2012. El efecto conjunto de las medidas autonómicas y las procedentes del Real Decreto-ley 24/2018 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, así como la ejecución observada a la fecha, hace que se prevea un crecimiento de los gastos de personal cercano al 6%. Para el resto de los empleos se estima, en su conjunto, un crecimiento más acusado que en el informe anterior al incorporarse en 2018 la información sobre la sentencia a favor del Consorcio Regional de Transportes por 117 millones de euros que supuso un menor gasto por la devolución de cuotas de IVA de años anteriores. Así, la AIReF considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, un 5%, aumentando una décima su peso en el PIB.

Se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. Bajo las previsiones actuales de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la información disponible sobre la variación esperada de los componentes de la regla en 2019 acentúan el riesgo apreciado en el informe de abril. La evolución estimada en los empleos, actualizada con la ejecución y la información de la comunidad, hace que se aprecie un riesgo elevado que se ve acentuado por la variación negativa esperada en los fondos de la UE en 2019 al no replicarse un

importante volumen de ingresos percibidos en 2018. Se estima un crecimiento del gasto computable muy superior a la tasa de referencia del 2,7%, y por encima del crecimiento del PIB nominal aun obviando el efecto negativo de las operaciones no recurrentes.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad de Madrid ha cumplido todos los años el objetivo de deuda y en la mitad de las ocasiones no 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 la mitad 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 DE MADRID

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,2%
Nivel endeudamiento	11,8%	12,7%	13,8%	14,4%	14,9%	14,5%

(*) 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 11,8% al 14,5% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de la Comunidad de Madrid asciende al 14,5% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa casi 10 puntos porcentuales por debajo 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

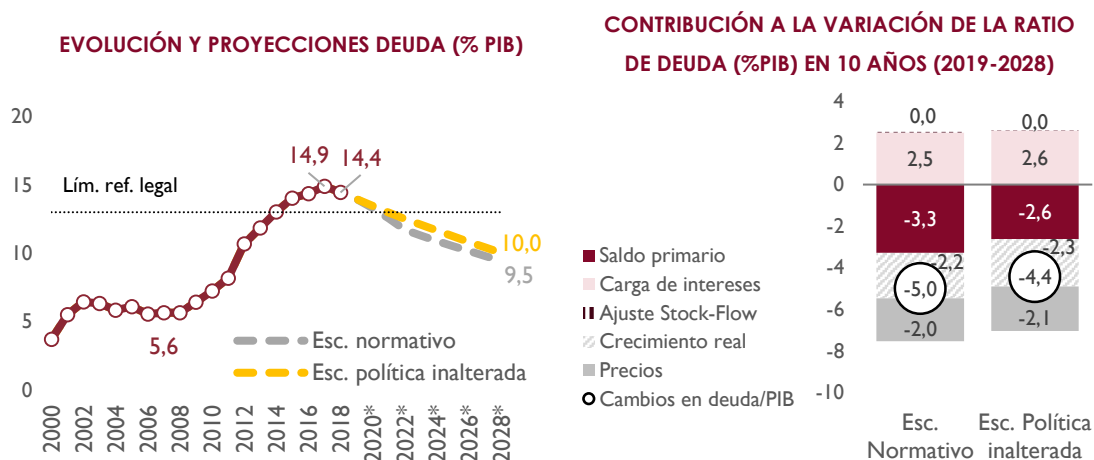
de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), en línea con su previsión de déficit al cierre, y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación del objetivo 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 Madrid es “bajo”. Según la metodología⁵ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “bajo” para la sostenibilidad financiera de Madrid, siendo su principal determinante el contenido nivel de deuda. Las tres grandes agencias calificadoras sitúan la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado de inversión, aunque dentro del grado medio inferior: Baa1 (Moody's), BBB+ (S&P) y BBB (Fitch).

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 AIReF proyectan una ratio de deuda ligeramente inferior al 14% del PIB.

⁵ 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.



En su escenario normativo⁶ la AIReF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 9,5 % 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 prácticamente en el mismo valor, el 10% a finales de 2028. La reducción de 5 puntos bajo un escenario normativo se explica tanto por la acumulación de superávits primarios (3,3 puntos) como por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan otros 4,2 puntos), mientras que la carga de intereses resta 2,5 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,33% 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 (4,4 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,26% del PIB, saldo que sigue siendo elevado en términos históricos.

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

3. RECOMENDACIONES

El crecimiento en los empleos de la Comunidad de Madrid ha situado el promedio de incremento del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) por encima del promedio del subsector, y 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. Aun sin el efecto desfavorable que pueda tener en su cálculo la minoración esperada de los fondos de la UE y la no recurrencia del menor gasto registrado en 2018 por sentencias a favor de la comunidad, la tendencia apreciada en los empleos apunta a que el gasto computable al cierre crecería por encima del incremento esperado en el PIB nominal.

En consecuencia, **la AIReF recomienda a la Comunidad de Madrid que:**

1. Para 2019, adopte medidas de ajuste de gasto que mitiguen la desviación y favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto

Dada la desviación y la necesidad apreciada de que se lleven a cabo actuaciones de corrección se considera conveniente que se activen las medidas preventivas previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por lo que, en aplicación del artículo 20.1 b) del Estatuto Orgánico de la AIReF, esta institución emite un informe independiente en este sentido dirigido al Ministerio de Hacienda⁷.

El Presidente de la AIReF

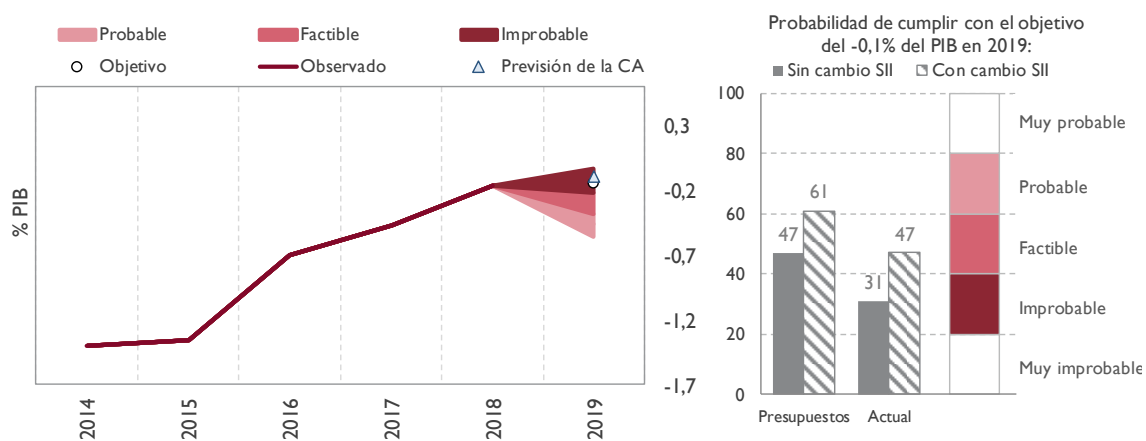


José Luis Escrivá

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

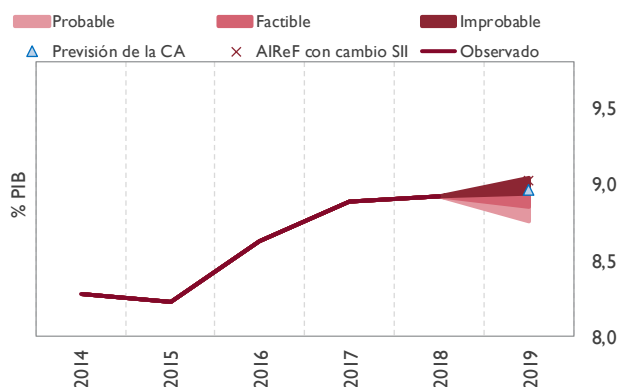
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



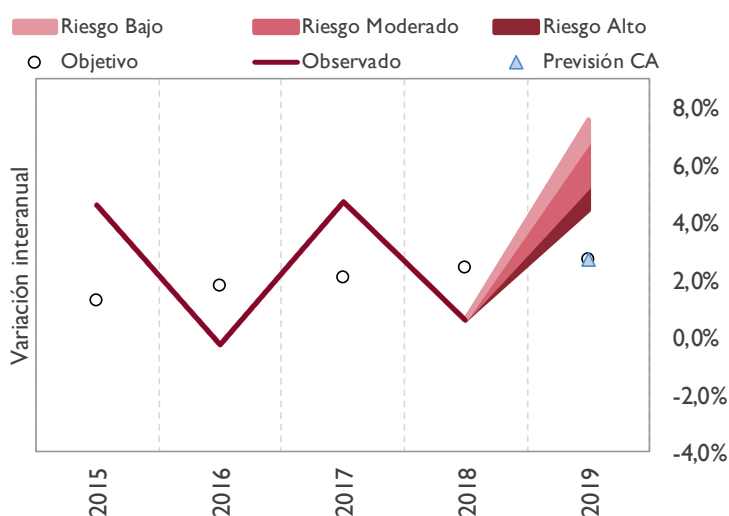
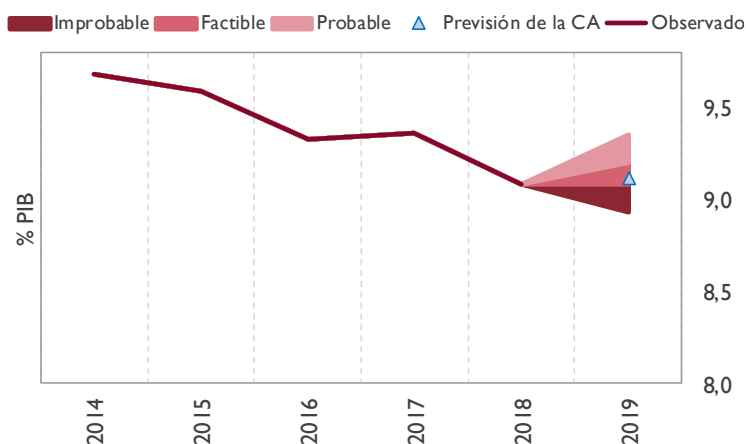
Se considera *improbable* que la C. de Madrid cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 en un escenario de ingresos del sistema similar al previsto por la comunidad. De neutralizarse el impacto del SII del IVA, el cumplimiento sería factible, aunque las previsiones de gasto actuales revelan un empeoramiento de las perspectivas respecto a las manifestadas en el informe de abril.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca un 3,5% manteniendo, con cierta caída, su peso en el PIB. El crecimiento de los ingresos del sistema de financiación se modera con la variación nula del resto de ingresos. De neutralizarse el impacto del SII del IVA, los recursos aumentarían su nivel sobre PIB. La comunidad no contempla la neutralización del SII, pero recoge previsiones más optimistas fundamentalmente de fondos del Estado y de la UE que sitúan sus estimaciones por encima de las de la AIREF.

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



Se considera que los empleos de la Comunidad de Madrid en su conjunto pueden crecer cerca del 5% en 2019, aumentando su peso en el PIB: la información sobre las medidas de personal y la sentencia a favor de la comunidad que supuso en 2018 el registro de un menor gasto, así como los datos actuales de ejecución, han llevado a la revisión al alza de las previsiones de la AIReF.

Esta evolución de los empleos determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto de 2019 que, adicionalmente, se ve acentuado por el impacto de las operaciones no recurrentes.