

INFORME DE CUMPLIMIENTO
ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA,
DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE
GASTO 2019. COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE
MURCIA

INFORME 47/2019





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. 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	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 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 Región de Murcia. 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 Región de Murcia, teniendo en cuenta la última información remitida por la comunidad en el ámbito del Plan Económico Financiero (PEF) 2019-2020 cuyo informe se emitirá en fechas próximas, 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 en su PEF,

¹ [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2019](#)

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

que corrige en este sentido el escenario inicial analizado en el informe de presupuestos iniciales.

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 Autónoma de la Región de Murcia ha incumplido el objetivo de estabilidad en todos los años del periodo, y, a partir de 2015, también la regla de gasto.

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

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	-1,5%	-1,7%	-1,7%	-1,0%	-0,9%	-0,9%
Distancia en RG ⁽²⁾ informes cumplimiento objetivos	-3,3%	-7,1%	5,1%	1,5%	1,5%	0,8%

(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 1,8 punto del PIB, un tercio por la reducción de intereses y otro por operaciones no recurrentes. En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,8 puntos del PIB, seis décimas menos si depuramos el efecto de las 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 de seis décimas de PIB regional, tres 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 Autónoma de la Región de Murcia ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 2,6%.

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).

Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 3,3%, por encima del crecimiento promedio del subsector como consecuencia del mayor aumento en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta.

CUADRO 1. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE LA R. DE MURCIA VS SUBSECTOR

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

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 *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 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 más 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. A esta circunstancia se une un cierto empeoramiento adicional en las previsiones de la AIReF sobre el crecimiento de los empleos. Alcanzar el saldo del -0,1% en 2019 exige un ajuste de 1,2 puntos de PIB sobre el cierre de 2018, una décima más si se tienen en cuenta los ingresos extraordinarios de fondos de la UE percibidos por la liquidación del programa operativo 2007-2013, que no se replicarán en 2019. Realizar este ajuste se considera *muy improbable*. Por otro lado, la evolución esperada de los empleos determina un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla en 2019, acentuado por la evolución esperada de los componentes considerados en el cálculo de la regla de gasto.

Los ingresos en la Región de Murcia al cierre de 2019 perderían una décima de peso en el PIB regional adicional a la caída de dos décimas derivada del impacto del SII del IVA. Bajo el escenario central señalado, los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían por encima del 3,5%. La evolución del resto de los ingresos está condicionada en gran medida por la no reiteración de fondos de la UE y del

⁴ [Informe sobre los Presupuestos iniciales 2019. Región de Murcia](#)

Estado percibidos en 2018 y, con menor impacto, por las medidas de rebaja fiscal adoptadas. Ello hace que se espere una caída de estos ingresos, a pesar de la evolución positiva observada, entre otras partidas, en el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). La comunidad prevé en el PEF remitido para informe ingresos por enajenación de inversiones por 52 millones que se ejecutarían en el último trimestre de 2019 y que, dada su naturaleza y la fase de tramitación en la que se encuentran, no se han considerado en las previsiones de la AIRcF. Bajo estos factores, el conjunto de los ingresos crecería ligeramente por encima del 2%, por lo que se reduciría tres décimas su peso en el PIB regional.

Se prevé que los gastos crezcan por encima del 3% perdiendo dos décimas de peso en PIB. La comunidad prevé en 2019 medidas y otras operaciones de incremento del gasto que afectan a personal valoradas en 33 millones, adicionales a las derivadas del Real Decreto Ley 24/2018 de 21 de diciembre. Estas medidas amplían las registradas en 2018 concentradas en la devolución de la paga extra que la comunidad suprimió en 2013, siendo la única que adoptó esta medida en dicho año junto con Cataluña. Al contrario que en el año anterior, en 2019 las medidas adoptadas no se verán 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 4%. Para el resto de los empleos se estima, en su conjunto, un crecimiento similar al del informe anterior. La AIRcF no ha incorporado el impacto de medidas recogidas por la comunidad en el PEF presentado para informe, centradas en el ámbito sanitario y valoradas en más de 200 millones, en tanto no se clarifique su calendario de puesta en marcha y el fundamento de su valoración. Así, se considera que los empleos podrían crecer, en su conjunto, en torno al 3%, disminuyendo dos décimas su peso en el PIB.

Se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto. Las previsiones actuales de evolución de los empleos acentúan el riesgo apreciado en el informe de abril, elevado adicionalmente por la información disponible sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y la variación esperada de los componentes de la regla en 2019. La evolución estimada en los empleos hace que se aprecie un elevado riesgo que se ve acentuado por la variación negativa esperada en los fondos de la UE y del Estado en 2019. Se estima, así, un crecimiento del gasto computable superior a la tasa de referencia del 2,7%, aun obviando el efecto negativo de la caída de fondos de la UE.

2. OBJETIVO DE DEUDA

2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Región de Murcia 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.

CUADRO 2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. R. DE MURCIA.

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD ^(*) informes cumplimiento objetivos	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Nivel endeudamiento	20,5%	25,7%	27,5%	29,1%	28,9%	29,5%

(*) 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 20,5% al 29,5% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Murcia asciende al 29,5% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa unos 5 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 los dos anteriores pronunciamientos de la AIREF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene

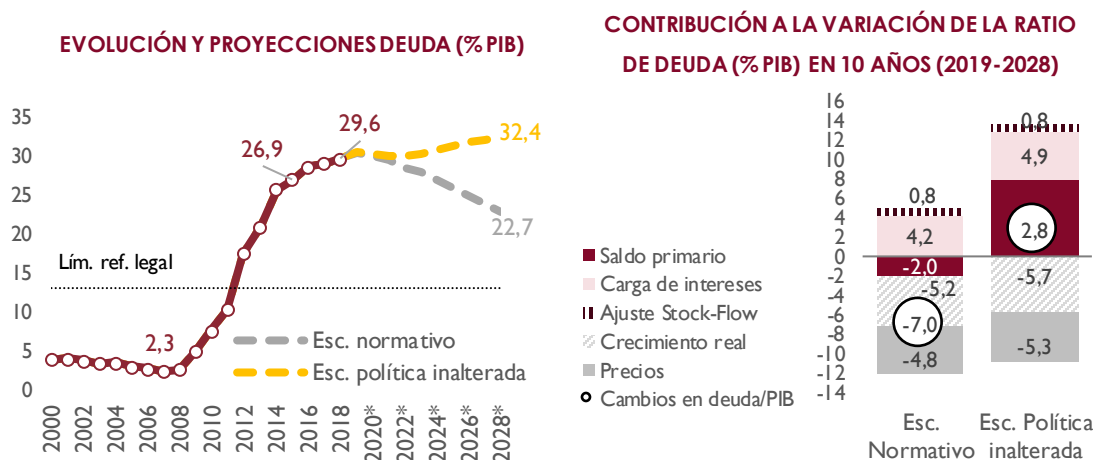
la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB) y la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009, además de un préstamo del ICO suscrito tras el terremoto de Lorca y los incrementos esperados para financiar déficit de ejercicios anteriores. 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 Región de Murcia es “muy alto”. Según la metodología⁵ utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “muy alto” para la sostenibilidad financiera de Región de Murcia, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y la existencia de saldos presupuestarios negativos. La agencia de calificación Moody's sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado especulativo (Ba1), mientras que Fitch la considera grado de inversión (BBB-), aunque en su límite más bajo.

En los últimos 4 años la ratio de deuda ha seguido creciendo alcanzando su valor máximo en 2018, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en algo más de 4 puntos de PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 27 puntos hasta el máximo alcanzado en 2018. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda ha continuado creciendo, hasta situarse cerca del 30%, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en algo más de 4 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan que la ratio de deuda siga creciendo hasta el 30,3% 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 AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 22,7 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2039. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda continuará creciendo hasta situarse en el 32,4% a finales de 2028. La reducción de 7 puntos bajo un escenario normativo se explica principalmente por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan 10 puntos), y en mucho menor medida por la acumulación de superávits primarios (2 puntos), mientras que la carga de intereses resta 4,2 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,2% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,5% observado en el último ciclo (2000-2018). Por el contrario, en el escenario de política inalterada, la ratio de deuda sigue creciendo (2,8 puntos), consecuencia principalmente de mantener un déficit primario de 0,8% del PIB, saldo que aún sigue siendo optimista 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%

3. RECOMENDACIONES

La AIReF consideró en el informe de presupuestos iniciales de 2019 muy improbable que la Región de Murcia cumpliera el objetivo de estabilidad y se apreció un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto. Por ello, la AIReF recomendó a la comunidad que evitase medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales, y llevara a cabo, dentro de sus posibilidades, actuaciones que favorecieran dicho cumplimiento. La comunidad contestó que había elaborado sus presupuestos con la máxima prudencia y responsabilidad y que incorporaba básicamente los incrementos aprobados por el Gobierno central a nivel general (gastos de personal y conciertos educativos) así como decisiones del gobierno regional (restituir la parte de la paga extra suspendida en diciembre de 2013), pero adoptando estas decisiones responsablemente, siendo muy austeros con las actuaciones inversoras para 2019 en el marco del límite de gasto aprobado. Así mismo, señaló que había ido reduciendo sustancialmente su déficit en los últimos años pero que su margen de mejoría se veía muy limitado en 2019 por el incremento del gasto impuesto por el Gobierno central y por la negativa de reformar el sistema de financiación. Por otro lado, se recomendó al MINHAC que evaluara la situación de la Región de Murcia y estableciera una senda de objetivos alcanzable y realista en concordancia con su situación fiscal.

El escenario actual para 2019 recogido en el PEF de la comunidad, que será informado en los próximos días, plantea una serie de medidas de ahorro en el ámbito sanitario valoradas en más de 200 millones de las que se espera un impacto completo en 2019. Aunque esta iniciativa se valora positivamente, se considera que la puesta en marcha de las medidas planteadas exigirá una serie de trámites administrativos, normativos y estructurales cuya situación a la fecha se desconoce y cuya complejidad hace difícil que puedan esperarse los impactos señalados en medio año, sin obviar que muchas de las medidas presentan áreas comunes de ahorro, por lo que el impacto total previsto por la puesta en marcha de todas ellas no puede ser la suma de los efectos individuales considerados.

Así, la AIReF estimaría un impacto muy inferior para 2019 de las medidas recogidas, condicionado por la información pendiente de recibir al respecto desde la comunidad. Sin cambios significativos en la valoración efectuada en el informe de abril derivados de las medidas, y con el empeoramiento ocasionado por nuevo escenario de recursos del sistema y la ejecución observada del gasto a la fecha, la AIReF sigue apreciando muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad, observándose, adicionalmente, un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto.

Se observa que en el periodo 2013-2018 la reducción del déficit ha descansado un tercio en la reducción de intereses y otro en operaciones no recurrentes. El promedio de crecimiento del gasto primario per cápita (depurado de operaciones no recurrentes) en la comunidad se sitúa por encima del promedio del subsector, y 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.

Por otro lado, la distancia al objetivo que se deriva de las previsiones de cierre para 2019 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su situación actual hace que se aprecie imposible realizar en un año el ajuste necesario para cumplir el objetivo de estabilidad, sin perjuicio de que la situación global de la comunidad exija ya la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a corregir las desviaciones. Plantear un escenario realizable de consolidación fiscal sobre la base de las medidas planteadas exigiría un calendario progresivo planteado en el medio plazo diferente del actualmente exigido por los objetivos fijados.

En definitiva, la situación apreciada determinaría:

- la recomendación a la comunidad de que concrete y redefina, en su caso, las nuevas medidas planteadas en el PEF, ampliando la información sobre las mismas y sustentando su compromiso de realización; y, en función de ello, que revise su valoración, calendario de implementación y ejecución, e impacto en el escenario presupuestario.
- la solicitud al MINHAC de la activación de medidas preventivas⁷
- la recomendación reiterada al MINHAC de que revise los objetivos teniendo en cuenta la situación de la comunidad, con el fin de 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

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

económico-financiero (PEF). El escenario para 2019 y 2020 en el PEF remitido por la comunidad está siendo revisado y ha sido objeto de petición de aclaraciones en el marco del informe que, sobre el mismo, debe emitir la AIReF. En este sentido, por un lado, las recomendaciones a la comunidad se concretarán y ampliarán en dicho informe, que se emitirá en fechas próximas. Y, por otro lado, está superada la fase de activación de medidas preventivas.

Sin perjuicio de ello, 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 2020-2023 de las CC.AA. se realice de manera diferenciada, atendiendo a la posición fiscal de cada una de ellas.

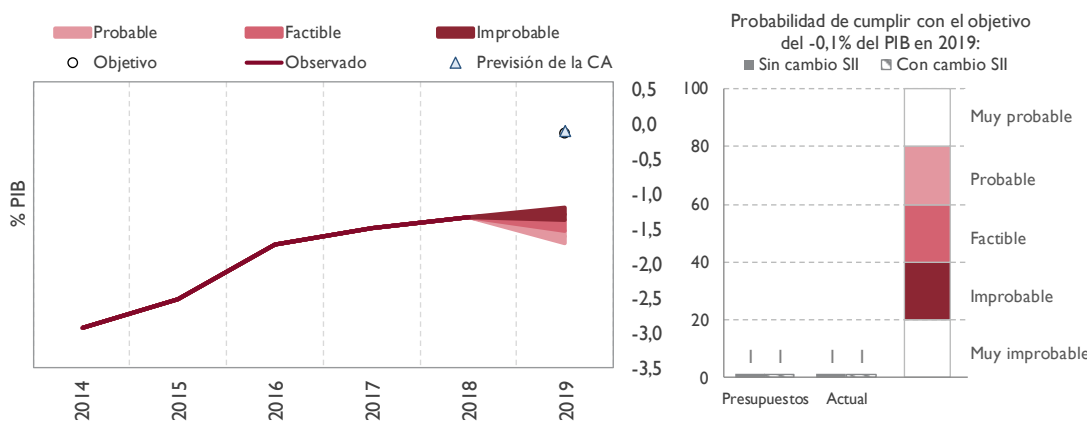
El Presidente de la AIReF

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JL Escrivá'.

José Luis Escrivá

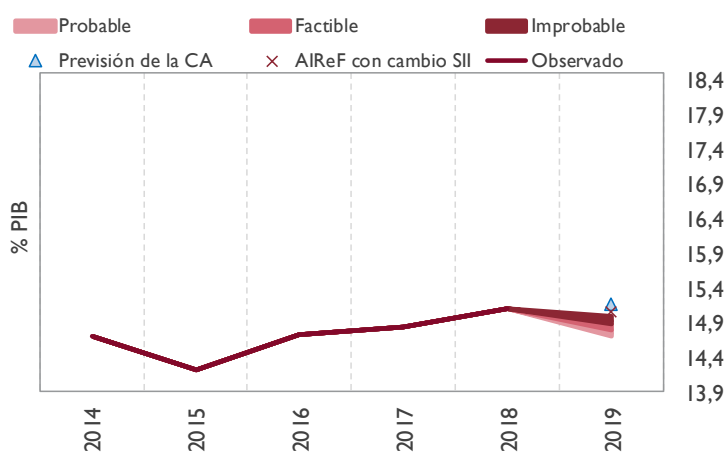
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

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



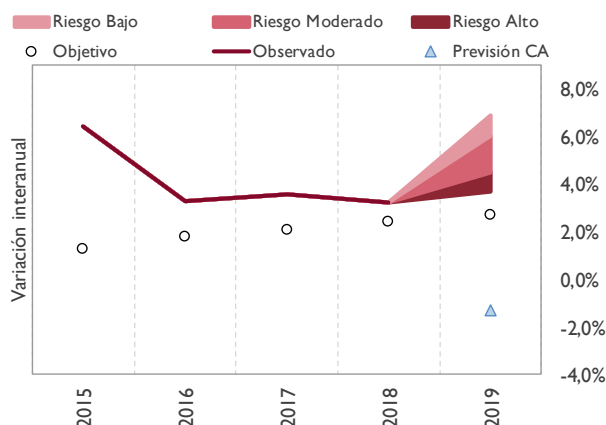
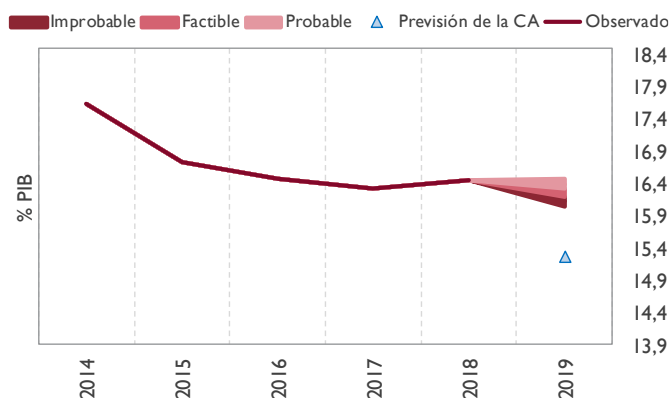
Se considera *muy improbable* que la Región de Murcia cumpla el objetivo de estabilidad para 2019, incluso en un escenario de recursos del sistema más favorable que el previsto por la comunidad en su PEF.

G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca un 2%, cayendo tres décimas su peso en el PIB. El crecimiento esperado en los ingresos del sistema de financiación se compensa en parte con la caída esperada del resto de ingresos. De neutralizarse el impacto del SII del IVA, la caída de los recursos sería de 1 décima. La comunidad, si bien no contempla la neutralización del impacto del SII, mantiene un escenario de ingresos más optimista que el estimado por la AIReF al contemplar una mejor evolución de fondos de la UE.

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



Se considera que los empleos de la Región de Murcia en su conjunto pueden crecer en torno al 3% en 2019, cayendo su peso en el PIB: la información sobre las medidas de personal ha llevado a la revisión al alza de las previsiones de la AIRcF. Dichas estimaciones no incorporan el impacto a la baja en los empleos por las medidas previstas por la comunidad de ahorro en el ámbito sanitario y de enajenación de inversiones, por 200 y 56 millones respectivamente.

La evolución esperada en los empleos determina un alto riesgo de incumplimiento de la regla de gasto de 2019 que, adicionalmente, se ve acentuado por la minoración esperada en los fondos de la UE y del Estado que se toman como referencia de los gastos excluidos en el cálculo de la regla.