INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2023 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS

INFORME 60/22

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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, 2-4, 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.

Fecha de publicación: 28 de octubre de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE 5
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO 7
1.1. Previsiones para 2022 y 2023 7
1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 12
1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026) 13
2. DEUDA PÚBLICA 15
2.1. Nivel de deuda 15
2.2. Proyecciones a largo plazo 17
3. RECOMENDACIONES 19
3.1. Seguimiento de recomendaciones 19

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar 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. Como en ejercicios anteriores, la AIReF ha pospuesto su elaboración hasta disponer de la información necesaria para realizar un adecuado análisis de las perspectivas fiscales para el ejercicio siguiente.

La excepcional situación actual condiciona el pronunciamiento de la AIReF. Como ya sucedió el año anterior, a consecuencia de la crisis sanitaria y, posteriormente, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), aprobada por el Congreso de los Diputados previos informes de la AIReF de 13 de octubre de 2020, 29 de julio de 2021 y 29 de julio de 2022. Para 2022 y 2023 se han señalado como referencias para el subsector autonómico el déficit del 0,6% y el 0,3%, respectivamente. Ello condiciona el objeto del pronunciamiento actual de la AIReF, que se enfoca al análisis de las perspectivas esperadas en 2022 y 2023 con la información actual disponible, acompañadas de una visión global del medio plazo.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector CC. AA. contenido en el Informe 52/22 sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AA. PP.) 2023: CC. AA. y CC. LL. [1]. Sobre la información preliminar disponible en el Proyecto de PGE para 2023 presentado el 4 de octubre y el Plan Presupuestario presentado el 15 de

[1] Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2023: CC. AA. y CC. LL.

octubre, la AIReF ha emitido su pronunciamiento sobre las previsiones para 2023 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector, que se extiende a las perspectivas a medio plazo. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA. El análisis de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha efectuado sobre la información proporcionada por la misma respecto a sus líneas fundamentales de presupuestos para 2023, documento previo a la aprobación de su proyecto de Ley de presupuestos, que se encuentra en tramitación. La AIReF ha publicado el informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas que acompañarán al proyecto de presupuesto autonómico, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF[2].

[2] Informe previsiones macroeconómicas del Presupuesto 2023 de Illes Balears.

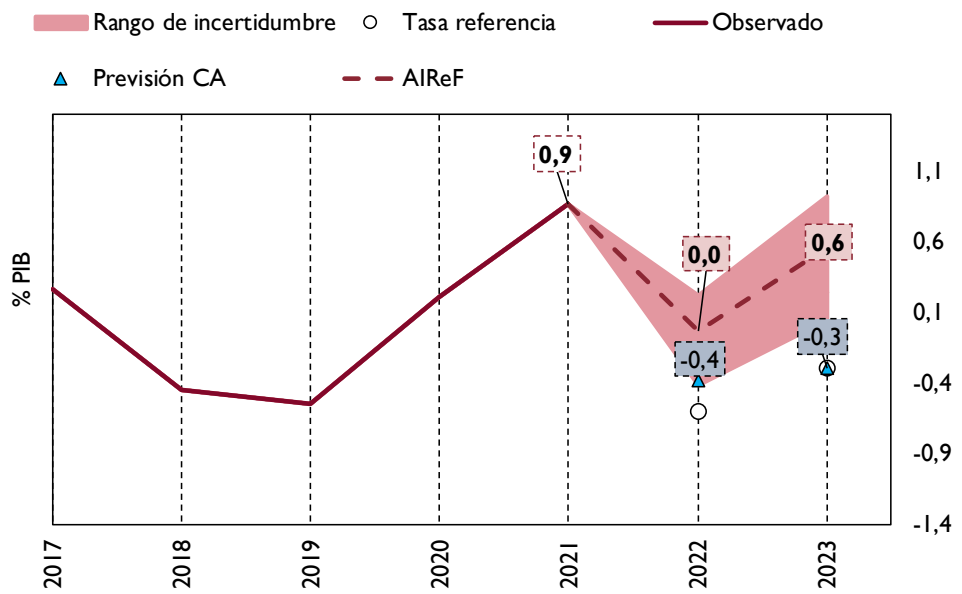
1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2022 y 2023

Las previsiones de la AIReF sobre la Comunidad Autónoma de Illes Balears en 2022 empeoran, situándose en equilibrio, cuatro décimas por encima del resultado estimado por la comunidad. La AIReF empeora en dos décimas su pronunciamiento anterior de 15 de julio sobre la previsión de cierre en 2022 para la comunidad, considerando que cerrará en equilibrio una vez incorporado el incremento salarial adicional del 1,5% recientemente aprobado para los empleados públicos. Las previsiones de la comunidad, por su parte, mejoran dos décimas hasta el -0,4%, dos décimas mejor que la tasa de referencia fijada para el subsector, bajo una evolución de recursos y empleos inferior a la estimada por la AIReF.

Para 2023, la AIReF prevé un superávit del 0,6% del PIB, mientras la comunidad estima alcanzar el -0,3% del PIB, ajustándose a la referencia señalada para el subsector. El saldo de la comunidad en 2023 mejorará seis décimas respecto al esperado en 2022, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. Esta mejora se produce fundamentalmente por la evolución de los recursos del sistema que registran la liquidación positiva de 2021 y permiten absorber este año el crecimiento esperado en los gastos y la reducción de otros ingresos. La comunidad prevé una menor reducción del déficit, una décima sobre su previsión de 2022, bajo un escenario de gastos más elevado que el estimado por la AIReF.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. ILLES BALEARS (% PIB)



La AIReF prevé que los ingresos de la comunidad en 2023, sin tener en cuenta los fondos del PRTR, aumenten un 9%, alcanzando el 15,6% del PIB. El aumento del 26% de los recursos del sistema de financiación, por la mejora en la liquidación respecto a la registrada en el año anterior, compensa la no reiteración de las transferencias extraordinarias recibidas desde el Estado en 2022 (compensación de la liquidación del SII del IVA en 2019 y regularización de fondo de insularidad de años anteriores) y la minoración esperada en otros ingresos. Los ingresos impositivos en su conjunto podrían registrar un ligero descenso respecto de 2022. Los ingresos del REACT-EU y otros fondos europeos se reducirían respecto al nivel del ejercicio anterior mientras que los ingresos asociados a la producción y otras transferencias del Estado podrían registrar un leve incremento.

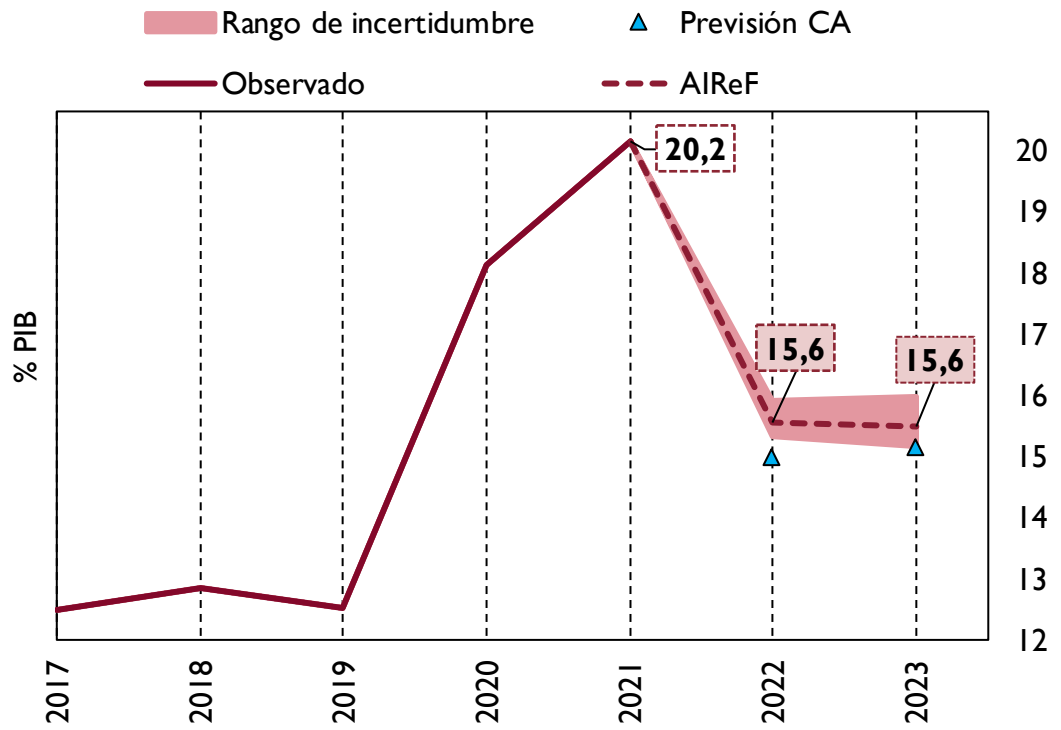
Las medidas tributarias previstas por la comunidad para 2023 no tendrían un efecto significativo, pero la evolución de la recaudación se ve condicionada por medidas adoptadas en ejercicios anteriores. Así, en 2023 se espera una bajada en la recaudación del impuesto sobre estancias turísticas al no reiterarse los excepcionales ingresos que se registrará en el impuesto en 2022, valorados en 48M€, derivados de las medidas temporales aprobadas para años anteriores. Otras medidas anunciadas por la comunidad tendrían escaso efecto sobre los ingresos de la comunidad, como el incremento de los tipos máximos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que se compensada con bajadas en otros elementos, o el aumento de tipos en la tasa sobre el juego. Por otro lado, la comunidad estima que el nuevo impuesto sobre residuos estatal cedido a las CC. AA., que sustituirá al canon sobre residuos autonómico, implicaría un aumento de ingresos de 3M€.

CUADRO 1. PREVISIÓN AIREF RECURSOS 2022/2023. ILLES BALEARS (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	Previsión AIReF 2023 (% PIB)	% Variación 2023/2022
Recursos netos sin PRTR	**15,6**	**15,6**	**9**
SFA	8,0	9,2	26
Transferencias extraordinarias AGE	0,4	0,0	0
ITPAJD	3,1	2,9	1
ISD	0,3	0,3	0
Otros ingresos impositivos	0,7	0,6	-18
Otros recursos	*3,0*	*2,6*	*-6*
Ingresos REACT-EU	*0,3*	*0,1*	*-64*
Resto (Otros Fondos UE, ventas, otras transf AAPP…	*0,4*	*0,4*	*3*

La comunidad estima para 2023 un nivel de recursos inferior al previsto por AIReF al considerar menores ingresos en sus previsiones de 2022. La comunidad registra estimaciones más pesimistas de ingresos impositivos y de fondos asociados al REACT-EU que las consideradas por la AIReF, lo que, asociado al menor nivel esperado en 2022 sitúa las previsiones de líneas por debajo de las previstas por la AIReF.

GRÁFICO 2. RECURSOS SIN PRTR. ILLES BALEARS (% PIB)



Según las previsiones de la AIReF, los gastos autonómicos en 2023, sin considerar los financiados por el PRTR, aumentarán un 5% sobre el año anterior, situándose en el 15,0% del PIB. Los empleos corrientes ajenos a los proyectos del PRTR aumentarán en la comunidad un 6%. La actualización de los salarios derivada de la normativa básica estatal, acompañado de las medidas previstas por la comunidad, específicamente en el ámbito sanitario, llevarán a un crecimiento del 6% en la remuneración de asalariados, que representa más del 40% de los empleos autonómicos. También se espera un crecimiento significativo de los gastos de funcionamiento y asociados a conciertos, especialmente afectados por la inflación esperada y la actualización de salarios, y de los destinados a familias, por el incremento de las prestaciones de dependencia cofinanciadas por el Estado. La AIReF prevé que los gastos de capital no asociados a la ejecución del PRTR se reduzcan por la menor ejecución de los fondos europeos, compensada en parte por la aplicación de las mayores transferencias del Estado registradas en el proyecto PGE destinadas a educación ("Escuela 4.0"), atención primaria, cultura y otras líneas.

La comunidad prevé adoptar medidas de personal que pueden suponer un 0,1% del PIB regional, adicionales a la actualización de las retribuciones

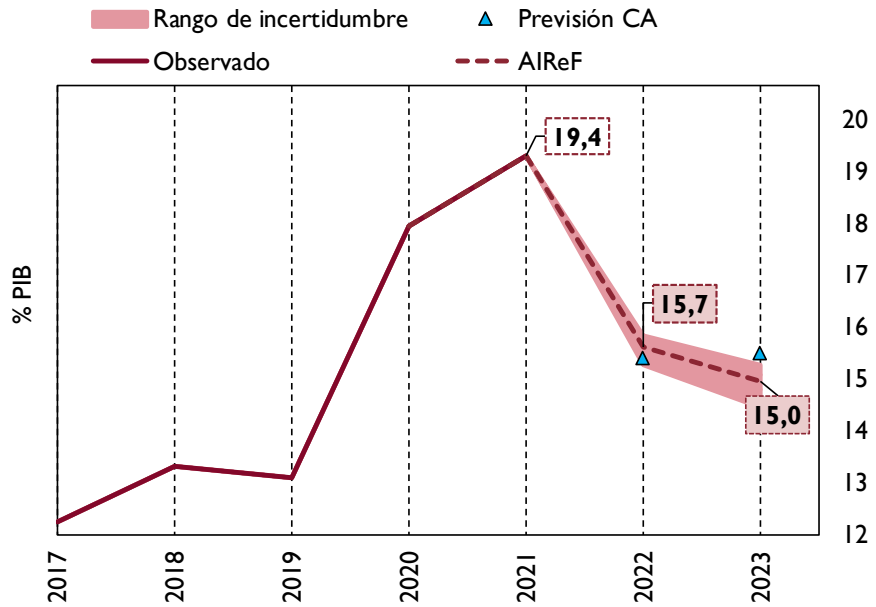
derivada de la normativa básica. La comunidad no aporta en su escenario de líneas medidas significativas al margen de relativas a gastos de personal. Las medidas retributivas más importantes se refieren a la reversión de la reducción de complementos salariales aplicada en 2020 (13 M€) y a otras que afectan específicamente al personal sanitario (actualización jornada, plus de fidelización por destino, actualización guardias, etc.), que se valoran en 22M€.

CUADRO 2. PREVISIÓN AIREF EMPLEOS 2022/2023. ILLES BALEARS (% PIB Y % VARIACIÓN)

	Previsión AIReF 2022 (% PIB)	Previsión AIReF 2023 (% PIB)	% Variación 2023/2022
Empleos netos sin PRTR	**15,7**	**15,0**	**5**
Sanidad	6,9	6,8	8
Educación	3,7	3,6	6
Otros gastos	5,1	4,7	0
De todo ello Gastos REACT-EU	*0,3*	*0,1*	*-64*
Ayudas a empresas RDLey 5/21(reintegros)	*0,1*		*-100*

La comunidad estima alcanzar en 2023 un nivel de gastos superior al previsto por la AIReF, debido fundamentalmente a mayores previsiones de crecimiento de los gastos corrientes. El escenario presupuestario autonómico registra un crecimiento del 7% en los gastos de personal, por encima del estimado por AIReF, si bien no registra en 2022 la reciente actualización de las retribuciones de los empleados públicos. Depurado este elemento, ambas previsiones estarían en línea. Igualmente recogen un importante aumento de gastos de funcionamiento y otros gastos corrientes que, junto con el resto de los gastos y ajustes previstos por la comunidad llevarían a un nivel de empleos, en su conjunto, superior al estimado por la AIReF, a pesar de partir de previsiones inferiores en 2022.

GRÁFICO 3. EMPLEOS SIN PRTR. ILLES BALEARS (% PIB)



La AIReF considera que el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará en 2023 cerca del 10%. Bajo las estimaciones actuales de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE, la AIReF estima que el gasto computable en la Comunidad Autónoma de Illes Balears podría aumentar un 3% en 2022 y en el entorno del 10% en 2023.

El crecimiento del gasto computable sería superior bajo las estimaciones autonómicas. De cumplirse las previsiones de crecimiento de gasto recogidas en las líneas autonómicas, en 2023 el gasto computable a efectos de la regla de gasto podría crecer un 14%.

1.2. Fondos REACT-EU y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, hasta 2022 la ejecución de los fondos REACT-EU en Illes Balears estaría cercana al 70%. Los datos de ejecución publicados hasta la fecha, correspondientes al mes de julio de 2022, muestran un elevado registro de ingresos procedentes de fondos europeos que hace prever que al cierre de 2022 pueda estar ejecutado casi el 70% de los fondos asignados a la comunidad por el REACT-EU (300 M€). Esta cifra sería ligeramente inferior si se cumplen las estimaciones de la comunidad.

Por otro lado, la AIReF estima que la ejecución del PRTR en 2023 será muy superior a la de 2022. La AIReF revisa a la baja la ejecución esperada en 2022 de los fondos asociados al PRTR, para los que estima en la comunidad un gasto al cierre del 0,4% del PIB regional. Se espera que en 2023 se concentrará la mayor aplicación de estos fondos en el período, que podrían llegar a ejecutarse en un 0,8% del PIB.

1.3. Perspectivas a medio plazo (2024-2026)

A medio plazo, la AIReF estima que la comunidad mantenga un saldo positivo en todo el período 2024-2026. La mejora del saldo estimada para 2023 se acentúa en 2024 manteniendo una situación de superávit que, aun siendo coyuntural en este año por estar sustentada en la liquidación excepcionalmente positiva del sistema de financiación, podría mantenerse, aunque más moderada, en los ejercicios siguientes.

En este periodo, los recursos de la comunidad mostrarán un perfil levemente irregular y descendente debido a las liquidaciones del sistema de financiación. Las liquidaciones del sistema de financiación implicarán que la comunidad recibirá en 2024 y 2025 ingresos de carácter coyuntural originados por el crecimiento de la recaudación de 2022 y 2023 por encima de lo previsto en los PGE. Los ingresos del sistema de financiación para 2023 experimentan un aumento del 26% sobre el año anterior y para 2024 la AIReF prevé que estos recursos crezcan cerca del 20%, mientras se espera a partir de 2025 un crecimiento limitado, registrándose en 2026 un nivel de los recursos del sistema normalizado junto a un crecimiento inercial del resto de ingresos.

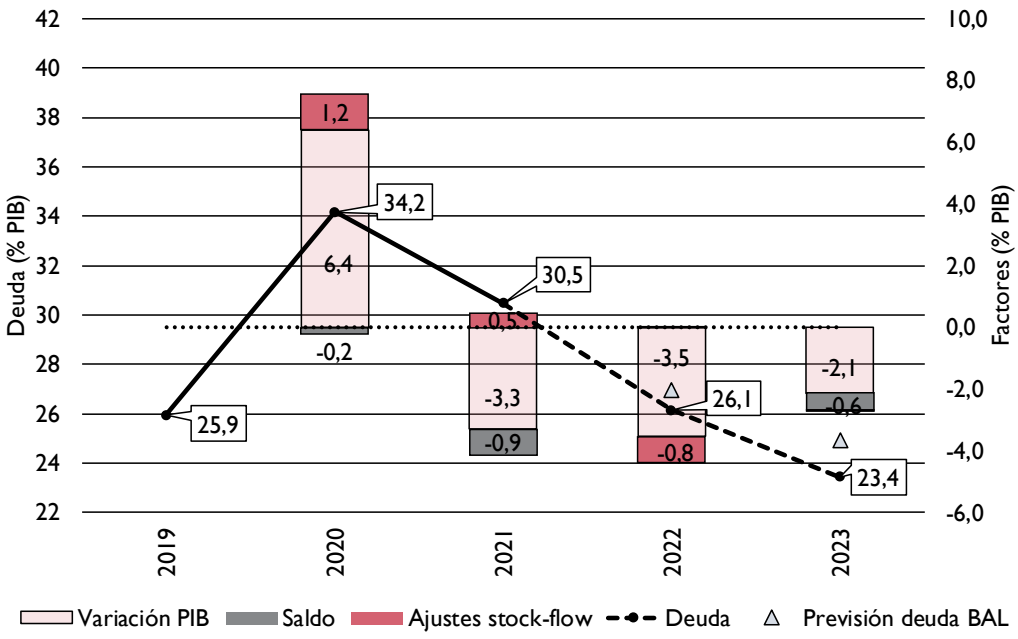
La evolución de los empleos a medio plazo se verá condicionada por la remisión de las tensiones inflacionistas y el retorno de las reglas fiscales. Tras el crecimiento previsto para 2023, la AIReF considera para los años siguientes una evolución inercial más moderada del gasto no asociado a fondos europeos ni a gastos de personal. En cuanto a la remuneración de asalariados, la evolución se ve marcada por el acuerdo alcanzado con los sindicatos a nivel nacional. El resto de consumo público, asociado principalmente a sanidad y educación, retomará una evolución en línea con la evolución previa a la pandemia, toda vez que se considera que cerca del 50% del incremento del gasto asociado al COVID tiene naturaleza estructural. Por último, se prevé una evolución contenida de los empleos de capital no vinculados a los fondos europeos, tanto estructurales como asociados al PRTR, justificada por la necesidad de ejecutar los gastos de los proyectos vinculados a esos fondos. Por otra parte, el retorno a las reglas fiscales, aunque se desconoce el resultado final de la reforma a nivel europeo y nacional, también contribuirá a la moderación del crecimiento del gasto.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIReF considera que la deuda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se situará al cierre de 2023 en torno a un 23,4% del PIB. Partiendo de un 30,5% en 2021 la ratio mejoraría en 2022 y 2023 como consecuencia del efecto del crecimiento previsto del PIB y, en menor medida, de los ajustes stock-flow en 2022 y del superávit previsto en 2023.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. ILLES BALEARS (% PIB).

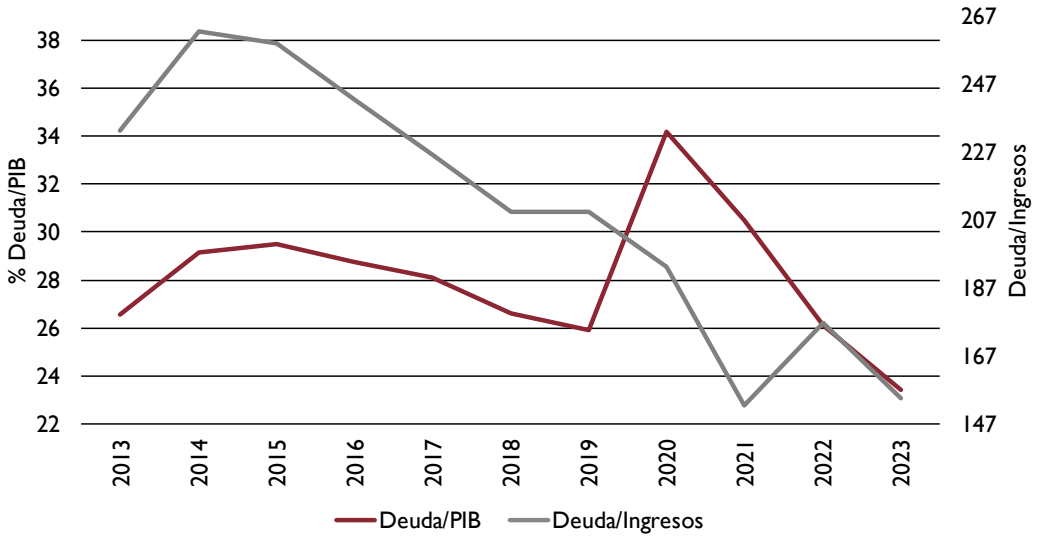


La comunidad estima un nivel de endeudamiento muy superior para 2023. Las diferencias con las estimaciones de la AIReF se derivan de unas previsiones de déficit más pesimistas por parte de la comunidad para el periodo 2022-2023, en contraposición a la AIReF, que prevé equilibrio en

2022 y superávit en el ejercicio siguiente. Por otra parte, las estimaciones de la AIReF contemplan la aplicación de la totalidad del superávit obtenido en 2021, mientras que la comunidad prevé una aplicación parcial. Adicionalmente, esta previsión podría verse aumentada por el endeudamiento en que pueda incurrir para hacer frente al incremento retributivo recientemente aprobado para 2022 por Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre de 2022.

La AIReF estima que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes[3] registrará en 2023 un nivel similar al de 2021. Mientras la ratio sobre PIB cae por el efecto denominador, la deuda sobre ingresos apenas varía en el periodo 2021-23, pues el crecimiento de 2022 es consecuencia de la reducción de los ingresos procedentes del Estado (sistema de financiación, transferencias extraordinarias no condicionadas y ayudas directas a empresas) que se ve compensado en 2023 por el crecimiento de éstos (sistema de financiación).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. ILLES BALEARS (% PIB Y % INGRESOS).



[3] La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

2.2. Proyecciones a largo plazo

Bajo los supuestos de un escenario normativo[4] se proyecta una reducción de la ratio de deuda de 19,9 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia en el año 2023. Bajo el mismo escenario, se proyecta una reducción para el conjunto del subsector de 11 puntos. El superávit fiscal junto al crecimiento económico serán los factores que contribuirán en la reducción de la ratio, la cual se verá impulsada alcanzando el límite de referencia del 13% en el año 2030.

GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEUDA (%PIB) DEL ESCENARIO NORMATIVO Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

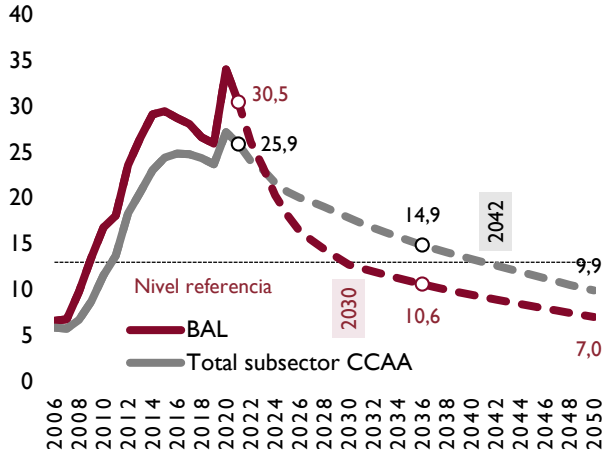
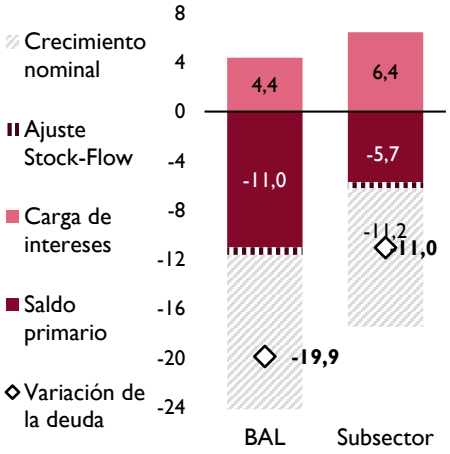


GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)



[4] El escenario normativo implica una mejoría anual del saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario sostenido.

3. RECOMENDACIONES

3.1. Seguimiento de recomendaciones

En el anterior informe, de 15 de julio, se puso de manifiesto que en el período 2021-2022 el crecimiento de los ingresos estaba siendo superior a lo previsto, repercutiendo positivamente en los ingresos de las CC.AA. de 2023 y 2024. Esta circunstancia conlleva el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Este riesgo se agudiza en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a la comunidad en 2025 en una situación más vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza.

En este contexto, la AIReF recomendó a la comunidad, por un lado, "*enmarcar los presupuestos para 2023 en una estrategia fiscal a medio plazo que contemplara la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos*"; y, por otro, "*evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años*".

Como respuesta a estas recomendaciones, la comunidad indica que dispone de una serie de herramientas para su cumplimiento, en particular, de "*la Oficina de Control y Análisis Presupuestario (OCAP), un sistema de información, una metodología de elaboración y, sobre todo (…) un plan presupuestario a medio plazo, que supone un marco para la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contempla la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos*".

En este sentido, la comunidad ha facilitado en sus líneas unas previsiones fiscales a medio plazo, hasta 2025.

Por otro lado, como igualmente se indicó en el informe de julio, la fijación de referencias laxas puede favorecer que se generen nuevos excesos de financiación, como los acumulados hasta 2021, por lo que se recomendó a la comunidad que "*tuviera en cuenta las previsiones actualizadas de cierre del ejercicio en curso y siguientes para ajustar los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación*". La comunidad señaló que sus nuevos sistemas de gestión antes mencionados contribuirán "a ajustar con mayor acierto los incrementos de deuda a las necesidades reales de financiación".

Dado que la AIReF prevé para la comunidad un cierre para 2022 y 2023 mucho más favorable que la referencia fijada y la previsión autonómica, alerta sobre la posibilidad de que se vuelvan a generar excesos de endeudamiento en el futuro, así como sobre la necesidad de aplicar los generados anteriormente, e insta a la comunidad a que preste especial atención a ello en aplicación de la recomendación anterior.

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez