

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Comunidad Autónoma de Aragón

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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

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

Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de la Comunidad Autónoma de Aragón

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

En el periodo 2010-2014, la Comunidad Autónoma de Aragón ha incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este periodo, la comunidad ha reducido su necesidad de financiación en 579 millones de euros, pasando de un déficit del 3,4% al 1,8% del PIB regional. Partiendo de este último dato publicado, 2014, el esfuerzo que la comunidad debe realizar para cumplir el objetivo de estabilidad fijado en el -0,3% para 2016, representa el 1,5% del PIB. Teniendo en cuenta las previsiones de cierre de la AIReF y de la comunidad para 2015, este ajuste aumenta para 2016 hasta un 1,7% del PIB.

Se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016 fijado en el -0,3% del PIB para la Comunidad Autónoma de Aragón, si bien en este momento no es posible cuantificarlo, debido a la magnitud del ajuste a realizar en el ejercicio y las incertidumbres sobre la puesta en marcha y valoración de las medidas previstas por la comunidad. La probable desviación en 2015 respecto al objetivo fijado, que ya se puso de manifiesto en el Informe de AIReF de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de 2015¹ se confirma con los datos a la fecha, aumentando su cuantía según las previsiones de AIReF y de la propia comunidad. De acuerdo con estas estimaciones, el ajuste fiscal para cumplir el objetivo de 2016 estaría en torno al 1,7% del PIB. El aumento de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación permite cubrir un 0,5% de dicho ajuste. La comunidad prevé conseguir el resto del ajuste con un incremento del resto de ingresos que representa el 0,3% PIB, acompañado de una significativa reducción del nivel de gasto que supondría el 0,8% del PIB estimado para 2016. En lo que respecta los ingresos, la comunidad prevé poner en marcha una amplia batería de medidas tributarias, si bien a la fecha no se encuentra en tramitación ninguna norma que las recoja, lo que otorga incertidumbre a su realización y sitúa las estimaciones autonómicas en el límite superior de la banda estimada por la AIReF (ver *Gráfico 1.B*). Por otra parte, la evolución del gasto corriente previsto por la comunidad genera importantes incertidumbres: la comunidad espera una

¹[Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas](#)

reducción interanual del conjunto de gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes del 0,7% del PIB, sin que la información aportada, las medidas comunicadas o la ejecución a la fecha de los gastos de esta naturaleza justifique la posibilidad de llevar a cabo en un ejercicio una reducción de tal calado, especialmente dada la rigidez que caracteriza el gasto autonómico registrado en tales partidas. La información aportada sobre las medidas planeadas en materia de sanidad (creación de una comisión de control del gasto sanitario, que a fecha de hoy tampoco está recogida en una norma) justificaría una minoración de estos gastos que podría llegar hasta el 0,3% del PIB según la valoración de la comunidad. Estas circunstancias sitúan las previsiones de gasto de la comunidad por debajo del límite inferior del rango estimado por la AIR^{CF}, que, no obstante, sí podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto en el ejercicio (*ver Gráfico 1.C*).

En definitiva, las incertidumbres apreciadas básicamente por la fase incipiente en que se encuentran las medidas previstas por la comunidad determinan que el saldo estimado por esta, del -0,3% del PIB, se sitúe fuera de las bandas previstas por la AIR^{CF} de las que se deduce para la Comunidad Autónoma de Aragón el riesgo de incumplimiento del objetivo del estabilidad de 2016 (*ver Gráfico 1.A*)

De acuerdo con el análisis realizado en el Anexo II (*ver Gráfico 2*) sobre los indicadores de posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos, se advierten para la Comunidad Autónoma de Aragón márgenes de actuación para la corrección de desviaciones:

Así, Aragón en 2015 se situaba entre las cuatro comunidades con menor ejercicio de la capacidad normativa al alza, con un efecto recaudatorio valorado en el 0,25% de su PIB. Por otro lado, el efecto sobre la recaudación de los beneficios fiscales aprobados por Aragón en 2015 representa un 0,2% del PIB. En este ámbito, las medidas tributarias que Aragón recoge para 2016 en las líneas fundamentales de presupuestos, de llevarse a cabo, podrían elevar la capacidad recaudatoria señalada hasta un 0,6% del PIB.

Por lo que respecta al nivel de gasto, en la media del periodo 2012-2013, Aragón tiene un gasto primario homogéneo per cápita por encima de la media del total CCAA, que se mantiene también si se incluye el año 2014. En el caso del gasto en servicios públicos fundamentales, la comunidad se encuentra en la media del total de CCAA. De conseguirse la reducción de gasto prevista en las líneas fundamentales para 2016, se reduciría significativamente su nivel de gasto primario homogéneo.

Sostenibilidad de la deuda

No se observan riesgos significativos asociados a la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo. La deuda presenta una trayectoria decreciente a partir del 2019 y el nivel actual es cercano el 20% del PIB. Un menor esfuerzo fiscal empeoraría sensiblemente la dinámica de la deuda. Las necesidades de liquidez están relativamente contenidas en los próximos años y los indicadores de estrés de corto plazo son ligeramente superiores a la media de las CCAA.

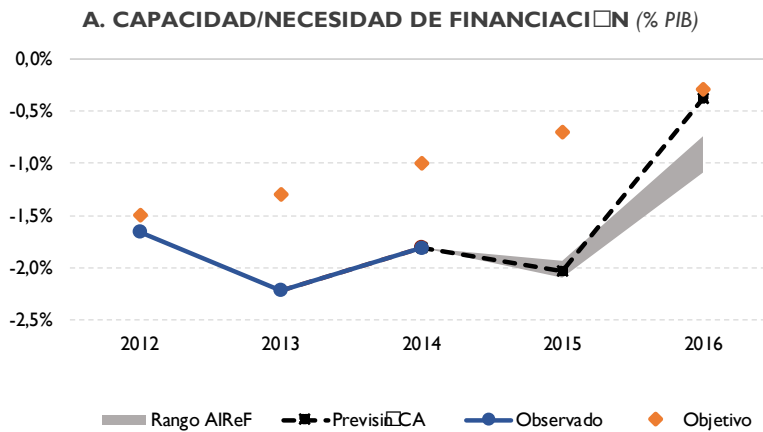
Estas circunstancias se detallan en el *Gráfico 3* de sostenibilidad financiera y estrés fiscal.

Recomendaciones

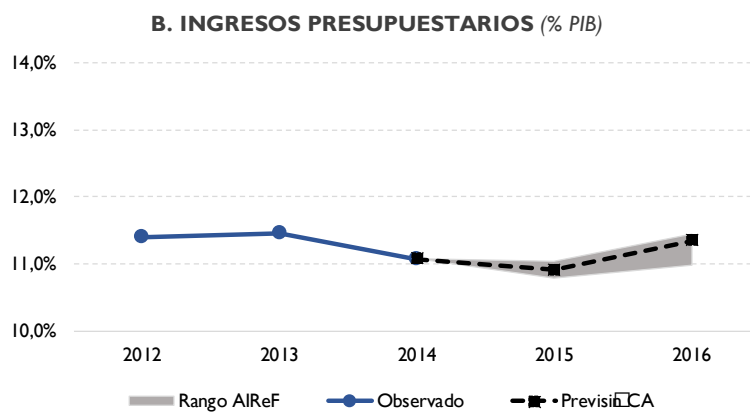
La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

- ✓ La Comunidad Autónoma de Aragón debe explicitar en el proyecto de presupuestos que presente las medidas y actuaciones que sustentan el importante ajuste comunicado en varias partidas de gasto. Así mismo, debe plasmar en una ley la reforma tributaria prevista. Estas circunstancias se valorarán por la AIReF una vez presentado el proyecto, a efectos del seguimiento de riesgos señalado en el párrafo siguiente.
- ✓ En cualquier caso, adoptadas las actuaciones anteriores, en el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) deberá informar periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. En particular, deberá prestarse especial atención a la ejecución del gasto, en que la AIReF ha apreciado más incertidumbres. A estos efectos, la AIReF, en el marco del seguimiento de las recomendaciones, solicitará información sobre la evolución de los riesgos detectados y las actuaciones, en su caso, desarrolladas.
- ✓ El gobierno de Aragón debe consolidar el presupuesto como documento en el que se concrete anualmente la planificación plurianual de la comunidad a medio plazo, especialmente en este momento de definición y arranque del plan de actuación fiscal y presupuestaria para los próximos cuatro años.

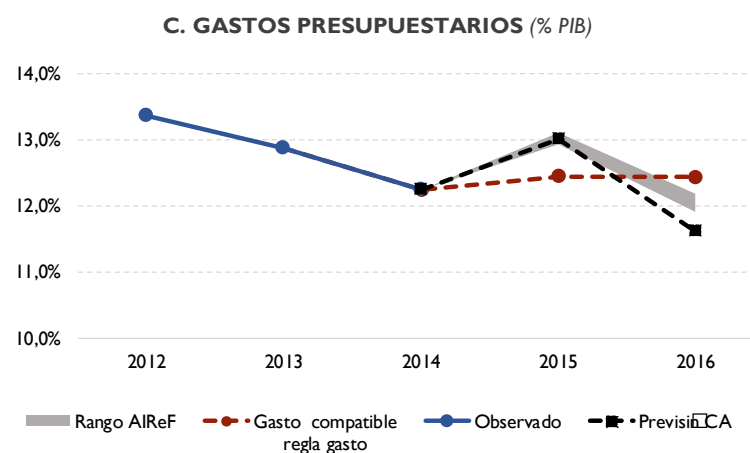
Gráfico 1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto



- Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016: previsión de la CA fuera de las bandas estimadas por la AIReF por las posibles desviaciones apreciadas en los gastos y las incertidumbres en las previsiones automáticas de ingresos.



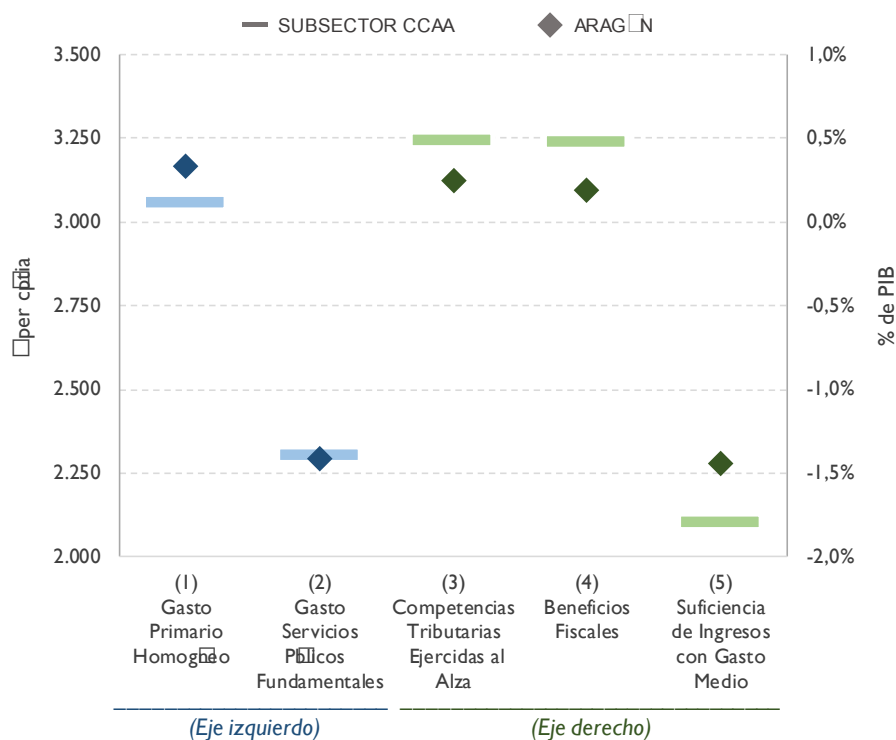
- Incertidumbres en la previsión de ingresos por la fase incipiente en que se encuentran las medidas previstas por la CA: las estimaciones de ingresos de la CA se sitúan en el límite superior de la banda estimada por AIReF.



- Probables desviaciones en los gastos por la insuficiencia y falta de concreción de medidas por la CA: la previsión de la CA se sitúa por debajo del nivel mínimo de las bandas de la AIReF.
- El gasto previsto es inferior al compatible con la regla de gasto, por lo que no parece existir riesgo de incumplimiento de esta regla.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

Gráfico 2. Indicadores de posición relativa de ingresos y gastos



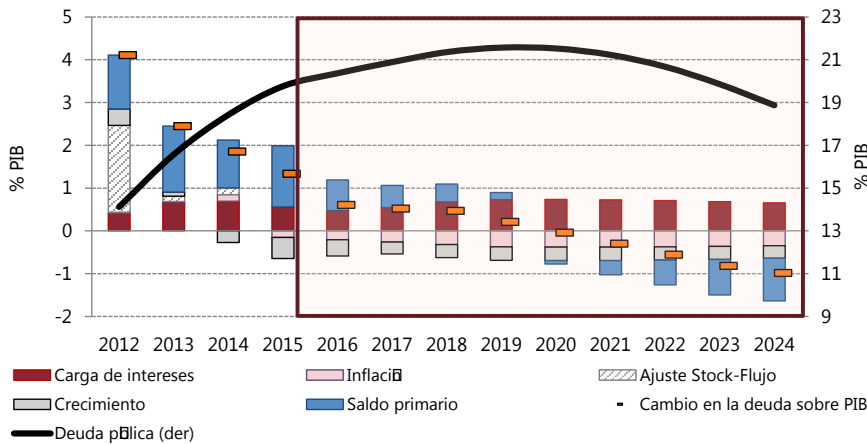
Fuentes: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF

Notas:

- (1) El Gasto Primario Homogéneo mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.
- (2) El Gasto en Servicios Públicos Fundamentales mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).
- (3) El indicador de Competencias Tributarias Ejercidas al Alza mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, en % de PIB, de las medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (4) El indicador de Beneficios Fiscales mide la estimación en 2015, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por la comunidad.
- (5) El indicador de Suficiencia de Ingresos con Gasto Medio mide la capacidad o necesidad de financiación en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014 en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

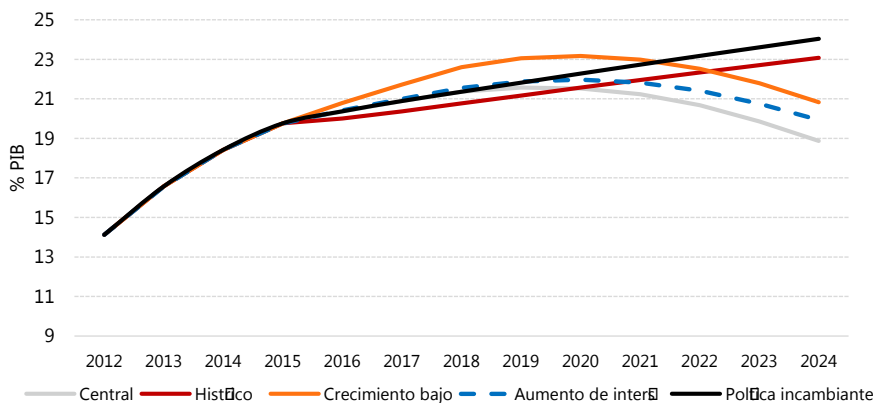
Gráfico 3. Sostenibilidad Financiera y Estrés Fiscal

A. APORTACIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



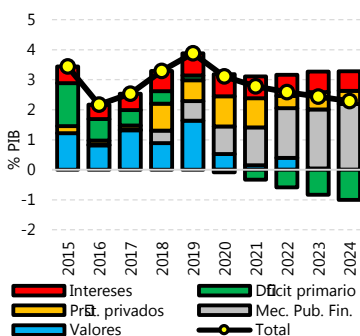
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

B. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



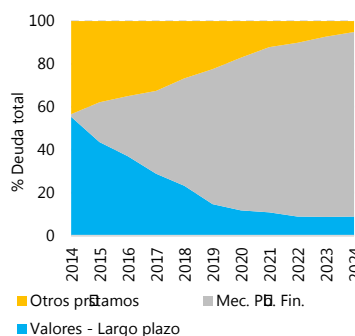
Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

C. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

D. ESTRUCTURA DE LA DEUDA

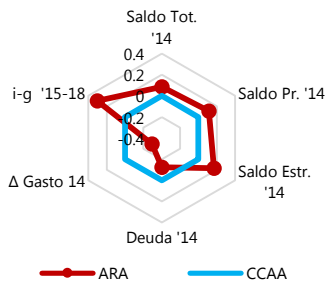


- Cumplimiento del límite de 13% en 2029.
- Trayectoria decreciente a partir de 2019 en el escenario central.
- Acumulación de saldos primarios positivos como factor determinante en la disminución de la deuda.
- El efecto de crecimiento nominal igual a la carga de intereses.

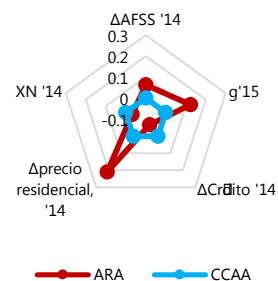
- Un menor esfuerzo fiscal aumentará sensiblemente el riesgo de incumplimiento.
- Una política fiscal neutral a partir de 2018 o en línea con la historia reciente generará trayectorias insostenibles.
- Perturbaciones macroeconómicas temporales, como un menor crecimiento económico o incremento de la tasa de interés, no alcanzan a cambiar la dinámica de disminución de la deuda, aunque los niveles finales son algo mayores.

- Riesgos de financiación bajos, en el supuesto de que los mecanismos estatales de financiación a las CCAA se mantengan.
- Necesidades de endeudamiento relativamente contenidas en el medio plazo.
- Dependencia creciente de los mecanismos de financiación estatales

E. ESTRÉS FISCAL DE CORTO PLAZO



F. ESTRÉS MACRO DE CORTO PLAZO



Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

- Riesgos macro de corto plazo un poco mayores que el promedio de CCAA. La variación de las afiliaciones, el crecimiento económico y la dinámica de los precios de la vivienda muestran un desempeño por debajo de la media de las CCAA.
- Riesgos fiscales de corto plazo ligeramente superiores a la media de las CCAA, con una leve mejora en torno al comportamiento de los gastos.

CUADRO I. PRINCIPALES SUPUESTOS EN LA PREVISIÓN DE DEUDA

	PIB real (% var)	Deflactor (% var)	Tipos de interés marginal (%)	Balance primario (% PIB)	Ajuste stock-flow (% PIB)
2011	- 1.03	- 0.22		- 4.42	- 0.46
2012	- 3.75	- 0.25		- 1.25	- 3.29
2013	- 0.67	- 0.02		- 1.54	2.03
2014	1.66	- 0.96		- 1.12	0.13
2015	2.77	0.86	-	- 1.43	-
2016	1.96	1.08	0.83	- 0.72	-
2017	1.40	1.31	2.03	- 0.52	-
2018	1.50	1.56	3.06	- 0.42	-
2019	1.50	1.80	3.30	- 0.17	-
2020	1.50	1.80	3.30	0.08	-
2021	1.50	1.80	3.30	0.33	-
2022	1.50	1.80	3.30	0.58	-
2023	1.50	1.80	3.30	0.83	-
2024	1.50	1.80	3.30	1.00	-
2025-2045	1.50	1.80	3.30	0.50	-

Fuente: INE, IGAE, Banco de España y estimaciones de AIReF

Notas al gráfico 3

3.A:

La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2015 y 2016. Para 2017 y 2018, se ha supuesto un cambio en el saldo primario en línea con el incluido para el subsector CCAA en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial a partir de 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2019 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el límite de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y tipos de interés (la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo).

La AIReF actualizará en las próximas fechas las previsiones del crecimiento real del PIB de las CCAA, aprovechando la próxima publicación de los datos completos de la Contabilidad Nacional Trimestral del tercer trimestre de 2015, y que se verán reflejadas en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de los Presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas (CCAA).

3.B:

Escenario central o base: (i) Crecimiento: Previsiones AIReF hasta 2018. Se asume un cierre de la brecha de producto en 2018, convergiendo luego a una tasa interanual de largo plazo de 1.5%; (ii) Precios: Previsiones AIReF hasta 2018 y convergencia a un deflactor implícito de 1.8%; (iii) Costes de financiación: La tasa nominal de interés a la cual se refinancia la deuda viva y los déficits converge desde sus valores actuales en 2015 hasta 3.3% en 2018, momento en que se cierra la brecha de producto (tasa de interés real de 1.5% e inflación de 1.8%). Se asume que las comunidades refinancian la totalidad de sus necesidades de endeudamiento a través de mecanismos de financiación; y (iv) Política fiscal: 2015 y 2016 previsión de AIReF. Entre 2017 y 2018 el cambio en el saldo primario es equivalente al cambio en el saldo para el sector estipulado en la última actualización del programa de estabilidad (mejora de 0.2 p.p. en 2017 y 0.1 p.p. en 2018).

Escenario comportamiento histórico: A partir de 2016 se asume que se generará un saldo primario (como % del PIB) como el promedio registrado entre 2002 y 2010. Los datos de saldos primarios anteriores a 2011 son SEC-95 y han sido re-escalados utilizando el total de saldo primario para el sector en SEC-2010.

Crecimiento bajo: Se reduce el crecimiento de la economía en 1 p.p. desde 2016 a 2018. El menor crecimiento de la economía afecta a los precios (reducción anual de 0.5 p.p.), al saldo primario (en función de las semi-elasticidades calculadas por AIReF) y en menor medida al producto potencial.

Aumento del costo de financiación: Se supone que a partir de 2017 el tipo de interés nominal medio aumentan un punto porcentual respecto del escenario base.

Política incombante: El saldo primario sobre PIB a partir de 2018 no varía y se mantiene como en el escenario base.

3.C:

Unidades en porcentaje del PIB. Se supone lo siguiente: a) el balance primario es consistente con el presentado en el gráfico 1; b) la totalidad de las necesidades de endeudamiento son cubiertas a través de mecanismos de financiación del Estado y se supone que las condiciones similares a las que se financia el Tesoro español) y c) la carga de intereses tiene en consideración a) y b).

3.D:

Porcentaje sobre la deuda total.

3.E:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables fiscales clave. Está representado a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) saldo fiscal en 2014; b) saldo fiscal primario en 2014; c) saldo estructural en 2014; d) deuda sobre PIB en 2014; e) cambio en el total de empleos sobre PIB en 2013/2014 (Δ Gasto) y f) diferencia promedio para 2015-2018 entre la tasa de interés (real) y la tasa de crecimiento del PIB (real) (*i-g*).

3.F:

Este indicador sintetiza el riesgo fiscal de corto plazo derivado de variables macroeconómicas clave. Se representa a través de un gráfico de red con respecto al promedio de las CCAA (línea cero). Mientras más lejos de la media (por fuera) mayor es el estrés en términos relativos.

Los indicadores individuales utilizados son: a) cambio en las afiliaciones a la Seguridad Social 2013-2014 (Δ AFSS); b) crecimiento previsto para 2015 (*g*); c) cambio en los préstamos al sector privado, 2013-2014; d) cambio en el precio de vivienda y e) exportaciones de productos netas en 2014 (*XN*).