Informe

17 de julio de 2017

Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de las Administraciones Públicas

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

Índice

1. Introducción.....12
2. Análisis del entorno macroeconómico.....14
3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.....18
3.1. Administración Central.....21
3.1.1. Objetivo de estabilidad.....21
3.1.2. Regla de gasto.....34
3.2. Fondos de la Seguridad Social.....35
3.3. Comunidades Autónomas.....41
3.3.1. Objetivo de estabilidad.....41
3.3.2. Regla de gasto.....46
3.4. Corporaciones Locales.....48
3.4.1. Subsector CCLL.....48
3.4.2. Análisis individualizado de las CCLL.....53
4. Deuda pública.....70
4.1. Subsector Administración Central y Fondos de Seguridad Social.....72
4.2. Comunidades Autónomas.....72
4.3. Corporaciones Locales.....74
5. Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas.....76
5.1. Recomendaciones.....76
5.2. Buenas Prácticas en materia de Transparencia.....83
ANEXO I. Metodología de Gráficos de seguimiento mensual.....86

Resumen ejecutivo

El objeto de este informe es valorar la probabilidad de cumplimiento en 2017 de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, para las Comunidades Autónomas que han remitido información sobre el Plan Económico Financiero (PEF) para informe de AIReF previo a su presentación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, se incluye una valoración de los escenarios presupuestarios 2017 y 2018 incluidos en dichos planes, formulándose las correspondientes recomendaciones en caso de apreciarse riesgos de incumplimiento de alguna de las reglas fiscales.

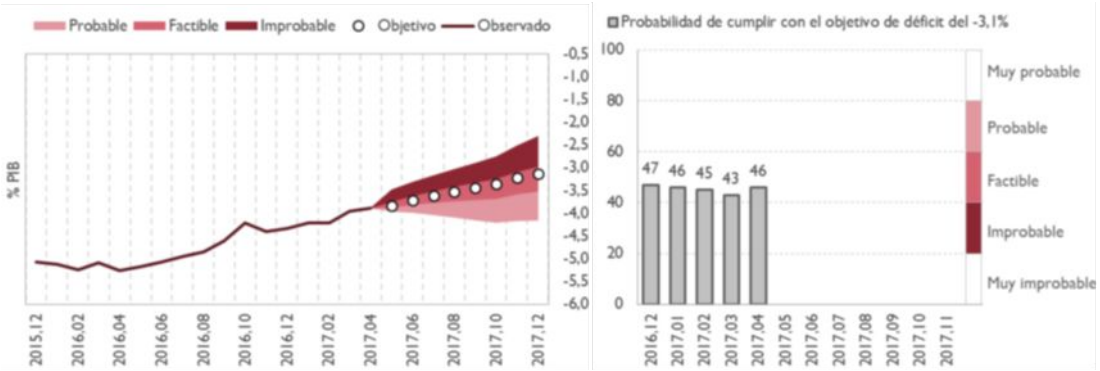
La AIReF considera factible, aunque de forma muy ajustada, que el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) alcance en 2017 el objetivo de déficit del 3,1% del PIB[1]. La nueva información facilitada por el Gobierno, fundamentalmente la relativa al retraso a 2018 del impacto previsto para 2017 de la responsabilidad patrimonial derivada de las autopistas de peaje, permite mejorar ligeramente la previsión de cumplimiento del objetivo de estabilidad respecto al último pronunciamiento de AIReF.

Esta consideración de factibilidad descansa en el ajuste previsto en los empleos no financieros que, con crecimientos muy por debajo del PIB, serían compatibles con el cumplimiento de la regla de gasto, y en el desplazamiento al 2018 del impacto previsto para 2017 en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE 2017-2010) de la responsabilidad patrimonial del Estado en las autopistas de peaje. Por el contrario, los recursos no financieros mantienen su peso sobre el PIB, considerándose improbable alcanzar el objetivo. Véase el gráfico A1.

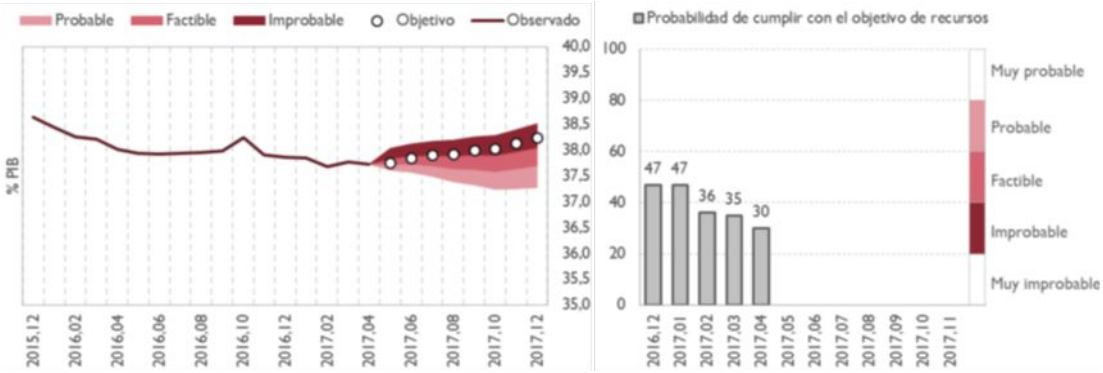
Si bien el cumplimiento del objetivo de estabilidad se considera factible para el conjunto de las AAPP, la situación por subsectores se muestra dispar: las Corporaciones Locales (CCLL) sobrecumplirán con los objetivos, mientras que la Administración Central (AC) y, en menor medida, los Fondos de la Seguridad Social (FSS), presentan un riesgo alto de desviación. Los objetivos fijados el 2 de diciembre de 2016 no reflejan la situación financiera de los distintos subsectores ni la limitación que supone, en algunos casos, la aplicación de la regla de gasto, y ello a pesar de que el retraso en el proceso de formación del Gobierno Central, y por lo tanto en la fijación de objetivos, permitió tener mayor información que en años anteriores, sobre la previsión de cierre de 2016 de cada uno de los subsectores y del escenario macroeconómico de 2017.

[1] Sin ayuda financiera.

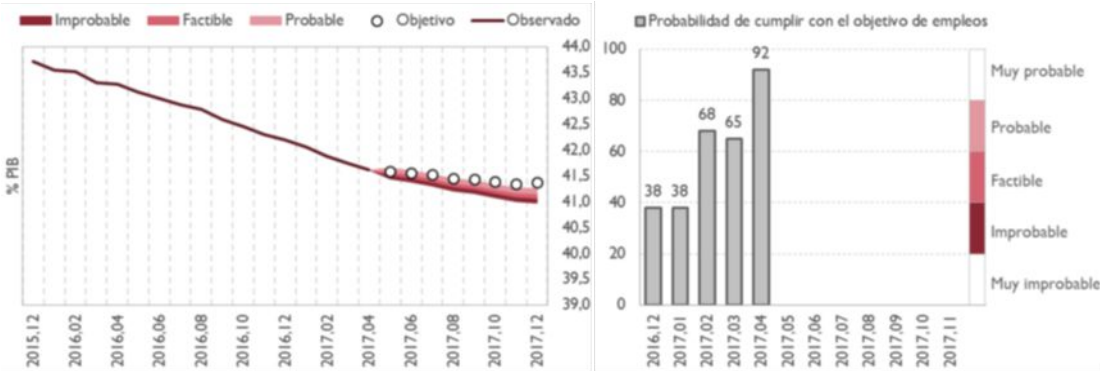
GRÁFICO 1. GRÁFICO A1. TOTAL AAPP
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



RECURSOS



EMPLEOS



La confirmación del poco realismo de los objetivos verticales aprobados en diciembre tuvo lugar apenas cuatro meses después de su aprobación, con ocasión del envío de la primera notificación realizada por el Gobierno a la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Esta comunicación confirmó las estimaciones realizadas por AIReF en el Informe sobre el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017 que ponían de manifiesto la previsible desviación del objetivo de déficit del subsector de la AC y FSS, produciéndose la paradoja de que, antes de que se aprobasen los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno había reconocido que estos eran incompatibles con los objetivos fijados unos meses antes.

El reparto del objetivo conjunto, sin una metodología que lo sustente y la inconsistencia de los objetivos individuales con él, desvirtúan la correcta implementación de los mecanismos previstos en la LOEPSF, que descansan, en un primer término, en la responsabilidad individual de cada administración para corregir las desviaciones que se vayan apreciando a lo largo del ciclo presupuestario, y desdibujan el efecto que deben ejercer las reglas fiscales. En este contexto, más allá de que el cumplimiento de las metas fiscales para el conjunto de las AAPP resulte factible para 2017, sustentado por una vigorosa recuperación económica, los defectos en la aplicación de las reglas fiscales generan problemas de medio plazo, que se evidenciarán cuando la situación cíclica de la economía sea menos favorable y resulte más necesaria la disciplina individual de alinear los presupuestos a los objetivos fiscales.

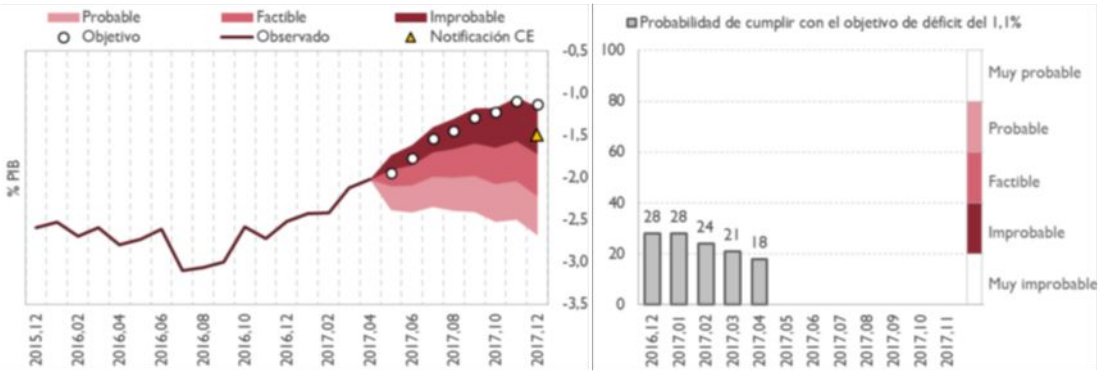
En el caso concreto de las CCAA, la falta de adecuación de la financiación autonómica a las necesidades y naturaleza del gasto, lleva a que la valoración de la situación fiscal pueda cambiar completamente de un año a otro sin que exista un cambio en el comportamiento de la comunidad que la haga merecedora, o no, de medidas de disciplina fiscal.

En este contexto es difícil que la AIReF lleve a cabo su labor como garante de la aplicación de una LOEPSF cuya instrumentación está centrada en el cumplimiento formal de procedimientos y desvinculada de los objetivos y principios que inspiran su articulado.

Administración Central

La AIReF considera muy improbable que la AC alcance el objetivo aprobado para 2017 de -1,1% del PIB. Para cumplir este objetivo, la AC tendría que realizar un ajuste superior a 1,4 puntos del PIB respecto al año anterior[2]. Si bien en la primera notificación realizada por el Gobierno a la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo se estimó un cierre de -1,5% del PIB, esta previsión todavía se sitúa por debajo del escenario central de AIReF. Véase el gráfico A2.

GRÁFICO 2. GRÁFICO A2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



La AIReF estima que, a pesar del robusto crecimiento de la economía española en la primera mitad de 2017 y su previsible continuación en el resto del año, los recursos no financieros crecerán ligeramente por debajo del PIB, observándose las principales incertidumbres en el IRPF. Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades, este ha mantenido un crecimiento muy elevado, marcado por la evolución del primer pago fraccionado impulsado por el mantenimiento de los tipos mínimos. La buena marcha de este impuesto, que AIReF considera factible, estará condicionada por el impacto que finalmente tengan las medidas tributarias adoptadas en el Real Decreto-ley 3/2016, impacto que podrá analizarse con el pago de la cuota de 2016 que se realizará en julio. Por lo que se refiere a los impuestos indirectos, se mantiene la consideración factible de alcanzar la recuperación prevista en los Presupuestos para el IVA, existiendo no obstante cierto riesgo de desviación en los Impuestos Especiales.

Por otra parte, los recursos no financieros totales de la AC, además de las posibles desviaciones de los ingresos tributarios, se ven influidos por el impacto del aumento de la liquidación definitiva de 2015 a favor de las CCAA y por el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo de 2017, con un impacto conjunto superior a 2 décimas del PIB.

Por lo que respecta a los empleos no financieros, se mantiene la tendencia decreciente en porcentaje del PIB iniciada en ejercicios anteriores, por la caída de partidas significativas como el consumo público, los gastos por intereses y las

[2] El ajuste de 1,4% del PIB es tomando en consideración el cierre de 2016 sin ayudas financieras.

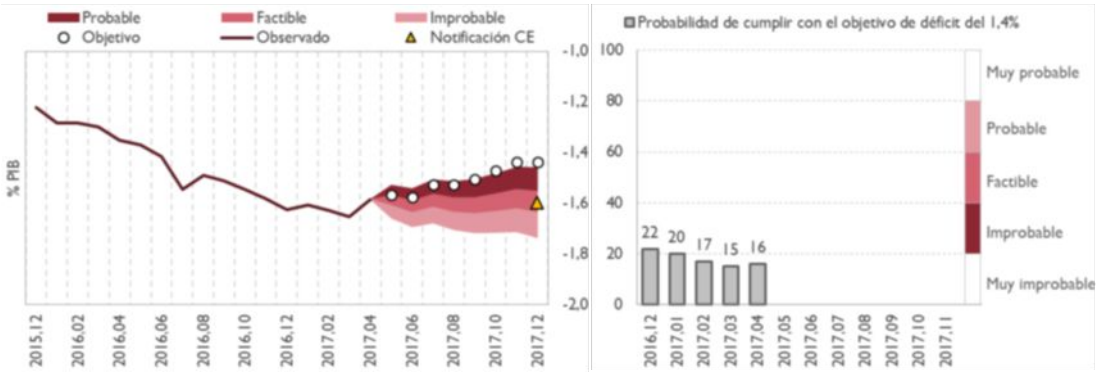
transferencias entre AAPP, que disminuyen debido a la reducción de la transferencia del Estado al SEPE y un crecimiento por debajo del PIB del resto de transferencias. En este sentido, la AIReF ha mejorado ligeramente la previsión respecto a los empleos no financieros al apuntar la información facilitada por el MINHAFP, que el impacto derivado de la Responsabilidad Patrimonial de las Autopistas de Peaje se trasladará casi íntegramente a 2018. No obstante existen otras partidas de gasto, como la ayuda a la inversión, que mantienen crecimientos considerables, al estar afectadas entre otros gastos por los derivados del proceso de reestructuración bancaria. En términos agregados, la evolución prevista de los empleos no financieros debe permitir el cumplimiento de la regla de gasto, si bien existe incertidumbre sobre el impacto recaudatorio previsto de las medidas tributarias así como de la nueva regulación del Fondo de Competitividad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Respecto al objetivo de deuda, la previsión central de la AIReF para 2017 es de 71,8% del PIB, ligeramente por debajo del objetivo fijado en el 72% del PIB.

Fondos de la Seguridad Social

El cumplimiento del objetivo de déficit del 1,4% del PIB para los Fondos de la Seguridad Social (FSS) se considera muy improbable. A pesar de que el objetivo este año se fijó de forma sustancialmente más realista que en años anteriores, sigue siendo muy improbable alcanzar el nivel de recursos necesarios para cumplir las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y realizar el ajuste de dos décimas de PIB exigido para 2017. Los objetivos de estabilidad aprobados para 2017 en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016 fijaban para los FSS un déficit del 1,4% del PIB que se mantuvo en la actualización del Programa de Estabilidad presentado en abril de 2017. No obstante, en la primera notificación enviada a la Comisión Europea de 31 de marzo, se comunicó una previsión de déficit del 1,6% del PIB. Véase el gráfico A3.

GRÁFICO 3. GRÁFICO A3. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



Las previsiones de la AIReF están en línea con la notificación dado que los menores recursos en porcentaje del PIB previstos para 2017 se compensan con un ajuste de gasto equivalente, manteniéndose un déficit similar al del año anterior.

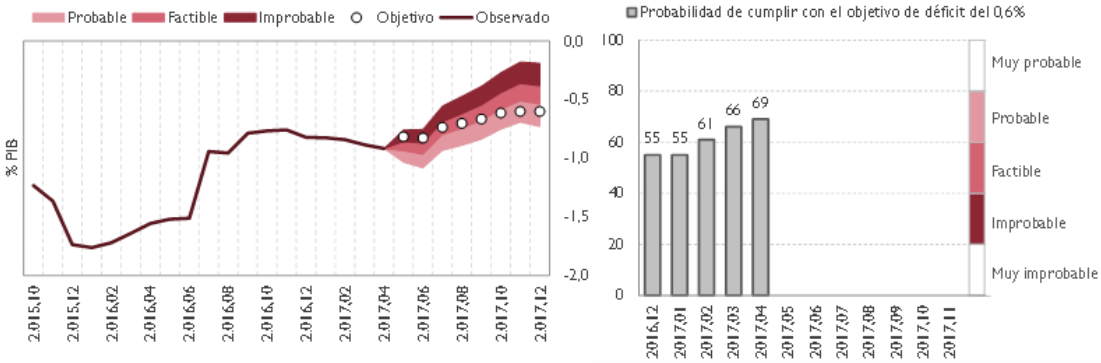
Las previsiones de AIReF sitúan los empleos no financieros en el 14,2% del PIB, 3 décimas menos que en 2016. Esta reducción se explica por unas pensiones que

crecen en el entorno del 3%, por debajo del PIB, y unas prestaciones por desempleo que continúan su caída, especialmente las de carácter no contributivo. Este ajuste de gasto compensa los menores recursos en porcentaje del PIB que, en 2017, alcanzarán previsiblemente el 12,6%, tres décimas menos que en 2016, fundamentalmente por la menor transferencia de la AC al SEPE y los menores intereses del Fondo de Reserva. Durante el periodo, las cotizaciones mantendrán previsiblemente su peso en el PIB.

Comunidades Autónomas

La AIReF estime probable que el subsector CCAA cumpla el objetivo de estabilidad en 2017 (-0,6% del PIB), realizando el ajuste de dos décimas necesario partiendo del cierre registrado en 2016 (-0,8% del PIB). A ello contribuye de manera decisiva el incremento de 6.600 millones en los recursos del sistema de financiación, unido a la buena evolución del resto de ingresos y al posible cumplimiento de la regla de gasto que se desprende de las previsiones de cierre comunicadas por las CCAA y de las estimaciones realizadas por AIReF. Véase gráfico A4.

GRÁFICO 4. GRÁFICO A4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



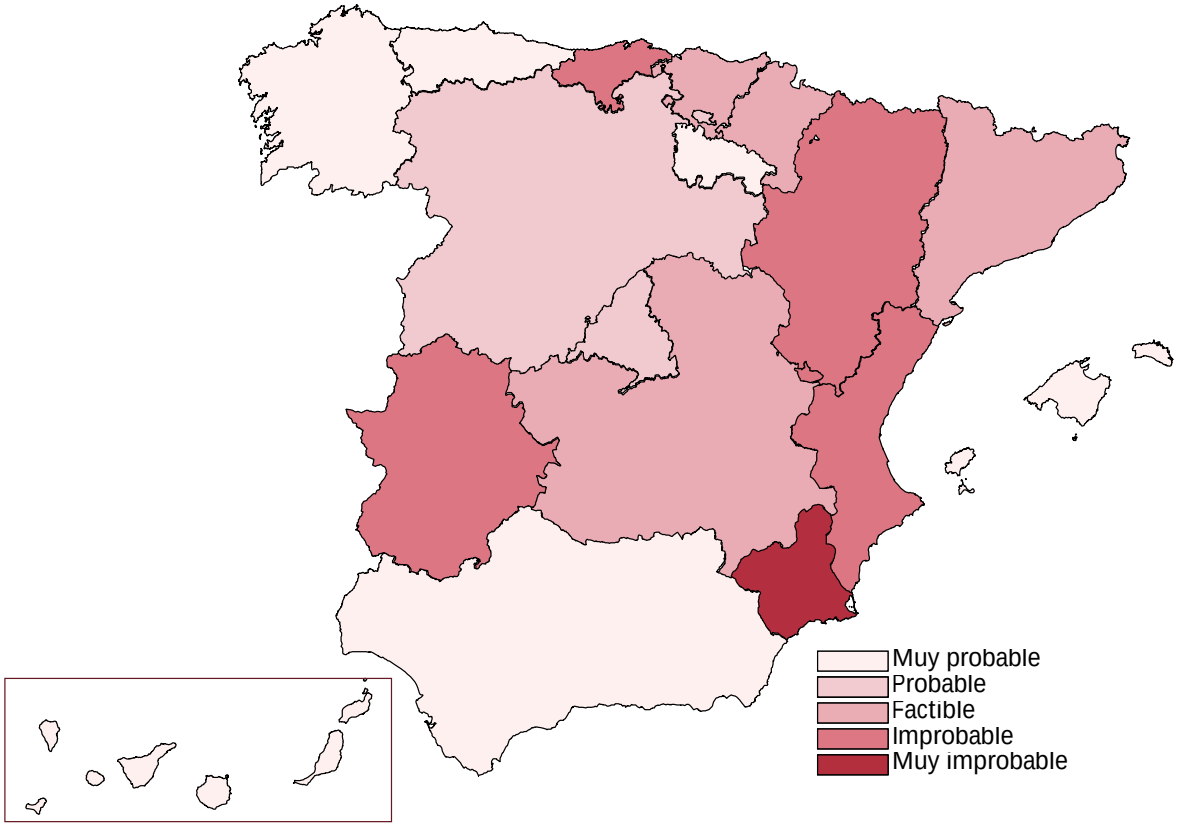
Por CCAA, la AIReF considera que 12 de las 17 CCAA podrían alcanzar su objetivo de estabilidad, elevando la probabilidad de cumplimento de todas las CCAA respecto al último Informe. La mejora se ha debido principalmente a los datos de la liquidación definitiva de 2015 del sistema de financiación recientemente comunicada y a los datos de ejecución (ver gráfico A.5)

Respecto a la regla de gasto, se aprecia una mejora en la cumplimentación de la información por parte de las CCAA, si bien persisten incertidumbres sobre elementos necesarios para su cálculo. A pesar de estas limitaciones, se ha analizado si la evolución prevista de los empleos de cada una de las CCAA podría resultar compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, detectándose riesgo de incumplimiento en 4 CCAA y un cumplimiento muy ajustado en otras 4 CCAA.

Respecto al objetivo de deuda, las CCAA continúan cumpliendo holgadamente sus objetivos a pesar de que se aprecian riesgos para la sostenibilidad de la deuda y de que se prevé alcanzar el límite del 13% del PIB en una fecha muy posterior al 2020. Una circunstancia que cada vez contribuye más a su cumplimiento y que abunda en

el carácter poco restrictivo de estos objetivos, es el hecho de que incluyan deuda para financiar la totalidad el objetivo de déficit con independencia de que las CCAA finalmente incurran en un déficit inferior.

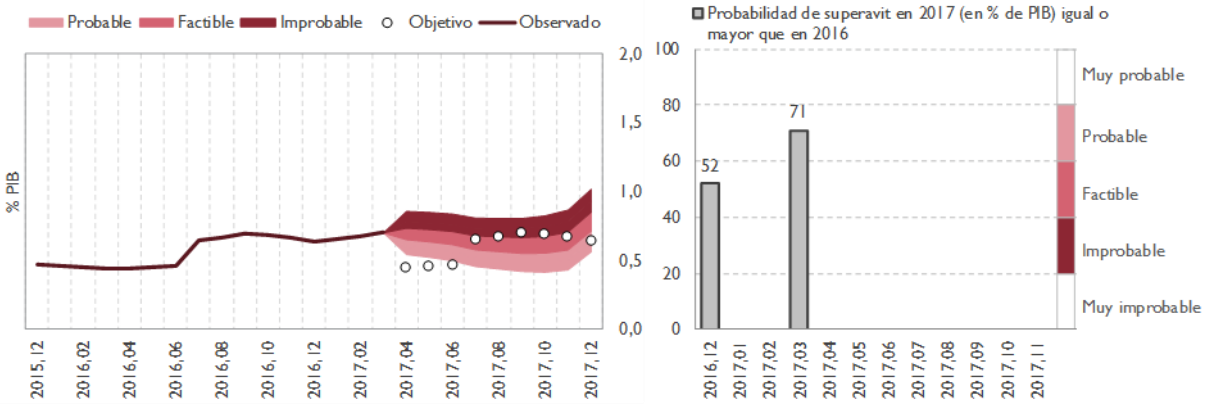
GRÁFICO 5. PROBABILIDADES ESTIMADAS DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD 2017



Corporaciones Locales

La AIReF estima muy probable que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017, siendo probable un superávit que consolide, al menos, los resultados obtenidos en 2016. El Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo de 2017 que ha reconocido a favor de las Diputaciones Forales una deuda de la Administración General del Estado por liquidaciones de cupo de ejercicios pasados, de 1.400 millones de euros, y el retraso en la aprobación de los PGE de este año donde se incluye la autorización a las CCLL para la realización de inversiones financieramente sostenibles, podrían incidir positivamente en los últimos meses del año propiciando una capacidad de financiación del subsector CCLL algo superior a la registrada el año anterior. Sin embargo los 16 grandes ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes prevén reducir su superávit agregado en casi un 40%, confirmando el cambio de tendencia iniciado en 2016 y su diferente comportamiento respecto del resto de entidades del subsector. Véase gráfico A5.

GRÁFICO 6. GRÁFICO A6. CORPORACIONES LOCALES
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



La obtención de un superávit igual al registrado en 2016, garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto en el subsector local.

En materia de deuda, AIReF estima que, en 2017, el subsector CCLL podría alcanzar un nivel de deuda sobre PIB de en torno al 2,6%. De confirmarse la consolidación de los superávit locales en los años 2017 y siguientes, la senda de disminución de la deuda continuará y la ratio de deuda viva sobre PIB al cierre de 2020 podría situarse alrededor del 2% de PIB.

Ahondando en el análisis de sostenibilidad de las CCLL iniciado en el informe de diciembre de 2016, se incorpora información de 32 ayuntamientos que con una ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes superior al 75% y problemas de sostenibilidad, presentan resultados negativos en alguno de los siguientes indicadores económico-financieros: saldo presupuestario no financiero, remanente de tesorería, periodo medio de pago y situación en materia de cumplimiento de las obligaciones de suministro de información.

Tras el análisis efectuado, la AIReF formula, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. Que se establezca y publique una metodología clara para el reparto del objetivo vertical de déficit, tomando en consideración la situación de los distintos subsectores.
2. Los procesos de revisión del gasto se incorporen a la programación presupuestaria y deriven en ganancias de eficiencia.
3. Que se dé cobertura a la laguna existente en la LOEPSF relativa a la aplicación de la misma a la Administración Central en los casos de riesgo de incumplimiento, articulándose un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAFP de cómo se están instrumentando las medidas tributarias adoptadas, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio.
4. Que el Pacto de Toledo identifique potenciales medidas orientadas a garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, cuya evaluación y cuantificación de impacto sirvan de base para la adopción de decisiones futuras.

5. Que se articulen actuaciones para la correcta aplicación de la regla de gasto.
6. Que se coordinen las actuaciones de los órganos de tutela de las CCLL, homogeneizando, entre otros aspectos, la aplicación del artículo 25 de la LOEPSF relativo a la adopción de Acuerdos de no disponibilidad de créditos.

1. Introducción

La AIReF tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, atribuye a esta institución la evaluación continua del ciclo presupuestario y endeudamiento público pudiendo informar, en cualquier momento, sobre la conveniencia de activar las medidas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Además de esta habilitación general, la AIReF tiene, obligatoriamente, que pronunciarse sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como sobre la regla de gasto, del ejercicio en curso, antes del 15 de julio de cada año[3].

Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es la valoración de la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como de la regla de gasto de las Administraciones Públicas en 2017. En esta valoración que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013, tomará en consideración la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y en el año anterior, se identificarán los posibles riesgos de incumplimiento para cada uno de los agentes que conforman el sector de las Administraciones Públicas.

En particular, se han analizado:

- ✓ El subsector Administración Central (AC).
- ✓ El subsector Fondos de la Seguridad Social (FSS)[4].
- ✓ El subsector Comunidades Autónomas (CCAA) y cada una de ellas.
- ✓ El subsector Corporaciones Locales (CCLL). En este subsector han sido objeto de evaluación individual las 21 entidades locales que ya fueron analizadas en el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2017: los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes[5], las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y

[3] Artículo 17 de la Ley 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, y artículo 19 del Real Decreto 215/2014 por el que se aprueba su Estatuto orgánico.

[4] En este caso se analizará exclusivamente el cumplimiento del objetivo de déficit, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

[5] Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat, las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca

el Consejo Insular de Mallorca. Además, y siguiendo con el análisis de la sostenibilidad de las CCLL iniciado en el informe de líneas fundamentales, se ha incorporado una primera evaluación de 32 ayuntamientos que, estando en este grupo, presentan una situación negativa en otras variables como el saldo presupuestario, el remanente de tesorería o el periodo medio de pago. En el apartado de análisis individualizado se incluye el detalle de los mismos, los criterios seguidos para su selección, el tipo de información solicitada y los resultados de la evaluación.

- ✓ El análisis del riesgo por subsectores se completa con una visión global de la situación para el conjunto de Administraciones Públicas (AAPP).

Al igual que en informes anteriores el objeto del informe se ha visto condicionado por la falta de:

- ✓ Presupuesto inicial y previsión de liquidación del 2017 en términos de contabilidad nacional de la AC, FSS y CCAA.
- ✓ Información necesaria para evaluar el cumplimiento de la regla de gasto en la AC y en el subsector CCLL.
- ✓ Información completa y actualizada del impacto de los principales pasivos contingentes
- ✓ Información solicitada a alguna Entidad Local individual. Las Entidades Locales han enviado con carácter general la información solicitada, salvo el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, dentro de las 21 CCLL objeto de análisis pormenorizado y los Ayuntamientos de Almadén, Ayamonte, Moratalla, Los Palacios y Villafranca y Valsequillo de Gran Canaria, dentro de las 32 CCLL objeto de un primer análisis. A todas estas entidades se les ha señalado el deber de colaboración previsto en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 6/2013, de creación de la AIReF y sus consecuencias. Los Ayuntamientos de Jaén y la Línea de la Concepción han remitido información incompleta o con incongruencias no justificadas que limitan la evaluación de la AIReF. El Ayuntamiento de Maracena ha remitido información incompleta que imposibilita el pronunciamiento de la AIReF.
- ✓ El escaso margen de tiempo con el que se ha recibido de la Central de Información la información que afecta al subsector CCLL, que a pesar de haber sido solicitada con fecha 13 de junio y finalizando el plazo otorgado el 28 del mismo mes, fue recibida en dos envíos de 6 y 12 de julio, tan solo 3 días antes del plazo de la emisión del informe. El Ayuntamiento de Gandía ha remitido la información solicitada el mismo día de la emisión del informe, con 15 días de retraso sobre el plazo establecido.

2. Análisis del entorno macroeconómico

La economía española ha mantenido un crecimiento robusto en la primera mitad de 2017, apuntando a una variación anual del PIB real en línea con el registrado en 2016. El avance intertrimestral observado en el primer trimestre (0,8%) y el previsto en el segundo (0,9%) atendiendo a la información coyuntural más reciente (ver Gráfico 7 para las previsiones del modelo Mipred para el segundo trimestre)[6] suponen una ligera aceleración del ritmo de crecimiento respecto a finales de 2016. El efecto arrastre del primer semestre sobre el dato anual apuntaría a tasas cercanas a la observada en 2016 (3,2%) y aún más si consideramos que pueda mantenerse el empuje del segundo trimestre a lo largo del tercero, tal y como parece avanzar la información adelantada disponible hasta el momento.[7]

En cuanto a la composición del crecimiento, el empuje viene respaldado por una mayor aportación de la demanda interna, mientras que la externa mantendría su contribución positiva aunque de menor magnitud a la prevista seis meses atrás. La composición del crecimiento sigue reflejando aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa, en términos interanuales (ver Cuadro 1). Dentro de la primera, el consumo privado mantiene su impulso, apoyado en el buen comportamiento del empleo, una posición financiera saneada de los hogares y un avance de los créditos nuevos. Ambos factores estarían apoyando igualmente al repunte observado en la inversión residencial. En cuanto a la inversión en equipo, esta mantiene su empuje en 2017 frente a los datos de 2016, apoyada en unos costes de financiación reducidos y en el buen comportamiento de los márgenes empresariales. La evolución del consumo público también parece repuntar en el segundo trimestre, después de un inicio de año plano en el cual se vio reducido su peso en el PIB.

Las expectativas de los principales analistas para 2017 han sufrido continuas revisiones al alza en lo que va de año, al igual que las previsiones oficiales del Gobierno. Las previsiones de crecimiento del consenso han sido revisadas al alza de forma continua en las últimas ediciones,[8] al igual que las actualizaciones del cuadro macroeconómico del Gobierno.[9] Tal y como se observa en el Gráfico 8, las revisiones sucesivas han acercado las previsiones de PIB a la banda central de AIReF, partiendo de los márgenes inferiores del intervalo de probabilidad. En el caso de los precios, las revisiones han sido de menor calado y en sentido contrario

---

[6] Más detalles sobre el modelo MIPred pueden encontrarse en el siguiente documento de trabajo: Cuevas, A., Pérez-Quirós, G. y Quilis, E. (2015). "Modelo integrado de predicción a corto plazo de la economía española (modelo MIPred)," Documento de trabajo 4/2015, AIReF.

[7] Es necesario considerar con cautela las previsiones referidas al tercer trimestre por la escasa proporción observada del total de indicadores.

[8] Representadas a través del Panel de Previsiones de FUNCAS de marzo, mayo y julio.

[9] Correspondientes al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, a la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 y a la aprobación del techo de gasto del Estado para 2018.

después de que se hayan interpretado las señales de aceleración de principios de año procedentes del componente energético como transitorias. La inflación, al igual que la evolución de la remuneración por asalariado se espera se mantengan en un entorno de crecimiento moderado para final de año. En términos comparados, las previsiones de precios al consumo (Gráfico 8) del Gobierno se encuentran en línea con el consenso, cerca del intervalo central de las bandas de AIReF. En el caso del deflactor del PIB, las previsiones oficiales se sitúan a la par que las estimaciones de AIReF, habiéndose producido una convergencia en términos de PIB nominal gracias al componente real.

En este contexto, AIReF avaló, sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas, las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno incorporadas en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2017-2020. La AIReF consideró que el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a la APE 2017-2020 es probable en su conjunto. Las hipótesis básicas relativas al entorno exterior y a la evolución de los precios del crudo y de los tipos de interés, que sustentan el escenario macroeconómico oficial para el periodo 2017-2020, se consideraron factibles en relación a las más recientes previsiones de los organismos internacionales y la última información de los mercados de materias primas y de deuda. La composición del crecimiento se consideró verosímil, con la demanda interna consolidada como la principal fuente de crecimiento, apoyada por una contribución ligeramente positiva del Sector Exterior para todo el horizonte.

En el informe sobre la APE se identificaron riesgos de desviación al alza en el corto plazo para la previsión oficial, que se han visto confirmados con la última actualización del cuadro macroeconómico por parte del Gobierno. La información coyuntural de alta frecuencia y la revisión de las expectativas de los analistas, apuntaban ya en el mes de abril a tasas de crecimiento robustas en 2017, identificándose riesgos al alza en la cifra oficial presentada por el Gobierno en la APE 2017-2020. Con motivo de la aprobación del techo de gasto para 2018, la tasa de crecimiento del Gobierno para 2017 ha sido revisada al alza, hasta alcanzar el 3%, confirmando la materialización de los riesgos al alza identificados previamente.

Tal y como se señaló en el informe de los PGE 2017[10], la dinámica prevista para 2017 en términos de crecimiento y empleo, junto con la vuelta a niveles moderados de inflación y evolución salarial, debería afectar positivamente a la recaudación. Una evolución positiva de la masa salarial contribuiría a mayores ingresos tanto por IRPF como por cotizaciones. Además, este efecto se vería reforzado en el caso del IRPF por el efecto arrastre (fiscal drag) debido a la progresividad del impuesto y, en el caso de las cotizaciones por las medidas adoptadas de base mínima y máxima de cotización. La recaudación indirecta debería verse favorecida por la evolución de los precios y la correspondiente subida del gasto de los hogares en términos nominales así como por la recuperación del mercado de la vivienda, tanto de primera como de segunda mano.

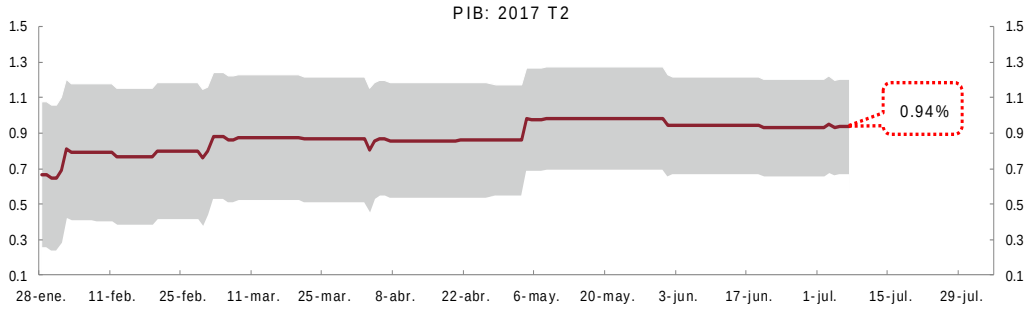
[10] Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Presupuestos Generales del Estado 2017.

La evaluación de las previsiones de ingresos para 2017 se realiza en consonancia con la mejora de las bases procedente del entorno macroeconómico, que ya se anticipaba a principios de año como se ha comentado anteriormente y por ello estaba incluida en las previsiones centrales de AIReF. Asimismo, se incorpora toda la información más reciente procedente de los Informes Mensuales de Recaudación Tributaria de la AEAT y todo ello teniendo en cuenta igualmente la incertidumbre persistente respecto a los efectos de las distintas medidas con impacto en 2017.

Por último, una ejecución del gasto acorde con la aplicación de la regla de gasto, combinada con un mayor crecimiento nominal seguiría afectando a la baja al ratio de empleos con respecto a PIB. La evolución prevista para la economía en 2017, con una aceleración del crecimiento en términos nominales, se situará en el entorno del 4,5%, por encima de la tasa de referencia estimada para la regla de gasto en 2017 (2,1%). Por lo tanto, incrementos del gasto compatibles con la tasa de referencia contribuirán a la consecución del objetivo de déficit público al reducir el ratio de empleos en términos de PIB.

.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2017T2 EN TIEMPO REAL (TASA INTERTRIMESTRAL EN %)



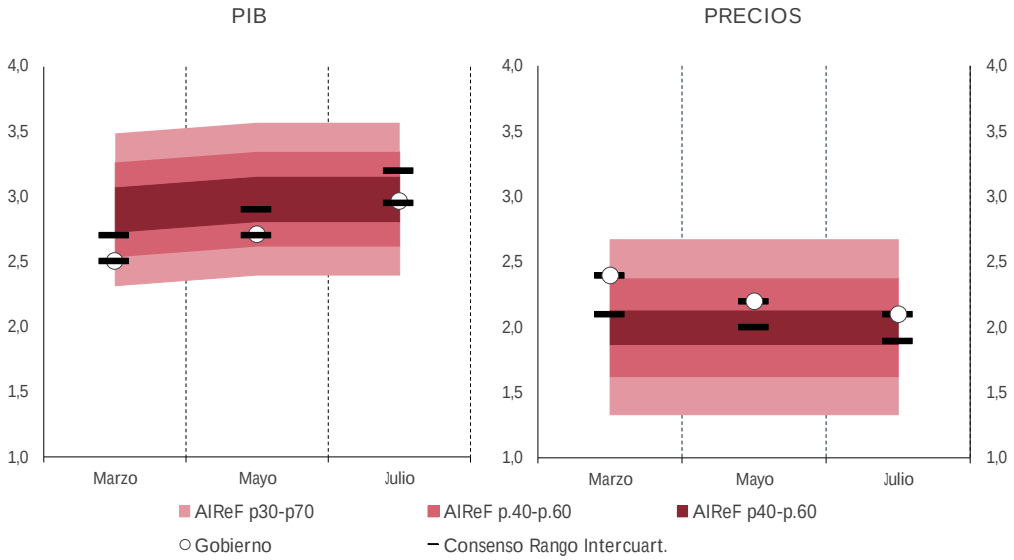
Fuente: AIReF

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2017T2 EN TIEMPO REAL (TASA INTERTRIMESTRAL EN %)

Volumen datos CVEC	Tasas intertrimestrales			Tasas interanuales		
	2016T4	2017T1	2017T2	2016T4	2017T1	2017T2
PIB a precios de mercado	0,7	0,8	0,9	3,0	3,0	3,2
Gasto en consumo final privado	0,8	0,4	0,9	3,0	2,5	2,7
Gasto en consumo final de las AAPP	-0,2	0,3	0,2	0,0	0,1	0,9
FBCF. Bienes de equipo	0,0	3,0	2,4	2,6	4,9	5,5
FBCF. Construcción + Resto FBCF	0,9	1,4	1,6	2,0	3,2	3,8
Variación de existencias	11,6	-10,8	0,0	13,0	-1,9	13,1
Exportaciones de bienes y servicios	2,0	4,0	1,2	4,4	8,4	6,0
Importaciones de bienes y servicios	1,8	3,8	1,3	2,3	6,4	5,0
Aportación Demanda Nacional				2,2	2,2	2,7
Aportación Demanda Externa				0,8	0,8	0,5
EPA. Total ocupados	0,5	0,7	0,9	2,3	2,2	2,8

Fuente: INE, AIReF

GRÁFICO 8. ESCENARIO PIB Y PRECIOS DE CONSUMO PARA 2017 PREDICCIONES DEL PANEL DE FUNCAS, GOBIERNO E INTERVALOS AIREF. (% CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: Gobierno, AIReF y FUNCAS. Intervalos al 30%-70%

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

Para cumplir el objetivo fijado en 2017 las Administraciones Públicas deberán realizar un ajuste de 1,2 % del PIB respecto al cierre de 2016. El total AAPP cerró 2016 con un -4,3%[11] del PIB siendo el objetivo fijado para 2017 del -3,1% del PIB. En el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016 se fijó la distribución de este objetivo entre los distintos subsectores. El 31 de marzo de 2017 el Gobierno comunicó a la Comisión Europea una previsión de cierre para 2017 por subsectores distinta de los objetivos aprobados por Consejo de Ministros (ver cuadro 2). En esta comunicación el déficit previsto, tanto para la Administración Central como para los Fondos de la Seguridad Social, es superior al objetivo aprobado compensándose esta desviación con el superávit previsto para las Corporaciones Locales, que según los objetivos aprobados se encontrarían en equilibrio presupuestario.

CUADRO 2. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2017 (% PIB)

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Cierre 2016	Objetivo 2017 ACM 2/12/2016	1ª Notificación Comision 31/03/2017
Administración Central	-2,5	-1,1	-1,5
Seguridad Social	-1,6	-1,4	-1,6
Comunidades Autónomas	-0,8	-0,6	-0,6
Entidades Locales	0,6	0,0	0,6
Total AAPP	-4,3	-3,1	-3,1

Fuente: Acuerdo Consejo de Ministros y 1ª notificación a la Comisión Europea

La AIReF realiza un seguimiento continuo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en distintos momentos del ciclo presupuestario iniciándose con el Proyecto o líneas de presupuestos. La AIReF ha valorado en distintos momentos de 2017 la probabilidad de cumplimiento del objetivo de déficit para el total de AAPP actualizándola con la información disponible:

- La primera valoración sobre el cumplimiento del objetivo para 2017 se realizó el 25 de abril[12] considerándose en ese momento que el objetivo de déficit fijado para el total de AAPP era factible pero exigente. Esta valoración se realizaba tomando en consideración los datos de cierre de 2016, la información de los proyectos y presupuestos de los distintos subsectores y los datos observados de ejecución de los meses de enero y febrero de 2017. La factibilidad de alcanzar el objetivo se basaba en que la previsible desviación que podría producirse en los subsectores de la Administración

[11] Sin ayudas financieras

[12] Informe de Evaluación conjunta del objetivo de estabilidad presupuestaria del total de AAPP 2017

Central y de los Fondos de la Seguridad Social pudiese ser cubierta con el superávit de las Corporaciones Locales.

- Posteriormente se revisó esta valoración, con la información contenida en el Programa de Estabilidad 2017-2020 (APE), agravándose la previsión de AIReF como consecuencia de la incorporación del posible impacto de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) por las autopistas de peaje. Las estimaciones de la APE incluían unos 0,2 puntos del PIB en formación bruta de capital consecuencia del posible impacto que tendría en 2017 el ejercicio de la RPA. La incorporación de esta nueva información conllevó que se cambiase la valoración.
- La valoración de improbable cumplimiento se mantuvo en la evaluación de los datos de ejecución mensuales de marzo.

Para determinar el riesgo de incumplimiento en este informe se ha tenido en cuenta la información más actualizada disponible, fundamentalmente:

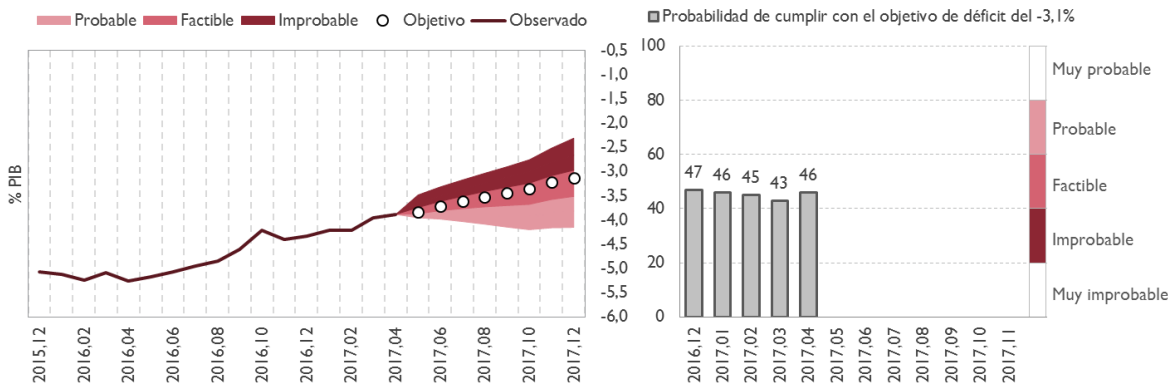
- Información macroeconómica actualizada[13] analizada en el apartado 1,
- Actualización por parte del MINHAFP de la información de las posibles "one off" incluidas en la APE 2017-2020,
- Datos de ejecución presupuestaria disponibles para el total de las AAPP y para cada uno de sus subsectores[14],
- Información de la liquidación definitiva del sistema de financiación de CCAA de 2015.

La nueva información disponible lleva a mejorar ligeramente la valoración de cumplimiento del objetivo para el total de AAPP. Según la información facilitada recientemente por el MINHAFP el impacto de la contingencia derivada del "rescate de las autopistas de peaje" podría trasladarse casi íntegramente a 2018 mejorando ligeramente la previsión de cumplimiento del objetivo de estabilidad para el total AAPP, tal y como se observa en el Gráfico 9. La probabilidad de cumplir el objetivo de estabilidad se concentra en el ajuste previsto en los empleos no financieros, que mantienen crecimientos por debajo del PIB, y que reflejan el impacto de la nueva información de la RPA. A pesar del robusto crecimiento de la economía española, los recursos no financieros no reflejan una mejoría significativa, manteniendo previsiblemente su peso en el PIB al cierre de 2017.

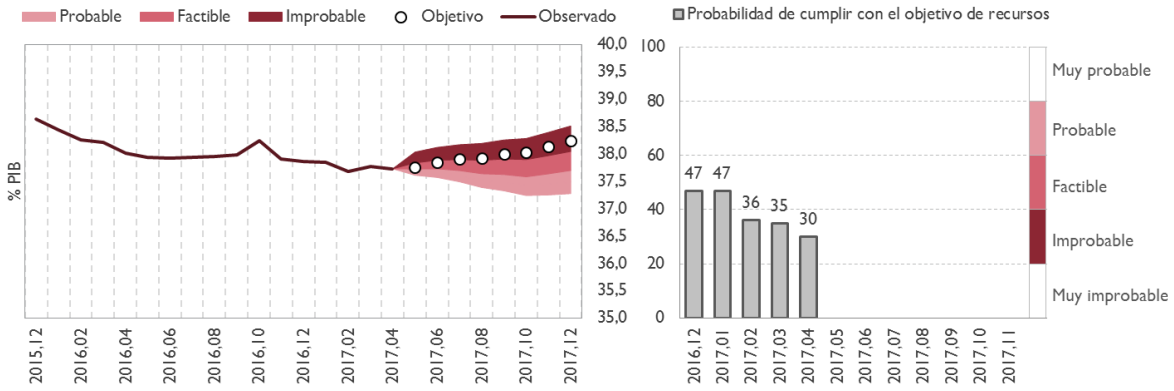
[13] Las previsiones de AIReF referenciadas al PIB se han estimado con el PIB calculado por la AIReF.

[14] Se han incorporado los datos del primer trimestre para el total AAPP y datos hasta abril para la AC, FSS y CCAA, completándose la previsión de la AC con los datos publicados de mayo para el Estado.

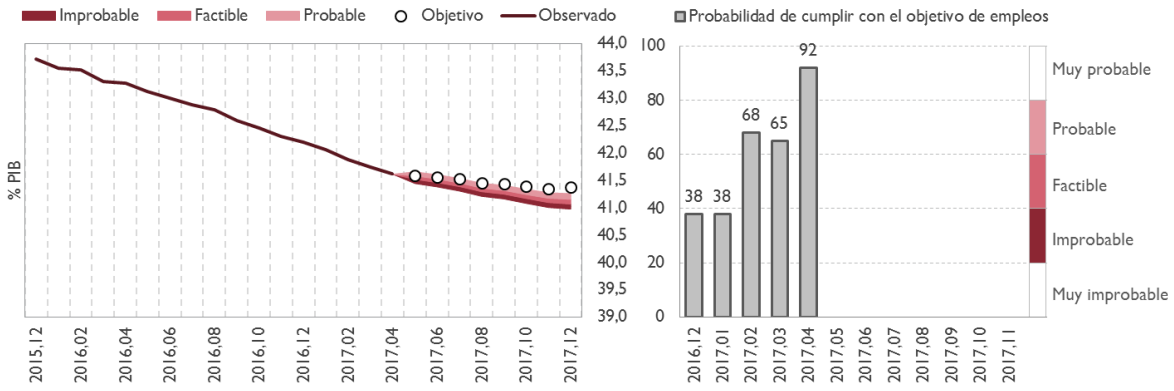
GRÁFICO 9. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



RECURSOS



EMPLEOS



A pesar del carácter factible de alcanzar el objetivo para el total AAPP los últimos datos de ejecución[15] evidencian distintas situaciones para cada uno de los subsectores. Del análisis de la información disponible, que se detalla en los

[15] Datos a abril para la AC, CCAA y FSS, de mayo para el Estado y del primer trimestre para las CCLL.

siguientes apartados para cada uno de los subsectores, se puede concluir que para cumplir el objetivo de déficit sería necesario que el previsible superávit del subsector CCLL, acompañado de una estricta ejecución del gasto de las CCAA acorde con la aplicación de la regla de gasto, fuesen suficientes para compensar las desviaciones que se producirán en los FSS y la AC. Por subsectores:

- ✓ **En la Administración Central, a pesar del menor riesgo de impacto en 2017 de las autopistas de peaje, es muy improbable cumplir el objetivo existiendo tensiones en los recursos no financieros**. La evolución de los impuestos directos, el impacto del Acuerdo de la Comisión Mixta de concierto económico con el País Vasco de 17 de mayo que supone menores recursos para este subsector, y el impacto de la mayor liquidación definitiva de 2015 a favor de las CCAA hacen que sea muy improbable alcanzar el objetivo del -1,1% del PIB.
- ✓ **Se confirma el carácter muy improbable de que los Fondos de Seguridad Social se sitúen en el objetivo aprobado del -1,4% del PIB.**
- ✓ **En las CCAA se considera factible el cumplimiento del objetivo pudiendo existir un pequeño margen siempre y cuando la ejecución de los gastos se adecúe a la tasa de referencia de la regla de gasto.**
- ✓ **Los datos de ejecución disponibles de la evolución financiera de las CCLL apuntan a un superávit en 2017 que podría ser incluso ligeramente superior al del ejercicio anterior.**

3.1. Administración Central

3.1.1. Objetivo de estabilidad

Es muy improbable que la Administración Central alcance el objetivo aprobado para 2017 de -1,1% del PIB. Para cumplir el objetivo fijado para 2017 la AC tendría que realizar un ajuste superior a 1,4 puntos del PIB respecto al cierre de 2016[16]. Con la información contenida en el Proyecto de PGE se consideraba improbable cumplir el objetivo fijado para este subsector. La valoración de este subsector se agravó en los meses posteriores debido a:

- ✓ El impacto que tiene en el Estado el Acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo por el cual se reconoce una deuda del Estado por las liquidaciones de cupo de 2011 a 2016 por importe de 1.400 M€.
- ✓ El aumento del importe de la liquidación definitiva del sistema de financiación de CCAA de 2015 que ha supuesto una disminución de los recursos de la AC de unos 1.200 M€.

[16] El ajuste de 1,4% del PIB es tomando en consideración el cierre de 2016 sin ayudas financieras.

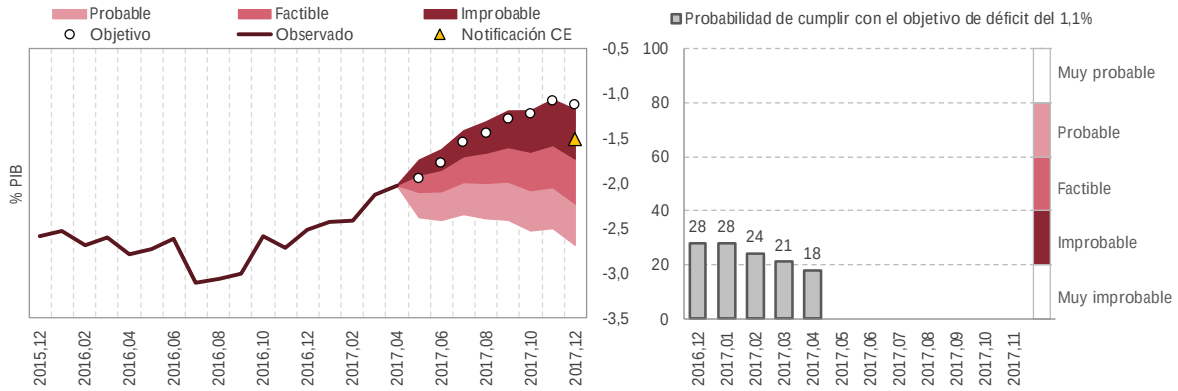
- ✓ La información incluida en la APE evidenciaba que en 2017 podría materializarse la responsabilidad patrimonial de la administración (RPA) por las autopistas de peaje por lo que en ese momento se empeoró la valoración de AIReF para la AC, sin embargo la reciente información facilitada por el MINHAFP permite minorar este efecto al considerarse que se trasladará prácticamente a 2018.

El Gobierno comunicó a la Comisión Europea una previsión de cierre para 2017 cuatro décimas superior al objetivo aprobado pero aún por debajo de las previsiones de AIReF. En la primera notificación realizada a la Unión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo el Gobierno notificó una previsión de cierre para 2017 de -1,5% del PIB, superior al objetivo aprobado, confirmando el riesgo de desviación que se había señalado en el informe de proyecto de PGE.

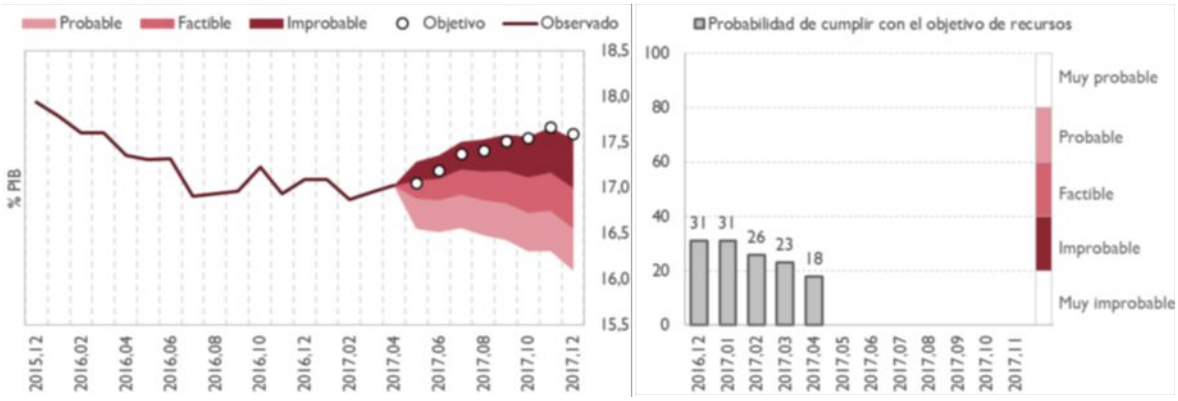
La previsión de cierre de déficit comunicada por el Gobierno a la Comisión Europea es inferior a la previsión central de AIReF. En el Gráfico 10 se refleja la evolución de la valoración realizada en los primeros meses del ejercicio 2017, tanto del saldo como de los recursos y empleos no financieros, observándose que la previsión de AIReF es más pesimista que la del Gobierno. Tal y como se observa en el gráfico del déficit, la AC ha realizado en los últimos doce meses un ajuste en su saldo de casi un punto del PIB. Este ajuste se explica por:

- ✓ La tendencia decreciente de los empleos no financieros. El ajuste de los empleos no financieros en la segunda mitad de 2016 se debe al impacto de la Orden de cierre adelantada y del Acuerdo de no disponibilidad. En los primeros meses de 2017 los empleos no financieros han mantenido la tendencia decreciente motivada por la reducción del consumo público y de partidas significativas como los intereses y las transferencias que el Estado realiza al SEPE. Esta evolución, junto con la nueva información del impacto de las autopistas de peaje, hacen que se considere factible alcanzar un nivel de empleos compatible con el objetivo, con un ajuste esperado para 2017 de casi un punto respecto al cierre de 2016
- ✓ La evolución de los recursos no financieros, que crecen por debajo del PIB. La evolución de los recursos tributarios en 2016 estaba afectada por la reforma fiscal, mientras que en los primeros meses de 2017 la evolución de los recursos tributarios y la pérdida de la aportación al Fondo Único de Resolución (FUR) han impedido contribuir al ajuste. Las estimaciones de AIReF determinan que con el paso de los meses los recursos previsiblemente cierren 2017 unas 3 décimas por debajo de 2016, fundamentalmente por los posibles riesgos derivados de la recaudación tributaria, que se analizarán en el siguiente apartado, por el impacto que tiene en este subsector el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo de 2017 y el aumento de la liquidación definitiva de 2015 a las CCAA, pasando de considerarse improbable a muy improbable.

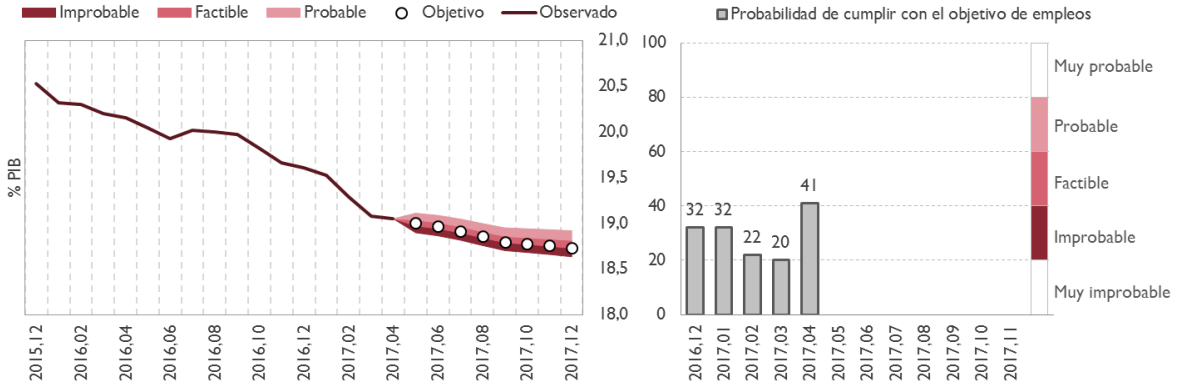
GRÁFICO 10. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION (*)



RECURSOS



EMPLEOS



(*) La notificación del déficit y deuda del 31 de marzo enviada a la Comisión Europea incluyó una previsión de cierre para 2017 que reflejaba un déficit del 1,5% del PIB

Recursos no financieros

Es muy improbable que la Administración Central alcance un nivel de recursos que sea compatible con su objetivo de estabilidad. Las previsiones de AIReF evidencian un posible riesgo de desviación de la recaudación de los impuestos, fundamentalmente en la imposición directa que, unido a la evolución prevista de los recursos no tributarios hacen muy improbable alcanzar un nivel de ingresos compatible con el objetivo de -1.1% (ver Gráfico 10).

El análisis de los recursos tributarios de la Administración Central está directamente influenciado por la evolución de los ingresos tributarios antes de cesión. La participación de las Administraciones Territoriales en los ingresos tributarios se establece en la Ley de Presupuestos, produciéndose la transferencia durante ese ejercicio por el importe previsto con independencia de la evolución que finalmente tengan los ingresos tributarios. Esto supone que las desviaciones tanto al alza como a la baja que puedan existir a lo largo del ejercicio en los ingresos tributarios objeto de cesión[17], se trasladen íntegramente a la Administración Central (con algunos ajustes), ya que la parte cedida a las entidades territoriales no se verá afectada hasta el cálculo de la liquidación definitiva en ejercicios posteriores. Teniendo en cuenta esta especialidad, en los siguientes apartados se analizan los principales impuestos antes de cesión.

La principal incertidumbre de los impuestos se produce en la imposición directa y especialmente en el IRPF, que crece ligeramente por debajo del PIB nominal, tendencia que continuará hasta final de año, situándose en el entorno del 6,5% del PIB. Hasta la fecha, el IRPF ha crecido un 3,2% en términos de 12 meses acumulados[18], impulsado por la mejora del empleo y de los salarios nominales, y el fin de los efectos de la reforma tributaria de 2015 y 2016. Sin embargo, el impuesto crece por debajo del PIB nominal (que aumentaría en el entorno del 4%), por lo que disminuye ligeramente su peso sobre el PIB, situándose en niveles del 6,5%. Además, el crecimiento registrado hasta la fecha está lejos del previsto en el Presupuesto (que contempla un aumento del 7,7% a final de año). Por tanto, de acuerdo con la previsión de AIReF y tal y como se observa en el Gráfico 11, el objetivo del Presupuesto es muy improbable y, además, dicha probabilidad se ha ido reduciendo según han avanzado los meses.

La recaudación del Impuesto sobre Sociedades crece a un ritmo muy elevado, esperándose que cierre 2017 en torno al 2,1% del PIB, con una ganancia de dos décimas de PIB respecto a 2016, pero está sujeta a incertidumbres derivadas de las nuevas reformas del impuesto. El impuesto sobre Sociedades ha crecido en términos de doce meses acumulados un 33,5% hasta la fecha, al incluir un periodo en el que se han ingresado dos pagos fraccionados (el de octubre de 2016 y el de

[17] Los impuestos objeto de cesión son IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

[18] Las tasas de variación que hacen referencia a "términos acumulados" y que explican la evolución de los recursos, empleos, saldos, impuestos y cotizaciones en % del PIB están calculadas en términos de doces meses acumulados. Están actualizadas hasta el último dato disponible: abril/mayo. El PIB nominal usado sigue la misma metodología.

abril de 2017) muy superiores a lo habitual, al haberse establecido un pago mínimo (RDL 2/2016). De este modo, el impuesto se sitúa en mayo en un 2,2% del PIB, aumentando 5 décimas respecto al mismo mes del año anterior. Aunque este aumento se matizará cuando se produzcan las devoluciones de la cuota, tal y como se observa en el Gráfico 11 seguirá siendo factible alcanzar el objetivo del Presupuesto. No obstante, existen incertidumbres asociadas al impacto final de las medidas adoptadas en el RDL 3/2016[19], valoradas inicialmente en 4 décimas del PIB (unos 4.700M€), que aún no se han materializado. Concretamente, de acuerdo con las estimaciones oficiales, 3.050M€ se ingresarían en la cuota y el resto, 1.605M€, en los pagos fraccionados de 2017. Hasta la fecha, sólo se han ingresado 230M€ en el pago de abril, por lo que habrá que esperar a la cuota del impuesto del mes de julio, para saber si la medida finalmente tiene los efectos previstos.

El IVA ha crecido por encima del 6% hasta la fecha, impulsado por el consumo privado, esperándose una ganancia de dos décimas a final de año, llegando previsiblemente al 5,8% del PIB. La AIReF prevé que el impuesto crezca a final de año en consonancia con el objetivo del Presupuesto, por encima del 7%, impulsado por el mayor crecimiento nominal del consumo privado, dado el aumento del empleo y la mejora en el sector de la construcción**.** No obstante, la probabilidad de cumplir con el objetivo se ha reducido con el paso de los meses ya que la AIReF ha corregido su estimación sobre el impacto de la medida de los aplazamientos tributarios del IVA. Inicialmente, la estimación oficial de la medida eran 1.500M€, recaudándose hasta mayo 627M€[20]. La nueva estimación realizada por AIReF toma en consideración lo que se dejará de ingresar en los últimos meses del año por los aplazamientos que no se han concedido a principios de año, por lo que el efecto neto se situaría por debajo de los 800M€. Esta corrección ha hecho que la probabilidad de cumplir con la recaudación del IVA del presupuesto descienda ligeramente aunque se prevé que siga siendo factible alcanzar el objetivo, ganando dos décimas del PIB a final de año, tal y como se observa en el Gráfico 11.

Los Impuestos especiales han crecido por debajo del PIB, principalmente lastrados por tabacos y electricidad, que no han mostrado un crecimiento significativo, previéndose un cierre ligeramente por debajo del año anterior. La AIReF prevé que los impuestos especiales crezcan a final de año incluso ligeramente por debajo de esta cifra al estimarse que los consumos no van a evolucionar a tasas muy dinámicas, por lo que el crecimiento se situará por debajo del PIB nominal, disminuyendo la recaudación en porcentaje del PIB, pese al tirón de hidrocarburos y alcohol. La evolución prevista de los impuestos especiales conlleva a considerar como improbables las previsiones del PGE con un crecimiento del 4,5%.

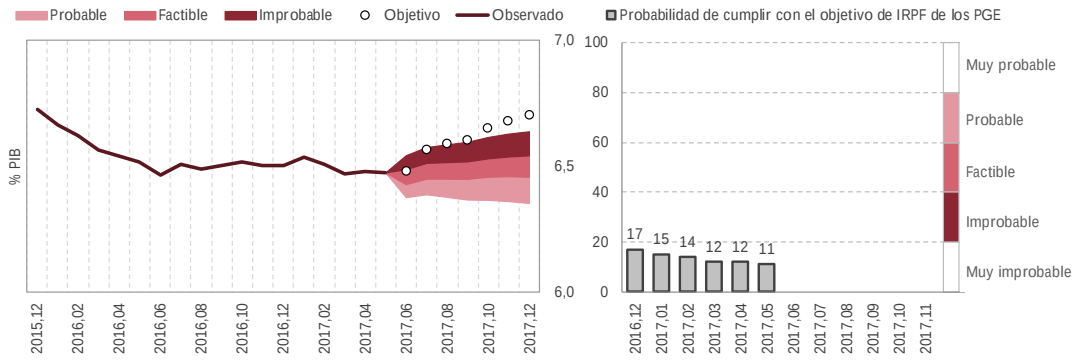
---

[19] El RD 3/2016 en relación al impuesto sobre Sociedades incluye medidas tales como la limitación Bases Imponibles Negativas y de la deducción por doble imposición, la reversión de las pérdidas por deterioros y la limitación de la deducibilidad de las pérdidas derivadas de transmisión de fondos propios. Para conocer más información al respecto se puede consultar el informe de proyecto de PGE 2017 de AIReF.

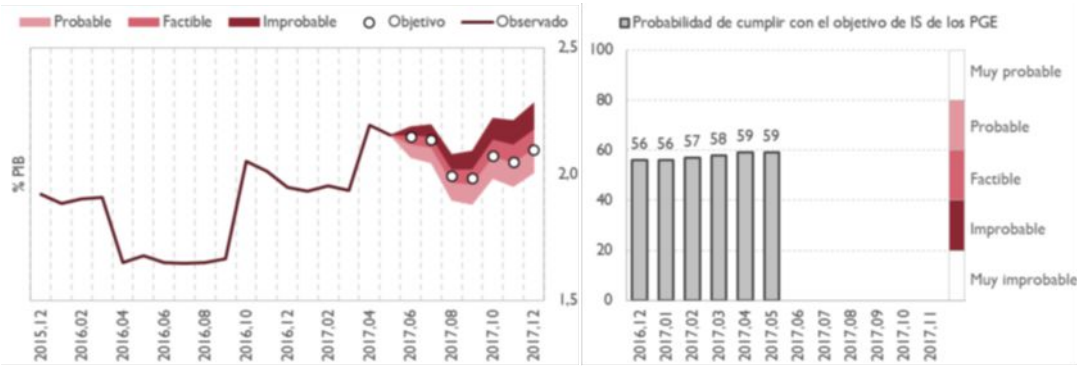
[20] De acuerdo con la información contenida en el Informe mensual de recaudación tributaria del mes de mayo publicado por la AEAT.

GRÁFICO 11. IMPUESTOS EN CAJA

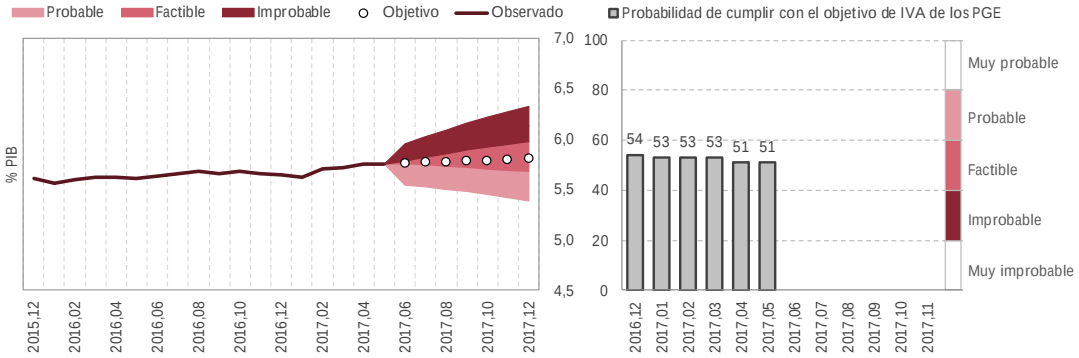
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS



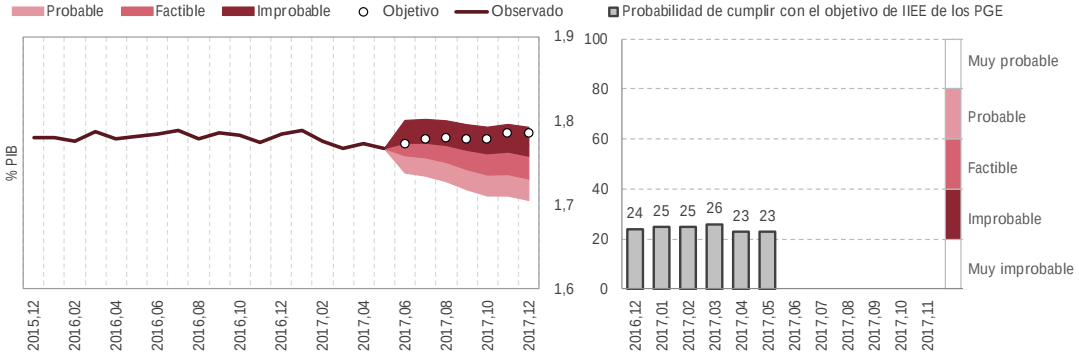
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO



IMPUESTOS ESPECIALES



RECUADRO 1. EFECTO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS INGRESOS

En España, desde el año 2000, se han producido numerosos cambios normativos en los principales impuestos directos e indirectos. Estas modificaciones, tanto de los tipos como de las bases, han afectado al nivel actual de recaudación por lo que es necesario depurar estas series de los cambios normativos para ver el efecto de la macroeconomía sobre los ingresos públicos.

De este modo, se ha realizado un ejercicio encaminado a corregir las principales series tributarias de esas medidas normativas para ver si, en ausencia de las mismas, la recaudación en términos de PIB se hubiese situado por encima o por debajo de los niveles actuales. Cabe señalar que las series de los cambios normativos se han obtenido de los informes de recaudación tributarios publicados por la AEAT con carácter mensual y anual. La comparativa se realiza desde el año 2000 al existir en este año un output gap cercano a cero y hasta el último año disponible, que es 2016. La metodología supone que en el año de partida, el año 2000, los ingresos observados (T_0) y los ajustados (T_0') se igualan. En el año siguiente, 2001, los ingresos ajustados (T_1') se obtienen restando las medidas discrecionales de ese año (DM_1) de los ingresos observados (T_1):

$$T_1' = T_1 - DM_1$$

Para los años siguientes, las series se han corregido usando tres enfoques:

Enfoque proporcional: (de acuerdo con la metodología de Barrios y Fargnoli, 2010): este método se ha usado para las medidas que afectan a las bases y/o a los tipos y/o a las deducciones:

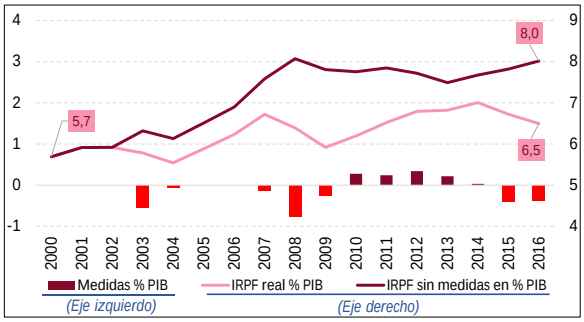
$$T'_j = T'_1 \prod_{i=2}^{j} \frac{T_i - DM_i}{T_{i-1}} \quad \forall\ j = 2, \dots, n$$

Enfoque no proporcional: se ha usado para aquellas medidas que no impactan sobre ninguno de los elementos anteriores, por tanto, para medidas que no afectan a la estructura del impuesto.

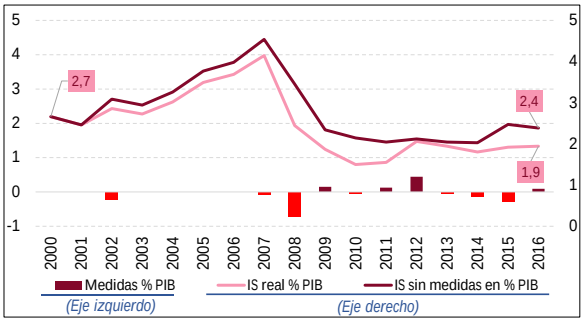
Enfoque financiero: se ha usado para las medidas que no tiene un efecto sobre la recaudación sino que se trata de un efecto meramente financiero.

Siguiendo esta metodología, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre las series de impuestos directos e indirectos en caja en términos del PIB.

IRPF EN CAJA (% PIB)



IS EN CAJA (% PIB)

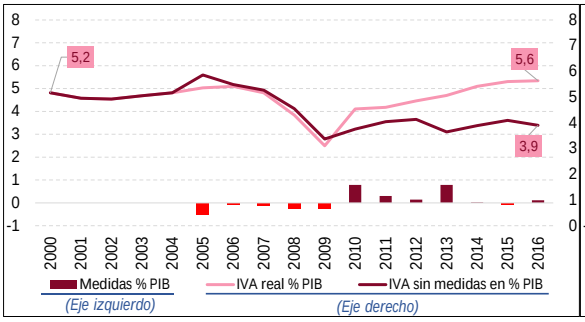


En relación a los impuestos directos, el IRPF presenta diferencias significativas entre las series ajustadas y sin ajustar. Hasta el año 2009, todas las reformas tuvieron un impacto negativo sobre la recaudación, siendo las más significativas la de bajada de tipos y de modificación de

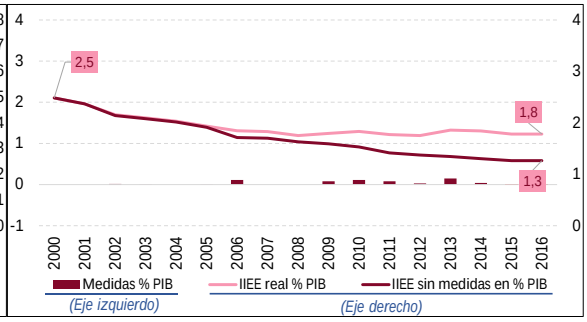
las escalas de 2003 y la deducción de los 400€ a los trabajadores en 2008, que provocó que las series se distanciasen. En cambio, las reformas emprendidas durante el periodo de crisis, que incluyen medidas de consolidación como la supresión de los 400€ y el recargo de tipos de 2012, supusieron el acercamiento entre las series. Finalmente, se observa en el gráfico el efecto de la última reforma fiscal de 2015 y 2016. Como consecuencia de las medidas, el IRPF se situó en 2016 en un nivel entorno al 6,5% del PIB mientras que, en ausencia de medidas, habría alcanzado el 8%.

En el Impuesto sobre Sociedades, hasta el máximo cíclico alcanzado en 2007, las series son similares. La primera medida de gran impacto es la bajada de los tipos del 35% al 30% aplicada en 2008, que produjo un distanciamiento entre las series. En la etapa de crisis, se adoptaron medidas de consolidación, focalizadas en los pagos fraccionados, los gastos financieros y las amortizaciones, que hicieron que las series llegaran a coincidir en el año 2012. No obstante, la mencionada reforma fiscal de 2015 y 2016 ha hecho que la recaudación por IS se sitúe en un nivel del 1,9% del PIB, mientras que en ausencia de la misma, el nivel hubiese sido del 2,4%. Por tanto, en ambos impuestos, la ausencia de medidas habría hecho que la recaudación en % del PIB del año 2016 hubiese sido superior.

IVA EN CAJA (% PIB)



IIEE EN CAJA (% PIB)



En los impuestos indirectos, se ha producido la tendencia contraria. Tanto en el IVA como en los Impuestos especiales, la recaudación en % del PIB en 2016 hubiese sido inferior en ausencia de medidas. En el caso del IVA, las medidas hasta 2009 tienen carácter puramente financiero. En 2010, se combinan medidas financieras con medidas de impacto en la estructura del impuesto, al producirse la elevación de los tipos del 16% al 18% y del 8% al 10% en el caso de los tipos reducidos. En 2012, se observa la segunda subida de tipos del 18% al 21% en el tipo general y reclasificación de productos del tipo reducido al general. En ausencia de medidas, la recaudación habría alcanzado el 3,9% del PIB mientras que, con las medidas, ha llegado al 5,6% del PIB. En el caso de los Impuestos especiales, todas las medidas han sido de consolidación con subidas de tipos en tabacos, alcoholes e hidrocarburos y reforma de la fiscalidad medioambiental. En el caso de no haberse aplicado medidas, la recaudación hubiese sido del 1,3% frente al 1,8% de 2016.

Al tener en cuenta conjuntamente las medidas de los impuestos directos e indirectos, el efecto neto es prácticamente nulo ya que se compensan entre sí. Por tanto, en ausencia de medidas, la recaudación hubiese sido similar a la recaudación real aunque con una composición distinta.

La AIReF no ha incluido en sus previsiones las medidas de lucha contra el fraude. En el mes de julio ha entrado en vigor el nuevo sistema de Suministro Inmediato de Información en IVA (SII), que establece para las grandes empresas, la obligación de remitir en un plazo de cuatro días a la AEAT el detalle de las facturas que se deben hacer constar en el Libro Registro de facturas de IVA. La estimación oficial de esta medida ascendía a 350M€, sin embargo, la AIReF no ha incorporado esta cantidad a su previsión al no existir datos sobre la efectividad de la misma.

Por otro lado, los contribuyentes acogidos al SII verán aumentado el plazo de ingreso de sus declaraciones mensuales en 10 días, pasando sus vencimientos del día 20 al 30 del mes siguiente. Como consecuencia de esta medida se producirá un desplazamiento temporal de los ingresos en caja, las declaraciones por IVA correspondientes a noviembre se ingresarán hasta el 30 de diciembre y se considerarán caja del mes de enero del año siguiente. No obstante, en términos de contabilidad nacional, la medida no tiene ningún efecto al no tener en cuenta el momento del ingreso en caja sino el período en que se produce el devengo.

Por último, la medida anunciada de la modificación de la regulación de la publicación de listados de deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias, prevista en el artículo 95 bis de la LGT, para fomentar el pago de las cantidades adeudas, no ha sido aprobada. El impacto de estas medidas se estimaba en 150M€, que no han sido incorporados por la AIReF en sus previsiones al no haberse producido la modificación legislativa.

La previsible desviación en los ingresos antes de cesión supone un riesgo claro para los recursos de la AC. El riesgo es especialmente acusado en el caso de los impuestos directos por la desviación prevista en el IRPF. Los impuestos sobre la Renta de la Administración Central en Contabilidad Nacional incorporan el dato de caja de IRPF, una vez deducida la cesión a las entidades territoriales, junto con el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de no Residentes. Asimismo, se tienen en cuenta los ajustes de Contabilidad Nacional estimados por AIReF.

Los impuestos de la Administración central en Contabilidad Nacional han crecido hasta el mes de abril un 5%. Los impuestos sobre la renta en CN han aumentado un 10%, al incorporar el pago fraccionado de abril del Impuesto sobre Sociedades, que ha sido superior a lo habitual. Sin embargo, una vez se diluya este efecto, se prevé un crecimiento mucho más moderado de la rúbrica de impuestos directos. Por otro lado, los impuestos sobre la producción y las importaciones han crecido solo un 1,4%, pese a la buena marcha del IVA, fundamentalmente porque ya no incluyen las aportaciones de las entidades de crédito al FUR. Estas aportaciones fueron canalizadas en 2016 a través del FROB y en 2017 se realizan de manera directa por las entidades[21].

[21] Este elemento no tiene efectos sobre el déficit público, ya que la puesta a disposición de dicho Fondo se registró en el mismo ejercicio como un gasto en otras transferencias de capital, incluida dentro del resto de empleos.

Pese a que el crecimiento de los impuestos ha sido dinámico, los recursos han aumentado de manera mucho más moderada. Los recursos han crecido hasta abril un 1,9% ya que muchos de los componentes de los recursos no tributarios como son los dividendos, las ventas y transferencias han registrado caídas.

Se espera que los recursos crezcan a final de año en torno al 2,5%, reduciéndose su peso en el PIB en torno a 3 décimas respecto a 2016, al existir elementos adicionales que afectan negativamente a su evolución. Además de los riesgos derivados de la posible desviación en la recaudación impositiva y de la evolución de los recursos no tributarios, se producen otros elementos que van a dificultar la consecución del objetivo de estabilidad**:**

- El impacto del aumento de la liquidación definitiva del sistema de financiación a las Administraciones Territoriales de 2015 que asciende a 1.200 millones de euros. En las estimaciones de AIReF se ha considerado que esta liquidación fundamentalmente minorará la recaudación del IRPF que corresponde a la AC.
- Los acuerdos con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que han supuesto una disminución de los recursos de la AC (transferencias de corrientes recibidas) de en torno a 1.400 millones de euros.

Empleos no financieros

Se mantiene la tendencia de consolidación de los empleos no financieros, que previsiblemente registrarán un ajuste de casi un punto de PIB respecto a 2016. Tal y como se observa en el Gráfico 10**,** los empleos no financieros mantienen su tendencia de reducción motivada por la caída de partidas significativas como el consumo público, los gastos por intereses y las transferencias entre AAPP, que caen debido a la reducción de la transferencia del Estado al SEPE y un crecimiento por debajo del PIB del resto de transferencias. No obstante, existen partidas como las ayudas a la inversión que mantienen una fuerte tendencia de crecimiento condicionadas, entre otros aspectos, por el impacto de los gastos derivados del proceso de reestructuración bancaria, o las transferencias sociales no en especie, que también han aumentado ligeramente por encima del PIB.

La remuneración de asalariados presenta una caída de un 0,4% acumulado hasta abril sin reflejar el impacto de la actualización del 1% de las retribuciones al personal. Tras la aprobación de los PGE se procederá a actualizar las retribuciones de los empleados públicos. No obstante, este crecimiento estará anulado por la devolución del 50% de la paga extra de 2012 que se había producido en mayo de 2016, por lo que se espera que, a pesar de la actualización, las remuneraciones actualizadas de 2017 sean inferiores a las de 2016, disminuyendo una décima del PIB.

Se mantiene la tendencia de reducción de los gastos por intereses de los últimos meses que previsiblemente disminuirán dos décimas respecto a 2016. La evolución de los gastos en intereses sigue reflejando el impacto de la política monetaria expansiva y la menor presión de la prima de riesgo española, disminuyendo un 7% en términos acumulados hasta abril. Las previsiones de AIReF

determinan una reducción de la carga de intereses respecto a 2016 de 2 décimas del PIB, pudiendo existir un cierto margen respecto a las previsiones contenidas en el PGE 2017, tal y como se anticipó en el Informe de Proyectos de PGE .

Las transferencias sociales no en especie mantienen un crecimiento acumulado hasta abril superior al crecimiento del PIB. Esta rúbrica está condicionada por la evolución de las clases pasivas que crecen hasta mayo a un 3,9%[22], en línea con las estimaciones de AIReF, y por la evolución de otras prestaciones como las de deducción por maternidad, de familia numerosa y de personas con discapacidad a cargo.

La formación bruta de capital está fuertemente condicionada por el impacto que finalmente tenga la responsabilidad patrimonial de la administración por las autopistas de peaje. En los primeros meses de 2017 la formación bruta de capital comienza a presentar un ligero incremento**.** La información facilitada por el MINHAFP respecto a la RPA de las autopistas apunta a que esta tendrá un impacto residual o casi nulo en 2017 trasladándose a 2018. Al incorporar esta información, tal y como se observa en el Gráfico 10, mejora considerablemente la probabilidad con respecto a las valoraciones anteriores considerándose factible que los empleos no financieros de 2017 sean compatibles con el objetivo.

Las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital[23] aumentan un 24% respecto a abril de 2016 fundamentalmente por el impacto de las transferencias a empresas públicas y del Fondo de Garantía de Depósitos. A pesar de que en 2017 la aportación al FUR ya no figura ni como empleos ni como recursos al realizarse directamente y no a través del FROB, las ayudas a la inversión experimentan un importante crecimiento respecto a 2016. Este aumento es consecuencia fundamentalmente, del impacto que tiene en 2017 el desembolso realizado por el Fondo de Garantía de Depósitos para dar cobertura al Esquema de Protección de Activos (EPA) concedido a Banco CAM, SA. Adicionalmente en esta rúbrica también impactan determinadas transferencias a empresas públicas que en 2016 no se realizaron al estar afectadas por el Acuerdo de no Disponibilidad y que este año si están previstas en los PGE de 2017.

Para realizar un correcto seguimiento de los empleos no financieros sería imprescindible dotar de una mayor transparencia las obligaciones y riesgos potenciales que pueda tener que asumir la AC en el corto plazo. Como se ha señalado en anteriores ocasiones los PGE no incluyen información de posibles responsabilidades que deban afrontar las Administraciones Públicas derivadas de sentencias, información relativa a asociaciones público privadas u otro tipo de riesgos que puedan afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas que podrían derivarse, por ejemplo, de préstamos morosos. Esta información tampoco se incluye en la información mensual

[22] Dato de caja del gasto por clases pasivas.

[23] Sin considerar aquellos gastos que tienen la calificación de ayuda financiera.

de datos de ejecución de las distintas Administraciones Públicas lo que dificulta su seguimiento Véase Recuadro 2.

RECUADRO 2. TRANSPARENCIA Y PASIVOS CONTINGENTES

Las cuentas de las Administraciones Públicas pueden verse afectadas por "potenciales" obligaciones fiscales cuyo impacto depende de la ocurrencia de hechos específicos e independientes que son conocidos como "pasivos contingentes". Los pasivos contingentes pueden tener distinta naturaleza económica, pudiendo señalarse algunos ejemplos como son las garantías concedidas, los préstamos morosos o las indemnizaciones derivadas de sentencias u otros procedimientos de responsabilidad patrimonial a las que deban de hacer frente las Administraciones Públicas. Los pasivos contingentes se caracterizan porque, en la mayoría de los casos, las condiciones que determinan su valor no son conocidas, ya que dependen de la ocurrencia de hechos futuros e inciertos. El nivel de incertidumbre en su cuantía y en la concurrencia de las condiciones específicas para que se realice el pago es la principal dificultad que estas operaciones presentan para los sistemas contables y estadísticos.

La Directiva 2011/85/UE sobre Transparencia de las finanzas de las Administraciones Públicas y ámbito de aplicación global de los marcos presupuestarios establece que, los Estados miembros deben de publicar información sobre las siguientes categorías de pasivos contingentes: garantías, préstamos morosos y los pasivos procedentes de las corporaciones públicas. Si bien la publicación que se hace de esta información cumple los requisitos establecidos por la normativa comunitaria, el carácter agregado de la información por subsectores, la falta de identificación de las principales operaciones que se incluyen en cada una de las categorías, unido a la ausencia de una evaluación de la probabilidad y del ejercicio en que se podrían materializar los riesgos, le restan efectividad para convertirse en un instrumento útil para evaluar el posible impacto de los riesgos en las cuentas públicas. Los pasivos contingentes pueden evolucionar de una forma que inicialmente no estaba prevista por lo que es necesaria una evaluación continua para determinar la probabilidad de que se produzca un impacto en las cuentas públicas.

Las cuentas de las Administraciones Públicas han soportado en los últimos años el impacto económico derivado de la materialización de ciertos pasivos contingentes como ha sido en la Administración Central la sentencia del conocido como "céntimo sanitario" o las reclasificaciones de distintas Asociaciones Público Privadas en Comunidades Autónomas o en algún Ayuntamiento. Tienen especial relevancia las garantías concedidas en los procesos de reestructuración bancaria y la situación económica financiera de entidades como SAREB. Un ejemplo de estas garantías que impacta actualmente en las cuentas de la Administración Central son las transferencias realizadas por el Fondo de Garantía de Depósitos en el marco de la cobertura del Esquema de Protección de activos concedido a la CAM.

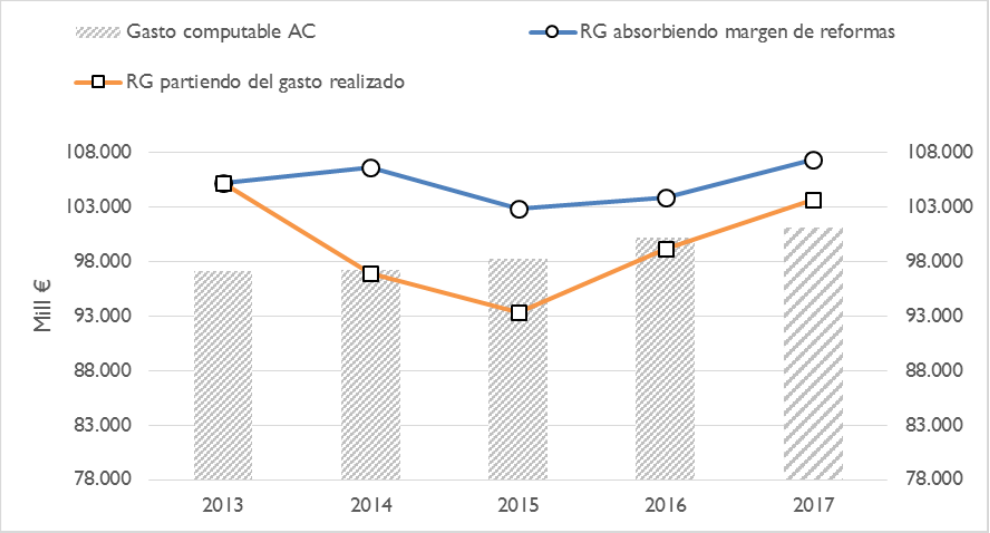
En un escenario como el actual, con unos objetivos de déficit exigentes para los distintos subsectores la incidencia de la materialización de un pasivo contingente en un determinado ejercicio puede producir el incumplimiento de los objetivos de estabilidad y afectar a la deuda pública. Por ello es importante mejorar en transparencia de las cuentas públicas e incluir en los Presupuestos de las distintas Administraciones información sobre los pasivos contingentes existentes, la valoración de la probabilidad de su realización y su impacto económico. Esta información debería ser debidamente actualizada en caso de que se produjesen situaciones que modificasen la probabilidad de su realización.

3.1.2. Regla de gasto

Los PGE 2017 no incluyen ninguna información relativa al cumplimento de la regla de gasto. Tal y como se señaló en el informe sobre proyecto de los PGE 2017, en estos no se incluía ninguna información relativa a los componentes que afectan a la regla de gasto ni a su posible cumplimiento en 2017. La AIReF recomendó en su informe de Proyectos de PGE la necesidad de que incluyesen información de los empleos no financieros en términos de SEC 2010 así como de la estimación de los impactos normativos que afectan al gasto computable a efectos de cumplimiento de la regla de gasto detallado por medidas adoptadas. Esta información no se ha incorporado a los PGE 2017 aprobados el pasado 28 de junio.

La Administración Central podría cumplir la regla de gasto en 2017. De acuerdo con las estimaciones realizadas por la AIReF, la AC podría cumplir la regla de gasto en 2017, tal y como se observa en el Gráfico 12. Los gastos previstos en los PGE presentan incrementos compatibles con la tasa de referencia prevista para 2017. Adicionalmente, la AC ha adoptado medidas normativas que podrían suponer incremento de recaudación con carácter permanente en 2017 contribuyendo a que previsiblemente se cumpla la regla de gasto. No obstante, podrían existir tensiones en el cumplimiento de la regla de gasto en el caso de que los cambios normativos tributarios no tuviesen el efecto recaudatorio previsto y por el impacto que para la AC tenga, a efectos de la regla de gasto, la nueva regulación del el Fondo de competitividad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

GRÁFICO 12. GASTO COMPUTABLE CON REGLA DE GASTO Y CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION ADMINISTRACIÓN CENTRAL

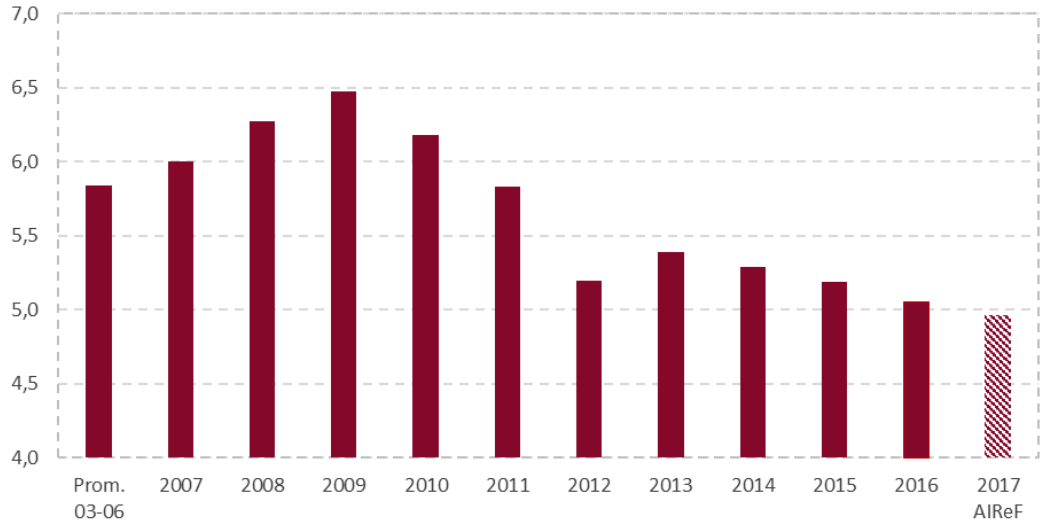


Fuente: 2013-2016 Informe de cumplimiento objetivos IGAE y 2017 estimación AIReF

En el Gráfico 13 se observa que en 2017 las partidas de gasto computable que deberían soportar el ajuste para cumplir la regla de gasto, una vez excluidas clases pasivas y la aportación a la Unión Europea que presentan mayor rigidez, han

alcanzado mínimos históricos consecuencia del proceso de consolidación de los últimos años.

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL SIN TRANSFERENCIAS AAPP, INTERESES, CLASES PASIVAS Y APORTACION UE (%PIB)



Fuente: IGAE y estimación AIReF

3.2. Fondos de la Seguridad Social

El cumplimiento del objetivo de déficit del 1,4% del PIB para los FSS se considera muy improbable. A pesar de que el objetivo este año se fijó de forma sustancialmente más realista, sigue siendo muy improbable alcanzar el nivel de recursos necesarios para cumplir las previsiones del PGE y realizar el ajuste de dos décimas de PIB exigido para 2017, tal como se observa en el Gráfico 14. Los objetivos de estabilidad aprobados para 2017 en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016 fijaban para los FSS un déficit del 1,4% del PIB que se mantuvo en la actualización del Programa de Estabilidad presentado en abril de 2017. No obstante, en la primera notificación enviada a la Comisión Europea de 31 de marzo, se comunicó una previsión de déficit del -1,6% del PIB, en línea con las previsiones de la AIReF.

La afiliación de la Seguridad Social alcanza tasas de crecimiento interanuales no registradas desde antes de la crisis. El número de afiliados a la Seguridad Social aumentó a una tasa interanual del 3,8% en el mes de junio, lo que supone 672.800 trabajadores más y se sitúa ligeramente por encima de la previsión anual de AIReF. Esta tasa es 5 décimas superior al promedio de los últimos 12 meses y la mayor tasa registrada un mes de junio desde 2006.

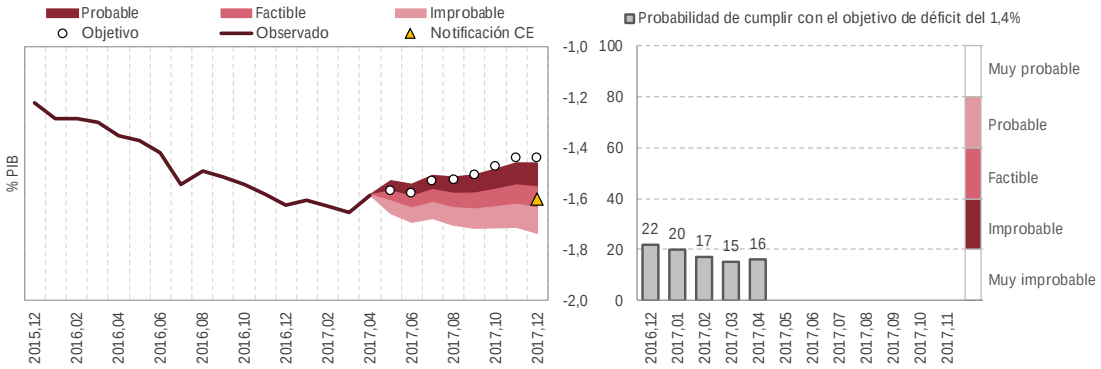
Las previsiones de AIReF para el cierre de 2017 sitúan los recursos en el 12,6% del PIB, 3 décimas por debajo del cierre de 2016. Los recursos de los FSS en términos acumulados de 12 meses hasta abril alcanzan el 12,8% del PIB, 6 décimas

menos que en abril de 2016, esta reducción se explica por la menor transferencia de la AC al SEPE y por los menores intereses del FdR. En tasas de variación, los recursos de los FSS en términos de 12 meses acumulados se reducen hasta abril un 0,5%, reducción que se moderará durante el ejercicio gracias a la buena evolución que muestran las cotizaciones sociales, siendo la previsión de la AIReF que los recursos de los FSS para final del periodo crezcan a una tasa ligeramente superior al 2%. En este sentido, las cotizaciones en términos acumulados crecen en abril al 3,8%, siendo previsible que terminen el ejercicio en una tasa cercana al crecimiento del PIB nominal, recuperando su elasticidad histórica cercana a uno.

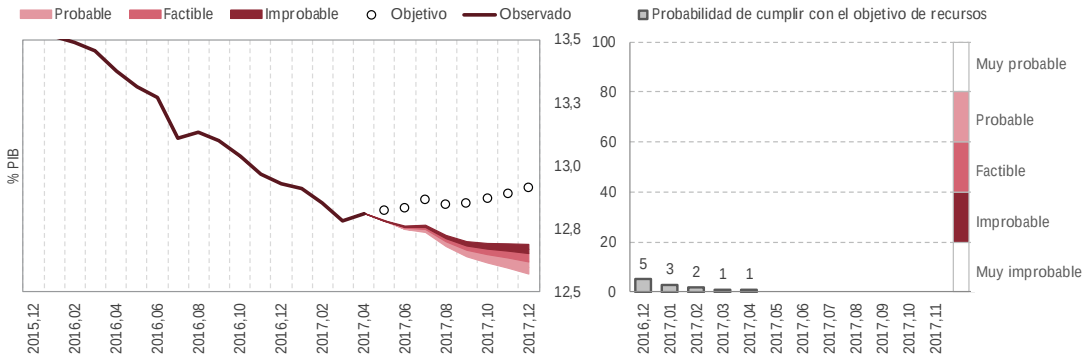
La previsión de la AIReF para el cierre del ejercicio sitúan los empleos en el 14,2% del PIB. Los empleos no financieros en términos de 12 meses acumulados suponen en abril el 14,4% del PIB, 3 décimas menos que en abril de 2016. En tasas de variación los empleos aumentan un 1,5% hasta abril, muy por debajo del crecimiento acumulado del PIB. La AIReF prevé que esta dinámica se acelere a lo largo del ejercicio, moderando la caída de la ratio de empleos respecto a PIB. Este efecto se debería por un lado, al crecimiento del gasto en pensiones que se mantendrá en el 3%, en línea con lo previsto en los PGE y con la tendencia de los últimos años, y por otro lado, la evolución de las prestaciones por desempleo que moderarán su caída, especialmente las prestaciones no contributivas., reflejando el mayor dinamismo del mercado laboral y el agotamiento de las prestaciones.

Durante 2017, tanto los recursos como los empleos reducen su peso en el PIB, manteniéndose la previsión de déficit en línea con el cierre de 2016. La recuperación de la inflación y de los salarios junto a un crecimiento robusto en términos reales, permitirá una aceleración del PIB en términos nominales para 2017 por encima de las previsiones de crecimiento de los recursos y los empleos de los FSS. La reducción de los empleos compensa la reducción de los recursos en porcentaje del PIB manteniendo el déficit de los FSS en los niveles de 2016.

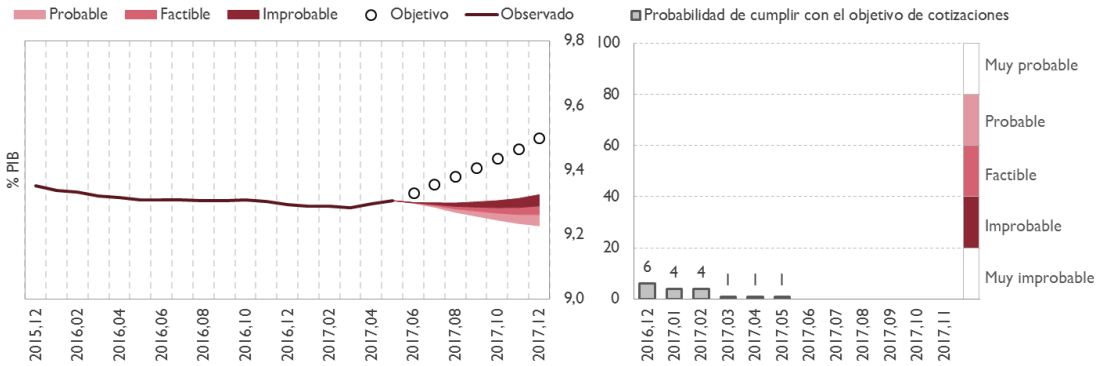
GRÁFICO 14. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



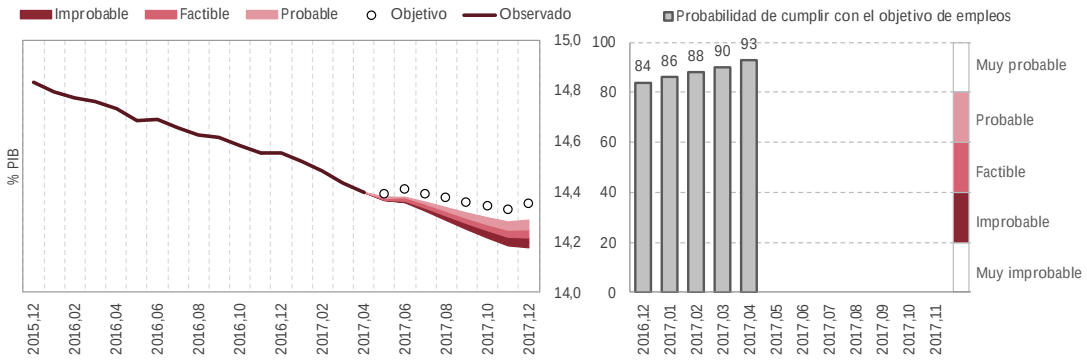
RECURSOS



COTIZACIONES



EMPLEOS



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

De acuerdo con las previsiones de AIReF, el Sistema de Seguridad Social mantendrá en 2017 un déficit similar al de 2016. La mejora de las cotizaciones a pesar de ser importante, se ve parcialmente compensada con los menores ingresos por intereses del Fondo de Reserva, de lo que resultan unos recursos totales que aumentan menos que los empleos. Estos aumentan fundamentalmente por el gasto en pensiones y el gasto en prestaciones de Incapacidad Temporal.

La evolución del mercado laboral y las medidas adoptadas de aumento de las bases de cotización permitirán un crecimiento de cotizaciones en el entorno del 4,5%. Este crecimiento es un punto superior al registrado en 2016, pero aún está lejos del 6,8% previsto en los PGE 2017. Los modelos de previsión de AIReF actualizados con las últimas previsiones macroeconómicas, que incluyen el aumento de las bases máximas de cotización del 3%, ponderados por los datos de ejecución presupuestaria disponibles hasta mayo permiten anticipar un crecimiento de las cotizaciones de ocupados próximo al 5,5%. El aumento de las bases mínimas de cotización del 8% aun siendo relevante, no tiene un impacto recaudatorio significativo. Los datos de ejecución presupuestaria a mayo reflejan un crecimiento de las cotizaciones de ocupados del 5,3% y una reducción de las de desempleados del -4,9%.

Los rendimientos del Fondo de Reserva continúan disminuyendo a pesar de que el préstamo del Estado permitirá no agotarlo en este ejercicio 2017. Tras alcanzar su máximo nivel en 2011 con un importe de 66.815M€, el Fondo de Reserva (FdR) ha ido disponiendo de sus recursos hasta cerrar el año 2016 con un importe de 15.020M€ (1,4% del PIB). Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social han aportado los excedentes de la gestión de las prestaciones de Incapacidad Temporal por contingencias comunes durante todo el periodo de crisis, si bien en 2016 la aportación fue muy reducida, tendencia que previsiblemente se mantendrá. En julio de 2017 se han utilizado 3.514M€ de vencimientos y cupones del fondo del total de los 7.300M€ previstos en el PGE 2017. Después de esta disposición el FdR acumula 11.602M€.

Se dispone de parte del préstamo concedido por el Estado al Sistema de Seguridad Social. En julio se han dispuesto 5.986M€ de los 10.192M€ previstos en el PGE 2017 del préstamo del Estado. Este préstamo está recogido en la Disposición adicional novena de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 y se concede sin devengar intereses y con un plazo máximo de cancelación de 10 años a partir de 2018. Existe incertidumbre sobre la consideración en contabilidad nacional de este préstamo, ya que podría considerarse transferencia de capital por la parte subvencionada de intereses o por la totalidad del préstamo en caso de que el no devengo de intereses y/o la incertidumbre de reembolso impidieran su consideración como operación financiera de acuerdo con esta metodología. Se ha solicitado

información al MINHAP sin que se haya recibido contestación hasta el momento. Esta operación podría suponer mayor déficit en la AC y menor en los FSS.

A pesar de la revalorización al 0,25% el gasto en pensiones crecerá en 2017 a una tasa del 3% tasa que se mantiene por cuarto año consecutivo. Las previsiones de gasto incluidas en los PGE 2017 están en línea con las previsiones de AIReF, con un aumento del número de pensiones del 1,2% y un efecto sustitución del 1,6%. Este año por primera vez se publica en los PGE información de detalle sobre el cálculo de los parámetros de la fórmula del IRP, entre la información que publica el MEYSS cabe destacar la reducción del 3% que sería necesario aplicar en las pensiones para equilibrar el sistema en caso de no existir la revalorización mínima del 0,25%. La AIReF publicó recientemente su opinión sobre el IRP en la que se confirma la aplicación del 0,25% y se realizan diversas observaciones a las previsiones de medio plazo previstas por el MEYSS.[24]

Se estima de nuevo para 2017 una ligera insuficiencia en la dotación del gasto para la prestación de incapacidad temporal. En el Presupuesto para 2017 se preveía un crecimiento del gasto para atender la prestación de Incapacidad temporal del 2,1%, mientras los datos de ejecución presupuestaria de mayo muestran un crecimiento del 8%. Este crecimiento muestra la recuperación progresiva de los niveles anteriores a la crisis de esta prestación. De mantenerse el ritmo de ejecución de otros ejercicios se generará una insuficiencia en esta partida que podría alcanzar 500M€.

Desde el comienzo de la actual legislatura la Comisión del Pacto de Toledo está estudiando posibles propuestas para presentar al Gobierno sobre el sistema de pensiones. En el seno de esta Comisión han comparecido expertos en materia de pensiones, empleo y demografía. Entre ellos compareció el Presidente de la AIReF para ofrecer un análisis de la visión en el medio y largo plazo del sistema de pensiones. Los trabajos de la Comisión deben concluir con unas recomendaciones que están aún pendientes de acuerdo entre los diferentes grupos políticos.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

El Servicio Público de Empleo Estatal presentará previsiblemente en 2017 un superávit similar al de 2016, frente al equilibrio previsto en el proyecto de PGE 2017. El superávit es consecuencia fundamentalmente de unas cotizaciones que crecen por encima de lo previsto en los PGE 2017, pero también por un gasto en prestaciones por desempleo muy inferior al previsto. La reducción del gasto en prestaciones por desempleo estará en el entorno del -9%, mayor en las prestaciones no contributivas que en las contributivas. De acuerdo con las previsiones de AIReF, el peso en el PIB de este gasto alcanzará en 2017 los niveles previos a la crisis.

[24] Opinión sobre la determinación del IRP de 2017

La previsión de cotizaciones sociales del SEPE para 2017 de AIReF está próxima al 5,5%, por encima del 3,5% previsto en el PGE. A pesar de que los datos de ejecución presupuestaria no muestran aún todo el crecimiento esperado de cotizaciones (en mayo las cotizaciones crecen un 3,4%), los datos de contabilidad nacional recogen tasas de crecimiento importantes, superiores al 6%. Esta diferencia no se explica en las publicaciones, lo que dificulta especialmente el seguimiento en este organismo.

Las prestaciones por desempleo continúan reduciéndose, fundamentalmente las prestaciones no contributivas. El gasto en prestaciones contributivas que supone el 63% del gasto total en prestaciones, se reduce situándose en los niveles de 2006 mientras que el gasto en prestaciones no contributivas casi duplica el gasto de ese ejercicio.

Las transferencias de la AC al SEPE se reducen 0,2 puntos del PIB. La mejora de las cotizaciones y la reducción del gasto en prestaciones se reflejan en las menores aportaciones de la AC al SEPE. Como sucedió también en 2016, los ingresos por cotizaciones del SEPE serán superiores al gasto en prestaciones por desempleo.

Respecto al FOGASA el déficit en 2017 se prevé inferior al de 2016. Los últimos datos de ejecución presupuestaria publicados, muestran un gasto no financiero del FOGASA que se reduce sustancialmente respecto a mayo de 2016 mientras las cotizaciones crecen en el entorno del 2%. A pesar de la menor transferencia de la AC, el déficit de 2017 estará en línea con el de 2016.

3.3. Comunidades Autónomas

3.3.1. Objetivo de estabilidad

La liquidación definitiva de 2015 del sistema de financiación y la nueva información disponible, elevan la probabilidad de todas las CCAA de cumplir el objetivo al cierre y, en el caso de Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Navarra, suponen una mejora respecto a la última calificación asignada. La AIReF eleva la probabilidad de cumplimiento de las CCAA al cierre del ejercicio, debido principalmente, en el caso de las CCAA de régimen común, a la liquidación definitiva de 2015 que se va a recibir en 2017 y que ha supuesto un aumento de 1.200 millones respecto a los datos con los que contaban cuando elaboraron sus presupuestos para el ejercicio. En el caso de Navarra la mejora se ha producido fundamentalmente por la evolución favorable de los datos de ejecución. Finalmente, para las CCAA de Navarra, Cantabria y Extremadura, para las que se observaban problemas en el cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017, la mejora ha supuesto un cambio en la calificación de la probabilidad de cumplimiento, pero únicamente en Navarra este cambio ha permitido pasar al grupo de las CCAA en las que se aprecia que podrían alcanzar el objetivo.

El análisis realizado permite actualmente diferenciar dos grupos de CCAA (ver cuadro 3 y Gráfico 15):

- 12 CCAA en las que se estima que podría cumplirse el objetivo con distinto grado de probabilidad:
  - ✓ Muy probable: Andalucía, Asturias, Illes Balears, Canarias, Galicia y La Rioja.
  - ✓ Probable: Castilla León y Madrid.
  - ✓ Factible: Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco[25].
- 5 CCAA en las que se estima que podría no alcanzarse el objetivo fijado con distinto grado de probabilidad:
  - ✓ Improbable: Extremadura, Cantabria, Aragón y Comunitat Valenciana.
  - ✓ Muy improbable: Región de Murcia.

Para las CCAA con un PEF 2017-2018, la consideración de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2017 ha supuesto, en su caso, la emisión de recomendaciones por parte de la AIReF al informar esos PEF. Las 10 CCAA que tienen obligación de presentar un PEF 2017-2018 por incumpliendo del objetivo de estabilidad y/o la regla de gasto de 2016, han remitido los PEF para informe previo

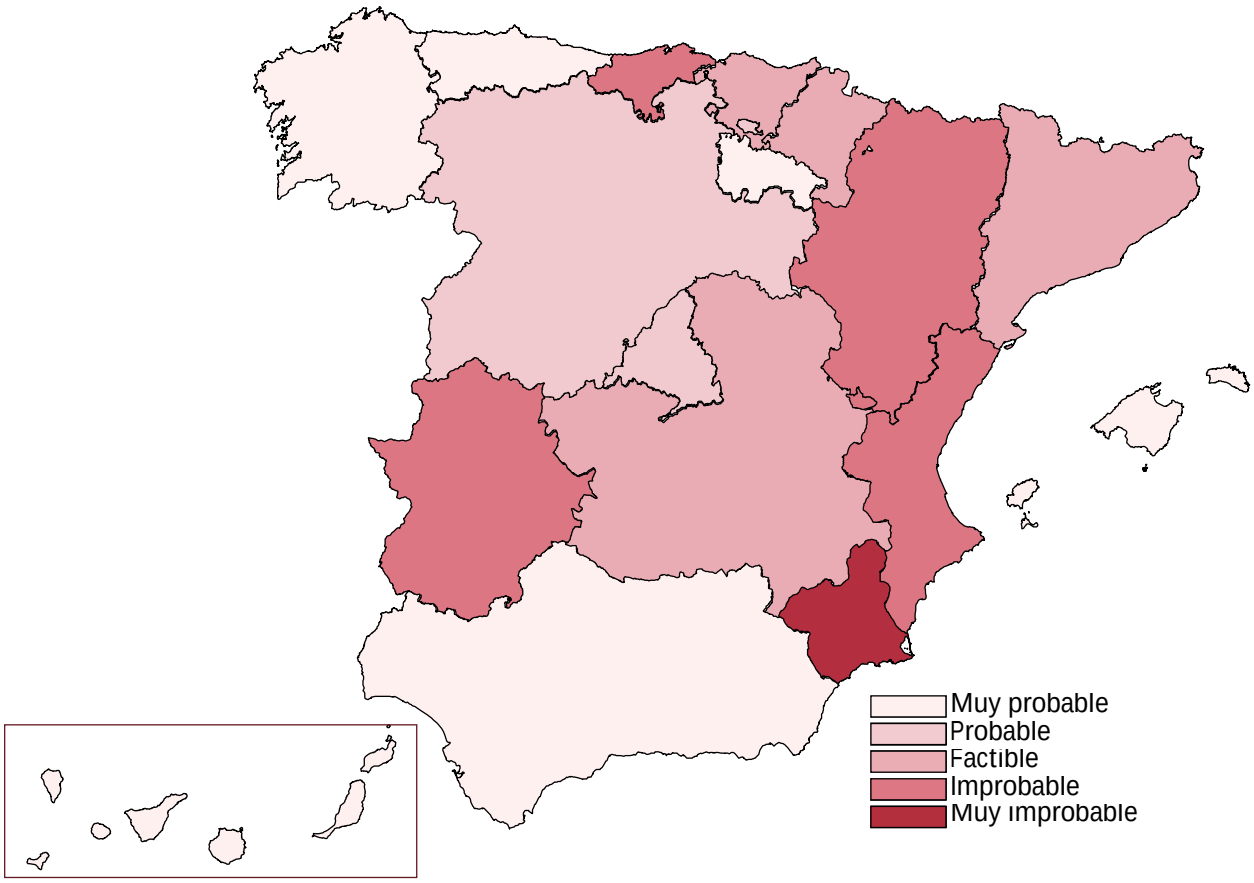
[25] Para el País Vasco la probabilidad de cumplimiento puede ser desde factible hasta muy probable, dependiendo del acuerdo interno que se alcance con las Diputaciones Forales para repartir el efecto positivo derivado de la regularización de las cuantías atrasadas en concepto de cupo.

de la AIReF. Sin embargo, mientras que los informes de 3 CCAA (Extremadura, Murcia y País Vasco) ya han sido publicados, cambios anunciados posteriormente en cuanto a los datos de liquidación definitiva de 2015 a percibir en 2017 y al objetivo de estabilidad de 2018 han supuesto rehacer los escenarios de los PEF, conllevando un retraso en los Informes a emitir respecto de aquellos que todavía no habían sido informados. Una vez incorporada esta información a los escenarios de los PEF, los Informes de las 7 CCAA restantes (Cataluña, Cantabria, Comunitat Valenciana, Aragón, Galicia, Andalucía y Canarias) y la actualización de los anteriores, se publican al mismo tiempo que los Informes de cumplimiento esperado al cierre del ejercicio 2017, con objeto de agilizar el proceso de aprobación y puesta en marcha de los planes. La consideración de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de 2017 ha supuesto, en su caso, que los Informes de los PEF incorporen recomendaciones encaminadas principalmente a realizar retenciones de crédito y/o a explorar márgenes fiscales en relación a algunos tributos.

CUADRO 3. COMPARATIVA DE LAS PROBABILIDADES DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DEL -0,6% PIB EN 2017

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Probabilidad cumplimiento objetivo -0,6% PIB	
	Calificación en el anterior Informe publicado	Calificación actual
Andalucía	Probable	Muy probable
Aragón	Improbable	Improbable
Asturias	Probable	Muy probable
Illes Balears	Muy probable	Muy probable
Canarias	Muy probable	Muy probable
Cantabria	Muy improbable	Improbable
Castilla y León	Factible	Probable
Castilla-La Mancha	Factible	Factible
Cataluña	Factible	Factible
Extremadura	Muy improbable	Improbable
Galicia	Probable	Muy probable
Comunidad de Madrid	Probable	Probable
Región de Murcia	Muy improbable	Muy improbable
CF de Navarra	Improbable	Factible
País Vasco	Factible	Factible
La Rioja	Muy probable	Muy probable
Comunitat Valenciana	Improbable	Improbable

GRÁFICO 15. PROBABILIDADES ESTIMADAS DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD 2017



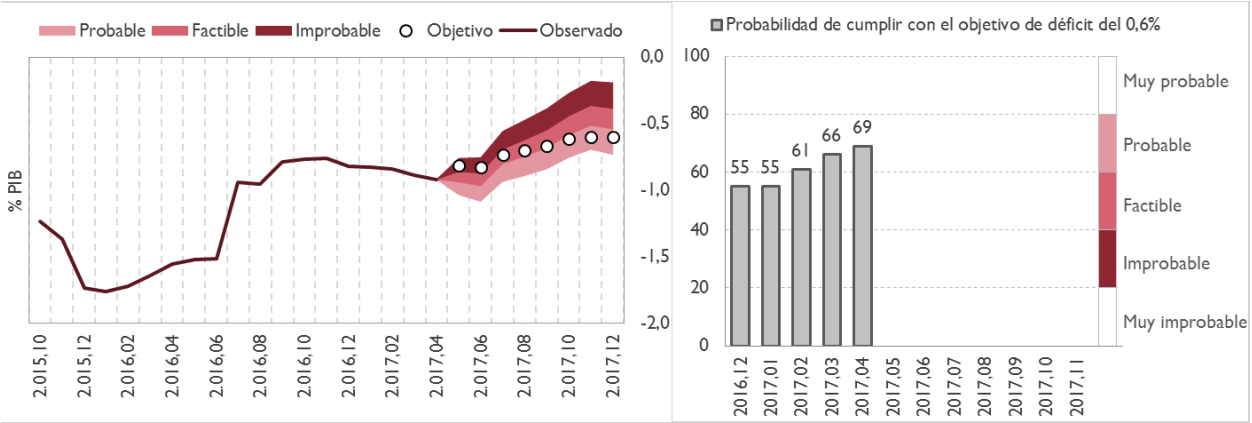
La AIReF considera probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad 2017 al cierre del ejercicio para el conjunto de CCAA. AIReF mejora la probabilidad de cumplimiento asignada al informar las líneas fundamentales y los presupuestos iniciales. En los mencionados Informes se consideró que era factible alcanzar el objetivo dado el incremento de 5.400 millones en los recursos del sistema de financiación en 2017 respecto de 2016 y el ajuste de dos décimas para pasar de la liquidación de 2016 del -0,8%PIB al objetivo del 2017 del -0,6%PIB. Sin embargo, con el incremento adicional de 1.200 millones en los datos de la liquidación definitiva de 2015, unido a otra información disponible, se considera probable el cumplimiento para el conjunto del subsector, situándose la previsión central de la AIReF en un déficit inferior al objetivo del -0,6% del PIB (ver Gráfico 16).

Respecto a la evolución de los recursos, una vez incorporada la información sobre la liquidación definitiva de 2015 de los recursos del sistema de financiación de 2017, se prevé para el conjunto de las CCAA un crecimiento que aumenta dos décimas su peso sobre el PIB. Publicados los nuevos datos de la liquidación definitiva de 2015 de los recursos del sistema de financiación autonómica que corresponden a las CCAA para 2017, el crecimiento de estos recursos para el conjunto de las CCAA supone un aumento de dos décimas en su peso sobre el PIB respecto del año anterior. Así mismo, partiendo del cierre de 2016, la AIReF considera que el resto de los ingresos podrían registrar un incremento pero

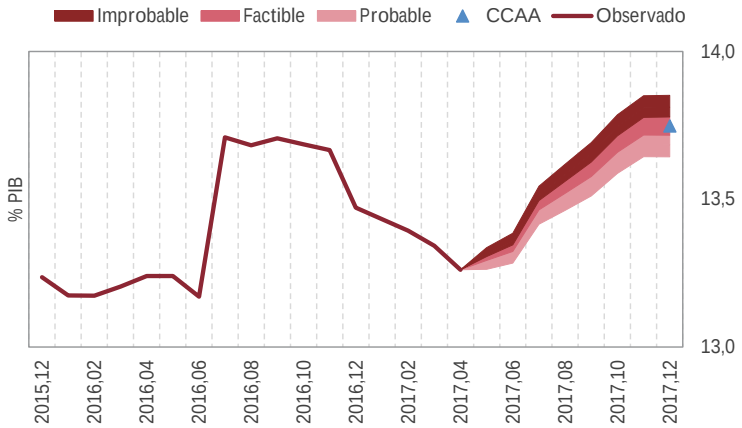
manteniendo su peso en PIB, principalmente por la mejor evolución esperada en los ingresos procedentes de la Unión Europea (UE) respecto al año 2016, que se vio afectado por el retraso en la puesta en marcha del vigente Programa Operativo. Las previsiones autonómicas del conjunto de CCAA se sitúan en línea con las estimaciones de la AIReF (ver Gráfico 16).

En el caso de los empleos, la información disponible apunta a un crecimiento que supone la caída de una décima en términos de PIB. Las previsiones de crecimiento de los gastos corrientes suponen una caída de dos décimas en términos de PIB en relación al nivel de 2016, mientras que se espera un aumento significativo de los gastos de capital de una décima del PIB sobre el ejercicio anterior, vinculado a la mayor realización esperada en algunas comunidades de gastos cofinanciados por fondos de la UE en 2017 unido a la caída registrada en 2016. Las previsiones autonómicas del conjunto del subsector se encuentran en línea con las estimaciones de la AIReF, aunque con alguna diferencia en la composición del gasto (ver Gráfico 16).

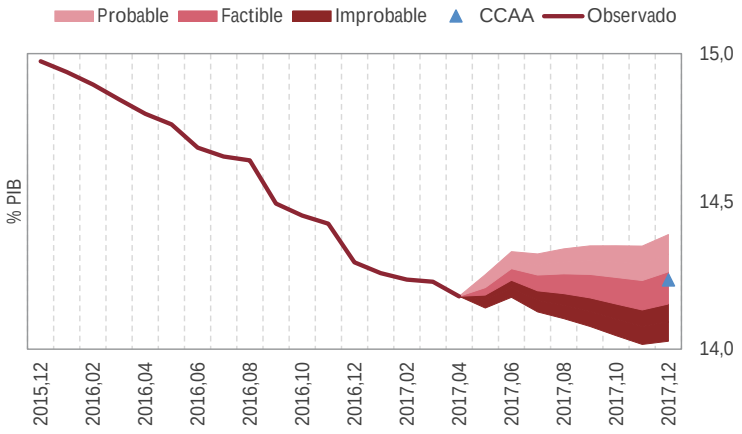
GRÁFICO 16. SUBSECTOR COMUNIDADES AUTONOMAS
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION



RECURSOS NO FINANCIEROS



EMPLEOS NO FINANCIEROS



Por otra parte, existen algunas incertidumbres que afectan al déficit de 2017 derivadas tanto de la regularización de las cuantías atrasadas en concepto de cupo del País Vasco como de la compensación de parte del exceso de déficit de 2016 para las CCAA adheridas al FLA 2016. Existen dos circunstancias que pueden tener incidencia en el déficit de 2017 pero de las que, a la fecha de emisión de este informe, se desconoce su efecto:

- **La regularización de las cuantías atrasadas en concepto de cupo del País Vasco.** En función de cuál sea el impacto final en 2017 derivado del acuerdo interno que se alcance entre las Diputaciones Forales y la Comunidad Autónoma para distribuir el efecto positivo derivado de la regularización de las cuantías atrasadas en concepto de cupo, el rango de probabilidad de cumplimiento del objetivo por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco podría oscilar desde “factible” hasta “muy probable”, en la medida en que no se traslade al gasto la posible mejora en los ingresos autonómicos. Si bien la comunidad no ha incorporado este efecto en el escenario del PEF 2017-2018 informado por la AIReF, se ha considerado este rango ampliado de probabilidad para reflejar las incertidumbres tanto sobre cuál puede ser la cuantía como el ejercicio del impacto.
- **La compensación de parte del exceso de déficit de 2016 para las CCAA adheridas al FLA 2016.** Como consecuencia de la condicionalidad fiscal reforzada del FLA 2016, se exigió a las CCAA que estaban adheridas a ese mecanismo y se desviaran de su objetivo de estabilidad de 2016, que compensaran parte de ese exceso con cargo a ejercicios posteriores. Esta medida afecta a las CCAA de Aragón, Cataluña, Extremadura, Comunitat Valenciana, Cantabria y Murcia. El efecto que pueda tener en el déficit de 2017 dependerá de cuál sea el porcentaje de la desviación que haya que compensar con mayores ingresos o con menores gastos y del año en que se implemente. Esta medida está prevista en la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 por lo que en el Informe de la AIReF sobre el mismo ya se recomendó la publicación del porcentaje que debe ser compensado y los ejercicios en los que debía realizarse esa compensación con el objeto

precisamente de reducir esta incertidumbre, sin embargo el MINHAFP en la contestación a esta recomendación no se pronunció sobre estos aspectos.

3.3.2. Regla de gasto

Con carácter general se aprecia una mejora en la cumplimentación de la información por parte de las CCAA para el cálculo de la regla de gasto, si bien persisten incertidumbres sobre elementos necesarios para su cálculo. A diferencia de la información remitida por las CCAA para la elaboración de Informes anteriores, se aprecia una mejora en los cálculos que estas realizan a efectos de la regla de gasto, fundamentalmente por la utilización de datos del año 2016 coincidentes con los datos publicados de empleos y de gasto computable de ese ejercicio. La coincidencia en los datos de partida ha permitido considerar, en la mayoría de los casos, los datos de las exclusiones para 2017 proporcionados por la comunidad, en lugar de que estas tengan que ser estimadas por la AIReF. Respecto a la ampliación de la información proporcionada, cabe señalar que en el cuestionario del PEF 2017-2018 sobre la regla de gasto de Canarias se ha incluido un nuevo concepto que se denomina *"Transferencias de capacidad de gasto de otras AAPP",* para incluir el efecto de la mayor transferencia del Fondo de Competitividad, que es considerado por la IGAE, según indica la comunidad, como una modificación de la capacidad de gasto. A este nuevo concepto, que no está previsto en la LOEPSF, se le atribuye un efecto similar a los cambios normativos por incrementos de recaudación permanente pero con naturaleza separada, ya que se recoge en el cuestionario como una nueva categoría. En cualquier caso, persiste la incertidumbre sobre el desglose de las exclusiones para el cálculo del gasto computable y sobre las medidas de ingresos consideradas para corregirlo, que no son publicados por el MINHAFP. En reiteradas ocasiones se ha solicitado al MINHAFP la publicación de estos datos, sin embargo ni en el Informe del MINHAFP sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales de 2016 ni en los informes de ejecución mensual se desagrega esa información, lo que limita el seguimiento y cálculo de esta regla fiscal.

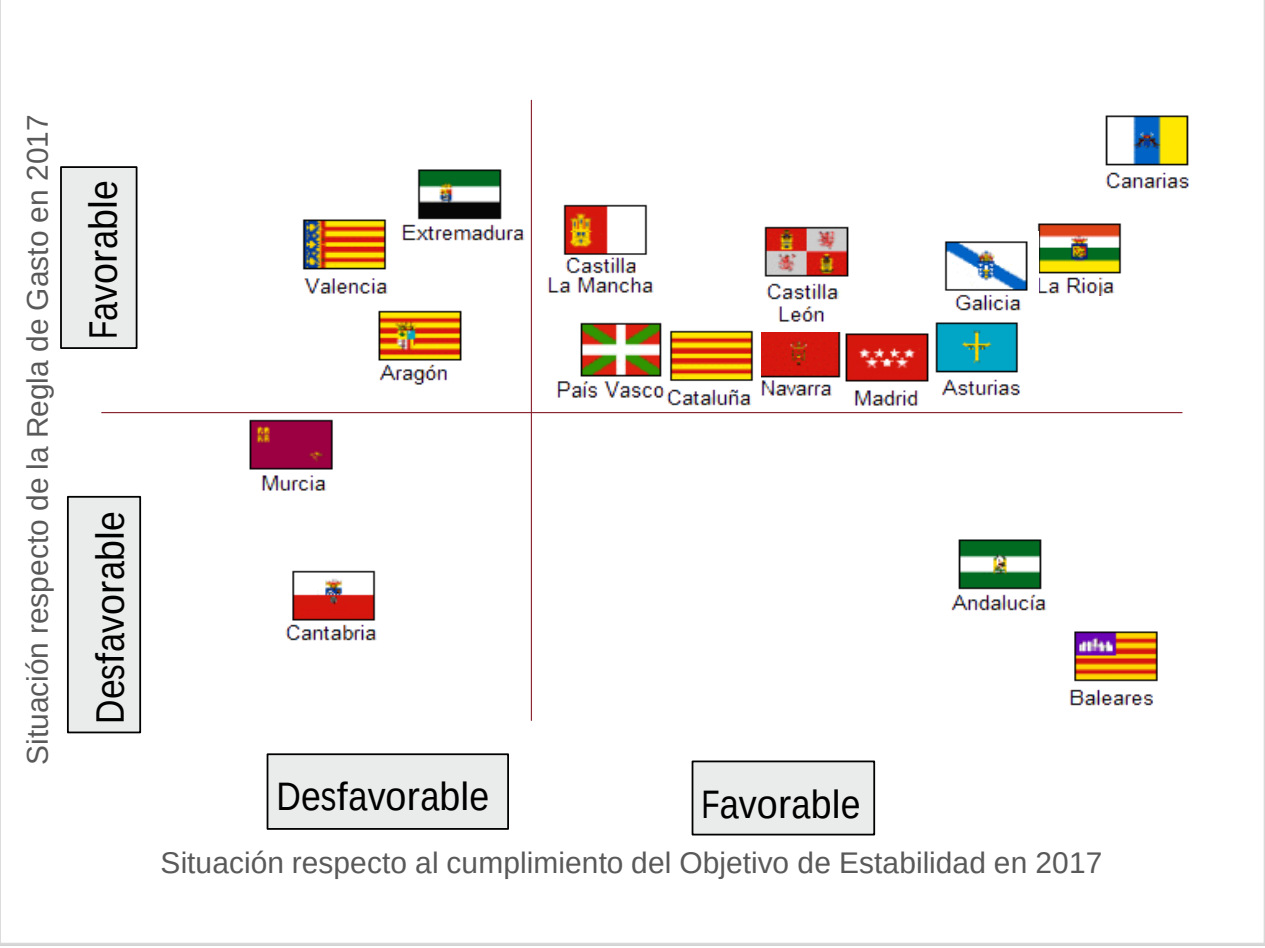
A pesar de estas limitaciones, se ha analizado si la evolución prevista de los empleos de cada una de las CCAA podría resultar compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, detectándose riesgo de incumplimiento en 4 CCAA y un cumplimiento muy ajustado en otras 4. De acuerdo a las estimaciones de AIReF, se pueden diferenciar dos grupos de CCAA:

- 13 CCAA para las que la evolución de sus empleos podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto: Extremadura, Comunitat Valenciana, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, País Vasco, Galicia, Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja. Si bien en el caso de las CCAA de Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco se aprecia tensión en el cumplimiento.

– 4 CCAA para las que la evolución de sus empleos podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto: Andalucía, Illes Balears, Cantabria y Murcia.

A nivel de subsector, la evolución prevista de los empleos podría ser compatible con el cumplimiento de la regla de gasto. Según las estimaciones de AIReF, una vez tenida en cuenta la información del último Informe de grado de cumplimiento de las reglas fiscales, la evolución de los empleos en torno al 4% podría ser compatible con la regla de gasto que permite una variación del gasto computable en 2017 del 2,1% respecto a 2016.

GRÁFICO 17. SITUACIÓN FAVORABLE/DESFAVORABLE DE LAS CCAA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y DE LA REGLA DE GASTO EN 2017



3.4. Corporaciones Locales

3.4.1. Subsector CCLL

3.4.1.1 Objetivo de estabilidad

La AIReF estima muy probable que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017, siendo probable un superávit que consolide, al menos, los resultados obtenidos en 2016. El MINHAFP, utilizando la información enviada por las intervenciones locales [26] ha elevado al total nacional el subsector CCLL, facilitando a la AIReF esta información, tanto de la ejecución realizada como de estimación de cierre del ejercicio en curso del conjunto del subsector. En base a esta información, y teniendo en cuenta los datos de contabilidad nacional del primer trimestre de 2017 y las últimas publicaciones del Banco de España sobre variaciones de activos y pasivos financieros**,** AIReF estima como probable que en 2017 el subsector CCLL replique, al menos, los resultados de superávit de 2016.

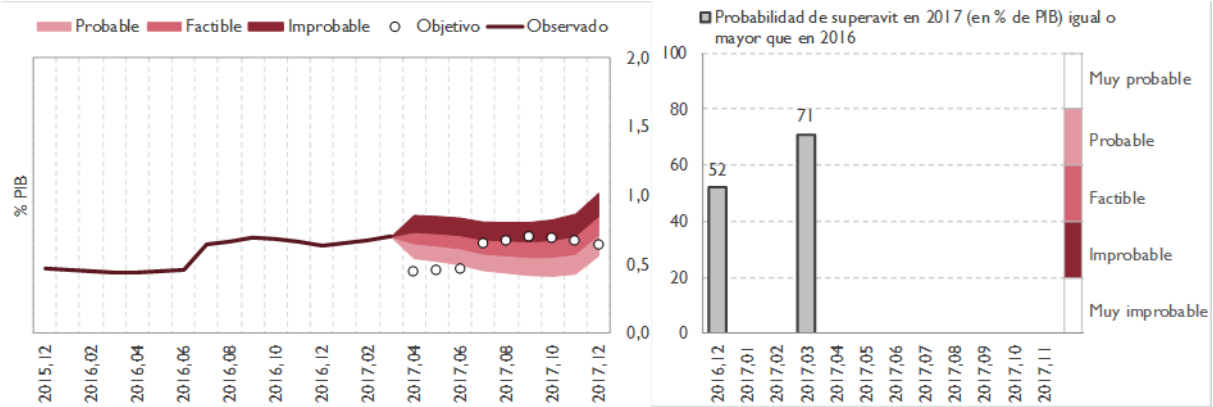
El Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo de 2017 y el retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de este año podrían incidir positivamente en la magnitud del superávit local de 2017. El Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco de 17 de mayo de 2017 ha reconocido a favor de las Diputaciones Forales una deuda de la Administración General del Estado por liquidaciones de cupo de ejercicios pasados, de 1.400 millones de euros. Sin perjuicio de que dicha liquidación pueda ser objeto de reparto con la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que a esta fecha no se conoce dicha distribución y que el PEF remitido por la comunidad no la contempla, se ha imputado íntegramente a estas Diputaciones, en tanto pagadoras del Cupo al Estado, lo que supone un efecto neto positivo en los empleos no financieros del subsector por el mismo importe. Además, el retraso en la aprobación de la LPGE de este año, donde se incluye la autorización a las CCLL para la realización de inversiones financieramente sostenibles podría suponer una disminución de la formación bruta de capital fijo de 2017. Estos efectos positivos sobre el superávit motivan que AIReF estime como probable que, a fin de este año, la capacidad de financiación del subsector CCLL pueda ser algo superior a la del año anterior.

El Gráfico 18 muestra, con un perfil mensual, la capacidad de financiación del subsector CCLL en 2015 y 2016, y el rango de estimaciones AIReF para el cierre de 2017, así como la probabilidad a fin de cada trimestre (periodicidad de la información publicada) de que el superávit al cierre de este año sea mayor al obtenido en 2016

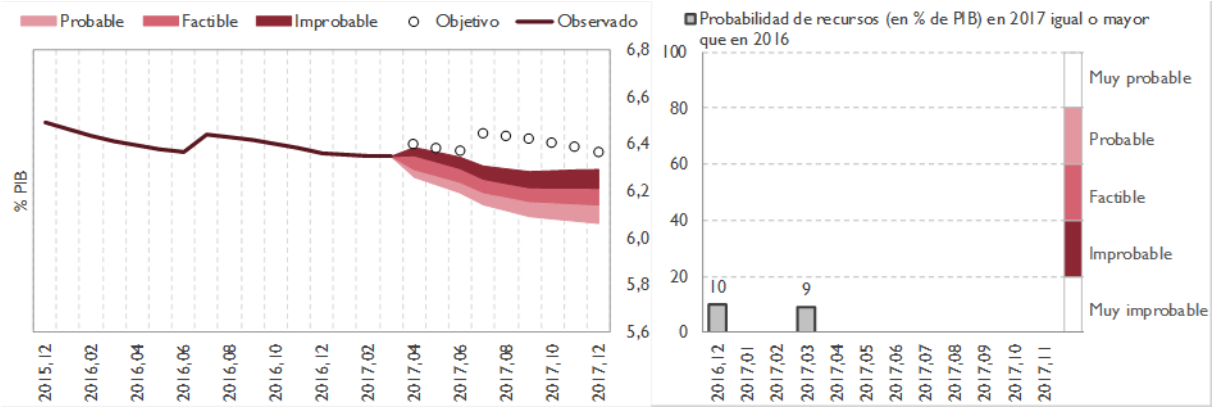
[26] Las intervenciones locales de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes transmiten trimestralmente información de operaciones no financieras del presupuesto, ingresos/gastos de las empresas locales clasificadas como administración pública y ajustes de CN.

(0,6% de PIB). Según estas previsiones, la probabilidad de alcanzar en 2017 un superávit mayor del 0,6% es de en torno a un 70%. Adicionalmente, se incorporan en el mismo gráfico los recursos y empleos no financieros con idéntica estructura. Se observa que, a pesar del incremento en valores absolutos de los recursos, este incremento no compensa el aumento del PIB, por lo que se estima como muy improbable que se repliquen los resultados de 2016. Por otro lado, en materia de empleos, el doble efecto de la disminución prevista de éstos en términos absolutos y el incremento del PIB hacen que AIReF valore como muy improbable que a fin de 2017 se alcance el nivel del año anterior. Al no conocerse el momento de imputación de los compromisos derivados del Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto con la CA del País Vasco, se ha considerado que éstos se realizarán en diciembre, motivo por el cual el perfil de ese mes de los empleos no financieros se ve afectado por el efecto positivo, que supone, en términos netos, unos menores empleos de en torno a 1.400 millones de euros.

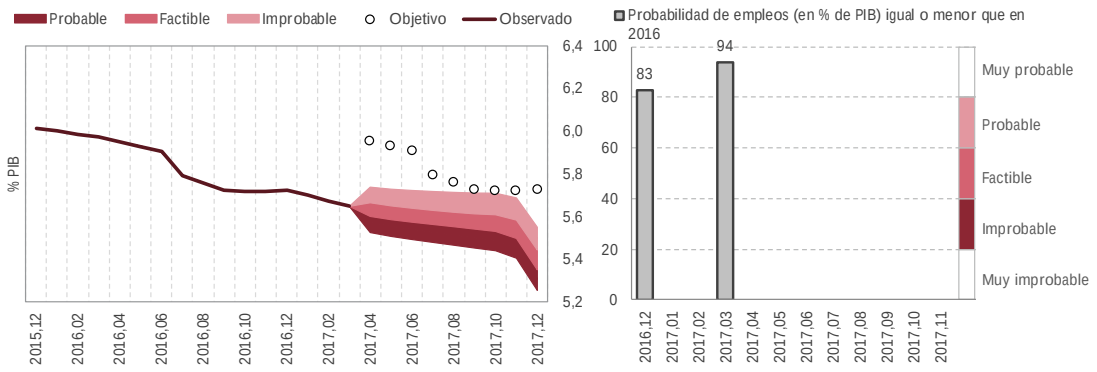
GRÁFICO 18. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN SUBSECTOR CCLL EN % DEL PIB



RECURSOS NO FINANCIEROS SUBSECTOR CCLL EN % DEL PIB



EMPLEOS NO FINANCIEROS SUBSECTOR CCLL EN % DE PIB



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF.

Los 16 grandes ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes prevén reducir en 2017 su superávit agregado en casi un 40%. Los datos comunicados a AIReF para el informe sobre los presupuestos iniciales de 2017 por los 16 grandes ayuntamientos objeto de evaluación individual confirmaron un cambio de tendencia en 2016 en su comportamiento respecto del resto de entidades del subsector. En 2016 mientras el conjunto de CCLL incrementó su superávit en casi un 40% respecto de 2015, estas grandes entidades redujeron su superávit agregado en torno a un 1%, lo que supuso que el resto aumentaron su capacidad de financiación en más de un 60%. En 2017 este tendencia se consolida, ya que si bien todos los datos disponibles muestran una probable tendencia al alza del superávit a obtener a fin de año por el subsector, en las previsiones de cierre comunicadas a la AIReF por estos grandes ayuntamientos, tal y como muestra el cuadro 4, éstos prevén cerrar el año con una reducción adicional de su superávit agregado del 40%.

CUADRO 4. IMPORTANCIA DE LOS GRANDES AYUNTAMIENTOS EN EL SUPERÁVIT DEL SUBSECTOR CCLL

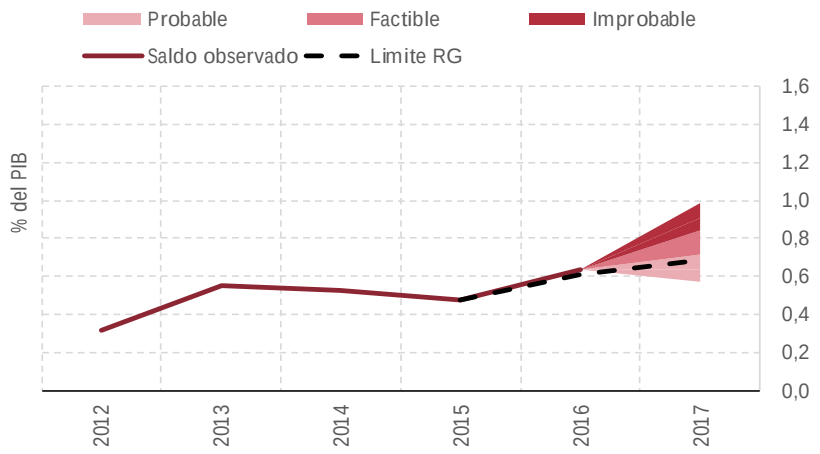
Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes							
Capacidad (+) o necesidad(-) de financiación							
Ayuntamiento	Importes (millones €)				% sobre ingresos no financieros		
	Variacion interanual 2016-2015(%)	2016 Ctas 4T IGAE	2017(P)	Variacion interanual 2017-2016(%)	2016	2017	Variación 2017 - 2016
Alicante/Alacant	108,9%	53	30	-43,6%	19,6%	12,0%	-7,6%
Barcelona	-32,7%	113	26	-77,1%	4,0%	0,9%	-3,1%
Bilbao	-59,3%	11	-29	-360,2%	2,0%	-5,3%	-7,3%
Córdoba	76,2%	73	15	-79,6%	23,2%	4,8%	-18,4%
Gijón/Xixón	-49,5%	16	6	-62,2%	7,0%	2,6%	-4,4%
Hospitalet de Llobregat (L')	322,8%	37	29	-22,8%	15,0%	11,9%	-3,1%
Madrid	-19,1%	1.115	622	-44,3%	23,0%	12,7%	-10,3%
Málaga	137,9%	69	93	34,6%	10,7%	13,8%	3,0%
Murcia	-406,3%	-147	5	-	-38,8%	1,4%	40,2%
Palma	869,8%	48	22	-54,1%	11,6%	5,3%	-6,2%
Palmas de Gran Canaria (Las)	-7,2%	54	39	-27,8%	15,5%	10,8%	-4,7%
Sevilla	63,9%	59	86	45,1%	7,2%	10,1%	2,9%
València	-3,8%	126	75	-40,9%	14,9%	9,3%	-5,6%
Valladolid	44,7%	28	8	-71,5%	10,3%	2,9%	-7,5%
Vigo	-21,4%	19	7	-64,3%	8,1%	2,9%	-5,2%
Zaragoza	-147,8%	110	43	-60,7%	15,2%	6,0%	-9,3%
Agregado 16 grandes ayuntamientos	-1,1%	1.784	1.075	-39,7%	12,7%	7,7%	-5,0%
Resto CCLL	61,0%	5.299					
Total Subsector CCLL	39,0%	7.083					

Fuente: Datos facilitados por los Ayuntamientos y MINHAFP.

3.4.1.2 Regla de gasto

La AIReF estima como probable alcanzar en 2017 un superávit de, al menos, un 0,6%, lo que permitiría al subsector CCLL cumplir con la regla de gasto. El MINHAFP no ha facilitado información que permita analizar el cumplimiento de la regla de gasto a nivel de subsector. No obstante, la AIReF ha realizado una aproximación al cumplimiento de esta regla fiscal utilizando sus propias estimaciones. Partiendo de los datos del primer trimestre de 2017 publicados sobre los principales componentes de la regla del gasto, AIReF ha estimado la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales en la hipótesis de constancia del peso que tuvieron los gastos excluidos de la regla de gasto del primer trimestre de 2016 sobre los datos anuales, salvedad hecha de las exclusiones vinculadas al sistema de financiación, el gasto en intereses y los pagos al Estado y a la CA del País Vasco por las Diputaciones Forales. De acuerdo con estas estimaciones, si en 2017 el subsector obtuviera una capacidad de financiación de más de un 0,6% del PIB, este superávit garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto. Este porcentaje se sitúa dentro del intervalo de estimaciones de AIReF (Gráfico 19).

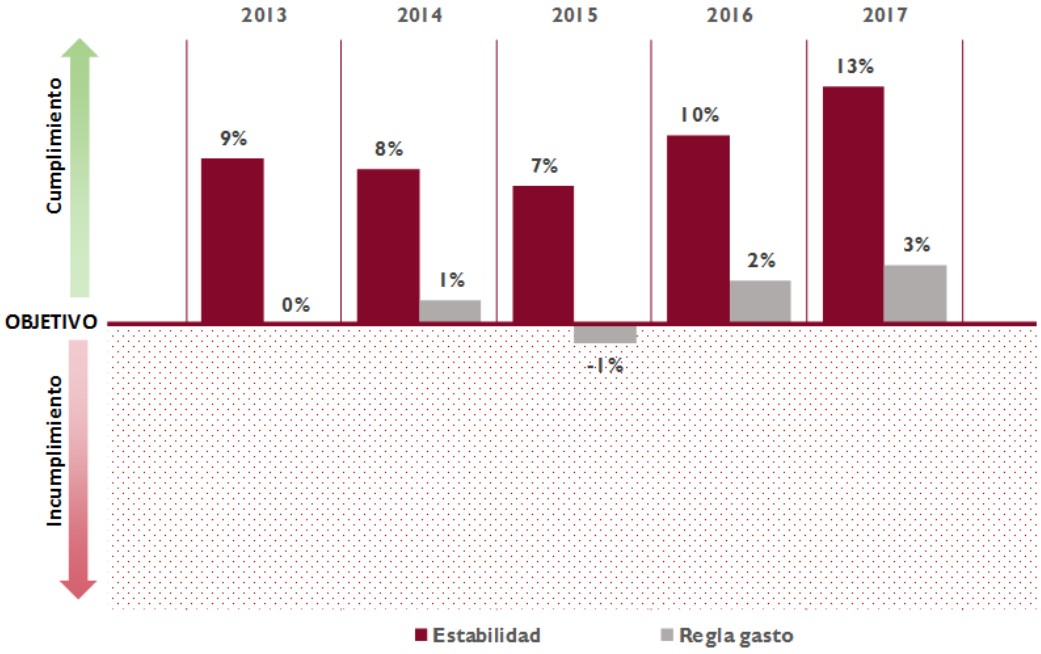
GRÁFICO 19. CAPACIDAD DE FINANCIACION DEL SUBSECTOR CORPORACIONES LOCALES QUE PERMITE CUMPLIR LA REGLA DE GASTO



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF.

En el subsector CCLL, el cumplimiento conjunto del objetivo de estabilidad y la regla del gasto exige liquidar cada año con superávit. En 2017 se prevé que las CCLL, en su conjunto, cumplan ambas reglas y se obtenga un superávit al menos igual al de 2016. El Gráfico 20 muestra la evolución desde 2013 a 2016 en el cumplimiento conjunto de estas reglas fiscales y el margen positivo (cumplimiento) o negativo (incumplimiento) de cada una de ellas sobre el objetivo anual, así como, con idéntica estructura, las estimaciones de AIReF para 2017. Según este gráfico, el margen sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad obtenido por el subsector desde 2013 ha permitido cumplir también con la regla de gasto, excepción hecha del ejercicio 2015 en el que el subsector incumplió esta regla por escaso margen. Para 2017 AIReF estima que el sobrecumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto podría superar a los obtenidos en 2016.

GRÁFICO 20. CUMPLIMIENTO OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO SITUACION 2013-2016 Y PREVISION 2017



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF

3.4.2. Análisis individualizado de las CCLL

3.4.2.1 Ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes y 5 grandes Diputaciones o asimilados

El presente informe incluye la evaluación individual de los 16 ayuntamientos de población superior a 250.000 habitantes así como de las 5 Diputaciones o entes asimilados con mayor presupuesto no financiero. Este informe está sujeto a la obligación legal de evaluar la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales al cierre de 2017, a partir del análisis de la ejecución presupuestaria del año. Estas 21 CCLL han venido siendo analizadas por la AIReF desde el inicio del ciclo presupuestario 2017.

La evaluación individual se ha basado, principalmente, en la información remitida por las EELL seleccionadas, completada posteriormente con la recibida de la Central de información del MINHAFP. Sólo el Ayuntamiento de Palma de Mallorca no ha remitido información. Todas las entidades cumplieron en tiempo y forma con el deber de colaboración, a excepción del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Tras la petición inicial, transcurrido el plazo establecido para su contestación, la AIReF reiteró el requerimiento de información comunicando que el incumplimiento del deber de colaboración podría dar lugar a la advertencia prevista en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 6/2013, sin que se haya recibido respuesta. Esta

circunstancia motiva la publicación, en la web de AIReF, de una advertencia por incumplimiento del deber de colaboración, dentro del procedimiento previsto en el citado artículo 4.3.

A efectos de esta evaluación ha de tenerse en cuenta la posible existencia de un PEF en el que una Corporación puede fijar unos objetivos distintos de los establecidos con carácter general en el marco de la LOEPSF. El incumplimiento de cualquiera de las reglas fiscales exige que el Pleno de cada corporación elabore un PEF, que con carácter definitivo, en el caso de las 21 entidades analizadas, debe ser aprobado por el órgano que ejerce la tutela financiera, no adquiriendo vigencia mientras no sea aprobado. De acuerdo con lo previsto en la normativa de estabilidad, el PEF definitivamente aprobado tiene que permitir en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de los objetivos y de la regla de gasto. Según lo establecido en el artículo 21 de la LOEPSF y en el manual publicado por el MINHAFP de febrero de 2017 sobre el modelo de PEF, en cada uno de los años de dicho plan se han de cumplir todas las reglas fiscales para que este documento sea válido.

De las 21 CCLL evaluadas 7 tienen PEF aprobados por sus órganos de tutela y en vigor para 2017, 1 está en plazo de aprobación y otra ha sobrepasado los límites de plazo para aprobar su PEF. Los ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Bilbao, Málaga, Palma de Mallorca, Zaragoza y la Diputación de Valencia, tienen PEF con vigencia en 2017. El ayuntamiento de Murcia, está en plazo de aprobación del PEF. El Ayuntamiento de Madrid que incumplió la regla de gasto de 2015 a fecha actual no cuenta con el marco de un PEF para el año 2017.

Dos CCLL evaluadas, los Ayuntamientos de Barcelona y Bilbao presentan situaciones no ajustadas a la normativa vigente. El Ayuntamiento de Barcelona cuenta con un PEF en vigor aprobado por la CA no ajustado a la normativa vigente, que tras sucesivas modificaciones prevé incumplir, y sin que ni la Corporación ni su órgano de tutela hayan contestado a la recomendación efectuada en este sentido por AIReF con ocasión del informe sobre los presupuestos iniciales de 2017. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao que aprobó su presupuesto de 2017 con incumplimiento del objetivo de estabilidad cuenta con un PEF aprobado por la Diputación Foral de Vizcaya que no cumple con lo dispuesto en la LOEPSF. Ante la recomendación de AIReF este órgano de tutela ha contestado que el citado PEF cumple con su norma foral. Se ha dado traslado de esta divergencia al Ministro de Hacienda y Función Pública a los efectos oportunos.

De las 21 CCLL analizadas solo en los ayuntamientos de Alicante, Las Palmas de Gran Canaria, Vigo y Sevilla, no se aprecia ningún riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales en 2017. En el cuadro 5 y cuadro 6 se recoge la situación de cada CL respecto al cumplimiento en 2017, así como las principales conclusiones de AIReF para cada una de ellas y, en su caso, las recomendaciones que se derivan. En el cuadro 5, se sintetiza la situación de cada una de las CCLL respecto del cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto en la liquidación de 2016 y la previsión de cierre de 2017, destacándose los cambios respecto de lo manifestado

en el informe sobre los presupuestos iniciales de 2017[27]. El cuadro 6 resume las principales conclusiones AIReF respecto al cierre de 2017 de cada CL y cada regla fiscal, así como las recomendaciones formuladas. En este cuadro se gradúa en cinco posibles situaciones el riesgo de incumplimiento de alguna o varias reglas fiscales, desde la situación de sin riesgo apreciable a la de muy alto riesgo de incumplimiento. De acuerdo con esta graduación, y por los motivos que se exponen en el cuadro resumen:

- **No muestran riesgo de incumplimiento los Ayuntamientos de Alicante, Las Palmas de Gran Canaria, Vigo y Sevilla.**
- **Se aprecian bajos riesgos que requieren un seguimiento de la ejecución en los Ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat y Valladolid.**
- **Existen riesgos moderados de incumplir alguna regla fiscal que requieren adopción de medidas en ejecución en los Ayuntamientos de Bilbao, Córdoba, Gijón, Málaga, Murcia, Valencia y Zaragoza, en las Diputaciones Provinciales de Barcelona y Sevilla y en el Cabildo de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca.**
- **Se aprecia alto riesgo de incumplimiento de alguna regla fiscal que determina la adopción de las medidas del artículo 25 de la LOEPSF en el Ayuntamiento de Barcelona y en la Diputación de Valencia.**
- **Se estima muy alto riesgo de incumplimiento de alguna regla fiscal y/o su carácter reiterativo que determinan, al menos, la adopción de las medidas del artículo 25 de la LOEPSF en los Ayuntamientos de Madrid y Palma de Mallorca[28].**

El Gráfico 21, el Gráfico 22 y el Gráfico 23 presentan una visión comparada del cumplimiento de las 3 reglas fiscales desde 2012 a 2016 y las estimaciones de cierre de 2017, de estas CCLL así como el comportamiento medio del grupo que se ve altamente influido por el peso del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto:

- El Gráfico 21 recoge para cada CL y en materia de objetivo de estabilidad, el margen en porcentaje de ingresos no financieros sobre el objetivo (el legal de equilibrio o el fijado en el PEF de cada una de ellas), para los años 2012 a 2016, mostrando el año con la situación mejor y el de la situación peor, así como la que se deduce de la última liquidación (año 2016). Como se aprecia en el gráfico, en el periodo de referencia la situación media del grupo ha sido siempre de cumplimiento del objetivo de estabilidad, con muy poca oscilación (entre un 9% y un 13% de margen positivo sobre el objetivo medio). En el año 2016 la media del grupo está en el entorno del 12%.
- El Gráfico 22 muestra para 2017 las estimaciones de cierre en relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto, en margen sobre el

[27] Informe sobre los presupuestos iniciales de las Corporaciones Locales 2017

[28] El Ayuntamiento de Palma de Mallorca no ha remitido la información solicitada sobre la previsión de cierre de 2017, si bien con los datos aportados por dicho ayuntamiento para el informe de abril y los datos parciales remitidos por la CI, AIReF califica su situación de riesgo como de muy alto, a falta de otra información.

objetivo de ambas reglas fiscales. Esta situación de cumplimiento o no del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto se muestra en términos porcentuales de margen (exceso o defecto) sobre el objetivo (el legal o el establecido en el PEF aprobado) para cada una de ellas. En relación al objetivo de estabilidad este margen se calcula en porcentaje de ingresos no financieros y en relación a la regla de gasto en porcentaje sobre el límite de gasto que permite su cumplimiento. En este gráfico se muestra que en el año 2017 la estimación media para el grupo es que se cierre con un cumplimiento del objetivo de estabilidad con un margen del 6% sobre el objetivo medio, muy inferior al obtenido en 2016 y que no es suficiente para garantizar el cumplimiento de la regla del gasto del grupo, que se prevé que exceda del límite de gasto medio en un 3%.

- El Gráfico 23 muestra respecto al límite de deuda, la evolución de 2012 a 2016 y las estimaciones para 2017 de la ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados. En la media del grupo se aprecia una fuerte reducción del endeudamiento desde 2012 a 2016 (pasando del 100% de los ingresos corrientes medios al 61%). Esta tendencia se prevé continuará en el presente ejercicio, situándose la ratio de deuda media del grupo en torno al 50%.

CUADRO 5. VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

CORPORACIONES LOCALES	PEF APROBADO Y EN VIGOR		Objetivo de Estabilidad (OE)		Regla de Gasto (RG)	
	CAUSA DEL PEF	SITUACIÓN ACTUAL	Cierre 2016	Previsión 2017	Cierre 2016	Previsión 2017
MADRID	No cumplió RG15	PEF'S 16-17 por incumplimiento 15, no aprobados por órgano tutela	✓	✓	✗	✗
BARCELONA	No cumplió RG15	PEF aprobado 15-16, revisado por prev. incumpl. 16. Nuevo PEF 16-17	✓	✗	✓	✓
VALENCIA			✓	✓	✓	✗
SEVILLA			✓	✓	✓	✓
ZARAGOZA	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✗	✓	✓
MÁLAGA	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✓
MURCIA	No cumplió OE y RG16	En plazo de aprobación	✗	pte.PEF	✗	pte.PEF
PALMA DE MALLORCA	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	sin datos	✓	sin datos
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA			✓	✓	✓	✓
BILBAO	No cumple OE17 en las prev.LF	PEF aprobado 17-18	✓	(*)	✓	✗
ALICANTE	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✓
CÓRDOBA		Plan refinanciacion de deuda 16	✓	✓	✓	✗
VALLADOLID			✓	✓	✓	✓
VIGO			✓	✓	✓	✓
GIJÓN			✓	✓	✓	✗
L'HOSPITALET DE LLOBREGAT			✓	✓	✓	✓
DIP. BARCELONA	No cumplió OE y RG15	PEF aprobado 16	✓	✓	✓	✗
DIP. VALENCIA	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✗	✗	✓	✓
DIP. SEVILLA			✓	✓	✓	✗
CABILDO INSULAR DE TENERIFE			✓	✓	✓	✗
CONSEJO INSULAR DE MALLORCA			✓	✓	✓	✗

✓ Cumplimiento

✗ Incumplimiento

(*) Cumplimiento de acuerdo con un PEF no ajustado a la LOEPSF

Con cambios respecto a situación de abril

CUADRO 6. PRINCIPALES CONCLUSIONES AIREF SOBRE RIESGOS DE INCUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES 2017 Y RECOMENDACIONES

CORPORACIONES LOCALES	CONCLUSIONES AIREF SOBRE CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES 2017	RECOMENDACIONES
MADRID	· OE: El Ayuntamiento prevé cumplir el OE al cierre del 2017 con un superavit inferior en un 3% al previsto en la información remitida en abril, con una reducción del alcanzado en 2015 de más del 50%, disminuyendo el de 2016 en 400 M. · RG: Prevé el incumplimiento de la regla de gasto previsto en el presupuesto, duplicando el de 2016, con un exceso de gasto sobre el límite de más de 440 M. · RD: Prevé disminuir la deuda a fin de ejercicio, llegando a un ratio inferior al 75% de ingresos corrientes por lo que dejarían de someterse a autorización la realización de operaciones.	Adopción de medidas del artículo 25 de la LOEPSF por no disponer de un PEF en vigor tras incumplimientos reiterados. Ante una previsión de incumplimiento de la RG de 2017 por 440 M, sin contar con la cobertura de un PEF pendiente de aprobación desde 2016, se recomienda la aplicación del citado artículo para evitar el incumplimiento a fin de
BARCELONA	· OE: Prevé incumplir el OE de 2017 previsto en el PEF con una capacidad de financiación inferior en un 80% a la exigida e inferior en un 78% a la de 2016. AIReF también prevé dicho incumplimiento aunque en menor importe. · RG: Prevé cumplir la RG de 2017 prevista en el PEF de forma muy ajustada. · RD: Mantienen la deuda en una ratio sobre ingresos corrientes en torno al 30%.	Adopción de medidas del artículo 25 de la LOEPSF por incumplimiento de PEF en vigor
VALENCIA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE en 2017. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG de 2017 por incremento del gasto computable en un 18% (en la información remitida en abril preveían cumplir). · RD: Han mejorado el ratio de deuda pero sigue siendo superior al 75%.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.
SEVILLA	El Ayuntamiento incumplió la RG en 2015 por lo que aprobó en el Pleno un PEF 16-17, que no fue aprobado por el órgano de tutela (CA) porque el Ayto había ya aprobado el presupuesto de 2017 no ajustado al PEF remitido. No obstante, según indica el Ayto, tanto el presupuesto 2016 como el de 2017 recogían reducciones de crédito que permitían alcanzar el cumplimiento a fin de ejercicio. La CA, en linea con lo recomendado por AIReF, exigió la aplicación del artículo 25 de la LOEPSF que se ha realizado aprobando los respectivos presupuestos con las reducciones · OE y RG: Se prevé el cumplimiento de ambas reglas fiscales al cierre de 2017. · RD: Desde 2009 mantiene una ratio de endeudamiento por debajo del 75% de los ingresos	
ZARAGOZA	· OE: Se prevé incumplimiento del OE del PEF al cierre de 2017, por mayor importe al previsto en la información remitida en abril. · RG: Cumple el objetivo de RG previsto en el PEF al cierre de 2017. · RD: Mantiene una RD superior al 110%, al menos desde 2012, ratio que aumentó a partir de 2015 por la imputación del préstamo por la contrucción del tranvia de la ciudad.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir el OE del PEF al cierre.
MÁLAGA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE previsto en el PEF, aumentando el margen comunicado en abril. · RG: También se estima cumplimiento del límite de gasto computable previsto en el PEF. · RD: Mantiene una ratio de endeudamiento superior al 75% e inferior al 110%.	Adopción de medidas de reducción de deuda para no sobrepasar el límite del 75%.
MURCIA	· OE: Se prevé un cumplimiento muy ajustado del OE al cierre de 2017. No obstante, la medición de dicho cumplimiento habrá de hacerse conforme a lo que establezca el PEF que está pendiente de aprobación, motivado por la operación de inversión en el tranvia de la ciudad (173M€). · RG: Se prevé cumplimiento de la RG de 2017, si bien habrá de estarse a lo que establezca el PEF por los motivos expuestos. · RD: Con anterioridad a 2016 mantenía una ratio de deuda inferior al 75%. A partir de esa fecha, por el préstamo imputado de la operación del tranvía, su ratio ha pasado a estar en torno al 100%.	Agilizar los trámites de aprobación del PEF que establezca los límites de cumplimiento de las reglas fiscales.
PALMA DE MALLORCA	El Ayuntamiento ha incumplido el deber de colaboración con AIReF al no proporcionar ninguna información. La Central de Información del MINHAFP ha proporcionado solo información parcial para la evaluación del OE. · OE: De acuerdo a la información suministrada por la Central de Información del MINHAFP, que no incluye a las empresas que computan en el objetivo, incumplirían el OE del PEF. · RG: A falta de nueva información, la que remitieron en abril ya preveía incumplir la RG en 2017. · RD: En 2016 la RD se situó por debajo del límite del 75%. No se dispone de datos para el cierre de 2017.	Incumplimiento del deber de colaboración. Pronunciamiento provisional AIReF: Adopción de medidas en ejecución 2017 para cumplir los objetivos establecidos en el PEF, si las conclusiones expuestas son corroboradas con la información completa no suministrada.
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE de 2017. · RG: Se prevé cumplimiento de la RG de 2017. · RD: Mantienen una RD muy inferior al 75% que para el cierre de 2017 se prevé que se reduzca considerablemente, pasando del 20% en 2016 al 6%.	
BILBAO	· OE: El Ayuntamiento prevé incumplir el OE con un déficit autorizado por el PEF aprobado por su órgano de tutela. · RG: Prevé incumplir la RG establecida en dicho PEF, empeorando, por tanto, la situación con respecto a la información que proporcionó en abril donde preveía cumplir con el límite del gasto computable del PEF. · RD: Mantiene una ratio de deuda sobre ingresos corrientes muy próxima a 0.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir las reglas fiscales al cierre de 2017.

Sin riesgo de incumplimiento de ninguna regla fiscal
Bajo riesgo que requiere el seguimiento en ejecución
Riesgo moderado de incumplimiento de alguna regla fiscal
Riesgo alto y/o reiterado de incumplimiento de alguna regla fiscal
Riesgo muy alto de incumplimiento de alguna regla fiscal

OE: Objetivo de estabilidad
RG: Regla de gasto
RD: Ratio de deuda sobre ingresos corrientes

CORPORACIONES LOCALES	CONCLUSIONES AIREF SOBRE CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES 2017	RECOMENDACIONES
ALICANTE	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE previsto en el PEF al cierre de 2017. · RG: También se prévé cumplimiento del límite de gasto computable del PEF para el cierre de 2017. · RD: Mantienen una RD inferior al 75%. La prevista al cierre de 2017 estará en torno al 32%.	
CÓRDOBA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE al cierre de 2017, aunque con una caida de la capacidad de financiación del 2016 próxima al 80%. · RG: Se mantiene la previsión de incumplimiento de la RG al cierre que ya se deducía de la información suministrada en abril. · RD: El Ayuntamiento prevé reducir la RD del 81% en 2016 al 72%.	Mantener el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales para, como indica el Ayuntamiento en la contestación a la recomendación que formuló la AIReF en el informe sobre el presupuesto inicial, adoptar las medidas necesarias si se aprecia riesgo de su incumplimiento.
VALLADOLID	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE al cierre de 2017 aunque con una caida del superavit de 2016 de un 72%. · RG: Se prevé el cumplimiento de la RG al cierre de 2017 aunque de forma muy ajustada. En la información remitida en abril preveían incumplirla. La modificación actual es consecuencia de la inclusión de unas inversiones financieramente sostenibles (IFIS) por una cuantia muy · RD: Mantienen una RD inferior al 75%.	Seguimiento de ejecución 2017 fundamentalmente de las IFIS previstas, que podrían afectar al cumplimiento de la RG
VIGO	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE al cierre de 2017 aunque con una caida del superavit de 2016 de un 64%. · RG: Se prevé el cumplimiento de la RG al cierre de 2017. · RD: Finalizaron 2016 con endeudamiento 0 y así prevén cerrar 2017.	
GIJÓN	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE al cierre de 2017 aunque con una caida del superavit de 2016 de un 62%. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG al cierre de 2017 en mayor importe que el previsto en la información de abril. · RD: Mantiene una RD inferior al 75%.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.
L'HOSPITALET DE LLOBREGAT	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE al cierre de 2017. · RG: Se prevé cumplimiento de la RG al cierre de 2017 con un margen muy ajustado. · RD: Mantiene una RD inferior al 75%.	Seguimiento de ejecución 2017 que asegure el cumplimiento de la RG al cierre.
DIP. BARCELONA	· OE: Se prevé el cumplimiento del OE al cierre de 2017. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG al cierre de 2017 por estimar un gasto computable similar al que se fijó como límite para 2016 en el PEF que tenían vigente solo para ese año. Como el gasto real que realizaron fue inferior a esa cifra, el límite de gasto para el 2017 se ha reducido. · RD: Mantiene una RD inferior al 75%, previendo una tasa del 17% al cierre de 2017.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.
DIP. VALENCIA	· OE: Se prevé el incumplimiento del OE establecido en el PEF al cierre de 2017, con una capacidad cercana al 50% de la exigida, aumentando el incumplimiento previsto en el mes de abril. · RG: Se prevé cumplimiento de la RG al cierre de 2017. · RD: Mantiene una RD inferior al 75%, que se estima llegue al 36% al cierre de 2017.	Adopción de medidas del artículo 25 de la LOEPSF por incumplimiento de PEF en vigor
DIP. SEVILLA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG al cierre de 2017, aunque por importe inferior al previsto en abril. · RD: Mantiene una tasa de endeudamiento inferior al 75%, estimando cerrar 2017 en torno al 20%.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.
CABILDO INSULAR DE TENERIFE	· OE: Se prevé cumplimiento del OE al cierre de 2017. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG al cierre de 2017. · RD: Mantiene una RD inferior al 75%, previendo llegar al 34% al cierre de 2017.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.
CONSEJO INSULAR DE MALLORCA	· OE: Se prevé cumplimiento del OE a fin de 2017. · RG: Se prevé incumplimiento de la RG al cierre de 2017 con un exceso de gasto del 11% sobre el · RD: Mantiene una RD inferior al 75%, previendo reducir sustancialmente el endeudamiento de 2016 al pasar del 36% al 7% al cierre de 2017.	Adopción de medidas en ejecución para no incumplir la RG al cierre de 2017.

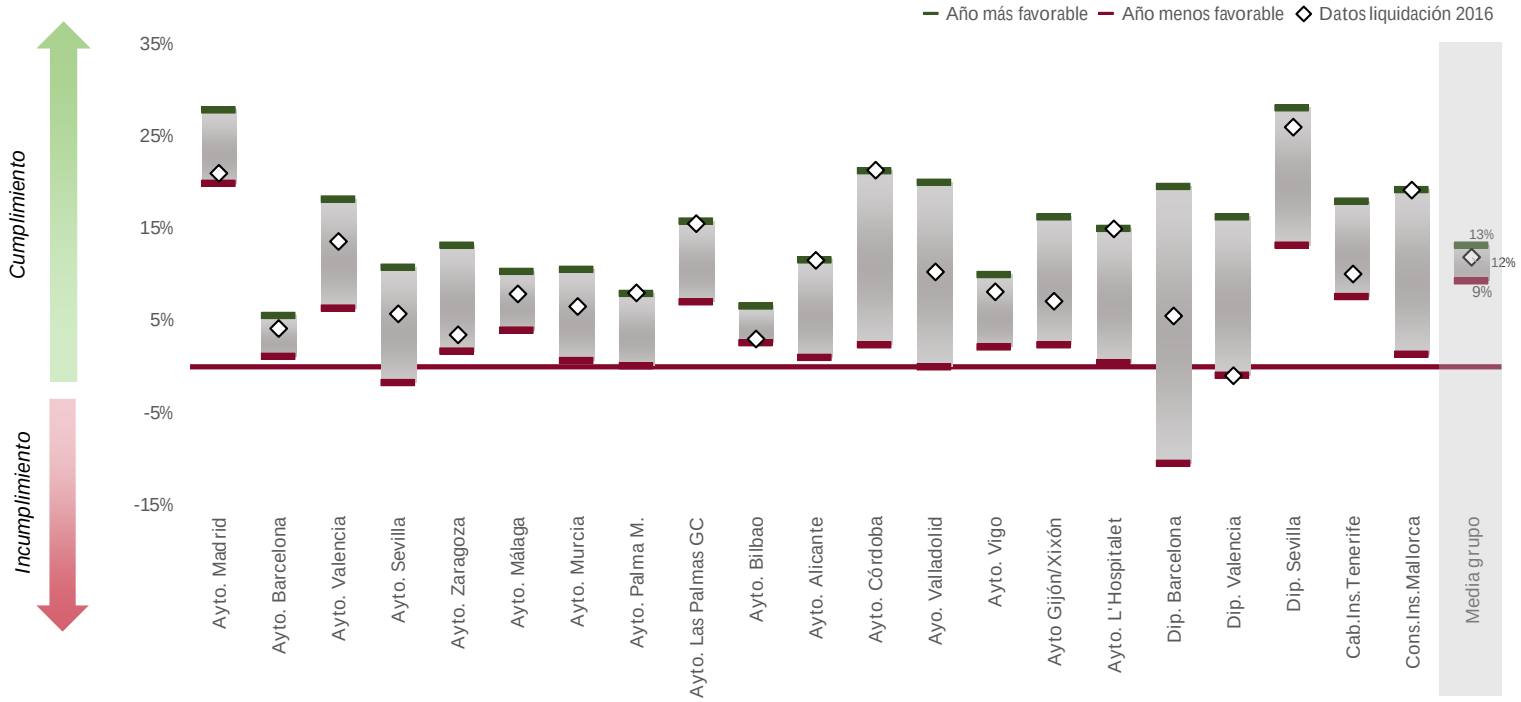
- Sin riesgo de incumplimiento de ninguna regla fiscal
- Bajo riesgo que requiere el seguimiento en ejecución
- Riesgo moderado de incumplimiento de alguna regla fiscal
- Riesgo alto y/o reiterado de incumplimiento de alguna regla fiscal
- Riesgo muy alto de incumplimiento de alguna regla fiscal

OE: Objetivo de estabilidad

RG: Regla de gasto

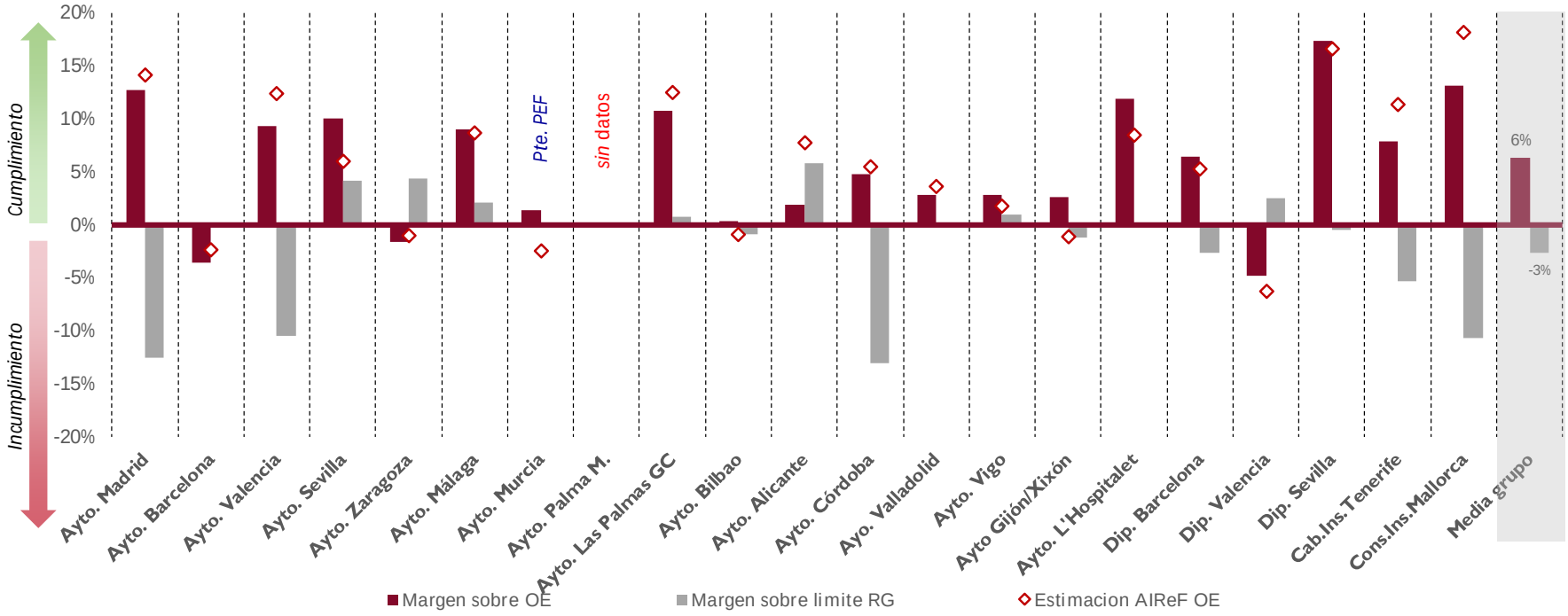
RD: Ratio de deuda sobre ingresos corrientes

GRÁFICO 21. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PERIODO 2012-2016.
(DIFERENCIA ENTRE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN OBSERVADA Y EL OBJETIVO EN PORCENTAJE DE INGRESOS NO FINANCIEROS)



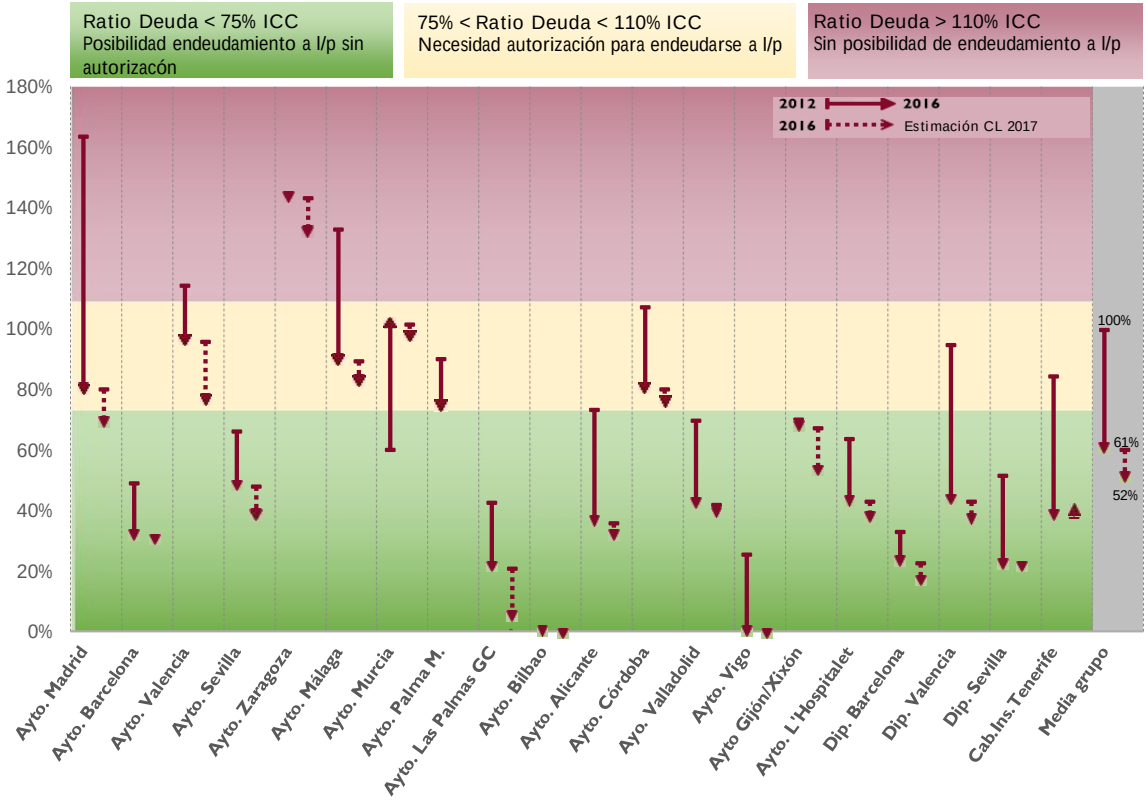
Nota:
El dato de liquidación 2016 es el proporcionado por la corporación local correspondiente sea de la liquidación definitivamente aprobada o un avance de la misma.
En los Ayuntamientos de Zaragoza y Murcia no se ha incluido en el gráfico el efecto en la capacidad de financiación de cada uno de ellos de las operaciones de construcción de los tranvías de esas ciudades mediante APP, por ser consideradas operaciones no recurrentes que afectaron solo a los años 2015 y 2016, respectivamente.
.

GRÁFICO 22. ESTIMACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y DE LA REGLA DE GASTO EN 2017



Nota:
Margen sobre OE: Diferencia entre la capacidad/necesidad de financiación observada y el objetivo en porcentaje de ingresos no financieros.
Margen sobre límite RG: Diferencia entre el gasto computable previsto en 2017 y el límite de gasto de la RG en porcentaje sobre el indicado límite.

GRÁFICO 23. ESTIMACIÓN AIREF OE: ESTIMACIÓN POR LA AIREF DEL MARGEN SOBRE OE, CON BASE EN LA INFORMACIÓN REMITIDA Y LA HISTÓRICA DISPONIBLE. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CCLL 2012-2016 Y ESTIMACIÓN 2017 (PORCENTAJE DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS)



3.4.2.2 Ayuntamientos analizados con riesgos de sostenibilidad

Ahondando en el análisis de la sostenibilidad financiera local iniciado en el informe de diciembre de 2016 el presente informe incorpora, como novedad, una primera evaluación sintética de 32 ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes que presentan riesgos de sostenibilidad y resultados negativos en algún indicador económico-financiero relevante. En el análisis individualizado de CCLL la AIReF ha venido ampliado en los sucesivos informes el ámbito subjetivo de entidades. En este análisis, la AIReF comenzó por evaluar a las CCLL más representativas, tanto en presupuestos como en población, pasando de analizar a los 6 ayuntamientos con población mayor de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga), a los 16 ayuntamientos con más 250.000 habitantes (además de los anteriores, Murcia, Palma de Mallorca, las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat) e incorporando, posteriormente, a otras entidades locales distintas de ayuntamientos por sus especificidades en materia de competencias y financiación (las Diputaciones de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Consell de Mallorca y el Cabildo de Tenerife).

En el informe de diciembre de 2016 se realizó una primera evaluación de la situación de criticidad de las EELL en materia de deuda, identificando a 90 EELL con riesgos de sostenibilidad a medio plazo y graduando su situación.

En este informe se ha ampliado este análisis de sostenibilidad de las EELL. Se ha partido de aquellos ayuntamientos obligados a comunicar información trimestral y que como tal informan de sus previsiones de liquidación (ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes) y considerando la última información de liquidación definitiva disponible (2015), se han seleccionado aquellos ayuntamientos de entre los anteriores que presentasen resultados financieros negativos en alguno de los principales indicadores económico-financieros analizados que son, además del ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes (indicador preferente tenido en cuenta desde el primer análisis de sostenibilidad local de la AIReF), los siguientes

- ✓ saldo presupuestario no financiero,
- ✓ remanente de tesorería,
- ✓ periodo medio de pago y
- ✓ situación en materia de cumplimiento de las obligaciones de suministro de información.

Se han seleccionado aquellos ayuntamientos (ver cuadro 7) que presentasen, en las liquidaciones de ejercicios anteriores, 3 ó más indicadores de alerta negativos, ó 2 indicadores en el caso de que uno de ellos fuese el de deuda, de acuerdo con unos umbrales de confianza fijados por AIReF como determinantes de una posible

situación de riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales en ejercicios futuros. Estos umbrales son los siguientes:

- ✓ Presentar un saldo no financiero negativo mayor de un 20% de los ingresos no financieros en la liquidación definitiva de 2015 o del 10% si en el año anterior a éste el saldo también fue negativo.
- ✓ Tener un remanente de tesorería negativo en más de un 20% de sus ingresos corrientes en la citada liquidación.
- ✓ Presentar una ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados mayor de 75%, siendo necesarios más de 20 años para retornar a una situación por debajo de dicho porcentaje, en la hipótesis de aplicarse todo el saldo no financiero positivo a la amortización de deuda.
- ✓ Tener un periodo medio de pago a proveedores superior a 60 días sobre el plazo legal.
- ✓ No haber comunicado la información relativa a la liquidación de 2015 a 31 de diciembre de 2016.

CUADRO 7. AYUNTAMIENTOS A LOS QUE SE LES HA SOLICITADO INFORMACIÓN INDIVIDUAL

CCAA	Ayuntamiento del que se solicita información				
	entre 100.001 y 500.000 hab.	entre 50.001 y 100.000 hab.	entre 20.001 y 50.000 hab.	entre 10.001 y 20.000 hab.	entre 5.001 y 10.000 hab.
Andalucía	• Algeciras • Cádiz • Jerez de la Frontera • Granada • Jaen	• La Línea de la Concepción	• Los Barrios • Macarena • Almonte • Ayamonte • Los Palacios y Villafranca	• Albox • Villamartín	• Macael • Dúrcal • Villa de Otura • Nerva
Comunidad de Madrid	• Parla	• Aranjuez	• Algete • Navalcarnero		• El Álamo • Torrejón de la Calzada
Castilla-La Mancha		• Cuenca			• Almadén
Comunitat Valenciana		• Gandía			
Castilla y León			• San Andrés de Rabanedo		
Galicia				• Vilanova de Arousa	
Región de Murcia				• Ceutí	• Moratalla
Canarias					• Valsequillo de Gran Canaria
Principado de Asturias					• Salas

A estos 32 ayuntamientos se les remitió un formulario resumido diseñado para realizar una evaluación sintética y en base a grandes indicadores.

Los Ayuntamientos de Almadén, Ayamonte, Moratalla, Los Palacios y Villafranca y Valsequillo de Gran Canaria no han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF. A todas estas entidades se les ha señalado el deber de

colaboración previsto en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 6/2013, de creación de la AIReF y sus consecuencias. De los 32 ayuntamientos seleccionados, 27 han remitido información. A 26 de ellos se ha podido realizar una calificación gradual de su situación de riesgo de incumplimiento de alguna regla fiscal con base en la información que han remitido e histórica publicada. De entre estos, los Ayuntamientos de Jaen y La Línea de la Concepción han remitido información incompleta y/o con incongruencias no justificadas, si bien en base a la información histórica y la aportada, han podido ser calificadas. Esto no ha ocurrido en el caso del Ayuntamiento de Maracena en el que la información remitida adolece de tales deficiencias que no ha permitido la calificación de su situación de riesgo por AIReF.

En el cuadro 8 se gradúa en tres posibles situaciones el riesgo de incumplimiento de alguna o varias reglas fiscales, desde riesgo bajo/moderado a muy alto riesgo de incumplimiento. Se han calificado como de riesgo bajo/moderado a aquellas CCLL cuyo comportamiento en relación al objetivo de superávit ha sido de superávit en los últimos ejercicios, previéndose también este comportamiento en 2017 y siendo factible realizar las amortizaciones de deuda previstas, de mantenerse la tendencia y el comportamiento. Se han calificado como de riesgo alto aquellas CCLL cuya situación de capacidad de financiación no se prevé alcanzar hasta 2016 o 2017, o habiéndose alcanzado, ésta no parece ser estable y/o suficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda. De riesgo muy alto se han calificado las CCLL que no han alcanzado en el periodo analizado, ni prevén alcanzar en 2017, capacidad de financiación.

CUADRO 8. CALIFICACIÓN AIREF DE LA SITUACIÓN DE CADA AYUNTAMIENTO SEGÚN EL RIESGO DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

Calificación de criticidad			Sin calificación	
Riesgo bajo/moderado	Riesgo alto	Riesgo muy alto	Sin remitir información	Con información incompleta y/o incongruente que imposibilita la calificación de criticidad
· Algete · Dúrcal · Macael · Vilanova de Arousa · Nerva · Salas · Villamartín · Albox · Ceutí · Cuenca · El Álamo . Cádiz · Los Barrios	· Algeciras · Almonte · Aranjuez · Granada · Navalcarnero · San Andrés del Rabanedo · Torrejón de la Calzada · Villa de Otura	· Gandía · Jaén (*) · Jeréz de la Frontera · La Línea de la Concepción (*) · Parla	· Almadén · Ayamonte · Moratalla · Los Palacios y Villafranca · Valsequillo de Gran Canaria	· Maracena

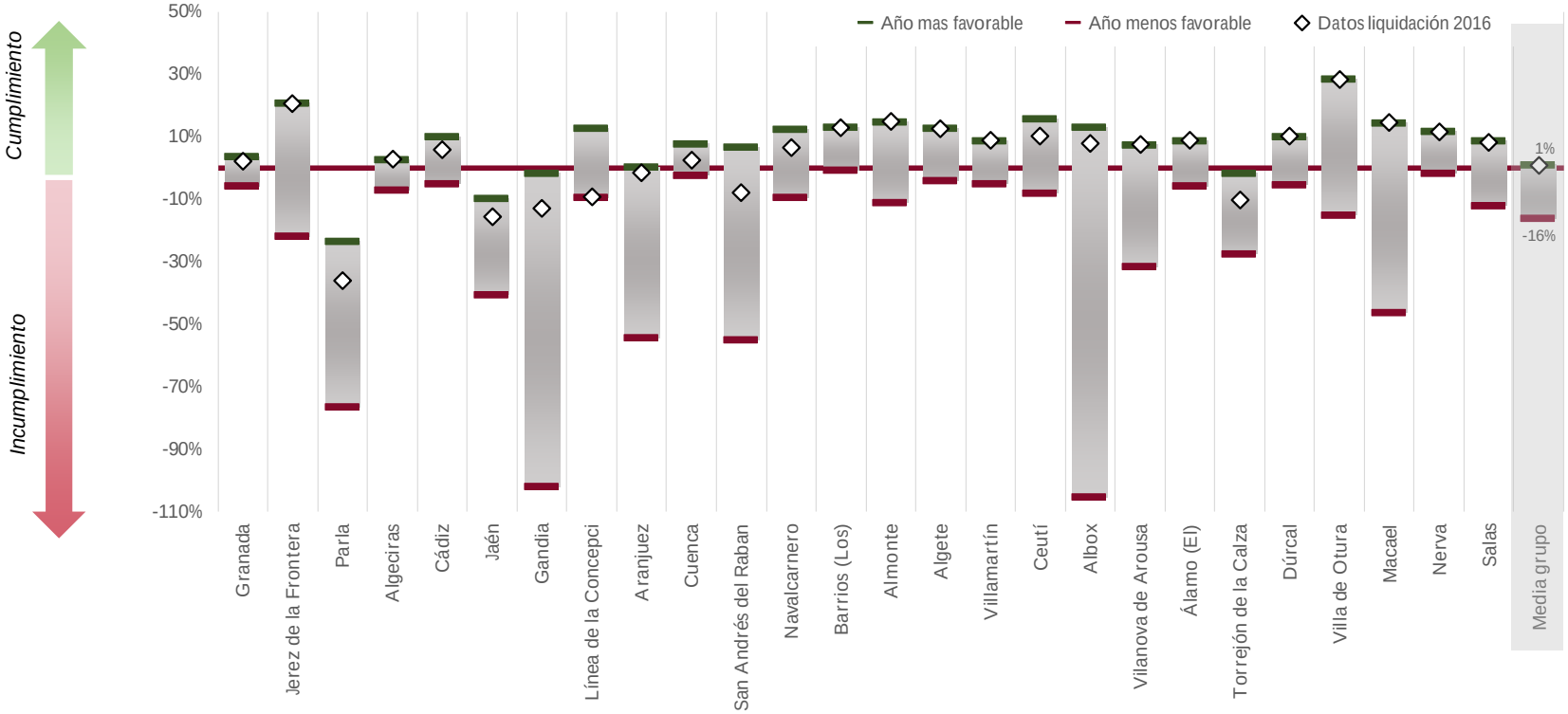
(*) Con información incompleta y/o incongruente pero con calificación de criticidad

Asimismo, el Gráfico 24, el Gráfico 25 y el Gráfico 26 resumen, con la misma estructura y contenido que los mostrados para las 21 grandes CCLL, una visión comparada de estas CCLL respecto del cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda desde 2012 hasta 2016, así como las estimaciones de cumplimiento o incumplimiento de las 3 reglas fiscales al cierre de 2017.

También figura en los gráficos el comportamiento medio del grupo que se ve muy influido por el peso y la situación de los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes (Algeciras, Cádiz, Jerez de la Frontera, Granada, Jaén y Parla). Así se aprecia lo siguiente:

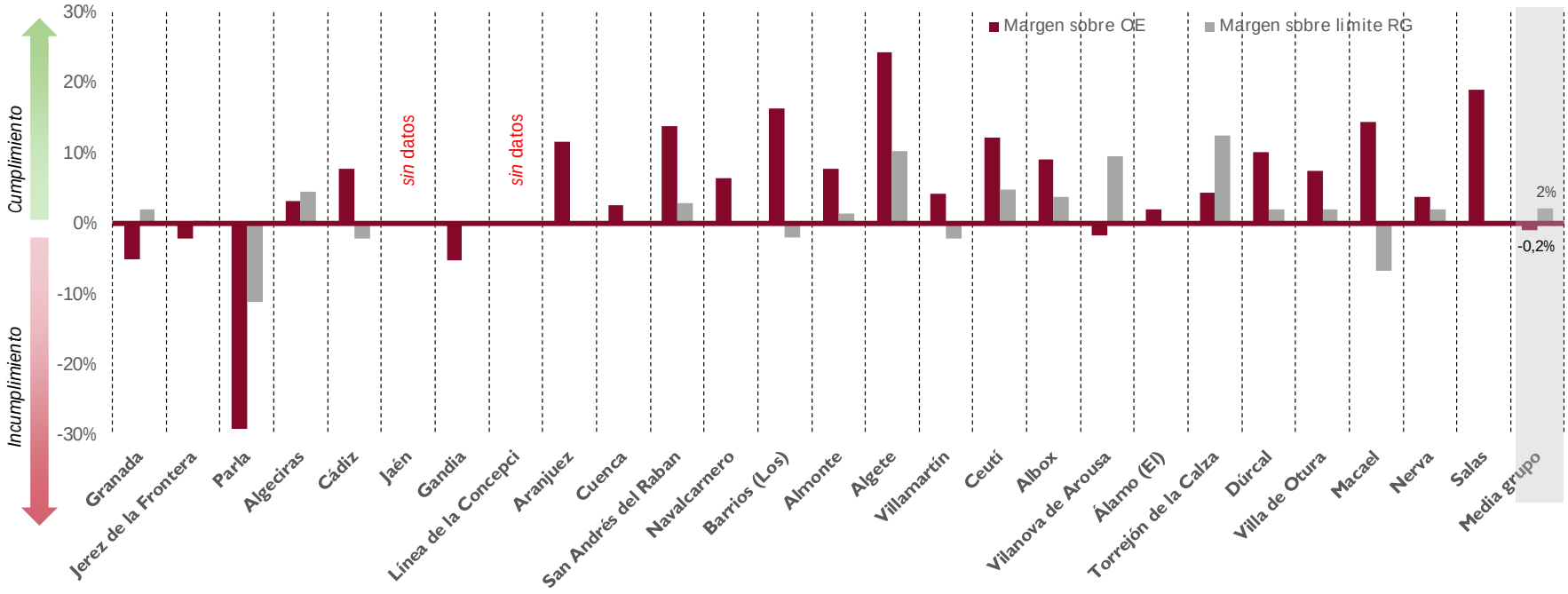
- En materia de cumplimiento del objetivo de estabilidad en el periodo 2012 a 2016 la media del grupo se ha situado en incumplimiento, moviéndose desde la posición más desfavorable del 16% de margen de incumplimiento a la posición más favorable, que coincide con el último año liquidado y que está un poco por encima del cumplimiento del objetivo medio.
- En las estimaciones correspondientes a 2017 de objetivo de estabilidad y regla de gasto, la media del grupo presenta incumplimiento del objetivo de estabilidad, si bien por escaso margen, y cumplimiento de la regla de gasto, también por un margen muy ajustado.
- Por último, en el caso de la deuda media, se aprecia en el gráfico que ha aumentado entre 2012 y 2016 la deuda media del grupo en torno a un 75% sobre los ingresos corrientes medios, situándose en 2016 por encima del 240%. En el 2017, se prevé una ligera reducción.

GRÁFICO 24. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PERIODO 2012-2016. (DIFERENCIA ENTRE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN OBSERVADA Y EL OBJETIVO EN PORCENTAJE DE INGRESOS NO FINANCIEROS)



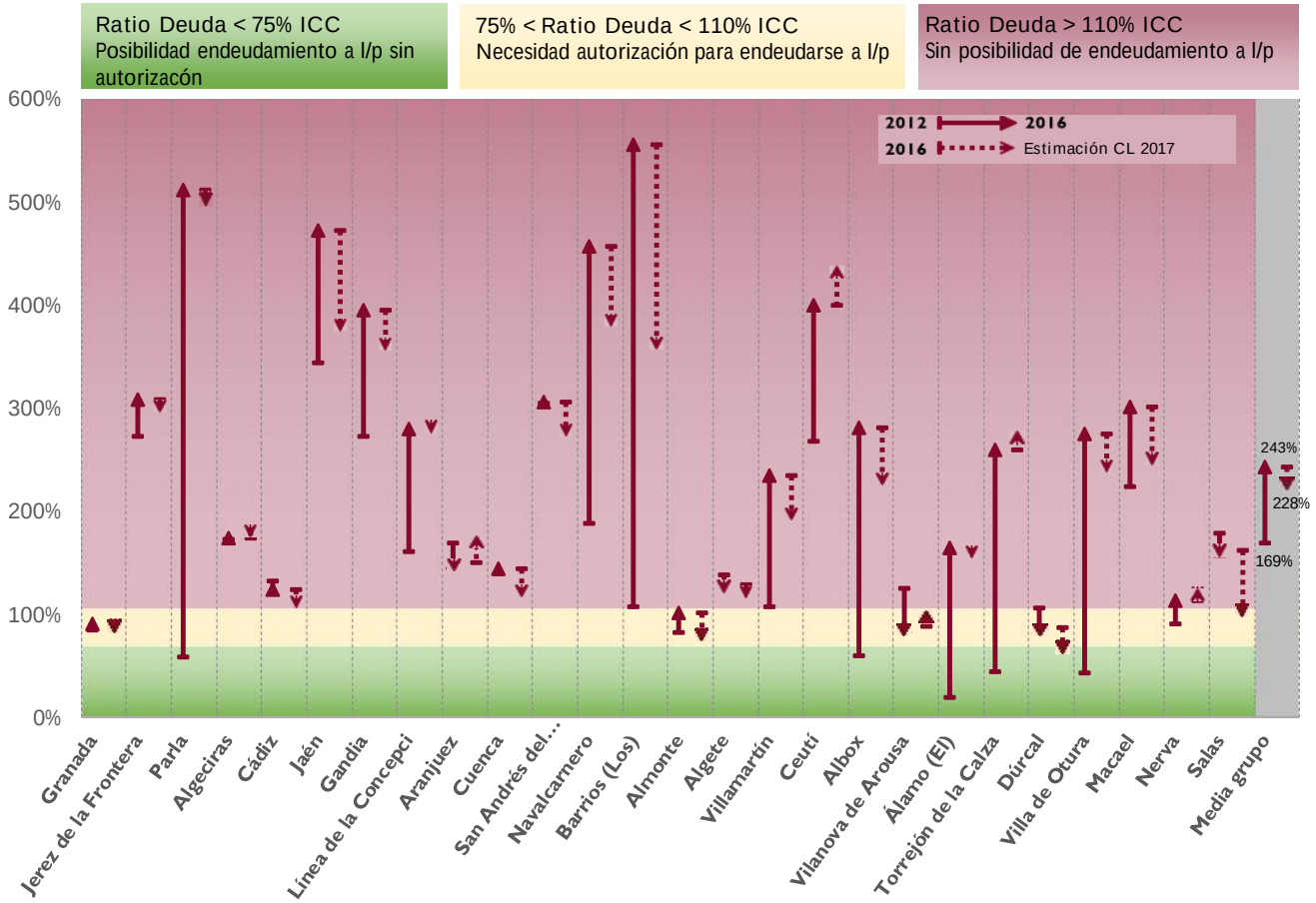
Nota: El dato de liquidación 2016 es el proporcionado por la corporación local correspondiente sea de la liquidación definitivamente aprobada o un avance de la misma.

GRÁFICO 25. ESTIMACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y DE LA REGLA DE GASTO EN 2017



Nota:
Margen sobre OE: Diferencia entre la capacidad/necesidad de financiación observada y el objetivo en porcentaje de ingresos no financieros.
Margen sobre límite RG: Diferencia entre el gasto computable previsto en 2017 y el límite de gasto de la RG en porcentaje sobre el indicado límite.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CCLL 2012-2016 Y ESTIMACIÓN 2017
(PORCENTAJE DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS)



4. Deuda pública

Los objetivos de deuda para 2017 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 2 de diciembre de 2016, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de los subsectores, tal y como quedan recogidos en el cuadro 9.

CUADRO 9. OBJETIVOS DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)[29]

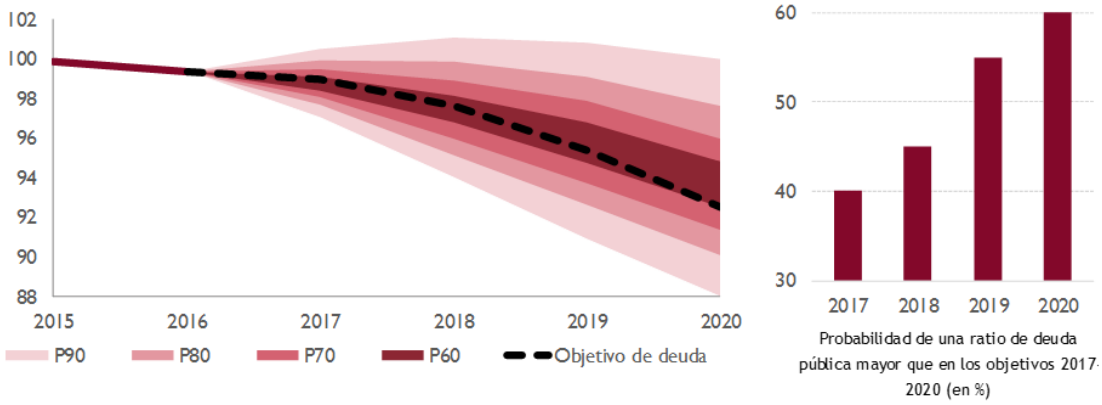
Deuda PDE	2017	2018	2019	2020
Administración Central y Seguridad Social	72,0	70,8	69,5	67,6
Comunidades Autónomas	24,1	24,1	23,3	22,4
Entidades Locales	2,9	2,7	2,6	2,5
Total AAPP	99,0	97,6	95,4	92,5

La ratio de deuda sobre el PIB para el conjunto de las AAPP prevista por AIReF para 2017 está en línea con el objetivo fijado del 99%. Respecto al dato de cierre de 2016 en el que la ratio de deuda alcanzó el 99,4% del PIB, se prevé una ligera reducción que situará la ratio de deuda en torno al 99% del PIB. A pesar de que el dato del primer trimestre de 2017 publicado por el Banco de España sitúa la ratio de deuda sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 100,4% (1.128,72MM€) las previsiones de la AIReF mantienen el nivel de deuda ligeramente por debajo del 99%, apoyadas principalmente en el efecto denominador por un mayor crecimiento esperado del PIB nominal.

En el medio plazo, los objetivos fijados para el conjunto de las AAPP empiezan a desviarse del escenario central de AIReF, que contempla una reducción ligeramente más pausada. La probabilidad de alcanzar los objetivos fijados, consistentes con las previsiones oficiales de medio plazo incluidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, disminuye a medida que aumenta el horizonte de previsión, atendiendo a la senda neutral proyectada por AIReF y a la incertidumbre asociada, representada mediante intervalos de confianza en el Gráfico 27.

[29] Los objetivos de deuda del periodo 2018-2020 son los fijados en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017.

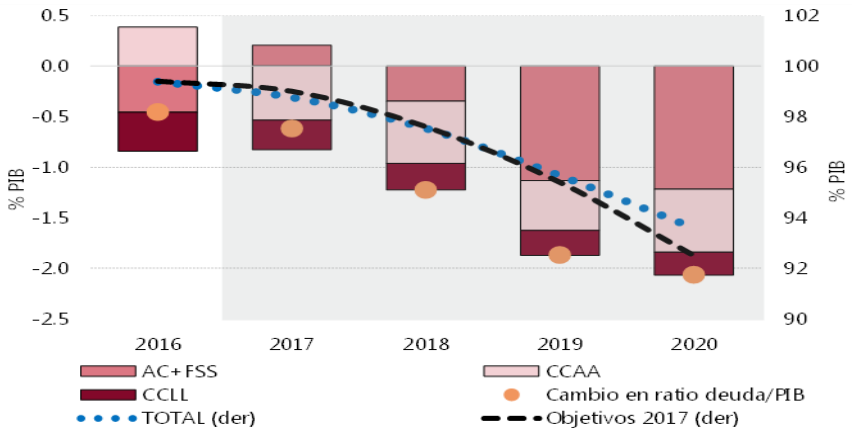
GRÁFICO 27. DINÁMICA DE LA DEUDA: INTERVALOS DE CONFIANZA (% PIB)



En términos de contribución de los distintos subsectores, el escenario neutral de AIReF prevé una aportación positiva en el medio plazo de todos ellos, contribuyendo conjuntamente a la disminución de la ratio de deuda. En el escenario neutral de riesgos de la AIReF para los próximos 4 años, todos los subsectores contribuyen a la reducción de la ratio. En términos acumulados, se proyecta que la mayor parte de la disminución de la ratio de deuda sobre el PIB provenga por partes iguales del conjunto de AC+FSS y CCAA, tal como se observa en el Gráfico 28.

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública del conjunto de las AAPP, pese a mostrar un perfil descendente a medio-largo plazo, implica un incumplimiento de la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. La DT 1ª de la LOEPSF establece un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite de deuda del 60% del PIB exigiendo una reducción de al menos dos puntos porcentuales de la ratio de deuda sobre el PIB, si el crecimiento real de la economía o el empleo crecen por encima del 2%. Tanto las previsiones oficiales como las proyecciones de AIReF prevén un incumplimiento de estas dos condiciones. Atendiendo al escenario neutral de AIReF, que proyecta una senda decreciente de la ratio deuda sobre PIB, aunque con una corrección moderada, la consecución del valor de referencia del 60% del PIB para el conjunto de las AAPP no se alcance hasta 2035.Como ya se ha señalado en varios informes de la AIReF, la imposibilidad fáctica de la DT1ª llama a una revisión de la misma, de modo que prevea sendas exigentes, pero realistas, de convergencia a los niveles de referencia.

GRÁFICO 28. PROYECCION CENTRAL DE DEUDA Y APORTACIONES POR SUBSECTORES (% PIB)



Fuente: Banco de España y AIReF

4.1. Subsector Administración Central y Fondos de Seguridad Social

La previsión central de AIReF para 2017 de deuda en la AC y FSS es de 71,8% del PIB, ligeramente por debajo del objetivo fijado en el 72% del PIB. El objetivo de deuda para este subsector se mantiene en 2017 en el 72% del PIB. En 2016 el conjunto consolidado formado por la AC y los FSS alcanzó una ratio de deuda del 71,6% del PIB, cinco décimas por debajo de 2015 y por debajo del objetivo. Para 2017 la estimación del incremento de las necesidades de endeudamiento tiene en cuenta el déficit previsto para la AC, la parte correspondiente a los mecanismos adicionales de financiación de las AATT, otras operaciones del ajuste stock-flow y el déficit de los FSS que será financiado en parte con el Fondo de Reserva y mediante un préstamo del Tesoro por importe de 10.192 M€ a devolver en un periodo de 10 años desde 2018 y sin devengo de intereses.

4.2. Comunidades Autónomas

A nivel de subsector, los riesgos asociados a la sostenibilidad de la deuda han disminuido levemente con respecto al Informe de abril, pero todavía son altos. La mejora en la proyección de ingresos derivada del sistema de financiación autonómico y la inclusión de nuevas medidas fiscales por parte de algunas CCAA han contribuido a mejorar la dinámica proyectada de deuda sobre PIB en el largo plazo. De esta manera, se aprecia una mejora en la calificación del riesgo en 10 CCAA (Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, País Vasco y la Rioja), aunque en el caso de Extremadura el riesgo se considera alto. Además, solo en Canarias, País Vasco y Madrid se proyecta alcanzar el valor de referencia de deuda sobre PIB del 13% antes de 2020. De las 7

comunidades restantes donde la calificación se mantiene sin cambios, siguen destacando Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana y Murcia, donde se aprecia un muy alto riesgo de sostenibilidad de la deuda, en especial si no existiese la posibilidad de recurrir a mecanismos de financiación estatales.

Las CCAA continúan cumpliendo holgadamente los objetivos de deuda a pesar de que se aprecian riesgos para la sostenibilidad de la deuda y de que se prevé alcanzar el límite del 13% del PIB en una fecha muy posterior al 2020. Tal y como la AIReF pone de manifiesto en el presente Informe, al igual que lo ha hecho en Informes anteriores, existen riesgos altos para la sostenibilidad de la deuda de las CCAA y se estima que esta no pueda alcanzar el límite legal del 13% del PIB hasta una fecha que es muy posterior al 2020. A pesar de esta situación, se sigue constatando el cumplimiento generalizado de los objetivos de deuda por parte de las CCAA. En particular, en 2016 ese cumplimiento tuvo lugar en las 17 CCAA y la gran mayoría incluso se quedó por debajo del objetivo fijado.

Una circunstancia que cada vez contribuye más a su cumplimiento y que abunda en el carácter poco restrictivo de estos objetivos, es el hecho de que incluyan deuda para financiar la totalidad el objetivo de déficit con independencia de que las CCAA finalmente incurran en un déficit inferior. Los objetivos incluyen deuda para financiar la totalidad del déficit autorizado por el objetivo de estabilidad, por lo que las CCAA que al cierre del ejercicio incurren en un déficit inferior al permitido, disponen por la diferencia de un margen adicional dentro del objetivo**.** Esta circunstancia cada vez está teniendo más presencia en la medida en que en 2016, la mitad de las CCAA incurrieron en un déficit inferior al objetivo de déficit del 0,7% de su PIB y para 2017 se estima que al menos 7 puedan alcanzar un déficit inferior al objetivo (las CCAA cuya probabilidad se ha calificado como probable o muy probable).

Las CCAA prevén al cierre del ejercicio una deuda conjunta del 24,7% del PIB que, si bien supera el objetivo fijado en el 24,1% del PIB para 2017, podría ser compatible con el cumplimiento de ese objetivo una vez que este sea recalculado a efectos de verificar su cumplimiento. El incremento de deuda previsto para el subsector CCAA al cierre del ejercicio representa el 24,7% del PIB. Este importe supera el objetivo inicialmente fijado para 2017 en el 24,1% del PIB, pero ello no conlleva necesariamente un incumplimiento, dado que los objetivos iniciales no representan el límite que finalmente se va a utilizar para medir su cumplimiento al cierre del ejercicio. A pesar de las limitaciones para calcular este límite, el aumento neto de deuda previsto por las CCAA se corresponde con conceptos que estarían permitidos por este[30]. Sin embargo, el nivel de deuda del subsector aumentará previsiblemente al cierre puesto que, salvo alguna excepción, este importe no recoge los incrementos esperados del extra FLA 2017. Estos

[30] Los importes que recogen las CCAA se corresponden con: (i) objetivo de déficit de 0,6% del PIB; (ii) importe anual de los aplazamientos de liquidaciones negativas 2008/2009 así como (iii) los importes recibidos en 2017 con cargo al FFCCAA 2016 o autorizados en 2016 para financiar déficit de ejercicios anteriores.

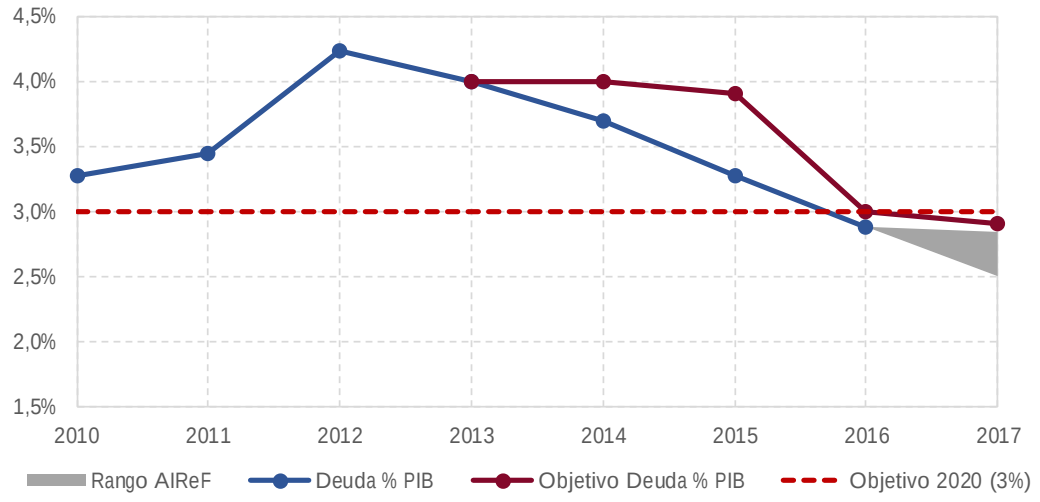
aumentos tampoco comprometerán el cumplimiento dado que podrán ser incluidos en el límite del objetivo al cierre del ejercicio.

4.3. Corporaciones Locales

De acuerdo con las estimaciones AIReF, en 2017, el subsector CCLL podría alcanzar un nivel de deuda sobre PIB de en torno al 2,6%. Como ya se puso de manifiesto en el informe sobre presupuestos iniciales, este subsector cerró 2016 con un volumen de deuda de 32.094 millones de euros, un 2,9% de PIB, lo que ha supuesto una disminución de casi un 9% respecto del nivel de 2015 y el cumplimiento ya en 2016 del objetivo fijado para 2017. De confirmarse la consolidación de los superávit locales en los años 2017 y siguientes, AIReF estima que la senda de disminución de la deuda continuará y la ratio de deuda viva sobre PIB al cierre de 2020 podría situarse alrededor del 2% de PIB.

El Gráfico 29 muestra la evolución de los datos observados de deuda viva (en % de PIB), así como la previsión de cierre de 2017 estimada por AIReF en el supuesto más favorable, esto es, que el superávit a obtener cada año es destinado en su integridad a la amortización de deuda. Se incluye también la posición relativa respecto al objetivo acordado para los años 2013 a 2017.

GRÁFICO 29. DEUDA DEL SUBSECTOR CCLL (% PIB)



Nota: Los objetivos 2013-2017 no incluyen el endeudamiento derivado de los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores.

Fuente: Banco de España y estimaciones AIReF

Esta situación saneada para el conjunto del subsector enmascara situaciones individuales de riesgo de sostenibilidad de deuda a medio plazo. Ahondando en el análisis de la sostenibilidad de las CCLL, el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2017 incorporó un estudio de la composición y concentración del endeudamiento local y de las situaciones individuales con mayor nivel de

criticidad. Avanzando en este análisis, el informe de presupuestos de abril de este año identificó a aquellas EELL con población superior a 75.000 habitantes, capitales de provincia o de CCAA, con riesgos en materia de sostenibilidad a medio plazo (sus ratios de deuda viva sobre ingresos corrientes superaban el 75%). Los resultados obtenidos mostraron más de un 30% de estas entidades presentaban riesgos de sostenibilidad y de éstas casi un 20% se situaban por encima del 110%, lo que suponía la imposibilidad de concertación de nuevas operaciones.

El presente informe da un paso más en el análisis de la sostenibilidad local, incorporando al mismo la evaluación de 32 ayuntamientos cuyo ratio de deuda supera el 75% y, además, presentan en liquidaciones de ejercicios anteriores más de un indicador económico-financiero negativo. Los resultados de este análisis, como una primera aproximación a la sostenibilidad de dichas CCLL, se exponen en el apartado correspondiente de evaluación individual, donde se incluye el detalle de los mismos, los criterios seguidos para su selección y el tipo de información solicitada.

5. Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas

5.1. Recomendaciones

- Administraciones Públicas

Para cumplir el objetivo previsto para 2017 del -3,1% del PIB, las Administraciones Públicas deben de realizar un ajuste de 1,2 puntos del PIB que AIReF considera factible en el caso de que el impacto de la responsabilidad patrimonial derivado de las autopistas de peaje se traslade fundamentalmente a 2018. Si bien este cumplimiento del objetivo de estabilidad se considera factible para el total de Administraciones Públicas, la situación por subsectores se muestra dispar, con subsectores como el de Corporaciones Locales que podría cerrar con un superávit incluso superior al de 2016 y otros, como la Administración Central y en menor medida los Fondos de la Seguridad Social, que presentan un riesgo alto de desviación. La AIReF ha insistido en anteriores informes sobre la necesidad de dotar de mayor transparencia al proceso de distribución vertical del objetivo conjunto, y de fijar metodologías públicas que permitan garantizar que este reparto se realiza atendiendo a criterios conocidos que tengan en cuenta la situación financiera de los distintos subsectores y doten de rigor, realismo y exigibilidad a la fijación y posterior cumplimiento de los objetivos.

La reiterada falta de reconocimiento en el proceso de reparto vertical de objetivos del superávit de las Corporaciones Locales conlleva fijar objetivos poco realistas para los otros subsectores, lo que desvirtúa la finalidad del presupuesto como documento rector de la actividad de las Administraciones Públicas sometido a la aprobación de los parlamentos nacional y autonómicos. Además, esta falta de realismo de los objetivos resta credibilidad a la aplicación de los mecanismos preventivos y correctivos previstos en la LOEPSF sobre los que AIReF debe de garantizar su aplicación.

Para garantizar la correcta aplicación de la LOEPSF **la AIReF recomienda nuevamente que**:

1. ***Se establezca y se publique una metodología clara para el reparto vertical del objetivo de déficit que tome en consideración la situación financiera de los distintos subsectores y dote de rigor, realismo y exigibilidad a la fijación y posterior cumplimiento de los objetivos de estabilidad.***

La recomendación específica a España del Consejo de la UE dentro del Semestre Europeo 2017 insta a nuestro país a llevar a cabo una revisión del gasto con la finalidad de identificar posibles áreas de mejora de la eficiencia del gasto público.

La mejora de la eficiencia constituye uno de los principios generales que inspiran la LOEPSF y, en este sentido, las AAPP deben llevar a cabo revisiones del gasto como instrumento de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, generando espacios fiscales y orientando el presupuesto hacia la consecución de unos resultados. En el ámbito de la revisión del gasto comprometida en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE 2017-2020), la AIReF solicitará información sobre los procesos particulares de revisión previstos o en desarrollo por las distintas AAPP, con el fin de tener una visión conjunta que facilite su seguimiento.

En este ámbito ***la AIReF recomienda que:***

2. ***Los procesos de revisión del gasto puestos en marcha por las distintas AAPP, de forma conjunta o individual, deriven en ganancias efectivas de eficiencia y se incorporen de forma permanente a la práctica presupuestaria.***

- ## Administración Central

La AIReF observa riesgo de incumplimiento del objetivo de déficit para la Administración Central fijado en el 1,1% del PIB. En el informe del Proyecto de PGE 2017 de 26 de abril, la AIReF ya advirtió de que, con la información disponible en ese momento, y a falta de conocer el impacto sobre el saldo presupuestario de los ajustes de contabilidad nacional, se observaba riesgo de incumplimiento, por lo que recomendó al Gobierno que articulase un control de la ejecución presupuestaria que permitiese identificar el impacto de las medidas tributarias adoptadas y alertase del posible riesgo de desviación del objetivo. Posteriormente, la publicación de la primera notificación realizada por el Gobierno a la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo confirmó la desviación, fijando para la AC una previsión de cierre de -1,5% del PIB, previsión todavía situada por debajo del escenario central de AIReF.

Desde la emisión del informe de Proyectos de PGE 2017 en el que se consideraba improbable cumplir el objetivo, se han producido una serie de circunstancias que han reforzado la valoración realizada por AIReF y que fundamentalmente se centran en el impacto derivado de la nueva regulación del cupo vasco y de la liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 2015.

La LOEPSF no regula para la Administración Central un procedimiento preventivo similar al existente para las Administraciones Territoriales en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación, hecho especialmente relevante en 2017 en la medida en que es en ese subsector en el que se observa el principal riesgo de desviación.

La AIReF, cuando evaluó el Proyecto de Presupuestos 2017, ya formuló recomendaciones en este sentido, sin que el Gobierno haya remitido contestación al respecto. Puede argumentarse que las responsabilidades que la AC tiene frente a las autoridades europeas respecto al conjunto de los objetivos fiables para el conjunto

de las AA.PP., le genera los incentivos suficientes para compensar las posibles desviaciones del resto de subsectores con actuaciones de sus propios ingresos y gastos. Esta línea de argumentación tiene dos debilidades. En primer lugar, la percepción de un nivel de "rendición de cuentas" menor por parte de la AC puede erosionar el grado de compromiso de otras AA.PP. respecto al cumplimiento de sus objetivos fiscales. Y, en segundo lugar, una vez que España abandone el Procedimiento de Déficit Excesivo, probablemente en 2018, el grado de supervisión europea sobre las cuentas públicas españolas se reduce considerablemente, y, por el contrario, la normativa nacional, fundamentalmente la LOEPSF y la Ley Orgánica de la AIReF, adquiere preeminencia.

Por ello, ***la AIReF recomienda nuevamente que***:

3. ***Se dé cobertura a la laguna existente en la LOEPSF relativa a la aplicación de la misma a la Administración Central en los casos de riesgo de incumplimiento de los objetivos fijados. En particular, que se articule un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAFP de cómo se están instrumentando las medidas tributarias adoptadas y su efecto sobre el objetivo de estabilidad, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. Este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.***

- ## Fondos de Seguridad Social

El nivel de déficit que previsiblemente volverá a alcanzar el Sistema de Seguridad Social en 2017 y la importante reducción del Fondo de Reserva en los últimos años, que ha hecho necesario instrumentar la concesión de un préstamo de la AC a los FSS, requieren, tal y como ha recomendado de forma reiterada la AIReF en los distintos informes emitidos, la adopción de medidas para garantizar la financiación de los FSS en el medio plazo.

Por lo que ***la AIReF recomienda que:***

4. ***Que la Comisión del Pacto de Toledo identifique potenciales medidas orientadas a garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, cuya evaluación y cuantificación de impacto sirvan de base para la adopción de decisiones futuras.***

- ## Comunidades Autónomas

La probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de un ejercicio depende en gran medida de los recursos del sistema de financiación autonómico, de manera que la evaluación sobre la situación fiscal de una comunidad autónoma puede variar de manera importante de un año a otro sin que haya cambiado su comportamiento desde el punto de vista de la disciplina fiscal. Desde esta perspectiva, la elaboración y seguimiento de escenarios de consolidación fiscal y sostenibilidad de las finanzas

autonómicas a medio plazo es prácticamente imposible, produciéndose un sesgo significativo hacia la adopción de medidas cortoplacistas que buscan ir cumpliendo con los objetivos de déficit en espera de que mejoren los recursos del sistema de financiación. La disociación que en un año concreto puede producirse entre los recursos del sistema de financiación y el escenario de gastos, en un sentido u otro, tiende a corregirse mediante la adaptación de este último a los ingresos disponibles. Esta situación no es acorde con la naturaleza de los servicios prestados por las CCAA, siendo fundamental la existencia de un sistema de financiación estable que tenga en cuenta la naturaleza del gasto autonómico y la aplicación de una regla de gasto, bien definida y con una orientación de medio plazo, cuya metodología de cálculo sea conocida y replicable.

Por ello, ***la AIReF recomienda nuevamente que:***

4. ***Se agilicen las actuaciones necesarias para la constitución de los grupos de trabajo anunciados para el análisis de la regla de gasto y se identifiquen los problemas que dificultan la aplicación efectiva de esta regla fiscal.***

Respecto a la aplicación actual de la regla de gasto, el borrador de PEF 2017-2018 de Canarias recoge un nuevo epígrafe en el cuestionario para calcular la regla de gasto que se denomina *"Transferencias de capacidad de gasto de otras AAPP",* para incluir el efecto de la mayor transferencia del Fondo de Competitividad, que es considerado por la IGAE, según indica la comunidad, como una modificación de la capacidad de gasto. A este concepto se le atribuye un efecto similar a los cambios normativos por incrementos de recaudación permanente pero con naturaleza separada, ya que supone una nueva categoría. Esta categoría, cuya denominación es confusa, no está prevista en el artículo 12 de la LOEPSF, donde lo único que puede corregir el gasto computable son los cambios normativos que supongan aumentos permanentes/disminuciones de recaudación. En el caso de estar justificado su desglose como categoría separada, sería necesario modificar la "*Guía para la determinación de la regla de gasto de las CCAA"* publicada por la IGAE con el objeto de servir de ayuda a las CCAA en el cálculo de la regla de gasto.

Con el objeto de garantizar la transparencia y predictibilidad de las reglas fiscales, ***la AIReF recomienda que***:

5. ***El MINHAFP elimine este nuevo epígrafe o, en el caso de estar justificado por la naturaleza particular de alguna operación y ser compatible con la LOEPSF, este supuesto se incorpore, para general conocimiento, a la "Guía para la determinación de la regla de gasto de las CCAA".***

La AIReF ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de que se revise el sistema de fijación de los objetivos de deuda de las CCAA, en la medida en que estos

no están contribuyendo a la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo. Entre las recomendaciones efectuadas, cabe destacar aquí la que estaba encaminada a garantizar la coherencia entre el objetivo de deuda y el objetivo de estabilidad[31]. Se trataba de poner de manifiesto que el exceso de déficit respecto del objetivo de estabilidad no debería ser incluido en el objetivo de deuda del ejercicio siguiente sin ninguna consecuencia, evitando situaciones de riesgo moral. Respecto de esta recomendación el MINHAFP se ha limitado a señalar que los objetivos de deuda se fijan como establece la LOEPSF. Sin embargo, la ley solo regula aspectos formales pero no sustantivos, lo que no impide que pueda revisarse el contenido del límite que imponen los objetivos de deuda.

En el presente Informe se hace referencia al caso contrario, esto es, cuando la comunidad incurre en un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado. En este supuesto, en que cada vez se encuentran más CCAA, la AIReF entiende que no debería incluirse en el límite de deuda la totalidad del objetivo de estabilidad, sino el déficit efectivamente alcanzado

Por ello***, la AIReF recomienda que:***

6. ***Cuando las CCAA incurran en un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado, el objetivo de deuda no incluya la totalidad del objetivo de estabilidad sino que se ajuste** a **las necesidades de financiación obtenidas al cierre del ejercicio**.*

- ## Corporaciones Locales

La AIReF viene señalando en anteriores informes que, en el ámbito local, existen situaciones de incumplimiento de alguna regla fiscal que no cuentan con la cobertura de un Plan Económico- Financiero (PEF) aprobado y en vigor. En este contexto, AIReF recomendó al MINHAFP que promoviera el establecimiento de un procedimiento legal que permitiera superar el bloqueo que en ocasiones se produce en la tramitación de un PEF y que, en tanto dicho procedimiento no exista, se aplique y promueva la aplicación de las medidas correctivas y coercitivas de la LOEPSF. El MINHAFP en respuesta a la recomendación formulada, informó de que, anualmente, se realiza el cruce de los datos de liquidación con los de los PEF efectivamente aprobados para detectar las situaciones de incumplimiento que no cuentan la cobertura de un plan, formulando a éstos (bien el MINHAFP, bien el órgano de tutela autonómico) requerimientos de la necesidad de aprobación del PEF o de aplicación del artículo 25 de la citada Ley (Acuerdo de no disponibilidad de créditos- AND-).

La AIReF ha podido constatar en algunas de las CCLL objeto de evaluación individual que la aplicación del artículo 25 de la LOEPSF por los diferentes órganos de tutela financiera no es homogénea. Así, algunos de ellos ponen el acento en que el AND

[31] Informe de

es una medida coercitiva ante un incumplimiento constatado de alguna regla fiscal, de manera que este tiene el importe del incumplimiento. Por el contrario, otros órganos de tutela otorgan al AND, no solo este carácter sancionador, sino también preventivo dirigido a evitar el incumplimiento en el ejercicio en curso, fijándose la no disponibilidad de crédito en la cuantía necesario para ello. Esta segunda interpretación es la que parece más acorde con la LOEPSF, en la medida en que se señala que el AND debe garantizar el cumplimiento en el propio ejercicio.

En cualquier caso, la AIReF sigue insistiendo en la necesidad de homogeneizar las actuaciones de los órganos de tutela y ***recomienda que***:

7. ***El MINHAFP promueva la aplicación e interpretación homogénea del artículo 25 de la LOEPSF por parte de todos los órganos de tutela financiera de las CCLL, en tanto medida coercitiva que evite, además, incumplimientos reiterados.***

En esta línea de coordinación de los órganos de tutela, la AIReF recomendó, en anteriores informes, al MINHAFP el establecimiento de un marco común para el ejercicio de las competencias de los distintos órganos de tutela de las CCLL en materia de reglas fiscales, donde se definieran claramente los criterios de actuación, dando publicidad a las reuniones y a los compromisos que en ellas se alcancen. El MINHAFP contestó a la recomendación efectuada afirmando que ese marco común ya existe desde 2014, con reuniones anuales de carácter técnico, a las que se invitará a AIReF a partir de 2017, en las que se fijan criterios generales de coordinación y aplicación práctica de la LOEPSF, que se documentan en un acta cuyo contenido no es vinculante pues requeriría la toma en consideración de sus contenidos por responsables políticos.

Tomando en consideración esta respuesta, ***la AIReF recomienda que:***

8. ***El MINHAFP publique los compromisos firmes, adoptados en las reuniones de los órganos de tutela financiera de las CCLL sobre criterios comunes de aplicación de las reglas fiscales, así como las actuaciones que se separen de dichos criterios. A tal fin, este ministerio deberá promover los procedimientos necesarios que garanticen la asunción por los responsables políticos de dichos acuerdos.***

En lo relativo a la aplicación del principio de transparencia, la AIReF ya recomendó al MINHAFP en anteriores informes la necesidad de realización de las actuaciones que permitieran la publicación de todos los datos que se requieren para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto de las CCLL, completando estas publicaciones con información individualizada por entidad local en términos de contabilidad nacional. El MINHAFP contestó a la recomendación efectuada comunicando que la SGFAL ya publica datos que permiten la comprobación del cumplimiento de las reglas fiscales y que, a partir

de marzo de 2017, la IGAE ha publicado datos individualizados en términos de contabilidad nacional de cumplimiento del objetivo de estabilidad de diez CCLL. Respecto a la publicación individualizada de la regla de gasto, el MINHAFP ya había comunicado anteriormente que, dado que, la verificación de la misma exige disponer de datos de dos años consecutivos, siempre que se cuente con toda la información necesaria, la IGAE publicará en 2018 información individualizada de las anteriores EELL. En este sentido, la AIReF reitera la recomendación formulada, ya que, las publicaciones individuales de la SGFAL tan solo se refieren al cumplimiento del objetivo de estabilidad, no al resto de reglas fiscales, sin especificar el importe del incumplimiento/cumplimiento, lo que limita sustancialmente su evaluación.

Por ello***, la AIReF reitera la recomendación relativa a que:***

9. El MINHAFP realice las actuaciones necesarias que permitan la publicación de todos los datos necesarios para la verificación del cumplimiento de todas las reglas fiscales a nivel de subsector CCLL y, a nivel individual, y que dé publicidad a los principales componentes que intervienen en su cálculo.

Como ya recomendaba AIReF en el informe sobre los presupuestos iniciales de 2017, caso de que una CL cuente con un Plan de Ajuste (PA) para acceder a los mecanismos extraordinarios de financiación y un PEF por incumplimiento de alguna regla fiscal, ambas planificaciones debían ser coherentes y recoger los mismos límites de cumplimiento de estas reglas para los mismos años, dado que son documentos aprobados por órganos diferentes y con horizontes temporales diferentes, siendo la actividad económico-financiera de la corporación única. El MINHAFP ha contestado a la recomendación afirmando que esta situación se produce precisamente porque estos instrumentos tienen diferentes horizontes temporales, debiendo ser los límites comprometidos iguales para los mismos años. Por ello, AIREF recomienda que el MINHAFP arbitre los procedimientos necesarios para garantizar que dicha coherencia de límites se cumpla, a fin de que cuando uno de estos documentos deba aprobarse contando ya con el otro, el órgano competente para su aprobación tenga en cuenta la planificación ya aprobada y garantice la citada coherencia.

Por ello, ***la AIReF recomienda que:***

10. El MINHAFP arbitre los procedimientos necesarios para garantizar la coherencia de límites en el cumplimiento de reglas fiscales entre Planes de Ajuste y Económico-financieros para los mismos años, a fin de que cuando uno de estos documentos deba aprobarse contando ya con otro, el órgano competente tenga en cuenta la planificación ya aprobada.

Realizada la evaluación individual pormenorizada de las 21 grandes EELL objeto de análisis desde el inicio del ciclo presupuestario, en función de los riesgos apreciados de incumplimiento de alguna regla fiscal, ***AIReF recomienda que***:

11. ***Los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca y la Diputación de Valencia, adopten en ejecución las medidas del artículo 25 de la LOEPSF al no disponer de un PEF en vigor para 2017, en el caso de Madrid, o presentar riesgo de incumplimiento de los objetivos del PEF, en el resto.***
12. ***Los Ayuntamientos de Valencia, Zaragoza, Bilbao y Gijón, la Diputación de Barcelona y la Diputación de Sevilla, el Cabildo insular de Tenerife y el Consell de Mallorca, adopten medidas en ejecución para garantizar el cumplimiento a fin de ejercicio.***
13. ***El Ayuntamiento de Murcia agilice los trámites de aprobación del correspondiente PEF que establezcan los límites de cumplimiento de las reglas fiscales en 2017.***
14. ***El Ayuntamiento de Málaga adopte medidas de reducción de deuda para situar la ratio de deuda sobre ingresos corrientes por debajo del límite del 75%.***
15. ***Los Ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat y Valladolid realicen un seguimiento de la ejecución este año para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre.***

5.2. Buenas Prácticas en materia de Transparencia

Las cuentas de las Administraciones Públicas han soportado en los últimos años el impacto económico derivado de la materialización de ciertos pasivos contingentes como ha sido en la Administración Central la sentencia del conocido como "*céntimo sanitario"* o las reclasificaciones de distintas Asociaciones Público Privadas en Comunidades Autónomas o en algún Ayuntamiento. Actualmente siguen existiendo una serie de posibles contingencias que podrían impactar de forma significativa y en un breve periodo de tiempo en nuestras finanzas públicas como es la responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje. También tiene especial relevancia las garantías concedidas en los procesos de reestructuración bancaria. Los requisitos de información establecidos por la normativa comunitaria para los pasivos contingentes es insuficiente para realizar un análisis pormenorizado de este tipo de riesgos, al incluirse de forma agregada por los diferentes subsectores y no permitir identificar riesgos como el derivado de las responsabilidades patrimoniales derivadas de procedimientos judiciales que en los últimos tiempos han tenido una gran relevancia.

Por ello***, la AIReF recomienda como buena práctica:***

1. ***Que se publique información de los pasivos contingentes que pueden afectar a las cuentas públicas con un desglose mayor que el exigido a efectos del Programa de Estabilidad o de la Directiva de marcos***

presupuestarios, de tal forma que se dé información actualizada de los potenciales riesgos que pueden afectar a las cuentas públicas.

ANEXO I. Metodología de Gráficos de seguimiento mensual

Las proyecciones AIReF para los saldos, recursos y empleos de los subsectores de AC, FSS, CCAA y CCLL así como para el total de las AAPP se actualizan teniendo en cuenta el resultado de los modelos propios y los datos de contabilidad nacional conocidos.

Los objetivos de estabilidad para 2017 son los fijados en el Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016. En la notificación del déficit y deuda del 31 de marzo enviada a la Comisión Europea se incluyó una previsión de cierre para 2017 que refleja que el déficit previsto para la Administración Central es superior al objetivo aprobado del -1,1%, situándose en el -1,5% del PIB (-1,4% del PIB sin ayuda financiera) y que el de los Fondos de la Seguridad Social es superior al objetivo aprobado del -1,4%, situándose en el -1,6% del PIB.

La previsión actualizada de AIReF y la senda oficial de saldo, recursos y empleos se mensualizan aplicando los mismos pesos que asigna la proyección del ARIMA de Tramo Seats a cada mes, para cada uno de estos componentes, recogiendo el efecto tanto de la estacionalidad como de la tendencia de la serie.

El dato observado del mes de abril para el consolidado del conjunto de AAPP reflejado en el gráfico se ha estimado a partir del dato consolidado publicado por IGAE que incluye AC, FSS y CCAA, añadiendo la previsión mensual de las CCLL realizada por AIReF. Dado que la información sobre la ejecución del 2T 2017 de CCLL no se publica hasta finales de septiembre, el dato del mes de abril 2017, así como el del resto de meses del año, reflejados en el gráfico, se han estimado teniendo en cuenta la mensualización de los pagos por transferencias del Estado a las CCLL del sistema de financiación y los pagos de las Diputaciones Forales a la AGE por el cupo y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el resto de ingresos y gastos se ha mensualizado en razón de su comportamiento histórico.

Los intervalos de confianza se obtienen en dos etapas. En primer lugar se estima un modelo VAR para las siguientes variables: (i) variables específicas del subsector, como los empleos; los recursos y la ratio deuda pública sobre PIB; y (ii) variables comunes referidas al agregado nacional: PIB real, deflactor del PIB y rendimientos de los bonos a diez años del Gobierno. En segundo lugar, haciendo uso de las trayectorias proyectadas para las distintas variables y la estimación de la distribución conjunta de los shocks VAR, se construyen 1500 escenarios probabilísticos. Los intervalos mostrados se han usado para valorar el cumplimiento de los objetivos de acuerdo a las siguientes probabilidades:

Muy probable	80-99%: cumplimiento muy probable
Probable	60-79%: cumplimiento probable.
Factible	40-59%: cumplimiento factible.
Improbable	20-39%: cumplimiento improbable.
Muy improbable	0-19%: cumplimiento muy improbable.