INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2018 DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INFORME 37/2018

AIReF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1 Introducción 11

2 Análisis del entorno macroeconómico 14

3 Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto 19

3.1. Administración Central 23

3.2. Fondos de la Seguridad Social 33

3.3. Comunidades Autónomas 39

3.4. Corporaciones Locales 47

4 Deuda pública 53

4.1. Administración Central y Fondos de Seguridad Social 56

4.2. Comunidades Autónomas 56

4.3. Corporaciones Locales 58

5 Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas 61

5.1. Recomendaciones nuevas 61

5.2. Recomendaciones reiteradas 64

5.3. Buenas Prácticas en materia de Transparencia 68

RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de este informe es valorar la probabilidad de cumplimiento en 2018 de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de las distintas Administraciones Públicas. Para ello, se ha tomado como referencia el escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 contenido en el Estudio que el Gobierno solicitó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes y que fue publicado el 13 de julio.

La AIReF considera *improbable* que el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) alcance en 2018 el objetivo de déficit del 2,2% del PIB, dado que el escenario central estimado por esta institución excede en cinco décimas el citado objetivo. Las medidas aprobadas durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado han hecho disminuir la probabilidad de alcanzar el objetivo respecto a la valoración realizada en el Informe de la AIReF sobre el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

Esta desviación del objetivo aprobado se concentra principalmente en la Administración Central (AC) y en los Fondos de Seguridad Social (FSS) que cerrarían el año con un déficit del 1,5% en ambos casos. En el caso de la AC, la desviación se produce principalmente en los gastos por el incremento de los pagos a cargo del Fondo de Garantía de Depósitos en concepto de liquidación de los Esquemas de Protección de Activos (EPA) de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) y Unnim, la incidencia de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración por las autopistas de peaje y las medidas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) relativas a la subida de salarios públicos y la nueva transferencia para financiar la Seguridad Social. Por otro lado, en los Fondos de Seguridad Social las medidas de revalorización de las pensiones suponen una aceleración del crecimiento de los gastos, que no puede ser compensada con la buena marcha de las

cotizaciones. Estas desviaciones no pueden ser absorbidas por el margen producido en las Administraciones Territoriales, donde las Comunidades Autónomas (CCAA) pueden cerrar con un déficit del 0,3% del PIB, una décima por debajo de su objetivo, aunque por encima del notificado a la Comisión Europea, y las Corporaciones Locales (CCLL) podrían mantener el superávit de los ejercicios anteriores del 0,6% del PIB.

El nuevo Gobierno ya ha anunciado públicamente la imposibilidad de alcanzar en 2018 el objetivo de déficit del 2,2% del PIB, situando su previsión de cierre para el total de las Administraciones Públicas AA.PP. en el 2,7% señalado como escenario central por la AIReF en el Estudio recientemente publicado.

Además está promoviendo la modificación de los objetivos de 2019 a 2021 para fijar una senda más realista de reducción de déficit, al tiempo que ha manifestado su intención de poner en marcha diversas medidas, cuya concreción y diseño se irán conociendo en los próximos meses, por lo que resultaría difícil que desplieguen sus efectos en el presente ejercicio. Como resultado de lo anterior, el escenario presupuestario reflejado en abril en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) quedaría en la práctica sin efecto.

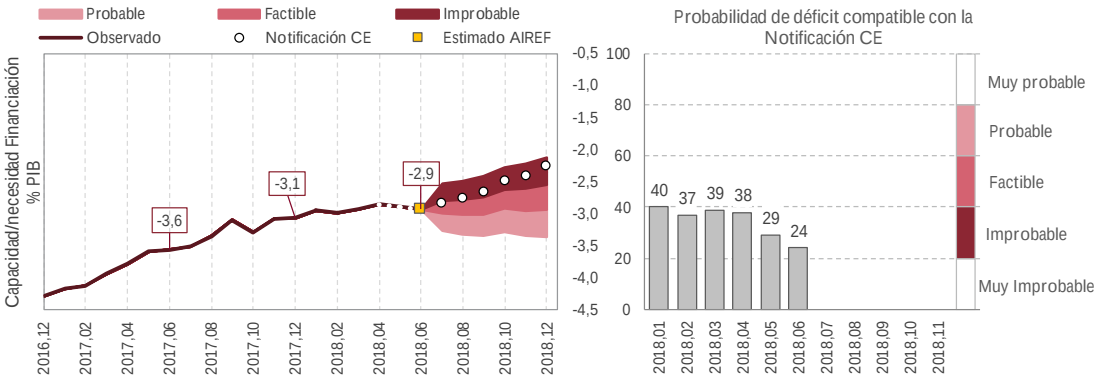
La AIReF identifica en sus recomendaciones la necesidad a corto plazo de corregir los problemas que se aprecian en la definición, aplicación y seguimiento de las reglas fiscales que afectan especialmente a las CCLL. Asimismo, la AIReF también recoge en su informe recomendaciones que afectan al ejercicio actual y que tienen como destinatarias a aquellas administraciones públicas en las que se detecta riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales.

Con una visión más de medio plazo, la AIReF considera que las recomendaciones recogidas en su informe sobre la APE toman especial relevancia en un contexto de redefinición de objetivos y del plan presupuestario a medio plazo. En su informe sobre la APE, la AIReF formuló recomendaciones dirigidas a reforzar el marco fiscal de medio plazo, entendiendo que más allá de las restricciones formales del marco normativo, resultaba necesaria una planificación presupuestaria consistente a medio plazo que tuviera en cuenta tanto la factibilidad económica, social y presupuestaria de la senda planteada como la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para garantizar la coherencia y credibilidad de la planificación presupuestaria a medio plazo, la AIReF señaló la conveniencia de que se fraguaran mayores consensos, siendo imprescindible un mayor debate y participación de las diferentes administraciones y agentes en los procesos de elaboración y decisión de los distintos hitos de la presupuestación a medio

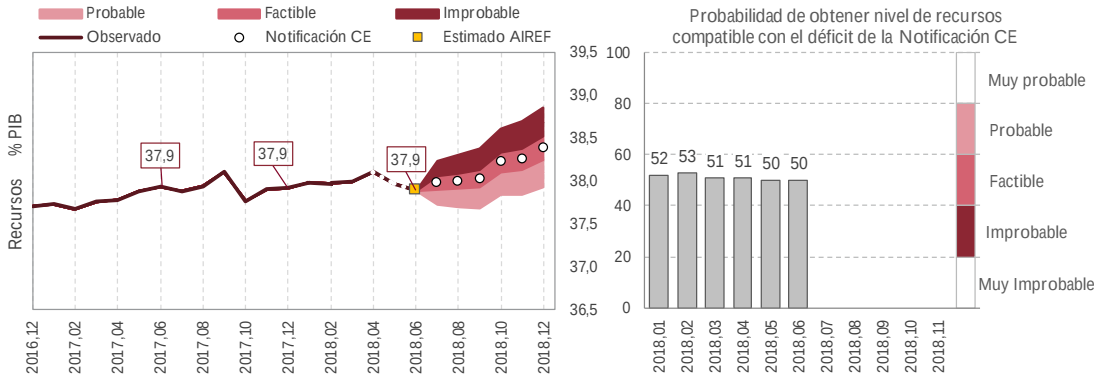
plazo. Cualquier avance en esta dirección permitiría reforzar la legitimidad y exigibilidad de las reglas fiscales.

TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

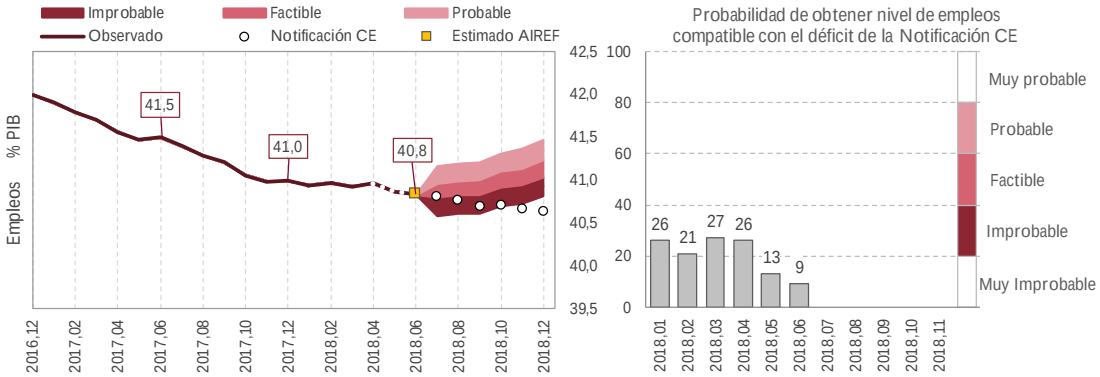
❶ El escenario central de la AIReF sitúa el déficit del total de las AAPP en el 2,7%, resultando *improbable* alcanzar el objetivo del 2,2%. Por un lado…



❷ … la AIReF considera *factible* alcanzar el nivel de recursos previsto en la APE…



❸… mientras que resulta muy *improbable* alcanzar el nivel de empleos previsto, revirtiéndose así la tendencia a la reducción de ejercicios anteriores



Administración Central

La AIReF considera *improbable* que la Administración Central (AC) alcance el objetivo notificado a la Comisión Europea para 2018 del -1,2% del PIB. Para cumplir este objetivo, la AC tendría que realizar un ajuste de 0,7 puntos del PIB respecto al año anterior.

La AIReF considera *factible* que la AC alcance un nivel de recursos en línea con las previsiones contenidas en los PGE, mientras que los empleos mantendrán su peso en 2018, rompiendo la tendencia de reducción de ejercicios anteriores. Las previsiones de la AIReF indican que se mantiene la senda creciente de los recursos en 2018 a pesar de la entrada en vigor de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) siendo especialmente relevante la evolución prevista de los recursos no tributarios por, entre otros factores, el previsible incremento de los fondos provenientes de la Unión Europea. En cuanto a los empleos, en el segundo semestre de 2018 contribuirán a su crecimiento la entrada en vigor de la subida del salario de los empleados públicos y la transferencia a la Seguridad Social, que se unirán al crecimiento ya registrado en inversiones y el pago de los Esquemas de Protección de Activos (EPA) por el Fondo de Garantía de Depósitos. Esta evolución de los gastos implica además el incumplimiento de la regla de gasto en la AC.

Fondos de la Seguridad Social

Los Fondos de Seguridad Social mantendrán en 2018 un déficit similar al de 2017 apoyado en un fuerte crecimiento de las cotizaciones, una menor disminución del gasto en desempleo y un significativo aumento del gasto en pensiones causado por una revalorización por encima de la practicada en los ejercicios precedentes. Estos presupuestos contemplan, adicionalmente, una nueva transferencia de la Administración Central "para apoyar su equilibrio presupuestario" y que por primera vez no financia gastos no contributivos o de naturaleza universal del Sistema.

Comunidades Autónomas

La AIReF considera *probable* que subsector CCAA cumpla el objetivo de estabilidad fijado para 2018 en el -0,4% del PIB, cuya consecución no exige ajuste adicional respecto al cierre de 2017. No obstante, el alto riesgo apreciado de incumplimiento de la regla de gasto hace que se estime *improbable* alcanzar el saldo notificado a la Comisión, del -0,2%, que permitiría el cumplimiento simultáneo de las dos reglas fiscales.

Respecto a la evolución de los recursos, se prevé para el conjunto de las CCAA un crecimiento interanual cercano al 4%, que viene propiciado por la

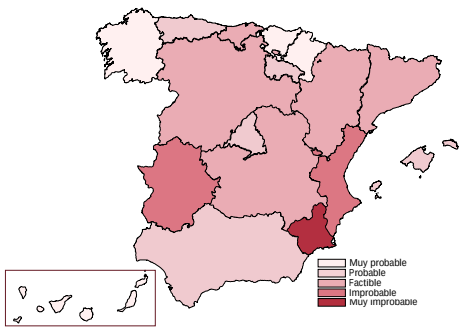
evolución de los recursos del sistema de financiación y por el buen comportamiento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y los fondos procedentes de la Unión Europea. En el caso de los empleos, la información disponible apunta a un crecimiento interanual superior al estimado en informes y documentos previos, cercano al 4%, que eleva el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

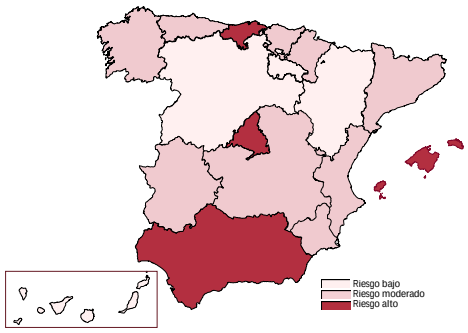
En el análisis individual, solo para tres comunidades, Extremadura, C. Valenciana y Región de Murcia, se estima *improbable* alcanzar el objetivo de estabilidad, apreciándose riesgos altos o moderados de incumplimiento de la regla de gasto en trece comunidades.

ANÁLISIS INDIVIDUAL POR CCAA

❶ Sólo para tres CCAA se aprecian dificultades para alcanzar el objetivo de estabilidad fijado del -0,4%, sin embargo....

❷ ... se aprecian riesgos moderados o altos de incumplimiento de la regla de gastos en trece CCAA.





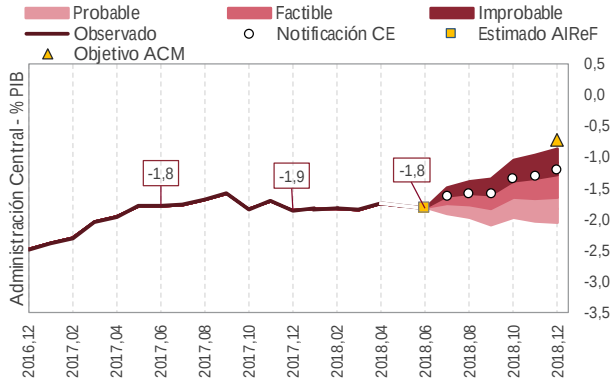
Corporaciones Locales

La AIReF estima *muy probable* que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad en 2018, siendo *factible* obtener un superávit, ligeramente inferior en términos de PIB al registrado en 2017, que, sin embargo, seguiría representando un 0,6% de esta magnitud.

Los recursos de las CCLL crecerán, en términos homogéneos, alrededor del 2%, replicando el comportamiento de años anteriores. En el caso de los empleos, la AIReF estima un crecimiento ligeramente superior al 3%, que recoge el efecto del acuerdo sobre retribuciones de personal y una estimación sobre el importe a invertir por cada entidad local en los programas presupuestarios permitidos para la realización de inversiones financieramente sostenibles (IFS).

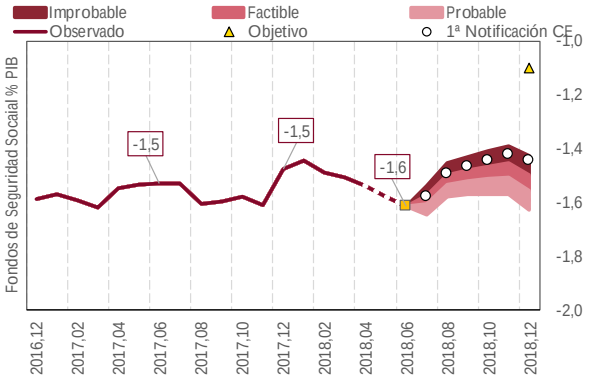
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES

❶ La AIReF considera *improbable* que la AC alcance el objetivo fijado en el -1,2%...

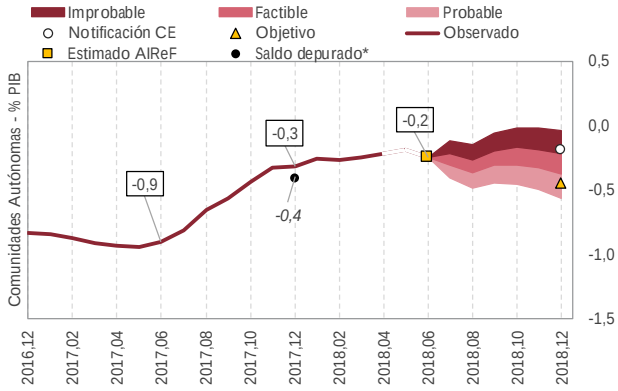


(*) Sin ayuda financiera

❷ ... resultando también *improbable* que la Seguridad Social cumpla con su objetivo...

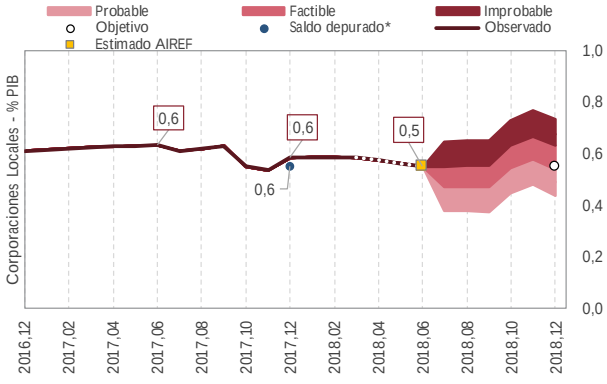


❸... y, aunque se considera *probable* el cumplimiento por las CC.AA. del -0,4%, se estima *improbable* alcanzar el -0,2% notificado...



(*) Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra.

❹ ... mientras en CC.LL. se aprecia *factible* mantener un superávit similar al del año anterior.



(*) Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en Diputaciones Forales.

Complementario al presente Informe, se incorpora otro sobre la evaluación individual de las CC.LL., en el que se realizael análisis de las 21 grandes EELL (16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes y las 5 Diputaciones o asimilados con mayor presupuesto no financiero) y, de las 18 CC.. mayores de 20.000 habitantes con graves problemas de sostenibilidad a medio plazo, cuya evaluación se ha venido realizando a lo largo de este ciclo presupuestario.

- Dentro del primer grupo, dada la holgada situación fiscal de las CC.LL. que lo componen, el principal problema es la concreción de determinados aspectos del marco normativo que determinan la medición del cumplimiento de las reglas fiscales. En particular, la no precisión normativa de cuáles son los objetivos a cumplir por las CC.LL. con un PEF o PA con compromisos para el año en curso, si los límites acordados en dichos documentos o los generales de la LOEPSF, motiva que existan

interpretaciones divergentes en materia de aplicación de los mecanismos correctivos con el consiguiente trato desigual entre CC.LL. del territorio nacional. Por ello, se ha recomendado al MINHAC que promueva la modificación normativa que sea precisa para concretar el carácter y alcance de los objetivos acordados en los planes económico-financieros y planes de ajuste de las CC.LL., a fin de que la verificación de su cumplimiento y la aplicación de la gradualidad de la Ley en caso de incumplimiento sea homogénea en todas las CC.LL., evitando situaciones de desigualdad de trato entre ellas.

- Por su parte, dentro del grupo de entidades con problemas estructurales de sostenibilidad, AIReF, en base a la última información disponible, confirma las calificaciones de su situación de riesgo contenidas en el Informe del pasado mayo, en el que se apreciaba en situación crítica a los Ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén, en situación de riesgo alto a los de Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina y Ayamonte, en riesgo moderado a los de Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte y en situación de riesgo bajo a los de Granada y Cuenca. Con los datos actuales, el análisis combinado muestra que todos los ayuntamientos seleccionados mantienen su posición de riesgo en su grupo de calificación, si bien los ayuntamientos de La Línea de la Concepción, Totana, Ayamonte, Alcorcón y Cuenca, de llevar a efecto y consolidar, al menos, las políticas contempladas en sus escenarios de 2018, tardarían un mayor periodo en retornar a una situación sostenible, respecto a la estimación del Informe de Presupuestos.

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[1].

La AIReF publicó el pasado 13 de julio el Estudio sobre el escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 y 2019. Este estudio fue solicitado por el Gobierno a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes. En consecuencia, el escenario central para 2018 contenido en el mismo se ha tomado como referencia para este informe.

[1] 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.

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 2018. 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)[2].
- ✓ El subsector Comunidades Autónomas (CCAA) y cada una de ellas.
- ✓ El subsector Corporaciones Locales (CCLL).
- ✓ Además del subsector CCLL, han sido objeto de evaluación individual las 21 grandes entidades locales que ya vienen siendo analizadas en anteriores informes: los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca y, avanzando en la evaluación de la sostenibilidad local, las 18 corporaciones que presentan una posición negativa consolidada según los indicadores stock y flujo que se indican en el Informe sobre la evaluación individual de las CCLL complementario de este Informe.
- ✓ 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:

[2] 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).

- ✓ Presupuesto inicial y previsión de liquidación del 2018 en términos de contabilidad nacional de las Administraciones Públicas.
- ✓ Información necesaria para evaluar el cumplimiento de la regla de gasto en todos los subsectores.
- ✓ Información completa y actualizada del impacto de los principales pasivos contingentes.

En el ámbito de CCLL, el objeto del informe presenta limitaciones al alcance, motivadas por:

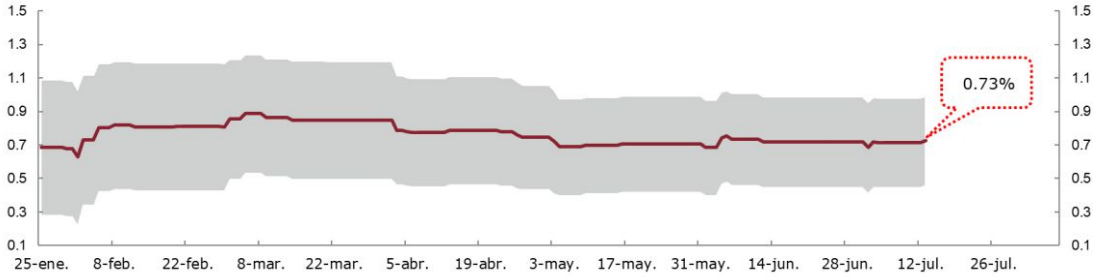
- ✓ El incumplimiento del deber de colaboración, regulado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de creación de la AIReF por parte de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Parla, y el Consell Insular de Mallorca, siendo en este último caso un incumplimiento reiterado de dicho deber.
- ✓ La no aportación de la mayor parte de la documentación solicitada al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, justificando la no remisión por no haber podido incorporar sus datos desde mayo (fuera de plazo) a la Plataforma del MINHAC, pese a haberlo solicitado oficialmente y haberle sido denegada la petición.

2 ANÁLISIS DEL ENTORNO MACROECONÓMICO

Durante la primera mitad de 2018 la economía española ha mantenido un sólido crecimiento, en línea con el registrado a finales de 2017. El avance intertrimestral observado en el primer trimestre (0,7%) y el previsto en el segundo (0,7%) atendiendo a la información coyuntural más reciente (ver gráfico 1 para las previsiones del modelo MIPred para el segundo trimestre)[3] apuntan a una estabilización del crecimiento. En términos interanuales, esta evolución se traduce en unas tasas del 2,8% para el primer semestre de 2018.

[3] 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.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN PREVISIÓN PIB TIEMPO REAL 2018 T2. TASA INTERTRIMESTRAL



Fuente: AIReF

Por lo que respecta a la composición del crecimiento en la primera mitad del año, el empuje se ha fundamentado en un mantenimiento de la aportación de la demanda interna, junto con una contribución mínimamente positiva de la demanda externa. El desglose del crecimiento observado en el primer trimestre y previsto[4] para el segundo y el tercero mantiene una composición en línea con la observada en 2017 (tal y como viene reflejado en el Cuadro 1). Dentro de la demanda interna, el consumo privado muestra una consolidación de su crecimiento, apoyándose en la fortaleza del proceso de creación de empleo y el mantenimiento de las condiciones financieras favorables, mientras que el consumo público seguirá evolucionando de forma positiva, pero por debajo del crecimiento agregado. La formación de capital productivo modera sensiblemente su avance, tras la sorpresa negativa del primer trimestre, pasando de tasas interanuales próximas al 7% en la segunda mitad de 2017, a tasas esperadas cercanas al 1%-2% para los dos próximos trimestres. No obstante, el apoyo de la demanda interna y el mantenimiento de las buenas condiciones de financiación y recurso a autofinanciación que muestran las empresas constituyen un soporte para su avance, que tan solo podría verse empañado por un potencial incremento de la incertidumbre. La inversión en construcción, gracias a la recuperación del segmento residencial apoyado por el mantenimiento de unos tipos hipotecarios bajos, seguirá manteniendo un avance superior al 5%. El crecimiento esperado tanto de las exportaciones como de las importaciones se cifra en el entorno del 3%. Estos avances son compatibles con una aportación al crecimiento agregado mínimamente positiva, aun cuando la fase del ciclo agregado sigue siendo alcista.

[4] Ver la publicación en la web de la AIReF de las Previsiones integradas del cuadro macroeconómico

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2018T2 EN TIEMPO REAL (TASA INTERTRIMESTRAL EN %)

Volumen datos CVEC	Tasas intertrimestrales				Tasas interanuales			
	2017T4	2018T1	2018T2	2018T3	2017T4	2018T1	2018T2	2018T3
PIB a precios de mercado	0.7	0.7	0.7	0.7	3.1	3.0	2.8	2.8
Gasto en consumo final privado	0.6	0.7	0.7	0.8	2.5	2.8	2.7	2.8
Gasto en consumo final de las AAPP	0.4	0.5	0.3	0.3	2.4	1.9	1.7	1.5
FBCF. Bienes de equipo + act. cultivados	0.9	-1.6	0.2	0.9	7.7	2.2	2.3	0.3
FBCF. Construcción + Resto FBCF	0.7	2.1	1.6	1.7	4.4	4.3	5.0	6.2
Exportaciones de bienes y servicios	0.3	1.3	0.7	0.9	4.4	3.2	2.9	3.1
Importaciones de bienes y servicios	0.0	1.3	0.7	1.2	5.2	2.8	3.1	3.2
Aportación Demanda Nacional					3.2	2.8	2.8	2.8
Aportación Demanda Externa					-0.1	0.2	0.0	0.1
EPA. Total ocupados	0.5	0.5	0.5	0.6	2.6	2.4	2.1	2.1

Fuente: INE, AIReF

Con relación al conjunto del año, la AIReF[5] sitúa el crecimiento previsto para 2018 en el 2,8% (ver Gráfico 2.1), cifra muy en sintonía con el panel de los principales analistas (ver Cuadro 2). Este avance se fundamenta, al igual que lo expuesto para el primer semestre, en una demanda interna como principal motor, apoyado por una ligera contribución positiva del sector exterior. Asimismo, se espera un mayor dinamismo de los precios, en línea con una mejora progresiva de la brecha de producto. El crecimiento previsto sigue situándose por encima del potencial contribuyendo a cerrar la brecha de producto, completando un ciclo económico completo iniciado hace 20 años. La dinámica cíclica apoya una mayor presión sobre los precios, que tienden a recuperar tasas de crecimiento por encima del 1,5%, concretamente se espera un 1,6% para el avance del deflactor del PIB en 2018 (Gráfico 2.2).

[5] Ver Estudio "Escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes" publicado el pasado 10 de julio de 2018:

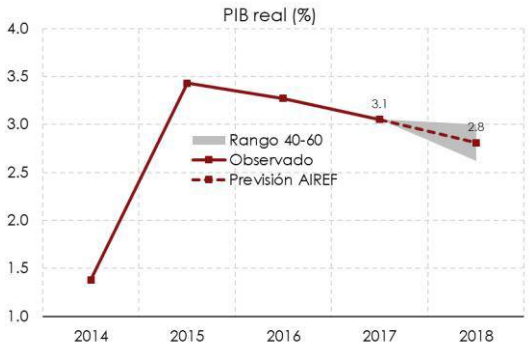
http://www.airef.es/documents/42901/814280/2018+07+17+AIReF_11+Informe_ESTUDIO+2web.pdf/45e367cf-1807-466a-a563-5a9c7cb3ca4b

CUADRO 2. PANEL DE PREVISIONES DE LOS PRINCIPALES ANALISTAS

Previsiones 2018 (tasa interanual)	Consenso FUNCAS	BdE	FMI	COM	AIReF
Ultima actualización	*jul.-18*	*jun.-18*	*abr.-18*	*may.-18*	*jul.-18*
PIB	2.8	2.7	2.8	2.9	2.8
Consumo hogares	*2.4*	*2.4*	*2.3*	*2.3*	*2.3*
Consumo público	*1.6*	*1.5*	*1.0*	*1.9*	*1.3*
FBCF	*4.3*	*4.2*	*4.5*	*4.6*	*5.2*
FBCF B.equipo	*3.8*	*2.5*	-	*5.0*	*4.8*
FBCF Construcción	*4.9*	*5.7*	-	*4.8*	*5.4*
Demanda nacional	*2.6*	*2.5*	*2.5*	*2.7*	*2.7*
Exportaciones	*4.1*	*4.6*	*4.7*	*5.0*	*5.0*
Importaciones	*3.9*	*4.5*	*4.3*	*4.7*	*4.9*

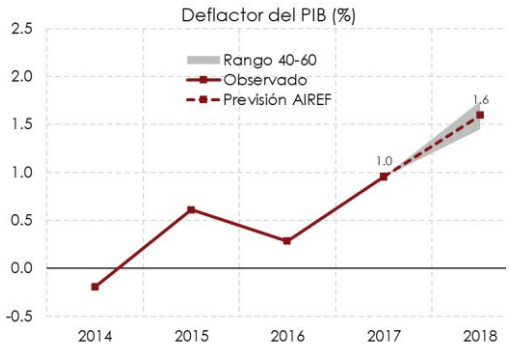
GRÁFICO 2. PREVISIÓN PIB Y DEFLACTOR DEL PIB PARA 2018. TASA INTERANUAL

❶ El PIB previsto para 2018 mantiene una senda de crecimiento robusta, aunque más moderada...



Fuente. Instituto Nacional de Estadística y AIReF

❷ Se espera un mayor dinamismo de los precios...



Fuente. Instituto Nacional de Estadística y AIReF

El mantenimiento de un ritmo notable de crecimiento permitirá una aportación relevante del ciclo económico a la reducción del déficit. Por una parte, el buen comportamiento de la economía previsto para 2018, unido a una elasticidad agregada de los ingresos ligeramente por encima de 1, implica un aumento de la ratio de ingresos sobre PIB. El crecimiento de la masa salarial favorecerá los ingresos vía IRPF y cotizaciones, mientras que la recaudación indirecta se verá impulsada por el avance de los precios y el consiguiente incremento del gasto nominal de los hogares, así como por la recuperación del mercado inmobiliario, tanto de segunda mano como de vivienda nueva. Por su parte, contar con un mayor crecimiento nominal hará

que, junto con una ejecución del gasto acorde a la aplicación de la regla de gasto, se produzca una reducción de la ratio de empleos con relación al PIB. No obstante, las medidas de revalorización de las pensiones y de los salarios de los empleados públicos, que tienen efecto retroactivo desde inicio del año y se harán efectivas durante el segundo semestre del año, tendrán un efecto opuesto y compensatorio.

3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

La AIReF considera *improbable* alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de las Administraciones Públicas del - 2,2% en 2018. Para cumplir el objetivo fijado en 2018 las Administraciones Públicas deberán realizar un ajuste de 0,9 % del PIB respecto al cierre de 2017. Si se toma como referencia los objetivos aprobados por el Acuerdo de Consejo de Ministros, el peso del ajuste recaería sobre la AC y los FSS, 1,6% del PIB, mientras que las Administraciones Territoriales dispondrían de un margen de 0,7% del PIB.

Por subsectores, la AIReF analiza la probabilidad de que se cumplan las previsiones contenidas en la notificación sobre déficit a la Comisión Europea, puesto que refleja un reparto más realista del objetivo de déficit. El 31 de marzo de 2018 el Gobierno comunicó a la Comisión Europea una previsión de cierre para 2018 por subsectores distinta de los objetivos aprobados por Consejo de Ministros (ver cuadro 3). En esta comunicación, el déficit previsto, tanto para la AC como para los FSS es superior al objetivo aprobado, compensándose esta desviación con el superávit previsto para las Corporaciones Locales y el margen derivado de un sobrecumplimiento del objetivo de las CCAA. De esta forma, el Gobierno prevé un ajuste de 0,7% del PIB en la Administración Central y 0,1% en Seguridad Social y CCAA.

CUADRO 3. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2017 (% PIB)

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Cierre 2017	Objetivos ACM 2018	Notificación CE 2018
Administración Central	-1,9	-0,7	-1,2
Seguridad Social	-1,5	-1,1	-1,4
Comunidades Autónomas	-0,3	-0,4	-0,2
Entidades Locales	0,6	0,0	0,6
Total AAPP	-3,1	-2,2	-2,2

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

La probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se ha deteriorado progresivamente por la incorporación de nuevas medidas al escenario central. 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 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 2018 se realizó el 26 de octubre de 2017[6]. La AIReF consideraba *factible* alcanzar el déficit del 2,3% para el total de las AAPP recogido en el Plan Presupuestario y, con una menor probabilidad, también valoraba como *factible* alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestario vigente del 2,2%.
- Tras la presentación del proyecto de PGE para 2018, la AIReF señaló el pasado 17 de abril que se consideraba *factible* pero muy ajustado el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018, siempre y cuando la desviación de la Administración Central y de los Fondos de la Seguridad Social pudiera compensarse con el margen de las Administraciones Territoriales. En esta valoración ya se incluían, entre otros, el impacto del acuerdo con los sindicatos sobre empleo público y la subida de las pensiones de menor importe y de viudedad.
- Posteriormente, las medidas introducidas durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado hicieron modificar esta valoración de *factible* a *improbable* como se plasmó en el Informe de 22 de mayo sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2018 – 2021 (APE).

[6] Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos para 2018 de las Comunidades Autónomas

- La valoración de *improbable* cumplimiento se mantuvo en la evaluación de los datos de ejecución mensuales de marzo y abril.

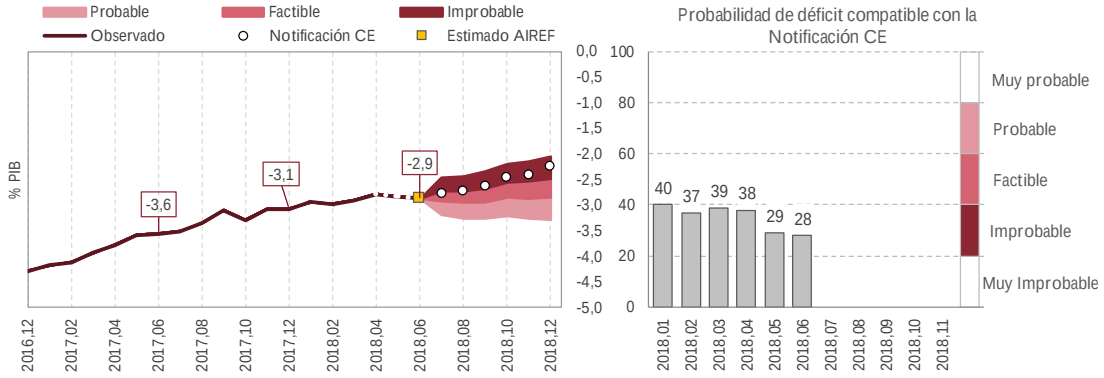
El Estudio elaborado por la AIReF a solicitud del Gobierno sitúa el escenario central de déficit en el 2,7% del PIB para 2018. Este escenario central es el mismo que se ha empleado para valorar en este informe la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2018. Aunque hay un solapamiento en el objeto de análisis de ambos documentos, su objetivo y enfoque es diferente de acuerdo con lo que marca la normativa de la AIReF. Adicionalmente, este informe viene acompañado por los informes individuales de cada una de las CCAA y de aquellas CCLL objeto de seguimiento individual.

La AIReF mantiene que es *factible* alcanzar la previsión de recursos de la APE para el total de las AAPP. De acuerdo con los últimos datos publicados, la AIReF revisó a la baja sus estimaciones de IS e Impuestos Especiales (IIEE), compensada parcialmente por una mayor previsión de ingresos de fondos de la UE. Por otra parte, la reforma del IRPF restará dinamismo a la recaudación, aunque sólo afectará a lo que resta de año.

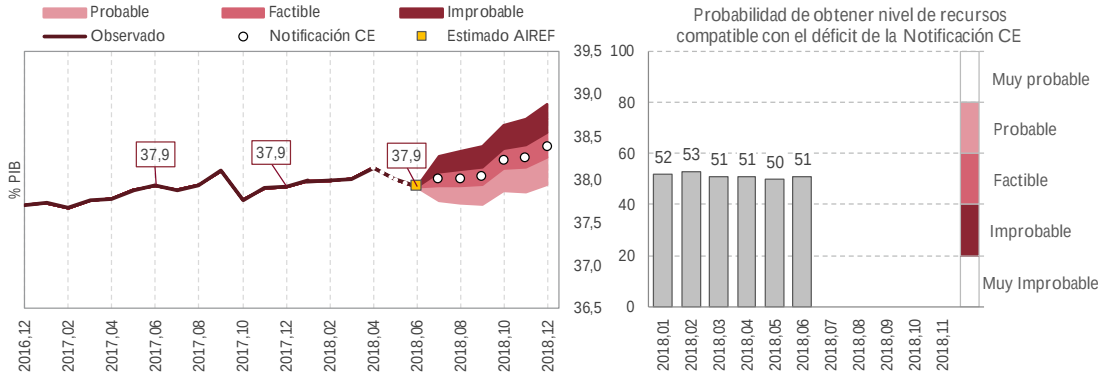
En el caso de los gastos, la AIReF considera muy *improbable* alcanzar el nivel previsto en la APE. La reducción de partidas como el desempleo o los intereses compensa parcialmente los incrementos en las rúbricas de remuneración de asalariados, transferencias sociales e inversión (FBKF). De esta forma, los empleos revertirían su tendencia de consolidación de ejercicios anteriores y que, a menor ritmo, todavía se observa en lo que va de año. En el segundo semestre, el peso de los empleos comenzará a crecer ya que algunas de las medidas adoptadas, como la revalorización de las pensiones o la subida de salarios, se harán efectivas en la segunda mitad del año, si bien con efecto retroactivo.

GRÁFICO 3. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

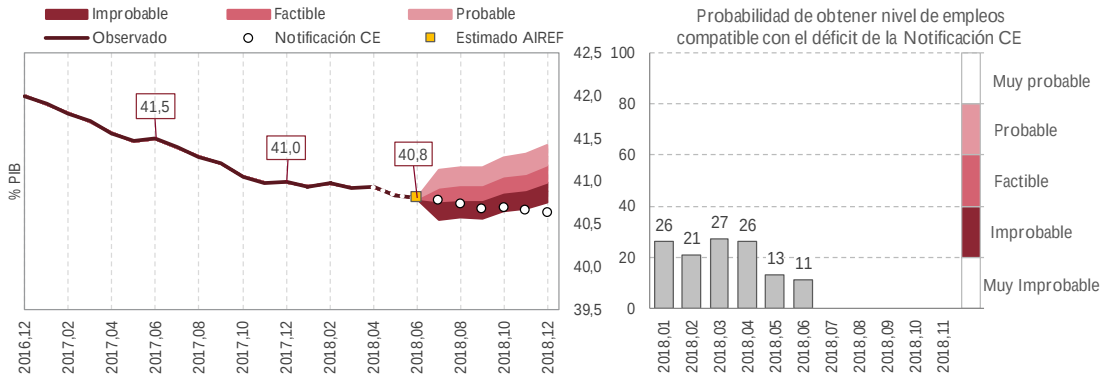
❶ El escenario central de la AIReF sitúa el déficit del total de las AAPP en el 2,7%, resultando *improbable* alcanzar el objetivo del 2,2%



❷ La AIReF considera *factible* alcanzar el nivel de recursos previsto en la APE…



❸…mientras que resulta *muy improbable* alcanzar el nivel de empleos previsto, revirtiéndose así la tendencia a la reducción de ejercicios anteriores



Los últimos datos de ejecución[7] evidencian distintas situaciones para cada uno de los subsectores. Del análisis de la información disponible, que se

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

detalla en los siguientes apartados para cada uno de los subsectores, se puede concluir que el superávit del subsector CCLL, acompañado del margen sobre el objetivo de las CCAA no será suficiente para compensar las desviaciones que se producirán en los FSS y la AC. Por subsectores:

- ✓ En la Administración Central, el nivel de déficit notificado a la Comisión, 1,2% del PIB, pasa a ser considerado *improbable* como consecuencia de los últimos datos incorporados.
- ✓ Se confirma el carácter i*mprobable* de que el déficit de los Fondos de Seguridad Social se sitúe en el nivel notificado del -1,4% del PIB.
- ✓ En las CCAA, se considera *probable* que el subsector cumpla el objetivo de estabilidad fijado para 2018 en el -0,4% del PIB, si bien el elevado riesgo de incumplimiento de la regla de gasto hace que se estime *improbable* alcanzar el saldo notificado a la Comisión Europea que permitiría el cumplimiento simultáneo de ambas reglas fiscales.
- ✓ Los datos de ejecución disponibles de la evolución financiera de las CCLL apuntan a un superávit en 2018 en línea con el ejercicio anterior.

3.1. Administración Central

La AIReF considera *improbable* que la Administración Central alcance el déficit notificado para 2018 de 1,2% del PIB. El Gobierno comunicó a la Comisión Europea una previsión de cierre para 2018 cinco décimas superior al objetivo aprobado. De esta forma, el Gobierno constataba, como había señalado la AIReF en sus informes, la falta de realismo en la fijación de los objetivos por subsectores que emana de la falta de reconocimiento de la situación superavitaria de las CCLL. Asumiendo que, por lo tanto, el objetivo aprobado para la AC no se alcanzaría en ningún caso, la AIReF ha pasado a considerar como referencia relevante para el seguimiento de la actividad de la AC el nivel de déficit notificado, que sería compatible con el cumplimiento del objetivo para el total de las AAPP.

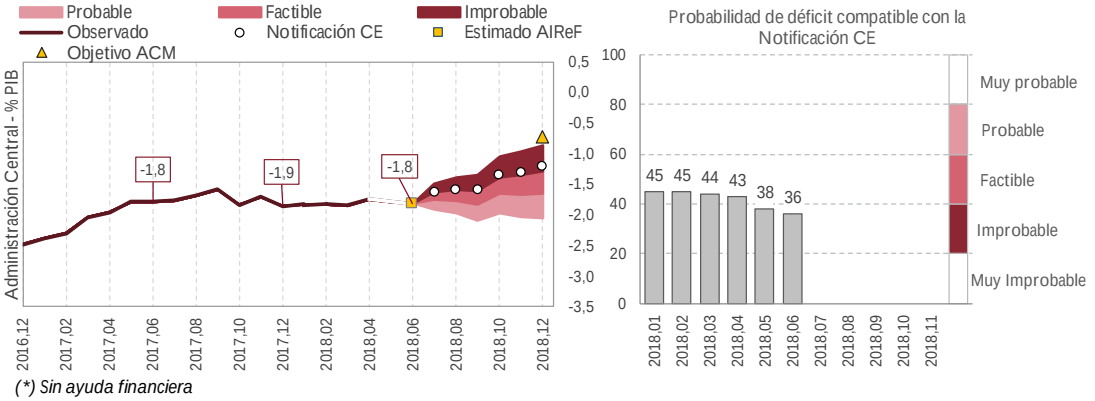
La Administración Central ha mantenido su déficit en el entorno del 1,8% del PIB en el primer semestre de 2018. Esto supone una reducción de 0,1% del PIB respecto al cierre de 2017 en términos de doce meses acumulados, aunque sería un nivel similar al de la primera mitad del año pasado. Los recursos han crecido gracias a la buena marcha del IRPF que refleja el dinamismo de la economía y al incremento de los ingresos no tributarios, principalmente dividendos de Banco de España y Enaire. Por su parte, los empleos mantienen una tendencia creciente iniciada en el último trimestre del pasado ejercicio como consecuencia en 2018 de la mayor aportación al presupuesto de la UE y del incremento de las inversiones.

En la segunda mitad de 2018, se concentrará la reducción del déficit en término de doce meses acumulados. Los recursos crecerán en la segunda mitad del año, principalmente por los ingresos provenientes de la UE, mientras que los empleos estabilizarían su peso en el PIB. Por un lado, entrarán en vigor las medidas contenidas en los PGE como la subida de los salarios de los empleados públicos, la transferencia a la Seguridad Social y la reforma del IRPF, mientras que no se repetirán hasta final de año algunos gastos como el pago de la EPA de la CAM y el crecimiento de las inversiones.

La nueva información incorporada al análisis ha deteriorado la valoración del déficit de la AC. Para el déficit notificado del 1,2% del PIB, la AC tendría que realizar un ajuste de 0,7 puntos del PIB respecto al cierre de 2017. Con la información contenida en el Proyecto de PGE se consideraba *factible* alcanzar la reducción de déficit notificada, pero la valoración de este subsector se agravó en los meses posteriores. Entre los factores negativos, cabe destacar la transferencia aprobada en la tramitación de los PGE para financiar el déficit de la Seguridad Social, los pagos por las EPAs de la CAM y Unnim y el deterioro de las previsiones de recaudación en el Impuesto sobre Sociedades (IS) e Impuestos Especiales (IIEE). Estos factores se han visto compensados sólo parcialmente por el incremento en la previsión de ingresos provenientes de la UE.

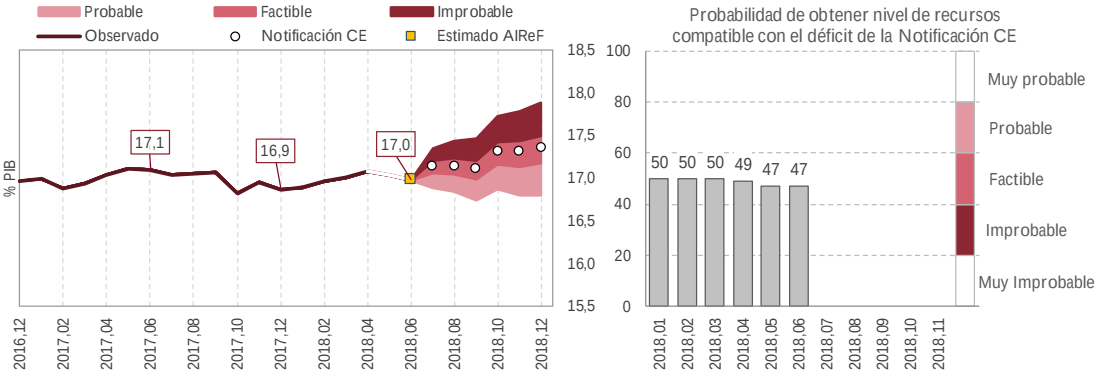
GRÁFICO 4. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

❶ Resulta *improbable* que la AC alcance el nivel de déficit notificado de 1,2% del PIB, habiéndose deteriorado su posición de acuerdo con la última información incorporada

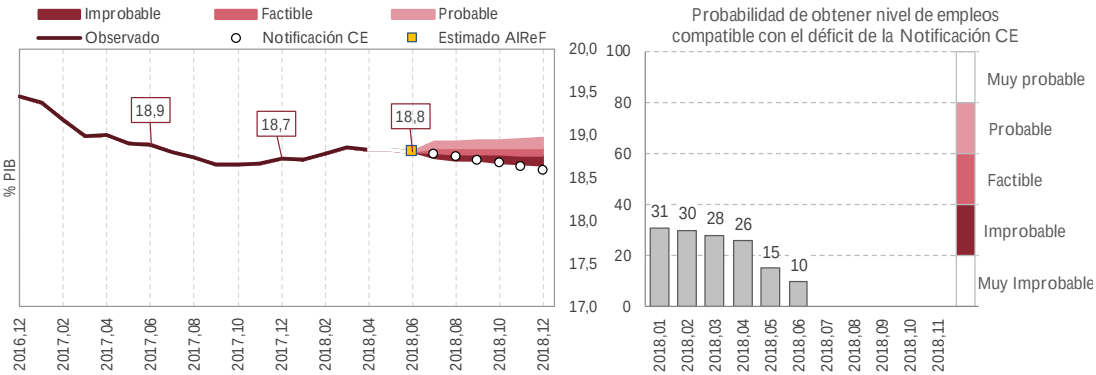


(*) Sin ayuda financiera

❷ Los recursos se situarán en línea con los PGE, puesto que los últimos datos negativos en el IS e IIEE se han visto compensados con el incremento en la previsión de los ingresos no tributarios



❸ Los gastos de la AC mantendrán su peso sobre el PIB en 2018, rompiendo la tendencia de reducción de ejercicios anteriores, principalmente por las medidas incorporadas a los PGE



Recursos no financieros

La AIReF considera *factible* que la Administración Central alcance un nivel de recursos en línea con las previsiones contenidas en los PGE. Las previsiones de la AIReF indican que se mantiene la senda creciente de los recursos en 2018 a pesar de la entrada en vigor de la reforma del IRPF, siendo especialmente relevante la evolución prevista de los recursos no tributarios por, entre otros factores, el previsible incremento de los fondos provenientes de la UE (ver Gráfico 4).

La recaudación por impuestos[8] crece por debajo de lo previsto en los PGE. La buena evolución del IRPF no es suficiente para compensar la peor evolución de IS, IVA e II.EE. por lo que los ingresos tributarios se alejan algo más de las previsiones de los PGE 2018. Los PGE presentados en abril contemplaban un crecimiento de los ingresos tributarios del 6% respecto al cierre de 2017, mientras que los últimos datos publicados hasta mayo recogen un crecimiento del 4,4%, que según datos de la Agencia Tributaria se correspondería con un 4,9% en tasa homogénea de crecimiento. Además, si se descuenta el efecto del Suministro de Información Inmediato (SII) del IVA, el crecimiento hasta mayo sería del 3,9%

La AIReF estima que la recaudación por IRPF estará en línea con las previsiones de los PGE. Hasta la fecha, el IRPF ha crecido un 7,8% en términos de 12 meses acumulados[9], como consecuencia tanto del crecimiento de las bases de retención (principalmente por la creación de empleo) como de la subida del salario medio y por tanto del tipo efectivo. Este crecimiento, por encima del PIB nominal, conduce a que continúe la tendencia a aumentar su peso sobre el PIB en ausencia de medidas. No obstante, este dinamismo se moderará en la segunda mitad del año como consecuencia de la entrada en vigor de la reforma del impuesto, cuyo impacto para 2018 se estima en torno a 900 millones de euros (M€), un 40% del impacto anual total estimado. Por otra parte, la entrada en vigor de la subida de las pensiones y los salarios públicos impulsará también el crecimiento de la recaudación. En

[8] El análisis de los ingresos tributarios se realiza antes de la cesión a las Administraciones Territoriales. ya 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 sujetos a entregas a cuenta, se trasladen íntegramente a la AC (con algunos ajustes), no viéndose afectada la parte cedida a las entidades territoriales hasta el cálculo de la liquidación definitiva en ejercicios posteriores (por diferencia entre el rendimiento definitivo y las entregas a cuenta que se pagaron).

[9] 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 doce meses acumulados. Están actualizadas hasta el último dato disponible: marzo/abril/mayo. El PIB nominal usado sigue la misma metodología.

consecuencia, la AIReF estima un crecimiento para el conjunto del año por encima del 6% en línea con el 6,5% previsto en los PGE.

La AIReF considera *improbable* alcanzar la recaudación del Impuesto de Sociedades (IS) prevista en los PGE. Los datos del primer pago fraccionado en abril fueron peores de lo previsto, llevando a corregir a la baja las previsiones de la AIReF. El IS cae en mayo, en términos de 12 meses acumulados, un -7,2%, lejos del crecimiento del 6,8% registrado en el cierre de 2017. Hasta mayo los ingresos caen un -20,8%. Esto se explica principalmente por el incremento de las devoluciones respecto al año anterior y por un primer pago fraccionado estancado, ya que el incremento en los beneficios de las grandes empresas y PYMES apenas consiguió compensar los descensos registrados por los grupos fiscales. En lo que llevamos de año el peso del IS sobre el PIB se ha visto reducido en 1 décima hasta el 1,9%, nivel en el que previsiblemente se sitúe a final de año. Esta evolución contrasta con el fuerte crecimiento previsto en los PGE del 4,8%.

La conversión de activos por impuestos diferidos de las entidades financieras en créditos exigibles a la administración puede hacer caer más la recaudación por IS. En 2017, las entidades financieras solicitaron por este concepto 512M€ que tendrán impacto en caja en 2018. Adicionalmente, en la autoliquidación del impuesto en julio de 2018 una entidad financiera ha anunciado que solicitará convertir en créditos exigibles frente a la administración tributaria activos por impuestos diferidos por importe de 1.000M€, por lo que se incorporan al escenario central de la AIReF. Esto supondrá una menor recaudación en 2019, aunque en términos de contabilidad nacional, esta operación se registra como un mayor gasto en 2018, año en que se solicitará el pago.

La probabilidad de que la recaudación por IVA alcance la previsión de los PGE se ha reducido. Los últimos datos de recaudación publicados muestran cierta reducción del dinamismo mostrado por esta figura impositiva y han llevado a revisar las previsiones de cierre a la baja, pasando de *factible* a *improbable* por un pequeño margen la probabilidad de alcanzar el objetivo de los PGE. Hasta mayo, la recaudación por IVA acumulada de 12 meses crece un 6,3%, inferior al 7,9% registrado en el cierre de 2017. En los primeros 5 meses de este año los ingresos por IVA crecen un 4,8%, y reducen 1 décima su peso sobre el PIB respecto a lo registrado hasta marzo. Las medidas aprobadas sobre el IVA tienen un impacto reducido en términos de recaudación, algo más de 100M€ entre 2018 y 2019. Por otra parte, la entrada en vigor del SII en 2017 implicó un importante cambio en la gestión del IVA y en su calendario de recaudación trasladando ingresos de 2017 a 2018 por importe de 4.150 M€. Este cambio no tiene impacto en términos de contabilidad nacional, aunque sí ha alterado los datos de caja del último

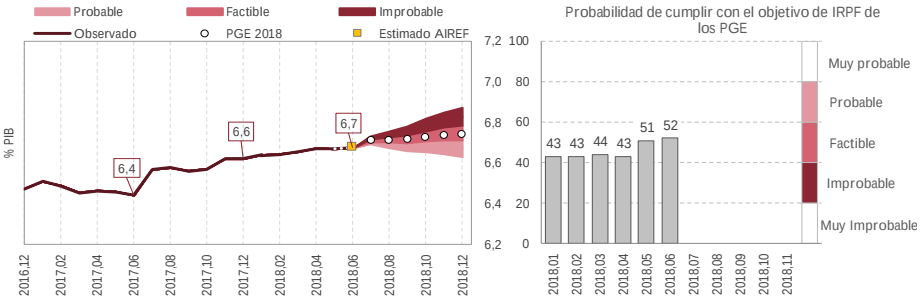
año, de ahí que para 2018 se prevea una tasa de crecimiento del 12,1% en caja frente al 7,1% en contabilidad nacional. Descontando el efecto del SII, el peso de la recaudación sobre el PIB se mantendría constante entorno a un 5,9% del PIB.

La AIReF sigue estimando muy *improbable* conseguir la recaudación de Impuestos Especiales prevista en los PGE. Los II.EE. crecen un 1,4% en mayo, en términos acumulados de 12 meses, lejos todavía del 2,2% registrado hasta diciembre. De esta forma, la moderada subida en Hidrocarburos, 2,2%, se ve lastrada por la ligera caída en Tabacos, -0,2%, y el estancamiento de la recaudación en Alcohol. La previsión de AIReF se sitúa en torno al 1%, lejos del 6.4% previsto en el presupuesto.

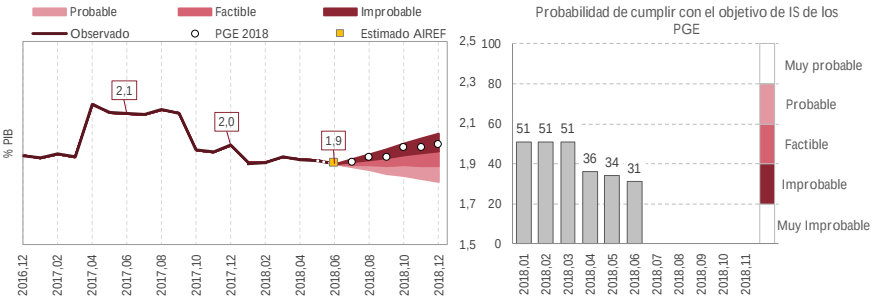
En términos de contabilidad nacional, la evolución en caja señalada en los párrafos anteriores se traduce en un crecimiento los recursos impositivos de en torno a un 7% Con carácter general, la diferencia entre las cifras de caja del Estado antes de cesión y contabilidad nacional recoge, por un lado, el ajuste entre devengo y caja y, por otro lado, la aplicación de la metodología propia de la contabilidad nacional respecto al tratamiento contable de los aplazamientos, devoluciones y recaudación incierta, y en el caso del IRPF, la cesión a las CCAA. Este crecimiento por encima del PIB nominal implica que los recursos impositivos incrementarían su peso sobre el PIB en torno a 3 décimas respecto al cierre de 2017. Este incremento se concentra en mayor medida en los Impuestos corrientes sobre la renta gracias a la positiva evolución del IRPF. Por el contrario, las cotizaciones sociales de la AC mantendrán su tendencia descendente a medida que disminuye la proporción de empleados públicos que cotiza en el régimen de clases pasivas.

GRÁFICO 5. IMPUESTOS EN CAJA

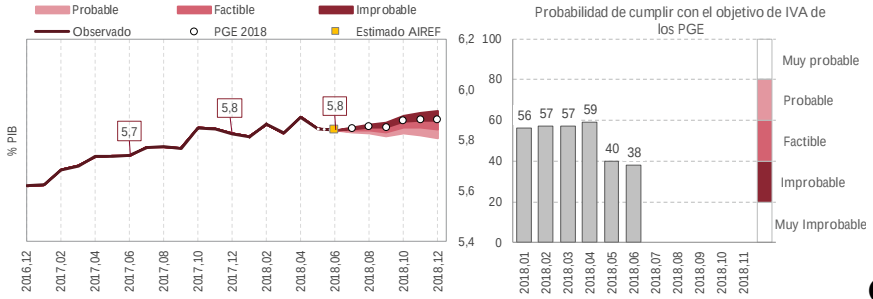
❶ El IRPF, en línea con lo previsto en los PGE, muestra un gran dinamismo, reflejo del crecimiento de las bases y del tipo efectivo, principalmente por la creación de empleo y la subida del salario medio



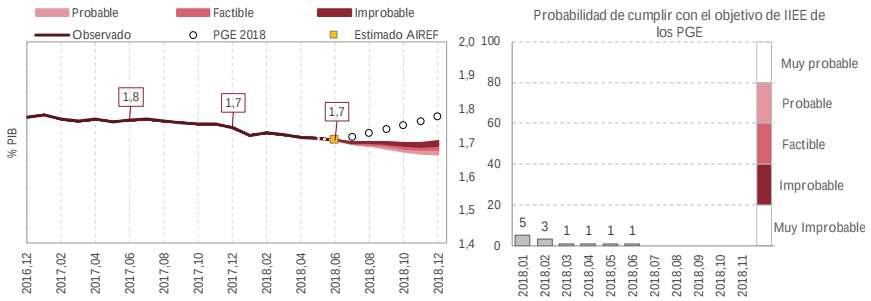
❷ El estancamiento respecto al año anterior del primer pago fraccionado del IS condujo a una revisión a la baja de las previsiones de recaudación por IS, alejándose de las previsiones de los PGE



❸ La probabilidad de que la recaudación por IVA alcance la previsión de los PGE se ha reducido considerando la reducción de crecimiento observada con los últimos datos publicados



❹ Los IIEE continuarán reduciendo su peso en el PIB, situándose el crecimiento lejos de lo previsto en los PGE



Los ingresos no tributarios crecen en 2018 en torno a 2 décimas impulsados por los fondos provenientes de la UE y los dividendos del Banco de España y las empresas públicas. Los ingresos provenientes de la UE registraron en 2016 y 2017 mínimos históricos como consecuencia del retraso en la puesta en marcha del marco plurianual de programación 2014 – 2020 y los cambios normativos derivados del mismo. En este sentido, la regla de descompromiso automático de fondos amplió en un año el plazo para justificar los compromisos programados para cada año, lo que unido al desplazamiento de la programación financiera de 2014 a 2015 han hecho que en 2016 y 2017 no se hayan percibido ingresos significativos ni del periodo anterior ni del actual. Por el contrario, el primer año en el que existe obligación de justificar gastos para evitar el descompromiso automático de los fondos es 2018. Adicionalmente, el propio funcionamiento del sistema hace que las peticiones de reembolso se concentren en la segunda mitad del año e incluso el último mes, añadiendo una incertidumbre adicional al escenario de ingresos. Como consecuencia, la AIReF estima un importante incremento de los ingresos por este concepto a pesar de que sólo se reflejará en los últimos meses del año. Por otra parte, los dividendos del Banco de España, Enaire y SELAE son superiores a los repartidos en ejercicios anteriores de acuerdo con los datos de ejecución del primer semestre.

Empleos no financieros

Los gastos de la AC mantendrán su peso en 2018, rompiendo la tendencia de reducción de ejercicios anteriores. Los gastos presentarán un crecimiento anual próximo al 4,5% en 2018 frente a las caídas registradas en todos los años del periodo 2013-2017. En el primer semestre del año ya se observa este incremento que será más visible en el segundo cuando se visualicen los efectos de las medidas incluidas en los PGE 2018. Los principales determinantes de este incremento han sido en el primer semestre la inversión y la aportación al presupuesto de la UE, mientras que en el segundo será la entrada en vigor de la subida del salario de los empleados públicos la partida que impulse el crecimiento del gasto.

La remuneración de asalariados crece como consecuencia del acuerdo con los sindicatos y otras medidas recogidas en los PGE. A pesar del moderado crecimiento que presenta hasta junio, la remuneración de asalariados, de acuerdo con las estimaciones AIReF, crecerá un 3,1% en 2018 consecuencia de las medidas adoptadas en los PGE 2018 en materia de personal. Este crecimiento incorpora una actualización salarial del 1,75% en 2018 y la equiparación salarial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con cuerpos autonómicos policiales para lo que se destinan 300M€ en 2018. Respecto al número de efectivos en 2018 se mantiene una previsión de moderada reducción en línea con los datos observados, resultado de unas

altas de afiliados al sector público aun inferiores a las jubilaciones de clases pasivas en contraposición a lo recogido en los PGE, que ya prevé la estabilización de la plantilla.

Los consumos intermedios crecen en línea con la tasa de referencia. De acuerdo con los datos de ejecución del primer semestre de 2018, se prevé que los consumos intermedios evolucionen de manera moderada en 2018 con un crecimiento del 2,4%, similar a la tasa de referencia de la regla de gasto.

El gasto en intereses en el Estado se reduce hasta mayo a tasas próximas al 3% y situará el gasto a final de año próximo al 2% del PIB, lo que supone una reducción similar a la de ejercicios anteriores. Hasta mayo los intereses en términos acumulados del Estado se reducen un -2,9% respecto al mismo periodo del año anterior. La AIReF prevé que esta reducción sea aún mayor durante el segundo semestre. En términos de PIB, el gasto en intereses se reduce casi 3 décimas de PIB, ahorro que continuará haciéndose sentir conforme se renueve la cartera de emisiones del Tesoro Público, y se sustituyen emisiones realizadas durante la crisis por otras con menores tipos marginales. Los PGE 2018 no recogen la estimación de intereses en términos de contabilidad nacional que tradicionalmente se incorporaba entre la documentación presupuestaria, por lo que no puede compararse con la previsión de AIReF.

Las transferencias sociales impulsarán el crecimiento del gasto por el impacto de la revalorización de las pensiones de clases pasivas prevista en los PGE. Las pensiones de Clases Pasivas son la partida más importante de estas transferencias y crecerán en el entorno del 5,8% en 2018 resultado del aumento del número de beneficiarios, el efecto sustitución estimado por AIReF y la revalorización del 1,6% recogida en los PGE. Hasta el último mes publicado de ejecución, estos gastos están creciendo por encima del 3% sin incluir la actualización. Esta rúbrica además recoge como gastos los impuestos negativos derivados de la deducción por maternidad, de familia numerosa y de personas con discapacidad a cargo, que crecerán con la incorporación de la nueva deducción a las familias en el IRPF.

Las aportaciones a la UE recuperarán en 2018 su nivel habitual tras el descenso puntual de 2017. La baja ejecución de la política de cohesión en el conjunto de la UE por los retrasos en la implementación del nuevo marco plurianual de programación 2014 – 2020 motivó que en 2017 se aprobara un presupuesto rectificativo de la UE que redujo sustancialmente las aportaciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario. Una vez superados estos retrasos, se prevé que la ejecución del presupuesto comunitario vuelva a los niveles previos y, en consonancia, las aportaciones

de los Estados miembros por recurso IVA y Renta Nacional Bruta volverían también a su nivel previo lo que supondría un incremento del gasto de alrededor de 1,6 puntos del PIB.

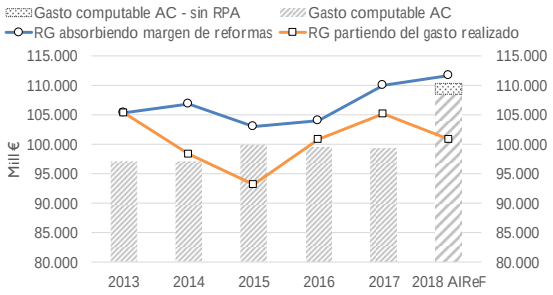
El gasto en inversiones registrará un incremento próximo al 40% por el impacto de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) y los incrementos de inversión recogidos en los PGE. La cuantificación de la RPA por la reversión de las concesiones de las autopistas de peaje presenta importantes incertidumbres, tanto por el importe que alcance el gasto como los posibles ingresos futuros por relicitación. En 2018, la AIReF ha asumido un impacto de 1.800M€ de acuerdo con la información facilitada por el MINHAC. Adicionalmente, los PGE para 2018 recogen un importante incremento de la inversión para el año en curso en el Ministerio de Fomento. Por último, las entregas de los Programas Especiales de Defensa ejercen una presión adicional al alza sobre la inversión.

La materialización de los pagos de los Esquemas de Protección de Activos (EPA) asumidos por el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) suponen un fuerte incremento de gasto en 2018. En febrero de 2018 se ha producido un pago por la EPA de la CAM de 1.429M€, casi el doble del año anterior y se espera un pago por la EPA de Unnim de 320M€, también superior al de 2017 que se deduce del análisis de las cuentas del Fondo de Garantía de Depósitos.

La evolución prevista de los gastos unida al impacto de los cambios normativos de carácter permanente aprobados, determinan un incumplimiento de la regla de gasto en la Administración Central. De acuerdo con las estimaciones realizadas por la AIReF, la AC incumplirá la regla de gasto en 2018, tal y como se observa en el Gráfico 6 con un crecimiento del gasto computable muy por encima de la tasa de referencia del 2,4% establecida para 2018. Las partidas de gasto computable que explican este incremento por encima de la tasa de referencia son varias: la remuneración de asalariados, las prestaciones de clases pasivas, las aportaciones a la UE, la formación bruta de capital y la ayuda a la inversión y otras transferencias de capital. Además del crecimiento del gasto, la AC ha adoptado medidas normativas de reducción de ingresos que tendrán un impacto permanente en la recaudación fundamentalmente en el IRPF que dificulta aún más el cumplimiento de la regla de gasto. En el gráfico 5 se observa que en 2018 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, presentan incrementos importantes después de los mínimos históricos alcanzados en el periodo 2012-2017 consecuencia del proceso de consolidación de los últimos años.

GRÁFICO 6. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO EN AC

❶ La AC incumplirá la regla de gasto en 2018 consecuencia del aumento del gasto computable y del impacto de los cambios normativos de carácter permanente



Fuente: 2013-2017 Informe de cumplimiento objetivos IGAE y 2018 estimación AIReF

❷ El gasto sobre el que la AC tiene cierto nivel de discrecionalidad crece en 2018 después de años de reducción

Fuente: IGAE y estimación AIReF

3.2. Fondos de la Seguridad Social

La AIReF considera *improbable* que los Fondos de la Seguridad Social alcancen el déficit notificado para 2018 del 1,4% del PIB. Asimismo, el cumplimiento del objetivo de déficit del 1,1% del PIB para los FSS se considera *muy improbable*. El objetivo inicial establecido en el Programa de Estabilidad para el subsector de Fondos de la Seguridad Social para el ejercicio 2018 era prácticamente imposible de cumplir en ausencia de medidas adicionales. Adicionalmente, las medidas incluidas en los presupuestos aumentaban el gasto sustancialmente. Si bien se ha creado una nueva transferencia del Estado para financiar el Sistema de Seguridad Social por importe superior a 1.300M€, ésta es insuficiente para compensar el aumento del gasto en pensiones, por lo que la probabilidad de cumplir con el objetivo es aún menor que a comienzo de año.

La afiliación a la Seguridad Social mantiene el buen tono con que finalizó 2017, si bien en los últimos meses comienza a dar señales de ralentización. La afiliación media aumentó interanualmente en junio en un 3,1% frente al 3,4% de enero. La ralentización ha sido particularmente acusada en el Régimen General, el que más influye en la recaudación del sistema, con una tasa interanual que va de un 4,6% en enero a un 4,0% en junio.

Las previsiones de AIReF para el cierre de 2018 sitúan los recursos en el 12,7% del PIB, una décima más que a cierre de 2017. Los recursos de los FSS en términos acumulados de 12 meses hasta abril alcanzan el 12,6% del PIB, 2 décimas menos que un año antes, lo que en parte se explica por la ausencia de transferencias del Estado en favor del SEPE y FOGASA y por la prórroga de

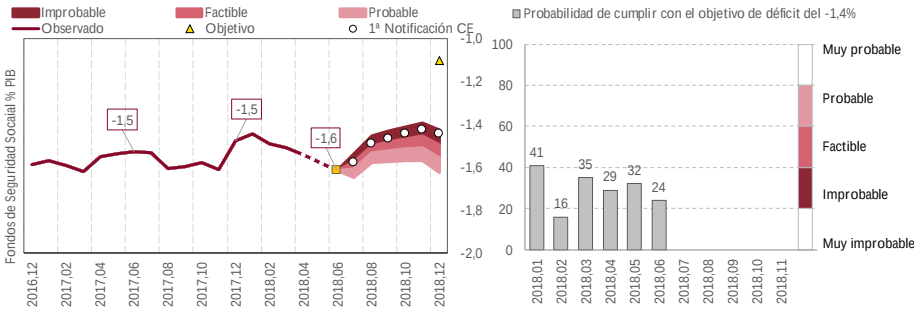
las bases máximas de 2017 hasta la aprobación de los Presupuestos. En tasas de variación, los recursos de los FSS en términos de 12 meses acumulados aumentan hasta abril un 2,8%, gracias al buen comportamiento de las cotizaciones. En este sentido, la previsión de la AIReF es que los recursos de los FSS para final del periodo crezcan a una tasa ligeramente superior al 4,5%. De esta forma, las cotizaciones en términos acumulados crecen hasta abril al 5,6%, siendo previsible que este crecimiento se modere en lo que queda de ejercicio.

La previsión de la AIReF para el cierre del ejercicio sitúa los empleos en el 14,3% del PIB. Los empleos no financieros en términos de 12 meses acumulados suponen en abril el 14,2% del PIB, 1 décimas menos que en abril de 2017. En tasas de variación los empleos aumentan un 2,9% hasta abril. La AIReF prevé que este crecimiento se acelere a lo largo del ejercicio por el crecimiento de las pensiones debido a la revalorización aprobada en la Ley de Presupuestos. El gasto en pensiones que crecerá a una tasa cercana al 5,3%, muy por encima del 3% en que se venía manteniendo en los últimos ejercicios y las prestaciones por desempleo se estabilizarán en términos interanuales después de unos años de fuerte descenso.

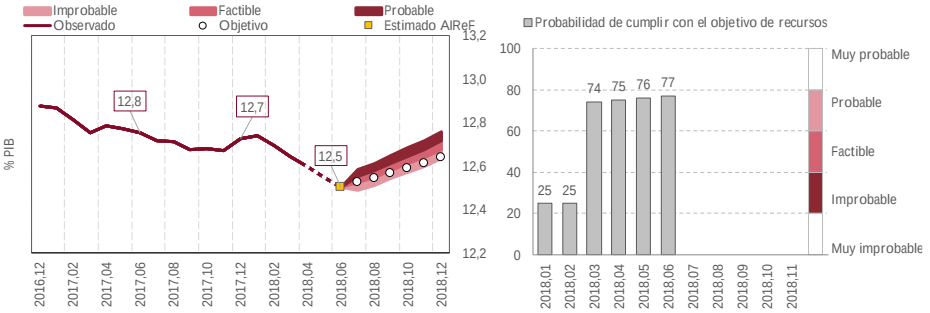
Esta evolución de los recursos y los empleos provoca que la previsión de déficit se mantenga en línea con el cierre de 2017 y en el entorno del 1,5%. El fuerte crecimiento de la afiliación y un, aún moderado, pero creciente aumento de las bases de cotización y un aumento de las transferencias del Estado compensan parcialmente el crecimiento del gasto. El incremento de las transferencias se produce para financiar los complementos a mínimos, que aumentan con las subidas de pensiones, pero también a través de una nueva transferencia específica para financiar al Sistema de Seguridad Social. Por otra parte, el gasto se ve impulsado por el crecimiento inercial, en el entorno del 3%, por el fin de la caída del gasto en desempleo y por la revalorización de las pensiones en un 1,6%, junto con el 3% de aumento de las pensiones mínimas y el aumento de las pensiones de viudedad.

GRÁFICO 7. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

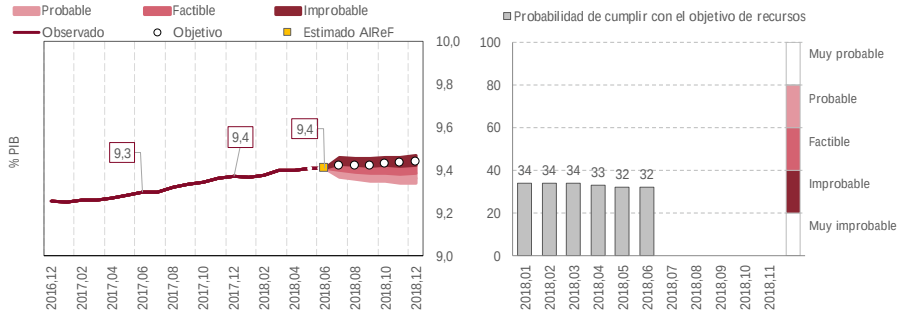
❶ La AIReF considera *improbable* alcanzar el déficit para el subsector de Fondos de la Seguridad Social comunicado en abril



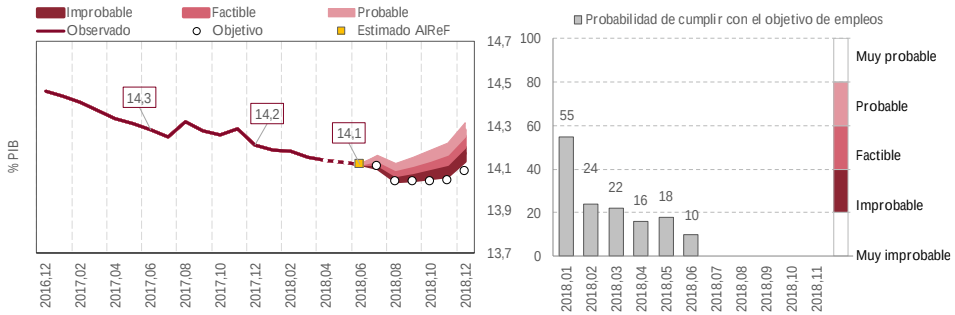
❷ Si bien tras la creación de una nueva transferencia para la financiación del sistema de Seguridad Social se considera *probable* el cumplimiento del objetivo de recursos…



❸ … es *improbable* conseguir el objetivo de cotizaciones contenido en los PGE…



❹ …y la revalorización de las pensiones aprobadas hacen *muy improbable* alcanzar los empleos compatibles con el déficit notificado para el subsector



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

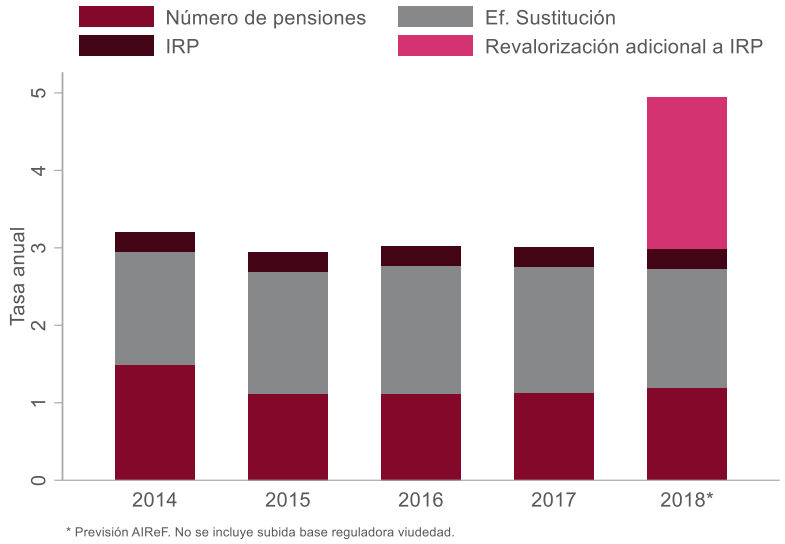
De acuerdo con las previsiones de AIReF, el Sistema de Seguridad Social mantendrá en 2018 un déficit similar al de 2017. Las cotizaciones sociales crecerán con fuerza, por encima del 5%, y las transferencias del Estado crecerán ligeramente después de años cayendo por la pérdida de peso de los complementos a mínimos. Los ingresos por rendimientos del Fondo de Reserva confirman su peso testimonial, con apenas 300M€.

La evolución del mercado laboral y el paulatino aumento de las bases de cotización permitirán un crecimiento de cotizaciones en el entorno del 5,1%. Este crecimiento es ligeramente inferior al registrado en 2017 (5,3%). El crecimiento de las bases de cotización continúa aumentando paulatinamente en línea con la inflación, y sin una aportación en este aumento del crecimiento de las bases máximas legales, que aumentan solo un 1,4% en 2018 frente al 3% del 2017. Los datos de ejecución presupuestaria a mayo reflejan un crecimiento de las cotizaciones de ocupados del 5,8% y de las de desempleados del 1,7%, debido al crecimiento de los beneficiarios de prestación contributiva frente a los de subsidio.

Los rendimientos del Fondo de Reserva continúan con su senda de reducción en 2018. Tras alcanzar su máximo nivel en 2011 con un importe de 66.815M€, el Fondo de Reserva (FRSS) ha ido disponiendo de sus recursos hasta cerrar el año 20176 con un importe de unos 8.000M€. Esto, junto con la reducida rentabilidad de la deuda pública en la que invierte el Fondo de Reserva lleva a la previsión de que los ingresos por rendimientos del mismo apenas alcancen los 300M€ en 2018.

El gasto en pensiones crecerá por encima del 5% debido a la revalorización aprobada en los presupuestos y a la subida de las pensiones de viudedad. Los PGE para 2018 contemplan una revalorización general de un 1,6% para 2018 y una del 3% para las pensiones mínimas y no contributivas. Adicionalmente, se establece una subida de buena parte de las pensiones de viudedad de aproximadamente un 8%. Todo lo anterior supone que el gasto crecerá en más de dos puntos por encima del 3% en que venía aumentando en los años anteriores, fruto de la aplicación del IRP que limitaba la revalorización en la práctica a un 0,25%.

GRÁFICO 8. DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO EN PENSIONES



Se prevé que en 2018 se produzca una ligera insuficiencia en la dotación del gasto para la prestación de incapacidad temporal. Los PGE prevén un aumento del gasto de un 3,4% que la AIReF considera que es muy inferior al que se producirá realmente, más cercano al 8%. Ello resultará en una insuficiencia de unos 400M€ en esta partida.

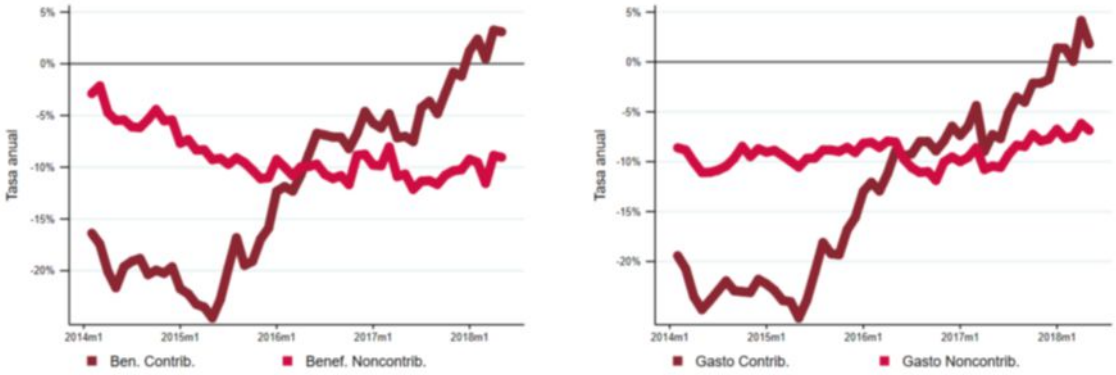
Se mantiene el recurso a préstamos del Estado para financiar el déficit de la Seguridad Social. En junio se han dispuesto 7.500M€ de los 13.830M€ previstos en el PGE 2018 del préstamo del Estado. Este préstamo, como el concedido en 2017, no devengará intereses y tiene un plazo máximo de cancelación de 10 años. El préstamo inicialmente propuesto se vio reducido en la tramitación parlamentaria en unos 1.333M€ como consecuencia de la inclusión de una nueva transferencia del Estado "Para apoyar su equilibrio presupuestario" por esa misma cuantía.

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

El Servicio Público de Empleo Estatal presentará en 2018 un superávit de algo más de una décima del PIB, inferior al presentado en 2017 pero que se alcanzará por primera vez sin recurrir a transferencias del Estado. Unas cotizaciones que crecen cerca del 6% y un gasto que se prevé que se estabilice respecto a 2017 son la causa de este excedente, que hace innecesaria la transferencia que venía recibiendo del Estado. El gasto, sin embargo, ha dejado de caer después de unos años de fuerte reducción. La causa es la normalización del mercado de trabajo y el reequilibrio entre

prestaciones contributivas (que están aumentando) y no contributivas (que han dejado de caer al ritmo al que venían haciéndolo).

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y EL GASTO EN DESEMPLEO



Respecto al FOGASA el superávit en 2018 se prevé semejante al de 2017. Los últimos datos de ejecución presupuestaria publicados apuntan a un superávit a final de ejercicio de aproximadamente 100M€.

3.3. Comunidades Autónomas

La AIReF considera *probable* que el subsector cumpla el objetivo de estabilidad fijado para 2018 en el -0,4% del PIB. El análisis realizado incorpora los últimos datos de ejecución disponibles (abril), la evaluación de los PEF, la información remitida por las CCAA y los recursos del sistema de financiación comunicados a la fecha. Con esta información se mantiene la valoración para el subsector del informe de presupuestos y de la última publicación sobre el seguimiento mensual.

Sin embargo, el elevado riesgo de incumplimiento de la regla de gasto hace que se estime *improbable* alcanzar el saldo inferior notificado a la Comisión Europea, del -0,2% del PIB, que permitiría el cumplimiento simultáneo de ambas reglas fiscales. La evolución prevista actualmente para los empleos apunta un crecimiento cercano al 4%, que resulta mayor al esperado inicialmente, lo cual eleva el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para el subsector. Se considera *improbable* que se lleve a cabo una ejecución del gasto que permita alcanzar un saldo compatible con el cumplimiento de ambas reglas fiscales (ver gráfico 10).

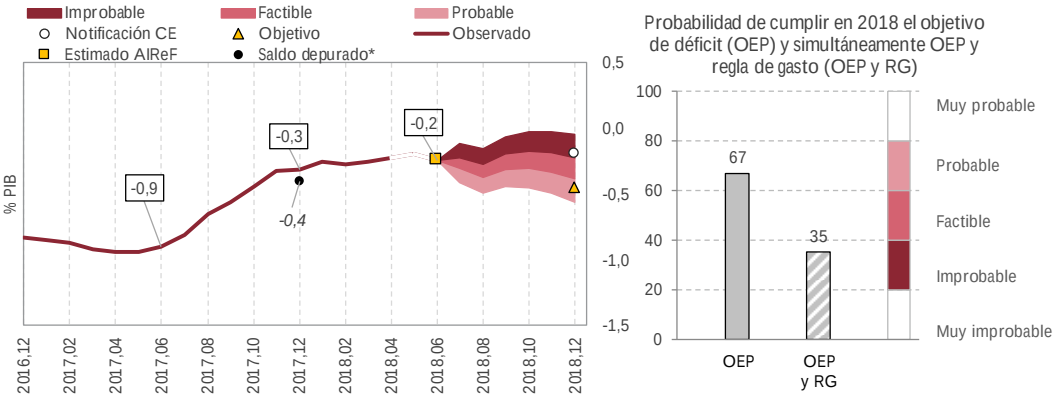
En el primer semestre de 2018, las CC.AA. han reducido su déficit acumulado anual una décima, hasta el -0,2% del PIB. La mejora en el saldo se deriva de la estabilización de los ingresos en términos de PIB, tras el incremento de los recursos del sistema de financiación en la segunda mitad de 2017 y de la reducción del peso de los gastos en una décima del PIB. Esta evolución confirma la esperada por la AIReF en anteriores informes para los ingresos, pero arroja un crecimiento ligeramente superior al previsto en los empleos corrientes.

En el segundo semestre la presión al alza de los empleos y la no reiteración de los ingresos extraordinarios de 2017 elevarían el déficit al 0,3% del PIB[10]. En el segundo semestre del año, se espera, por un lado, que continúe el comportamiento de los recursos hasta los últimos meses del año, en los que se moderará el crecimiento al no reiterarse los ingresos extraordinarios del ejercicio anterior derivados de regularizaciones de ejercicios anteriores de los flujos económicos del Convenio con Navarra y el Concierto Económico con País Vasco; por otro, que se acentúe la presión al alza de los empleos, especialmente por el efecto de sentencias y la ejecución de las inversiones.

[10]Como en anteriores informes, la AIReF analiza la evolución de los recursos y empleos autonómicos en términos netos, considerando como menor ingreso los pagos que las CC.AA. de régimen común efectúan al Estado por el sistema de financiación autonómica.

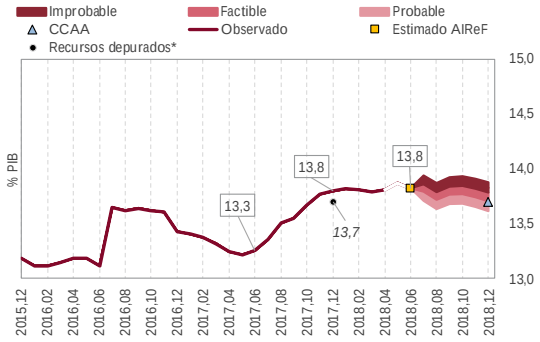
GRÁFICO 10. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

❶ El escenario central de la AIReF sitúa el déficit de las CCAA en el -0,3%, resultando *probable* alcanzar el objetivo del -0,4% pero *improbable* alcanzar el -0,2% que permitiría también el cumplimiento de la regla de gasto, dado que....



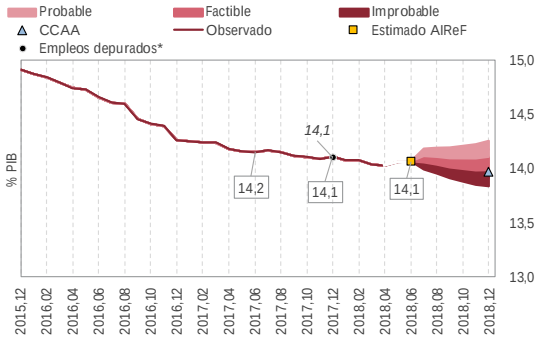
(*) Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

❷.... los recursos crecerán cerca del 4%, lo que supondrá al cierre una caída de una décima de su peso en el PIB respecto al año anterior, ...



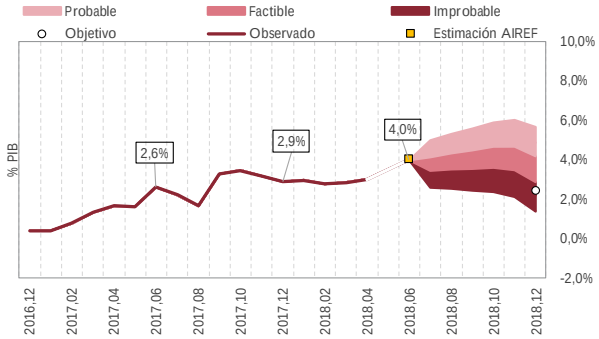
(*) Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en País Vasco y Navarra

❸ ...pero se espera en los empleos una tasa de variación superior a las de años anteriores, cercana al 4%, por el impacto de las medidas del PGE, el mayor gasto cofinanciado y sentencias con impacto en gasto en varias CCAA...



(*) Eliminado el efecto de las regularizaciones de ejercicios anteriores en Navarra

❹... por lo que se estima que el gasto computable previsiblemente crecerá por encima de la tasa de referencia de la regla de gasto fijada en el 2,4%.



Se espera que los recursos crezcan cerca del 4%, lo que supondría una caída de una décima de su peso en el PIB. En el primer semestre los recursos mantienen el peso en el PIB del cierre de 2017, esperándose para el segundo semestre del año la regularización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha de acuerdo con la prórroga de los PGE y unos menores ingresos respecto a 2017 por los ingresos extraordinarios de la regularización de ejercicios anteriores derivados del Convenio de Navarra y el Concierto de País Vasco (que supusieron más de una décima del PIB para el subsector) y que no volverán a repetirse en 2018. Por otro lado, se espera una mejora de los fondos procedentes de la UE. .

Este crecimiento viene propiciado por la evolución de los recursos del sistema de financiación, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y los fondos procedentes de la Unión Europea, que compensan la caída los ingresos afectados por operaciones extraordinarias en 2017. El crecimiento de los recursos del sistema de financiación autonómica de las CCAA de régimen común, que representan el 65% de los ingresos netos totales para el conjunto de las CCAA será del 4%, en línea con el resto de los ingresos, que presentan sin embargo diferente comportamiento:

- De acuerdo con el modelo de previsión desarrollado por la AIReF, se estima que los ingresos por ITPAJD, pueden alcanzar una tasa de variación cercana al 14%.
- Los ingresos por tasas y precios públicos mantendrán el nivel de 2017, excepto por los ingresos extraordinarios estimados en la C. Valenciana procedentes de liquidaciones de concesiones sanitarias. Al margen de estos ingresos no recurrentes, los incrementos tendenciales pueden quedar compensados por las reducciones en las tasas universitarias que se deriven de la disposición final décimo cuarta de la Ley de PGE relativa a la modificación de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades.
- Las transferencias de las Diputaciones Forales a percibir por el País Vasco experimentarán una minoración de en torno al 6% al no replicarse los ingresos extraordinarios que tuvieron lugar en 2017. Una situación similar se replica en Navarra, si bien con menor impacto en el total CCAA.
- Se prevé una minoración de la recaudación el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, derivada de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en varias CCAA.
- Por último, se estima un crecimiento significativo de los ingresos por fondos de la UE que desde 2015 han experimentado tasas de crecimiento negativas, como consecuencia de la necesidad de certificación de gastos cofinanciados para no perder los fondos

programados en el actual periodo de programación. Sin embargo, existe una gran incertidumbre al respecto debido a factores difíciles de valorar, como el impacto que puedan tener los nuevos mecanismos de control en el programa operativo, la existencia de nuevas líneas de cofinanciación o las dificultades en la certificación.

Se estima que los empleos crecerán cerca del 4%, ligeramente por encima de lo esperado, lo que eleva el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. Considerando los datos de ejecución, se espera que los empleos del subsector hasta junio reduzcan una décima su peso en el PIB, con crecimientos interanuales en torno al 3%. En el segundo semestre, se esperan crecimientos más acusados derivados de la entrada en vigor de los PGE, acentuándose ligeramente el crecimiento en el último mes por la previsible ejecución de gastos cofinanciados por fondos de la UE en mayor cuantía que en el ejercicio anterior y por el impacto de sentencias en varias CCAA.

El gasto sanitario y educativo puede crecer por encima del 3% como consecuencia de factores estructurales y del Acuerdo con sindicatos sobre la remuneración de empleados públicos. Del modelo de estimación de gasto sanitario y educativo desarrollado por la AIReF se derivan un aumento de los principales gastos corrientes asociados a estas partidas (remuneración de asalariados, consumos intermedios y transferencias sociales en especie) del 3,5% y 2%, respectivamente. A ello se une el efecto adicional estimado en los gastos de personal por el Acuerdo con los sindicatos.

Se espera que los empleos de capital crezcan próximos al 15% por los gastos cofinanciados por la UE y el impacto de operaciones de carácter no recurrente. En paralelo con el aumento de ingresos por fondos de la UE, se espera un crecimiento de los gastos cofinanciados. Es previsible que se realice un esfuerzo desde las CCAA para aumentar la certificación y no perder los fondos programados en el actual programa operativo (2018 es el primer año en el que existe obligación de justificar gastos para evitar el descompromiso automático de los fondos). Se ha incorporado, además, el impacto de sentencias, de acuerdo con la información proporcionada por las CCAA, que suponen más de media décima de PIB. Por último, no se espera un impacto significativo sobre el déficit del subsector por la aplicación de la disposición sobre las inversiones financieramente sostenibles, dado que su entrada en vigor podría dilatarse y afecta a pocas CCAA, cuyo peso en el conjunto es moderado.

Se estima que el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto será superior a la tasa de referencia del 2,4% fijada para 2018, apreciándose un riesgo alto de incumplimiento de la regla en el subsector.

Hasta abril, el crecimiento del gasto computable para el conjunto de las CCAA ha sido del 3,4%. Dicho gasto puede mantener tasas ligeramente crecientes hasta el último mes en que, a pesar del aumento esperado en los empleos, la corrección derivada del cómputo de los gastos cofinanciados por fondos de la UE, las medidas normativas y del efecto de las inversiones financieramente sostenibles disminuiría la tasa de variación del gasto computable, si bien superando la tasa de referencia del 2,4%.

Por último, existen una serie de sentencias de las que se desconoce su momento de imputación y su impacto, que, de materializarse en 2018, afectarían tanto al déficit como al crecimiento del gasto computable. El impacto de estas sentencias no se ha incluido en el escenario de 2018, si bien, de recaer finalmente en el ejercicio, su efecto máximo conjunto podría suponer en torno a una décima adicional de déficit en el subsector. Es el caso de la reversión de la concesión de Aigües Ter Llobregat en Cataluña, el coste para la C. Valenciana de demolición de dos edificios en Benidorm o la posible reclasificación en Andalucía de la asociación público-privada de Metro de Sevilla.

En el análisis individual, se mantienen las previsiones de informes anteriores, apreciándose, en general, *factible* o *probable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero con riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para la mayoría de las CCAA. No se han recogido modificaciones sustanciales en la información disponible respecto a la analizada en anteriores informes, excepto por la información adicional proporcionada respecto a las previsiones liquidaciones de concesiones sanitarias en la C. Valenciana, de fondos de la UE en Andalucía y operaciones puntuales (efecto de sentencias) esperadas en Andalucía e Illes Baleares, que han dado lugar a un cambio en la calificación de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en la C. Valenciana y en las Illes Balears. En el resto de los casos, la información actual disponible y la ejecución de primer semestre confirman las previsiones efectuadas, por lo que se mantiene las valoraciones de informes anteriores, excepto para Galicia, que mejora su probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad a *muy probable*. El detalle del análisis individual se recoge en los informes publicados para cada comunidad junto con este informe.

La AIReF considera *improbable* para tres comunidades el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Sólo para las CCAA de la C. Valenciana, Extremadura y Región de Murcia se aprecia *improbable* o *muy improbable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad, lo que ya se manifestó en el reciente informe de los PEF para las dos últimas, que recogieron recomendaciones específicas en este sentido. En el caso de la C. Valenciana, en el informe del PEF se consideró *factible* el cumplimiento del

objetivo de estabilidad para la comunidad, condicionado a la realización efectiva de los ingresos extraordinarios esperados de liquidaciones de concesiones sanitarias, estimadas por la comunidad en 300M€ para 2018. En este sentido, se recomendó la incorporación en el plan de la información adicional detallada que justificara la materialización en el año de dichos ingresos. Con la información actual al respecto remitida por la comunidad, la AIReF considera que los ingresos esperados sólo podrán materializarse en el ejercicio en una tercera parte, dado el estado de tramitación de los expedientes y la posibilidad de que se concedan aplazamientos sobre las liquidaciones que puedan practicarse. No cumpliéndose la condicionalidad señalada, se considera *improbable* para la comunidad el cumplimiento del objetivo de estabilidad que, adicionalmente se ve afectado de forma negativa por la indemnización derivada de la sentencia que obliga a la demolición de dos edificios en Benidorm. En el resto, se aprecia *factible* o *probable* cumplir dicho objetivo de forma más o menos ajustada u holgada.

Respecto a la regla de gasto, cuatro CCAA presentan riesgos altos de incumplimiento de la regla (Andalucía, Illes Balears, Madrid y Cantabria) y para nueve, dicho riesgo se aprecia moderado, con diferentes grados de tensión. Se mantienen las valoraciones señaladas en informes anteriores, salvo en el caso de Cantabria, en la que la evolución apreciada del gasto a la fecha eleva el riesgo de incumplimiento.

CUADRO 4. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y RIESGO DE INCUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO 2018 POR CCAA. COMPARATIVA CON ANTERIORES INFORMES. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE AMBAS REGLAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Probabilidad cumplimiento objetivo estabilidad 2018 -0,4% PIB		Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto 2018 2,4%		Probabilidad de cumplimiento simultáneo de las dos reglas (informe previsiones de cierre 2018)
	Informe de presupuestos iniciales/PEF	Informe previsiones de cierre	Informe de presupuestos iniciales/PEF	Informe previsiones de cierre	
Andalucía	Probable	Probable *(*)(*)*	Riesgo alto	Riesgo alto *(*)(*)*	Improbable
Aragón	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Factible
Asturias	Probable	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado	Factible
Illes Balears	Muy probable	Probable	Riesgo alto (*)	Riesgo alto *(*)*	Muy improbable
Canarias	Muy probable	Muy probable	Riesgo bajo (*)	Riesgo bajo *(*)*	Probable
Cantabria	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo alto	Improbable
Castilla y León	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Factible
Castilla-La Mancha	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado	Factible
Cataluña	Factible	Factible *(*) (*)*	Riesgo moderado	Riesgo moderado *(*) (*)*	Factible
Extremadura	Improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado	Improbable
Galicia	Probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado	Factible
Comunidad de Madrid	Probable	Probable	Riesgo alto	Riesgo alto	Improbable
Región de Murcia	Muy improbable	Muy improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado	Muy improbable
CF de Navarra	Muy probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado *(*)*	Factible
País Vasco	Muy probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado *(*)*	Factible
La Rioja	Probable	Probable	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Probable
C. Valenciana	Factible, condicionado	Improbable *(*) (*)*	Riesgo moderado	Riesgo moderado *(*) (*)*	Improbable

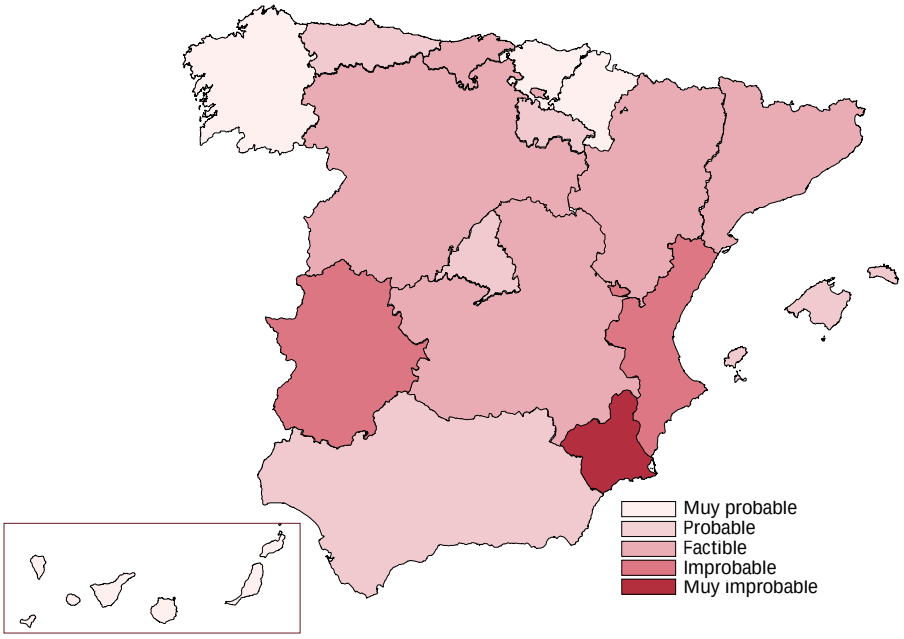
(*) La aplicación efectiva, en su caso, de la DA 116ª de los PGE facilitaría el cumplimiento de la regla en Canarias, Illes Balears, Navarra y País Vasco, reduciendo el riesgo apreciado.

(*)(*) La materialización en el ejercicio 2018 de los pasivos contingentes detectados en estas CCAA podría suponer para Cataluña la improbabilidad de cumplir el objetivo de estabilidad, acentuaría la improbabilidad para la C. Valenciana y para estas CCAA y Andalucía, elevaría el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

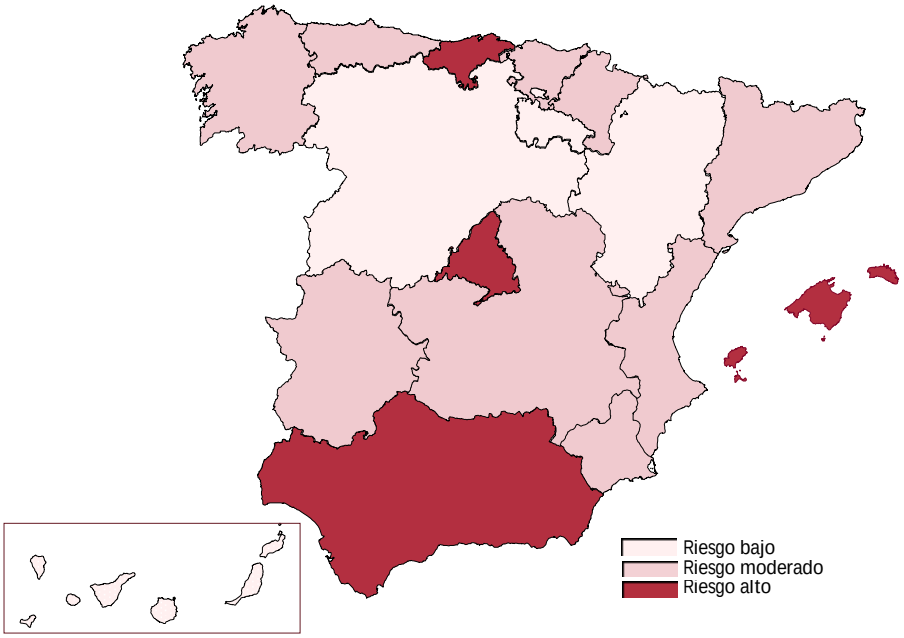
Fuente: Estimaciones de AIReF

GRÁFICO 11. ANÁLISIS INDIVIDUAL POR CCAA

❶ Sólo en tres CCAA se aprecian dificultades para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria del -0,4% del PIB, mientras que...



❷ ... se aprecian riesgos *moderados o altos* de incumplimiento de la regla de gasto en trece CCAA



3.4. Corporaciones Locales

La AIReF estima muy *probable* que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad en 2018, siendo *factible* obtener un superávit que, aunque ligeramente inferior, se mantenga en el 0,6% del PIB. Las previsiones para 2018 parten de los últimos datos publicados de contabilidad nacional e incorporan el impacto estimado de las medidas incluidas en los PGE y en la APE 2018-2021 y de otras normas específicas. En base a esta información, la AIReF estima *factible* que el subsector CCLL replique los resultados de superávit de 2017 y 2016, consecuencia de un incremento de los ingresos homogéneos[11] de en torno al 2%, en consonancia con el crecimiento interanual medio de los últimos años, y de un aumento de los gastos homogéneos de alrededor del 3%.

La información facilitada por el MINHAC a partir de la información enviada por las intervenciones locales[12], que presenta una alta representatividad (incluye el 87% de los ayuntamientos y el 100% de las Diputaciones o entes asimilados) y las últimas publicaciones del Banco de España sobre variaciones de activos y pasivos financieros, confirman que el superávit de las CCLL en 2018 podría alcanzar los niveles del año anterior.

La AIReF prevé que el subsector CCLL obtenga en 2018 un superávit cercano al de 2017, que permitiría cumplir con el objetivo de estabilidad y la regla de gasto. Como ya se puso de manifiesto en el Informe sobre los Presupuestos para 2018 de las CCLL, el cumplimiento conjunto de ambas reglas exige liquidar cada año con superávit, aspecto que no se ha tenido en cuenta en la fijación de los objetivos anuales, a pesar de que el artículo 11 de la LOEPSF, señala que las CCLL deberán mantener una posición de equilibrio o superávit, y las notificaciones del Reino de España a la Unión Europea reconocen contar con un superávit local estimado en más de 7.000M€, lo que ahonda en la necesidad de hacer coherentes los objetivos anuales que se fijen con los resultados esperados.

La AIReF estima que las medidas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de este año tendrán un impacto limitado este año. La AIReF considera que, en 2018, las medidas incluidas en los PGE que afectan

[11] Para hacer una comparación homogénea, ambas corrientes se han depurado del efecto extraordinario en 2017 de la regularización del cupo vasco de ejercicios anteriores, que supuso casi 1.400M€ de recursos adicionales de las Diputaciones Forales y alrededor de 1.000M€ de empleos por la aportación de éstas a la Comunidad Autónoma del País Vasco

[12] 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.

a las CCLL no tendrán, en su conjunto, entidad suficiente como para alterar el superávit previsto, bien por requerir de desarrollo normativo o bien por necesitar de tramitaciones que impiden gran parte de su realización en el ejercicio en curso. Estas medidas son las siguientes:

- ✓ Modificación del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, por la que el elemento fundamental de la base imponible del IBI (valor catastral) se va a fijar en función de los precios de mercado comunicados por los fedatarios públicos según las transacciones realizadas.
- ✓ Efecto de las medidas de elevación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, así como de reposición de efectivos en las entidades locales en situación de estabilidad presupuestaria.
- ✓ la prórroga de la norma sobre la aplicación del superávit presupuestario y la ampliación del ámbito objetivo y temporal de las inversiones financieramente sostenibles (IFS).[13]

La AIReF considera *improbable* que los recursos de las CCLL a fin de 2018 repliquen, en términos homogéneos y en porcentaje del PIB, los resultados del año anterior. Los recursos locales homogéneos crecerán alrededor del 2%. Este aumento se explica por el crecimiento de los ingresos tributarios, de alrededor de un 3%, sobre todo en lo que respecta a los impuestos vinculados al sector inmobiliario. Los ingresos por transferencias entre administraciones públicas (fundamentalmente del sistema de financiación) crecerán alrededor del 5%.

Las principales incertidumbres en la estimación de ingresos vienen determinadas por el impacto sobre la recaudación del Impuesto sobre el Incremento de los Valores de Terrenos de Naturaleza Urbana de las sentencias del Tribunal Constitucional de 2017. Estas declaran la inconstitucionalidad de la fijación del hecho imponible cuando no exista ganancia patrimonial, ya que las devoluciones de ingresos que suponen dependen de las reclamaciones presentadas, su apreciación y la cuantía de las mismas. La medida adoptada con efecto sobre la base imponible del IBI requiere de desarrollo reglamentario, por lo que se estima que no tendrá

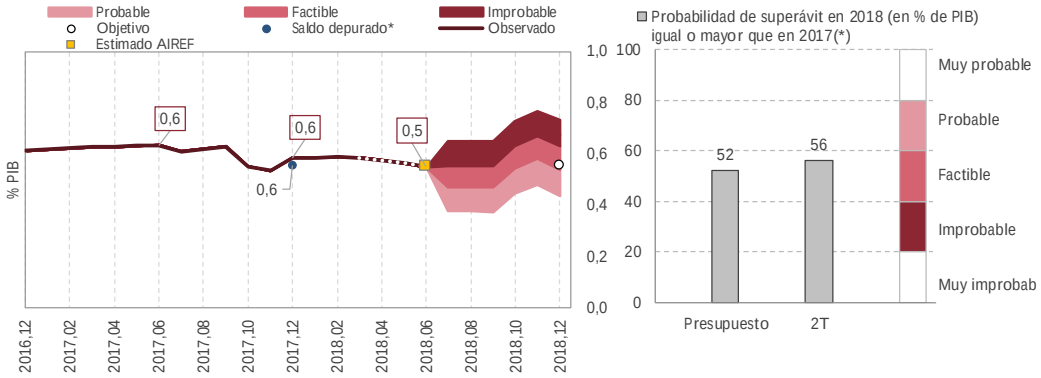
[13] El RDL 1/2018, de 30 de marzo, ha prorrogado a 2018 la norma de destino del superávit presupuestario de la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF y ha ampliado el ámbito objetivo de las inversiones financieramente sostenibles (IFS), permitiendo, además, la ejecución del remanente de tesorería positivo obtenido en 2018 durante 2018 y 2019.

impacto en 2018 y sus efectos se apreciarán, en su caso, en los años 2019 y siguientes.

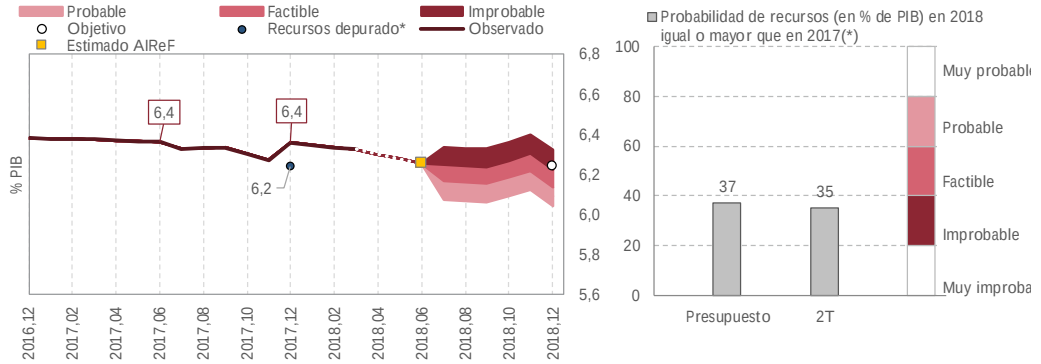
La AIReF estima *probable* que los empleos, en términos homogéneos, mantengan su peso sobre el PIB, como resultado de las medidas adoptadas en materia de personal y de inversiones financieramente sostenibles. La AIReF estima en 2018 un crecimiento de los empleos homogéneos ligeramente superior al 3% impulsado por un incremento de los gastos de personal que, por efecto de las medidas adoptadas, podrían crecer en 2018 entre un 3% y 4%. Asimismo, se ha estimado que la ampliación de los programas presupuestarios permitidos para la realización de inversiones financieramente sostenibles, una vez cumplidas las condiciones de elegibilidad necesarias, podría tener un impacto de entre 300 y 700M€ dependiendo de las licitaciones y ejecuciones efectivamente realizadas en cada año y de la cantidad del remanente positivo que se decida no movilizar.

GRÁFICO 12. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN SUBSECTOR CCLL EN % PIB

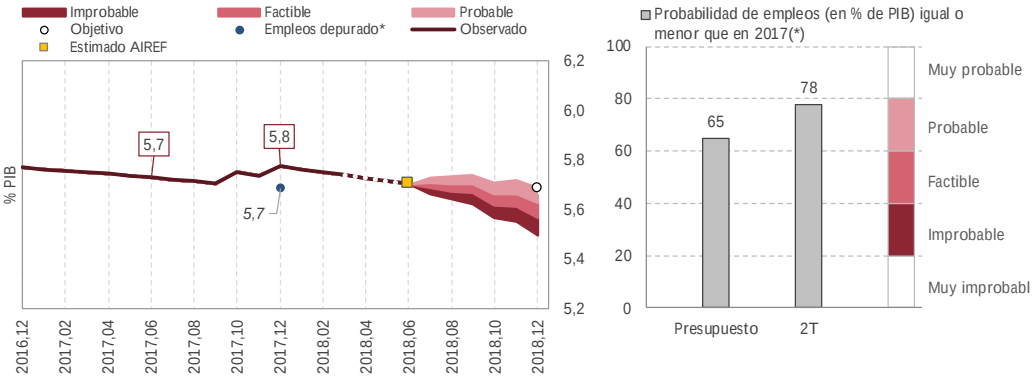
❶ La AIReF estima *factible* que el subsector CCLL obtenga un superávit que, en % del PIB, consolide los resultados obtenidos en los años anteriores.



❷, Sin embargo, considera *improbable* que los recursos de las CCLL, en términos homogéneos, repliquen a fin de 2018 los resultados del año anterior.



❸...mientras que es *probable* que los empleos de las CCLL mantengan en 2018 los resultados del año anterior.



Nota (*) En los gráficos anteriores, en el año 2017 se ha representado con un punto azul el resultado que hubiera habido sin el efecto de la regularización de ejercicios anteriores en las Diputaciones Forales consecuencia del Acuerdo de mayo 2017 de la Comisión Mixta del Concierto Económico. Igualmente, los cálculos de la probabilidad de que el saldo, recursos y empleos en 2018 sea similar a los de 2017 se realiza eliminando el efecto de la indicada regularización, tanto en la columna de Presupuesto como en la correspondiente al 2T.

Las previsiones de la AIReF del subsector CCLL son consistentes con los datos disponibles de las 21 grandes CCLL, que representan casi una cuarta parte de la población nacional y en torno a un 30% del total del superávit local. Desde 2016, la AIReF ha venido constatando la disminución de la contribución del grupo de las 21 grandes CCLL al conjunto del superávit local, si bien siguen teniendo un peso representativo cercano al 30% (ver cuadro 5), lo que permite extrapolar su comportamiento al conjunto de CCLL y estimar para 2018 un superávit de en torno a un 0,6% de PIB.

CUADRO 5. REPRESENTATIVIDAD DE LAS 21 ENTIDADES GRANDES ANALIZADAS EN LA CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CCLL

(en millones de €)

Ejercicio	Capacidad de Financiación		% de representatividad de los 21 entidades en total subsector
	Subsector CCLL (1)	21 entidades (2)	
2013	5.689	2.113	37,2%
2014	5.472	2.166	39,6%
2015	4.581	1.915	41,8%
2016	6.847	2.125	31,0%
2017	6.812	1.918	28,2%
2018(estimación)	7.094	1.731	24,4%
PROMEDIO 2013-2017			35,5%
PROMEDIO 2016-2018			27,9%

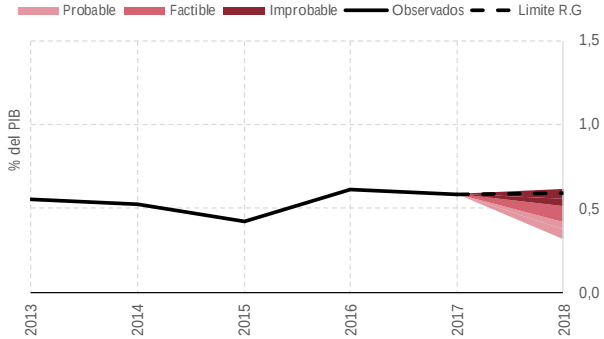
Fuente: (1) Datos 2013-2017 Publicación IGAE "Operaciones no Financieras de Administración Local". Dato 2018 "Notificación del Reino de España a la Unión Europea de 27-3-2018"
(2) Datos facilitados por las CCLL y el MINHAC.

La AIReF estima que un superávit del 0,6% del PIB, permitiría al subsector CC.LL. cumplir la regla de gasto. Partiendo de los datos publicados del primer trimestre de 2018 el subsector no ha agotado por amplio margen el nivel de gasto que le permite esta regla, AIReF ha estimado la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales en la hipótesis de constancia de los gastos excluidos de la regla de gasto de 2017, 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 2018 el subsector obtuviera una capacidad de financiación cercana al 0,6% del PIB, este superávit garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto, si bien se situaría cerca del límite superior del intervalo de confianza AIReF.

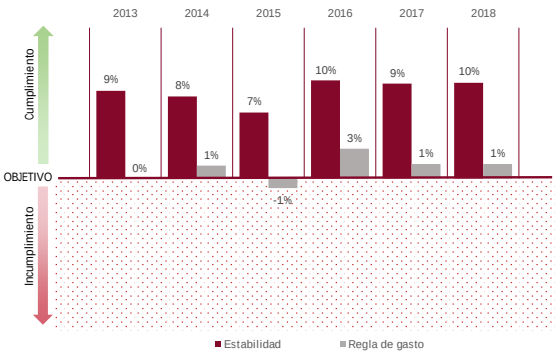
El gráfico 13 muestra la evolución del cumplimiento conjunto de estas reglas fiscales y el margen positivo (cumplimiento) o negativo (incumplimiento) de cada una de ellas sobre el objetivo anual.

GRÁFICO 13. CUMPLIMIENTO OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO SITUACION 2013-2017 Y PREVISION 2018

❶ Una capacidad de financiación cercana al 0,6% permitiría al subsector local cumplir la regla de gasto en 2018...



❷... de forma similar a lo ocurrido desde 2013, donde el superávit de las CCLL ha permitido cumplir con la regla de gasto (salvo 2015 por escaso margen).



Fuente: MINHAC y estimaciones AIReF

4 DEUDA PÚBLICA

La AIReF proyecta para el período 2018-2021 una reducción progresiva en la ratio de deuda sobre el PIB con respecto al cierre de 2017. El dato del primer trimestre de 2018 publicado por el Banco de España sitúa la ratio de deuda sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 98,8% (1.160,6MM€), lo que no representa prácticamente cambios respecto al primer trimestre de 2017. A medio plazo, el escenario neutral estimado por la AIReF supone una corrección de 1,8 puntos porcentuales de media al año[14]. Esta corrección se ve apoyada por un sólido crecimiento nominal en el principio del período, apoyado por una mejora paulatina de los saldos primarios a medida que avanzamos en el horizonte de proyección. Con ello, la ratio de deuda sobre PIB se situaría en el 97% en 2018 para terminar el período con un nivel ligeramente por encima del 90% en 2021.

En 2018 es previsible que se cumpla el objetivo de deuda fijado en el 97,6% del PIB para el conjunto de Administraciones Públicas. Los objetivos de deuda para 2018 fueron fijados en el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 13 de julio de 2017 para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de los subsectores, tal y como quedan recogidos en el cuadro 6. Teniendo en cuenta las estimaciones realizadas por la AIReF, el cumplimiento del objetivo para el conjunto de AAPP situado en una ratio de 97,6% del PIB se considera *probable*

[14] Teniendo en cuenta los últimos datos publicados relativos a las cuentas de las AAPP, de Contabilidad Nacional y de evolución de los tipos de interés, así como las previsiones macro-presupuestarias inerciales propias

CUADRO 6. OBJETIVOS DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)

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

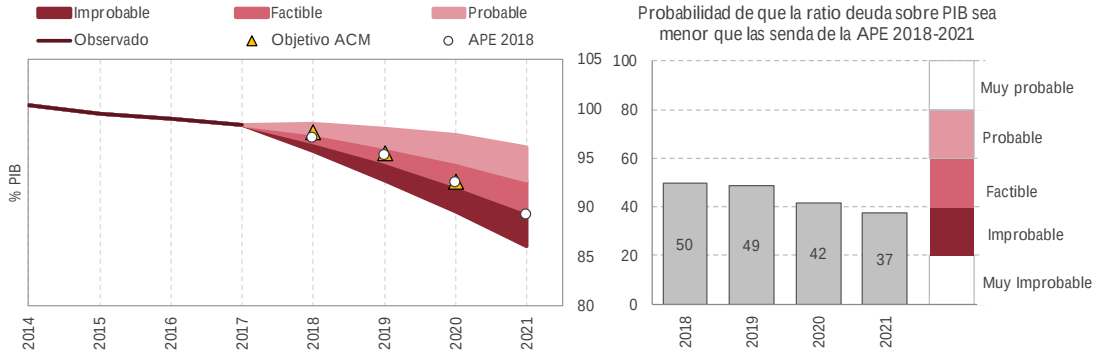
Nota: Los objetivos pueden ser corregidos por el importe de ejecución de mecanismos adicionales de financiación siempre que no sea destinado a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio respectivo.

En el medio plazo, la senda de deuda de las AAPP prevista por el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2018-2021 está igualmente en línea con la proyectada por la AIReF, aunque la probabilidad de concurrencia disminuye conforme aumenta el horizonte de previsión. En abril de 2018 el gobierno revisó su objetivo de déficit para el sector Administraciones Públicas para el período 2018-2021 en el contexto de la APE. Lo anterior implicó una reducción, con respecto al anterior objetivo, de 6 décimas en la previsión de la ratio de deuda para 2018 hasta el 97%. Estas proyecciones oficiales siguen considerándose como *probables* en términos generales, según el intervalo de confianza del escenario neutral de la AIReF. La senda de la ratio de deuda sobre PIB se encuentra en la parte central del intervalo los dos primeros años, pero según nos alejamos en el horizonte temporal la probabilidad de materialización va disminuyendo, hasta situarse como *improbable* en el año 2021, tal como muestra el Gráfico 14.

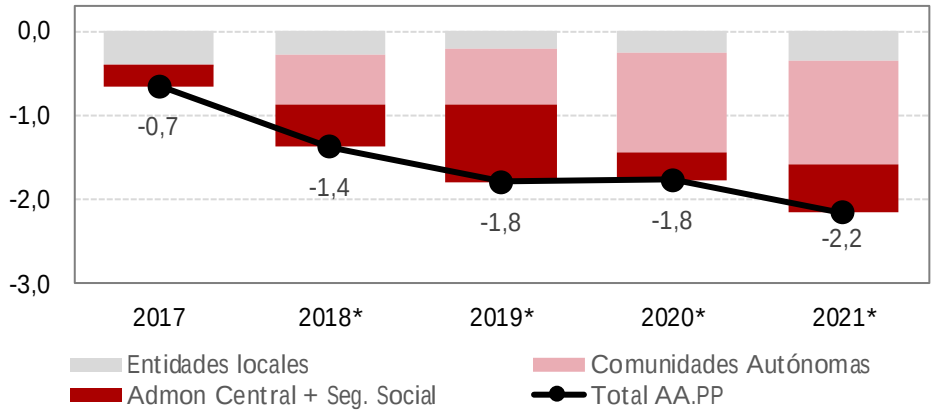
En términos de contribución de los distintos subsectores, el escenario neutral de AIReF prevé una aportación positiva en el medio plazo de todos ellos, contribuyendo conjuntamente a la disminución de la ratio de deuda. En el escenario neutral de la AIReF todos los subsectores contribuirán a la reducción de la ratio en los próximos 4 años. En dicha proyección la ratio de deuda se espera se reduzca en unos 7 puntos porcentuales acumulados en los próximos 4 años, correspondiendo a las Comunidades Autónomas aproximadamente la mitad de esa reducción.

GRÁFICO 14. DINÁMICA DE LA DEUDA Y APORTACION POR SUBSECTORES (% PIB)

❶ La senda de deuda de las AAPP prevista en la APE está en línea con la proyectada por la AIReF en su escenario neutral, aunque la probabilidad disminuye hacia el final del período



❷ Según el escenario neutral de la AIReF, todos los subsectores contribuirán a la reducción de la deuda en los próximos 4 años, correspondiendo la mitad de esta reducción a las CCAA



Un análisis de sostenibilidad de la dinámica prevista de la deuda pública del conjunto de las AAPP prevé la llegada al nivel de referencia del 60% del PIB en 2035. En el escenario neutral de deuda, que supone la continuidad del proceso de consolidación fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales, se proyecta una senda levemente decreciente, donde se retrasaría la consecución del valor de referencia del 60% del PIB para el conjunto de las AAPP hasta el año 2035. Sin embargo, en un escenario de política constante, que implica un relajamiento en el ritmo de corrección del déficit estructural (i.e. si se mantuvieran las actuales políticas), la ratio de deuda déficit se estabilizaría en el entorno del 90%, volviéndose más vulnerable frente a shocks negativos (i.e. disminuciones en la tasa de crecimiento, aumento en las tasas de interés, etc).

Tanto las proyecciones de AIReF como las previsiones oficiales contenidas en la APE 2018-2021 suponen un incumplimiento de la Disposición Transitoria primera (DT 1ª) de la LOEPSF y llaman a una revisión de la misma. La DT 1ª de la LOEPSF establece un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite

de deuda del 60% del PIB. Además, se exige una reducción de al menos dos puntos porcentuales de la ratio de deuda sobre el PIB, a partir del momento en que el crecimiento real de la economía o el empleo crecen por encima del 2% (algo que debería haberse comenzado a cumplir desde 2015). Como ya se ha reiterado en numerosas ocasiones por 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.

4.1. Administración Central y Fondos de Seguridad Social

La previsión de deuda en la AC y FSS en el escenario neutral de AIReF está en línea con el objetivo fijado en el 70,8% del PIB. La AIReF espera que la deuda se sitúe en torno al 70,6% del PIB, muy próximo al objetivo establecido. Este nivel previsto supone una ligera reducción, de apenas 5 décimas, respecto al cierre de 2017. Para 2018 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 proyectado para 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 13.830M€, a devolver en un periodo de 10 años desde 2019 y sin devengo de intereses.

La calificación crediticia de la deuda del Tesoro español ha mejorado un escalón a lo largo del año 2018 para las tres grandes agencias de rating, alcanzando la categoría de inversión de grado medio superior. La mejoría del rating de la deuda soberana del Reino de España, más allá de un escalón, supone un cambio cualitativo que ha permitido ampliar la base inversora, con un aumento significativo en la demanda de inversores institucionales (bancos centrales, grandes fondos de inversión y pensiones, etc.). Este efecto se ha traducido en una menor rentabilidad a través de una reducción estructural de la prima de riesgo (definida como el diferencial de rentabilidad de los bonos a 10 años respecto a sus homólogos alemanes)[15].

4.2. Comunidades Autónomas

La AIReF prevé el cumplimiento del objetivo de deuda por parte de las CCAA al cierre del ejercicio 2018. Las CCAA no tienen dificultades para cumplir su objetivo de deuda, independientemente de la posición financiera en la que

[15] Más allá de episodios puntuales de aumento en la prima como el ocurrido a finales de mayo, asociado a las turbulencias observadas en los mercados de deuda italianos.

se encuentren, dada la flexibilidad del sistema de fijación de objetivos, tal y como se ha puesto de manifiesto en informes anteriores.

Los menores déficits estimados respecto al objetivo fijado del -0,4% del PIB e incluso, para algunos casos, las previsiones de superávit restan exigencia al objetivo. Tal y como ha señalado la AIReF en informes anteriores, la deuda se debería adecuar a las necesidades reales de financiación de las CC.AA. y no permitir aumentos de deuda por encima del déficit en que efectivamente incurran las CC.AA. al cierre del ejercicio. Esta recomendación que se ha formulado en los últimos ejercicios en los que varias CC.AA. empezaban a registrar un déficit inferior al del objetivo, cobra mayor relevancia ahora que algunas empiezan a registrar un superávit. El hecho de que el MINHAC se haya apartado de esta recomendación, permite que alguna comunidad autónoma recoja en sus previsiones de deuda para 2018 un aumento neto de endeudamiento equivalente al 0,4% del déficit correspondiente al objetivo de ese ejercicio, a pesar de prever un superávit en sus escenarios.

A pesar de la relativa facilidad de cumplimiento del objetivo de deuda a nivel subsector CC.AA. existen grandes disparidades en el riesgo para la sostenibilidad de la deuda en el medio-largo plazo. Como se dijo en el Informe de mayo, aunque el riesgo para la sostenibilidad de la deuda es ligeramente alto a nivel subsector, existe una gran dispersión entre CC.AA. En nueve comunidades los riesgos identificados se califican como ligeramente bajos (Cantabria, Castilla y León, Asturias y Galicia) o bajos (Navarra, La Rioja, Canarias, Madrid y País Vasco). En el resto de CCAA los riesgos varían de medios a muy altos. De esta manera, en el caso de Aragón e Illes Balears, los riesgos identificados son medios, mientras que en Extremadura y Andalucía aumentan a ligeramente altos. Finalmente, en Castilla La-Mancha, Cataluña, Murcia y Comunitat Valenciana se siguen identificando riesgos muy altos, no proyectándose la consecución del nivel de referencia del 13% antes de los próximos 20 años. Lo anterior implica que el cumplimiento de los objetivos de deuda no conlleva necesariamente la ausencia de riesgos elevados de sostenibilidad. Por otro lado, dicha disparidad en los riesgos de sostenibilidad se ve también reflejada en la valoración de la calidad crediticia por parte de las agencias calificadoras de crédito (que no ha reflejado grandes cambios en las CC.AA. peor situadas, aun teniendo en cuenta la mejora que ha sufrido el suelo de calificación implícito a nivel regional que viene dado por la calificación del Tesoro español.

Adicionalmente, no están muy claros los criterios de aplicación del marco normativo actual sobre el destino del superávit autonómico. El artículo 32 de la LOEPSF establece la obligación de que el superávit se destine a la reducción del nivel de endeudamiento neto, sin excepción alguna para las CC.AA. No obstante, la disposición adicional 116 de la ley de PGE 2018 abre la posibilidad de destinar parte del superávit de 2017 de las CC.AA. a la

realización de inversiones financieramente sostenibles en 2018, previo cumplimiento de determinados requisitos. Más allá de que esta modificación de la LOEPSF por la ley de PGE resulte muy cuestionable desde el punto de vista de técnica jurídica, el carácter temporal de esta modificación, prevista únicamente para un año, rompe la necesaria estabilidad del marco normativo que debería regir para las reglas fiscales.

En cualquier caso, esta posibilidad de destinar parte del superávit a la realización de inversiones financieramente sostenible debería vincularse al establecimiento de una senda razonable de convergencia al límite del 13% del PIB establecido por la LOEPSF. La AIReF apuesta por un enfoque a medio o largo plazo para abordar la reducción de la deuda autonómica, como ya ha apuntado en informes anteriores. Desde esta perspectiva plurianual, considera que el MINHAC debería fijar una senda de reducción de deuda razonable que tenga en cuenta la posición fiscal y financiera de cada comunidad autónoma. Una vez fijada la senda individual de convergencia, la generación de superávit primarios por parte de la comunidad autónoma debería contribuir a la reducción de la deuda y, una vez atendida la tasa de reducción anual que venga impuesta por la senda, la comunidad podría destinar la parte restante del superávit a la realización de inversiones financieramente sostenibles.

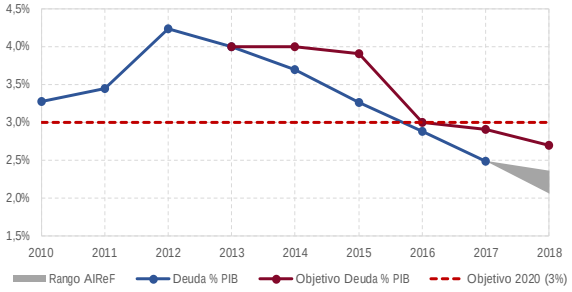
4.3. Corporaciones Locales

Al cierre de 2018, de acuerdo con las estimaciones AIReF, el subsector CC.LL. podría alcanzar un nivel de deuda sobre PIB de en torno al 2,2%, cumpliendo ampliamente el objetivo fijado del 2,7%. La AIReF estima que la senda de disminución continuará a lo largo de año, por lo que, de confirmarse la consolidación del superávit local a fin de año, la ratio de deuda viva sobre PIB podría situarse en el 2,2% de PIB. El gráfico 15 muestra la evolución de los datos observados de deuda viva (en % de PIB), de 2010 a 2017 así como la previsión de cierre de AIReF para 2018 en su escenario central. Se incluye en el gráfico también la posición relativa respecto a los objetivos acordados para los años 2013 a 2018.

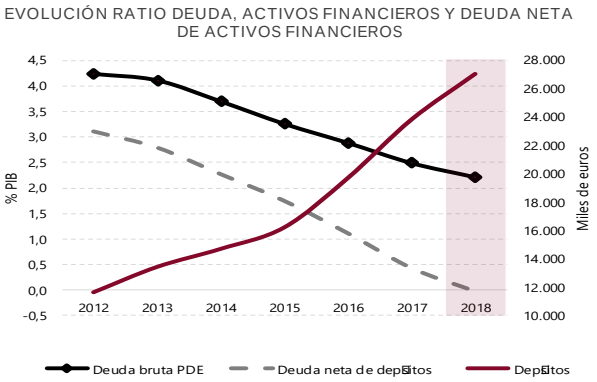
Una gran parte del superávit de las CC.LL., dado el bajo nivel de la deuda y la contención de gasto derivado de la aplicación de la regla de gasto, está siendo destinado a incrementar sus depósitos bancarios. Como ya se puso de manifiesto en el informe sobre los Presupuestos para 2018 de las CC.LL., desde finales de 2012, los saldos primarios de las CC.LL. están siendo inmovilizados, en gran parte, en depósitos bancarios, habiéndose casi duplicado en términos de PIB y situándose por encima de los 24.000M€ a cierre de 2017. Con ello, la deuda neta de activos financieros líquidos de las CC.LL. ha descendido por debajo del 0,5% de PIB y se prevé cercana al 0% o incluso negativa a fin de 2018.

GRÁFICO 15. DEUDA DE LAS CCLL

❶ Las CC.LL. cumplen desde 2016 con el objetivo a medio plazo del 3%...



❷ ... por ello, la mayor parte del superávit se ha destinado a incrementar sus depósitos bancarios.



Fuente: Banco de España y estimaciones AIReF

5 RECOMENDACIONES Y ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS

5.1. Recomendaciones nuevas

El grueso de las recomendaciones que formula AIReF una vez realizado el análisis de la ejecución presupuestaria que valora el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda y de la regla de gasto, han sido ya realizadas en informes anteriores y se mantienen como recomendación reiterada en el presente informe.

Del análisis han surgido recomendaciones nuevas específicas para el Ministerio de Hacienda, la C. Valenciana, la CA de Cantabria , así como, tal y como se recoge en el Informe complementario a este documento, para los Ayuntamientos Valencia, Zaragoza, Barcelona, Córdoba, L'Hospitalet de Llobregat, Gijón, Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina, Ayamonte, Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte, y el Cabildo Insular de Tenerife.

En el caso de la Comunitat Valenciana, en el reciente informe sobre el PEF 2018-2019 de la comunidad se señaló que el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018 se apreciaba *factible*siempre que se materializaran los ingresos extraordinarios previstos por la comunidad, por 300 millones de euros, derivados de liquidaciones de años anteriores de concesiones sanitarias y, en consecuencia, se recomendó la incorporación en el PEF de la documentación justificativa que acreditara la posibilidad de materialización de estos ingresos en el año en curso. Con la información actual facilitada al

respecto por la comunidad, la AIreF considera que no se cumple totalmente la condición exigida, ya que estima que sólo un tercio de los ingresos anteriores podrían materializarse en el año. En consecuencia, estima *improbable* el cumplimiento del objetivo de estabilidad para la comunidad.

Por ello, la AIReF *recomienda a la C. Valenciana que:*

1. *Agilice la tramitación de las actuaciones que permitan hacer efectivas las liquidaciones pendientes y, en todo caso, ajuste su ejecución presupuestaria a la realización de estos ingresos.*

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, la evolución a la fecha del gasto hace previsible un crecimiento del mismo al cierre de en torno al 4% sobre nivel del ejercicio anterior, lo que determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, a pesar del efecto favorable de las medidas tributarias adoptadas y la posible incorporación del acuerdo de no disponibilidad previsto por la comunidad en 35 millones, pendiente de adopción.

Por ello, la AIReF *recomienda a la Comunidad Autónoma de Cantabria que:*

2. *Adopte los acuerdos previstos y lleve a cabo las actuaciones adicionales que sean necesarias para frenar el crecimiento apreciado del gasto y ajustar su evolución al cumplimiento de las reglas fiscales.*

Las normas contempladas en la LOEPSF relativas al superávit presupuestario y a la regla de gasto resultan inconsistentes con la regulación derivada de la DA 116 recientemente aprobada por la Ley de PGE 2018. Más allá de que esta modificación de la LOEPSF por la ley de PGE resulte muy cuestionable desde el punto de vista de técnica jurídica, el carácter temporal de esta modificación, prevista únicamente para un año, rompe la necesaria estabilidad del marco normativo que debería regir para las reglas fiscales y genera incertidumbre sobre el marco que resulte aplicable en el futuro. Por tanto, resulta necesario mantener un marco estable y permanente al que las CCAA puedan atenerse en su planificación fiscal y financiera.

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

3. *Concrete los criterios de aplicación del marco normativo actual sobre el destino del superávit autonómico.*

El MINHAC, tanto en el manual para la elaboración y remisión de los PEF, como en los informes de seguimiento de las medidas contenidas en los mismos ha reconocido el carácter vinculante de los objetivos y medidas contenidos en los PEF, determinando la existencia de cumplimiento o no de dichos planes en razón de haber alcanzado o no los compromisos recogidos en ellos. Sin embargo, de la última información remitida por el MINHAC sobre el cumplimiento o incumplimiento de las reglas fiscales de 2017 de las 21

grandes CC.LL. analizadas individualmente por la AIReF, obtenida de los datos que envían las CC.LL. a través de la plataforma informática establecida por este Ministerio, parece deducirse que el cumplimiento o incumplimiento no se obtiene con referencia a los compromisos acordados en sus PEFs. En concreto, en lo que respecta a la regla de gasto, su cumplimiento parece medirse en relación al límite máximo de crecimiento que permite la tasa de referencia aprobada para cada año.

También hay algunas CC.AA. que tienen la tutela financiera de las CC.LL. de su ámbito que aplican otros criterios entendiendo que la guía del MINHAC no tiene rango normativo.
Por ello, *la AIReF recomienda al MINHAC que*:

4. *Promueva la modificación normativa que sea precisa para concretar el carácter y alcance de los objetivos acordados en los planes económico-financieros y planes de ajuste de las CC.LL., a fin de que la verificación de su cumplimiento y la aplicación de la gradualidad de la Ley en caso de incumplimiento sea homogénea en todas las CC.LL. del territorio nacional, evitando situaciones de desigualdad de trato entre ellas.*

En el análisis individual de CCLL, que se recoge en el Informe complementario al presente, se efectúan recomendaciones específicas para algunas entidades de los dos grupos de CCLL objeto de evaluación individual:

- En el grupo de las 21 grandes CCLL: Se realizan recomendaciones a los Ayuntamientos de Valencia y Zaragoza, y a sus órganos de tutela financiera, derivadas de la interpretación divergente que estas corporaciones hacen de la normativa de estabilidad, dada la falta de concreción normativa de determinados aspectos, tales como la metodología y principales aspectos a precisar en el cálculo de la regla de gasto o cómo deben entenderse los compromisos asumidos en sus PEFs.En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, dada la discrepancia de criterios entre la información que el ayuntamiento ha remitido al MINHAC y a la AIReF, la recomendación se deja en suspenso hasta que el MINHAC conteste a la recomendación que se le ha formulado.
- Por otra parte, se realizan recomendaciones a los Ayuntamientos de Barcelona, Córdoba, L'Hospitalet de Llobregat y el Cabildo de Tenerife, sobre la necesidad de vigilar su ejecución para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales a fin de año, al Ayuntamiento de Gijón y al Principado de Asturias, que ostenta la tutela financiera del mismo, que ha de aprobar un PEF con compromisos para 2018 dado el incumplimiento en 2017 de la regla de gasto.

- En el grupo de las CCLL con problemas de sostenibilidad a medio plazo: Se efectúan recomendaciones a los Ayuntamientos de Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina y Ayamonte, Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte, de aplicación de las efectuadas por la AIReF en el Informe del pasado mayo.

Por ello, *la AIReF recomienda que*:

5. *Que el Ayuntamiento de Valencia apruebe un PEF, conforme a la interpretación normativa actual, por el incumplimiento de la regla de gasto de 2017 y el de Zaragoza transparente en los Informes preceptivos el incumplimiento de dicha regla, aunque no suponga adopción de medidas.*
6. *Que los Ayuntamientos de Barcelona,* ***Córdoba, L'Hospitalet de Llobregat*** *y el Cabildo Insular de Tenerife vigilen y/o adopten medidas en ejecución para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales a fin de 2018.*
7. *Que el Ayuntamiento de Gijón acelere la adopción de los acuerdos para que el PEF debido sea aprobado a la mayor brevedad.*
8. *Que los ayuntamientos de Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina y Ayamonte, y los de Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte, apliquen las recomendaciones efectuadas por la AIReF en el Informe sobre los presupuestos aprobados para 2018.*
9. *Que la Comunitat Valenciana y la Comunidad Autónoma de Aragón, como órganos de tutela de los ayuntamientos de Valencia y Zaragoza, respectivamente, soliciten de los ayuntamientos citados la aplicación de las recomendaciones formuladas a cada uno de ellos, en aplicación uniforme de la normativa de estabilidad.*
10. *Que el Principado de Asturias, como órgano de tutela financiera del Ayuntamiento de Gijón, solicite a esta corporación la elaboración, aprobación y remisión, a la mayor brevedad del PEF que debe presentar como consecuencia del incumplimiento de la regla de gasto de 2017.*

5.2. Recomendaciones reiteradas

En su informe sobre la APE, la AIReF formuló recomendaciones dirigidas a reforzar el marco fiscal de medio plazo, considerando necesaria una planificación presupuestaria consistente a medio plazo que tenga en cuenta tanto la factibilidad económica, social y presupuestaria de la senda planteada como la sostenibilidad de las finanzas públicas para reforzar la legitimidad y exigibilidad de las reglas fiscales. Para ello sería conveniente que se fraguaran mayores consensos, siendo imprescindible un mayor debate y participación de las diferentes administraciones y agentes en los procesos de

elaboración y decisión de los distintos hitos de la presupuestación a medio plazo. La AIReF mantiene su valoración, con la única diferencia de que el nuevo Gobierno está promoviendo la modificación de los objetivos de 2019 a 2021 para fijar una senda más realista de reducción de déficit.

Este mayor realismo debe prevalecer tanto en el establecimiento de la senda fiscal como en la distribución vertical de objetivos y en la senda de deuda. La AIReF ya ha señalado en anteriores informes la necesidad de fijación de unos objetivos realistas por subsectores, incorporando el reconocimiento del superávit recurrente del subsector CCLL, dada la posibilidad legal establecida en el artículo 11 de la LOEPSF. La fijación para este subsector de un objetivo irreal de equilibrio supone hacer poco coherente la fijación de los objetivos con el resultado esperado en el seguimiento, sabiendo que la regla de gasto actuará en ejecución garantizando el superávit esperado, lo que supone debilitar el marco de seguimiento de las reglas fiscales para todos los subsectores.

Por todo ello la AIReF reitera las recomendaciones al MINHAC relativas a que:

1. *Se haga un esfuerzo de concreción de las medidas para poder verificar la verosimilitud de la senda fiscal prevista que, en cualquier caso, debe garantizar su consistencia con la evolución de las variables macroeconómicas relevantes y con las medidas discrecionales que se adopten.*
2. *Se promueva la implantación de un marco fiscal presupuestario a medio plazo que cuente con un mayor consenso y participación de todos los agentes implicados.*
3. *La fijación de los objetivos para los distintos subsectores tenga en cuenta la situación fiscal de cada uno de ellos, lo que facilitará su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente.*

Se reiteran además recomendaciones realizadas en informes anteriores que son consecuencia de lagunas o disfunciones en la normativa vigente como la ausencia de mecanismos de seguimiento en la AC, la actualización de la disposición transitoria, el establecimiento de la senda de deuda o mejoras en los sistemas de información.

Por ello la AIReF reitera las recomendaciones al MINHAC relativas a que:

4. *Se dé cobertura a la laguna existente en la LOEPSF relativa a la aplicación de medidas preventivas a la Administración Central en los casos de riesgo de incumplimiento de los objetivos fijados. En particular, que se articule un mecanismo de control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual que debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.*

5. *Se usen los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la LOEPSF, adaptando los requisitos especificados en la disposición transitoria primera de dicha ley y definiendo una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda.*

La AIReF insiste en la necesidad de concretar mediante norma el contenido y alcance de estas competencias de tutela financiera de las CCLL y, en su caso, los mecanismos correctivos a aplicar a estos órganos en los supuestos de no ejercicio de sus competencias conforme a lo regulado, como garantía de una aplicación uniforme en todo el territorio nacional de la normativa de estabilidad, a fin de evitar situaciones de desigualdad de trato en razón de quién sea el órgano tutelador.
Por ello la AIReF reitera las recomendaciones al MINHAC relativas a que:

6. *Promueva la modificación normativa que sea precisa para concretar el contenido y extensión de las competencias de tutela financiera de las CC.LL., así como los mecanismos correctivos a aplicar a estos órganos en los supuestos de que el ejercicio de sus competencias no se efectúe conforme a lo regulado.*
7. *La propuesta de objetivos individuales de deuda 2019-2021 venga acompañada por la indicación de que, cuando las CC.AA. incurran en un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado, los objetivos de deuda que sirvan para medir su cumplimiento se ajustarán a las necesidades de financiación efectivamente registradas al cierre del ejercicio.*
8. *Modifique la Orden HAP 2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF, estableciendo fechas para la actualización periódica de los datos publicados por el MINHAC, más allá de las establecidas inicialmente, de forma que reflejen la última situación existente en la información económico-financiera de las CC.LL. y que les posibilite. la grabación de los datos en la plataforma habilitada al efecto en fechas más amplias de las previstas para poder tener información más actualizada que permita activar en tiempo los mecanismos preventivos de la LOEPSF.*
9. *Incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información que las CC.LL. comunican sobre las líneas fundamentales, presupuestos aprobados y ejecución, así como un análisis de la consistencia de esta regla con la situación de equilibrio o superávit que se deduce del escenario de ingresos y gastos planeado, valorado en términos de contabilidad nacional.*

10. *Convoque y lidere, para los ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén, una comisión de expertos, en la que participe, cuando proceda, la comunidad autónoma tuteladora, para analizar las causas por las cuales estos ayuntamientos tienen un nivel crítico de riesgo en la sostenibilidad y proponer las soluciones más adecuadas.*
11. *Como órgano de tutela de los Ayuntamientos de Aranjuez, Totana y Navalcarnero, realice el seguimiento de las medidas adoptadas por los indicados ayuntamientos por tener riesgo alto en su sostenibilidad a medio plazo. Igualmente, como órgano de tutela del Ayuntamiento de Madrid, vigile y, en su caso, aplique a este ayuntamiento la gradualidad de la ley prevista en los artículos 25 y siguientes de la LOEPSF, para los casos de incumplimientos reiterados de los compromisos acordados en su PEF.*

Por otro lado, AIReF realizó recomendaciones en el informe de presupuestos 2018 a la Comunitat Valenciana y a la de Andalucía, como consecuencia del riesgo alto en su sostenibilidad de ayuntamientos que están bajo su tutela financiera. Dado que dichas recomendaciones no han sido contestadas, se reiteran:

12. *Que la Comunitat Valenciana, como órgano de tutela del Ayuntamiento de Gandía y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de los ayuntamientos de Algeciras, La Línea de la Concepción, Isla Cristina y Ayamonte, realicen el seguimiento de las medidas adoptadas por los mismos para revertir la situación en la que se encuentran de riesgo alto en su sostenibilidad a medio plazo.*

Por último, la AIReF, a falta de desarrollo normativo por el MINHAC de la interpretación que debe darse a los acordados en los PEFs o PAs, reitera la recomendación realizada en mayo al Ayuntamiento de Madrid por incumplimientos reiterados de las reglas fiscales en el marco de un PEF aprobado y en vigor. No obstante lo anterior, dado que de la última información remitida por el MINHAC sobre el cumplimiento o incumplimiento de las reglas fiscales de 2017 de las 21 grandes CC.LL. analizadas individualmente por la AIReF, entre ellas el Ayuntamiento de Madrid, se deduce que en el caso de éste ha cumplido con las reglas fiscales de 2017, como consecuencia de que el cumplimiento o incumplimiento no se obtiene con referencia al PEF sino a los objetivos generales, esta recomendación que se hace al Ayuntamiento de Madrid se deja en suspenso hasta que el MINHAC conteste a la recomendación que se le ha formulado sobre la necesidad de concreción del alcance de los objetivos acordados en los PEFs, a fin de una verificación homogénea de su cumplimiento.

13. *Que el Ayuntamiento de Madrid, con incumplimientos de los compromisos acordados en su PEF, de forma reiterada, aplique la gradualidad regulada en la LOEPSF.*

5.3. 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 son insuficientes 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 reitera la siguiente 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.*

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá