Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

15 de julio de 2015

Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: info@airef.es

Web: www.airef.es

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

Resumen ejecutivo

Este informe valora el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y la regla de gasto de las distintas Administraciones Públicas. Para detectar riesgos de incumplimiento la AIReF ha analizado principalmente la ejecución presupuestaria hasta la fecha, las medidas previstas para este año y las adoptadas en ejercicios anteriores y ha realizado estimaciones propias respecto a la evolución futura de ingresos y gastos y el efecto de las citadas medidas.

La valoración se ha realizado a nivel de subsector, incluyéndose un análisis individualizado por Comunidades Autónomas y los seis Ayuntamientos de capitales de provincia de más de 500.000 habitantes.

Estabilidad Presupuestaria

Por lo que respecta a la **Administración Central,** la ejecución presupuestaria hasta mayo y su trayectoria esperada para el resto del año parecen compatibles con alcanzar un déficit público de 2,9% del PIB para 2015. Por tanto, no se considera que exista un riesgo para la Administración Central de incumplir su objetivo de estabilidad presupuestaria. El dinamismo observado en las principales variables macroeconómicas está impulsando la recuperación de los ingresos. No obstante, las medidas adoptadas desde la aprobación de los presupuestos que conllevan menor recaudación hacen que las previsiones de ingresos de los presupuestos vayan a alcanzarse de forma muy ajustada. El presupuesto de gastos, por su parte, se está ejecutando de forma estricta y es de esperar que se mantenga esta tendencia, facilitando el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En cambio, en el caso de los **Fondos de la Seguridad Social**, existe práctica certidumbre, ya a esta altura del ejercicio, de incumplimiento del objetivo de déficit del 0,6% del PIB de 2015. Por el lado de los ingresos, los presupuestos de la Seguridad Social contenían una previsión muy ambiciosa de recaudación impulsada por las medidas de eficiencia puestas en marcha; sin embargo, estas medidas están teniendo un efecto recaudatorio muy limitado. Las cotizaciones sociales crecen a un ritmo algo inferior al del PIB nominal. Si bien la mejora del empleo está dinamizando la recaudación de las cuotas, existen una serie de factores, relacionados en su mayor parte con políticas de fomento de empleo, que limitan esta evolución. Por su parte, el gasto en pensiones mantiene la tasa de crecimiento prevista y, aunque los gastos en prestaciones por desempleo se anticipa que van a comportarse sensiblemente mejor de lo inicialmente recogido en el presupuesto, ello sólo permitirá que el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se sitúe, en 2015, en un cifra similar a la del año pasado, desviándose del ambicioso objetivo fijado para el presente ejercicio.

Existe también riesgo de desviación en el objetivo fijado para el subsector **Comunidades Autónomas**, en el -0,7% del PIB. La consecución de este objetivo requeriría una reducción de un punto del PIB que no parece alcanzable en un año en el que los recursos del sistema de financiación apenas crecen dos décimas del PIB. Del análisis de los datos de ejecución del presupuesto, de las medidas adoptadas hasta la fecha y de la información adicional facilitada de las CCAA, la reducción del déficit respecto a 2014 estaría en torno a medio punto del PIB. Aunque la situación es heterogénea entre las diferentes Comunidades, el riesgo de incumplimiento se debe, fundamentalmente, a las desviaciones observadas en sus ingresos por tributos propios, transferencias a recibir del Estado no incluidas en los Presupuestos Generales de Estado (PGE) y a la no materialización de una parte importante de las ventas y concesiones administrativas previstas en los presupuestos. Por el lado de los gastos, el ahorro de intereses derivado de las nuevas medidas de financiación, no se ha reflejado, hasta ahora, en una reducción equivalente en el déficit.

De forma individualizada, se aprecia riesgo de incumplimiento en once comunidades, si bien en Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Comunidad Foral de Navarra, el posible incumplimiento de 2015 podría corregirse en 2016 por la evolución prevista de los recursos del sistema de financiación autonómico, por lo que no sería necesario, a priori, la adopción de medidas adicionales.

Las comunidades de Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana presentan, en mayor o menor medida una trayectoria de desviaciones significativas y recurrentes respecto a los objetivos anuales fijados. Resulta, por tanto, especialmente importante en estos casos, la elaboración de un (PEF) que debe ser analizado en profundidad y contener una senda creíble de corrección del desequilibrio en un horizonte temporal razonable.

En el subsector de **Corporaciones Locales** se cumple ampliamente con el objetivo de equilibrio presupuestario fijado, estimándose que el superávit al final del ejercicio pueda situarse por encima del 0,5% del PIB, como resultado del mantenimiento del nivel de ingresos sin incrementos significativos en el gasto. El análisis individualizado de los seis ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes, parece apuntar a la consolidación del superávit registrado en años anteriores.

Este análisis por subsectores refleja una reducción probable de déficit del **conjunto de las Administraciones Públicas** de al menos el 1% del PIB en 2015. La consecución del objetivo del 4,2% del PIB fijado para 2015 requeriría que la ejecución presupuestaria de los distintos subsectores se situara a lo largo del segundo semestre de 2015 dentro de la parte más favorable del rango previsto por la AIReF. En los informes de octubre de 2014 y marzo de

2015 sobre los proyectos de presupuestos y sobre los presupuestos iniciales, respectivamente, la AIReF ya calificó este objetivo como “muy exigente”. Desde entonces, pese a una mejora de la actividad económica superior a la prevista, los datos conocidos de ejecución presupuestaria y la estimación de la AIReF para el resto del ejercicio confirman la dificultad de cumplir con el objetivo de estabilidad fijado para 2015.

Deuda Pública

El análisis de la deuda pública se ha realizado desde una perspectiva de sostenibilidad financiera, ya que la forma en la que se fijan los objetivos de deuda pública hace que estos se logren, con carácter general, por todas las Administraciones Públicas. Desde esta perspectiva, el escenario de la AIReF refleja las dificultades existentes para alcanzar una ratio deuda/PIB del 60% antes del año 2030.

Para los seis ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes, de acuerdo con la normativa específica aplicable a las Entidades Locales, se ha analizado la evolución del endeudamiento respecto a sus ingresos corrientes, observándose la continuación en la senda descendente de este ratio iniciada en 2012.

Regla de gasto

La AIReF no ha podido disponer de la información necesaria para pronunciarse adecuadamente sobre la regla de gasto de las distintas administraciones. No obstante, las estimaciones realizadas respecto a los principales partidas de gasto apunta a que el gasto computable de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas pueda crecer por encima de la tasa de referencia fijada para 2015 (1,3 %).

Recomendaciones

La AIReF incluye en su Informe una serie de recomendaciones dirigidas, principalmente, a las Administraciones Públicas para las que se valora la existencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria:

Para la Seguridad Social:

- Que se evalúe la adopción de medidas que aseguren de forma más permanente la financiación de los déficits de la Seguridad Social con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o se adopten otras decisiones que equilibren el Sistema.

Para las Comunidades Autónomas:

- Que se adapten los (PEF) a la realidad de cada Comunidad Autónoma, de manera que se garanticen los aspectos sustanciales de la LOEPSF flexibilizando, en lo necesario, los aspectos procedimentales de su aprobación, así como su contenido. En particular se aconseja que en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) que previsiblemente se celebre a finales de julio se presenten las líneas estratégicas que inspirarán los PEF por incumplimiento de los objetivos de 2014, aplazando la presentación y aprobación del documento detallado en un nuevo Consejo que podría celebrarse en los meses de septiembre u octubre.

- Que las CCAA adapten el contenido de los PEF en función de aspectos como la magnitud y recurrencia de la desviación y la posibilidad de corrección automática sin necesidad de medidas adicionales a las ya adoptadas. Estas cuestiones se valorarán por la AIReF en el marco del informe que preceptivamente tiene que hacer con carácter previo a la presentación de los PEF en el CPFF.

- Que las CCAA, con desviaciones recurrentes en el cumplimiento de los objetivos, elaboren los PEF en un marco plurianual coincidente con el establecido en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE).

Otras recomendaciones de carácter general*:*

- Que se analice de manera integral el sistema de financiación de los distintos subsectores de manera que este se adecúe al nivel de gasto (valorado con parámetros de eficiencia) asociado al ejercicio de las competencias de cada uno de ellos y al cumplimiento de la regla de gasto regulada en la LOEPSF.

- Que el MINHAP, mediante orden ministerial, apruebe una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrolle el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda calcular a priori y hacer un seguimiento de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad.

Introducción

La AIReF tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la 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].

Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es la valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas en 2015. 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 analizarán:

- El subsector Administración Central (AC).
- El subsector Comunidades Autónomas (CCAA) y cada una de ellas.
- El subsector Corporaciones Locales (CCLL) y los Ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes: Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.
- El subsector Fondos de la Seguridad Social (FSS)[2].

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

Para la elaboración del informe se ha partido de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), el Banco de

[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

[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).

España y el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). Se ha utilizado la información más actualizada, a la fecha de emisión del presente informe, relativa a las operaciones no financieras y de ejecución presupuestaria publicada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL) en cada subsector. Asimismo se ha utilizado información publicada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el Banco de España y la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera.

La información publicada se ha completado con información solicitada directamente a las distintas Administraciones Públicas. Al objeto de emitir el informe se solicitó información relativa a la ejecución presupuestaria, previsiones de liquidación y medidas adoptadas a la Central de Información del MINHAP, a las CCAA y a los Ayuntamientos de capitales de provincia de más de 500.000 habitantes. La Central de Información comunicó a la AIReF que parte de la información solicitada no podía ser facilitada al no disponerse de ella o calificarse de información de uso interno. Dada la relevancia de la información con relación al objeto del informe, se procedió a solicitarla directamente a los distintos centros de la Administración General del Estado mediante Resolución del Presidente de la AIReF de 23 de junio de 2015[3].

El alcance del informe se ha visto condicionado por la falta de información relativa a:

1. **Presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y previsión de liquidación del 2015 de la AC, FSS, CCAA y CCLL.** El objeto del informe es determinar la existencia de un posible riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto que se determinan en términos SEC-2010. La falta de un presupuesto inicial y de una previsión de liquidación en términos de contabilidad nacional condiciona de forma significativa el análisis de las previsiones de cierre de la AIReF y las posibles desviaciones presupuestarias al no poder contrastarlas con cifras oficiales a nivel de rúbricas de recursos y empleos.

   Esta circunstancia ha conllevado que determinadas partidas se hayan considerado en términos presupuestarios, incorporándose, con información de ejercicios anteriores disponible, la estimación de los posibles ajustes de contabilidad nacional.

   En todos los subsectores analizados, la falta de información de los componentes de la regla de gasto ha condicionado el análisis realizado.

2. **Estimación del ajuste de recaudación incierta por figuras y subsectores para 2015.** No existe información publicada ni del importe, ni de la metodología empleada para el cálculo de este ajuste con el nivel de detalle

[3] Resolución 19. Información necesaria para la emisión del Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas

necesario para valorar el impacto que la recaudación incierta pueda tener a efectos del riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad.

3. **Con carácter general, las CCAA han facilitado toda la información solicitada para la valoración de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como de la regla de gasto, observándose las mayores deficiencias en los datos necesarios para la valoración de esta última.** Con carácter general, se ha recibido la información y aclaraciones solicitadas desde la AIReF a las CCAA, con las siguientes excepciones:

   - Illes Balears, Extremadura y La Rioja han remitido información parcial sobre la regla de gasto;
   - Asturias no ha proporcionado datos para el cálculo de dicha regla; para los objetivos de déficit y deuda la información utilizada es la contenida en el borrador del PEF;
   - Navarra sólo ha facilitado información parcial sobre el objetivo de estabilidad;
   - Aragón no ha remitido información.

   En estos casos de falta de información, se han tenido que realizar estimaciones propias que pueden condicionar el análisis en mayor o menor medida en relación a la regla fiscal afectada.

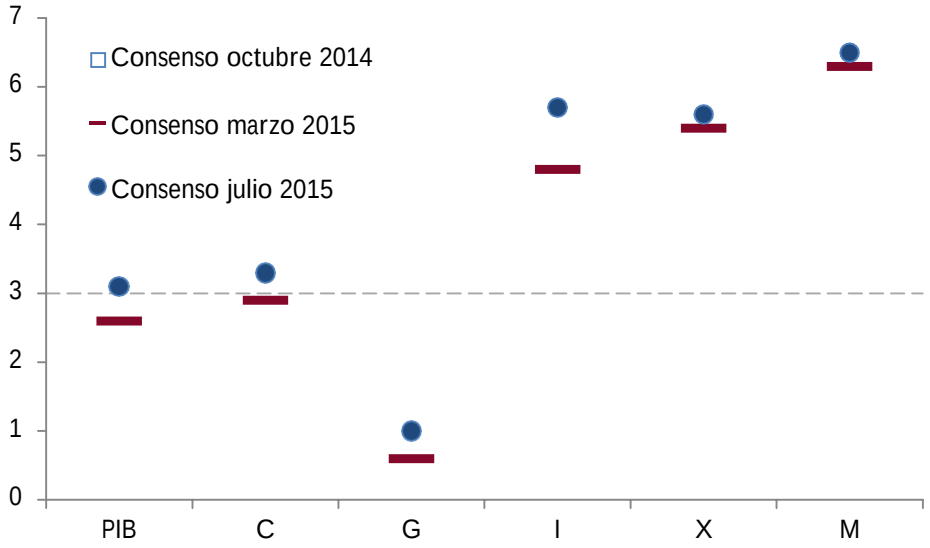
4. **Los seis Ayuntamientos de capitales de provincia de más de 500.000 habitantes han remitido, con carácter general, información suficiente para realizar el análisis de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.** Por razones de eficiencia, estos datos se solicitaron al MINHAP a través de la Central de Información de las Administraciones Públicas. La falta de remisión de la mayor parte de esta información ha sido suplida con la facilitada directamente por los Ayuntamientos que, en general, han cumplido en tiempo y forma con el deber de colaboración con la AIReF. Las únicas deficiencias se han detectado en la información necesaria para la valoración de la regla de gasto cuyo detalle sólo ha sido suficiente en el caso del Ayuntamiento de Madrid.

   Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza no ha facilitado los datos solicitados respecto a la ejecución del primer trimestre de 2015 y previsión de cierre del ejercicio, por lo que se han tenido que realizar estimaciones propias, a partir de los datos publicados por el MINHAP, que pueden condicionar el análisis de esta entidad local.

1. Análisis del entorno macroeconómico

Los dos primeros trimestres de 2015 han confirmado el apuntalamiento de la recuperación a nivel macroeconómico. La mejora registrada ha tenido un efecto arrastre sobre las expectativas de crecimiento para el conjunto de 2015. Como puede observarse en el gráfico 1, las previsiones dadas en el mes de julio de 2015 por el panel de FUNCAS para el crecimiento del PIB en 2015 han sufrido una mejoría respecto a las publicadas en marzo y, sobre todo, respecto a las de 2014.

GRÁFICO 1. ESCENARIO MACROECONÓMICO PARA 2015
PREDICCIONES DEL CONSENSO DEL PANEL DE FUNCAS
(% CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: FUNCAS

La mejora de las expectativas se refleja claramente en una demanda interna más pujante, con un consumo privado y una inversión impulsados por una mayor renta disponible para los hogares, unos menores costes financieros para las empresas y un repunte de la actividad constructora a nivel residencial y civil que parte de valores mínimos. Se ha reflejado también en un mayor aumento en el deflactor del PIB sobre lo esperado inicialmente que puede generar efecto denominador en las comparaciones con el PIB nominal. Igualmente, el alto contenido importador de las exportaciones españolas, así como la alta elasticidad de las importaciones a la demanda interna, han trasladado la mejora de expectativas a unas importaciones más dinámicas de lo previsto inicialmente.

A ello han contribuido numerosos factores, tanto externos como internos: (i) el abaratamiento del precio del petróleo; (ii) unas mejores condiciones crediticias impulsadas por el saneamiento del sector financiero y las políticas expansivas del Banco Central Europeo; (iii) la depreciación del euro; (iv) el progresivo desapalancamiento del sector privado; y (v) el anuncio de nuevas medidas fiscales

de carácter expansivo, con posterioridad a la elaboración del proyecto de PGE de 2015.

Los riesgos de estas perspectivas positivas de crecimiento están equilibrados. Por un lado, persiste cierta incertidumbre sobre la situación en el área del euro aún tras el reciente acuerdo con Grecia. Además, un aumento de las tensiones geopolíticas o una desaceleración del crecimiento mundial podrían constituir un lastre para la economía española. En la esfera interna, la confianza podría verse mermada por un menor esfuerzo reformista. Por otro lado, el impulso derivado del abaratamiento del petróleo, la depreciación del euro o la mejora condiciones de financiación podrían prolongarse o incidir más intensamente de lo esperado sobre la demanda interna.

2. Objetivo de estabilidad presupuestaria

En los últimos años las AAPP han aplicado una política de consolidación fiscal tendente a retornar a una senda de déficit público adecuada a lo exigido por la normativa comunitaria. El déficit público del total de las AAPP se ha reducido desde el 8,9% en 2011 hasta el 5,7[4]% en 2014. Esta corrección fiscal de 3,2% del PIB, en un contexto de fuerte contracción económica, con incremento de gastos como las prestaciones por desempleo o el gasto de intereses, ha conllevado que todas las AAPP hayan tenido que realizar un importante ajuste fiscal.

Los objetivos fijados para el conjunto de las AAPP para el periodo 2015-2017[5] mantienen la senda de consolidación de los últimos ejercicios. Los objetivos fijados por el Gobierno para el periodo 2015-2017 determinan un objetivo de déficit del 4,2% para 2015, del 2,8% para 2016 y del 1,1% del PIB en 2017, y conllevan situarse en el 2016 por debajo del umbral del 3% establecido por la normativa comunitaria para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

En el siguiente cuadro se recogen los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2015 para cada subsector:

CUADRO 1. CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) FINANCIACIÓN EN 2015 (% PIB)

Administración Central	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Total Administraciones Públicas
-2,9	-0,6	-0,7	0	-4,2

Fuente: MINHAP

Para determinar el riesgo de incumplimiento de cada subsector, se ha actualizado el análisis realizado en el Informe sobre presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas, de 31 de marzo.[6] En esta actualización se ha tenido en cuenta:

- la información macroeconómica actualizada[7] analizada en el apartado anterior,
- los datos de ejecución presupuestaria disponibles para cada una de las AA PP,

[4] Excluida ayuda financiera
[5] Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de AAPP y de cada uno de los subsectores y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2015.
[6] Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015
[7] Las previsiones de AIReF referenciadas al PIB se han estimado con el PIB calculado por la AIReF.

- las medidas con impacto económico adoptadas con posterioridad a esa fecha de las que se dispone de información.

El análisis realizado apunta a que el objetivo establecido en 2015 para el conjunto de las AAPP es de difícil consecución. Desde la emisión del Informe sobre presupuestos iniciales del pasado 31 de marzo, en el que se calificaba el objetivo de estabilidad presupuestaria como un objetivo muy exigente, se han adoptado medidas y se han confirmado riesgos de desviación que llevan a concluir que el probable superávit de las CCLL no sería suficiente para corregir las desviaciones, que previsiblemente registren otros subsectores y, con ello, garantizar el cumplimiento del objetivo del conjunto de las Administraciones Públicas.

Así, desde la emisión del Informe sobre presupuestos iniciales del pasado 31 de marzo:

- **Se confirman los riesgos de desviación en los subsectores Comunidades Autónomas y Fondos de Seguridad Social.**
- **Se confirma la significativa holgura apreciada en las Corporaciones Locales.**
- **Se aprecia que la Administración Central ha adoptado una serie de medidas que, sin comprometer el cumplimiento de su objetivo de estabilidad, no dejan margen para compensar las probables desviaciones de otros subsectores.**

2.1 Administración Central

En el período 2011-2014 la Administración Central ha efectuado un ajuste[8] del 1,6% del PIB, reduciéndose el déficit desde el 5,1 del año 2011 hasta el 3,5% en 2014. La Administración Central cerró el ejercicio 2014 con un déficit del 3,5%, cumpliendo el objetivo de estabilidad establecido, teniendo que realizar un nuevo ajuste de consolidación para 2015 del 0,6%del PIB para alcanzar el objetivo del 2,9% aprobado para este ejercicio.

No se aprecia riesgo significativo de desviación del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015 en la Administración Central, si bien no parecen existir márgenes que puedan compensar las desviaciones de otros subsectores.

No se dispone de un presupuesto en términos de contabilidad nacional ni una previsión de liquidación, por lo que se ha realizado una proyección de los recursos y empleos de la Administración Central al cierre del ejercicio teniendo en cuenta la

[8] Antes de liquidaciones negativas y excluyendo ayuda financiera.

actualización del escenario macroeconómico, los datos de ejecución publicados[9], y el impacto de las medidas adoptadas.

Los ingresos no financieros se están viendo impulsados por el dinamismo observado en las principales variables macroeconómicas. No obstante, las medidas adoptadas desde la aprobación de los presupuestos que conllevan menor recaudación hacen que las previsiones de los presupuestos vayan a alcanzarse de forma muy ajustada.

Por una parte, los ingresos por impuestos sobre la renta se están viendo claramente favorecidos por dos factores importantes: (i) la consolidación en el año 2015 de la recuperación del mercado laboral, tanto en términos de cantidades como en precios, **y (ii) la mejoría en los beneficios empresariales y las condiciones crediticias**. En efecto, la creación de empleo observada en el primer semestre de 2015, junto con el fin de la devaluación salarial producida en años anteriores, sirven como mecanismo de tracción para la recaudación del IRPF. Asimismo, el crecimiento de los beneficios empresariales y la mejoría de las condiciones crediticias podrían repercutir en la recuperación del IMPUESTO SOCIEDADES[10]. No obstante, estos impuestos están afectados en 2015 por el impacto de la reforma tributaria.

Por otra parte, la mejoría del consumo y la recuperación del mercado de la vivienda generan un efecto arrastre en la recaudación de los impuestos sobre los productos. Un consumo privado dinámico tiene un impacto positivo y aumentado sobre la recaudación de IVA e IMPUESTOS ESPECIALES. En efecto, las elasticidades estimadas de estas figuras tributarias a variaciones en la actividad económica suelen estar por encima de 1. Además, las mayores previsiones de crecimiento del consumo público tienen una derivada positiva en términos de recaudación al suponer un mayor ingreso por IVA procedente del gasto de las AAPP. Conviene destacar también la recuperación del mercado de la vivienda, que va absorbiendo progresivamente el stock de vivienda sin habitar existente, repercutiendo en una mayor venta de vivienda nueva y, con ello, en una mayor recaudación por IVA.

Si bien el escenario macroeconómico impulsa una mejora de los ingresos tributarios, desde la aprobación de los Presupuestos se han adoptado una serie de medidas que suponen menores recursos para el Estado. Estas medidas han sido fundamentalmente las siguientes:

- **Medidas de apoyo a las Administraciones Territoriales.** Se ha aprobado un tipo de interés del 0% a las operaciones de crédito suscritas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y al Fondo de Financiación los Pagos a

[9] Último dato publicado: mayo para el Estado y abril para la Administración Central.

[10] En el caso del Impuesto de Sociedades hay que tener en cuenta que la compleja mecánica recaudatoria existente puede suponer que la traslación de la mejoría en las bases impositivas a la recaudación no sea efectiva.

los Proveedores (FFPP) que suponen que no se percibirán ingresos presupuestados por importe de 0,2% del PIB. Estas actuaciones ya se describieron en el Informe sobre los presupuestos iniciales de 31 de marzo de 2015.

- **Liquidación definitiva del sistema de financiación de CCAA de 2013.** Según la información facilitada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 8 de julio se produce una diferencia a favor de las CCAA entre la liquidación de 2013 prevista en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y la liquidación definitiva de 0,1% del PIB.

- **Riesgo de presupuestación al alza en las transferencias procedentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco en concepto de cupo y de compensaciones financieras.** Dichas partidas fueron recogidas en los PGE 2015 por un importe conjunto de 0,14% del PIB. Si se analiza la evolución de los ingresos tributarios del Estado desde 2007 (base fundamental para el cálculo del cupo) y los ingresos por este concepto de 2014, se observa la posibilidad de un riesgo de sobrestimación en este concepto de 0,05% del PIB.

- **Adelanto a julio de 2015 de la reforma fiscal del IRPF prevista para 2016.** Se ha publicado el Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio[11], por el que se adelanta a 2015 el efecto previsto para 2016 de la reforma de IRPF, con un impacto estimado de 0,14% del PIB.

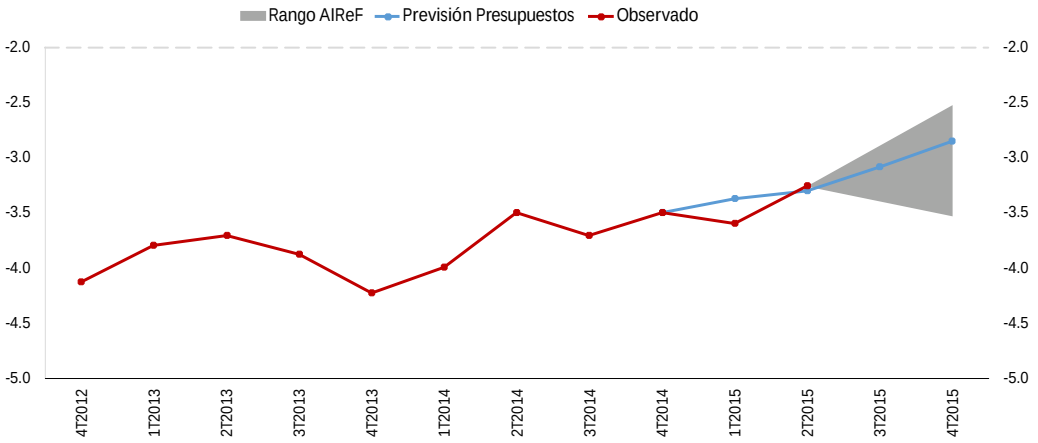
Dada la previsión de recursos derivada del escenario anterior, y teniendo en cuenta los datos observados de ejecución, los empleos no financieros estimados al cierre del ejercicio por la AIReF son compatibles con el cumplimiento del objetivo de estabilidad. El presupuesto de gastos se está ejecutando de forma estricta facilitando, de mantenerse esta tendencia, el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, el cumplimiento del objetivo de déficit de 2015 quedará condicionado a que la evolución de empleos no financieros se mantenga en línea con la previsión de AIReF y no se produzcan desviaciones relevantes en los últimos meses del ejercicio. El consumo público y otros gastos como las transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o los intereses pagados deben suponer una parte importante del ajuste de consolidación, por lo que el comportamiento de estas partidas es determinante a efectos del cumplimiento del objetivo.

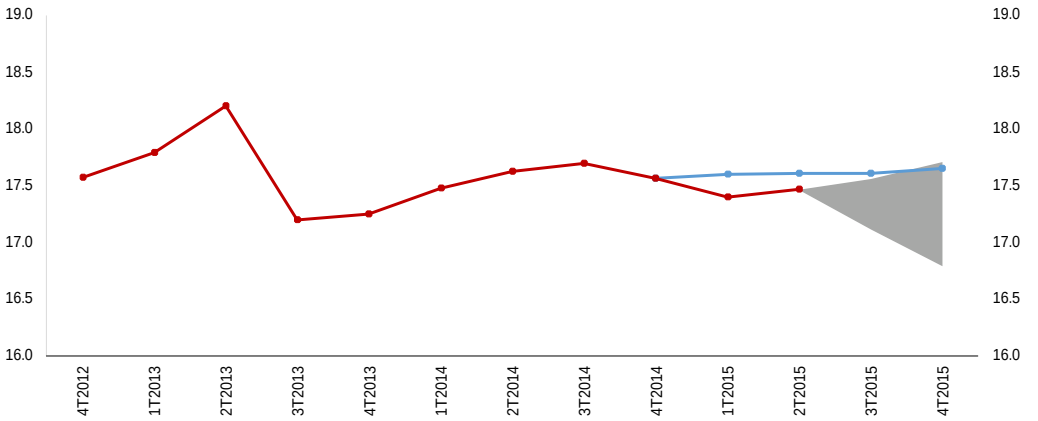
[11] Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico.

GRÁFICO 2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB, ACUMULADO CUATRO TRIMESTRES)

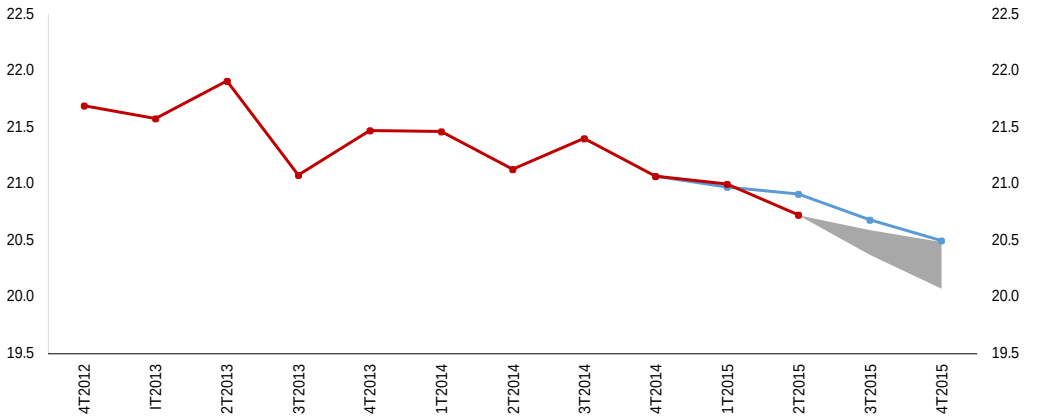
Capacidad / Necesidad de Financiación



Recursos no Financieros



Empleos no Financieros



Fuentes: PGE, IGAE y estimaciones de la AIReF.

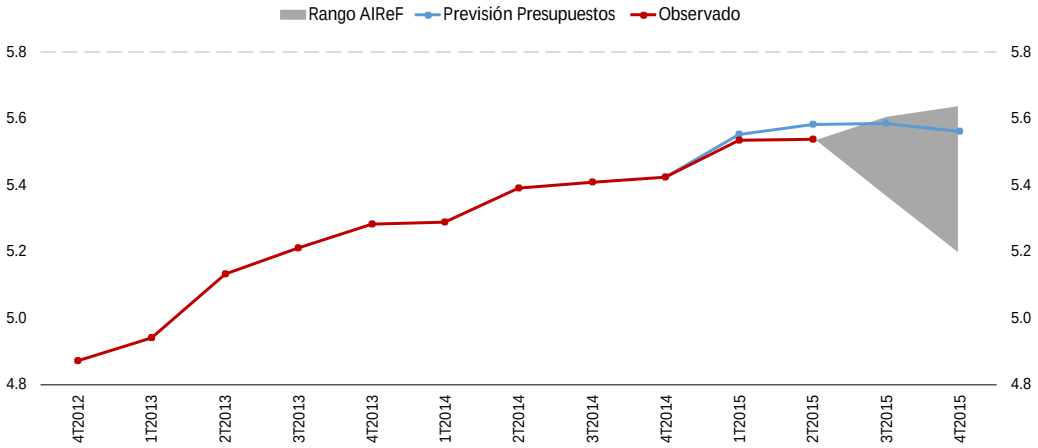
Notas: 1) Las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado se han estimado en términos de contabilidad nacional SEC-2010 al no existir previsión oficial. Este dato anual se distribuye trimestralmente de acuerdo a un perfil estacional estimado a partir de la serie histórica trimestral.

2) El dato observado del segundo trimestre incluye el dato publicado de abril y se ha completado con información publicada de Contabilidad Nacional correspondiente al mes de mayo del Estado y con estimaciones propias.

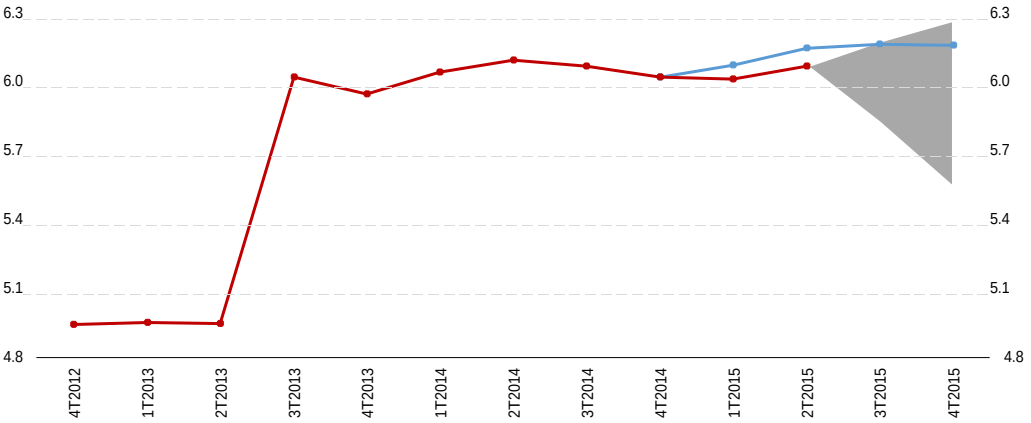
3) El dato del cuarto trimestre corresponde con el dato anual.

GRÁFICO 3. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES FIGURAS IMPOSITIVAS (% PIB, ACUMULADO CUATRO TRIMESTRES)

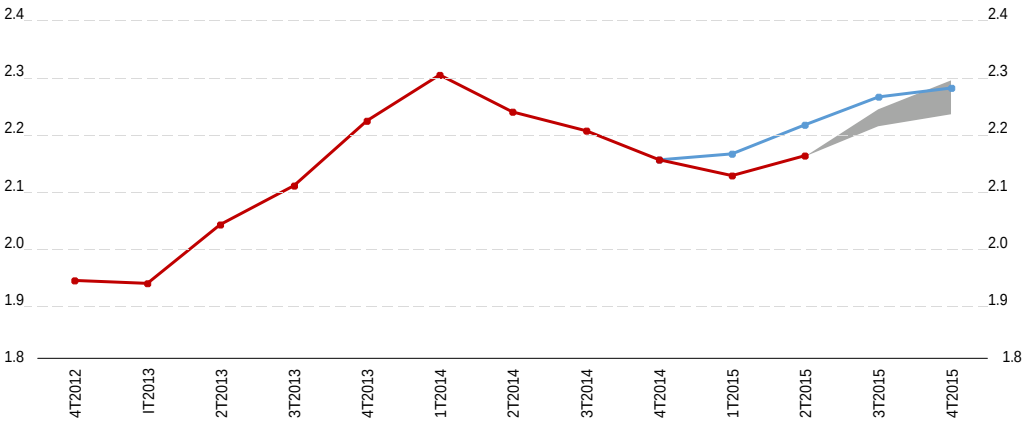
Impuestos del valor añadido



Impuestos sobre la Renta



Impuestos sobre los productos (especiales)



Fuentes: PGE, IGAE y estimaciones de la AIReF.

Notas: 1) Las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado se han estimado en términos de contabilidad nacional SEC-2010 al no existir previsión oficial. Este dato anual se distribuye trimestralmente de acuerdo a un perfil estacional estimado a partir de la serie histórica trimestral.

2) El dato observado del segundo trimestre incluye el dato publicado de abril y se ha completado con información publicada de Contabilidad Nacional correspondiente al mes de mayo del Estado y con estimaciones propias.

3) El dato del cuarto trimestre corresponde con el dato anual.

2.2 Fondos de la Seguridad Social

Los Fondos de la Seguridad Social (FSS) han experimentado, en el periodo 2011-2014, un empeoramiento significativo de su déficit público pasando de un 0,1% a un 1,1% en 2014. En el ámbito de la Seguridad Social la crisis económica de los últimos años ha tenido un impacto muy significativo sobre las cotizaciones sociales que se han reducido como consecuencia del menor nivel de empleo, mientras que el gasto en pensiones ha mantenido un crecimiento superior al 3% en todo el periodo, deteriorando el saldo de los FSS, lo que ha llevado a disponer de los recursos del Fondo de Reserva. Para 2015 se fijó un objetivo de déficit de 0,6% del PIB.

El déficit de los FSS en 2015 previsiblemente se puede situar ligeramente por encima del 1% del PIB. Por lo tanto se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015. La desviación a la baja en la previsión de cotizaciones no puede ser compensada totalmente con el superávit del SEPE. Este riesgo ya se puso de manifiesto en el Informe de la AIReF sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015 en el que no se consideraba probable que el posible superávit generado en el SEPE por la favorable dinámica del mercado de trabajo y del agotamiento del periodo máximo de percepción de prestaciones por desempleo, fuera suficiente para compensar la desviación del déficit del Sistema de Seguridad Social.

Dado que el déficit del Sistema de Seguridad Social se financia con cargo a los activos del Fondo de Reserva y conocidas las actuales previsiones a medio plazo del Sistema, podría resultar conveniente analizar el impacto de su agotamiento.

Los ingresos no financieros concentran el riesgo fundamental de desviación. El Sistema de Seguridad Social prevé en su presupuesto para 2015, un crecimiento de ingresos por cotizaciones superior al 10% respecto al cierre de 2014. Los datos de ejecución publicados hasta mayo confirman una desviación acumulada de más de 4.000 millones de euros (0,36% del PIB) sobre la previsión mensualizada facilitada por la Intervención General de la Seguridad Social. Como contraste adicional, se ha utilizado la serie trimestral publicada por la IGAE desde 2004 para estimar la estacionalidad de los recursos por cotizaciones sociales de los FSS[12]. Este ejercicio, muestra una desviación acumulada que permite concluir que la senda prevista inicialmente no parece realista.

El análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en los ingresos por cuotas sociales no sustenta la evolución de ingresos prevista en los PGE. La proyección de las cotizaciones derivada de la dinámica del empleo y la remuneración de los asalariados (teniendo en cuenta igualmente la modificación

[12] La previsión inicial que se deriva de los PGE se distribuye por trimestres atendiendo a este patrón de estacionalidad y se compara con los datos reales publicados hasta mayo.

de la base máxima de cotización) apenas justifica un tercio del crecimiento previsto por el Gobierno.

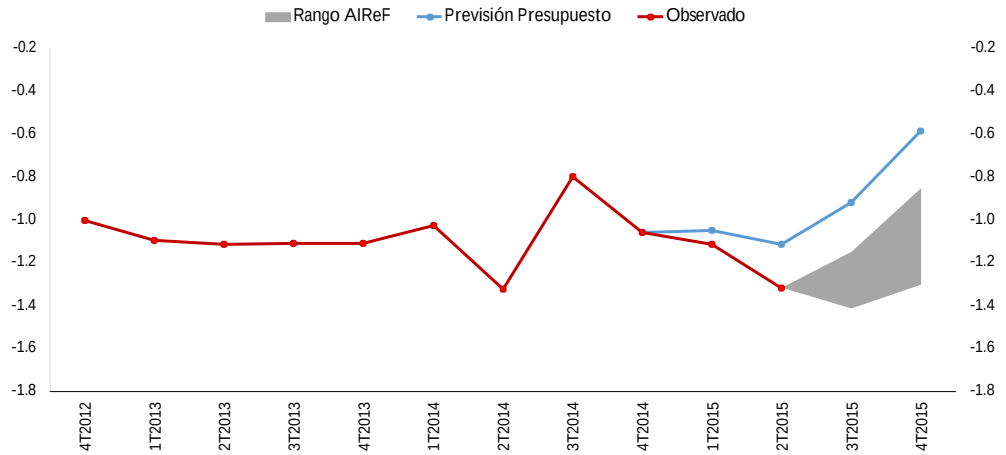
Por otra parte, las nuevas medidas de gestión de cotizaciones no parecen estar teniendo un efecto recaudatorio significativo. En los datos de ejecución disponibles hasta mayo no se observa el impacto en la recaudación del nuevo sistema de recaudación de cuotas (CRETA) ni de otros mecanismos de mejora de la gestión. Además, posteriormente a la aprobación del Presupuesto de la Seguridad Social se han adoptado medidas que limitan el crecimiento de la recaudación, como la prórroga de la tarifa plana y la exención de 500 euros en la base de cotización.

Por el lado de los empleos no financieros, se observa un cierto margen derivado de la mejora en la evolución del gasto en prestaciones por desempleo. Este margen del gasto en desempleo permitirá que el SEPE alcance un superávit en 2015 de un 0,4% del PIB aproximadamente. La elasticidad de las prestaciones por desempleo a la evolución de la tasa de paro parece haberse incrementado en el período reciente, probablemente consecuencia de un doble factor intrínseco a la estructural del mercado laboral español y no recogido en las estimaciones econométricas: (i) la caída en la tasa de cobertura procedente del agotamiento progresivo de prestaciones; (ii) una menor prestación media por desempleado.

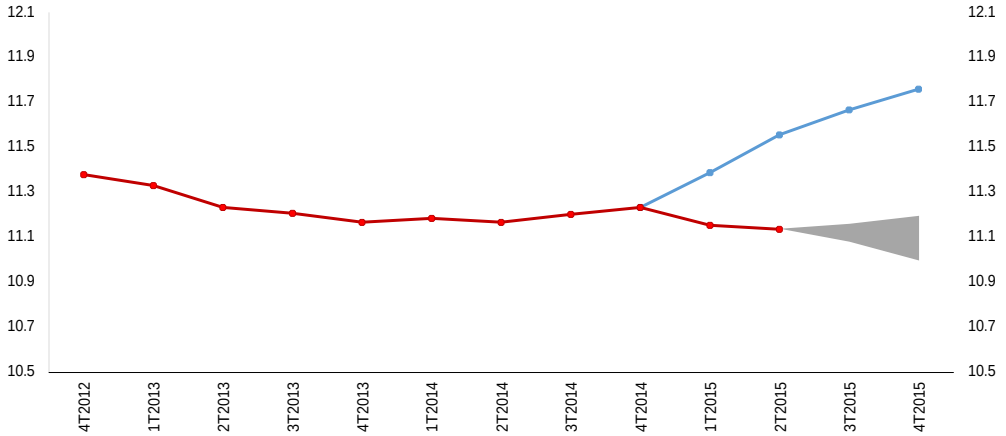
La evolución del gasto en pensiones parece ir en el sentido inicialmente presupuestado, mientras que se observa un crecimiento del gasto en prestaciones por incapacidad temporal superior al previsto que responde tanto al mayor número de población protegida como a una mayor incidencia.

GRÁFICO 4. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, COTIZACIONES Y EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB, ACUMULADO CUATRO TRIMESTRES)

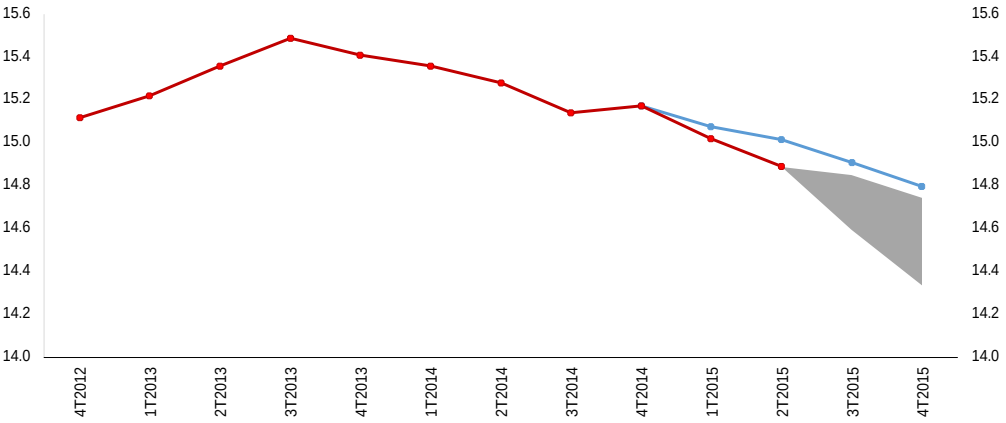
Capacidad / Necesidad de Financiación



Cotizaciones



Empleos no Financieros



Fuentes: PGE, IGAE y estimaciones de la AIReF.

Notas: 1) Las previsiones de los PGE se han estimado en términos de contabilidad nacional SEC-2010 al no existir previsión oficial. Este dato anual se distribuye trimestralmente de acuerdo a un perfil estacional estimado a partir de la serie histórica trimestral. El dato observado del segundo trimestre incluye el dato publicado de abril y se ha completado con la información publicada de caja correspondiente al mes de mayo y con estimaciones propias.

2) El gráfico del déficit refleja en 2T el efecto del cambio en el ritmo de pago de la transferencia de la AC a FSS

3) El dato del cuarto trimestre corresponde con el dato anual.

2.3 Comunidades Autónomas

En el período 2011-2014 el subsector CCAA[13] ha efectuado un ajuste del 2,1% del PIB, reduciéndose el déficit desde el 3,8 del año 2011 hasta el 1,7% en 2014. Para 2015 el objetivo fijado es del -0,7%, por lo que el esfuerzo a realizar es del 1% del PIB.

Existe riesgo de desviación en el objetivo fijado, para el subsector Comunidades Autónomas. La consecución de este objetivo requeriría una reducción de un punto del PIB que no parece alcanzable en un año en el que los recursos del sistema de financiación apenas crecen dos décimas del PIB.

Del análisis de los datos de ejecución del presupuesto y medidas adoptadas hasta la fecha y de la información adicional facilitada de las CCAA, la reducción del déficit respecto a 2014 estaría entorno a medio punto del PIB. Aunque la situación es heterogénea entre las diferentes Comunidades, el riesgo de incumplimiento se debe, fundamentalmente, a las desviaciones observadas en sus ingresos por tributos propios, transferencias a recibir del Estado no incluidas en los PGE y no materialización de una parte importante de las ventas y concesiones administrativas previstas en los presupuestos. Por el lado de los gastos, el ahorro de intereses, derivado de las nuevas medidas de financiación, no se ha reflejado, hasta ahora, en una reducción equivalente en el déficit.

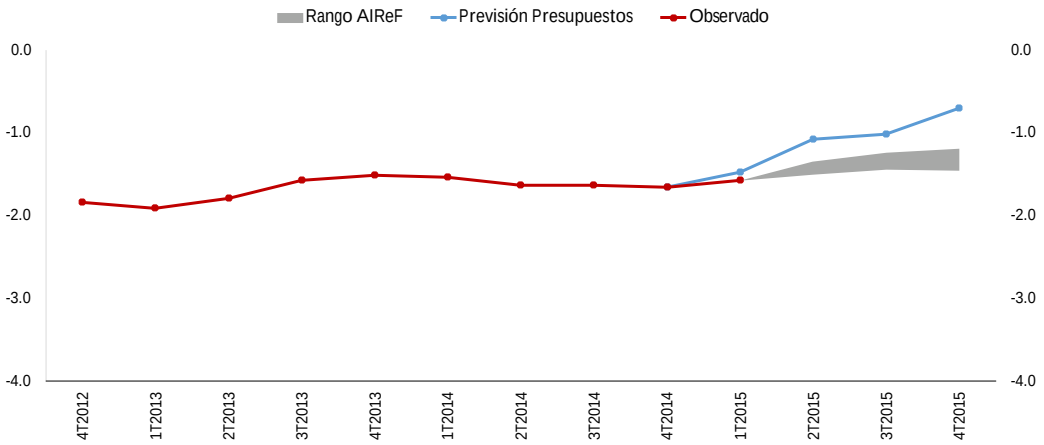
El análisis del subsector se ha realizado a partir de la previsión de liquidación individualizada de cada una de las Comunidades, en la que se ha tenido en cuenta:

- Información sobre los recursos del Sistema de Financiación a recibir de la Administración General del Estado (AGE) en 2015.
- Los ingresos derivados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Estos ingresos se han estimado de acuerdo con un modelo basado en las proyecciones de transacciones y precios de la vivienda libre por comunidades autónomas. Este modelo permite determinar unas bandas de confianza de la previsión de ingresos de esta figura impositiva.
- Información sobre medidas adoptadas y previstas, los datos de ejecución mensuales de los dos ejercicios anteriores y la ejecución hasta el mes de abril de 2015.
- Las medidas adoptadas y las operaciones puntuales que se conocen para cada comunidad y que, en cada periodo, han alterado o pueden alterar el ritmo de ejecución de las diferentes partidas de recursos o empleos.

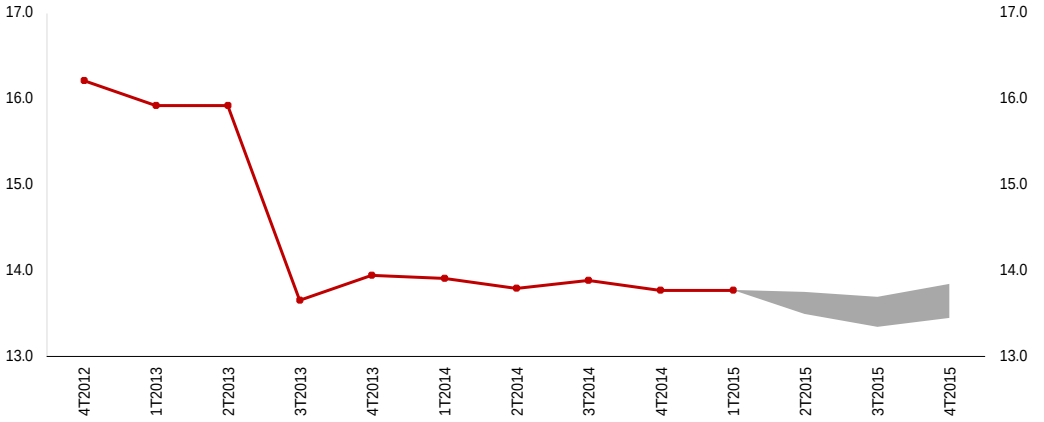
[13] Antes de liquidaciones negativas.

GRÁFICO 5. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB, ACUMULADO CUATRO TRIMESTRES)

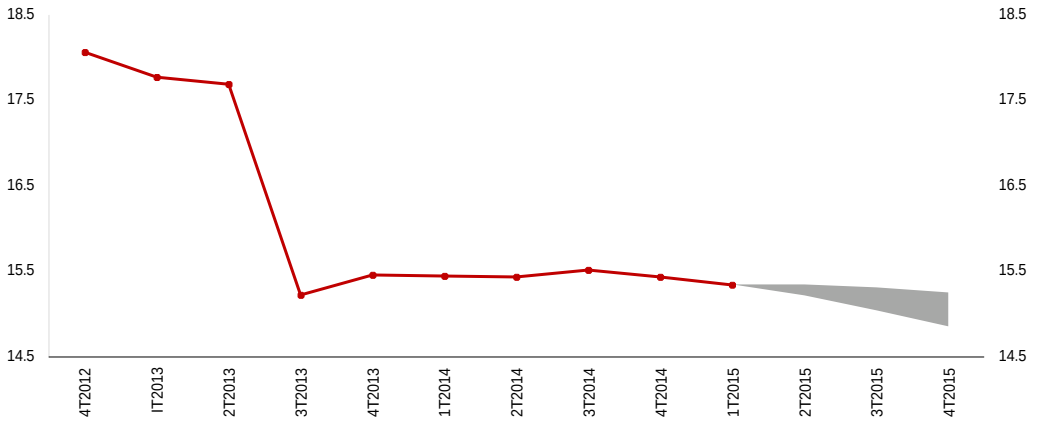
Capacidad / Necesidad de Financiación



Recursos no Financieros



Empleos no Financieros



Fuentes: IGAE y estimaciones de la AIReF.

Notas: 1) El dato anual se distribuye trimestralmente de acuerdo a un perfil estacional estimado a partir de la serie histórica trimestral.
2) La previsión de capaciadad y necesidad de financiación del presupuesto se trimestraliza a partir del patrón estacional del déficit observado.
3) En el 3T 2013 es consecuencia del impacto del cambio sistema de financiación autonómico en 2012.
4) El dato del cuarto trimestre corresponde con el dato anual.

La agregación de los resultados obtenidos para cada comunidad se ha contrastado con la estimación del total del subsector. Para ello se ha elaborado un perfil estacional sobre la base de la serie trimestral de recursos y empleos del subsector desde 2004 hasta 2014. En base al perfil estacional de esta serie se han estimado unas bandas de confianza para el total de recursos y de empleos no financieros y para el saldo fiscal.

Para determinar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria individualizado para cada comunidad se han aplicado los siguientes criterios (el anexo ilustra los gráficos por CCAA):

i. Evolución de la ejecución de los gastos o ingresos hasta el mes de abril, corregida con la información de medidas u otras actuaciones que influyan en el ritmo de ejecución de los mismos o condicionen el cierre.

ii. Desviación histórica de las previsiones iniciales de las CCAA respecto a la liquidación final de las mismas.

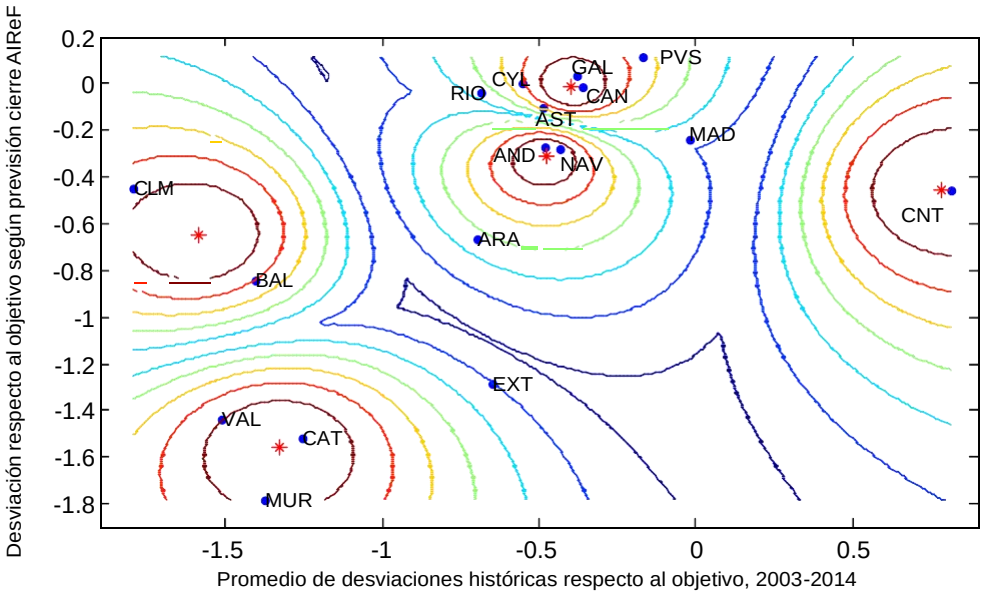
iii. Posible corrección o mantenimiento de las sobreestimaciones de ingresos apreciadas en los presupuestos iniciales y borradores de PEF, fundamentalmente en los conceptos de enajenación de inversiones y transferencias recibidas del Estado.

En el gráfico siguiente, se agrupan las CCAA con respecto a los dos primeros criterios, la desviación prevista al cierre respecto al objetivo fijado para 2015 y la desviación histórica del intervalo 2003-2014. De este análisis surgen 3 grupos diferenciados:

- Grupo que presenta un mayor riesgo de desviación prevista al cierre del 2015, acompañado de un historial de elevados incumplimientos en el periodo señalado (concentrado en la esquina inferior izquierda): Cataluña, Extremadura, Murcia y C. Valenciana.
- Grupo que presenta un riesgo similar de desviación en 2015 (eje vertical, intervalo de desviación -0,2 al -1,0% del PIB), en el que se distinguen tres subgrupos en función de sus desviaciones históricas:
  - Illes Balears y Castilla-la-Mancha: con un promedio de elevadas desviaciones en el período considerado;
  - Andalucía, Aragón, Madrid y C.F. de Navarra: con desviaciones pasadas moderadas;
  - Cantabria: destaca por haber presentado de media una capacidad o necesidad de financiación sin desviaciones negativas con respecto al objetivo.
- Grupo que presenta un menor riesgo de desviación prevista para 2015 y a la vez ha experimentado desviaciones relativamente pequeñas en el período

analizado: Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, País Vasco, y La Rioja.

GRÁFICO 6. AGRUPACIÓN DE CCAA EN FUNCION DE SU OBJETIVO PREVISTO E HISTÓRICO
(% PIB)



Fuentes: AIReF, IGAE
Nota: las CCAA están agrupadas mediante análisis difuso de clusters, que representan grupos de CCAA donde sus miembros son más similares entre sí que los no-miembros. El agrupamiento difuso permite que las CCAA pertenezcan en distinto grado a varios subgrupos (representados en el gráfico por los límites o curvas de nivel). El número óptimo de grupos se determina mediante índices de validación.

A partir de todo lo anterior, se observan los siguientes grupos de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015:

- **No se aprecia riesgo de incumplimiento en Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, País Vasco y La Rioja.**

- **Se aprecia riesgo de incumplimiento en Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Región de Murcia, Navarra y Comunitat Valenciana.** Este riesgo es especialmente acusado en Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, en las que se observa prácticamente certidumbre de incumplimiento.

La detección de riesgos de incumplimiento permite la actuación temprana para la corrección de las posibles desviaciones, en aplicación del artículo 18 de la LOEPSF. La valoración de las correcciones a aplicar requiere el análisis de la situación del gasto y de la evolución de los recursos. En este sentido, teniendo en cuenta el peso de los ingresos del sistema de financiación de las CCAA de Régimen Común en el conjunto de sus recursos y la evolución estimada de los mismos para el ejercicio siguiente, cabe distinguir dos grupos de comunidades, en función de si el incumplimiento de 2015 podría corregirse o no al año siguiente.

- Comunidades en las que la evolución estimada de los recursos del sistema permitiría cubrir el esfuerzo de consolidación fiscal que deben realizar para el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016 en un contexto de contención del gasto. Sería el caso de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid.
- Comunidades en las que la evolución estimada de los recursos del sistema no sería suficiente por sí sola para cubrir el esfuerzo de consolidación fiscal necesario para cumplir el objetivo de estabilidad de 2016. En esta situación se encuentran Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

2.4 Corporaciones Locales

El subsector CCLL, cuyo objetivo legal es de equilibrio, ha realizado desde el año 2012 un importante esfuerzo de consolidación fiscal. Este subsector, cerró el año 2009 con un déficit de 0,6% de PIB, déficit que se incrementó hasta un 0,8% en 2011 (este año el déficit se vio afectado por el ajuste debido a la liquidación negativa de la participación de los tributos del Estado de 2009), revirtiendo la tendencia desde la entrada en vigor de la LOEPSF. El año 2012, primer año de vigencia de la citada Ley, las CCLL liquidaron el ejercicio con un superávit de un 0,3% de PIB, consolidando en los últimos ejercicios un superávit de un 0,5%.

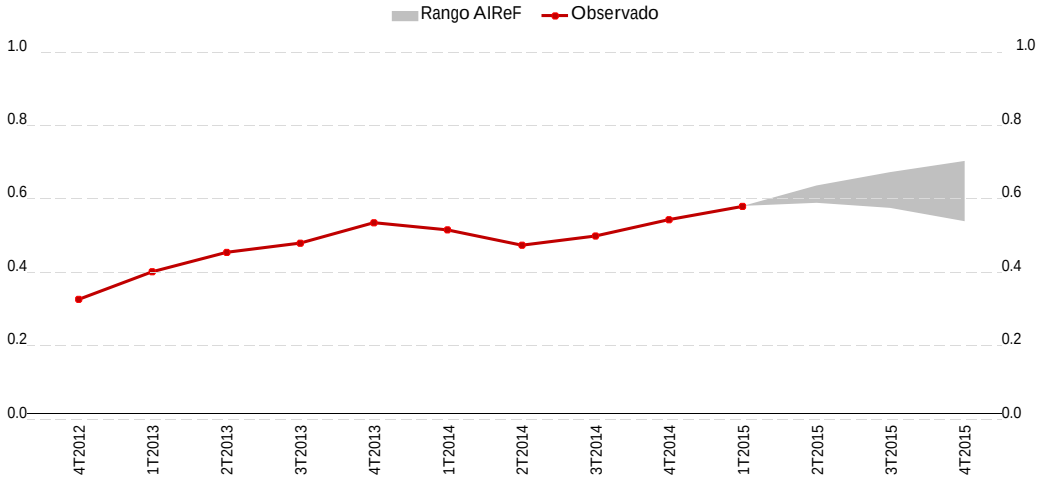
Este esfuerzo de consolidación de las CCLL ha venido determinado por el efecto conjunto del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla del gasto. En este subsector con superávit consolidados, es más restrictiva la aplicación de la regla del gasto que el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, si bien ambas reglas garantizan la estabilidad a largo plazo del subsector. La aplicación de la regla del gasto implica la existencia de mayores holguras en la ejecución presupuestaria que las que resultan de los presupuestos aprobados.

En el primer trimestre de 2015, las CCLL han obtenido un superávit de un 0,12% de PIB, ligeramente superior al registrado en el mismo periodo de 2014 (0,03% del PIB). La última información de ejecución trimestral publicada, correspondiente al primer trimestre de 2015, muestra, respecto al mismo periodo de 2014, un incremento de los recursos no financieros de un 1,7% y un aumento de los gastos no financieros de un 0,3%. El efecto neto de ambas variables determina un superávit ligeramente superior al registrado en el mismo trimestre del año anterior.

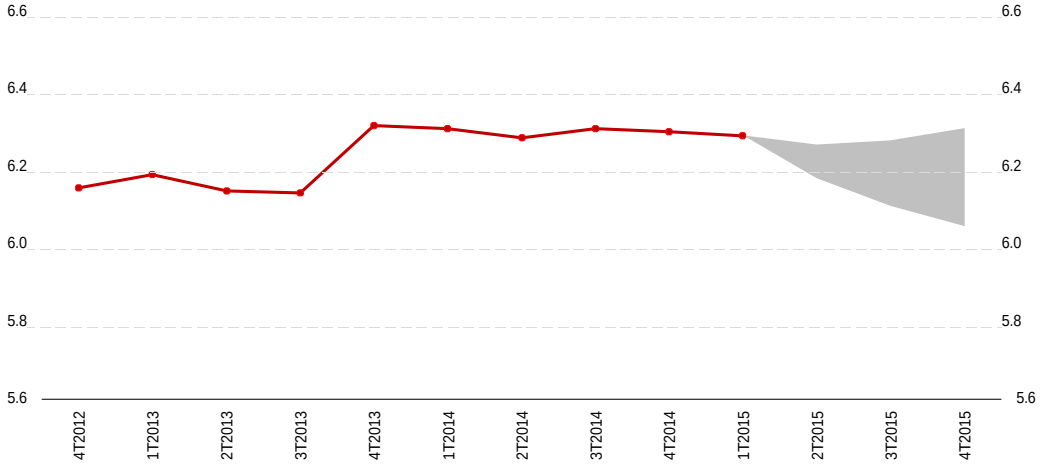
Es altamente probable que el subsector de CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria al cierre de 2015, pudiendo culminar el año con un margen sobre el objetivo por encima del 0,5% del PIB. En este sentido, se ha tenido en cuenta la información de ejecución trimestral a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, que evidencia un ligero incremento de los superávit obtenidos respecto al mismo periodo del año pasado y, asimismo, la posible intensificación a lo largo del año de esa tendencia, como consecuencia de la ralentización o paralización en algunos gastos, principalmente de inversión, derivada de la constitución y puesta en marcha de las nuevas Corporaciones municipales.

GRÁFICO 7. CORPORACIONES LOCALES.
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB, ACUMULADO CUATRO TRIMESTRES)

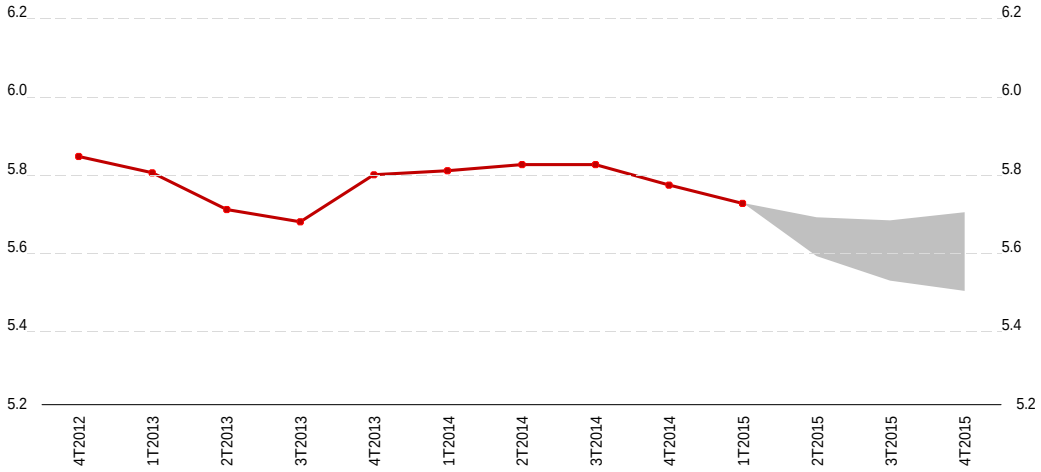
Capacidad / Necesidad de Financiación



Recursos no Financieros



Empleos no Financieros



Fuentes: IGAE y estimaciones de la AIReF.

Notas: 1) El dato anual se distribuye trimestralmente de acuerdo a un perfil estacional estimado a partir de la serie histórica trimestral.
2) El dato del cuarto trimestre corresponde con el dato anual.

Como novedad, respecto a los informes anteriores de la AIReF, el análisis del subsector CCLL se ha completado con el de los 6 Ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes: Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. En estos Ayuntamientos se ha realizado un análisis individualizado del riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y límite de deuda.

No se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en ninguno de los seis grandes Ayuntamientos, existiendo una alta probabilidad de cerrar con superávit, al menos, en términos similares a los del ejercicio anterior. Es altamente probable que estos seis Ayuntamientos cierren el ejercicio 2015 con superávit en términos de Contabilidad Nacional (CN). La información sobre ejecución trimestral de cada una de estas Corporaciones permite concluir que:

- El Ayuntamiento de Madrid presenta un incremento de sus ingresos no financieros de casi un 2% en el primer trimestre de 2015 respecto al mismo trimestre de 2014 y una importante reducción de sus gastos no financieros de en torno a un 20%. El efecto combinado de ambas evoluciones confirma la alta probabilidad de obtención al cierre de 2015 un superávit similar o superior al del año anterior.

- De igual modo, el Ayuntamiento de Valencia ha obtenido en el mismo periodo de 2015 unos ingresos no financieros superiores en un 2% a los resultantes de la ejecución del primer trimestre de 2014 y una elevada reducción de sus gastos, de en torno al 44%. Estos datos evidencian la importante brecha entre ambas corrientes que, aun viéndose atenuada a lo largo del año, permitirían obtener a fin de año un superávit al menos similar al de 2014.

- El Ayuntamiento de Barcelona muestra, en el primer trimestre de 2015, un aumento de sus ingresos no financieros de alrededor de un 7% y un incremento de sus gastos no financieros de casi un 20%. No obstante lo anterior, la brecha entre ambas masas se mantiene por encima del 20%, lo que evidencia que, aun en la hipótesis de que la ejecución a lo largo del año mantuviera esta tendencia, la obtención de superávit en términos de CN al cierre del ejercicio sería altamente probable.

- El Ayuntamiento de Málaga ha visto crecer tanto sus ingresos como sus gastos no financieros en el primer trimestre de este año respecto al mismo periodo de 2014 en un 8% y 11%, respectivamente. Similarmente a lo apuntado para el Ayuntamiento de Barcelona, la importante brecha entre ambas corrientes permitiría cerrar el año 2015 con superávit en términos de CN.

- El Ayuntamiento de Sevilla ha registrado un incremento de sus ingresos no financieros de en torno a un 12% en el primer trimestre de 2015 respecto al mismo trimestre de 2014 y una leve reducción de sus gastos no financieros

de casi un 2%. El elevado aumento de sus ingresos y la contención de sus gastos permitirán, de mantenerse esta tendencia, liquidar el año 2015 con un superávit al menos similar al de 2014.

- Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza presenta en el primer trimestre de 2015 incrementos tanto en sus ingresos como en sus gastos no financieros, de un 30% y 15%, respectivamente. El importante aumento de sus ingresos y la brecha entre ambas magnitudes hacen altamente probable la obtención de superávit en términos de CN al cierre del ejercicio.

A efectos comparativos, la magnitud del posible superávit de estos Ayuntamientos se ha estimado como porcentaje de sus ingresos no financieros consolidados. En el caso de los Ayuntamientos, no se dispone de un PIB local, por lo que se ha calculado la importancia relativa del superávit estimado en función de los ingresos no financieros incluidos en la liquidación del año anterior.

Por Ayuntamientos se estiman los siguientes superávits para 2015 en porcentaje de ingresos no financieros consolidados resultantes de la liquidación del año anterior:

CUADRO 2. GRANDES AYUNTAMIENTOS. SUPERÁVIT ESTIMADOS 2015
(% INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS)

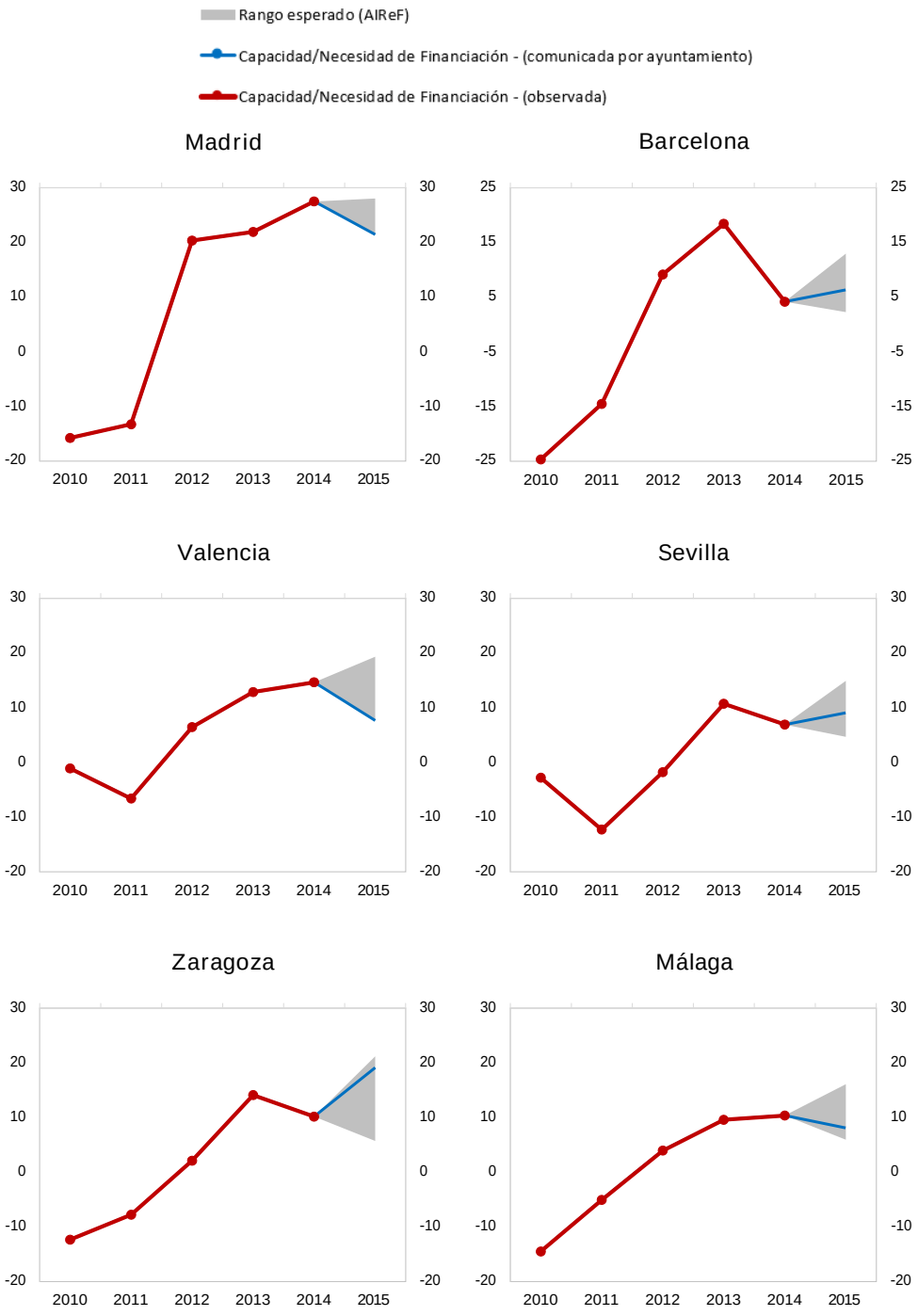
AYUNTAMIENTO	RANGO ESPERADO DE SUPERÁVIT EN % SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS
Madrid	20-25%
Zaragoza	6%-21%
Valencia	7%-19%
Málaga	6%-16%
Sevilla	5%-15%
Barcelona	2%-13%

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por los respectivos Ayuntamientos.

A continuación se incluye, para cada uno de estos Ayuntamientos, un gráfico representativo de la evolución de la capacidad/necesidad de financiación y su importancia relativa respecto a los ingresos no financieros liquidados del ejercicio anterior, en el periodo 2010 al 2014, así como la previsión de cierre de 2015 estimada por la AIReF en términos de Contabilidad Nacional. Cada gráfico compara la previsión de cierre de la Corporación con la resultante del modelo aplicado por la AIReF.[14]

[14] Dado que el MINHAP no publica información por ayuntamiento de capacidad o necesidad de financiación, los gráficos siguientes han sido elaborados con los datos proporcionados por los ayuntamientos.

GRÁFICO 8. GRANDES AYUNTAMIENTOS. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS DEL AÑO ANTERIOR)



Fuentes: Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y estimaciones de AIReF.

Nota: A efectos comparativos la capacidad/necesidad de financiación para 2015 se presenta como porcentaje ingresos no financieros consolidados resultantes de la liquidación del año anterior. La previsión de cierre facilitada por las EELL es la comunicada con carácter trimestral al MINHAP, determinada según el presupuesto en ejecución e incorporadas las modificaciones presupuestarias ya tramitadas y/o las previstas tramitar hasta final de año. Además, para Barcelona en 2010 y 2011 se ha eliminado el efecto del ajuste de CN por la liquidación negativa en la Participación en Tributos del Estado de 2009, debido a la especial distorsión en este Ayuntamiento.

3. Deuda pública

El objetivo de deuda para 2015[15] para el total de las Administraciones Públicas es del 101,7% del PIB.[16] Sin embargo, la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018 prevé para 2015 una ratio de deuda/PIB que alcanzará el 98,9% para el total de las AAPP.

CUADRO 3. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. OBJETIVO DE DEUDA 2015 (%PIB)

Administración Central y Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Total Administraciones Públicas
76,3	21,5	3,9	101,7

El análisis de la deuda pública tiene dos vertientes:

1. Análisis del riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda en 2015.
2. Análisis de sostenibilidad a medio plazo de la deuda. En el caso de la deuda pública, más allá de la situación en 2015 es fundamental realizar un ejercicio de análisis de sostenibilidad en el marco de convergencia con los límites establecidos en el artículo 13 y la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF.

3.1 Objetivo de deuda en 2015

3.1.1 Consolidado AC y FSS

No se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda previsto para 2015. En 2014 la AC y los FSS alcanzaron un nivel de deuda conjunta de 71,7% frente al objetivo aprobado de 74,4% del PIB. Se ha partido del nivel de deuda consolidada publicada por el Banco de España para 2014 y se ha estimado el saldo primario consolidado de la AC y los FSS para 2015, los intereses y el ajuste déficit/deuda, y el efecto denominador derivado del crecimiento del PIB. De este cálculo se concluye que no se aprecia riesgo de incumplimiento para la AC y los FSS.

3.1.2 Comunidades Autónomas

En el caso de las CCAA, el actual sistema de fijación de objetivos de deuda pública no permite valorar su cumplimiento en el presente informe. El sistema actual conlleva fijar unos objetivos iniciales de deuda que son rectificados al cierre

[15] Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014

[16] La referencia del objetivo de deuda pública sobre PIB para 2015 se establece en el Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 en base a la metodología SEC 1995 existente entonces mientras que la valoración del cumplimiento del objetivo se hace, sin embargo, considerando el ratio en términos de SEC 2010. En términos generales puede decirse que el impacto en el ratio derivado del cambio de sistema contable ha supuesto un sesgo a la baja en el mismo.

del ejercicio para incorporar una serie de operaciones de endeudamiento que son consideradas “excepciones”. Este objetivo rectificado es a partir del que se mide el cumplimiento al cierre. Hasta abril de 2016 se desconocen todas las operaciones de endeudamiento que van a permitir rectificar el objetivo inicial al cierre de 2015 cuando se valore por el MINHAP el cumplimiento de los objetivos de deuda de 2015.

De acuerdo con los datos disponibles, la AIReF prevé que la deuda del conjunto de las CCAA al cierre del ejercicio se situaría en torno al 23% del PIB. Este nivel de deuda quedaría por encima del objetivo inicialmente aprobado (21,5% del PIB), pero no puede valorarse su incumplimiento de forma definitiva hasta la determinación del objetivo rectificado.

El importe estimado al cierre de 2015, se ha calculado incorporando aquellas operaciones de endeudamiento tenidas en cuenta por el MINHAP a efectos de comprobar el cumplimiento del objetivo de deuda pública al cierre del ejercicio[17]. Por tanto, partiendo del nivel de deuda de 2014 publicado por el Banco de España, se realizan las siguientes correcciones:

(i) Se minora por el exceso de deuda en el caso de aquellas CCAA que han incumplido el objetivo de 2014.

(ii) Se añade el incremento de deuda previsto por la Comunidad Autónoma en base a su objetivo de déficit y al importe de deuda previsto para financiar las devoluciones de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009.

(iii) Se suma igualmente la deuda para financiar desviaciones de déficit de ejercicios anteriores pendientes de financiar, asignada por mecanismos adicionales de financiación.

(iv) Por último, se añaden otras operaciones comunicadas directamente por las CCAA y que podrían considerarse dentro de las “excepciones” que permitirían rectificar el objetivo al cierre del ejercicio.

Teniendo en cuenta la información disponible, el resultado derivado del procedimiento anterior conllevaría un incremento de deuda del conjunto de CCAA para 2015 de alrededor del 0,7 % del PIB. La contribución de cada uno de los factores señalados, viene reflejada en el cuadro que se muestra a continuación.

[17] Informes del MINHAP sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto de los ejercicios 2014 y 2013.
Informe Cumplimiento del Objetivo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria

CUADRO 4. SUBSECTOR CCAA. CONTRIBUCIONES A LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOBRE PIB
(puntos porcentuales excepto indicación contraria)

Deuda/PIB 2014	22,4
Efecto numerador:	1,6
Factor I: Objetivo de déficit	0,7
Intereses	*0,4*
Déficit primario	*0,3*
Factor II: Ajuste Déficit-deuda*	0,9
Efecto denominador:	-0,9
Incremento PIB nominal	-0,9
Deuda/PIB prevista 2015	23,1

Fuentes: MINHAP, Banco de España, CCAA y estimaciones de AIReF.
Nota: (*) El ajuste déficit-deuda incluye deuda por desviaciones de déficit de ejercicios anteriores, por devoluciones de liquidaciones negativas de 2008 y 2009 y por otras operaciones comunicadas por las CCAA.

3.1.3 Corporaciones Locales

En el subsector CCLL, no se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda establecido en el 3,9% del PIB para el año 2015. El subsector CCLL cerró el año 2014 con un nivel de deuda de un 3,6% de PIB, 4 décimas por debajo del objetivo del ejercicio, y con una reducción de un 9% respecto del nivel de 2013. Esta senda de decrecimiento se prevé que se intensifique en 2015, año en el que la reducción de la deuda viva respecto al anterior podría alcanzar entre un 15% y un 20%, en el supuesto de que la capacidad de financiación resultante se destinase, en su totalidad, a la reducción del endeudamiento. En esta hipótesis se alcanzarían niveles de deuda similares a los del año 2008.

El análisis del objetivo de deuda del subsector CCLL se ha completado con la evaluación individualizada de la ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados de los 6 Ayuntamientos de capitales de provincia de más de 500.00 habitantes.

La actual normativa de estabilidad presupuestaria fija un objetivo de deuda para el conjunto del subsector. Dado que este límite no es trasladable a cada Corporación al no existir un PIB local, los límites de endeudamiento individuales deben reconducirse a los establecidos para la concertación de operaciones de endeudamiento en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), o normativa específica aprobada al efecto (en particular, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años).

Según la normativa aplicable[18], las EELL y sus entidades dependientes clasificadas en el sector AAPP podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para operaciones de inversión cuando tengan ahorro neto positivo y su capital vivo no supere el 110% de sus ingresos corrientes.

El gráfico 9 recoge para cada uno de estos Ayuntamientos, la evolución de los datos observados de deuda viva y su importancia relativa respecto a los ingresos corrientes liquidados consolidados del ejercicio anterior, así como la previsión de cierre de 2015 estimada por la AIReF en el supuesto más favorable[19], es decir, que el superávit obtenido es destinado en su integridad a la amortización de deuda. También muestra su posición relativa en los límites antes citados. En este sentido el dato de 2015 muestra el suelo del endeudamiento.

En resumen, el gráfico 9 señala que en la hipótesis de que el saldo de 2015 fuera, al menos, el de 2014 y que todo el superávit se destinara a la amortización de deuda:

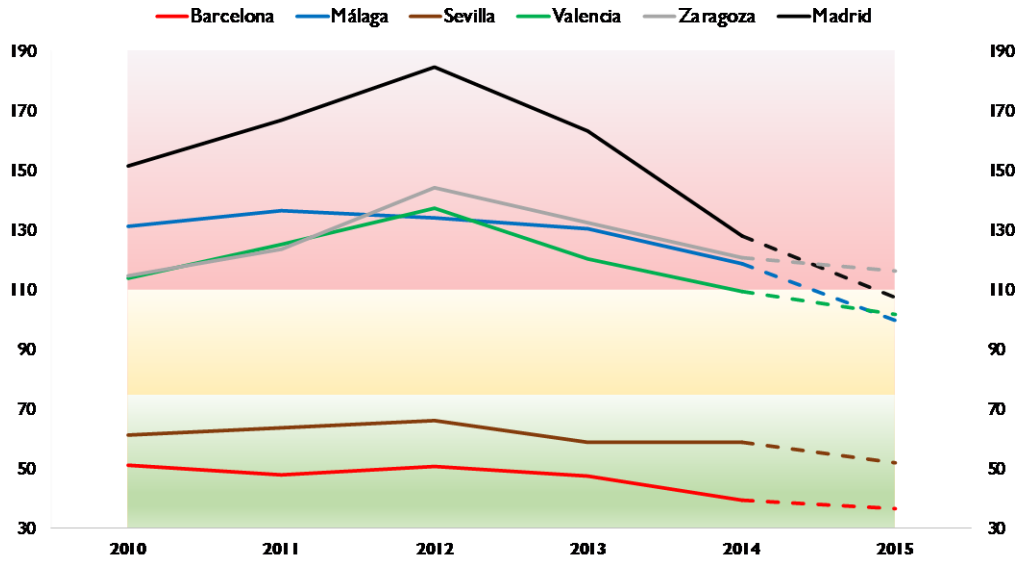
- El Ayuntamiento de Zaragoza mantendría en 2015, su deuda viva por encima del 110% de sus ingresos corrientes consolidados. Este Ayuntamiento tiene aprobado un plan de reducción de deuda para el periodo 2014-2018 que le permitirá situar su ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes por debajo del límite del 110% en el año 2017.
- Los Ayuntamientos de Madrid, Valencia y Málaga podrían, por primera vez desde el año 2010, situar su nivel de deuda viva por debajo de este límite.
- Los Ayuntamientos de Barcelona y Sevilla mantendrían esta ratio por debajo del 75% de sus ingresos corrientes consolidados.

[18] Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de PGE para el año 2013, dotada de vigencia indefinida.
[19] Este supuesto se ha realizado al no conocer el importe del superávit obtenido destinado a inversiones financieramente sostenibles que, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF por la que se regulan las reglas especiales aplicables a las CCLL en materia del destino del superávit presupuestario, no se destina a la reducción de endeudamiento.

CUADRO 5. LIMITES GENERALES DE ENDEUDAMIENTO EELL

AHORRO NETO	ENDEUDAMIENTO A LARGO PLAZO
NEGATIVO	NO SE PUEDEN CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO
POSITIVO	TRES CASOS EN FUNCIÓN DEL CAPITAL VIVO
	CAPITAL VIVO < 75% INGRESOS CORRIENTES
	SE PUEDEN CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO SIN AUTORIZACIÓN
	75%< CAPITAL VIVO < 110% INGRESOS CORRIENTES
	SE PUEDEN CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO CON AUTORIZACIÓN DEL ÓRGANO DE TUTELA
	CAPITAL VIVO >110% INGRESOS CORRIENTES
	NO SE PUEDEN CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO

GRÁFICO 9. GRANDES AYUNTAMIENTOS. RATIO DEUDA VIDA
(% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS)



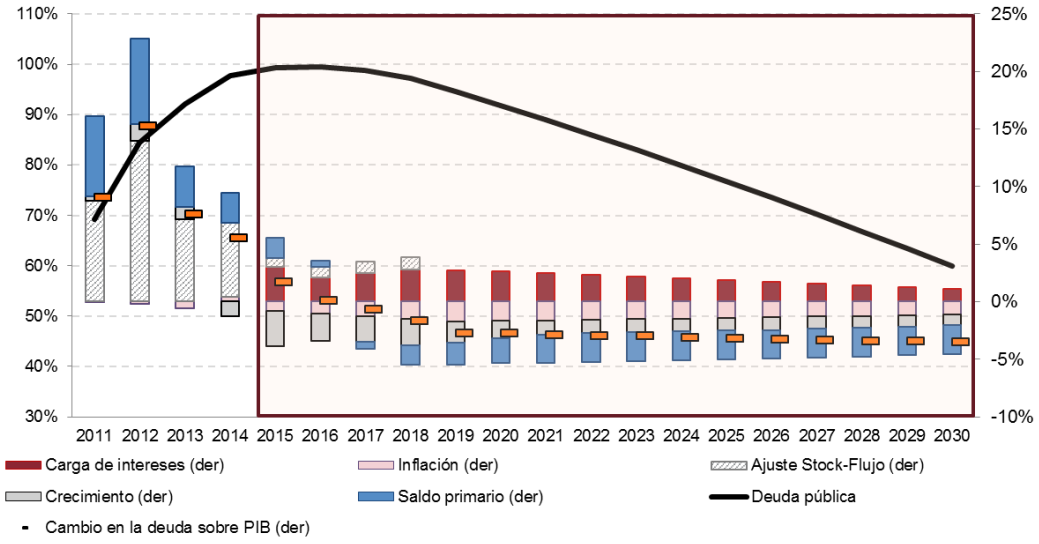
Fuente: Datos facilitados por los ayuntamientos, Banco de España, SGCAL y estimaciones de AIReF.
Nota: 2015 es previsión

3.2 Previsión de senda de deuda pública

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública del conjunto de las AAPP, pese a mostrar un perfil sostenible en el medio-largo plazo, revela un incumplimiento de la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF, que establece que en 2020 el nivel de deuda pública deberá situarse en los niveles establecidos en su artículo 13[20], el 60% del PIB para el conjunto de las AAPP.

El análisis del riesgo de cumplimiento del objetivo para 2015 se ha completado, con un análisis de sostenibilidad de deuda a medio y largo para los distintos subsectores, bajo distintos escenarios macro-presupuestarios. El ejercicio realizado consiste en simulaciones determinísticas del ratio de deuda/PIB siguiendo la ecuación de acumulación de deuda[21] con el objetivo de valorar el cumplimiento de los límites previstos en el artículo 13 de la LOEPSF. Para ello se parte de un escenario macro-fiscal base, definido por los supuestos incluidos en la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018 y unos supuestos prudentes a partir de entonces.[22] La evolución de la deuda para el conjunto de las AAPP viene recogida en el gráfico 10, junto con la aportación de sus factores determinantes.

GRÁFICO 10. AAPP. EVOLUCIÓN DEL RATIO DE DEUDA PÚBLICA SOBRE PIB, ESCENARIO BASE



Fuentes: Banco de España, INE y estimaciones de AIReF.

[20] Estos niveles se corresponden con un 60% del PIB para el conjunto de las AAPP, distribuido en 44 pp. para la AC, 13 pp. para las CCAA y 3 pp. para las CCLL.

[21] De acuerdo con el enfoque tradicional de acumulación de deuda, los cambios en la ratio de deuda/PIB son determinados por el diferencial entre el tipo de interés implícito y la tasa de crecimiento del PIB, el saldo primario y los ajustes de flujos a stock.

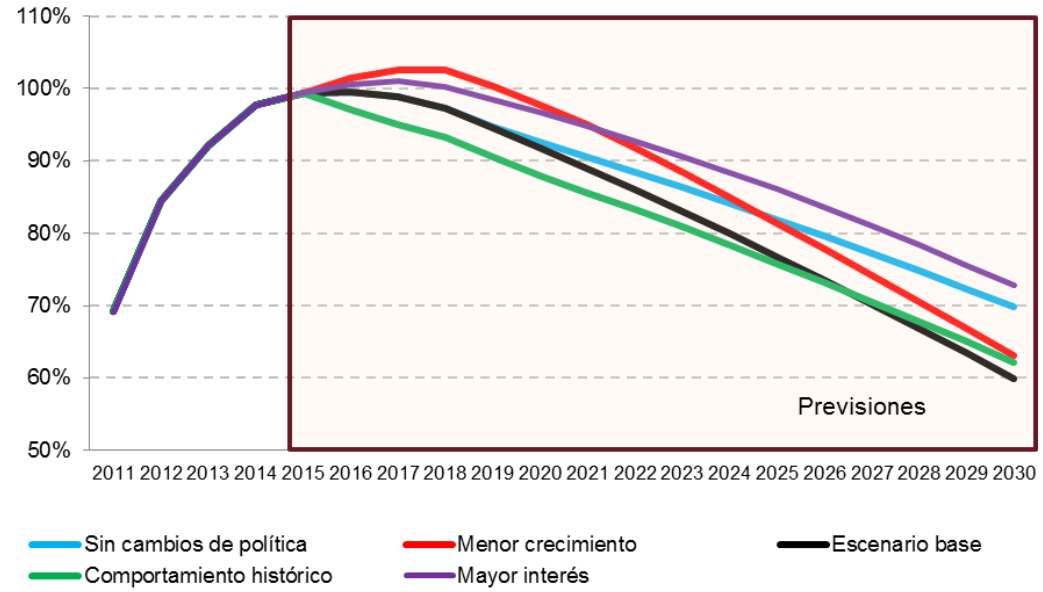
[22] El crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%; el saldo primario evoluciona en línea con lo requerido para lograr el objetivo; y la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo.

Posteriormente, como ejercicio de sensibilidad se realiza la simulación de la senda de deuda del total de las AAPP y de cada uno de los subsectores que la integran bajo distintos escenarios macro-presupuestarios alternativos. Los escenarios utilizados para el análisis de sensibilidad, recogidos en el siguiente gráfico, son los siguientes: (i) el comportamiento histórico de los saldos primarios, (ii) un menor crecimiento de la economía, (iii) un aumento de los costes de financiación y, por último, (iv) una política sin cambios que supone que el saldo primario no variará a partir de 2018.

En todos los escenarios previstos para el conjunto de las AAPP la senda proyectada aparece como sostenible en el medio plazo, aunque el año de cumplimiento del nivel del 60% del PIB está en todos los casos en una fecha posterior a la establecida en la DT 1ª (2030 es la fecha acorde con el escenario base).

A nivel de subsectores, la conclusión respecto al incumplimiento de la DT 1ª se mantiene, con algunas excepciones. Teniendo en cuenta los límites establecidos para los subsectores, se repite el ejercicio para la AC, las CCAA y las CCLL. Los resultados vienen recogidos en el siguiente cuadro, que detalla el año de consecución del objetivo para cada agente. Puede observarse que sólo contadas excepciones cumplen con la DT1ª, como es el caso del subsector de CCLL y algunas CCAA (Canarias, Castilla y León, Madrid o País Vasco).

GRÁFICO 11. AAPP. PROYECCIÓN DE LA DEUDA BAJO DISTINTOS ESCENARIOS
(% PIB)



Fuentes: Banco de España, INE y estimaciones de AIReF.

CUADRO 6. AAPP Y SUBSECTORES. PROYECCIÓN DE LA DEUDA BAJO DISTINTOS ESCENARIOS (%PIB)

		Escenario base			Comportamiento histórico			Crecimiento bajo			Interés más alto			Sin cambio de política		
Deuda	% PIB en 2014	% PIB en 2018	S1	Año alcance del objetivo	% PIB en 2018	S1	Año alcance del objetivo	% PIB en 2018	S1	Año alcance del objetivo	% PIB en 2018	S1	Año alcance del objetivo	% PIB en 2018	S1	Año alcance del objetivo
AND	20.5	17.8	-0.1	2023	19.1	0.2	2038	19.0	-0.1	2024	18.3	-0.2	2024	17.8	-0.4	2024
ARA	18.1	18.9	-0.1	2026	20.8	1.0	-	20.1	0.0	2027	19.1	-0.1	2026	18.9	0.3	-
AST	16.2	15.5	-0.1	2021	18.0	0.7	-	16.7	-0.1	2023	15.7	-0.1	2021	15.5	-0.2	2024
BAL	29.0	29.9	0.6	2038	33.3	2.7	-	31.3	0.7	2040	30.4	0.6	2039	29.9	1.5	-
CAN	14.3	13.5	-0.2	2019	14.4	0.3	-	14.5	-0.2	2021	13.6	-0.2	2019	13.5	-0.1	2020
CNT	19.9	20.6	-0.1	2028	22.4	1.2	-	22.0	0.0	2030	21.0	-0.1	2028	20.6	0.6	-
CYL	17.3	13.2	-0.3	2019	14.9	0.0	2027	14.2	-0.3	2020	13.5	-0.3	2019	13.2	-0.6	2019
CLM	34.0	34.1	0.8	2042	36.8	2.5	-	35.9	1.0	2044	34.7	0.9	2042	34.1	1.5	-
CAT	32.3	35.1	1.3	-	32.0	1.5	-	36.6	1.5	-	35.9	1.4	-	35.1	2.4	-
CVA	37.6	38.9	1.5	-	39.2	2.7	-	40.7	1.7	-	39.7	1.6	-	38.9	2.5	-
EXT	17.9	22.3	0.3	2034	17.6	-0.1	2026	23.8	0.5	2037	22.6	0.3	2034	22.3	1.3	-
GAL	18.2	16.3	-0.1	2022	16.9	0.1	2040	17.5	-0.1	2023	16.4	-0.1	2022	16.3	-0.2	2025
MAD	12.5	12.6	-0.2	2015	12.7	0.0	2035	13.4	-0.1	2019	12.7	-0.2	2015	12.6	-0.1	2015
MUR	25.2	30.8	1.2	-	27.2	1.2	-	32.3	1.4	-	31.5	1.2	-	30.8	2.3	-
NAV	17.9	16.6	-0.1	2022	16.4	-0.1	2026	17.9	-0.1	2024	16.7	-0.1	2022	16.6	-0.2	2025
PVA	13.9	13.0	-0.1	2018	12.5	-0.4	2018	13.9	-0.2	2020	13.1	-0.2	2019	13.0	-0.3	2018
RIO	16.5	15.6	-0.2	2022	22.0	2.1	-	16.7	-0.1	2023	15.7	-0.2	2022	15.6	-0.1	2027
EELL	3.6	2.6	- 0.1	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AC+FSS	71.7	68.1	- 0.4	2027	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AAPP	97.7	93.4	0.0	2030	89.4	0.1	2030	98.5	0.2	2030	96.4	0.3	2031	93.4	0.6	2033

Nota: *Significa que el objetivo de deuda sobre PIB no se alcanza antes de 2045.

Fuentes: Banco de España, INE y estimaciones de AIReF.
Nota: (*) Significa que el objetivo de deuda sobre PIB no se alcanza antes de 2045

4. Regla de gasto

Con carácter general, la variación del gasto computable de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española[23]. No obstante, en aquellos casos en que una administración pública tiene un PEF o un plan de reequilibrio, el crecimiento del gasto computable debe de ajustarse a la senda establecida en los mismos[24].

La AIReF ha valorado la previsión de cumplimiento de la regla de gasto conforme a la tasa de referencia fijada para 2015 en el 1,3% y teniendo en cuenta que hasta la fecha los Informes del MINHAP[25] verifican el cumplimiento de la regla de gasto conforme a la tasa de crecimiento de la economía a medio plazo, con independencia de que las distintas administraciones tengan aprobado un PEF.

Para determinar el posible riesgo de desviación se ha solicitado información de la previsión de cierre de los componentes del gasto computable a la IGAE, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

En términos generales la información recibida no ha sido suficiente para evaluar el cumplimiento de la regla de gasto. No obstante, con la información disponible, se han realizado una serie de estimaciones tendentes a determinar de forma genérica los posibles riesgos de incumplimiento de la regla de gasto. En base a la información recibida y las estimaciones realizadas por la AIReF se han determinado los posibles riesgos para el cumplimiento de la regla de gasto para la AC, las CCAA y los Ayuntamientos señalados, si bien no se ha podido concluir en ninguno de los casos al no disponer de información suficiente que permita determinar con un margen aceptable de incertidumbre el gasto computable neto para 2015.

[23] Artículo 12 de la LOEPSF: Se entiende por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación. El gasto computable se verá afectado por la aprobación de cambios normativos que supongan aumentos o disminuciones en la recaudación.

[24] Artículo 12 de la LOEPSF y Memoria del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 por el que se fijan las tasas de referencia de la regla de gasto para 2015-2017.

[25] Informe del MINHAP, sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, de abril y octubre de 2014 y de abril de 2015.

4.1. Administración Central

La Administración Central incumplió en 2014 la regla de gasto[26]. Los gastos computables de la AC resultaron superiores en un 2,2% a los del 2013, cuando la tasa de variación aprobada era de un 1,5%. La AC no dispone de un PEF para 2015, considerándose por parte del MINHAP que esta obligación se cumple con la elaboración del Programa de Estabilidad. En caso de que se considere que efectivamente la actualización del Programa de Estabilidad (APE) constituye el PEF de la AC sería necesario que aquel incluyese información desagregada por subsectores con el suficiente nivel de detalle que permita el seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto.

No se dispone de información en términos de SEC 2010 relativa a las partidas que componen el gasto computable para 2015. Los Presupuestos Generales del Estado y la Actualización del Programa de Estabilidad no proporcionan información suficiente, en términos de contabilidad nacional, para determinar el cumplimiento de la regla de gasto, por lo que se han tenido que realizar una serie de estimaciones e hipótesis para determinar el gasto computable.

La estimación realizada por la AIReF, con las limitaciones derivadas de la falta de información, refleja la existencia de un posible riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para 2015. La aplicación de la tasa de referencia sobre el gasto computable para 2014 permitiría un aumento de unos 1.300 millones de euros. Este importe se vería incrementado por el margen derivado del gasto excepcional de 1.950 millones de euros consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la que se devolvieron los importes ingresados por el impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (“céntimo sanitario”). De ello se derivaría un posible aumento del gasto computable de 3.250 millones de euros. Por otro lado, el gasto computable debería disminuirse con aquellas medidas que supongan una reducción de la recaudación. En 2015 está previsto un impacto total de la reforma fiscal de 4.570[27] millones de euros teniendo en cuenta el adelanto a este ejercicio de la reforma del IRPF prevista para 2016. Esto supone que, exclusivamente con el efecto de estas operaciones, el gasto computable debería disminuir unos 1.300 millones de euros para cumplir la regla. Los datos de ejecución hasta abril no parecen reflejar esta tendencia de reducción del gasto computable.

4.2. Comunidades Autónomas

Con relación al análisis del posible cumplimiento de la regla de gasto, las CCAA se encontrarían en dos situaciones:

[26] Informe del MINHAP sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto del ejercicio 2014.

[27] Estimación incluida en la APE para 2015 y 1.500M€ por el adelanto del impacto de la reforma de IRPF de 2016 a 2015.

- CCAA que como consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad, del objetivo de deuda pública y/o de la regla de gasto en 2014, tienen que elaborar un PEF que permita en 2015 y 2016 el cumplimiento de los objetivos y de la regla de gasto. En esta situación estarían 14 CCAA (todas, salvo Canarias, Galicia y Navarra).

- Para el resto de CCAA (Canarias, Galicia y Navarra) se aplicaría la tasa de variación del gasto computable fijada por ACM de 27 de junio de 2014 en el 1,3% para 2015.

Los PEF no recogen información suficiente para evaluar el gasto computable. En los borradores de PEF recibidos no se recoge información con el nivel de detalle necesario para calcular el gasto computable.

Como se ha señalado anteriormente, la AIReF ha valorado la previsión de cumplimiento de la regla de gasto conforme a la tasa de referencia del 1,3%, en línea con los informes de cumplimiento del MINHAP. Para realizar este análisis se ha solicitado información a las CCAA, observándose que existe cierta dificultad en la mayoría de las CCAA para calcular el gasto computable. Esta dificultad se debe principalmente a la complejidad de prever los ajustes de contabilidad nacional necesarios para la determinación de los empleos no financieros y al desconocimiento de determinada información[28] imprescindible para calcular la tasa de variación del gasto computable en 2015.

Dada la falta de información no se puede realizar un pronunciamiento sobre la previsión de cumplimiento de la regla de gasto en cada comunidad al cierre de 2015. No obstante se han estimado una serie de indicadores que, con carácter general, podrían determinar cierta dificultad en el cumplimiento de la regla de gasto en 2015:

- **La tasa se referencia de 2015 es más estricta que la de 2014.** El gasto computable puede crecer en 2015 un 1,3% en lugar del 1,5% permitido en 2014.

- **La evolución hasta abril de 2015 de los principales componentes del gasto computable[29] muestran un crecimiento medio en torno al 3,2% respecto al mismo periodo del año anterior.** En 2014 a esa misma fecha, esos componentes no habían aumentado respecto al año 2013. De acuerdo con datos de previsión de cierre realizados por la AIReF, la tendencia de crecimiento observada hasta abril se mantendría en los mismos términos al cierre del ejercicio, lo que podría suponer una significativa desviación respecto de la tasa de referencia del 1,3%.

[28] Información relativa al desglose de algunos recursos del sistema de financiación que supongan pagos al Estado y medidas normativas consideradas por el MINHAP para calcular el gasto computable del 2014.
[29] Remuneraciones de asalariados, consumos intermedios, transferencia social en especie. Estos gastos representan de media el 84,3% del gasto computable en 2014.

- **No se han adoptado, en general, por parte de las CCAA medidas normativas que supongan aumentos de ingresos**.

- **El desconocimiento y dificultades de cálculo de la regla en las CCAA evidencian una falta de seguimiento y control de la regla de gasto por parte de estas administraciones.** Esta circunstancia cobra mayor relevancia en el año 2015, dado que hasta este ejercicio, el objetivo de estabilidad ha resultado más exigente que la regla de gasto para la práctica totalidad de las CCAA. Esta situación se va invirtiendo y, a medida que algunas CCAA se acercan al equilibrio presupuestario, empieza a resultar más exigente la regla de gasto.

- **En algunas CCAA, una dificultad añadida para el cumplimiento de la regla de gasto viene dada por la variación en los empleos derivada del aumento de los pagos al Estado por el sistema de financiación.** Esta circunstancia podría ser objeto de consideración en la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto.

4.3. Corporaciones Locales

El conjunto de las CCLL cumplió en 2014 la regla de gasto. En 2014 el subsector de CCLL disminuyó en un 1,8% el gasto computable.

La falta de información ha impedido a la AIReF realizar una evaluación adecuada de la previsión de cumplimiento de la regla de gasto del subsector CCLL al cierre de 2015. Para realizar la evaluación del cumplimiento de la regla del gasto por el subsector CCLL se solicitó información al MINHAP que no ha sido aportada.

En base a la evolución de los principales componentes del gasto computable parece probable el cumplimiento de la regla del gasto para el conjunto del subsector CCLL. No obstante la falta de información necesaria para pronunciarse, se observa que los principales componentes del gasto computable[30] han experimentado en el primer trimestre de 2015 un crecimiento del 1,14% respecto al mismo periodo del año 2014. De mantenerse este crecimiento a lo largo del ejercicio podría cumplirse la regla de gasto para 2015.

Para los seis Ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes, no se ha podido determinar el posible riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. Todos los Ayuntamientos han facilitado el dato del límite de gasto computable resultante de la aplicación de la tasa de referencia sobre el gasto de 2014. Sin embargo, salvo el Ayuntamiento de Madrid, no han facilitado información sobre el importe del gasto computable previsto realizar a final del ejercicio 2015 por lo que no se ha podido valorar el riesgo de incumplimiento. Con la información

[30] Remuneración de asalariados y consumos intermedios. Estos gastos representan en 2014 el 65,4% de los empleos no financieros.

recibida del Ayuntamiento de Madrid, el cumplimiento de la regla de gasto conllevaría un superávit para 2015 mayor al previsto por la Corporación, según sus estimaciones. No obstante, estaría dentro de la banda de previsión de la AIReF a la que se hace referencia en el apartado de objetivo de estabilidad presupuestaria del presente informe.

5. Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas

Como resultado de la valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas en 2015, la AIReF formula recomendaciones relacionados con cada uno de estos objetivos de disciplina presupuestaria. Al tiempo hace una recapitulación de las ya formuladas en este ámbito en anteriores informes.

5.1. Estabilidad Presupuestaria

La AIReF valora que existe riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para 2015, en los subsectores Fondos de Seguridad Social y Comunidades Autónomas.

- Recomendación respecto a la desviación apreciada en los Fondos de Seguridad Social

Como se ha señalado en este informe, la ejecución presupuestaria hasta la fecha prácticamente asegura el incumplimiento, con holgura, del objetivo de déficit fijado en un 0,6% del PIB para los Fondos de la Seguridad Social[31].

Las iniciativas tomadas por la Seguridad Social para aumentar sus ingresos están teniendo un efecto limitado para compensar el impacto negativo que las medidas de fomento del empleo (que transitoriamente suponen exoneración de cotizaciones sociales) y la evolución moderada de los precios están teniendo sobre la recaudación. En este contexto, los déficits de los Fondos de la Seguridad Social repercuten en la Administración Central, en parte directamente como resultado de los superávits del SEPE e indirectamente por el impacto que sobre el saldo neto de la deuda pública tiene la enajenación de activos por parte del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En la medida en que esta situación puede mantenerse en los próximos años**, la AIReF recomienda:**

1.- Que se evalúe la adopción de medidas que aseguren de forma más permanente la financiación de estos déficit de la Seguridad Social con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o se adopten otras decisiones que equilibren el Sistema.

[31] El subsector Fondos de Seguridad Social está integrado por el Sistema de la Seguridad social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

- Recomendaciones respecto a la desviación apreciada en las CCAA y los Planes Económico-Financieros pendientes de presentación por incumplimiento de los objetivos de 2014

La AIReF aprecia riesgo de incumplimiento del subsector de CCAA que podría sobrepasar en algo más de medio punto el objetivo de déficit fijado en el 0,7% del PIB. En particular, se aprecia riesgo de desviación en once comunidades.

Por un lado, en las comunidades de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Comunidad Foral de Navarra se aprecia un posible incumplimiento de 2015 que se considera que podría corregirse al año siguiente por la evolución prevista de los recursos del sistema de financiación autonómico. En esta situación, y en un contexto de contención del gasto, no sería necesario la adopción de medidas adicionales, al menos en un primer momento.

Por otro lado, las comunidades de Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana presentan, en mayor o menor medida, una trayectoria de desviaciones recurrentes respecto a los objetivos anuales fijados. Para estas CCAA, la elaboración de un Plan Económico-Financiero (PEF) tiene especial importancia y por ello debe ser analizado en profundidad y contener una senda creíble de corrección del desequilibrio en un horizonte temporal razonable.

Ha de tenerse en cuenta que el establecimiento de un marco de disciplina fiscal tiene como fin último garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo, más allá de los posibles incumplimientos puntuales de los objetivos fijados con carácter anual. En este contexto debe entenderse la presentación de un PEF en cuanto hoja de ruta o plan de actuación en el que se plasman los compromisos de cada gobierno de adecuar sus actuaciones a una disciplina presupuestaria que permita la consecución de dicho fin. En este sentido, los PEF son un instrumento y no una finalidad en sí mismos y han de tener en cuenta las circunstancias particulares de cada administración y adecuarse a la magnitud y al carácter recurrente o puntual de las desviaciones.

En este punto, es conveniente recordar que de acuerdo con el *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014*[32] publicado por el MINHAP el 24 de abril, trece CCAA tienen que presentar un PEF por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria[33]. En diciembre de 2014, la AIReF recomendó la aplicación temprana de los mecanismos preventivos previstos en el artículo 19 de la LOEPSF con la

[32] Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014

[33] País Vasco tiene presentar PEF por incumplimiento de la regla de gasto en 2014.

finalidad de anticipar, en su caso, la elaboración unos PEF cuya presentación podía verse retrasada por la celebración de elecciones autonómicas. Sin embargo, el MINHAP consideró que se estaba siguiendo el calendario habitual y no procedía la activación de estas medidas. A la fecha de emisión de este informe se están recibiendo los borradores de los PEF 2015-2016 que tienen que presentarse por incumplimiento de los objetivos y/o regla de gasto de 2014 que, de acuerdo con la LOEPSF, deberían estar en marcha a finales de julio.

Dado que ya ha transcurrido la mitad del 2015, el probable incumplimiento de las CCAA señaladas, la falta de medidas que se aprecia en los borradores de PEF 2015-2016 que se están recibiendo y el reciente nombramiento de muchos de los gobiernos autonómicos que tienen que presentar estos planes, sería conveniente modificar algún aspecto de la tramitación y contenido de los PEF de manera que estos no sean un mero trámite con la única finalidad de cumplir formalmente con los plazos de la LOEPSF.

En cualquier caso, la AIReF tendrá en cuenta lo señalado en esta recomendación a efectos de la valoración que tiene que realizar de los PEF antes de su presentación al Consejo de Política Fiscal y Financiera. **La AIReF recomienda:**

2.- Que se adapten los PEF a la realidad de cada Comunidad Autónoma, de manera que se garanticen los aspectos sustanciales de la LOEPSF flexibilizando, en lo necesario, los aspectos procedimentales de su aprobación, así como su contenido.

Con esta finalidad, se considera conveniente que:

- ***2.1. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera que previsiblemente se celebre a finales de julio se presenten las líneas estratégicas que inspirarán los PEF por incumplimiento de los objetivos de 2014. Estos planes se presentarían en detalle y se aprobarían en un nuevo Consejo que podría celebrarse en los meses de septiembre u octubre. Este margen permite dotar a los nuevos gobiernos autonómicos del tiempo necesario para que puedan hacer un diagnóstico de la situación de su comunidad en base al cual elaborar un PEF con una senda creíble de corrección del desequilibrio existente. Además, podrían incorporarse al escenario presupuestario de 2016 los recursos a percibir en ese ejercicio por el sistema de financiación autonómico que se comunican por el MINHAP a finales de julio.***

- ***2.2. Las CCAA adapten el contenido de los PEF en función de aspectos como la magnitud y recurrencia de la desviación y la posibilidad de corrección automática sin necesidad de medidas adicionales a las ya adoptadas.***

- ***2.3. Adicionalmente las CCAA de Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, con desviaciones recurrentes en el cumplimiento de los objetivos, elaboren los PEF en un marco plurianual coincidente con el establecido en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE). En estos planes deben recogerse los compromisos de corrección anuales con identificación de los supuestos económicos y de financiación en los que se basa la evolución prevista de sus ingresos y gastos, así como de las medidas concretas de consolidación fiscal que se van a adoptar.***

Recomendación respecto a la situación asimétrica de las AAPP en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

De acuerdo con lo expuesto en el informe, la valoración realizada ha constatado la asimetría existente en la situación de cada uno de los subsectores que forman el conjunto de las Administraciones Públicas. Así, respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria, se confirman los riesgos de desviación apreciados en el *Informe sobre los presupuestos de 2015,* publicado el pasado mes de marzo, en los subsectores de Fondos de la Seguridad Social y Comunidades Autónomas, así como la holgura, de más de medio punto del PIB, en el cumplimiento del objetivo de las Corporaciones Locales. Por su parte, a pesar de la buena evolución de la economía y de la contención de los gastos en la primera parte del año, se ha apreciado un estrechamiento del margen que parecía existir en la Administración Central, consecuencia de las medidas adoptadas en estos últimos meses. **La AIReF recomienda:**

3. Que se analice de manera integral el sistema de financiación de los distintos subsectores de manera que este se adecúe al nivel de gasto (valorado con parámetros de eficiencia) asociado al ejercicio de las competencias de cada uno de ellos y al cumplimiento de la regla de gasto regulada en la LOEPSF.[34]

En el *Informe sobre presupuestos iniciales de 2015*, se formuló esta recomendación en términos similares, a lo que el MINHAP respondió que el análisis se está llevando a cabo en la reforma local y que en cualquier caso es el gobierno el que determina el momento oportuno para el análisis. Siendo evidente la competencia del gobierno para decidir el momento, la AIReF considera conveniente volver a formular la recomendación puesto que su alcance va más allá de la interpretación del ministerio que la circunscribe al ámbito de la reforma local. Además, el sistema actual de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria no tiene en cuenta la capacidad

[34] La regla de gasto se define en los siguientes términos: "la variación del gasto computable de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española".

financiera de cada subsector para financiar los servicios que tiene que prestar de acuerdo con sus competencias, lo que está consolidando situaciones de déficit permanentes, que llevan a una relajación en el cumplimiento de unos objetivos que se perciben como inalcanzables , y de superávit continuos que no resultan sostenibles y pueden generar una composición inadecuada del gasto público.

5.2. Deuda Pública

En el ámbito de este objetivo, la AIReF ha valorado que no hay riesgos de incumplimiento para la Administración Central y Corporaciones Locales. No obstante, no ha sido posible valorar el objetivo de deuda de las CCAA puesto que se desconocen las excepciones que modificarán el objetivo inicial a efectos de verificar el cumplimiento.

En anteriores informes se había recomendado *Acotar los márgenes de discrecionalidad, evitando excluir operaciones a efectos de verificar el cumplimiento de los objetivos de deuda fijados para las CCAA.*

De acuerdo con la documentación recibida a efectos de la elaboración del *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las CCAA*, parece que a partir de 2016, se acotarán estos márgenes de discrecionalidad, ya que el MINHAP señala que *las excepciones en los objetivos de deuda se limitarán a partir de 2016 a los aumentos de deuda, que no financien vencimientos ni déficit del ejercicio, derivados de los mecanismos adicionales de financiación o a reclasificaciones de entidades y organismos*.

5.3. Regla de Gasto

Con carácter general la información recibida no ha sido suficiente para evaluar el cumplimiento de la regla de gasto. No obstante, con la información disponible, se han analizado factores de riesgo que parecen apuntar a un posible incumplimiento de la regla de gasto por parte de la Administración Central y dificultades para el cumplimiento de las CCAA a nivel de subsector.

Esta regla tiene una importancia creciente en un contexto de crecimiento económico en el que varias AAPP están próximas a una situación de equilibrio presupuestario que ya no exige, por razones de consolidación fiscal, una reducción del gasto público.
La AIReF recomienda:

4. Que el MINHAP, mediante orden ministerial, apruebe una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrolle el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda calcular a priori y hacer un seguimiento de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad.

En anteriores informes la AIReF había recomendado:

Los informes económico-financieros que acompañan a los presupuestos de las distintas AAPP, incluyan el dato de empleos no financieros con el desglose necesario para el cálculo de la regla de gasto, así como información sobre la metodología utilizada.

Las CCAA se han comprometido a incluir esta información en los proyectos de presupuestos de 2016, señalando la necesidad de una metodología común. El MINHAP considera que no tiene obligación de incluir esta información en el presupuesto.

Es responsabilidad de cada administración pública el cumplimiento de la regla de gasto por lo que deben disponer del conocimiento y de la información necesaria para llevar a cabo el seguimiento y control de esta regla. A estos efectos, se recomienda al MINHAP que facilite la información necesaria y que publique una guía de cumplimentación de la regla de gasto.

El MINHAP ha comunicado que está trabajando en un manual centrado, principalmente, en el cálculo de los empleos no financieros.

Los PEF deben contener información suficiente que permita la valoración de la regla de gasto tanto en el momento de aprobación del PEF como en el seguimiento trimestral que realiza el MINHAP. A estos efectos, sería conveniente que el MINHAP estableciera un modelo de cumplimentación estandarizado que permitiera un cálculo homogéneo para todas las CC.AA, tanto de los empleos no financieros (con el detalle necesario de los ajustes de contabilidad nacional), como de las excepciones necesarias para obtener el gasto computable.

Esta recomendación se ha formulado en los Informes a los PEF 2015-2016 presentados por las comunidades de Cataluña y Madrid, publicados el pasado 8 de julio.

Otras Recomendaciones

La AIReF reitera las siguientes recomendaciones de las que no se ha recibido valoración por parte del MINHAP.

En la medida en que la Administración Central interpreta que cumple con las medidas correctoras previstas en la LOEPSF a través de la APE, la AIReF recomienda su ampliación con los detalles de alcance y contenido mínimo que establece el artículo 21 de la LOPESF. Asimismo, deberían elaborarse informes de seguimiento trimestrales que permitan valorar la efectividad de las medidas adoptadas para cumplir los objetivos fiscales[35]. **La AIReF recomienda**

[35] Opinión sobre Cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda

5. Aportar información adicional con el detalle suficiente por subsectores como para que la Actualización del Programa de Estabilidad pueda tener la consideración de PEF en los subsectores de Fondos de la Seguridad Social y Administración Central.

Disponer de un presupuesto bajo criterio de Contabilidad Nacional es fundamental a la hora de determinar la existencia de un posible riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto que se determinan en términos de SEC 2010 como la AIReF ha puesto de manifiesto en diversos informes. **La AIReF recomienda**:

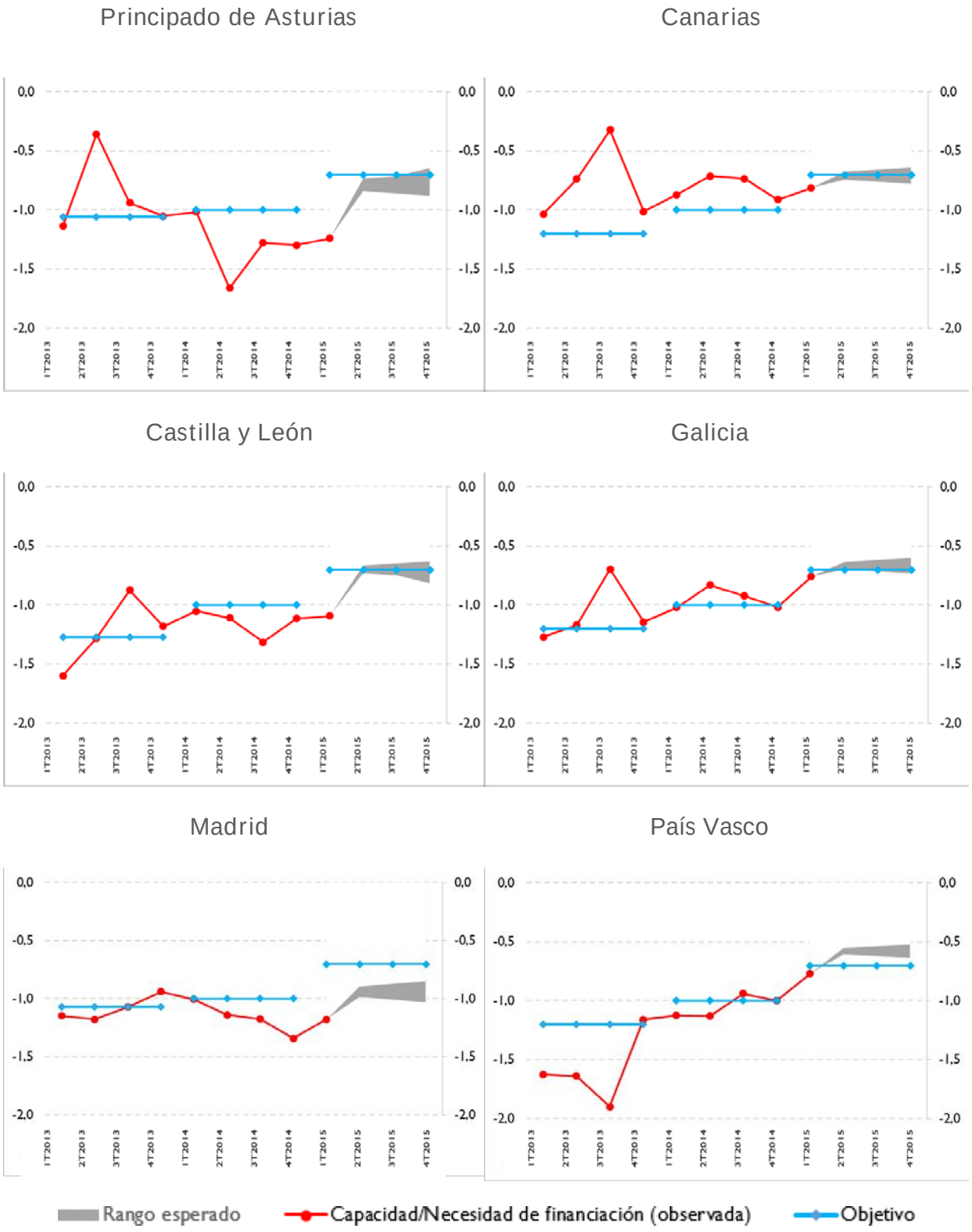
6. Elaborar un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y previsiones de liquidación del ejercicio en curso de la AC, FSS[36], CCAA y CCLL.

[36] El Presupuesto del Sistema de Seguridad Social incluye el presupuesto inicial adaptado a rúbricas de Contabilidad Nacional. Sería necesario incorporar los ajustes de contabilidad nacional y consolidar el SEPE y FOGASA para disponer de un presupuesto de los FSS en términos SEC 2010.

ANEXO GRÁFICO

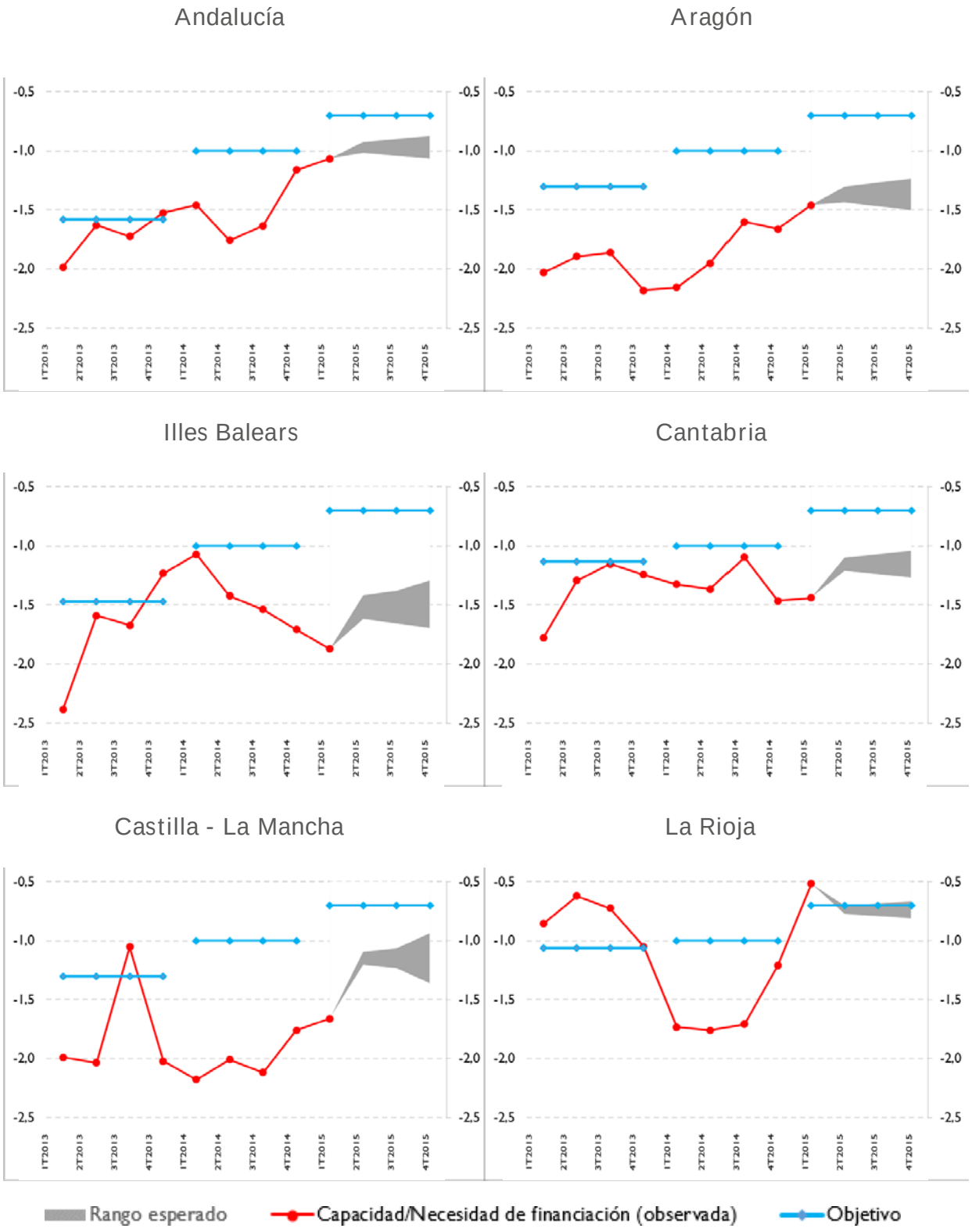
CCAA: capacidad/necesidad de financiación y deuda

GRÁFICO A1.CCAA.Capacidad/Necesidad de Financiación (%PIB)



Fuente: IGAE y estimaciones de AIReF.

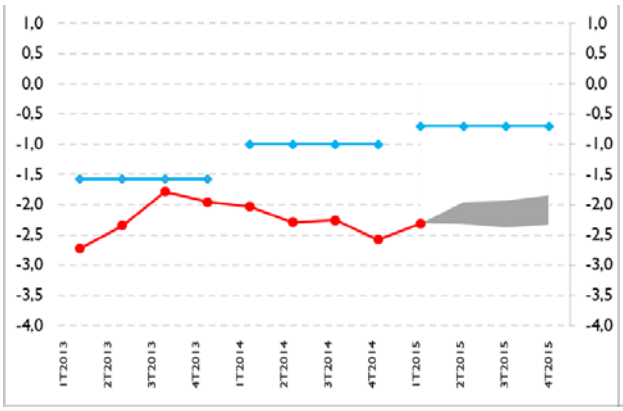
GRÁFICO A2.CCAA.Capacidad/Necesidad de Financiación (%PIB)



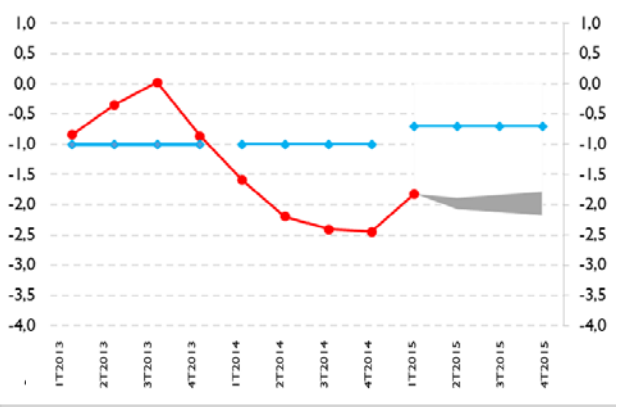
Fuente: IGAE y estimaciones de AIReF.

GRÁFICO A3.CCAA.Capacidad/Necesidad de Financiación (%PIB)

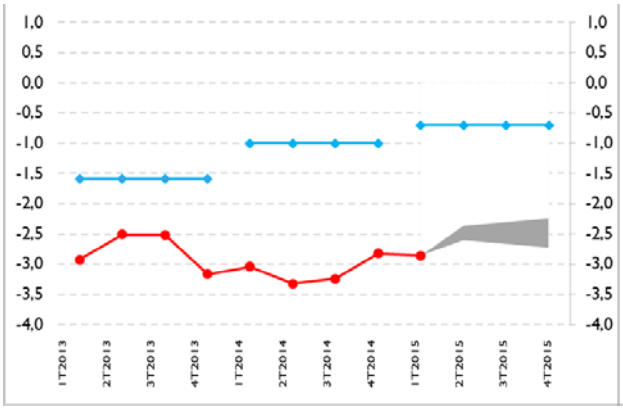
Cataluña



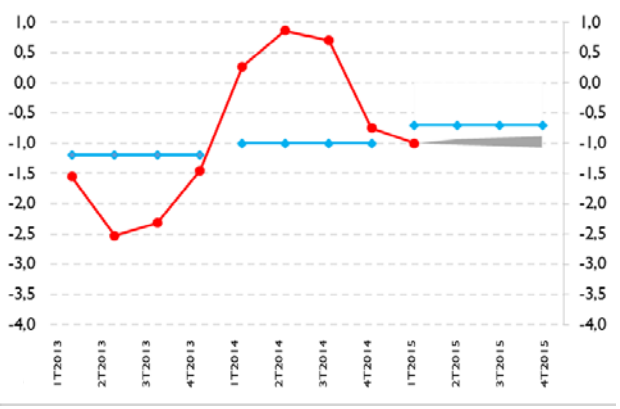
Extremadura



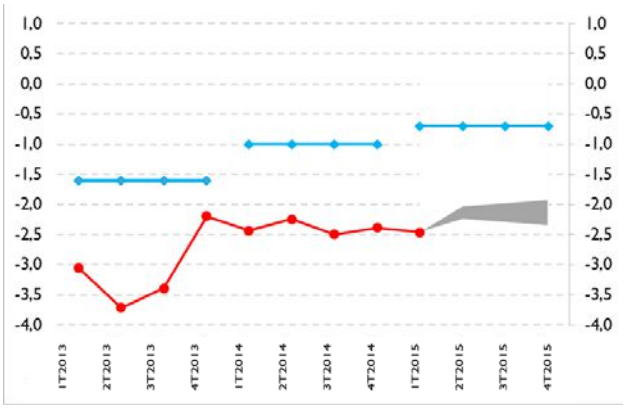
Región de Murcia

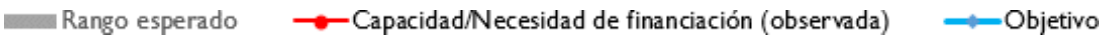


C. Foral de Navarra



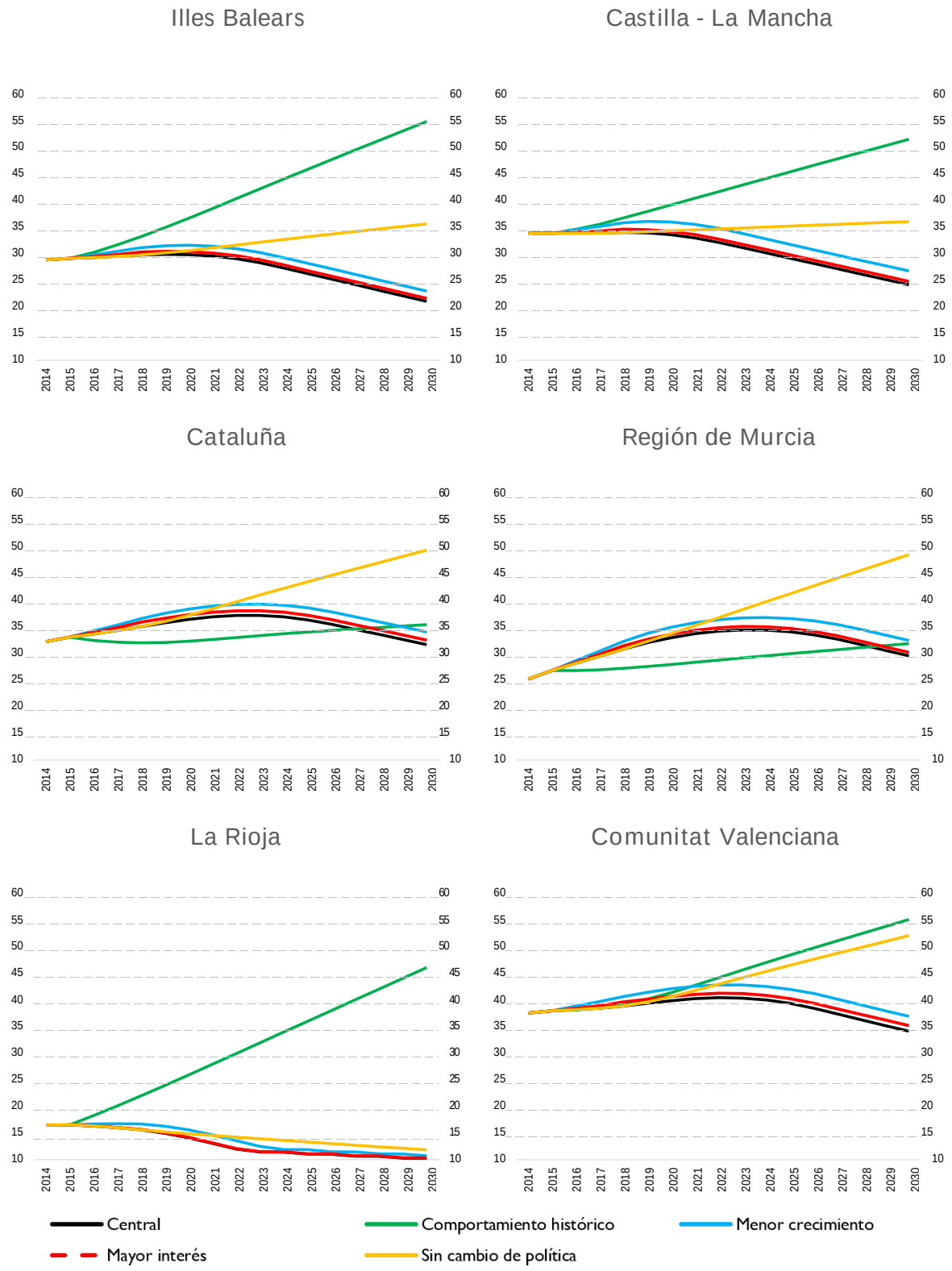
Comunitat Valenciana





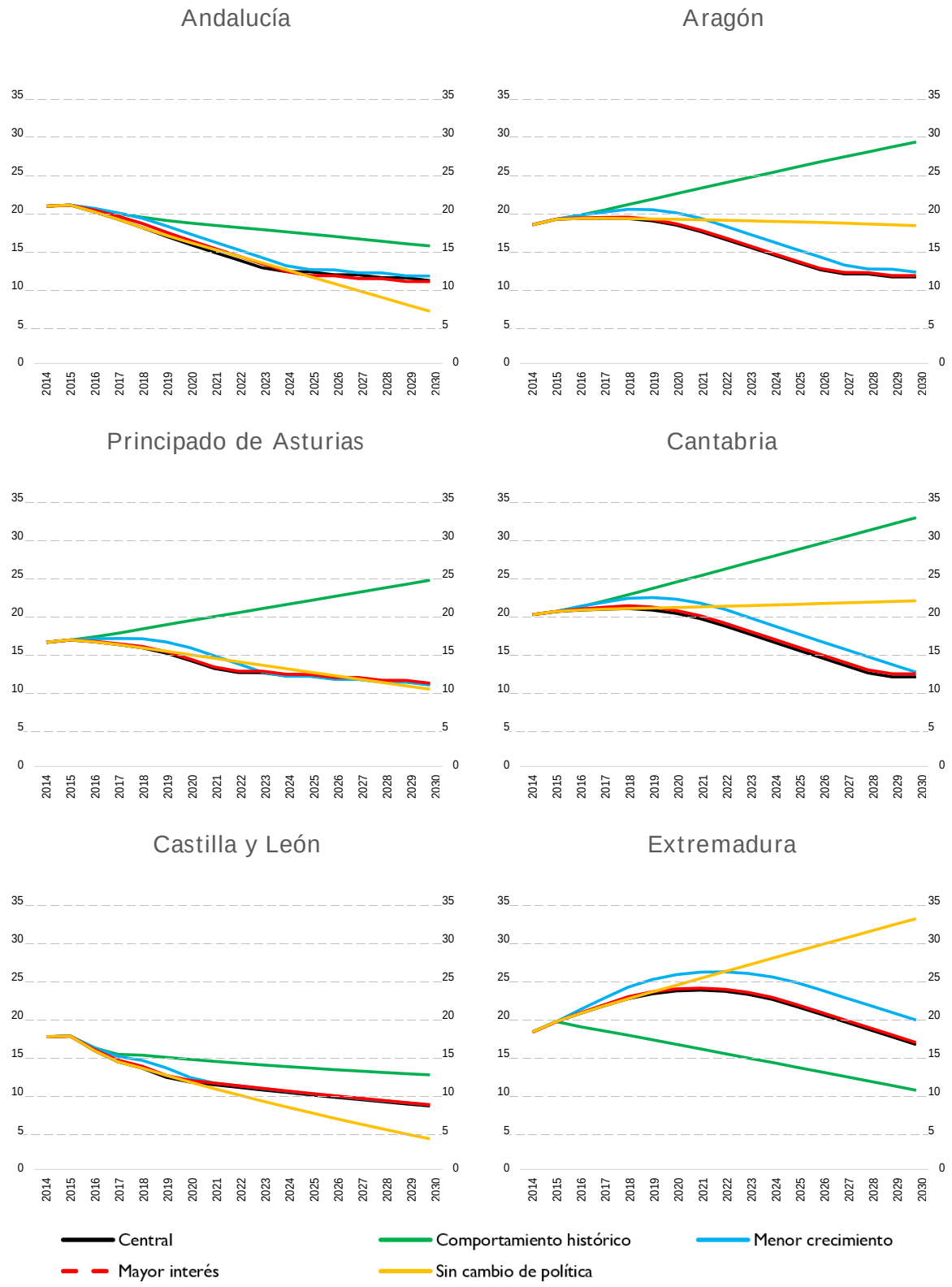
Fuente: IGAE y estimaciones de AIReF.

GRÁFICO A4.CCAA.Evolución de la deuda bajo supuestos alternativos (%PIB)



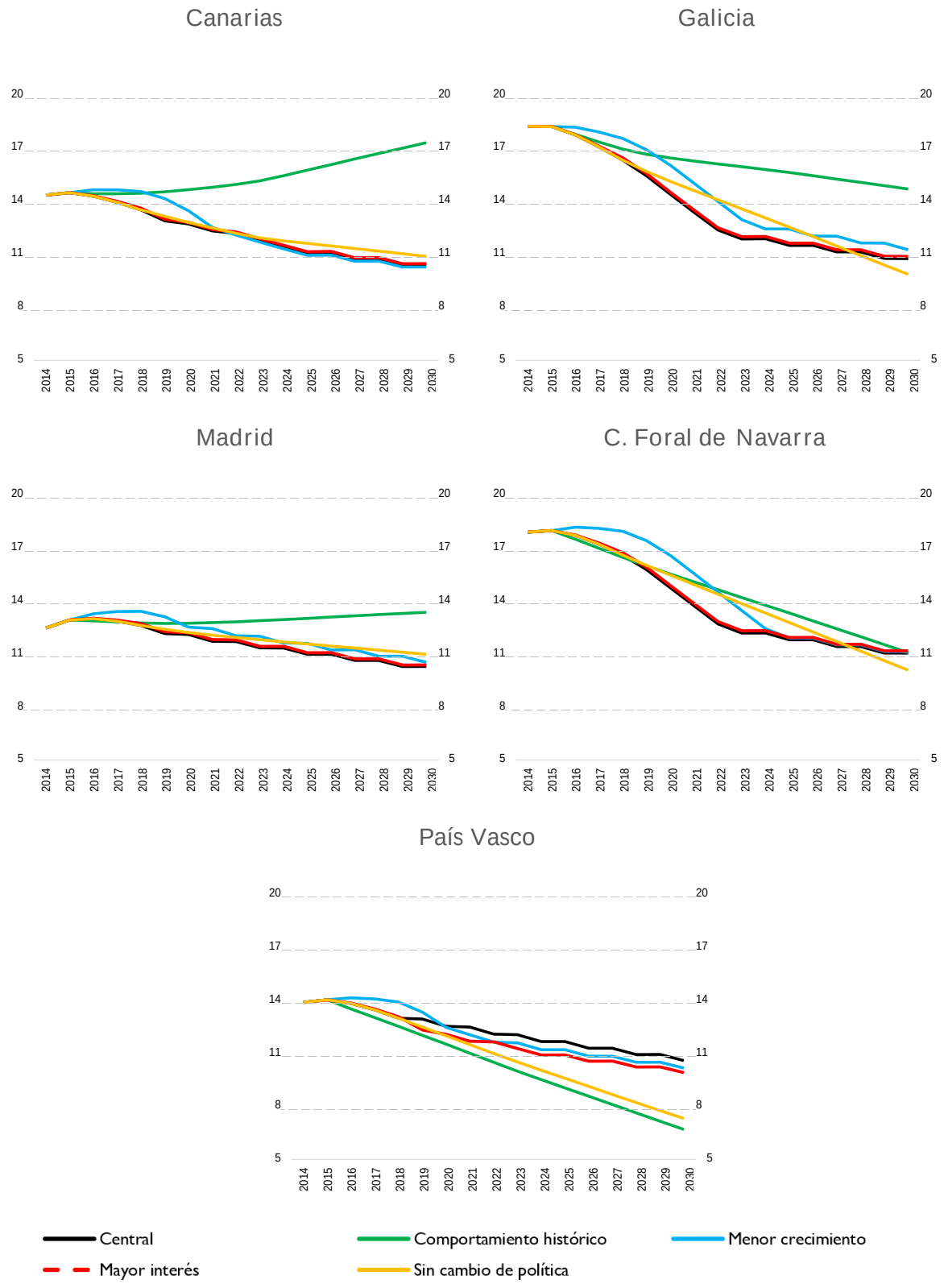
Fuente: Banco de España y estimaciones de AIReF.

GRÁFICO A5.CCAA.Evolución de la deuda bajo supuestos alternativos (%PIB)



Fuente: Banco de España y estimaciones de AIReF.

GRÁFICO A6.CCAA.Evolución de la deuda bajo supuestos alternativos (%PIB)



Fuente: Banco de España y estimaciones de AIReF.