Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

19 de julio de 2016

Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 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 91 010 08 95

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

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

Índice

Resumen ejecutivo **4**

1. Introducción **7**

Objeto del informe y limitaciones al alcance 7

2. Análisis del entorno macroeconómico **10**

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto **13**

3.1 Administración Central 18

3.1.1 Objetivo de estabilidad 18

3.1.2 Regla de gasto 25

3.2 Fondos de la Seguridad Social 27

3.3 Comunidades Autónomas 34

3.3.1 Objetivo de estabilidad 34

3.3.2 Regla de gasto 38

3.4 Corporaciones Locales 41

3.4.1 Subsector CCLL 41

3.4.1.1 Objetivo de estabilidad 41

3.4.1.2 Regla de gasto 43

3.4.2 Análisis individualizado de los 16 Ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes 44

3.4.2.1 Objetivo de estabilidad 44

3.4.2.2 Regla de gasto 47

4. Deuda pública **52**

4.1 Subsector Administración Central y Fondos de Seguridad Social 53

4.2 Comunidades Autónomas 54

4.3 Corporaciones Locales 56

5. Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas **58**

5.1 Estabilidad Presupuestaria 58

5.2 Regla de gasto 63

5.3 Deuda 65

5.4 Transparencia 66

ANEXO A. Impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea en el crecimiento de la economía española, análisis de sensibilidad **67**

ANEXO.B. Incertidumbre asociada al Impuesto sobre Sociedades **70**

ANEXO C. Análisis individual por CCAA 77

Comunidad Autónoma de Andalucía 78

Comunidad Autónoma de Aragón 79

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 80

Comunidad Autónoma de Las Illes Balears 81

Comunidad Autónoma de Canarias 82

Comunidad Autónoma de Cantabria 83

Comunidad de Castilla y León 84

Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha 85

Comunidad Autónoma de Cataluña 86

Comunidad Autónoma de Extremadura. 87

Comunidad Autónoma de Galicia 88

Comunidad de Madrid 89

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 90

Comunidad Foral de Navarra 91

Comunidad Autónoma del País Vasco 92

Comunidad Autónoma de La Rioja 93

Comunitat Valenciana 94

Resumen ejecutivo

El objeto de este informe es valorar la probabilidad de cumplimiento en 2016 de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de las distintas administraciones públicas. Este pronunciamiento, que la AIReF tiene que realizar en el mes de julio de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica, se realiza este año en un contexto de particular incertidumbre propiciado por el carácter provisional de la senda de objetivos fiscales, el momento político nacional y las medidas anunciadas por el Gobierno en funciones como respuesta a la decisión del ECOFIN del pasado día 12 julio. En esta decisión se determina que España no ha realizado acciones efectivas para corregir el déficit excesivo en 2016.

En el presente informe, la AIReF constata que la situación y perspectivas de las finanzas públicas han sufrido un progresivo deterioro desde la última evaluación realizada en el mes de abril con ocasión de la valoración de la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 (APE). Por ello, la AIReF considera improbable que el déficit del conjunto de las AAPP en 2016 alcance, en este momento, la propuesta de objetivo del 3,6% del PIB incluida en la APE.

La AIReF consideró en abril factible, pero exigente, esta propuesta. Para ello, la AIReF partió de un escenario con un valor central para el déficit público ligeramente por debajo del 4% del PIB, al que subyacía un entorno macroeconómico caracterizado por un crecimiento de la actividad económica de alrededor del 3% y una cierta recuperación de los precios que situaba la inflación cerca del 1% en el conjunto de 2016. Supuso, además, que las medidas transitorias de pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades vigentes en el año anterior, se mantendrían en 2016 y consideró que, aunque difícil, existía en principio margen para que el Estado y, en menor medida, las CCAA instrumentaran eficazmente en el curso de 2016 las medidas de consolidación de gasto anunciadas en la APE por un importe de unas cuatro décimas de PIB.

Sin embargo, la información que se ha ido acumulando y procesando desde entonces han alejado todavía más este valor central del escenario de la AIReF de la propuesta de objetivo de déficit del 3,6%, y ha aumentado la probabilidad de que puedan materializarse escenarios más pesimistas.

La previsión central de déficit de AIReF se eleva hasta el 4,1% y se deriva de la concurrencia de varios factores:

- ✓ No se está materializando la recuperación de los precios, que puede situarse casi un punto porcentual por debajo de lo previsto hace tres meses, lo que está incidiendo negativamente en los ingresos tributarios, a pesar del impulso que se deriva de la fortaleza de la actividad económica, que evoluciona según lo esperado.
- ✓ La reforma tributaria está teniendo un impacto negativo superior al estimado inicialmente en la recaudación del Impuesto de Sociedades y, en menor medida, en el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas, lo que se ha venido manifestando en los datos de recaudación y de tipos efectivos publicados hasta mayo de 2016. En sentido contrario, operarían las medidas anunciadas por el Gobierno el pasado 13 de julio, y en concreto el aumento del pago mínimo sobre el resultado contable que según información facilitada por el Gobierno sería de al menos el 20%.

- ✓ Se ha establecido un objetivo de estabilidad igual para todas las CCAA y poco ambicioso para el conjunto del subsector. En varias CCAA la ejecución de los presupuestos aprobados habría permitido alcanzar un déficit inferior al 0,7% del PIB sin recortar su nivel de gasto, pero la aplicación de la misma propuesta por el MINHAP para todas las CCAA (-0,7% del PIB), ha conducido a que casi todas ellas prevean agotar el margen dado por la flexibilización del déficit, sin que la regla de gasto haya actuado como elemento de contención. A esto último ha contribuido que la interpretación laxa del MINHAP sobre su forma de cálculo elimina para muchas CCAA el carácter potencialmente más exigente de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad.
- ✓ No se han instrumentado los Acuerdos de no disponibilidad (AND) por parte de las CCAA. La información recibida de las Comunidades Autónomas evidencia la no instrumentación de los AND con un impacto en déficit equivalente al importe del ajuste anunciado. A este respecto, el MINHAP ha aprobado los planes de ajuste por adhesión al Fondo de Liquidez Autonómica 2016 (FLA), sin exigir el cumplimiento del requerimiento formulado en cuanto a la adopción de estos acuerdos por incumplimiento del plan de ajuste 2015.
- ✓ Es probable que el superávit registrado en años anteriores por las Corporaciones Locales se reduzca en 2016. Del análisis realizado por la AIReF en los 16 ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes, se desprende una tendencia a reducir el superávit de años anteriores. La finalización del periodo de aplicación de tipos incrementados en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la relajación en la interpretación de la regla de gasto y la aplicación poco rigurosa de las medidas correctivas por parte de los órganos de tutela (MINHAP o Comunidad Autónoma según el caso) son factores determinantes de esta tendencia.

Además del impacto neto negativo de en torno a tres décimas del PIB en el déficit del conjunto de las AAPP resultado de los factores mencionados, puede producirse un deterioro adicional del saldo de las cuentas públicas de unas seis décimas del PIB que podría situar el déficit en el 4,7% del PIB en 2016, dependiendo de cómo la Administración Central (AC), termine articulando determinadas medidas. Cuantitativamente, el mayor riesgo para el déficit se produciría si no se aplicasen en 2016 medidas de aumento del pago fraccionado del Impuesto de Sociedades. Igualmente es relevante el efecto que termine generando el AND aprobado en abril por la Administración Central. La incertidumbre sobre la eficacia final de dicho AND se deriva de que no se ha instrumentado completamente hasta al momento (alrededor de 80%) y de que no se conocen las partidas afectadas, aunque el MINHAP anunció que casi la mitad de los 2.000 millones de euros afectarían a gastos del capítulo VIII con impacto en déficit. En la medida en que la no disponibilidad se aplique al crédito destinado a aportaciones y transferencias a empresas o entidades públicas que se encuentren dentro del perímetro de consolidación, el impacto real en el déficit tan solo se hará efectivo si estas disminuyen sus propios gastos. No obstante, el adelanto de la Orden de cierre a julio de 2016 podría conllevar una contención adicional del gasto cuyo importe no ha sido estimando.

Más allá del impacto cuantitativo sobre las cifras del déficit público de todos los elementos señalados anteriormente, y con independencia de las implicaciones para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el procedimiento de déficit excesivo a que está sometido, desde una perspectiva de medio plazo de la sostenibilidad de las cuentas públicas, es necesario

destacar la falta de exigencia con que se está aplicando el nuevo marco nacional de disciplina presupuestaria que surge de la reforma de la Constitución de 2011, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 y normas posteriores.

Ante esta situación, la AIReF urge en este informe a las distintas administraciones públicas a que apliquen con rigor y con visión de medio plazo las distintas disposiciones de disciplina presupuestaria y que se refuercen los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración Central y la Seguridad Social, donde se encuentra en este momento el principal origen del riesgo de incumplimiento de los objetivos. En este sentido, este informe contiene entre otras las siguientes recomendaciones:

1. Se articule un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAP de cómo se están instrumentando las medidas adoptadas y su efecto sobre la propuesta de objetivo de estabilidad, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. Igualmente, el seguimiento debe extenderse a la evolución de los ingresos tributarios con una actualización del impacto de la reciente reforma de los impuestos sobre renta y sociedades. Esta evaluación debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.

2. Se adopten las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo.

3. El MINHAP lleve a cabo un seguimiento efectivo de las medidas adoptadas por las CCAA, exigiendo el cumplimiento de la condicionalidad reforzada obligatoria del FLA 2016.

4. Las CCAA de la Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Extremadura, Aragón, Cataluña y Castilla-La Mancha revisen en profundidad los PEF presentados, recogiendo una senda factible de consolidación fijada conjuntamente con el MINHAP.

5. El MINHAP establezca y supervise un marco común para el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos de tutela de las CCLL en materia de estabilidad y regla de gasto, de manera que se corrijan las diferencias interpretativas y de exigencia que en este momento parecen existir.

1. Introducción

La AIReF tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, atribuye a esta institución la evaluación continua del ciclo presupuestario y endeudamiento público pudiendo informar, en cualquier momento, sobre la conveniencia de activar las medidas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Además de esta habilitación general, la AIReF tiene, obligatoriamente, que pronunciarse sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como sobre la regla de gasto, del ejercicio en curso, antes del 15 de julio de cada año[1].

Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es la valoración de la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como de la regla de gasto de las Administraciones Públicas en 2016. 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 Fondos de la Seguridad Social (FSS)[2].
- ✓ El subsector Comunidades Autónomas (CCAA) y cada una de ellas.
- ✓ El subsector Corporaciones Locales (CCLL) y los 16 ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat).

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 Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y el Banco de España. 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

[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).

Administración Tributaria (AEAT), la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera y el Banco de España.

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 16 ayuntamientos con población superior a 250.00 habitantes. El análisis individual de las CCAA y Ayuntamientos se ha realizado con la información aportada por estas administraciones que han cumplido en tiempo y forma con el deber de colaboración con la AIReF, supliendo de esta manera la falta de remisión de la mayor parte de la información solicitada a la Central de Información respecto de los entes territoriales.

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

1. **Presupuesto inicial y previsión de liquidación del 2016 en términos de contabilidad nacional 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. No obstante, las CCAA y Ayuntamientos sí han aportado una previsión de cierre en términos presupuestarios incorporando ajustes de contabilidad nacional para determinar la necesidad de financiación del ejercicio.
   En la Administración Central tampoco se dispone de información de los componentes de la regla de gasto en presupuesto inicial ni en previsión de liquidación. Las CCAA y Ayuntamientos han aportado información de la regla de gasto con las limitaciones derivadas del desconocimiento de determinadas partidas que afectan a su cálculo.
2. **Estimación del ajuste de recaudación incierta por figuras y subsectores para 2016.** No existe información publicada ni del importe, ni de la metodología empleada para el cálculo de este ajuste con el nivel de detalle necesario para valorar el impacto que la recaudación incierta pueda tener a efectos del riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad.
3. **Información de detalle de la instrumentación del Acuerdo de No Disponibilidad de la AC.** La Administración Central ha facilitado información del importe instrumentado hasta la fecha de este Acuerdo (1.625 millones de euros) pero sin dar detalle de las partidas afectadas por el ajuste.

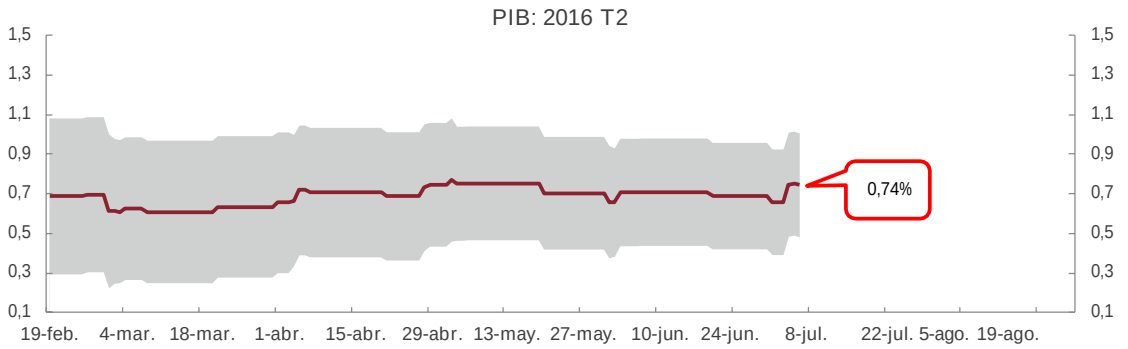
4. **Información de detalle de las medidas propuestas en el documento de alegaciones remitido el 13 de julio a la Comisión Europea, en el marco del procedimiento de sanción abierto a España por falta de acción efectiva.** En el escrito de alegaciones se hace referencia a medidas normativas que permitirán aumentar la recaudación del Impuesto sobre Sociedades en 6.000 millones y actuaciones de lucha contra el fraude que aportarán 1.000 millones adicionales, que tendrán que ser implementadas por el nuevo Gobierno. Es necesario realizar un seguimiento de estas actuaciones para poder realizar una correcta evaluación de su impacto, una vez que se perfilen y concrete la forma en la que se instrumentarán.

2. Análisis del entorno macroeconómico

La economía española ha mantenido tasas de crecimiento robustas en la primera mitad de 2016, apuntando a un crecimiento anual del PIB ligeramente superior al 3%. Una vez observado el dato del crecimiento del primer trimestre (0,8%) y con los indicadores (ver gráfico 1 para las predicciones del modelo Mipred)[3] y opiniones de expertos apuntando a un crecimiento del segundo trimestre sobre el 0,7%, el efecto arrastre sobre el dato de crecimiento anual sería suficientemente fuerte como para asegurar un crecimiento del PIB en 2016 ligeramente superior al 3%, aunque la economía se desacelerase en el segundo semestre. Este escenario de desaceleración parece, además, poco probable dado que en el tercer trimestre también se prevé un comportamiento positivo, apoyado entre otros en una muy favorable campaña veraniega del sector turístico.

El crecimiento del PIB ha logrado mantener en buena medida su empuje ante el escenario de incertidumbre política existente desde finales de 2015. Los modelos de previsión en tiempo real utilizados por la AIReF, alimentados por la información coyuntural más reciente de la economía española, y que incluyen entre sus inputs indicadores opináticos, susceptibles de reflejar dicho impacto con prontitud, no parecen confirmar de momento una repercusión significativa de la incertidumbre provocada por la falta de Gobierno y la reciente repetición de las elecciones a las Cortes Generales (26 de junio). En efecto, tal y como se observa en el gráfico 1 la previsión del modelo Mipred en tiempo real para el crecimiento del segundo trimestre de 2016 se ha mantenido en torno a un valor de 0,7% en todo momento, sin poder apreciarse hasta ahora, una tendencia a la baja que pudiera achacarse al impacto de la incertidumbre política en las decisiones de empresas y consumidores. No obstante, se debería ser cauto a este respecto, ya que esta situación prolongada en el tiempo podría llevar a una distorsión en la toma de decisiones de los agentes económicos, que potencialmente podrían afectar a los niveles de actividad.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2016T2 EN TIEMPO REAL (%)



Fuente: AIReF

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

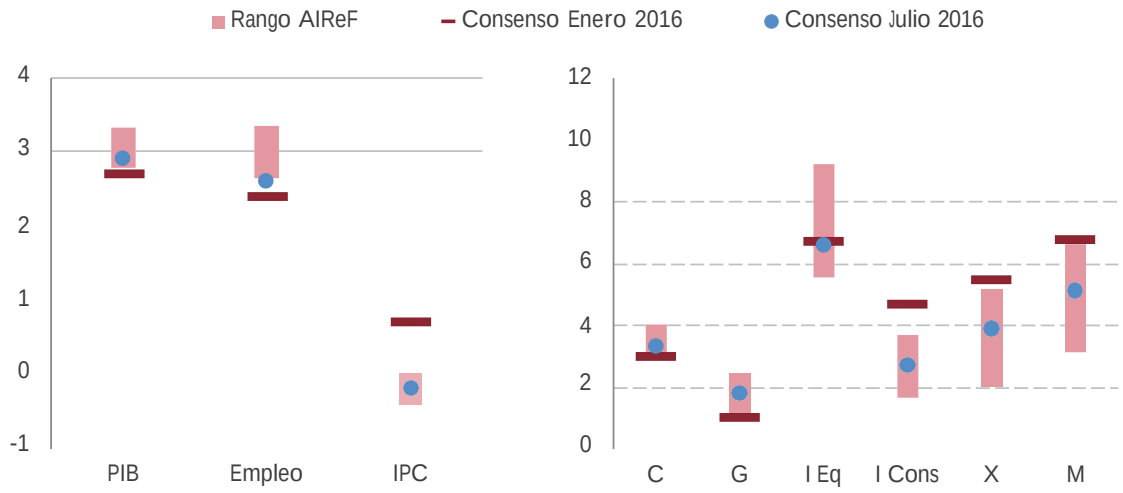
Las expectativas respecto a la evolución del PIB se han mantenido estables desde principio de año, con la demanda interna como principal motor de la economía. Las previsiones para el PIB y el empleo de los principales analistas (representadas a través del Consenso del Panel de Previsiones de FUNCAS) se han mantenido bastante estables desde principios de año, en torno a un 2,7% y un 2,4% respectivamente, ligeramente por debajo de las previsiones centrales de AIReF, como puede observarse en el Panel I del Gráfico 2. En cuanto a las aportaciones al crecimiento, en el Panel II puede observarse que el empuje sigue determinado por la demanda interna (aunque más contenida), mientras que la exterior mantendría una contribución negativa (aunque también de menor magnitud a la prevista a principios de año). Dentro de la primera, el consumo privado mantiene su fortaleza relativa basada en la intensa creación de empleo y en la mejora de la posición financiera de los hogares debido a los bajos tipos de interés y la progresiva reducción de su deuda. Estos mismos determinantes también parece que ayudarían a la recuperación de la inversión residencial, aunque éste se está dando de forma contenida. Por su parte la inversión en equipo mantendrá el resto del ejercicio su tono expansivo, apoyada en unos costes de financiación reducidos, pero con una menor velocidad conforme se modere la demanda final. La inversión pública se prevé que presente caídas en 2016, consecuencia de la posible puesta en marcha de los acuerdos de no disponibilidad, y del efecto base negativo derivado de la finalización del periodo electoral en 2015. Con ello, se situaría en niveles bajos, tanto históricamente como comparados con los principales países del área euro, lo que hace que sus previsiones se hayan ajustado a la baja. Por último, las previsiones realizadas a principios de año de evolución contenida del gasto público se han actualizado al alza durante el primer trimestre, confirmando los riesgos señalados por AIReF en anteriores informes. En relación a la demanda externa las exportaciones mantendrán su crecimiento, aunque algo más contenido en relación a la evolución algo menos expansiva de los mercados exteriores y a una esperada apreciación del euro, mientras que el vigor de la importaciones puede verse afectado por la desaceleración de las exportaciones (de alto contenido importador) y de la inversión pública.

Por el contrario, los precios han sido revisados notablemente a la baja. Las previsiones de inflación observadas en el primer semestre han supuesto constantes sorpresas negativas (tasa media anual del -0,8% en los primeros seis meses del año), lastradas principalmente por la moderación en la inflación subyacente, ya que no se aprecian bajadas adicionales de los precios del petróleo. Las previsiones para la segunda mitad del año son ligeramente más positivas, debido a dos factores: (i) la reciente estabilización y mínima recuperación de los precios del petróleo (con subidas de unos 20$/barril en los últimos meses); junto con (ii) la presiones al alza del componente subyacente principalmente por traslación a salarios de la mejoría en el mercado de trabajo y la recuperación moderada del acceso a la financiación principalmente por parte de empresas y hogares.

Esta evolución contenida de precios y su correspondiente arrastre a contención salarial supone un impacto negativo para las cuentas públicas. En primer lugar, la dinámica estancada de precios afecta en materia de recaudación impositiva, lastrando igualmente en gran medida a las cotizaciones sociales. En efecto, la recuperación económica y del mercado laboral no está reflejándose en una respuesta dinámica de los ingresos, incluso si descontamos el impacto de las reformas de los principales impuestos sobre la renta, tanto el IRPF como el IS. Se hace necesario, por lo tanto corregir las previsiones centrales de ingresos realizadas inicialmente en base a las proyecciones macro, con la información procedente de los Informes Mensuales de Recaudación

Tributaria de la AEAT. En segundo lugar, una inflación baja acaba teniendo un efecto moderador en el deflactor del PIB, con el consiguiente efecto denominador en todos los ratios de las cuentas públicas reflejados en términos del PIB nominal.

GRÁFICO 2. ESCENARIO MACROECONÓMICO PARA 2016
PREDICCIONES DEL CONSENSO DEL PANEL DE FUNCAS y AIReF
(% CRECIMIENTO ANUAL)



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

Los riesgos de estas perspectivas centradas en el entorno del 3% de crecimiento del PIB parecen estar sesgados a la baja (menor impulso). Si bien es verdad que persisten condiciones favorables para la financiación de los agentes gracias a la orientación expansiva de la política monetaria, se observa cierta pérdida de fuerza de algunos elementos de carácter transitorio que han impulsado la actividad en la etapa más reciente, como las bajadas del precio del petróleo, la depreciación del euro o algunos estímulos presupuestarios. Además, la progresiva normalización de la política monetaria en los Estados Unidos, junto con la desaceleración de la economía China y la debilidad de alguna de las principales emergentes, como Rusia y Brasil, han propiciado una rebaja de las perspectivas de crecimiento de las principales áreas fuera de la UEM.[4] La elevada incertidumbre tanto interna como europea también constituye un factor de riesgo a la baja para el crecimiento español. Incertidumbre tanto sobre el curso futuro de la política presupuestaria (que se espera aclarar tras la formación del próximo Gobierno) como incertidumbre sobre el futuro de la Unión y los costes para sus miembros provocados por los resultados del Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea realizado el 23 de junio, favorables por un margen estrecho a la salida del Reino Unido o *Brexit* (ver Anexo A para un análisis de sensibilidad sobre el impacto potencial del *Brexit* en el crecimiento español en el corto plazo).

[4] Ver ECB Eurosystem Staff Macroeconomic Projections for the euro area, June 2016:.

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

El Programa de Estabilidad 2016-2019 modificó la senda de consolidación fiscal respecto a los objetivos marcados por la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 21 de julio de 2013. La senda de déficit acordada para España en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 21 de julio de 2013 fijaba unos objetivos de déficit para el total Administraciones Públicas de 2,8% para 2016, 1,4% para 2017 y 0,3% para 2018. La nueva senda de consolidación incorporada en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2016-2019 contempla un déficit de 3,6% para 2016, 2,9% para 2017, 2,2% para 2018 y 1,6% en 2019. Posteriormente, la Comisión Europea en su Recomendación de 18 de mayo de 2016, determinó la conveniencia de que se adoptasen las medidas adicionales necesarias para garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en 2016 y 2017, estableciendo el déficit del total de AAPP en el 3,7 % del PIB en 2016 y el 2,5 % del PIB en 2017.

El 12 de julio de 2016, el ECOFIN ha declarado formalmente que España no ha adoptado una acción efectiva para cumplir con sus objetivos de déficit público de 2016. Tras esta decisión, la Comisión Europea tiene un plazo de 20 días para realizar una propuesta de recomendación de sanción a España. El 13 de julio de 2016, España ha presentado alegaciones a dicho procedimiento. En el momento de publicación de este informe, la Comisión aún no ha realizado su propuesta de sanción ni se ha pronunciado sobre una nueva senda de déficit para España.

En el cuadro 1 se recoge la propuesta de objetivo oficial para 2016 para cada subsector incluida en el Programa de Estabilidad 2016-2019:

CUADRO 1. PROPUESTA DE OBJETIVO OFICIAL 2016 (% PIB)

		Objetivo 2016	Propuesta oficial APE 2016-2019
Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Administración Central	-2,2	-1,8
	Seguridad Social	-0,3	-1,1
	Comunidades Autónomas	-0,3	-0,7
	Entidades Locales	0,0	0,0
	Total AAPP	-2,8	-3,6

Fuente: Programa de Estabilidad 2016-2019 y MINHAP

Para determinar el riesgo de incumplimiento de cada subsector respecto a la propuesta oficial de objetivo incluida en la APE 2016-2019 se ha tenido en cuenta fundamentalmente:

- la información macroeconómica actualizada[5] analizada en el apartado 1,

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

- los datos de ejecución presupuestaria disponibles para el total de las AAPP y para cada uno de sus subsectores[6],
- las medidas con impacto económico adoptadas con posterioridad a la emisión del Informe de Presupuestos Iniciales de las AAPP de las que se dispone de información, con especial atención a la instrumentación y aplicación de los Acuerdos de No Disponibilidad acordados durante los primeros meses de 2016,
- la información de la liquidación definitiva del sistema de financiación de CCAA de 2014,
- el documento de alegaciones remitido el 13 de julio a la Comisión Europea en el marco del procedimiento de sanción abierto a España por falta de acción efectiva.

La valoración realizada por AIReF, en base a la nueva información disponible, lleva a calificar la propuesta de objetivo del 2016 para el conjunto de AAPP del -3,6% del PIB como de improbable cumplimiento. Las estimaciones de AIReF realizadas en el Informe de Presupuestos Iniciales situaban el déficit de 2016, en ausencia de medidas significativas adicionales a las contempladas en los presupuestos iniciales de las distintas Administraciones Públicas (AAPP), en el entorno del 4% del PIB. Para alcanzar la propuesta oficial de objetivo de déficit de 3,6% del PIB recogida en la APE se consideraba necesario realizar un esfuerzo de consolidación suplementario de alrededor del 0,4% del PIB. Para ello se adoptaron medidas adicionales como la aprobación de un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) por parte de la Administración Central (2.000 millones de euros) y se anunciaron AND e inejecuciones de presupuesto en diversas Comunidades Autónomas (830 y 680 millones de euros) que permitirían, en caso de desplegar sus efectos totalmente, realizar una parte importante de este ajuste. La AIReF consideraba, en su Informe del Programa de Estabilidad 2016-2019, factible alcanzar el déficit propuesto para el 2016 de 3,6% del PIB siempre y cuando:

- ✓ Se cumpliesen estrictamente las medidas incluidas en la APE. En este sentido se consideraba fundamental que se instrumentasen y garantizase la aplicación de los AND sobre partidas que efectivamente impactaran en el déficit público de cada subsector.
- ✓ No se materializasen determinadas incertidumbres que ya se habían señalado en los informes de proyectos y de presupuestos iniciales relativas a la recaudación de los impuestos directos y especialmente del Impuesto sobre Sociedades, que se situaban en el extremo superior del intervalo de confianza de la AIReF.
- ✓ Los Organismos de la AC mantuviesen el buen comportamiento de ejercicios anteriores aportando un superávit significativamente mayor al previsto en los PGE.
- ✓ Se estableciesen sendas de capacidad o necesidad de financiación diferenciadas por Comunidades Autónomas en las que la magnitud de la consolidación a realizar por cada una de ellas tuviera en cuenta aspectos como la evolución de los recursos del Sistema de Financiación, la incidencia de las operaciones no recurrentes registradas en 2015 y la contención del gasto público implícita.

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

- ✓ Las Corporaciones Locales registraran un superávit similar al obtenido en ejercicios anteriores.

Los datos de ejecución[7] y el seguimiento de las medidas anunciadas por las distintas AAPP han llevado a la revisión de las previsiones de déficit de AIReF situándose por encima del nivel previsto en el Programa de Estabilidad. Las principales causas de esta revisión han sido:

- ✓ No se han instrumentado totalmente los AND anunciados en la APE. En el caso de la AC el MINHAP ha facilitado el importe instrumentado a la fecha de emisión de este informe (1.625 millones de euros) pero no ha facilitado el detalle de las partidas que van a estar afectadas por el mismo, generando incertidumbre sobre la total efectividad del ajuste. Por otra parte, la información recibida de las Comunidades Autónomas evidencia la no instrumentación de los AND por el importe del ajuste anunciado. En el informe de la APE ya se puso de manifiesto que, dadas la naturaleza y características de los AND que preveían adoptar las CCAA, sólo 300 millones de euros podían considerarse medidas con un impacto adicional en el déficit respecto al ya considerado en los Presupuestos. Con posterioridad, la información facilitada por las CCAA ha evidenciado que sólo se han adoptado a la fecha AND con impacto en el déficit y efectos para ejercicios futuros en la CA de Extremadura, por 44 millones de euros, existiendo en la CA de Aragón, el compromiso de adoptar acuerdos de naturaleza similar por 33 millones de euros.
- ✓ No se han anunciado objetivos diferenciados para las distintas comunidades autónomas. Con carácter general, las CCAA han ajustado las previsiones de cierre a la senda propuesta por la APE, un 0,7% de déficit, incluso aquellas en las que la ejecución de su presupuesto hubiese permitido alcanzar un déficit inferior.
- ✓ Los datos de recaudación de caja publicados hasta mayo de 2016 muestran grandes tensiones en la recaudación impositiva, existiendo una importante incertidumbre sobre el impacto que pueden tener la reforma tributaria y la reversión de medidas de consolidación de ejercicios anteriores sobre la recaudación de 2016 del Impuesto sobre Sociedades. La incertidumbre de este impuesto y el mayor impacto que previsiblemente puedan tener los cambios normativos sobre lo inicialmente previsto por el Gobierno ha llevado a revisar las estimaciones realizadas en informes anteriores para los impuestos directos.

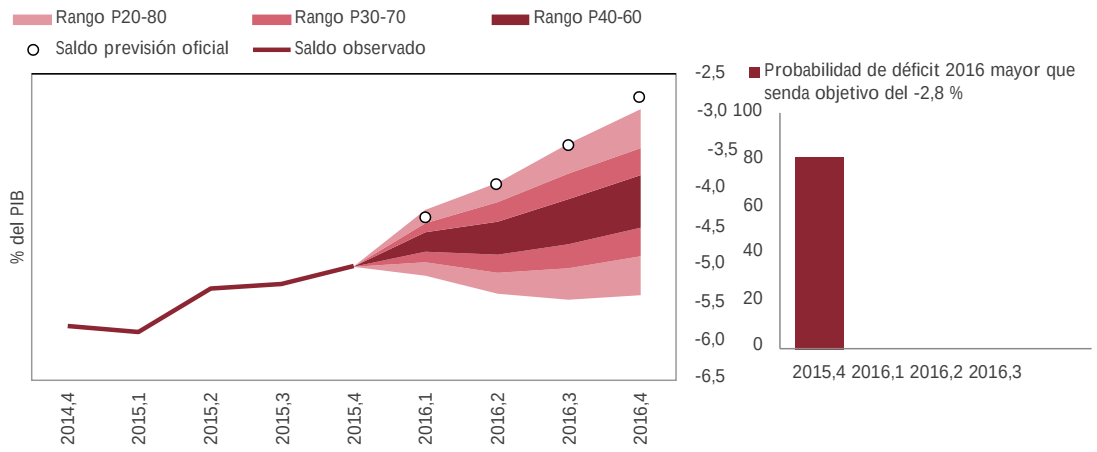
En el gráfico 3 se incluyen las estimaciones de AIReF de la capacidad/necesidad de financiación del total de AAPP en 2016 realizada en los distintos informes emitidos. Como se ha indicado anteriormente, en el Informe de Presupuestos Iniciales la valoración de AIReF se realizó sobre el objetivo aprobado del -2,8% del PIB, considerando muy improbable su cumplimiento. Con la aprobación del Programa de Estabilidad 2016-2019 la valoración ya se realiza sobre la probabilidad de cumplimiento de la propuesta de objetivo para 2016 del -3,6% PIB que se fija en el mismo, considerándose en aquel momento factible pero exigente su cumplimiento, siendo necesario que se diesen todos los condicionantes antes señalados. En la previsión actual, con el

[7] Datos de ejecución de abril para la AC, FSS y las CCAA, y el primer trimestre para CCLL. En el caso de la AC la valoración se ha completado con la información publicada a mayo para el Estado.

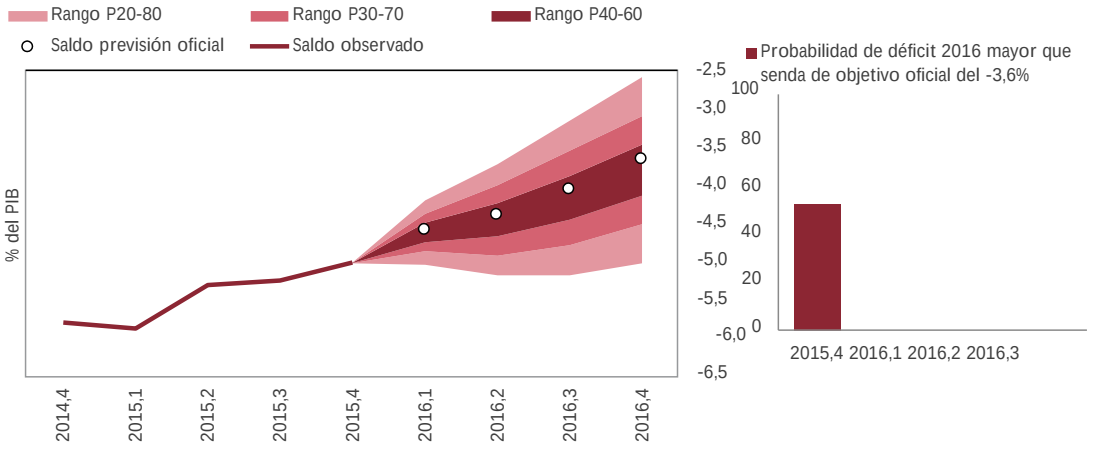
análisis de la información disponible, aumenta la probabilidad de tener un déficit superior a la propuesta de objetivo para 2016.

GRÁFICO 3: CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION 2016. TOTAL AAPP (%PIB).VALORACION AIREF INFORMES

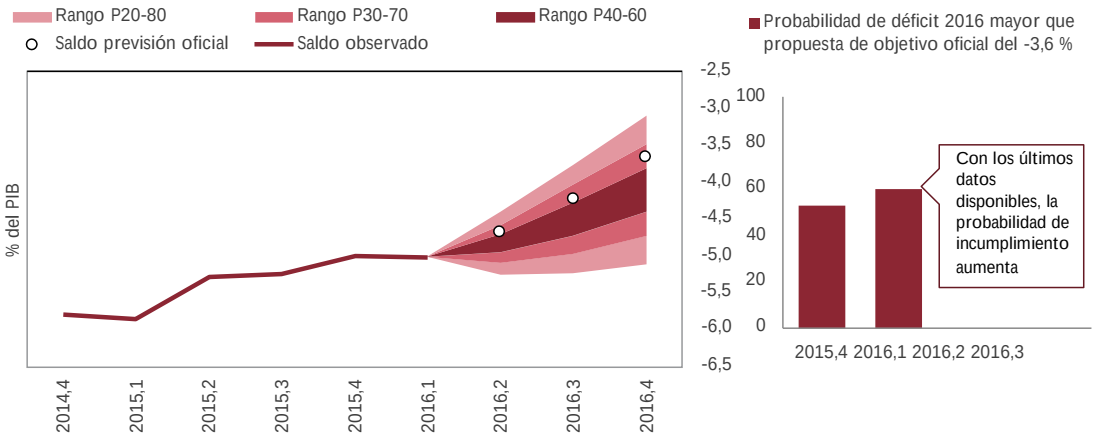
INFORME PRESUPUESTOS INICIALES 2016



INFORME PROGRAMA ESTABILIDAD 2016-2019



PREVISION ACTUAL



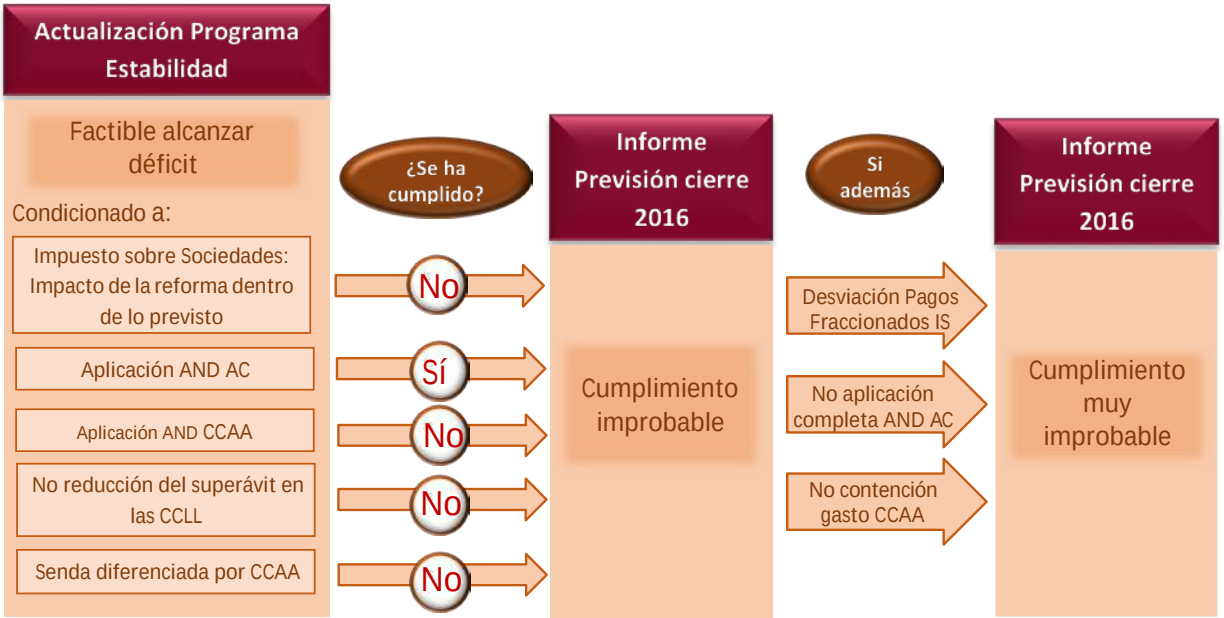
Es improbable el cumplimiento de la propuesta de objetivo de -3,6% del PIB para el total de AAPP. Del análisis de la información disponible, que se detalla en los siguientes apartados para cada uno de los subsectores, se puede concluir que para cumplir la propuesta de objetivo de déficit sería necesario que las posibles holguras del subsector CCLL, acompañado de una estricta ejecución del gasto de las CCAA, fuesen suficientes para compensar la desviación que se producirá en los FSS y los previsibles riesgos de desviación de la AC, lo cual no parece probable. Por subsectores:

- ✓ **Se confirma la práctica certidumbre de incumplimiento en los Fondos de Seguridad Social respecto a la propuesta de objetivo oficial del -1,1% del PIB.**

- ✓ **En la Administración Central es improbable el cumplimiento observándose tensiones en los recursos no financieros**. La incertidumbre del cumplimiento podría verse atenuado cuando se disponga de información suficiente de cómo se van a instrumentar las actuaciones anunciadas en el escrito de alegaciones remitido a la Comisión que, como se señala en el propio documento, corresponderá implantar al nuevo Gobierno.
- ✓ **En las CCAA se considera factible aunque ajustado el cumplimiento de la propuesta de objetivo.**
- ✓ **Los datos de ejecución disponibles de la evolución financiera de las CCLL apuntan a un superávit en 2016 ligeramente inferior al de ejercicios anteriores.**

En el caso de no tener plena efectividad las medidas propuestas por la Administración Central, se produciría una desviación adicional, calificándose la propuesta de objetivo como de cumplimiento muy improbable. Tal y como se observa en el cuadro 2, si no se modifica en 2016 la normativa de pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades relativa al pago mínimo sobre el resultado contable y, en menor medida, el AND de la AC no alcanzase los niveles esperados de ajuste de déficit, podría producirse una desviación adicional de unas seis décimas. No obstante, el adelanto de la Orden de cierre a julio de 2016 podría conllevar un nuevo ajuste del gasto cuyo importe no ha sido estimando. Adicionalmente, esta situación se agravaría para el total de AAPP si las CCAA no aplican una política de contención del gasto público.

CUADRO 2. CALIFICACIÓN DE AIReF OBJETIVO DE ESTABILIDAD



3.1 Administración Central

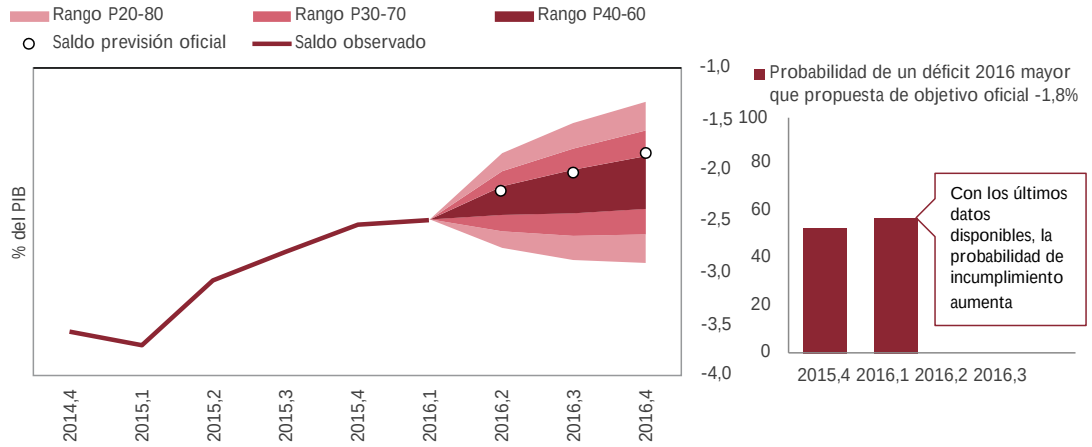
3.1.1 Objetivo de estabilidad

En el período 2011-2015 la Administración Central ha efectuado un ajuste[8] del 2,9% del PIB, reduciéndose el déficit desde el 5,4% del año 2011 hasta el 2,5% en 2015. La Administración Central cerró el ejercicio 2015 con un déficit del 2,5%, cumpliendo el objetivo de estabilidad establecido, teniendo que realizar un nuevo ajuste de consolidación para 2016 del 0,7% del PIB para alcanzar la propuesta oficial de objetivo del -1,8% recogida en la APE para este ejercicio.

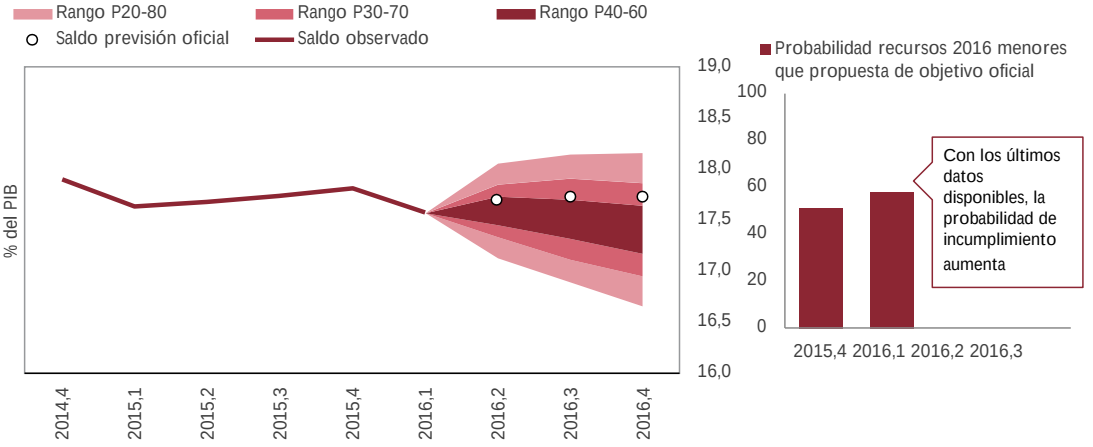
Es probable que la Administración Central se desvíe de la propuesta de objetivo de -1,8% del PIB. La propuesta de objetivo de la APE reduce en 0,4 puntos de PIB el déficit inicialmente aprobado para la AC (-2,2% del PIB). El Gobierno ha justificado este ajuste adicional al contemplado en los PGE 2016 con la aprobación de un AND de 2.000 millones de euros. Los datos de ejecución publicados hasta el mes de abril para la AC y los datos de mayo del Estado evidencian la dificultad de realizar el ajuste propuesto para 2016.

[8] Excluido el saldo de liquidaciones negativas definitivas sobre el Sistema de financiación y excluyendo ayuda financiera.

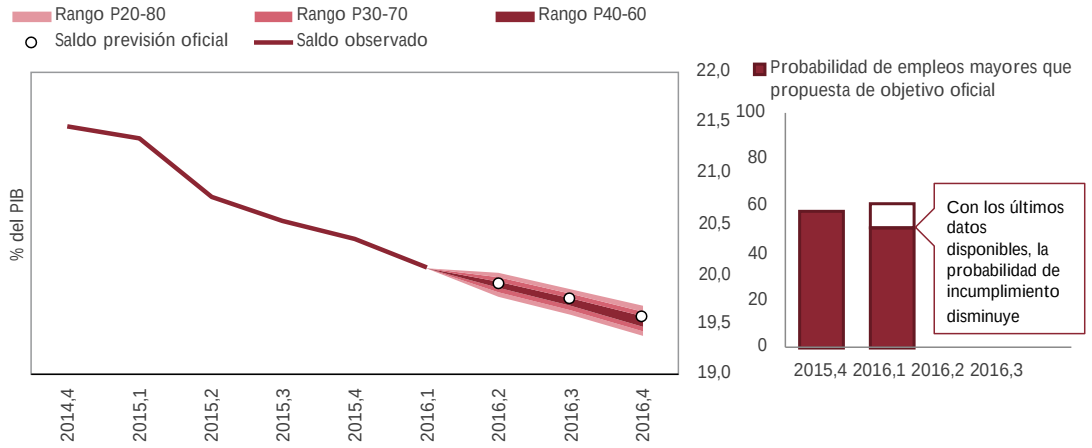
GRÁFICO 4: CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN ADMINISTRACIÓN CENTRAL



RECURSOS DE LA AC



EMPLEOS DE LA AC



Recursos no financieros

Los Recursos no financieros en porcentaje del PIB muestran una tendencia de reducción en los primeros meses del ejercicio, fundamentalmente motivado por la evolución de los ingresos tributarios. Las variaciones que puedan existir a lo largo del ejercicio en los ingresos de caja se trasladan íntegramente a los recursos de la Administración Central (con algunos ajustes) pues la parte cedida a las entidades territoriales no se modifica sustancialmente a lo largo del ejercicio. Los datos de ejecución publicados por la AEAT indican que los ingresos tributarios antes de cesión entre los meses de enero y mayo han experimentado una caída del 2,5% respecto al mismo período del año anterior. Esta tasa está lejos del crecimiento del 6,3% previsto en los PGE 2016.

La moderación de los precios y el impacto de la reforma de los impuestos directos afectan negativamente a la recaudación. Aunque los ingresos tributarios se están viendo impulsados por la favorable evolución de las principales variables macroeconómicas (tanto el consumo como el empleo aumentan a tasas en torno al 3%), los impuestos crecen a un ritmo inferior al esperado inicialmente en los Presupuestos, al depender de variables nominales, que se han visto afectadas negativamente por la moderación de los precios. Además, la reforma tributaria de impuestos directos, junto con la expiración de las medidas de consolidación adoptadas entre 2012 y 2015, podrían tener un impacto negativo sobre la recaudación superior al previsto inicialmente, lo que hace que las previsiones de los Presupuestos sean muy difíciles de alcanzar. Las medidas anunciadas en el escrito de alegaciones compensarán en parte esta evolución.

El principal riesgo se encuentra en el Impuesto sobre Sociedades, que ha sido objeto de numerosos cambios normativos. La AIReF ya había señalado en anteriores informes que la recaudación prevista en los PGE 2016 para el Impuesto sobre Sociedades era difícil de alcanzar, entre otros motivos por la desviación acumulada en dicho impuesto al cierre de 2015, que implicaba que el impuesto tendría que crecer un 20,4% para cumplir con lo previsto en el Presupuesto. Además de la desviación registrada el año anterior, los datos del primer pago fraccionado de abril de 2016 (que se analizan en profundidad en el Anexo A, relativo al impuesto), han sido muy negativos (el pago de abril registró una caída del 48,7% con respecto al mismo periodo del año anterior) pese al crecimiento de los beneficios empresariales y la mejora de las condiciones crediticias. Las causas de esta negativa evolución son fundamentalmente dos: la entrada en vigor de la segunda parte de la reforma fiscal (que implica que los tipos del pago fraccionado han bajado con carácter general del 20% al 17% y el incremento de la deducibilidad de las bases imponibles negativas), y la desaparición de medidas transitorias que no han sido prorrogadas, siendo las más importantes en términos de recaudación, las de tipos incrementados para las empresas más grandes, integración parcial en la base imponible del pago de los dividendos y el pago mínimo sobre el resultado contable. Algunas de estas medidas tienen un carácter meramente financiero, implicando una pérdida de recaudación en 2016 y un aumento en 2017. No obstante, en el Programa de Estabilidad se mencionaba que, dado que sí tienen efectos en la Contabilidad Nacional de 2016 y en consecuencia en el déficit, en caso de que fuera necesario, podrían volver a prorrogarse en el transcurso del año por parte del nuevo Gobierno. En esta línea, el documento de alegaciones remitido el 13 de julio a la Comisión Europea, en el marco del procedimiento de sanción abierto a España por falta de acción efectiva, recoge que el nuevo Gobierno podría aprobar un Real Decreto-Ley en el que se adoptasen medidas relativas a los

pagos fraccionados por importe de 6.000M€. La AIReF ha incorporado en su estimación dichas medidas de aumento del pago fraccionado del Impuesto de Sociedades que podría según el Gobierno podría ser de al menos el 20% del resultado contable, no obstante, considera que, con una alta probabilidad, una parte de la reforma del IS no va a recuperarse y que, por tanto, la cifra prevista en el Presupuesto es de difícil cumplimiento.

La recaudación no está creciendo de acuerdo con los agregados macroeconómicos por el efecto de la reforma fiscal. En el IRPF, la positiva evolución del empleo tiene su reflejo en las rentas salariales, que crecen un 4% en el primer trimestre. Sin embargo, las retenciones del trabajo no van en consonancia con las mismas, cayendo un 2,7% hasta el mes de mayo. Por tanto, si bien es cierto que este efecto se irá atenuando a lo largo del año, al compararse periodos de 2015 y 2016 afectados por la bajada de los tipos de retención, podrían existir riesgos relacionados con un impacto de la reforma mayor del previsto inicialmente. Además, las rentas de capital han mostrado en los primeros meses de 2016 una evolución desfavorable como consecuencia de la volatilidad de los mercados financieros. Estos factores hacen que existan ciertos riesgos para cumplir con los datos presupuestados, que preveían un crecimiento del impuesto de un 4,3%.

Atendiendo a lo señalado anteriormente, e introduciendo los ajustes necesarios, se ha elaborado la estimación de los impuestos directos en términos de Contabilidad Nacional. Tal y como se observa en el gráfico 5, de acuerdo con las previsiones de AIReF y con los datos publicados en Contabilidad Nacional, existe un improbable cumplimiento. Asimismo, una vez publicados los datos del primer trimestre, la probabilidad de incumplir aumenta respecto al trimestre anterior.

Los impuestos indirectos, que no están afectados por la reforma, reflejan un mayor dinamismo que los directos, especialmente el IVA, aunque no está creciendo a tasas tan elevadas como las de 2015. La evolución del consumo privado y de los salarios hacen prever que el IVA evolucione a tasas compatibles con lo previsto en el Presupuesto, aunque no tan dinámicas como las que registró el año pasado (7,4%). No obstante, la incertidumbre en este impuesto también proviene de un cambio normativo, relativo al régimen del IVA importación, que entró en vigor en 2015 y que tuvo un impacto negativo en ese año y positivo en los primeros meses de 2016. En la segunda parte del año, una vez mitigado este efecto, si el impuesto sigue en consonancia con las previsiones macroeconómicas, se podría cerrar el ejercicio de acuerdo con lo presupuestado. Tal y como se refleja en el gráfico 5, según las estimaciones de AIReF, sería factible cumplir con las previsiones del Gobierno en relación con este impuesto. Asimismo, una vez publicados los datos del primer trimestre, la probabilidad de cumplir aumenta respecto al trimestre anterior.

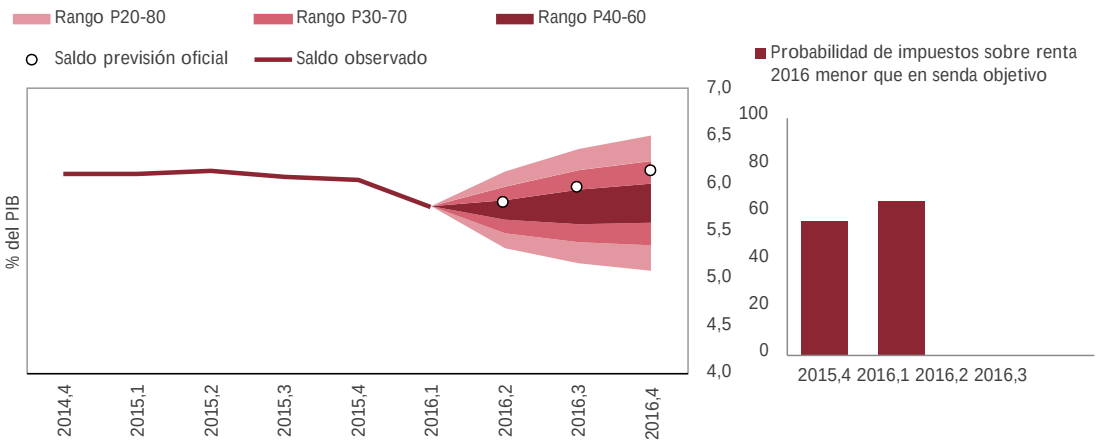
Los Impuestos Especiales están creciendo a tasas muy moderadas. Hasta mayo los impuestos especiales crecen muy moderadamente fundamentalmente por la evolución del impuesto de electricidad y los de tabacos mientras que el Impuesto sobre Hidrocarburos presenta una evolución más favorable por el aumento en el consumo de gasolinas y gasóleo, más intenso en los dos últimos meses. Además, los impuestos medioambientes también están creciendo por debajo de lo previsto.

Estos impuestos forman parte de los impuestos sobre los productos en Contabilidad Nacional. Tal y como se observa en el gráfico, es factible cumplir con la previsión de los impuestos sobre los productos, no obstante, la probabilidad de cumplir es menor que el trimestre anterior tal y como se observa en el gráfico 5.

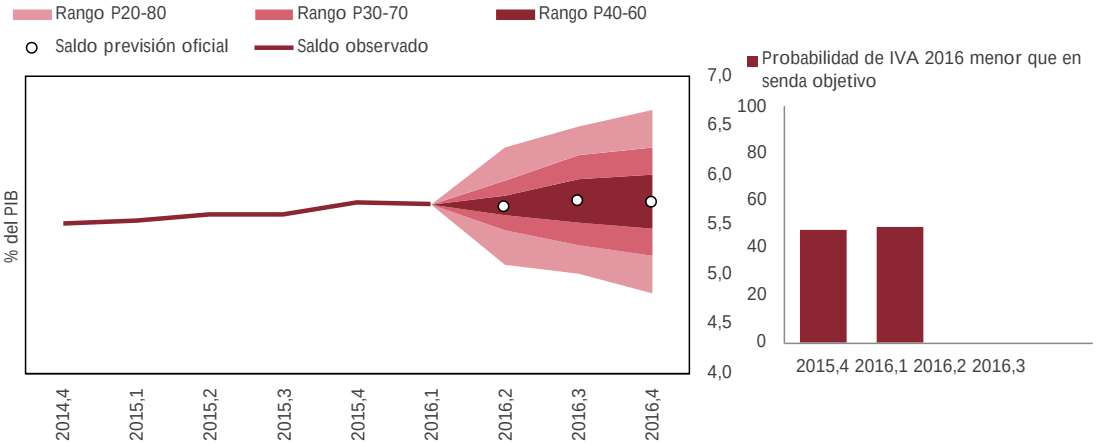
La liquidación definitiva del sistema de financiación del ejercicio de 2014 supone un incremento de 703 millones de euros a favor de las Comunidades Autónomas respecto a la previsión de los Presupuestos de 2016. Aparte de las medidas relativas a la reforma tributaria, los ingresos de la Administración Central han sido afectados negativamente por la liquidación del sistema de financiación. En junio se ha comunicado un saldo positivo a las CCAA derivado de la liquidación del Sistema de 2014 de 703 millones de euros. Este saldo tiene fundamentalmente dos componentes: por un lado, un mayor rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sobre el previsto que beneficia a las Comunidades Autónomas en 838 millones de euros, y por otro lado, un menor importe del fondo de Competitividad respecto del inicialmente estimado de 135 millones a favor del Estado.

GRÁFICO 5: IMPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

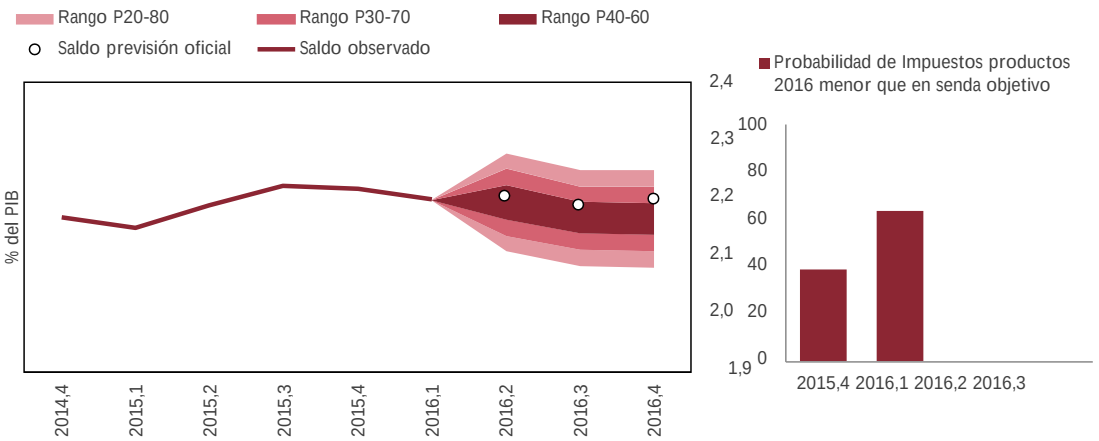
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA



IVA



IMPUESTOS PRODUCTOS



Empleos no financieros

En los primeros meses de 2016 los empleos no financieros presentan, con carácter general, una tendencia de reducción. Los empleos no financieros disminuyen con carácter general con excepción de la rúbrica de ayudas a la inversión. La existencia de un Gobierno en funciones durante los primeros meses del año ha podido contribuir a una cierta contención del gasto público superior a la inicialmente prevista, que unida a la aprobación del AND de 29 de abril de 2016, permitiría consolidar la tendencia de reducción.

El MINHAP ha comunicado que ya se han instrumentado 1.625 millones de euros de este AND, quedando pendiente aún 375 millones al tratarse de un proceso complejo que implica llevar a cabo reprogramaciones en los compromisos de gasto. No se ha aportado detalle de las partidas afectadas por este ajuste, no obstante, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas anunció que de los 2.000 millones de euros, 950 millones afectarían a gastos del capítulo VIII con impacto en déficit, y a partidas de los Ministerios de Economía y Competitividad, Industria, Energía y Turismo y Fomento. En este sentido, es importante señalar que, en la medida en que la no disponibilidad se aplique al crédito destinado a aportaciones y transferencias a empresas o entidades públicas que se encuentren dentro del perímetro de consolidación, el impacto real en el déficit tan solo se hará efectivo si éstas disminuyen sus propios gastos. Estas entidades tienen, en la mayoría de los casos presupuestos de carácter estimativo, por lo que deberá de realizarse un especial seguimiento a las mismas a través de los ministerios de tutela y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que garantice la efectividad del AND. No obstante el adelanto de la orden de cierre de la contabilidad a julio podría conllevar una contención adicional del gasto cuyo importe se ha podido estimar.

En todo caso AIReF considera imprescindible instrumentar con la mayor celeridad posible la parte pendiente del AND y realizar un control efectivo sobre todas las partidas afectadas para garantizar la reducción del déficit esperada.

Los gastos por intereses presentan una reducción del 5% que previsiblemente se mantendrá a final del ejercicio. Se mantiene la tendencia de reducción del gasto en intereses reflejando el impacto de la política monetaria expansiva y la menor presión de la prima de riesgo española. Las previsiones de AIReF muestran un gasto menor a lo inicialmente previsto en los PGE de 0,1% del PIB.

Las ayudas a la inversión aumentan significativamente en los primeros meses de 2016 como consecuencia de la transferencia al Fondo Único de Resolución (FUR) Europeo. Esta transferencia se realiza en aplicación de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que establece que a partir del 1 de enero de 2016 las entidades de crédito deben realizar sus aportaciones al Fondo Único de Resolución (FUR) Europeo. Las contribuciones correspondientes a 2015, financiadas con las aportaciones de las entidades bancarias de 2015, se realizaron a principios de 2016 como una transferencia de capital en el resto de empleos de 2016. Según se refleja en las cuentas anuales del Fondo de Resolución Nacional, antes del 30 de junio de 2016 se debe transferir la aportación correspondiente a este ejercicio financiada con las aportaciones de 2016. Podría darse la circunstancia de que en 2016, al ser el primer año, se imputen como empleos financieros las dos cuotas (2015 y 2016).

Los empleos no financieros podrían verse afectados por la existencia de obligaciones no previstas en los PGE. A efectos de seguimiento del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera es importante analizar no sólo aquellas obligaciones previstas en los presupuestos iniciales sino también aquellos *"riesgos potenciales"* que en caso de materializarse pueden afectar negativamente al cumplimiento de los objetivos de déficit o deuda. La AIReF ha planteado en diversos informes la necesidad de aportar información suficiente sobre estos riesgos. Los principales riesgos conocidos que podrían afectar al déficit de 2016 son los siguientes:

- ✓ El posible impacto derivado del ejercicio de la responsabilidad patrimonial que podría tener que asumir la AC por las concesionarias de peajes
- ✓ Impacto derivado de la sentencia del Tribunal Supremo de enero de 2016, relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, conocido como "céntimo sanitario".

En los PGE 2016 no está prevista ninguna dotación presupuestaria para estas obligaciones ni existe información publicada suficiente que permita realizar un seguimiento de estas posibles contingencias. Se ha solicitado información al MINHAP del impacto que podrían tener estas u otras contingencias conocidas sobre el déficit de 2016 indicando que a fecha actual no disponen de ninguna valoración que estime la posibilidad de tener que afrontar estos gastos en 2016.

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

3.1.2 Regla de gasto

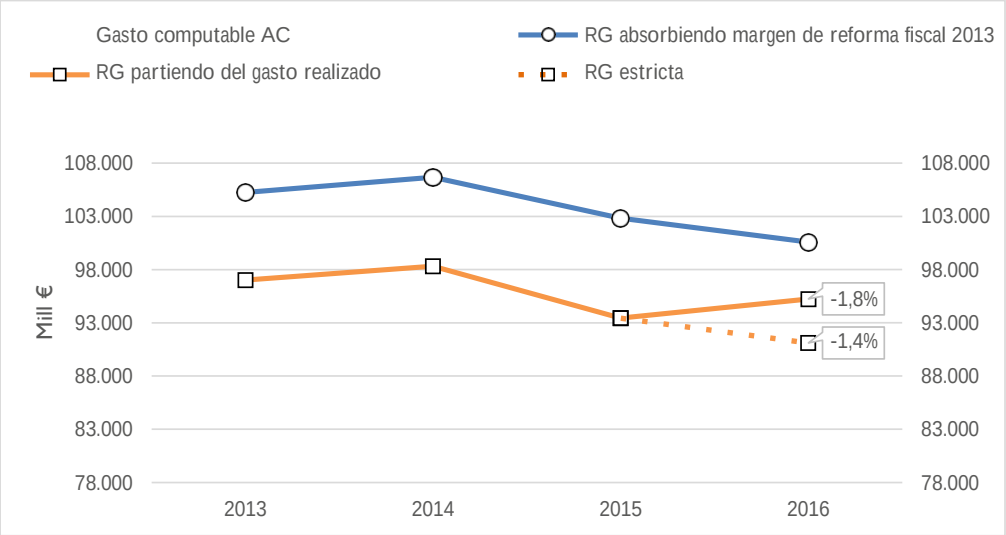
La Administración Central podría incumplir nuevamente la regla de gasto en 2016. El riesgo de incumplimiento de la regla de gasto por parte de la Administración Central deriva fundamentalmente del impacto que finalmente tengan en este ejercicio los cambios normativos que suponen disminuciones de recaudación y que son consecuencia de la reforma fiscal de IRPF e IS. Es previsible que el gasto computable en 2016 crezca por debajo de la tasa de referencia de la regla de gasto (1,8%), sin embargo, este gasto debería reducirse sustancialmente para compensar el impacto de la reforma fiscal.

El incumplimiento de la regla de gasto en 2016 sería especialmente significativo si se corrige la desviación de 2015. Tal y como se observa en el gráfico 6, aplicando la tasa de referencia sobre el gasto computable del último ejercicio en que se cumplió la regla *(RG estricta)* la AC debería reducir considerablemente su gasto computable en 2016.

El análisis anterior se ha completado con una simulación de cuál sería el nivel de gasto computable que podría tener la AC en el caso de que en 2013 lo hubiese aumentado hasta agotar el margen

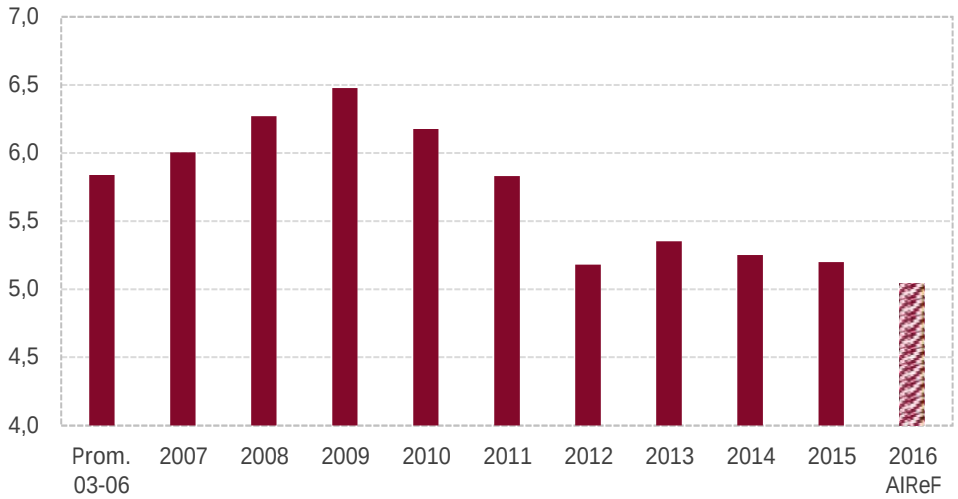
que le permitía la reforma fiscal instrumentada en ese ejercicio, que supuso 11.000 millones de euros más de recaudación *(RG absorbiendo margen de reforma fiscal 2013)*. La aplicación de la regla de gasto sobre este nivel le permitiría compensar la reforma fiscal de 2015/2016 pero habría conllevado un déficit muy superior e incompatible con el objetivo de déficit aprobado.

GRÁFICO 6. GASTO COMPUTABLE CON REGLA DE GASTO Y CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. ADMINISTRACIÓN CENTRAL



En el gráfico 7 se observa que en 2016 las partidas de gasto computable que deberían soportar el ajuste para cumplir la regla de gasto, una vez excluidas clases pasivas y la aportación a la Unión Europea que presentan mayor rigidez, han alcanzado mínimos históricos consecuencia del proceso de consolidación de los últimos años.

GRÁFICO 7. EVOLUCION DEL GASTO COMPUTABLE SIN CLASES PASIVAS Y APORTACION UE (% PIB). ADMINISTRACIÓN CENTRAL



3.2 Fondos de la Seguridad Social

Existe práctica certidumbre de incumplimiento del objetivo de estabilidad de los FSS fijado inicialmente en el 0,3% del PIB y actualizado en la APE al 1,1% del PIB. La propuesta de objetivo de la APE es 0,8 puntos superior al aprobado inicialmente para los FSS que se fijaba en el 0,3% del PIB, sin embargo AIReF mantiene la certidumbre de incumplimiento. El ajuste necesario para alcanzar este objetivo, partiendo de un déficit en 2015 del 1,3% del PIB y teniendo en cuenta que la AC reduce la transferencia que realiza al SEPE en 0,5 puntos, sería del 0,7% del PIB. La evolución observada de estos meses y la ausencia de medidas, no permiten alcanzar este ajuste.

Las cotizaciones observadas muestran un mayor dinamismo en los últimos meses, insuficiente en todo caso para cumplir la propuesta de objetivo de déficit. El crecimiento de la afiliación que alcanzó un 2,9% en junio, junto con el aumento de la remuneración por asalariado y el agotamiento de parte de las reducciones para fomento de la contratación, está permitiendo un aumento de la recaudación por cuotas que podría situarse en el entorno del 3,4% a final del ejercicio. Este crecimiento está en línea con el previsto por AIReF en los informes anteriores. Cumplir la propuesta de objetivo de déficit requeriría un crecimiento anual de las cotizaciones de más del 9%, muy lejos del crecimiento estimado por AIReF.

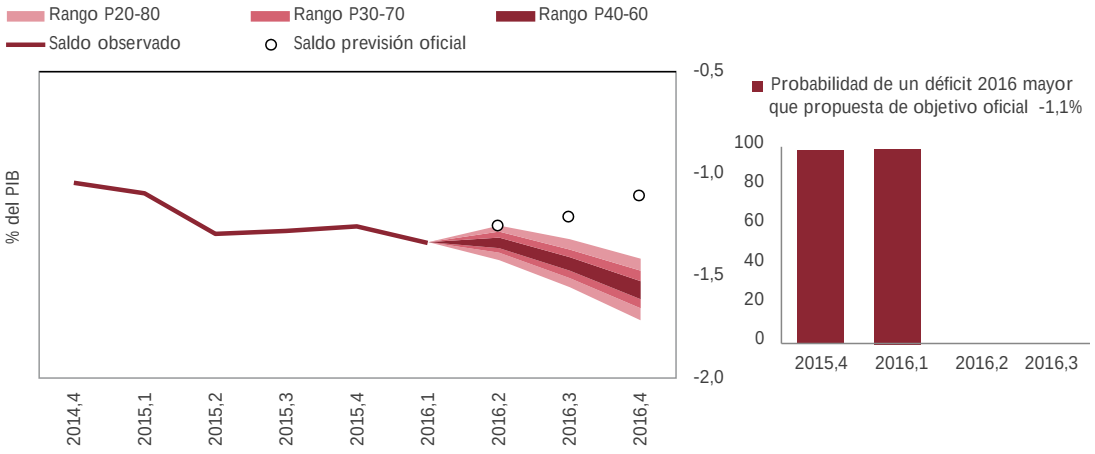
El aumento previsto de cotizaciones de ocupados es superior al crecimiento del gasto en pensiones contributivas. El gasto en pensiones crece en el entorno del 3% reflejando la moderación en el aumento del número de pensiones, el efecto de la aplicación del Índice de Revalorización de Pensiones[9] (IRP), y la reducción del gasto en el complemento a mínimo de pensiones (-2% hasta mayo).

La reducción del gasto en prestaciones por desempleo se mantiene, fundamentalmente en las prestaciones contributivas aunque desacelera su ritmo de caída. Continúa la reducción del gasto en prestaciones por desempleo, si bien a un ritmo menor que el registrado en 2015. Esta reducción es consecuencia tanto de la mayor actividad del mercado laboral como del agotamiento de las prestaciones contributivas y del derecho a percibir la prestación de los parados de larga duración. En este sentido la tasa de cobertura (número de beneficiarios de prestaciones/número de parados registrados) continúa reduciéndose hasta el 52,9% en mayo.

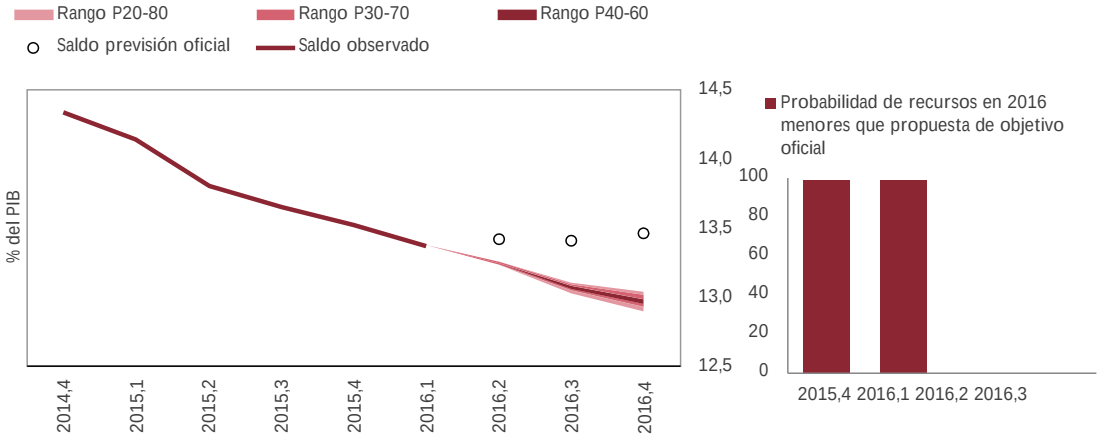
Las transferencias que realiza la AC a los FSS se reducen debido al menor gasto en prestaciones por desempleo del SEPE. En 2016 el Estado va a transferir al SEPE 3.922M€ frente a los 10.090M€ de 2015 para equilibrar el presupuesto del organismo. Esta reducción en la transferencia supone una menor financiación total de los FSS. Dado que la prestación por desempleo se está reduciendo más de lo previsto inicialmente, es previsible que la transferencia presupuestada resulte superior a las necesidades del SEPE, permitiendo un superávit en torno a 0,1 puntos del PIB en este organismo.

[9] Opinión sobre la determinación del Índice Revalorización de las Pensiones 2015

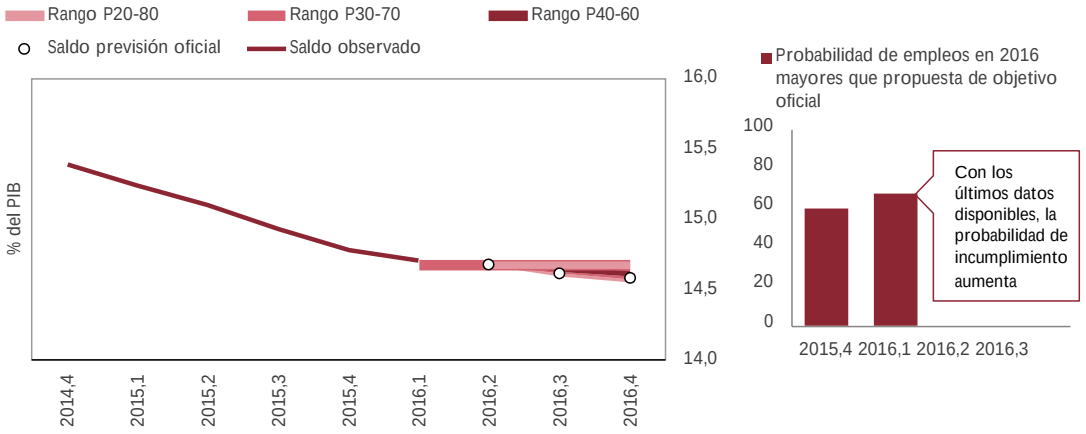
GRÁFICO 8: CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN FONDOS SS



RECURSOS DE LOS FSS



EMPLEOS DE LOS FSS



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

El Sistema de Seguridad Social mantendrá en 2016 un déficit ligeramente superior al de 2015. A pesar de que las cotizaciones aceleran su crecimiento situándose en el 2,4% en mayo[10], la reducción de los ingresos por intereses generados por el Fondo de Reserva y el crecimiento del gasto en prestaciones económicas no permitirán una corrección del déficit del Sistema.

El modelo de previsión de cotizaciones de AIReF, actualizado con los datos de ejecución presupuestaria de mayo, permite anticipar unas cotizaciones que crecerán en el entorno del 3,3% en el acumulado del año. Los datos disponibles de mayo muestran un crecimiento del 3,2% de las cotizaciones de ocupados y una disminución del 8% de las cotizaciones de los trabajadores que perciben prestación por desempleo y de las bonificaciones que el SEPE abona al Sistema de Seguridad Social. Para el conjunto del año, las estimaciones de la AIReF sobre ingresos por cotizaciones se mantienen más próximas a las previsiones incluidas en la APE que a las incorporadas en los PGE 2016. La recaudación de trabajadores ocupados crece por encima de la afiliación por segundo mes consecutivo, reflejando la mejora de las bases de cotización explicado en parte por el agotamiento de las reducciones y bonificaciones.

Disminuyen los rendimientos del Fondo de Reserva. El total de ingresos refleja también una reducción de los rendimientos obtenidos del Fondo de Reserva consecuencia de la disminución de sus activos totales por la necesidad de financiar los déficits de los últimos ejercicios. En julio de 2016 se han dispuesto 8.700 M€ del Fondo coincidiendo con el abono de la paga extraordinaria de las pensiones de julio y la retención de IRPF correspondiente. Para 2016 se estima que los intereses del Fondo de Reserva aporten más del 0,1% del PIB a los recursos del sistema.

El gasto en pensiones se mantiene en línea con las estimaciones de AIREF. Las pensiones contributivas mantienen un crecimiento interanual del 3% consecuencia del mayor número de pensiones (1,13%), del efecto sustitución provocado por la mayor cuantía de las nuevas pensiones sobre las que se dan de baja (1,63%) y de la actualización de las pensiones en vigor (0,25%), en el mínimo posible de acuerdo a la normativa que regula el IRP.

El reconocimiento del complemento por maternidad para las pensiones de mujeres con dos o más hijos, supondrá un mayor gasto aún de poco impacto económico en 2016. El establecimiento del complemento a la pensión de entre el 5% y el 15% para las madres con dos o más hijos que se aprobó en los PGE 2016 y que entró en vigor en enero para las nuevas altas de pensiones, supone un mayor gasto que está previsto que beneficie a 124.000 pensionistas en este año. Según las estimaciones de AIReF el coste en 2016 podría estar en torno a 48 M€, incrementándose progresivamente hasta alcanzar 240 millones en 2019.

Se observa una insuficiencia en la dotación del gasto asignada a la prestación de incapacidad temporal. En el Presupuesto para 2016 se dotaron 5.404 M€ para atender la prestación de Incapacidad temporal, un 12% menos que el dato de cierre de 2015, sin embargo este gasto continua creciendo a un ritmo significativo (14,5%), recuperando progresivamente los

[10] Datos de ejecución presupuestaria mensual publicados por la Intervención General de la Seguridad Social

niveles anteriores a la crisis. Para 2016 se detecta por lo tanto una insuficiencia en esta partida que podría alcanzar 1.250M€.

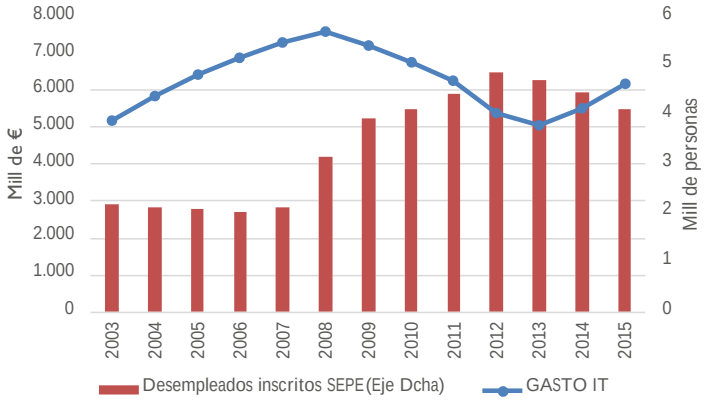
RECUADRO 2. Evolución reciente del gasto en Incapacidad Temporal (IT)

La prestación económica por Incapacidad Temporal trata de cubrir la pérdida de renta que se produce cuando el trabajador, debido a una enfermedad o accidente, está imposibilitado temporalmente para trabajar. La incapacidad puede generarse por enfermedad común o profesional y por accidente sea o no de trabajo. El importe de la prestación depende de la base de cotización, la naturaleza de la contingencia y de la duración del proceso.

La prestación se gestiona por las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM) para los trabajadores del Régimen Especial del Mar. Los trabajadores afiliados al Régimen Especial de Autónomos tienen la obligación de cotizar por la IT desde 2008 para las contingencias comunes, siendo de cobertura voluntaria las contingencias profesionales. En 2014 se regularon algunos aspectos relativos a la gestión de la IT: (i) se incorporan la ocupación y edad del trabajador en las tablas de estimación teórica de duración de la IT;(ii) se establece el seguimiento de las bajas en función de la duración prevista del proceso y no semanalmente como hasta entonces; y (iii) se potencia la colaboración entre las Mutuas colaboradoras, las Entidades Gestoras y los servicios regionales de salud.

El gasto en IT tiene carácter procíclico, es decir se reduce en épocas de recesión (representadas mediante un aumento del desempleo) y aumenta en etapas de crecimiento económico (épocas de menor desempleo). Este comportamiento se produce no solo por el menor volumen de trabajadores protegidos en épocas de recesión sino porque los trabajadores que están en activo, reducen su incidencia en los periodos en los que existe alto nivel de desempleo. El máximo gasto en IT se alcanzó en 2008 con 7.540M€. En los PGE 2016, el gasto destinado al pago de la prestación es de 5.398M€, al que hay que añadir 357M€ adicionales para la firma de convenios con las CCAA de régimen común para el control de las prestaciones.

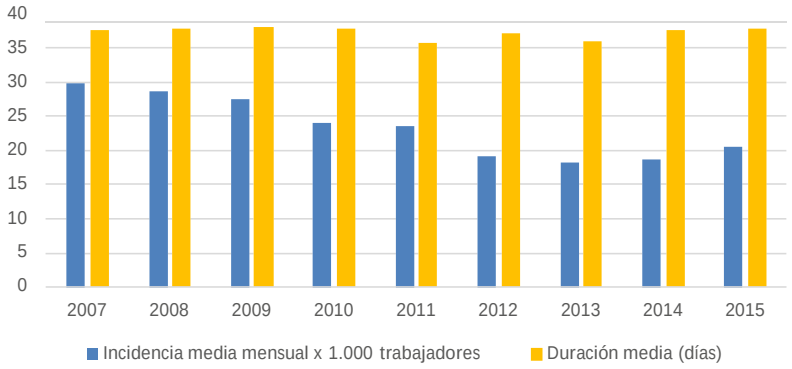
Gráfico 1. Evolución del gasto en prestaciones de IT y desempleo



Fuente: MEYSS

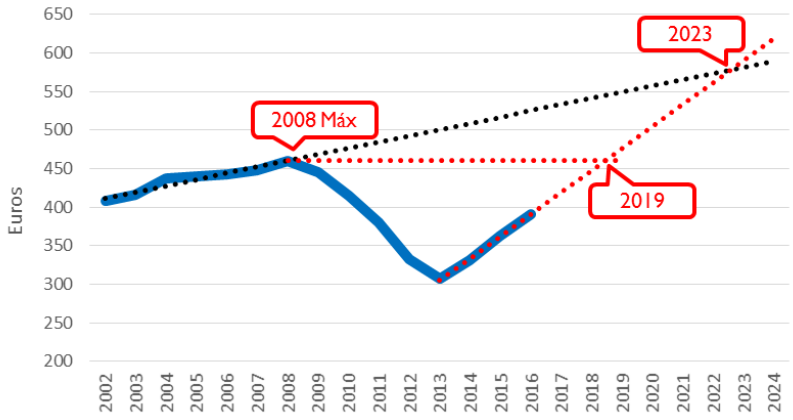
Como se ha señalado anteriormente, el gasto en IT se determina tanto por el colectivo protegido, como por la duración y el número de procesos que se inician en el periodo. Estos indicadores muestran como la duración media se mantiene relativamente estable para el agregado del Sistema, si bien se observa una dispersión provincial importante. Por otro lado, la incidencia media mensual definida como número de procesos iniciados por cada 1.000 trabajadores protegidos, presenta un comportamiento procíclico: se reduce en épocas de alto desempleo y aumenta en etapas de creación de empleo, y presenta también una elevada diferencia entre provincias.

Gráfico 2. Evolución de la incidencia y duración de los procesos de IT



Analizando los gastos exclusivamente del colectivo de trabajadores por cuenta ajena (agregando todos los regímenes salvo el Régimen de Trabajadores Autónomos que presenta un comportamiento diferente en relación a la incapacidad temporal de los trabajadores por cuenta ajena, registrando una menor incidencia pero una mayor duración de los procesos) el gasto medio anual por afiliado a precios constantes de 2016 (deflactado por el IPC general) alcanza su máximo también en 2008, reduciéndose intensamente hasta 2013 y aumentando desde entonces. Proyectando por un lado la tendencia de dicho gasto desde el final del anterior periodo expansivo, y por otro lado la vivida en la actual fase de recuperación, se puede apreciar que se llegaría a alcanzar el nivel máximo presentado en 2008 en 2019, y no se recuperaría la tendencia anterior a la crisis hasta 2023.

Gráfico 3. Gasto medio de IT por afiliado ocupado por cuenta ajena



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MEYSS

El nivel de déficit que previsiblemente alcanzará el Sistema de Seguridad Social en 2016 y el progresivo agotamiento del Fondo de Reserva, requieren la adopción de medidas para garantizar la financiación del sistema en el corto plazo. El Sistema de Seguridad Social presenta tensiones financieras a corto y medio plazo que hasta la fecha se han financiado con el Fondo de Reserva, pero la evolución del déficit hace previsible su agotamiento en los próximos ejercicios por lo que resulta esencial anticiparse adoptando las medidas necesarias. En este sentido, los PGE para 2016 incluyen una disposición adicional en la que se establece que el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las AAPP, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.[11]

El informe remitido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en abril de 2016 a la Comisión del Pacto de Toledo en el que se analizan las medidas adoptadas en los últimos años en desarrollo de las recomendaciones recogidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de 2011, podría ser un punto de partida para este análisis.

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

La disminución del gasto en prestaciones por desempleo por encima de lo previsto en los PGE 2016 permitirá al SEPE alcanzar un ligero superávit. A pesar de la reducción de la transferencia que el Estado realiza a favor del SEPE para equilibrar las necesidades del organismo (que pasa del 0,9% a 0,4% del PIB), la continua caída de las prestaciones por desempleo (-10,6%) por encima de los previsto (-7,3%) puede generar un superávit superior al 0,1% del PIB en el SEPE.

El gasto en prestaciones por desempleo contributivas continúa reduciéndose si bien a un ritmo más moderado que en 2015. La creación de empleo y el agotamiento de la duración de la prestación explican la reducción del gasto aunque a tasas muy inferiores a las de 2015. En junio de 2015 se reducían un -23,3% y en junio de 2016 un -12,5%.

El gasto en prestaciones y subsidios no contributivos acelera su ritmo de reducción a pesar de la ampliación hasta abril de 2017 del Programa de Activación para el Empleo y de la prórroga del Plan Prepara[12]. El Programa temporal de Activación para el Empleo dirigido a trabajadores desempleados de larga duración que se encuentren en una situación de especial necesidad, que han agotado el resto de la protección por desempleo, está teniendo un coste muy inferior al esperado (161 M€ en 2015 frente a los 850 M€ presupuestados). La previsión para 2016 incorporada en la APE es un gasto similar, en torno a 160M€, los datos de junio reflejan un gasto

[11] Disposición Adicional octogésima quinta del PGE. Separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social.
[12] Programa temporal de Activación para el Empleo regulado en el Real Decreto-ley 16/2014 de diciembre, y Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo, y modifica la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 1/2013 de 25 de enero.

próximo a los 65M€, muy por debajo de la dotación de los PGE para 2016 (350 millones de euros). También se ha ampliado el Plan Prepara, introducido en principio de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo con políticas activas y la percepción de una ayuda, hasta que la tasa de paro alcance el 18% (20% en abril 2016).

Las cotizaciones crecen por encima de lo previsto en los PGE 2016. La recaudación de cotizaciones del SEPE mantiene un importante dinamismo respecto a los datos de cierre de 2015, con un crecimiento superior al 5% frente al 2,8% previsto en el presupuesto inicial.

El Fondo de Garantía Salarial podría presentar un déficit del 0,02% del PIB, ligeramente por encima de lo previsto. El gasto en prestaciones está evolucionando por encima de lo previsto por lo que el déficit del organismo podría superar los 96M€ reflejados en los PGE 2016.

3.3 Comunidades Autónomas

3.3.1 Objetivo de estabilidad

Para 2016, las CCAA debe realizar un ajuste equivalente al 1% del PIB para cumplir el objetivo de déficit propuesto en la APE del 0,7% del PIB. En período 2011-2015 las CCAA han efectuado un ajuste[13] del 1,7% del PIB, reduciéndose el déficit desde el 3,4% del año 2011 hasta el 1,7% en 2015. El subsector incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para 2015 (-0,7% del PIB), alcanzando un cierre del -1,7% del PIB, que, sin el efecto de las operaciones no recurrentes, fue del -1,4%. Ello supone que el ajuste de consolidación, descontado el efecto de las operaciones no recurrentes, que debe realizarse en el subsector para 2016, es del 0,7% del PIB, para alcanzar la propuesta oficial de objetivo del -0,7% recogida en la APE para este ejercicio.

CUADRO 3: AJUSTE NECESARIO Y VALORACIÓN DE LA AIReF DEL CIERRE 2016 POR CCAA

CC.AA.	Valoración de la AIReF del cierre de 2016 (%PIB)						
	Cierre 2015 (1)	Operaciones no reiteradas en 2016 (2)	Evolución recursos sistema (a) (b) (3)	Valoración AIReF resto evolución			Previsión central AIReF 2016 (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)
				AND (4)	Sustentado en medidas (5)	Resto evolución ppto (6)	
Andalucía	-1,1%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	-0,6%	-0,6%
Aragón	-2,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,2%	0,1%	-1,1%
Principado de Asturias	-1,5%	0,7%	0,5%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,6%
Illes Balears	-1,5%	0,5%	0,4%	0,0%	0,2%	-0,2%	-0,6%
Canarias	-0,5%	0,0%	0,4%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%
Cantabria	-1,4%	0,6%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,7%
Castilla y León	-1,3%	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,7%
Castilla-La Mancha	-1,7%	0,3%	0,5%	0,0%	0,1%	-0,2%	-0,8%
Cataluña	-2,7%	0,8%	0,9%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,9%
Extremadura	-2,7%	0,5%	1,1%	0,2%	0,0%	-0,3%	-1,2%
Galicia	-0,6%	0,1%	0,7%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,6%
Comunidad de Madrid	-1,4%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%	-0,6%
Región de Murcia	-2,5%	0,1%	0,9%	0,0%	-0,3%	0,4%	-1,4%
Comunidad Foral de Navarra (a)	-1,3%	0,2%	0,7%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,7%
País Vasco (b)	-0,7%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	-0,9%	-0,7%
La Rioja	-1,1%	0,0%	0,8%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,4%
Comunitat Valenciana	-2,5%	0,3%	0,9%	0,0%	-0,1%	0,1%	-1,3%
Total CC.AA.	-1,7%	0,3%	0,7%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,8%

Se considera factible, aunque ajustado, que las CCAA alcancen en 2016 la propuesta de objetivo de -0,7% del PIB. La propuesta de la APE aumenta en 0,4 puntos el déficit inicialmente aprobado para las CCAA (-0,3% del PIB) y atribuye una senda igual a todas ellas, incorporando el efecto de AND y medidas similares que valoraba en un 0,14% del PIB. Sin embargo, la AIReF

[13] Antes de liquidaciones negativas del sistema de financiación de 2008 y 2009.

concluyó que de dichas medidas sólo las cuantificadas en un 0,03% del PIB podían ser consideradas como correcciones adicionales a los escenarios de los presupuestos iniciales, para los que la AIReF estimó un déficit para el subsector ligeramente superior. La información posterior obtenida básicamente a través de los PEF y de la actualización de las previsiones de cierre de las CCAA, así como los últimos datos de ejecución publicados (abril), parecen confirmar con carácter general las estimaciones de saldo para el subsector, si bien modifican la valoración de cierre por CCAA, y ponen de manifiesto que:

- Sólo en la CA de Extremadura se han adoptado a la fecha AND con las características y garantías exigidas por la LOEPSF, existiendo el compromiso de la CA de Aragón de adoptar un acuerdo similar. El resto de CCAA que habiendo adoptado medidas de naturaleza similar, estas no tienen un impacto adicional en el déficit.
- Con carácter general, las CCAA han adaptado sus escenarios y previsiones a la nueva senda propuesta por la APE o, en todo caso, a una menos estricta que la planteada inicialmente en sus presupuestos. Ello ha supuesto una relajación de los compromisos en las CCAA en las que la ejecución de su presupuesto inicial hubiese permitido alcanzar un déficit inferior, como era el caso de Andalucía, Asturias, Illes Balears, Galicia, Navarra y País Vasco. Si bien, en sentido contrario, puede haber supuesto un incentivo a realizar un esfuerzo adicional al que se derivaba de los escenarios iniciales en comunidades como Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Madrid, aunque el efecto conjunto provoca un empeoramiento de las previsiones de cierre. Sólo la CA de La Rioja mantiene un escenario de cierre similar al planteado en su presupuesto inicial, en el que preveía alcanzar un déficit inferior al -0,3% del PIB y la CA de Canarias actualiza su previsión al -0,3% del PIB.

A estas circunstancias se unen otras de carácter favorable a la consecución del déficit propuesto para el subsector:

- La mejora de la liquidación de 2014 de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta, por 703 millones de euros.
- La mejora en las previsiones de gasto por intereses derivada de la información actual de los mecanismos adicionales de financiación.

El conjunto de los factores apuntados (ver cuadro 4) determina que, para el subsector CCAA se considere factible, aunque ajustado, alcanzar el objetivo propuesto en la APE (ver gráfico 9).

CUADRO 4: FACTORES CONSIDERADOS EN EL ANÁLISIS DE CCAA Y EFECTO SOBRE PREVISIONES DE CIERRE DEL SUBSECTOR

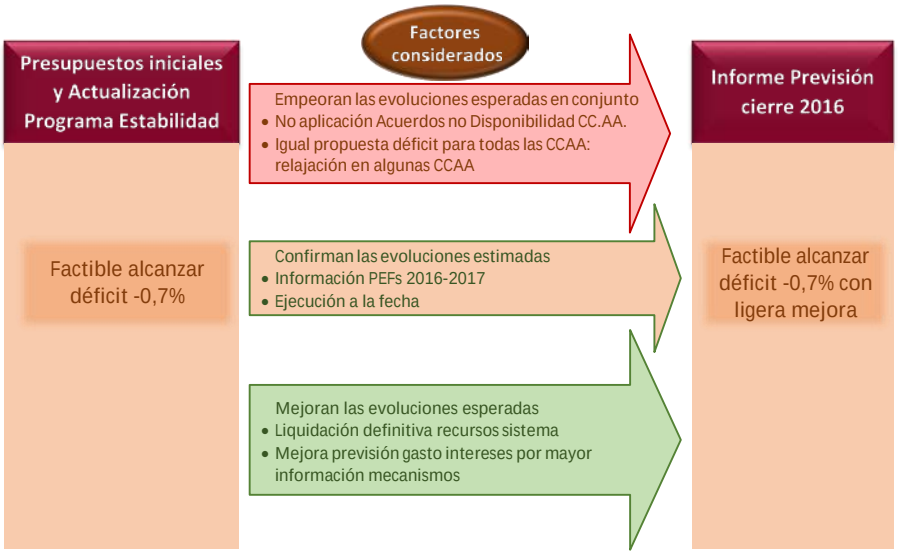
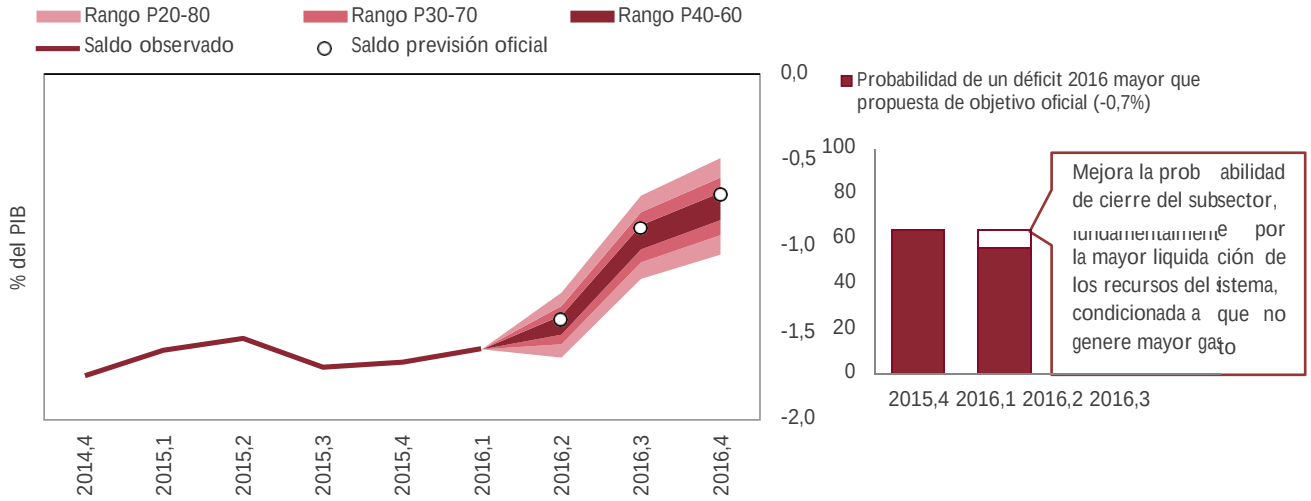


GRÁFICO 9: CCAA. CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CCAA

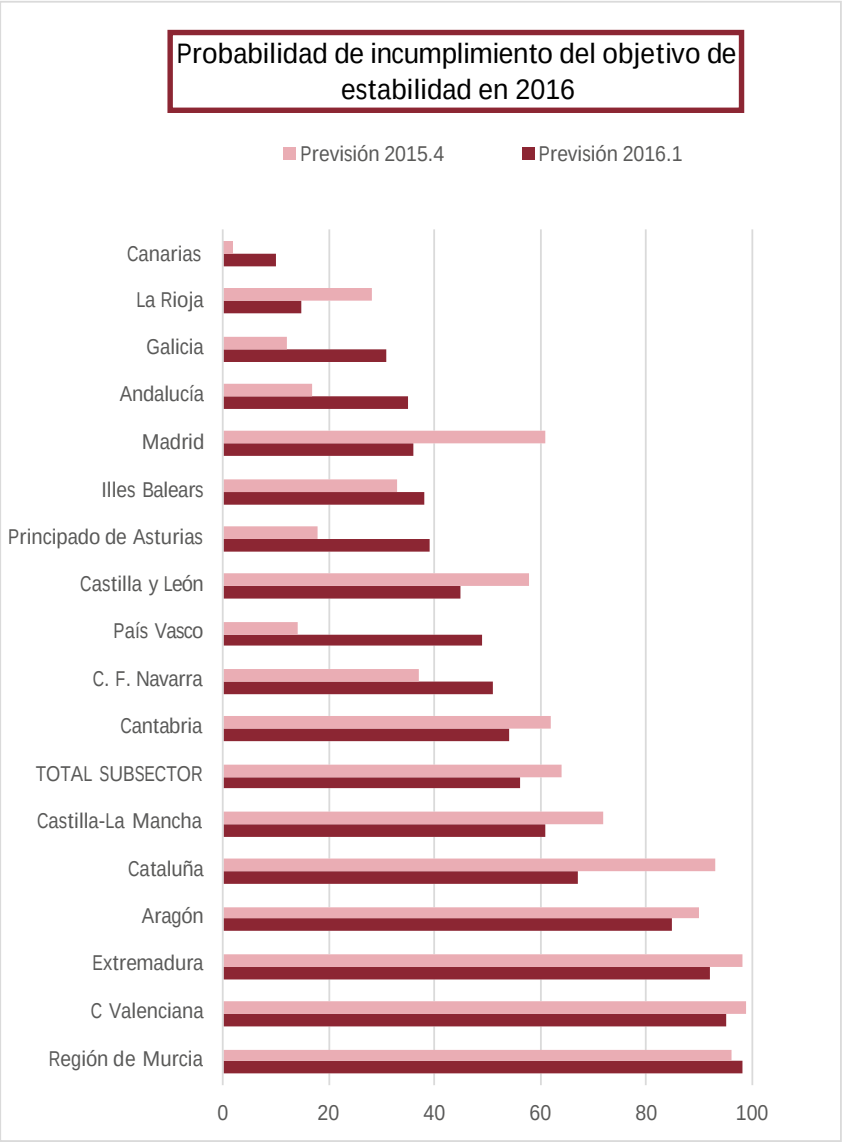


Se aprecian varios grupos de CCAA según la probabilidad apreciada de alcanzar el déficit del 0,7% del PIB (ver Anexos CCAA y gráfico 10). La información aportada en los PEF o en las previsiones de cierre recientemente facilitadas por las CCAA, los datos de ejecución a la fecha y la información sobre la liquidación definitiva de 2014 de los recursos sujetos a entregas a cuenta, determinan que el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE se considere:

- **muy probable para Canarias y La Rioja,**
- **probable para Galicia, Andalucía, Madrid, Illes Balears y Asturias,**
- **factible para Castilla y León, País Vasco, Navarra y Cantabria,**
- **improbable para Castilla-La Mancha y Cataluña,**
- **muy improbable para Aragón, Extremadura, Comunitat Valenciana y Murcia.**

Cabe señalar que la información sobre la distribución definitiva por CCAA de la mayor liquidación de 2014 ha mejorado las previsiones de cierre respecto a las consideradas en la evaluación recientemente publicada de los PEF de las CCAA[14]. En algunas de ellas, esta circunstancia ha mejorado la valoración de la AIReF de la probabilidad de cumplimiento de la propuesta de objetivo de la APE, si bien su efecto está condicionada a que estos mayores ingresos no den lugar a un incremento del gasto sobre las previsiones actuales. Adicionalmente, en aquellas CCAA para las que la evaluación de su PEF se hizo antes de ser publicados los datos de abril, la ejecución manifestada hasta la fecha también puede haber dado lugar a la actualización de sus previsiones por parte de la AIReF.

GRÁFICO 10: CCAA. PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO OBJETIVO PROPUESTO 2016 POR CCAA



[14] Evaluación de los planes económico financieros 2016-2017 de las CCAA

3.3.2 Regla de gasto

Del análisis individual de la regla de gasto por CCAA, sólo se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla para 2016 en Andalucía, Galicia, La Rioja y País Vasco, si bien en el caso de Andalucía el riesgo es mayor. Con carácter general se aprecia que las CCAA pueden cumplir la regla de gasto en 2016, con cierta tensión en las CCAA de Canarias y Cantabria. Sólo en las CCAA de Andalucía, Galicia, La Rioja y País Vasco, se observa riesgo de incumplimiento, más acusado para Andalucía.

Esta previsión de cumplimiento generalizado se ve favorecida por el criterio aplicado por el MINHAP para el cómputo de la regla, que toma como punto de partida el nivel de gasto realizado por la CA en el ejercicio anterior, consolidando los incumplimientos de ejercicios anteriores. Esta circunstancia se acentúa en las CCAA en las que el gasto computable de 2015 incluye operaciones de carácter puntual e importe significativo que, previsiblemente, no se van a replicar en este ejercicio.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la flexibilización del objetivo propuesto en la APE respecto al inicialmente fijado ha fomentado el crecimiento del nivel de gasto respecto al previsto en los presupuestos o previsiones iniciales autonómicas, lo que se ha visto confirmado con la evolución del gasto manifestada con los datos hasta la fecha.

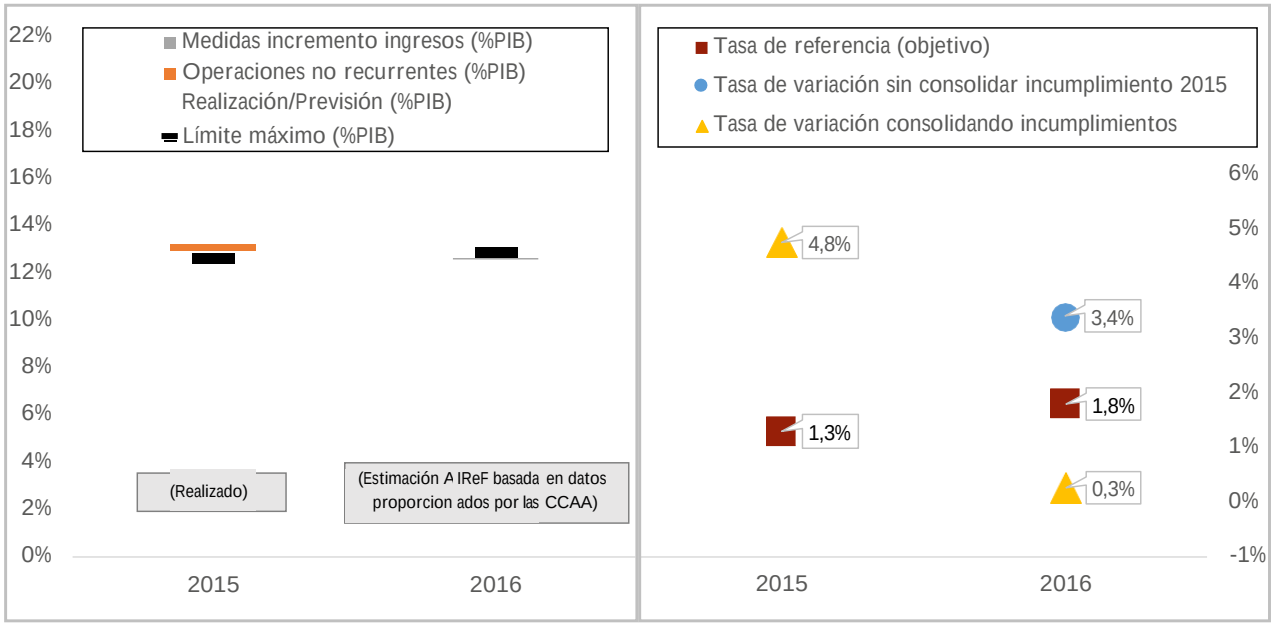
Se ha estimado la variación del gasto computable de cada comunidad autónoma partiendo de las estimaciones de empleos para 2016 de la AIReF y considerando la información suministrada por las CCAA respecto a los gastos excluidos y a las medidas de ingresos que pueden corregir el gasto computable de 2016. Ante la falta de información sobre los ingresos que fueron considerados para cada CA por el MINHAP para corregir el gasto computable de 2015 (que ascienden a un importe neto de 46 millones para todo el subsector), no se ha considerado ninguna medida para calcular el gasto computable de partida.

Por tanto, con las limitaciones señaladas y con la información proporcionada por las CCAA, se ha estimado una tasa de variación del gasto computable de cada comunidad autónoma y se ha comparado con la tasa de referencia fijada para 2016 en el 1,8%. El resultado ha sido una estimación de la tasa de variación del gasto computable:

- superior a la tasa de referencia (1,8%): Galicia, La Rioja, País Vasco y Andalucía, siendo considerable la distancia a la tasa de referencia en esta última;
- ligeramente superior a la tasa de referencia (1,8%): Canarias y Cantabria;
- similar o inferior a la tasa de referencia (1,8%), e incluso negativas: Región de Murcia, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Comunitat Valenciana, Aragón, Asturias y Cataluña.

La estimación realizada para el conjunto del subsector CCAA determina que no se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para el 2016, ya que la tasa de variación (0,3%) sería inferior a la tasa de referencia fijada en el 1,8% (ver gráfico 11). El gasto computable así estimado para 2016 crece un 3,4% respecto el nivel de cumplimiento de 2015.

GRÁFICO 11: GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (% PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. SUBSECTOR CCAA.



Adicionalmente, si se analiza conjuntamente el cumplimiento de la regla de gasto con el objetivo de estabilidad presupuestaria, se observa (ver gráfico 12) que en las CCAA para las que se considera probable o factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad propuesto (La Rioja, Canarias, Galicia, País Vasco, Andalucía, Madrid, Navarra, Baleares, Asturias, Cantabria y Castilla y León), la regla de gasto no implica claramente una restricción superior a la derivada del déficit previsto, salvo en el caso de Andalucía, y, en menor medida, La Rioja, País Vasco y Galicia. Por el contrario, si la variación del gasto computable estimado se calculara sobre un nivel de cumplimiento resultante de no consolidar desviaciones de ejercicios anteriores, como se muestra en el gráfico 13, la variación sería muy superior a la tasa de referencia. En esta situación el cumplimiento de la regla exigiría un nivel de gasto y por tanto un déficit inferior al derivado de las previsiones para 2016 en casi todas las CCAA (manteniendo constante el nivel de recursos).

GRÁFICO 12: PREVISIONES DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN 2016

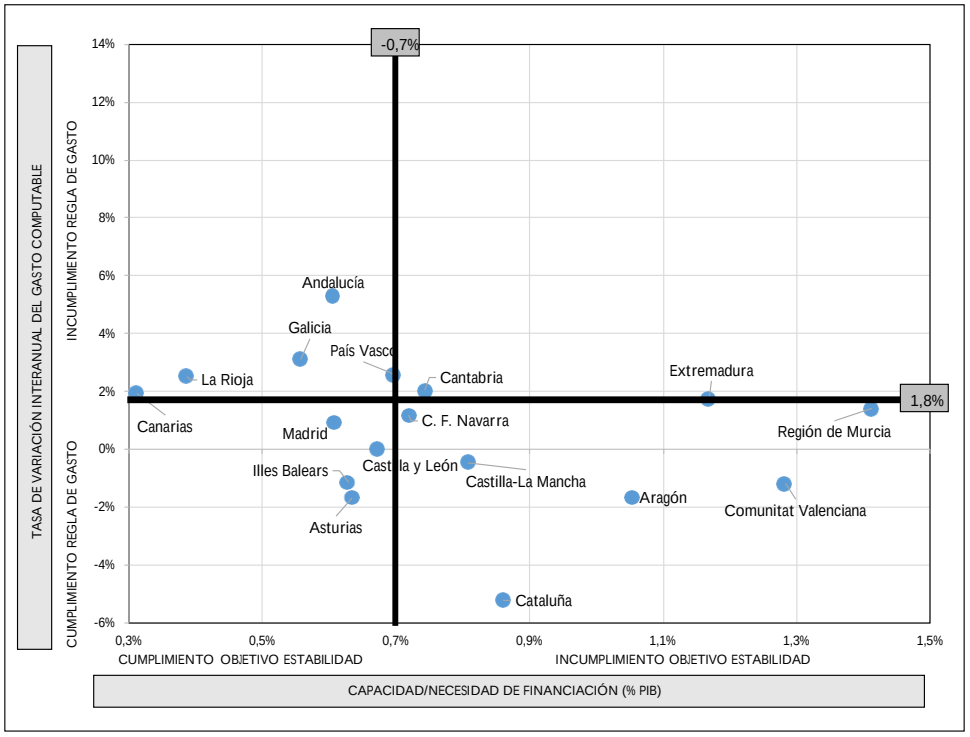
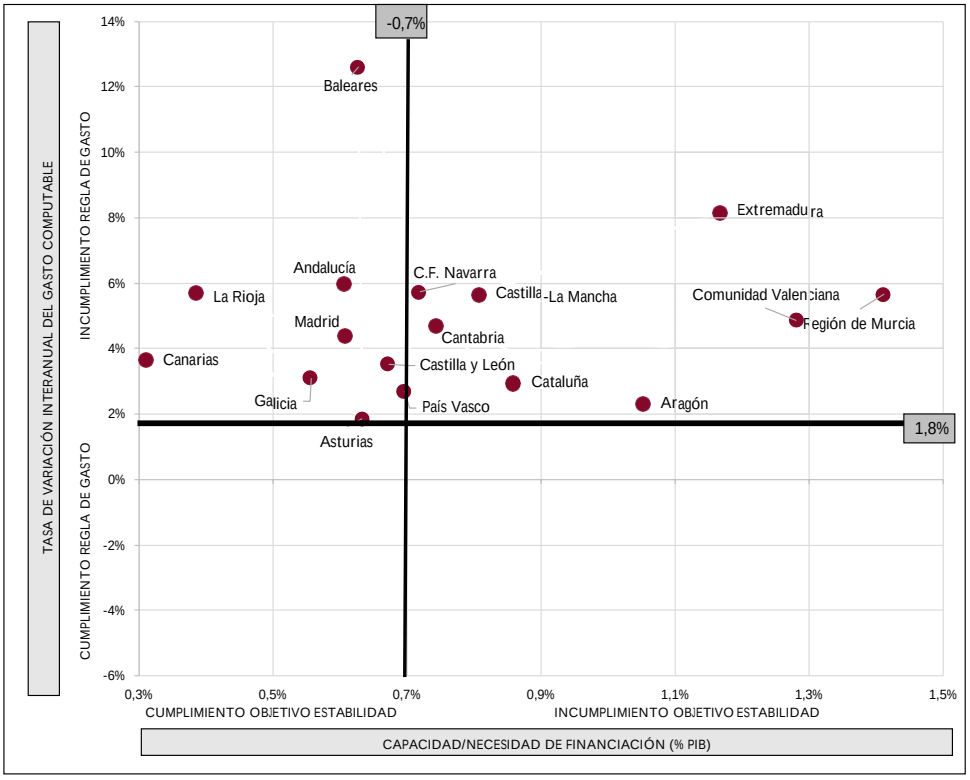


GRÁFICO 13: PREVISIONES DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN 2016 SIN CONSOLIDAR INCUMPLIMIENTOS DE EJERCICIOS ANTERIORES



La AIReF ya ha puesto de manifiesto en informes anteriores la problemática que suscita en la actualidad la regla de gasto, y la necesidad de redefinirla, someterla a debate y revisar los criterios de interpretación aplicados en su cálculo. Esta necesidad se revela cada vez más urgente, a medida que se van poniendo de manifiesto los efectos y exigencias derivados de esta regla.

3.4 Corporaciones Locales

3.4.1 Subsector CCLL

3.4.1.1 Objetivo de estabilidad

Es altamente probable que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria al cierre de 2016, si bien podría reducirse ligeramente el superávit registrado en los últimos años. Según los datos del primer trimestre de 2016, las CCLL han obtenido un superávit un 33% inferior al del mismo periodo de 2015, y por debajo de los niveles registrados desde el año 2013, lo que evidencia que, si bien no existe riesgo de incumplimiento del objetivo legal de equilibrio por parte de este subsector, podría reducirse el margen de años anteriores.

En el primer trimestre de 2016 las CCLL han obtenido un superávit de un 0,06% de PIB, inferior en más de un 30% al registrado en el mismo periodo de 2015 (del 0,09% de PIB). Este menor superávit se ha debido al efecto conjunto de una disminución de los recursos no financieros de casi un 2% y a un aumento de los gastos no financieros de un 0,3%.

Las estimaciones presupuestarias de cierre de 2016 remitidas por el MINHAP, en base a la información enviada por las CCLL no son concluyentes. El MINHAP no ha aportado información de previsiones de cierre de 2016 en términos de CN, pero de la información presupuestaria facilitada (que no incluye a los municipios de menos de 5.000 habitantes por no estar obligados a comunicar datos trimestrales) se deduce que el saldo presupuestario no financiero de final de año sería en torno a un 30% inferior al de 2015. La AIReF tiene dudas sobre la idoneidad de estos datos dada la escasa representatividad que el primer trimestre del año tiene sobre la ejecución final del ejercicio. Además, a la fecha de emisión de este informe el MINHAP no ha respondido a las aclaraciones solicitadas, por lo que la AIReF no puede hacer un pronunciamiento global sobre la base de esta información.

La flexibilización desde 2015 en la aplicación de la regla de gasto y la no continuidad de algunas de las medidas de ingresos impuestas por norma estatal como garantía del cumplimiento del objetivo conjunto podrían reducir ligeramente el superávit registrado en años anteriores. En este subsector con superávit consolidados, resulta más restrictiva la aplicación de la regla del gasto que el cumplimiento del objetivo de estabilidad, si bien ambas reglas garantizan la estabilidad a largo plazo del subsector, por lo que la flexibilización por el MINHAP, desde septiembre de 2015[15], de la aplicación de la regla de gasto, que supuso en ese

[15] La flexibilización en la aplicación de la regla de gasto, que supone el manual publicado por el MINHAP el 28 de septiembre de 2015 para la comunicación por las CC.LL de sus planes económico-financieros (PEFEL2), permite que los datos de partida para su cálculo sean los de la liquidación del año de incumplimiento y no los del último año en que se cumplió la regla de gasto como se establecía anteriormente. Este cambio en la interpretación reduce el posible

año y por primera vez el incumplimiento de esta regla, puede suponer la reducción del posible superávit, en la medida en que todo el gasto realizado, incluido el exceso sobre el límite permitido, se evoluciona a la tasa de referencia de la economía de medio plazo. A ello se une que algunas de las medidas de consolidación de garantía de un nivel de ingresos, como es la relativa al tipo incrementado del IBI, no operan en el año 2016[16].

Las previsiones remitidas por los 16 grandes ayuntamientos en cuanto al objetivo de estabilidad al cierre de este ejercicio corroboran esta tendencia de reducción del superávit esperado. Para el conjunto de estos 16 municipios, que como muestra el cuadro 5 representan, desde el año 2013 y en promedio, más del 30% de la capacidad de financiación del total subsector, el superávit esperado en 2016 supone un 10% de los ingresos no financieros consolidados, esto es, casi un 30% inferior al de 2015, lo que permite estimar que, de asimilarse el comportamiento del total subsector al de este conjunto de municipios, el superávit alcanzado en 2015 se vería reducido en 2016.

CUADRO 5: REPRESENTATIVIDAD DE LOS 16 GRANDES AYUNTAMIENTOS EN LA CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DEL TOTAL SUBSECTOR CCLL

(en millones de €)

Ejercicio	Capacidad de Financiación		% de representatividad de los 16 Aytos en total subsector
	Subsector CCLL (1)	16 grandes Aytos (2)	
2013	5.689	1.637	28,8%
2014	5.938	1.866	31,4%
2015	4.765	1.780	37,4%
2016(estimado)		1.293	
PORCENTAJE PROMEDIO			32,5%

(1) Fuente: Publicación IGAE "ONF de Administración Local" (S.1313)

(2) Dato agregado según las estimaciones de cierre en términos de CN comunicadas por los Ayuntamientos

Los últimos datos de ejecución publicados han conllevado la revisión de las previsiones de AIReF para el subsector CCLL, situándose el superávit previsto para 2016 ligeramente por debajo del estimado en los Informes de los Presupuestos Iniciales para 2016 de las AAPP y de la APE. En el gráfico 14 se incluyen las estimaciones de AIReF para el subsector CCLL en 2016 de la capacidad/necesidad de financiación en porcentaje sobre PIB. Estas estimaciones se completan con su comparación con las mismas rúbricas de 2015 en cada uno de los trimestres del año, a efectos de visualizar si su comportamiento a lo largo del año es similar y a fin de determinar la probabilidad de que se consoliden o no los resultados del año anterior al cierre del

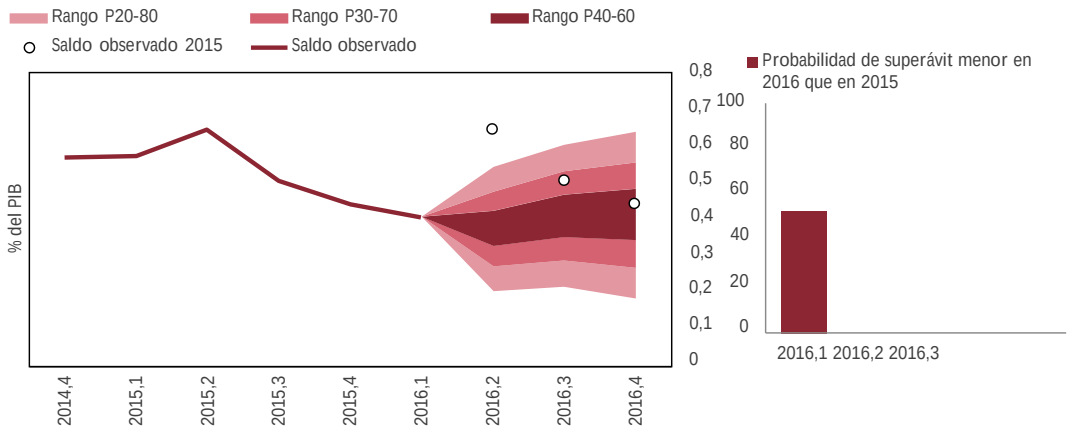
superávit o incrementa el déficit en la medida en que todo el gasto realizado, incluido el exceso sobre el límite permitido se evoluciona a la tasa de referencia de la economía de medio plazo.

[16] Para 2012 y 2013, según el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit, los tipos de gravamen del IBI de los bienes urbanos se vieron incrementados en un 4%, un 6% o un 10%, en función del año de aprobación de las ponencias de valores. Para los años 2014 y 2015, el artículo 8 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, prorrogó el incremento de tipos impositivos establecido en el citado Real Decreto-Ley 20/2011.

ejercicio. En la previsión actual, con el análisis de la información disponible, la probabilidad de tener un superávit inferior al obtenido en 2015 es de en torno a un 50%. La previsión central de AIReF en esta evaluación actual se ha realizado incorporando los últimos datos publicados de ejecución tanto presupuestaria como en términos de CN, correspondiente al primer trimestre de 2016.

GRÁFICO 14: SUBSECTOR CCLL

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (En % de PIB)



3.4.1.2 Regla de gasto

El MINHAP no ha remitido información sobre los componentes necesarios para el cálculo de la regla de gasto. Como se señala en el apartado de limitaciones al alcance, la no disponibilidad de los ajustes de contabilidad nacional y demás componentes a tener en cuenta en el cálculo de esta regla fiscal imposibilita la valoración por la AIReF de su cumplimiento o incumplimiento por este subsector.

En 2016 existe cierta probabilidad que el subsector CCLL incumpla la regla de gasto aumentando esta probabilidad si se corrigiera la desviación del 2015. Ante la falta de remisión por el MINHAP de la información necesaria para determinar la regla de gasto, AIReF ha estimado los empleos no financieros y demás componentes de la misma, a efectos de realizar una aproximación a la valoración de su cumplimiento. Las previsiones AIReF para 2016 se han realizado siguiendo el criterio aplicado en 2015 por el MINHAP, según el cual los datos de partida para determinar el cumplimiento son los de la liquidación del último año, con independencia de que haya cumplido o no la regla de gasto y consolidando excesos de años anteriores. De acuerdo con este criterio de flexibilización de la regla del gasto del MINHAP es probable que el subsector CCLL cumpla esta regla fiscal.

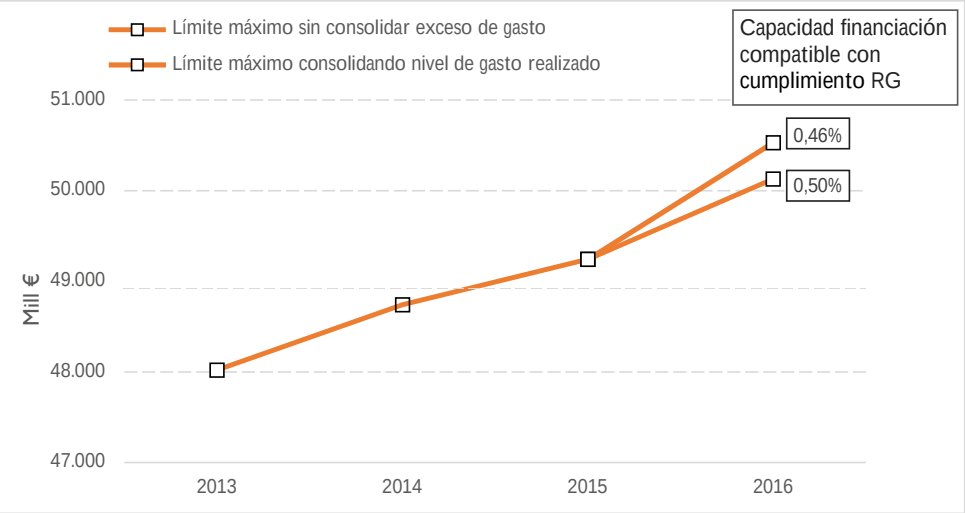
También se ha realizado por la AIReF una estimación del cumplimiento de dicha regla en el supuesto de no consolidación de los excesos de gasto, aplicando siempre la regla de gasto sobre el último año de cumplimiento. En este caso es altamente probable que el subsector incumpla la regla del gasto.

Tal y como se observa en el gráfico 15, si entendemos que la aplicación estricta de la regla de gasto conlleva aplicar la tasa de referencia sobre el gasto computable del último ejercicio en que se cumplió la regla, las CCLL deberían reducir su gasto computable en 2016 para cumplir con esta regla fiscal.

GRÁFICO 15. SUBSECTOR CCLL

GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DEL GASTO (M €)

Y CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN ASOCIADA (% PIB)



3.4.2 Análisis individualizado de los 16 Ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes.

3.4.2.1 Objetivo de estabilidad

El presente informe incluye un análisis individual de los 16 ayuntamientos de población superior a 250.000 habitantes. Este informe, al igual que el de los presupuestos iniciales de 2016, incluye el análisis individual de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat. A fin de garantizar la homogeneidad en la evaluación de los 16 ayuntamientos analizados, la AIReF ha elaborado un formulario normalizado de ejecución del primer trimestre de 2016 y estimación de cierre de este ejercicio. Todos los ayuntamientos analizados han cumplido con su deber de colaboración y han enviado la información solicitada.

En ninguno de los 16 ayuntamientos analizados se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016, de mantenerse el comportamiento tendencial de ejercicios pasados, si bien, con carácter general, el margen sobre el objetivo podría reducirse respecto al registrado en años anteriores. La AIReF ha realizado unas previsiones de cierre de 2016 según un modelo econométrico que tiene en cuenta el comportamiento histórico de la

ejecución trimestral de ingresos y gastos. De acuerdo a este modelo, todos los ayuntamientos analizados cumplirían el objetivo de estabilidad en 2016.

Las estimaciones de cierre remitidas por las CCLL, que recogen la información sobre las decisiones presupuestarias y medidas del año, muestran que solo en el caso del Ayuntamiento de Barcelona puede apreciarse cierto riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, dado el escaso margen sobre el equilibrio previsto por la Corporación. Todos los Ayuntamientos analizados, han remitido unas previsiones de capacidad de financiación con margen suficiente para absorber desfases razonables sobre el objetivo de equilibrio, salvo el Ayuntamiento de Barcelona en el que cualquier pequeño desfase en las previsiones de ingresos y gastos podría suponer el incumplimiento del objetivo. No obstante lo anterior, hay que resaltar que estas previsiones se han realizado con información del primer trimestre del año que, con carácter general, no resulta concluyente.

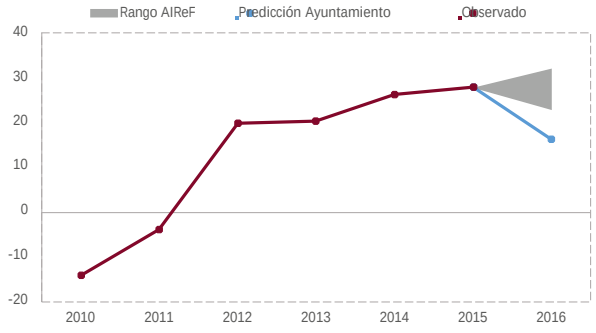
Los gráficos siguientes muestran para los grandes municipios los datos históricos desde 2010 de capacidad/necesidad de financiación (corregidos en 2010 y 2011 por el efecto de las liquidaciones negativas de la participación en tributos del Estado de 2008 y 2009), la previsión de cierre para 2016 del Ayuntamiento y el rango de previsión tendencial de cierre de AIReF para este año.

Los Ayuntamientos de Barcelona, Gijón y Madrid muestran una previsión de superávit para 2016 por debajo del nivel mínimo de estimación de la AIReF.

GRÁFICO 16. 16 GRANDES AYUNTAMIENTOS

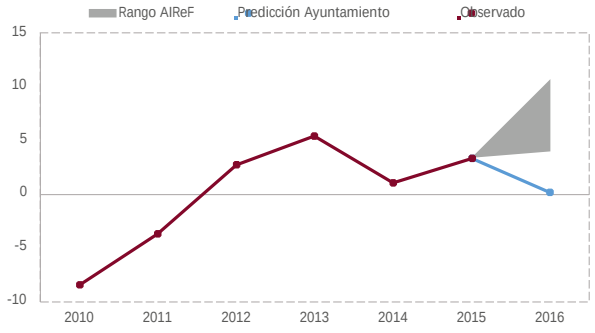
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN (% INGRESOS NO FINANCIEROS)

MADRID



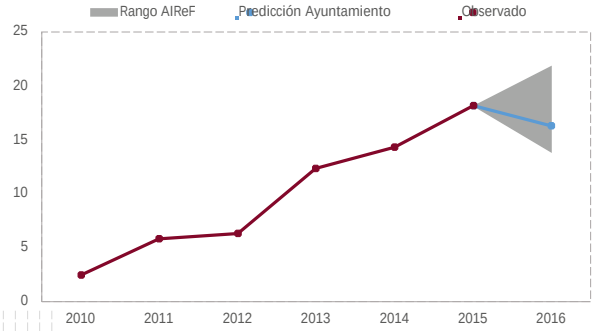
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

BARCELONA



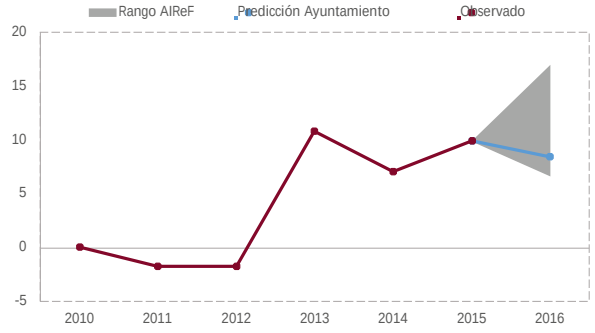
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

VALENCIA



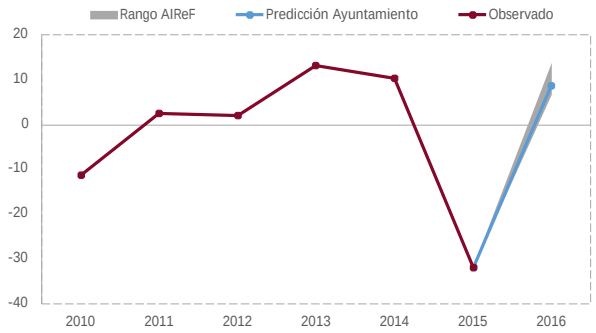
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

SEVILLA



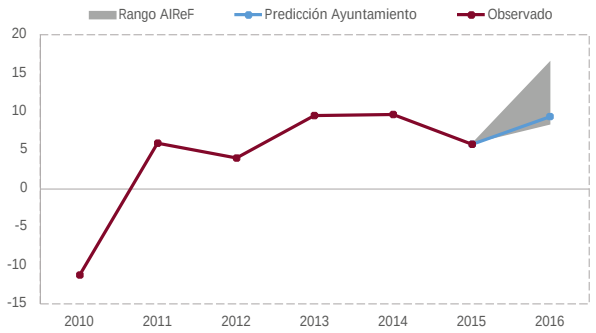
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

ZARAGOZA



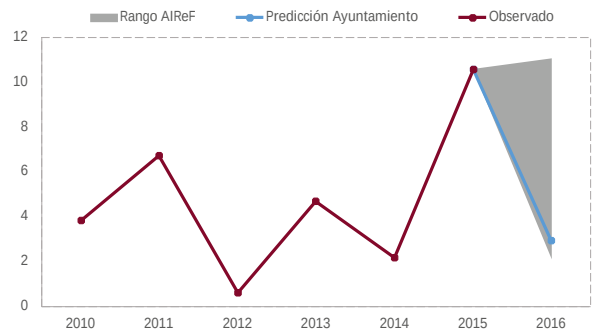
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

MALAGA



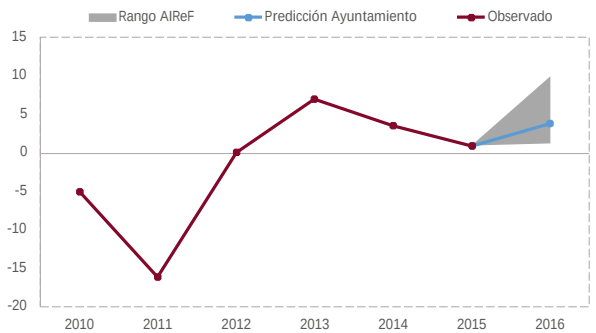
Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

MURCIA



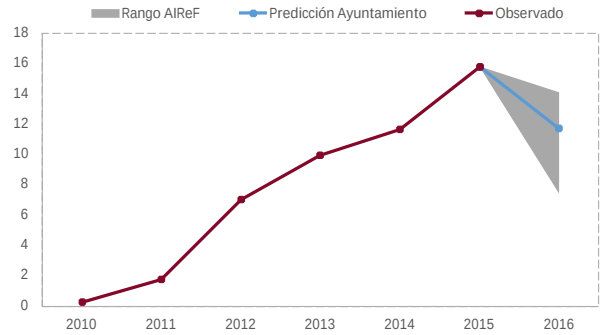
Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF

PALMA DE MALLORCA



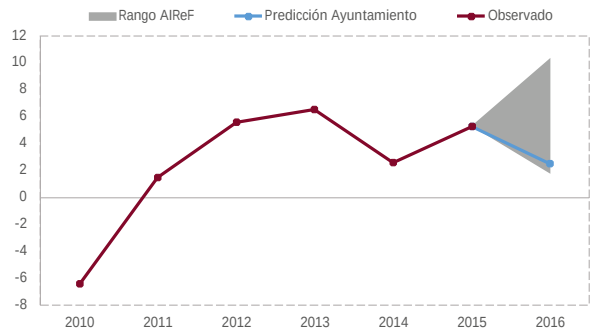
Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA



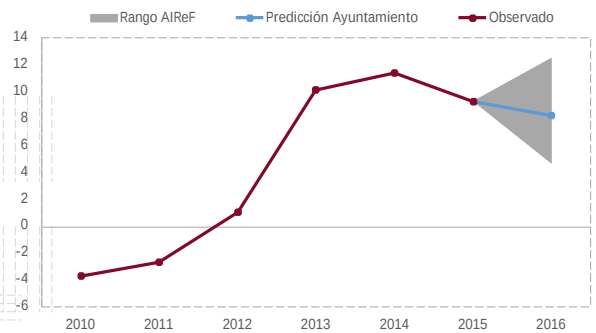
Source: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

BILBAO



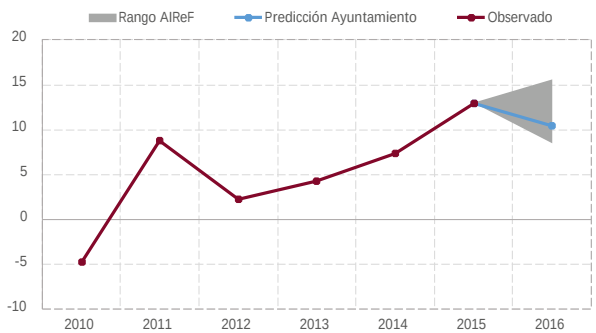
Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF

ALICANTE

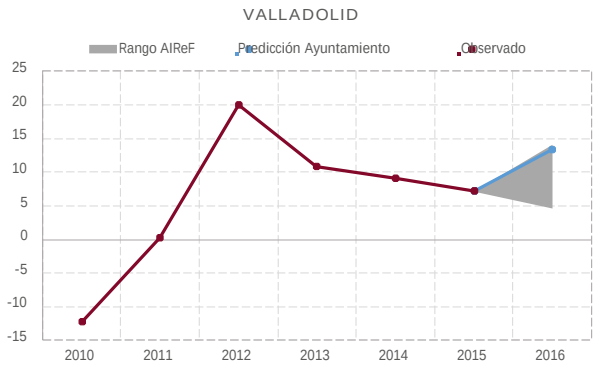


Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF

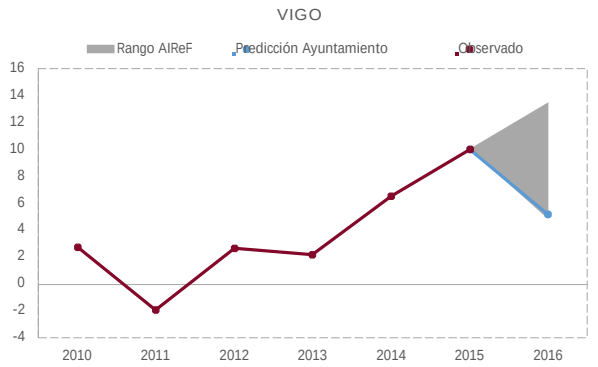
CORDOBA



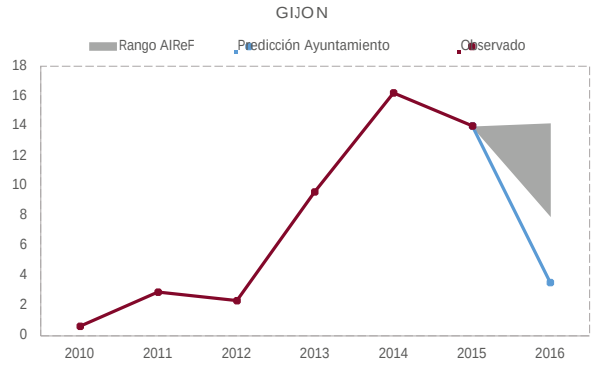
Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF



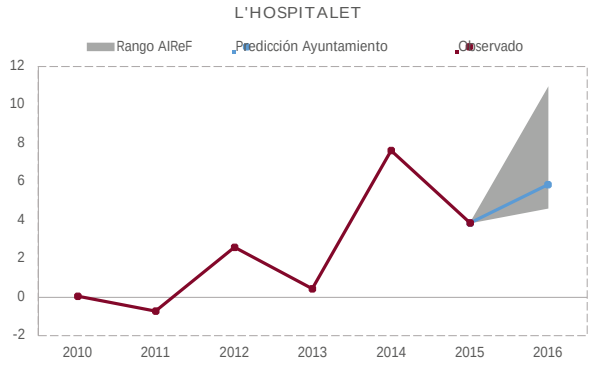
Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF



Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF



Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF



Fuente: Ayuntamiento y estimaciones AIReF

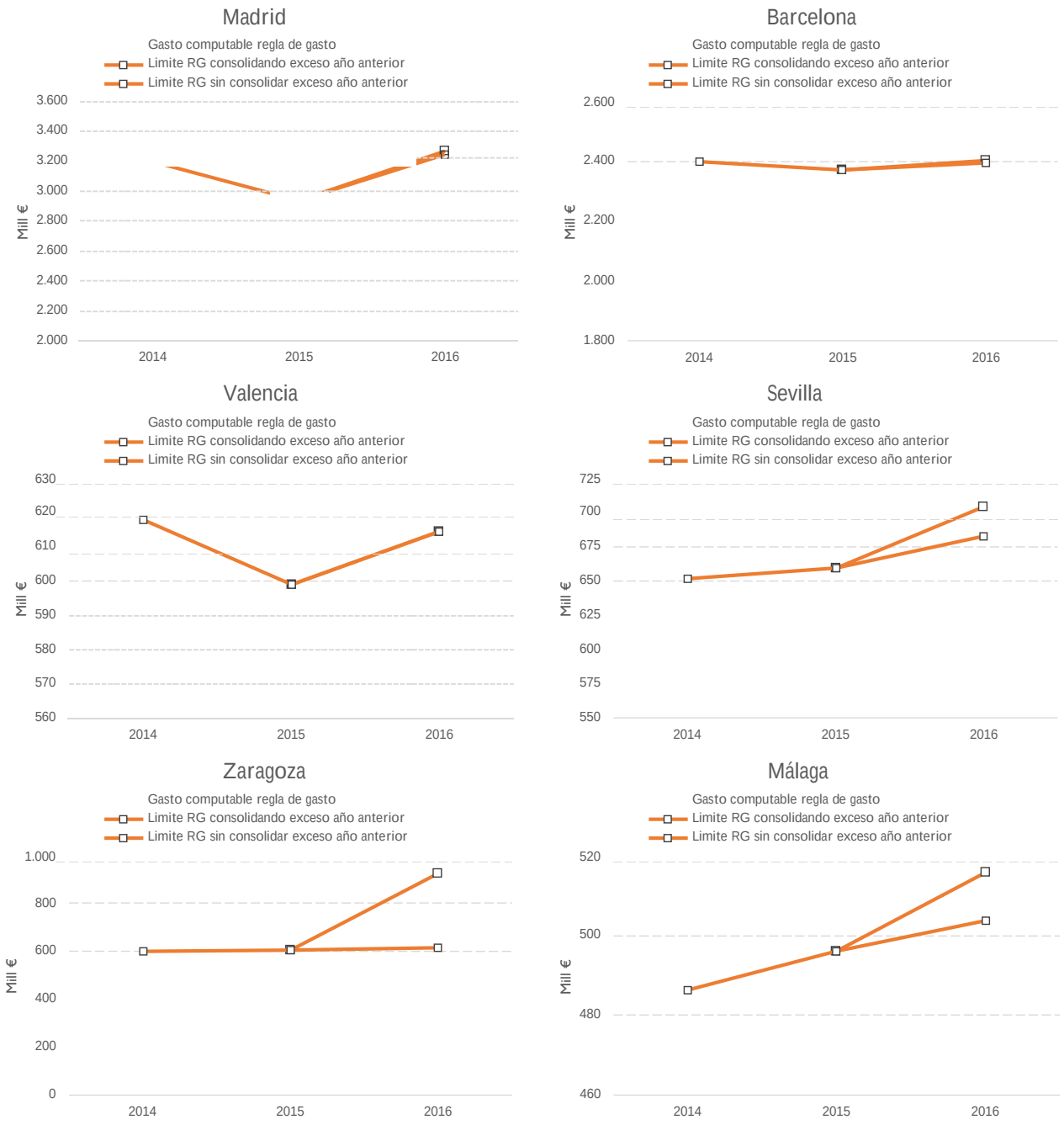
3.4.2.2 Regla de gasto

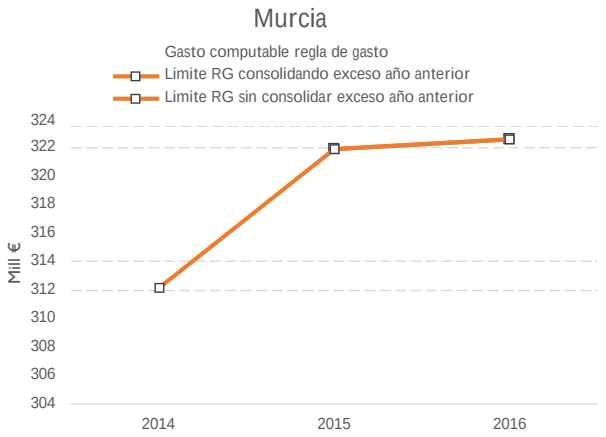
Los Ayuntamientos de Barcelona, Córdoba, Gijón y Madrid estiman para 2016 un nivel de gasto computable a efectos de la regla del gasto superior al límite que se deduce de la aplicación de la regla, si bien en el caso de Barcelona esto no supondrá incumplimiento, si se sitúan dentro del límite que les permita su plan económico-financiero (PEF).

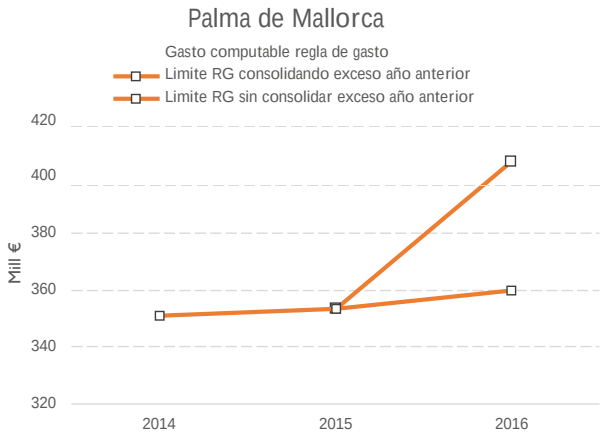
Los gráficos siguientes muestran el nivel de gasto computable de los 16 grandes Ayuntamientos desde 2014, así como el límite de gasto a efectos de la regla del gasto. Para el año 2016 el cálculo de este límite se ha realizado tanto con el criterio del MINHAP de consolidación de los gastos excesivos, como con la aplicación estricta de la regla en la que no se consolidan estos excesos. Con dicha aplicación estricta de esta regla, **de confirmarse las estimaciones de cierre comunicadas, además de los ayuntamientos citados, incumpliría al cierre de 2016 Alicante. Bilbao también presenta excesos sobre el límite con la aplicación estricta de la regla, sin embargo, esto no supondría incumplimiento si se encuentra dentro de los límites de su PEF.**

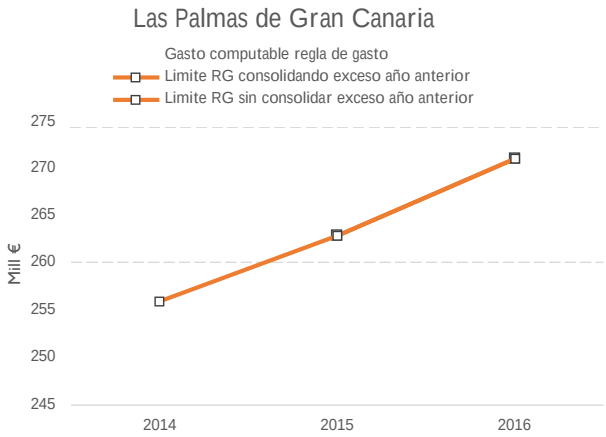
GRÁFICO 17. 16 GRANDES AYUNTAMIENTOS

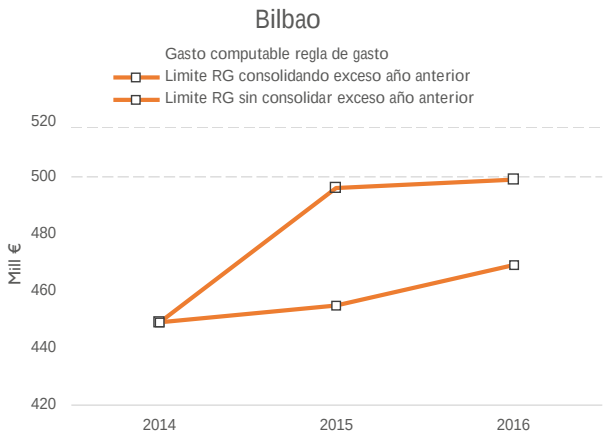
GASTO COMPUTABLE Y LÍMITE A EFECTOS DE LA REGLA DEL GASTO (M €)

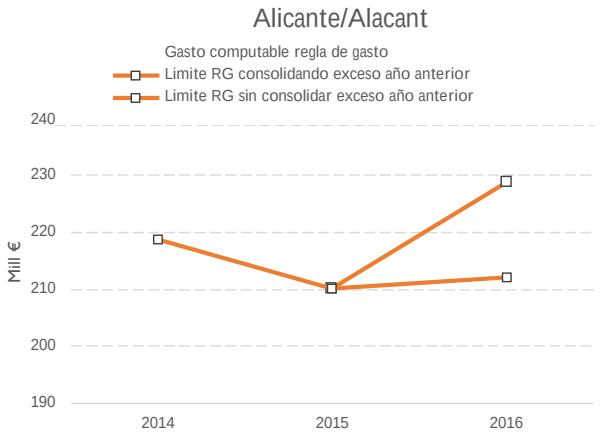


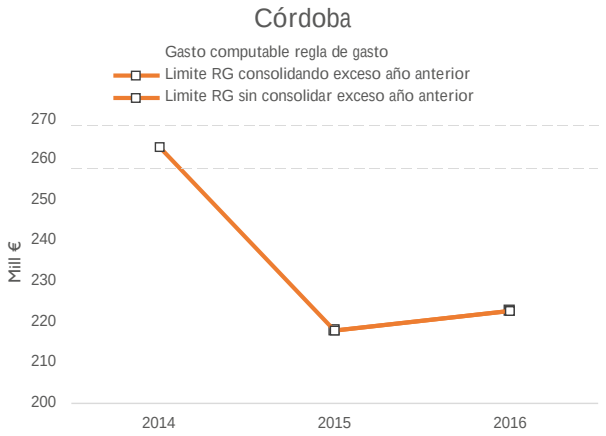

Murcia
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
324
322
320
318
316
314
312
310
308
306
304
2014
2015
2016

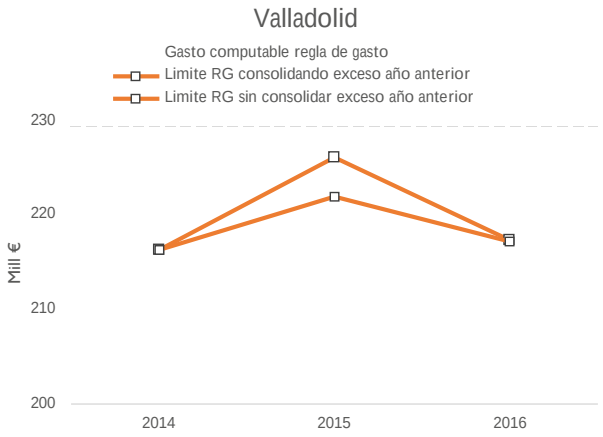

Palma de Mallorca
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
420
400
380
360
340
320
2014
2015
2016

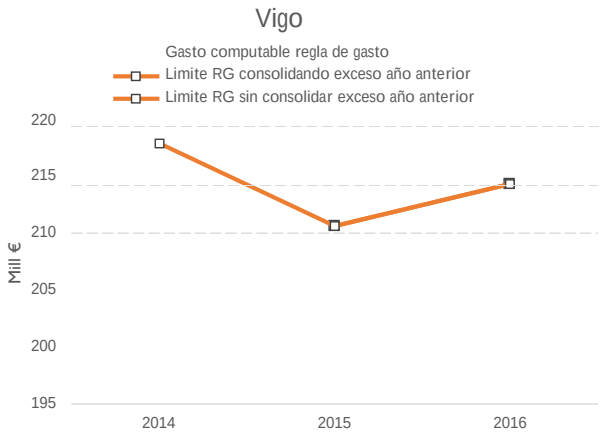

Las Palmas de Gran Canaria
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
275
270
265
260
255
250
245
2014
2015
2016

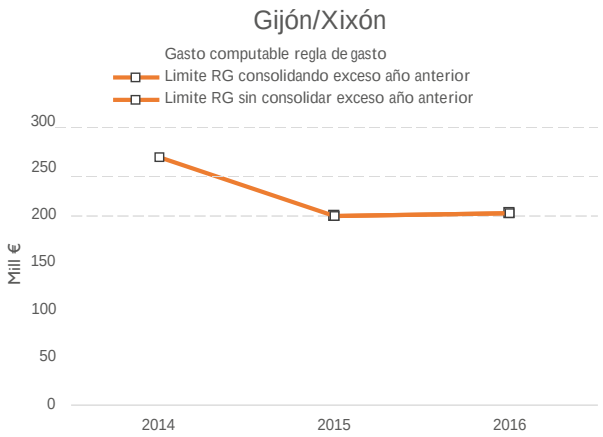

Bilbao
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
520
500
480
460
440
420
2014
2015
2016

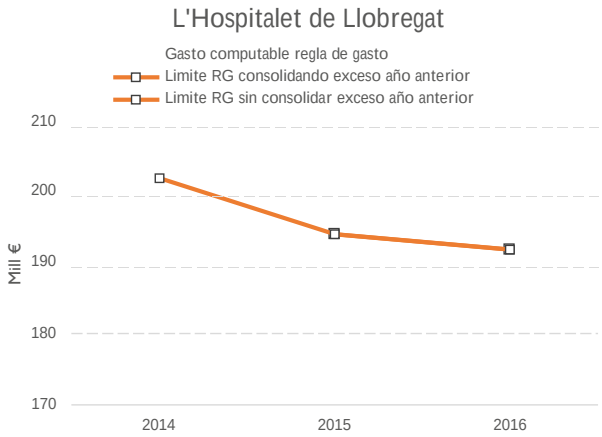

Alicante/Alacant
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
240
230
220
210
200
190
2014
2015
2016


Córdoba
Gasto computable regla de gasto
Limite RG consolidando exceso año anterior
Limite RG sin consolidar exceso año anterior
Mill €
270
260
250
240
230
220
210
200
2014
2015
2016







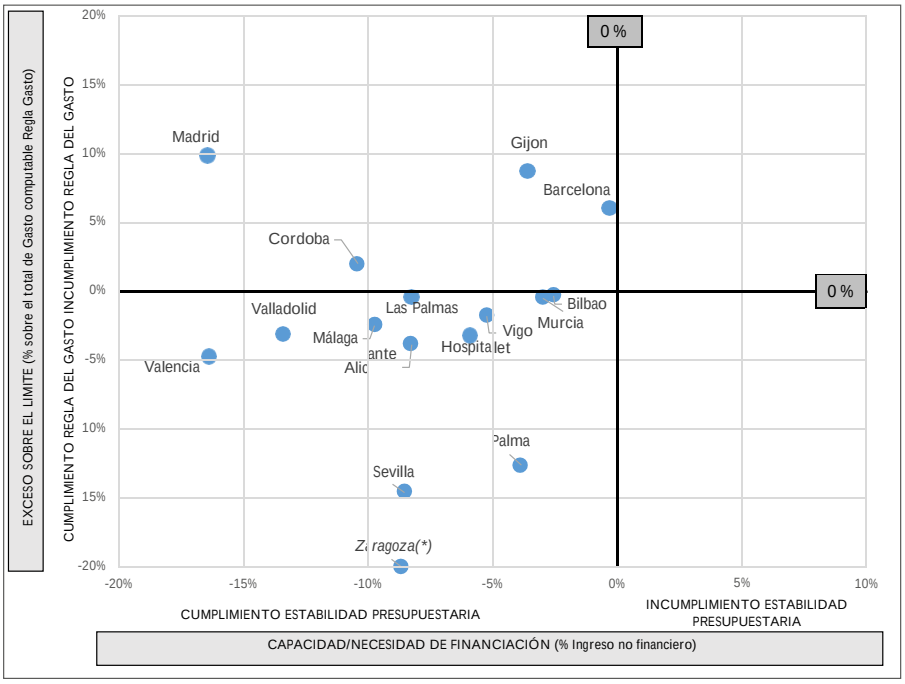


De acuerdo con lo establecido en la LOEPSF, los Ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, Sevilla y Zaragoza tenían que tener aprobado, por su correspondiente órgano de tutela financiera, un plan económico-financiero (PEF) por incumplimiento de la regla de gasto en 2015, en el que se establecieran los límites aplicables a dicha regla en sus dos años de vigencia.

A fecha actual, Alicante, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, Sevilla y Zaragoza no tienen PEF aprobado por su órgano de tutela financiera y en vigor. El Ayuntamiento de Barcelona ha comunicado que, por aprobación de una modificación presupuestaria que eleva el gasto por encima del límite aprobado en el PEF de 2015, ha tenido que aprobar un nuevo PEF modificando dicho límite.

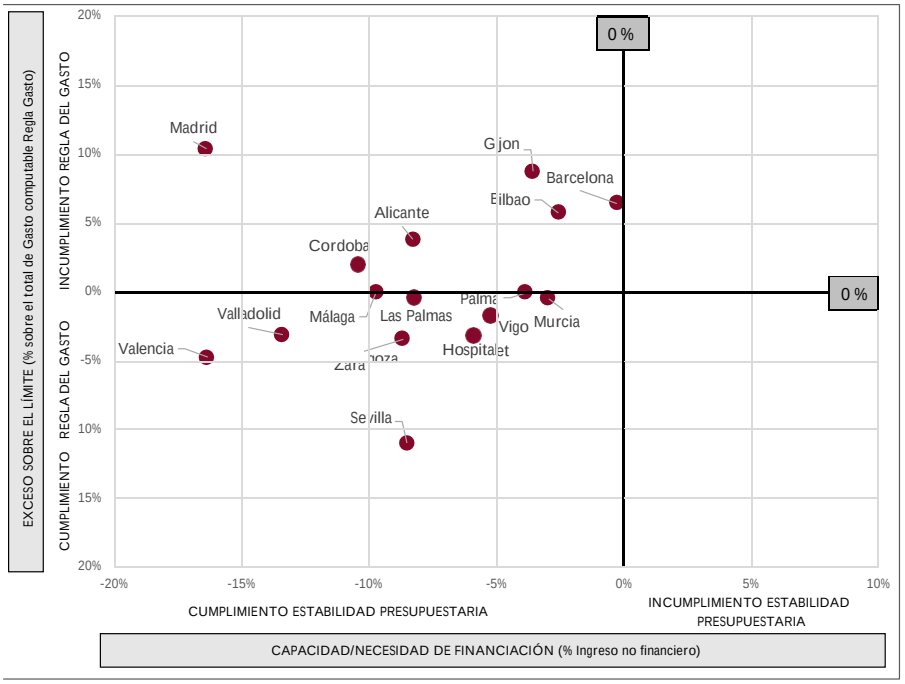
Como conclusión, los gráficos siguientes muestran para el cierre de 2016, la posición relativa de estos 16 grandes Ayuntamientos en cuanto al cumplimiento de objetivo de estabilidad y de la regla de gasto, tanto según el criterio del MINHAP que permite la consolidación de los excesos de gasto del año anterior, como según la aplicación estricta de esta regla con la que los excesos de gasto de los ejercicios incumplidores no se consolidan. En estos gráficos, la aplicación de la regla del gasto se ha realizado, dada la importancia relativa en las EELL de sus cambios normativos con incidencia en la recaudación, por la mayor autonomía financiera de las mismas, y de las inversiones financieramente sostenibles, elementos ambos que elevan el límite de gasto por encima de lo que determina la tasa de referencia (1,8% en 2016), calculando el exceso sobre este límite y determinando el peso del exceso sobre el total del gasto computable.

GRÁFICO 18: PREVISIONES DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN 2016



(*) En el caso de Zaragoza la consolidación de los excesos de gasto por la operación del tranvía le permite en 2016 cumplir la regla del gasto con un margen sobre el límite del 54%. No obstante, a efectos de la presentación en este gráfico se ha ajustado al mayor valor que se muestra.

GRÁFICO 19: PREVISIONES DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN 2016 SIN CONSOLIDAR INCUMPLIMIENTO DE EJERCICIOS ANTERIORES



4. Deuda pública

Los objetivos de deuda para el período 2016 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 10 de julio de 2015, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas (98,5% del PIB) como para los subsectores, tal y como quedan recogidos en el cuadro 6.

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

Deuda (PDE, %PIB)	2015	Previsiones AIREF 2016	Objetivo ACM 2015 2016	Objetivo APE 2016	Mecanismos (%stock total deuda) 2016-I
AAPP	99,2	99,5	98,5	99,1	-
AC+FSS	71,7	71,8	72,6	71,7	-
CCLL	3,3	3,0	3,4	3,2	20,6
TOTAL CCAA*	24,2	24,7	22,5	24,2	48,3

* En el caso de las CCAA, los objetivos se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación para las CCAA que se produzcan durante los respectivos ejercicios (siempre que no se destinen a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio en que se ejecute) y por los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entidades y organismos públicos en el Sector AAPP (siempre que no financien déficit del ejercicio).

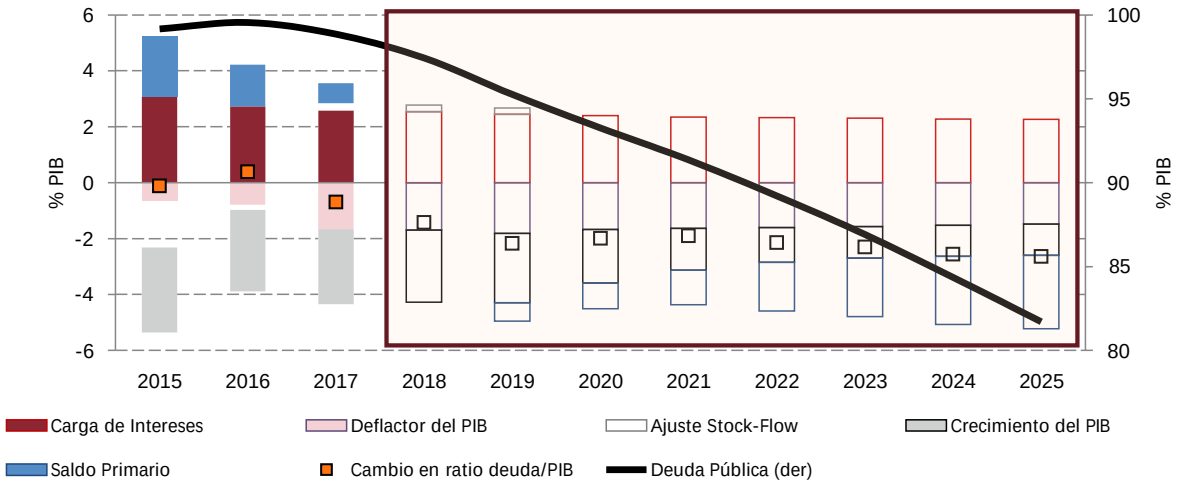
La previsión de deuda actualizada en la APE 2016-2019 conlleva el incumplimiento del objetivo fijado para el total de AAPP en el ACM. La actualización del Programa de Estabilidad presentada en abril de 2016 proyecta un nivel de deuda PDE para el 2016 por encima del objetivo del ACM de 2015 (99,1% frente al 98,5% del PIB). Por subsectores, la previsión de cierre de la APE supone un incumplimiento por más de 1,5pp en el caso de las CCAA y cumplimiento en el caso de las CCLL y del consolidado AC+FSS.

Las estimaciones de AIReF para la deuda en 2016 del conjunto de AAPP (99,5% del PIB) se sitúan por encima tanto del objetivo original fijado en el ACM de 2015 como de la actualización proporcionada en la APE 2016-2019. La proyección central de AIReF para el 2016 se mantiene cercana al 100% del PIB y supondría, por un lado, un incremento respecto a 2015 y, por otro, el incumplimiento de los objetivos fijados en el ACM de 2015 y de la previsión actualizada de la APE 2016-2019. A nivel de los distintos subsectores, se prevé el cumplimiento en todos ellos de los objetivos fijados en 2015, con la excepción de CCAA, cuyo endeudamiento estará muy cercano al 25% del PIB. Asimismo, las previsiones de AIReF se sitúan por encima de las cifras de la APE 2016-2019 para las CCAA y prácticamente en línea en el caso de AC+FSS.

Tal y como ha señalado AIReF en informes anteriores el análisis de la deuda pública no debe ceñirse al riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda para el año en curso sino que debe de tener un horizonte a medio plazo. En el caso de la deuda pública, más allá de la situación en 2016, 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.

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública del conjunto de las AAPP, pese a mostrar un perfil sostenible a medio-largo plazo, implica un incumplimiento de la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. La DT 1ª de la LOEPSF establece un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite de deuda del 60% del PIB exigiendo una reducción de la deuda de al menos dos puntos, si el PIB real crece por encima del 2%. El gráfico 18 recoge la evolución de los datos observados de deuda viva computable en porcentaje de PIB, así como la previsión de 2016 estimada por la AIReF [17] y su evolución en un escenario central hasta 2025, junto con sus principales determinantes. Acorde a la dinámica presentada por esta senda, el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2035.

GRÁFICO 20. PROYECCIÓN CENTRAL DE DEUDA Y APORTACIONES (% PIB)



Fuente: Banco de España y AIReF

4.1 Subsector Administración Central y Fondos de Seguridad Social

Para 2016 AIREF prevé un cumplimiento del objetivo de deuda aprobado por ACM de 10 de julio de 2015 en la AC y FSS, situándose prácticamente en línea con lo previsto en la APE. La estimación del incremento de las necesidades de endeudamiento tiene en cuenta el déficit previsto para 2016 para la AC, la parte correspondiente a los mecanismos adicionales de financiación de las AATT, otras operaciones del ajuste stock-flow y el déficit de los FSS que será financiado con el Fondo de Reserva. En esta estimación se han considerado los ingresos por diferencias entre los valores de reembolso y emisión registrados hasta junio por 4.141 millones de

[17] La deuda ha sido proyectada utilizando estimaciones de saldo fiscal de AIReF para 2016-2019 Además, se utilizan supuestos estándar sobre la evolución del PIB (converge a su potencial en 2018 y luego el crecimiento nominal se estabiliza alrededor del 3,3%, con una inflación de largo plazo de 1,8%); el saldo fiscal (el saldo primario a partir de 2020 evoluciona gradualmente hasta alcanzar el objetivo de deuda y luego se mantiene en torno al equilibrio presupuestario) y en cuanto a los tipos de interés, la tasa de interés real iguala a la tasa de variación del producto potencial en el largo plazo.

euros, por encima de los 3.300 millones previstos en los PGE. En la medida en que se obtenga una recaudación mayor por este concepto, se reducirá la necesidad de endeudamiento.

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública, muestra igualmente un perfil sostenible a medio-largo plazo, pero incumpliendo de nuevo la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. El nivel de referencia establecido en la DT 1ª de la LOEPSF a alcanzar en el 2020 para el subsector consolidado AC y FSS se sitúa en el 44% del PIB. Atendiendo a la evolución de la deuda en porcentaje de PIB estimada por la AIReF en un escenario central (definido anteriormente), el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2035.

4.2 Comunidades Autónomas

Hay circunstancias que afectan a 2016, adicionales a las que se derivan del propio sistema de fijación de objetivos de deuda de las CCAA, que hacen que los objetivos fijados para 2016 en el ACM de julio de 2015 establezcan límites de deuda muy inferiores a los que se utilizarán al cierre del ejercicio para verificar su cumplimiento. El objetivo de deuda para 2016 del subsector CCAA se fijó el 10 de julio de 2015 en el 22,5% del PIB. Posteriormente, se establecieron los objetivos individuales conforme al procedimiento legalmente establecido[18]. No obstante, estos objetivos no sirven para verificar el cumplimiento de esta regla fiscal porque no contemplan determinados incrementos de deuda que van a permitir ampliar *de facto* ese objetivo al cierre del ejercicio[19] y, además, en 2016 concurren otras circunstancias adicionales:

- Mayores incrementos de deuda permitidos en 2015: se permitió ampliar el objetivo de 2015 para financiar la hepatitis C (de manera adicional a la financiación del objetivo de déficit) y para incluir los excesos de deuda respecto del objetivo de 2014[20] (a diferencia del objetivo de deuda de 2014 donde se corrigieron los excesos respecto del objetivo de 2013).[21] Dado que el nivel de deuda de 2015 constituye el punto de partida para 2016, ambos incrementos de deuda elevarán el objetivo de 2016[22].
- Mayor incremento de deuda en 2016 para financiar un déficit superior al 0,3% del PIB: los objetivos de deuda para 2016 se fijaron inicialmente con la idea de financiar el objetivo de déficit del ejercicio del 0,3% del PIB. Sin embargo, posteriormente y en consonancia con la senda propuesta por el Gobierno en la APE, el MINHAP comunicó a las CCAA y publicó en su web una senda de déficit para 2016 del 0,7% del PIB para el subsector e igual para cada de las CCAA. Si al final este déficit se fija legalmente como el objetivo de estabilidad de las CCAA para 2016, el incremento de deuda por la diferencia (0,4% del PIB) se incluiría en el objetivo de deuda.

[18] El 11 de septiembre de 2015 de deuda para las CCAA de régimen común y el 12 de febrero de 2016 para las forales.
[19] Incrementos de deuda por el importe efectivo de los mecanismos de financiación o por reclasificaciones, siempre que no financien déficit del ejercicio
[20] El informe de cumplimiento de 15 de abril de 2016 sobre grado de cumplimiento de reglas fiscales 2015
[21] Informe de 24 de octubre de 2015 sobre grado de cumplimiento de 2014
[22] El objetivo de deuda se define como una variable stock y no como una variable flujo por lo que se ve afectado por nivel de deuda alcanzado en el ejercicio anterior.

El MINHAP ha previsto un nivel de deuda al cierre de 2016 para el subsector CCAA del 24,2% del PIB en consonancia con la previsión de deuda de la APE 2016-2019 del 99,1% del PIB para el conjunto de AAPP. Sin embargo, no ha establecido el reparto de este nivel de deuda entre CCAA. La senda de deuda pública aprobada por el Gobierno el pasado 30 de abril prevé una deuda para el total de las AAPP del 99,1% del PIB al cierre de 2016. Posteriormente, el MINHAP ha publicado un reparto de este nivel de deuda pública por subsectores, correspondiéndole al subsector autonómico un nivel de deuda pública para el ejercicio 2016 del 24,2% PIB. Sin embargo, se mantienen los objetivos de deuda fijados de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (22,5% del PIB), los cuales no guardan relación con este nuevo nivel de deuda del subsector (24,2% del PIB).

El aumento de deuda permitido por el objetivo de 2016 conduciría a una actualización del objetivo de deuda del subsector CCAA en torno al 24,8% del PIB, superior al previsto por el Gobierno conforme a la senda de deuda de la APE. Partiendo del supuesto de que se mantuvieran constantes los criterios del MINHAP en la fijación de los objetivos (excepciones) y en su verificación (no corrección de desviaciones), el incremento de deuda permitido por el objetivo al subsector de las CCAA conllevaría un nivel de deuda en torno al 24,8% del PIB, por encima de la última previsión del Gobierno de acuerdo con la distribución de la APE.[23] Este nivel de deuda se vería incrementado en el supuesto de que, en lo que resta del ejercicio, se produjeran nuevas financiaciones distintas de las ya asignadas por mecanismos o sectorizaciones u otras reclasificaciones.

La AIReF valora muy positivamente la información publicada por el MINHAP en su página web sobre los mecanismos de financiación de las CCAA y los planes de ajustes, lo que representa un avance significativo de cara a la transparencia de las cuentas públicas.

La actualización del objetivo de deuda del subsector al 24,8% incluye el exceso de deuda respecto del objetivo de 2015. En línea con la interpretación del MINHAP de no corregir las desviaciones de deuda en relación al objetivo y consolidar el nivel de deuda alcanzado incluyendo los excesos, de cara a verificar el cumplimiento del objetivo de deuda del año siguiente, la actualización del objetivo incorpora dichos excesos. De acuerdo con la interpretación del MINHAP, en 2016 no se corregirían las desviaciones de deuda por incumplimiento del objetivo de 2015 (caso de las Comunidades de Cataluña y Principado de Asturias) y se consolidaría su nivel de deuda alcanzado de cara a verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2016.

Esta interpretación que hace el MINHAP respecto al objetivo de deuda es la misma que la de la regla de gasto. En ambos casos se consolidan mayores niveles de deuda y de gasto al no ser necesaria su corrección respecto a los límites impuestos por estas reglas fiscales lo que, además de suponer un incentivo a su incumplimiento, les resta eficacia. En el caso particular del objetivo de deuda, no hace más que agravar la ya cuestionada eficacia de este objetivo derivada de su diseño actual, tal y como ha señalado la AIReF en informes anteriores.

[23] Para llegar a la actualización del nivel objetivo (24,8% del PIB), se parte del nivel de 2015 (24,2%) y se toman en cuenta las contribuciones de tres factores: (i) el efecto denominador (-0,7% del PIB); (ii) el incremento debido al objetivo de déficit (0,7%); y (iii) un ajuste déficit-deuda positivo de 0,6% de PIB.

Dada la actualización al alza del objetivo al 24,8% del PIB, la previsión de AIReF señalada anteriormente (24,7%) ya no supondría un incumplimiento para el subsector. Tal y como se constata en el cuadro 6, existe un incumplimiento del objetivo de deuda para las CCAA al comparar las previsiones de AIReF tanto con el objetivo recogido en el ACM de 2015 como con la cifra de la APE 2016-2019. Sin embargo, una vez consideradas las excepciones antes mencionadas, las previsiones de AIReF pasan a estar en línea con el objetivo actualizado (24,8% del PIB).

En el medio-largo plazo, la senda de deuda pública muestra un perfil sostenible a medio-largo plazo, pero incumpliendo de nuevo la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. El nivel de referencia establecido para el subsector CCAA se sitúa en el 13% del PIB. Atendiendo a la evolución de la deuda en porcentaje de PIB estimada por la AIReF en un escenario considerado central (definido en base a los supuestos recogidos anteriormente), el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2038.

4.3 Corporaciones Locales

En el año 2016, dada la estimación central de AIReF, situada en el 3% del PIB, el subsector CCLL cumpliría con lo establecido en el artículo 13 de la LOEPySF. El objetivo de deuda para 2016 de las CCLL, coherente con el 99,1% fijado para el conjunto de las AAPP en la APE 2016-2019, se sitúa en el 3,2%, repitiendo el dato de 2015.

Según las estimaciones de la AIReF es altamente probable que el nivel de deuda sobre PIB de este subsector, a finales de 2016, cumpla con la propuesta de objetivo del año y se sitúe en el entorno del 3%. Estas estimaciones basadas en la evolución del superávit del subsector y del ajuste stock-flow permiten concluir que en este año es probable que se alcance el límite de deuda que, para el año 2020, establece la Disposición Transitoria Primera de la LOEPSF. Esto significa una ligera revisión al alza en relación a la senda prevista por la AIReF en el Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, confirmando una cierta ralentización en el ritmo de reducción de la deuda.

Tal y como AIReF apuntaba en el Informe sobre los presupuestos iniciales, de los ayuntamientos analizados, solo Zaragoza presentará, al cierre de 2016, una ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados por encima del 110%, por lo que no puede concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo este año.

El análisis realizado para cada uno de los 16 ayuntamientos incluye el cierre de 2015 comunicado y la previsión de 2016, tanto del ayuntamiento como de la AIReF, esta última realizada en el supuesto más favorable de que el superávit obtenido se destine en su integridad a la amortización de deuda. De acuerdo con este análisis, sólo en el Ayuntamiento de Zaragoza la ratio de deuda supera el 110%, por lo que de acuerdo con la normativa aplicable[24] no podrá concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo. En esta ratio incide el endeudamiento del Ayuntamiento por el préstamo imputado por la inversión del tranvía de la ciudad, lo que se estima que elevará su ratio de deuda viva al cierre de 2016 del 112% a superar el 140%.

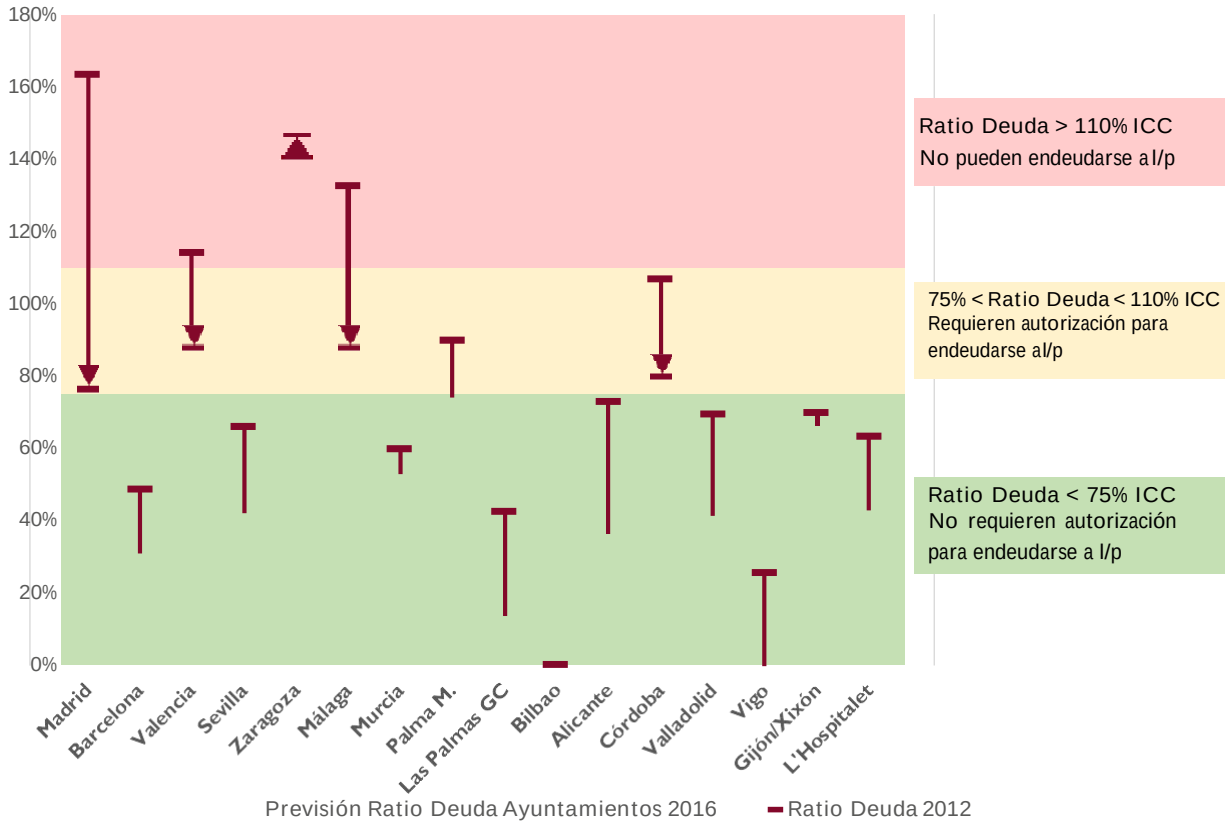
[24] Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de PGE para el año 2013, dotada de vigencia indefinida.

Se ha incorporado a la evaluación, el análisis sobre el esfuerzo de reducción de deuda efectuado por estos Ayuntamientos desde 2012, año de entrada en vigor de la LOEPSF. Todos ellos han reducido su nivel de deuda viva en el horizonte temporal analizado, si bien es el de **Madrid es el de mayor esfuerzo en materia de reducción del endeudamiento, de más de un 80% sobre su nivel de deuda viva en 2012.**

El gráfico 19 incluye una visión comparada de la posición relativa de estos 16 Ayuntamientos en cuanto al del nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes, en el año 2012 y estimado por las Corporaciones a fin de 2016, según los distintos tramos que determinan situaciones distintas en la concertación de nuevas operaciones de deuda.

GRÁFICO 21. 16 AYUNTAMIENTOS.

RATIO DE DEUDA AL CIERRE DE 2012 Y 2016 SOBRE INGRESOS CORRIENTES



Fuente: Datos facilitados por los ayuntamientos, Banco de España y SGCAL

5. Recomendaciones y orientaciones de buenas prácticas

5.1 Estabilidad Presupuestaria

- Administración Central

La AIReF observa riesgo de incumplimiento de la propuesta de déficit para la Administración Central fijada en la APE en el 1,8% del PIB. Sus ingresos no financieros han sufrido una considerable reducción en los primeros meses de 2016, centrándose las principales incertidumbres en el Impuesto sobre Sociedades. Esta caída de la recaudación estaría evidenciando que la reforma fiscal y la eliminación de las medidas de consolidación aplicadas en años anteriores están teniendo un impacto mayor al previsto por el Gobierno.

Desde la óptica de las medidas anunciadas por el Gobierno, ha de señalarse que aún está en proceso de instrumentación el AND aprobado, el 29 de abril de 2016, por importe de 2.000 millones de euros, de los cuales 375 estarían pendientes de concreción según información del MINHAP. Por otra parte, en el documento de alegaciones remitido el 13 de julio a la Comisión Europea, en el marco del procedimiento de sanción abierto a España por falta de acción efectiva, se señala que el nuevo Gobierno adoptará medidas que permitirán mejorar la recaudación del Impuesto sobre Sociedades en 6.000 millones de euros y obtener 1.000 millones adicionales de la lucha contra el fraude. La indeterminación de estas medidas y la consideración de que serán adoptadas por el nuevo Gobierno genera incertidumbre sobre su aplicación y efectos.

La AIReF considera imprescindible realizar un seguimiento de la plena instrumentación y efectividad del AND y del impacto de las nuevas medidas, dada su transcendencia en el resultado del ejercicio. En este sentido, la LOEPSF, en su parte preventiva, está más dirigida a las Administraciones territoriales que a la Administración Central, la cual solo contaría con la autodisciplina prevista, con carácter general, en el artículo 18 para todas las Administraciones Públicas. Así, el artículo 19 de la LOEPSF sólo contempla la *advertencia de riesgo de incumplimiento* como instrumento a emplear en caso de que este se aprecie en una Comunidad Autónoma o Corporación Local.

La situación de riesgo de incumplimiento descrita en el informe requiere cubrir esta laguna legal y establecer con urgencia un procedimiento de seguimiento interno que permita corregir desviaciones en la Administración Central.

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

1. ***Se articule un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAP de cómo se están instrumentando las medidas adoptadas y su efecto sobre la propuesta de objetivo de estabilidad, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. Igualmente, el seguimiento debe extenderse a la evolución de los ingresos tributarios con una actualización del impacto de la reciente reforma de los impuestos sobre renta y sociedades. Este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.***

- Fondos de Seguridad Social

El nivel de déficit que previsiblemente alcanzará el Sistema de Seguridad Social en 2016 y el agotamiento del Fondo de Reserva requieren, tal y como ha recomendado de forma reiterada la AIReF en los distintos informes emitidos, la adopción de medidas para garantizar la financiación del sistema en el corto plazo**.**

La disposición adicional octogésima quinta de los PGE para 2016 y el informe remitido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en abril de 2016 a la Comisión del Pacto de Toledo son un buen punto de partida pero su desarrollo que no puede dilatarse en el tiempo, por lo que ***la AIReF recomienda nuevamente*** *que*:

2. ***Se avance sin dilación en las actuaciones iniciadas y se adopten las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo.***

- Comunidades Autónomas

La AIReF viene reiterando la importancia de la detección temprana de posibles desviaciones para evitar retrasos que dificulten su corrección. Por este motivo, ha recomendado, en varias ocasiones, que las CCAA apliquen los mecanismos automáticos previstos en el artículo 18 de la LOEPSF, otorgando un papel principal al seguimiento y evaluación de los datos de ejecución presupuestaria por parte del interventor autonómico, en un procedimiento que ya están desarrollando la mayor de las comunidades.

Igualmente en esta línea de reforzar el brazo preventivo de la ley, en el informe sobre líneas fundamentales de presupuestos 2016 de las CCAA[25], la AIReF alertó del riesgo de incumplimiento del objetivo de déficit para este año en varias comunidades, recomendando al MINHAP la puesta

[25] Informe de las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de las CCAA

en marcha de las medidas preventivas del artículo 19 de la LOEPSF, que finalmente no fueron activadas.

El pasado mes de abril, una vez puesto de manifiesto el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015 para la mayoría de las CCAA, el MINHAP requirió a las comunidades afectadas, entre otras condiciones como la adhesión al protocolo de Farmaindustria y la regla de gasto sanitaria, la adopción de un Acuerdo de no disponibilidad (AND). Este requerimiento se realizó en aplicación del artículo 25 de la LOEPSF, como consecuencia del incumplimiento del plan de ajuste vigente en 2015 derivado de la adhesión a los mecanismos adicionales de financiación de ese año[26]. Esta medida quedó reflejada en la APE 2016-2019, valorándose en un 0,2% del PIB la inejecución del presupuesto de gastos, en la que se incluían AND por importe de unos 800 millones de euros.

A pesar de haberse aprobado los planes de ajuste vinculados al FLA 2016, no se han adoptado AND con un impacto en déficit equivalente al importe del ajuste anunciado y con las garantías y característica exigidas por la LOEPSF, salvo en la CA de Extremadura.

Por último están pendientes de aprobación los PEF 2016-2017.

Todas estas circunstancias evidencian una falta de exigencia en la aplicación de medidas e instrumentos de prevención y corrección, que dificultan la posibilidad de hacer frente con eficacia y en tiempo a posibles desviaciones en el cumplimiento de las reglas fiscales.

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

3. ***El MINHAP lleve a cabo un seguimiento efectivo de las medidas adoptadas por las CCAA, exigiendo el cumplimiento de la condicionalidad reforzada obligatoria aprobada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) para poder percibir fondos con cargo al FLA. Estas medidas deben incorporarse a los PEF que, tras el informe de AIReF, tienen que reelaborar las CCAA para su presentación al Consejo de Política Fiscal y Financiera, especialmente en el caso de comunidades como Andalucía en la que, siendo probable el objetivo de estabilidad, se aprecia un riesgo claro de incumplimiento de la regla de gasto.***

4. ***Además, en las CCAA de la Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Extremadura, Aragón, Cataluña y Castilla-La Mancha es necesario que se revisen en profundidad los PEF remitidos a la AIReF, incorporando unos escenarios presupuestarios que incluyan las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos, con una perspectiva plurianual que recoja una senda factible de consolidación fijada conjuntamente con el MINHAP. La duración e intensidad del ajuste debería tener en cuenta aspectos como la situación relativa de la comunidad en cuanto a nivel y estructura de gasto, ejercicio de la capacidad normativa en materia tributaria y endeudamiento.***

[26] Quedan exceptuadas de esta condicionalidad Castilla y León, Navarra y La Rioja, que aun habiendo incumplido el objetivo de 2015 no tenían un plan de ajuste en vigor.

La reelaboración y presentación de los PEF en el marco plurianual indicado requiere la concreción de los objetivos de estabilidad del período que contemplan. En este sentido, la AIReF ha señalado en informes anteriores[27] que para la fijación de objetivos deberían tenerse en cuenta una serie de indicadores que permitan valorar tanto la factibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria como su coherencia con la regla de gasto, en los términos exigidos por la LOEPSF. A su vez, esta fijación de objetivos debería ser acordada en un marco de planificación a medio plazo y concretarse en una programación anual en el ámbito de los presupuestos, lo que contribuiría a alcanzar la senda de convergencia al equilibrio presupuestario para 2019.

***La AIReF recomienda nuevamente** que:*

5. ***Se fijen objetivos de déficit asimétricos en 2017-2019. Para ello podría tenerse en cuenta:***
   - ✓ ***La posición relativa de la comunidad en cuanto a la factibilidad del cumplimiento del objetivo medido en términos de esfuerzo relativo exigido.***
   - ✓ ***La coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria con el cumplimiento de la regla de gasto.***
   - ✓ ***La senda de convergencia al equilibrio presupuestario para 2019***

- Corporaciones Locales

Las estimaciones remitidas por los 16 grandes Ayuntamientos evidencian una previsión de reducción del superávit al cierre de 2016 respecto al derivado de las liquidaciones de ejercicios anteriores, que es particularmente representativa en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona. A pesar de esta reducción, de las previsiones de cierre del Ayuntamiento de Madrid no parece deducirse la existencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad dada la cuantía del superávit que prevé. Sin embargo, en el caso de Barcelona existe más incertidumbre respecto al cumplimiento del objetivo, puesto que la cuantía estimada por la Corporación se acerca al equilibrio presupuestario, lo que requiere de la ejecución estricta del presupuesto en lo que queda de año.

Con carácter general, esta reducción del superávit se ha visto motivada, en gran medida, por el incremento de los gastos que computan en la regla del gasto, lo que ha supuesto el incumplimiento de la misma en 2015 en ambos Ayuntamientos, siendo altamente probable que esta situación se repita en 2016. El Ayuntamiento de Barcelona[28] ha aplicado las medidas correctivas de la LOEPSF, que obligan a la aprobación de un Plan económico-financiero, no así el Ayuntamiento de Madrid que, a fecha actual, no dispone de un PEF aprobado por su órgano de tutela.

[27] El Informe establecimiento de objetivos de estabilidad y deuda pública de CCAA de 27 de julio de 2015

[28] El Ayuntamiento de Barcelona ha comunicado que, por aprobación de una modificación presupuestaria que eleva el gasto por encima del límite aprobado en el PEF de 2015, ha aprobado un nuevo PEF modificando dicho límite.

Del análisis de los 16 grandes Ayuntamientos, se deduce que además de estos dos ayuntamientos, Alicante, Málaga, Palma de Mallorca, Sevilla y Zaragoza tenían igualmente que tener aprobado, por su correspondiente órgano de tutela financiera, un PEF por incumplimiento de la regla de gasto, en el que se establecieran los límites aplicables a dicha regla en sus dos años de vigencia.

Ninguno de ellos tiene a fecha actual un PEF aprobado por su órgano de tutela financiera (comunidad autónoma o MINHAP en el caso de Palma de Mallorca), si bien los Ayuntamientos de Zaragoza y Palma ya cuentan con la aprobación Pleno de la Corporación.

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

6. ***Las Comunidades Autónomas de Comunitat Valenciana, Andalucía y Aragón, así como el MINHAP, en calidad de órganos de tutela financiera de los Ayuntamientos de Alicante; Málaga y Sevilla; Zaragoza; y Madrid y Palma de Mallorca, respectivamente, realicen la actuaciones necesarias para garantizar la aprobación de los PEF, a fin de disponer de la planificación adecuada que permita reconducir situaciones de incumplimiento.***

La AIReF reitera la recomendación efectuada en el Informe sobre los Presupuestos iniciales de 2016 de las AAPP relativa a la necesidad de coordinación entre los distintos órganos de tutela financiera de las CCLL, con objeto de establecer un marco común de actuación y de que se unifiquen criterios en la aplicación e interpretación de la LOEPSF.

7. ***Que el MINHAP establezca y supervise un marco común para el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos de tutela de las CCLL en materia de estabilidad y regla de gasto, de manera que se corrijan las diferencias interpretativas y de exigencia que en este momento parecen existir.***

5.2 Regla de gasto

La AIReF ha puesto de manifiesto en varios informes la importancia creciente de la regla de gasto, lo que exige, a corto plazo, un mayor conocimiento de las condiciones y criterios de cálculo y aplicación, y probablemente, a medio plazo, una revisión de su diseño. La AIReF ha formulado una serie de recomendaciones a las que el MINHAP ha respondido indicando que no considera necesario seguirlas. No obstante, la AIReF reitera las siguientes recomendaciones:

Interpretación de la regla de gasto

La AIReF viene recomendando de manera reiterada que la interpretación que realiza el MINHAP de la aplicación de la regla de gasto, por la cual su incumpliendo en un ejercicio no conlleva la necesidad de corregir la desviación en el ejercicio siguiente, debe ser revisada puesto que desvirtúa el objetivo perseguido por cualquier regla internacional de disciplina del gasto público y se separa de los criterios de aplicación de la regla de gasto europea.

El MINHAP ha contestado que el porcentaje de variación del gasto computable es el que fija el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), excepto cuando en un PEF se establece un objetivo distinto.

A este respecto, la AIReF reitera su recomendación en la medida en que esta no se refiere a la tasa de referencia, sino al nivel de gasto de partida sobre el que aplicar dicha tasa.

Transparencia

La AIReF valora muy positivamente que la IGAE publique mensualmente la evolución del gasto computable a efectos del cálculo de la regla de gasto del año en curso para la Administración Central y las Comunidades Autónomas, pero considera necesario que se continúe avanzando en transparencia, incorporando en los presupuestos información necesaria para determinar el cumplimiento de la regla de gasto y regulando, mediante orden ministerial, tanto cuestiones metodológicas como el procedimiento, calendario y contenido de la información a intercambiar entre las AAPP.

El MINHAP entiende que con las guías publicadas para el cálculo de la regla de gasto en CCLL y CCAA es suficiente.

La AIReF reitera su recomendación puesto que considera que estas cuestiones procedimentales y de intercambio de información no están tratadas en las guías y que todavía existen muchas dudas metodológicas, como evidencia la información recibida de las Administraciones territoriales.

Creación de grupos de trabajo para la aplicación, análisis y debate de la regla de gasto

A todas las recomendaciones anteriores de corto plazo, la AIReF añade una más ambiciosa que implica una posible revisión de la regla de gasto en su definición actual. La verificación del cumplimiento de la regla de gasto se viene realizando desde 2013, por lo que existe un cierto rodaje en su aplicación, lo que ha permitido identificar una serie de problemas en su definición y aplicación práctica, que tienen que ser objeto de reflexión y debate entre las distintas Administraciones públicas. Por ello la AIReF ha recomendado que se aproveche la experiencia

adquirida en estos años de aplicación de la regla de gasto y se creen grupos de trabajo en el que participen representantes de todas las Administraciones implicadas para avanzar en el análisis y aplicación de una regla de gasto que no genere asimetrías y distorsiones entre los distintos sujetos que la deben de aplicar.

En este caso, el MINHAP valora como innecesarios estos grupos de trabajo, puesto que ya se han publicado las guías señalas anteriormente.

La AIReF reitera su recomendación dado que el alcance de los grupos de trabajo propuestos va más allá que el contenido de las guías.

5.3 Deuda

• Administraciones Públicas

La evolución de la deuda prevista en la APE no permite el cumplimiento de la DT 1ª de la LOEPSF. De acuerdo con esta disposición, en 2020, el nivel de deuda pública debería situarse en el 60% del PIB y, para ello, cuando la economía nacional alcanzara una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2% anual, la ratio de deuda pública debería reducirse anualmente, como mínimo, un 2% del PIB. Sin embargo, se prevé que la ratio de deuda sobre PIB registre una reducción acumulada durante todo el periodo de unos 5 puntos porcentuales del PIB, situándose el nivel de deuda en 2020 cerca del 94% del PIB. Esta senda no permite, por un lado, la consecución de dicho objetivo en el plazo fijado (2020) dada la distancia al objetivo del 60% (34 puntos de PIB todavía al cierre de 2020).

La ***AIReF recomienda nuevamente*** *que*:

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

• Comunidades Autónomas

La AIReF considera que la no corrección de las desviaciones respecto del objetivo de deuda, lejos de contribuir a la disciplina y a la sostenibilidad de la deuda pública autonómica, abunda en la ineficacia que está demostrando esta regla fiscal por su actual diseño. Como ya ha manifestado la AIReF en informes anteriores, el sistema de fijación de objetivos de la deuda no garantiza su sostenibilidad a medio y largo plazo, dado que el cumplimiento de estos objetivos no guarda relación ni con el incremento de deuda de la comunidad, ni con su distancia respecto al valor de referencia de largo plazo fijado en el 13% del PIB regional.

La ***AIReF recomienda nuevamente*** *que**:***

9. El MINHAP revise su interpretación respecto al nivel de deuda de partida según la cual se consolidan a futuro las desviaciones de deuda producidas en cada ejercicio.

Adicionalmente, se considera necesario que el MINHAP regule y publique los criterios que se van a utilizar para medir el cumplimiento del objetivo de deuda, de manera que las CCAA tengan conocimiento a priori tanto de las operaciones que se consideran excepciones al objetivo de deuda como del criterio que se va a utilizar de cara a verificar su cumplimiento, con el fin de que puedan realizar un adecuado seguimiento y control de este objetivo, por lo que ***AIReF recomienda nuevamente*** *que**:***

10. El MINHAP regule y publique los criterios que se van a utilizar para medir el cumplimiento del objetivo de deuda

5.4 Transparencia

Para el adecuado desarrollo de sus funciones la AIReF debe tener acceso a la información económico-financiera que afecta a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la LOEPSF. Para emitir este informe se ha solicitado, en un primer momento, a la Central de Información (MINHAP) información relativa a los subsectores de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sin que en la mayoría de los casos la información se haya remitido en los términos solicitados. Así, algunas de las peticiones no han sido contestadas formalmente a la fecha de emisión del informe y otras han sido contestadas, bien muy parcialmente, bien remitiendo a información ya publicada.

En los subsectores de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales esta falta de información se suple parcialmente por la AIReF dirigiéndose directamente a las 17 Comunidades Autónomas y a los 16 Ayuntamientos examinados lo que supone una doble carga para estas administraciones, que remiten la misma información al MINHAP y a la AIReF.

En muchos casos la causa de denegación de la información que ha venido alegando el MINHAP es que se trata de información auxiliar o no disponible o bien que la AIReF carece de competencias. En esta línea, la AIReF considera que en consonancia con el deber de colaboración regulado en la Ley General Presupuestaria y con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no puede considerarse como auxiliar o de apoyo aquella información que tenga trascendencia para la conformación de criterio por parte de la AIReF en el marco de las actuaciones de análisis, seguimiento y evaluación realizadas por esta institución en desarrollo de sus funciones.

Esta falta de información dificulta y condiciona el análisis realizado por AIReF impidiendo disponer de información agregada de los subsectores autonómico y local, y de datos oficiales con los que confrontar las estimaciones realizadas en el ámbito de la Administración Central.

El artículo 4.3 de la Ley Orgánica 6/2014 y el artículo 6 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, regulan el alcance y consecuencias de la falta de aportación de la documentación solicitada en tiempo y forma, que podrá ser calificada como de incumplimiento del deber de colaboración. Ante las reiteradas dificultades que está teniendo la AIReF en el acceso a la información, ***la AIReF urge al MINHAP*** *a que****:***

11. Facilite a la AIReF en tiempo y forma la información necesaria para el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el marco de la LOEPSF.

ANEXO A. Impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea en el crecimiento de la economía española, análisis de sensibilidad

A principios de 2013 el Gobierno británico se comprometió a negociar un nuevo acuerdo con la Unión Europea (UE) que fuera favorable a sus intereses y posteriormente someter a referéndum la decisión sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. Finalmente el referéndum tuvo lugar el 23 de junio de 2016, resultando ganadora la opción de la no permanencia o *Brexit*.

Este resultado abre numerosas incógnitas sobre el futuro marco de entendimiento entre el Reino Unido y la UE e incluso sobre el propio proyecto común europeo. A la hora de cuantificar el impacto que este proceso puede tener en el corto-medio plazo, la mayoría de estudios se centran en dos mecanismos principales: (i) el canal financiero, con un impacto inmediato de la incertidumbre en la confianza de los agentes y en sus decisiones de inversión y consumo, reflejado también potencialmente en un aumento de la volatilidad de los mercados financieros y mayores primas de riesgo en la deuda pública de los países más vulnerables (que podrían trasladarse a unos mayores costes de financiación para el sector privado); y (ii) el canal comercial, que entraría en juego al materializarse la salida de manera formal, con un impacto negativo en los intercambios comerciales y la movilidad laboral.

A la espera de la negociación entre el Reino Unido y el resto de Estados Miembros sobre el nuevo marco de relación entre los británicos y la UE, este recuadro se centra en evaluar el impacto potencial a muy corto plazo para la economía española, centrándose en los posibles efectos desbordamiento en 2016 a través de las perturbaciones financieras.

Modelo

Para el ejercicio de sensibilidad de la perturbación asociada a la salida del Reino Unido de la Unión Europea o *Brexit*, se ha utilizado un modelo econométrico de series temporales denominado vector de autorregresiones bayesianas (BVAR[29], por sus siglas inglesas Bayesian Vector of Autoregressions) con variables exógenas. En este tipo de modelos el nivel de una variable cualquiera en un momento dado es explicado mediante la combinación lineal de cuatro elementos: valores desfasados de la propia variable (dinámica propia), valores desfasados de las restantes variables que intervienen en el modelo (dinámica cruzada), valores contemporáneos de las variables exógenas y una innovación puramente aleatoria que capta la parte no atribuible a las variables consideradas en el sistema. El peso de cada uno de estos componentes se determina de forma empírica, mediante la búsqueda del mejor ajuste muestral, y los elementos bayesianos compensan los efectos de sobreajuste que pudieran existir debido al elevado número de parámetros a estimar.

[29] Más detalles sobre el modelo BVARX pueden encontrarse en el siguiente documento de trabajo: Cuevas, A. y Quilis, E. (2015). "Modelo BVARX de previsiones de la economía española a medio plazo" Documento de trabajo 1/2016, AIReF.

Proyectando el citado modelo BVAR hacia el futuro se obtienen tanto valores puntuales de predicción como intervalos de confianza para los mismos. En particular, estos intervalos de confianza cuantifican el grado de incertidumbre atribuible a la predicción de las distintas variables para diversos horizontes. Las variables incluidas como endógenas en este modelo son: el deflactor del PIB, el PIB en índice de volumen, el empleo equivalente a tiempo completo, el crédito real (financiación a empresas y familias deflactado por el IPC subyacente) y los ingresos netos con sensibilidad cíclica (definidos estos como la suma de los impuestos sobre producción e importaciones, los impuestos corrientes sobre renta y patrimonio y las cotizaciones sociales, a las que se les resta las prestaciones por desempleo) en porcentaje del PIB. Las variables exógenas contempladas son: el tipo de cambio del euro, el precio del petróleo en dólares, el PIB de la UE, los tipos de interés (préstamos solicitados por las empresas de hasta 1 millón de euros) y un término constante.

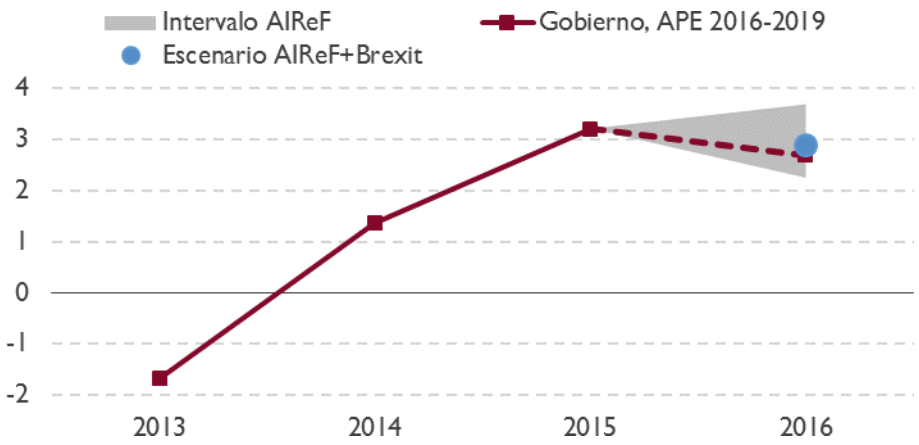
Perturbación

Para calibrar la perturbación que supondría el *Brexit* para España en el muy corto plazo, se toma como referencia el estudio realizado por la OCDE (Kierzenkowski, R., Pain, N., Rusticelli, E. and Zwart, S. (2015). "The Economics Consecuences of Brexit: a Taxing Decision," OECD Economic Policy Paper, 04/2016). A través de una ecuación que vincula los *spreads* o diferenciales de los bonos corporativos con un indicador de incertidumbre y un índice de volatilidad del mercado bursátil, los autores calculan que la salida del Reino Unido de la UE supondría un aumento en el coste de financiación para las empresas británicas de 100 puntos básicos en la segunda mitad de 2016. A la hora de valorar el posible efecto desbordamiento para el resto de la UE, se considera que su fuerza se ve reducida al 33% del tamaño original. El impacto a simular, por lo tanto, será de una subida de 33 puntos básicos en el diferencial de los bonos corporativos que se asume trasladado al coste de financiación de las empresas. Esta perturbación se implementa a través de una subida equivalente de la variable exógena correspondiente a los tipos de interés para las empresas en el BVAR, si bien teniendo en cuenta que pueden existir diferencias en el coste de acceso a la financiación entre las empresas británicas y las españolas, debido a la profundidad del mercado de bonos corporativos británicos comparado con la oferta de financiación bancaria a las empresas españolas.

Resultados

El modelo estimado refleja una elasticidad del PIB a los tipos de interés de los préstamos a empresas de 0,24. Es decir, ante una subida de 100 puntos básicos, el PIB caería un 0,24%. Trasladando el shock calibrado en el párrafo anterior, el impacto sobre el PIB sería de apenas una décima en el año 2016. Tal y como refleja el gráfico R1-I, la corrección de la senda central prevista por AIReF por el impacto potencial del Brexit acercaría las predicciones a la senda incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad, 2016-2019.

GRÁFICO A.I. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL (%), SIMULACIÓN ESCENARIO BREXIT

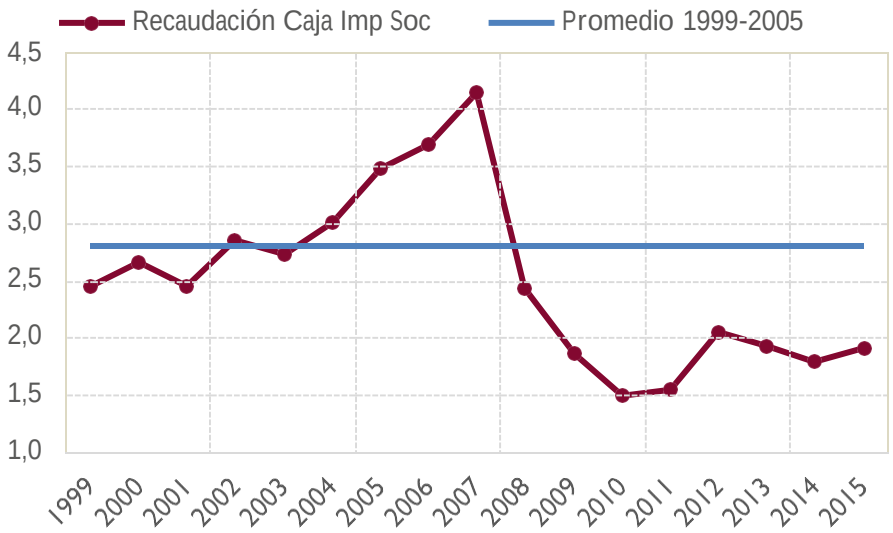


Como se ha comentado más arriba, estos resultados deben ser considerados como de muy corto plazo, sin incluir posibles efectos desbordamiento a través de canales comerciales o de movilidad de trabajadores, que sólo empezarían a tener efecto a partir de la salida de facto del Reino Unido, y cuyo tamaño dependería del acuerdo último al que llegara el Reino Unido con la Unión Europea. Diversos estudios han evaluado estos efectos, tanto para el Reino Unido como para España. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional realiza una estimación a medio-largo plazo en su último informe del artículo IV sobre el Reino Unido, recopilando igualmente otros estudios que han evaluado el impacto del Brexit tanto a nivel doméstico como sobre el resto de países UE.

ANEXO.B. Incertidumbre asociada al Impuesto sobre Sociedades

La recaudación del Impuesto sobre Sociedades ha tenido grandes oscilaciones a lo largo de su historia, causadas tanto por el ciclo económico como por las numerosas modificaciones normativas que han afectado al impuesto. La máxima recaudación del periodo 1999-2015 se produjo en el año 2007, cuando los ingresos alcanzaron un 4,1% del PIB, y la mínima en 2010, una vez comenzada la crisis, cuando se situó en el 1,5%. En 2015 alcanzó el 1,9%, lejos todavía del promedio de los años anteriores a la crisis económica.

GRÁFICO BI. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (% PIB)



Para comprender cómo hemos llegado a la situación actual del Impuesto sobre Sociedades es indispensable analizar la relación existente entre el resultado contable y la base imponible, su mecánica recaudatoria y las medidas normativas adoptadas en los últimos años.

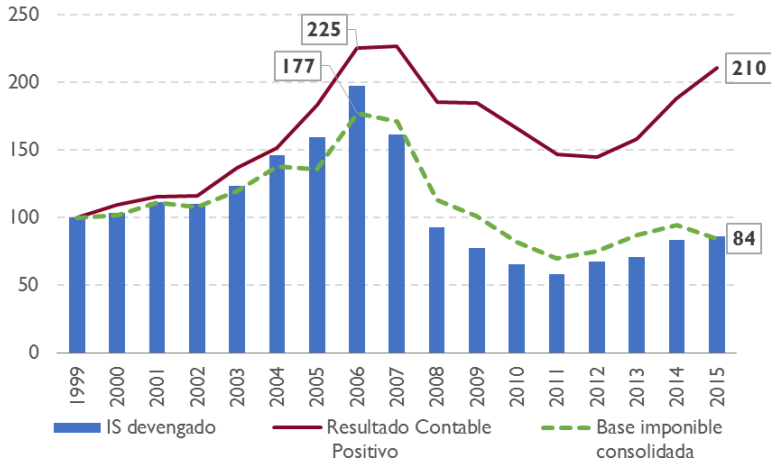
Respecto a la primera cuestión, el impuesto no se calcula directamente sobre el beneficio de la entidad, sino que previamente es necesario realizar una serie de ajustes para pasar del resultado contable a la base imponible del impuesto.

Resultado Contable Positivo
± Ajustes fiscales
- Bases Imponibles negativas
Base Imponible del período

Esta relación parece haber ido cambiando a lo largo del tiempo. Como se aprecia en el gráfico B2, tomando como base 100 el año 1999 y en términos deflactados, para poder realizar comparaciones en términos constantes, ambas variables evolucionaron de forma similar hasta

2006, sin embargo, a partir de 2007 las diferencias han ido aumentando. En 2015 se observa la mayor discrepancia, ya que el resultado contable está en niveles de 2006-2007 mientras que la base imponible ha descendido al punto mínimo de la serie situándose en el 84% respecto a 1999. La correlación entre el resultado contable y la base imponible se ha ido reduciendo pasando de un 84% en el periodo 2000-2008 a un 74% en el periodo 2000-2015.

GRÁFICO B2. EVOLUCIÓN DEL RESULTADO CONTABLE POSITIVO, LA BASE IMPONIBLE Y EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES DEVENGADO EN TÉRMINOS DEFLACTADOS (Índice 1999=100)



Fuente: Series históricas de bases, tipos e impuesto devengados. AEAT

Respecto a la mecánica recaudatoria del impuesto, el gráfico B3 muestra un esquema de liquidación temporal. El impuesto se devenga coincidiendo con el ejercicio económico de la sociedad, generalmente el año natural, sin embargo sus flujos de caja, tanto de ingresos como de devoluciones, tienen una periodicidad muy diferente e irregular. Sus ingresos fundamentales proceden de los pagos fraccionados y de la cuota[30]. Los primeros se devengan en los tres, nueve y once meses de cada año y se liquidan dentro de los 20 días siguientes, descontándose en cada pago fraccionado lo ingresado en los anteriores y en su caso las retenciones soportadas, que suelen ser poco significativas. Por tanto, en términos de caja los ingresos por los pagos fraccionados corresponden a los meses de abril, octubre y diciembre.

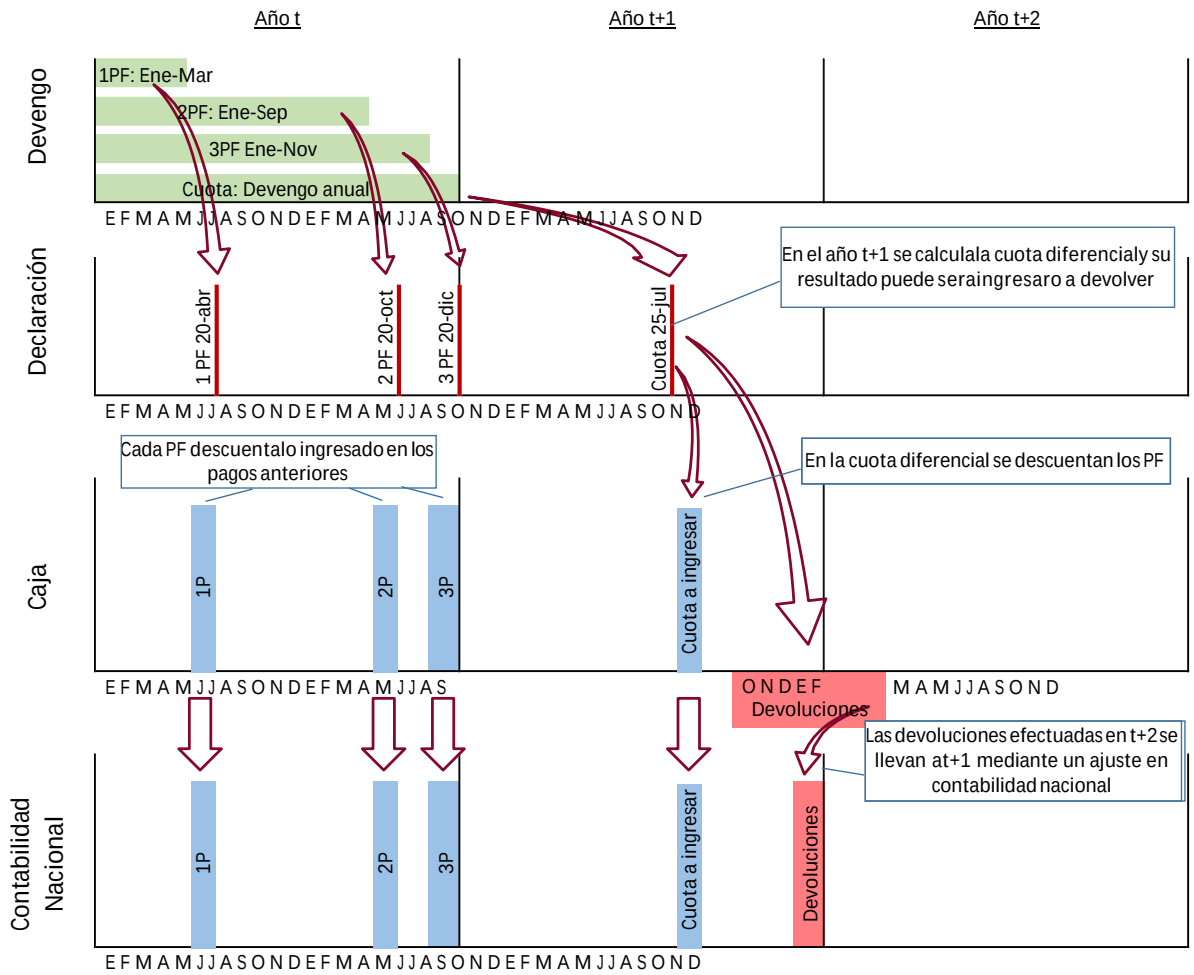
La cuota del año t se devenga el último día del ejercicio económico pero no se liquida hasta 7 meses después, generalmente en el mes de julio del año t+1, dentro de los 25 primeros días. En la liquidación de la cuota se descuentan tanto los pagos fraccionados realizados como las posibles retenciones, por lo que el resultado de la misma puede ser a ingresar o a devolver. En el primer caso su ingreso se produce en la caja de julio o agosto. Pero si el resultado es a devolver, el plazo de que dispone la administración para efectuar la misma sin tener que pagar intereses es de 6

[30] Existen dos modalidades para el cálculo del pago fraccionado. Las grandes empresas y aquellas que opcionalmente lo elijan, lo determinan en función de la base imponible, mientras que el resto de empresas lo calculan aplicando un porcentaje sobre la última cuota devengada. En este anexo se analiza exclusivamente el primero de los supuestos, que por otro lado es el que supone la mayor recaudación.

meses, hasta el 25 de enero del año siguiente, por lo que parte de las devoluciones se efectúan en el año t+1 (las realizadas hasta el 31 de diciembre) y el resto se desplazan hasta el año t+2.

No obstante, en términos de Contabilidad Nacional, las devoluciones deben asignarse al año correspondiente a su solicitud, por lo que las efectuadas por la administración tributaria a partir de enero de t+2 se lleva a t+1 mediante un ajuste.

GRÁFICO B3. CRONOGRAMA DE LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



Una vez vistas estas dos cuestiones, es necesario analizar las medidas normativas adoptadas que permitan completar la explicación de la evolución del impuesto tras el mínimo recaudatorio experimentado en 2010.

Durante los años 2011 a 2014, con el objetivo de contribuir a la consolidación fiscal, se aprobaron numerosos cambios normativos. Entre dichos cambios destacan por su cuantía la limitación a la compensación de las bases imponibles negativas (BIN), la aplicación de tipos de pagos fraccionados incrementados, la restricción de la libertad de amortización, la supresión de la

deducibilidad de las pérdidas de entidades participadas o la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros.

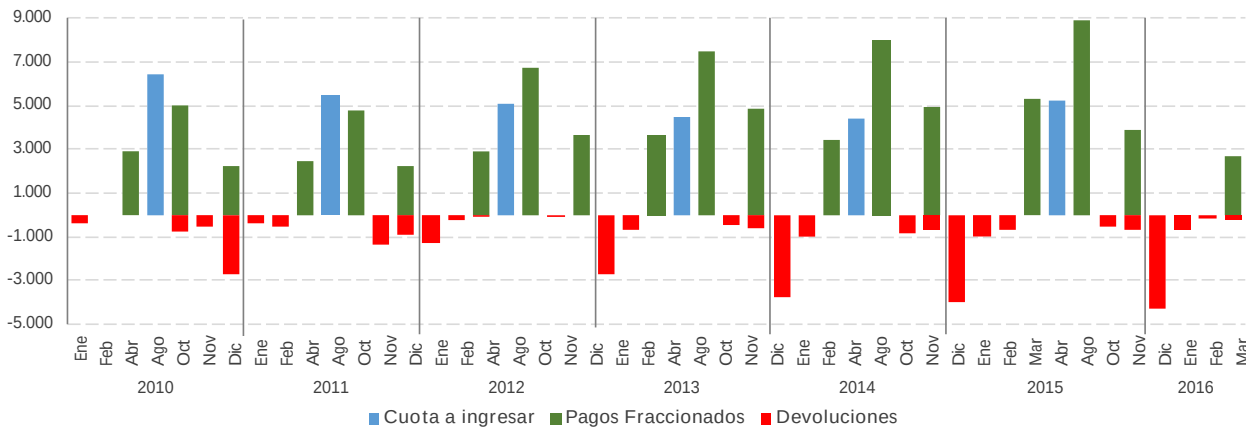
El efecto de las medidas sobre la recaudación en el periodo 2011-2014 es incierto. Tal y como se observa en el gráfico BI, la recaudación se recupera en el año 2012, pese al empeoramiento de los beneficios empresariales, impulsada por las mencionadas medidas de consolidación. Sin embargo, en 2013 y 2014 no se mantiene esa tendencia aunque la actividad económica mejora, probablemente porque algunas de las medidas tenían un efecto meramente financiero, adelantando parte de la recaudación al año 2012 y reduciendo la de 2013 y porque se cambió el ritmo de las devoluciones.

A partir del año 2015, los cambios normativos se orientan hacia una reducción de la carga impositiva con la entrada en vigor de la nueva reforma fiscal. Dicha reforma tiene dos fases:

- En el año 2015, se baja el tipo impositivo al 28% y se reducen también los tipos del pago fraccionado, coexistiendo en este ejercicio con el mantenimiento de muchas de las medidas temporales de consolidación que habían operado en los años anteriores (aunque otras medidas temporales como la deducibilidad de los gastos de amortización no se prorrogaron). En términos de recaudación, se observa una ligera mejoría del impuesto respecto al año anterior, probablemente por el efecto de la mejoría de la actividad económica sobre la cuota.
- En el año 2016, la reforma despliega mayores efectos, por un lado, entran en vigor más medidas como el nuevo tipo impositivo del 25%, el nuevo límite aplicable a la compensación de bases imponibles negativas (del 60% en 2016 y 70% en 2017) y la entrada en vigor de la reserva de capitalización, entre otras, y por otro lado, dejan de tener vigencia la mayor parte de las medidas de consolidación mencionadas como el pago fraccionado mínimo. La aplicación de todo este conjunto de medidas ha provocado que la recaudación del primer pago de 2016 haya sido muy inferior a la de los años anteriores.

Todos estos efectos pueden observarse en el gráfico B4, que recoge las series de cuota a ingresar, pagos fraccionados y devoluciones desde el periodo 2010 hasta la actualidad.

GRÁFICO B4. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN CAJA (SÓLO MESES RELEVANTES)

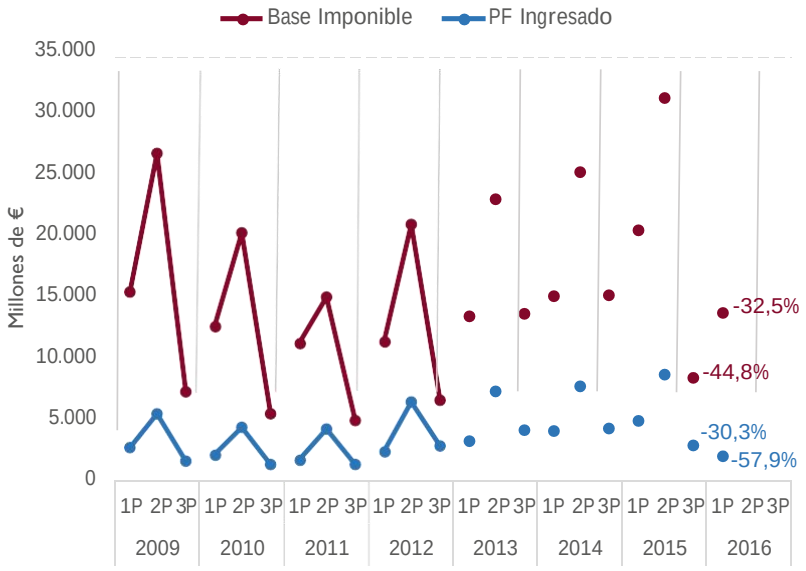


Las devoluciones del impuesto, que hasta 2011 se efectuaban fundamentalmente en los meses de noviembre y diciembre, pasan a los primeros meses del año siguiente. Además, conforme aumenta el importe de los pagos fraccionados al aplicarse medidas normativas que afectan a los mismos, se produce un aumento en el importe de las devoluciones y una disminución de la cuota a ingresar, probablemente porque, tal y como ya se ha mencionado, una parte de las medidas tenía un efecto financiero.

En el año 2015, ya se observa una dinámica ligeramente distinta, pues la cuota liquidada es más elevada que en años anteriores, dada la mejoría de los beneficios de las empresas, pero el tercer pago fraccionado de 2015 rompe la dinámica ascendente que había caracterizado a los pagos de los años 2012, 2013 y 2014. En el conjunto de 2015 la recaudación por el impuesto fue mejor que la de 2014 pero inferior a lo esperado, teniendo en cuenta la mejoría del empleo y los beneficios de las sociedades.

Al igual que ocurrió en el tercer pago de 2015, el primer pago de 2016 ha tenido un resultado inferior a lo esperado, que podría ser el resultado de un cambio en el patrón de comportamiento del impuesto. El gráfico B5 muestra de manera más detallada el cambio en la relación entre la base imponible y los pagos fraccionados.

GRÁFICO B5. EVOLUCIÓN DE LA BASE IMPONIBLE Y EL DEVENGO DEL PAGO FRACCIONADO DEL IS (Millones de € y tasas de variación interanual)



En términos de devengo, la evolución de la base imponible y de los pagos fraccionados muestra un comportamiento similar, es decir, variaciones de la base imponible originan movimientos en los pagos en dirección y porcentajes similares. Sin embargo, los dos últimos pagos difieren del patrón seguido desde 2009. El tercer pago de 2015 supuso una reducción muy significativa de la base imponible, -44,8%, probablemente por la entrada de parte de las medidas de la reforma y la expiración de las medidas transitorias relativas a los gastos de amortización. Las medidas transitorias de pago mínimo sobre el resultado contable mitigaron esta caída pero el pago fraccionado descendió un -30,3%.

En el primer pago de 2016 la base imponible cae un -32,5% mientras que el pago fraccionado cae casi el doble, un -57,9%. Según señala el Informe Mensual de Recaudación Tributaria de la AEAT de abril, los principales motivos que explicarían esta negativa evolución podrían ser los siguientes:

- La entrada en vigor de la segunda parte de reforma fiscal. Los tipos del pago fraccionado han bajado aún más que el año anterior, del 20% al 17%. Además, se incrementa la

deducibilidad de las bases imponibles negativas (de un 25% a un 50%, según la cifra de negocios, mientras que en 2016 es de un 60%).

- Medidas transitorias que no han sido prorrogadas: integración parcial en la base imponible del pago de los dividendos y pago mínimo sobre el resultado contable, entre otras.
- Los ingresos extraordinarios que supuso la salida a bolsa de AENA en el primer trimestre de 2015.

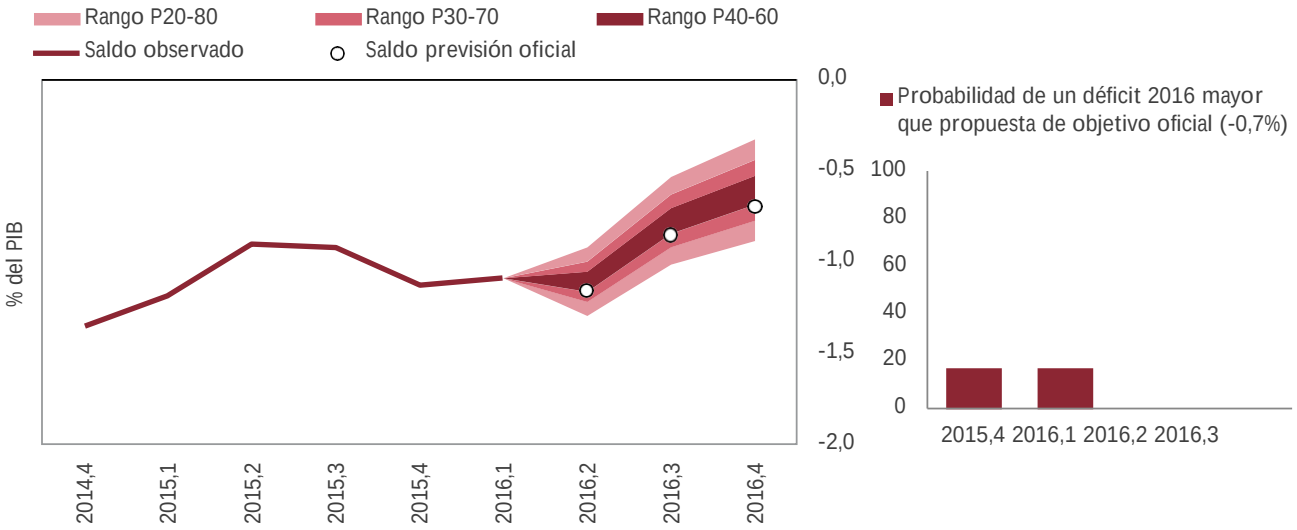
De acuerdo con el citado informe, el pago de abril de 2016 asciende, en términos de caja, a 2.768M€, lo que supone una caída de -2.625M€ respecto al mismo período del año 2015. De estos -2.625M€, los dos primeros factores supondrían 1.725M€ (291M€ y 1.434M€ respectivamente). El resto de caída podría deberse, entre otros motivos, al efecto de la nueva limitación de las bases imponible negativas del 60% que opera desde 2016 (en los años 2012 a 2016 la limitación era del 25% y 50%) y otros factores que ya afectaron al último pago del año 2015, como la nueva regulación de los gastos de amortización (que ya operaba en el año 2015).

Por tanto, todos estos factores provocan que la recaudación del Impuesto sobre Sociedades en 2016 genere mucha incertidumbre. Por un lado, si se adoptasen medidas de aumento del pago fraccionado mínimo, en los términos anunciados por el Gobierno en las alegaciones remitidas por el Gobierno de España a la Comisión Europea, se podría recuperar una parte de la recaudación. Por otro lado, parte de la pérdida proviene de la propia reforma, con lo que sería difícilmente recuperable. Por ese motivo, en el informe se ha considerado que cumplir con la cifra presupuestada en este impuesto sería difícil.

ANEXO C. Análisis individual por CCAA

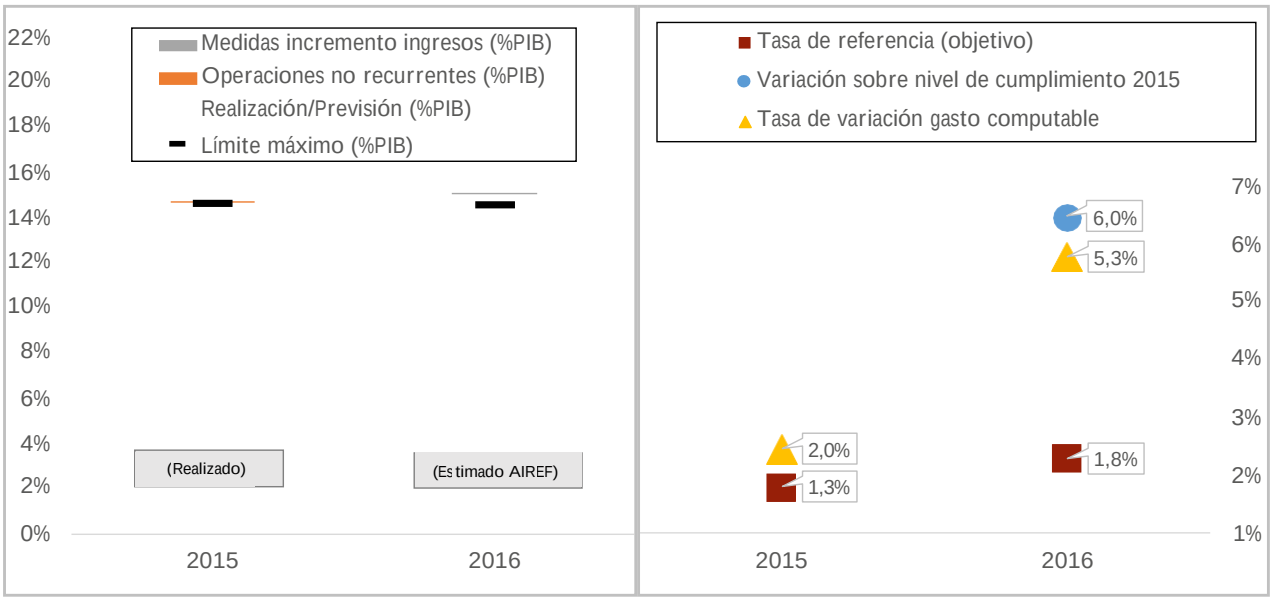
Comunidad Autónoma de Andalucía

GRÁFICO C.1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). ANDALUCÍA.



La AIReF considera **probable** para Andalucía el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016. Esta probabilidad de cumplimiento es menor que la derivada del análisis del presupuesto inicial de la CA, fundamentalmente por el aumento en la previsión de gastos que ha realizado la CA al ajustar su escenario al objetivo de la APE, más flexible que el previsto en presupuesto aprobado. Por otro lado, se mantiene la valoración de la AIReF indicada en la evaluación del PEF, ya que el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente a 2014 queda compensado por la evolución de los gastos a abril.

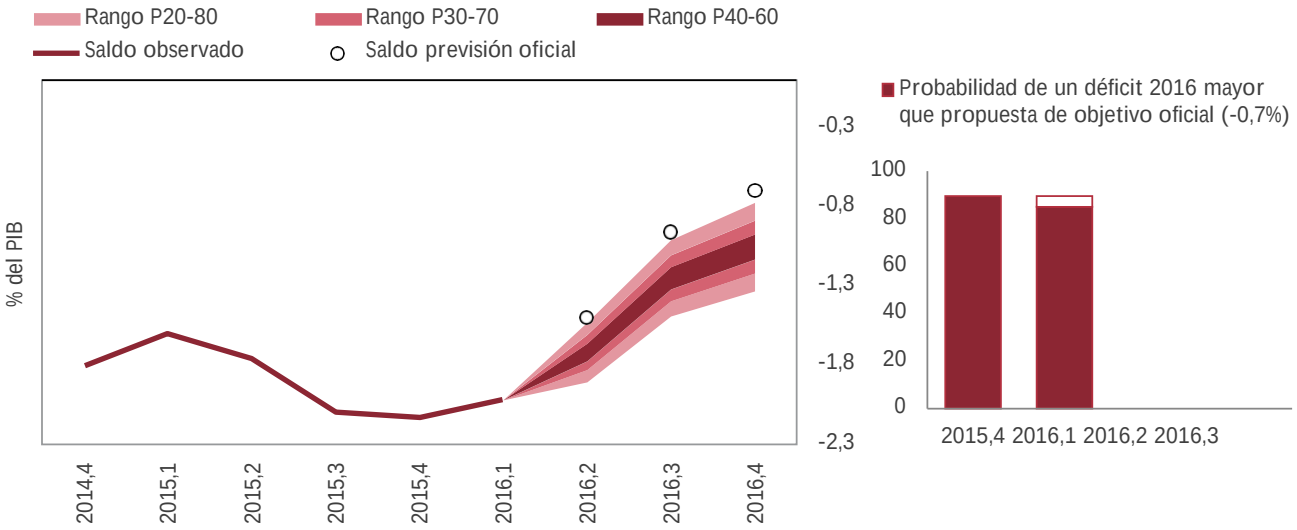
GRÁFICO C.2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. ANDALUCÍA.



La AIReF estima que existe un riesgo claro de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para Andalucía, debido a la evolución del gasto prevista por la CA en su escenario, confirmado con los datos hasta la fecha. El riesgo ya apreciado en el análisis de presupuesto inicial se agrava con la revisión al alza por la CA de los gastos autonómicos que se refleja en la ejecución de los mismos hasta la fecha. El gasto computable estimado para 2016 crece un 6% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

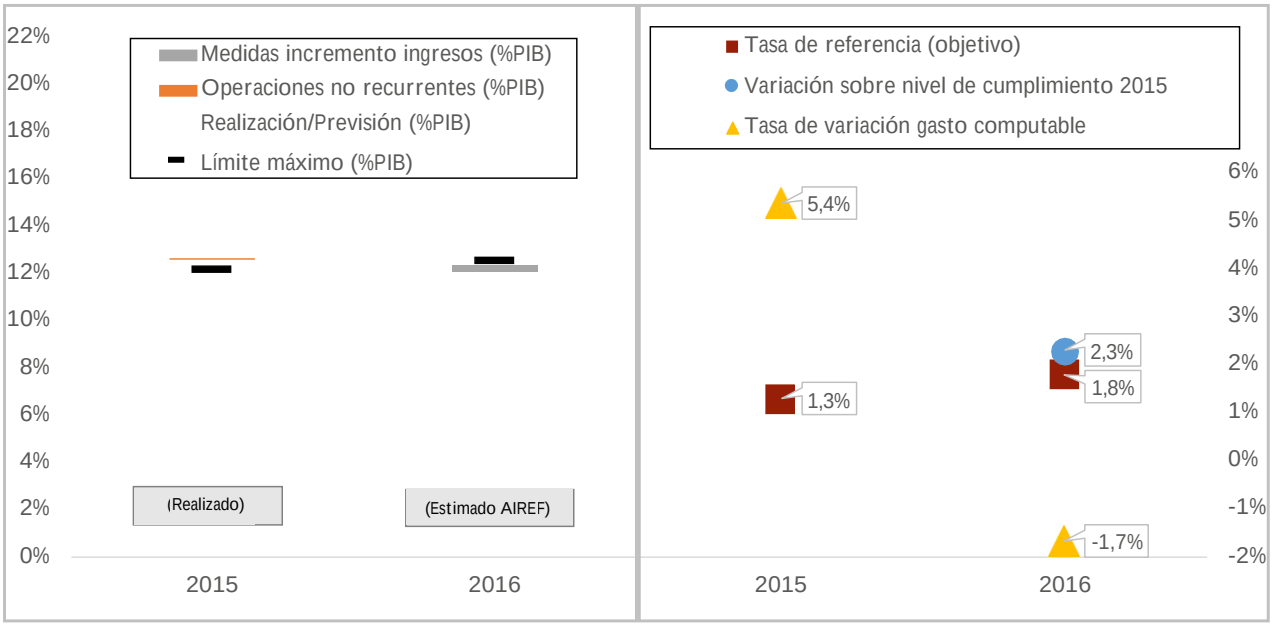
Comunidad Autónoma de Aragón

GRÁFICO C.1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). ARAGÓN.



La AIReF estima **muy improbable** para la CA de Aragón el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016, como se manifestó en la evaluación del PEF de la CA, aunque ha mejorado ligeramente la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial y del PEF señalado, fundamentalmente por el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente a 2014.

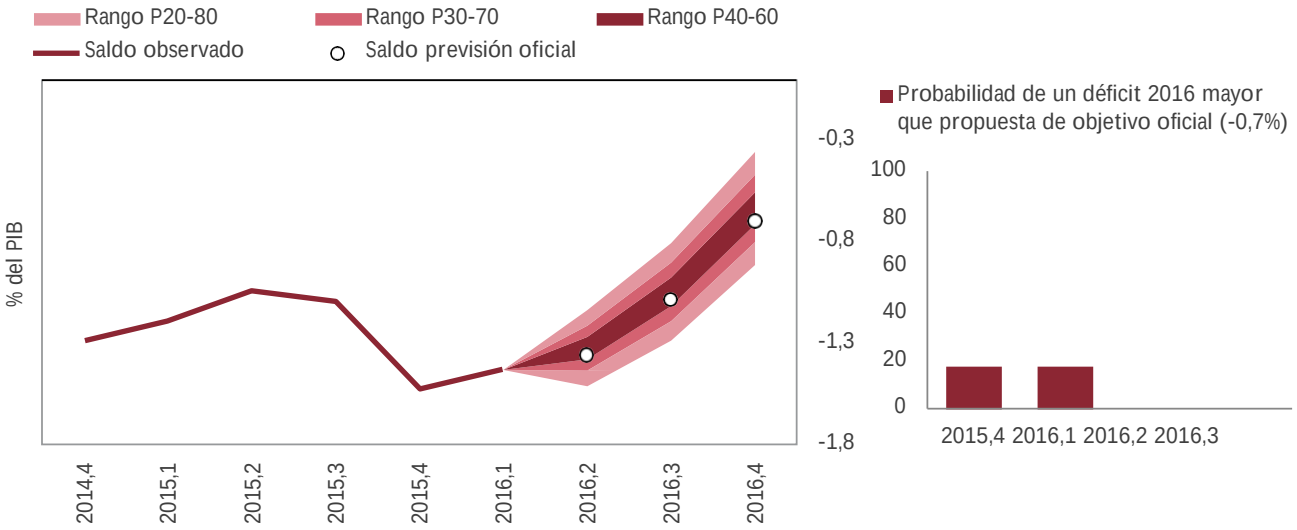
GRÁFICO C.2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. ARAGÓN.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para la CA de Aragón, que se ve favorecida por la previsión para 2016 de medidas normativas permanentes de incremento de ingresos. El gasto computable estimado para 2016 crece un 2,3% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

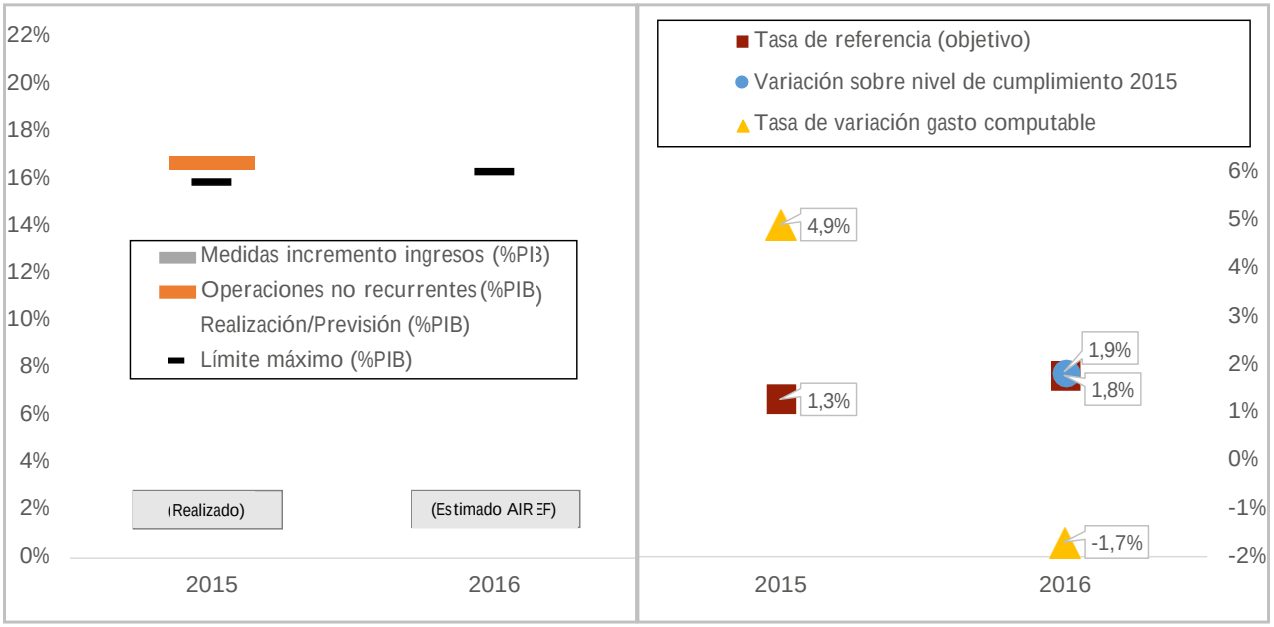
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

GRÁFICO C.1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). P.ASTURIAS.



La AIReF estima **probable** el cumplimiento del objetivo para 2016 de la CA del Principado de Asturias propuesto en la APE. No obstante, ha empeorado la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial debido fundamentalmente al crecimiento de gastos corrientes que estima realizar la CA por ajustar su escenario al objetivo de la APE (al pasar del -0,3% al -0,7%). Por otro lado, el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación ha mejorado la valoración efectuada sobre el PEF de la CA.

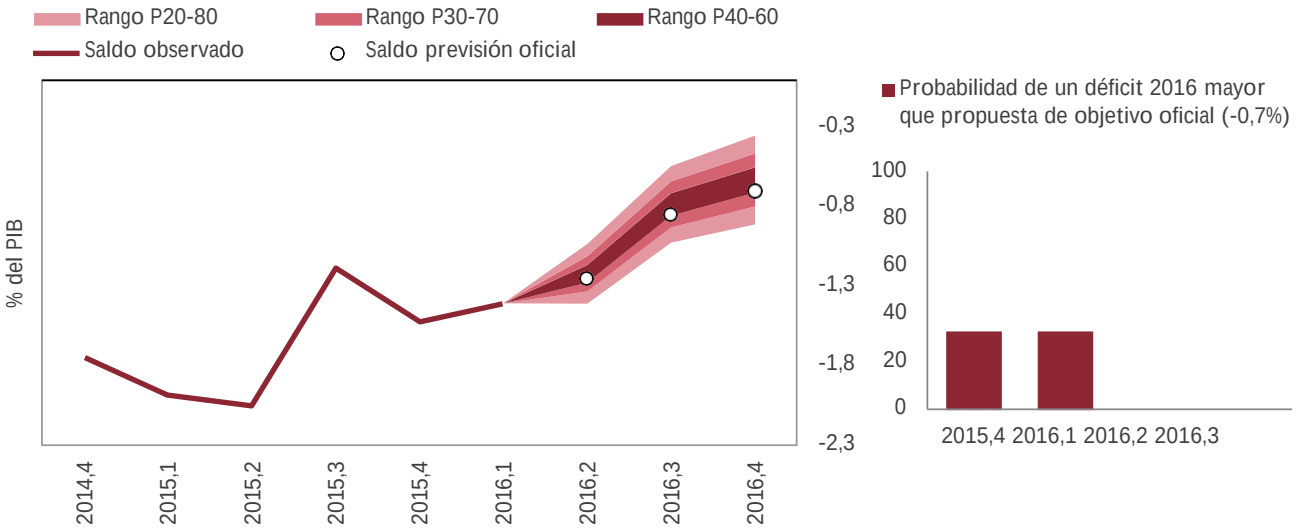
GRÁFICO C.2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. P.ASTURIAS.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para la CA del Principado de Asturias, debido fundamentalmente al margen que ofrecen las operaciones de 2015 que previsiblemente no tendrán lugar en 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 1,9% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

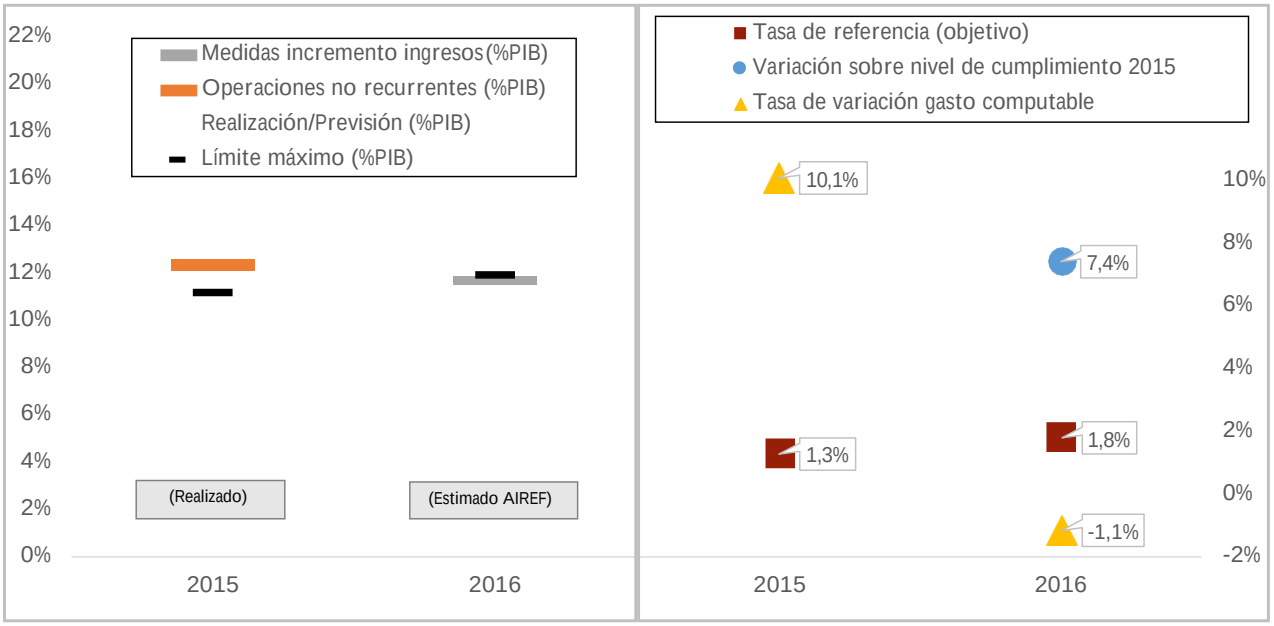
Comunidad Autónoma de Las Illes Balears

GRÁFICO C.1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). ILLES BALEARS.



La AIReF estima **probable** el cumplimiento de las Illes Balears del objetivo propuesto en la APE para 2016. Empeora la probabilidad de cumplimiento de un objetivo del -0,7% del PIB desde el análisis del presupuesto inicial fundamentalmente por el ajuste que ha realizado la CA al objetivo de la APE, más flexible que el previsto en presupuesto aprobado, corrigiendo al alza las previsiones de gastos por encima de los incrementos de ingresos. Por otro lado, mejora la valoración de la AIReF indicada en la evaluación del PEF (factible) por el efecto derivado del incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente a 2014.

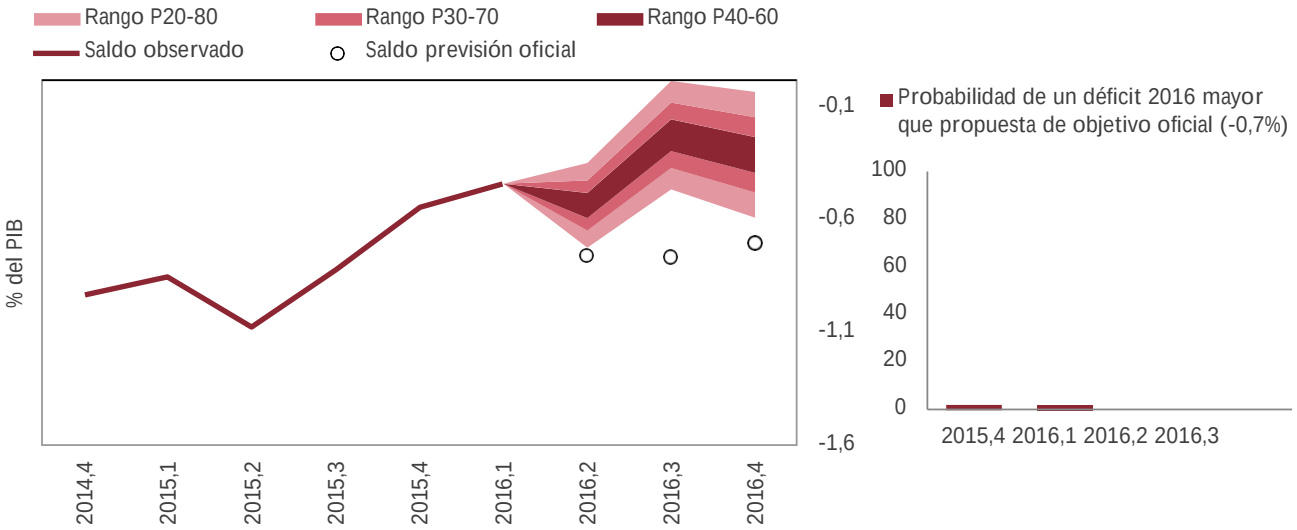
GRÁFICO C.2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. ILLES BALEARS.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para este ejercicio para la CA de las Illes Balears, fundamentalmente por el efecto favorable de dos factores: el margen ofrecido por operaciones de 2015 que previsiblemente no se reiteraran en 2016 y las medidas normativas permanentes de incremento de ingresos en 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 7,4% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

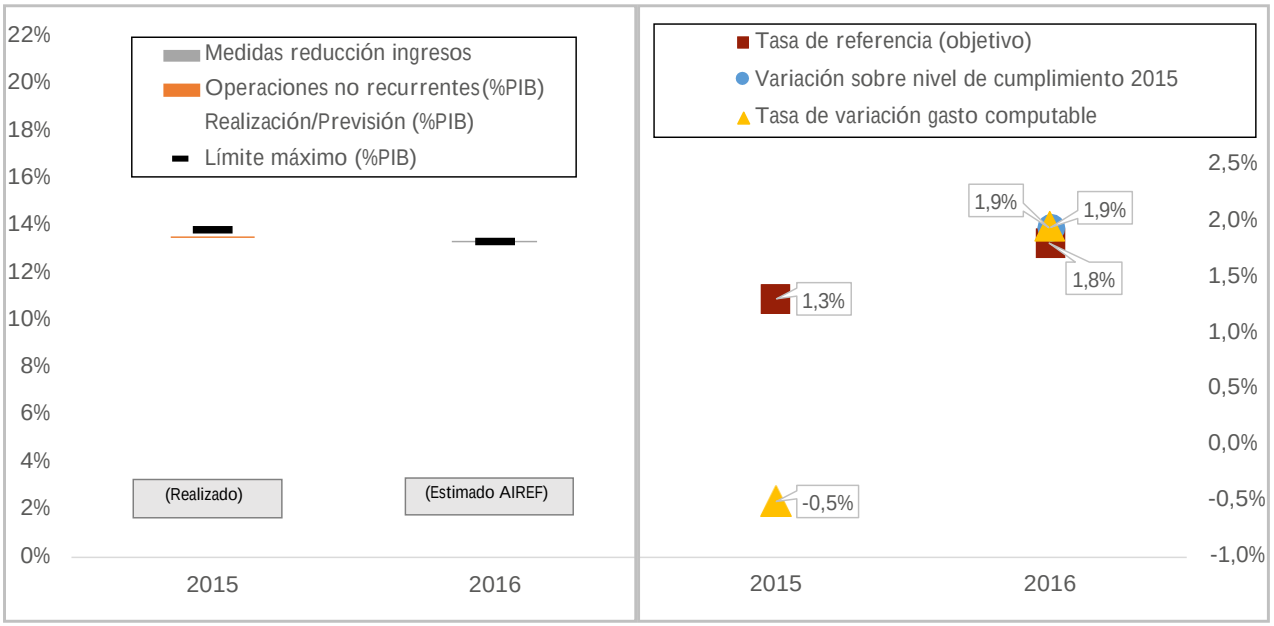
Comunidad Autónoma de Canarias

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CANARIAS.



La AIReF estima **muy probable** para la CA de Canarias el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016. No obstante, la probabilidad de cumplimiento es menor que la derivada del análisis del presupuesto inicial de la CA, fundamentalmente por el aumento en la previsión de gastos que ha realizado la CA al revisar el escenario de cierre a un déficit superior al previsto en su presupuesto inicial, en el que estimaba cerrar por debajo del -0,3%. Este efecto, no obstante, se atenúa en parte por el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación.

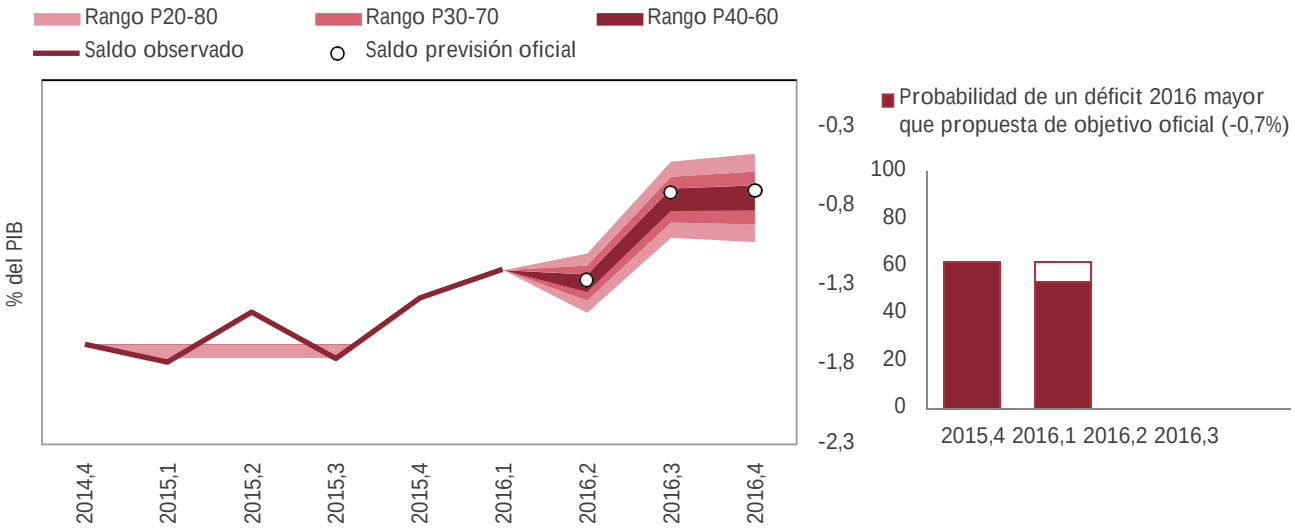
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CANARIAS.



La revisión del escenario de gastos de la CA de Canarias y la evolución de los mismos observada hasta abril podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto en 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 1,9% respecto al nivel de 2015, ejercicio en el que cumplió dicha regla.

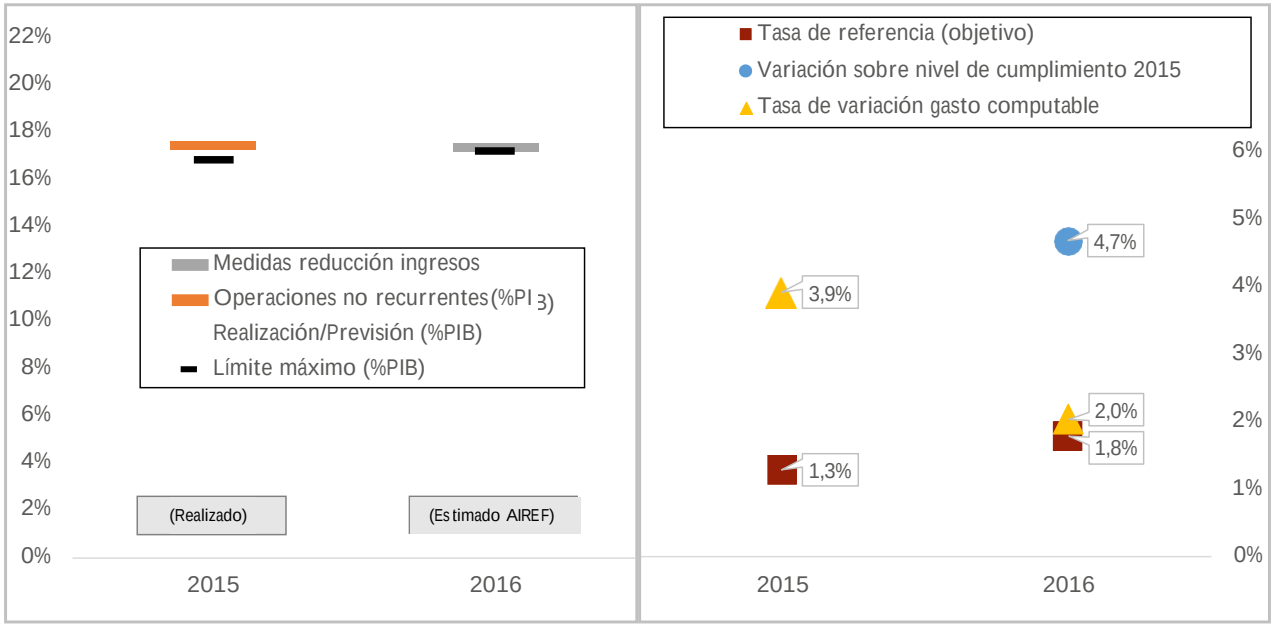
Comunidad Autónoma de Cantabria

GRÁFICO C1.CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CANTABRIA.



La AIReF estima **factible**, aunque ajustado, el cumplimiento de la CA de Cantabria del objetivo propuesto en la APE para 2016. Ha mejorado la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial, fundamentalmente por la información aportada en su PEF, y, en menor medida, por el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación.

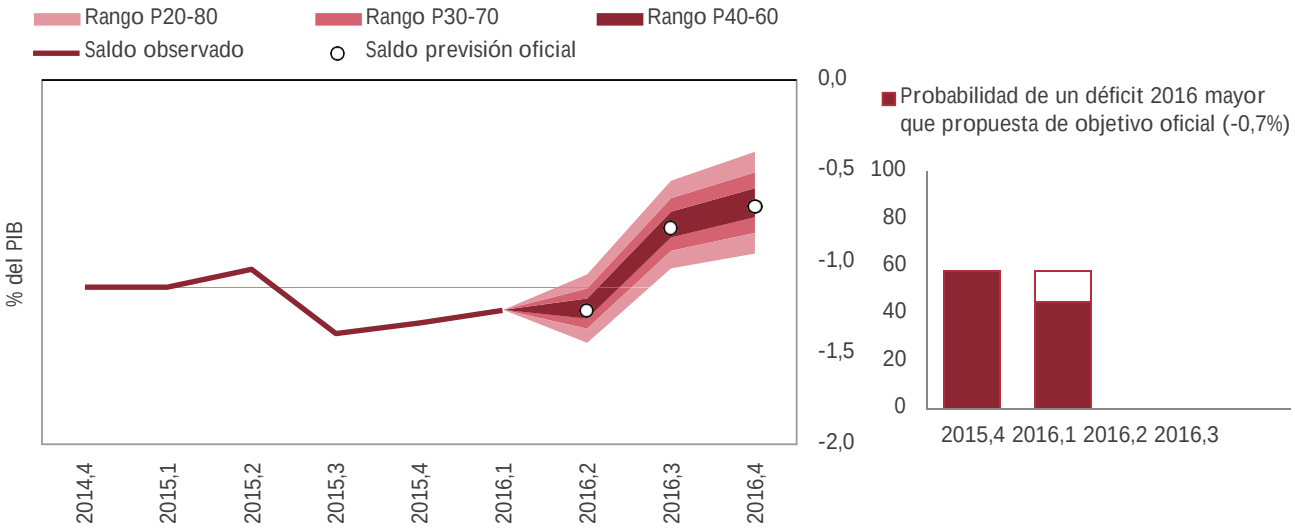
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CANTABRIA.



La evolución de los gastos observada hasta abril de la CA de Cantabria parece apuntar un crecimiento de gasto que podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto en 2016, en el que influyen dos factores de efecto contrario: dispone de un margen por las operaciones de 2015 que previsiblemente no tendrán lugar en 2016, que se anula por el efecto de las medidas normativas previstas de reducción de ingresos para 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 4,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

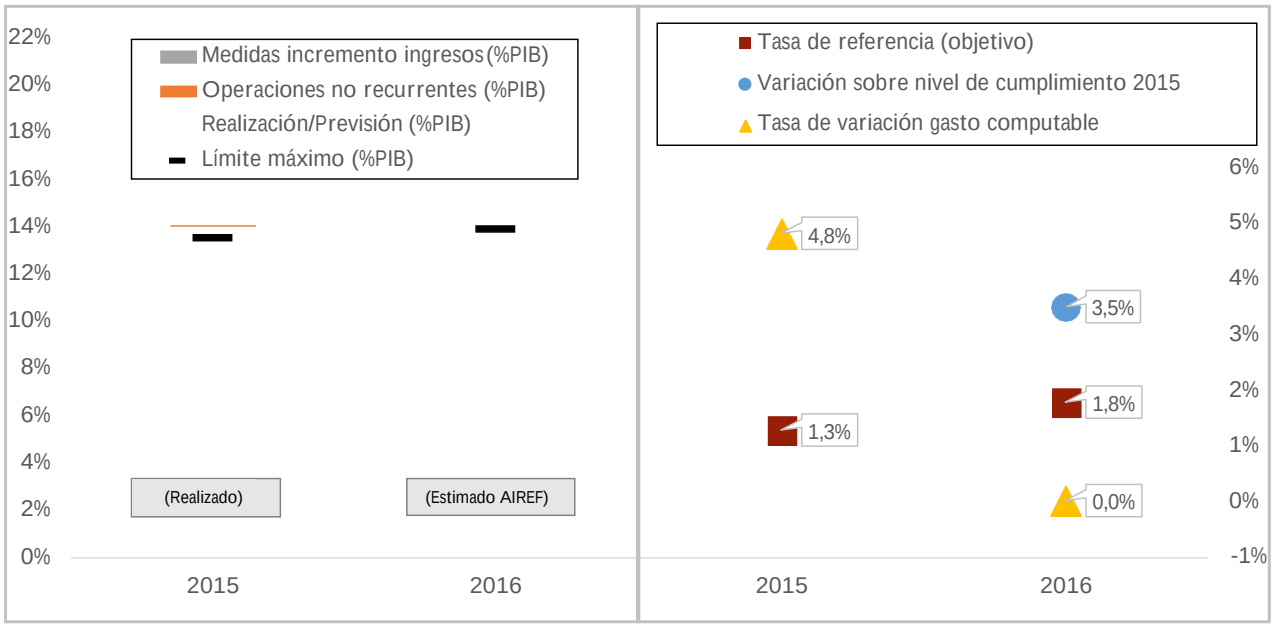
Comunidad de Castilla y León

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CASTILLA Y LEÓN.



La AIReF considera **factible** el cumplimiento del objetivo de la Comunidad de Castilla y León propuesto en la APE para 2016 y recogido en su PEF. Ha mejorado la probabilidad de cumplimiento del objetivo del -0,7% del PIB desde el análisis del presupuesto inicial debido al incremento de la liquidación definitiva de 2014 del sistema de financiación.

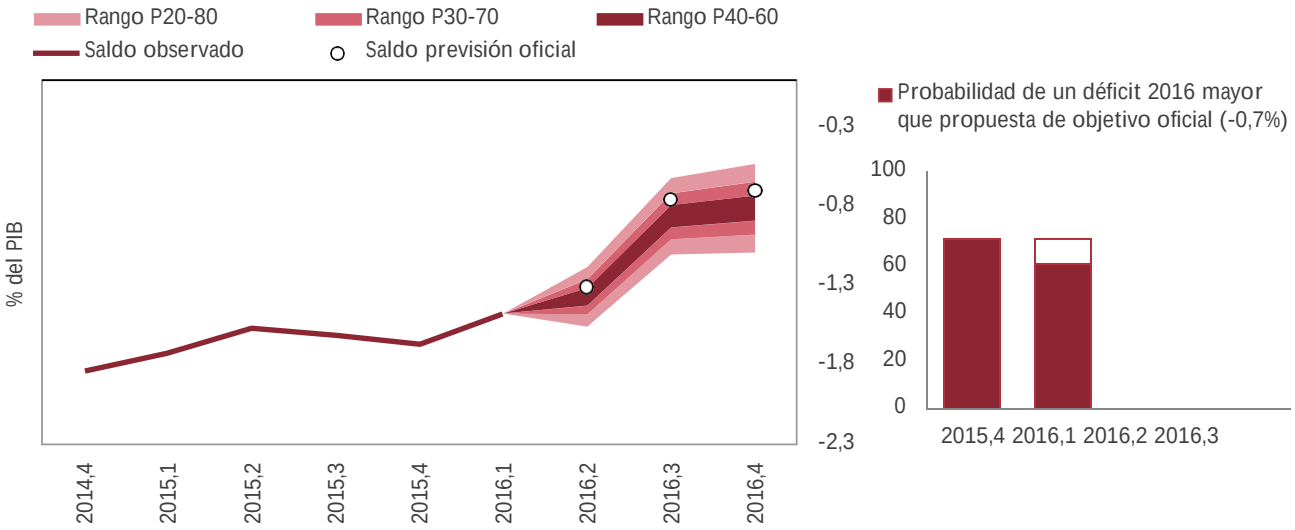
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CASTILLA Y LEÓN.



La AIReF considera que no existe riesgo para la CA de Castilla y León de incumplimiento de la regla de gasto para el ejercicio 2016, ya que la evolución esperada de su gasto, confirmada con los datos hasta la fecha, parece compatible con el cumplimiento de la tasa de referencia. El gasto computable estimado para 2016 crece un 3,5% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

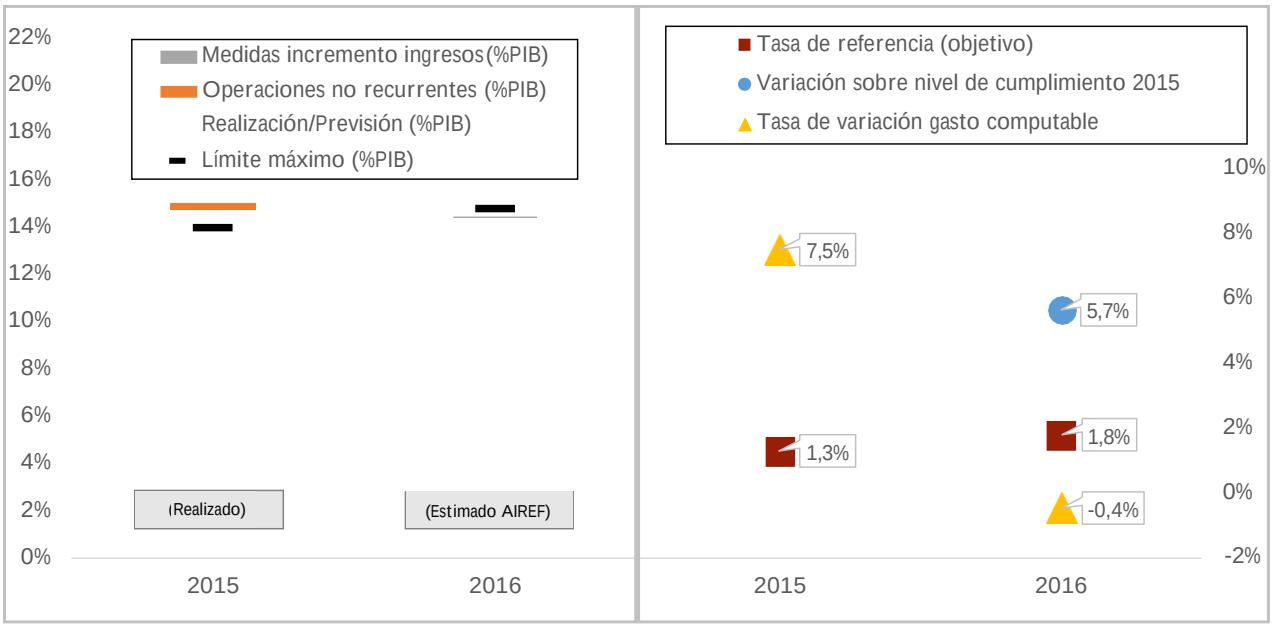
Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CASTILLA–LA MANCHA.



La AIReF estima **improbable** para la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016. Por otro lado, se ha mejorado la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial fundamentalmente porque con la flexibilización del objetivo tras el presupuesto aprobado, la CA ha aumentado ligeramente sus gastos y eliminado ciertas incertidumbres de su escenario de ingresos y por el incremento derivado de la liquidación definitiva del sistema de financiación del 2014, si bien la valoración no cambia. De igual modo, se mantiene la valoración indicada recientemente por la AIReF en la evaluación del PEF de la CA.

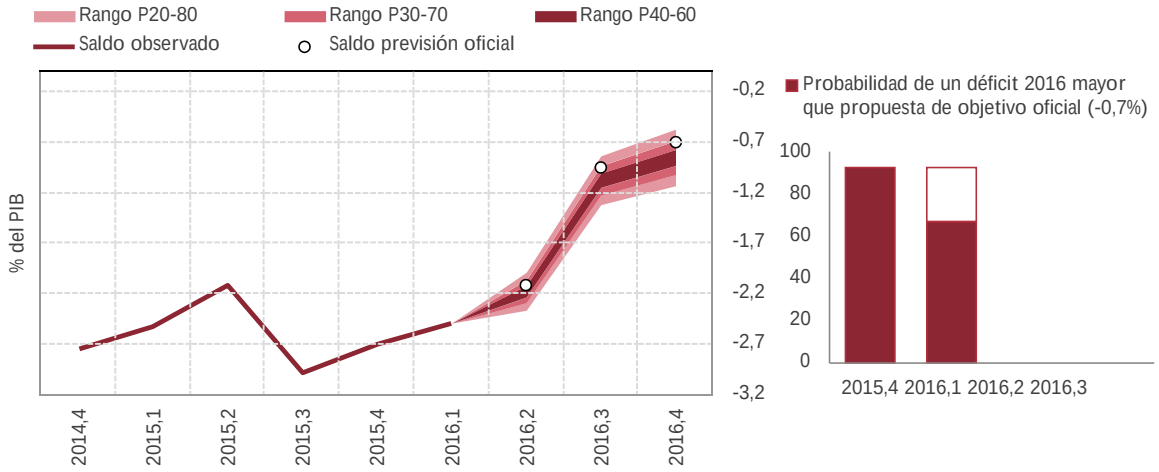
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CASTILLA – LA MANCHA.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para la CA de Castilla – La Mancha para el ejercicio 2016, fundamentalmente por el efecto favorable de las operaciones de 2015 no recurrentes. El gasto computable estimado para 2016 crece un 5,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

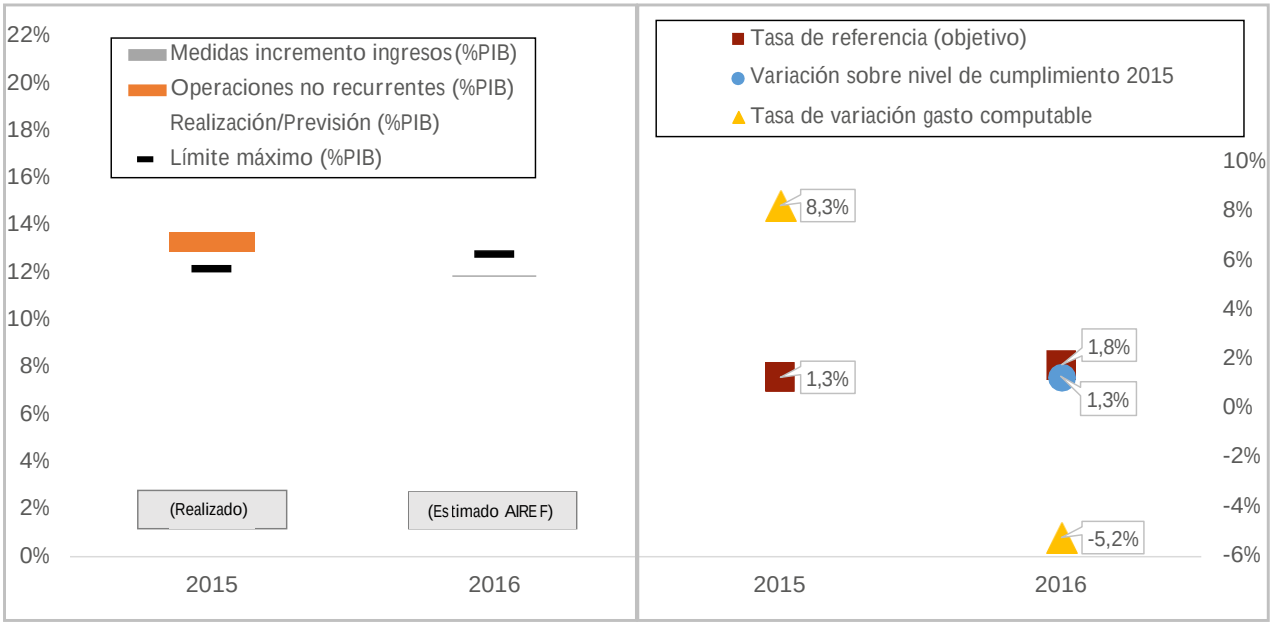
Comunidad Autónoma de Cataluña

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CATALUÑA.



La AIReF estima **improbable** el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016 para la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por otro lado, se ha mejorado notablemente la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial fundamentalmente por dos circunstancias que se desconocían en el análisis anterior: el importe final de la operación no recurrente (inversiones de APP) ha sido superior a la prevista inicialmente y el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente a 2014. No obstante, se mantiene la valoración de la AIReF indicada en la evaluación de su PEF, ya que se conocía en ese momento el efecto de la operación no recurrente.

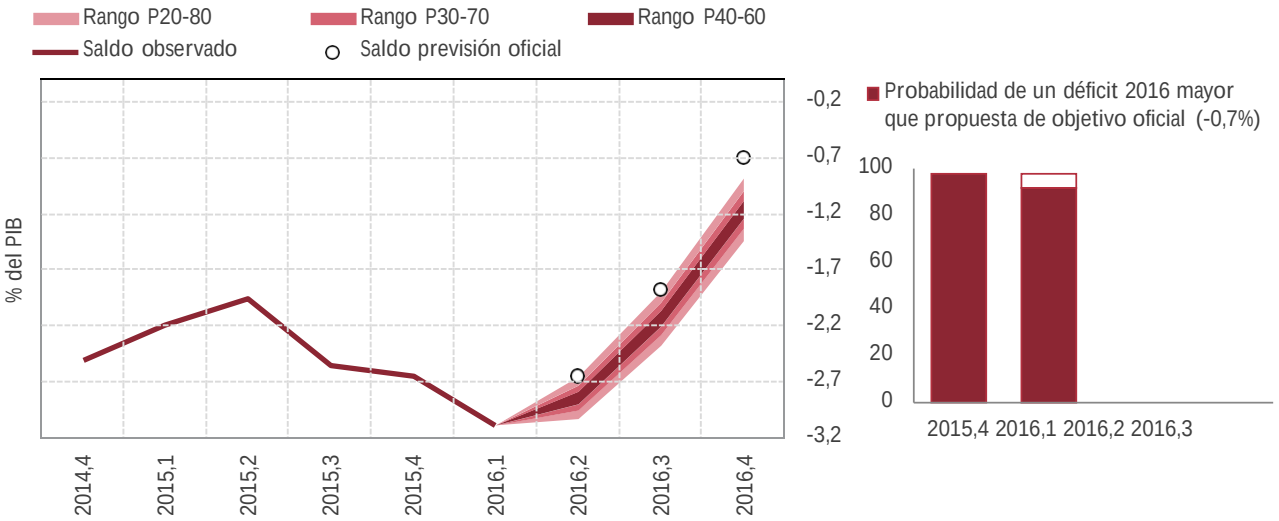
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CATALUÑA.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para la CA de Cataluña para el ejercicio 2016, fundamentalmente por el efecto muy favorable de las operaciones de 2015 no recurrentes. El gasto computable estimado para 2016 crece un 1,3% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

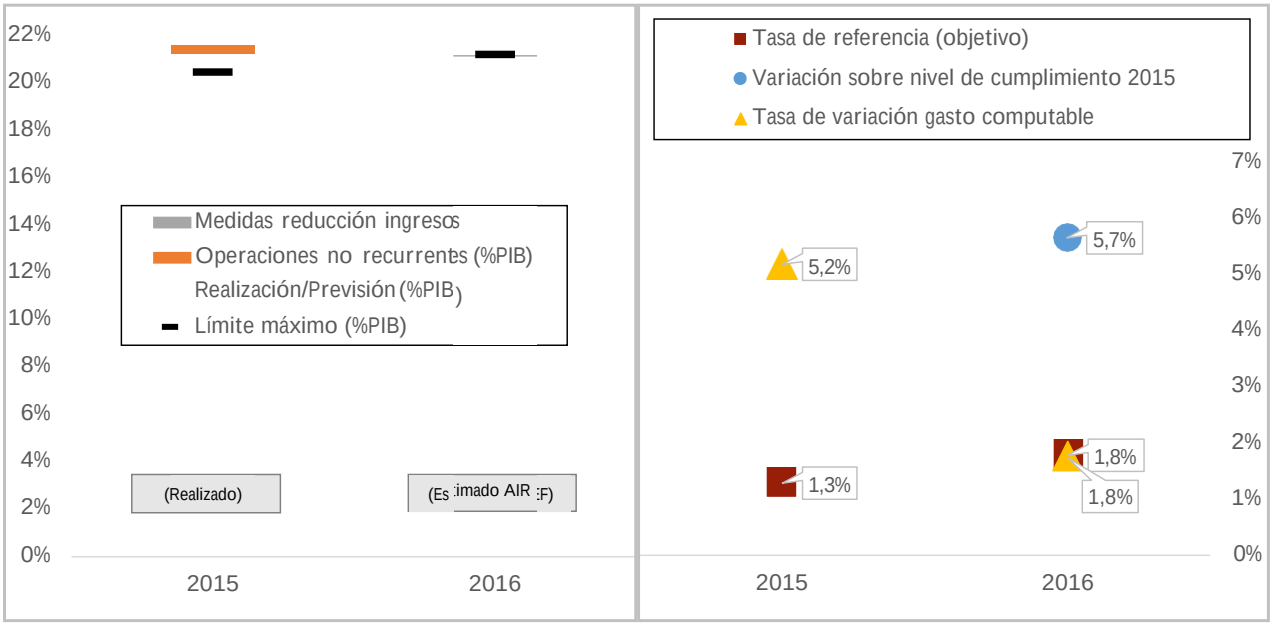
Comunidad Autónoma de Extremadura.

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). EXTREMADURA.



La AIReF considera **muy improbable** el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016 para la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se ha mejorado la probabilidad de cumplimiento desde el análisis del presupuesto inicial por la adopción de un AND de 0,2% PIB y el incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación de 2014. Por otro lado, los datos de abril ponen de manifiesto incertidumbres en la realización de ingresos previstos a percibir de la UE, que han empeorado la previsión de la AIReF manifestada en la evaluación del PEF de la CA.

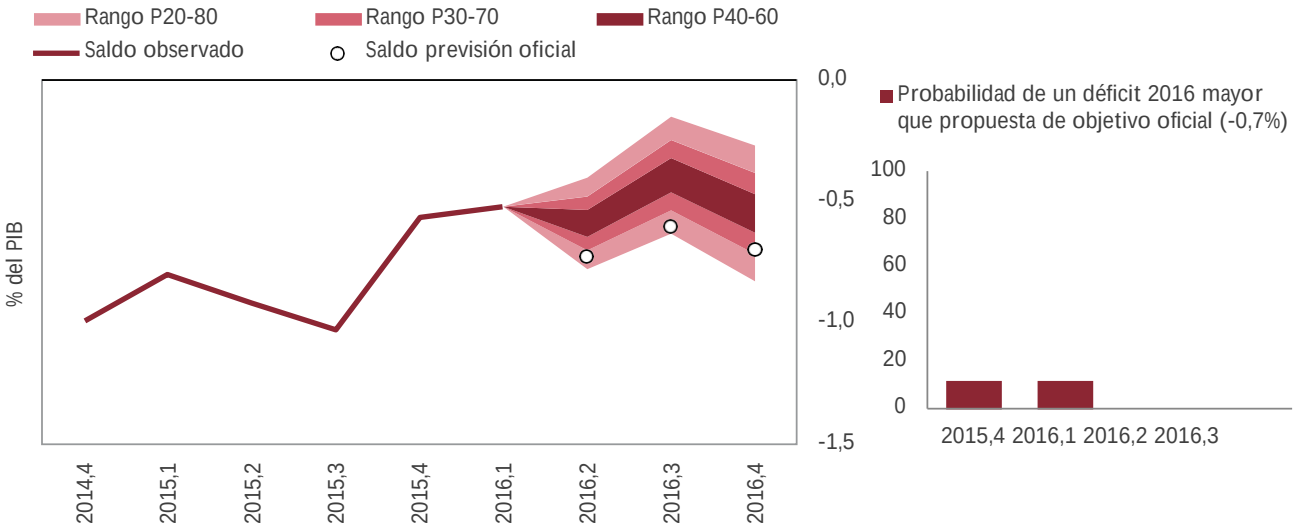
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. EXTREMADURA



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para la CA de Extremadura para el ejercicio 2016, fundamentalmente por el efecto favorable de las operaciones de 2015 no recurrentes. El gasto computable estimado para 2016 crece un 5,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

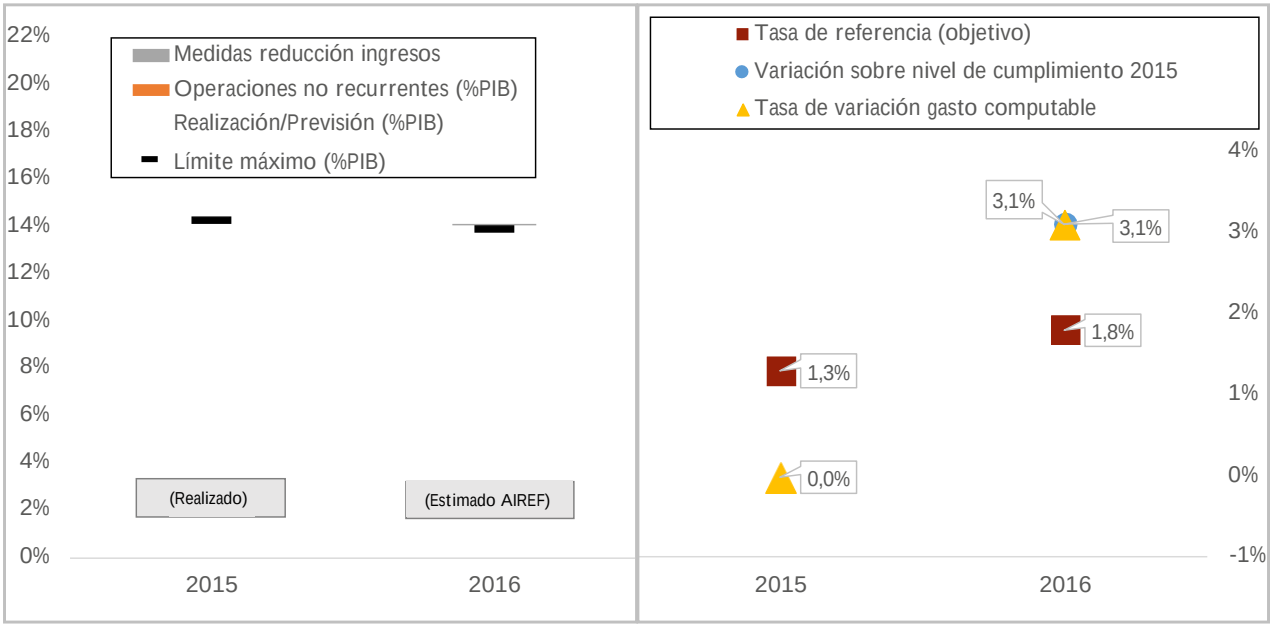
Comunidad Autónoma de Galicia

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). GALICIA.



La AIReF considera **probable** para la Comunidad Autónoma de Galicia el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016. Empeora la probabilidad de cumplimiento de un objetivo del -0,7% respecto a la situación del presupuesto inicial. Esta variación descansa en la actualización por la CA de sus previsiones de cierre, que se acercan a la senda propuesta por la APE, fundamentalmente mediante el incremento de su escenario de gastos, confirmándose la tendencia apreciada con los últimos datos publicados.

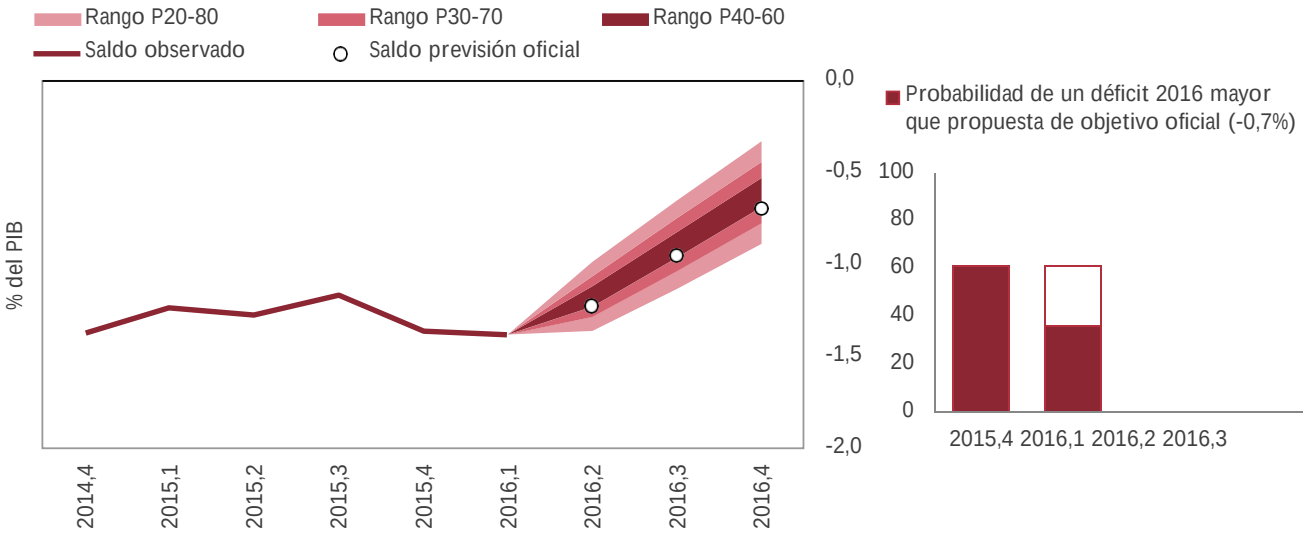
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. GALICIA.



La AIReF aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para Galicia, derivado de la evolución prevista del gasto, agravada por las medidas normativas de reducción de ingresos previstas por la CA para 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 3,1% respecto al nivel de 2015, ejercicio en el que cumplió dicha regla.

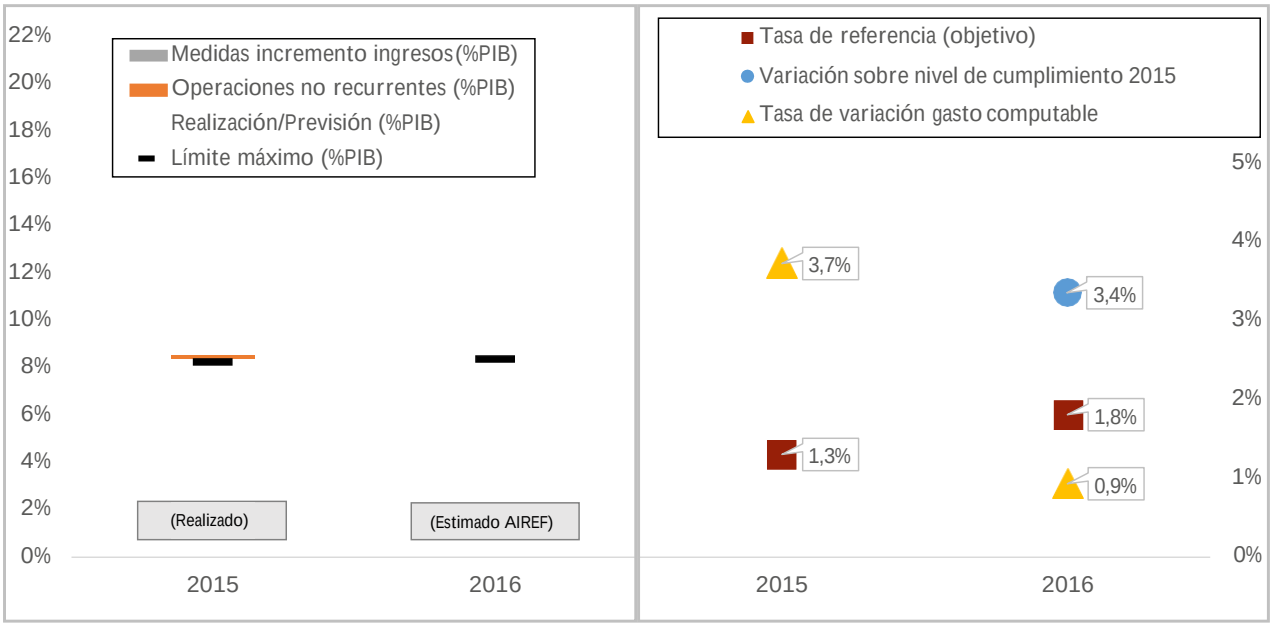
Comunidad de Madrid

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). MADRID.



La AIReF estima **probable** para la Comunidad de Madrid el cumplimiento del objetivo propuesto por la APE para 2016. Mejora notablemente la probabilidad de cumplimiento de este objetivo (-0,7% del PIB) respecto al presupuesto aprobado fundamentalmente por: la corrección a la baja de las previsiones de ingresos y gastos, aportación de información actualizada sobre medidas en el PEF y por el incremento derivado de la liquidación definitiva del sistema de financiación del 2014. Respecto a la valoración manifestada por la AIReF en la evaluación del PEF de la CA, se produce una mejora debida fundamentalmente al incremento de la liquidación definitiva del 2014 del sistema de financiación.

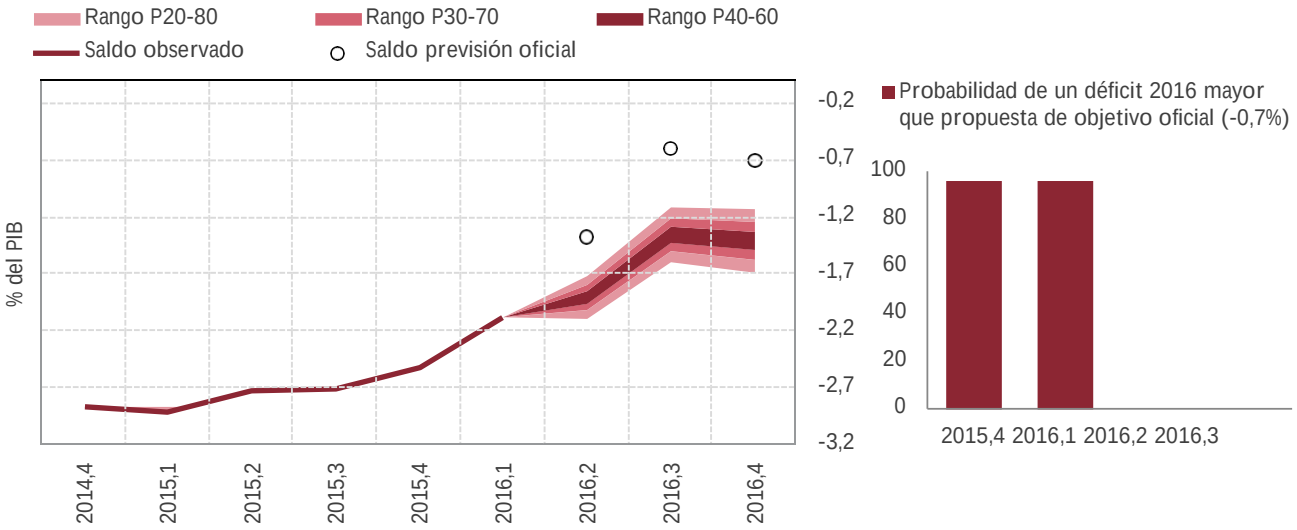
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. MADRID.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para este ejercicio para la Comunidad de Madrid. El gasto computable estimado para 2016 crece un 3,4% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

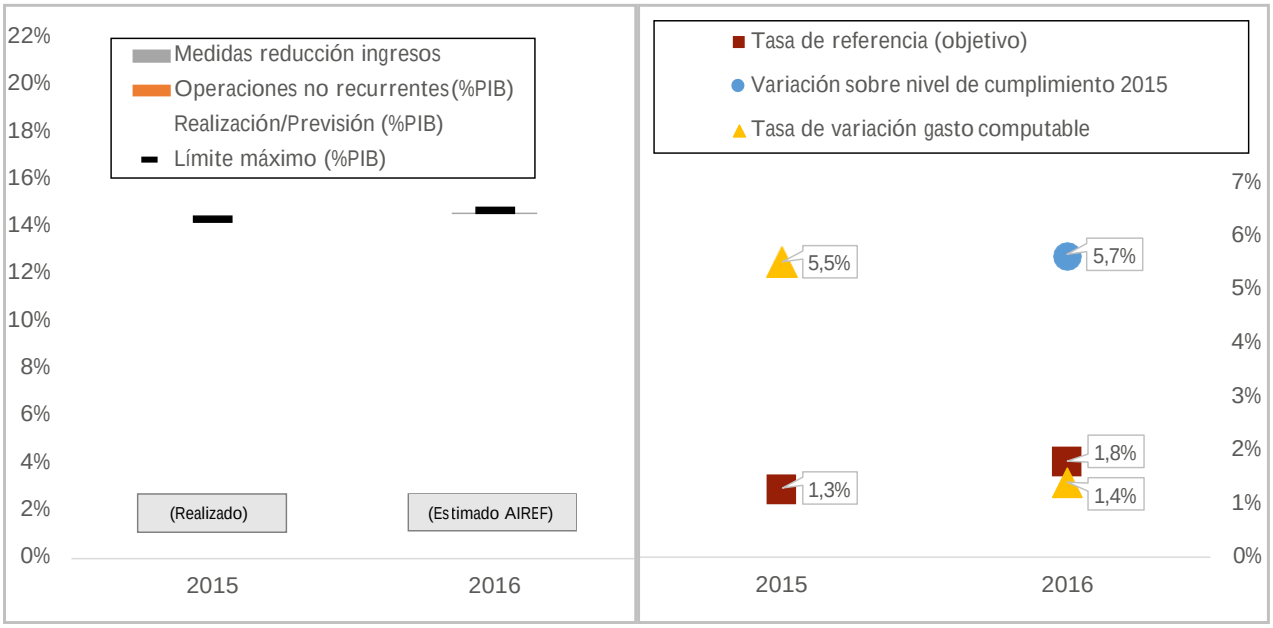
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). R. MURCIA.



La AIReF considera **muy improbable** que la Región de Murcia cumpla con el objetivo de déficit marcado por la APE para 2016. La probabilidad de cumplimiento de este objetivo (-0,7% del PIB) se ha reducido ligeramente desde el análisis del presupuesto aprobado, fundamentalmente porque la evolución de los gastos a abril manifiestan un crecimiento superior al previsto inicialmente por AIReF, por lo que empeora la previsión de cierre. Si bien, esta situación ya se alertó en la evaluación de la AIReF del PEF 2016-2017 de la CA, que no obstante ha sido mejorada ligeramente por el incremento de la liquidación definitiva de 2014.

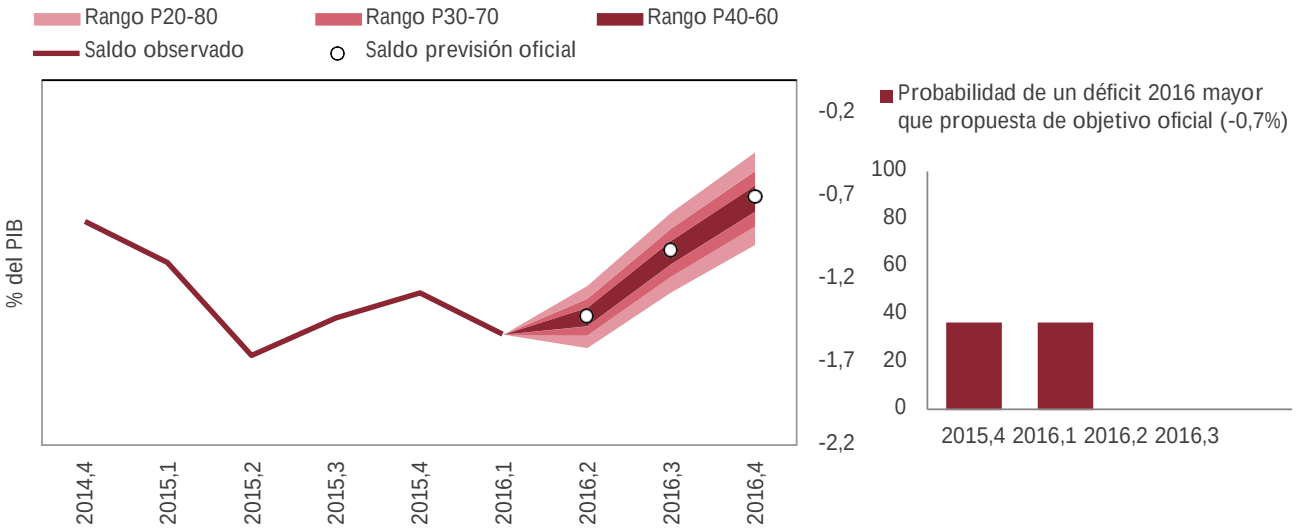
GRÁFICO C2.GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. R.MURCIA.



La AIReF considera que no existe riesgo para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de incumplimiento de la regla de gasto para el ejercicio 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 5,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

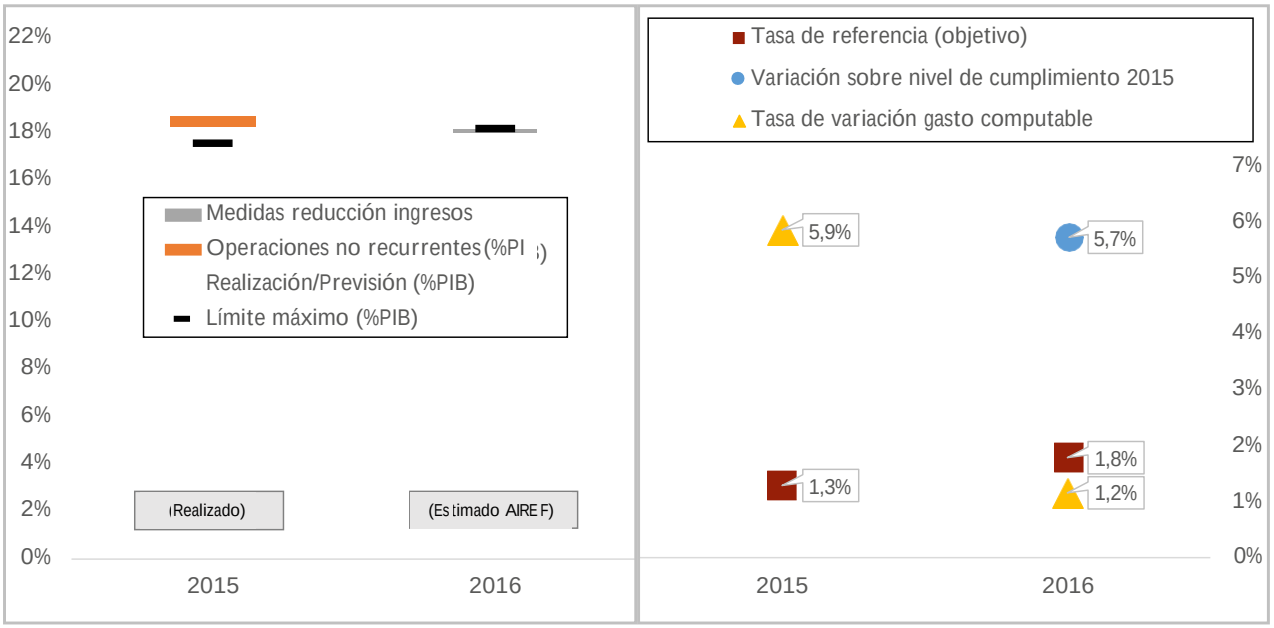
Comunidad Foral de Navarra

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). CF. NAVARRA.



La AIReF estima **factible** el cumplimiento de las previsiones de déficit para 2016 de la Comunidad Foral de Navarra, manteniendo por tanto la valoración efectuada en la evaluación del PEF 2016-2017. No obstante, la probabilidad de cumplimiento del objetivo se ha reducido ligeramente respecto de la estimada para el presupuesto inicial, que recogía un objetivo del 0,3% del PIB. Esta flexibilización se concretó tanto en la corrección a la baja de las previsiones de ingresos como en una tendencia creciente del gasto.

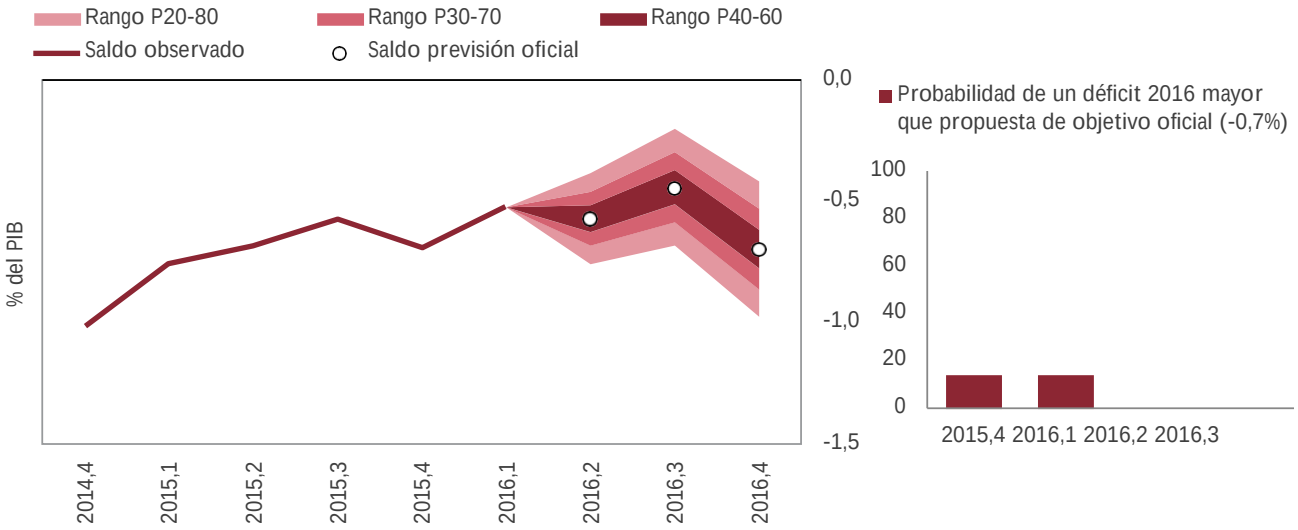
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. CF.NAVARRA.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la Regla de Gasto en 2016 por parte de la Comunidad Foral de Navarra, si bien la evolución de los gastos observada con los datos a la fecha, de consolidarse, podría comprometer el objetivo. El gasto computable estimado para 2016 crece un 5,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

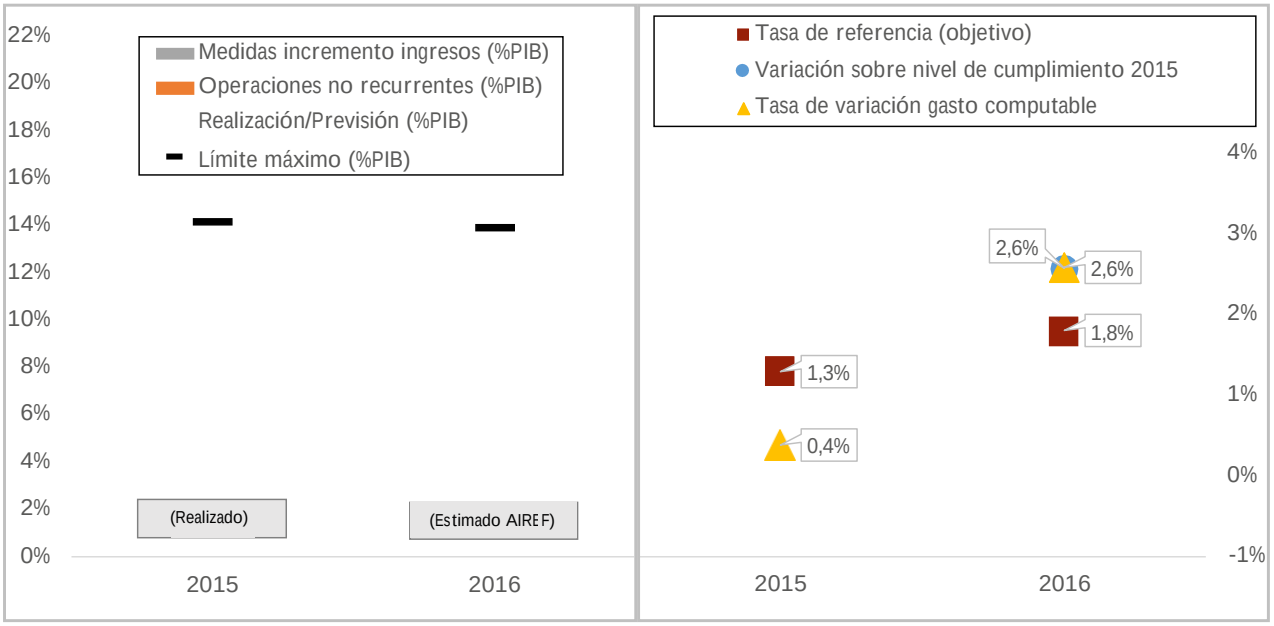
Comunidad Autónoma del País Vasco

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). PAÍS VASCO.



La AIReF considera **factible** para la Comunidad Autónoma del País Vasco el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE para 2016 del -0,7% del PIB. Empeora notablemente la probabilidad de cumplimiento de este objetivo desde el análisis del presupuesto aprobado, diseñado bajo un escenario del -0,3% del PIB, fundamentalmente por la revisión significativa a la baja que ha realizado la CA en los ingresos a percibir por las Diputaciones Forales.

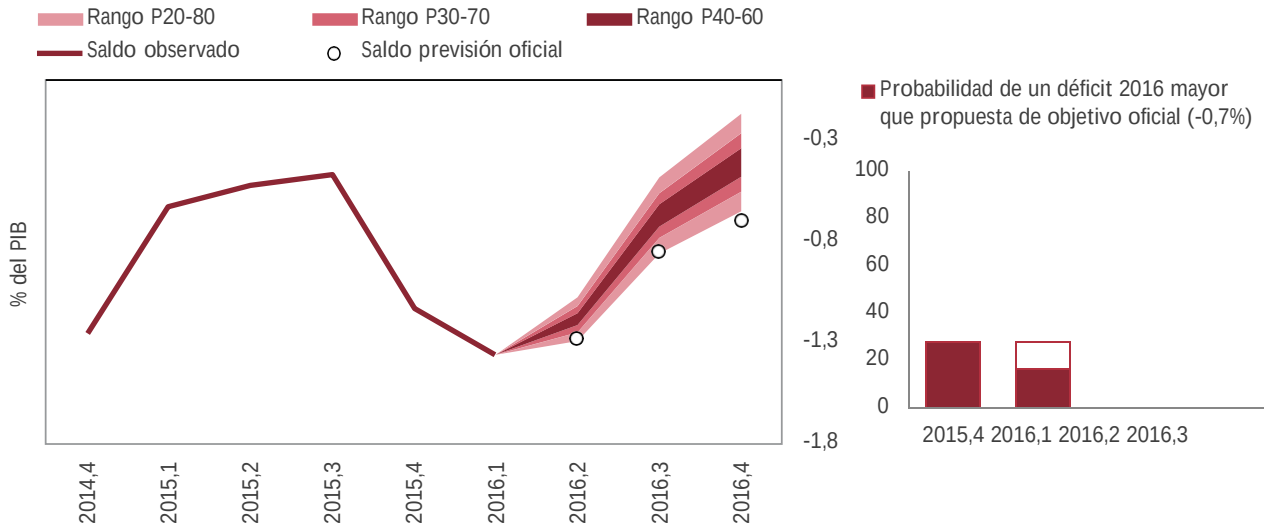
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. PAÍS VASCO.



La AIReF aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para el País Vasco, principalmente por la evolución del gasto manifestada en los datos de abril. El gasto computable estimado para 2016 crece un 2,6% respecto al nivel de 2015, ejercicio en el que cumplió dicha regla.

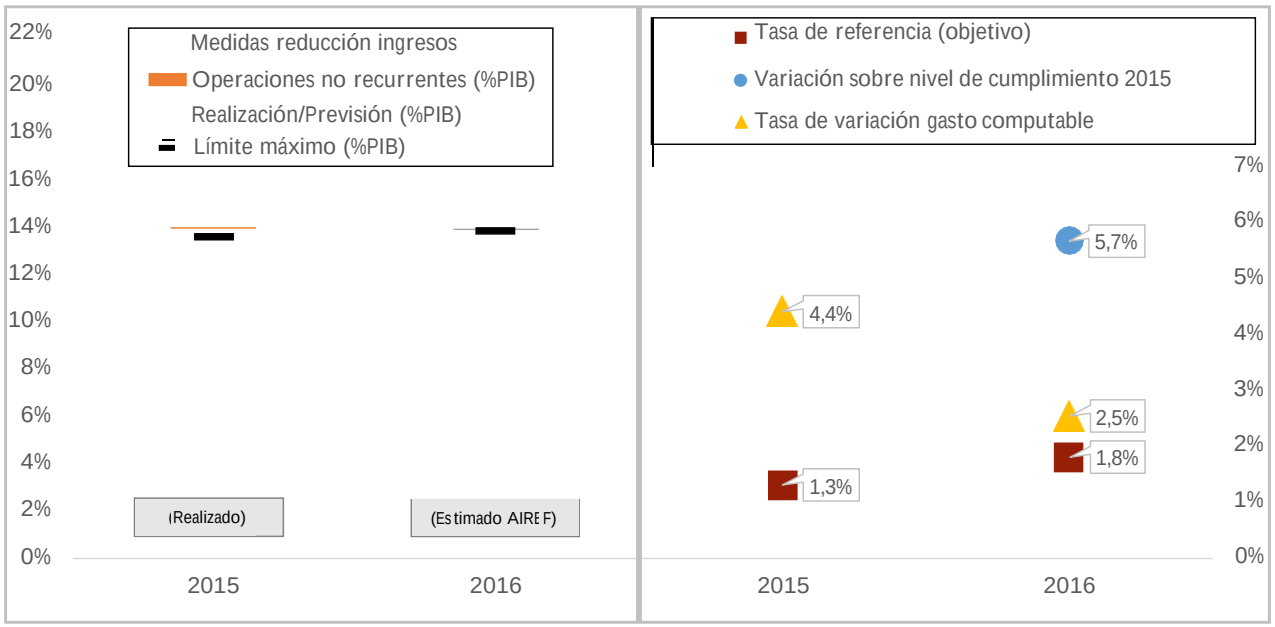
Comunidad Autónoma de La Rioja

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). LA RIOJA.



La AIReF considera **muy probable** que la Comunidad Autónoma de La Rioja alcance en 2016 un nivel de déficit inferior al planteado en la propuesta de objetivos de la APE. La probabilidad de cumplimiento del objetivo se ha incrementado respecto de la estimada para el presupuesto inicial, pese a la variación que el nuevo objetivo planteado supone respecto del considerado en el presupuesto aprobado, pues las previsiones de crecimiento del gasto son prudentes. Se mantiene la valoración efectuada en la evaluación del PEF 2016-2017 de la CA.

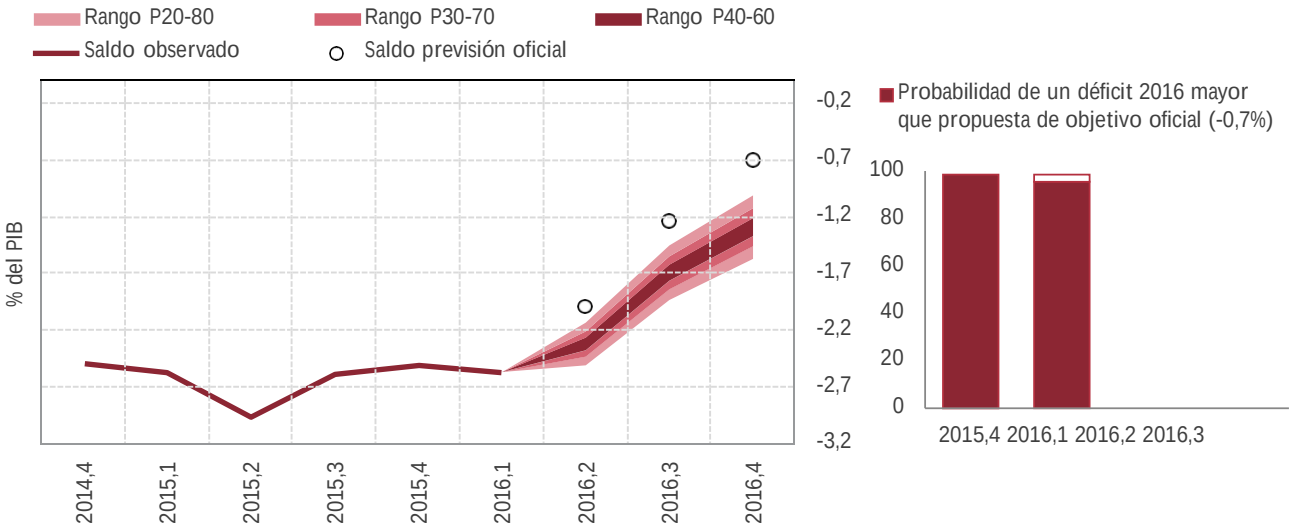
GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. LA RIOJA.



Con los últimos datos de ejecución publicados, se aprecia que la evolución del gasto de la CA de La Rioja pone en riesgo el cumplimiento de la regla de gasto para este ejercicio, agravado por las medidas normativas de reducción de ingresos previstas por la CA para 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 5,7% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.

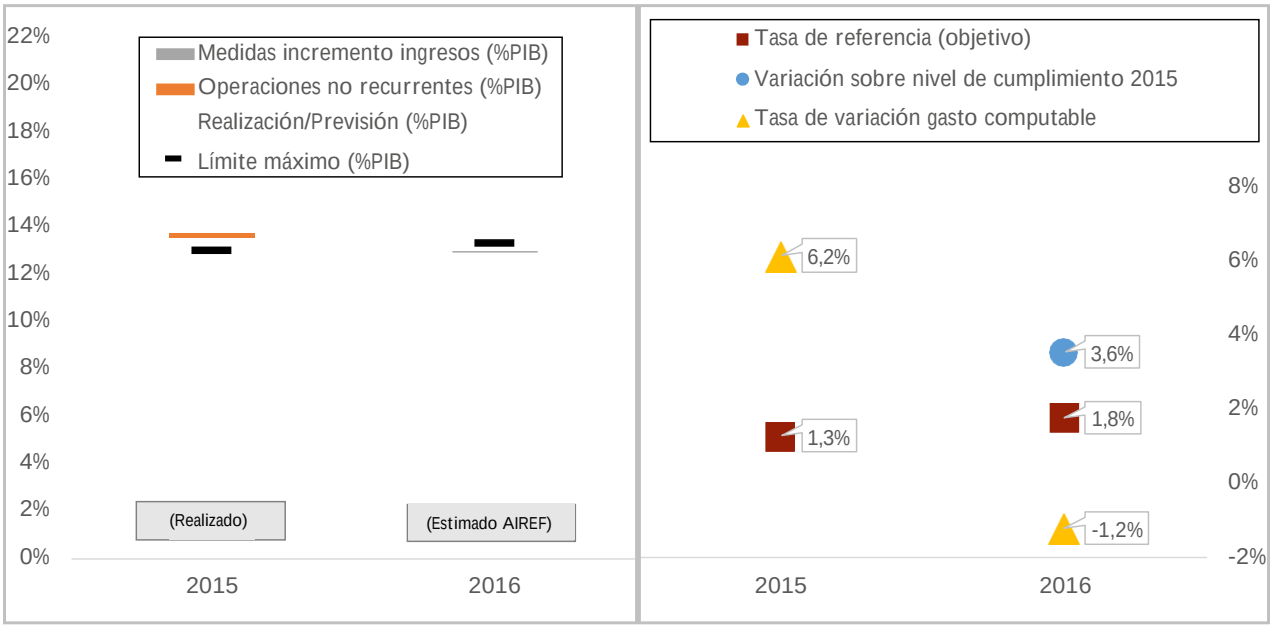
Comunitat Valenciana

GRÁFICO C1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016 (% PIB). C.VALENCIANA.



La AIReF considera **muy improbable** que la Comunitat Valenciana cumpla con el objetivo de déficit marcado por la APE para 2016. La probabilidad de incumplimiento, siendo muy alta, se ha reducido ligeramente desde el análisis del presupuesto inicial. Dicha reducción se ha debido fundamentalmente al incremento de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente a 2014. Se mantiene para 2016 la valoración de la evaluación del PEF 2016-2017 de la CA.

GRÁFICO C2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (%PIB) Y TASA DE VARIACIÓN. C.VALENCIANA.



La AIReF no aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016 para la Comunitat Valenciana, debido fundamentalmente al margen que ofrecen las operaciones de 2015 que previsiblemente no tendrán lugar en 2016. El gasto computable estimado para 2016 crece un 3,6% respecto al nivel de cumplimiento de 2015.