# INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2019

INFORME 33/19

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

# ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN ..... 11
2 OBJETO Y ALCANCE ..... 13
3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ..... 15
3.1 Entorno macroeconómico ..... 15
3.1.1 Evolución reciente de la economía española ..... 15
3.1.2 Previsión para 2019 ..... 16
3.2 Conjunto de las Administraciones Públicas ..... 18
3.3 Administración Central ..... 21
3.3.1 Previsión de recursos no financieros ..... 23
3.3.2 Impuestos en caja antes de cesión a las Administraciones Territoriales. ..... 24
3.3.3 Previsión de gastos ..... 29
3.4 Fondos de la Seguridad Social ..... 35
3.5 Comunidades Autónomas ..... 42
3.5.1 Objetivo de estabilidad ..... 42
3.6 Corporaciones Locales ..... 49
4 REGLA DE GASTO ..... 55
4.1 Administración Central ..... 56
4.2 Comunidades Autónomas ..... 58
4.3 Corporaciones Locales ..... 63
5 DEUDA PÚBLICA ..... 67
5.1 Conjunto de las Administraciones Públicas ..... 67
5.1.1 Evolución reciente y visión de medio plazo ..... 67
5.1.2 Cumplimiento del objetivo de deuda ..... 68
5.1.3 Análisis de sostenibilidad ..... 69

5.2 Comunidades Autónomas ..... 70
5.3 Corporaciones Locales ..... 75
6 RECOMENDACIONES ..... 79
6.1 Administración Central ..... 79
6.1.1 Recomendaciones nuevas ..... 79
6.1.2 Recomendaciones vivas ..... 80
6.2 Comunidades Autónomas ..... 81
6.2.1 Recomendaciones nuevas ..... 81
6.2.2 Recomendaciones nuevas recogidas en los informes individuales de CC.AA. ..... 83
6.3 Corporaciones Locales ..... 85
6.3.1 Recomendaciones vivas ..... 85
6.3.2 Recomendaciones recogidas en el informe de evaluación individual ..... 85

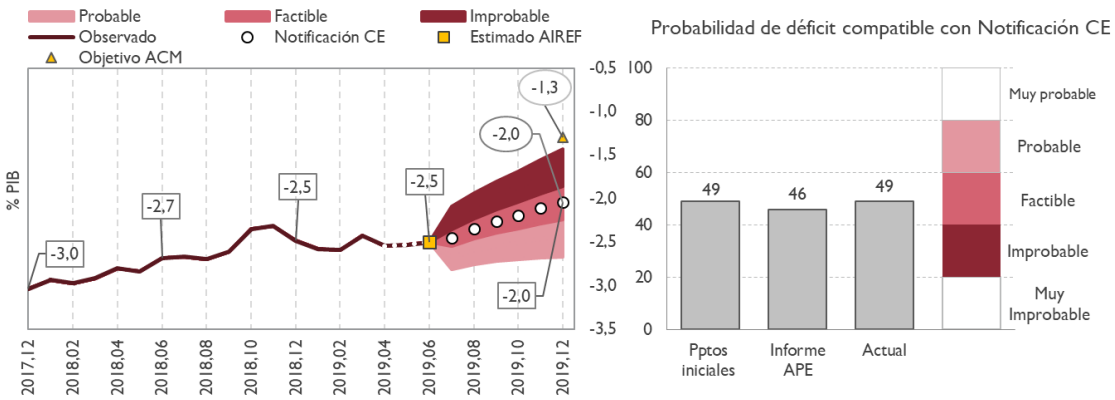
# RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de este informe es valorar la probabilidad de cumplimiento en 2019 de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de las distintas Administraciones Públicas (AA.PP.) La AIReF ya se ha pronunciado anteriormente sobre esta probabilidad en el Informe sobre los presupuestos iniciales de las AA.PP. y en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2019 – 2022, publicados en los meses de abril y mayo respectivamente.

En esta ocasión, la AIReF actualiza sus previsiones teniendo en cuenta la ejecución presupuestaria de casi todo el primer semestre del ejercicio, la información facilitada por cada una de las administraciones respecto a sus previsiones de cierre y los datos remitidos por el Ministerio de Hacienda con trascendencia no solo en el resultado de la Administración Central, sino también en el del resto de los subsectores.

A la luz de la nueva información analizada, la AIReF sitúa el déficit del conjunto de las AA.PP. para 2019 en el entorno del 2% del PIB, ligeramente inferior a los pronunciamientos de abril y mayo, manteniéndose la factibilidad de alcanzar la previsión notificada el 31 de marzo de 2019 a la Comisión Europea. De confirmarse esta estimación, las AA.PP. reducirían el déficit en un 0,5% del PIB respecto al registrado en 2018. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en esta cifra están incluidas operaciones no recurrentes con un importe estimado para 2019 de cuatro décimas de PIB. Depurado del efecto de estas operaciones el ajuste realizado sería de un 0,6% del PIB y el punto de partida que debería tomarse a la hora de fijar los objetivos de déficit para el próximo trienio sería un -1,6% del PIB que es el déficit subyacente al cierre previsto del -2%.

TOTAL AA.PP. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)




La mejora en las previsiones del escenario central de AIReF viene impulsada por los datos positivos de la campaña de renta 2018; la buena marcha de las cotizaciones sociales, con un crecimiento previsto de entorno a un 7,5%; y la revisión a la baja de la proyección del gasto en intereses de acuerdo con la reducción de los costes de las últimas emisiones de deuda del Tesoro y la evolución más favorable de la curva de tipos.

El efecto conjunto de estos factores tiene una incidencia de casi tres décimas de PIB lo que permite absorber, con un reducido margen neto positivo, la revisión a la baja realizada en la previsión de otras figuras tributarias y fondos de la UE así como la subida en la evolución prevista de los gastos que afecta, principalmente, a las Administraciones Territoriales.

La disminución en las previsiones de los ingresos tributarios supone una décima de PIB y afecta particularmente al IVA, Impuesto sobre Sociedades (IS) e Impuestos sobre los productos en los que se incluyen los Impuestos Especiales y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Las mayores devoluciones de IVA, la traslación de 2018 a 2019 de una sentencia que afecta negativamente a las previsiones del IS, y los datos de ejecución hasta la fecha, son los principales condicionantes de esta revisión. Con menor importancia cuantitativa en el conjunto de las AA.PP. se ha revisado también la incidencia negativa que en la recaudación del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) tiene la aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de mayo de 2017. Respecto a la disminución en las previsiones de los fondos de la UE, el mayor desglose de los fondos de la UE que las CC.AA. obtuvieron en 2018 como consecuencia de la liquidación final de los Programas Operativos 2007-2013, han permitido identificar con

mayor exactitud aquellos que han tenido carácter excepcional y que no se va a replicar en 2019.

Por el lado de los gastos, la revisión al alza afecta principalmente a los gastos corrientes (personal, conciertos y otros gastos de funcionamiento) de las CC.AA. y de inversión de las CC.LL. También se ha revisado al alza el gasto en transferencias sociales en línea con la evolución registrada en el número de pensiones en la primera mitad del año.

Si bien la actualización de estas estimaciones de cierre tienen un escaso impacto en el conjunto de las AA.PP. sí ha afectado de manera desigual a los distintos subsectores, registrándose, en términos generales, una mejora en las previsiones de la AC y Fondos de la Seguridad Social (FSS) y un empeoramiento en las CC.AA. y CC.LL. Adicionalmente, la distribución por subsectores del escenario central de AIReF se ha modificado de acuerdo con la información facilitada por el Ministerio de Hacienda (MINHAC) respecto a la no modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. En consecuencia, la valoración y análisis de la AIReF se ha efectuado considerando un escenario de flujos de fondos de financiación actualizados con la previsión de ingresos de la AIReF y sin incluir ningún ingreso adicional por la neutralización del SII del IVA, adoptado en 2017, en la liquidación de estos recursos[1].

REVISIÓN ESCENARIO DE CIERRE (EN % DE PIB)

| | Cierre 2018 | 2019 AIReF Presupuestos iniciales | 2019 AIReF Cumplimiento esperado (con cambio SII) | 2019 AIReF Cumplimiento esperado (sin cambio SII) |
|---|---|---|---|---|
| AC | -1,4 | -1,0 | -0,8 | -0,6 |
| FSS | -1,4 | -1,4 | -1,3 | -1,3 |
| CCAA | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,5 |
| CCLL | +0,5 | +0,5 | +0,4 | +0,4 |
| AAPP | -2,5 | -2,1 | -2,0 | -2,0 |

[1] Ver Recuadro 1 del Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP: proyecto PGE 2019

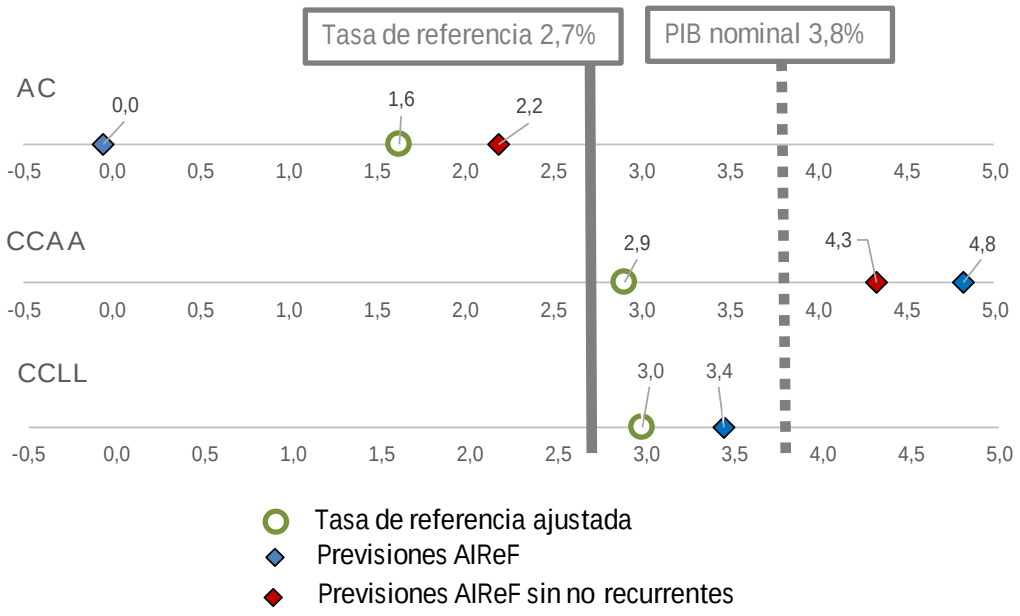
La AIReF sitúa el nivel de deuda a finales de 2019, tres décimas de PIB por encima de las previsiones contenidas en la APE 2019-2022. En este ámbito la AIReF sigue constatando que el sistema de fijación de objetivos anuales actual adolece de numerosas deficiencias y no ofrece una visión adecuada de sostenibilidad a medio plazo de la senda de deuda.

OBJETIVOS Y PREVISIONES DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)

| Objetivos de deuda PDE (% PIB) | 2018 | | 2019 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Acuerdo CM Julio 2017 | Cierre | Acuerdo CM Julio 2017 | APE 2019-2022 | AIReF |
| Administración Central y Seguridad Social | 70.8 | 70.7 | 69.5 | .. | 70.6 |
| Comunidades Autónomas | 24.1 | 24.3 | 23.3 | .. | 23.7 |
| Entidades Locales | 2.7 | 2.1 | 2.6 | .. | 1.9 |
| Total AAPP | 97.6 | 97.1 | 95.4 | 95.8 | 96.1 |

Respecto a la regla de gasto, la AIReF considera que sólo la cumplirá la AC. En el ámbito territorial, el riesgo más elevado se aprecia en las CC.AA. con un incremento del gasto computable por encima del crecimiento del 3,8% del PIB nominal. Sin embargo, la corrección de las operaciones no recurrentes llevaría a un incumplimiento también de la AC cuya tasa de referencia, corregida de las medidas normativas de reducción de impuestos, se sitúa en el 1,6%.

REGLA DE GASTO (TASA DE VARIACIÓN)



Además, en relación con esta regla la AIReF ha observado que los criterios de imputación de los fondos de la UE distorsionan significativamente la evolución del gasto computable autonómico, a pesar de que en teoría su efecto debería ser neutro si la corriente de ingresos y gastos estuviera acompasada. Así, la tasa de variación del gasto computable pude alterarse hasta en 5 puntos en el caso de las CC.AA. perceptoras en mayor medida de estos fondos.

Por último, la AIReF formula recomendaciones al Ministerio de Hacienda dirigidas a fortalecer el marco fiscal y la exigibilidad del cumplimiento de los objetivos, evitando la incertidumbre en los supuestos y criterios aplicables en su medición y corrigiendo las distorsiones apreciadas en el cálculo de la regla de gasto. Asimismo, recomienda que, con carácter general, se ajuste la ejecución presupuestaria al nuevo escenario de ingresos afectado, en su reparto entre subsectores, por la no compensación del SII del IVA.

De manera particular, la AIReF ha formulado recomendaciones concretas a aquellas administraciones con riesgo de incumplimiento de los objetivos.

En concreto, recuerda la recomendación ya formulada en anteriores informes sobre la necesidad de implementar un sistema de seguimiento y alerta temprana en el ámbito de la AC, en la medida en que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) solo contempla un procedimiento específico para las Administraciones Territoriales.

Asimismo, la evolución registrada y prevista del gasto autonómico y local, motiva que la AIReF recomiende la adopción de medidas a algunas administraciones territoriales, así como la activación por parte del MINHAC de los mecanismos preventivos de la LOEPSF en los términos de su artículo 19:

- CC.AA:
    - Por desviaciones previstas tanto en el objetivo de déficit como en el crecimiento del gasto: Murcia, Comunitat Valenciana e Illes Balears. Estas comunidades están en un proceso de elaboración/aprobación de un Plan económico-financiero (PEF 2019-2020) y por lo tanto, no procede la aplicación de medidas preventivas, sino que será en el marco del PEF donde tendrán que ajustar su escenario fiscal.
    - Por el elevado crecimiento de sus gastos que oscila entre el 5 y el 8%, una vez descontadas las operaciones no recurrentes y la distorsión de los fondos de la UE: Canarias, Madrid y Navarra.
- CC.LL:
    - Por el fuerte incremento registrado y previsto en los gastos, con tasas de variación en el entorno del 10%: Ayuntamientos de

Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria y Madrid; y el Cabildo Insular de Tenerife.

- Por presentar elevados riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales en 2019 (déficits recurrentes), consecuencia del crecimiento de su gasto por encima del 8% a pesar de tratarse de ayuntamientos con problemas estructurales de sostenibilidad: Almonte, Jaén, Jerez de la Frontera, Parla y Navalcarnero.

# 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[2].

Tras el informe sobre presupuestos iniciales 2019 publicado en abril, el presente informe actualiza el pronunciamiento sobre el cumplimiento de las reglas fiscales por las AA.PP. Posteriormente en mayo, la AIReF publicó su informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad que contenía un análisis de medio plazo centrado en el conjunto de las AA.PP. Desde la publicación del anterior informe, se incorporan al análisis toda la nueva información publicada y facilitada por las AA.PP. sobre la ejecución de sus presupuestos en este año y previsiones de cierre, así como la evolución del entorno macroeconómico. Aunque se han producido elecciones en todos los niveles de administración, los nuevos gobiernos se encuentran todavía en proceso de formación más o menos avanzado según los casos. En consecuencia, no se han producido cambios relevantes en la orientación de la política fiscal desde el último informe.

[2] 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 OBJETO Y 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 2019. En esta valoración que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013, tomará en consideración la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y en el año anterior, se identificarán los posibles riesgos de incumplimiento para cada uno de los agentes que conforman el sector de las Administraciones Públicas.

En particular, se han analizado:

- ✓ El subsector Administración Central (AC).
- ✓ El subsector Fondos de la Seguridad Social (FSS)[3].
- ✓ El subsector Comunidades Autónomas (CCAA) y cada una de ellas.
- ✓ El subsector Corporaciones Locales (CCLL).
- ✓ Además del subsector CCLL, han sido objeto de evaluación individual las 24 grandes entidades locales que ya vienen siendo analizadas en anteriores informes: los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca y las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. Por otra parte, avanzando en la evaluación de la sostenibilidad local, se han analizado los 24 ayuntamientos con riesgos en su sostenibilidad a medio plazo según la metodología seguida en anteriores informes.
- ✓ El análisis del riesgo por subsectores se completa con una visión global de la situación para el conjunto de Administraciones Públicas (AA.PP.).

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

- ✓ Presupuesto inicial y previsión de liquidación del 2019 en términos de contabilidad nacional de las Administraciones Públicas.

[3] 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).

- ✓ Información necesaria para evaluar el cumplimiento de la regla de gasto en todos los subsectores.
- ✓ Información completa y actualizada del impacto de los principales pasivos contingentes, principalmente sentencias que pudieran incidir en el déficit de 2019.

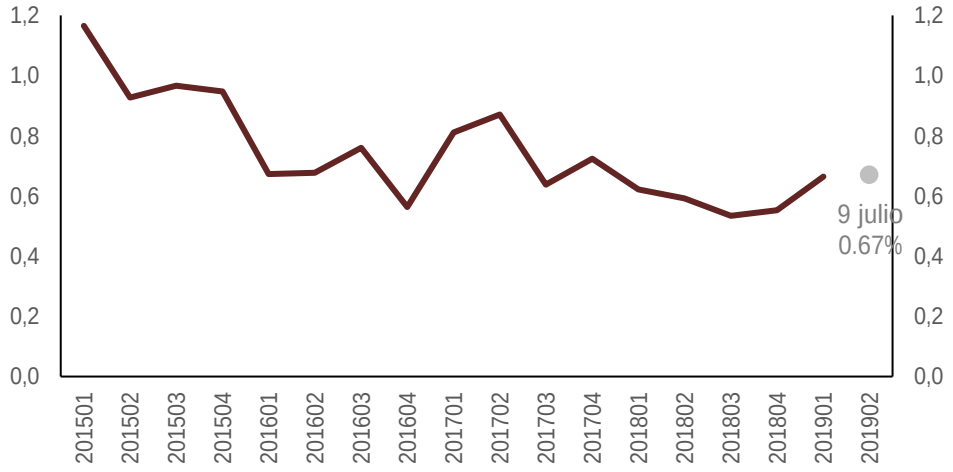
# 3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

## 3.1 Entorno macroeconómico

### 3.1.1 Evolución reciente de la economía española

Durante la primera mitad de 2019 la economía española ha continuado mostrando tasas de crecimiento sólidas, prácticamente en línea con lo observado a finales de 2018. Los datos de la contabilidad nacional trimestral arrojaron un avance intertrimestral del Producto Interior Bruto del 0,7%, una décima superior al registro del trimestre precedente. Ello, unido a la señal proporcionada por la información coyuntural más reciente (ver gráfico 1 para las previsiones del modelo MIPred para el segundo trimestre), apunta a un crecimiento prácticamente constante a tasas sólidas en los primeros trimestres del año, y que se traduce en tasas interanuales del 2,4% y del 2,5% para el primer y segundo trimestre, respectivamente.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN. (TASAS INTERTRIMESTRALES)




Fuente: AIReF.

El crecimiento en la primera mitad del año ha venido apoyado fundamentalmente en la demanda nacional, junto con una contribución ligeramente positiva, aunque en desaceleración, de la demanda externa. El crecimiento observado en el primer trimestre, al igual que los previstos para

el segundo y tercer trimestres[4], se caracteriza por el empuje del gasto en consumo privado, que se sustentaría principalmente sobre la posición y las favorables condiciones financieras de las familias, así como sobre la creación de empleo. El consumo público mantendría una evolución interanual estable y con crecimiento inferior al del PIB. Tras la sorpresa positiva del primer trimestre, la formación de capital productivo habría moderado sensiblemente su avance en el segundo trimestre del año, para recuperar un tono vigoroso en el tercer trimestre. En lo referente a la demanda externa, el crecimiento de tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios se ha debilitado, pero AIReF espera retomen una senda de crecimiento más sólida, en línea con la observada en 2018, salvo que la persistencia en la incertidumbre de los flujos comerciales internacionales y la debilidad de la demanda de los principales socios comerciales empañen esta previsión. Aun así, la demanda externa seguirá contribuyendo positivamente al crecimiento agregado, debilitando su contribución según avance el ciclo.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2019T2 Y 2019T3 EN TIEMPO REAL (TASA INTERTRIMESTRAL E INTERANUAL EN %)

| Volumen datos CVEC | Tasas intertrimestrales | | | | Tasas interanuales | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2018T4 | 2019T1 | 2019T2 | 2019T3 | 2018T4 | 2019T1 | 2019T2 | 2019T3 |
| Producto interior bruto a precios de mercado | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 2.5 |
| Gasto en consumo final de los hogares y las ISFLSH | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.6 | 1.9 | 1.5 | 2.2 | 2.3 |
| Gasto en consumo final de las AAPP | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.6 | 2.2 | 2.0 | 2.2 | 2.0 |
| FBCF. Bienes de equipo + activos cultivados | -2.7 | 4.3 | 0.7 | 2.8 | 2.8 | 7.2 | 1.8 | 5.0 |
| FBCF. Construcción + Resto FBCF | 1.1 | -0.1 | 1.2 | 0.7 | 5.3 | 3.3 | 2.8 | 3.0 |
| Exportaciones de bienes y servicios | 0.7 | 0.0 | 0.6 | 0.3 | 1.0 | 0.0 | 0.6 | 1.7 |
| Importaciones de bienes y servicios | 0.0 | -0.3 | 1.1 | 0.9 | 1.7 | -0.5 | -0.2 | 1.6 |
| *Aportación Demanda Nacional* | | | | | 2.5 | 2.2 | 2.2 | 2.4 |
| *Aportación Demanda Externa* | | | | | -0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| EPA. Total ocupados | 0.9 | 0.8 | 0.6 | 0.5 | 2.9 | 3.1 | 2.8 | 2.7 |

Fuente: AIReF.

### 3.1.2 Previsión para 2019

Para el conjunto del año 2019, la AIReF[5] mantiene una previsión de crecimiento de 2,3%. Esta cifra se sitúa en línea con las estimaciones más recientes del panel de los principales analistas, especialmente con las revisiones más recientes efectuadas por el Banco de España, y se fundamenta en el vigor de los principales componentes de la demanda interna, unidas a las medidas de política económica que han afectado

[4] Ver la publicación en la página Web de la AIReF sobre previsiones integradas del cuadro macroeconómico.

[5] Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2019 – 2022. 9 Mayo 2019.

positivamente a la renta disponible de los hogares. Desde una perspectiva del ciclo económico, el cuadro macroeconómico de la AIReF prevé el inicio de un ciclo expansivo de maduración temprana, sustentado sobre una posición financiera más saneada de empresas no financieras y de las familias a la observada en los inicios de la fase expansiva anterior.

En ausencia de cambios relevantes respecto al informe anterior, la recuperación progresiva del componente nominal continúa implicando que el ciclo económico mantendrá su aportación a la reducción del déficit de las AA.PP. Atendiendo a la evolución del mercado de trabajo, el empleo presenta un crecimiento sólido, si bien se anticipa que comience a desacelerarse en línea con lo previsto. De una parte, con motivo de la progresiva reducción de la tasa de paro (que además está siendo acompañada de un incremento de la población activa), la masa salarial está creciendo por encima de los registros de los últimos años. De otra parte, la evolución de estos factores viene asimismo marcada por un incremento en los salarios, tanto en el sector privado como en el sector público, de forma que, en ausencia de un incremento sustancial de la productividad laboral, es esperable un crecimiento de los costes laborales unitarios por encima del deflactor del PIB. Respecto al incremento del salario mínimo, en vigor desde enero, no se aprecia aún en los datos disponibles impacto significativo sobre la generación de empleo. Será necesario esperar hasta otoño para obtener datos individuales que permitan analizar con mayor detalle el efecto de esta medida sobre la creación de empleo. Conjuntamente, todos estos elementos, están impulsando la recaudación por IRPF y las cotizaciones sociales. En conjunto, el patrón de crecimiento descrito favorece una mayor recaudación de ingresos públicos, lo cual facilita la reducción de déficit en su componente cíclico.

Los riesgos del escenario macroeconómico plasmados en el informe de la AIReF sobre la APE 2019-2022 siguen vigentes, primando aquellos derivados del deterioro del entorno exterior. Entre los principales riesgos destacan aquellos relativos a una posible intensificación de los conflictos arancelarios entre los principales actores del comercio mundial, su posible extensión a otras áreas geográficas y su repercusión sobre el crecimiento económico en la zona del euro. Asimismo, preponderan los riesgos ligados a la incertidumbre de política económica en Italia, que, aunque particularmente susceptible de generar un efecto contagio hacia la economía española a través del canal financiero, parece haber remitido en las últimas semanas. Finalmente, la forma de la salida del Reino Unido de la Unión Europea continúa siendo un elemento de incertidumbre que podría condicionar la evolución de los flujos comerciales, de inversión directa y migratorios en la Unión Europea en los próximos trimestres.

## 3.2 Conjunto de las Administraciones Públicas

La AIReF estima un déficit en 2019 de las AA.PP. en torno al 2,0% del PIB, ligeramente inferior al previsto en abril. Tanto en el informe sobre presupuestos iniciales como en el informe sobre la APE, el escenario central de la AIReF planteaba un déficit en torno al 2,1%, que se modifica ligeramente, siendo más relevantes los cambios en su composición. Teniendo en cuenta además la revisión de las cifras de cierre de 2018, las AA.PP. reducirán el déficit en 2019 en un 0,5% del PIB.

CUADRO 2. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

| Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB | 2016 | 2017 | | 2018 | | 2019 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cierre | Acuerdo CM Dic 2016 | Cierre | Acuerdo CM Julio 2017 | Cierre | Acuerdo CM Julio 2017 | Not. CE | AIReF |
| Administración Central | -2,6 | -1,1 | -1,9 | -0,7 | -1,4 | -0,3 | -1,0 | -0,6 |
| Fondos Seguridad Social | -1,6 | -1,4 | -1,5 | -1,1 | -1,4 | -0,9 | -1,4 | -1,3 |
| CC.AA. y CC.LL. | -0,3 | -0,6 | 0,3 | -0,4 | 0,3 | -0,1 | 0,4 | -0,1 |
| *Comunidades Autónomas* | *-0,9* | *-0,6* | *-0,3* | *-0,4* | *-0,2* | *-0,1* | *-0,1* | *-0,5* |
| *Corporaciones Locales* | *0,6* | *0,0* | *0,6* | *0,0* | *0,5* | *0,0* | *0,5* | *0,4* |
| Total AA.PP. | -4,5 | -3,1 | -3,1 | -2,2 | -2,5 | -1,3 | -2,0 | -2,0 |

La AIReF considera muy improbable que se cumpla el objetivo de estabilidad fijado en el -1,3% del PIB para 2019 y continúa considerando factible alcanzar el -2% notificado a la Comisión Europea y recogido en la APE. Como se señalaba en informes anteriores, el objetivo de estabilidad presupuestaria resulta improbable de alcanzar. Este objetivo implica un ajuste de 1,2 % del PIB respecto al cierre de 2018. Si se toma como referencia los objetivos aprobados por el Acuerdo de Consejo de Ministros, el peso del ajuste recaería sobre la AC y los FSS, 1,6% del PIB, mientras que las Administraciones Territoriales dispondrían de un margen de 0,4% del PIB. En este sentido, el 31 de marzo de 2019 el Gobierno comunicó a la Comisión Europea una previsión de cierre para 2019 por subsectores distinta de los objetivos aprobados por Consejo de Ministros. En esta comunicación, el déficit previsto, tanto para el conjunto de las AA.PP. como para los subsectores de la AC y los FSS es superior al objetivo aprobado, sin que llegue a compensarse esta desviación con el superávit previsto para las Corporaciones Locales. De acuerdo con esta comunicación, el Gobierno prevé que en 2019 se produzca un ajuste de 0,4% del PIB en la Administración Central y 0,1% en CC.AA.

GRÁFICO 2. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 2.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

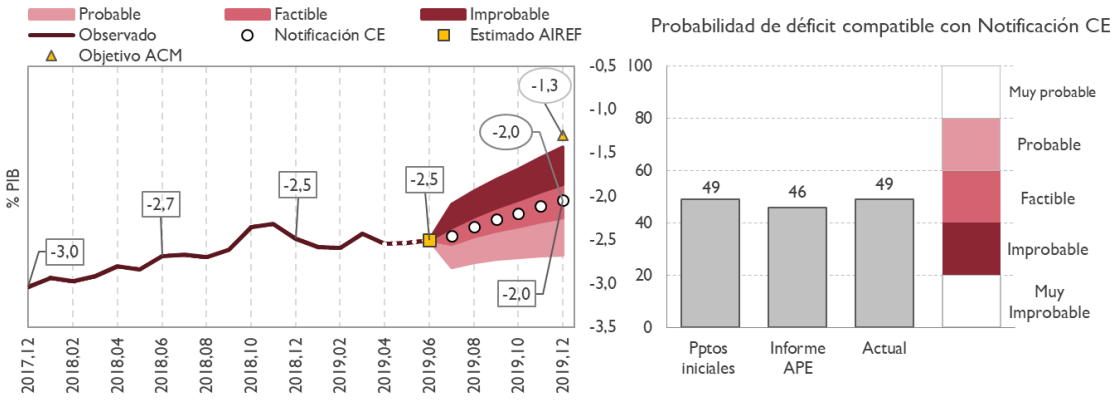



GRÁFICO 2.B. RECURSOS (% PIB)

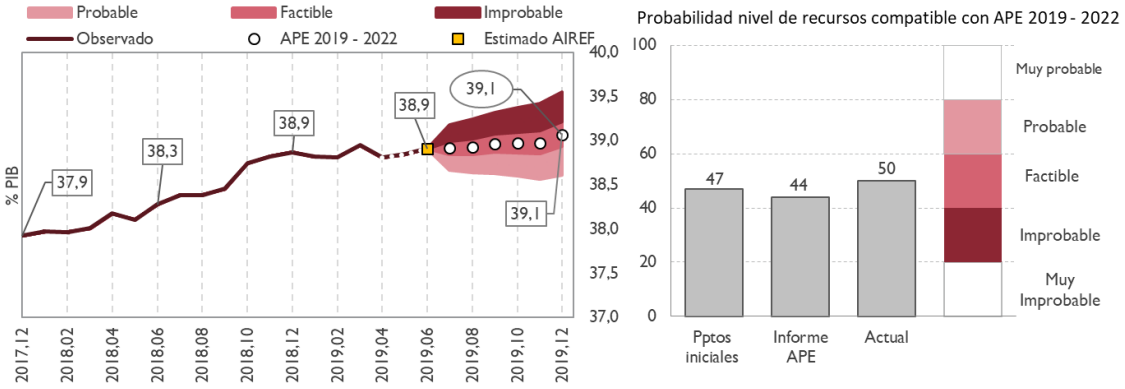
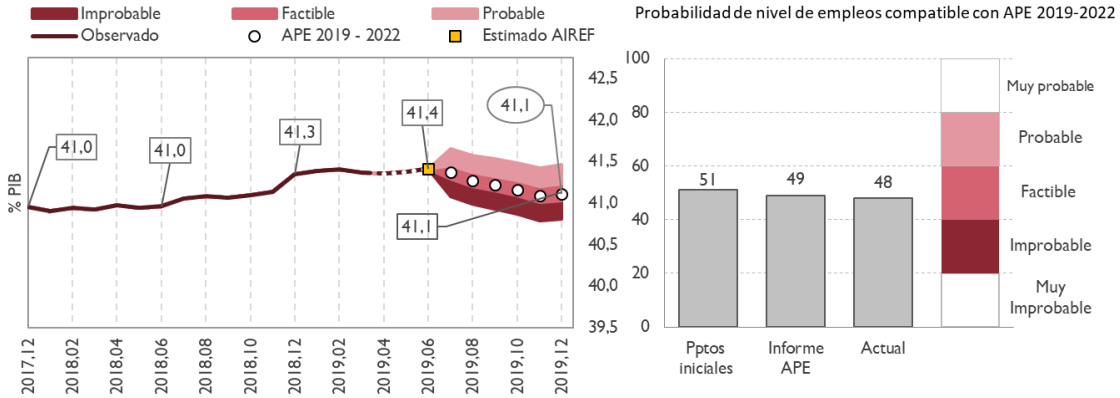



GRÁFICO 2.C. EMPLEOS (% PIB)




Los cambios en la valoración de la AIReF respecto al informe de presupuestos iniciales derivan principalmente de los nuevos datos de ejecución presupuestaria y previsiones de cierres de las AA.PP., así como por la revisión del cierre de 2018. Con carácter posterior a la publicación del informe sobre presupuestos iniciales, la IGAE publicó nuevas cifras de cierre de 2018 que suponen pasar de un déficit del conjunto de las AA.PP. del 2,6% al 2,5% del PIB. Por otra parte, la incorporación al análisis de nuevos datos sobre ejecución presupuestaria, así como la información remitida por las diferentes

AA.PP. ha supuesto variaciones en las estimaciones de ingresos y gastos, que, de manera agregada, reducen ligeramente la previsión de déficit. Por último, cabe señalar que la nueva información sobre el entorno macroeconómico ha tenido un impacto muy limitado sobre las previsiones de ingresos.

La revisión del cierre de 2018 ha afectado esencialmente a la imputación temporal de algunos elementos no recurrentes. Por otra parte, la AIReF ha recibido información que ha permitido una mejor cuantificación de estos elementos. En consecuencia, la AIReF estima que el importe de éstos sería superior en 2019 respecto a 2018, 4 décimas del PIB frente a 3, mientras que en el informe de presupuestos iniciales se estimaban 5 décimas en 2018 y 2 décimas en 2019. En términos generales, el menor importe en 2019 por la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en las autopistas de peaje y por los créditos fiscales exigibles a la Administración se ven compensados por la ausencia o, en su caso, reversión de ingresos no recurrentes. Además, el efecto de la sentencia sobre el Impuesto sobre Sociedades se ha trasladado de 2018 a 2019, lo que implica un mayor déficit para la Administración Central en 2019.

CUADRO 3. ELEMENTOS NO RECURRENTES CON INCIDENCIA EN EL DÉFICIT

| Total Administraciones Públicas | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|
| Déficit (% PIB) | -3,1 | -2,5 | -2,0 |
| *Elementos no recurrentes** | | | |
| Autopistas de peaje | | 1.800 | |
| Créditos fiscales exigibles | 512 | 1.073 | 500 |
| Pagos EPA | 797 | 1.849 | 1.793 |
| Ayuda financiera | 508 | 78 | |
| Sentencia Imp. Sociedades | | | 702 |
| Devolución maternidad | | 622 | 741 |
| Gastos estimado de intereses por elementos no recurrentes | | | 240 |
| Ingresos no recurrentes por Imp. Sociedades | | -1.600 | 1.600 |
| Gastos no recurrentes en CCAA (sentencias diversas; 2018 y 2019: AND, CVA, BAL, MAD) | 629 | 860 | 288 |
| Ingresos no recurrentes en CCAA (2018: liquidación Fondos UE PO 07-13; 2019: ingr extraordinarios AST y CVA) | | -1.147 | -408 |
| Gastos no recurrentes CCLL (reclasificación app y otros) | 108 | 84 | |
| Elementos no recurrentes | 2.554 | 3.619 | 5.455 |
| Elementos no recurrentes (% PIB) | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Déficit AA.PP. sin no recurrentes (% PIB) | -2,9 | -2,2 | -1,6 |

* Con signo positivo, mayor déficit; con signo negativo, menor déficit

Fuente: Estimación AIReF a partir de información publicada por IGAE y AEAT

La AIReF ha revisado al alza su estimación de ingresos principalmente por una cuota por encima de lo esperado en IRPF y la mejora de la recaudación de cotizaciones sociales. El nivel de ingresos recogido en la APE se considera factible, si bien mejora la probabilidad de alcanzarlo respecto al informe sobre presupuestos iniciales. Esta revisión de las estimaciones se debe principalmente a la incorporación al análisis de los nuevos datos de recaudación. De esta forma, los recursos crecerán hasta el 39,1% del PIB, dos décimas por encima de lo estimado en el primer semestre y al alcanzado en 2018. Los principales cambios han supuesto la revisión al alza de la recaudación prevista del IRPF por el resultado de las declaraciones de 2018 y de las cotizaciones sociales y a la baja de la recaudación esperada por IVA, Impuestos Especiales e Impuesto sobre Sociedades.

La estimación de gastos se ha revisado ligeramente al alza, aunque continúa siendo factible la previsión de la APE. Aunque el primer semestre finalizaría con un nivel de gastos superior al cierre de 2018 en términos de doce meses acumulados, en el segundo semestre se materializaría una reducción de su peso sobre el PIB hasta alcanzar el 41,1%. Este perfil de ejecución del gasto viene fuertemente condicionado por la entrada en vigor de las subidas de pensiones y salarios públicos (enero en 2019 frente agosto en 2018), así como el impacto a lo largo del año de determinados elementos no recurrentes como la devolución del IRPF por las prestaciones por maternidad y paternidad que se ha producido en el último semestre de 2018 y en el primero de 2019. La última información analizada ha supuesto, entre otros cambios, el incremento de los gastos estimados por transferencias sociales y de los gastos de CC.AA. y de CC.LL., parcialmente compensados por la reducción del gasto en intereses y de las subvenciones destinadas a cubrir el déficit de tarifa.

## 3.3 Administración Central

El déficit previsto por la AIReF para la AC, excluyendo el efecto de la no modificación del SII, mejora respecto al informe de presupuestos iniciales. El resultado mejor de lo esperado de las declaraciones anuales del IRPF se ve compensado parcialmente con revisiones a la baja en otras rúbricas. Los datos de ejecución presupuestaria conocidos hasta la fecha reflejan un aumento del IVA, de los IIEE y del IS menor al previsto, fundamentalmente por las mayores devoluciones de IVA solicitadas y el efecto de la sentencia sobre el IS. Por su parte, el gasto agregado se reduce respecto a las previsiones del informe anterior con cambios en sentidos opuestos según las rúbricas; menos gasto en intereses y subvenciones y mayores consumos intermedios y transferencias sociales en efectivo. En el escenario central de la AIReF, los ingresos se elevan al 17,7% del PIB y los gastos se reducen ligeramente,

aunque la ausencia de modificaciones en el SII reduce su peso en 2 décimas adicionales hasta el 18,3% del PIB. De esta forma, la AIReF estima un déficit en torno al 0,6% del PIB, que se elevaría al 0,8% de modificarse el SII.

La AIReF considera improbable alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria del -0,3% del PIB para 2019, pero probable el déficit -1% comunicado a la Comisión Europea. Para alcanzar el objetivo, la AC tendría que reducir el déficit en 1,1 puntos del PIB sobre el cierre de 2018. La AC es el subsector que más redujo su déficit en 2017 y 2018 y también el que más lo reducirá en 2019. Por el contrario, en la primera notificación a la Comisión Europea en abril de 2019, el Gobierno reconoce para la AC una previsión de cierre de un déficit del 1%. El efecto conjunto de la prórroga de los PGE, de las medidas adoptadas en los primeros meses del año por el Gobierno y del menor impacto de elementos no recurrentes respecto al ejercicio 2018, permitirán una reducción del déficit de este subsector de 8 décimas de PIB, superior a la registrada en 2018. Esta reducción se concentra en mayor medida en los empleos y, en concreto, en los gastos de capital por los elementos no recurrentes, en los intereses y en las transferencias a AA.PP. por la liquidación negativa de las Administraciones Territoriales por el efecto del SII en 2017.

La revisión del cierre de 2018 también condiciona el resultado de 2019. Esta revisión, efectuada con posterioridad al informe de abril de la AIReF sobre presupuestos iniciales, ha supuesto un cierre más favorable para la AC en 2018 que el inicialmente publicado. De esta forma, la AC ha pasado de cerrar 2018 con un 1,5% del PIB al 1,4% del PIB. No obstante, parte de este menor déficit supone un mayor déficit en 2019 por el traslado del impacto de la sentencia del Impuesto sobre Sociedades de 2018 a 2019. En consecuencia, el importe de los elementos no recurrentes pasa a ser superior en 2019 frente a 2018 y con un perfil temporal distinto a lo largo del año.

GRÁFICO 3. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

GRÁFICO 3.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

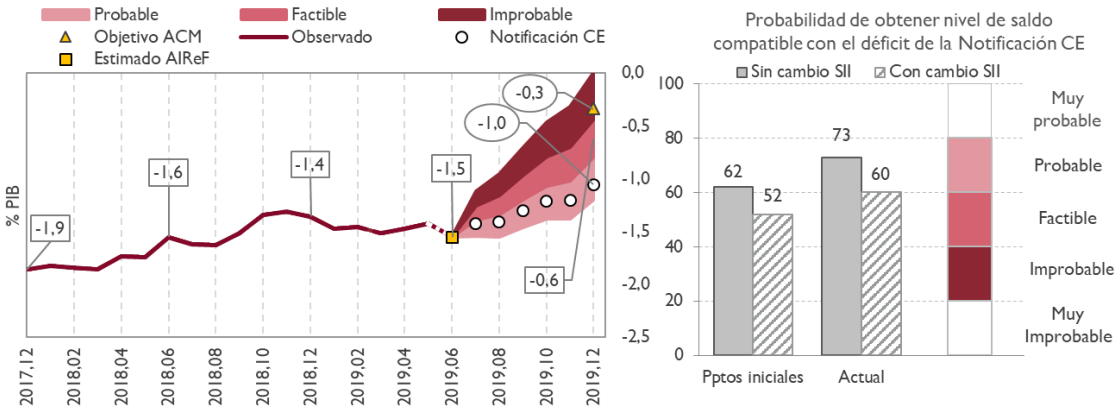


GRÁFICO 3.B. RECURSOS (% PIB)

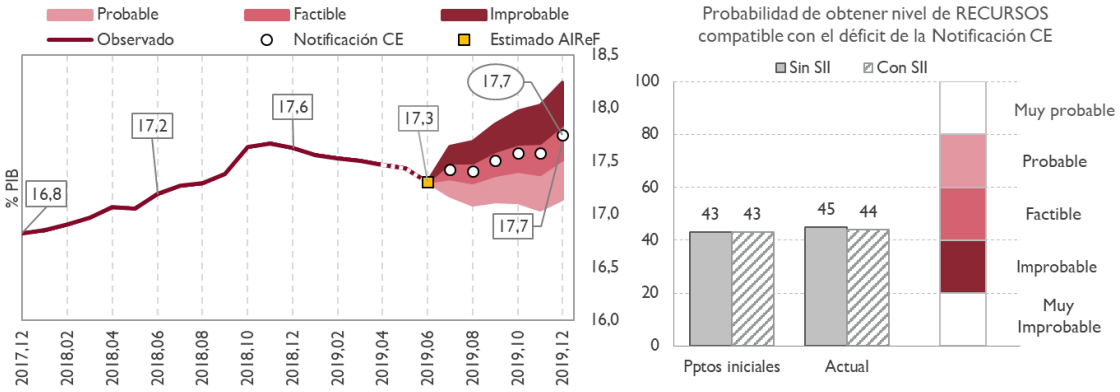
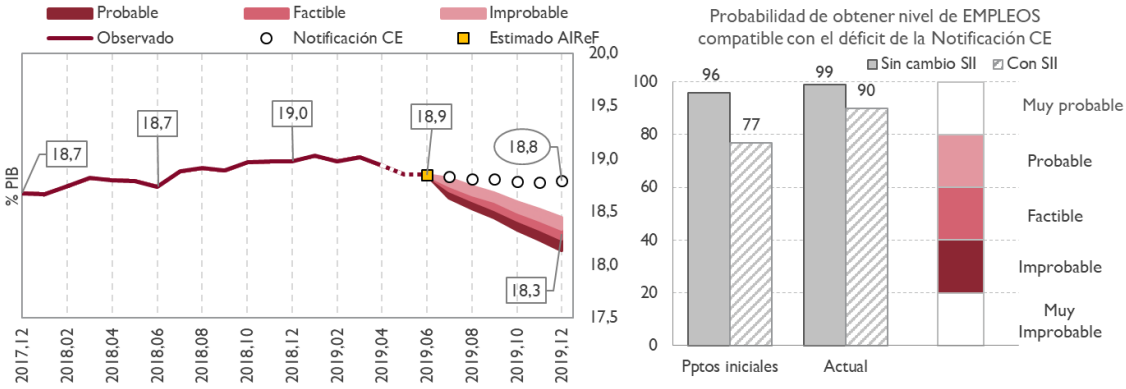



GRÁFICO 3.C. EMPLEOS (% PIB)




## 3.3.1 Previsión de recursos no financieros

Respecto al informe sobre presupuestos iniciales, la nueva información incorporada ha supuesto una revisión de la previsión de ingresos al alza de una décima sobre el PIB. Desde el informe sobre presupuestos iniciales, se ha publicado por parte de la AEAT el primer trimestre en términos de devengo de las principales figuras tributarias, el mes de mayo en términos de caja y una nota de prensa sobre la evolución de la campaña del IRPF 2018. A continuación, se detallan las principales revisiones en la recaudación tributaria resultado de las anteriores incorporaciones de información respecto al informe de presupuestos iniciales[6]. Los cambios se han concentrado en los recursos tributarios, mientras que los recursos no tributarios no registran grandes modificaciones.

[6] El informe de la APE 2019-2022, aun siendo el último publicado en relación a los objetivos, no desarrollaba la evolución tributaria en términos de caja de manera individualizada, en primer lugar, por tener aquel una finalidad plurianual, y en segundo lugar, por estar enmarcado dentro de un compromiso a nivel europeo y por tanto haber sido analizado en el lenguaje común de la contabilidad nacional, además de estar focalizado en el total de la AA.PP. y no en cada subsector.

En contabilidad nacional los ingresos de la AC incrementan su peso sobre el PIB respecto a 2018 hasta el 17,7%. En 2019, la mayor parte de las rúbricas mantienen un incremento, respecto a 2018, en línea con el del PIB nominal. Sin embargo, se producen dos efectos contrapuestos, por un lado, el efecto del adelanto en 2018 en el pago del impuesto sobre Sociedades de algunas grandes empresas y el cambio en la imputación temporal del registro de una sentencia de 2018 a 2019 que resta dos décimas al peso de los recursos sobre el PIB respecto a 2018 y por otra, la favorable evolución del IRPF tras publicarse los primeros resultados de la campaña de renta de 2018 liquidada en 2019, así como la mayor recaudación del impuesto sobre Hidrocarburos debido a la integración de la tarifa autonómica lo que mejora en otra décima el peso respecto al PIB de 2018. Asimismo, se observa una mejora de los recursos por transferencias entre AAPP respecto a los de 2018.

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS ANTES DE CESIÓN A LAS AA..TT EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

| Crecimiento en % var. 2019/2018 | Estimación AIReF Presupuestos iniciales | Revisíon | Estimación AIReF actualizada |
|---|---|---|---|
| IRPF | 3,9 | 3,4 | 7,3 |
| IVA | 4,4 | -0,5 | 3,9 |
| IS | -0,2 | -5,4 | -5,6 |
| IIEE | 10,7 | -2,3 | 8,4 |
| IRNR | 0,6 | -4,9 | -4,3 |
| Otros | 7,1 | 0,0 | 7,1 |
| TOTAL | 4,3 | 0,2 | 4,5 |

### 3.3.2 Impuestos en caja antes de cesión a las Administraciones Territoriales.

La previsión en términos de caja de las principales figuras tributarias se ve modificada al alza respecto a la contemplada en el informe de Presupuestos iniciales. Esta revisión se debe en gran parte a la incorporación de la información procedente de la campaña de renta de 2018 con unos ingresos superiores a los esperados en parte por un incremento en el ingreso derivado de las ganancias patrimoniales. Esta actualización al alza hubiera sido mayor de no tener en cuenta una suave revisión a la baja en los impuestos sobre la producción (IVA e IIEE), que recogen la contenida evolución de los primeros meses del año, además de la incorporación de los créditos exigibles a la administración en el impuesto sobre sociedades.

A pesar de que los ingresos brutos están creciendo al 3,8% en lo que va de año, la recaudación hasta mayo sólo ha aumentado un 0,4%, debido al crecimiento de devoluciones, 16% en lo que va de año. El crecimiento de los ingresos brutos es similar a la previsión de la AIReF de crecimiento del PIB nominal. A las devoluciones propias de la mecánica recaudatoria de cada figura tributaria, se añaden en 2019 las procedentes de dos sentencias, por un lado, la devolución de las prestaciones de maternidad/paternidad en el IRPF, que en caja provocarían una menor recaudación del impuesto por unos 1.600 M€, y por otro lado, de una devolución de unos 700M€ en el impuesto sobre Sociedades. Además, se añade el pago de créditos exigibles a la administración en el impuesto sobre sociedades por unos 120 M€ no incorporada en el informe de presupuestos iniciales. De no haberse producido este conjunto de devoluciones extraordinarias, la evolución en lo que va de año de la recaudación, sin tener en cuenta la sorpresa positiva del cierre de la campaña de renta 2018, habría alcanzado un crecimiento del 3,6% respecto a 2018. Siguiendo el enfoque del informe de presupuestos iniciales, se ha procedido a actualizar la descomposición del crecimiento tributario, en caja, en dos componentes, por un lado, el "normativo", y, por otro, el derivado por el ciclo y la mecánica propia de cada impuesto (efecto sin cambios normativos)[7].

La AIReF mejora su previsión de recaudación de IRPF, que pasa a crecer del 3,6% al 5,7%. En consecuencia, pasa a considerarse probable la evolución del IRPF deducida del Proyecto de Presupuestos de 2019. La principal diferencia respecto a la anterior estimación se encuentra en la sorpresa positiva del cierre de la campaña de renta 2018 que supondría una mejora prevista de más de 3 puntos. Asimismo, al incorporar los datos conocidos hasta mayo de recaudación se ha revisado ligeramente el crecimiento mejorándolo en una décima respecto a la anterior estimación. Por otro lado, se prevé una menor recaudación por el efecto de la sentencia de prestación de maternidad/paternidad y un mayor efecto de las medidas aprobadas en los PGE 2018[8].

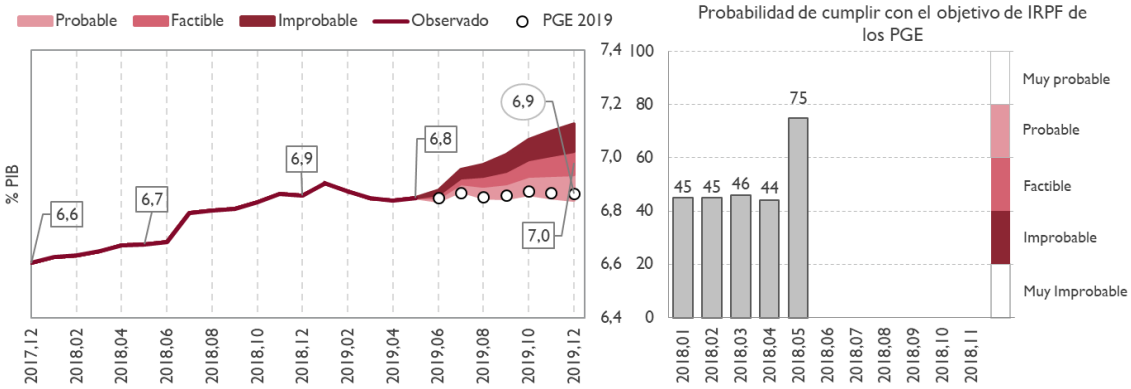
[7] El efecto sin cambios normativos se descompone en tres partes: (1) la evolución de las bases, explicada por los cambios de tipo macroeconómico, (2) la evolución de los tipos, justificada por la progresividad propia de cada impuesto, y (3) la evolución de la mecánica recaudatoria, motivada por un cambio en el ritmo de devoluciones, aplicación de aplazamientos, cambios en la cuota diferencial etc. Es en este último componente en el que se pueden producir diferencias de imputación entre los criterios de caja y contabilidad nacional.

[8] Con la información deducida hasta la fecha la AIReF ha revisado el impacto en 2019 de las medidas aprobadas por los PGE2018 hasta alcanzar aproximadamente unos 1.200 M€ (620 por reducción del rendimiento del trabajo, 265 M € por el efecto del cheque guardería, y 280 por deducciones familiares)

CUADRO 5. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IRPF

| IRPF | Cierre 2018 | PGE 2019 | Estimación AIReF 2019 Ptos iniciales | Estimación AIReF 2019 actual |
|---|---|---|---|---|
| Total (% var.) | 7,6 | 4,9 | 3,6 | 5,7 |
| *Descomposición del crecimiento:* | | | | |
| *(1) Efecto normativo* | -0,5 | -1,9 | -1,9 | -3,3 |
| *(2) Efecto sin cambios normativos (a)+(b)+(c)* | 8,1 | 6,2 | 5,5 | 9,0 |
| Evolución bases (a) | 5,2 | | 3,6 | 3,7 |
| Evolución de los tipos (b) | 1,0 | | 1,9 | 1,9 |
| Efecto mecánica recaudatoria (c) | 1,8 | | 0,1 | 3,4 |

GRÁFICO 4. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS



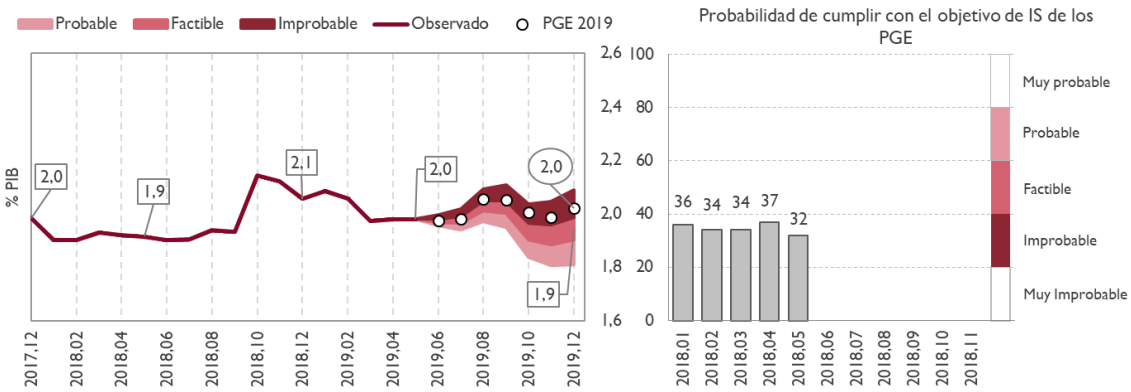

Asimismo, se revisa levemente a la baja la recaudación prevista del IS respecto a la del informe anterior, continuando la calificación de improbable respecto a la cifra deducida en el Presupuesto de 2019. La recaudación de lo que va de año no aporta en el caso de este impuesto información relevante sobre la evolución del año completo al registrarse en los últimos meses del año dos de los pagos fraccionados más cuantiosos y no producirse la liquidación hasta los últimos días de julio. La principal diferencia de la previsión de AIReF respecto al dato presupuestario ya ha sido explicada en informes anteriores y en este se incorpora una leve actualización derivada del registro de un crédito fiscal exigible que conlleva una reducción de la recaudación en unos 120 M€[9], lo que supone una actualización de medio punto en la evolución del impuesto y además con la incorporación de la información publicada hasta mayo se revisa levemente la anterior previsión de la evolución macro, si bien las base continúan evolucionando a un ritmo superior al PIB nominal previsto.

[9] El efecto de la incorporación de la DTA afecta a una menor recaudación del impuesto sobre sociedades sin afectar en términos de contabilidad nación al impuesto.

CUADRO 6. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IS

| Impuestos sobre sociedades | Cierre 2018 | PGE 2019 | Estimación AIReF 2019 Ptos iniciales | Estimación AIReF 2019 actual |
|---|---|---|---|---|
| Total (% var.) | 7,3 | 14,1 | -1,1 | -1,8 |
| *Descomposición del crecimiento:* | | | | |
| *(1) Efecto normativo* | 0,0 | 7,5 | -2,8 | -3,3 |
| *(2) Efecto sin cambios normativos (a)+(b)+(c)* | 7,3 | 3,5 | 1,7 | 1,5 |
| Evolución bases (a) | 12,8 | | 8,1 | 8,0 |
| Evolución de los tipos (b) | 2,0 | | 1,2 | 1,2 |
| Efecto mecánica recaudatoria (c) | -7,5 | | -7,6 | -7,7 |

GRÁFICO 5. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



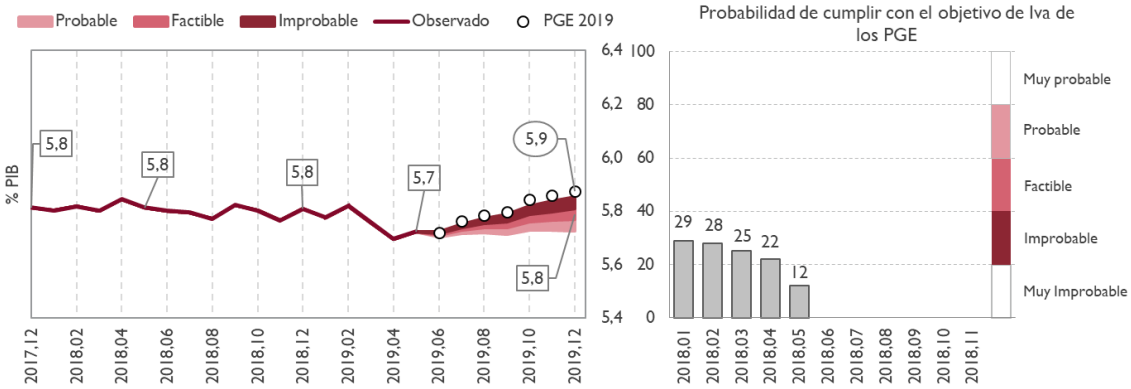

La AIReF considera muy improbable que se alcance la recaudación del IVA esperada en el Presupuesto 2019. La mayor discrepancia entre la estimación de AIReF, con un crecimiento previsto para 2019 del 3,5%, y la del presupuesto, del 5%, ya fue explicada en el informe de presupuestos iniciales por el incremento de las devoluciones esperadas respecto al 2018. Además, con la información disponible hasta mayo, la AIReF vuelve a revisar en dos décimas dicho efecto. También se realiza una ligera actualización de la base de apenas una décima a la baja motivado por una evolución más contenida del impuesto devengado publicado en el primer trimestre del año y ligado a un gasto en consumo final de los hogares, tanto volumen como precios, menor del previsto.

No obstante, la mayor revisión respecto a la anterior previsión de AIReF en términos de caja se debe a considerar como escenario central la no reversión en el Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. Este cambio, sin embargo, no se traslada en términos de contabilidad nacional a la evolución del impuesto sino a la evolución de las transferencias concedidas por el Estado y las recibidas por las CCAA, explicado en sus respectivos apartados.

CUADRO 7. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IVA

| IVA | Cierre 2018 | PGE 2019 | Estimación AIReF 2019 Ptos iniciales | Estimación AIReF 2019 actual |
|---|---|---|---|---|
| Total (% var.) | 10,3 | 5,0 | 10,5 | 3,5 |
| *Descomposición del crecimiento:* | | | | |
| *(1) Efecto normativo* | 5,8 | -0,1 | 6,5 | -0,1 |
| *(2) Efecto sin cambios normativos (a)+(b)+(c)* | 4,5 | 5,1 | 3,9 | 3,6 |
| Evolución bases (a) | 5,6 | | 4,5 | 4,4 |
| Evolución de los tipos (b) | -0,1 | | 0,0 | 0,0 |
| Efecto mecánica recaudatoria (c) | -1,1 | | -0,6 | -0,8 |

GRÁFICO 6. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

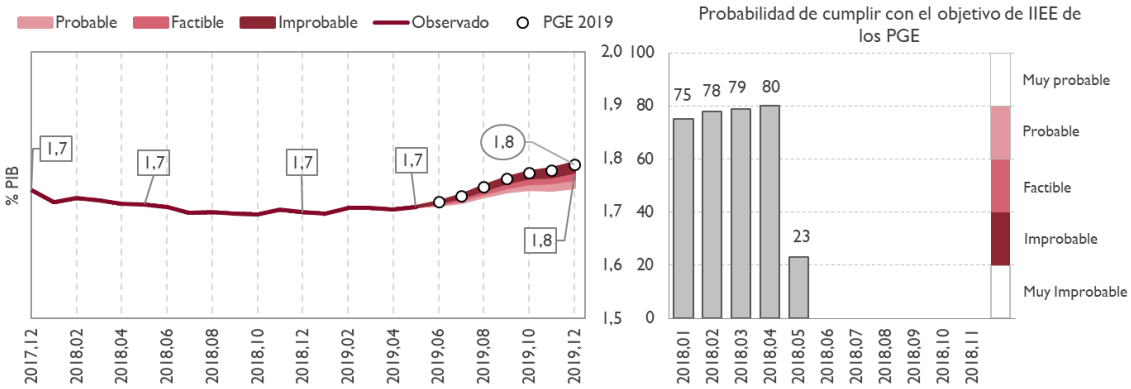



La AIReF revisa a la baja la previsión de la recaudación de los Impuestos Especiales (IIEE) considerando improbable el cierre esperado en el Presupuesto de 2019. Los factores que explican la menor recaudación son variados. Por un lado, se ha observado una recaudación en lo que va de año menor de la prevista inicialmente en el impuesto sobre Labores del Tabaco, lo que supondría más de un punto menos en el crecimiento esperado. Por otro, el comportamiento contenido de los consumos de hidrocarburos y tabaco afecta en tres décimas al crecimiento de su recaudación respecto a 2018. Además, se ha actualizado el impacto normativo a final de año por la incorporación de la tarifa autonómica del impuesto sobre hidrocarburos. En todo caso, cabe relativizar esta variación en las tasas de crecimiento de este tipo de impuestos al representar dicho cambio unas 4 centésimas del PIB.

CUADRO 8. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN IIEE

| IIEE | Cierre 2018 | PGE 2019 | Estimación AIReF 2019 Ptos iniciales | Estimación AIReF 2019 actual |
|---|---|---|---|---|
| Total (% var.) | 1,1 | 12,3 | 10,8 | 8,1 |
| *Descomposición del crecimiento:* | | | | |
| *(1) Efecto normativo* | 0,0 | 6,6 | 6,6 | 5,7 |
| *(2) Efecto sin cambios normativos (a)+(b)+(c)* | 1,1 | 5,7 | 4,2 | 2,4 |
| Evolución bases (a) | 6,8 | | 2,3 | 2,0 |
| Evolución de los tipos (b) | -4,6 | | 0,3 | 0,3 |
| Efecto mecánica recaudatoria (c) | -1,1 | | 1,6 | 0,1 |

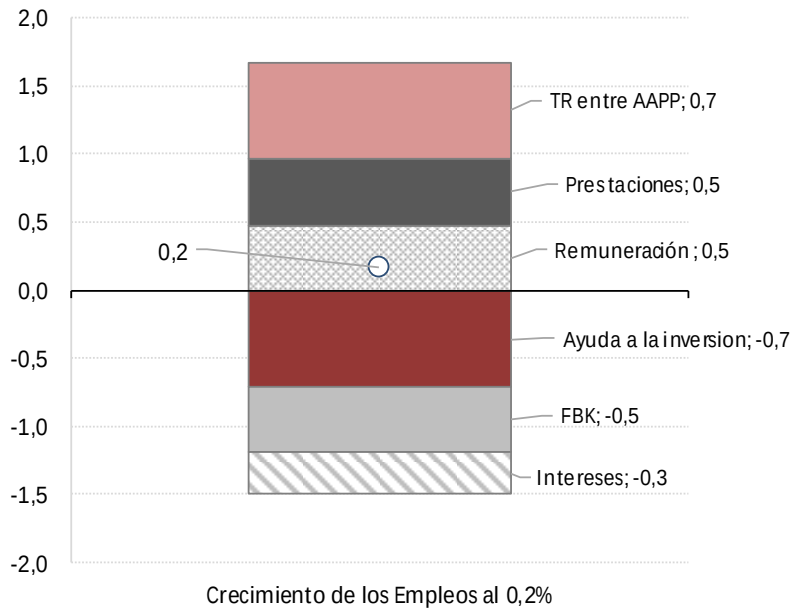
GRÁFICO 7. IMPUESTOS ESPECIALES




## 3.3.3 Previsión de gastos

Durante el primer semestre del ejercicio los gastos no financieros mantienen una tendencia decreciente que se acelerará hasta final del ejercicio. Las tasas de crecimiento de los empleos se han mantenido elevadas pero decrecientes durante el primer semestre del año debido a que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 se aprobaron en julio, por lo que la entrada en vigor de la subida salarial de los empleados públicos y la revalorización de las pensiones de clases pasivas, no se produce hasta agosto de 2018. Durante el segundo semestre las tasas de variación se moderarán, cerrando el ejercicio con un incremento de los gastos de la AC del 0,2%.

GRÁFICO 8. CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DE LAS PARTIDAS DE GASTO (%)




Los empleos no financieros se reducirán 7 décimas de PIB en 2019 concentrando el ajuste en las transferencias entre AA.PP., intereses y los gastos de capital. En porcentaje del PIB los gastos corrientes se reducirán tres décimas por el menor peso de los intereses y las transferencias a otras AA.PP., y en igual porcentaje los gastos de capital, fundamentalmente por las operaciones puntuales de 2018 que no se repetirán en 2019. En términos nominales los mayores gastos por remuneración de asalariados, prestaciones de clases pasivas y transferencias corrientes a las AA.PP. se compensan parcialmente por los menores gastos de capital tanto en inversiones y ayudas a la inversión como en transferencias de capital entre AA.PP.

Este ajuste se explica fundamentalmente porque en 2018 se produjeron operaciones puntuales que no volverán a repetirse o no lo harán en la misma magnitud en 2019. Los elementos no recurrentes se concentran en el impacto de la reversión al Estado de determinadas autopistas de peaje en quiebra y de la responsabilidad patrimonial de la administración generada y en los activos fiscales diferidos convertidos en créditos fiscales exigibles frente a la Administración Tributaria que son mayores en 2018 que la previsión realizada para 2019. En términos homogéneos, sin tener en cuenta el efecto de estos elementos no recurrentes el crecimiento de 2019 se situaría próximo al 1,4%.

La AIReF prevé para el cierre de 2019 un gasto menor que en el informe de presupuestos iniciales de AIReF. Las variaciones más significativas se concentran en los intereses y en las subvenciones que se reducen por la

menor compensación al sector eléctrico no prevista en el informe anterior, consecuencia de la suspensión temporal del Impuesto sobre la electricidad. En sentido contrario, se incrementan los gastos electorales y se incorpora el impacto por la asunción de las cuotas de cuidadores no profesionales en las prestaciones sociales distintas a las transferencias en especie.

Adicionalmente, la ausencia de modificación del SII del IVA reduce en 2 décimas la estimación de gasto. Como se ha señalado anteriormente, el escenario central de la AIReF hasta el actual informe consideraba que se adoptarían cambios en el SII para compensar el efecto en las administraciones territoriales. Sin embargo, el escenario central de AIReF actual, ya no considera la adopción de estas medidas, por lo que las transferencias a las CC.AA. y CC.LL. se reducen 2 décimas de PIB.

El consumo público se revisa al alza por un impacto de los gastos electorales mayor del esperado. El consumo público aumentará previsiblemente un 4,1% impulsado por el crecimiento del gasto en remuneración de asalariados y el gasto electoral. Excluido el gasto electoral, el consumo público crecerá en torno a un 3% de acuerdo con las estimaciones de AIReF, en línea con las previsiones del informe de presupuestos iniciales.

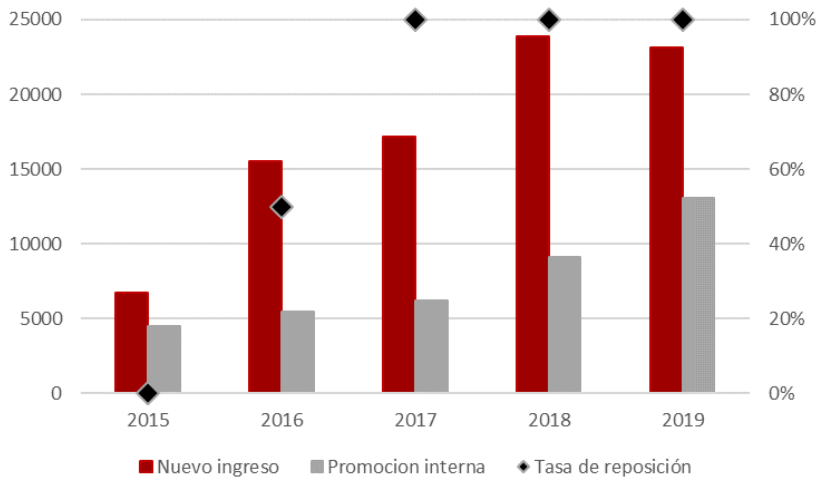
El componente principal del consumo público es la remuneración de asalariados que crece un 4,6%, ligeramente por encima de lo previsto por AIReF en los informes anteriores. El incremento de la remuneración de asalariados se aprobó mediante Real Decreto-Ley en diciembre de 2018 por lo que se aplica a 2019 desde comienzo del ejercicio, mientras que, en 2018, la actualización se incorporó en el PGE que fue aprobado en julio por lo que su impacto no se observa hasta agosto de 2018, incluyendo los efectos retroactivos desde enero. Por ello, las mayores tasas de crecimiento de la remuneración registradas hasta julio se moderarán en lo que queda del ejercicio.

El resto de partidas del consumo público a excepción de los gastos electorales, se mantienen en línea con las previsiones de AIReF. Los consumos intermedios se han revisado ligeramente al alza en las previsiones de AIReF incorporando 312M€ frente a los 177M€ previstos inicialmente para gastos electorales. Por su parte, las transferencias sociales en especie se mantienen respecto a lo previsto, presentado una ligera reducción respecto a 2018 por los menores descuentos en los precios del transporte.

**RECUADRO 1.** OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

La Oferta de Empleo Público (OEP) para la incorporación de personal de nuevo ingreso a la Administración Central se aprueba mediante Real Decreto, incluyendo las plazas de promoción interna y las correspondientes a personal laboral. Esta publicación es el inicio del proceso para poder convocar la cobertura de puestos que debe ser realizada en un plazo máximo de 3 años. Después de años de contención, en 2016 se eleva la tasa de reposición (porcentaje de bajas que se cubren con nuevo personal) general al 50% y para determinados sectores al 100% y se incrementa sustancialmente la oferta de empleo público centrada especialmente en las plazas de acceso libre para miembros de nuevo ingreso.

Oferta de Empleo Público y tasa de reposición 2015 - 2019




Las diferentes OEP han presentado un incremento sustancial de las plazas de nuevo ingreso a partir de 2016, especialmente relevante en 2018 y 2019. Por otro lado, las plazas por promoción interna experimentan un incremento notable en 2019. El impacto de este incremento de plazas de la OEP no es inmediato en el gasto en remuneración de asalariados por la duración del propio proceso selectivo e incorporación y por el efecto de las jubilaciones en el número total de efectivos de la AC.

El crecimiento del gasto en remuneración de asalariados de la AC crece por encima de la subida de los salarios, debido a la evolución de las plantillas y al efecto deslizamiento que se produce por vacantes, promociones, etc. Las fuentes de información sobre el personal de la administración pública son varias y presentan diferencias importantes de ámbito institucional. Se recogen en el siguiente cuadro las variaciones recogidas en el Informe de personal al servicio del Sector Público Estatal publicado por IGAE y el Boletín Estadístico del personal al servicio de las AA.PP. publicado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Evolución salarial y de las plantillas en la AC 2015 – 2019

| | Remuneración de asalariados AC | | Actualización salarial | Efectivos de la AGE y sus org. autónomos (IGAE) | Registro Central de Personal (RCP) |
|---|---|---|---|---|---|
| | M€ | % Var | | | |
| 2015 | 23.721 | 2,2 | 0,00% | -0,84% | -1,64% |
| 2016 | 23.489 | -1,0 | 0,00% | -1,74% | -1,21% |
| 2017 | 23.200 | -1,2 | 1,00% | -0,97% | -2,01% |
| 2018 | 23.937 | 3,2 | 1,83% | 0,35% | -1,03% |
| 2019* | 25.037 | 4,6 | 2,75% | 0,92% | - |

** Previsiones AIReF*

*Fuentes: Personal al Servicio del Sector Público Estatal (IGAE) y Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*

Para 2019, la AIReF ha revisado a la baja su estimación de gasto en intereses respecto a presupuestos iniciales. Respecto al informe de presupuestos iniciales, la previsión de intereses se reduce de acuerdo con los datos de ejecución hasta la fecha, la reducción de los costes de las últimas emisiones de deuda del Tesoro y la evolución más favorable de lo previsto inicialmente de la curva de tipos. En consecuencia, los intereses reducen su peso en el PIB 2 décimas respecto a 2018, situándose en el entorno del 2% del PIB.

Las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie crecerán un 5,8%. Las prestaciones de clases pasivas evolucionan de acuerdo con las estimaciones de la AIReF y en línea con las previsiones incluidas en el proyecto de PGE dado que la revalorización se aprobó mediante Real Decreto-Ley en diciembre de 2018 sin verse afectados por la prórroga. Se recogen en esta rúbrica las cuotas de cuidadores no profesionales que el Estado asume y que suponen un ingreso por cotizaciones a los FSS. Estas cuotas en anteriores informes fueron consideradas por la AIReF como transferencia entre AA.PP. El resto de la rúbrica incluye los impuestos negativos por las deducciones de maternidad y paternidad, familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad en el IRPF.

El resto de gastos corrientes se revisan a la baja fundamentalmente por el menor gasto en subvenciones consecuencia de la suspensión temporal del impuesto sobre la electricidad. El gasto en subvenciones incluye la compensación de costes al sistema eléctrico, compensación que depende de la recaudación del impuesto sobre la generación eléctrica que se suspendió por un periodo de 6 meses. Se mantiene la previsión para las aportaciones a la UE en línea con el informe de presupuestos iniciales, de

acuerdo con la información publicada de flujos financieros con la UE, y para el resto de gastos corrientes.

Los gastos de capital se mantienen de acuerdo con lo estimado por AIReF en el informe de presupuestos iniciales. Las inversiones se reducen 0,2 puntos del PIB por la incidencia de elementos no recurrentes de 2018 que no se repiten en 2019. El gasto en inversiones excluidos estos elementos, se reduce un 0,9%, permaneciendo muy por debajo del nivel previsto en el proyecto de PGE que finalmente fue rechazado en las Cortes Generales. En 2018 la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) por el rescate de las autopistas de peaje supone un incremento de la Formación Bruta de Capital de 686 millones de euros, a los que se añaden 1.114 millones de euros como transferencia de capital. Se incluyeron, además, 342 millones por la reversión de la autopista de la A1 que también se registraron como un ingreso por el mismo importe. Ninguno de estos elementos se repite en 2019. Otras operaciones no recurrentes que se repiten en 2019 pero con un menor impacto son los créditos fiscales exigibles que pasarán de 1.073 millones de euros en 2018 a aproximadamente 500 millones en 2019. Asimismo, los pagos por los Esquemas de Protección de Activos se elevan ligeramente respecto al informe anterior, aunque todavía por debajo de su impacto en 2018. En sentido contrario, el importe de las devoluciones del IRPF por maternidad se eleva respecto a 2018 y muy ligeramente respecto a la previsión anterior según los datos publicados de mayo.

De acuerdo con lo comunicado por el Ministerio de Hacienda, existe incertidumbre sobre la actualización de las transferencias entre AA.PP. vinculadas al sistema de financiación de las Administraciones Territoriales. La AIReF ha considerado en su escenario central que antes de final de año se implementarán los cambios necesarios para que las transferencias previstas en la prórroga se actualicen respecto a las entregas a cuenta a las CC.AA. y CC.LL., y que no se modificará la normativa del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA. Respecto a las transferencias a los FSS, la AIReF ha considerado las transferencias que recoge la prórroga.

No se dispone de información sobre pasivos contingentes que pudieran tener incidencia en las previsiones de gasto de la AC. Es frecuente encontrar al final del ejercicio en la información que se publica a final de año gastos extraordinarios con un impacto relevante en las cuentas públicas, sobre los que no se disponía de información previa. Tal como se ha señalado en informes anteriores, la información sobre riesgos fiscales incluyendo pasivos contingentes, a pesar de cumplir con los requisitos de la directiva de marcos presupuestarios, es muy limitada. Así, otros países publican periódicamente información sobre riesgos fiscales incluyendo detalles sobre procesos judiciales, riesgos gestionados en el ámbito de colaboraciones público-

privadas, garantías concedidas, préstamos concedidos y tasa de morosidad, etc.

## 3.4 Fondos de la Seguridad Social

La AIReF reduce la estimación de déficit de los FSS en 2019 del 1,4% al 1,3% del PIB impulsado por la mejora en la previsión de las cotizaciones sociales. El crecimiento de la afiliación y de las bases de cotización permiten que los ingresos crezcan por encima de los gastos. La afiliación a la Seguridad Social mantiene el buen tono con que finalizó 2018, si bien en los últimos meses comienza a dar señales de ralentización, lo que se compensa con la positiva evolución de las bases. Por un lado, la afiliación media aumentó interanualmente en junio en un 2,7% frente al 2,9% de enero. La ralentización en el Régimen General, el que más influye en la recaudación del sistema, es menos acusada con una tasa interanual que va de un 3,3% en enero a un 3,2% en junio, mientras que en Autónomos la tasa pasa de un 1,3% en enero a un 0,4% en junio. Esta ralentización se ve más que compensada por la evolución de las bases de cotización impulsadas por el crecimiento de los salarios y las medidas adoptadas.

La AIReF continúa considerando muy improbable el cumplimiento del objetivo del 0,9% del PIB, resultando factible que los Fondos de la Seguridad Social alcancen el déficit notificado para 2019 del 1,4% del PIB. Cumplir el objetivo aprobado legalmente exigiría a los FSS realizar un ajuste de 0,5 puntos del PIB sobre el -1,4% del PIB que alcanzó en 2018, ajuste que se considera muy improbable. Para financiar el déficit del subsector, próximo a los 17.000 M€, se ha creado una transferencia de 1.334 M€ destinada a apoyar el equilibrio presupuestario del sistema. El monto restante se cubrirá con un nuevo préstamo por valor de 13.830 M€ y con la disposición de parte del Fondo de Reserva, que cuenta con activos por valor de unos 5.000 M€ al cierre de 2018.

Respecto a los presupuestos iniciales, la AIReF eleva las previsiones de recursos de los FSS hasta el 13,2% del PIB para 2019. En tasas de variación, se estima que los recursos de los FSS en términos de 12 meses acumulados aumentan en el primer semestre un 7% interanual, gracias a las transferencias recibidas del Estado y al buen comportamiento de las cotizaciones, que crecen en términos de caja un 6,3%, siendo previsible que aceleren su crecimiento hasta un 7,5% en lo que queda de ejercicio. De esta forma, los recursos de los FSS en términos acumulados de 12 meses hasta junio alcanzan ya el 13,1% del PIB, 3 décimas más que un año antes, lo que en parte se explica por las importantes transferencias del Estado al Sistema de la Seguridad Social en marzo, incluidos 666 M€ destinados a apoyar el equilibrio

del sistema, mientras que el año pasado las transferencias recibidas se concentraron en el mes de julio.

La previsión de la AIReF para el cierre del ejercicio sitúa los empleos en el 14,5% del PIB, un nivel similar al estimado en el informe anterior. Los empleos no financieros en términos de 12 meses acumulados suponen en junio el 14,5% del PIB, cuatro décimas más que en junio de 2018. En tasas de variación los empleos aumentan un 6% en los últimos 12 meses. La AIReF prevé que este crecimiento se mantenga en lo que queda de ejercicio, influido por la evolución de sus principales componentes, el gasto en pensiones y en desempleo. Así se prevé que el gasto en pensiones cierre 2019 creciendo al 5,9%, algo por encima de lo previsto en el informe anterior debido a un incremento del número de pensiones algo superior al inicialmente estimado. Por otra parte, el gasto en desempleo se incremente un 3,7%, después del estancamiento de 2018. En su conjunto el gasto, con un crecimiento inercial por encima del 4%, se ve impulsado por las medidas adoptadas en materia de pensiones y desempleo y, en menor medida, en paternidad y prestaciones familiares.

GRÁFICO 9. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

GRÁFICO 9.A. CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN (%PIB)

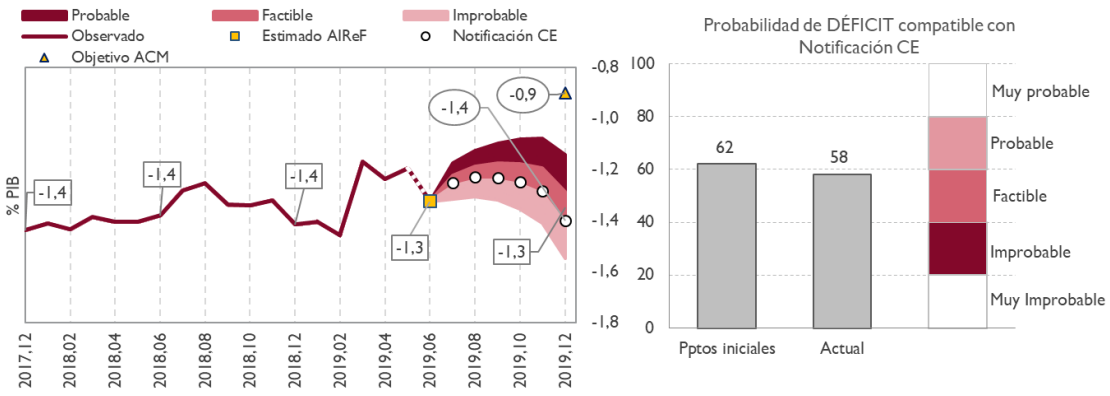



GRÁFICO 9.B. RECURSOS FSS (%PIB)

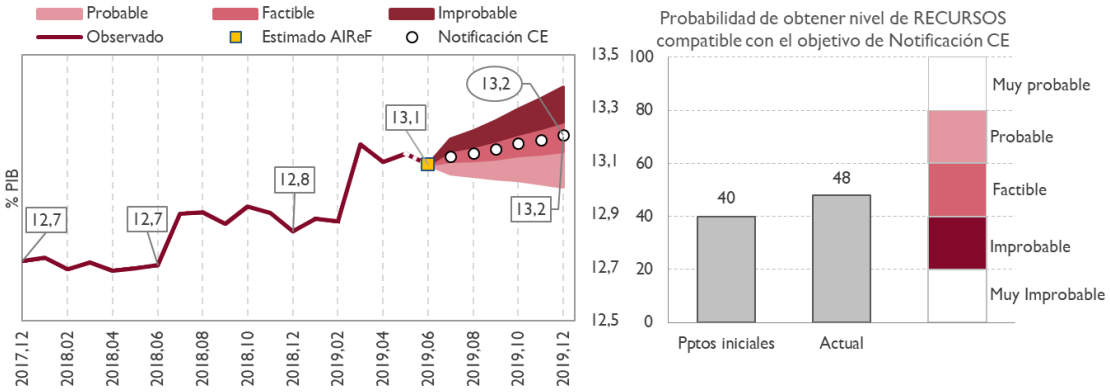



GRÁFICO 9.C. COTIZACIONES EN CAJA (%PIB)

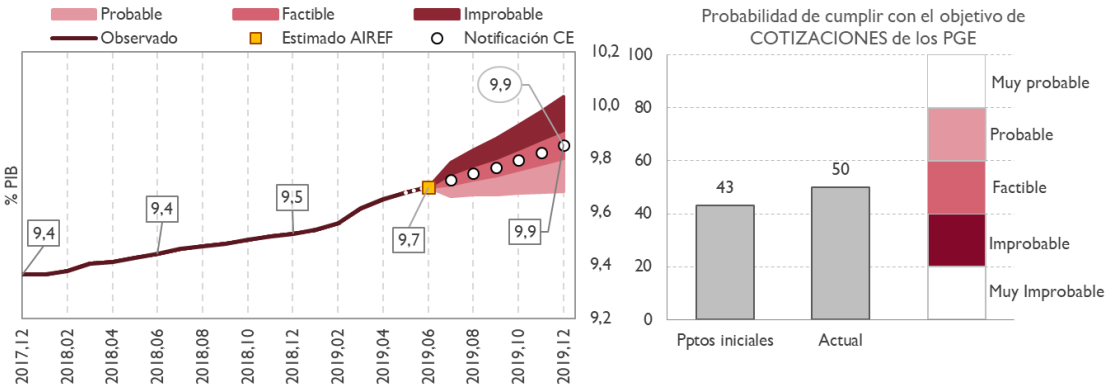
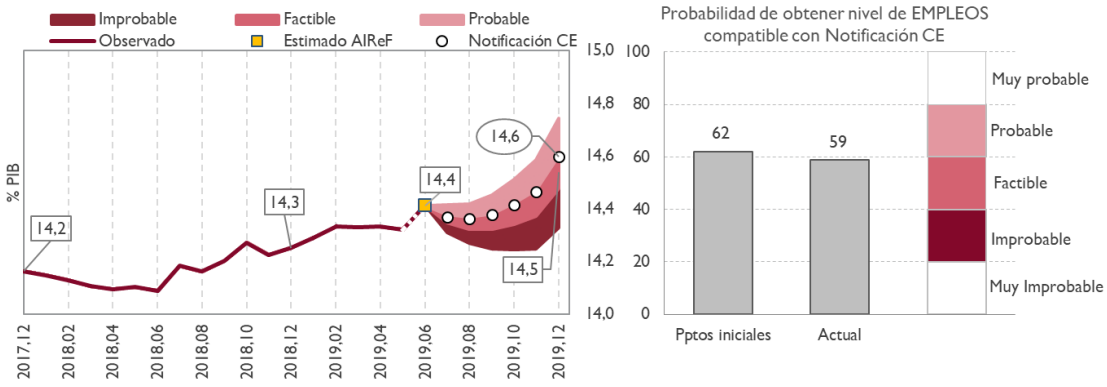


GRÁFICO 9.D. EMPLEOS FSS (%PIB)




## Análisis por agentes

### Sistema de Seguridad Social

De acuerdo con las previsiones de AIReF, el Sistema de Seguridad Social mantendrá en 2019 un déficit similar al de 2018. Las cotizaciones sociales crecerán con fuerza, por encima del 7%. Las transferencias recibidas del Estado se mantienen en su nivel del año pasado, después de años cayendo por la pérdida de peso de los complementos a mínimos. Los ingresos por rendimientos del Fondo de Reserva confirman su peso testimonial, con apenas 200 M€.

La evolución del mercado laboral y el paulatino aumento de las bases de cotización permitirán un crecimiento de cotizaciones en el entorno del 7,5%, superior al estimado en el informe sobre presupuestos iniciales. Este crecimiento es sensiblemente superior al registrado en 2018 (5,4%). El crecimiento de las bases de cotización continúa aumentando paulatinamente en línea con la inflación, con una sensible aportación de las bases máximas y mínimas legales, que aumentan un 7% y un 22% por las medidas adoptadas, respectivamente, muy por encima del aumento de 2018, del 1,4% y del 0%, respectivamente. Los datos de ejecución presupuestaria a mayo reflejan un crecimiento de las cotizaciones de ocupados del 7,8% y de las de desempleados del 9,7% por encima de lo previsto inicialmente.

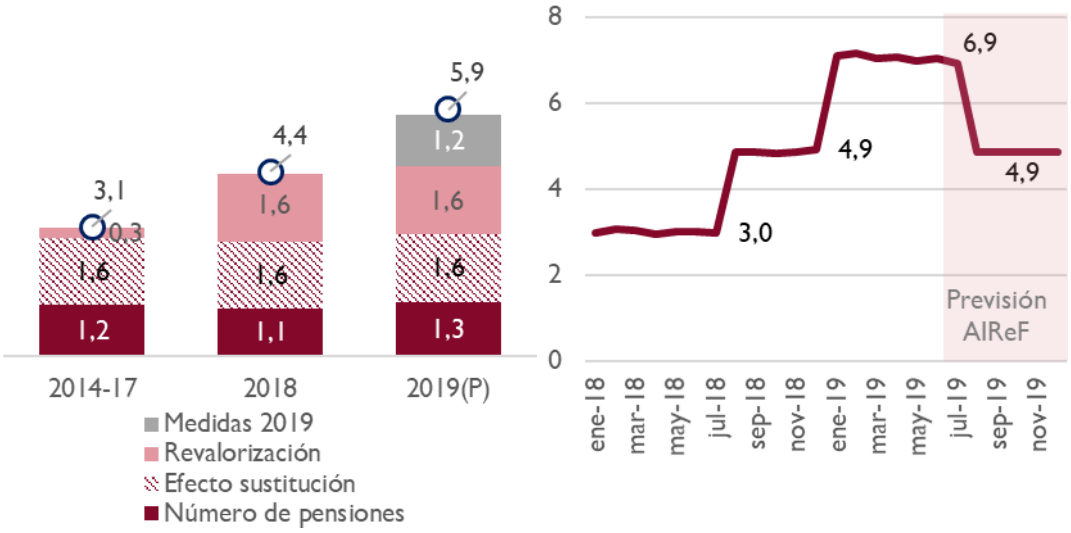
Los rendimientos del Fondo de Reserva continúan con su senda de reducción en 2019. Tras alcanzar su máximo nivel en 2011 con un importe de 66.815M€, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha ido disponiendo de sus recursos hasta cerrar el año 2018 con un importe de unos 5.000M€. Esto, junto con la reducida rentabilidad de la deuda pública en la que invierte el Fondo de Reserva lleva a la previsión de que los ingresos por rendimientos del mismo apenas alcancen los 200M€ en 2019.

El gasto en pensiones crecerá prácticamente un 6%, por encima de lo previsto en el informe anterior debido a un incremento del número de pensiones mayor del inicialmente estimado. En diciembre[10] el Gobierno aprobó una revalorización general de un 1,6% y del 3% para las pensiones mínimas y no contributivas, como la implementada en agosto de 2018. Adicionalmente, el Gobierno estableció[11] dos subidas de buena parte de las pensiones de viudedad de aproximadamente un 7,5% cada una: la primera en agosto de 2018 y la segunda en enero de 2019. En suma, el gasto en pensiones crece un 4,7% inercial, explicado por el crecimiento del número de pensiones (1,3%), por la revalorización general (1,6%) y por el efecto sustitución (1,6%). Con las restantes medidas adoptadas, el gasto en pensiones se acelera hasta el 5,9%, más de un punto por encima de la tasa del año pasado. Por su parte, el perfil mensual del gasto en pensiones contributivas en términos presupuestarios responde al momento de adopción de las medidas indicadas. La aceleración de agosto de 2018 en adelante obedece a la revalorización de dicho año y al primer aumento de las pensiones de viudedad, mientras que las medidas de enero de 2019 generan una aceleración adicional. De esta forma, la tasa interanual del primer semestre de 2019, del 7%, registra el efecto acumulado de las medidas de ambos años. En los últimos meses del año, en los que solo son adicionales las medidas de 2019, la tasa debería caer al entorno del 5%, de manera que en el conjunto del año la tasa sea coherente con el 5,9% estimado para el gasto en pensiones en términos de Contabilidad Nacional.

[10] Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

[11] Real Decreto 900/2018, de 20 de julio, de desarrollo de la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en materia de pensión de viudedad.

GRÁFICO 10. DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO EN PENSIONES Y PERFIL MENSUAL




Para el resto de partidas la AIReF espera una evolución similar a la del último informe. La IGAE no presenta un desglose de las prestaciones distintas a las de especie, por lo que no se conoce con precisión la evolución de cada partida que se estiman con los datos de ejecución presupuestaria, teniendo en cuenta que en 2018 se ha producido una ligera insuficiencia en la dotación del gasto para la prestación de incapacidad temporal. La recuperación del empleo y de la afiliación ha provocado tasas de crecimiento promedio próximas al 10% entre 2015 y 2018. En consecuencia, se estima un crecimiento de la incapacidad temporal en 2019 en torno al 8%. Por otra parte, se mantiene la valoración de anteriores informes sobre la ampliación en tres semanas del permiso de paternidad[12] y el aumento de la prestación por hijo a cargo[13].

Se mantiene el recurso a préstamos del Estado para financiar el déficit de la Seguridad Social. En junio se han dispuesto 7.500M€ de los 13.830 M€ del préstamo del Estado para 2019. Este préstamo, como los concedidos en 2017 y 2018, no devengará intereses y tiene un plazo máximo de cancelación de 10 años. Junto con la deuda contraída con el Estado a principios de los años 90, los pasivos acumulados de la Seguridad superarían a finales de este año los 55.000 M€.

[12] Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

[13] Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

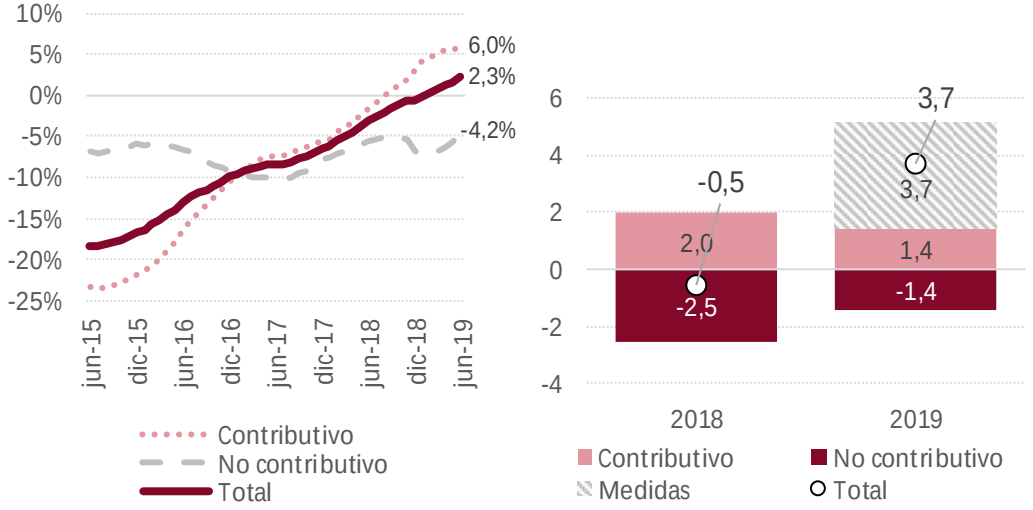
## Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

El Servicio Público de Empleo Estatal presentará en 2019 un superávit de dos décimas del PIB, superior al de 2018. Al igual que el año pasado no se recurre a transferencias del Estado. El mayor superávit se explica por un crecimiento de las cotizaciones superior al 7% y un crecimiento de las prestaciones de en torno al 4%, tras seis años de tasas negativas, debido a la normalización del mercado de trabajo y a las medidas adoptadas. La principal medida en este ámbito es la recuperación del subsidio para mayores de 52 años[1], con un impacto estimado de 225 M€. Además, se estima que el impacto del Salario Mínimo Interprofesional en las cotizaciones a la Seguridad Social, que forman parte de las prestaciones por desempleo, será de unos 400 M€.

En términos acumulados de 12 meses, el gasto en prestaciones por desempleo se ha acelerado hasta el 2,3%, frente a la contracción del 0,5% de 2018. El gasto en prestaciones contributivas se ha acelerado hasta el 6%, frente al 3,1% de 2018. Por su parte, las prestaciones no contributivas han moderado su retroceso hasta el 4,2%, inferior al 6,9% del año pasado. Es especialmente llamativo el crecimiento del 16,3% de las cuotas de beneficiarios del subsidio por desempleo, probablemente ligado al aumento de la cuantía de cotización del 100% al 125% de la base mínima de cotización para los mayores de 52 años. En este sentido, destaca también como, en los tres primeros meses desde que se reformó este subsidio, se han acogido al mismo unos 30.000 beneficiarios, en consonancia con los 114.000 que se esperan para final de año.

[1] Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO: TASA DE VARIACIÓN DE ACUMULADO 12 MESES Y CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO




Respecto al FOGASA, se prevé un superávit en 2019 semejante al de 2018. Los últimos datos de ejecución presupuestaria publicados apuntan a un superávit a final de ejercicio de aproximadamente 200M €.

## 3.5 Comunidades Autónomas

### 3.5.1 Objetivo de estabilidad

La AIReF empeora la valoración respecto al informe de presupuestos iniciales, pasando de factible a improbable cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria. El análisis de la nueva información recibida y de los datos de ejecución hasta la fecha, ha dado lugar al empeoramiento de la valoración sobre el cumplimiento del objetivo realizada en el informe de presupuestos iniciales, que deja de ser factible para considerarse improbable. Este cambio en la valoración se debe, por un lado, a la menor estimación de ingresos por fondos recibidos de la Unión Europea (UE)y por recaudación de los impuestos cedidos tradicionales y, por otro, al aumento en la previsión del gasto impulsado por los gastos de personal.

Además, la no modificación del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA reduce esta valoración a muy improbable[14]. De acuerdo con la información comunicada por el MINHAC, no se prevé la adopción de la

[14] Ver Recuadro 1 del Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: proyecto PGE 2019

medida dirigida a modificar los plazos de ingreso en el SII del IVA. Esto significaría que las CC.AA. de régimen común no verían compensado el impacto negativo que dicha norma tiene en la liquidación de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de 2017 que se recibirá en 2019. En consecuencia, las CC.AA. dejarían de ingresar en 2019 esta compensación, con una pérdida recaudatoria cercana a los 2.500 millones de euros (0,2% del PIB), lo que conduce a la consideración de que, en este escenario, es muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad por el subsector.

Con la información actual, se ha revisado a la baja la previsión de ingresos procedentes de los fondos de la UE para 2019 y de los impuestos cedidos tradicionales. De acuerdo con la nueva información recibida, se ha podido obtener mayor desglose de los fondos de la UE que las CC.AA. obtuvieron en 2018 como consecuencia de la liquidación final de los Programas Operativos 2007-2013, identificando con mayor exactitud aquellos que han tenido carácter excepcional y que no se va a replicar en 2019. El importe de estos fondos extraordinarios ha resultado superior al estimado en el Informe de presupuestos iniciales, lo que ha supuesto la corrección a la baja de las previsiones de ingresos del subsector para 2019. Adicionalmente, en los datos de ejecución presupuestaria se aprecia una cierta ralentización en el crecimiento de los impuestos cedidos tradicionales, en especial del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Por otro, se ha corregido al alza la previsión del gasto corriente, destacando el incremento de los gastos de personal. Con la información actual facilitada por las CCAA y los datos de ejecución hasta la fecha, se ha corregido al alza la estimación del gasto corriente autonómico. Aumenta, así, la previsión de crecimiento de los consumos intermedios y, sobre todo, de los gastos de personal para los que se espera al cierre de 2019 un aumento cercano al 5%, si bien con diferencias entre CC.AA., que oscilan entre crecimientos inferiores al 3% hasta incrementos del 7%.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la AIReF revisa a la baja el crecimiento de los recursos de las CC.AA., previéndose una caída en torno a 3 décimas de su peso en el PIB respecto al cierre 2018. La previsión actual es que el conjunto de los recursos de las CC.AA. crezca por debajo del 2%, apreciándose una caída de su peso en el PIB de unas 3 décimas, de las cuales 2 derivarían de la consideración del actual escenario de ingresos del sistema de financiación. En particular, los recursos del SFA crecerían un 3,5%, mientras que se espera una disminución en el resto de los recursos fundamentalmente al no replicarse ingresos significativos puntualmente registrados en 2018 como la Sentencia del Tribunal Supremo a favor de

Canarias por convenios de inversiones en carreteras y la liquidación de los fondos de la UE de los Programas Operativos 2007-2013.

En relación a los empleos, la AIReF mantiene la previsión para 2019 de que disminuirían ligeramente su peso en el PIB. Los empleos crecerían por encima del 3%, respecto al nivel de 2018, reduciendo su peso en el PIB en torno a una décima, en línea con lo señalado en el informe de presupuestos. En cuanto a su composición, se prevé un incremento de los gastos corrientes cercano al 4% respecto a 2018 y, por el contrario, una contención de la inversión que determina una caída del gasto de capital en su conjunto al no replicarse el nivel de operaciones no recurrentes registrado en 2018 en esta categoría.

**RECUADRO 2.** FACTORES DE CRECIMIENTO DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS EN LAS CC.AA.

Las CC.AA. han facilitado información actualizada sobre las medidas adoptadas en materia de personal, adicionales a las derivadas del Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre, así como sobre otros factores que han incidido en la variación de estos gastos en el ejercicio anterior y que pueden incidir en el año en curso. Es el caso del mayor gasto derivado del cambio de las cotizaciones de MUFACE a la Seguridad Social en la reposición de los empleados que en algunas CC.AA. parece tener un impacto significativo, o de las sentencias en materia de personal por acuerdos adoptados en ejercicios anteriores.

| Crecimiento en 2018 remuneración de asalariados (datos publicados MINHAC) 3,4% | | | |
|---|---|---|---|
| Medidas autonómicas y otros factores (sentencias) 25% | Medidas generales RDL 24/2018 48% | Cambio MUFACE-SS 5% | Otros factores 22% |

En base a dicha información y a los datos observados de ejecución a la fecha, se han revisado las previsiones de la AIReF sobre la remuneración de asalariados en 2019, incorporando el impacto actualizado de las medidas previstas y la estimación del efecto de otros factores.

| Crecimiento estimado en 2019 remuneración de asalariados (estimaciones AIReF) 4,7% | | | |
|---|---|---|---|
| Medidas autonómicas y otros factores (sentencias) 28% | Medidas generales RDL 24/2018 46% | Cambio MUFACE-SS 5% | Otros factores 21% |

GRÁFICO 12. COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%PIB)

GRÁFICO 12.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN CC.AA. (%PIB)

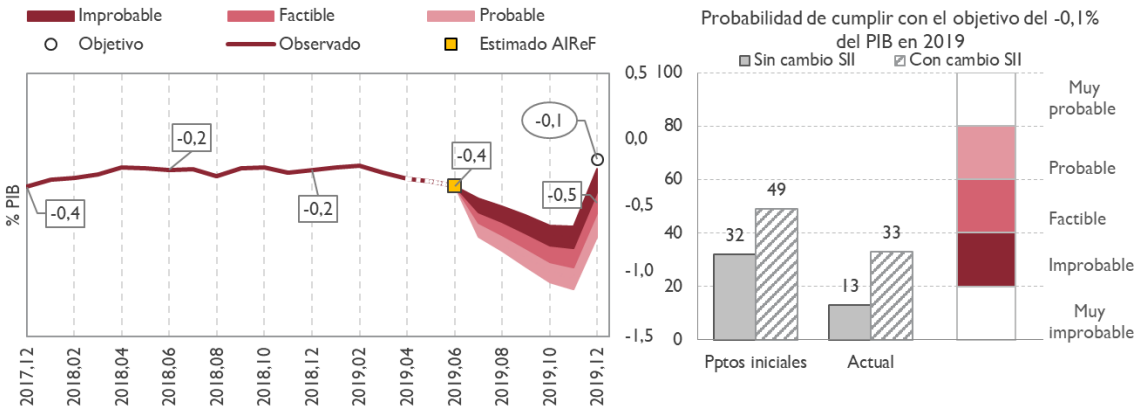



GRÁFICO 12.B. RECURSOS CC.AA. (%PIB)

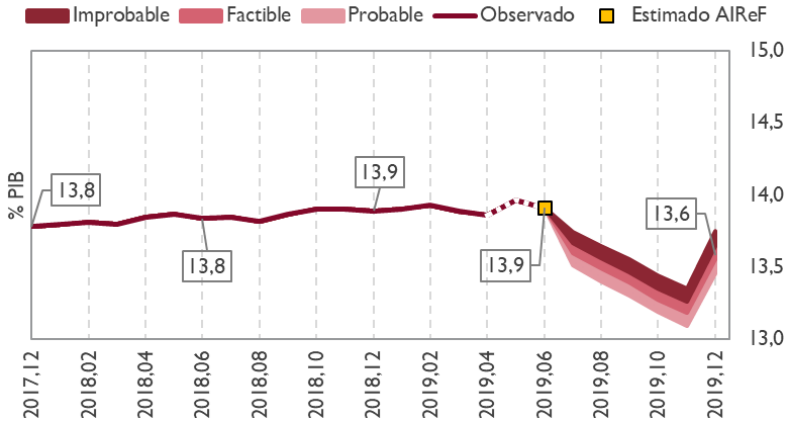
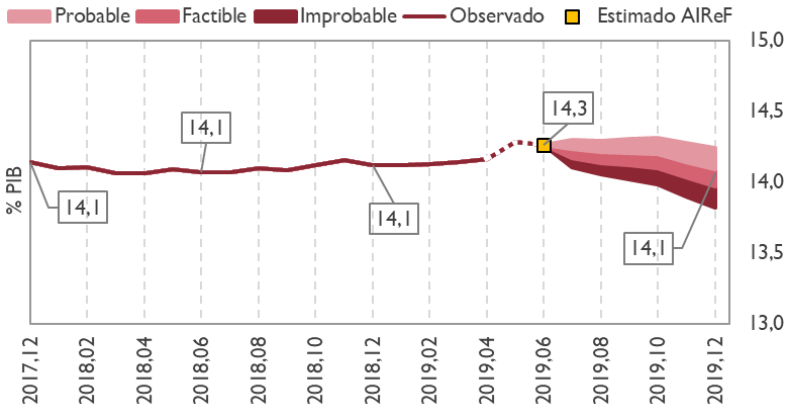



GRÁFICO 12.C. EMPLEOS (%PIB)



En cuanto al análisis individual, se aprecia un empeoramiento generalizado de la probabilidad de cumplir el objetivo de estabilidad.[15] La AIReF únicamente mantiene la misma valoración para 5 CC.AA.: por un lado, para las comunidades forales, las cuales no se ven afectadas sustancialmente por la modificación del SII del IVA, y Canarias, que se mantiene en muy probable a pesar de la revisión de los ingresos; y por otro lado, para las comunidades de Murcia y Comunitat Valenciana en las que ya se estimaba muy improbable el cumplimiento. Sin embargo, para las 12 restantes CC.AA. los cambios en la calificación de la probabilidad pueden venir, o bien, de la revisión de ingresos y gastos derivada de la nueva información disponible (Asturias, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y Madrid) y, en su caso, agravarse después por el nuevo escenario previsto que no contempla la compensación del SII del IVA (Asturias, Illes Balears, Madrid y Cataluña), o bien, derivarse principalmente de este último nuevo escenario (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Galicia y La Rioja).

CUADRO 9. ESTIMACIÓN INDIVIDUAL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD 2019. COMPARATIVA CON EL INFORME ANTERIOR

| CCAA | Presupuestos inciales 2019 | | Cumplimiento esperado 2019 (Compensación SII del IVA) | | Cumplimiento esperado 2019 (No compensaciónSII del IVA) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Calificación | Probabilidad | Calificación | Probabilidad | Calificación | Probabilidad |
| Andalucía | Factible | 57 | Factible | 49 | Improbable | 20 |
| Aragón | Improbable | 34 | Improbable | 26 | Muy improbable | 12 |
| Asturias | Probable | 67 | Factible | 49 | Improbable | 20 |
| Illes Balears | Factible | 54 | Improbable | 21 | Muy improbable | 10 |
| Canarias | Muy probable | 99 | Muy probable | 99 | Muy probable | 97 |
| Cantabria | Factible | 52 | Factible | 41 | Muy improbable | 16 |
| Castilla y León | Factible | 41 | Factible | 40 | Improbable | 20 |
| Castilla-La Mancha | Improbable | 30 | Muy improbable | 16 | Muy improbable | 3 |
| Cataluña | Factible | 45 | Improbable | 31 | Muy improbable | 13 |
| Extremadura | Improbable | 26 | Muy improbable | 1 | Muy improbable | 1 |
| Galicia | Probable | 69 | Probable | 69 | Factible | 43 |
| Comunidad de Madrid | Probable | 61 | Factible | 47 | Improbable | 31 |
| Región de Murcia | Muy improbable | 1 | Muy improbable | 1 | Muy improbable | 1 |
| CF de Navarra | Muy probable | 86 | Muy probable | 93 | Muy probable | 93 |
| País Vasco | Muy probable | 82 | Muy probable | 81 | Muy probable | 81 |
| La Rioja | Factible | 53 | Factible | 48 | Improbable | 27 |
| C. Valenciana | Muy improbable | 1 | Muy improbable | 1 | Muy improbable | 1 |
| Total CCAA | Factible | 49 | Improbable | 33 | Muy improbable | 13 |

[15] Para conocer la situación individual de cada comunidad autónoma, los informes individuales sobre las previsiones de cierre de las CC.AA para 2019 recogen un análisis detallado por comunidad, publicados en la página web de la AIReF.

En conclusión, la AIReF espera que 7 CC.AA. no cumplan el objetivo de estabilidad con la nueva información disponible que pasan a 13 CC.AA. si se considera además el nuevo escenario previsto de ingresos. Como resultado de la revisión de los ingresos y los gastos, no cumplirían el objetivo las mismas CC.AA. que en el informe anterior (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana) a las que se añadiría ahora Illes Balears y Cataluña. De ellas, 3 serían improbables y 4 muy improbables. Además, si tenemos en cuenta el nuevo escenario previsto que no contempla la compensación del SII del IVA, a las 7 anteriores se unirían otras 6 CC.AA. que no cumplirían el objetivo de estabilidad (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y La Rioja) ascendiendo a un total de 13 CC.AA., de las cuales 5 serían improbables y 8 muy improbables.

Con carácter general, las CC.AA. incluyeron los recursos de la compensación del SII en sus presupuestos, con un impacto que varía entre el 0,15% del PIB y casi el 0,4%PIB. La mayoría de las CC.AA. contaron con esos recursos al elaborar sus presupuestos. Únicamente Aragón, Canarias, Extremadura y Madrid, no lo habían incorporado inicialmente en sus presupuestos o previsiones iniciales. En el caso de Murcia, La Rioja, Illes Balears y Comunitat Valenciana, aunque sí lo habían hecho, los han eliminado de sus escenarios actuales de previsión de cierre. El impacto estimado por la AIReF de lo que pueden suponer estos recursos individualmente para cada una de las CC.AA. oscila entre el 0,15% del PIB en Madrid hasta cerca del 0,4% del PIB en Extremadura, (ver cuadro 10).

CUADRO 10. ESTIMACIÓN INDIVIDUAL DEL IMPACTO DEL SII DEL IVA

| CCAA | Impacto SII (% PIB) |
|---|---|
| Andalucía | 0,29% |
| Aragón | 0,22% |
| Asturias | 0,28% |
| Illes Balears | 0,15% |
| Canarias | 0,23% |
| Cantabria | 0,32% |
| Castilla y León | 0,27% |
| Castilla-La Mancha | 0,29% |
| Cataluña | 0,19% |
| Extremadura | 0,39% |
| Galicia | 0,29% |
| Comunidad de Madrid | 0,15% |
| Región de Murcia | 0,24% |
| La Rioja | 0,28% |
| C. Valenciana | 0,20% |
| Total CCAA | 0,21% |

## 3.6 Corporaciones Locales

La AIReF empeora su valoración del superávit local respecto de lo estimado en el Informe de abril sobre los Presupuestos de 2019, situándolo en el entorno del 0,4% de PIB. Tanto en los Informes de octubre de 2018 como en los de enero y abril de 2019, la AIReF estimaba factible que el subsector CC.LL. alcanzara este año, un superávit de en torno al 0,5% del PIB, si bien ligeramente por debajo por resultado de 2018 de un 0,52%. La información sobre el cierre de 2018, publicada en marzo de 2019, así como los datos comunicados por las CC.LL. al MINHAC sobre los presupuestos iniciales, confirmaban estas estimaciones.

La AIReF prevé una reducción del superávit en 2019 de las 24 grandes EE.LL. individualmente analizadas. A fecha actual, los datos sobre ejecución del primer trimestre y estimación de cierre de 2019 aportados a la AIReF por las 24 grandes EE.LL. individualmente analizadas, que representan en media de los últimos 5 ejercicios liquidados alrededor de 35% del superávit global, muestran una reducción del resultado esperado por el grupo de 7 puntos porcentuales. Esta reducción del superávit previsto por las grandes EE.LL. es particularmente relevante en el Ayuntamiento de Madrid, que reduce sus previsiones más de un 75% sobre el liquidado en 2018, con un efecto que la

AIReF estima será inferior al comunicado, pero aun así significativo en el total del grupo y en el conjunto del subsector. En el mismo sentido, la información del subsector publicada por la IGAE sobre ejecución del primer trimestre del año muestra una importante reducción de la capacidad de financiación del subsector local, un 77%, si bien esta información de inicio de cada año suele no ser especialmente representativa del resultado a obtener al cierre puesto que a lo largo de año se corrige su tendencia. De igual modo, la vertiente financiera muestra un ligero empeoramiento de la posición pasiva neta de la CC.LL. por incremento de la deuda financiera. Todo ello, parece apuntar que la capacidad de financiación del subsector local podría empeorar alrededor de media décima respecto de lo estimado por la AIReF en el Informe de abril de este año, situando el superávit a obtener en torno al 0,4% de PIB (ver gráfico 13.a).

El escenario central de la AIReF se reduce, además, por el efecto de la no neutralización del impacto del SII del IVA en los recursos del sistema de financiación. Adicionalmente, las estimaciones de cierre de 2019 se ven afectadas a la baja en torno a media décima de PIB, por la no aprobación de la norma que modifique el plazo de ingreso del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA, como se ha indicado en anteriores puntos del informe. Esto incide en el superávit estimado para 2019 que finalmente se reduciría en una décima.

GRÁFICO 13. CORPORACIONES LOCALES (% PIB)

GRÁFICO 13.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

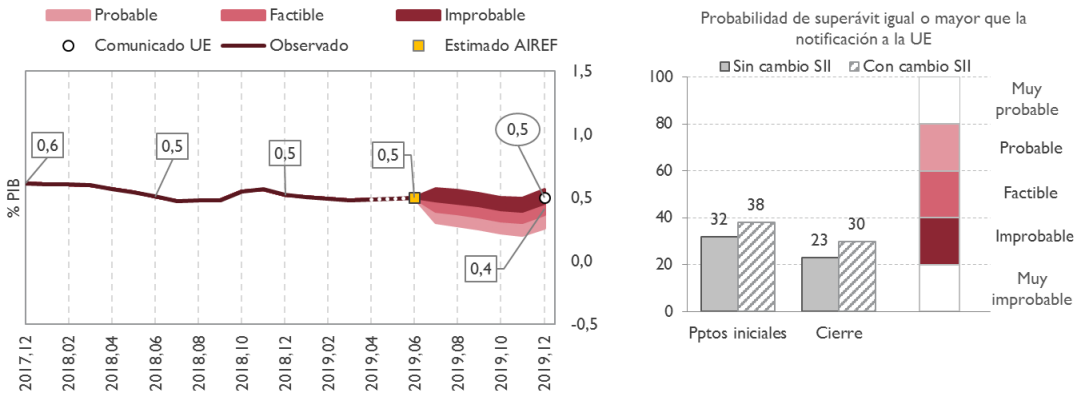


GRÁFICO 13.B. RECURSOS NO FINANCIEROS (% PIB)

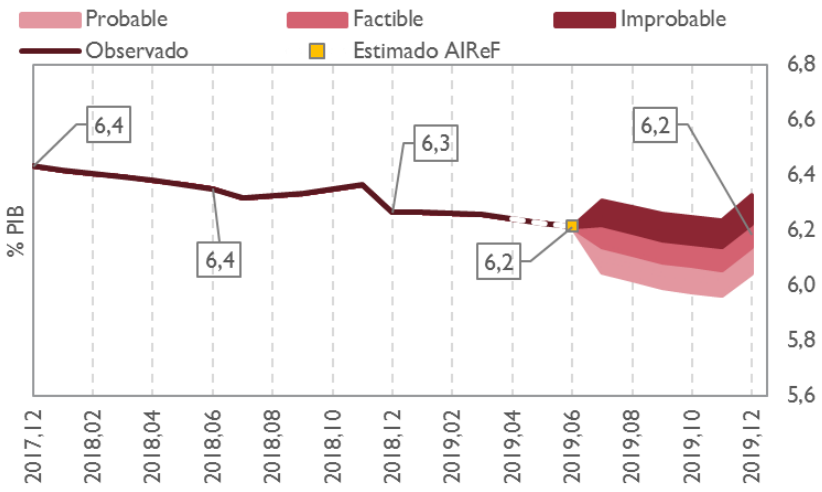
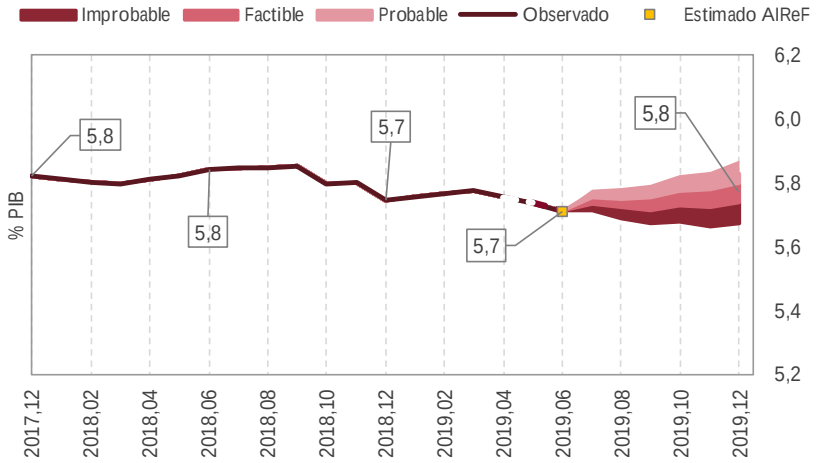



GRÁFICO 13.C. EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB)




La AIReF ha revisado sus previsiones de recursos para 2019, fundamentalmente por el efecto negativo de las devoluciones de ingresos en el impuesto municipal sobre las plusvalías, derivadas de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional de mayo de 2017. Los datos aportados a la AIReF por los 16 grandes Ayuntamientos individualmente analizados han puesto de manifiesto una atenuación del crecimiento de sus ingresos por impuestos, por el efecto negativo en la recaudación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) de la aplicación de Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de mayo de 2017. La recaudación por este impuesto supone casi el 90% de la correspondiente a los impuestos sobre el capital de las CC.LL. y, la de los 16 grandes Ayuntamientos representa casi el 50% del total nacional. Teniendo en cuenta la posible mayor incidencia de esta bajada de recaudación en las grandes CC.LL. que en las pequeñas y considerando su posible efecto en el conjunto de CC.LL., AIReF ha estimado que los recursos por impuestos de

capital del subsector podrán verse reducidos alrededor de 300M€, lo que ha motivado la revisión a la baja por la AIReF de la corriente de ingresos estimados a fin de este año.

El empeoramiento de las estimaciones de la AIReF del superávit local de 2019 es debido, fundamentalmente, a la revisión al alza de las previsiones de crecimiento del gasto. La información de cierre de 2019 estimada por las grandes CC.LL. muestra un crecimiento de los gastos de personal, otros gastos corrientes y de inversión muy superior a la tasa que permite el cumplimiento de la regla de gasto. En el mismo sentido, la última información trimestral publicada del conjunto sector refleja un crecimiento de este gasto de más de un 6%. Ambas informaciones han motivado la revisión al alza del crecimiento del gasto estimado por la AIReF para 2019(ver gráfico 13.c).

La AIReF estima que el gasto de personal en 2019 mantenga un incremento medio del entorno al 3,5%. La información remitida por las grandes EE.LL. sobre estimación de cierre del año muestra un crecimiento medio de los gastos de personal de más del 5%. Esta información está particularmente afectada por el aumento, de casi un 10%, comunicado por el Ayuntamiento de Madrid.

Los gastos de personal crecerán en 2019 alrededor de un 3,5% según las estimaciones de la AIReF. La AIReF ha realizado una simulación para estimar el importe esperado en 2019 de esta rúbrica, que representa casi un 20% de los empleos no financieros, en base a los datos de afiliación media publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social y los incrementos retributivos y de reposición de efectivos aprobados en el Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre. Según esta simulación, los gastos de personal crecerán en 2019 respecto de 2018 alrededor de un 3,5%, 8 décimas por encima de la tasa aprobada para el cálculo de la regla de gasto. Este crecimiento previsto es coherente con el que reflejan las cuentas trimestrales del subsector correspondientes al primer trimestre del año, publicadas por la IGAE, donde el crecimiento interanual de estos gastos supera el 3%, siendo de previsible réplica a lo largo del año al tratarse de gastos recurrentes sin oscilaciones importantes a lo largo del ejercicio.

La AIReF prevé que los gastos corrientes en bienes y servicios crezcan ligeramente por encima de la tasa de crecimiento del gasto aprobada para el cálculo de la regla de gasto. Los datos aportados por las grandes EE.LL. muestran un crecimiento medio estimado de los gastos corrientes para este año de más del 9%. Si bien, el resultado que se obtenga a fin de ejercicio dependerá del grado de ejecución que se alcance, AIReF estima que, dada la ejecución realizada, su crecimiento se situaría por encima del que permite la tasa de crecimiento de la regla de gasto.

La AIReF revisa al alza sus previsiones de crecimiento del gasto de inversión, fruto fundamentalmente de la incorporación en 2019 de la ejecución de inversiones financieramente sostenibles de 2018. La información de cierre de 2019 remitida por las grandes CC.LL. muestra un crecimiento medio de los gastos de inversión del entorno del 6%. Este aumento es debido fundamentalmente a la posibilidad recogida en el Real Decreto-Ley 1/2018, de comprometer y reconocer en 2019 proyectos de inversiones financieramente sostenibles que no hayan podido ejecutarse íntegramente en 2018, siempre que la Corporación Local no incurra en déficit al final del año. Esta posibilidad ha motivado que el gasto de inversión del primer trimestre haya crecido en el total subsector más de un 30% sobre el mismo periodo del año anterior, por finalización de las inversiones de 2018, crecimiento que se prevé se atenuará a lo largo del año.

En el Informe complementario que acompaña a éste se analizan las 24 grandes CC.LL. En ninguna se aprecia riesgo de incumplimiento en 2019 de sus objetivos de estabilidad (0% PIB), como se detalla en el cuadro 11.

CUADRO 11. VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD DE 2018 Y 2019 DE LAS 24 GRANDES CORPORACIONES LOCALES

| CORPORACIONES LOCALES | Objetivo de Estabilidad (OE) | |
|---|---|---|
| | Cierre 2018 | Previsión 2019 |
| MADRID | ✓ | ✓ |
| BARCELONA | ✓ | ✓ |
| VALENCIA | ✓ | ✓ |
| SEVILLA | ✓ | ✓ |
| ZARAGOZA | ✓ | ✓ |
| MÁLAGA | ✓ | ✓ |
| MURCIA | ✓ | ✓ |
| PALMA | ✓ | ✓ |
| LAS PALMAS DE GRAN CANARIA | ✓ | ✓ |
| BILBAO | ✓ | ✓ |
| ALICANTE | ✓ | ✓ |
| CÓRDOBA | ✓ | ✓ |

| CORPORACIONES LOCALES | Objetivo de Estabilidad (OE) | |
|---|---|---|
| | Cierre 2018 | Previsión 2019 |
| VALLADOLID | ✓ | ✓ |
| VIGO | ✗ | ✓ |
| GIJÓN | ✓ | ✓ |
| L'HOSPITALET DE LLOBREGAT | ✓ | ✓ |
| DIP. BARCELONA | ✓ | ✓ |
| DIP. VALENCIA | ✓ | ✓ |
| DIP. SEVILLA | ✓ | ✓ |
| CABILDO INSULAR DE TENERIFE | ✓ | ✓ |
| CONSEJO INSULAR DE MALLORCA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA/ÁLAVA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA | ✓ | ✓ |

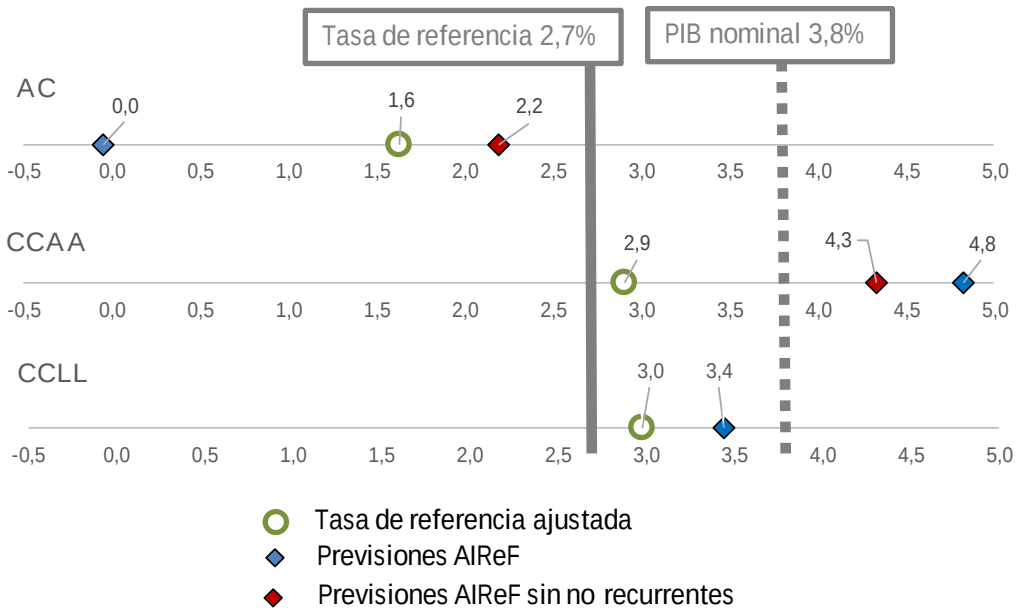
✓ Cumplimiento ✗ Incumplimiento

También se detalla en el Informe complementario el análisis individualizado de las 24 CC.LL en las que se apreciaron riesgos en su sostenibilidad a medio plazo de acuerdo a la metodología seguida en anteriores informes. En relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad de las mismas para 2019 (0% PIB), se han analizado con mayor detalle aquellas para las que las que se realizaron recomendaciones en el informe anterior por riesgo de incumplimiento de dicho objetivo, como fueron los ayuntamientos de Parla, Jaén, Los Barrios, Navalcarnero y Almonte. Salvo el Ayuntamiento de Los Barrios para el que se prevé superávit, en el resto de estos ayuntamientos se prevé riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad. Esto mismo sucede en el caso del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en el que se estimaba superávit en el informe anterior.

# 4 REGLA DE GASTO

El gasto computable agregado de AC, CC.AA. y CC.LL. incumplirá previsiblemente la regla de gasto. La disminución del gasto computable de la AC no compensa el crecimiento del resto de subsectores, haciendo que el agregado de AC, CC.AA. y CC.LL. incumpla la regla de gasto. Existe un comportamiento dispar entre subsectores, con un gasto computable en la AC que se mantiene estable frente al crecimiento del gasto del resto de subsectores, si bien esta evolución responde al impacto de operaciones no recurrentes. En sentido contrario, las medidas normativas que suponen una menor recaudación en la AC son muy superiores a las adoptadas por el resto de subsectores que suponen aumentos de recaudación permanente.

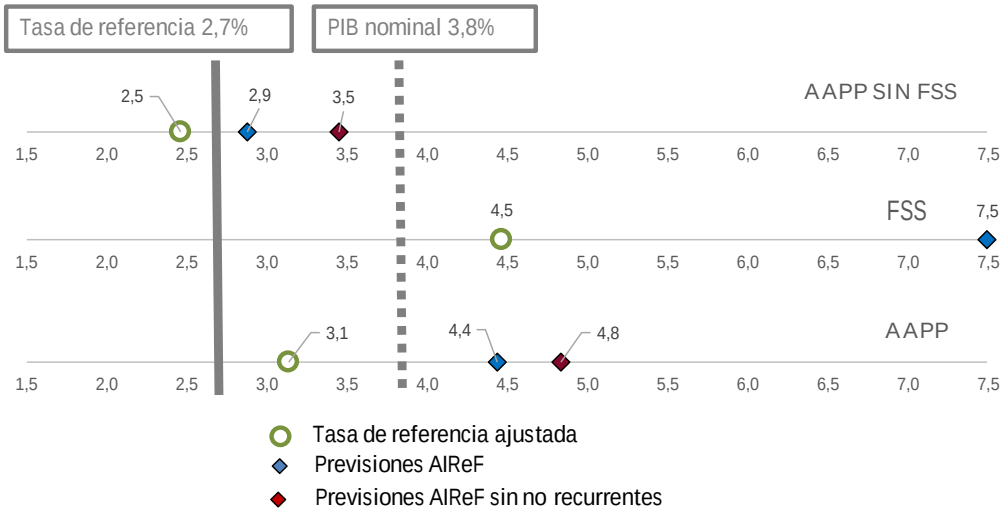
GRÁFICO 14. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO POR SUBSECORES




En un ejercicio de aproximación a la regla de gasto comunitaria que incorpora el gasto de los FSS, el conjunto de AA.PP. crecería muy por encima de la tasa de referencia ajustada de medidas de ingresos. Aunque la regla de gasto no se aplica a los FSS, una aproximación a la regla prevista en la normativa comunitaria alcanzaría un crecimiento del gasto computable del 4,8%, por encima de la tasa de referencia ajustada de medidas y del crecimiento del PIB nominal. En pasados informes la aproximación a la regla comunitaria era menos exacta al eliminar en su totalidad el gasto en

prestaciones por desempleo y no excluir las operaciones no recurrentes. En esta ocasión, se elimina del gasto de los FSS exclusivamente el componente no discrecional de las prestaciones por desempleo calculada conforme a la metodología de la UE y se realiza el ejercicio con y sin operaciones no recurrentes.

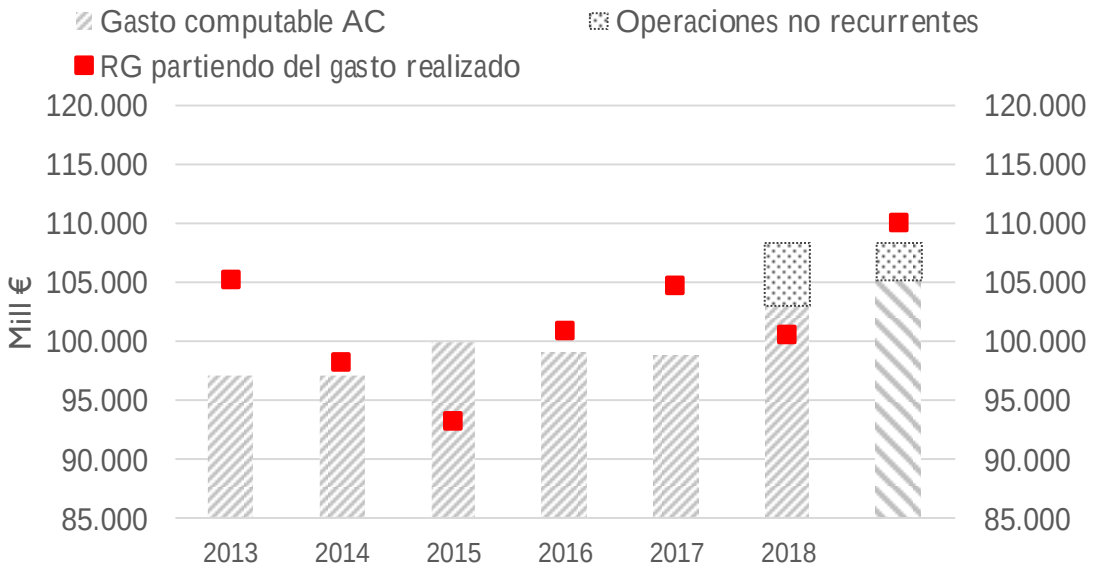
GRÁFICO 15. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO AAPP




## 4.1 Administración Central

El gasto computable se mantiene constante respecto al cierre de 2018 cumpliendo por lo tanto la regla de gasto. Las previsiones de AIReF realizadas con la información disponible permiten estimar un gasto computable que mantiene el nivel del ejercicio anterior, con un crecimiento nulo e inferior al 2,7% fijado para la tasa de referencia aprobada para 2019. El crecimiento de la remuneración de asalariados y del gasto en prestaciones de clases pasivas se ve compensado por las menores inversiones y ayudas a la inversión, consecuencia de la no repetición en 2019 de la RPA y por el menor impacto de las DTA respecto al registrado en 2018.

GRÁFICO 16. GASTO COMPUTABLE Y CUMPLIMIENTO REGLA DE GASTO AC



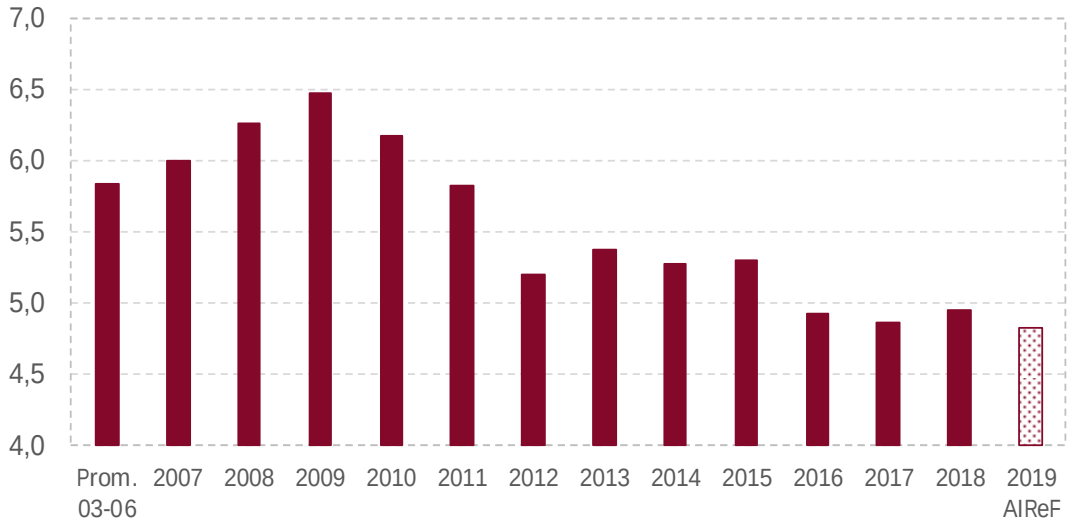

Fuente: 2013-2018 Informe de cumplimiento objetivos IGAE. 2019 estimación AIReF

Las medidas normativas adoptadas de menor recaudación reducen la tasa de referencia ajustada al 1,6%. El impacto en 2019 de las medidas normativas de carácter permanente consideradas por AIReF suponen una menor recaudación en el IRPF de 1.167 millones de €. Teniendo en cuenta el impacto de estas medidas, el gasto computable podría haber crecido hasta un 1,6% y cumplir la regla de gasto.

No obstante, este cumplimiento es consecuencia de determinadas operaciones no recurrentes y no de un esfuerzo de contención del gasto. Excluyendo el efecto de los elementos no recurrentes, el gasto computable de la AC crecería un 2,2% e incumpliría la regla de gasto ajustada por las medidas adoptadas.

En todo caso, el margen para el gasto discrecional en la AC es reducido, destinándose más del 51% del gasto a realizar transferencias a otras AA.PP. Este gasto discrecional ha registrado reducciones importantes a lo largo de los años de consolidación fiscal permaneciendo relativamente estable desde 2016, con un ligero repunte en 2018 fundamentalmente consecuencia de la mejora de las retribuciones y el incremento de las inversiones, aún sin tener en cuenta la RPA de autopistas de peaje. En 2019 el gasto discrecional se reduce consecuencia de la prórroga PGE y del menor impacto de determinadas medidas no recurrentes como la materialización de los créditos fiscales exigibles.

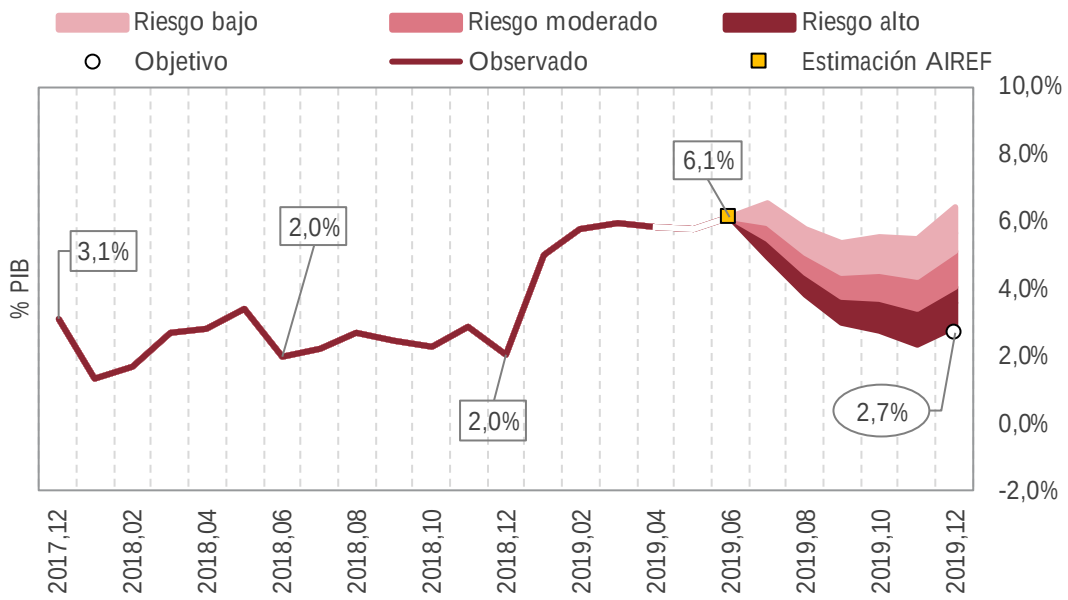
GRÁFICO 17. EVOLUCION DEL GASTO DE LA AC SIN TRANSFERENCIAS A LAS AA.PP., INTERESES, CLASES PASIVAS Y APORTACIONES UE (%PIB) SIN RPA




## 4.2 Comunidades Autónomas

Se acentúa el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2019 respecto del informe de presupuestos iniciales, pasando de moderado a alto. El crecimiento esperado en el gasto por encima del 3%, permite apreciar un riesgo moderado de que el gasto computable en 2019 crezca por encima de la tasa de referencia del 2,7%. Sin embargo, al incorporar la nueva información disponible en relación con los fondos de la UE esperados para 2019, se eleva el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto respecto del informe anterior, que pasa ahora a considerarse alto para el subsector.

GRÁFICO 18. REGLA DE GASTO CC.AA.




La menor previsión de los fondos de la UE para 2019 constituye el factor principal por el que se agrava el riesgo de incumplimiento. Aunque la parte del gasto financiado con cargo a los fondos de la UE no forma parte del gasto computable y, por tanto, debería tener un efecto neutro en el cumplimiento de la regla, el método de cálculo utilizado para excluir estos gastos del computable condiciona el cumplimiento de la regla, a veces en sentido positivo y otras en sentido negativo. En 2019 se espera que incida negativamente, ya que el importe de los fondos de la UE excluido del gasto computable va a ser muy inferior al de 2018, lo que dificulta el cumplimiento (ver recuadro 3).

**RECUADRO 3.** EFECTO DE LOS GASTOS FINANCIADOS CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO.

En teoría, el gasto financiado con fondos de la Unión Europea (UE) no debería influir en el cumplimiento de la regla de gasto. La finalidad de esta regla es que el crecimiento del gasto de las administraciones públicas venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo.

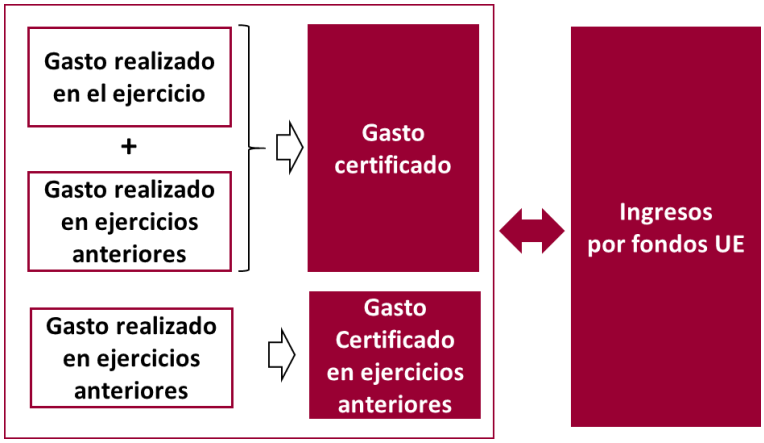
Por este motivo, el diseño de esta regla, tanto en la normativa nacional (artículo 12 de la LOEPSF) como en la normativa europea, excluye de su ámbito de aplicación, la parte del gasto financiada con fondos de la UE, ya que es voluntad del legislador no limitar el crecimiento de este gasto que ya cuenta con una financiación afectada.

Sin embargo, en la práctica, el método utilizado para calcular la exclusión de este gasto produce una importante distorsión en el cálculo de la regla, afectando a su cumplimiento. Se debería excluir el gasto realizado en cada ejercicio que resulta certificado en el mismo, por cumplir los requisitos para que se reconozca el ingreso de los fondos que lo financian. Sin embargo, en la práctica, se excluyen los ingresos de los fondos por el gasto certificado en el ejercicio (independientemente de que el gasto se haya realizado en ese o en ejercicios anteriores) o, a veces, por certificaciones realizadas en años anteriores (liquidaciones de programas operativos).

Este método aproximado de cálculo no ocasionaría ninguna distorsión si los ingresos por los fondos de cada año correspondieran siempre a los gastos que son realizados ese mismo año (Caso A), con lo que se excluiría del gasto computable de cada ejercicio una cuantía comprendida en los mismos. Pero esta equivalencia no siempre se produce, ya que los fondos reconocidos en un año pueden corresponder a gastos realizados en ejercicios anteriores (Caso B).

Caso A: Situación de equivalencia entre los fondos recibidos y el gasto realizado en el ejercicio

Caso B: Situación de falta de equivalencia entre los fondos recibidos y el gasto realizado en el ejercicio




Aquellos años en los que se reconocen ingresos por fondos correspondientes a gastos realizados en ejercicios anteriores, se excluye de la regla de gasto un gasto que no está registrado en el ejercicio, por lo que se excluirá un importe mayor al registrado, favoreciendo el cumplimiento de la regla en ese ejercicio. Por contra, habrá años en los que se realice un gasto que no se certifique y, por tanto, no dé lugar al reconocimiento de ingresos. En este caso, se excluirá un importe inferior al registrado, lo que dificultará el cumplimiento de la regla.

Por tanto, los fondos de la UE recibidos cada año harán más fácil o más difícil cumplir la regla de gasto. Esto va en contra de la voluntad del legislador porque, por un lado, se hace depender el cumplimiento de la regla de gasto de una circunstancia que no guarda siempre una equivalencia con el gasto realizado en el ejercicio y, por otro, porque no se logra la pretendida neutralidad del gasto que ya está financiado con fondos de la UE en el cálculo de la regla de gasto.

Precisamente esta es la situación que se ha producido en 2018, cuando las CC.AA. recibieron un incremento significativo de fondos de la UE por la liquidación final del Programa Operativo 2007-2013. Esto ha facilitado o permitido, dependiendo de la cuantía, el cumplimiento de la regla de gasto. Por el contrario, en 2019, las CC.AA. van a recibir menos fondos en comparación con 2018, lo que va a dificultar de manera importante en algunos casos el cumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio.

A nivel individual, se aprecia un agravamiento del riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en la mayoría de las CC.AA. Se estima un agravamiento del riesgo especialmente en aquellas CC.AA. que recibieron en 2018 más fondos extraordinarios de la UE por la liquidación del Programa Operativo 2007-2013. En otras CC.AA. el mayor riesgo de incumplimiento se deriva del crecimiento del gasto corriente, en gran parte por el impacto de operaciones no recurrentes -no reiteración de menores gastos imputados en 2018 o

mayores gastos previstos en 2019 (Comunidad de Madrid y País Vasco)- o, por el mayor impacto esperado de rebajas fiscales adoptadas (Canarias).

Con la información actual, pasa a considerarse riesgo alto en 11 CC.AA. La AIReF aprecia riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto en las CC.AA. de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y Región de Murcia, a lo que se añade Comunitat Valenciana para la que ya se apreciaba riesgo alto en el informe anterior. Para todas ellas se prevé en 2019 un incremento del gasto computable por encima del 3,8% de crecimiento del PIB nominal previsto por la AIReF. Sin embargo, únicamente se han formulado recomendaciones relacionadas con la corrección de estas desviaciones para aquellas CC.AA. (Illes Balears, Canarias, Madrid, Murcia, Navarra y Comunitat Valenciana) cuyo crecimiento del gasto computable se mantiene por encima del 3,8%, incluso una vez excluidas las operaciones no recurrentes y depurado el efecto distorsionador de los fondos de la UE en el cálculo de la regla de gasto.

CUADRO 12. ESTIMACIÓN INDIVIDUAL DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO 2019. COMPARATIVA CON INFORME ANTERIOR. PREVISIÓN DE CRECIMIENTO DEL GASTO COMPUTABLE

| CCAA | Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto 2019 2,7% | | | Rango de crecimiento del gasto computable Valor subyacente (*) |
|---|---|---|---|---|
| | Informes de Presupuestos 2019 | Informes cumplimiento esperado cierre 2019 | | |
| | | Valoración | Rango de crecimiento (gasto computable según art. 12 LOEPSF) | |
| Andalucía | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (2,3 - 3,5) | (2,6 - 3,7) |
| Aragón | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (1,8 - 3,0) | (0,7 - 1,9) |
| Asturias | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,8 - 5,9) | (2,3 - 3,4) |
| Illes Balears | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,7 - 5,9) | (7,0 - 8,1) |
| Canarias | Riesgo moderado | Riesgo alto | (6,8 - 8,0) | (5,6 - 6,8) |
| Cantabria | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (3,0 - 4,2) | (1,2 - 2,4) |
| Castilla y León | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (2,0 - 3,2) | (1,4 - 2,5) |
| Castilla-La Mancha | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,8 - 6,0) | (3,0 - 4,1) |
| Cataluña | Riesgo moderado | Riesgo alto | (3,8 - 4,9) | (3,3 - 4,4) |
| Extremadura | Riesgo moderado | Riesgo alto | (6,7 - 7,9) | (1,7 - 2,9) |
| Galicia | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (1,7 - 2,8) | (1,0 - 2,2) |
| Comunidad de Madrid | Riesgo moderado | Riesgo alto | (5,4 - 6,6) | (4,0 - 5,1) |
| Región de Murcia | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,8 - 5,9) | (4,2 - 5,3) |
| CF de Navarra | Riesgo moderado | Riesgo alto | (3,8 - 4,9) | (3,9 - 5,1) |
| País Vasco | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,6 - 5,8) | (2,6 - 3,7) |
| La Rioja | Riesgo moderado | Riesgo moderado | (1,9 - 3,1) | (1,7 - 2,9) |
| C. Valenciana | Riesgo alto | Riesgo alto | (5,6 - 6,7) | (5,7 - 6,8) |
| Total CCAA | Riesgo moderado | Riesgo alto | (4,0 - 5,2) | (3,8 - 5,0) |

(*)El rango de crecimiento del gasto computable se ha calculado depurando las operaciones no recurrentes y los ingresos extrordinarios derivados de Fondos de la UE.

Señala aquellas CC.AA. cuyo rango de valores de crecimiento del gasto computable supera el crecimiento del PIB nominal (3,8%).

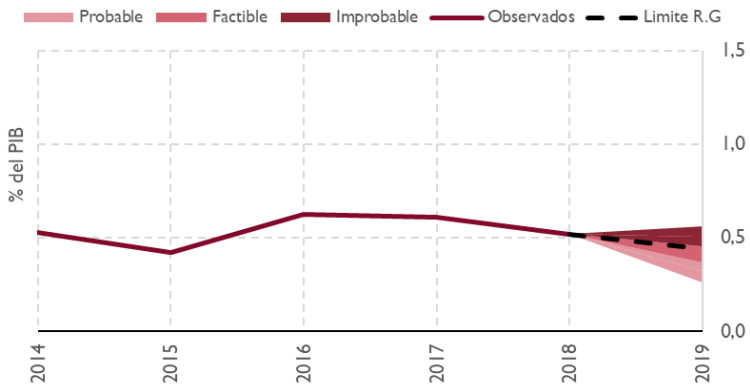
La AIReF considera conveniente minimizar el impacto que tiene el funcionamiento de los fondos de la UE en el cumplimiento de la regla de gasto. Con el fin de evitar que el cumplimiento de la regla de gasto se vea afectado por el funcionamiento de los fondos de la UE, sería conveniente buscar fórmulas que, al menos, contribuyan a minimizar este efecto. Algunas propuestas podrían ir en la línea de imputar anualmente un porcentaje constante de ingresos sobre el total de fondos correspondiente a cada Programa Operativo, o bien, de promediar el importe de los fondos de la UE excluidos cada año por un periodo de cuatro años (a semejanza de lo que se hace en el ámbito de la UE para suavizar el impacto de las inversiones en la regla de gasto).

## 4.3 Corporaciones Locales

La AIReF estima que un superávit ligeramente superior al 0,4% de PIB posibilitaría que el subsector CC.LL. cumpliera la regla de gasto en 2019. De acuerdo con las estimaciones de AIReF, la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales debería situarse ligeramente por encima del 0,4% de PIB. No obstante, existen riesgos de incumplimiento de la regla de gasto en 2019 derivados del importe que alcance el gasto excluido en este ejercicio, particularmente el realizado en inversiones financieramente sostenibles (IFS). La AIReF ha estimado que, en la hipótesis de constancia del resto de exclusiones, el gasto en IFS debería suponer al menos un 15% más que en 2018 para poder cumplir la regla de gasto. De confirmarse en el conjunto del subsector las estimaciones de IFS comunicadas por las grandes EE.LL., el cumplimiento de esta regla podría alcanzarse si bien sería muy ajustado.

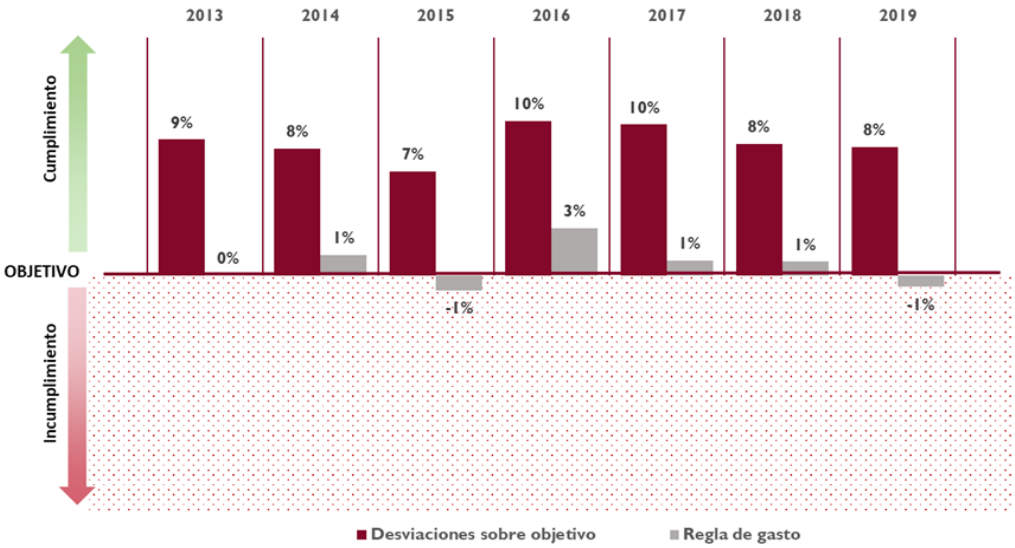
El gráfico siguiente muestra la capacidad de financiación necesaria para que el subsector CC.LL. cumpla ambas reglas fiscales a fin de 2019, estimándose factible si el superávit fuera ligeramente superior al 0,4% de PIB.

GRÁFICO 19. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CC.LL. QUE PERMITE CUMPLIR LA REGLA DE GASTO EN 2019 (% PIB)




Por otra parte, el siguiente gráfico muestra la evolución del cumplimiento conjunto de estas reglas fiscales y el margen positivo (cumplimiento) o negativo (incumplimiento) de cada una de ellas sobre el objetivo anual.

GRÁFICO 20. SUBSECTOR CC.LL.. CUMPLIMIENTO CONJUNTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO 2013-2018 Y ESTIMACIONES AIREF PARA 2019 (EN MARGEN SOBRE EL OBJETIVO Y EN % SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS PARA ESTABILIDAD Y GASTOS NO FINANCIEROS PARA REGLA DE GASTO)




Por lo que respecta a las CC.LL. analizadas individualmente, se aprecian riesgos de incumplimiento de la regla de gasto en 2019 de los ayuntamientos de Madrid, Valencia, Las Palmas de Gran Canaria y Córdoba, así como en el Cabildo Insular de Tenerife. En los casos de Barcelona y Sevilla, que incumplieron la regla de gasto en 2018, no se ha evaluado el cumplimiento de dicha regla por no tener PEF aprobados.

CUADRO 13. VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO DE 2018 Y 2019 DE LAS 24 GRANDES CORPORACIONES LOCALES

| CORPORACIONES LOCALES | Regla de Gasto (RG) | |
|---|---|---|
| | Cierre 2018 | Previsión 2019 |
| MADRID | ✓ | ✗ |
| BARCELONA | ✗ | sin PEF |
| VALENCIA | (*) | ✗ |
| SEVILLA | ✗ | sin PEF |
| ZARAGOZA | ✓ | ✓ |
| MÁLAGA | ✓ | ✓ |
| MURCIA | ✓ | ✓ |
| PALMA | ✓ | ✓ |
| LAS PALMAS DE GRAN CANARIA | ✓ | ✗ |
| BILBAO | ✓ | ✓ |
| ALICANTE | ✓ | ✓ |
| CÓRDOBA | ✓ | ✗ |

| CORPORACIONES LOCALES | Regla de Gasto (RG) | |
|---|---|---|
| | Cierre 2018 | Previsión 2019 |
| VALLADOLID | ✓ | ✓ |
| VIGO | ✗ | ✓ |
| GIJÓN | ✗ | ✓ |
| L'HOSPITALET DE LLOBREGAT | ✗ | ✓ |
| DIP. BARCELONA | ✓ | ✓ |
| DIP. VALENCIA | ✓ | ✓ |
| DIP. SEVILLA | ✓ | ✓ |
| CABILDO INSULAR DE TENERIFE | ✓ | ✗ |
| CONSEJO INSULAR DE MALLORCA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA/ÁLAVA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA | ✓ | ✓ |
| DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA | ✓ | ✓ |

✓ Cumplimiento ✗ Incumplimiento

(*) Al no tener PEF aprobado por el incumplimiento de la regla de gasto de 2017 (de acuerdo a la aplicación de los criterios homogéneos de la IGAE y aplicados en el resto de CCLL), cumple la regla de gasto de 2018.

Por lo que respecta a los ayuntamientos con problemas de sostenibilidad en los que la AIReF ha profundizado en el análisis, se aprecian riesgos de incumplimiento de la regla de gasto en Jerez de la Frontera, Almonte y Jaén.

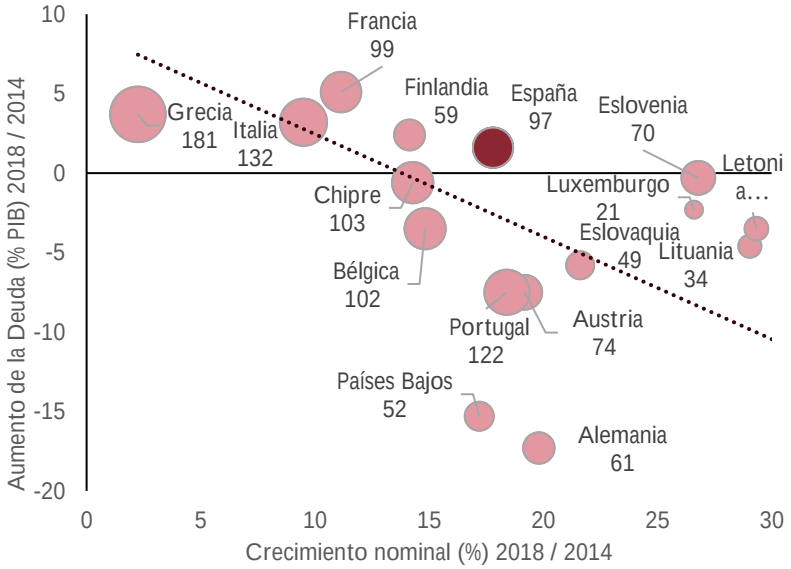
# 5 DEUDA PÚBLICA

## 5.1 Conjunto de las Administraciones Públicas

### 5.1.1 Evolución reciente y visión de medio plazo

A pesar del fuerte crecimiento económico experimentado en los últimos cinco años, la ratio de deuda sobre el PIB apenas se ha corregido, manteniéndose cercana al 100%. Entre el primer trimestre de 2014 y 2019 el PIB nominal lleva acumulado un aumento del 15%. Sin embargo, la ratio de deuda sobre PIB correspondiente al primer trimestre de 2019 se situó en 98,7%, el mismo nivel que un año antes e incluso superior al 98,1% registrado en el primer trimestre de 2014. Dado el nivel de crecimiento de la economía española en los últimos años, la ratio de la Deuda Pública de las AA.PP. se encuentra entre las que menos se han reducido en Europa.

GRÁFICO 21. AUMENTO DE LA DEUDA (% PIB) Y CRECIMIENTO ACUMULADO (% VAR)

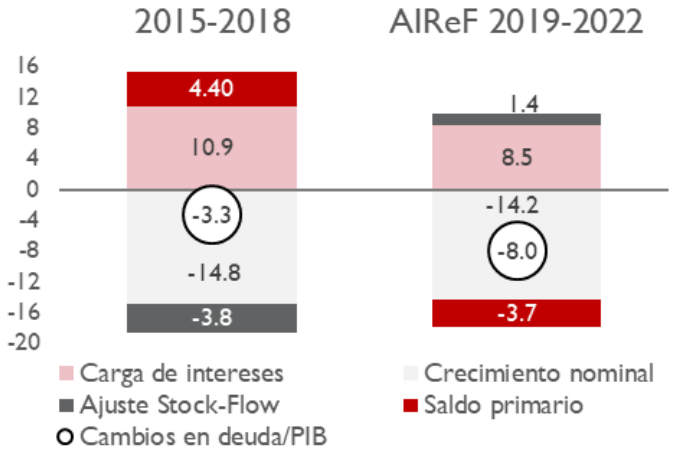



Nota: El tamaño de la circunferencia corresponde a la ratio de deuda sobre PIB en el tercer trimestre de 2018.
Fuente: AIReF

A medio plazo, la consecución de superávits primarios junto con un crecimiento en el entorno del 2% permitirá una corrección más pronunciada, hasta llegar al entorno de 89% del PIB en 2022. Para el período 2019-2022 en su escenario normativo la AIReF espera una reducción progresiva con

respecto al cierre de 2018 (97,1%) del orden de 2 puntos porcentuales de media al año, terminando el período con un nivel ligeramente por debajo del 90%. Esta corrección se ve apoyada por un sólido crecimiento nominal al principio y por una mejora paulatina de los saldos primarios a medida que se avanza en el horizonte de proyección.

GRÁFICO 22. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (%PIB)




Fuente: AIReF

## 5.1.2 Cumplimiento del objetivo de deuda

Pese a haber cumplido con el objetivo de deuda en 2018, la AIReF estima improbable su cumplimiento en 2019 a nivel AA.PP. Los objetivos de deuda pública para el período 2018-2020 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 7 de julio de 2017, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de los subsectores. A finales de 2018 la ratio de deuda se situó en el 97,1% del PIB, lo que supone el cumplimiento del objetivo para el conjunto de las AA.PP. con un margen de cinco décimas. A nivel de subsector, la suma de la Administración Central y la Seguridad Social ha estado en línea con su objetivo (con un margen de cumplimiento de 0,1 puntos de PIB), las EE.LL. han cumplido holgadamente (0,6 puntos de margen), lo que ha servido para compensar la divergencia del objetivo inicial (de 0,2 puntos) de las CC.AA. [16] Para finales de 2019 la AIReF proyecta una ratio de deuda sobre PIB de 96,1% para el conjunto de las AA.PP. Esta cifra es 0,7 puntos superior al objetivo de deuda fijado para ese año y su cumplimiento se estima como improbable según los modelos de

[16] A nivel individual, el objetivo de deuda inicial de cada comunidad autónoma puede ser rectificado de acuerdo con una serie de excepciones aprobadas en el citado ACM. Por tanto, esto implica una rectificación al subsector CC.AA. Históricamente, el objetivo finalmente recalculado ha sido mayor al objetivo inicialmente fijado.

proyección de la AIReF. En el caso de la deuda conjunta de la AC y de los FSS la AIReF proyecta que no se alcance el objetivo fijado en 2019.

CUADRO 14. OBJETIVOS INICIALES Y PREVISIONES DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)

| Objetivos iniciales de deuda PDE (% PIB) | 2018 | | 2019 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Acuerdo CM Julio 2017 | Cierre | Acuerdo CM Julio 2017 | APE 2019-2022 | AIReF |
| Administración Central y Seguridad Social | 70.8 | 70.7 | 69.5 | .. | 70.6 |
| Comunidades Autónomas | 24.1 | 24.3 | 23.3 | .. | 23.7 |
| Entidades Locales | 2.7 | 2.1 | 2.6 | .. | 1.9 |
| Total AAPP | 97.6 | 97.1 | 95.4 | 95.8 | 96.1 |

El sistema de fijación de objetivos anuales actual adolece de numerosas deficiencias y no ofrece una visión adecuada de sostenibilidad a medio plazo de la senda de deuda. Como ya ha señalado la AIReF en informes anteriores, un sistema de fijación de objetivos de deuda poco restrictivo hace que, en general, los mismos carezcan de racionalidad económica. Además, el actual sistema no tiene en cuenta la relación existente entre variables flujo y stock ni una visión de medio plazo. Para garantizar la sostenibilidad financiera, los objetivos de deuda deben ser fijados en relación con un ancla de medio plazo que asegure la disminución de la deuda a niveles seguros, haciendo consistentes las distintas reglas entre sí.[17]

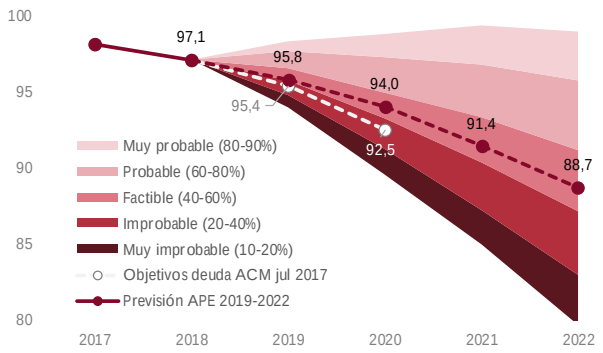
### 5.1.3 Análisis de sostenibilidad

La Actualización del Programa de Estabilidad, presentada por el Gobierno a finales de abril, proyectaba una senda de medio plazo en línea con las proyecciones de la AIReF y suponía un incumplimiento del objetivo de deuda para 2019 y 2020. La Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 recoge una senda de deuda sobre PIB para las AA.PP. descendente durante todo el periodo, con un ajuste acumulado de 8,4 durante todo el horizonte de proyección. Para el periodo 2018-2020, la reducción acumulada en la ratio de deuda de la APE 2019-2022 es ligeramente mayor a la proyectado por AIReF (4 décimas porcentuales), pero menor a la requerida para cumplir con los objetivos de deuda (dos puntos porcentuales). Esto se debe en parte al desfase temporal implícito en los actuales objetivos de deuda, que no han sido actualizados desde 2017 ni tienen en cuenta los últimos datos de cierre de 2018. Como puede observarse en el gráfico 23, la senda de la APE se

[17] Cuerpo, C. y Rodríguez, L, *Some elements for a revamped fiscal framework for Spain*, DT 03/2018, AIReF

encuentra dentro de la zona considerada factible a tenor de las previsiones propias de la AIReF.

GRÁFICO 23. OBJETIVO INICIAL Y PREVISIONES DE DEUDA, Y ANÁLISIS ESTOCÁSTICO




Fuente: Banco de España, MINECO, AIReF

Al igual que en los últimos cuatro años, se proyecta que en 2019 la reducción en la ratio de deuda siga sin ser consistente con lo exigido por la LOEPSF. Como ya se ha advertido en anteriores ocasiones, la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF exige que la senda de la ratio de deuda debería reducirse como mínimo dos puntos del PIB por año cuando el crecimiento real del PIB o el empleo estén por encima del dos por ciento. El año 2018 fue el cuarto año consecutivo donde se observaron tasas de crecimiento de la economía y del empleo por encima del 2%. No obstante, en ninguno de estos años la ratio de deuda de las AAPP ha disminuido más de dos puntos del PIB, siendo el promedio de reducción de los años 2015 a 2018 de aproximadamente 0,8 puntos porcentuales por año. Al igual que en informes anteriores, la AIReF proyecta que dicha normativa se volverá a incumplir durante 2019.

## 5.2 Comunidades Autónomas

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda de las CC.AA. para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. De acuerdo con la información suministrada por las CC.AA., el aumento neto de endeudamiento que estas prevén para 2019 está contemplado por el actual sistema de fijación de los objetivos de deuda, lo que permitiría su cumplimiento de mantenerse ese mismo sistema. En general, como ha reiterado la AIReF en informes anteriores[18], la amplia definición de los objetivos

[18] Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AA.PP 2018

de deuda hace que, salvo excepciones puntuales[19], las CC.AA. siempre hayan cumplido el objetivo de deuda y que resulte previsible su cumplimiento también para 2019.

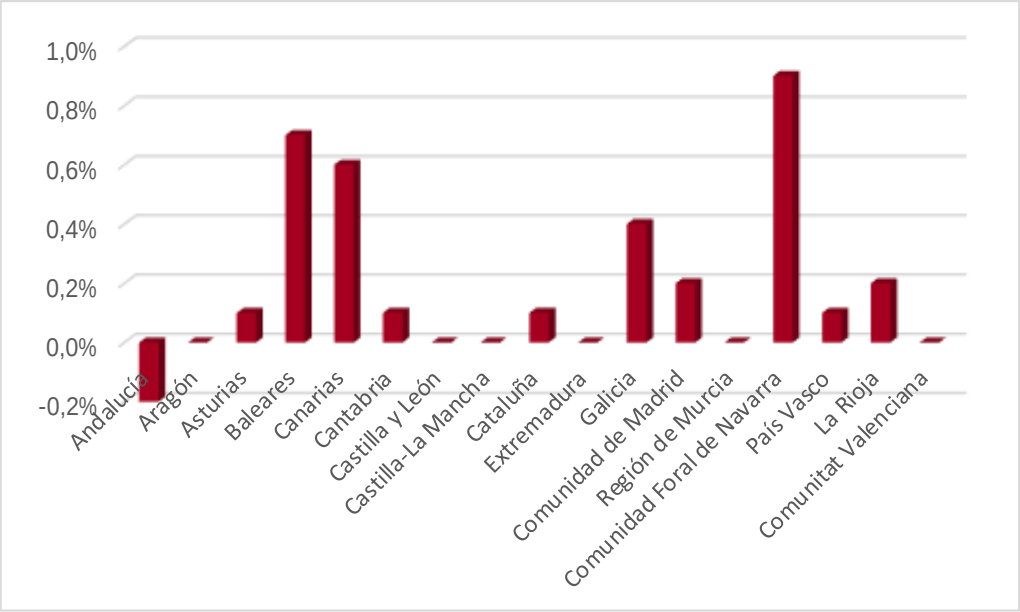
El objetivo es superior a las necesidades anuales de endeudamiento de la mayoría de CC.AA., a pesar de que el MINHAC señala haber reducido su amplitud para 2018. El MINHAC ha venido sosteniendo que los objetivos de deuda se fijan como un límite máximo. Sin embargo, ha comunicado a la AIReF[20] la realización de actuaciones[21] en 2018 orientadas a conseguir que las CC.AA. adecuaran la deuda al déficit realmente incurrido en línea con las recomendaciones de la AIReF y que, por ello, los datos de deuda al cierre de 2018 reflejan este ajuste. Esta Institución valora muy positivamente el acercamiento del objetivo de deuda a las necesidades reales de endeudamiento de las CC.AA., haciendo el objetivo más restrictivo y realista. No obstante, a pesar del ajuste señalado por el MINHAC, la mayoría de las CC.AA. ni siquiera llegan a agotar el límite marcado por el objetivo, que se mantiene alejado de sus necesidades anuales de endeudamiento (ver gráfico 24).

[19] En los tres últimos ejercicios se produjeron dos incumplimientos puntuales: Extremadura, en 2017, por un desfase temporal en la recepción de los mecanismos adicionales de liquidez y Andalucía, en 2018, por la reclasificación de la APP del metro de Sevilla.

[20] En el escrito del MINHAC de contestación a las recomendaciones de AIReF formuladas en el Informe sobre presupuestos iniciales de las AA.PP. para 2019.

[21] En este sentido, la AIReF ha conocido la existencia de unos cuestionarios para la aplicación del destino del superávit por la información proporcionada por las CC.AA.

GRÁFICO 24. MÁRGENES DE ENDEUDAMIENTO NO AGOTADOS POR LAS CC.AA. EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO DE DEUDA (% DE PIB). DATOS DE 2018




Nota: Andalucía incumplió el objetivo de deuda en 2018 por la reclasificación de la APP del metro de Sevilla.

La amplitud del objetivo de deuda tiene el riesgo de que las CC.AA. consideren que están reduciendo su deuda al no agotar el margen de endeudamiento permitido. Alguna comunidad ha interpretado haber reducido deuda por el importe del margen no utilizado respecto del límite de deuda permitido por el objetivo. Tal y como se ha mencionado anteriormente, estos objetivos resultan muy holgados por ser superiores a las necesidades anuales de endeudamiento de las CC.AA. y, principalmente para aquellas que tienen una posición fiscal más saneada y que empiezan a generar superávit.

Por lo tanto, el objetivo de deuda debería considerar el superávit obtenido en el ejercicio anterior así como criterios de sostenibilidad, con una evaluación de la dinámica de la deuda a medio plazo. La fijación del objetivo debería incorporar el superávit obtenido en el ejercicio anterior, ya que este supone una capacidad de financiación para el ejercicio siguiente. Además, debería integrar consideraciones de sostenibilidad y convergencia hacia los niveles de referencia de medio plazo. La consistencia entre el objetivo de deuda y la situación fiscal de las CC.AA. permite fijar unos objetivos de deuda más realistas y, además, la aplicación correcta y transparente del destino del superávit en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF.

Los criterios sobre la verificación del cumplimiento del objetivo de deuda deberían conocerse en el momento de la fijación de los objetivos. El informe del MINHAC del pasado 10 de mayo sobre el grado de cumplimiento de los

objetivos de 2018 reveló el tratamiento dado al superávit de 2017 así como el nuevo criterio sobre la deuda permitida a las CC.AA. que habían realizado IFS en 2018. En el momento de la fijación de los objetivos, las CC.AA deberían conocer cuáles van a ser los criterios utilizados a efectos de medir el cumplimiento. De esta manera se evitaría tener que esperar al informe sobre el grado de cumplimiento, que se publica al ejercicio siguiente, para conocer esos criterios.

Al cierre de 2018, la deuda de las CC.AA. representó el 24,3% del PIB y el 207% de los ingresos corrientes de 2017, y desde 2014 la deuda/PIB ha aumentado un 1,3% a pesar de la contribución del PIB en torno al 3,6%. El nivel de deuda de las CC.AA. se sitúa en más de 10 puntos porcentuales por encima del límite legal del 13% del PIB. Así mismo, en un ejercicio similar al que se realiza en las CC.LL.[22], el volumen de deuda de las CC.AA. de 2018 representó el 207% de los ingresos corrientes del subsector del ejercicio cerrado 2017. Por CC.AA., destaca el caso de Cataluña y Comunitat Valenciana que superan ampliamente el 300%, así como Illes Balears, Castilla-La Mancha y Región de Murcia que superan el 200% y sin que ninguna comunidad baje prácticamente del 100% Además, desde el inicio de la recuperación de la crisis en 2014, las ratios de deuda del subsector se ha incrementado un 1,3% , a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio 3,6 puntos de PIB (ver cuadro 15).

[22] Las CC.LL. tienen que solicitar autorización para emitir deuda a partir de que la ratio deuda/ingresos corrientes del ejercicio anterior supera el 75% y a partir del 110%, no pueden obtener deuda. para el cálculo de esa ratio no solo se incluye la deuda PDE sino que también avales y otros riesgos.

CUADRO 15. RATIOS DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES EJERCICIO CERRADO 2017 Y SOBRE % DE PIB. VARIACIÓN DE LA DEUDA 2014-2018. RATING

| CCAA | Deuda PDE 2018 | | Período 2014-2018 | | Calificación de agencias de rating | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % PIB | % ingresos corrientes 2017 (*) | Variación de deuda PDE | Contribución del PIB a la reducción de la deuda | Moody's | S&P | Fitch |
| Andalucía | 22,0% | 153% | 0,9% | 3,1% | Baa2 | BBB+ | BBB- |
| Aragón | 21,9% | 197% | 3,6% | 2,9% | - | BBB+ | - |
| Asturias | 18,4% | 128% | 1,5% | 2,5% | Baa1 | - | - |
| Illes Balears | 27,6% | 241% | -1,9% | 5,1% | - | BBB+ | - |
| Canarias | 14,8% | 100% | -0,4% | 2,2% | - | A- | BBB |
| Cantabria | 22,9% | 154% | 2,7% | 3,1% | - | - | BBB |
| Castilla y León | 21,0% | 168% | 3,0% | 2,4% | Baa1 | - | - |
| Castilla-La Mancha | 35,1% | 258% | -0,8% | 5,5% | Ba1 | - | BBB- |
| Cataluña | 34,0% | 329% | 1,3% | 5,5% | Ba3 | - | BB |
| Extremadura | 23,8% | 126% | 5,3% | 3,1% | Baa2 | BBB | - |
| Galicia | 18,0% | 135% | -0,4% | 2,8% | Baa1 | A- | - |
| Comunidad de Madrid | 14,5% | 192% | 1,4% | 2,3% | - | A- | BBB |
| Región de Murcia | 29,5% | 231% | 3,9% | 4,2% | Ba1 | - | BBB- |
| Navarra | 16,8% | 108% | -1,2% | 2,5% | - | A+ | - |
| País Vasco | 13,6% | 99% | -0,3% | 2,0% | A3 | A+ | A- |
| La Rioja | 19,0% | 148% | 2,0% | 1,7% | - | - | BBB |
| Comunitat Valenciana | 42,0% | 361% | 3,6% | 5,7% | Ba2 | BB | BBB |
| TOTAL CCAA | 24,3% | 207% | 1,3% | 3,6% | | | |

Fuente: Banco de España y MINHAC

Nota: Los ingresos corrientes de 2017 depurados de IFL y PAC. En el caso de Navarra son netos de los pagos al Estado y de la aportación a las CC.LL.

Grado medio superior
Grado medio inferior
Grado de no inversión especulativo

Por último, en cuanto a la sostenibilidad de la deuda, la AIReF sigue apreciando riesgos ligeramente altos a nivel del subsector. A nivel subsector CC.AA., el indicador compuesto de riesgos para la sostenibilidad desarrollado por la AIReF se encuentra en un nivel ligeramente alto. Con respecto a análisis anteriores, la incorporación de la nueva información no ha producido grandes cambios ni se observan cambios sustanciales en la calificación de las agencias especializadas. Esto se debe en gran medida a que la evolución económico-financiera de las CC.AA. ha estado en línea con lo esperado y no hay variaciones significativas en una perspectiva a medio-largo plazo.

Al mismo tiempo, se observa que se mantiene una gran heterogeneidad en el riesgo de sostenibilidad entre CC.AA. Se mantiene la diferencia en el riesgo de sostenibilidad entre CC.AA. sin esperarse una convergencia en el medio plazo. A nivel individual, la Comunitat Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha y Región de Murcia siguen presentando riesgos muy altos para la sostenibilidad. Dados su actual alto endeudamiento y posición fiscal actuales, no se proyecta que dichas comunidades alcancen el nivel de referencia de deuda del 13% del PIB antes de los próximos 20 años. Por otro lado, en el caso del País Vasco, Canarias, Madrid y Navarra se proyecta que esta situación se materialice en el medio plazo. En este grupo de comunidades, sumando a La Rioja, los riesgos para la sostenibilidad identificados por la AIReF son muy bajos. Finalmente, se identifican riesgos ligeramente bajos en Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia, medios en Aragón y Extremadura y ligeramente altos en Andalucía e Illes Balears.

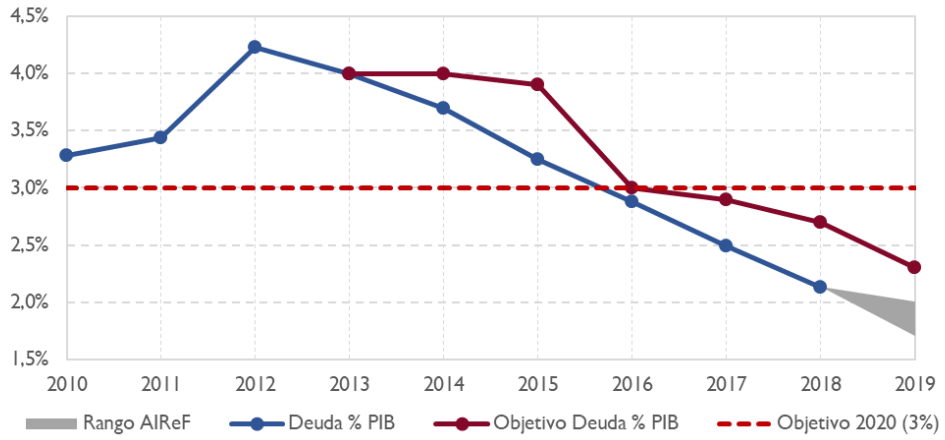
Al igual que a nivel agregado, el riesgo de sostenibilidad en el largo plazo no disminuye necesariamente por el cumplimiento de los objetivos de deuda. De manera análoga a lo que ocurre a nivel de subsectores, no se identifica una relación entre el cumplimiento de los objetivos de deuda anuales y la sostenibilidad financiera en el largo plazo. Dichos objetivos no están formulados en base a un ancla de largo plazo sino de manera residual, en función de unos objetivos de déficit que no tienen en cuenta las particularidades de cada CC.AA. (e.g. relación de flujos y stocks). Esta falta de racionalidad económica también puede inferirse a partir de la calificación crediticia otorgada por las agencias especializadas, quienes no tienen en cuenta el cumplimiento de los objetivos de deuda a la hora de otorgar su nota.

## 5.3 Corporaciones Locales

La AIReF prevé que al cierre de 2019 el nivel de deuda local sobre PIB se sitúe ligeramente por debajo del 2%, cumpliendo ampliamente el objetivo fijado del 2,3%. Los datos de deuda local de cierre de 2018, publicados por el Banco de España, informan de una reducción el pasado año de más de 3.000 M€, situándose la ratio de deuda sobre PIB en un 2,1% (objetivo fijado para el año 2021). Sin embargo, los datos del primer trimestre de este año muestran un ligero empeoramiento de la deuda local, ya que se ha incrementado en casi 200 M€ respecto del trimestre anterior, situándose en el entorno de los 26.000M€. La AIReF estima para 2019 un ligero atenuamiento de la reducción de la deuda local, coherente con la disminución del superávit, situándose ésta a fin de año en el entorno del 2% de PIB. El gráfico siguiente muestra la evolución de los datos observados de deuda de las CC.LL. (en % de PIB), de 2010 a 2018, así como la previsión de cierre de AIReF para 2019 en su

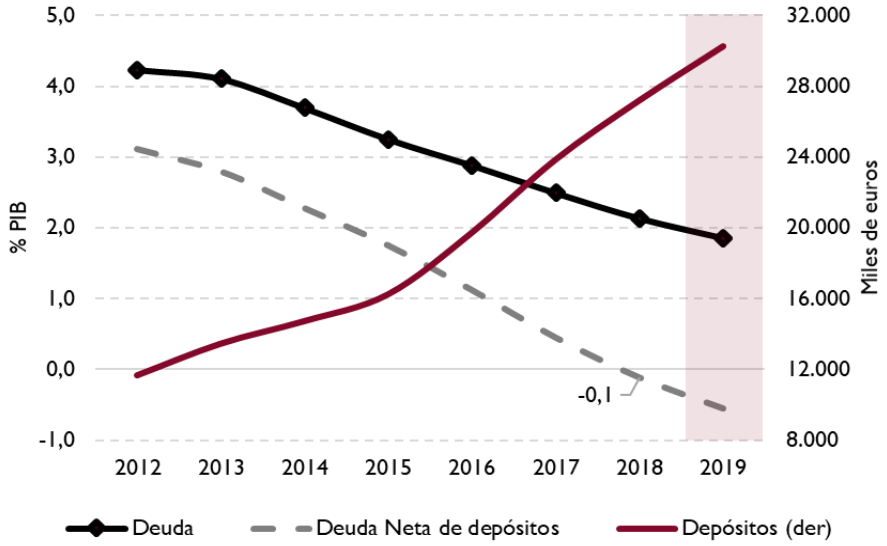
escenario central. Se incluye en el gráfico también la posición relativa respecto a los objetivos acordados para los años 2013 a 2019.

GRÁFICO 25. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL SUBSECTOR CC.LL. EN EL PERIODO 2010-2018 (EN % DE PIB) Y ESTIMACIONES AIREF PARA 2019




Gran parte del superávit local sigue inmovilizado en depósitos bancarios. Como ya se puso de manifiesto en varios informes de la AIReF, desde finales de 2012, los saldos primarios de las CC.LL. están siendo inmovilizados, en gran parte, en depósitos bancarios, habiéndose situado por encima de los 27.000 M€ a cierre de 2018. Con ello, la deuda neta de activos financieros líquidos de las CC.LL. ha sido por primera vez negativa a fin de 2018, tendencia que se prevé continúe en 2019 a pesar de que en el primer trimestre del año se han reducido los depósitos en más de 1.000M€ vinculados a la cancelación de deuda comercial pendiente al cierre del ejercicio anterior. (ver gráfico 26).

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y ACTIVOS LÍQUIDOS SUBSECTOR CC.LL. EN EL PERIODO 2012-2018 (EN PORCENTAJE DE PIB) Y ESTIMACIONES AIREF PARA 2019



# 6 RECOMENDACIONES

## 6.1 Administración Central

### 6.1.1 Recomendaciones nuevas

En informes anteriores, la AIReF ya constató la elevada improbabilidad de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria asignado a la Administración Central en un 0,3% del PIB. En este sentido, el Gobierno estimaba una previsión de cierre con un déficit del 1% del PIB para la Administración Central en la notificación remitida a la Comisión Europea, que se situaba en línea con lo previsto por la AIReF en su informe sobre los presupuestos iniciales publicado en abril de 2019.

No obstante, respecto al informe sobre presupuestos iniciales, las previsiones de la AIReF sobre el déficit de la Administración Central se han reducido en 3 décimas como consecuencia principalmente de dos factores: la mejora de la previsión de recaudación del IRPF por el resultado de las declaraciones anuales y las menores transferencias a otras AA.PP. por la ausencia de modificación en el Suministro Inmediato de Información del IVA.

Como también se ha recogido en anteriores informes, la falta de realismo en los objetivos perjudica la disciplina fiscal en la medida que un objetivo poco factible desincentiva la realización de esfuerzos para alcanzarlo. En este sentido, la mejora de la situación de la AC no es suficiente para considerar factible el cumplimiento del objetivo. Por este motivo, es fundamental que la nueva situación no se traduzca en una relajación de la disciplina fiscal, sino que la mejora se consolide y contribuya a reducir al máximo la desviación del objetivo de estabilidad siguiendo los principios de la LOEPSF que en el artículo 12.5 especifica que los ingresos por encima de los previstos se destinen a reducir deuda.

Esta recomendación cobra mayor relevancia en el caso del ahorro derivado de la ausencia de modificaciones en el SII, que implica menores transferencias a las AA.TT., puesto que un elevado número de CC.AA. ya contaban en sus presupuestos con estos ingresos y están ejecutando gastos como si fueran a percibirlos, originando una desviación respecto a sus objetivos de estabilidad presupuestaria. En consecuencia, si la AC no destina este ahorro a reducir el déficit, se estaría produciendo una doble desviación.

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

***1. La Administración Central destine los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, así como los ahorros derivados de la ausencia de modificaciones en el Suministro Inmediato de Información del IVA para reducir la desviación sobre su objetivo de estabilidad presupuestaria.***

### 6.1.2 Recomendaciones vivas

La LOEPSF no prevé para la Administración Central un procedimiento preventivo similar al existente para las AA.TT. en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación. La AIReF ha recomendado al MINHAC en reiteradas ocasiones que establezca un procedimiento de seguimiento de la Administración Central y Seguridad Social en orden a detectar riesgos y poder adoptar medidas para la corrección temprana de desviaciones. En particular, se ha recomendado que se articule un procedimiento que incluya específicamente el grado de implementación de las medidas y la concreción de las decisiones de gestión presupuestaria orientadas a la contención de la ejecución del presupuesto. Además, este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.

El MINHAC considera que ya está cumpliendo esta recomendación, por lo que no es necesario realizar ninguna actuación adicional en la medida en que se publica periódicamente la ejecución de las cuentas de las distintas administraciones y se valoran por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria los impactos asociados a cambios normativos en figuras tributarias tradicionales y de nueva creación.

Sin embargo, la AIReF considera que no es suficiente y que resulta necesario llevar a cabo un procedimiento específico más allá de las medidas automáticas de prevención establecidas en el artículo 18.1 de la LOEPSF. Además, la AIReF advierte que la percepción de un nivel de "rendición de cuentas" menor por parte de la Administración Central puede erosionar el grado de compromiso de otras AA.PP. respecto al cumplimiento de sus objetivos fiscales.

Por este motivo, la AIReF considera que esta recomendación debe mantenerse viva y recogerse como tal en su página web.

## 6.2 Comunidades Autónomas

### 6.2.1 Recomendaciones nuevas

Un marco fiscal robusto y eficaz conlleva necesariamente un adecuado sistema de fijación de objetivos, de manera que cada una de las AA.PP. se vea obligada a ajustar sus ingresos y gastos a unos límites de déficit y de deuda que estén en consonancia con su situación fiscal. En relación a las CC.AA., esto supone que la distribución del objetivo del subsector entre cada una de ellas dé lugar a la fijación de objetivos de estabilidad diferenciados.

Sin embargo, se fija el mismo objetivo de estabilidad para todas y cada una de las CC.AA.[23] (-0,1% del PIB para 2019), sin reconocer importantes diferencias que presentan unas y otras en su posición fiscal. En 2019, se prevé un superávit para algunas CC.AA., resultando muy probable el cumplimiento del objetivo mientras que otras están todavía distantes de alcanzarlo, considerándose muy improbable su cumplimiento. Esta situación supone que el objetivo de déficit resulte holgado para algunas CC.AA. y no alcanzable para otras.

La fijación de los objetivos de deuda viene condicionada por estos objetivos de déficit, permitiendo aumentar la deuda por el importe del objetivo de déficit fijado para cada año. Por tanto, en la medida en que los objetivos de estabilidad resulten holgados, esta amplitud se va a trasladar también a los objetivos de deuda y, por consiguiente, permitiendo en algunos casos más déficit y deuda de la que correspondería conforme a la posición fiscal de cada comunidad.

Por otro lado, el objetivo de deuda no considera el superávit generado en el ejercicio anterior. El no reconocer la capacidad de financiación para un ejercicio derivada del superávit generado en ejercicios anteriores, contribuye no solo a la amplitud de los objetivos de deuda sino también a que las CC.AA. puedan interpretar que, en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF, están reduciendo su deuda al no agotar el margen de endeudamiento permitido.

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

1. ***La fijación de los objetivos de estabilidad 2020 -2022 de las CC.AA. se realice de manera diferenciada, atendiendo a la posición fiscal de cada una de ellas.***

[23] Salvo en 2013, que se fijaron objetivos diferenciados.

2. ***La fijación de los objetivos de deuda 2020 -2022 tenga en cuenta los objetivos de estabilidad diferenciados y considere el superávit obtenido en el ejercicio anterior.***

La parte del gasto financiado con cargo a los fondos de la Unión Europea debería ser un gasto neutro de cara al cumplimiento de la regla de gasto. Sin embargo, tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente informe, el método utilizado para calcular la exclusión de este gasto produce una importante distorsión en el cálculo de la regla, afectando a su cumplimiento.

La AIReF considera esencial que el cumplimiento de la regla de gasto no se vea condicionado por un hecho ajeno al crecimiento del gasto computable, es decir, del gasto que está sometido a la restricción de la tasa de referencia y, mucho menos, por la variación experimentada en un tipo de gasto que, en teoría, debería estar excluido de la regla.

Con el fin de evitar que el cumplimiento de la regla de gasto se vea afectado por el funcionamiento de los fondos de la UE, sería conveniente buscar fórmulas que traten de minimizar, en la medida de lo posible, este efecto. Algunas propuestas podrían ir en la línea de imputar anualmente un porcentaje constante de ingresos sobre el total de fondos correspondiente a cada Programa Operativo, o bien, de promediar el importe de los fondos de la UE excluidos cada año por un periodo de cuatro años (a semejanza de lo que se hace en el ámbito de la UE para suavizar el impacto de las inversiones en la regla de gasto).

Por este motivo, ***la AIReF recomienda que:***

3. ***El MINHAC busque una fórmula para calcular la exclusión de la parte del gasto financiada con cargo a los fondos de la Unión Europea del gasto computable que permita minimizar, lo máximo posible, su efecto en el cumplimiento de la regla de gasto.***

De cara a una adecuada planificación fiscal y, por ende, al cumplimiento de las reglas fiscales, las CC.AA. deben conocer con suficiente antelación el escenario de los recursos del SFA con el que van a contar en el ejercicio, así como los criterios que se van utilizar para medir el cumplimiento de las reglas fiscales.

En 2019, los recursos del SFA se han visto sustancialmente afectados por la previsión de revertir en ese ejercicio la modificación del SII del IVA. En este sentido, casi todas las CC.AA. incluyeron en sus presupuestos los recursos que recibirían por la modificación prevista. Sin embargo, cuando ya ha transcurrido más de medio año, el MINHAC no contempla llevar a cabo la

modificación del SII del IVA, en cuyo caso las CC.AA. dejarían de recibir unos ingresos cuyo importe oscila, en porcentaje de PIB regional, entre el 0,15% y casi el 0,4%, dependiendo de las comunidades y para el conjunto de CC.AA. en torno al 0,2% del PIB.

Por otra parte, los criterios sobre la verificación del cumplimiento del objetivo de deuda deberían conocerse en el momento de la fijación de los objetivos. De ser así, no hubiera sido necesario esperar hasta el informe del MINHAC del pasado 10 de mayo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de 2018 para conocer la deuda permitida a las CC.AA. que habían realizado IFS en 2018 o el tratamiento dado por el MINHAC al superávit de 2017 en relación al objetivo de deuda para 2018.

El hecho de que todos estos elementos no se encuentren claramente definidos con la suficiente antelación dificulta la planificación fiscal necesaria para cumplir las reglas fiscales y supone un debilitamiento del marco fiscal. Todo esto redunda en una falta de exigibilidad en el caso de incumplimiento de las reglas.

Por este motivo, ***la AIReF recomienda que:***

4. ***El MINHAC fije con la suficiente antelación los supuestos básicos del escenario de los recursos del SFA con el que van a contar las CC.AA. en el ejercicio siguiente y, en el momento de fijación de los objetivos de deuda, los criterios que se van utilizar para medir su cumplimiento.***
5. ***En particular, para 2019, el MINHAC comunique formalmente y a la mayor brevedad posible, si se va a compensar a las CC.AA. por el SII del IVA.***

### 6.2.2 Recomendaciones nuevas recogidas en los informes individuales de CC.AA.

Se han detectado riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 13 CC.AA. y de incumplimiento de la regla de gasto en 11 CC.AA. Para la formulación de las recomendaciones dirigidas a corregir esas desviaciones, la AIReF ha tenido en cuenta, por un lado, las CC.AA. que actualmente se encuentran inmersas en un proceso de elaboración o de aprobación de un PEF 2019-2020 por incumplimiento de las reglas fiscales de 2018 y, por otro, los motivos que dan lugar a las desviaciones previstas. En este sentido, en el caso del objetivo de estabilidad se ha tenido en cuenta si la desviación procede de los datos de ejecución realizados y previstos, o bien, de la no modificación del SII del IVA. Así mismo, en el caso de la regla de gasto, la AIReF ha tomado en consideración si el riesgo de incumplimiento procede del crecimiento del

gasto computable o si se ve afectado por la distorsión de los fondos de la UE sobre el cálculo de la regla y/o por las operaciones no recurrentes.

En consecuencia, la AIReF ha recomendado a las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León y la Rioja, para las que el incumplimiento del objetivo de estabilidad derivaría de la no modificación del SII del IVA, que ajusten la ejecución de sus gastos a los menores ingresos previstos en este nuevo escenario. En el caso de Andalucía, como está en el proceso de aprobación del PEF 2019-202, esta recomendación se plasmará en el informe de AIReF sobre el PEF, que se publicará próximamente. Así mismo, se ha recomendado al País Vasco, para el que se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, que haga un seguimiento y, en su caso, ajuste su ejecución presupuestaria.

Por otra parte, la AIReF hubiera solicitado al MINHAC la activación de medidas preventivas en aplicación del artículo 21 de la Ley Orgánica de creación de esta institución, para Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cataluña, en la medida en que se prevé el incumplimiento del objetivo de estabilidad aún en el caso de que se modificara el SII del IVA. Sin embargo, dado que mantienen un crecimiento contenido del gasto y el crecimiento del gasto computable, una vez depurado de las operaciones no recurrentes y de la distorsión de los fondos de la UE, se encuentra por debajo del crecimiento previsto del PIB nominal del 3,8%, la AIReF considera que no es necesario activar las medidas y recomienda a estas CC.AA. que ajusten su gasto a la menor previsión de los ingresos por la no modificación del SII del IVA.

Por último, la AIReF ha solicitado al MINHAC la activación de medidas preventivas en aplicación del mencionado artículo 21, para las CC.AA. de Murcia, Illes Balears, Canarias, Madrid, Navarra, y Comunitat Valenciana. La razón para solicitar esta activación es que en todas estas CC.AA. se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto por la previsión de un crecimiento del gasto computable muy superior a la tasa de referencia e incluso, una vez depurado de las operaciones no recurrentes y de la distorsión de los fondos de la UE, por encima del crecimiento previsto del PIB nominal. Además, en el caso de Illes Balears, Murcia y Comunitat Valenciana, se considera que no van a cumplir el objetivo de estabilidad con o sin modificación del SII del IVA. No obstante, la situación es distinta para estas tres últimas comunidades, que deben elaborar un plan económico-financiero por el incumplimiento de reglas fiscales en 2018. En ellas, la adopción de medidas específicas y su valoración y seguimiento debe enmarcarse en el ámbito del plan.

## 6.3 Corporaciones Locales

### 6.3.1 Recomendaciones vivas

La AIReF mantiene vivas diversas recomendaciones efectuadas al MINHAC, que este ministerio ha valorado positivamente, manifestando su voluntad de poner en marcha las actuaciones necesarias. Estas recomendaciones se han efectuado en los siguientes ámbitos:

- En el marco de las competencias del MINHAC para que se acelere la aprobación y publicación de un documento que recoja la interpretación a seguir en la aplicación de cada una las reglas fiscales, garantizando la consistencia entre ellas y la unidad de criterio interpretativo.
- En materia de transparencia, para que modifique la Orden ministerial de suministro de información en el marco de la LOEPSF e incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las CC.LL. en las fases iniciales del ciclo presupuestario y para que los datos que publica periódicamente el MINHAC de las CC.LL. estén actualizados.
- En materia de sostenibilidad a medio plazo de las CC.LL. con mayores problemas estructurales, ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén, convoque una comisión de expertos que analice las causas de su nivel crítico de sostenibilidad y proponga soluciones.

### 6.3.2 Recomendaciones recogidas en el informe de evaluación individual

#### 6.3.2.1 Recomendaciones nuevas

Tal y como se pone de manifiesto en los apartados 1y 2 del Informe complementario de evaluación individual de las CC.LL. se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2019 en los Ayuntamientos de Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria y Madrid y en el Cabildo Insular de Tenerife. Para todos ellos, la AIReF solicita al MINHAC la activación de las medidas preventivas en aplicación del artículo 21 de la Ley Orgánica de creación de esta institución, al estimarse en 2019 un crecimiento de su gasto computable de alrededor del 10%, que triplica la tasa de referencia aprobada a tal fin.

Igualmente se solicita la activación de medidas en el caso de los ayuntamientos con problemas estructurales de sostenibilidad de Almonte, Jaén, Jerez de la Frontera, Parla y Navalcarnero, que presentan, además, elevados riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales en 2019,

consecuencia del crecimiento de su gasto por encima del 8% interanual, entidades para las que la AIReF ya formuló recomendaciones de control de la ejecución en el informe emitido en abril sobre los Presupuestos iniciales para 2019 (salvo al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera). Igualmente, en materia de seguimiento de las medidas que se acuerden, se realiza la recomendación a los órganos de tutela de estos Ayuntamientos, el MINHAC y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Asimismo, a todas las EE.LL. para las que se solicita del MINHAC la activación de las medidas en aplicación del artículo 21 de la Ley Orgánica de creación de la AIReF, se les recomienda que, apliquen en ejecución las medidas preventivas recogidas en el artículo 18 de la LOEPSF que impidan que se verifiquen los incumplimientos estimados, medidas que deberán ser tenidas en cuenta en el contenido y alcance de la planificación que se acuerde con el MINHAC en el trámite de audiencia posterior a la advertencia de riesgo.

Por otro lado, los Ayuntamientos de Barcelona y Sevilla, a los que la AIReF había recomendado en su informe de abril que, de verificarse el incumplimiento de la regla de gasto en la liquidación de 2018, aprobasen un PEF en los plazos legales, han constatado este incumplimiento en la liquidación practicada sin que, a fecha actual, vencidos ya los plazos legales, cuenten con el PEF debido. Dada la constitución de los nuevos gobiernos locales, es razonable la dilación, en tanto en cuanto en el PEF deben recogerse las medidas que los nuevos gobiernos decidan poner en marcha. A fecha actual, ya constituidos los nuevos equipos de gobierno, se recomienda a estos ayuntamientos que establezcan un cronograma de elaboración y aprobación del PEF, a fin de contar con el marco debido que garantice el cumplimiento en el menor plazo posible. Paralelamente se recomienda a sus órganos de tutela, las comunidades de Cataluña y Andalucía que realicen las actuaciones necesarias para garantizar que dichos PEF sean aprobados en el menor plazo posible.

Por último, en el caso del Ayuntamiento de Valencia que prevé incumplimiento de la regla de gasto de 2019, pese a la consolidación del exceso de gasto de 2017 para el que no aprobó un PEF según los criterios del MINHAC, se le recomienda la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento al cierre de 2019 de dicha regla. Además, se recomienda a la Comunitat Valencia, como órgano de tutela de este ayuntamiento, que realice las actuaciones necesarias para que el incumplimiento no se verifique.

### 6.3.2.2 Recomendaciones vivas

Se mantienen vivas las recomendaciones efectuadas al Ayuntamiento de Gijón, así como a su órgano de tutela, (el Principado de Asturias, para que cumplan con la legislación vigente y apliquen la gradualidad prevista en la LOEPSF en el supuesto de no aprobación de un PEF en los plazos establecidos. Este ayuntamiento tenía que haber presentado un PEF por incumplimiento de la regla de gasto en 2017, habiendo sobrepasado ampliamente los plazos legales para su aprobación. A fecha actual, la situación de falta del marco fiscal debido se mantiene, sin que se conozca si dicha corporación ha aplicado las medidas correctivas que establecen los artículos 25 y siguientes de la LOEPSF, razón por la que la AIReF reitera la recomendación efectuada.

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá