

Anexo I. Informe sobre el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015

Sumario

Subsector Administración Central: objetivo de estabilidad presupuestaria

1. Ingresos no financieros
 - a) Ingresos tributarios
 - Impuestos directos
 - Impuestos indirectos
 - b) Ingresos no tributarios
 - Ingresos por transferencias corrientes
 - Ingresos patrimoniales
 - Otros ingresos no tributarios
2. Gastos no financieros
 - a) Gastos de personal
 - b) Intereses
 - c) Aportación al Sistema de Seguridad Social, SEPE y al FOGASA
 - d) Inversiones
 - e) Gastos corrientes en bienes y servicios
 - f) Beneficios fiscales en el Proyecto de PGE 2015
3. Ajustes de Contabilidad Nacional del Estado
4. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Fondos de la Seguridad Social: Objetivo de estabilidad presupuestaria

1. Ingresos no financieros
2. Gastos no financieros
3. Presupuestos de SEPE y FOGASA

Regla de Gasto

Subsector Administración Central: Objetivo de estabilidad presupuestaria

La Administración Central tiene previsto en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (PGE) un déficit que representa el 2,9% del PIB, acorde con el objetivo aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014.

El Proyecto de PGE para 2015 se presenta en términos de contabilidad presupuestaria o contabilidad de caja. La Administración Central no elabora un presupuesto en rúbricas de contabilidad nacional que permita determinar de forma automática el objetivo de estabilidad. En aplicación del artículo 27 de la LOEPySF el Proyecto de PGE 2015 acompaña, al igual que en ejercicios anteriores, información que permite relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

La conciliación de estos saldos se realiza a partir de los ingresos y gastos no financieros del Estado incorporando ajustes de contabilidad nacional en los que se incluye el resultado agregado de los Organismos de la Administración Central.

La previsión de ingresos y gastos incorporada en el Proyecto PGE 2015 es la que se recoge en el siguiente cuadro:

Capacidad/Necesidad de financiación Administración Central

Millones de euros

Conceptos	2015
1. Ingresos no financieros	133.711,7
2. Gastos no financieros	161.992,3
3. Superávit (+) o déficit (-) no financiero del Presupuesto (1-2)	-28.280,6
En porcentaje del PIB	-2,9
4. Ajustes	-3.409,6
5. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación del Estado	-31.690,2
6. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de los Organismos de la Administración Central	435,2
7. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de las Administración Central (5+6)	-31.255,0
En porcentaje del PIB	-2,9

Fuente: Informe económico financiero PGE 2015

A efectos de analizar el cumplimiento del objetivo de déficit de la Administración Central se seguirá el mismo esquema que se incluye en el Proyecto de PGE 2015: análisis de los ingresos y gastos no financieros del Estado, ajustes de contabilidad nacional y la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos de la Administración Central

de tal forma que se obtiene la capacidad/necesidad de financiación de la Administración Central.

1. Ingresos no financieros

El Proyecto de PGE se acompaña de un avance de recaudación de los ingresos del ejercicio anterior que sirve de base a las estimaciones de ingresos del Proyecto de PGE 2015.

Los ingresos no financieros totales¹ previstos para 2015, ascienden a 205.988 millones de euros, un 2,1% superior al avance de liquidación del Presupuesto de 2014. **Una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos especiales los ingresos no financieros del Estado previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 133.712 millones de euros, un 3% superior al avance de liquidación de 2014.**

Dado que la participación de las Administraciones Territoriales en los impuestos cedidos se determina por aplicación directa de las normas legales contenidas en el sistema de financiación de CCAA y de EELL, todos los análisis del presente informe se realizan sobre los ingresos totales, no sobre los ingresos del Estado.

A continuación se distingue entre ingresos tributarios y no tributarios, centrando el análisis en las principales figuras que componen cada grupo:

a) Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios totales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 186.112 millones de euros, con un aumento de un 5,4% (9.485 millones de euros) respecto al avance de liquidación de 2014. **Si a los ingresos totales se descuenta la participación en los mismos de las Administraciones Territoriales los ingresos tributarios del Estado ascienden a 113.836 millones de euros con un aumento de un 8,7% (9.067 millones de euros) sobre el avance de liquidación.**

Atendiendo a su impacto cuantitativo merecen especial atención:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), con una recaudación prevista de 72.957 millones de euros, un 0,6% inferior al avance de liquidación de 2014.

¹ Ingresos totales del Estado antes de descontar la participación de las Administraciones Territoriales en IRF, IVA e IIEE.

- Impuesto sobre sociedades (IS), con una recaudación prevista de 23.577 millones de euros, un 20,4% superior al avance de liquidación de 2014.
- Impuesto sobre el valor añadido, con una recaudación previsión de 60.260 millones de euros, un 7,2% superior al avance de liquidación de 2014.

Esta estimación de ingresos incluye el efecto de la reforma fiscal que entrará en vigor en 2015 y que se basa en la modificación de los principales impuestos del sistema tributario español: Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (IRPF) e Impuesto sobre Sociedades (IS). El crecimiento de los ingresos tributarios estimado en el Proyecto de PGE 2015, neto de reforma fiscal, habría sido del 7,6% sobre el avance de liquidación de 2014.

El Proyecto de PGE 2015 determina que la progresiva mejora que incorpora el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE repercutirá de forma favorable en la evolución de las bases imponibles de los impuestos, y en consecuencia, en los ingresos.

Con objeto de analizar esta premisa la AIReF ha evaluado con instrumentos cuantitativos la validez de las previsiones de los ingresos de las principales figuras impositivas en 2015. La metodología que soporta este análisis se incluye en Anejo II. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Conforme a esta evaluación se puede concluir que los objetivos tributarios parecen alcanzables siempre que las previsiones del cuadro macroeconómico que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015 se realicen. No obstante existe incertidumbre asociada a las devoluciones de las principales figuras tributarias.

- ***Impuestos directos***

Los impuestos directos previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 100.186 millones de euros, un 3,9% superiores al avance de liquidación de 2014. **Los ingresos del Estado previstos para 2015 por impuestos directos, una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales, ascenderían a 67.444 millones de euros, un 3,8% superior al avance de liquidación de 2014.**

Impuestos directos Proyecto PGE 2015

Millones de euros

Capítulos	PGE INICIAL 2014	AVANCE LIQUIDACION 2014		PGE INICIAL 2015		% (5)/(3)
	ESTADO (1)	ESTADO (2)	TOTAL (3)	ESTADO (4)	TOTAL (5)	
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	41.276	41.974	73.415	40.215	72.957	-0,6%
Impuesto sobre Sociedades	22.327	19.589	19.589	23.577	23.577	20,4%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	1.690	1.332	1.332	1.530	1.530	14,9%
Fiscalidad medioambiental	1.560	1.920	1.920	1.958	1.958	2,0%
Otros	376	164	164	164	164	0,0%
Total	67.229	64.979	96.420	67.444	100.186	3,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

A continuación se analizan las estimaciones de las principales figuras impositivas incluidas en el Proyecto de PGE 2015:

i. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El Proyecto de PGE 2015 prevé una reducción de la recaudación por IRPF del 0,6% con relación a la estimación de cierre de 2014. Descontando el efecto ex ante de la reforma tributaria que incorpora esta previsión (-3.366 millones de euros²), la recaudación estimada en 2015 por IRPF aumentaría un 4% (2.908 millones de euros).

El análisis cuantitativo realizado por la AIReF no evidencia la existencia de desviaciones significativas en las estimaciones de ingresos por IRPF incorporadas en el Proyecto de PGE 2015.

ii. Impuesto sobre sociedades (IS)

Por lo que se refiere al IS, el incremento previsto en el Proyecto de PGE 2015 es de un **20,4% (3.988 millones de euros)** con respecto al avance de liquidación. El impacto de la reforma fiscal ex ante asciende, en este caso, a -437 millones de euros³. No obstante, tal y como señala el Informe Económico Financiero, si se descuenta el efecto de las devoluciones, los ingresos brutos estimados registrarían en 2015 un aumento de alrededor de un 8% respecto al año anterior.

No obstante para esta figura impositiva el incremento previsto en 2015 viene condicionado por varios factores que afectan al avance de recaudación de 2014, como

² Reforma Ex ante. Importe previsto en el Proyecto de PGE 2015 y en la Memoria Económica del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³ Reforma Ex ante. Importe previsto en el Proyecto de PGE 2015 y en la Memoria Económica del Proyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades.

la existencia de cambios normativos, la aplicación de bases imponibles negativas y el elevado importe de las solicitudes de devolución. El Proyecto de PGE 2015 determina que la recaudación de 2014 prevista en el avance está condicionada no sólo por los pagos fraccionados de grandes empresas y grupos, sino también por la base del ejercicio anterior y por el impacto de las medidas normativas. Así, se señala que en el avance de liquidación de 2014 hay elementos que presionan a la baja: el gravamen especial de revalorización de activos y el elevado impacto de las devoluciones correspondientes al ejercicio 2012, que se presentaron en 2013 y que se terminan de pagar en 2014. Adicionalmente los cambios normativos previstos en el impuesto se han visto afectados por la disminución en las bases imponibles negativas acumuladas. Una vez se han tenido en cuenta estos efectos, las bases de este impuesto se incrementarían en 2014 en un 10%.

No obstante, tal y como se señala en el Informe Económico Financiero, si se descuenta el efecto de las devoluciones extraordinarias, los ingresos brutos estimados registrarían un aumento de alrededor del 8% respecto al año anterior.

El análisis cuantitativo realizado por la AIReF sería consistente con las previsiones de incrementos de bases en 2014 (10%) y de ingresos brutos en 2015 (8%), si bien no se dispone de información suficiente para evaluar cómo se vería afectada la recaudación por el efecto de la aplicación de bases imponibles negativas y por el nuevo ritmo de las devoluciones previstas.

iii. Reforma fiscal: Efecto sobre el IRPF y el Impuesto sobre sociedades

El efecto de esta reforma se distribuye, según la información incluida en el Proyecto de PGE 2015, entre los ejercicios 2015 y 2016, con un impacto ex ante total para ambos ejercicios de -9.059 millones de euros (0,9% del PIB) que, una vez tenidos en cuenta los efectos de segunda vuelta que conllevan mayores ingresos, tendrá un coste estimado ex post de -6.900 millones de euros (0,6% del PIB).

La información que acompaña al Proyecto de PGE 2015 determina que el impacto ex post de la reforma del IRPF, en los años 2015 y 2016, asciende a -4.500 millones de euros y del IS a -2.400 millones de euros, y que estos impactos son los previstos en el Programa de Estabilidad. En este sentido, el Programa de Estabilidad 2014-2017 incorporaba el impacto estimado de la reforma fiscal del IRPF y del IS. Para el IRPF se estimaba un impacto de -4.947 millones de euros (-2.566 millones de euros en 2015 y -2.381 millones de euros en 2016) y para el IS el impacto estimado era de -2.000 millones de euros, que afectarían en su totalidad a la recaudación de 2016. El impacto de la reforma fiscal prevista de forma conjunta para ambos impuestos en el Programa de Estabilidad (6.947 millones de euros) prácticamente coincide con la estimación ex

post que incorpora el Proyecto de PGE 2015 (-6.900 millones de euros), sin embargo el análisis individualizado de cada uno de ellos nos lleva a señalar una diferencia en el reparto inicialmente previsto en el Programa de Estabilidad entre ambos impuestos.

Las memorias que acompañan a los proyectos de Ley en los que se regula la citada reforma realizan un análisis detallado y coherente de los efectos económicos que se van a producir en los ejercicios 2015 y 2016, que se valora positivamente por AIReF.

iv. Otros impuestos directos

Por lo que respecta a la fiscalidad medioambiental, se prevé unos ingresos de 1.958 millones de euros, con un incremento de un 2% en relación al avance de liquidación de 2014. Si bien es cierto que esta estimación parece razonable con relación al avance de cierre, cabe señalar que estos ingresos se destinan, de conformidad con la Ley 15/2012 a la financiación de determinados costes del sistema eléctrico, y tienen correlación, conjuntamente con otras partidas de ingresos, en el presupuesto de gastos del Estado a través de la transferencia de capital del Ministerio de Industria a la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

Por último cabe citar el Impuesto sobre la renta de no residentes que tiene previsto para 2015 una recaudación de 1.530 millones de euros, un 15% superior a lo previsto en el avance de cierre de 2014. Este impuesto también estaría afectado por la reforma fiscal, en coherencia con las modificaciones del IRF y del IS, si bien en cuantía poco significativa.

- ***Impuestos indirectos***

Los impuestos indirectos previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 83.690 millones de euros, un 7,2% superior al avance de liquidación de 2014. Los ingresos del Estado previstos para 2015 por impuestos indirectos, una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales en IVA y en los Impuestos especiales, ascenderían a 44.156 millones de euros, un 17,3% superior al avance de liquidación de 2014.

Impuestos indirectos Proyecto PGE 2015

Millones de euros

Capítulos	PGE INICIAL 2014		AVANCE LIQUIDACION 2014		PGE INICIAL 2015		% (5)/(3)
	ESTADO (1)	ESTADO (2)	TOTAL (3)	ESTADO (4)	TOTAL (5)		
I.V.A	27.122	28.488	56.216	32.529	60.260	7,2%	
Impuestos especiales	7.763	6.367	19.057	8.092	19.894	4,4%	
Alcohol y bebidas derivadas	339	315	778	331	792	1,8%	
Cerveza	113	113	286	122	294	2,8%	
Productos intermedios	7	9	19	7	20	5,3%	
Hidrocarburos	4.170	4.159	9.944	4.404	10.695	7,6%	
Labores del Tabaco	2.964	1.883	6.367	2.945	6.398	0,5%	
Electricidad	-94	-352	1.423	43	1.455	2,2%	
Carbón	264	240	240	240	240	0,0%	
OTROS	3.202	2.795	2.795	3.536	3.536	26,5%	
TOTAL	38.087	37.650	78.068	44.157	83.690	7,2%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

i. Impuesto sobre el Valor añadido (IVA)

Los ingresos previstos por IVA en 2015 ascienden a 60.260 millones de euros, 4.044 millones de euros más que la previsión de cierre de 2014, lo que supone un aumento del 7,2%. Según el proyecto de PGE 2015 este incremento está motivado por la evolución prevista del gasto sujeto a este impuesto. En el Proyecto de PGE se señala que en el escenario macroeconómico se prevé que el gasto interior de los hogares crezca, en términos nominales, a un ritmo de un 2,7% y que el gasto en compra de vivienda tenga una pequeña aportación positiva. Estas dos mejoras compensarán, según el Proyecto de PGE 2015, la disminución en gasto corriente y de capital de las AAPP.

De acuerdo con las proyecciones de bases imponibles realizadas por AIReF y teniendo en cuenta el impacto recaudatorio generado por los cambios normativos de aplicación en 2015 y el posible juego de la mecánica recaudatoria, no se detectan desviaciones relevantes en la previsión de ingresos por IVA incorporados al Proyecto de PGE 2015. En particular, el análisis realizado destaca la importancia de una dinámica favorable de los ajustes recaudatorios, con lo que su evolución debe ser objeto de monitorización específica.

ii. Impuestos Especiales

Los impuestos especiales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 19.894 millones de euros y aumentan en 837 millones de euros con relación al avance de recaudación previsto para 2014. Para analizar esta estimación hay que tener en cuenta que, tal y como se señala en el Proyecto de PGE 2015, el avance de liquidación de 2014 de los ingresos se ha visto afectado por las devoluciones extraordinarias en el impuesto de Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos a realizar en ejecución de la sentencia de 27 de febrero de 2014 del Tribunal de Justicia

por un importe que, según la información disponible, sería de alrededor de 500 millones de euros.

Se ha efectuado por la AIREF una estimación de las principales figuras impositivas que componen los impuestos especiales: hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y derivados, cerveza y electricidad. Conforme a los modelos y proyecciones realizadas por la AIREF no se observan desviaciones significativas en los impuestos especiales.

- ***Tasas y otros ingresos tributarios***

Los ingresos por tasas y otros ingresos tributarios son poco representativos con respecto al total de ingresos no financieros. Por lo que respecta al presupuesto de 2015, **teniendo en cuenta el incremento previsto en general para las tasas (1%) parece razonable la previsión incluida.**

b) Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 19.876 millones de euros, un 20,6% inferior al importe previsto en el avance de liquidación del PGE 2014. El efecto de esta importante disminución de ingresos previsto para 2015 está provocada, principalmente, por el efecto de los ingresos derivados por la diferencia entre los valores de reembolso y de emisión de la deuda pública, que han tenido un fuerte crecimiento en el ejercicio 2014. No obstante, hay que tener en cuenta que este ingreso es objeto de ajuste en contabilidad nacional con el fin de periodificarlo, a lo largo de la vida del empréstito, de acuerdo con el devengo de los intereses. En la información que acompaña a los presupuestos no se incluye detalle de este ajuste contable en la previsión de cierre de 2014 al integrarse dentro del importe de los intereses.

- ***Ingresos por transferencias corrientes***

Los ingresos por transferencias corrientes ascienden a 10.532 millones de euros y suponen el 53% de los ingresos no tributarios previstos en el Proyecto de PGE 2015. Dentro de estas transferencias destacan por su cuantía, las procedentes de las CCAA (9.456 millones de euros), que representan el 90% del total de ingresos por transferencias. Se estima un incremento de ingresos por transferencias en 2015 de un 2,9% con respecto al presupuesto inicial de 2014 y un 9,7% respecto al avance de liquidación de 2014.

Por lo que se refiere **al avance de liquidación de 2014 se prevé una recaudación de 9.602 millones de euros, lo que supone una desviación de -636 millones de euros (un 6,2%) respecto a los ingresos previstos en el presupuesto inicial de ese año.** La mayor desviación se produce en las transferencias procedentes de las CCAA, en

concreto en los ingresos del País Vasco (cupo y compensaciones financieras) en los que la desviación con el presupuesto inicial de 2014 es de -927 millones de euros.

Dentro de los ingresos por transferencias estimados para 2015 el más importante (7.109 millones de euros) es el derivado del Fondo de suficiencia global, mecanismo del sistema de financiación autonómico.

Dado que los importes derivados de los mecanismos del sistema de financiación autonómico no se corresponden en sentido estricto con estimaciones de ingresos, sino que se obtienen de la aplicación directa de las disposiciones contenidas en la Ley 22/2009, que regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, no se realiza ningún comentario al respecto.

Otro importe significativo se corresponde con las transferencias procedentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco en concepto de cupo y de compensaciones financieras, por importe conjunto de 1.580 millones de euros, cifra muy similar a la recogida en el presupuesto inicial de 2014. Según se indica en el Informe económico Financiero este importe se ha estimado en el Proyecto de PGE 2015 como una prórroga del quinquenio anterior, dado que a la fecha de aprobación del proyecto no se había aprobado la ley de metodología del cupo para el nuevo quinquenio. Teniendo en cuenta la evolución de los ingresos tributarios del Estado desde el año base del quinquenio (2007), la AIREF observa la posibilidad de que exista un riesgo de sobreestimación de los ingresos previstos para 2015.

- ***Ingresos patrimoniales***

Los ingresos patrimoniales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 6.412 millones de euros. **Las partidas más significativas se componen por los ingresos por intereses de préstamos concedidos (2.230 millones de euros) y los dividendos y participaciones en entidades del Sector Público (3.637 millones de euros).**

Los intereses previstos se corresponden, fundamentalmente, con los intereses del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores² (FFPP2), una vez que se ha producido la conversión de este último en Fondo sin personalidad jurídica.

El importe previsto en ingresos por intereses de préstamos concedidos a Comunidades Autónomas disminuye un 22% con relación al Presupuesto de 2014. Esta disminución sin embargo tiene que ser objeto de matización, ya que el Presupuesto de 2014 incluía exclusivamente la previsión de ingresos por los intereses de los préstamos concedidos por el FLA a Comunidades Autónomas, mientras que en 2015, y consecuencia de la

transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores en un entidad sin personalidad jurídica (FFPP2) se incluyen los intereses que se estima recaudar con el FFPP2 (1.400 millones de euros).

Los ingresos previstos por intereses de préstamos concedidos por el FLA sufren una importante disminución en 2015 consecuencia de las medidas de apoyo a las CCAA que se han concedido recientemente y que se estiman en el Proyecto de PGE 2015 en unos menores ingresos de 2.047 millones de euros para 2014 y 2015. Así de unos ingresos previstos inicialmente en 2014 de 2.767,86 millones de euros se pasan a 787,7 millones de euros en 2015.

Esta medida, que supone unos menores ingresos para el Estado de -400 millones de euros en 2014 y de -1.640 millones de euros en 2015 no se encuentra detallada, al adoptarse con posterioridad, en las incluidas en el Programa de Estabilidad 2014-2017.

Adicionalmente cabe señalar que esta modificación a la baja de las condiciones financieras de los préstamos concedidos por el FLA ha hecho necesario adaptar la normativa reguladora de este mecanismo de financiación que inicialmente preveía que las condiciones financieras aplicables a estas operaciones de crédito garantizarían la repercusión de los gastos financieros y demás costes en que incurriese el Fondo de Liquidez Autonómico. Esta premisa se ha eliminado por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 12/2014, de 12 de septiembre, que ya no exige que se cubran los costes en los que incurra el FLA.

Los ingresos previstos por dividendos se corresponden fundamentalmente con la participación en beneficios del Banco de España y de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, los ingresos previstos son inferiores en un 3,7% a los previstos en el Presupuesto inicial de 2014 y un 20,2% inferiores a los ingresos previstos en el avance de liquidación del presupuesto de 2014, resultando una estimación prudente.

- ***Otros ingresos no tributarios***

Los ingresos previstos por enajenación de inversiones reales y transferencias de capital ascienden a 518M€ un 62% inferior al Presupuesto de 2014 y un 20,7% superior al avance de recaudación de 2014.

2. Gastos no financieros

El Presupuesto de gasto no financiero del Estado asciende a 161.992 millones de euros, un 1,7% inferior al presupuesto inicial de 2014. Si se descuentan las transferencias a las Administraciones Territoriales asociadas a sus sistemas de financiación el importe asciende a 129.060 millones de euros, un 3,2% inferior al presupuesto inicial de 2014.

Al objeto de analizar el objetivo de déficit para 2015 desde la perspectiva del presupuesto de gastos se han seleccionado las partidas más significativas de los gastos no financieros del Estado.

Principales partidas Gasto no financieros del Estado

Millones de euros

	2014	2015	Var%	%s/total
Gasto no financiero	164.849	161.992	-1,7	100,00
Intereses	36.616	35.519	-3,0	21,93
Financiación AATT	31.589	32.933	4,3	20,33
Gastos de personal activo	13.880	13.719	-1,2	8,47
Clases pasivas	12.643	13.185	4,3	8,14
Aportaciones UE	12.799	12.639	-1,3	7,80
Aportación al Sist. de Seguridad Social	13.000	13.074	0,6	8,07
Aportación al SEPE y FOGASA	14.598	10.409	-28,7	6,43
Costes sistema eléctrico	4.154	4.207	1,3	2,60
Inversiones	3.254	3.411	4,8	2,11
Resto actuaciones	22.315	22.896	2,6	14,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

a) Intereses

El gasto por intereses supone uno de los créditos más importantes del Presupuesto de gastos de los últimos ejercicios. El gasto previsto para intereses en el Proyecto de PGE de 2015 asciende a 35.519 millones de euros, lo que supone un incremento de 2.650 millones de euros respecto a la previsión de liquidación de 2014. En el ejercicio 2014 se presupuestaron 36.616 millones de euros y la previsión de liquidación que incorpora los PGE prevé 32.872 millones de euros, es decir 3.700 millones de euros menos de lo inicialmente previsto.

Esta estimación puede considerarse muy prudente considerando previsible una estabilización de los tipos de interés en 2015, pudiendo generar ciertas holguras en el presupuesto del Estado.

El incremento de intereses previsto responde, por un lado, al aumento de las necesidades de endeudamiento neto previstas en el proyecto de presupuesto de 2015 (47.000 millones de euros importe sustancialmente menor a las necesidades de endeudamiento neto de 2014 -73.000 millones de euros y de 2013 -71.000 millones de euros) y al impacto en la carga de intereses del Estado de la asunción, a partir de julio de 2014, de la carga financiera del Fondo para Financiación del Pago a Proveedores⁴ (FFPP2) que entra con un tipo de interés superior al del resto de la deuda del Estado.

b) Gastos de personal

Los gastos de personal previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 15.823,19 millones de euros. Los gastos de personal activo ascienden a 13.719 millones de euros, incluyendo la recuperación parcial de la paga extra de 2012 (230,9 millones de euros), descienden un 1,2% con relación al presupuesto de 2014.

El impacto de la recuperación de la paga extra no se contemplaba en el Programa de Estabilidad 2014-2017, si bien es cierto que para la Administración Central su impacto no es especialmente significativo, y se cuantifica en el Proyecto de PGE 2015

c) Aportación al Sistema de Seguridad Social, SEPE y al FOGASA

Las aportaciones que el Estado realiza a las Administraciones de Seguridad Social suponen el 14,5% de su presupuesto no financiero, y ascienden a 23.483 millones de

⁴ Ley 13/2014 de 14 de julio de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. El FFPP2 supone la asunción por parte del Estado de 26.200M€.

euros un 14,9% menos que en 2014, fundamentalmente por la menor aportación al SEPE.

El Proyecto de Presupuestos para 2015 prevé una transferencia al Sistema de Seguridad de 13.074 millones de euros un 0,8% más que en 2014 para la financiación de los complementos a mínimos, las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares.

Otra de las partidas más significativas del Proyecto de Presupuesto de gastos de 2015 son las transferencias al SEPE y al FOGASA con un importe previsto para 2015 de 10.409 millones de euros, un 28,7% inferior al Presupuesto de 2014. La más significativa de estas partidas es la transferencia corriente al SEPE, con un importe 10.098 millones de euros en 2015 y una disminución del 30,8% con respecto al presupuesto inicial de 2014, que se destina fundamentalmente a financiar las prestaciones por desempleo.

El importe de estas partidas se analizará en el subsector Seguridad Social al estar directamente vinculadas con su objetivo de déficit.

d) Inversiones

Dentro de la inversión del Estado merece una especial atención la inversión militar. Los Programas Especiales de modernización de armamento son inversiones militares consideradas estratégicas por su complejidad tecnológica e industrial.

Estos programas especiales, de elevado coste económico, se financian de forma conjunta entre los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Defensa.

A efectos de déficit público, este gasto se registra, en contabilidad nacional, en el momento en que se produce la transferencia efectiva de la propiedad de los activos, con independencia de que esté previsto el fraccionamiento de los pagos en varios ejercicios. Para poder valorar el impacto de estas inversiones en el déficit público sería necesario disponer de la planificación de dichas transferencias efectivas de la propiedad de los activos.

Por otro lado, desde 2012 se vienen aprobando modificaciones presupuestarias para imputar al presupuesto las inversiones correspondientes a los Programas de Modernización que ya han sido registrados en contabilidad nacional y que por lo tanto ya han sido reflejadas en el déficit. Podría ser conveniente, con la finalidad de mejorar la transparencia y ofrecer una imagen real de las inversiones del Ministerio de Defensa,

incorporar estos créditos en la dotación inicial de los Presupuestos Generales del Estado.

e) Gastos corrientes en bienes y servicios

En el proyecto de PGE 2015 se incluye la puesta en marcha de una de las medidas que conforman el Programa para la reforma de las Administraciones Públicas en el ámbito del CORA, consistente en la centralización en la AGE de determinadas categorías de contratos de servicios y suministros con el fin de lograr ahorros derivados de la mejora de la eficiencia en actividades de gestión que, por ser similares, pueden desempeñarse de forma centralizada o común. Esta medida afectará fundamentalmente, al capítulo 2 de gastos del Estado que se incrementa un 0,8 por ciento respecto a 2014 en términos homogéneos y una vez excluidos los gastos por elecciones generales, autonómicas y locales de 2015.

El informe anual de la CORA⁵ determinó el impacto económico de los ahorros esperados del comienzo de la centralización de contratos de compras y servicios entre Ministerios con unos ahorros que no alcanzaban en total los 80M€. Dado que la cuantía inicial prevista para esta medida no es muy significativa, no es posible apreciar su impacto en el presupuesto de 2015. No obstante, se realizará un seguimiento de las medidas incluidas en el ámbito CORA con la finalidad de determinar los impactos económicos que van a suponer.

f) Beneficios fiscales en el Proyecto de PGE 2015

El Proyecto de PGE de 2015 incluye, al igual que en ejercicios anteriores, el presupuesto de beneficios fiscales. Los PGE 2015 detallan los beneficios fiscales por políticas de gasto que ascienden a 40.719 M€ lo que supone un 6,2% superiores a los previstos en los Presupuestos de 2014.

Si bien es cierto que la información de los beneficios fiscales se incorpora al presupuesto de ingresos se asignan a distintas políticas de gasto, motivo por el que se incluyen, a efectos de este informe, en el apartado de gastos. Podría ser conveniente que **en aras de una mejora de la transparencia, y con la finalidad de realizar un análisis completo de las políticas de gasto se incorporasen los beneficios fiscales al análisis que se realiza de las citadas políticas.**

⁵ Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014

Beneficios fiscales Proyecto de PGE 2015

Millones de euros

Beneficios fiscales	2014	2015	% Variación	Var Mill. €
1. Fomento del empleo	7.609	7.542	-0,9	-67
2. Otras actuaciones de carácter económico (*)	6.088	6.474	6,3	386
3. Comercio, turismo y PYME	4.948	5.410	9,3	462
4. Agricultura, pesca y alimentación	3.812	4.365	14,5	553
5. Servicios sociales y promoción social	3.437	3.378	-1,7	-59
6. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	3.475	3.334	-4,1	-141
7. Sanidad	2.471	2.754	11,4	283
8. Deuda Pública	1.411	1.606	13,9	196
9. Pensiones	1.657	1.542	-7,0	-116
10. Educación	919	1.039	13,2	121
11. Subvenciones al transporte	925	1.017	10,0	92
12. Cultura	647	807	24,7	160
13. Investigación, desarrollo e innovación	244	641	162,2	396
14. Infraestructuras	260	342	31,6	82
15. Servicios de carácter general	313	306	-2,3	-7
16. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	74	92	25,2	19
17. Industria y energía	36	44	24,5	9
18. Desempleo	12	15	24,9	3
19. Política exterior	24	11	-51,9	-12
TOTAL	38.360	40.719	6,2	2.359

* Deducción IRPF por rendimientos del trabajo, deducción por reinversión de beneficios extraordinarios, dotaciones a la reserva de inversiones apra Canarias, exenciones IVA

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

3. Ajustes de contabilidad nacional

El Proyecto de PGE 2015 incluye información, tal y como establece el artículo 27 de la LOEPSF, que permite conciliar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Dentro de los ajustes incorporados, cabe destacar entre otros, los siguientes:

- **Intereses.** Este ajuste asciende a 3.840 millones de euros, señalándose que se corresponde con la diferencia entre el criterio de imputación de los intereses al presupuesto en el ejercicio en que se produce su vencimiento, mientras que en contabilidad nacional se imputarán al ejercicio en que se devengan.
- **Inversiones militares.** El ajuste de inversiones militares se produce de forma recurrente en los últimos ejercicios y supone realizar en 2015 un ajuste de -1.597 millones de euros.
- **El aplazamiento de las liquidaciones a las CCAA y EELL** a favor del Estado supone un ajuste para 2015 de -5.688 millones de euros.

Si bien es cierto que de esta forma se permite conciliar el saldo del superávit o déficit no financiero del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación del Estado tal y como exige la normativa, con objeto de mejorar la claridad de la información sería conveniente que también se acompañase al presupuesto inicial, al igual que se hace con el avance de liquidación, de una presentación en términos de recursos y empleos no financieros.

La normativa de estabilidad presupuestaria española y comunitaria fija objetivos y reglas en términos de contabilidad nacional, por lo que es necesario valorar el impacto de las previsiones de ingresos y gastos contenidas en los PGE en términos de contabilidad nacional. Para hacer este ejercicio solo se dispone de la información que anualmente se incorpora en los PGE en el que se indican los principales ajustes para pasar el saldo presupuestario a términos de contabilidad nacional.

Estos ajustes cambian de un ejercicio a otro y en general no se dispone de información suficiente como para poder valorar su evolución en el corto y medio plazo. Los ajustes no tienen una estabilidad en el tiempo que permita hacer proyecciones o estimaciones por lo que el análisis sobre los presupuestos y el cumplimiento de los objetivos resulta limitado. Hay ejercicios en los que estos ajustes han sido cuantitativamente muy relevantes, como en 2011.

Con carácter general sería necesario mayor información y claridad sobre los ajustes de contabilidad nacional. Se propone que los PGE incorporen en su Informe Económico Financiero un capítulo adicional en el que se recoja el presupuesto en rubricas del contabilidad nacional y se ofrezca más información sobre estos ajustes.

AJUSTES PRESUPUESTO INICIAL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Mille 2015
Inejecución	4.728	4.842	1.709	4.496	1.305	636	839
Intereses	2.262	3.200	1.700	-398	2.130	2.133	3.840
Inversiones abono total del precio	450	50	225	30	35	202	200
Inversiones APP			-980	-296	-32	70	50
Inversiones militares	-999	-533	-795	-1.415	-1.401	-671	-1.597
Gastos de acuñación de moneda	-85	-80	-80	-80	-80	-60	
Reasignación de operaciones SEPI	-350	-600	-450	-340	-340	-350	-350
Operaciones del FAD/FONPRODE	-2.138	-899	-559	-125			
Aportaciones de capital a empresas públicas	-4.273	-5.769	-5.129	-1.240	-1.233	-1.529	-2.249
Fondo de Inversión Local		-300	-1.000				
Aplazamiento de las liquidaciones AATT a favor Estado		7.313	25.544	-5.956	-5.956	-5.688	-5.688
Anticipos a cancelar CCAA				1.733			
Obligaciones de ejercicios anteriores				2.270	4.282	1.811	
Otros ajustes de ingresos				-2.034	-648	1.967	1.986
Otros ajustes	-200	-850	-538	-225	-390	-585	-440
	-606	6.375	19.648	-3.580	-2.327	-2.064	-3.410

Fuente: IEF

4. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Este anejo desarrolla la metodología seguida para realizar la previsión de ingresos impositivos totales, antes de descontar la participación de las distintas AATT. El análisis de riesgos en las previsiones de ingresos por los principales impuestos contenidas en el proyecto de presupuestos generales se realiza mediante comparación con valores proyectados por modelos cuantitativos. Algunos ejemplos simplificados de estos modelos, programados en hojas de cálculo, pueden descargarse de la página web de la AIReF.

Las previsiones avanzadas en el proyecto de presupuestos se dan en términos de caja. Para realizar una comparación con las proyecciones de los modelos, hay que trasladar las bases proyectadas a cuotas ingresadas, mediante el uso de los tipos efectivos del impuesto y del correspondiente ajuste caja-devengo.

Cabe hablar, por tanto, de: (i) riesgos conocidos o cuantificables a través de la modelización econométrica realizada en el primer paso; y (ii) riesgos no conocidos asociados a otros determinantes de la recaudación impositiva y, en particular, al paso desde las bases devengadas a los ingresos de caja, dependientes en gran medida de la mecánica recaudatoria propia a cada impuesto.

Este enfoque es afín con el del Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2013, publicado por la Agencia Tributaria. El esquema propuesto para la previsión de ingresos subdivide la misma en tres factores explicativos, tal y como se refleja en la ecuación [1]:

$$R = VM \frac{BI}{VM} \frac{ID}{BI} \frac{R}{ID} \quad [1]$$

Siendo R la recaudación, VM variables relevantes del escenario macro, BI la base imponible correspondiente e ID los ingresos devengados. La evolución de la recaudación queda, por lo tanto, determinada por:

- i. La relación entre el escenario macroeconómico y las bases imponibles; $VM \frac{BI}{VM}$.
- ii. El tipo efectivo medio; $\frac{ID}{BI}$.
- iii. Los ajustes caja-devengo procedentes de la mecánica recaudatoria; $\frac{R}{ID}$.

Esta aproximación por piezas permite una mayor flexibilidad en la proyección de los ingresos al adaptarse a los distintos tributos y facilitar un elevado grado de detalle. Igualmente facilita una mejor comprensión ex-post de posibles desviaciones de la recaudación respecto a los escenarios previstos.

En definitiva, el proceso de previsión se realiza de forma secuencial:

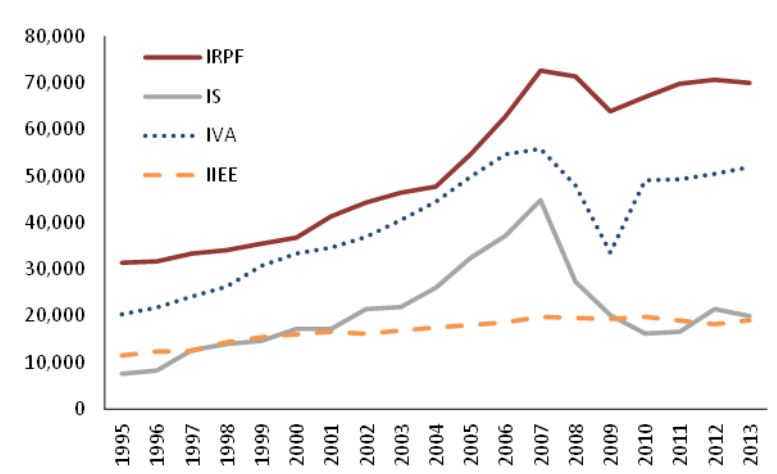
1. **Proyección de las bases imponibles**, a partir de una estimación previa de la relación de las bases con las variables relevantes del cuadro macroeconómico y otros determinantes.
2. **Proyección de los recursos devengados**, aplicando en primer lugar a las bases imponibles los tipos efectivos del año anterior, para obtener la proyección de los ingresos devengados sin cambios normativos en un año concreto. En segundo lugar, incorporación del impacto estimado de los cambios normativos sobre los tipos efectivos.
3. **Proyección de los recursos de caja**: estimación/calibración de los ajustes esperados entre los recursos devengados y los finalmente ingresados en el año correspondiente.

4.1. Datos

La base de datos utilizada para el seguimiento de estos tres componentes procede de las series históricas publicadas de bases, tipos e impuestos devengados.⁶ Los datos tienen frecuencia trimestral y anual y están disponibles para las principales figuras tributarias: Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (IRPF), Impuesto de Sociedades (IS), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos Especiales (IIEE). El siguiente gráfico muestra las series de ingresos para estos cuatro componentes, en frecuencia anual, para el período 1995-2013.

Ingresos Tributarios, 1995-2013

Millones de euros



Fuente: Agencia Tributaria

4.2. Modelos para la proyección de las bases devengadas

La proyección de las bases sujetas a imposición, se apoya en su relación con los agregados macroeconómicos del escenario previsto por el gobierno.

El cuadro A.1 resume la aproximación para cada una de las 4 figuras impositivas, así como para los ingresos por cotizaciones sociales. La selección de las variables explicativas se ha realizado tratando, por un lado, de mantener una correspondencia

⁶http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml

con las variables incluidas en el cuadro macroeconómico del gobierno y, por otro lado, de recoger en la medida de lo posible otros determinantes de los impuestos y que no vienen reflejados en los agregados macroeconómicos.

Modelos estimados para la proyección de las bases⁷

	Gasto sujeto	VARIABLES explicativas*	Frecuencia	Muestra
IVA	Gasto en bienes y servicios de los hogares	Gasto en consumo final de los hogares [0,74]	Anual	1995-2013
	Gasto de las Administraciones Públicas	Gasto Administraciones Públicas por componentes (consumo intermedio [0,42], adquisiciones directas [0,25] y formación bruta de capital fijo [0,35])		
	Gasto en compra de vivienda de los hogares	Inversión en Vivienda [0,53] y Transacciones de vivienda libre nueva [0,66]		
IIIE**	Alcohol (litros)	Gasto en consumo final de los hogares y PIB [1,52]	Anual	1995-2013
	Cerveza (litros)			
	Gasóleos y Gasolinas (litros)			
	Tabaco (cajetillas)			
	Electricidad (KwH)			
IS**	Base imponible consolidada	Excedente Bruto de Explotación [1,94]	Anual	1995-2013
IRPF	Rentas brutas de los hogares	Cotizaciones totales de la Seguridad Social (contingencias comunes, accidentes de trabajo, cotizaciones de desempleo y cese de actividad) [0,77]	Anual	1995-2013
		Excedente Bruto de Explotación [0,22]		
		Índice de la bolsa de Madrid (IBEX35) [0,04]		
Cotizaciones	Cotizaciones totales: contingencias comunes, accidentes de trabajo, cotizaciones de desempleo y cese de actividad	Asalariados [0,26]	Anual	1995-2013
		Base Máxima [0,49]		
		Remuneración de Asalariados [0,72]		

* Entre corchetes figuran las principales elasticidades de las bases imponibles devengadas ante cambios en sus determinantes

** Los modelos para los IIIE y el IS están estimados en tasas de variación. La elasticidad reflejada en el caso de los IIIE hace referencia al modelo de Gasóleos y Gasolinas.

4.3. Supuestos sobre los tipos efectivos y el ajuste caja-devengo

Como hipótesis general referida a los tipos efectivos, se supone un escenario de “normativa inalterada” (“no policy change”) para las proyecciones de 2015. En el caso del IRPF, del IS y del IVA, se tiene en cuenta separadamente el impacto ex-ante de la reforma normativa que entra en vigor en 2015, tal y como se recoge en el Libro Amarillo del Proyecto de Presupuestos y las memorias de impacto económico correspondientes, que realizan un análisis detallado y coherente de los efectos económicos para los

⁷ Todas las variables son significativas estadísticamente, aunque la bondad del ajuste varía de unos modelos a otros. Los modelos para el IVA, el IRPF y las cotizaciones están estimados en logaritmos de los niveles, al existir cointegración entre las variables utilizadas.

ejercicios 2014 y 2015. A partir de la estimación oficial del impacto de la reforma sobre la recaudación se estiman los nuevos tipos efectivos resultantes, que servirán para la proyección de las cuotas devengadas.

En cuanto al ajuste caja-devengo, se intenta recoger la incertidumbre ligada a la mecánica recaudatoria. En el caso de los impuestos indirectos (y en menor medida el IRPF), la evolución de la ratio entre la recaudación en términos de caja y las correspondientes cantidades devengadas se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Un ajuste promedio se considera, por lo tanto una aproximación prudente. En el caso del IS, por el contrario, el ajuste ha sido más inestable, con gran influencia en las cifras recaudadas finalmente. Por ello, la dinámica de las devoluciones es analizada separadamente. En concreto, se tiene en cuenta que con el cambio de la ley en 2012 se incrementó la cuota a pagar como pago fraccionado, lo que hizo que en el 2013 y 2014 se tuvieran que devolver gran cantidad de los adelantos a cuenta de ese año. A partir de 2015 las devoluciones deberían empezar a normalizarse en el entorno del nuevo marco normativo.

Fondos de la Seguridad Social: Objetivo de estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2014 para las administraciones de Seguridad Social es de un déficit del 0,6% del PIB Nacional. Una valoración del cumplimiento de este objetivo requiere el análisis conjunto de los presupuestos para 2015 del Sistema de Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), organismos que conforme al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales forman parte del subsector de Fondos de la Seguridad Social.

Para alcanzar este objetivo la Seguridad Social prevé unos ingresos por operaciones no financieras de 126.267 millones de euros, un 5,51% superior al presupuesto inicial de 2014 y unos gastos por operaciones no financieras de 132.710 millones de euros, un 2,53% superior al Presupuesto inicial de 2014.

Con relación a las previsiones incluidas en el Proyecto de Presupuestos de 2015 es importante resaltar que el presupuesto del Sistema Seguridad Social **no incluye un avance de liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior** a pesar de que la Ley General Presupuestaria establece la obligación de que los Proyectos de Presupuestos se acompañen de un avance de liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior. No obstante lo anterior cabe señalar que a efectos de la elaboración del presente informe, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha facilitado cierta información a la AIReF relativa a previsiones de liquidación.

Como aspecto positivo cabe destacar que el Proyecto de Presupuestos de los Sistemas de Seguridad Social se presenta en rúbricas de contabilidad nacional, si bien no incorpora un detalle de los ajustes de contabilidad nacional.

1. Ingresos no financieros

Los recursos más importantes de los Fondos de la Seguridad Social provienen de los ingresos por cotizaciones sociales.

El sistema de Seguridad Social prevé para 2015 un ingreso por cotizaciones que asciende a 109.833 millones de euros, un 6,8% por encima de lo presupuestado inicialmente en 2014, lo que supone un incremento de 7.000 millones de euros respecto al presupuesto inicial de 2014.

Se plantea por tanto en el Proyecto de Presupuestos 2015 un importante crecimiento de las cotizaciones que debe ser objeto de análisis individualizado, ya que genera

incertidumbres de cumplimiento, teniendo en cuenta la evolución en los últimos ejercicios y la información disponible relativa a las variables de influencia del cuadro macroeconómico.

Desviación de cotizaciones

Millones de euros



Fuente: Informe económico financiero de la Seguridad Social

Según se recoge en el Proyecto de Presupuestos de 2015, este incremento de las cotizaciones es consecuencia, fundamentalmente, del efecto conjunto de un aumento de la cotización de ocupados del 8,6% y una reducción en la cotización de desempleados del 12,4%. Por otra parte, las cuotas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales aumentan un 9,5% respecto al presupuesto inicial de 2014.

La AIReF ha realizado un análisis pormenorizado de la estimación de los ingresos por cotizaciones para 2015, realizando para ello las siguientes actuaciones:

- **En primer lugar, se ha realizado una estimación de cierre de las previsiones de ingresos por cotizaciones para 2014, basándose en los datos de ejecución existentes e incorporando las incertidumbres que existen en este momento sobre el efecto de determinadas medidas de ingresos adoptadas en 2014 y no previstas en el presupuesto inicial, en concreto el efecto de incorporar en la base de cotización determinados conceptos de la retribución en especie. El resultado de esta previsión implicaría que los**

ingresos por cotizaciones en 2014 estarían al final de año por debajo del presupuesto inicial, lo que de cumplirse, supondría que el incremento previsto para 2015 sería superior al 6,8% previsto en el Proyecto de Presupuestos de 2015.

- **Por otra parte se ha realizado un análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en la recaudación así como de los datos sobre afiliación y recaudación conocidos hasta septiembre, observándose que no soportan esta tasa de crecimiento.** El cuadro macroeconómico del PGE estima para 2015 una evolución del empleo total (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo) del 1,4%, una remuneración por asalariado que se incrementa un 1% y un crecimiento del PIB nominal del 2,7%. El dato de afiliación de septiembre 2014 muestra un crecimiento del 2,2% respecto al mismo mes del año anterior y de los datos de recaudación conocidos hasta la fecha se puede estimar un incremento de recaudación en el entorno del 1,5% sin incluir el efecto que pudieran tener los cambios en la base de cotización por las retribuciones en especie.
- **Al objeto de analizar la previsión de cotizaciones para 2015 se ha realizado una estimación cuantitativa por la AIReF de la serie histórica de recaudación del periodo 1995-2013.** Para realizar esta estimación se ha empleado como variables significativas las series de asalariados y su remuneración, como proxies de los cotizantes y las bases de cotización, además de la base máxima, incorporándose como supuestos un 1,4% de evolución del número de ocupados a tiempo completo y un 3% de la remuneración de asalariados. **El resultado de esta estimación, incorporando estas hipótesis sobre los determinantes de las cotizaciones, refleja que la previsión de ingresos por cotizaciones del proyecto de presupuesto del Sistema de Seguridad Social 2015 quedaría alejada de los resultados probables.**

Por otra parte esta estimación sirve de apoyo al análisis sobre la proyección de ingresos que estima el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el IRPF.⁸ A tal efecto, se ha estimado la evolución de las bases imponibles en función de sus principales determinantes, detectándose una **inconsistencia entre las previsiones de cotizaciones y las de IRPF (ver anejo II para más detalles).**

El resultado de la estimación no contempla, sin embargo, el posible efecto de las nuevas medidas de gestión y aumento de la base de cotización que tiene planteadas aplicar la Seguridad Social en 2015 al no tener certeza absoluta de su impacto sobre la recaudación.

⁸ Analizado en las previsiones de ingresos de la Administración Central

- **Se ha efectuado un análisis de las nuevas medidas adoptadas en materia de cotizaciones en el Proyecto 2015 que podrían determinar una mayor recaudación en 2015.**

En este sentido el presupuesto del Sistema de Seguridad Social estima un crecimiento del número de afiliados del 2,6% y un crecimiento de la base de cotización del 3,7%. El crecimiento de afiliados del 2,6% (430.000 afiliados más), debe ser suma de empleos a tiempo completo y parcial para ser coherente con la previsión de creación de empleo incluida en el cuadro macro.

Fuentes de la Seguridad Social valoran que la aplicación del nuevo Sistema de liquidación directa cumplimentado por la propia Seguridad Social (CRETA) permitirá un mayor control sobre las bases unitarias de los trabajadores, las bonificaciones aplicadas y las deducciones de incapacidad temporal, además de reducir el riesgo de desaparición de la empresa ante reclamaciones posteriores. El trabajo del nuevo sistema se inició en 2013 y actualmente está en la fase de pruebas con 70.000 empresas y 1,3 millones de trabajadores. Consideran que puede estar plenamente operativo a final del mes de mayo de 2015.

Por otra parte el crecimiento de la base de cotización se justifica en el Proyecto de PGE 2015 por varias medidas:

- **La incorporación de las retribuciones en especie a la base de cotización. Según el calendario previsto la mayor parte del incremento en la recaudación se producirá durante 2015.** El aumento del 0,25% de la base máxima de cotización y del 1% de la base mínima del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se cuantifica en un importe próximo a los 140 millones de euros a partir de un trabajo realizado por la AIReF mediante simulación en la Muestra de Continua de Vidas Laborales.
- Efecto de las reducciones incluidas las tarifas planas del Régimen General y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (640M€).

Por último, se observa cierta inconsistencia entre la previsión de crecimiento de las cotizaciones del Proyecto de Presupuestos con la previsión de recaudación del Servicio Público de Empleo Estatal para el 2015 que estima un crecimiento de cotizaciones del 3,6% respecto a su presupuesto inicial de 2014.

No se dispone de capacidad para evaluar el impacto de la plena inclusión de las retribuciones en especie dentro de la base cotización y la aplicación del nuevo Sistema de liquidación directa que según los responsables de la Seguridad

Social mejorará significativamente la recaudación al permitir un mejor control de las bases, bonificaciones y aplicación de la incapacidad temporal. El resultado de estas medidas será determinante en el saldo de las cuentas de la Seguridad Social en 2015, y su gran volumen económico hace necesario efectuar un seguimiento de las medidas al objeto de poder verificar su impacto real sobre los ingresos por cotizaciones sociales.

2. Gastos no financieros

El Proyecto de Presupuesto del Sistema de Seguridad Social prevé unos gastos no financieros de 132.712 millones de euros. Respecto a la previsión de gastos no se observan riesgos significativos.

El gasto en pensiones crece en línea con lo esperado, previendo un aumento del número de pensiones de 1,23%, de la pensión media de los nuevos pensionistas respecto a las bajas del 1,6% y una actualización anual del 0,25% para las pensiones en vigor. Estos porcentajes son razonables y quizás ligeramente optimistas respecto a la evolución del número de pensiones, teniendo en cuenta que los datos hasta agosto muestran un aumento del número de pensiones de 1,44% y una pensión media que crece al 1,67% ambos respecto al mismo mes de 2013, si bien es cierto que estas variaciones se reducen ligeramente en los últimos meses.

El proyecto de presupuestos no incluye información sobre la estimación del Índice de revalorización de Pensiones (IRP) que será objeto próximamente de una opinión de la AIReF. Dado que 2015 es el primer año de aplicación del Índice, hubiera sido deseable incorporar en la información del proyecto de Presupuestos de los Sistemas de Seguridad Social información sobre el cálculo del mismo. Está prevista la emisión de una opinión de la AIReF en noviembre, que evaluará los valores y parámetros empleados para calcular el Índice de revalorización de las pensiones incluido en el Proyecto.

El gasto en la prestación de Incapacidad temporal se presupuesta con un incremento del 1,3% respecto al inicial de 2014. Esta partida podría presentar presiones al alza ya que hasta agosto de 2014 registra un crecimiento anual de un 10% con un incremento del número de procesos del 7,4%, siempre y cuando no sean eficaces las medidas propuestas por el Gobierno incorporadas en la reforma de la Ley de Mutuas. No obstante se desconoce el efecto de las modificaciones normativas aprobadas en este ejercicio que podrían contribuir a mantener el nivel de gasto.

3. Presupuestos de SEPE y FOGASA

Para 2015 el proyecto de presupuestos de SEPE se presenta en equilibrio mientras que el de FOGASA presenta un déficit próximo a 200 millones de euros. Este último organismo presenta déficit desde el año 2009, déficit que en el periodo 2010-2014 se ha situado próximo a los 800 millones de euros anuales. El menor déficit de 2015 es consecuencia por un lado, de una mayor transferencia recibida del Estado por 300 millones de euros y de unos menores gastos en prestaciones también próximos a 300 millones de euros. El gasto puede verse afectado parcialmente por los cambios normativos aprobados⁹ y por el fin de los ajustes de plantillas, sin embargo no se dispone de información suficiente para valorar si ese menor gasto es realista o puede suponer un riesgo adicional que incremente el déficit de las administraciones de Seguridad Social.

El gasto en prestaciones por desempleo previsto para 2015 se reduce un 11% respecto a la dotación inicial de 2014 (4.427 millones de euros), La dotación para 2015 es muy próxima a la liquidación estimada de 2014.

La dotación inicial de 2015 parece excesivamente prudente a legislación constante, de manera que salvo que se produzcan cambios normativos se podría finalizar el año próximo con un significativo superávit, siempre que se mantengan las transferencias iniciales del Estado.

⁹ Disposición Final Quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que con efectos de 1 de enero, suprimió el artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se preveía el resarcimiento al trabajador del 40% de la indemnización legal cuando el contrato se extinguía por las causas previstas en los arts. 51 y 52 del Estatuto de los Trabajadores y art. 64 de la Ley Concursal, en empresas de menos de veinticinco trabajadores.

Regla de gasto

De conformidad con los artículos 17.1 de la LOEPSF y 16.1 de la LO de la AIReF, el presente informe ha de informar sobre si el Proyecto de PGE 2015 se ha elaborado dando cumplimiento a la regla de gasto.

Esta regla se fijó por primera vez para el año 2013, por lo que el primer informe sobre su cumplimiento se emitió por el MINHAP el 11 abril de 2014 para referirse a la variación del gasto de liquidación provisional de 2013 respecto de 2012. En este informe se constató el holgado cumplimiento de la regla de gasto de la Administración Central, dado que el gasto computable había disminuido un 8,3 por ciento mientras que la tasa de referencia permitía un incremento de hasta el 1,7 por ciento.

En ese mismo informe el MINHAP señaló que proporcionaría información detallada del cumplimiento de la regla de gasto cuando se elaboraran las cuentas actualizadas en contabilidad nacional del ejercicio 2013, que serán las que se incorporen en la segunda notificación del PDE a la Comisión Europea, hecho que se producirá en este mes de octubre de 2014.

Por ello, en el momento de la emisión del presente informe no existe ninguna metodología publicada para el cálculo de la regla de gasto en la Administración Central¹⁰ ni ningún detalle de cómo se ha calculado esta regla, lo que supone una importante limitación.

En el ámbito de los PGE, la regla de gasto va a afectar tan solo al subsector Administración Central y va a medir si la variación del gasto computable no supera la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, fijada para 2015, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, en el 1,3 por ciento.

Por tanto, la aplicación de la regla de gasto al proyecto de PGE para 2015 supone comprobar que el gasto computable de la Administración Central presupuestado para 2015 no supera en más del 1,3 por ciento ese gasto en 2014.

Para realizar esta comprobación se necesita calcular el gasto computable tanto en 2014 como en el proyecto de presupuestos de 2015.

De acuerdo con la LOEPSF ese gasto computable serán los empleos no financieros en términos SEC 2010, de los que se detraerán los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos

¹⁰ Existe Metodología de cálculo publicada para las Corporaciones Locales

finalistas procedentes de la Unión Europea y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

Además, en caso de que en 2015 se prevean cambios normativos que supongan disminuciones de recaudación respecto a 2014, de acuerdo a la normativa, el nivel de gasto computable de 2015 debe disminuir en la cuantía equivalente e, igualmente, podría aumentar si se prevén aumentos permanentes de recaudación.

No obstante, para el cálculo de la regla de gasto de la Administración Central por la AIReF existen las **dificultades metodológicas** que se exponen a continuación:

1. Empleos no financieros en términos SEC 2010:

Se conoce este dato en avance de liquidación de 2014 pero no en presupuesto inicial de 2015, lo que supone una importante limitación para el cálculo de la regla de gasto ya que los empleos no financieros constituyen el punto de partida para el cálculo del gasto computable. Por ello, hay que calcular el dato de los empleos no financieros a partir del dato presupuestario, y sobre éste realizar los ajustes de contabilidad nacional correspondientes. En relación a estos ajustes sólo se dispone de los relativos al Estado y no de los imputables a cada uno de los entes que conforman el subsector de la Administración Central. A estas dificultades habría que añadir en este momento, la complejidad de tener que aplicar la nueva metodología derivada de la reciente aprobación del SEC 2010 que incide en la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas.

2. Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea en términos SEC 2010

No se dispone de información sobre la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea en términos SEC 2010, ni en 2014 ni en presupuesto inicial de 2015.

Dadas estas limitaciones y teniendo en cuenta la información disponible, se ha realizado una aproximación a la regla de gasto de la Administración Central a partir del cálculo de la regla de gasto del Estado. En la medida en que los empleos no financieros del Estado en avance de liquidación de 2014 representan el 95 por ciento de los empleos no financieros de la Administración Central, puede considerarse un indicador adecuado de cómo resultaría la regla de gasto para toda la Administración Central.

Para salvar la falta de información disponible así como de metodología aplicable, se ha realizado el cálculo conforme a los siguientes criterios:

- **Para el dato relativo a empleos no financieros en presupuesto inicial**, se ha partido del gasto no financiero del Estado al que se le han agregado los ajustes de contabilidad nacional relativos al gasto, proporcionados por el MINHAP, así como el importe total de la cesión de tributos a las EELL y de la cesión del IVA y de los Impuestos especiales a las CCAA.
- **Al desconocer la previsión de ayuda financiera del Estado en 2014 y en 2015**, se ha considerado que esta no va a existir en ninguno de los dos años. Esta hipótesis se basa en el hecho de que, según información de la IGAE actualizada a 30 de septiembre de 2014, no se ha concedido ayuda en los dos primeros trimestres de 2014. Por tanto, no se ha descontado esta ayuda de los empleos no financieros.
- **En cuanto al gasto no discrecional en prestaciones por desempleo**, la AIReF considera que, por analogía con el cálculo de la regla de gasto conforme a la normativa europea y para guardar la debida consistencia con el objetivo a medio plazo de equilibrio o superávit estructural, habría que entender que ese gasto se está refiriendo al gasto cíclico de desempleo en la parte que sea imputable a la Administración Central.
En tanto no se disponga de este dato y como método aproximado de cálculo del gasto no discrecional en prestaciones de desempleo del Estado, se ha considerado que la transferencia efectuada por el Estado al Servicio Público de Empleo Estatal para financiar su presupuesto se destina en su totalidad al pago de prestaciones por desempleo. Además, en lo que se refiere al ejercicio 2014, se ha considerado que el Estado va a satisfacer íntegramente la transferencia prevista en su presupuesto inicial.
- **Respecto a la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea**, se realiza una aproximación a este dato considerando que esa parte del gasto es coincidente con los ingresos que recibe el Estado, tanto de transferencias corrientes como de capital, procedentes de fondos de la Unión Europea. A dicho importe se añaden los ajustes de contabilidad nacional que afectan a los citados ingresos.
- **Se ha reducido el nivel de gasto computable de 2015 como consecuencia de la disminución de la recaudación en ese ejercicio por la reforma tributaria y en la misma cuantía que el coste *ex post* que se prevé por la reforma para 2015**,

según la información facilitada por el MINHAP. Por el contrario, no se ha considerado ningún incremento del nivel de gasto computable por el aumento permanente de recaudación, dado que según la información facilitada por el MINHAP estos importes no parecen significativos.