

Principales conclusiones del análisis del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018

La AIREF avala las previsiones macroeconómicas del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2015-2018, sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas y considera ambiciosos, pero alcanzables, los objetivos de consolidación fiscal de aproximarse al equilibrio presupuestario en 2018.

Las previsiones del escenario macroeconómico del gobierno suponen una recuperación cíclica intensa de manera que se cierra la brecha del producto al final del horizonte de previsión, en 2018. A este escenario subyacen unas condiciones monetarias y financieras muy favorables y un entorno exterior dinámico, con un crecimiento mundial y de la UEM elevados y con una consolidación de la mejora de la relación real de intercambio de la economía española.

Las previsiones del escenario presupuestario son en parte prudentes y en parte normativas. Son prudentes los limitados efectos cíclicos favorables sobre el saldo primario de las cuentas públicas y también el moderado ahorro de pagos de intereses. Son normativas las previsiones de consumo e inversión de las Administraciones públicas, derivadas de la rigurosa política de contención del gasto público discrecional que incorporan.

Se identifican, sin embargo, riesgos considerables de desviación en los supuestos expansivos adoptados y de ejecución de las políticas restrictivas de gasto diseñadas. El primer riesgo se reflejaría en un crecimiento algo menos boyante y estable, de acuerdo con la experiencia histórica reflejada en los modelos de análisis utilizados por la AIREF. Por otra parte, una política de gasto más relajada tendría efectos expansivos sobre el crecimiento de la demanda nacional y de los precios, así como sobre el desequilibrio exterior de la economía española y, en particular, sobre la necesidad de financiación del sector privado. Una contención efectiva del gasto público discrecional dentro de los límites establecidos en el programa tendría un efecto moderador de la expansión cíclica de la demanda, de los precios y de los desequilibrios financieros de la economía y de todos sus sectores. Aunque en este caso el componente cíclico de los ingresos y gastos sensibles a la coyuntura económica sería algo menor, la reducción del déficit público estructural sería mayor que en el caso anterior y dotaría de mayor credibilidad a la senda de reducción de la deuda pública.

Los riesgos señalados sobre el escenario macroeconómico se plasmarían en un crecimiento del PIB real y del empleo al alza en el corto plazo y a la baja en el

horizonte más lejano del programa. De la comparación del escenario macroeconómico del gobierno con otras previsiones de instituciones privadas y organismos internacionales así como con la dinámica de los modelos macroeconómicos que utiliza la AIReF, se deduce que la propia fortaleza de la expansión en curso de la actividad económica conlleva el riesgo de una mayor desaceleración en el futuro. Los riesgos que afectan a la demanda nacional en el muy corto plazo parecen ligeramente al alza y conforme nos alejamos del horizonte inmediato, estos riesgos tienden a invertirse. El fuerte crecimiento del empleo y la caída pronunciada de la tasa de paro contrastan con la persistente moderación salarial y escasa presión inflacionista que se prevén en el escenario macroeconómico, existiendo un riesgo de que las tasas de paro y de inflación sean mayores simultáneamente. En la demanda exterior hay riesgos a la baja en las exportaciones y al alza en las importaciones, con un resultado de riesgo de mayor déficit exterior que el previsto por el gobierno.

La consecución de los ambiciosos objetivos de consolidación fiscal supone desplegar una política presupuestaria rigurosa que contenga elementos novedosos de contención del gasto en un contexto de recuperación cíclica de la economía. En efecto, el principal riesgo del escenario fiscal del proyecto APE para el conjunto de las AAPP se deriva de la evolución prevista del gasto público, que se cifra en una reducción acumulada de 5 puntos del PIB al final de 2018. Esta previsión supone una evolución restrictiva del consumo público que se concreta en crecimientos muy por debajo del PIB nominal de la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y transferencias sociales en especie, rúbrica que recoge, entre otros, el gasto en conciertos educativos y sanitarios y la farmacia no hospitalaria. Como resultado de esta evolución proyectada, estos componentes del gasto público tienden a situarse, en 2018, en niveles históricamente muy bajos. Por su parte, los márgenes que parecen existir en el escenario presupuestario respecto a los posibles efectos cíclicos favorables sobre el saldo primario de las cuentas públicas y el ahorro previsto en el pago de intereses, de materializarse, habrán de compensar las tensiones que tenderán a surgir en determinados componentes del gasto. Al mismo tiempo, será necesario aplicar estrictamente y realizar un seguimiento estrecho de la regla de gasto a los distintos niveles de las AA.PP. así como de las medidas de mayor impacto económico de la APE (medidas de racionalización del gasto público en el marco de la Comisión para la Reforma de las AA.PP, sistema de liquidación directa de cotizaciones sociales, instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto sanitario y Reforma Local).

Existen riesgos derivados de la falta de adecuación entre los recursos y el nivel de prestación de bienes y servicios públicos que corresponde a cada subsector de las AA.PP. de acuerdo con el reparto competencial vigente. Las situaciones de superávit o déficit persistentes, vinculadas a desajustes entre la financiación percibida por los distintos niveles de las Administraciones Públicas y sus competencias en materia de gasto, suponen un riesgo en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector, en la medida en que pueden generar cierta laxitud en el cumplimiento de unos objetivos que se perciben, por unos, como inalcanzables y, por otros, fácilmente cumplibles.

El escenario fiscal de la APE evidencia el probable incumplimiento de la senda de consolidación fiscal prevista para el subsector Fondos de la Seguridad Social. A pesar de que la APE sólo recoge el escenario fiscal del conjunto de las AA.PP. la especificidad de los ingresos y gastos de este subsector permite analizar la evolución prevista de sus recursos y empleos sin necesidad de hacer importantes supuestos de distribución entre subsectores. El cumplimiento de la senda de reducción de déficit prevista en la APE para la Seguridad Social es muy poco probable, teniendo en cuenta el marco legal vigente dentro del que se define el nivel y composición de sus ingresos y gastos. Así, la evolución de las cotizaciones sociales no permite la consecución del -0,1% del PIB fijado al término del periodo, aun cuando se materializase el escenario previsto de fuerte dinamismo del mercado de trabajo.

La Administración Central probablemente cumpla con el objetivo fijado en 2018 si bien puede que no disponga de margen para compensar la desviación de la Seguridad Social. Las previsiones conservadoras de los ingresos tributarios y gasto de intereses incluidos en la APE pueden dar a la Administración Central el margen necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados, a pesar de que una parte importante de la evolución positiva de los ingresos tributarios irá destinada a las Comunidades Autónomas a través de las entregas a cuenta y liquidación de los recursos del sistema de financiación. Por otra parte, en línea con lo establecido en el artículo 11.5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), parece razonable analizar de manera conjunta la situación económico-financiera de la Administración Central y Seguridad Social. Desde esta perspectiva, aunque se materializasen los márgenes señalados para la Administración Central, en cuanto a evolución de los ingresos tributarios y gasto de intereses, es poco probable que estos sean suficientes para compensar la desviación de la Seguridad Social ya señalada.

Existe el riesgo de que el objetivo de equilibrio presupuestario fijado para el subsector de Comunidades Autónomas no se alcance en 2018 si los déficits que probablemente registran algunas de ellas no se compensan por el superávit de otras. Las Comunidades Autónomas experimentan a lo largo del periodo un incremento de sus ingresos vinculados al sistema de financiación que, con un desfase de dos años, reflejan la recuperación económica. No obstante, esta situación de conjunto será el resultado del déficit que, con toda probabilidad, registrarán las Comunidades Autónomas con peor situación de partida y el probable superávit de aquellas Comunidades con mayor holgura en sus finanzas. Esta compensación requiere de la aplicación estricta de la regla de gasto que implica una senda de gasto más exigente que la que deriva del cumplimiento del objetivo nominal de estabilidad presupuestaria cuanto más cerca se está del equilibrio o superávit presupuestario.

El subsector de Corporaciones Locales dispone de margen suficiente para alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario fijado durante los cuatro años de la APE. La situación saneada del subsector local hace que la aplicación de la regla de gasto y la dinámica inercial de los ingresos lleven más allá del equilibrio

presupuestario fijado. No obstante, parece poco sostenible el mantenimiento de superávits presupuestarios de las Corporaciones Locales durante un período prolongado de tiempo, en un contexto de déficit significativos del resto de AA. PP.

La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

1. que se revise la financiación correspondiente a los distintos niveles de las AA.PP. con la finalidad de que se adecúen los recursos a las responsabilidades de prestación de bienes y servicios públicos establecido para cada uno de acuerdo con el reparto competencial vigente;
2. que se analice la situación del Sistema de Seguridad Social puesto que las tensiones financieras de este subsector a corto y medio plazo suponen un riesgo cierto e importante para la senda de consolidación fiscal;
3. que se le dé al cumplimiento de la regla de gasto la misma importancia que a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública lo que requiere que mejore considerablemente la transparencia en su aplicación. En particular, se recomienda:
 - ✓ que los Presupuestos de 2016 de todas las AA.PP. incluyan, en su Informe Económico-Financiero o equivalente, un apartado específico en el que se identifiquen los componentes y cálculos de la regla de gasto con un nivel de detalle que haga posible su réplica y,
 - ✓ que se disponga de información regular durante el año sobre el grado de cumplimiento de la regla de gasto a los distintos niveles de las Administraciones Publicas;
4. que la APE se complete con el conjunto mínimo de información a suministrar en las previsiones y se especifiquen con detalle y publiquen los métodos, supuestos y datos utilizados en su elaboración de acuerdo con los requisitos establecidos en la Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios y en el artículo 29 de la LOEPSF en el que se define el contenido de los planes presupuestarios de las AAPP a medio plazo.
5. que las previsiones macroeconómicas publicadas incluyan las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostengan dichas previsiones, siguiendo, de esta manera, los requisitos establecidos en la Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios.