Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

22 de abril de 2016

Evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016 -2019

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

Contacto AIReF:
C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 910 100 895
Email: Info@airef.es
Web: www.airef.es

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

La AIReF debe informar del contenido del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) y decidir si avala sus previsiones macroeconómicas. La normativa vigente establece que las previsiones macroeconómicas que se incorporen en la APE deben contar con informe de la AIReF, y se indicará si han sido avaladas por la misma (artículo 14, Ley Orgánica 6/2013). Asimismo, la AIReF debe informar del contenido del proyecto de APE, con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto (artículo 16 Ley Orgánica 6/2013).

LA AIReF ha recibido nueva documentación que permite realizar una evaluación de la APE 2016-2019, tras no haber podido emitir anteriormente el informe en plazo. Tal y como quedó recogido en una nota informativa publicada el 18 de abril,[1] AIReF no pudo emitir y publicar en el plazo legal establecido por la normativa estos dos informes, debido a la ausencia del contenido necesario para su valoración. Aunque actualmente no se dispone todavía del documento completo de la APE, la AIReF ha recibido, el 21 de abril, documentación adicional relevante sobre la APE 2016-2019, incluyendo, además de su cuadro macroeconómico, las proyecciones fiscales asociadas. La documentación recibida se considera suficiente para dar cumplimiento a la obligación establecida en la citada Ley Orgánica 6/2013. El presente documento refleja las principales conclusiones de ambos informes bajo el compromiso de confidencialidad de las previsiones recibidas y va acompañado, como es preceptivo, de recomendaciones para su incorporación a la APE definitiva, siguiendo el principio de "cumplir o explicar". Una vez aprobada la APE en Consejo de Ministros, para su envío a las instituciones europeas, la AIReF publicará el informe completo, con referencia concreta a sus cifras.

La AIReF avala las previsiones macroeconómicas del proyecto de APE 2016-2019 sobre la base de los supuestos exógenos en los que se sustenta y de las sendas fiscales asociadas. En concreto, el escenario macroeconómico y las previsiones de crecimiento para el año 2016 se consideran probables y parecen compatibles con la previsión de déficit contemplada en las proyecciones fiscales remitidas por el MINHAP a la AIReF. La senda prevista de déficit recoge la propuesta anunciada por el Gobierno, según la cual el déficit público en 2016 se reducirá del 5% del PIB registrado en 2015 hasta el 3,6% del PIB, registrándose, por consiguiente, una desviación de ocho décimas del PIB respecto al objetivo de estabilidad acordado por España en 2013 con las autoridades europeas. Conviene recordar que el objetivo de estabilidad presupuestaria para el año 2016 es del 2,8% del PIB. Este objetivo ya fue valorado por la AIReF como extraordinariamente exigente, al requerir una corrección del déficit de 2,2 puntos del PIB que no está avalada por los presupuestos aprobados ni por la información sobre medidas disponibles.

[1] Nota Informativa NO Informe sobre el Programa de Estabilidad 2016-2019

A partir de 2017, y según se avanza en el horizonte del APE las proyecciones de ingresos fiscales incorporadas pueden considerarse conservadoras, mientras que la senda de gasto, en un escenario sin medidas adicionales, parece demasiado restrictiva. Aunque el escenario macroeconómico y fiscal contenido en la APE es globalmente probable, conforme se avanza en el horizonte de proyección hacia 2019 se identifican, de forma creciente, ciertos riesgos asociados a inconsistencias detectadas entre el contexto macroeconómico y las proyecciones fiscales. En primer lugar, existe un riesgo al alza en la evolución de las partidas de gasto. Ante la ausencia de medidas restrictivas a partir de 2017 y dada la evolución histórica y la histéresis presente en las principales partidas de gasto, se considera demasiado restrictiva y voluntarista la dinámica del gasto público presentada en la APE para el período 2017-2019. Además, la materialización de esa senda restrictiva para los gastos implica, *ceteris paribus*, un coste a corto plazo en términos de menor crecimiento de la actividad productiva, presentándose por tanto un riesgo a la baja en el crecimiento del PIB. En segundo lugar, existe un riesgo al alza en la previsión de los ingresos públicos. Dada la intensa recuperación cíclica de la actividad productiva y del mercado de trabajo el efecto sobre los ingresos tributarios contemplado en la APE puede considerarse conservador.

Para alcanzar el déficit público del 3,6% del PIB previsto en la APE en 2016, la AIReF estima que resultaría necesario un esfuerzo de consolidación presupuestaria de unos 4.000 millones de euros. Las estimaciones de la AIReF sitúan el déficit de 2016, en ausencia de medidas adicionales a las contempladas en los presupuestos iniciales de las distintas Administraciones Públicas (AAPP), en el entorno del 4% del PIB. Dado que la proyección de ingresos fiscales contenida en el APE para 2016 se considera realista, y teniendo en cuenta la incertidumbre asociada a la estimación del impacto del ciclo en las cuentas públicas, resulta necesario un esfuerzo suplementario de consolidación del gasto de alrededor del 0,4 %del PIB en este año, unos 4.000 millones de euros, para alcanzar el déficit previsto en la APE del 3,6% del PIB.

La credibilidad del anuncio del Gobierno de un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) de créditos se vería reforzada si se concretaran y trasparentaran sus detalles. Para el ejercicio 2016, el grueso de las medidas anunciadas por el Gobierno son ANDs sobre los créditos de los presupuestos aprobados. Para dotar de efectividad a esta medida es necesario que se aprueben dichos ANDs por un importe total próximo a esos 4.000 millones de euros. El Gobierno ha anunciado un AND de 2.000 millones de euros para la Administración Central. La AIReF, aunque lo ha solicitado, no dispone, a la fecha de publicación de este documento, del Informe sobre el Acuerdo de Consejo de Ministros que sustenta esta decisión para poder evaluar las partidas sobre las que se aplicará y las garantías establecidas para hacerlo efectivo. La AIReF recomienda que se apruebe e instrumente el Acuerdo lo antes posible y se concreten y trasparenten sus detalles.

El resto del esfuerzo de consolidación para 2016 podría proceder de las medidas anunciadas para las CCAA. Adicionalmente, al esfuerzo de la Administración central quedaría pendiente de una consolidación adicional de unos 2.000 millones. Dado que no hay medidas anunciadas para la Seguridad Social o las Corporaciones Locales, parece que esta consolidación procederá de las CCAA, para las que ya se ha previsto la incorporación de medidas. Dentro de la estimación agregada de la AIReF de un déficit del entorno del 4% del PIB para el conjunto de AAPP, el correspondiente a las CCAA podría situarse en el 0,8% del PIB en 2016. Por consiguiente, para dotar de credibilidad a la nueva referencia del 3,6% de déficit para 2016, además del AND de la Administración Central, resultan necesarias medidas adicionales para las CCAA que conduzcan su déficit al menos al 0,6% del PIB. De esta forma, el anuncio del gobierno de una referencia del 0,7% de déficit para este subsector no parece suficientemente ambicioso, dada la evolución prevista de sus ingresos y la dinámica de sus gastos.

Sería conveniente establecer sendas de capacidad o necesidad de financiación claramente diferenciadas por Comunidades Autónomas. En cualquier caso, la magnitud de la consolidación a realizar por las CCAA debe tener en cuenta aspectos como la evolución de los recursos del Sistema de Financiación, la incidencia de las operaciones no recurrentes registradas en 2015 y la contención del gasto público implícita para alcanzar la senda prevista. En este sentido, la fijación de una misma senda para todas las CCAA supone un riesgo para el cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria, y aún más claro de la regla de gasto, permitiendo en algunas CCAA una relajación de los compromisos y previsiones de sus presupuestos aprobados.

En ocho Comunidades Autónomas la ejecución rigurosa de sus presupuestos podría ser suficiente para situar el saldo de sus cuentas públicas por debajo del -0,7% de su PIB. Del análisis realizado por la AIReF respecto de los presupuestos de las CCAA para 2016, se deduce que hay ocho CCAA (véase columna 6 del cuadro adjunto) para las que el escenario presupuestario de ingresos y gastos y las medidas ya previstas o adoptadas por los gobiernos autonómicos, deberían llevar a un déficit no superior al 0,7% del PIB anunciado por el Gobierno para el conjunto del subsector.

En Andalucía, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja, el cumplimiento de sus presupuestos y la confirmación del impacto económico de las medidas ya previstas en algunos de ellos, permitiría alcanzar un déficit agregado del entorno del 0,4 % de su PIB regional. Por lo tanto, para estas Comunidades Autónomas no sería necesario adoptar, en este momento, un AND sobre sus presupuestos iniciales.

Los presupuestos vigentes en las restantes nueve Comunidades Autónomas podrían llevar a déficits superiores al 0,7% de su PIB siendo necesario adoptar los AND anunciados por el MINHAP que permitan alcanzar este nivel de déficit. Hay nueve Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Comunitat Valenciana) que tendrían que realizar un ajuste adicional al previsto en sus presupuestos, cuya ejecución, de acuerdo con estimaciones de AIReF, llevaría a un déficit agregado del entorno del 0,9% de su PIB regional. Para reducir en una décima el

déficit del 0,8% del PIB previsto en el escenario central de AIReF y alcanzar así el 0,7% del PIB anunciado por el Gobierno, el AND exigido por el MINHAP debería ser de unas dos décimas del PIB (véase la columna 7 del cuadro adjunto). Estos AND tienen que identificar las partidas sobre las que se aplicará, estableciéndose las garantías necesarias para hacerlo efectivo. Además deberán plasmarse en los correspondientes PEF que se presenten en el mes de mayo. La adopción de estos AND no supone, a priori, para ninguna CCAA una disminución de los empleos no financieros primarios respecto al año anterior (véase la columna 10 del cuadro adjunto). Ello contrasta con la gran dispersión de tasas de variación de estos empleos entre CCAA si a todas ellas se les exigiera un déficit del 0.7% de su PIB, con reducciones del gasto que pueden llegar al 2,5% interanual y crecimientos por encima del 7% (véase la columna 11 del cuadro adjunto).

La reducción sostenida del déficit público en los próximos dos años requiere de la adopción de medidas con una vocación de permanencia que no se garantiza con la adopción de un AND de vigencia anual. Este sostenimiento de la consolidación fiscal es necesaria para cumplir con las previsiones de la APE según la cual este déficit se situaría en 2017 por debajo del 3% del PIB, umbral fijado por la normativa comunitaria para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Sin perjuicio de la necesaria plurianualidad de la programación presupuestaria de todas las AAPP, para aquellas que han incumplido los objetivos de déficit, deuda o la regla de gasto en 2015, la presentación de un Plan Económico-Financiero (PEF) anticipa al próximo mes de mayo la concreción de las medidas y decisiones de gestión presupuestaria que van a adoptarse en el periodo 2016-2017. En cualquier caso, será necesario que un nuevo Gobierno, ya no en funciones, elabore una nueva APE con un horizonte de medio plazo, donde se visualice un compromiso creíble con el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Un esfuerzo de consolidación sostenido en el tiempo requiere de la correcta aplicación de la regla de gasto y la consecuente revisión de la interpretación que ha realizado el MINHAP de esta regla fiscal. Para ejercicios posteriores, 2018 y 2019, y con una perspectiva a medio y largo plazo es fundamental la correcta instrumentación de la regla de gasto, circunstancia que conlleva la necesidad de concretar y aclarar su aplicación. Recientemente se han producido una serie de interpretaciones de la regla de gasto por parte del MINHAP que han contribuido a flexibilizar su aplicación y en cierta forma desvirtuar la finalidad perseguida por esta regla fiscal. Se hace necesario que se revisen estas interpretaciones y se definan claramente los elementos metodológicos necesarios para su planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento. La correcta aplicación en ejercicios posteriores permitiría un esfuerzo de consolidación sostenido en el tiempo compatible con crecimientos moderados del consumo público que, no obstante, conllevaría una menor expansión de la actividad económica.

Recomendaciones:

De acuerdo con lo señalado en esta evaluación la AIReF recomienda:

- Revisar a la baja ligeramente el crecimiento del PIB de 2018 y 2019, si decidiera mantenerse la senda del consumo público del proyecto de APE para esos años, que parece demasiado restrictiva tratándose de un escenario sin cambios normativos respecto a las políticas vigentes en 2016

- Instrumentar con las suficientes garantías y publicidad el AND anunciado de la Administración Central de 2.000 millones de euros

- Aprobar sendas de capacidad o necesidad de financiación diferenciadas para las Comunidades Autónomas. Un único objetivo para todas las Comunidades Autónomas implicaría una relajación de los compromisos y previsiones de los presupuestos aprobados para ocho Comunidades Autónomas (Andalucía, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja). Sin embargo, para las nueve restantes este objetivo común requeriría un esfuerzo que presenta riesgos para su materialización, tal y como se ha observado en ejercicios anteriores

- Realizar las actuaciones necesarias para garantizar la consolidación de ese ajuste en ejercicios posteriores y situar el déficit, tal y como se recoge en las previsiones de la APE, por debajo del umbral del 3% del PIB en 2017

- Que el MINHAP revise la interpretación realizada recientemente respecto al cálculo de la regla de gasto, según la cual se consolidan a futuro las desviaciones de gasto producidas en cada ejercicio. Así mismo, deben definirse claramente los elementos metodológicos necesarios para su planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento

Cuadro Adjunto

CC.AA.	En % PIB								En % de variación interanual			En millones euros
	Cierre 2015 (1)	Gasto 2015 no reiterado en 2016 (2)	Variación recursos del sistema 16/15 * (3)	Medidas adoptadas 2016 (4)	Valoración AIReF resto evolución ppto CCAA (5)	Previsión central cierre AIReF 2016 (6) = (1)-(2)-(3)-(4)-(5)	Corrección déficit (7)	Previsión con corrección (8)=(6)+(7)	Variación empleos primarios sin pagos sistema ni gasto 2015 no reiterado en 2016 acorde con previsión central AIReF (9)	Variación empleos primarios sin pagos sistema ni gasto 2015 no reiterado en 2016 incorporando la corrección del déficit (10)	Variación empleos primarios sin pagos sistema ni gasto 2015 no reiterado en 2016 bajo previsión de -0,7% para todas las CCAA (11)	Estimación de (7) en términos de cuantía de acuerdos de no disponibilidad (12)
Andalucía	-1,1%	0,0%	1,1%	-0,2%	-0,3%	-0,4%		-0,4%	5,7%	5,7%	7,4%	
Aragón	-2,1%	0,1%	0,5%	0,4%	0,0%	-1,1%	0,2%	-0,9%	1,9%	0,4%	-1,2%	70
Principado de Asturias	-1,5%	0,7%	0,5%	0,1%	-0,2%	-0,4%		-0,4%	5,6%	5,6%	7,2%	
Illes Balears	-1,5%	0,6%	0,4%	0,2%	-0,3%	-0,6%		-0,6%	5,2%	5,2%	6,2%	
Canarias	-0,5%	0,0%	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%		0,0%	1,8%	1,8%	6,3%	
Cantabria	-1,4%	0,5%	0,4%	-0,5%	0,1%	-0,8%	0,2%	-0,6%	3,1%	2,0%	2,6%	25
Castilla y León	-1,3%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,4%	-0,8%	0,2%	-0,6%	2,1%	0,7%	1,6%	112
Castilla-La Mancha	-1,7%	0,1%	0,5%	0,0%	0,1%	-0,9%	0,2%	-0,7%	1,9%	0,6%	0,7%	79
Cataluña	-2,7%	0,6%	0,9%	0,0%	0,0%	-1,2%	0,2%	-1,0%	2,9%	1,3%	-1,0%	426
Extremadura	-2,7%	0,5%	1,1%	0,0%	-0,3%	-1,4%	0,2%	-1,2%	5,1%	4,3%	2,2%	36
Galicia	-0,6%	0,1%	0,7%	-0,3%	-0,2%	-0,3%		-0,3%	3,7%	3,7%	6,0%	
Comunidad de Madrid	-1,4%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,8%	0,2%	-0,6%	3,1%	0,7%	1,9%	425
Región de Murcia	-2,5%	0,1%	0,9%	-0,3%	0,6%	-1,3%	0,2%	-1,1%	1,4%	0,1%	-2,5%	58
Comunidad Foral de Navarra	-1,3%	0,5%	0,7%	-0,1%	-0,4%	-0,6%		-0,6%	3,3%	3,3%	3,7%	
País Vasco	-0,7%	0,0%	0,5%	0,0%	-0,2%	-0,4%		-0,4%	1,9%	1,9%	4,3%	
La Rioja	-1,1%	0,0%	0,8%	-0,1%	-0,1%	-0,5%		-0,5%	1,7%	1,7%	3,0%	
Comunitat Valenciana	-2,5%	0,3%	0,9%	-0,2%	0,0%	-1,5%	0,2%	-1,3%	4,9%	3,5%	-1,1%	212
TOTAL	-1,7%	0,2%	0,7%	0,0%	-0,1%	-0,8%	0,1%	-0,7%	3,5%	2,6%	2,6%	1.443

* En el caso de la C.F. de Navarra, se entiende por recursos del sistema los recursos procedentes de la estimación de los tributos concertados IRPF, S, IVA e IEE. En el caso del País Vasco la derivada de la financiación procedente de las Diputaciones Forales.