0

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

10 de mayo de 2016

Informes sobre la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019

(Artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal)

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 910 100 895

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.

Principales conclusiones del análisis del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019

Resumen ejecutivo:

La normativa vigente establece que las previsiones macroeconómicas que se incorporen en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) deben contar con informe de la AIReF, indicando 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).

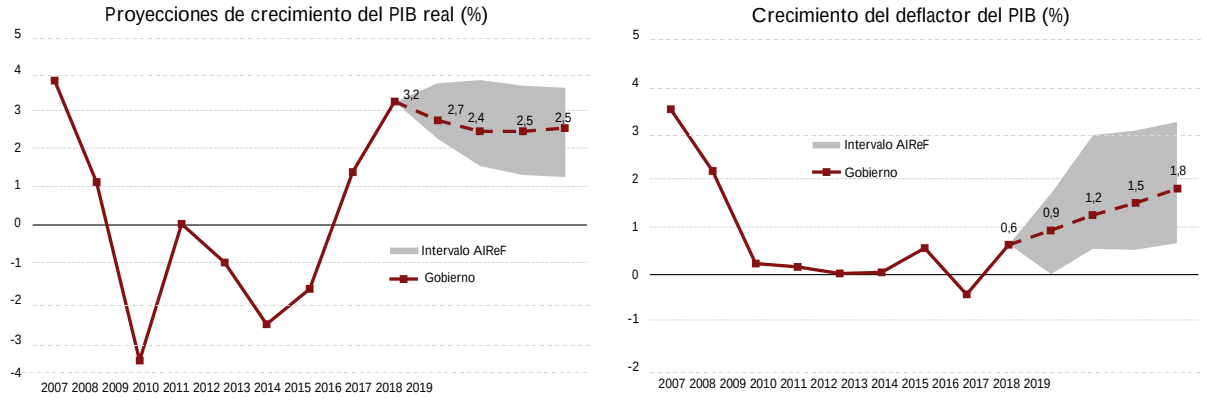
El pasado 25 de abril la AIReF publicó una evaluación del proyecto de APE 2016-2019 con la información disponible en ese momento, que se limitaba a información cuantitativa relativa al cuadro macroeconómico y al escenario fiscal. Esta evaluación se envió al Gobierno antes de la remisión de la APE a las instituciones comunitarias, posibilitando de esta forma que se valorasen e incorporasen, en su caso, las recomendaciones formuladas. Una vez aprobada la APE en Consejo de Ministros, la AIReF ha conocido el documento en el que, entre otros aspectos, se integran los compromisos que según la ley han de ser analizados.

Una vez realizada la evaluación del documento de la APE, la AIReF publica los informes completos.

Previsiones macroeconómicas:

La AIReF avala las previsiones macroeconómicas de la APE 2016-2019 sobre la base de los supuestos exógenos en los que se sustenta y de las sendas fiscales asociadas. 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 recogidas en la APE. Conforme se avanza en el horizonte de proyección hacia 2019 se identifican riesgos crecientes debidos a inconsistencias detectadas entre el contexto macroeconómico y las proyecciones fiscales. 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 voluntarista.

GRÁFICO A1: PROYECCIONES DE CRECIMIENTO Y DEFLACTOR DEL PIB



La APE prevé una senda de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas diferente de los actuales objetivos comprometidos con las instituciones comunitarias. La senda de déficit acordada para España fijaba unos objetivos de déficit de 2,8% del PIB para 2016, 1,4% para 2017 y 0,3% para 2018**.** La nueva senda de consolidación es más flexible en el tiempo al establecer un déficit de 3,6% del PIB para 2016, 2,9% para 2017, 2,2% para 2018 y 1,6% en 2019. Esta nueva senda supone retrasar un año, al 2017, la reducción del déficit por debajo del umbral del 3% del PIB fijado por la normativa europea para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo.

Objetivo de estabilidad:

- En 2016, la AIReF considera exigente pero factible alcanzar el déficit público del 3,6% del PIB previsto en la APE para ***el conjunto de las Administraciones Públicas*** **(AAPP)**. Las estimaciones de la AIReF situaban el déficit de 2016 en el entorno del 4% del PIB, en ausencia de medidas significativas adicionales a las contempladas en los presupuestos iniciales de las AAPP. Dado que se considera realista la proyección de ingresos fiscales contenida en la APE para 2016 parece necesario un esfuerzo suplementario de consolidación del gasto de alrededor del 0,4 % del PIB en este año para alcanzar el déficit previsto en la APE. Con la finalidad de realizar ese esfuerzo suplementario, durante el pasado mes de abril, se han adoptado una serie de medidas que consisten, fundamentalmente, en la aprobación de un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) de créditos de la Administración Central por importe de 2.000 millones de euros. También en la APE se recoge una valoración de AND en las CCAA por importe de 830 millones de euros, adicionales a unas previsiones de inejecución del presupuesto de gastos de 680 millones de euros. Siempre y cuando se implemente y ejecuten con el máximo rigor dichas medidas y se garantice que cada una de las AAPP aplica las medidas automáticas de prevención previstas en la LOEPSF, la AIReF considera exigente pero factible la senda fijada para 2016 con un déficit del 3,6% del PIB.

GRÁFICO B1. AAPP. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016-2019. % PIB

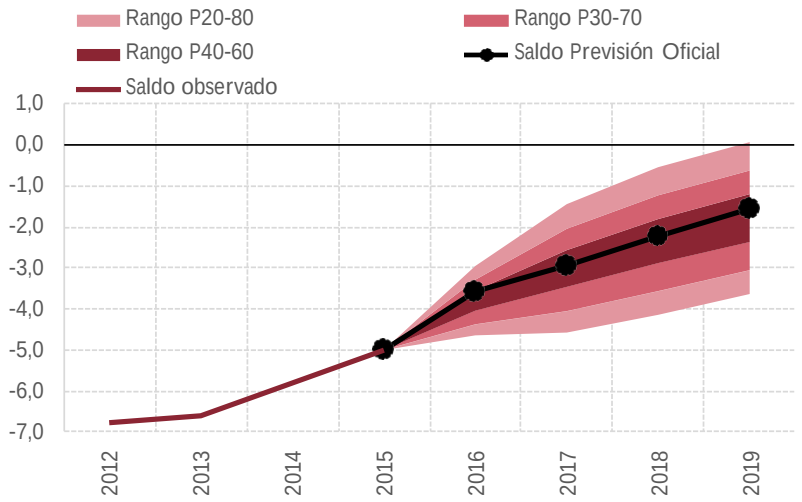


GRÁFICO B2. AAPP. RECURSOS 2016-2019. % PIB

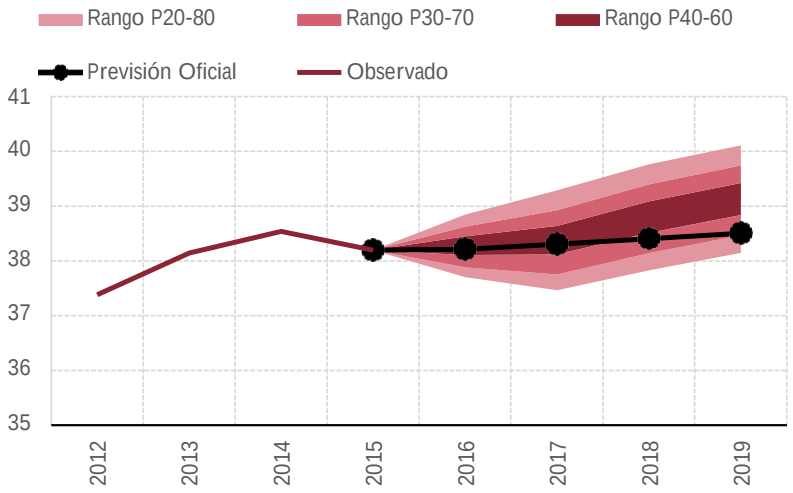
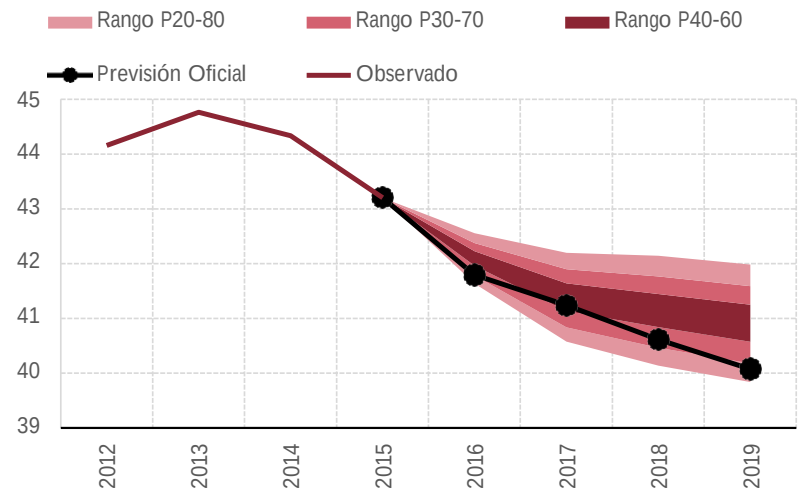


GRÁFICO B3. AAPP. EMPLEOS 2016-2019. % PIB



Para el resto del periodo, la AIReF también considera factible el déficit previsto en la APE para el conjunto de las AAPP. A partir de 2017, y según se avanza en el horizonte temporal, las proyecciones de ingresos fiscales incorporadas en la APE, pueden considerarse conservadoras. En este sentido, se considera probable que el favorable ciclo macroeconómico conlleve mayores ingresos tributarios. La APE recoge un incremento del peso de los impuestos directos que sería factible de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. No obstante, se identifica cierto sesgo a la baja en la estimación de los impuestos indirectos recogida en la APE. Por su parte, la previsión de las cotizaciones sociales presenta un peso estable sobre el PIB a lo largo del periodo, que sería coherente en términos históricos con la evolución del mercado de trabajo reflejado en el escenario macroeconómico de la APE.

Por otra parte, ante la ausencia de medidas restrictivas significativas a partir de 2017 y dada la evolución histórica y la histéresis presente en las principales partidas de gasto, se considera demasiado optimista y voluntarista la dinámica del gasto público presentada en la APE para el período 2017-2019.

Adicionalmente, la reducción sostenida del déficit público en los próximos dos años requiere de la adopción de medidas con una vocación de permanencia que, a priori, no se garantizan con la adopción de un AND de vigencia anual. Si bien es cierto que la APE parte de la consolidación del ajuste, no se han detallado medidas o actuaciones que garanticen la consolidación de este ajuste de gasto una vez terminada la vigencia del presupuesto 2016 sobre el que se aplica el AND. El mantenimiento de la reducción del déficit alcanzada en 2016 es necesario para cumplir con las previsiones de la APE, según la cual el 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). Para poder determinar la posibilidad de consolidación en ejercicios posteriores de este ajuste es imprescindible disponer de información de las partidas de gasto sobre las que se va a aplicar la no disponibilidad en 2016.

GRÁFICO C. SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016-2019 POR SUBSECTORES. % PIB

GRÁFICO C1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

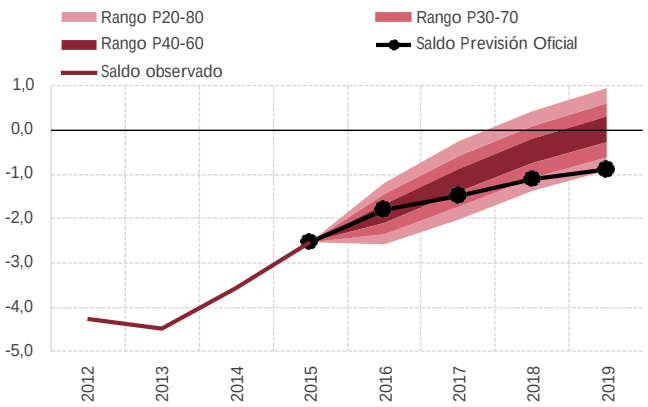


GRÁFICO C2. SEGURIDAD SOCIAL

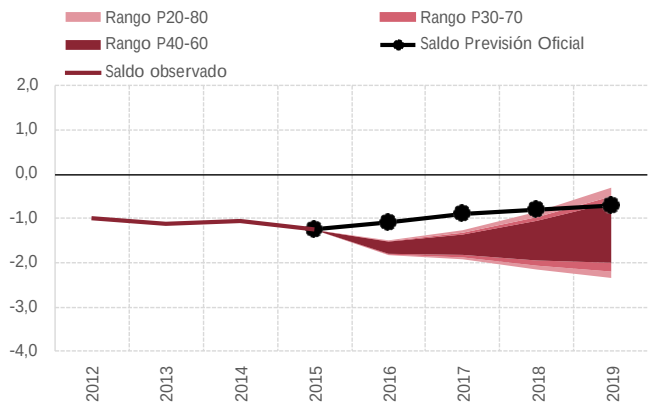


GRÁFICO C3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

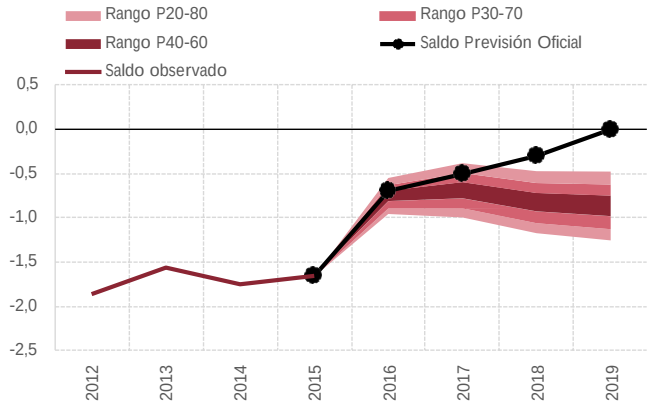
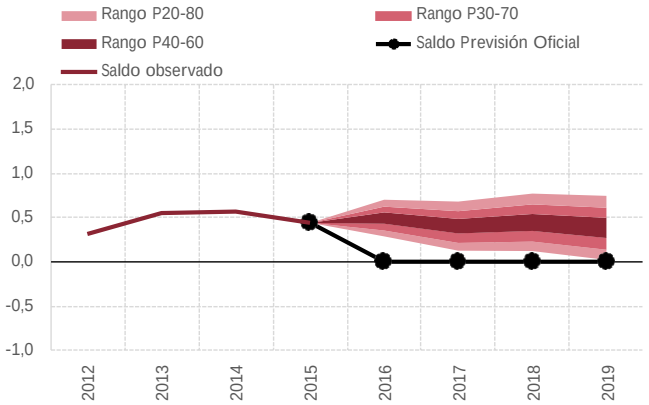


GRÁFICO C4. CORPORACIONES LOCALES



- En el caso de la ***Administración Centra***l (AC) con las estimaciones de la AIReF, resulta factible alcanzar el déficit propuesto para el 2016 de 1,8% del PIB. Para realizar el ajuste contemplado es imprescindible que se cumplan estrictamente las medidas incluidas en la APE, que no se materialicen determinadas incertidumbres que afectan a las previsiones de recursos y empleos y que los Organismos de la AC mantengan el buen comportamiento de ejercicios anteriores aportando un superávit mayor al previsto en los PGE. Para el resto del periodo, 2017-2019, la AIReF considera probable alcanzar el déficit propuesto en la APE para la AC. La materialización del escenario macroeconómico puede conllevar mayores ingresos impositivos en el periodo, aunque una parte importante de este incremento se traslade al subsector de Comunidades Autónomas. Por el lado de los gastos, los intereses y las transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para la cobertura de su déficit, previsiblemente supondrán una menor presión de la prevista en la APE. Las medidas de la AC se centran fundamentalmente en el AND aprobado para 2016 existiendo otras medidas adoptadas en ejercicios anteriores que impactan residualmente en 2016 y 2017.

- La senda prevista en la APE para los ***Fondos de la Seguridad Social*** resulta muy improbable para el conjunto del periodo, existiendo práctica certidumbre de que no se alcance el déficit propuesto en 2016 (1,1% del PIB). La senda de ingresos para el conjunto del periodo refleja un crecimiento sostenido que se considera realista, consecuencia de la mejora de la remuneración por asalariado, del crecimiento del empleo y el efecto del progresivo agotamiento de las actuales reducciones de cotizaciones para trabajadores por cuenta ajena establecidas como medidas de fomento de la contratación indefinida. Se modera el crecimiento de los gastos, especialmente el gasto en pensiones, reflejando el impacto de las reformas adoptadas. Esta evolución, sin embargo, no parece suficiente para alcanzar el objetivo de estabilidad establecido al final del periodo.

- Para el conjunto de ***Comunidades Autónomas*** (CCAA) la senda prevista fija un déficit del 0,7% para en 2016 que podría ser factible. Para ello, es necesario que se cumplan estrictamente y se apliquen con garantías las medidas previstas en la APE, y que la fijación de una senda igual para todas las CCAA no suponga en algunas una relajación que supere el esfuerzo de consolidación que pueda incentivarse en otras. En la APE se recogen medidas de gasto por 1.510 millones de euros derivadas de acuerdos de no disponibilidad e inejecuciones, de los cuales únicamente 300 millones pueden considerarse adicionales a las previsiones realizadas por la AIReF en el informe sobre los presupuestos iniciales de 2016. Sería conveniente establecer sendas de capacidad o necesidad de financiación claramente diferenciadas por Comunidades Autónomas en las que la magnitud de la consolidación a realizar por cada una de ellas tuviera en cuenta aspectos como la evolución de los recursos del Sistema de Financiación, la incidencia de las operaciones no recurrentes registradas en 2015 y la contención del gasto público implícita. En este sentido, la fijación de una misma senda para todas las CCAA podría llevar a una relajación de los compromisos y previsiones de los Presupuestos aprobados en algunas comunidades, lo que supone un riesgo para el cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria, y de la regla de gasto, aun cuando parte de este efecto pudiera compensarse con el incentivo a realizar un esfuerzo adicional en aquellas otras cuya previsión de cierre esté cercana a la nueva senda.

  Para el resto del periodo hasta 2019, la AIReF considera muy improbable que el subsector de las CCAA alcance la senda prevista en la APE. Por el lado del gasto, la evolución esperada en el escenario inercial de la AIReF de los principales componentes del consumo público (que registran en su mayor parte el gasto en sanidad, educación y servicios sociales) supone un crecimiento superior al contemplado en la APE, lo que haría muy complicada la realización del ajuste previsto. En particular, la senda prevista en la APE para el gasto en sanidad y educación, en términos de PIB, presenta una reducción constante en el periodo 2016-2019, que se considera poco probable de acuerdo a la modelización elaborada por AIReF.

- La AIReF considera muy probable que el subsector de ***Corporaciones Locales*** (CCLL) consolide en el periodo que delimita la APE el resultado de superávit alcanzado desde 2012, si bien la AIReF alerta del riesgo de reducción del citado superávit. Para 2016,

existe práctica certeza del cumplimiento de su objetivo de estabilidad presupuestaria. La posible reducción del superávit registrado de ejercicios previos se debería, entre otros aspectos, a la flexibilización en la aplicación de la regla de gasto y al incumplimiento constatado en 2015 de esta regla por el subsector. 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 que ha contribuido a flexibilizar su aplicación y en cierta forma desvirtuar su finalidad. Se hace necesario revisar estas interpretaciones y definir claramente los elementos metodológicos necesarios para la planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Deuda pública:

- La evolución de la deuda prevista en la APE presenta un perfil descendente y sostenible, aunque no permite el cumplimiento de la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF. El análisis de sensibilidad realizado por la AIReF pone de manifiesto la importancia para la sostenibilidad de la deuda pública tanto del mantenimiento de un cuadro de crecimiento nominal robusto en el medio plazo, como de la mejoría del saldo primario a través del cumplimento de las reglas fiscales que actualmente rigen en España y la Unión Europea. En un marco de análisis estocástico, la senda de deuda que sustenta el escenario incluido en la APE se considera probable, quedando centrada en la distribución de probabilidad hacia el final del período.

Transparencia:

- La APE debería incluir información suficiente para evaluar su adecuación al cumplimiento de las reglas fiscales. No obstante, no incluye unas proyecciones presupuestarias que permitan identificar el grado de cumplimiento de los objetivos en un escenario inercial sin medidas y en un escenario alternativo en el que se incorporen las medidas previstas para cada uno de los subsectores. Asimismo, el apartado sobre pasivos contingentes sólo incluye información sobre las garantías concedidas en concepto de avales por las administraciones públicas. Estas carencias ponen de relieve la necesidad de continuar mejorando las transparencias de las cuentas públicas, siendo fundamental en este sentido garantizar el acceso de la AIReF a la información necesaria.

Recomendaciones:

La AIReF remitió el 25 de abril con la publicación de la evaluación del proyecto de APE 2016-2019 varias recomendaciones para que pudieran ser tenidas en cuenta en la versión que se remitiera a las instituciones comunitarias. No obstante, hasta la fecha el Gobierno no se ha pronunciado al respecto, aunque ya se ha remitido la APE a las instituciones europeas. De esta forma, la recomendación sobre la modificación del escenario macroeconómico en 2018 y 2019 no ha sido tenida en cuenta, pero no se ha incluido en la APE la motivación para apartarse de la misma. Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha anunciado un

objetivo único para todas las CCAA. Por otra parte, también se ha avanzado en la instrumentación de las medidas anunciadas como la aprobación por el Gobierno del Acuerdo de No Disponibilidad. En consecuencia, en los informes se recogen las recomendaciones sobre las que se aplica el principio de cumplir o explicar actualizadas con la última información disponible.

De acuerdo con lo señalado en esta evaluación la AIReF recomienda sobre las previsiones macroeconómicas:

- Se revise a la baja ligeramente el crecimiento del PIB de 2018 y 2019 si se decide mantener la senda del consumo público del proyecto de APE 2016-2019 en esos años.
- Se publiquen los modelos utilizados en las previsiones macroeconómicas, siguiendo, de esta manera, los requisitos establecidos en la Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios.

Respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria, la AIReF recomienda:

- Aprobar e instrumentar los Acuerdos de No Disponibilidad anunciados en la APE en los términos previstos en la LOEPSF, de tal forma que estos Acuerdos:
    - Detallen las medidas de reducción de gasto e identifiquen los créditos afectados.
    - No puedan ser revocados durante el ejercicio en que se aprueban o hasta que se adopten las medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares.
    - Su ejecución se acompañe de un seguimiento estricto de las modificaciones presupuestarias y evolución de cuentas auxiliares, en particular la cuenta Acreedores por operaciones no presupuestarias (409/413).
- Plasmar en Acuerdos de No Disponibilidad las inejecuciones derivadas de los presupuestos autonómicos con el fin de dotarles de las garantías de efectividad de aquellos.
- Reforzar el carácter preventivo de la LOEPSF garantizando, cada una de las Administraciones Públicas la aplicación de las medidas automáticas de prevención, que conllevan un exhaustivo seguimiento de los datos de ejecución y permiten realizar, en caso de ser necesario, ajustes cuando todavía hay tiempo de que se produzcan efectos dentro del año en el que se detecta riesgo de desviación.
- Aprobar sendas de capacidad o necesidad de financiación diferenciadas para las Comunidades Autónomas. Aunque es deseable que todas las CCAA alcancen el objetivo de estabilidad a final del periodo, un único objetivo en 2016 para todas las Comunidades Autónomas podría implicar 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, aunque para algunas puede ser realizable, para otras

presenta riesgos para su materialización, tal y como se ha observado en ejercicios anteriores.

- Detallar las medidas adoptadas o que podrían adoptarse para garantizar la consolidación de este 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.
- Se adopten las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo.

En cuanto a la regla de gasto, la AIReF recomienda:

- 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 la planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

En relación a la mejora de la transparencia en la gestión de las cuentas públicas, la AIReF recomienda:

- Incluir en el Programa de Estabilidad:
  - Unas proyecciones presupuestarias en un escenario inercial sin medidas tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de los subsectores.
  - Unas proyecciones presupuestarias que incorporen las medidas permitiendo, de esta forma, visualizar que parte del ajuste de consolidación previsto se realizaría mediante la adopción de medidas.
  - Unos objetivos de deuda pública distribuidos por subsectores
  - Información de detalle para el análisis de la regla de gasto para cada uno de los subsectores: gasto computable, así como las tasas de referencia para el cálculo de la regla de gasto para todos los años comprendidos en la actualización del Programa de Estabilidad.
  - Mayor información sobre aquellos riesgos que, en caso de producirse, puedan afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda.
- Realizar todas aquellas actuaciones de coordinación entre el MINHAP y AIReF dirigidas a garantizar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de las funciones asignadas a la AIReF por la LOEPSF y su normativa reguladora.

Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del Reino de España 2016-2019

Índice

Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del Reino de España 2016-2019 11

Introducción 14

1. Previsiones macroeconómicas incluidas en previas APEs 16

1.1. Criterios de comparación de las previsiones 16

1.2. Análisis retrospectivo de las previsiones para los años 2012 a 2015 17

1.2.1. APE 2012-2015 17

1.2.2. APE 2013-2016 18

1.2.3. APE 2014-2017 19

1.2.4. APE 2015-2018 21

1.3. Sesgos de previsión en las principales variables macroeconómicas 22

2. Escenario macroeconómico del proyecto de APE 2016-2019 24

2.1. Introducción 24

2.2. Limitaciones al alcance y metodología de análisis 24

2.3. Un escenario inercial de referencia 25

2.4. Supuestos, posición cíclica y crecimiento potencial 28

2.4.1. Supuestos 28

2.4.2. La posición cíclica y el crecimiento potencial 30

2.5. Análisis del escenario macroeconómico del proyecto de APE 2016-2019 31

2.6. Análisis de sensibilidad y principales riesgos de las previsiones 40

3. Aval de las previsiones y sugerencias específicas 43

4. Anejo de cuadros y gráficos 44

Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 51

1. Evaluación del escenario fiscal 2016-2019 53

1.1. Análisis de la senda fiscal 2016-2019 de la Actualización del Programa de Estabilidad 53

1.2. Análisis de la orientación cíclica de la política fiscal 59

1.3. Análisis de los compromisos asumidos en el Programa de Estabilidad para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad 62

1.3.1. Valoración de las medidas previstas en la Administración Central 63

1.3.1. Valoración de las medidas previstas en los Fondos de la Seguridad Social 68

1.3.2. Valoración de las medidas previstas en CCAA 73

1.3.3. Valoración de las medidas previstas en CCLL 83
2. Regla de gasto 85
3. Objetivo de deuda pública 87
3.1. Evaluación del escenario de la APE 87
3.2. Análisis de sensibilidad 88
4. Transparencia 90
5. Recomendaciones 93

Introducción

Las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) deberán contar con Informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y se indicará si han sido avaladas por la misma, según dispone la Ley Orgánica de creación de la AIReF. El presente informe responde a ese mandato, proporcionando una evaluación del escenario macroeconómico del gobierno, según ha sido sometido a la AIReF.

El presente informe considera sólo las grandes cifras del proyecto de escenario macroeconómico y presupuestario que le ha facilitado el Gobierno a la AIReF. Esta información no permite un análisis exhaustivo de estos escenarios, pero sí de su consistencia interna a grandes rasgos. Este informe de previsiones se emite conjuntamente con el Informe sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad. En éste último, la AIReF analiza con detalle el texto y valora la adecuación de las medidas especificadas en el escenario presupuestario a los objetivos de consolidación fiscal, teniendo en cuenta su consistencia con el escenario macroeconómico adoptado.

La actualización del Programa de Estabilidad (APE) es el documento clave de la programación a medio plazo de la política fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea y para la coordinación de sus políticas económicas. Su contenido y forma deben satisfacer los requisitos del Código de Conducta para la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El informe de la AIReF sobre las previsiones macroeconómicas del proyecto de APE consta de tres secciones. Tras esta introducción al informe, la sección 1 presenta el análisis ex post de las previsiones macroeconómicas contenidas en anteriores actualizaciones del Programa de Estabilidad. La sección 2 analiza el escenario macroeconómico de la APE 2016-2019, con referencia a un escenario inercial de la AIReF, y discute los supuestos exógenos, la posición cíclica de la economía y su crecimiento potencial. Considera también por separado la proyección de las variables más importantes del cuadro macroeconómico, el análisis de sensibilidad de este escenario base y los principales riesgos de las previsiones. La sección 3 del informe resume la valoración global del escenario oficial y ofrece dos recomendaciones y dos sugerencias de buenas prácticas.

Las previsiones macroeconómicas realizadas en ejercicios anteriores se examinan con el fin de evaluar si los errores cometidos han tenido un sesgo importante[1]. Para ello, se comparan las previsiones del Gobierno para las principales variables macroeconómicas, por una parte, con las de otras instituciones independientes privadas y públicas, y por otra, con los resultados observados. El sesgo o diferencia en las previsiones de las distintas variables macroeconómicas con respecto al promedio de las instituciones de referencia, se considera

[1] El artículo 14.4 de la Ley Orgánica de creación de la AIReF manda que este informe incluya una evaluación de si existe un sesgo importante en las previsiones macroeconómicas en un período de cuatro años consecutivos, de acuerdo con la DIRECTIVA 2011/85/UE DEL CONSEJO, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

importante si ha sido grande, i.e. si la cifra prevista por el gobierno cae fuera del rango intercuartílico de la distribución de las previsiones independientes consideradas; si ha sido sistemático, es decir, repetido en años consecutivos; y si, además, no ha estado justificado por una mejor aproximación a los resultados observados.

El objetivo del análisis detallado de las previsiones del Gobierno para 2016-2019 es evaluar si son realistas y si definen el escenario macroeconómico más probable, o uno más prudente[2]. Para ello, se comprueba primero si existe un sesgo en dichas previsiones de las principales variables, comparándolas con las de otras instituciones, como se hizo para los años anteriores, se revisan también los métodos, parámetros y supuestos en que se sustentan esas previsiones, siempre que la información disponible lo permite, y se comprueba que utilizan la información más actualizada.

[2] El artículo 14.3 de la Ley Orgánica de creación de la AIReF manda que este informe valore la adecuación de las previsiones realizadas a la DIRECTIVA 2011/85/UE DEL CONSEJO, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Dicha directiva dispone en su artículo 4.1 que la planificación presupuestaria se basará en el escenario macro-presupuestario más probable o en un escenario más prudente

1. Previsiones macroeconómicas incluidas en previas APEs

1.1. Criterios de comparación de las previsiones

Al comparar diferentes previsiones es esencial tener en cuenta la información disponible en el momento en que cada una se formuló y los supuestos específicos que en ellas se utilizaron, ya que estos dos elementos pueden afectar notablemente a las diferencias observadas entre ellas. Entender a qué se deben tales diferencias es necesario para valorar la existencia de sesgos en las previsiones del gobierno ex ante, es decir, en el momento en el que éstas se realizan. Estas comparaciones de previsiones para el escenario macroeconómico 2016-2019 se consideran en la próxima sección.

El análisis ex post compara las previsiones del Gobierno con las previsiones de otras instituciones, **tanto privadas** (agrupadas en la previsión de consenso) **como públicas** (la Comisión Europea, el Banco de España, la OCDE y el FMI consideradas individualmente). El propósito de la comparación es ver si existen sesgos importantes en las previsiones del Gobierno, sin analizar o justificar las razones que podrían explicar las diferencias observadas.

Las previsiones de consenso de las instituciones privadas se publican regularmente, aunque no cubren todas las variables de interés. Las últimas publicadas antes de que se presente el proyecto de APE pueden incorporar la información más actualizada disponible públicamente, y todas las previsiones se publican al mismo tiempo. A los efectos de la comparación, las previsiones medias o de consenso de este grupo diversificado de previsores privados facilita una referencia satisfactoria en términos de independencia y resultados predictivos de las principales variables macroeconómicas.

Las previsiones de la Comisión Europea, del Banco de España, de la OCDE y del FMI son más completas, pero menos comparables directamente, pues se publican con menor frecuencia, por lo que pueden estar desfasadas en el momento en el que el Gobierno prepara sus previsiones, y sus supuestos específicos pueden diferir sustancialmente. Por ello, las últimas previsiones publicadas por las instituciones públicas, aunque sean de gran relevancia en el conjunto de información en que se basan las previsiones del Gobierno, se tratarán independientemente a las de las instituciones privadas. Las previsiones del FMI son particularmente útiles para la evaluación de las previsiones del Gobierno incluidas en el proyecto de APE porque son las únicas que cubren el mismo horizonte temporal y su actualización es la más cercana en el tiempo a la publicación de la Actualización del Programa de Estabilidad.

Un sesgo en la previsión del Gobierno, si es grande, repetido en varios años consecutivos y no justificado por una mejor aproximación al resultado observado, se considerará un sesgo importante. El sesgo en una variable se define como la diferencia de la previsión oficial respecto al promedio de las previsiones de las instituciones de referencia. Para evaluar si los sesgos en las previsiones del Gobierno para las distintas variables que

definen su escenario macroeconómico de los Presupuestos han sido importantes en los últimos años, se recurrirá a la observación de los errores o desviaciones de las proyecciones respecto al dato finalmente realizado. En resumen, las previsiones iniciales del Gobierno (G) se comparan: (i) con las anteriores más recientes de las instituciones privadas publicadas en la previsión de consenso (C), revelando el sesgo existente; y (ii) con el resultado observado (R), o con la previsión más actualizada del propio Gobierno si el resultado no se ha estimado todavía, que representa el error final de la previsión. Un sesgo es grande si la previsión del Gobierno cae fuera del rango intercuartílico[3] de la distribución de las previsiones del panel. La desviación de las previsiones del Gobierno con respecto a las de consenso se considerará no justificada si su error absoluto de previsión ha sido mayor que el de la previsión de consenso; es decir, si |G-R|>|C-R|.

1.2. Análisis retrospectivo de las previsiones para los años 2012 a 2015

1.2.1. APE 2012-2015

La economía española se encontraba en 2012 en una situación fiscal insostenible, **caracterizada por graves desequilibrios financieros y económicos que se retroalimentaban entre sí**, generando dinámicas negativas que era imperioso revertir: crisis financiera, recesión económica, y fuerte destrucción de empleo. En 2011 se había registrado un déficit público del 9,5% del PIB frente a un objetivo del 6%, lo cual generó dudas sobre la capacidad de consolidación presupuestaria. La deuda pública había experimentado un crecimiento durante los últimos años que era motivo de preocupación. Por otra parte, el endeudamiento privado y exterior alcanzaba niveles muy elevados, que aumentaban la exposición de la economía a una crisis de confianza en su solvencia que se manifestaba en primas de riesgo altísimas.

El gobierno concibió una estrategia de política económica orientada al medio y largo plazo para restablecer la confianza en la economía española y sentar las bases para la recuperación de la producción y el empleo, a través del compromiso con la estabilidad presupuestaria y con las reformas estructurales. Se establecieron unos objetivos ambiciosos de reducción del déficit público para todo el período 2012-2015: la senda de déficit del 5,3% del PIB para 2012, 3% del PIB en 2013, 2,2% del PIB en 2014 y 1,1% del PIB en 2015, hasta alcanzar el equilibrio presupuestario en 2016. Esta consolidación fiscal frenaría la tendencia al alza en el nivel de deuda pública, que iría reduciéndose a partir de 2014.

El ajuste presupuestario tendría un efecto adverso sobre la actividad económica en 2012 y el gobierno anticipaba una caída del PIB del 1,7%, en línea con el consenso de las previsiones privadas. Se proyectaba que todos los componentes de la demanda interna continuaran contrayéndose en 2012, en un contexto de agudización de la crisis de deuda soberana a nivel

[3] El rango intercuartílico es una medida de dispersión definida como la diferencia entre el primer y el tercer cuartil, incluyendo así el 50% de las observaciones que se encuentran en torno a la mediana.

europeo y medidas generalizadas de consolidación fiscal. Como una imagen invertida de la caída de la demanda nacional, se esperaba que la demanda exterior neta atenuara sustancialmente la reducción del producto real.

Los resultados en 2012 fueron mucho peores de lo que el gobierno esperaba y el deterioro de las cuentas públicas más agudo, en parte porque la recesión de la economía española era más severa de lo que se había estimado en primera instancia, con el PIB real contrayéndose un 1% en 2011 en lugar de crecer. En 2012 todavía se registraron sesgos grandes e injustificados en la previsión del consumo privado, que se contrajo dos puntos más de lo esperado por el gobierno, y del consumo público, que se redujo mucho menos de lo proyectado por la política de gasto. Como resultado neto de estos errores de previsión de signo contrapuesto, se profundizó la recesión económica y en el desequilibrio de las cuentas públicas: el PIB real cayó un 2,6% y el déficit público, lejos de corregirse en más de tres puntos porcentuales, aumentó en casi un punto porcentual. Sin embargo, también en 2012 se avanzó de forma importante en la corrección de buen número de desequilibrios internos y externos, lo que resultaba necesario para el inicio de la recuperación económica.

Todos los previsores proyectaban que la recesión continuaría a un ritmo más moderado en 2013, aunque para dicho año el gobierno proyectaba ya tasas de crecimiento positivas, basadas en la práctica estabilización de la formación bruta de capital fijo, que provocaría un repunte de las importaciones más que compensado con una fuerte aceleración de las exportaciones. Este patrón de recuperación esperado por el gobierno era compartido por todas las previsiones existentes, aunque las cifras oficiales resultaron tener sesgos grandes e injustificados en las tres variables. Tales sesgos se compensaban aproximadamente entre sí en su impacto sobre la actividad económica, por lo que el crecimiento del PIB del 0,2% coincidía con el extremo superior del rango intercuartílico de la distribución de previsiones privadas.

1.2.2. APE 2013-2016

El escenario macroeconómico de la APE 2013-2016 proyectaba una senda de recuperación gradual de la actividad a partir de 2014 , que era moderada a lo largo de todo el horizonte y solamente superaba la tasa del 1% en 2016 (1,3%). La estrategia de política económica pretendía continuar la corrección a medio plazo de los desequilibrios, combinando una estrategia de reformas estructurales en los mercados de trabajo, capitales y de bienes y servicios con la reestructuración y saneamiento del sector financiero y una suavización del ajuste fiscal.

En la APE 2013-2016, los sesgos de actualizaciones anteriores hacia un crecimiento mayor del PIB real, con una restricción más fuerte del consumo público y una demanda privada más boyante se corrigieron sustancialmente. Este patrón de corrección de los desequilibrios basado en la desinflación competitiva llevaba asociada una composición del crecimiento en la que la contribución de la demanda nacional sería negativa hasta 2015 incluido, aunque de magnitud decreciente. Por el contrario, la contribución de la demanda externa se proyectaba positiva en todo el escenario, lo cual debía hacer que el superávit de la balanza de bienes y servicios fuera aumentando hasta alcanzar una dimensión de la corrección esperada del desequilibrio exterior que no tenía precedentes en la historia económica española.

La moderación salarial era esencial para el papel positivo que desempeñarían los precios en la trayectoria de corrección de los desequilibrios. Asimismo, se esperaba que la mayor flexibilidad introducida por la reforma laboral de 2012 se esperaba que posibilitara la creación de empleo a partir de que se alcanzaran tasas de crecimiento superiores al 1%, sensiblemente inferiores a las que resultaban necesarias en los últimos ciclos.

La senda de consolidación fiscal entrañaba un relajamiento del compromiso de reducción del déficit público en el corto plazo y un mayor esfuerzo diferido a 2014 y 2015. El aplazamiento de la corrección del déficit se justificaba por una adaptación al entorno cíclico más severo que el que se había proyectado en 2012, por lo que el gobierno daba prioridad a la salida de la recesión a finales de 2013 o comienzos de 2014. También se pretendía, sin embargo, la continuidad en el saneamiento de las cuentas públicas, alcanzándose en 2017 el Objetivo Fiscal a Medio Plazo al equilibrarse prácticamente el déficit estructural de todas las Administraciones Públicas tres años antes de lo exigido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera, lo cual situaría la deuda pública en una trayectoria descendente que en 2019 alcanzaría al 85% del PIB.

Los resultados de 2013 fueron aproximadamente los que esperaba el Gobierno. El PIB se contrajo algo más de lo esperado, mientras que los sesgos en las otras variables no fueron grandes: la contribución de la demanda exterior fue menos positiva porque las importaciones se mantuvieron casi constantes a medida que la economía reanudaba el crecimiento en la segunda mitad del año, al tiempo que se producía un nuevo desbordamiento de la ratio del déficit hasta el 6,9% del PIB. La economía española inició en el tercer trimestre de 2013 una senda de recuperación económica, poniendo fin a una profunda y prolongada etapa recesiva, gracias a los avances en la corrección de los principales desequilibrios de la economía española. Precios y salarios se habían moderado sustancialmente, produciendo notables ganancias de competitividad y alcanzado un superávit en la cuenta corriente y una capacidad de financiación frente al exterior que reducía el endeudamiento externo, y tanto el endeudamiento privado como el déficit público estaban disminuyendo. Sin embargo, el déficit disminuía menos de lo proyectado y la ratio de deuda pública seguía aumentando.

1.2.3. APE 2014-2017

Las previsiones macroeconómicas de la APE 2014-2017 se revisaron al alza, tras la acusada aceleración de la actividad económica en los primeros meses de 2014. El escenario macroeconómico de la APE 2014-2017 contemplaba un crecimiento económico equilibrado, sostenido en el tiempo y generador de empleo. Durante todo el período de previsión, se esperaba que tanto la demanda interna como la externa contribuyeran positivamente al crecimiento. La demanda interna, lo haría por primera vez en 2014, tras seis años de aportaciones negativas. La mejora de la confianza del consumidor, las mejores perspectivas de empleo y la moderación de precios, debían potenciar el consumo privado. En 2014 la formación bruta de capital crecería por primera vez en siete años, debido a la reactivación de la inversión en bienes de equipo, y la inversión en construcción repuntaría a partir de 2015. Además, el descenso esperado en los tipos de interés reales, ligado a la contracción de la prima de riesgo y la gradual normalización de las condiciones financieras, implicaba un cambio en los precios

relativos de los bienes presentes y futuros y, por tanto, un estímulo al consumo y la inversión. La demanda externa continuaría contribuyendo positivamente a la variación del PIB, pese a la aceleración de las importaciones, por el mantenimiento del dinamismo de las exportaciones derivado de las ganancias de competitividad y del crecimiento de los principales mercados exteriores.

Se proponía que los efectos limitativos sobre el crecimiento de la estrategia de consolidación fiscal fueran muy reducidos a corto plazo y, a medio plazo, expansivos. Esta estrategia aspiraba a aumentar la eficiencia en el conjunto de ingresos y gastos de las AAPP, propiciando aumentos de la recaudación a medio plazo y descartando aumentos de tipos impositivos sobre la renta por sus efectos desfavorables en el crecimiento de la economía y la creación de empleo. En un contexto cíclico de fuerte recuperación, la proyección de la ratio de déficit con respecto al PIB fue así mismo revisada a la baja desde el objetivo del 5,8% hasta el 5,5%, cifra situada por debajo de todas las proyecciones existentes, aunque manteniendo inalterada la senda futura de consolidación fiscal con la intención de que se abrogara el procedimiento de déficit excesivo en 2017. Se confiaba en que la deuda pública invertiría su tendencia creciente a partir de 2016, tras alcanzar su nivel máximo en 2015. En 2017 se pretendía alcanzar el objetivo a medio plazo de equilibrio estructural establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Financiera, bastante antes del plazo dado por el año 2020 en esa Ley.

En el año 2014 se consolidó el proceso de recuperación de la economía española que se había iniciado a mediados de 2013 y se estaba caracterizando por una intensa creación de empleo y una rápida reducción del paro, así como por el mantenimiento de un saldo exterior saneado y una desinflación persistente, rasgos todos que sorprendían a la luz de la experiencia histórica de nuestra economía La flexibilización del mercado de trabajo por la Reforma Laboral de 2012 fue un factor esencial para reducir el umbral de crecimiento necesario para la creación de empleo y situarlo por debajo del 1% del PIB, al tiempo que potenciaba la moderación salarial. A los efectos positivos de ésta y otras reformas estructurales llevadas a cabo en los años anteriores se añadieron sucesivamente una serie de factores exógenos comunes a otros países, como la reducción del precio del petróleo, la mayor relajación de la política monetaria europea y la depreciación del tipo de cambio.

La cifra revisada de crecimiento del PIB real para 2014 quedaba fuera del rango intercuartílico de la distribución de previsiones privadas. Este sesgo grande al alza resultó, sin embargo, ser justificado ex post, con el PIB real creciendo un 1,4% en el conjunto del año. En contraste, la previsión de crecimiento del consumo público en 2014, que había mostrado un gran sesgo restrictivo en las previsiones presupuestarias para el año, y que también fue revisado al alza del -2,9% al -1,3%, acabó con un resultado de mero mantenimiento.

Sin embargo, el objetivo de déficit público no se alcanzó en 2014, sino que se deslizó hasta el 5,9% (5,7% sin ayudas financieras), un deslizamiento que se atribuyó a un factor excepcional no recurrente (la devolución del “céntimo sanitario”), mientras la ratio de deuda pública seguía aumentando.

1.2.4. APE 2015-2018

El escenario macroeconómico de la APE 2015-2018 suponía una considerable revisión al alza del crecimiento económico respecto a lo previsto en la anterior actualización, con crecimientos del PIB real próximos al 3% durante todo el periodo de proyección. El escenario macroeconómico de recuperación cíclica evolucionaba sensiblemente mejor de lo previsto en las previsiones presupuestarias para 2015. No se materializaban los riesgos a la baja identificados en octubre y, en cambio, aparecían factores adicionales dinamizadores del crecimiento. El entorno nacional e internacional era de mayor confianza, posibilitando un comportamiento mejor de lo esperado de la demanda interna, del sector exterior y del mercado de trabajo, lo que debía facilitar el cumplimiento del exigente escenario de ingresos de los presupuestos.

La estrategia de consolidación fiscal seguía enfocada a aumentar la eficiencia en el conjunto de ingresos y gastos de las AAPP. Desde el punto de vista de los ingresos, 2015 era el primero de los dos años en que se había programado la aplicación de la reforma fiscal aprobada a finales del año 2014, una reforma fiscal que buscaba contribuir positivamente a la recuperación del poder adquisitivo y de la confianza de consumidores y empresas. Esta reforma procuraba un desplazamiento de la presión fiscal desde las cargas directas sobre la renta a las indirectas sobre el consumo, siguiendo una orientación consistente desde 2012. Este reequilibrio de cargas fiscales se extendía también a las cotizaciones a la Seguridad Social, con una reducción de las cotizaciones aprobada en febrero de 2014 para las nuevas contrataciones indefinidas (tarifa plana de 100 euros), que fue sustituida por una exención de pago de la cuota por contingencias comunes sobre los primeros 500 euros de la base de cotización también para las nuevas contrataciones indefinidas. Desde la perspectiva del gasto, las reformas que comenzaron en 2012 trataban de afectar a aspectos estructurales, como ya se ha explicado. La APE 2015-2018 contemplaba el cumplimiento de los compromisos de déficit del 4,2% del PIB en 2015 y 2,8% en 2016 establecidos en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea. Se preveía una reducción del déficit presupuestario que llevara a registrar superávit primario desde 2016 y alcanzar un saldo estructural equilibrado al final del período de previsión. La ratio deuda-PIB debía iniciar una senda descendente a partir de 2016, situándose en el 93,2% del PIB en 2018.

La AIReF valoró por primera vez en 2015 las previsiones de un Programa de Estabilidad. Las previsiones de la APE 2015-2018 se consideraron en parte prudentes, por los limitados efectos cíclicos favorables sobre el saldo primario de las cuentas públicas y por el moderado ahorro de pagos de intereses proyectado, y en parte normativas, por la rigurosa política de contención del gasto público discrecional que incorporaban. Se identificaron, además, riesgos considerables de desviación en los supuestos expansivos adoptados y de ejecución de las políticas restrictivas de gasto diseñadas. 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.

La consecución de los ambiciosos objetivos de consolidación fiscal requería desplegar una política presupuestaria rigurosa que contuviera el consumo público en términos

agregados, si bien parecía existir márgenes 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 que, de materializarse, podrían compensar las tensiones que surgieran en determinados componentes del gasto. Al mismo tiempo, se consideraba 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). El gobierno adelantó al mes de julio de 2015 la presentación de los presupuestos para 2016, cuyas previsiones económicas fueron avaladas por la AIReF. Sin embargo, reiteraba que estas previsiones estaban sujetas a riesgos de ejecución insuficiente de la rigurosa política de contención del consumo público y los objetivos de déficit público se consideraron difíciles de alcanzar. Existían, por tanto sesgos grandes a la baja en la proyección del consumo público, que han resultado ser injustificados ex post, al registrarse un aumento de esta variable del 2,7% en 2015, frente a la práctica congelación programada por el gobierno.

El crecimiento económico en 2015 ha superado las previsiones de la APE 2015-2018, pero no se ha alcanzado el objetivo de consolidación fiscal. No se han materializado los riesgos de desviación a la baja de los supuestos expansivos adoptados, sino al contrario. Sí se ha materializado, en cambio, el riesgo de una menor restricción del gasto público. Esta evolución ha supuesto una mayor presión de la demanda interna, con más consumo público y menos privado, mientras la formación bruta de capital fijo y las exportaciones han aumentado como se esperaba. La expansión de la demanda interna ha estimulado las importaciones más allá de lo previsto, pero en conjunto el crecimiento del producto ha sido ligeramente superior a las previsiones. El empleo y la tasa de paro, así como la inflación, han evolucionado aproximadamente como había proyectado el gobierno, y el saldo exterior ha sido más favorable debido al ahorro de costes energéticos y de intereses pagados. El desequilibrio de las cuentas públicas ha continuado corrigiéndose, aunque la ratio del déficit público con respecto al PIB ha superado en ocho décimas el objetivo del gobierno para 2015, en tanto que la ratio deuda pública/PIB ha descendido ligeramente por primera vez desde el inicio de la crisis en 2007, situándose en un 99,2%. El saldo deudor del conjunto de la nación también ha disminuido, tanto por los menores precios del petróleo como por los menores costes de financiación sobre el déficit de la balanza de rentas, y lo ha hecho en mayor proporción que el de la Administraciones Públicas, por lo que el sector privado ha avanzado más en su proceso de desapalancamiento financiero.

1.3. Sesgos de previsión en las principales variables macroeconómicas

Las previsiones oficiales no han tenido sesgos grandes e injustificados repetidos en más de dos de los cuatro años considerados. El análisis de los sesgos existentes en las previsiones del gobierno se limita a las desviaciones de las cifras de consenso para el año

corriente y para el inmediato posterior. La valoración de los sesgos de estas previsiones se resume en el cuadro 1. Como puede constatarse, no ha habido sesgos sistemáticos que hayan persistido durante los cuatro años. Sin embargo, las previsiones del gobierno se han situado en casi la mitad de los años fuera de los rangos intercuartílicos de las cifras de consenso, mostrando sesgos grandes que en más de la mitad de las ocasiones no han sido justificados ex post por una mejor aproximación a los resultados obtenidos.

Los sesgos de las sucesivas actualizaciones han ido disminuyendo. El cuadro 1 muestra que las previsiones para 2012 que se realizaron por el gobierno en 2011 estuvieron bastante desalineadas de las de consenso, con sesgos injustificados en casi todas las variables. Esas previsiones se revisaron en 2012 y quedaron mejor alineadas, excepto en el consumo privado y público y en la ratio déficit/PIB, como ya se ha comentado. Los sesgos de las actualizaciones posteriores han sido menores.

CUADRO 1. VALORACIÓN DE LOS SESGOS DE LAS PREVISIONES

		PREVISIONES DEL AÑO ANTERIOR, PARA				PREVISIONES DEL AÑO CORRIENTE, PARA			
		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
PIB	Grande	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
	Injustificado	SÍ	-	-	-	-	SÍ	NO	NO
C priv.	Sesgo grande	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
	Injustificado	SÍ	NO	-	NO	SÍ	-	NO	NO
C pub.	Sesgo grande	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
	Injustificado	-	-	-	SÍ	SÍ	-	NO	SÍ
FBCF	Sesgo grande	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
	Injustificado	SÍ	SÍ	-	NO	-	-	-	NO
Exp.	Sesgo grande	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Injustificado	SÍ	SÍ	-	-	-	-	-	-
Imp.	Sesgo grande	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
	Injustificado	-	SÍ	NO	-	-	-	-	-
Paro	Sesgo grande	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
	Injustificado	SÍ	-	-	NO	-	-	NO	NO
Déf/PIB	Sesgo grande	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
	Injustificado	SÍ	-	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	-

Las previsiones del PIB y del déficit público han mostrado sesgos en tres años, pero no han sido siempre injustificados. Las previsiones de PIB para el año en curso incorporadas en las actualizaciones de los programas de estabilidad de los tres últimos años se han situado marginalmente fuera del rango intercuartílico de las previsiones de consenso, con un sesgo optimista en 2013, que esperaba una más rápida recuperación de la economía, y pesimista en 2014 y 2015, infraestimando la fortaleza de la recuperación. Estas dos últimas desviaciones del consenso hacia la prudencia han resultado ser justificadas. La ratio del déficit público con respecto al PIB ha mostrado un sesgo hacia el optimismo en tres de los cuatro años analizados, pero este sesgo no fue injustificado en 2013.

2. Escenario macroeconómico del proyecto de APE 2016-2019

2.1. Introducción

Las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno en el proyecto de proyecto de APE 2016-2019 utilizan la información más actualizada disponible. Se han tenido en cuenta los últimos indicadores de corto plazo, que tienen gran influencia en las perspectivas inmediatas y que, por tanto, influyen en el punto de partida de todo el escenario macroeconómico 2016-2019.

La APE 2016-2019 incorpora una escueta descripción de las metodologías y parámetros que sustentan las previsiones del Gobierno[4]. Aunque la metodología aplicada en la elaboración de las previsiones es estándar, con modelos y ecuaciones ampliamente utilizados por los analistas, los instrumentos concretos que se usan no han sido publicados. Para facilitar la comprensión del escenario macroeconómico, sería deseable, además, que el conjunto de información y previsiones se integrara y publicara en unas cuentas simplificadas de la nación que le proporcionaran unidad y consistencia interna a las previsiones.

2.2. Limitaciones al alcance y metodología de análisis

La información facilitada por el Gobierno no permite un análisis detallado de la consistencia de sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias. Como señaló ya el primer informe sobre previsiones macroeconómicas de la AIReF (ver Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas contenidas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015), habría sido necesario integrar los elementos clave de las previsiones en un marco simplificado de cuentas nacionales, de modo que sea posible entender las conexiones entre la actividad económica, la demanda y el empleo, de una parte, y los flujos de rentas y necesidades de financiación, de la otra, identificando de forma separada el impacto de las medidas de política adoptadas por el Gobierno. La AIReF ha utilizado sus propias herramientas de análisis para suplir esta falta de información y valorar las previsiones oficiales como requiere su mandato legal. Para el examen de la consistencia de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se establece contablemente la relación de las magnitudes recogidas en el cuadro macroeconómico y en las cuentas de las Administraciones Públicas con las del resto de los sectores institucionales, a fin de llegar a las cuentas de la economía nacional con el resto del mundo. Se analiza entonces con diversos modelos cuál sería el comportamiento de las familias, de las empresas y de las instituciones financieras en reacción a las decisiones de

[4] El artículo 4.5 de la Directiva 2011/85/UE, requiere que los Estados miembros hagan públicas las metodologías, supuestos y parámetros relevantes que sustentan las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

política fiscal adoptadas para alcanzar los objetivos del programa, en la medida que tienen una cuantificación precisa.

El realismo de las previsiones se analiza con una serie de instrumentos para evaluar la verosimilitud y riesgos asociados a un escenario específico. La metodología utilizada por la AIReF combina tres tipos de instrumentos: modelos macroeconómicos para analizar la interacción de las variables macroeconómicas y fiscales, modelos satélites para proyectar ingresos y gastos públicos y la dinámica de la deuda, y algoritmos contables para preservar la consistencia de las cifras proyectadas independientemente[5].

La metodología de análisis de las previsiones del Gobierno se inicia con la proyección de un escenario macroeconómico inercial. Dada la información disponible hasta la fecha de cierre, los dos primeros trimestres se proyectan con modelos de factor dinámico para el PIB y sus componentes de demanda, el empleo y los precios. El escenario macroeconómico se traduce luego en un escenario presupuestario, sobre la base de la proyección obtenida en el BVAR central de una variable sintética que combina impuestos y cotizaciones netos de prestaciones de desempleo en porcentajes del PIB. Esta variable agregada refleja aproximadamente la influencia de la posición cíclica de la economía sobre las variables fiscales más sensibles a la coyuntura económica. Finalmente, estas cifras macroeconómicas y presupuestarias se incorporan a continuación a las cuentas simplificadas de los otros sectores de la economía nacional. El escenario final así definido se usa como referencia para evaluar el escenario macroeconómico preparado por el gobierno. Introduciendo en el escenario inercial la política de gasto discrecional del proyecto de APE 2016-2019 se pueden evaluar sus efectos sobre los agregados macroeconómicos, así como sus consecuencias sobre el resto de las variables.

2.3. Un escenario inercial de referencia

Con los modelos de la AIReF, y bajo los supuestos exógenos del proyecto de la APE 2016-2019, se espera que el crecimiento del PIB real converja a una tasa anual próxima al 2,5% hacia el final del horizonte. El ritmo de la actividad económica se desaceleró suavemente en la segunda mitad de 2015, con menores crecimientos de la inversión y del consumo público, mientras el consumo privado continuó acelerándose hasta el final del verano, a lo que contribuyeron factores coyunturales como el descenso de los precios del petróleo, la

[5] Se utilizan modelos macroeconométricos diferentes dependiendo del horizonte temporal del análisis. En el corto plazo de dos o tres trimestres, las proyecciones del PIB, de los componentes de la demanda, del empleo, etc. se apoyan fuertemente en modelos de factores dinámicos que explotan la última información disponible (Modelo MIPRED). Para un horizonte temporal más largo, el modelo preferido es uno de vector auto-regresivo bayesiano (véase el documento de trabajo de Ángel Cuevas y Enrique M. Quilis: BVARX modeling of the Spanish economy), que incorpora la interacción dinámica de las principales variables macroeconómicas y fiscales (PIB real y deflactor, empleo, crédito e impuestos más cotizaciones netos de prestaciones), así como ecuaciones con mecanismos de corrección de error a fin de proyectar las sendas de ajuste de las variables más importantes (ver ejemplos de simulación programados en hojas de cálculo en este vínculo. Los modelos satélites son normalmente uniecuacionales y autónomos, y se usan para proyectar separadamente los ingresos impositivos (sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, IVA, especiales, etc.), cotizaciones a la seguridad social, consumo e inversión de las AAPP, pensiones, pagos de intereses y dinámica de la deuda. Los algoritmos contables permiten integrar información que proviene de fuentes diversas, variables exógenas, proyecciones de modelos y valoraciones de expertos en un conjunto consistente de cuentas que presenta la síntesis del escenario macroeconómico y fiscal.

devolución a los funcionarios de parte de la paga extra que se atrasó en 2012 y la aplicación adelantada de la segunda fase de la reforma fiscal del IRPF. Tanto las exportaciones como las importaciones, que al igual que el consumo privado habían mantenido un crecimiento acelerado hasta septiembre, se desaceleraron fuertemente en el último trimestre de 2015. La expansión del PIB de la economía española ha continuado su desaceleración en el primer trimestre del año hasta el 0,7 % y se estima que esta tendencia proseguirá en los próximos trimestres. En el medio plazo, todos los componentes de la demanda nacional privada, al igual que las exportaciones y las importaciones, tienden a desacelerarse hacia tasas más sostenibles, en línea con el equilibrio a largo plazo de los modelos utilizados. El consumo público, en cambio, que registró un crecimiento muy fuerte en 2015, superior a la tasa de largo plazo, y se prevé que se sitúe en 2016 por debajo de esta última tasa, tiende a acelerarse en años posteriores en este escenario inercial de convergencia a un equilibrio sostenible.

El consumo privado ha iniciado una senda de suave desaceleración que irá aproximándose al 2%. Tanto los indicadores cualitativos (confianza de los consumidores, PMI de bienes de consumo y servicios) como cuantitativos (comercio al por menor, producción industrial de bienes de consumo) han mostrado una cierta debilidad en los últimos datos disponibles. Para el conjunto del año 2016 se espera un crecimiento del consumo privado marginalmente menor que el del año anterior. Por el lado de la renta y la riqueza la situación de los hogares ha seguido mejorando. El empleo crece a un ritmo sostenido, la ratio de las cargas financieras con respecto a la renta ha descendido y la riqueza financiera neta es mayor por el descenso del endeudamiento y el aumento del valor de los activos, mientras el valor de la riqueza inmobiliaria sigue avanzando. Estas tendencias se proyecta que continúen inercialmente en el futuro próximo. Tanto la tasa de empleo como la renta disponible y la riqueza inmobiliaria de los hogares, que todavía se encuentran por debajo de los máximos alcanzados antes de la crisis, irán aproximándose a esos niveles, en tanto que los hogares seguirán acumulando activos financieros netos, que ya han superado los máximos niveles históricos. El crecimiento del consumo privado es previsible que se modere hasta tasas cercanas al 2% a medio plazo, sostenidas principalmente por el aumento de la renta disponible y con aportaciones positivas, aunque decrecientes, de la riqueza financiera neta e inmobiliaria.

Tras la sólida reactivación de la formación bruta de capital fijo, su crecimiento se proyecta que mantenga tasas superiores al 4%. La inversión en equipo, después de la aceleración experimentada en los dos años precedentes, tiende a estabilizarse en tasas más reducidas en 2016. A medida que se reactivaba la demanda, se reducían los costes de financiación y se normalizaban las condiciones de los mercados financieros, se ha ido reponiendo y modernizando el stock de capital productivo, muy afectado por la caída de la inversión en los años de recesión. El tipo de interés de los créditos bancarios a empresas, las condiciones de los nuevos préstamos y, en particular, los márgenes aplicados a los créditos ordinarios, continúan su tendencia favorable, al tiempo que el ritmo de caída de los préstamos concedidos por las entidades residentes al sector empresarial y el descenso interanual de los préstamos recibidos del exterior tienden a moderarse. La posición patrimonial de las sociedades no financieras mejora y las ratios de endeudamiento y de carga financiera en relación con el PIB se van reduciendo. El efecto acelerador de la inversión producido por la reactivación de la demanda culminó en el segundo trimestre de 2015 y posteriormente se ha atenuado su

crecimiento hasta tasas todavía superiores al 4%, pero más alineadas con las tendencias a medio plazo que se proyectan para el futuro, con contribuciones menos importantes de la utilización de la capacidad productiva, que tiende a normalizarse en sus niveles históricos, así como del coste de uso del capital, que se mantiene bastante por debajo de los niveles mínimos anteriores. Por su parte, la inversión en construcción mantiene tasas de crecimiento sostenidas. Tras la notable recuperación que se observó en 2015, impulsada por la mejoría del mercado de trabajo y la tendencia ascendente del precio de la vivienda, la inversión residencial continúa con elevadas tasas de crecimiento a principios de 2016, en tanto que la construcción no residencial muestra un menor dinamismo.

El consumo público en el escenario inercial resulta de la proyección mecánica de los modelos de la AIReF, que implican una convergencia desde las elevadas tasas observadas recientemente hacia valores de largo plazo, ligeramente inferiores a las tasas del PIB y del consumo privado. En consecuencia la proyección tendencial de la ratio del consumo público con respecto al PIB experimenta una reducción media de poco más de dos décimas de punto porcentual por año durante los cuatro años del programa.

La contribución negativa de la demanda exterior neta al crecimiento del PIB se irá reduciendo. Mientras las importaciones se aceleraban fuertemente en los dos últimos años, en consonancia con la recuperación de la demanda final en la economía española, que es su determinante esencial, las exportaciones mantenían una gran fortaleza que limitaba de manera importante el deterioro del saldo comercial exterior, en contraste con la experiencia histórica de anteriores expansiones cíclicas de nuestra economía. Este estrangulamiento por el sector exterior, que había sido una fragilidad tradicional que acotaba el crecimiento del PIB, parece ser bastante menos restrictivo en la actualidad. A medida que la demanda nacional ha ido moderando en los últimos trimestres su expansión hacia tasas más sostenibles a largo plazo, la aportación negativa de la demanda exterior neta se ha atenuado. El dinamismo de las exportaciones, que fue superior a lo que cabía prever en 2013 y 2014, se ha beneficiado en 2015 de una mejoría del tipo de cambio efectivo real. Este efecto beneficioso persistirá en 2016 y 2017 y su gradual agotamiento se podría compensar en buena medida por una mayor expansión del comercio mundial de bienes hacia el final del horizonte de previsión. Por su parte, las importaciones se proyecta que crezcan impulsadas por la pujanza de su demanda final en nuestra economía. En resumen, las tendencias de exportaciones e importaciones para los años venideros apuntan a un mantenimiento del ritmo de aumento de las primeras por encima del 5% y una desaceleración de las segundas hacia tasas de crecimiento similares, por lo que la aportación neta de ambas, que en 2015 detrajo medio punto porcentual del crecimiento del PIB se iría reduciendo hasta casi desaparecer.

Este escenario de crecimiento sostenido a tasas por encima del producto potencial induce una corrección cíclica de carácter automático en el desequilibrio de las cuentas públicas. Esta corrección se estima del orden de cuatro a cinco décimas de punto porcentual de reducción de la ratio déficit PIB en cada uno de los años del programa, como consecuencia de la elasticidad ligeramente mayor que uno de los ingresos públicos con respecto al PIB nominal y de las menores prestaciones por desempleo. Al mismo tiempo, las hipótesis de mantenimiento de unos tipos de interés extraordinariamente bajos durante todo el período

también contribuyen poderosamente al alivio de la carga de intereses de la deuda pública, que proporcionaría un ahorro adicional de algo más de medio punto porcentual del PIB. El déficit total de las cuentas públicas se proyecta que se reduzca a la mitad por efecto de estos dos factores y en ausencia de medidas adicionales por el lado del gasto. Esta mejoría de las cuentas públicas conduciría a una disminución gradual de la ratio deuda pública con respecto al PIB de unos cinco puntos porcentuales e iría acompañada por el mantenimiento de una capacidad de financiación del conjunto de la nación en el entorno de un 2% del PIB, y ligeros descensos de las tasas de ahorro de familias y empresas, así como de sus capacidades de financiación, como corresponde a una fase cíclica alcista.

2.4. Supuestos, posición cíclica y crecimiento potencial

2.4.1. Supuestos

Las hipótesis básicas que sustentan el escenario macroeconómico para el período 2016-2019 parecen probables e incluso prudentes, comparadas con las últimas previsiones de los organismos internacionales y la evolución más reciente de los mercados de materias primas y de deuda (ver cuadros en anexo). La Actualización del Programa de Estabilidad para el período 2016-2019 presenta unas hipótesis externas equilibradas, que han sido revisadas en dos dimensiones respecto a la Actualización previa. Por un lado, se ha moderado el impulso del entorno exterior, dibujándose un escenario de menor crecimiento para la economía y el comercio mundial y de menor arrastre de los principales socios comerciales, los países de la zona euro. Por otro lado, la curva de tipos presenta una deriva al alza en todos sus plazos, con un perfil particularmente prudente en la evolución del rendimiento de la deuda pública a largo plazo, en línea con la evolución de la curva forward. Cabe señalar, por último, que la evolución del precio del crudo se ha revisado notablemente a la baja respecto al año pasado aunque se mantiene en consonancia con las previsiones de los mercados de futuros y de las principales instituciones internacionales.

La senda de crecimiento de la zona euro coincide con las proyecciones del Banco Central Europeo (BCE) y es consistente con un enfriamiento progresivo del crecimiento mundial y una ligera apreciación del tipo de cambio efectivo del euro. En su último ejercicio proyectivo, realizado en marzo de este año, el BCE rebajó ligeramente las previsiones de crecimiento para el área euro en base al enfriamiento de ciertos elementos de tracción: (i) menor crecimiento global (centrado en las economías emergentes); (ii) un reforzamiento de la moneda única del área euro; y (iii) una mayor volatilidad de los mercados financieros. Pese a esta moderación, se mantiene un perfil ascendente sobre la base de una demanda interna sólida apoyada fundamentalmente en la política monetaria expansiva mantenida por la autoridad monetaria y la mejora de la renta disponible debida a los bajos precios del crudo. En línea con estas previsiones, las hipótesis presentadas consideran la moderación del crecimiento y del comercio mundial, así como del crecimiento de la eurozona, junto con una ligera apreciación del tipo de cambio efectivo del euro a principios del período considerado.

Las hipótesis respecto al rendimiento de los títulos de deuda pública suponen un desplazamiento de la curva tanto en su segmento de corto como en el de largo plazo, en línea con las expectativas del mercado. La evolución del tipo de interés de la deuda pública a 10 años prevista en la APE 2016-2019 aumenta en 0,8 pp. desde un suelo de 1,7%. Esta evolución está en línea con las previsiones a futuro de mercado observadas en la evolución de la curva forward e implícitamente mantienen el diferencial o brecha de credibilidad respecto al bono alemán de referencia. Esta hipótesis es considerada prudente al asumir una progresiva normalización de las condiciones monetarias en la zona euro, en línea también con el mantenimiento del tipo de cambio bilateral dólar/euro.

La trayectoria de los precios del petróleo está alineada con los mercados de futuros y las previsiones de los principales organismos internacionales. La hipótesis sobre precios del crudo se ha revisado a la baja con respecto a la APE 2015-2018, en línea con la evolución del precio del crudo (barril de Brent), que ha caído alrededor de un 35% desde abril del 2015, situándose en mínimos de la última década. Las previsiones están en el entorno de las facilitadas por las principales instituciones internacionales, aunque con un matiz hacia el final del período. En concreto, para el 2016 y 2017 las cifras de la APE 2016-2019 están en línea con el mercado de futuros, si bien se mantienen constantes a partir de 2017 mientras que las expectativas de mercado apuntan a una ligera subida.

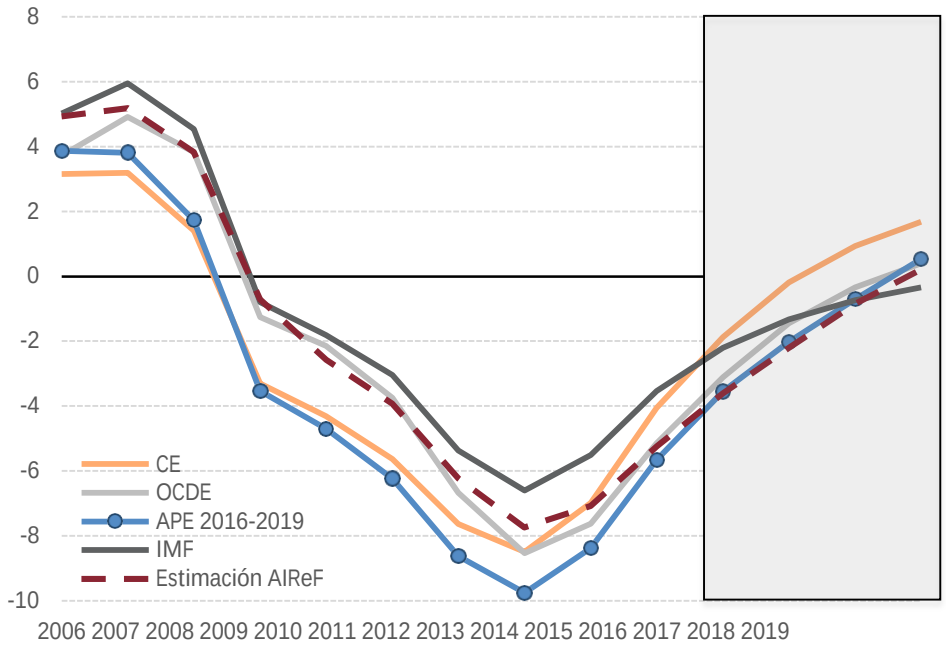
Pese a lo equilibrado del escenario externo, sería necesario contemplar posibles riesgos a la baja derivados de un menor crecimiento mundial, una recuperación de los precios del petróleo más rápida de lo esperado o la consolidación de un menor crecimiento potencial de la economía del área euro derivada de un período prolongado de insuficiencia de demanda y tasas de inflación muy bajas. En primer lugar, tal y como se explicita en el informe de previsiones de primavera del Fondo Monetario Internacional, la materialización de determinadas contingencias podría afectar al crecimiento y al comercio mundial: entre otros, (i) los efectos desbordamiento negativos provocados por una mayor desaceleración de lo previsto en la economía china; (ii) un incremento de las tensiones geopolíticas tanto en Oriente Medio como las relacionadas con una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea; (iii) un efecto riqueza negativo derivado de la progresiva pérdida de valor de los activos de los hogares como consecuencia de las perturbaciones existentes en los mercados financieros. En segundo lugar, la escalada de tensiones en los principales productores de crudo como Rusia o países de Oriente Medio o la materialización de las negociaciones en marcha entre ellos para limitar la oferta y así poner fin a la espiral deflacionista, podrían suponer una evolución más alcista de los precios del crudo en el horizonte proyectivo. Por último, una incompleta transmisión de los estímulos monetarios a la economía del área euro asociado a un escenario de precios de la energía bajos, podría suponer un lastre para la demanda interna a través dos canales. En primer lugar una fragmentación de las condiciones de financiación para empresas y familias entre periferia y núcleo. En segundo lugar por los riesgos asociados a la deflación en un entorno de expectativas de inflación contenidas y aplazamiento de las decisiones de consumo e inversión. Estos efectos podrían verse agravados en el contexto actual de elevado apalancamiento tanto privado como público en la economía española.

En resumen, los supuestos externos de la APE 2016-2019 implican una proyección de crecimiento algo menor de la esperada con anterioridad. Esta revisión resulta del impacto negativo sobre las exportaciones del menor dinamismo de los mercados exteriores, y de una apreciación del tipo de cambio del euro, que no llega a ser compensada por los efectos favorables de los precios más bajos de las materias primas, y especialmente del petróleo, ni por la mejoría sostenida de las condiciones de financiación de empresas y familias.

2.4.2. La posición cíclica y el crecimiento potencial

La posición cíclica de la economía española incorporada en el proyecto de APE 2016-2019 parece alcanzar su potencial en el año 2019, cerrando así un ciclo que empezó con la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1998. De acuerdo con el proyecto de actualización, la brecha de producción se sitúa en 2015 en -5,7% y se va cerrando a un ritmo promedio anual cercano a 1,5 pp. durante el período de proyección, llegando a cifras positivas (+0,6%) en el año 2019. Esta dinámica está en línea con las estimaciones más recientes de las principales instituciones internacionales, y va asociada a una aceleración del crecimiento potencial, que se sitúa por encima del 1% en el año 2019 según todas las estimaciones existentes (ver tabla y gráfico en anexo).

Gráfico 1: Brechas de producción de la economía española *(% PIB Potencial)*



Fuente: APE 2016-2019, OCDE Economic Outlook November 2015, IMF WEO April 2016 y CE Winter Forecast 2016

Atendiendo a la dinámica de la brecha de producto presentada, la corrección del saldo fiscal explicada por el ciclo representa entre 7 y 8 décimas de PIB en promedio anual durante estos 4 años. A partir de una semielasticidad del saldo cíclico a la brecha de producción ligeramente superior a 0,5, se espera que el componente cíclico del saldo fiscal (la

parte explicada por la posición cíclica de la economía) irá decreciendo a lo largo del horizonte de la APE a un ritmo promedio anual de unas 8 décimas de PIB, pasando a terreno superavitario ya en 2019. La ganancia acumulada en términos de menor déficit durante el período considerado está en línea con las estimaciones de los principales organismos considerados, si bien éstos estiman una brecha de producción inicial más reducida, especialmente en el caso del Fondo Monetario Internacional. El componente residual del déficit observado a partir de 2018 podría considerarse, por tanto, estructural y su corrección necesitaría de un compromiso creíble con el equilibrio presupuestario en el medio plazo, instrumentado a través de medidas con vocación de permanencia en el tiempo.

En definitiva, la senda de la brecha de producción incorporada en la APE es verosímil, pese a su amplitud de partida. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que existe una gran incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción y del producto potencial y su robustez, por lo que estos resultados deben ser interpretados con cautela. Las variantes metodológicas utilizadas por los organismos internacionales para estimar el producto potencial suelen proporcionar resultados en niveles sustancialmente diferentes entre sí y varían en gran medida ante la incorporación de nueva información, especialmente en los puntos de inflexión de la economía. Esta incertidumbre puede conducir a frecuentes e importantes revisiones, proporcionado señales cambiantes de la holgura de la economía.

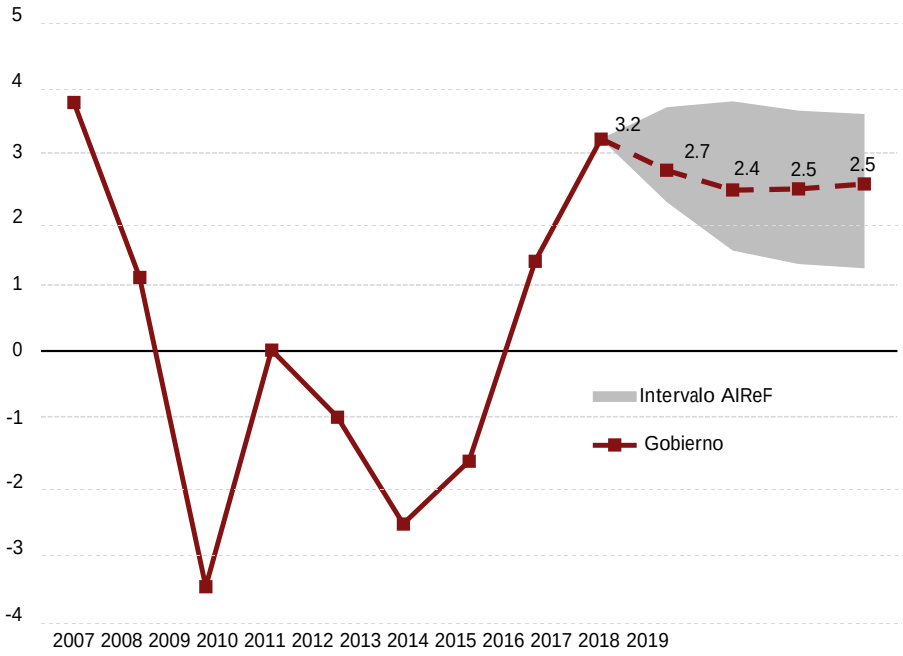
2.5. Análisis del escenario macroeconómico del proyecto de APE 2016-2019

Las previsiones de PIB real del proyecto de APE 2016-2019 muestran tasas de crecimiento ligeramente descendentes en los primeros dos años del programa, que se estabilizan en el 2,5% en los dos últimos. Este crecimiento sostenido del producto real está inducido por una expansión vigorosa de la demanda nacional a tasas que superan entre uno y dos puntos porcentuales a las estimaciones del aumento del producto potencial. La demanda exterior neta, que detrajo medio punto porcentual al crecimiento de la actividad económica en 2015, se espera que siga contribuyendo negativamente a su dinamismo en 2016 y 2017, aunque cada vez menos, llegando a ser neutral en 2018 y a proporcionar un impulso positivo en 2019. Estas previsiones están centradas con respecto al resto de previsiones disponibles, tanto privadas como públicas, en los dos primeros años del programa, pero en los dos años finales quedan algo más de medio punto por encima de las que anticipa el FMI, único organismo que proyecta el crecimiento del PIB para estos cuatro años.

La expansión de la demanda nacional tiene el mismo perfil temporal que la del producto. Tanto el consumo como la inversión se espera que se desaceleren gradualmente, relativamente más el primero que la segunda, como corresponde a una fase de auge cíclico en la que el producto real crece por encima del potencial. Estos rasgos son compartidos por las otras previsiones disponibles. En la composición de la demanda nacional, las previsiones del gobierno son de mayor pujanza del gasto privado de consumo e inversión y de mayor moderación del consumo público, que en 2016-2017 aumenta menos que en el promedio de consenso.

La estricta ejecución de esta política presupuestaria no supondría un crecimiento menor del PIB real previsto en 2016-2017. Hay que advertir, sin embargo, de las dificultades de implementación que esta política persistentemente restrictiva del consumo público suscita, a juzgar por los resultados de la experiencia de años pasados, así como por los primeros datos de ejecución presupuestaria conocidos de este año. El sesgo contractivo grande que su comparación con las previsiones de instituciones independientes revela, entraña un riesgo importante para su materialización, que los modelos de proyección estadística utilizados por la AIReF también detectan. De materializarse estos riesgos, que se acentúan a medida que nos alejamos en el horizonte de proyección, el crecimiento del PIB en los dos últimos años del programa podría ser medio punto porcentual inferior al esperado por el gobierno.

Gráfico II: Proyecciones de crecimiento del PIB real (%)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

La previsión de crecimiento del consumo privado real muestra un sesgo grande al alza, con respecto al consenso de las instituciones privadas, en los dos primeros años del programa, siendo también más elevada que las del Banco de España y las de las instituciones internacionales. Sin embargo, según el intervalo de incertidumbre generado por los modelos de predicción desarrollados en AIReF, las cifras previstas por el Gobierno no son improbables, sino que se sitúan cerca del centro del intervalo de confianza de la proyección, con un pequeño sesgo a la baja en el corto plazo, que pasa a ser un sesgo al alza a medida que se considera un horizonte más lejano.

La previsión del consumo público en el escenario del proyecto de APE 2016-2019, tiene un sesgo grande a la baja, cuando se compara con las otras previsiones, situándose en el límite del rango intercuartílico de la distribución de las previsiones de instituciones privadas en 2016 y por debajo en 2017. Esta es una variable clave en la articulación del escenario macroeconómico con el presupuestario, que en previas actualizaciones de los programas tendía a proyectarse con un ambicioso objetivo de contener las presiones alcistas sobre el gasto público. En el proyecto de APE 2016-2019, se sigue manteniendo esta orientación restrictiva del consumo público como una de las piezas esenciales de la estrategia de consolidación fiscal.

Gráfico III: Crecimiento del consumo privado real (%)

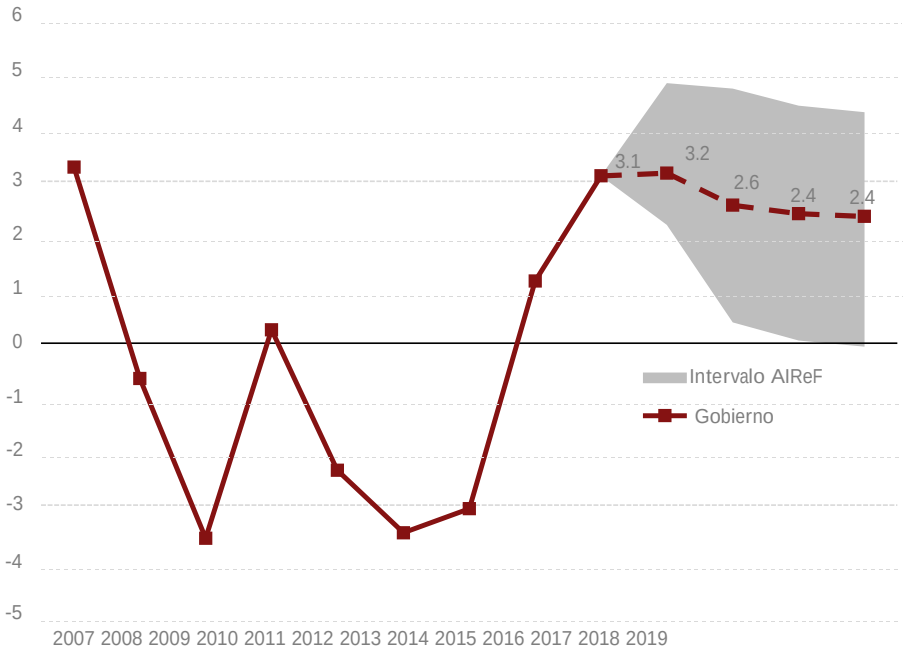
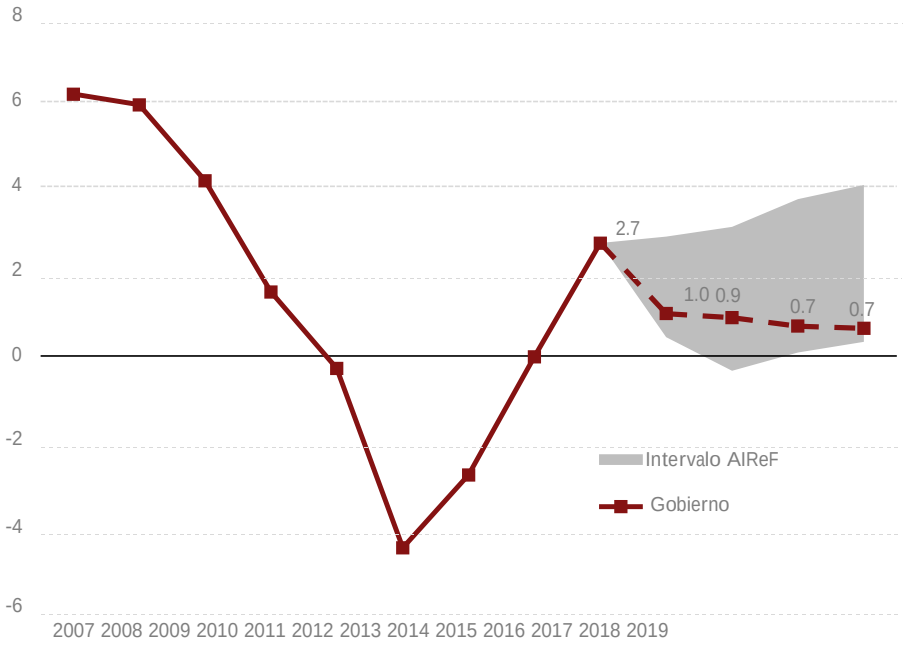


Gráfico IV:Crecimiento del consumo público real (%)



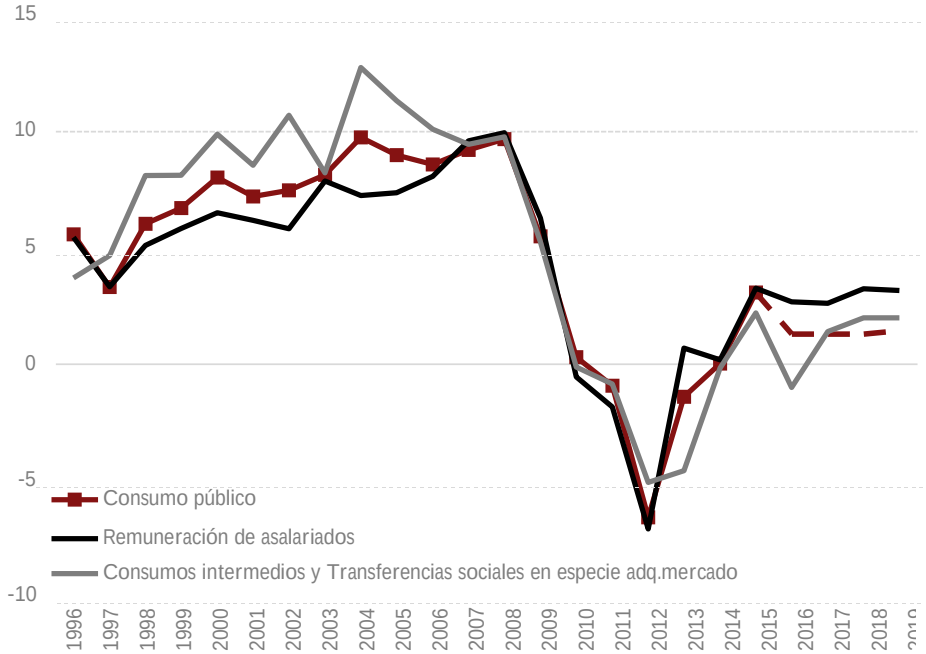
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

No se ha dispuesto de información para valorar las medidas que sustentan esta evolución prevista por el Gobierno del consumo público, al no detallarse con precisión las mismas, ni ponerse en relación con las correspondientes rúbricas en términos de contabilidad nacional. La evolución del deflactor del consumo público muestra una subida inferior a la del deflactor implícito del PIB y a la de la remuneración por asalariado para el conjunto de la economía nacional, por lo que presumiblemente tanto el empleo como la remuneración por asalariado en las AAPP se proyecta que crezcan muy por debajo de lo proyectado para el resto de la economía. Al mismo tiempo, la información parcial facilitada sobre previsiones de crecimiento de remuneración de asalariados y consumos intermedios junto con las transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado de las Administraciones Públicas en el escenario presupuestario sugiere que el aumento del consumo público podría ser mayor que el proyectado en el cuadro macroeconómico para 2018 y 2019.

Las previsiones del Gobierno de crecimiento de la formación bruta de capital fijo real tienen un sesgo grande al alza en 2016, que deja de serlo en años posteriores. Estas discrepancias se localizan en la inversión en equipo, variable para la que el gobierno tiene la previsión más expansiva de todas las disponibles, excepto la del Banco de España. Las proyecciones de corto plazo de los modelos de AIReF apuntan, sin embargo, hacia una desaceleración más pronunciada de la inversión en equipo a lo largo de este año, aunque a medio plazo tiende a converger a la senda central prevista por el gobierno, con un crecimiento en torno al 5,5%. La construcción, en cambio, se espera que mantenga tasas de crecimiento sostenidas en torno al 4,5%, si bien con un amplio rango de incertidumbre.

La senda de crecimiento elevado y estable de las exportaciones se considera probable, aunque algo sesgada al alza en el medio plazo. El menor dinamismo de los mercados de exportación españoles, así como las perspectivas de menor crecimiento para la zona euro, junto con la apreciación del tipo de cambio efectivo nominal en el presente ejercicio y su esperada estabilización posterior indican riesgos para la previsión del escenario económico del gobierno en los años 2017-2019.

Gráfico V: Crecimiento nominal del consumo público y sus principales componentes (%)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

Gráfico VI: Crecimiento de la formación bruta de capital real (%)

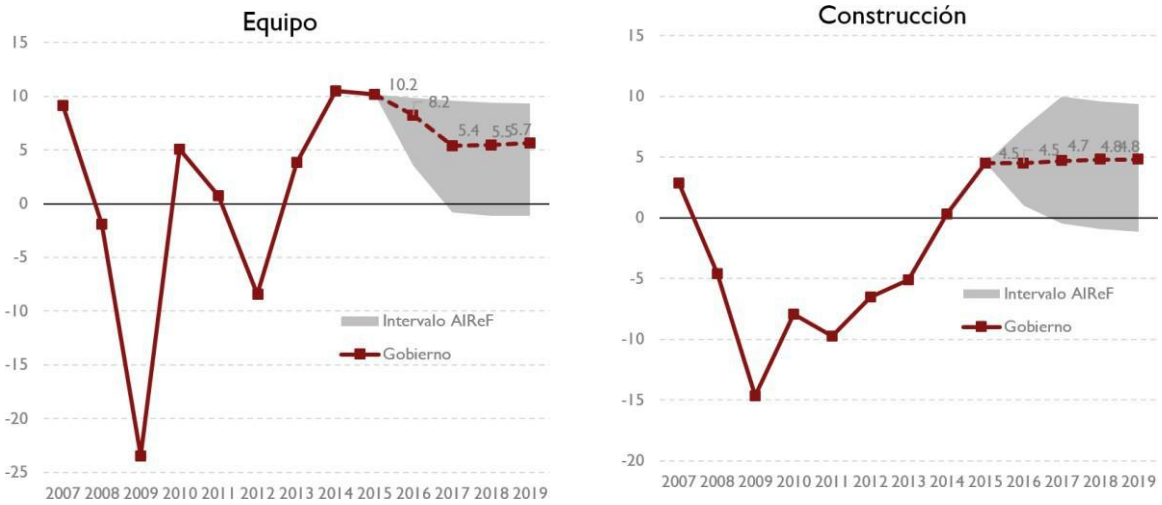
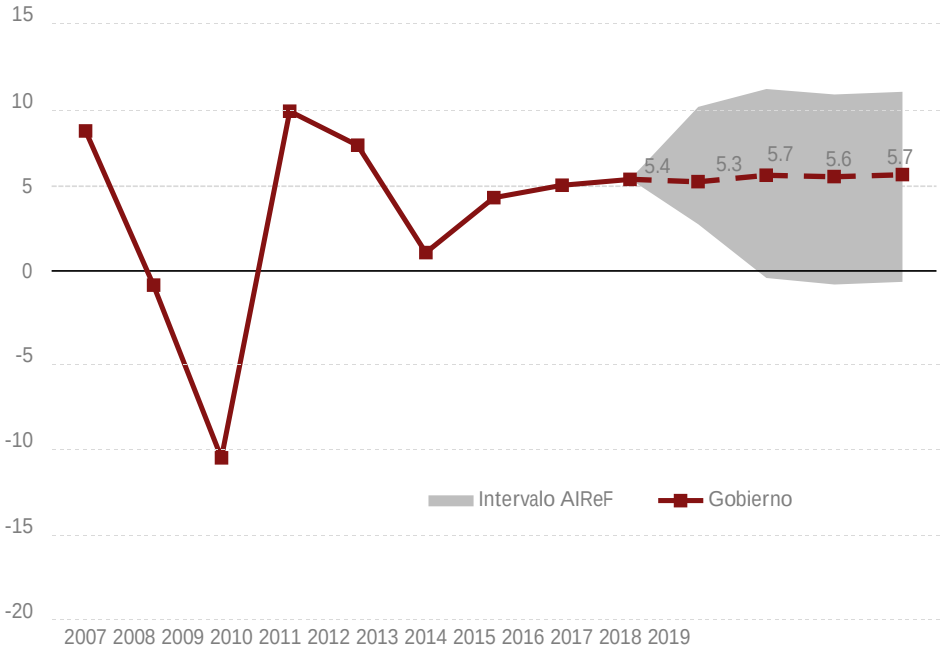


Gráfico VII:Crecimiento de las exportaciones reales (%)

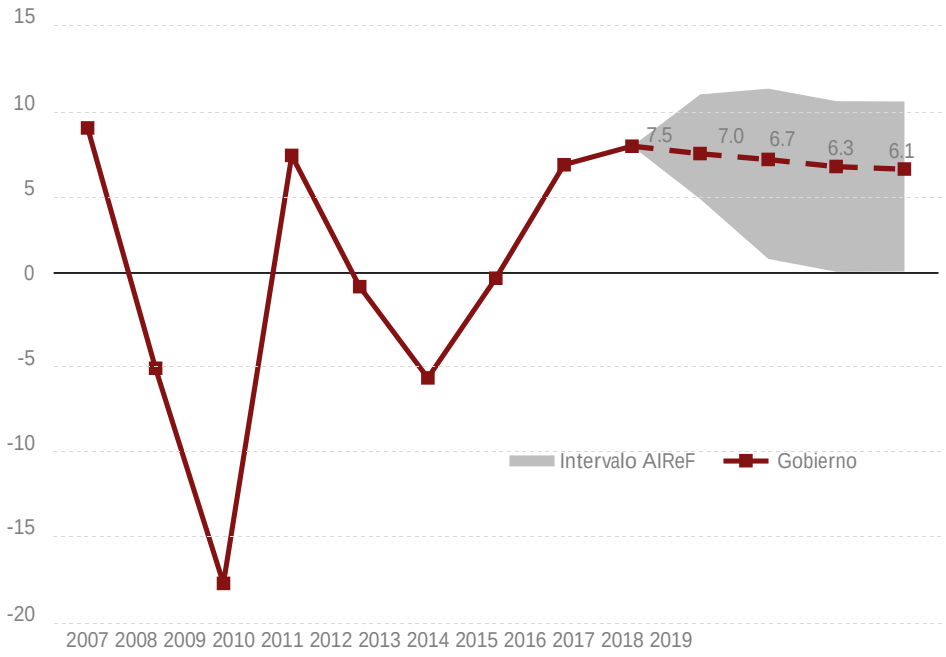


Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

Aunque en el corto plazo es posible que el aumento de las exportaciones sea incluso mayor que el proyectado, su senda muestra en promedio del período 2017-2019 un crecimiento mayor que la del escenario inercial de la AIReF, y en 2017 tiene un sesgo grande al alza con respecto a las previsiones de consenso de las instituciones privadas, situándose también por encima de las expectativas del Banco de España, de la OCDE y del FMI.

Las importaciones también muestran un perfil con un sesgo grande al alza en su crecimiento previsto. El sesgo es grande en todos los años del programa, ya que la cifra prevista por el gobierno para el aumento de las importaciones es la más elevada de todas las instituciones en 2016, y apenas se modera en 2017 y años sucesivos. Como ocurre con las exportaciones, los modelos de corto plazo de la AIReF avalan la expectativa del gobierno a corto plazo, dado el fuerte dinamismo que están mostrando las importaciones en los primeros meses de este año, aunque los modelos de medio plazo anticipan una desaceleración más acusada conforme nos alejamos en el horizonte de previsión, hasta converger a tasas un punto porcentual por debajo de las proyectadas en la APE 2016-2019.

Gráfico VIII: Crecimiento de importaciones reales (%)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

El empleo total equivalente a tiempo completo se prevé que aumente en línea con el crecimiento del PIB real, a una tasa dos décimas de punto porcentual menor. Estas previsiones de empleo están centradas con respecto al resto de previsiones disponibles e implican un débil aumento de la productividad aparente, por lo que el coste laboral unitario se prevé que crezca también dos décimas de punto porcentual menos que la remuneración por

asalariado. El descenso de la tasa de paro proyectado por el gobierno es, sin embargo, más pronunciado de lo que anticipan las otras previsiones, de manera muestra un sesgo grande hacia la reducción de aproximadamente medio punto porcentual en 2016-2017.

Gráfico IX:Crecimiento del Empleo (%)

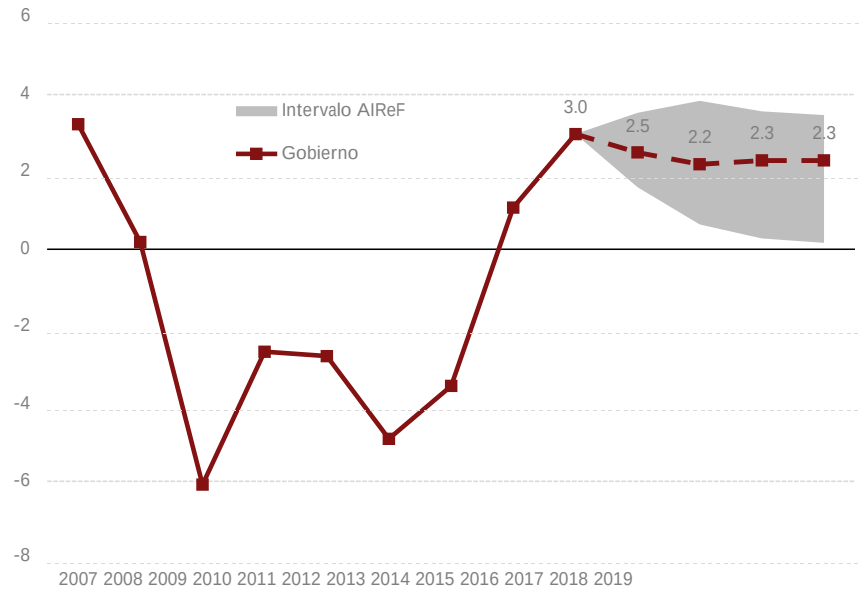
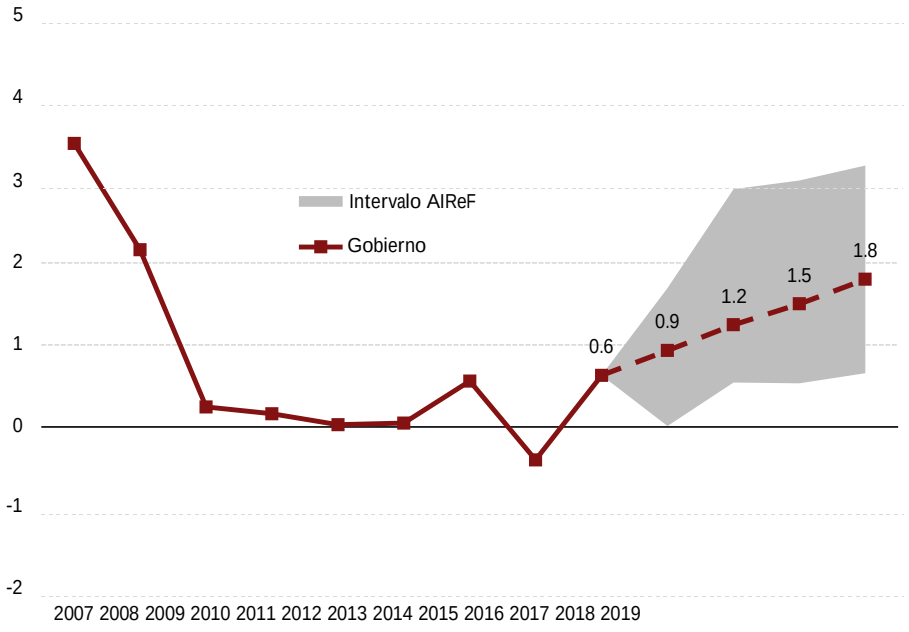


Gráfico X: Crecimiento del deflactor del PIB (%)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (línea discontinua) y estimaciones AIReF

El escenario macroeconómico del Gobierno espera un aumento gradual de la presión inflacionista en la economía. Tanto el deflactor del PIB como el del consumo privado se aceleran a lo largo del período hasta situarse en línea con el objetivo de inflación del Banco Central Europeo, en torno al 1,7%-1,8%, en 2019. Las previsiones de inflación están centradas con respecto a las de consenso y a las de los organismos internacionales, entre los que el Banco de España y la Comisión Europea prevén una aceleración más inmediata, hasta el 1,6% ya en 2017, mientras las del FMI y las de la OCDE no rebasan el 1%. El crecimiento de la remuneración por asalariado previsto en el escenario macroeconómico del proyecto de APE 2016-2019 es de gran moderación, aunque se acelera paulatinamente en paralelo a los precios, con tasas de crecimiento marginalmente superiores a las del deflactor del consumo privado y en línea con las del deflactor del PIB.

En resumen, el escenario macroeconómico de la APE 2016-2019 resulta en conjunto verosímil, si bien suscita algunas dudas su consistencia con el escenario presupuestario, particularmente en los dos últimos años del programa. Por una parte, dadas las proyecciones de crecimiento potencial de la economía española, la brecha del producto se cierra en el horizonte del programa, con una recuperación cíclica de unos seis puntos porcentuales, que llevaría a una reducción mecánica del déficit de más de tres puntos porcentuales del PIB como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Este efecto cíclico operaría fundamentalmente por el crecimiento de los ingresos y, en menor medida, por el descenso de las prestaciones por desempleo. En el escenario presupuestario, sin embargo, la ratio de los ingresos por impuestos y cotizaciones con respecto al PIB apenas crece tres décimas de punto porcentual hasta 2019, en tanto que la estrategia de reducción del déficit se centra en la disminución de la ratio de gastos públicos con respecto al PIB. Por otra parte, el aumento de la remuneración de asalariados y de los consumos intermedios contemplados en el escenario presupuestario implican crecimientos nominales superiores a los que se incluyen para el consumo público en el cuadro macroeconómico. En el escenario inercial de la AIReF que se expuso anteriormente, el crecimiento del PIB real y el cierre de la brecha de producción son aproximadamente iguales a los incorporados en el escenario macroeconómico de la APE 2016-2019. La ganancia cíclica que proporciona el funcionamiento de los estabilizadores automáticos es bastante mayor que la recogida en el escenario presupuestario. Al mismo tiempo, la dinámica del consumo público inercial es más fuerte que la de los escenarios macroeconómico y presupuestario. Se aprecia, por tanto una cierta inconsistencia entre las proyecciones de consumo público, crecimiento del PIB, ganancia cíclica de ingresos y reducción del déficit público en la APE 2016-2019. Al no haber podido sustanciar las diferencias existentes con el escenario inercial de la AIReF, en el que todas estas variables se prevén conjuntamente, cabe concluir que hay márgenes de holgura en las previsiones, cuya eliminación podría implicar una combinación de consumo público más expansivo o menor aumento del PIB en el cuadro macroeconómico, y de mayores ratios de ingresos y menores ratios de déficit públicos, dada la proyección de gastos, en el escenario presupuestario.

2.6. Análisis de sensibilidad y principales riesgos de las previsiones

La información sobre el proyecto del proyecto de APE 2016-2019 incluye un sucinto análisis de sensibilidad. Se cumple así la recomendación que para el contenido de los programas de estabilidad hace el código de conducta de la Comisión Europea. El análisis de sensibilidad de las principales variables ante cambios en sus factores determinantes recogidos en los modelos permite cuantificar aproximadamente el impacto sobre aquéllas de hipótesis alternativas sobre éstos, y precisar la incertidumbre que rodea a unas y otros en términos de riesgos. La APE 2016-2019 presenta los resultados de tres ejercicios de simulación (mayores tipos de interés, menor crecimiento de los mercados de exportación españoles, y aumento de los precios del petróleo) utilizando un modelo de equilibrio general dinámico (REMS). En esta sección se valoran estos riesgos y se estudian las implicaciones de su posible materialización.

Las variaciones de los supuestos sobre los precios del petróleo no tienen efectos sustanciales en el crecimiento del producto. Si se aumenta el precio del petróleo en un diez por ciento por encima de la senda supuesta, el impacto sobre las sendas del deflactor del PIB (positivo), del PIB real, del empleo y del déficit público (negativos) es una desviación de entre una y tres décimas de punto porcentual, según las simulaciones de la APE 2016-2019, y algo menores en la sensibilidad del escenario inercial de la AIReF. El efecto acumulado sobre la ratio de deuda pública sobre PIB llegaría a ser de unas ocho décimas de punto porcentual al final del horizonte.

La sensibilidad de los escenarios macroeconómico y presupuestario a cambios en las hipótesis de tipos de interés es más acusada. En la simulación presentada en la APE 2016-2019, una senda de tipos de interés situada un punto porcentual por encima de la supuesta en el escenario base llevaría aparejado un menor nivel del PIB real de casi un punto porcentual al final del horizonte de previsión. Los efectos colaterales sobre las cuentas públicas serían también apreciables, con ratios de déficit y deuda con respecto al PIB más elevadas en medio punto y dos puntos porcentuales, respectivamente. Las simulaciones de la AIReF proporcionan resultados similares para el escenario presupuestario, pero menor impacto en la actividad económica y el empleo.

El efecto de un menor crecimiento de las exportaciones sobre la actividad económica y el empleo simulado en la APE 2016-2019 parece subestimado. Si se supone un crecimiento de las exportaciones españolas cuatro puntos porcentuales menor del supuesto en 2016, manteniendo los mismos crecimientos del escenario base en años sucesivos, el impacto simulado por la APE 2016-2019 es de unas seis décimas de punto porcentual de menor crecimiento del PIB en este mismo año, mientras que en las simulaciones del escenario base de la AIReF, tal efecto sería mayor. En años sucesivos, la senda del PIB se mantendría entre tres y cuatro décimas de punto porcentual por debajo de la del escenario base de la APE 2016-2019, mientras que en la simulación de la AIReF esa discrepancia sería superior a un punto porcentual, implicando diferencias así mismo significativas en las otras variables principales de los escenarios macroeconómico y presupuestario.

Los supuestos externos presentan, en conjunto, riesgos a la baja sobre el crecimiento previsto de la economía española, como se vio anteriormente. Los principales riesgos a la baja son un menor crecimiento en la UE, que tendría un impacto sustancial en la economía española, y un repunte más marcado de los precios del petróleo, cuyas consecuencias serían de menor importancia. También hay algunos riesgos al alza, particularmente en el corto plazo, como una normalización más rápida de las condiciones financieras que estimularía el aumento del crédito y la demanda privada. Además de la incertidumbre que afecta a los supuestos sobre variables exógenas poco predecibles o difíciles de cuantificar (como efectos de confianza derivados de tensiones geopolíticas), existen riesgos derivados de las dificultades de implementación de decisiones o medidas de política económica, y de la consistencia interna de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias

Los riesgos de implementación de la rigurosa política de contención del gasto que implican las previsiones de consumo público son importantes. Estos riesgos, que se analizan con mayor detalle en el Informe sobre el Programa de Estabilidad y que provienen de la deficiente aplicación de los mecanismos de control (acuerdos de no disponibilidad inconcretos y transitorios, incentivos perversos que minan la disciplina presupuestaria de las CCAA, oscura e insuficiente aplicación, seguimiento y evaluación de la regla de gasto), afectan al escenario macroeconómico porque una política de contención del gasto público de consumo e inversión como la programada afecta negativamente al crecimiento del PIB y del empleo. Si se simula en el escenario inercial el grado de restricción de la demanda que ejercería la implementación de una política como la contemplada en el proyecto de APE 2016-2019, los efectos en los primeros dos años no serían muy importantes, pero la senda de crecimiento del PIB en los dos años finales del período se situaría en torno a medio punto porcentual por debajo de la proyectada en el programa. En cambio, el riesgo de insuficiente contención del crecimiento del gasto público, que se ha materializado reiteradamente en el pasado, contribuye a exacerbar temporalmente la expansión de la demanda interna, que ya aumenta a un ritmo muy superior al del crecimiento potencial de la economía. Este riesgo implica, además, una insuficiente corrección del déficit público, que perpetúa la fragilidad de la economía española ante cambios de la coyuntura extraordinariamente favorable en que se encuentra. La comparación de esta actualización del programa de estabilidad con la anterior constata (sección 5.1 de la APE 2016-2019) que estos riesgos, como había advertido la AIReF, se han materializado en 2015. La AIReF reitera que estos mismos riesgos persisten en la última actualización.

Los riesgos derivados de la holgura de los escenarios macroeconómico y presupuestario del proyecto de APE 2016-2019 son mayores en los dos años finales. Estos riesgos se reflejan en la interdependencia de las previsiones de consumo público, PIB, impulso cíclico a los ingresos y déficit público. Como se ha explicado antes, las previsiones de estas variables en la APE 2016-2019 no parecen enteramente consistente cuando se examinan con los modelos utilizados por la AIReF. Admitiendo la estrategia de consolidación fiscal que revela el escenario presupuestario y que combina una estricta limitación del crecimiento del gasto público con supuestos prudentes de aumento inercial o márgenes de holgura para la reducción de la ratio de ingresos públicos con respecto al PIB, la consistencia del escenario macroeconómico con el presupuestario requeriría una proyección más baja, del orden de medio punto porcentual por año, para el crecimiento del PIB en los años 2018-2019.

En resumen, los riesgos para el crecimiento del PIB real y del empleo parecen de signo contrapuesto en el corto plazo (ligeramente al alza) y en el medio plazo (a la baja). En el corto plazo, el dinamismo mostrado tanto por la demanda nacional de consumo privado y público como por las exportaciones podría mantenerse a lo largo de 2016, implicando un crecimiento de la actividad económica algo mayor del previsto por el gobierno. En el medio plazo, sin embargo, predominan los riesgos a la baja que se derivan sobre todo de la posibilidad de una evolución menos favorable que la supuesta en el entorno exterior. Estos riesgos se acentúan a medida que se aleja el horizonte de previsión y atañen no sólo a la fortaleza de la demanda de exportaciones, sino también a la demanda nacional, especialmente al consumo privado y a la formación bruta de capital fijo, y aunque también hay riesgos al alza en el consumo público, que implican un mayor desequilibrio presupuestario, no llegan a compensar cuantitativamente a los que pesan sobre la demanda del sector privado.

3. Aval de las previsiones y sugerencias específicas

La AIReF avala, sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas, las previsiones de crecimiento económico del proyecto de escenario macroeconómico del Gobierno para la Actualización del Programa de Estabilidad en los años 2016-2019. La AIReF considera, sin embargo, que los supuestos exógenos adoptados, que son en conjunto favorables al crecimiento y a la corrección de los desequilibrios de nuestra economía, presentan riesgos a la baja que se acentúan en el medio plazo. Estos riesgos sugieren que el escenario macroeconómico del Gobierno puede no ser de un crecimiento tan elevado en los dos últimos años del programa, de acuerdo con la experiencia histórica incorporada en los modelos de análisis utilizados por la AIReF. Por otra parte, hay riesgos al alza sobre la demanda nacional derivados de una implementación insuficiente de las políticas de gasto diseñadas, que son restrictivas.

La AIReF formula dos recomendaciones:

1. **Se revise a la baja ligeramente el crecimiento del PIB de 2018 y 2019** si se decide mantener la senda del consumo público del proyecto de APE 2016-2019 en esos años.

2. **Se publiquen los modelos utilizados en las previsiones macroeconómicas**, siguiendo, de esta manera, los requisitos establecidos en la Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios.

La AIReF somete al Gobierno dos sugerencias de buenas prácticas:

1. **Se acompañe el escenario macroeconómico de una cuantificación separada del impacto en los agregados macroeconómicos de las medidas adoptadas o previstas**, a fin de facilitar la comprensión de las previsiones.

2. **Se integren los elementos clave de las previsiones en un marco simplificado de cuentas nacionales**, a fin de posibilitar el análisis de las conexiones entre la actividad económica, la demanda y el empleo, de una parte, y los flujos de rentas y necesidades de financiación, de la otra.

4. Anejo de cuadros y gráficos

Cuadros

Hipótesis básicas del Escenario en la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Variación anual en %, salvo indicación en contrario

	2015	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0.0	-0.3	-0.3	-0.2	0.0
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1.7	1.7	1.9	2.2	2.5
Tipo de cambio (dólares/euro)	1.11	1.09	1.09	1.09	1.09
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	-6.8	1.2	-0.2	0.0	0.0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3.2	3.4	3.7	3.8	3.9
Crecimiento del PIB de la zona euro	1.6	1.4	1.7	1.8	1.9
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	0.8	2.2	3.5	4.0	4.5
Mercados españoles de exportación	3.7	4.1	4.9	5.0	5.1
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	52.2	39.7	45.3	45.3	45.3

(F) Previsión.

Fuentes: Comisión Europea, FMI, BCE y Ministerio de Economía y Competitividad.

Previsiones de Organismos Internacionales y expectativas de mercado

(variación % sobre al año anterior, salvo indicación)

		2015	2016	2017	2018	2019
BCE (Marzo 2016)	PIB mundial (ex área del euro)	3.1	3.2	3.8	3.9	
	PIB del área del euro	1.5	1.4	1.7	1.8	
	Importaciones de bienes y servicios (ex. área del euro)	0.7	2.2	3.8	4.1	
	Precios del petróleo tipo Brent (USD por barril)	52.4	34.9	41.2	44.9	
	Euribor a tres meses (%)	0.0	-0.3	-0.3	-0.2	
	Tipos de interés de la deuda pública del área del euro a 10 años (%)	1.2	1.2	1.4	1.7	
	Tipo de cambio USD/EUR (nivel)	1.11	1.11	1.12	1.12	
	Tipo de cambio efectivo del euro	-7.1	4.8	0.2	0.0	
FMI (WEO Abril 2016)	PIB mundial	3.1	3.2	3.5	3.6	3.8
	PIB del área del euro	1.6	1.5	1.6	1.6	1.6
	PIB de la UE	2.0	1.8	1.9	1.9	1.9
	Comercio de bienes y servicios	2.8	3.1	3.8	4.1	4.3
	Precios del petróleo Brent (USD por barril)	52.4	36.1	42.2	45.4	47.8
	Libor a tres meses (%)	0.0	-0.3	-0.4		
Comisión Europea (Febrero 2016)	PIB mundial	3.0	3.3	3.5		
	PIB del área del euro	1.6	1.7	1.9		
	PIB de la UE	1.9	1.9	2.0		
	Importaciones mundiales de bienes y servicios	2.4	3.6	4.3		
OCDE (Noviembre 2015)	PIB OCDE	2.0	2.2	2.3		
	PIB del área del euro	1.5	1.8	1.9		
	Comercio de bienes y servicios	2.0	3.6	4.8		
Expectativas de mercado (Abril	Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1.2	1.6	1.9	2.2	2.4
	Precios del petróleo tipo Brent (USD por barril)	52.4	44.5	46.8	48.8	50.2

Evolución cíclica % PIB, salvo indicación en contrario					
	2015	2016	2017	2018	2019
Crecimiento real del PIB (% variación)					
APE 2016-2019	*3.21*	*2.74*	*2.44*	*2.46*	*2.53*
Crecimiento del PIB potencial					
CE	0.01	0.46	0.74	0.84	1.11
OCDE	0.46	0.56	0.76	0.92	1.17
FMI	1.10	1.25	1.34	1.34	1.34
APE 2016-2019	*0.23*	*0.50*	*0.84*	*1.09*	*1.27*
Output gap (% PIB potencial)					
CE	-4.1	-1.9	-0.2	0.9	1.7
OCDE	-5.1	-3.1	-1.4	-0.2	0.7
FMI	-3.5	-2.2	-1.3	-0.7	-0.2
APE 2016-2019	*-5.7*	*-3.5*	*-2.0*	*-0.7*	*0.5*

Fuentes: APE 2016-2019, OCDE Economic Outlook November 2015, FMI WEO April 2016, CE Winter Forecast 2016

Notas:

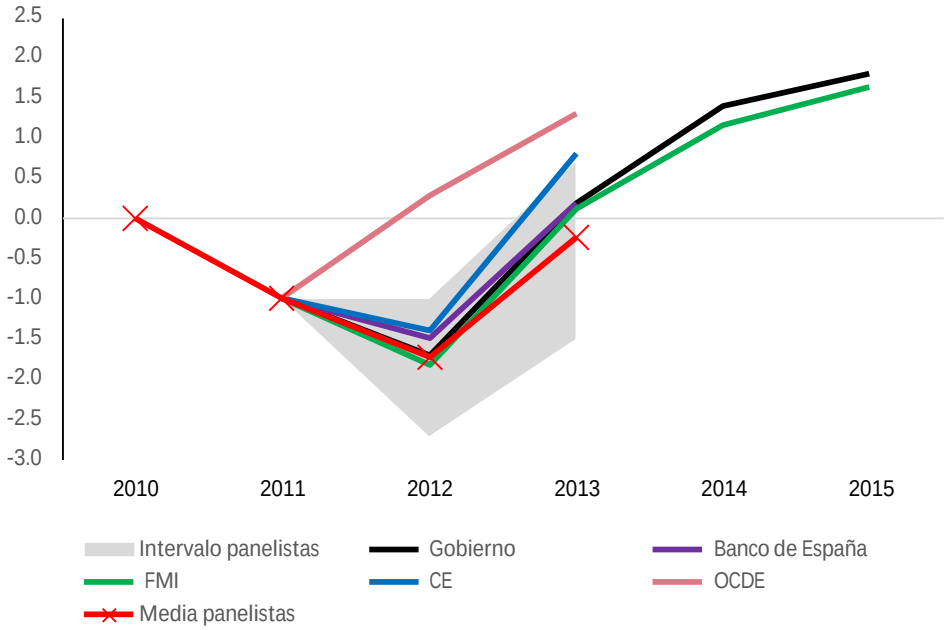
(i) Las áreas sombreadas indican supuestos adicionales sobre el crecimiento del producto potencial y el cierre de la brecha de producto.

(ii) Se asume que el crecimiento observado previsto no afecta al potencial dentro del horizonte del programa.

Gráficos

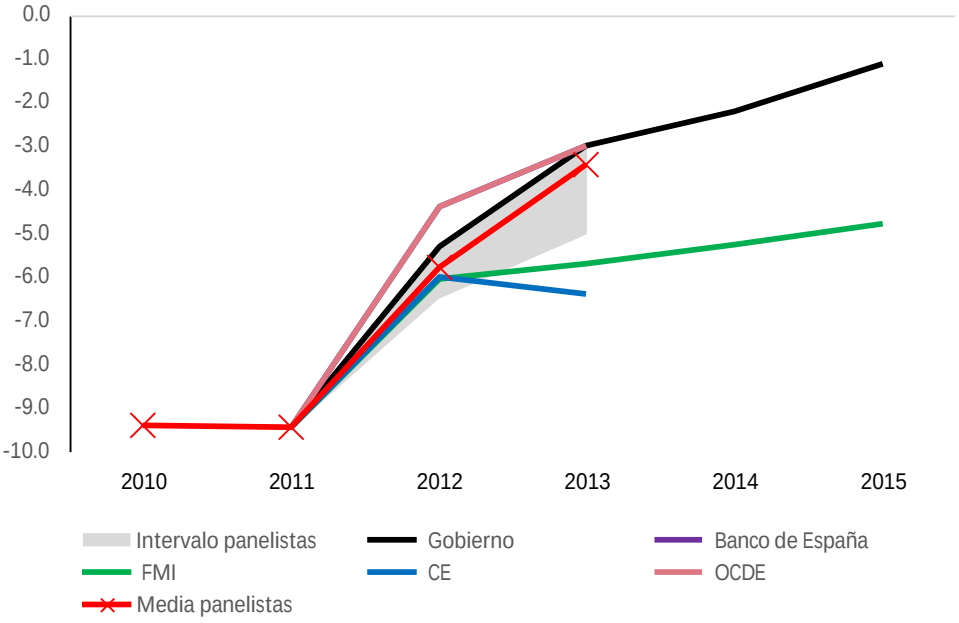
2012

Previsiones de PIB : año 2012



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

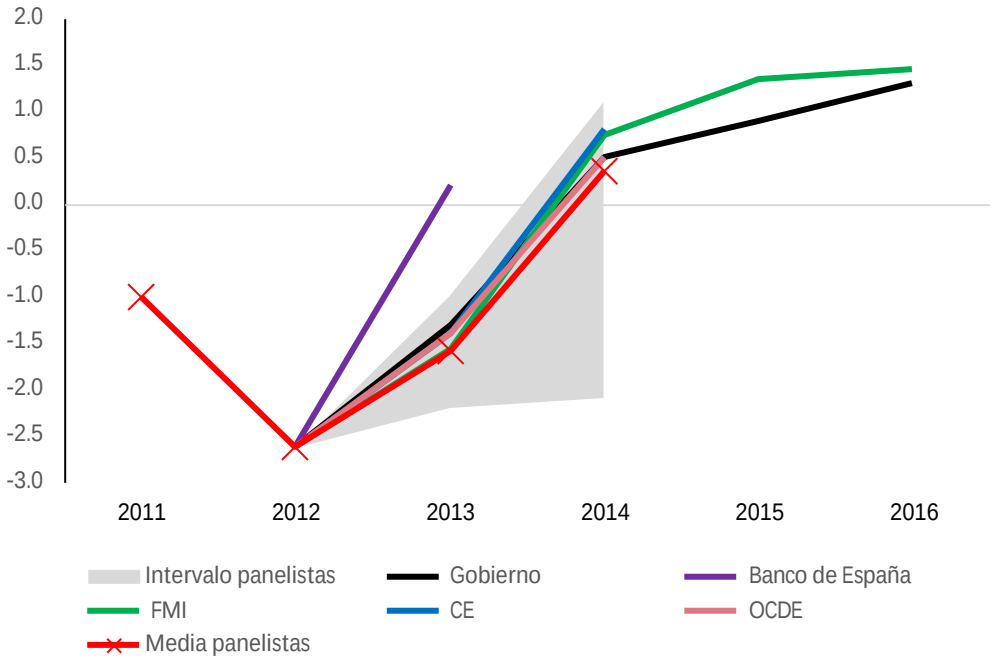
Previsiones de la cap/nec de financiación del gobierno : año 2012



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

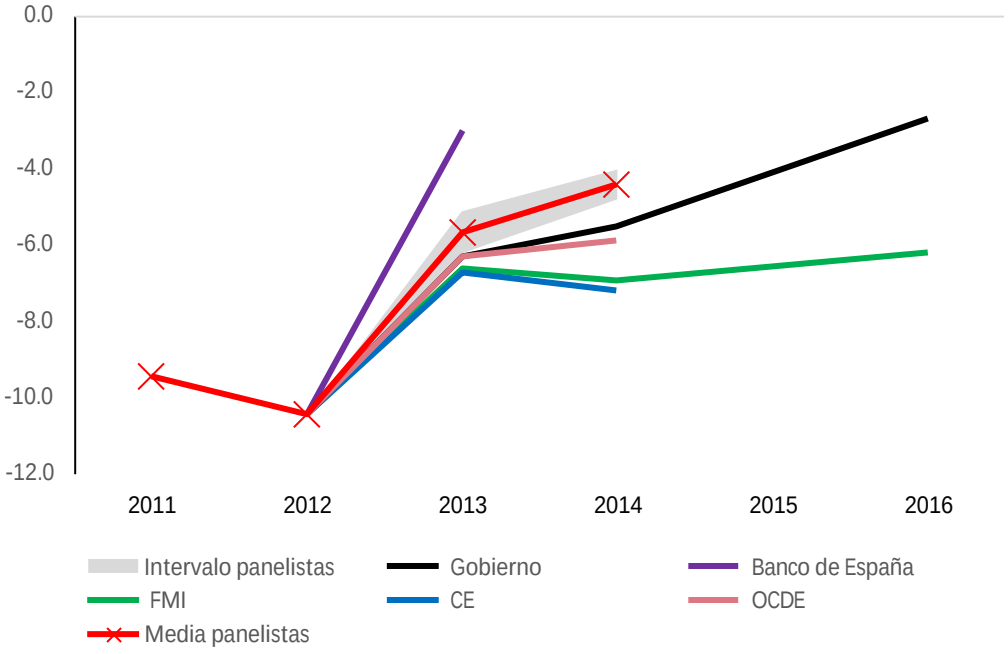
2013

Previsiones de PIB : año 2013



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

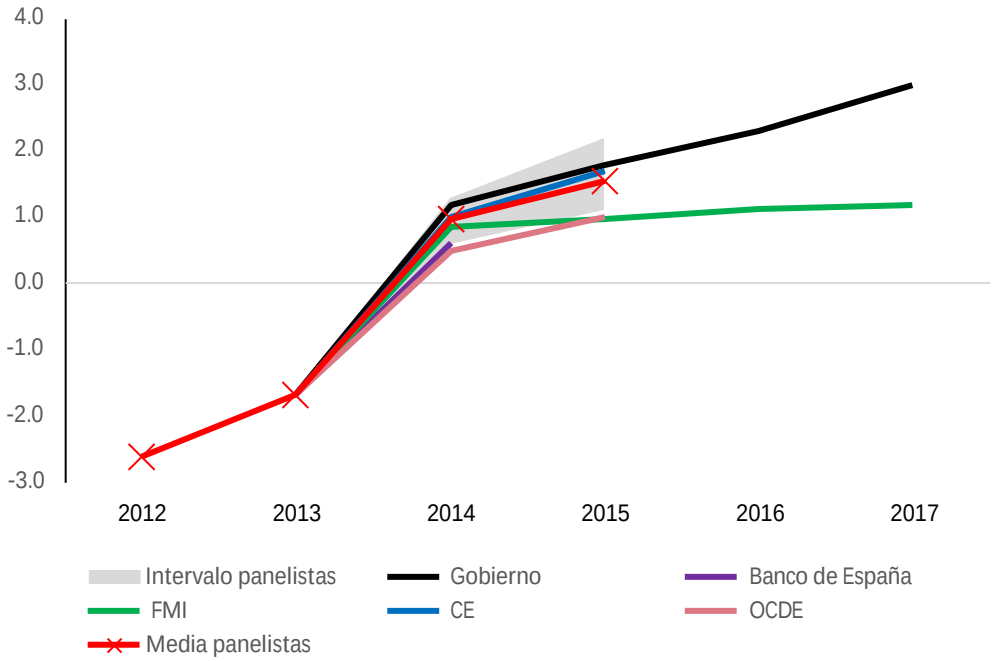
Previsiones de la cap/nec de financiación del gobierno : año 2013



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

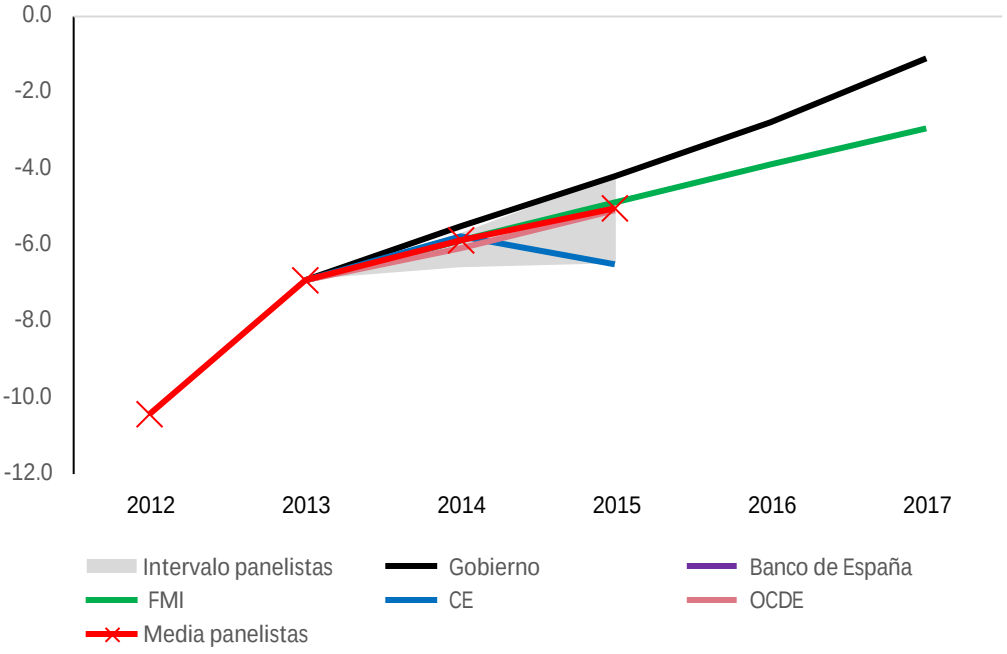
2014

Previsiones de PIB : año 2014



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

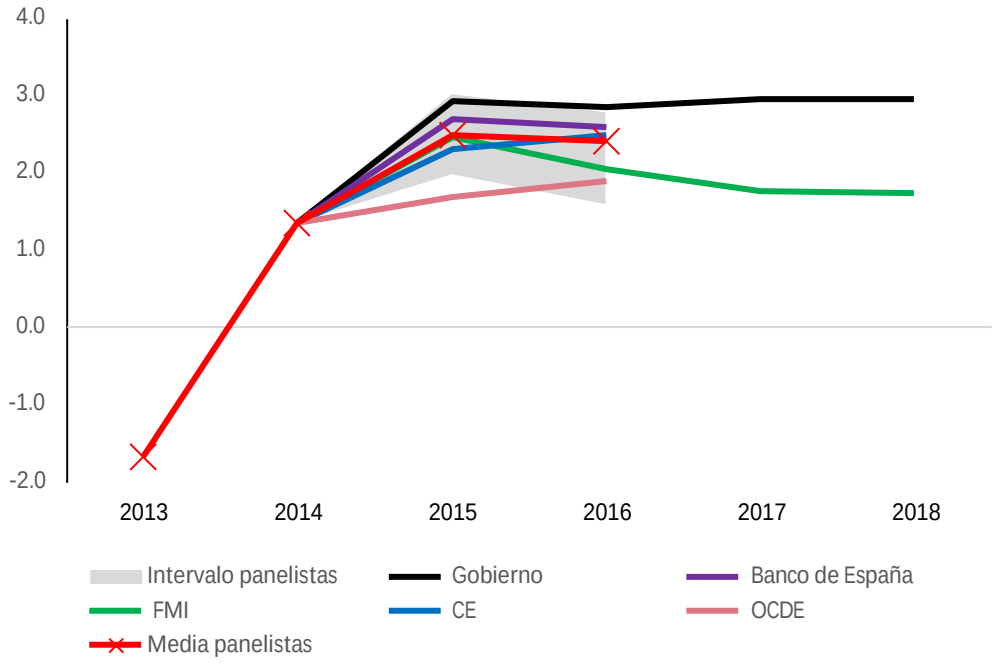
Previsiones de la cap/nec de financiación del gobierno : año 2014



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

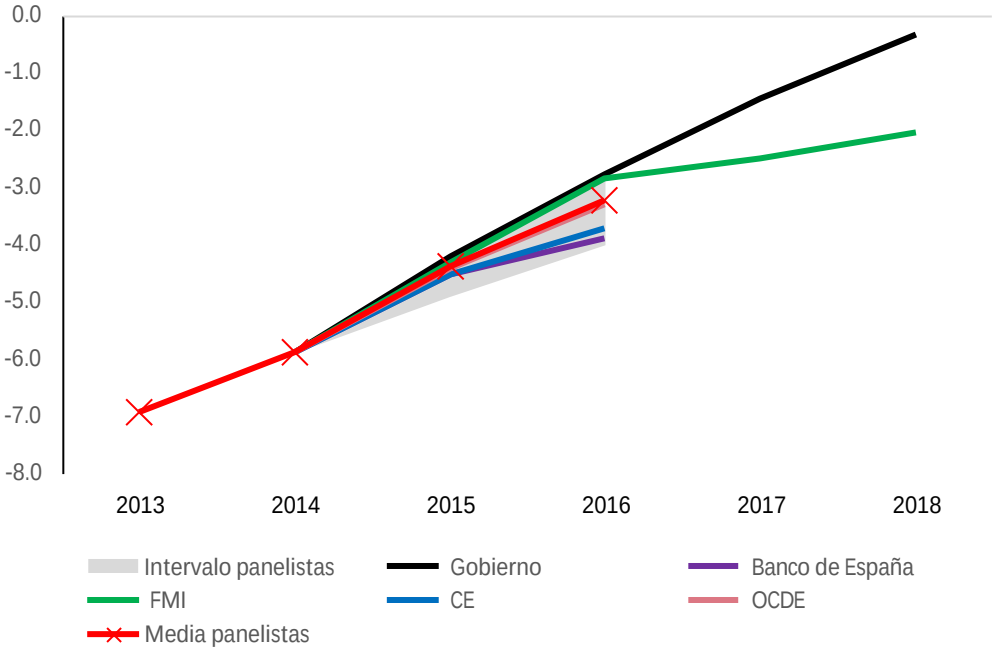
2015

Previsiones de PIB : año 2015



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

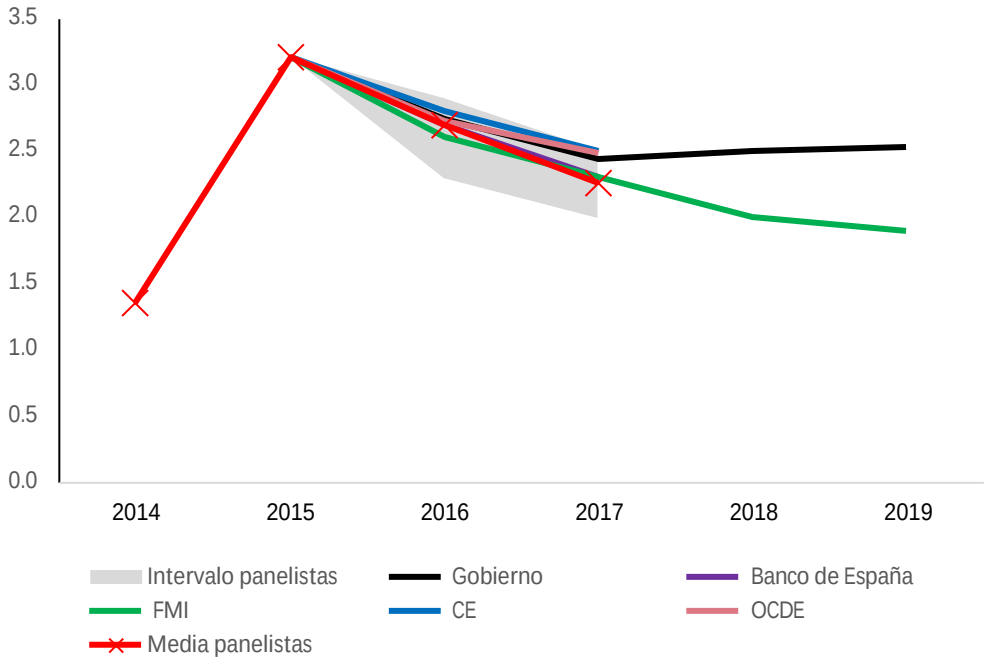
Previsiones de la cap/nec de financiación del gobierno : año 2015



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

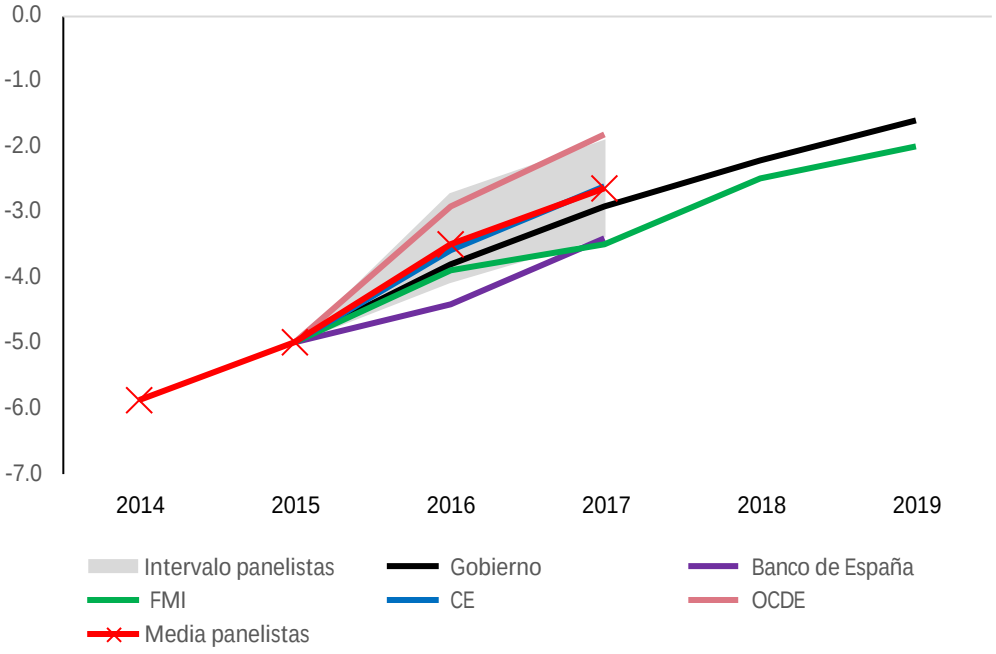
2016

Previsiones de PIB : año 2016



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

Previsiones de la cap/nec de financiación del gobierno : año 2016



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF.

Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

(Artículo 16 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal)

Introducción

La AIReF tiene que informar el proyecto de la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) valorando, especialmente, si las medidas previstas garantizan el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda y la regla de gastos fijados. Para la emisión del informe, debe disponer, con suficiente antelación, del texto del proyecto del Programa de Estabilidad, acompañado de las correspondientes previsiones presupuestarias a medio plazo, así como cualquier otra información o documentación que soporte las previsiones y datos incorporados.[6]

La AIReF publicó, el pasado 25 de abril de 2016, una evaluación del cuadro macroeconómico y escenario fiscal del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019. Esta evaluación limitada al cuadro macroeconómico y los supuestos fiscales se envió al Gobierno antes de la remisión de la APE a la Comisión Europea, posibilitando de esta forma que se valorasen e incorporasen, en su caso, las recomendaciones formuladas. No se dispuso del documento completo antes de su publicación por lo que no fue posible informar la suficiencia de las medidas incluidas en la APE, en su fase de proyecto.

Objeto del informe

El objeto de este informe es el análisis del Programa de Estabilidad 2016-2019 así como cualquier otra información facilitada que soporte los datos y previsiones en él incorporados. En este informe se valora la verosimilitud de la senda de consolidación presentada en el Programa de Estabilidad. Con este fin se analiza, por un lado, la suficiencia de los compromisos previstos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, límite de deuda pública y regla de gasto, en el periodo cubierto por la APE, y por otro lado, la probabilidad de que la evolución de determinados factores afecten positiva o negativamente a la consecución de estos objetivos.

Asimismo, hay que recordar que el Programa de Estabilidad 2016-2019 constituye el plan presupuestario a medio plazo en el que se enmarca la elaboración de los presupuestos anuales. Desde esta perspectiva las conclusiones y recomendaciones que se formulen deberán valorarse de cara a su incorporación en el ejercicio 2017, en la medida en que ahora se inicia su programación presupuestaria en la que se detallará y concretará el escenario previsto en el Programa de Estabilidad.

El contenido y calendario del Programa de Estabilidad también tiene que ajustarse a los requisitos fijados en la normativa europea y nacional. La APE ha de ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 473/2013 de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios, Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios y el artículo 29 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

[6] Así lo exige el art 16 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y el art 15 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico.

1. Evaluación del escenario fiscal 2016-2019

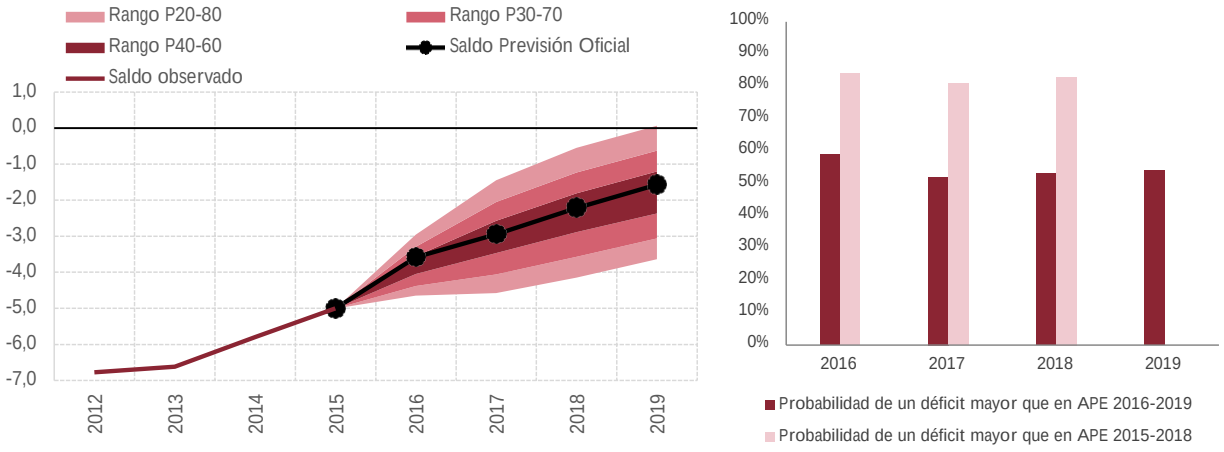
1.1. Análisis de la senda fiscal 2016-2019 de la Actualización del Programa de Estabilidad

El apartado de proyecciones presupuestarias de la APE recoge la senda de consolidación fiscal para el total de Administraciones Públicas en el periodo 2016-2019. El escenario fiscal de ingresos y gastos recogido en la APE se define exclusivamente para el total de Administraciones Públicas (AAPP). La AIReF ya ha señalado en informes anteriores la necesidad de un mayor detalle de las principales rúbricas de empleos y recursos así como la necesidad de desagregación por subsectores.

La APE modifica la senda de consolidación fiscal respecto a los objetivos marcados por la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 21 de julio de 2013. La senda de déficit acordada para España fijaba unos objetivos de déficit de 2,8% para 2016, 1,4% para 2017 y 0,3% para 2018**.** La nueva senda de consolidación contempla un déficit de 3,6% para 2016, 2,9% para 2017, 2,2% para 2018 y 1,6% en 2019. Esta nueva senda supone retrasar un año, al 2017, la reducción del déficit por debajo del umbral del 3% fijado por la normativa europea para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo. En este sentido cabe recordar que el objetivo de estabilidad presupuestaria para el año 2016 del 2,8% del PIB ya fue valorado por la AIReF en informes anteriores como extraordinariamente exigente, al requerir una corrección anual del déficit de 2,2 puntos del PIB que no estaba avalada por los presupuestos aprobados ni por la información sobre medidas disponibles.

La senda prevista en la APE para el total AAPP supone un ajuste de consolidación del 3,4% del PIB en el periodo 2016-2019. En el gráfico 1 se recoge la senda de déficit prevista en la APE para el total de AAPP (cuadro 4.3.1.1 de la APE) y las proyecciones de AIReF en un escenario inercial sin medidas a partir de 2017. De la información recogida en la APE se desprende que el ajuste de 3,4% del PIB se alcanza, en gran medida, a través de una reducción del gastos de 3,1 % del PIB (del 43,2% al 40,1%) y de un ligero aumento de los ingresos de 0,3% del PIB (del 38,2 al 38,5).

GRÁFICO 1: SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Para alcanzar el déficit público del 3,6% del PIB previsto en la APE en 2016 sería necesario que se cumpliesen estrictamente todas las medidas y Acuerdos de no Disponibilidad previstos para este ejercicio. Las estimaciones de la AIReF situaban el déficit de 2016 en el entorno del 4% del PIB, en ausencia de medidas significativas adicionales a las contempladas en los presupuestos iniciales de las distintas Administraciones Públicas (AAPP). Para alcanzar en este año el déficit previsto en la APE del 3,6% del PIB resultaba necesario un esfuerzo suplementario de consolidación del gasto respecto del que podría derivarse de la ejecución de los presupuestos de alrededor del 0,4 %del PIB. Las medidas adoptadas con posterioridad a la aprobación de los presupuestos, que se analizan en los siguientes apartados del informe, relativas a la aprobación de un Acuerdo de No Disponibilidad por parte de la Administración Central (2.000 millones de euros) y de diversas Comunidades Autónomas (830 millones de euros) permitirán, en caso de desplegar sus efectos totalmente, realizar una parte importante de este ajuste. No obstante, como se observa en el gráfico 1 el objetivo del -3,6% se sitúa dentro de los intervalos de confianza fijados por AIReF con una probabilidad de un 60% de que se produzca un déficit superior a la senda reflejada en la APE (panel derecho del gráfico).[7] En este sentido para que las AAPP cierren 2016 con un -3,6% de déficit es imprescindible que:

[7] Los intervalos de confianza usados en los gráficos de abanico del total de las AAPP y de los distintos subsectores se obtienen en dos etapas. En primer lugar se estima un modelo VAR para las siguientes variables: (i) variables específicas del sector considerado, como los empleos públicos en bienes y servicios; los recursos públicos y la ratio deuda pública sobre PIB; y (ii) variables comunes referidas al agregado nacional: PIB real, deflactor del PIB y rendimientos de los bonos a diez años del Gobierno. En segundo lugar, haciendo uso de las trayectorias proyectadas para las distintas variables y la estimación de la distribución conjunta de los shocks VAR, se construyen 1500 escenarios probabilísticos para la deuda pública española. Los intervalos mostrados en los gráficos hacen referencia a los percentiles 20-80, 30-70 y 40-60. Estos intervalos probabilísticos permiten extraer conclusiones sobre la verosimilitud de la senda incluida en la APE 2016-2019 así como de la senda objetivo, oficialmente fijada en el Consejo ECOFIN de julio de 2013 en el marco de la Recomendación de Déficit Excesivo para España, y recogida en la APE 2015-2018.

(i) Se instrumenten y garanticen la aplicación de los AND en los términos previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Así los AND:

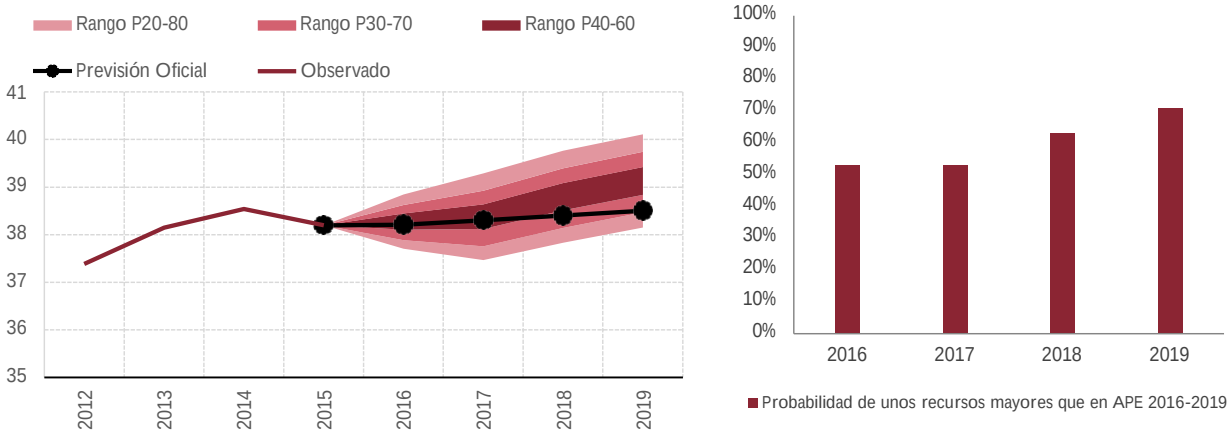
- ✓ Deberán de detallar las medidas de reducción de gasto e identificar los créditos afectados.
- ✓ No podrán ser revocados durante el ejercicio que se aprueban o hasta que se adopten las medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares.
- ✓ Su ejecución se acompañe de un seguimiento estricto de las modificaciones presupuestarias y evolución de cuentas auxiliares, en particular la cuenta Acreedores por operaciones no presupuestarias (409/413).

(ii) No se produzcan desviaciones en la recaudación de los ingresos tributarios ni de las cotizaciones. Cabe recordar que AIReF ya señaló en su informe de proyecto y de presupuestos iniciales de 2016 la incertidumbre existente en los impuestos directos, y especialmente en el Impuesto sobre Sociedades, que se situaban en este ejercicio en la parte superior del intervalo de confianza de la AIReF. En este sentido, parece que la senda de impuestos directos prevista en la APE ya incluye una posible corrección a la baja en esta rúbrica. No se puede señalar con exactitud que se trate del Impuesto sobre Sociedades, ya que no aparece desglosado, pero dadas las incertidumbres asociadas a la recaudación de este impuesto señaladas en el propio Programa de Estabilidad, podría tratarse de este impuesto.

A partir de 2017, y según se avanza en el horizonte de la APE las proyecciones de ingresos fiscales incorporadas pueden considerarse conservadoras, mientras que la senda de gasto, en un escenario sin medidas adicionales, parece demasiado voluntarista. 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.

La previsión de ingresos incorporada a la APE para el periodo 2017-2019 es conservadora. Las previsiones de ingresos previstos en la APE podrían tener un cierto sesgo a la baja con respecto a las estimaciones de AIReF. Se considera probable que el favorable ciclo macroeconómico y la evolución del mercado de trabajo conlleven mayores ingresos sobre las proyecciones presupuestarias de la APE tal y como se observa en el gráfico 2.

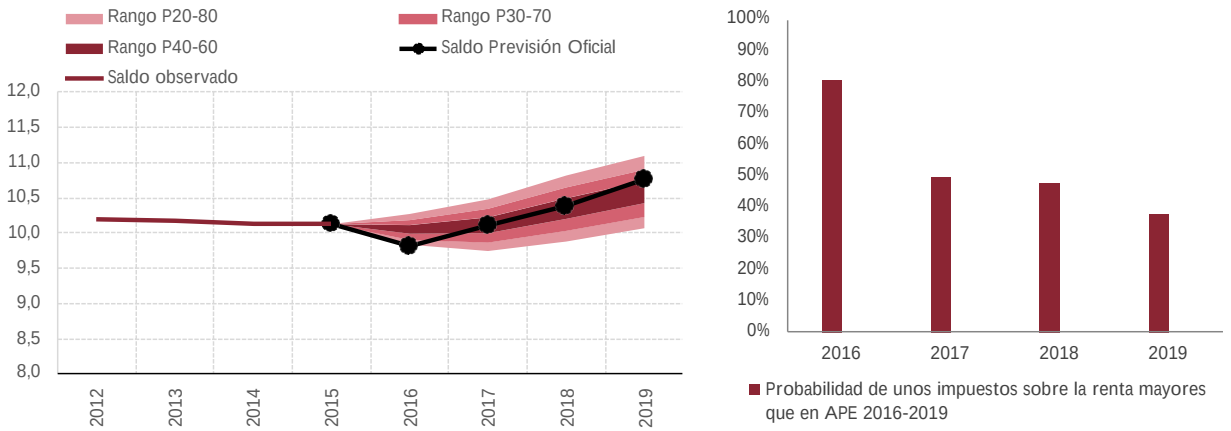
GRÁFICO 2: SENDA RECURSOS NO FINANCIEROS 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

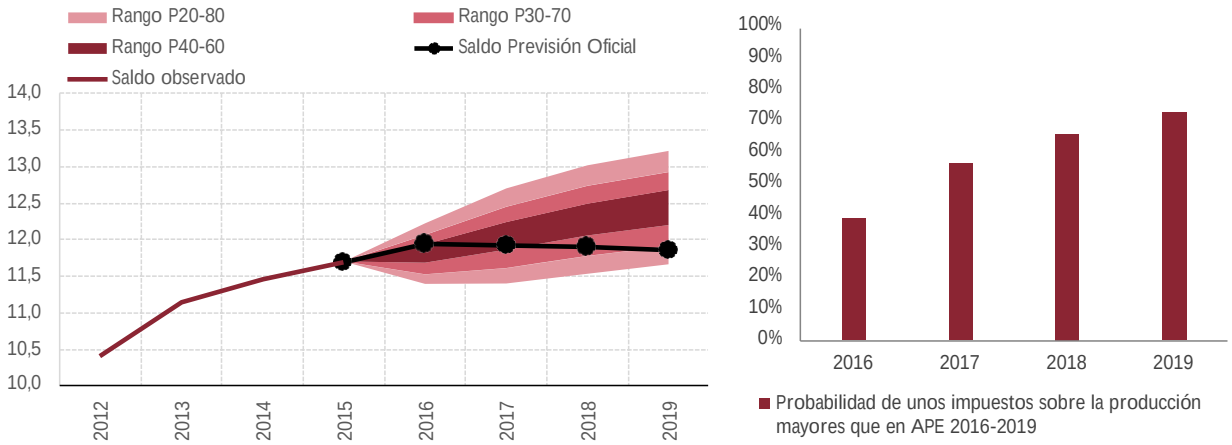
Los Impuestos directos previstos en la APE aumentan su peso en 0,7 puntos del PIB entre 2015 y 2019 hasta alcanzar un 10,8 por ciento del PIB. A partir de 2017, como se observa en el gráfico 3, se recupera la recaudación de los dos principales impuestos sobre la renta (IRPF e IS) reflejando la mejora cíclica de la economía, una vez superado el efecto de la reforma tributaria que impacta negativamente en 2015 y 2016. En el año 2016, ya se ha señalado que la APE previsiblemente recoge una posible corrección a la baja de la rúbrica de los impuestos directos situándose en el rango inferior de la proyección de la AIReF.

GRÁFICO 3: SENDA IMPUESTOS DIRECTOS 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



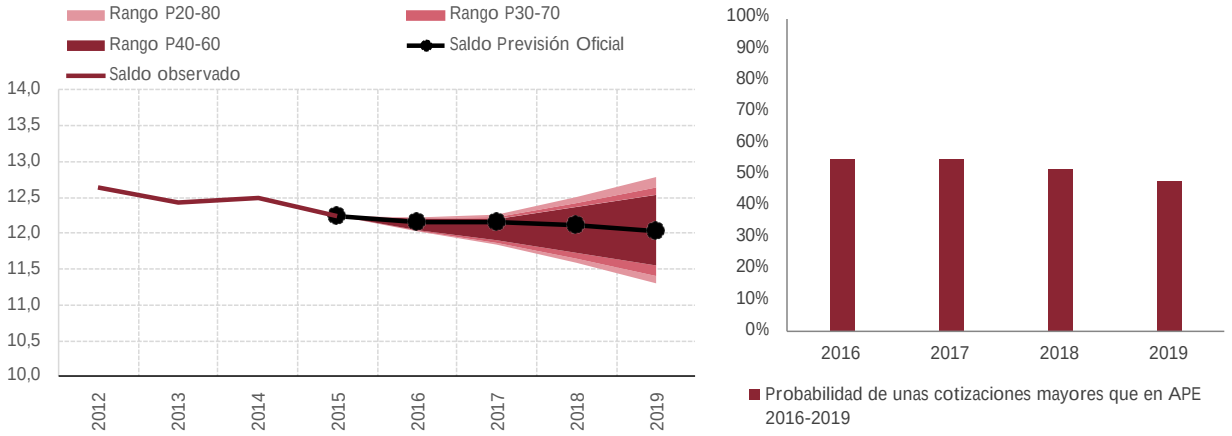
Podría existir un cierto sesgo a la baja en la estimación de los impuestos indirectos recogida en la APE. En estas figuras impositivas se localizan las mayores holguras derivadas de la positiva evolución de las variables macroeconómicas, fundamentalmente en el consumo privado y en el mercado de la vivienda. Por estos motivos, podría existir un margen al alza en la estimación recogida en la senda del programa fundamentalmente para los años 2018 y 2019 (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4: SENDA IMPUESTOS INDIRECTOS 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



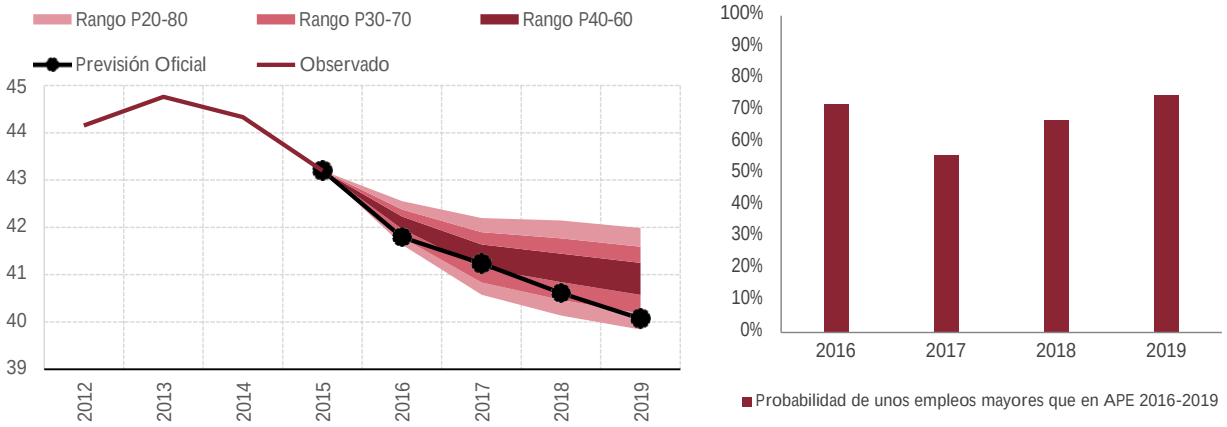
La previsión de las cotizaciones sociales presenta un peso estable sobre el PIB, en torno al 12% a lo largo del periodo. Esta evolución se considera coherente en términos históricos con la evolución del mercado de trabajo reflejado en el cuadro macro de la APE, tal y como se observa en el gráfico 5.

GRÁFICO 5: COTIZACIONES 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Existe un riesgo al alza en la evolución de las partidas de gasto. Ante la ausencia de medidas restrictivas significativas a partir de 2017 y dada la evolución histórica y la histéresis presente en las principales partidas de gasto, se considera demasiado voluntarista la dinámica del gasto público presentada en la APE para el período 2017-2019 (ver gráfico 6). Si bien no se aportan medidas significativas de ajuste de gasto en la APE, adicionales a las presentadas en el Plan Presupuestario, se señala que en el periodo 2016-2019 el gasto crecerá por debajo del crecimiento nominal de la economía, con la finalidad de que el conjunto de las AAPP cumplan con la regla de gasto. La materialización de esta 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.

GRÁFICO 6: SENDA EMPLEOS NO FINANCIEROS 2016-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

La senda de gastos de la APE prevé un ajuste neto de 3,1 puntos del PIB. Este ajuste se debe principalmente a:

- ✓ **Ajuste de 1,9 puntos del PIB derivado de la evolución de intereses y de las transferencias sociales en efectivo.** La evolución de los intereses se considera coherente con un contexto de reducción del déficit y consolidación de la recuperación económica. Por lo que respecta a las transferencias sociales en efectivo (fundamentalmente gasto en pensiones y prestaciones sociales) presentan una senda de evolución razonable.
- ✓ **La senda prevista para el consumo público podría ser demasiado restrictiva.** Las principales partidas de gasto que conforman el consumo público (remuneración de asalariados, consumos intermedios y prestaciones sociales en especie) tendrían un ajuste de 1,2% del PIB, si bien el grueso de los AND no afectan a estas partidas. 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.
- ✓ **La Formación bruta de capital disminuye ligeramente su peso en el PIB a lo largo del periodo**. La evolución de estas partidas podría generar incertidumbre derivada de la importante reprogramación de inversiones a futuro realizada en años pasados, consecuencia del fuerte ajuste de consolidación fiscal realizado y que podría conllevar ciertas tensiones sobre el escenario previsto en la APE.

1.2. Análisis de la orientación cíclica de la política fiscal

El impacto de la recuperación económica sobre el saldo del conjunto de las AAPP está en torno a 3 puntos de PIB en términos acumulados entre 2016 y 2019, tal y como recoge el informe sobre las previsiones macroeconómicas de la APE 2016-2019**.** La dinámica de la brecha de producción de la APE 2016-2019 supone un cierre progresivo hasta principios de 2019. Esta evolución lleva implícita una ganancia cíclica en el saldo de las AAPP de unas 7-8 décimas de PIB en promedio anual durante el período analizado, en línea con las estimaciones de los principales organismo internacionales y las de AIReF.

En términos estructurales, se consolida una necesidad de financiación para las AAPP cercana al 2,3% del PIB, teniendo en cuenta que existe una elevada incertidumbre en la estimación del componente asociado al ciclo. Dado el punto de partida de 2015, de una necesidad de financiación de 5% del PIB, las medidas aprobadas para 2016 junto con la evolución del ciclo comentada anteriormente conllevarían un saldo remanente, estructural, por encima de los 2pp de PIB en 2019. En la situación actual reflejada en la APE de "no policy change" o inexistencia de medidas a partir de 2017, esto implica un incumplimiento de la obligación establecida en la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF según la cual el déficit estructural debería reducirse en, al menos, un promedio anual de 8 décimas de PIB hasta el año 2020.

Una vez descontada la evolución del ciclo y de la carga de intereses, la política fiscal tendría una orientación esencialmente neutral en un contexto de normalización de la actividad económica. Tal y como refleja el gráfico 7, el tono u orientación de la política fiscal, definido como la variación del saldo estructural primario (descontando del déficit el efecto del ciclo y los pagos de intereses) ha sido altamente restrictivo en el período 2010-2014, después de dos años de fuerte expansión, en 2008 y 2009. En el año 2015, apoyado en gran medida en la reforma tributaria llevada a cabo, el saldo estructural primario volvió a caer (orientación expansiva) y para el horizonte de proyección se mantienen valores neutrales, como los primeros años de pertenencia a la Unión Económica y Monetaria.[8]

La política fiscal deja de ser procíclica y restrictiva a partir de 2015. Una vez puesto en el contexto de la evolución del ciclo económico (gráfico 8), puede cualificarse como neutral la orientación de la política fiscal para el 2016-2019. En efecto, la existencia de una brecha de producto negativa identifica a la política ligeramente expansiva de 2015 como contracíclica, ayudando a la suavización de la actividad económica. Esta cualificación se mantiene hasta el final del período, mientras se cierra el output gap.

El elevado nivel de deuda supone una restricción de facto al espacio fiscal existente. La dinámica de la deuda desde el inicio de la crisis (incrementos de más de 60pp.) sitúa a la

[8] El intervalo de confianza para los años 2016-2019 refleja la incertidumbre existente en la estimación del output gap o brecha de producto. En concreto, tiene en cuenta una de las principales críticas metodológicas de este tipo de herramienta: el grado de revisión de las estimaciones ex-post respecto a las concurrentes.

economía española en niveles muy superiores a los existentes al inicio del presente ciclo económico, como puede verse en el gráfico 8 (panel inferior). Además, el proceso de reducción de la ratio de deuda pública con respecto al PIB, si bien se espera que empiece ya en el horizonte de proyección de la APE, será un proceso lento y altamente dependiente tanto de un crecimiento nominal robusto como del mantenimiento de políticas fiscales responsables. El espacio fiscal existente vendrá limitado, por tanto, por la necesidad de mantener una orientación de medio plazo que genere credibilidad sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

GRÁFICO 7: ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL APE 2016-2019, CAMBIO EN EL SALDO ESTRUCTURAL PRIMARIO

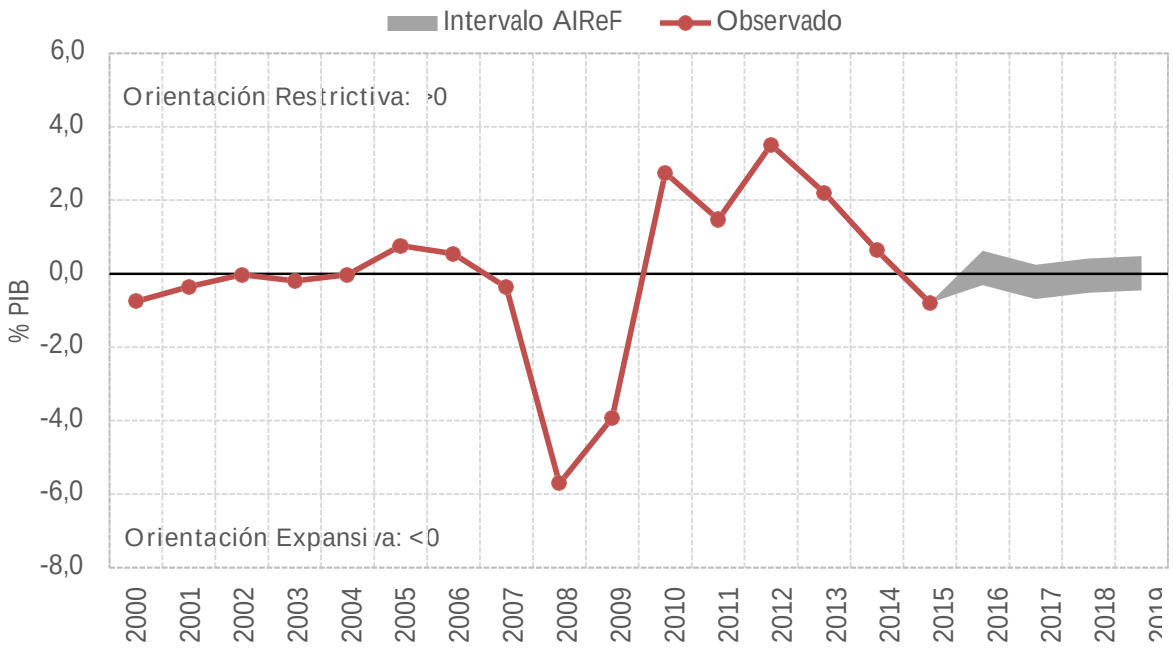
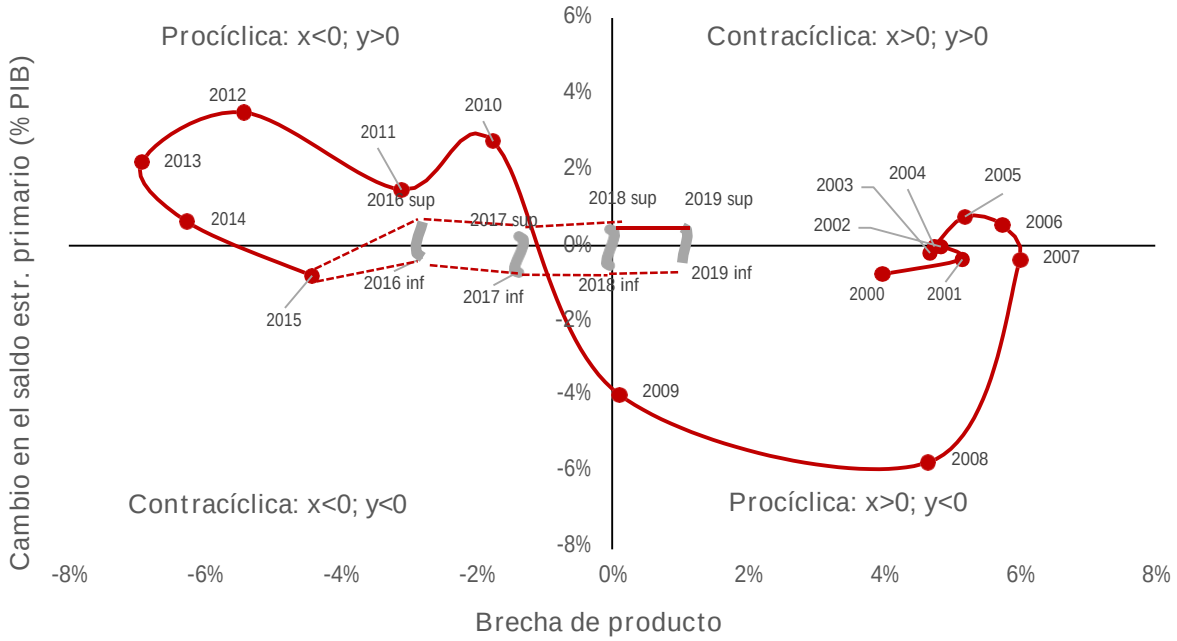
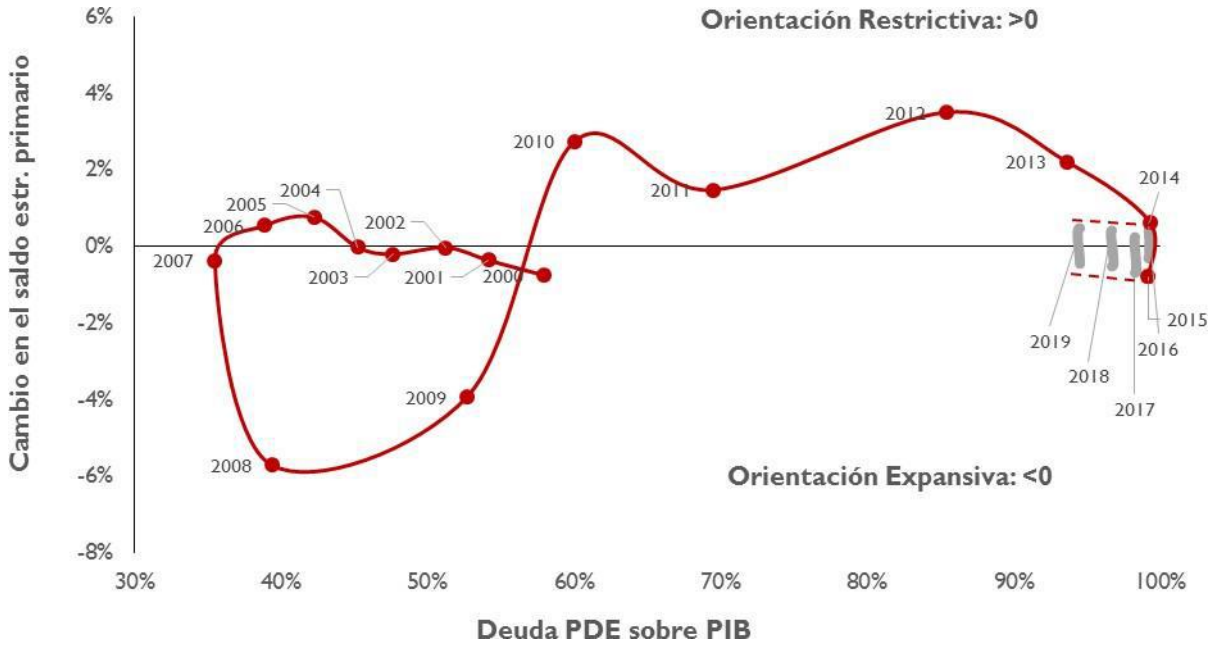


GRÁFICO 8: ORIENTACIÓN Y ESPACIO DE LA POLÍTICA FISCAL APE 2016-2019





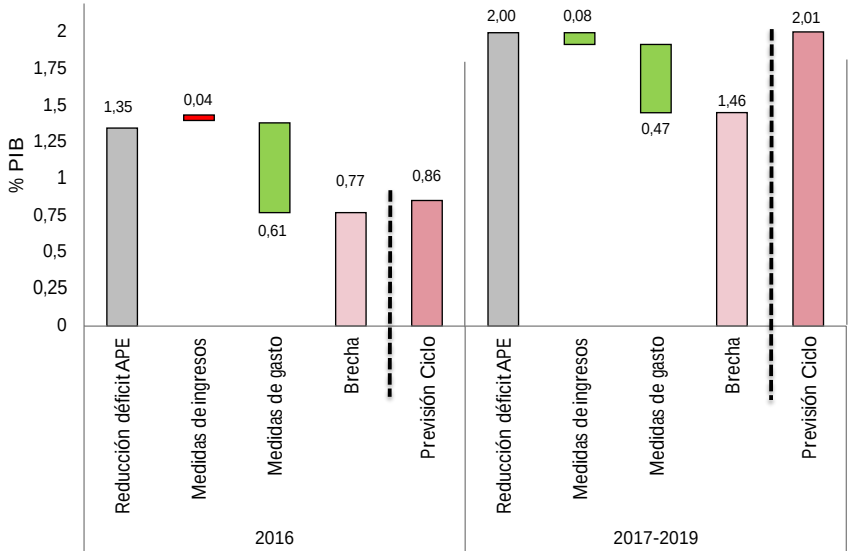
Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

1.3. Análisis de los compromisos asumidos en el Programa de Estabilidad para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad

El análisis de la verosimilitud de la senda de consolidación fiscal presentada en la APE para el periodo 2016-2019 requiere examinar si las medidas previstas son suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La APE 2016-2019 se elabora por un Gobierno en funciones, circunstancia que conlleva que prácticamente no se incluyan medidas para los ejercicios 2017 a 2019 y que las existentes sean prácticamente similares a las incorporadas en el Plan Presupuestario para 2016, con excepción de aquellas que afectan a las CCAA y la inclusión de un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) por parte de la Administración Central para 2016 por importe de 2.000 M€ aprobado por Consejo de Ministros el 29 de abril de 2016.

En el gráfico 9 se recoge el ajuste de consolidación a realizar por el total de AAPP en el periodo 2016-2019 y el impacto que las medidas de ingresos y gastos previstas en la APE suponen sobre el total de la evolución del saldo. La diferencia entre ambos (brecha) determina la magnitud del ajuste vinculado al ciclo económico (que aparece detallado en el gráfico) y a las decisiones de política presupuestaria. En este gráfico se han incluido los AND que afectan tanto a la Administración Central como a las Comunidades Autónomas y no se han tenido en cuenta a efectos del ajuste las medidas one-off que afectan a estos dos subsectores en 2015.

GRÁFICO 9: AJUSTE DEL CONJUNTO DE AAPP EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD. DISTRIBUCIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS



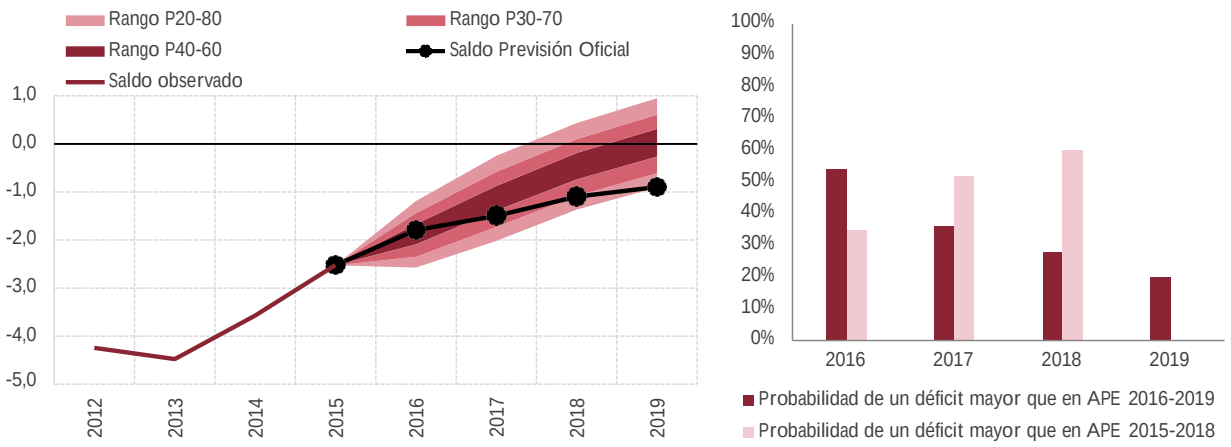
El análisis de estas medidas y su suficiencia para garantizar el cumplimiento de la senda prevista en la APE se realiza para cada uno de los subsectores atendiendo a la información sobre medidas contenida para cada uno de ellos.

1.3.1. Valoración de las medidas previstas en la Administración Central.

La senda prevista para la Administración Central conlleva la realización de un ajuste de consolidación de 1,8% del PIB en el periodo de 2016 a 2019 que se considera factible. En este ajuste no se han tomado en consideración los ingresos por la utilización del espacio radioeléctrico que, siguiendo criterio de Eurostat, se imputaron como menores gastos en 2015 por importe de 0,15% del PIB. Estos ingresos deben de considerarse como operaciones no recurrentes de 2015 y no se tendrán en cuenta a efectos del ajuste de consolidación a realizar en este periodo.

El objetivo del -1,8% en 2016 se sitúa dentro del intervalo central de confianza fijado por AIReF, tal y como se observa en el gráfico 10, con una probabilidad de un 54% de que se produzca un déficit superior al fijado en la APE en este ejercicio (panel derecho del gráfico). Para el resto periodo, se espera un déficit inferior al previsto en la APE, por lo que la probabilidad de incumplimiento disminuye a lo largo del periodo 2016-2019.

GRÁFICO 10: SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN 2016-2019. ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN % PIB.

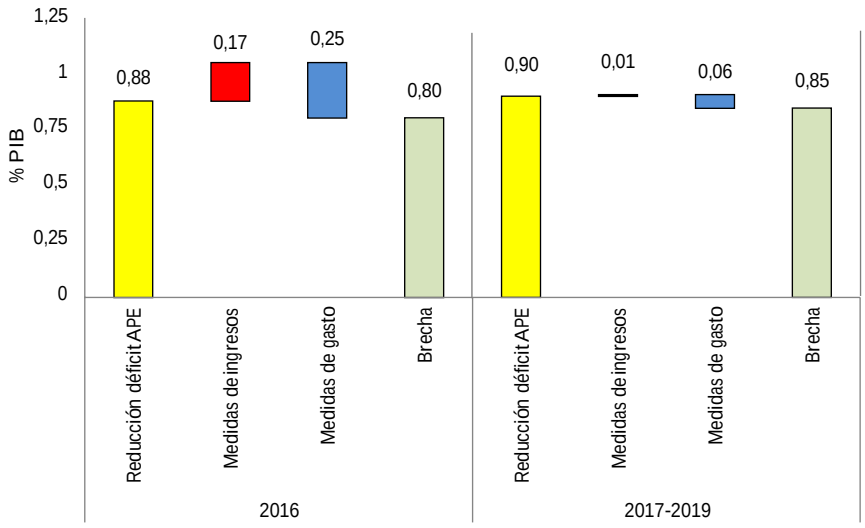


Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

El ajuste de consolidación a realizar en la AC se basa fundamentalmente en la mejoría del escenario macroeconómico. A partir de 2016 prácticamente no se incluyen medidas de ajuste de gastos o aumento de ingresos, descansando la mayor parte del ajuste en la mejora de la situación macroeconómica.

En el gráfico 11 se muestra el ajuste de consolidación necesario y la contribución al mismo de las medidas de gastos e ingresos para el periodo 2016 -2019. En la AC las medidas previstas se refieren fundamentalmente a 2016 no incluyéndose medidas significativas a partir de este ejercicio.

GRÁFICO 11: AJUSTE DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD. DISTRIBUCIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS



La senda prevista fija un déficit del 1,8% para la AC en 2016 que podría ser factible siempre que se cumpliesen estrictamente las medidas incluidas en la APE y no se materialicen determinadas incertidumbres que afectan a las previsiones de recursos y empleos. La senda contemplada para la AC supone realizar un ajuste de 0,9% del PIB sobre el cierre de 2015 sin los ingresos citados por utilización del espacio radioeléctrico. Los PGE 2016 se aprobaron con un objetivo de déficit del 2,2% del PIB, por lo que esta nueva senda supone un ajuste adicional sobre el objetivo aprobado en los PGE 2016 de 0,4% del PIB. El ajuste adicional se basa fundamentalmente en la aprobación de un AND de 0,18% del PIB insuficiente por si sólo para alcanzar un déficit del 1,8%. Alcanzar esta senda estará condicionado a que (i) no se produzcan desviaciones en la recaudación de los ingresos tributarios, (ii) no se materialicen riesgos no previstos en los presupuestos, (iii) los Organismos de la AC mantengan un comportamiento similar al de ejercicios anteriores con superávit superior a lo previsto en los presupuestos iniciales y (iv) se garantice la correcta aplicación del AND aprobado. En este sentido cabe resaltar la incertidumbre existente respecto a la recaudación del impuesto sobre sociedades, el impacto final de la reforma fiscal y la materialización de posibles obligaciones no previstas en los PGE 2016 como podría ser la derivada de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, conocido como *"céntimo sanitario"*[9].

Las medidas de gastos en la AC se centran fundamentalmente en el AND aprobado para 2016 así como el efecto de otras medidas tomadas en ejercicios anteriores que impactan residualmente en 2016 y 2017:

[9] En los PGE 2016 no está prevista ninguna dotación presupuestaria para esta obligación. Se ha solicitado información al MINHAP del impacto que la citada sentencia podría tener en 2016, sin que éste lo haya facilitado.

- ✓ La principal medida consiste en el AND que se instrumenta por importe de 0,18% del PIB. La información facilitada no permite determinar, en este momento, las partidas sobre las que finalmente se realizará el ajuste aprobado por el Consejo de Ministros, por lo que será necesario realizar un seguimiento en los datos de ejecución de la Administración Central para verificar la correcta aplicación del mismo. Adicionalmente, de la información incluida en la APE se deduce que el ajuste de gasto de 0,18% del PIB derivado de la aprobación del AND en 2016 se prevé que se consolidará en ejercicios siguientes. No se ha aportado información de la aprobación de medidas o actuaciones que garanticen la consolidación de este ajuste de gasto una vez terminada la vigencia del presupuesto 2016 sobre el que se aplica el AND. Para evaluar la posibilidad de consolidación en ejercicios posteriores de este ajuste es imprescindible disponer de información de las partidas de gasto sobre las que se va a aplicar la no disponibilidad en 2016.
- ✓ Medidas que afectan al empleo público. Se mantiene cierto impacto por la no reposición total de efectivos que causan baja por jubilación, lo que supone un ahorro de 344M€ en los ejercicios 2016 a 2019. En sentido contrario en 2016 se incluye la medida de actualización del 1% de la retribución de los empleados públicos (257M€). Esta medida se valora de forma conjunta en la APE para la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social y parece consolidarse para ejercicios posteriores.
- ✓ En 2016 se prevén ahorros derivados de las actuaciones de racionalización del gasto público derivadas de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) Estas medidas afectan a diversas rúbricas que ya estaban previstas en el Plan Presupuestario para 2016 (729 M€). No obstante, del examen de los presupuestos para 2016 de la Administración Central no parecen derivarse ahorros especialmente significativos. En la información facilitada en la APE no se incluye información que permita evaluar la estimación de los ahorros esperados en el marco CORA.

TABLA 1: IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT SUBSECTOR AC. GASTOS IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018
Gastos AC	*0,25*	*0,06*	*0,01*
No disponibilidad	*0,18*	*0,00*	*0,00*
Devolución paga extra 2012 y aumento 1% salarios	*-0,02*	*0,05*	*0,00*
Empleo Público (medidas personal generales)	*0,02*	*0,01*	*0,01*
CORA	*0,07*	*0,00*	*0,00*
Fuerza mayor	*0,01*	*0,00*	*0,00*

El gasto por intereses y las transferencias al SEPE para la cobertura de su déficit previsiblemente supondrán una menor presión por el lado de los gastos. La evolución de los tipos de interés y la previsible disminución del gasto de prestaciones por desempleo conllevarán una disminución de los empleos no financieros que permitirá realizar parte del ajuste fiscal que debe realizar la AC. Se espera una disminución de los intereses de 0,6 puntos del PIB en el periodo 2015-2019.

La mejoría del escenario macroeconómico conllevará un aumento de los ingresos impositivos en el periodo 2016-2019. Si bien es cierto que el escenario macroeconómico propiciará esta mejoría de los recursos tributarios de las AAPP, el sistema de financiación de las Administraciones Territoriales vigente conlleva que una parte importante de este incremento de recursos se traslade al subsector de Comunidades Autónomas a lo largo del periodo.

Las medidas de ingresos se refieren exclusivamente a los impuestos y tienen un impacto diferencial negativo de -0,18% del PIB en el periodo 2016-2018.

TABLA 2: IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT. INGRESOS SUBSECTOR AC. IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018
Ingresos AC	*-0,17*	*-0,01*	*0,00*
IRPF e Impuestos sobre no residentes	*-0,22*	*-0,10*	*0,00*
Impuesto sobre sociedades	*-0,14*	*0,01*	*0,00*
Medidas de lucha contra el fraude	*0,09*	*0,09*	*0,00*
Impuestos especiales y fiscalidad medioambiental	*0,00*	*0,01*	*0,00*
IVA	*0,11*	*0,00*	*0,00*
Tasas y otros ingresos	*-0,02*	*0,00*	*0,00*

Fuente: APE.

En 2016, el impacto total de las medidas de ingresos es negativo como consecuencia de la reforma fiscal, que afecta a IRPF, Impuestos sobre no residentes e Impuesto sobre Sociedades. En la APE no se detalla de forma individualizada el impacto económico de cada una de las medidas que afectan a estos tres impuestos. Teniendo en cuenta el peso de esta reforma y las modificaciones en el calendario de la aplicación de la misma (una parte de la reforma prevista para IRPF en 2016 se adelantó a julio de 2015), sería necesario que se detallase de forma individualizada el impacto económico de la misma a efectos de poder valorarla adecuadamente.

El impacto de la reforma fiscal recogido en la APE en términos ex post (tras tener en cuenta los efectos de segunda vuelta) para los años 2015, 2016 y 2017 ha aumentado respecto a lo contemplado en el Plan Presupuestario 2016. Desde la presentación del Plan Presupuestario se ha incrementado la estimación del impacto total de la reforma del IRPF, que ha pasado de tener un impacto en el periodo 2015 a 2017 de -0,51% del PIB a -0,64% del PIB, aumentando en 0,13%, tal y como se refleja en la tabla 3. Por otro lado, el impacto del Impuesto sobre Sociedades también ha cambiado, aumentando en 2015 y disminuyendo en 2016 en la misma proporción, 0,07% del PIB, con lo que el impacto para el total del periodo 2015 a 2017 permanece inalterado. Por tanto, teniendo en cuenta los dos impuestos, el impacto de la reforma se ha incrementado en 0,13% del PIB. Tal y como se ha apuntado en diversas ocasiones, sigue existiendo incertidumbre sobre el impacto total de dicha reforma tanto en relación al Impuesto sobre la renta como especialmente en relación al Impuesto sobre Sociedades, que se ha visto sometido a numerosos cambios normativos en los últimos años. Adicionalmente en este impuesto se advierte una posible incidencia en la recaudación en términos de caja en 2016 vinculada a la normativa que regula los pagos fraccionados.

TABLA 3: IMPACTO DE LA REFORMA FISCAL. PLAN PRESUPUESTARIO Y PROGRAMA DE ESTABILIDAD

	Plan Presupuestario 2016				Programa de Estabilidad 2016-2019			
Impacto reforma (% PIB)	2015	2016	2017	Total	2015	2016	2017	Total
Reforma del IRPF	-0,36	-0,14	-0,01	-0,51	-0,36	-0,23	-0,05	-0,64
Reforma inicial	-0,22	-0,23	-0,05	-0,50	-0,22	-0,23	-0,05	-0,50
Anticipo de la reforma	-0,14	0,09	0,04	-0,01	-0,14	0,00	0,00	-0,14
Reforma del IS	-0,01	-0,21	0,01	-0,21	-0,08	-0,14	0,01	-0,21
Total Reforma	-0,37	-0,35	-0,01	-0,72	-0,44	-0,36	-0,05	-0,85

Fuente: APE y Plan Presupuestario 2016

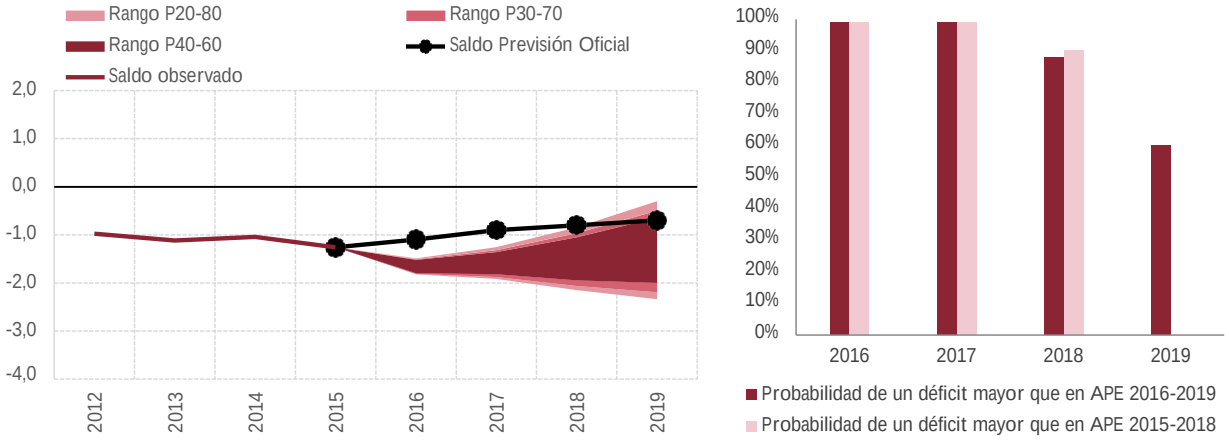
Por otro lado, los PGE 2016 han incorporado a través de enmienda una medida que va a tener un impacto positivo en los ingresos: la relativa a la prestación patrimonial por los Activos Fiscales Diferidos, cuyo impacto no aparece reflejada en el Programa de Estabilidad.

El impacto de las medidas de ingresos en el año 2017 es positivo y se debe fundamentalmente a que las medidas de lucha contra el fraude compensan el impacto negativo que se refleja en el resto de las medidas de impuestos. A partir de 2018, no se recogen medidas con impacto por el lado de los ingresos.

1.3.1. Valoración de las medidas previstas en los Fondos de la Seguridad Social.

Los objetivos de déficit para los Fondos de Seguridad Social en el periodo 2016-2019 requieren un ajuste acumulado de 0,6% de PIB que no parece posible alcanzar, sin adoptar medidas adicionales. Tal y como se observa en el gráfico 12 la senda prevista en la APE para los FSS es muy exigente y de difícil consecución. En los primeros años del horizonte de proyección existe una probabilidad muy elevada de incumplimiento (99%) que se reduce al final del período, (60%). Ver panel derecho del gráfico.

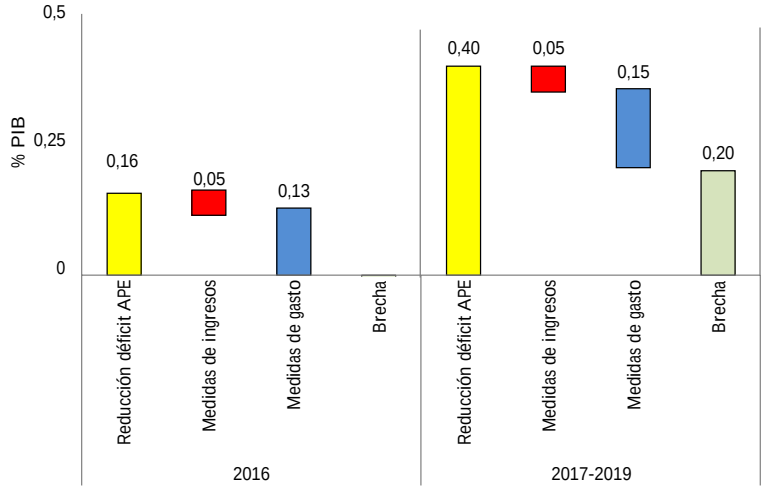
GRÁFICO 12: SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN 2016-2019.
FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN % PIB.



Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

En el gráfico 13 se muestra el ajuste de consolidación necesario y la contribución al mismo de las medidas de gastos e ingresos contenidas en la APE:

GRÁFICO 13: AJUSTE FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD.
DISTRIBUCIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS



Las medidas previstas en la APE no son suficientes para alcanzar los saldos previstos. El cierre del ciclo económico contribuirá a la reducción del déficit mediante la eliminación de su componente cíclico. Sin embargo, permanece un desajuste entre ingresos y gastos en términos estructurales, que refleja el crecimiento del gasto en pensiones y la progresiva reducción de la transferencia que la Administración Central realiza a favor del SEPE, según se reduzca el gasto en prestaciones por desempleo.

Los ingresos por cotizaciones previstos en la APE reducen ligeramente su peso en el PIB. La estimación de cotizaciones se considera razonable y prudente, a diferencia de la previsión incluida en los PGE 2016. La senda de ingresos refleja un crecimiento sostenido, consecuencia de la mejora de la remuneración por asalariado, del crecimiento del empleo y el efecto del progresivo agotamiento de las reducciones de cotizaciones para trabajadores por cuenta ajena que se estableció como medida de fomento de la contratación indefinida[10].

El gasto en pensiones modera su crecimiento reflejando el impacto de las reformas adoptadas. Esta desaceleración se produce tanto por la contención del crecimiento del número de pensiones como por el menor crecimiento de la prestación media. El crecimiento del gasto está en línea con el de las cotizaciones de ocupados ya en 2016, lo que permite anticipar que el déficit del sistema no seguirá aumentando.

El gasto en prestaciones por desempleo continúa reduciéndose si bien de forma más moderada, especialmente las prestaciones contributivas[11]. Esta mejoría del gasto en prestaciones por desempleo en principio no tendría impacto en el déficit observado de los FSS al disminuir simultáneamente la transferencia que la Administración Central realiza para financiar el SEPE.

La APE incluye medidas de ingresos y gastos para los Fondos de Seguridad Social por importe de 0,38% del PIB para el periodo 2016-2019, que responden a medidas ya adoptadas (tablas 4 y 5).

TABLA 4: SUBSECTOR FSS. IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT. GASTOS IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018
Gastos SS	0,13	0,08	0,07
Pensiones	*0,10*	*0,10*	*0,08*
Políticas de mercado de trabajo	*0,03*	*-0,02*	*-0,01*

Fuente: APE

[10] La tarifa plana reducida de las cotizaciones para nuevas contrataciones indefinidas realizadas entre febrero de 2014 y marzo de 2015, cuando se mantenga el empleo neto durante al menos 3 años (creada en el Real Decreto Ley 3/2014 de 26 de febrero y ampliada por Real Decreto Ley 17/2014) y fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social por la contratación indefinida entre marzo 2015 y agosto 2016 (Real Decreto Ley 1/2015 de 27 de febrero)

[11] En marzo de 2016 el gasto en prestaciones contributivas se está reduciendo un 12,1% frente al 22,9% del mismo mes de 2015. El gasto en prestaciones no contributivas mantiene su reducción en torno al 6% si bien con un incremento importante de los correspondientes al Programa de Activación para el Empleo.

Las medidas de gasto se valoran en la APE en 0,28 puntos del PIB en el periodo 2016-2018. El grueso de las mismas son menores gastos por reformas anteriores, principalmente las reformas del sistema de pensiones de 2011 y 2012 que suponen cerca de una décima de PIB anualmente.

En 2019 comenzará a aplicarse el Factor de Sostenibilidad para las nuevas altas de pensiones[12]**.** Este factor supone una reducción del importe de la pensión inicial para los nuevos pensionistas en función del aumento de la esperanza de vida a los 67 años entre el año 2012 y 2019. El impacto en el total de gasto de 2019 es inicialmente muy residual (supone una reducción del 1% del importe de la pensión inicial para las altas), sin embargo es una novedad destacable que vincula automáticamente el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes.

No se contempla entre las medidas el impacto en el gasto del complemento de maternidad de las pensiones para madres con dos o más hijos. El establecimiento del complemento a la pensión de entre el 5% y el 15% para las madres con dos o más hijos que se aprobó en los PGE 2016 y entró en vigor en enero para las nuevas altas de pensiones, supone un mayor gasto que está previsto que beneficie a 124.000 pensionistas en este año. El impacto de este complemento no se incluye entre las medidas de gasto de la APE. Según las estimaciones de AIReF el coste en 2016 podría estar en torno a 48 millones de euros, incrementándose progresivamente hasta alcanzar 240 millones en 2019.

El resto de medidas de gasto se centran en el mercado de trabajo. La más importante cuantitativamente es la finalización del programa de bonificaciones y reposición de medidas de regulación de empleo suspensivas[13] que supondrá un menor déficit de 300 millones de euros en 2016 según la APE y la ampliación del Programa Extraordinario de activación para el empleo.

El Programa de Activación para el Empleo (Real Decreto-ley 16/2014 de diciembre) de carácter temporal se amplía hasta el 15 de abril de 2017. Este programa, dirigido a trabajadores desempleados de larga duración que se encuentren en una situación de especial necesidad que han agotado el resto de la protección por desempleo, ha tenido en 2015 un coste muy inferior al esperado (161 millones frente a los 850 millones presupuestados). La previsión para 2016 incorporada en la APE es un gasto similar, en torno a 160 millones de euros, la mitad de la dotación de los PGE para 2016 (350 millones de euros). Entre las medidas de gasto cabría incluir la prórroga del Plan Prepara que supone la reducción de la tasa de paro del 20% al 18% a partir de la cual se suspende esta prestación.

[12] Regulado en el art 211 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social. De acuerdo con estimaciones realizadas por la AIReF supone una reducción menor al 1% de la pensión inicial.
[13] Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las per y ley 3/2012

TABLA 5 SUBSECTOR FSS. IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT. INGRESOS IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018
Ingresos SS	*0,05*	*0,03*	*0,02*
Tarifa plana y mínimo exento	*0,04*	*0,02*	*0,02*
Sistema liquidación directa de cotizaciones	*0,01*	*0,01*	*0,00*

Fuente: APE.

Las medidas de ingresos se valoran en la APE en un aumento de 0,1 puntos del PIB en el periodo 2016-2018.

Se revisa a la baja el impacto recaudatorio del sistema de liquidación directa de cuotas que la APE prevé que aporte 0,01 puntos en 2016 (114 millones de euros). Esta cuantía está próxima a la previsión incluida en la memoria económica que acompañó al anteproyecto de ley, que estimaba que la puesta en marcha del plan iba a suponer cerca de 180 millones de euros de mayor recaudación.

El resto de medidas de ingresos suponen una mayor recaudación cuyo impacto conjunto se valora en la APE en 900 millones de euros en el periodo 2016-2018. En concreto, el progresivo agotamiento de las reducciones de cotización para la contratación indefinida, que empezaron a aplicarse en febrero de 2014 por un periodo de 24 meses ampliable otros 10 meses en determinados supuestos, y la sustitución de esta medida por el establecimiento de un mínimo exento de cotización sobre los primeros 500 euros que resulta más progresivo focalizando la ayuda en los menores salarios.

La información disponible aconseja acometer un análisis de la situación financiera a corto y medio plazo de los Fondos de Seguridad Social para anticiparse al agotamiento del Fondo de Reserva. El Sistema de Seguridad Social presenta tensiones financieras a corto y medio plazo que hasta la fecha se han financiado con el Fondo de Reserva, la evolución prevista del déficit hace previsible su agotamiento en los próximos ejercicios por lo que resulta conveniente anticiparse y analizar la situación financiera del sistema a medio plazo para adoptar las medidas necesarias.

Los PGE para 2016 incorporan la posibilidad de que se redefinan las pensiones que se consideran no contributivas y se financien con transferencia de la AC. Los PGE para 2016 incluyen una disposición adicional en la que se establece que el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las AAPP, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.[14]

[14] Disposición Adicional octogésima quinta del PGE. Separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social

El informe remitido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en abril de 2016 a la Comisión del Pacto de Toledo sobre el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo es un punto de partida. Este informe presenta las medidas que se han tomado en el período 2011-2015, analizando el cumplimiento de las diferentes recomendaciones recogidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de 2011. Este informe puede considerarse un punto de partida para el necesario acuerdo que resuelva las tensiones financieras de medio plazo del sistema.

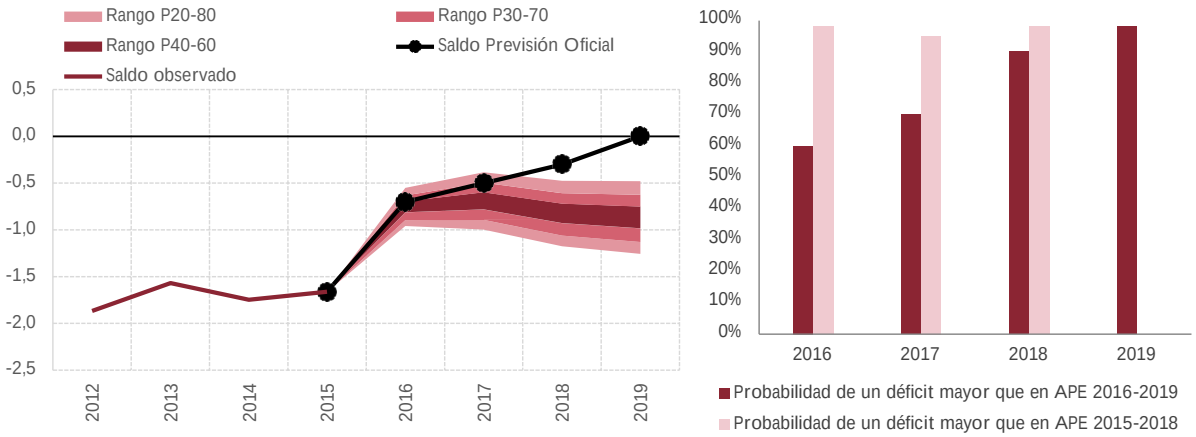
1.3.2. Valoración de las medidas previstas en CCAA.

El esfuerzo de consolidación fiscal a realizar en el periodo 2016-2019 por el subsector CCAA es de 1,5% del PIB. Se considera muy improbable alcanzar la senda, especialmente por la evolución esperada en el periodo de los principales componentes del gasto público. En este ajuste no se ha tomado en consideración el gasto registrado en 2015 como consecuencia de reclasificaciones de asociaciones público-privadas y otras operaciones que pueden considerarse no recurrentes y, por tanto, no se tendrán en cuenta a efectos del ajuste de consolidación a realizar en este periodo. Las CCAA cerraron el ejercicio 2015 con un déficit del 1,7% del PIB, dos décimas menos una vez depuradas las operaciones anteriores, teniendo que alcanzar en 2019 el equilibrio presupuestario. Ello supone realizar un ajuste fiscal en el periodo del 1,5% del PIB, que se considera muy improbable alcanzar, según muestra el gráfico 14, fundamentalmente porque la evolución esperada en el escenario inercial de la AIReF de los principales componentes del consumo público (que registran en su mayor parte gasto en sanidad, educación y servicios sociales) supone un crecimiento superior al contemplado en la APE.

El escenario inercial planteado por la AIReF, si bien prevé en el periodo 2017-2019 un aumento de los recursos sobre el nivel de 2016 condicionado por la evolución de los recursos del sistema de financiación en línea con el crecimiento esperado de la economía, al mismo tiempo estima un crecimiento de los empleos ligeramente superior, lo que determina que no se prevea ajuste fiscal en el periodo para el conjunto del subsector. Esta evolución esperada de los empleos incorpora las proyecciones de gasto en sanidad y educación derivadas de los modelos AIReF descritos en los recuadros 1 y 2, respectivamente, lo que determina que los principales componentes de consumo público, que suponen el 80% de los empleos no financieros (depurados los pagos al Estado derivados del sistema de financiación autonómico), mantengan en el periodo un crecimiento superior al previsto en el APE.

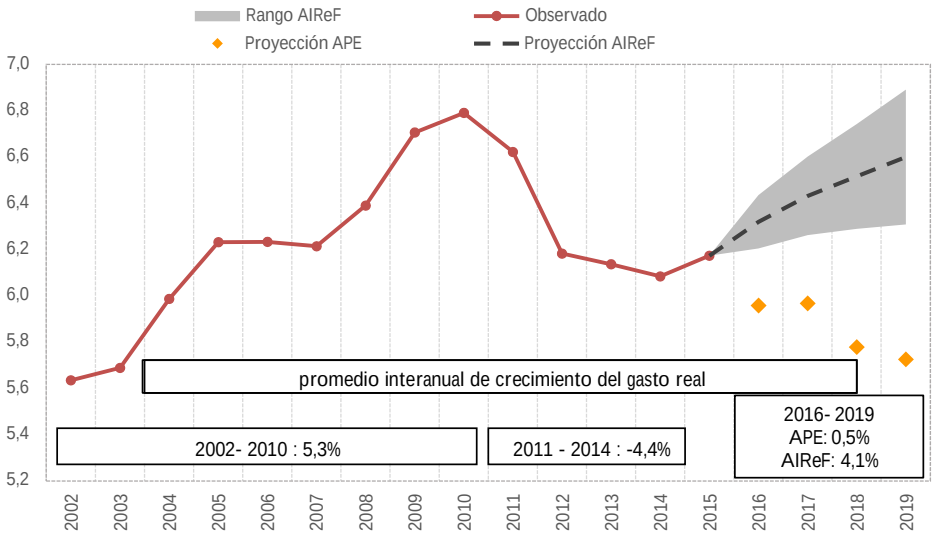
Tal y como se observa en el gráfico 14, es muy improbable alcanzar la senda prevista en la APE para las CCAA es de muy difícil consecución. Si bien para 2016 el objetivo del -0,7% se encuentra en el intervalo central de confianza de la AIReF, los objetivos de los años siguientes van aumentando la distancia a los intervalos (panel izquierdo). A medida que se avanza en la senda, aumenta la probabilidad de incumplimiento, que, siendo del 60% en 2016, alcanza el 99% al final del período. Ver panel derecho del gráfico.

GRÁFICO 14: SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN 2016-2019. CCAA EN % PIB.



En particular, la senda prevista en la APE para el gasto en sanidad, en términos de PIB, supone una reducción constante en el periodo 2016-2019, que se considera poco probable de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. En el gráfico 15 se muestra la senda del gasto en sanidad previsto por la AIReF y las estimaciones recogidas en la APE *(Cuadro A.9b. Cambio en la estructura del gasto por funciones*). Se observa que en el período 2002-2010 el promedio de crecimiento interanual del gasto sanitario real fue del 5,3%; a partir de entonces, en el periodo 2011-2014, dicho gasto cayó un 4,4% en promedio interanual. El modelo de la AIReF de proyección del gasto sanitario descrito en el recuadro 1 prevé que la evolución de este gasto hasta 2019 supondrá un crecimiento interanual promedio del 4,1%, frente a las previsiones de la APE, que implican para el mismo periodo un crecimiento promedio del gasto real sanitario del 0,5%.

GRÁFICO 15: EVOLUCIÓN GASTO EN SANIDAD EN % PIB

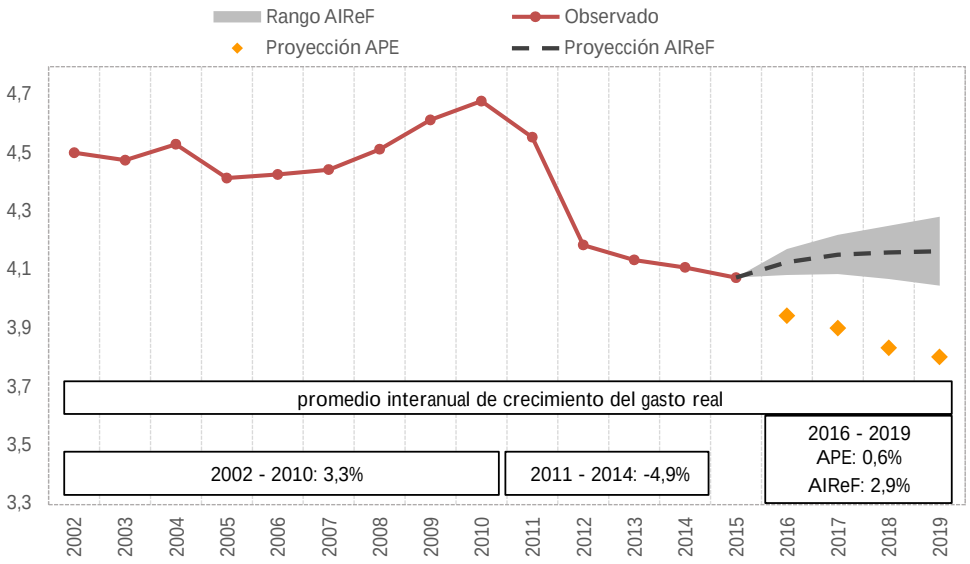


Fuente: APE, IGAE y estimaciones de AIReF

Nota: Tanto en las proyecciones del modelo de la AIReF como en las de la APE se ha utilizado el PIB estimado por la AIReF, con el fin de eliminar del análisis discrepancias derivadas de las distintas previsiones de PIB.

Respecto al gasto en educación, igualmente la senda de evolución prevista en la APE implica una reducción constante de su peso sobre el PIB hasta 2019, que, como en el caso anterior, la AIReF estima poco probable. El gráfico 16 recoge la senda observada de gasto en educación y las proyecciones del mismo en el periodo 2016-2019, tanto de la APE como del modelo de la AIReF. Se observa que en el periodo 2002-2010 el promedio de crecimiento interanual del gasto real en educación fue del 3,3%, registrándose a partir de 2011 y hasta 2014 una caída promedio interanual del 4,9%. El modelo de la AIReF de proyección del gasto en educación descrito en el recuadro 2 prevé que la evolución de dicho gasto hasta 2019 supondría un crecimiento interanual del 2,9% en promedio, frente a las previsiones de la APE, que implican para el mismo periodo un crecimiento promedio del gasto real en educación de 0,6%.

GRÁFICO 16: EVOLUCIÓN GASTO EN EDUCACIÓN EN % PIB



Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

Nota: Tanto en las proyecciones del modelo de la AIReF como en las de la APE se ha utilizado el PIB estimado por la AIReF, con el fin de eliminar del análisis discrepancias derivadas de las distintas previsiones de PIB.

RECUADRO 1: ESTIMACIÓN DEL GASTO SANITARIO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Para proyectar el gasto sanitario de las CCAA hasta 2019 se ha desarrollado una metodología de varias etapas que combina el gasto "estructural" asociado al envejecimiento de la población además de variables coyunturales.

El gasto "estructural" con enfoque demográfico se estima del siguiente modo:

1. Con la Encuesta Nacional de Salud 2012 se obtiene el perfil de uso sanitario para cuatro tipos de servicios sanitarios (visitas a médicos de primaria, visitas a especialista, numero de medicamentos consumidos y noches en hospital) en función de la edad y sexo.
2. Con esta información y la suministrada en las cuentas satélites de gasto sanitario de contabilidad nacional se genera el gasto unitario en cada comunidad para cada uno de los 4 tipos de servicios sanitarios indicados previamente.
3. Con información del INE sobre Padrón y Movimiento demográfico y proyecciones de población hasta 2019 de las CCAA y con las estimaciones anteriores de perfil de uso sanitario y coste unitario se calcula el gasto total sanitario anual de cada comunidad asociado al envejecimiento de la región.

El gasto total de una comunidad "i" en un año "t" se obtiene como la suma de los 4 servicios indicados previamente más un resto en el que se consideran el resto de partidas no estudiadas como servicios de salud pública, servicios colectivos de salud o gasto de capital entre otras, que se denomina $Gresto_{it}$. Entonces:

$$Gastoestruc_{it} = Gprimaria_{it} + (Gespecialista + Ghospital)_{it} + Gfarmacia_{it} + Gresto_{it}$$

Una vez generado el gasto "estructural" sanitario, el gasto anual se obtiene considerando la evolución de 3 factores:

- El gasto sanitario debido a la dinámica demográfica de la CCAA, calculado en la etapa 3.
- El porcentaje de gasto sanitario que depende del ciclo de la economía, con un carácter procíclico, mediante la variable PIB_{t-1}.
- Una variable de tendencia que captura información sobre la evolución de otras variables que influyen en el gasto sanitario como es el progreso tecnológico.

Teniendo en cuenta esta especificación, se estima la siguiente regresión:

$$\frac{\log(gastoobser_{it})}{\log(gastoestruc_{it})} = \beta_0 + \beta_1 \log(PIB_{i,t-1}) + \beta_2 trend_t + \varepsilon_{it} \qquad i=1,\ldots,17 \qquad t=2002,..,2014$$

Donde el "$gastoobser_{it}$" es el gasto observado de la comunidad "i" en el año "t" obtenido de las cuentas gasto sanitario de acuerdo con la clasificación COFOG, el "$gastoestruc_{it}$" es la estimación obtenida en la etapa (3) asociada al envejecimiento de la población, el $PIB_{i,t-1}$ es el Producto Interior Bruto de la comunidad "i" en el año anterior, "t-1", y finalmente la variable "$trend_t$" toma valores 1,2,… capturando la influencia de la evolución del tiempo.

Los resultados obtenidos para el caso de “gasto sanitario total” a nivel nacional son los siguientes:

	Coeficientes	*Error típico*	*Estadístico t*	*P valor*
constante	0.7378	0.0364	20.2613	0.0000
PIB t-1	0.0822	0.0119	6.8989	0.0000
trend	0.0063	0.0008	7.3955	0.0000

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación m	0.97096458
R^2 ajustado	0.93236718
Error típico	0.0021314

Mostrando una alta capacidad explicativa, con un R^2 ajustado superior a 0,93, y parámetros asociados a las variables explicativas estadísticamente significativos.

Finalmente indicar que los valores mostrados en este recuadro hacen referencia a la evolución del gasto sanitario total a nivel nacional. Sin embargo, mediante este método de estimación se pueden obtener estimaciones de gasto separadamente para cada una de las CCAA y para cada uno de los tipos de servicios sanitarios, es decir: gasto en primaria, especialista y hospital, farmacia y el total.

RECUADRO 2: ESTIMACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Para proyectar el gasto educativo en el periodo 2016-2019 se ha desarrollado una metodología, similar a la empleada en la proyección de gasto sanitario, de varias etapas que combina el gasto "estructural" asociado al envejecimiento de la población de las CCAA junto a otras variables coyunturales.

El gasto "estructural" con enfoque demográfico se estima del siguiente modo:

1. Con las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Educabase) de 2012, se obtiene el perfil de uso educativo para 4 tipos de servicios educativos (primaria e infantil, secundaria y ciclos formativos, régimen especial y universidad) en función de la edad y sexo.
2. Con esta información y la suministrada en la Estadística del Gasto público en Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se genera el gasto unitario en cada comunidad para cada uno de los 4 tipos de servicios educativos indicados previamente.
3. Con información del INE sobre Padrón y Movimiento demográfico y proyecciones de población hasta 2019 de las CCAA y con las estimaciones anteriores de perfil de uso educativo y coste unitario se calcula el gasto total educativo anual de cada comunidad asociado al envejecimiento de la región.

Finalmente, el gasto total en educación de una comunidad "i" en un año "t", teniendo en cuenta la evolución demográfica, se obtiene como la suma de los 4 servicios indicados previamente más un resto en el que se consideran otras partidas no estudiadas como comedor y residencia, educación en el exterior, investigación o administración general entre otras, que se denomina $Gresto_{it}$. Entonces:

$$Gastoeduestruc_{it} = Gprimaria_{it} + Gsecundaria_{it} + Gregespe_{it} + Guniversidad_{it} + Gresto_{it}$$

Una vez generado el gasto "estructural" educativo, el gasto anual de una CCAA se calcula en función de 3 componentes:

- El gasto educativo debido a la evolución demográfica de la región, calculado en la etapa 3.
- El porcentaje de gasto educativo que depende del ciclo de la economía, con un carácter procíclico, mediante la variable PIB_{t-1}.
- Una variable de tendencia que captura información sobre la evolución de otros factores que influyen en el gasto educativo de una región.

Estimándose la siguiente regresión:

$$\frac{\log(gastoedu.obser_{it})}{\log(gastoedu.estruc_{it})} = \beta_0 + \beta_1 \log(PIB_{i,t-1}) + \beta_2 trend_t + \varepsilon_{it} \qquad i=1,\ldots,17 \quad t=2002,..,2014$$

Donde el "gastoedu.obserit" es el gasto observado de la comunidad "i" en el año "t" obtenido de Estadística del Gasto público, el "gastoedu.estrucit" es la estimación de gasto educativo

obtenida en la etapa (3) asociada al envejecimiento de la población, el PIBi,t-1 es el Producto Interior Bruto de la comunidad "i" en el año anterior, "t-1", y finalmente la variable "trendt" toma valores 1,2,… capturando la influencia de la evolución del tiempo.

Las estimaciones de la ecuación anterior se ofrecen a continuación para la variable "gasto educativo total" a nivel nacional.

	Coeficientes	*Error típico*	*Estadístico t*	*P-valor*
constante	0.7158	0.0245	29.1796	0.0000
PIB $_{t-1}$	0.0904	0.0080	11.2580	0.0000
trend	0.0068	0.0006	11.8626	0.0000

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación	0.9886
R^2 ajustado	0.9731
Error típico	0.0014

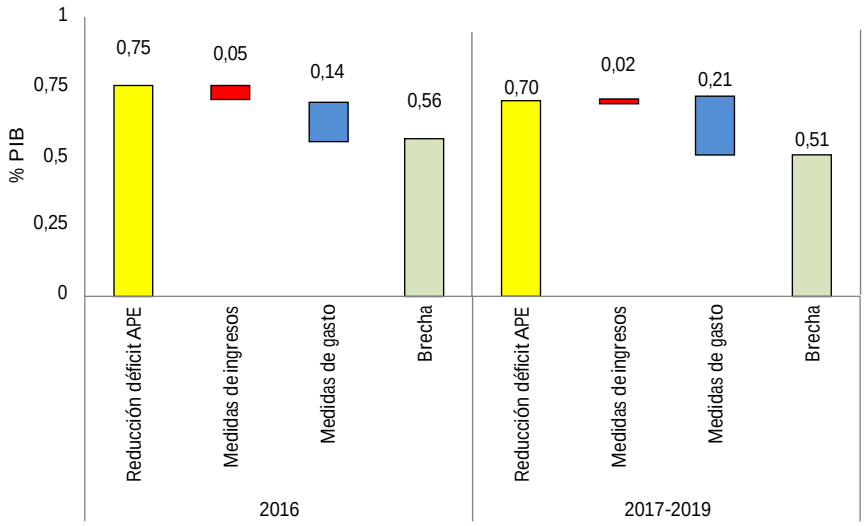
Mostrando una bondad de ajuste de la regresión elevada, con un R^2 ajustado superior a 0,97, y alta significatividad estadística de la estimación de los parámetros considerados en la regresión.

Finalmente remarcar que los valores mostrados en este recuadro hacen referencia al gasto educativo total a nivel nacional, pero que, mediante esta metodología, resulta posible obtener estimaciones individuales para cada una de las CCAA y para cada uno de los tipos de servicios educativos planteados: gasto en primaria e infantil, secundaria y ciclo formativo, régimen especial, universidad y el total.

La APE prevé medidas de ingresos y gastos para el período 2016-2019 por 4.437 millones de euros, que afectan fundamentalmente al gasto. El ajuste de consolidación a realizar en las CCAA se basa fundamentalmente en la evolución de los recursos del sistema de financiación autonómico y en una evolución moderada del gasto sustentada en el mantenimiento del impacto de la principal medida de 2016 (acuerdos de no disponibilidad e inejecución del presupuesto de gastos), y en el impacto adicional derivado fundamentalmente de la reversión del efecto de la devolución de la paga extra de 2012 y de las medidas de ahorro en el gasto en farmacia.

En el gráfico 17 se muestra el ajuste de consolidación necesario y la contribución al mismo de las medidas de gastos e ingresos para el periodo 2016 -2019.

GRÁFICO 17: AJUSTE DE LAS CCAA EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD. DISTRIBUCIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS



La principal medida de gasto en 2016, consistente en acuerdos de no disponibilidad e inejecuciones, valorada en 1.510 millones de euros, consolida su impacto en los ejercicios futuros. De dicho importe, se señala que 830 millones corresponden a los AND adoptados por las CCAA que han incumplido el plan de ajuste acordado al superar el objetivo de estabilidad de 2015 y los 630 millones restantes se deben a inejecuciones previstas en sus presupuestos. Junto a ello, se espera que las medidas de reducción del gasto farmacéutico tengan un impacto adicional cada año hasta 2018, similar en 2016 y 2017 y más moderado en el último ejercicio. En lo que respecta a los gastos de personal, se recoge el efecto de la reversión a partir de 2017 de la devolución de la paga extra de 2012 en los ejercicios anteriores y se mantiene un impacto adicional anual por medidas de no reposición de efectivos.

TABLA 6: SUBSECTOR CCAA. IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT. GASTOS IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018	2019
Gastos CCAA	*0,14*	*0,12*	*0,04*	*0,05*
Medidas generales de gastos CCAA (personal)	*0,03*	*0,07*	*0,03*	*0,05*
Paga extra empleados públicos 2012	*0,00*	*0,04*	*0,01*	*0,02*
Empleo Público (medidas de personal generales)	*0,03*	*0,03*	*0,02*	*0,02*
Medidas específicas de gastos CCAA	*0,11*	*0,05*	*0,01*	*0,00*
Acuerdo de no disponibilidad	*0,13*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Gasto farmaceutico	*0,05*	*0,05*	*0,02*	*0,00*
Intereses	*-0,07*	*0,00*	*-0,01*	*0,00*
Otras medidas de gasto corriente	*0,00*	*0,01*	*0,00*	*0,00*

Respecto a los ingresos, se espera para 2016 un incremento neto de la recaudación tributaria, impulsado por las medidas tributarias adoptadas en algunas comunidades, y la realización de ingresos derivados de enajenación de inversiones. A partir de 2016, las medidas de ingresos previstas tienen un efecto negativo.

TABLA 7: SUBSECTOR CCAA. IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE EL DÉFICIT. INGRESOS IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Medidas ingresos CCAA	***0,05***	***-0,01***	***-0,01***	***0,00***
Impuestos	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Tasas	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Otros tributos	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Naturaleza no tributaria	*0,02*	*-0,01*	*-0,01*	*0,00*

La senda prevista fija un déficit del 0,7% para el conjunto de CCAA en 2016 que podría ser factible, aunque exigente. Para ello, es necesario que se cumplan estrictamente y se apliquen con garantías las medidas previstas en la APE, y que la fijación de una senda igual para todas las CCAA no suponga en algunas una relajación que supere el esfuerzo de consolidación que pueda incentivarse en otras.

Entre las medidas de gastos de las CCAA recogidas en la APE para 2016 destacan los ahorros derivados de los AND y de las inejecuciones previstas en sus presupuestos iniciales por importe total de 1.510 millones de los que, de acuerdo con información adicional facilitada, únicamente 300 millones pueden considerarse adicionales a las previsiones realizadas por la AIReF en el informe sobre los presupuestos iniciales de 2016. Los presupuestos iniciales de las CCAA para 2016 ya contemplaban inejecuciones de los mismos superiores a 1.000 millones de euros, algunas de las cuales, según la información facilitada por las CCAA, se han concretado en AND. Dichos importes fueron considerados en su mayor parte en la previsión de cierre de la AIReF para el conjunto del subsector manifestada en el Informe de los presupuestos iniciales. Únicamente no se tuvieron en cuenta las inejecuciones previstas en aquellos casos en que, por la naturaleza de las partidas afectadas o por lo ajustado del presupuesto, no parecía plausible la inejecución de los créditos presupuestados.

Por tanto, de las medidas de gasto registradas en la APE para 2016 únicamente algo más de 500 millones de los AND podrían considerarse actuaciones adicionales que permitirían corregir las previsiones de cierre para el subsector. Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada adicionalmente, determinados acuerdos de no disponibilidad adoptados no constituyen, por su naturaleza, medidas reales de contención del gasto, por lo que el importe finalmente considerado se situaría en torno a 300 millones de euros:

- La no disponibilidad de créditos acordada en Cataluña, por 225 millones de euros, afecta a créditos prorrogados del capítulo III, intereses. Se trata, por tanto, de una reducción de créditos prorrogados del ejercicio anterior que permite adaptarlos a la ejecución del gasto real del ejercicio, lo que ya se ha considerado en las previsiones de cierre. En todo caso, el gasto por intereses no depende de decisiones discrecionales y se determina en términos de contabilidad nacional (devengo), independientemente de la dotación presupuestaria (vencimiento), por lo que la no disponibilidad en esta partida no supone un ahorro real del gasto. La no disponibilidad de estos créditos impide que se traslade el exceso de dotación a otras partidas, lo que contribuye a evitar incrementos de gasto pero no a su reducción.
- En el caso de Cantabria, la no disponibilidad acordada de determinados créditos, 19 millones de euros, tiene como fin habilitar otros créditos no previstos inicialmente en el presupuesto para la devolución de parte de la paga extra de 2012, por lo que, igualmente, no constituye una medida de reducción del gasto.

La efectividad del ajuste derivado de los AND y la posibilidad de que su impacto se mantenga en ejercicios siguientes requerirían la aplicación de las garantías previstas en la LOEPSF. Para garantizar la efectividad del ajuste de los AND, estos (i) deberán detallar las medidas de reducción de gasto e identificar los créditos afectados y (ii) no podrán ser revocados durante el ejercicio que se aprueban o hasta que se adopten las medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares. Ello exige realizar un seguimiento de cada partida afectada y de los movimientos de la cuenta 413 para evitar que el gasto pueda desviarse a cuentas no presupuestarias, y controlar las modificaciones presupuestarias de aumento de gasto que pudieran compensar el efecto derivado de la no disponibilidad.

Por último, aunque la AIReF considera plausible que se cumpla gran parte de las inejecuciones previstas, su efectividad está sujeta a riesgos:

- Estas medidas no gozan de las garantías exigidas por la normativa de estabilidad para los AND señaladas anteriormente, por lo que para que su validez quede avalada deberían plasmarse en AND.
- Debe instrumentarse un seguimiento estricto del gasto registrado en cuentas extrapresupuestarias para evitar que el mayor gasto registrado en ellas reduzca el efecto de la inejecución presupuestaria.

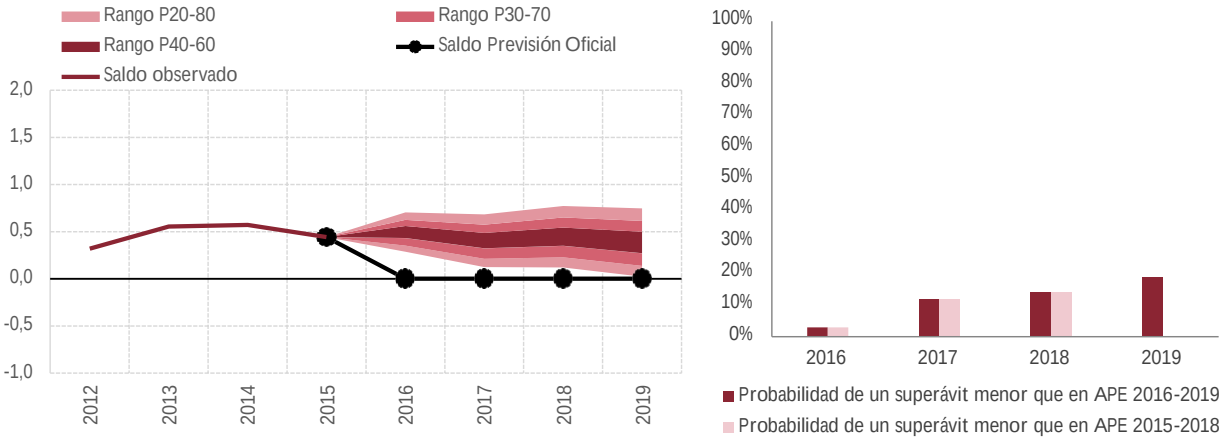
1.3.3. Valoración de las medidas previstas en CCLL.[15]

Es altamente probable que el subsector CCLL, en el horizonte temporal de la APE consolide el resultado de superávit alcanzado desde 2012, si bien la AIReF alerta del riesgo de reducción de este superávit, debido, entre otros aspectos, a la flexibilización en la aplicación de la regla de gasto y al incumplimiento constatado en 2015 de esta regla por el subsector. De acuerdo con el último informe publicado por el MINHAP el 15 de abril de 2016, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y de la regla del gasto del ejercicio 2015, el subsector CCLL alcanzó un superávit en ese año de un 0,44% sobre PIB, 0,13 puntos inferior al obtenido en 2014 y, por vez primera, incumplió la regla del gasto, ya que la tasa de crecimiento del gasto computable fue del 1,7, cuatro décimas superior a la aprobada para este año, que era del 1,3. Tal y como se señaló en el Informe sobre los Presupuestos Iniciales de 2016, la flexibilización en la aplicación de la regla del gasto que supone el manual publicado por el MINHAP, en septiembre de 2015, para la comunicación por las CCLL de sus planes económico-financieros (PEFEL2), en el que los datos de partida para el cálculo de esta regla son los derivados de la liquidación del año anterior y no los del último año en que se cumplió, como se establecía anteriormente, permite consolidar en ejercicios futuros los excesos de gasto por incumplimientos, lo que determina una tendencia a la reducción del posible superávit. La publicación del informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y de la regla del gasto del ejercicio 2015 revalida este criterio.

La APE 2016-2019 justifica la reducción del superávit de este subsector en 2015, fundamentalmente, en la reducción de recursos derivada de las liquidaciones negativas del año 2013 del sistema de financiación, si bien los últimos datos publicados muestran un aumento de los gastos no financieros totales en este año muy superior al derivado de dichas liquidaciones. La publicación del MINHAP de marzo de 2016 sobre operaciones no financieras de las CCLL, que incluye los datos de cierre de 2015, muestra que los recursos no financieros totales de las CCLL se incrementaron un 0,5% en 2015 respecto de 2014, pese a la bajada de ingresos del sistema de financiación, mientras que los empleos no financieros tuvieron un incremento de un 2,5% en el mismo periodo.

[15] No procede la inclusión del cuadro de ajuste de consolidación dada la situación de superávit en el subsector CCLL.

GRÁFICO 18: SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN 2016-2019. CORPORACIONES LOCALES EN % PIB



Fuente: Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

La APE incluye medidas de gastos e ingresos para el periodo 2016-2018 por importe total de 2.239 y 1.056 millones de euros, respectivamente. La APE en relación con el Plan Presupuestario 2016 mantiene, para los años 2016 y 2017, las medidas de incremento de ingresos y reduce en un 20% los ahorros derivados de medidas gastos que ascendían, para dichos ejercicios, a 2.642 millones de euros, justificando esta disminución en la no realización de los ahorros estimados en la reforma local por traspaso de competencias en materia de educación, sanidad y servicios sociales a las CCAA, fruto de la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, que declaró inconstitucionales las disposiciones en las que aquellos traspasos se fundamentaban.

TABLA 8: SUBSECTOR CCLL. IMPACTO DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS SOBRE EL OBJETIVO. IMPACTO DIFERENCIAL SOBRE EL AÑO ANTERIOR (% PIB)

	2016	2017	2018
Medidas de gastos CCLL	*0,10*	*0,04*	*0,01*
Reduccion de gasto de personal y no reposición	*0,00*	*0,05*	*0,01*
Reduccion del gasto corriente	*0,02*	*0,01*	*0,01*
Sector Público Empresarial	*0,05*	*0,03*	*0,00*
Supresion de servicios que no son competencia local y desaparicion de entidades locales menores	*0,01*	*0,00*	*0,00*
Gestion integrada de servicios públicos y fusiones de municipios	*0,02*	*0,01*	*0,00*

	2016	2017	2018
Medidas ingresos CCLL	*0,04*	*0,03*	*0,02*
Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonif	*0,04*	*0,03*	*0,02*
Tasas y preciso públicos	*0,00*	*0,00*	*0,00*

2. Regla de gasto

Las referencias contenidas en la APE en relación a la regla de gasto resultan confusas e insuficientes. Existen diversas menciones a la regla de gasto a lo largo del texto pero no queda claro si estas menciones se están refiriendo a la regla de gasto europea o a la diseñada a nivel nacional en el artículo 12 de la LOEPSF. Por otro lado, los datos relacionados con la regla de gasto en ocasiones no son consistentes internamente con los datos contenidos en otros cuadros del documento[16]. Adicionalmente, la información que contiene la APE es insuficiente para valorar el cumplimiento de la regla de gasto durante todo el periodo al que se refiere la APE 2016-2019, al no contener la tasa de referencia aplicable al 2019 ni tampoco ningún otro dato relativo a este ejercicio[17].

La AIReF no puede pronunciarse sobre el cumplimiento de la regla de gasto en la APE 2016-2019. Sería necesario que se clarifique y se amplíe la información sobre la regla de gasto contenida en la APE para el periodo de referencia 2016-2019 y que se definan claramente los elementos metodológicos necesarios para su planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

La regla de gasto europea no resulta de aplicación a España mientras tenga abierto un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). La regla de gasto europea se aplica a nivel del total AAPP y no resulta de aplicación a los países que estén sometidos a un PDE (conforme a la senda establecida en la APE no sería aplicable a España hasta el año 2018). A partir de la salida del PDE y mientras el país no alcance su objetivo a medio plazo (MTO, por sus siglas en inglés) obliga a un crecimiento del gasto computable inferior al de la tasa de referencia.

La regla de gasto vigente a nivel nacional se está aplicando desde 2013 y establece una limitación al crecimiento del gasto público a nivel de subsectores. En 2015, según el Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 15 de abril de 2016, sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de regla de gasto de 2015, ninguno de los subsectores ha cumplido la regla de gasto establecida en la artículo 12 de la LOEPSF, incrementando su gasto computable por encima de la tasa de referencia del 1,3% fijado para ese año (AC: 5,5%; CCAA: 4,4%; CCLL: 1,7%)

La regla de gasto nacional está inspirada en la europea y, a pesar de algunas diferencias en su definición y aplicación, ambas se configuran como un instrumento de disciplina presupuestaria que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas. Tal y como se indicaba en el Informe de la AIReF de 29 de abril de 2015 sobre el APE 2015-2018[18] así como en el Documento divulgativo de la AIReF, de 20 de noviembre de 2015, sobre la regla de gasto[19], existen diferencias entre ambas reglas fiscales. Sin embargo, el objetivo de ambas reglas es que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP venga

[16] El cuadro A.2 “Importes a excluir del techo de gasto” no incluye la información sobre las medidas de ingresos que se recogen en el cuadro A.1 “Impacto de los principales cambios normativos sobre el déficit”.
[17] El cuadro A.2 “Importes a excluir del techo de gasto”.
[18] Informes_sobre_el_Proyecto_APE_2015-2018.
[19] Documento divulgativo sobre la regla de gasto

limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo. Además, la regla de gasto también sirve al objetivo de la estabilización económica desde una doble perspectiva. En primer lugar, esta regla no opera sobre los ingresos y excluye los gastos más vinculados al ciclo económico (conocidos como estabilizadores automáticos), permitiendo que estos fluctúen libremente para contrarrestar los efectos del ciclo en la economía. En segundo lugar, genera un mayor superávit en épocas de bonanza económica que puede ser utilizado en épocas deficitarias contribuyendo a suavizar las oscilaciones del ciclo económico.

La interpretación que hace el MINHAP de la aplicación de la regla de gasto desvirtúa el objetivo perseguido por la misma y se separa de los criterios de aplicación de la regla de gasto europea. Como se ha indicado anteriormente, recientemente se han producido una serie de interpretaciones de la regla de gasto por parte del MINHAP[20] que han contribuido a flexibilizar su aplicación y en cierta forma desvirtuar la finalidad perseguida por esta regla fiscal. El MINHAP considera que incumplir la regla de gasto no obliga a corregir la desviación producida sino que permite consolidar el exceso de gasto sobre la tasa de referencia, partiendo de un gasto más elevado de cara al año siguiente. Este criterio resulta especialmente distorsionador en el caso de las operaciones no recurrentes ya que permite aumentar el gasto por el importe de estas operaciones cuando ese importe se corrige automáticamente al ejercicio siguiente, lo que duplica su efecto. Por el contrario, la normativa europea exige que en el caso de producirse desviaciones significativas sobre la tasa de referencia, se deberán corregir esas desviaciones en el plazo máximo de 5 meses, plazo que se reducirá a 3 meses si se considera que la situación es especialmente grave y requiere medidas urgentes[21].

[20] Actualización del manual para la comunicación por las CC.LL de sus planes económico-financieros (septiembre de 2015) e Informe sobre grado de cumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y de la regla de gasto de 2015 (abril de 2016)

[21] Reglamento (CE) N 1466/97del Consejo

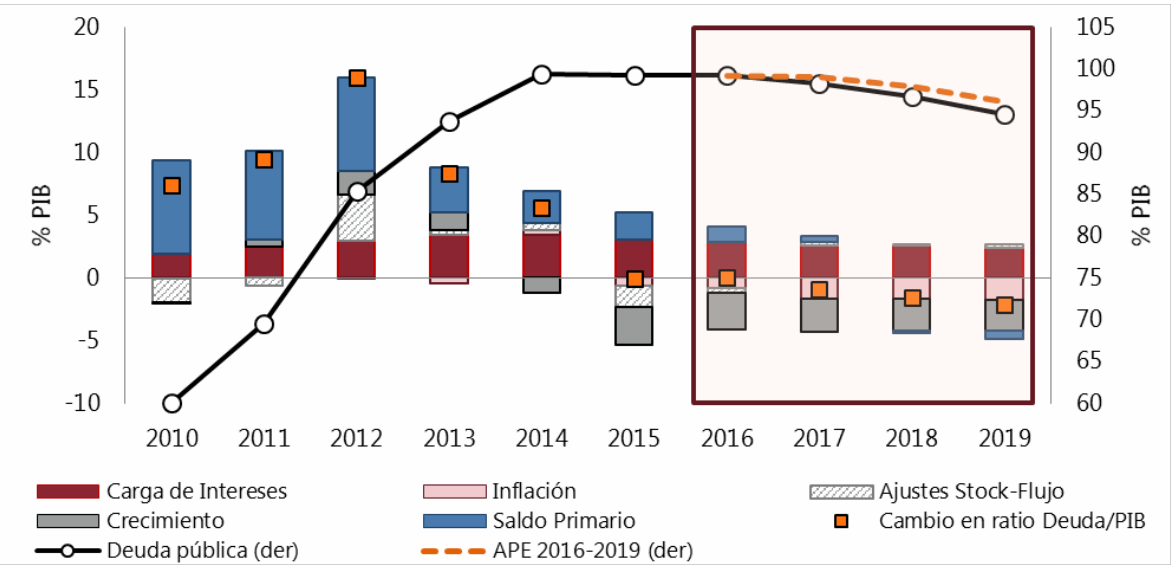
3. Objetivo de deuda pública

3.1. Evaluación del escenario de la APE

La APE 2016-2019 recoge una senda de deuda pública sobre PIB estable para los años 2016 y 2017 y descendente a partir de entonces, en línea con las proyecciones centrales de AIReF. Las previsiones incluidas en la APE 2016-2019 prevén la estabilización de la ratio deuda/PIB en torno al 99% durante 2016 y 2017. A partir de entonces se inicia una senda descendente, aunque todavía con correcciones muy tímidas, llegando al 96% del PIB en 2019. Esta evolución puede considerarse consistente con el escenario macroeconómico en la APE y, además, en línea con la prevista por AIReF en su escenario central.

Aunque descendente y con un perfil sostenible, la evolución de la deuda prevista en la APE no permite el cumplimiento de la DT 1ª de la LOEPSF. De acuerdo con esta disposición, en 2020, el nivel de deuda pública debería situarse en el 60% del PIB y, para ello, cuando la economía nacional alcanzara una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2% anual, la ratio de deuda pública debería reducirse anualmente, como mínimo, un 2% del PIB. Sin embargo, se prevé que la ratio de deuda sobre PIB registre una reducción acumulada durante todo el periodo de 3,2 puntos porcentuales del PIB, situándose el nivel de deuda en 2019 en el 96% del PIB. Esta senda no permite, por un lado, la consecución de dicho objetivo en el plazo fijado (2020) dada la distancia al objetivo del 60% (36 puntos de PIB todavía al cierre de 2019) y, por otro lado, el ritmo de ajuste es menor al exigido puesto que al preverse en la APE un crecimiento del PIB real del 2,5% en promedio para el período 2016-2019, la reducción debería haber sido como mínimo del 8% del PIB.

GRÁFICO 19: EVOLUCIÓN DE LA RATIO DEUDA SOBRE PIB EN EL PERIODO 2016 – 2019

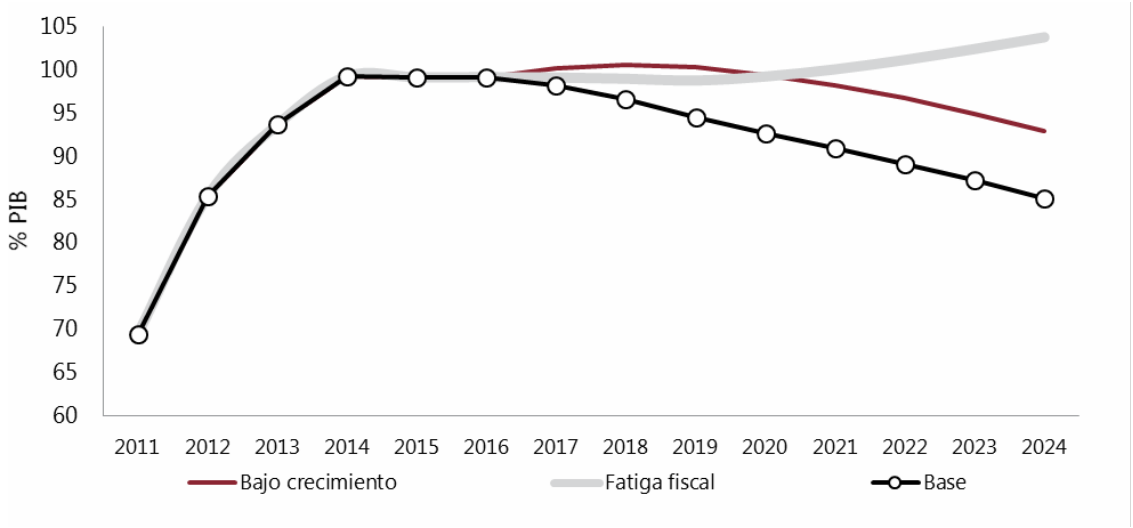


Fuente: APE 2016-2019 y AIReF

3.2. Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad realizado por AIReF pone de manifiesto la importancia tanto del mantenimiento de un cuadro de crecimiento nominal robusto en el medio plazo, como de la mejoría del saldo primario a través del cumplimento de las reglas fiscales que actualmente rigen en España y la Unión Europea. Tal y como recoge el gráfico 19, la proyección realizada por AIReF apunta a la mejora nominal de la economía (recuperación del PIB y de la inflación) y la corrección progresiva del saldo primario como principales determinantes de la evolución a la baja de la deuda. El levantamiento de estos supuestos tiene importantes implicaciones para la sostenibilidad de la deuda. En primer lugar, si se supone un desvío temporal durante 3 años en el crecimiento de la economía (1pp de menor crecimiento real y 0,5pp de menor inflación al proyectado en el escenario base, consistente con las proyecciones centrales de AIReF) puede observarse un repunte en el medio plazo de la deuda, retrasando el punto máximo hasta el final del período, aunque no supondría un cambio cualitativo en las consideraciones sobre sostenibilidad, ni alteraría el perfil descendente de la deuda. En segundo lugar, el escenario de "fatiga fiscal" representado en el gráfico 20 lleva implícito el mantenimiento del saldo primario como porcentaje del PIB a partir de su nivel previsto en 2019. En este escenario, el cambio en las consideraciones de sostenibilidad es cualitativo, puesto que se rompe el perfil descendente de la ratio de deuda/PIB. Dado el alto nivel de deuda pública, por lo tanto, es vital la existencia de reglas fiscales vinculantes que compensen la carga procedente del pago de intereses de deuda, y aún más en un hipotético entorno de bajas tasas de crecimiento nominal.

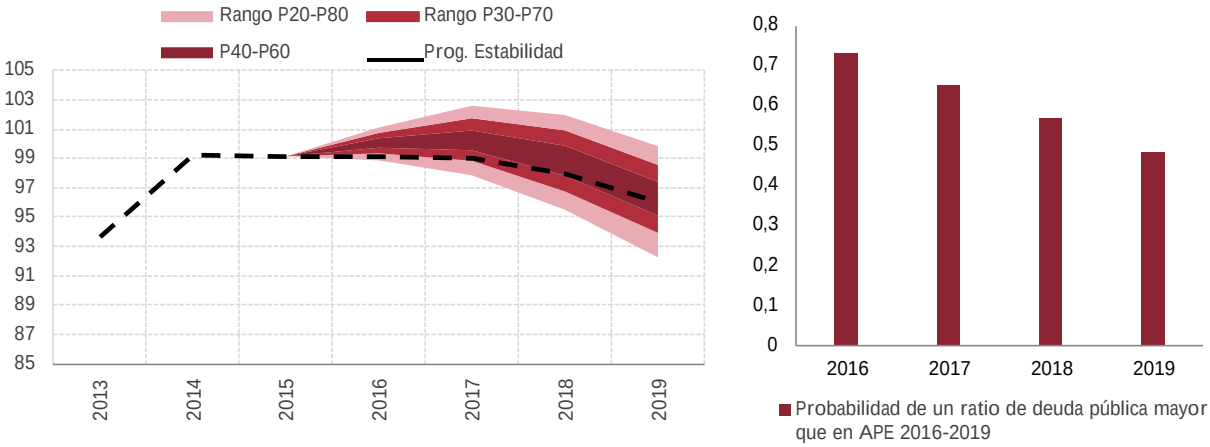
GRÁFICO 20: EVOLUCIÓN DE LA RATIO DEUDA SOBRE PIB EN EL PERIODO 2016 – 2019, ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD



Fuente: APE 2016-2019 y AIReF

En un marco de análisis estocástico, la senda de deuda que sustenta el escenario incluido en la APE se sitúa dentro de los intervalos probables estimados (o incluso prudentes hacia el final del período). La esencia determinista de los ejercicios de sensibilidad anteriormente descritos no capta apropiadamente la naturaleza de la incertidumbre que rodea a las previsiones sobre las condiciones futuras de la economía. Para completar el análisis, por tanto, se requiere un enfoque de modelización estocástica, que recoja una constelación de perturbaciones que afecten de manera conjunta al crecimiento nominal del PIB, a los intereses de la deuda y al saldo primario (valorando si la función de reacción fiscal está en línea con la experiencia histórica).[22] Según este análisis estocástico, la probabilidad de que la ratio deuda/PIB supere el nivel de la APE en el período 2016-2019 está por encima del 70 por ciento a principios del período pero conforme avanza el horizonte de predicción, esa probabilidad disminuye hasta el 50%, como puede verse en el gráfico 21.

GRÁFICO 21: PROYECCIONES DE DEUDA PDE Y ESCENARIO DEL PROYECTO DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD
% PIB Y PROBABILIDADES ASOCIADAS



Fuente: AIReF y MINHAP

[22] Los detalles del modelo pueden encontrarse en Cuerpo, C. (2014). "Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública Española". Serie de Documentos de Trabajo, DT/2014/2, AIReF.

4. Transparencia

El Programa de Estabilidad no incluye unas proyecciones presupuestarias que permitan identificar el grado de cumplimiento de los objetivos en un escenario inercial sin medidas y en un escenario alternativo en el que se incorporen las medidas previstas para cada uno de los subsectores. En aras de mejorar la transparencia y de facilitar que se pueda analizar debidamente que los compromisos y medidas previstas en la APE son suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, límite de deuda pública y regla de gasto, en el periodo cubierto por la APE, sería fundamental que se incluyesen:

- ✓ Unas proyecciones presupuestarias en un escenario inercial sin medidas tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de los subsectores.
- ✓ Unas proyecciones presupuestarias que incorporasen las medidas permitiendo, de esta forma, visualizar qué parte del ajuste de consolidación previsto se realizaría mediante la adopción de medidas.
- ✓ Unos objetivos de deuda pública distribuidos por subsectores.
- ✓ Información de detalle para el análisis de la regla de gasto para cada uno de los subsectores: gasto computable, así como las tasas de referencia para el cálculo de la regla de gasto para todos los años comprendidos en la actualización del Programa de Estabilidad.

La AIReF ha reiterado en anteriores informes la necesidad de incluir unas proyecciones presupuestarias, en términos de SEC 2010, de cada uno de los subsectores, y aumentar el nivel de detalle de determinadas rúbricas.

El Programa de Estabilidad incluye en su apartado de pasivos contingentes exclusivamente las garantías concedidas por las Administraciones Públicas en concepto de avales. Si bien es cierto que el epígrafe se denomina pasivos contingentes, sólo se incluye lo correspondiente a los avales. No se ofrece información de posibles responsabilidades que deban afrontar las Administraciones Públicas derivadas de sentencias, información relativa a asociaciones público privadas u otro tipo de riesgos que puedan afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas que podrían derivarse, por ejemplo, de préstamos morosos. En este sentido es importante resaltar que en los últimos años tanto la Administración Central como el subsector Comunidades Autónomas e incluso algunos Ayuntamientos, han visto aumentado su déficit significativamente como consecuencia de la ejecución de sentencias (la sentencia conocida como *"céntimo sanitario"* en 2014) o de reclasificaciones de contratos derivados de Asociaciones Públicas Privadas. Sería conveniente ampliar la información que se incluye de pasivos contingentes y no limitarla a los avales concedidos.

Es necesario continuar mejorando la transparencia de las cuentas públicas y el acceso por AIReF a información necesaria para garantizar el análisis del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. La APE señala que el MINHAP publica las respuestas a las recomendaciones de la AIReF al principio de

"cumplir o explicar" así como las peticiones de información de AIReF que se canalizan a través de la Central de Información (CI). También se señala en la APE que el 80% de las peticiones de información que ha realizado AIReF han sido contestadas con información que ha tenido que ser elaborada y el 20% con información publicada.

La AIReF no comparte la calificación del MINHAP a las peticiones de información realizadas. En el gráfico 22 se muestra la clasificación realizada por la AIReF a las respuestas recibidas de la CI, en el que se aprecia que en el 61% de los casos el MINHAP ha respondido a las peticiones de AIReF con información no ajustada a la solicitud o denegando la misma. Los motivos argumentados para estas denegaciones o respuestas no ajustadas a la petición, se recogen en el gráfico 23, siendo, según el MINHAP, en un 91% de los casos la falta de competencias de AIReF y/o el tratarse de información auxiliar o no disponible. Sin embargo, como se indica en el gráfico 24 el contenido de estas peticiones se corresponde con competencias de la AIReF en la evaluación de las tres reglas fiscales.

AIReF comenzará a publicar en su página web el estado en el que se encuentran las peticiones de información realizadas a la CI, así como la calificación que se realiza de las respuestas recibidas en función del contenido de las mismas y la adecuación a la solicitud realizada por AIReF.

GRÁFICO 22: CLASIFICACIÓN DE LA AIREF A LAS RESPUESTAS RECIBIDAS DE LA CENTRAL DE INFORMACIÓN

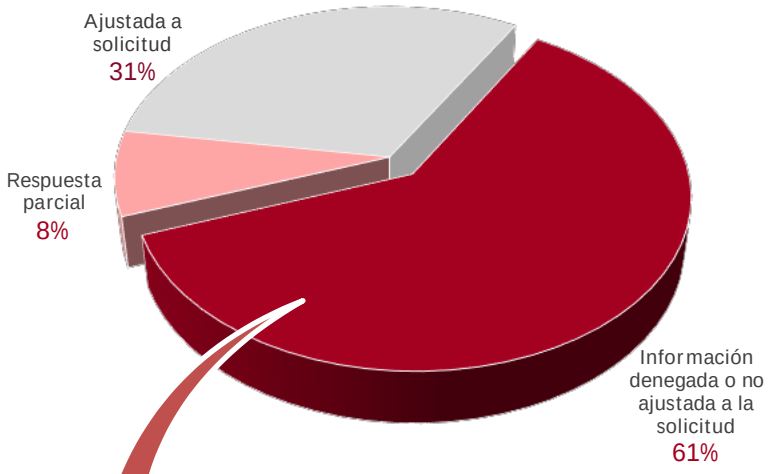
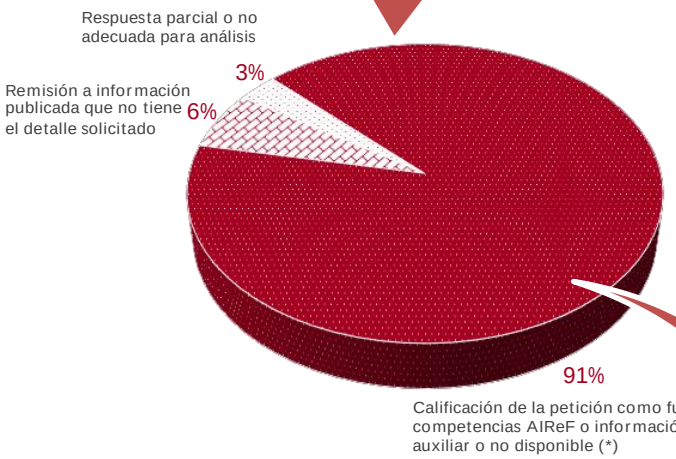


GRÁFICO 23: CALIFICACIÓN POR EL MINHAP DE LAS PETICIONES DENEGADAS O CON RESPUESTA NO AJUSTADA A SOLICITUD

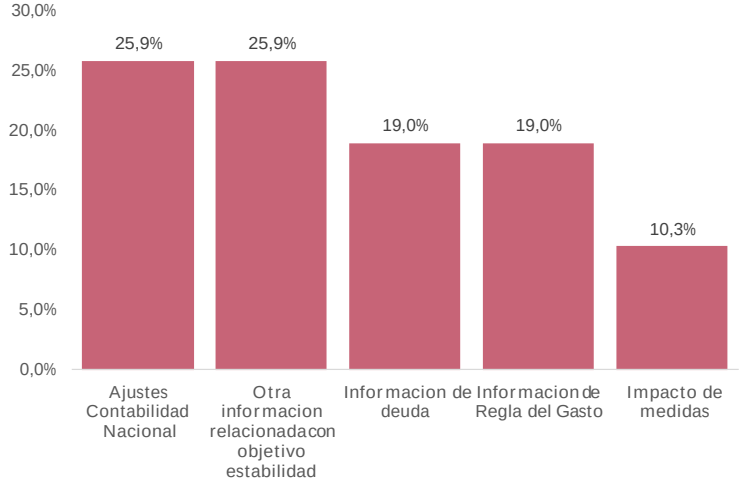


(*)

Las peticiones calificadas por el MINHAP como que exceden de las competencias de la AIReF, están fundamentadas en la elaboración de los distintos informes que ha de emitir esta institución de conformidad con lo dispuesto en su Ley Orgánica de creación y/o en su Estatuto Orgánico.

Las peticiones calificadas por el MINHAP como información auxiliar o no disponible, son datos que, con carácter general, comunican las distintas administraciones al MINHAP en cumplimiento de sus obligaciones de suministro de información, y por tanto, son información disponible y no auxiliar.

GRÁFICO 24: CONTENIDO DE LAS PETICIONES CALIFICADAS POR EL MINHAP COMO NO COMPETENCIA AIREF/INFORMACIÓN AUXILIAR O NO DISPONIBLE.



5. Recomendaciones

Objetivo de estabilidad:

El Programa de Estabilidad recoge una nueva senda de consolidación de las Administraciones Públicas en relación a los objetivos aprobados por la Comisión Europea el 21 de julio de 2013. La senda de déficit acordada para España fijaba unos objetivos de déficit de 2,8% para 2016, 1,4% para 2017 y 0,3% para 2018**.** La nueva senda de consolidación contempla un déficit de 3,6% para 2016, 2,9% para 2017, 2,2% para 2018 y 1,6% en 2019.

Para alcanzar el déficit público del 3,6% del PIB previsto en la APE en 2016 se han adoptado durante el pasado mes de abril una serie de medidas que consisten, fundamentalmente, en la aprobación de un Acuerdo de No Disponibilidad de créditos de la Administración Central por importe de 2.000 millones de euros y el anuncio de Acuerdos de No Disponibilidad en diversas Comunidades Autónomas por importe de 830 millones de euros, acompañados de inejecuciones en el presupuesto por 680 millones. No obstante, en el caso de CCAA, sólo pueden considerarse medidas de efecto adicional al contemplado en los presupuestos aprobados por importe de unos 300 millones de euros. La AIReF considera exigente pero factible la senda fijada para 2016 con un déficit del 3,6% del PIB, siempre y cuando se apliquen con el máximo rigor las medidas incorporadas en el mismo y se garantice que cada una de las Administraciones Públicas aplica de manera estricta las medidas automáticas de prevención previstas en la LOEPSF.

Adicionalmente, la reducción sostenida del déficit público en los próximos dos años requiere de la adopción de medidas con una vocación de permanencia que, a priori, no se garantizan con la adopción de un AND o previsiones de inejecución del gasto 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). En los Anexos de la APE en los que se detalla el impacto de las principales medidas sobre el déficit se ha consolidado el ajuste de gasto procedente de los AND e inejecuciones en ejercicios posteriores. Sin embargo no se han detallado medidas o actuaciones que garanticen la consolidación de este ajuste de gasto una vez terminada la vigencia del presupuesto 2016 sobre el que se aplican el AND o la inejecución. Para poder determinar la posibilidad de consolidación en ejercicios posteriores de este ajuste es imprescindible disponer de información de las partidas de gasto sobre las que se van a aplicar estas medidas en 2016.

En este sentido, la AIReF realizará un seguimiento de la instrumentación de los AND y previsiones de inejecución de los presupuestos que se incorporará en el Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas que ha de elaborar en el mes de julio.

Así mismo, la ***AIReF recomienda que***:

1. ***Se aprueben e instrumenten los AND anunciados en la APE en los términos previstos en la LOEPSF, de tal forma que estos Acuerdos:***
   - ✓ ***Detallen las medidas de reducción de gasto e identifiquen los créditos afectados.***
   - ✓ ***No puedan ser revocados durante el ejercicio en que se aprueban o hasta que se adopten las medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento de gasto registrado en cuentas auxiliares.***
   - ✓ ***Su ejecución se acompañe de un seguimiento estricto de las modificaciones presupuestarias y evolución de cuentas auxiliares, en particular la cuenta Acreedores por operaciones no presupuestarias (409/413).***
2. ***Se plasmen en AND las inejecuciones derivadas de los presupuestos autonómicos con el fin de dotarlos de las garantías de efectividad de aquellos.***
3. ***Se refuerce el carácter preventivo de la LOEPSF garantizando, cada una de las Administraciones Públicas la aplicación de las medidas automáticas de prevención previstas en la misma, que conllevan un exhaustivo seguimiento de los datos de ejecución y permiten realizar, en caso de ser necesario, los ajustes de gasto que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad.***
4. ***Se detallen las medidas adoptadas o que podrían adoptarse para garantizar la consolidación de este 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.***

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, aunque puedan incentivar un esfuerzo adicional en CCAA cuya previsión de cierre esté cercana a la nueva senda.

En este sentido ***la AIReF recomienda que:***

5. ***Se establezcan sendas de capacidad o necesidad de financiación claramente diferenciadas por Comunidades Autónomas. Un único objetivo más flexible 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, aunque para algunas puede ser asumible, para otras presenta riesgos para su materialización, tal y como se ha observado en ejercicios anteriores.

El Sistema de Seguridad Social presenta tensiones financieras a corto y medio plazo que hasta la fecha se han financiados con el Fondo de Reserva. La evolución prevista del déficit de este subsector hace previsible el agotamiento del Fondo de Reserva en los próximos ejercicios por lo que resulta conveniente, tal y como ha recomendado de forma reiterada AIReF en informes anteriores, anticiparse y analizar la situación financiera del sistema a medio plazo para adoptar las medidas necesarias. En este sentido, los PGE para 2016 incluyen una disposición adicional en la que se establece que el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las AAPP, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.[23] El informe remitido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en abril de 2016 a la Comisión del Pacto de Toledo sobre el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo puede ser el punto de partida del necesario debate. Este informe presenta las medidas que se han tomado en el período 2011-2015, analizando el cumplimiento de las diferentes recomendaciones recogidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de 2011.

La AIReF recomienda** nuevamente **que:

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

Regla de gasto:

Un esfuerzo de consolidación sostenido en el tiempo requiere de la correcta aplicación de la regla de gasto. 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

[23] Disposición Adicional octogésima quinta del PGE. Separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social

sostenido en el tiempo compatible con crecimientos moderados del consumo público que, no obstante, conllevaría una menor expansión de la actividad económica.

La AIReF recomienda que:

7. ***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 la planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento***

Deuda Pública:

La evolución de la deuda prevista en la APE no permite el cumplimiento de la DT 1ª de la LOEPSF. De acuerdo con esta disposición, en 2020, el nivel de deuda pública debería situarse en el 60% del PIB y, para ello, cuando la economía nacional alcanzara una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2% anual, la ratio de deuda pública debería reducirse anualmente, como mínimo, un 2% del PIB. Sin embargo, se prevé que la ratio de deuda sobre PIB registre una reducción acumulada durante todo el periodo de 3,2 puntos porcentuales del PIB, situándose el nivel de deuda en 2019 en el 96% del PIB. Esta senda no permite, por un lado, la consecución de dicho objetivo en el plazo fijado (2020) dada la distancia al objetivo del 60% (36 puntos de PIB todavía al cierre de 2019) y, por otro lado, el ritmo de ajuste es menor al exigido puesto que al preverse en la APE un crecimiento del PIB real del 2,5% en promedio para el período 2016-2019, la reducción debería haber sido como mínimo del 8% del PIB.

En este sentido ***la AIReF recomienda nuevamente que:***

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

Transparencia: Información necesaria para la evaluación de las reglas fiscales

En materia de transparencia se reiteran las recomendaciones realizadas en informes anteriores sobre la necesidad de que el Programa de Estabilidad y los Presupuestos de las distintas AAPP incluyan toda la información necesaria para evaluar la adecuación a los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y regla de gasto en términos de SEC 2010. Para evaluar adecuadamente el cumplimiento de las reglas fiscales así como la suficiencia de los compromisos adoptados por cada una de las Administraciones Públicas.

En materia de transparencia ***la AIReF recomienda que:***

9. ***El Programa de Estabilidad incluya:***

   - ✓ ***Unas proyecciones presupuestarias en un escenario inercial sin medidas tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de los subsectores.***
   - ✓ ***Unas proyecciones presupuestarias que incorporasen las medidas permitiendo, de esta forma, visualizar que parte del ajuste de consolidación previsto se realizaría mediante la adopción de medidas.***
   - ✓ ***Unos objetivos de deuda pública distribuidos por subsectores***
   - ✓ ***Información de detalle para el análisis de la regla de gasto para cada uno de los subsectores: gasto computable, así como las tasas de referencia para el cálculo de la regla de gasto para todos los años comprendidos en la actualización del Programa de Estabilidad.***
   - ✓ ***Mayor información sobre aquellos riesgos que, en caso de producirse, puedan afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda.***

Para poder realizar correctamente las funciones asignadas por la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera la AIReF requiere solicitar información económico financiera y presupuestaria a las distintas Administraciones Públicas Este intercambio de información se realiza, preferentemente, a través de la Central de Información dependiente del MINHAP. La APE señala que el que el 80% de las peticiones de información que ha realizado AIReF a la Central de Información han sido contestadas correctamente con información que ha tenido que ser elaborada y el 20% con información publicada. Sin embargo, AIReF considera que tan sólo el 30% de las peticiones se ha contestado correctamente, ya que, en numerosas ocasiones la información no ha sido facilitada por considerarse como *"información auxiliar"* o que *"excede de las competencias de AIReF"*. En aras de una mejora de la transparencia AIReF comenzará a publicar en su Página Web el estado en el que se encuentran las peticiones de información realizadas a la Central de Información, así como la calificación que se realiza de las respuestas recibidas en función del contenido de las mismas.

Es fundamental avanzar en la mejora del acceso a la información y facilitar a AIReF información que permita evaluar, en términos de SEC 2010, los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto. En base a lo anterior ***la AIReF recomienda que:***

10. ***Se realicen todas aquellas actuaciones de coordinación entre el MINHAP y AIReF dirigidas a garantizar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de las funciones asignadas a la AIReF por la LOEPSF y su ley orgánica de creación.***