Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

25 de abril de 2017

Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2017

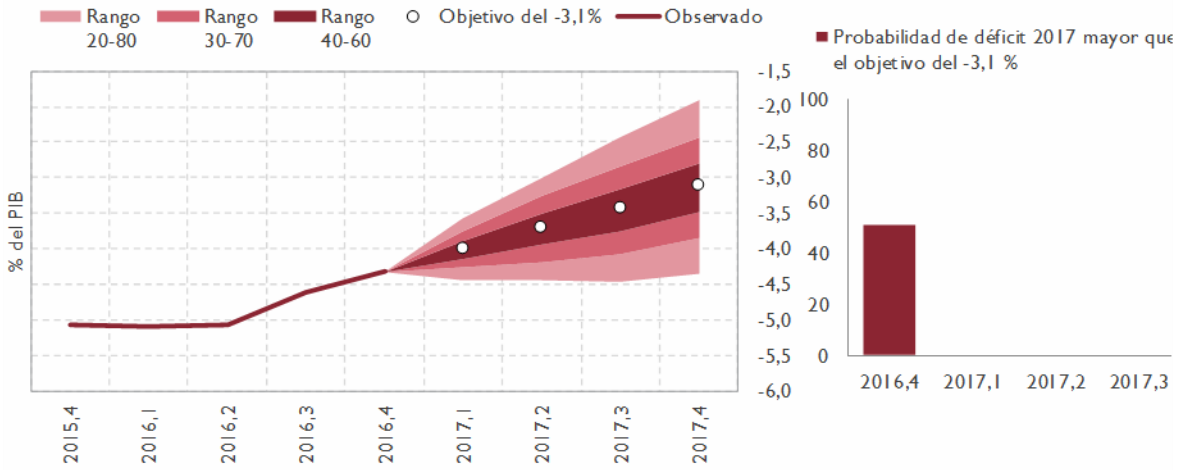
(Artículo 17.1 de la LOEPSF)

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.
Contacto AIReF:
C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599
Email: Info@airef.es.
Web: www.airef.es
Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Resumen ejecutivo

Una vez presentado el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) la AIReF emite su informe sobre la adecuación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del subsector de la Administración Central y de los Fondos de la Seguridad Social y realiza la primera valoración sobre la adecuación al objetivo de estabilidad presupuestaria del total de Administraciones Públicas. Como consecuencia del retraso en la presentación del Proyecto de PGE, la AIReF no se había pronunciado, hasta este momento, sobre la posibilidad de cumplir el objetivo de 2017 para el total de las Administraciones Públicas (AAPP) fijado en el -3,1% del PIB. Una vez valorada la información contenida en el Proyecto de PGE 2017 relativa a la Administración Central y a los Fondos de la Seguridad Social, y tras la emisión de informes de los presupuestos iniciales de los subsectores de Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas, la AIReF considera que es factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para el total de AAPP. El cumplimiento del objetivo será posible siempre y cuando la previsible consolidación del superávit que se producirá en el subsector de CCLL sea suficiente para compensar las desviaciones de la AC y los FSS. En el caso de las CCAA, la AIReF no observa riesgo de desviación fundamentalmente debido a que el incremento de los recursos del sistema de financiación permitirá realizar el ajuste de dos décimas de PIB necesario para alcanzar el objetivo fijado para 2017.

GRÁFICO A1. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



Administración Central

La evaluación del objetivo de estabilidad para 2017 ha estado condicionado por la falta de información en el Proyecto de PGE de los ajustes de contabilidad nacional, que permiten conciliar el saldo de los ingresos y gastos no financieros incluidos en el mismo con el objetivo de déficit definido en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010). La LOEPSF establece la obligación de que los presupuestos de las distintas administraciones públicas incluyan esta información, imprescindible para poder evaluar los presupuestos en términos de SEC 2010. Los ingresos y gastos no financieros del Estado en términos presupuestarios, sin ajustes de contabilidad nacional, determinan un déficit de -1,8% del PIB. A falta de determinar el posible superávit de los

Organismos de la AC, los ajustes de contabilidad nacional que harían compatible el saldo presupuestario del Estado con el objetivo del -1,1% del PIB son de entorno de 7 décimas del PIB, cifra muy superior a los previstos en los Proyectos de PGE de años anteriores. La falta de información de los ajustes de contabilidad nacional, además de conllevar un incumplimiento de la normativa comunitaria y de la LOEPSF, condiciona significativamente la posibilidad de emitir una opinión de la adecuación del Proyecto de PGE al objetivo de déficit fijado en el 1,1% del PIB.

A pesar de las limitaciones de información relativas a los ajustes de contabilidad nacional, la AIReF ha realizado su propia estimación del cumplimiento del objetivo de -1,1% del PIB determinando que se considera improbable que la AC lo cumpla. Pese a que el dinamismo previsto para 2017 en términos de crecimiento y de creación de empleo, junto con la recuperación esperada en precios y salarios, deberían tener un impacto positivo en materia de recaudación impositiva, este podría no ser suficiente para garantizar que se pueda realizar el ajuste de 1,7[1] puntos del PIB necesario para cumplir el objetivo. Nuevamente se evidencia incertidumbre en la recaudación de los impuestos directos. La recaudación por IRPF tendrá que demostrar una recuperación sostenida tras unos años influenciados por las numerosas reformas en el impuesto. Por otro lado, el Impuesto sobre Sociedades se verá afectado por las nuevas medidas incluidas en el Real Decreto-ley 3/2016, medidas que deberían desplegar todos sus efectos para alcanzar el objetivo previsto en el Proyecto de PGE. La recaudación de este impuesto estará también condicionada por las mayores devoluciones asociadas a los pagos fraccionados mínimos de 2016 que tendrán un impacto negativo en este ejercicio. Sin embargo, no se observa incertidumbre en la recaudación de los impuestos indirectos, considerándose factible el crecimiento del IVA previsto en el Proyecto, motivado por la mejoría del consumo privado y del mercado de la vivienda y por el efecto de las medidas normativas.

Los empleos no financieros mantendrán en 2017 una tendencia decreciente en porcentaje del PIB, consecuencia de la reducción de los gastos financieros de la deuda y un moderado crecimiento de algunas partidas de gastos, considerablemente inferior al crecimiento estimado por la AIReF del PIB nominal (en torno al 4,4%), que posibilitará que se realice una parte importante del ajuste para cumplir el objetivo por el lado del gasto. La Administración Central se verá beneficiada por la reducción de la transferencia que realiza al SEPE (0,2% del PIB) que compensará el incremento de la transferencia en la misma cuantía en términos de SEC 2010, que realiza a las Administraciones Territoriales. En sentido contrario deberá de atender incrementos de gastos como el de las clases pasivas o de la aportación al presupuesto de la Unión Europea.

El Proyecto de PGE no incluye información de pasivos contingentes ni de su posible efecto en 2017, por lo que la evolución de los empleos no financieros de la AC puede estar finalmente condicionada por el impacto que pudiese tener en 2017 algunos de los procedimientos de responsabilidad patrimonial pendientes, como podría ser la *"sentencia del céntimo sanitario"* o la derivada de las *"autopistas de peaje*". En caso de materializarse estos u otros riesgos vinculados al proceso de reestructuración bancaria, se dificultará aún más la posibilidad de cumplir el objetivo de estabilidad para 2017.

[1] Ajuste teniendo en cuenta las operaciones no recurrentes de 2016

Adicionalmente, y en materia de transparencia, el Proyecto de PGE 2017 debería de incluir información que permita realizar un correcto seguimiento del objetivo de deuda y de la regla de gasto para este subsector.

No se observa riesgo de incumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de deuda fijados para 2017, sin embargo en el análisis realizado por AIReF de la evolución de la deuda no se cumple la Disposición transitoria 1ª de la LOEPSF que determina que en 2020, el nivel de deuda pública de la AC y FSS se sitúe en el 44% del PIB, límite que según las estimaciones de AIReF no se alcanzará hasta el año 2035.

Fondos de la Seguridad Social

Las previsiones de la AIReF para 2017 muestran un déficit similar al cierre de 2016 (-1,6% del PIB) lo que evidencia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el -1,4% del PIB. Esta desviación respecto al objetivo se producirá, fundamentalmente por un crecimiento de los recursos totales cercano al 2,5%, inferior a las previsiones del Proyecto de PGE 2017 y al crecimiento del PIB nominal previsto por AIReF. A pesar del fuerte crecimiento de las cotizaciones, los recursos totales se verán afectados por las menores transferencias recibidas de la AC para equilibrar al SEPE. Las cotizaciones incluidas en los PGE crecerán, en términos de contabilidad nacional, a una tasa cercana al 6%, tasa superior a las previsiones de AIReF. Este crecimiento es consecuencia del aumento previsto en el número de afiliados, que se podría situar por encima del 3%, el incremento de los topes máximos y mínimos de cotización, por la menor reducción de las cotizaciones de desocupados y por el mayor tipo de cotización por desempleo que presentan los contratos de duración determinada frente al resto. Por lo que se refiere a los empleos no financieros estos mantendrán en 2017 un crecimiento moderado, en línea con lo previsto en el Proyecto de PGE. Las pensiones presentarán previsiblemente un ritmo de crecimiento próximo al 3% incluyendo una revalorización del 0,25%, mientras que los gastos en prestaciones por desempleo continuarán reduciéndose y con mayor intensidad en prestaciones no contributivas. Este crecimiento moderado del gasto conjuntamente con el crecimiento del PIB permite mantener la tendencia decreciente en porcentaje del PIB.

Ante esta situación, la AIReF considera imprescindible que la Administración Central garantice el cumplimiento del principio de transparencia previsto en la LOEPSF y que aplique con rigor las distintas disposiciones de esta norma que garantizan la disciplina presupuestaria. Además es necesario que tanto en el caso de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social se refuercen los mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestaria al objeto de anticipar posibles riesgos de incumplimiento del objetivo. En este sentido, este informe contiene entre otras las siguientes recomendaciones

1. Que se cumplan las directrices fijadas en la LOEPSF en materia de transparencia y se incluyan en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017 los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.
2. Se articule un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAFP que permita determinar si la evolución de los empleos no

financieros y el efecto de las medidas recaudatorias aprobadas son suficiente para cumplir el objetivo.

3. Se analice la necesidad de revisar la LOEPSF para establecer medidas automáticas de corrección aplicables a la Administración Central en caso de incumplimiento de las obligaciones de la Ley.
4. Se continúen las actuaciones iniciadas y 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.
5. Se usen los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la LOEPSF.
6. Que se incluya información en los Presupuestos Generales del Estado necesaria para la evaluación de la regla de gasto.

Índice

1. Introducción 7
2. Objeto y alcance 7
3. Objetivo de estabilidad presupuestaria 8
   3.1. Entorno macroeconómico 11
   3.2. Administración Central 14
   3.3. Fondos de la Seguridad Social 27
4. Deuda Pública 34
5. Regla de gasto de la Administración Central 36
6. Recomendaciones 38
   6.1. Estabilidad presupuestaria 38
   6.2. Deuda pública 40
   6.3. Regla de gasto 40
   6.4. Transparencia 41

1. Introducción

El Consejo de Ministros aprobó, el pasado 31 de marzo el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017, que se presentó en las Cortes Generales el 4 de abril. Este retraso de seis meses respecto al calendario habitual de presentación y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) está vinculado al proceso de formación de Gobierno. La actual legislatura dio comienzo el 19 de julio de 2016, cuando se constituyeron las Cámaras legislativas, pero la formación de Gobierno no se produjo hasta el 3 de noviembre de 2016. Esta situación provocó que se prorrogasen los Presupuestos de 2016 para la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social y que la tramitación de los PGE 2017 se retrasase.

En coherencia con el retraso en la tramitación del Proyecto de PGE para 2017, la AIReF pospuso la emisión del informe sobre los Proyectos y líneas fundamentales y Presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para los subsectores de la Administración Central (AC) y los Fondos de la Seguridad Social (FSS). La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece en su artículo 17 que, antes del 15 de octubre, la AIReF emitirá un Informe sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP). La existencia de un Gobierno central en funciones hasta finales del mes de octubre de 2016 y la celebración de elecciones regionales en Galicia y el País Vasco, ha afectado al proceso de elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de las distintas Administraciones y consecuentemente a la emisión de los informes de AIReF sobre el ciclo presupuestario. Así, el informe sobre líneas fundamentales y proyectos de presupuestos se ha fragmentado emitiéndose exclusivamente para aquellas administraciones que habían presentado líneas o proyectos de presupuestos CCAA[2] y CCLL[3]. En el caso de la Administración Central y la Seguridad Social, la AIReF ha considerado coherente retrasar el informe hasta la presentación del Proyecto de PGE 2017.

2. Objeto y alcance

El objeto de este informe es la valoración del proyecto de PGE 2017 desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF: objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. El retraso de la tramitación del Proyecto de PGE 2017 justifica la emisión del presente informe referido únicamente a la AC y a los FSS.

El alcance del informe se ha visto condicionado por la falta de información relativa a:

[2] El 14 de febrero de 2017 se publicó el informe Sobre líneas fundamentales y proyectos de CCAA
[3] El 7 de diciembre de 2016 se publicó el Informe Sobre Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las CCLL

1. **Información que permita la conciliación del Proyecto de PGE con el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional.** El Proyecto de PGE 2017, a diferencia de los Presupuestos de ejercicios anteriores, no incluye información de los ajustes de contabilidad nacional y por tanto del saldo a efectos de SEC 2010 de la AC. Esta falta de información es contraria a lo establecido en la normativa comunitaria y al artículo 27 de la LOEPSF y ha supuesto una importante limitación al alcance en la evaluación de la adecuación del Proyecto de Presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria. El importe de los ajustes de contabilidad nacional que haría compatible el saldo de los ingresos y gastos no financieros del Estado con el objetivo del -1,1% del PIB, a falta del posible superávit de los Organismos, ascendería a 0,7% del PIB.
2. **Presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la AC y los FSS.** El objeto del informe es determinar la existencia de un posible riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto que se determinan en términos SEC 2010. La falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional condiciona de forma significativa el análisis de las previsiones de cierre de la AIReF y las posibles desviaciones presupuestarias al no poder contrastarlas con cifras oficiales a nivel de rúbricas de recursos y empleos.
   Esta circunstancia ha conllevado que determinadas partidas se hayan considerado en términos presupuestarios, incorporándose, con información de ejercicios anteriores disponible, la estimación de los posibles ajustes de contabilidad nacional.
   La falta de información presupuestaria en términos de contabilidad es total en el caso de la AC, mientras que para el subsector de FSS el Presupuesto de Seguridad Social sí que se presenta en rúbricas de contabilidad nacional, aunque esta presentación se refiere, exclusivamente, al Presupuesto del Sistema de Seguridad Social y no incorpora el Servicio Público de Empleo Estatal, ni el Fondo de Garantía Salarial, así como tampoco los ajustes de contabilidad nacional.
3. **El Proyecto de PGE 2017 no incluye información relativa a la adecuación a la regla de gasto ni tampoco del objetivo de deuda por subsectores.** El Proyecto de PGE 2017 no realiza ninguna mención a la regla de gasto para la Administración Central. No se dispone de información de los componentes de la regla de gasto en presupuesto inicial ni tampoco del cierre de 2016. Adicionalmente, en el Proyecto de PGE tan sólo se hace referencia al objetivo de deuda pública del total de AAPP pero no se realiza ninguna mención al cumplimiento del objetivo de deuda de la AC.

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria para el total de las Administraciones Públicas, fijado en el -3,1% del PIB para 2017, requiere realizar un ajuste de 1,4 puntos del PIB respecto al cierre de 2016. Como consecuencia del retraso en la presentación de los PGE, la AIReF no se había pronunciado, hasta este momento, sobre el objetivo de 2017 para el total de las AAPP fijado en el -3,1% del PIB. El déficit de las Administraciones Públicas en 2016 alcanzó el -4,5% del PIB (Ver Cuadro 1 y Cuadro 2).

Cumplir el objetivo de 2017 supone realizar un ajuste de consolidación de 1,4 puntos del PIB descontadas las operaciones no recurrentes con relación al cierre de 2016, siendo la AC el subsector que tiene que realizar el mayor ajuste.

CUADRO 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2017

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Objetivo 2016	Cierre 2016	Cierre 2016 sin medidas no recurrentes	Objetivo 2017
Administración Central	-2,2	-2,7	-2,8	-1,1
Seguridad Social	-1,7	-1,6	-1,6	-1,4
Comunidades Autónomas	-0,7	-0,8	-0,7	-0,6
Entidades Locales	0,0	0,6	0,6	0,0
Total AAPP	-4,6	-4,5	-4,5	-3,1

CUADRO 2. OPERACIONES NO RECURRENTES POR SUBSECTORES

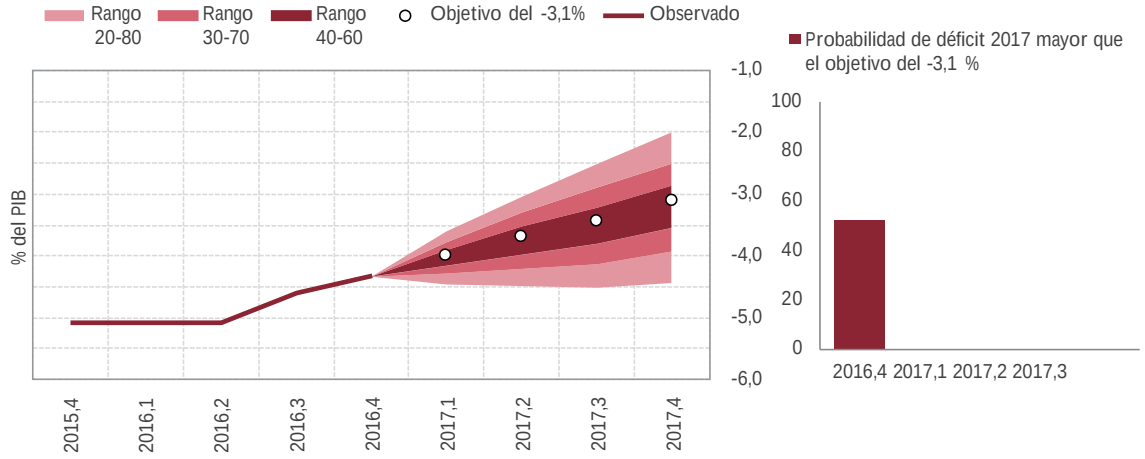
Operaciones no recurrentes	2016
Saldo nominal	-4,5
Ayuda financiera (AC)	-0,2
Pagos fraccionados (AC)	0,3
Elementos no recurrentes AATT	-0,1
Saldo ajustado no recurrentes	-4,5

La AIReF considera que podría ser factible el cumplimiento del objetivo del -3,1% del PIB siempre y cuando la previsible desviación de la AC y en menor medida de los FSS pueda ser compensada con el margen positivo de las Corporaciones Locales. Según las estimaciones de AIReF el principal riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2017 se centra en la AC que debe realizar un ajuste de 1,7 puntos del PIB para cumplir el objetivo. Por su parte los FSS, tendrán que realizar un ajuste menor, de alrededor de 2 décimas del PIB, existiendo problemas de carácter estructural que condicionarán la reducción del déficit. Sin embargo, el previsible cumplimiento del subsector de Comunidades Autónomas y la consolidación del superávit que alcanzará el de CCLL podría ser suficiente para compensar las desviaciones de la AC y los FSS. Las estimaciones de la AIReF determinan la posibilidad de consolidar el superávit de las CCLL alcanzado en 2016 debido fundamentalmente a que los ingresos no financieros de este subsector presentan un carácter estable y que los empleos no financieros mantienen su tendencia de decrecimiento, como consecuencia de la aplicación de la regla de gasto que conlleva un crecimiento inferior a la previsión del crecimiento del PIB nominal previsto por la AIReF (en torno al 4,4%). El cumplimiento del subsector de CCAA se basa en el crecimiento de los recursos no financieros, producido fundamentalmente por el incremento de los recursos del sistema de financiación (más de 5.000 millones), y la previsible estabilidad de los empleos no financieros en porcentaje del PIB. En los siguientes apartados de este informe se detallan los principales riesgos de desviación de la AC y los FSS.

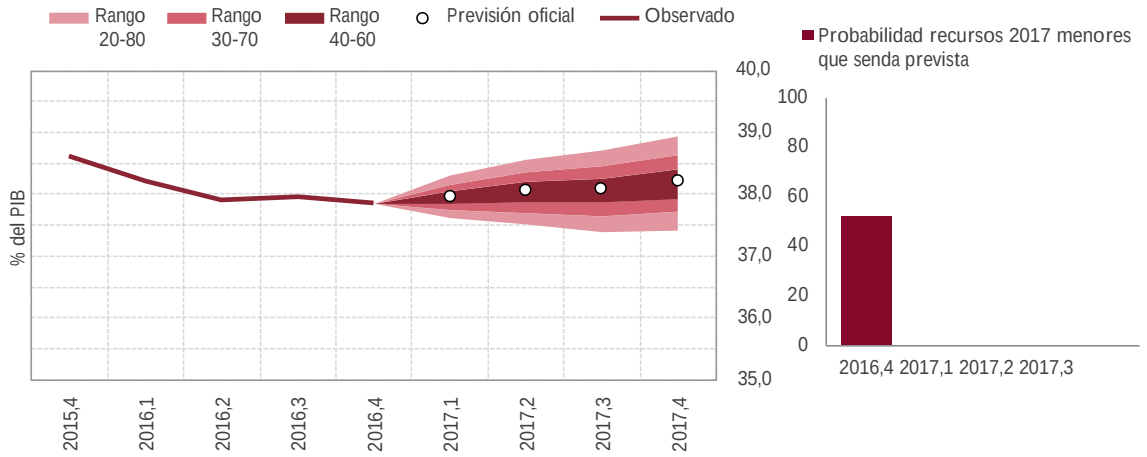
El crecimiento de los ingresos tributarios, la disminución de la carga financiera de la deuda pública y una política conservadora del gasto permitirán realizar parte del ajuste pero podrían no ser suficientes para garantizar el cumplimiento del objetivo. La mejora de la coyuntura económica y la adopción de medidas tributarias, conjuntamente con una reducción de los empleos no financieros derivados de una política conservadora del gasto público y del cumplimiento de la regla de gasto por todos los subsectores, permitirán realizar una parte del ajuste. No obstante, la previsible desviación en la AC, que se materializará con mayor impacto en el caso de que las medidas tributarias adoptadas no desplieguen todos sus efectos, dificultaría la posibilidad de conseguir el objetivo para el total de las AAPP, que se sitúa, tal y como se observa en el Gráfico 1, dentro de las bandas de confianza calculadas por la AIREF. Las previsiones de AIReF suponen que las medidas tributarias adoptadas por la AC alcancen el impacto previsto y no se produzcan desviaciones en los empleos no financieros de carácter significativo.

La comparativa entre los empleos y recursos previstos en la Actualización del Plan presupuestario 2017 para el total de AAPP no es homogénea ni directamente comparable con los presupuestos presentados por los distintos subsectores. Para el total de las AAPP se ha tomado como senda oficial el total de empleos y recursos previstos en la Actualización del Plan Presupuestario 2017 enviado a la Comisión Europea en diciembre de 2016.

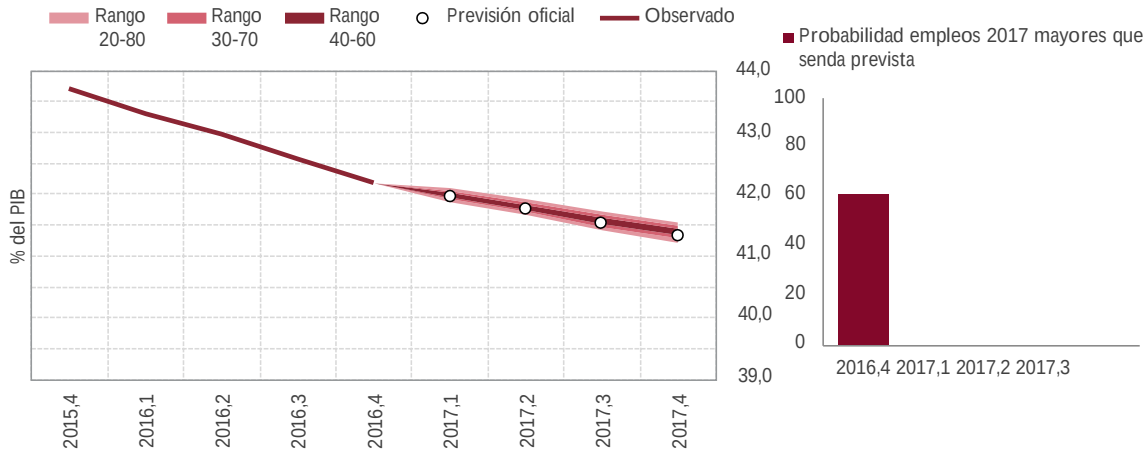
GRÁFICO 1. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



RECURSOS TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



EMPLEOS TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



En los siguientes apartados se realiza un análisis del entorno macroeconómico y de los elementos que condicionan el cumplimiento del objetivo de Estabilidad para la AC y los FSS.

3.1. Entorno macroeconómico

El ritmo de avance de la economía española mantuvo su empuje en 2016 y se está consolidando en el inicio de 2017. El año 2016 cerró con cifras de crecimiento por encima del 3% por segundo año consecutivo, alcanzando un nivel de PIB cercano al máximo histórico de 2008. El crecimiento real de 3,2% en 2016 se sustentó en la aportación positiva tanto de la demanda interna (2,78 puntos porcentuales) como de la demanda externa (0,45 puntos porcentuales), hecho inédito desde comienzos del último ciclo económico en el año 2000.

Los buenos datos presentados por los indicadores coyunturales en lo que va de año apuntan al mantenimiento de un ritmo de crecimiento robusto. La información coyuntural más reciente, recogida en la previsión del modelo MIPred en tiempo real para el crecimiento del primer trimestre de 2017, apunta a un crecimiento intertrimestral en torno

a un valor de 0,8% (ver Gráfico 2).[4] El efecto arrastre procedente de los buenos datos del segundo semestre de 2016 e inicios de 2017 podría ser lo suficientemente intenso como para apuntalar un crecimiento del PIB en 2017 en el entorno del 3% en términos reales. Asimismo, el grado de incertidumbre exterior parece contenido aunque podría repuntar, impulsado por el incierto resultado de las negociaciones británicas en relación al Brexit y por las próximas elecciones en varios Estados Miembros de la Unión Europea de gran relevancia económica. Igualmente, la forma en que se concreten las políticas económicas de la nueva administración estadounidense agrega algunos riesgos relacionados con una política monetaria más estricta por parte de la Reserva Federal y políticas proteccionistas que perjudicarían la economía global y europea, si se llegasen a promulgar.

Las expectativas del consenso respecto a la evolución del PIB y de los precios para 2017 se ha revisado al alza en los últimos meses (ver Gráfico 2, Panel I).[5] Las previsiones para el PIB y el empleo de los principales analistas (representadas a través del Consenso del Panel de Previsiones de FUNCAS) han sufrido revisiones al alza, acercándose a las previsiones centrales de AIReF (aunque todavía en la parte inferior del intervalo en el caso del PIB), como puede observarse en el Panel I del Gráfico 2. En cuanto a las aportaciones al crecimiento, el empuje sigue determinado por la demanda interna, mientras que la externa mantendría una pequeña contribución positiva aunque de mayor magnitud a la prevista seis meses atrás (ver Gráfico 2, Panel II). Dentro de la primera, el consumo privado mantiene su fortaleza relativa basada en la intensa creación de empleo y en la mejora de la posición financiera de los hogares debido a los bajos tipos de interés y la progresiva reducción de su deuda. Estos mismos determinantes también ayudarían a la recuperación de la inversión residencial, aunque ésta se está dando de forma contenida, habiéndose reducido su crecimiento esperado en el último semestre. Lo mismo ocurre por parte de la inversión en equipo que, aunque mantendrá el resto del ejercicio su tono expansivo, apoyada en unos costes de financiación reducidos, también ha visto su crecimiento revisado a la baja. Por último, el consumo público se ve levemente revisado al alza por los principales panelistas, lo que parece reflejar una suave transmisión de la buena marcha de la economía en la aportación de las administraciones públicas en el PIB. Por último, los precios han sido revisados notablemente al alza. Las previsiones de inflación observadas en el último trimestre del año pasado han supuesto constantes sorpresas positivas, influida principalmente por la evolución en la previsión del componente energético. La evolución de la remuneración por asalariado se encuentra en un entorno de crecimiento moderado de los costes laborales.

En este contexto, la AIReF ha avalado, sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas, las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno que da soporte al Proyecto de PGE 2017.[6] La AIReF considera que el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña al Proyecto de los PGE 2017 es

[4] El modelo MIPred sintetiza la información coyuntural más representativa y reciente de la economía española (incluyendo también indicadores opináticos, considerados como adelantados). Para más detalles sobre el modelo, ver Cuevas, A., Pérez-Quirós, G. y Quilis, E. (2015). "Modelo integrado de predicción a corto plazo de la economía española (modelo MIPred)," Documento de trabajo 4/2015, AIReF.

[5] Se compara el panel de previsiones de FUNCAS de septiembre de 2016 con el de marzo de 2017.

[6] Ver el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de PGE 2017 (Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2017).

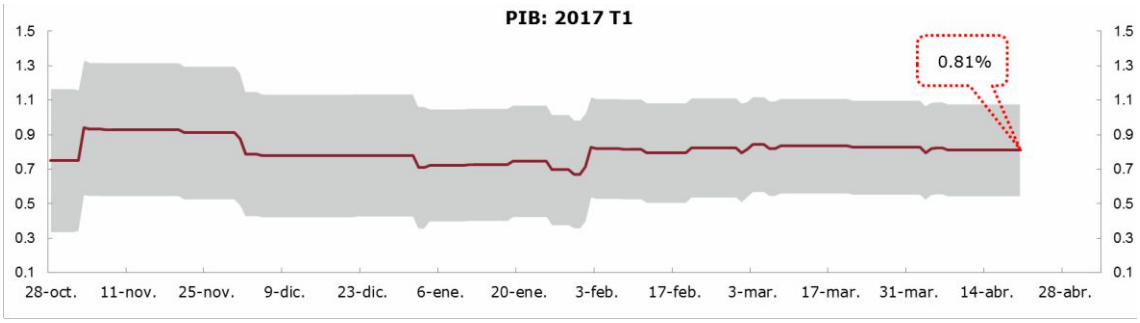
prudente en su conjunto. Las hipótesis relativas al crecimiento de los principales socios, la evolución de los precios del crudo, el coste de financiación de la deuda y el tipo de cambio se consideraron prudentes al materializar, en parte, los riesgos asociados a una evolución más desfavorable de estos factores a la derivada de las previsiones más recientes de Organismos Internacionales y la valoración de los mercados. A nivel agregado se considera que existen riesgos al alza en la previsión oficial de crecimiento de PIB para 2017 (2,5%), situada en la parte inferior del intervalo de las previsiones AIReF y sesgada a la baja igualmente respecto a las últimas revisiones de los expertos.

La composición del crecimiento del cuadro macro del Gobierno se considera verosímil, con la Demanda Interna como motor de la economía, junto con una contribución positiva del Sector Exterior. Tal y como puede observarse en el Gráfico 2, entre los componentes de la Demanda Interna, el Consumo privado previsto por el Gobierno mantiene un ritmo de crecimiento elevado (por encima del 3%), en línea con una intensa recuperación del Empleo y el mantenimiento de unas condiciones monetarias favorables. A su vez, la evolución presentada para el Consumo público se considera plausible, aunque existen riesgos al alza. En cuanto a la formación de capital, la Inversión en construcción se sitúa en tasas de crecimiento sesgadas a la baja, tanto en comparación con el consenso como en relación a los modelos de AIReF. La contribución del Sector Exterior también se considera verosímil, consolidándose en terreno positivo, en línea con las previsiones internas de AIReF.

El dinamismo previsto para 2017 en términos de crecimiento y de creación de empleo, junto con la recuperación esperada en precios y salarios debería tener un impacto positivo en materia de recaudación impositiva. En términos de IRPF y de ingresos por cotizaciones, una evolución positiva de los salarios apuntalaría el crecimiento de las bases, reforzado en el caso del IRPF por el efecto arrastre (fiscal drag) debido a la progresividad del impuesto. La mejora previsible en las rentas empresariales también contribuiría positivamente a la recaudación del IS. En cuanto a la imposición indirecta, es de esperar que un mayor gasto nominal de los hogares se traslade a la recaudación del IVA y que la recuperación del mercado de la vivienda contribuya positivamente a la recaudación por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

La evaluación de las previsiones de ingresos incluidas en el proyecto de PGE se realiza en consonancia con la mejora de las bases procedente del entorno macroeconómico, teniendo en cuenta igualmente la incertidumbre persistente respecto a los efectos de las distintas medidas tomadas en los últimos dos años y aquellas con impacto en 2017.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DEL PIB DE 2017T1 EN TIEMPO REAL (TASA INTERTRIMESTRAL EN %)

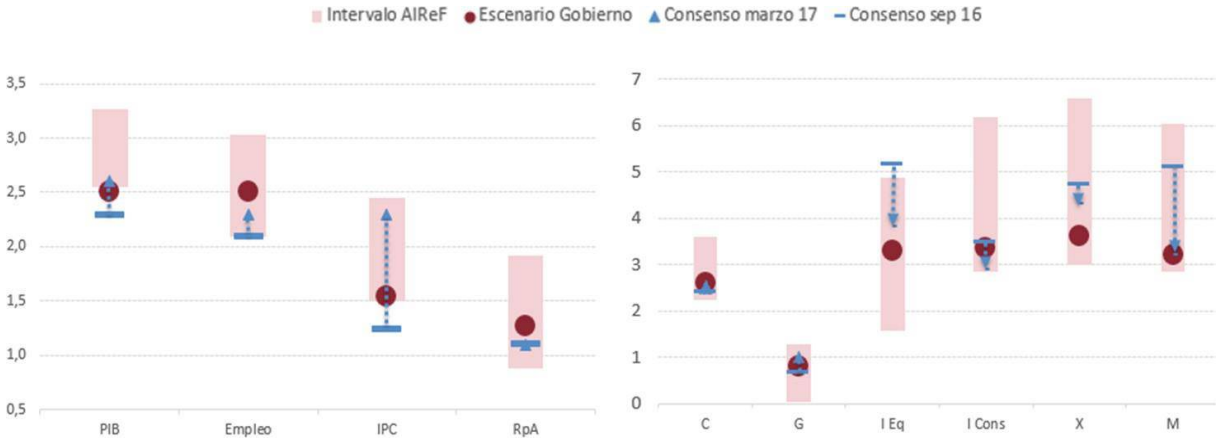


Fuente: AIReF

GRÁFICO 3. ESCENARIO MACROECONÓMICO PARA 2017
PREDICCIONES DEL CONSENSO DEL PANEL DE FUNCAS, GOBIERNO E INTERVALOS AIREF
(% CRECIMIENTO ANUAL)

PANEL 1. PIB, EMPLEO Y PRECIOS

PANEL II. COMPONENTES DE DEMANDA



Fuente: Gobierno, AIReF y FUNCAS. Intervalos al 30%-70%

3.2. Administración Central

El Proyecto de PGE 2017 no incluye información que permita conciliar el saldo presupuestario con el objetivo en contabilidad nacional. La normativa comunitaria establece la obligación de que los presupuestos incluyan información que permita conciliar los datos presupuestarios con el saldo en términos de SEC 2010. En la misma línea, la LOEPSF en su artículo 27 establece que los presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En años anteriores esta información se presentaba en el Informe Económico Financiero de la serie amarilla de los Presupuestos Generales del Estado.

La ausencia de información que permita conciliar el saldo presupuestario con el objetivo en contabilidad nacional impide conocer si el Proyecto de PGE 2017 se presenta cumpliendo el objetivo fijado de -1,1% del PIB. En la información incluida en el Proyecto de PGE 2017 tan sólo se hace referencia al objetivo del -3,1% del PIB del total de AAPP, pero no se incluye ninguna mención al objetivo de la Administración Central. Esta falta de información dificulta la posibilidad de analizar el cumplimiento de los objetivos en términos de SEC 2010. En el Cuadro 3 se recoge la conciliación del saldo presupuestario del Estado con el de contabilidad nacional incluida en los Proyectos de PGE 2013 a 2016. Asimismo y partiendo de los ingresos y gastos no financieros previstos en el Proyecto de PGE 2017 se estima el ajuste de contabilidad nacional que sería compatible con el cumplimiento del objetivo del -1,1% del PIB, a falta de incorporar el posible superávit de los Organismos. Tal y como se observa en el citado Cuadro 3 los ajustes de contabilidad nacional que harían compatible el saldo presupuestario con el objetivo en términos de contabilidad nacional son muy superiores a los previstos en los Proyectos de PGE de años anteriores. Esta diferencia podría explicarse, en parte, a que en este ejercicio ya apenas tiene incidencia el negativo ajuste derivado los aplazamientos de las liquidaciones de CCAA y CCLL (0,4% del PIB). No se dispone de información que permita verificar que operaciones se corresponden con los ajustes de CN que permiten garantizar el cumplimiento del objetivo.

CUADRO 3. EQUIVALENCIA ENTRE EL SALDO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y EL SALDO DE CONTABILIDAD NACIONAL EN % PIB 2013/2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos no financieros	11,7	12,2	12,2	11,8	11,5
Gastos no financieros	15,3	15,7	14,8	13,8	13,3
Superavit (+) o déficit (-)no financiero del Presupuesto	-3,6	-3,5	-2,6	-2,0	-1,8
Ajustes Contabilidad Nacional	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,7
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación	-3,8	-3,7	-2,9	-2,2	-1,1

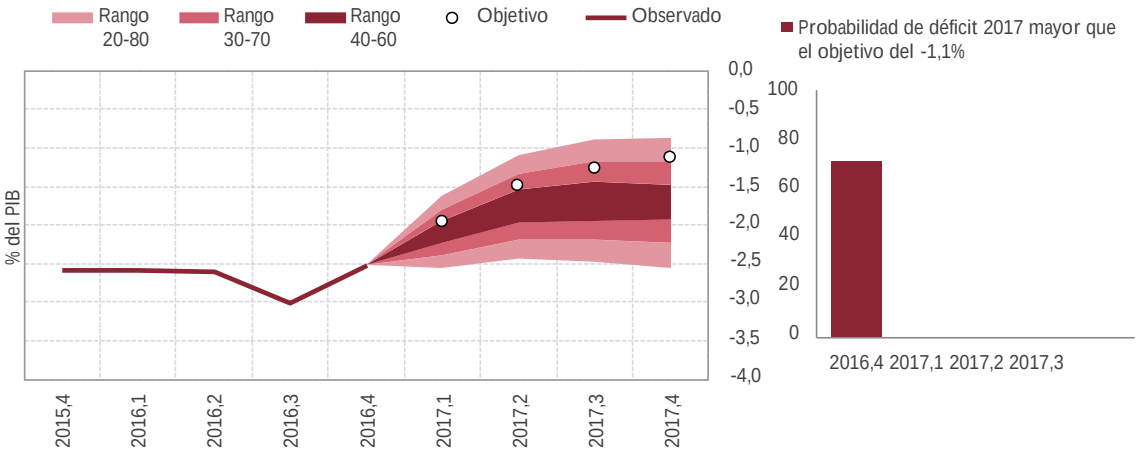
El Proyecto de PGE no incluye la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos de la AC .Adicionalmente a la ausencia de información de los ajustes de contabilidad nacional, el Proyecto de PGE tampoco se incluye información de aquellos Organismos de la AC que no tienen naturaleza de entidad pública, como por ejemplo el Fondo de Garantía de Depósitos pero que se clasifican de acuerdo con el SEC 2010, en el subsector de la AC

Para cumplir el objetivo de 2017 de -1,1% del PIB la AC debe de realizar un ajuste de 1,7 puntos del PIB. La desviación producida en el cierre de 2016, consecuencia fundamentalmente de la evolución de los ingresos tributarios, supone que, para cumplir el objetivo de 2017, sea necesario realizar un ajuste de un 1,7 puntos del PIB descontadas las operaciones no recurrentes (fundamentalmente las ayudas financieras y los mayores ingresos del pago incrementado del impuesto de sociedades) (ver Cuadro 2).

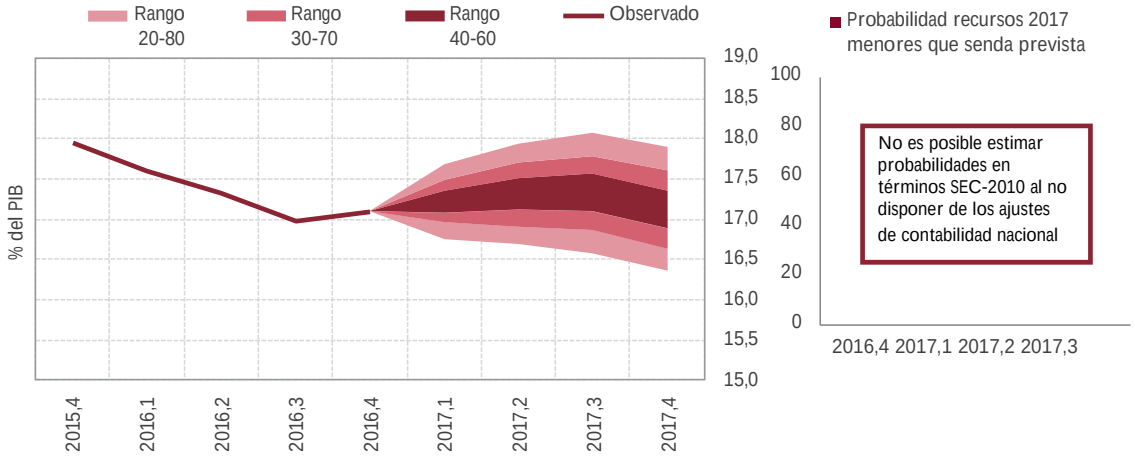
Con la información disponible AIReF considera de difícil consecución el cumplimiento del objetivo para 2017 de -1,1% del PIB, fundamentalmente por las incertidumbres existentes en la recaudación de los impuestos directos y por un ajuste de los empleos que pueda resultar insuficiente para garantizar el

cumplimiento. A pesar de las limitaciones de información existentes en términos de contabilidad nacional, AIReF ha realizado una estimación de la probabilidad de cumplimiento del objetivo en términos de SEC-2010, observándose riesgo de incumplimiento. Tal y como se describe en el siguiente apartado, las principales incertidumbres están asociadas a la recaudación en 2017 de los impuestos directos, que podrían verse agravadas en el caso de que las medidas tributarias adoptadas no desplegasen todos sus efectos. Asimismo podrían existir ciertas tensiones por el lado de los empleos no financieros derivadas de la consolidación real de las medidas adoptadas en 2016, que han hecho necesario reprogramar actuaciones de gasto inicialmente previstas para 2016 y trasladarlas a 2017 y siguientes, pudiendo generar cierta tensión a la capacidad de afrontar nuevos compromisos este año. Tal y como se observa en el Gráfico 4 el cumplimiento del objetivo para la AC es improbable, centrándose el riesgo en las posibles desviaciones en los ingresos y en que la tendencia decreciente de los empleos no financieros no sea suficiente para garantizar el ajuste.

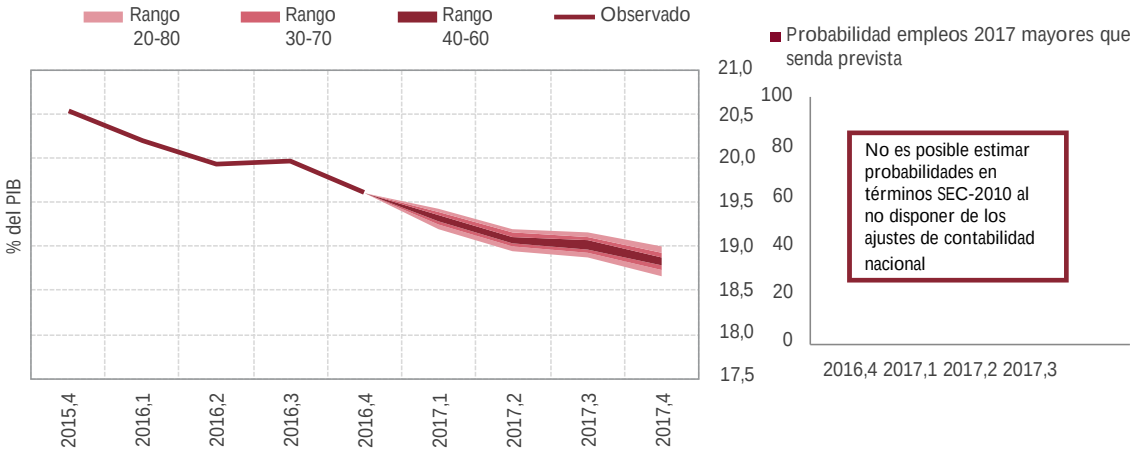
GRÁFICO 4. ADMINISTRACIÓN CENTRAL CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



RECURSOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL



EMPLEOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL



Previsión de ingresos no financieros

La recaudación de 2016 para el total de ingresos tributarios registró una desviación significativa respecto al Presupuesto inicial derivada de la menor recaudación de los impuestos directos. El IRPF se desvió unas 3 décimas respecto al Presupuesto, como consecuencia de que el impacto de la reforma fiscal fue superior al previsto inicialmente (en el Plan Presupuestario 2017 se preveía un impacto de 1,5 décimas y finalmente fueron 4,5 décimas del PIB). En el caso del IS, cuya desviación fue de una cuantía similar, las causas fueron múltiples: por un lado, el IS cerró 2015 por debajo de lo previsto por lo que la cifra presupuestada para 2016 era difícilmente alcanzable. Por otro lado, otros elementos del impuesto tales como amortizaciones, bases imponibles negativas y otros créditos fiscales hicieron que la recaudación no aumentase de acuerdo a lo previsto. Si se tiene en cuenta que en el impuesto se adoptaron medidas normativas de incremento de recaudación por importe de 3 décimas, la desviación sería aún más significativa.

Los impuestos indirectos, que no han estado sujetos a cambios normativos, han tenido en 2016 una recaudación más acorde con los objetivos presupuestarios y con la evolución de la economía. El IVA presentó un comportamiento dinámico como consecuencia del crecimiento del gasto en consumo de los hogares y cerró incluso ligeramente por encima de lo presupuestado. Los impuestos especiales, sin embargo, siguen mostraron una cierta atonía pero sin desviaciones significativas.

El Proyecto de PGE 2017 prevé un incremento de los ingresos tributarios totales antes de cesión de un 7,9% respecto al cierre de 2016. Este incremento se basa, fundamentalmente, en el dinamismo de las principales variables macroeconómicas así como en los efectos de las medidas normativas aprobadas en el RDL 3/2016 (dichas medidas están detalladas en el Recuadro 1). Los ingresos tributarios que corresponden finalmente al Estado aumentan un 7,2%, resultado de la incidencia del sistema de financiación.

La incertidumbre en 2017 estará nuevamente asociada a la recaudación de los impuestos directos. En 2017, se agotarán los efectos de la reforma fiscal aplicada en los dos últimos años pero tanto el IRPF como el IS seguirán sujetos a una gran incertidumbre, más marcada en el caso de la imposición de sociedades. Por un lado, la recaudación por IRPF tendrá que demostrar una recuperación sostenida tras unos años influenciados por las numerosas reformas en el impuesto. Por otro lado, en el IS seguirán teniendo efecto numerosos cambios normativos:, las mayores devoluciones asociadas a los pagos fraccionados mínimos tendrán un impacto negativo en la recaudación, las nuevas medidas incluidas en el RDL 3/2016 aumentarán los ingresos por este impuesto.

RECUADRO 1. Medidas normativas con impacto en 2017

El Gobierno anunció en diciembre, en la actualización del Plan Presupuestario 2017, un paquete de medidas de ingresos con un impacto previsto de 6,5 décimas del PIB (unos 7.500M€) para este año. La mayor parte de las medidas, estimadas en unas 5,5 décimas del PIB (unos 6.300M€), fue aprobada en diciembre de 2016 mediante el RDL 3/2016 y ya se encuentran en vigor. Entre dichas medidas están las siguientes:

1) **Medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades**. El paquete relativo a Sociedades, cuyo impacto previsto es de alrededor de 4 décimas del PIB (unos 4.700M€), incluye tres medidas:

a) Limitación Bases Imponibles Negativas y de la deducción por doble imposición. La compensación de las bases imponibles negativas se limita al 25% y 50%, según la cifra de negocios de las empresas, para periodos iniciados a partir de 1 de enero de 2016. Cabe recordar que esta medida ya había estado en vigor hasta el año 2015. Además, se establece un nuevo límite para la aplicación de deducciones por doble imposición generadas o pendientes de compensar, que se cifra en el 50 por 100 de la cuota íntegra. El Gobierno ha facilitado información sobre el impacto de esta medida, estimado en 2.220M€.

b) Reversión de las pérdidas por deterioros. Hasta 2012 eran fiscalmente deducibles las pérdidas por deterioro de la participación en Fondos Propios. Desde 2013 dejan de ser fiscalmente deducibles, pero se mantenía el deterioro dotado hasta ese año (ley 16/2013). Con efectos desde 2016 se obliga a la reversión en un plazo de 5 años del stock de las provisiones dotadas hasta 2012. El Gobierno cuantifica la medida en 2.000M€ para 2017.

c) Limitación de la deducibilidad de las pérdidas derivadas de transmisión de fondos propios. La ley del IS venía contemplando, siempre que se cumplieran determinados requisitos y con el objeto de evitar la doble imposición, la exención tanto de los dividendos como de las rentas positivas derivadas de la transmisión de valores representativos de fondos propios de entidades residentes y no residentes. Mediante esta modificación normativa, se amplía la exención también a las pérdidas derivadas de la transmisión de estos valores. Esta medida se establece para periodos impositivos iniciados en 2017.

La mayor parte de las medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades previstas para 2017, tendrán impacto sobre la cuota del impuesto 2016 que se liquidará en julio 2017. Por tanto, este elemento introduce cierta incertidumbre sobre el alcance final de estas medidas.

2) **Medidas relativas a los Impuestos Especiales de alcohol y tabacos**. Se trata de medidas de modificación de los tipos impositivos que tienen un impacto bastante limitado en la recaudación (150M€) y cuya cuantificación es similar la realizada por la AIReF.

3) **Medidas de aplazamientos.** Se estiman en casi 1,5 décimas del PIB (1.500M€). Supone limitar las concesiones de aplazamiento sobre algunos impuestos, especialmente deudas por IVA. La medida entró en vigor el 1 de enero de 2017 y ha tenido un impacto de 445M€ en los dos primeros meses del año.

Por otro lado, la AIReF no ha tenido en cuenta una parte de las medidas contempladas en el paquete anunciado en el Plan Presupuestario ya que aún no han sido aprobadas. El impacto de estas medidas es de alrededor de 1 décima del PIB (1.200M€). Entre éstas destacan la publicación de lista de deudores, que supondría unos 150M€, el nuevo sistema de suministro inmediato de información en IVA (unos 350M€), el nuevo impuesto sobre bebidas carbonatadas (unos 200M€) y el paquete de medidas medioambientales, que no habían sido concretadas por el Gobierno, y que ascendían a 500M€.

Según el proyecto de PGE, la recaudación por IRPF antes de cesión crecerá un 7,7% en 2017, mientras que la AIREF considera que el crecimiento podría ser más moderado, en consonancia con el crecimiento previsto en las bases del impuesto. La AIReF prevé que los ingresos por IRPF aumenten en 2017, tras unos años de bajo crecimiento, favorecidos por la mejora de las rentas del trabajo y por el agotamiento del impacto de la reforma fiscal. Sin embargo, de acuerdo con la AIReF, las variables macroeconómicas, tanto los salarios como el empleo, no generarán un crecimiento tan fuerte como el contemplado en el Presupuesto. Tal y como se observa en el Gráfico 5, los ingresos mensuales por IRPF hasta el mes de febrero acumulados en porcentaje del PIB evolucionan de manera similar a los meses anteriores. Se espera que cierren el año con esta misma tendencia plana, de modo que el objetivo[7] se sitúa fuera de las bandas de confianza, resultando de muy improbable cumplimiento.

De acuerdo con el proyecto de Presupuestos, el IS crecerá un 12,6% en 2017 por el aumento de las rentas empresariales y por las nuevas medidas normativas incluidas en el RDL 3/2016, mientras que la AIReF prevé que la recaudación podría crecer a una tasa ligeramente superior, si las medidas normativas despliegan todos sus efectos. Según las previsiones de la AIReF, la evolución del IS será muy dinámica por la mejora de los beneficios empresariales y podrían superarse ligeramente las cifras recogidas en el proyecto de PGE siempre y cuando las medidas normativas del RDL 3/2016 y las devoluciones asociadas al pago mínimo en el IS se comporten conforme a lo previsto. Por tanto, hay que tener en cuenta que los elementos normativos introducen de nuevo incertidumbre en el impuesto. Si las medidas despliegan todos sus efectos, la AIReF considera que es factible que se alcance la cifra prevista en el Presupuesto. El impuesto en los primeros meses del año está evolucionando a tasas similares a las de los últimos meses de 2016 pero aún no se ha ingresado ningún pago fraccionado, el primero será en abril. Se espera que la tendencia sea creciente a los largo de estos meses, con una pequeña bajada en los meses de agosto y septiembre, asociada a la menor cuota de 2017 que estará afectada por las devoluciones asociadas al pago fraccionado mínimo. A final de año, con los pagos fraccionados de octubre y diciembre, se espera que se sitúe a en la banda central del intervalo de confianza, tal y como se refleja en el Gráfico 5.

Según el Proyecto de PGE, el IVA crecerá por la mejoría del consumo privado y del mercado de la vivienda y por el efecto de las medidas normativas un 7,3%, una tasa similar a la prevista por AIReF. La AIReF prevé que el impuesto crezca más que en 2016 impulsado por el mayor crecimiento nominal del consumo privado y la mejora en el sector de la construcción e incluso pueda superar las previsiones del Gobierno. No obstante, en este impuesto, existe cierta incertidumbre respecto a las medidas normativas de aplazamientos que afectan al impuesto. Hasta la fecha, se ha recaudado, según el informe de recaudación de la AEAT de febrero de 2017, 445M€ por lo que parece factible que se puedan alcanzar el impacto estimado de 1.300M€. Por tanto, AIReF prevé que el impuesto continúe con senda ascendente de los dos primeros meses el resto del año y que el objetivo previsto por el Gobierno se sitúe en la senda central del intervalo de confianza, siendo

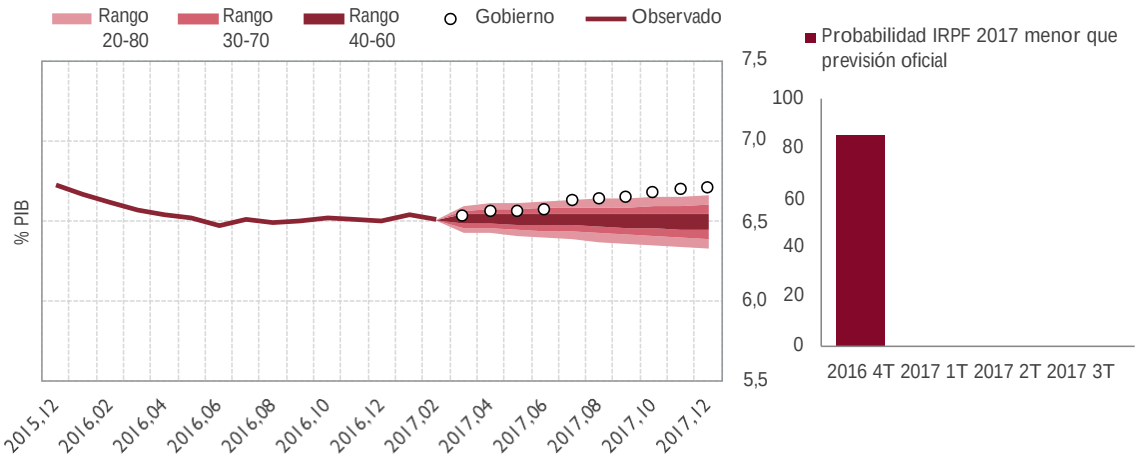
[7] Dado que no hay un objetivo en términos de Contabilidad nacional se ha realizado una estimación a partir de los objetivos en términos de caja, aplicando una estimación de los ajustes a la Contabilidad Nacional.

factible alcanzar las previsiones del proyecto de PGE 2017, tal y como se ve en el Gráfico 5.

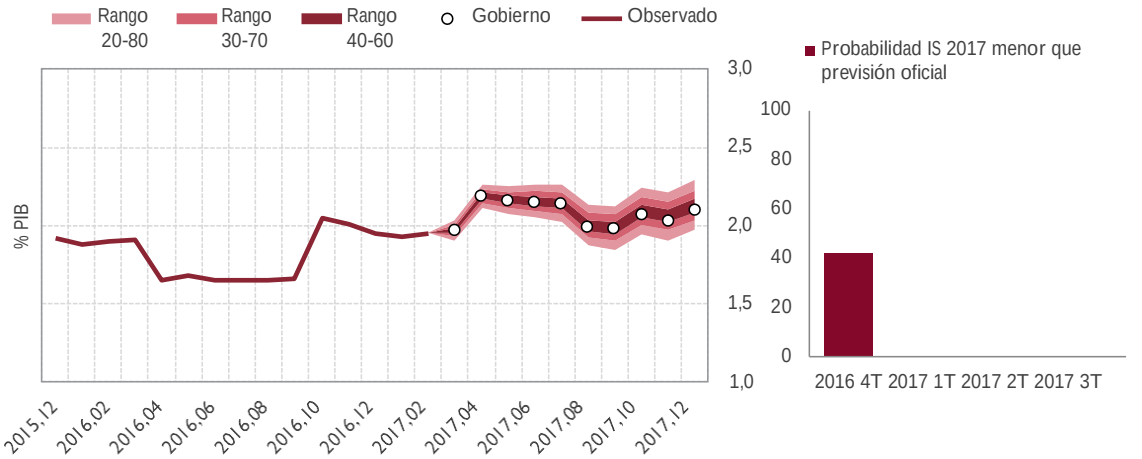
Respecto a los IIEE, en el Proyecto de PGE 2017, se prevé un crecimiento del 4,6%, superior al de años anteriores, principalmente por la mejoría en el impuesto sobre Hidrocarburos y Tabacos, no obstante, las estimaciones de AIReF conllevan un crecimiento más moderado, al estimarse unos consumos ligeramente inferiores. La AIReF prevé que los impuestos especiales crezcan más que en 2016 pero menos de lo previsto en el Presupuesto, al estimarse menores consumos en los principales impuestos; hidrocarburos y las labores del tabaco. Por tanto, la AIReF considera que las previsiones del PGE son improbables.

GRÁFICO 5. IMPUESTOS EN CAJA ANTES DE CESIÓN

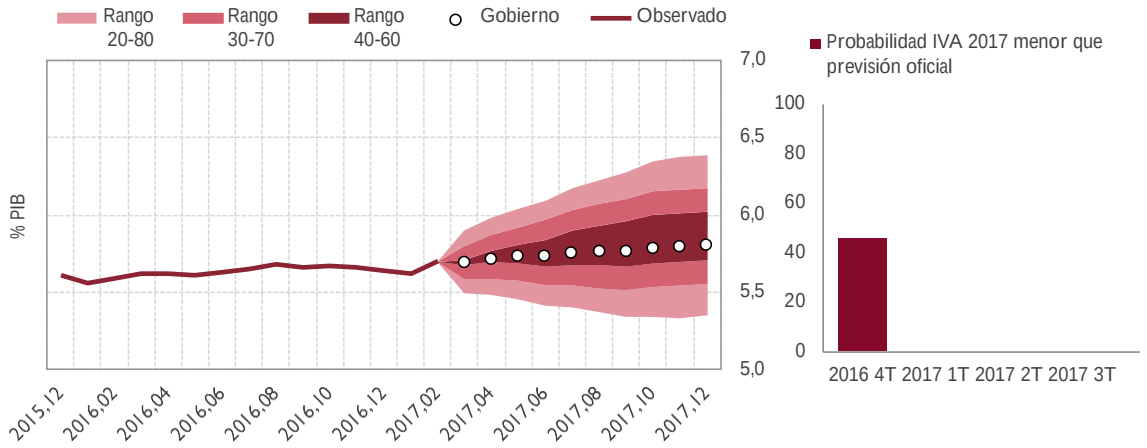
IRPF



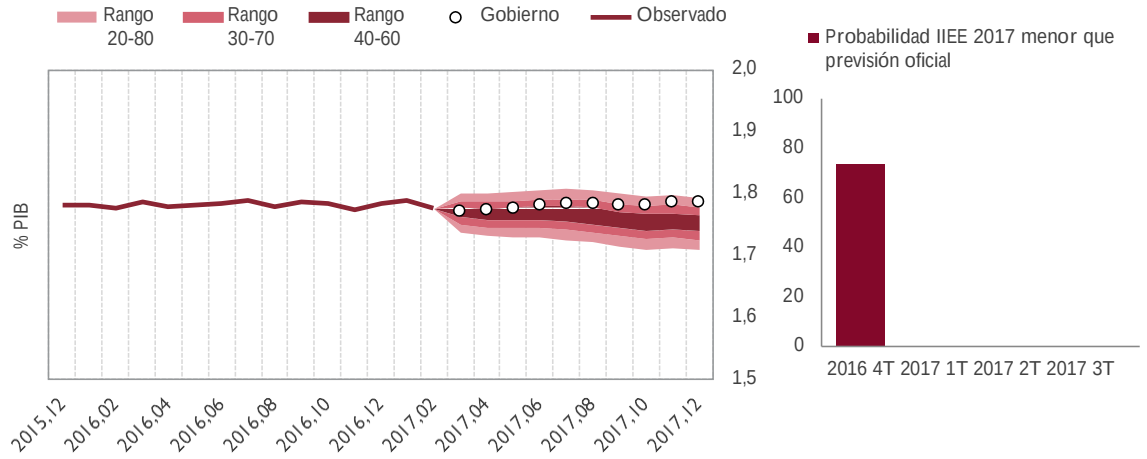
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



IMPUESTO SOBRE VALOR AÑADIDO

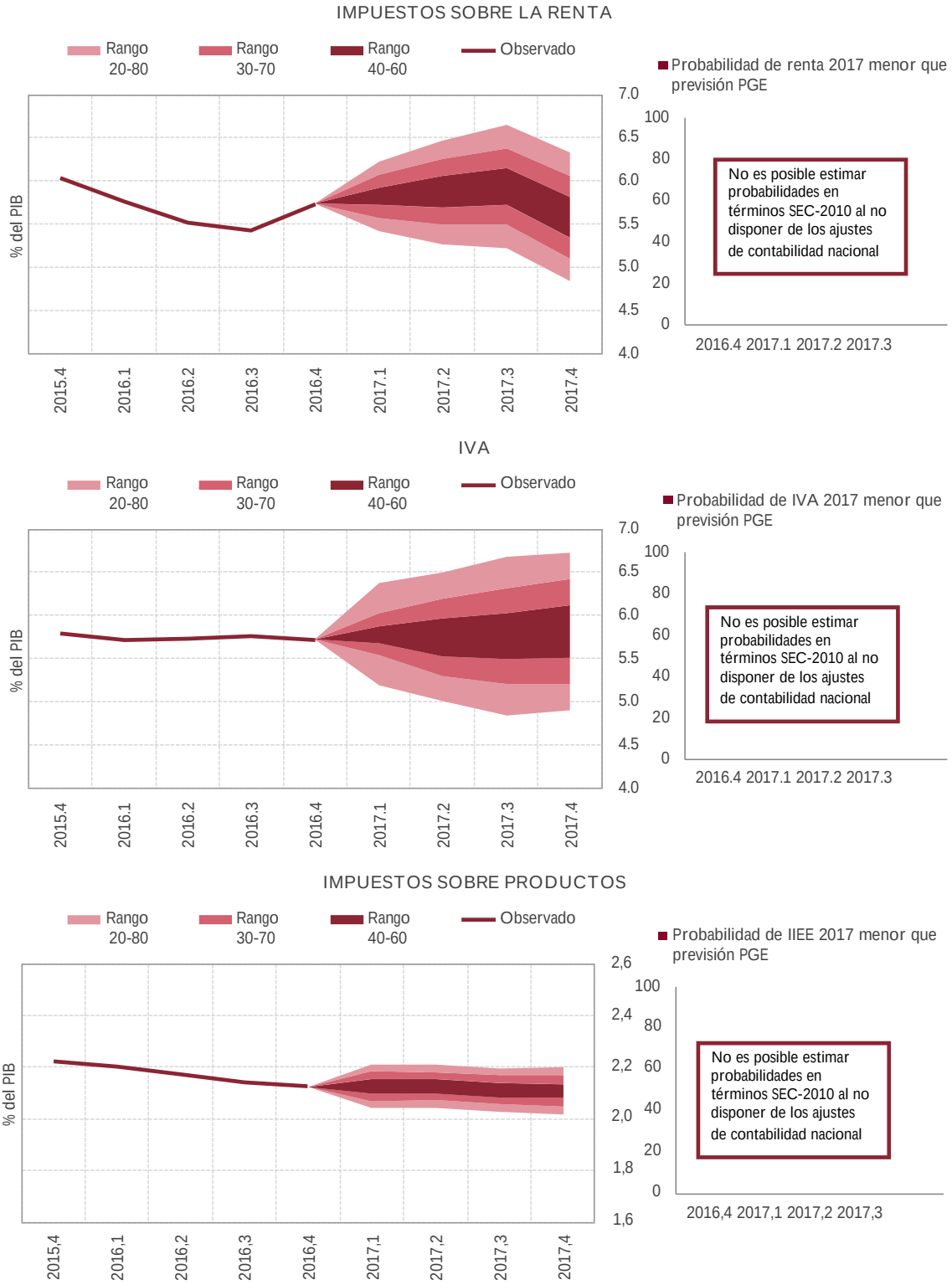


IMPUESTOS ESPECIALES



En términos de Contabilidad Nacional y en relación con la Administración Central, la AIReF ha realizado su previsión teniendo en cuenta los ajustes de años anteriores ya que el Presupuesto no incluye información que permita conciliar los datos presupuestarios con la contabilidad nacional. En términos de contabilidad nacional, los impuestos sobre la Renta, Sociedades y No residentes de la Administración central se incluyen en la misma rúbrica de impuestos sobre la renta. Las previsiones de recaudación de estos impuestos se adaptan al criterio de devengo usando los ajustes de años anteriores y se descuenta la cesión del IRPF que les corresponde a las entidades territoriales. De este modo, se han realizado las bandas de confianza en torno a la previsión central de la AIReF. Asimismo, tanto el IVA como los impuestos sobre los productos se han adaptado también al criterio de la contabilidad nacional para construir los intervalos de confianza recogidos en el Gráfico 6.

GRÁFICO 6. IMPUESTOS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL



Las variaciones más significativas en los ingresos no tributarios previstas por AIReF son las siguientes:

- ✓ Se prevé un aumento de los intereses recibidos como consecuencia de que de las nuevas condiciones de financiación de los Fondos entregados a las AATT a través de los Fondos de Financiación a las CCAA.
- ✓ Disminuyen ligeramente los ingresos por dividendos de Banco de España y ENAIRE.
- ✓ Las transferencias recibidas de las CCAA no tienen variaciones significativas.
- ✓ Los otros ingresos de capital aumentan considerablemente por dos motivos: se espera una disminución en la recaudación incierta, asociada a la nueva medida de limitación de los aplazamientos tributarios, y se espera un aumento de la rúbrica de ayudas a la inversión al preverse un incremento de los ingresos de la UE, que en 2016 cerraron por debajo de lo previsto.

Previsión de gastos no financieros

Los gastos no financieros de 2016 se vieron afectados por las medidas de ajuste adoptadas en ese ejercicio con un impacto cercano al 0,3% del PIB. En 2016, y al objeto de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la AC adoptó un Acuerdo de no Disponibilidad y aprobó una Orden de cierre anticipado al mes de julio. Estas dos medidas afectaron fundamentalmente a los consumos intermedios, las subvenciones, a la formación bruta de capital y a las ayudas a la inversión. El efecto conjunto de estas medidas en las citadas partidas fue del entorno de 0,3% del PIB.

Para cumplir el objetivo fijado el Proyecto de PGE 2017 es necesario realizar un ajuste de más de un punto y medio de PIB. Este ajuste según el propio proyecto se fundamenta en:

- ✓ La favorable evolución de los ingresos tributarios, que en parte vendrían motivados por los efectos de las medidas tributarias reguladas en el Real Decreto Ley 3/2016.
- ✓ La reducción de la carga de intereses sobre el presupuesto inicial de 2016.
- ✓ La reducción de la transferencia de la AC al SEPE.
- ✓ Un ajuste de los créditos consignados en los PGE al nivel de ejecución de 2016.

De acuerdo con las previsiones de AIReF los empleos no financieros para 2017 continúan con la tendencia decreciente en porcentaje del PIB iniciada en ejercicios anteriores contribuyendo de forma significativa a realizar el ajuste necesario para adecuarse al objetivo. Ante la falta de información de los ajustes de contabilidad nacional, el análisis de los empleos no financieros se realiza adaptando los gastos del Proyecto de PGE a las rúbricas de contabilidad nacional partiendo de la información presupuestaria y de las estimaciones realizadas por AIReF. Los gastos no financieros del Estado previstos en el Proyecto de PGE 2017, sin tener en cuenta los programas especiales de defensa, aumentan un 1,1% con respecto al cierre de 2016 en términos presupuestarios. Este crecimiento, aunque moderado, del gasto no financiero del Estado conlleva superar ligeramente el nivel de ejecución real de 2016. Este incremento se debe a que si bien los créditos disponibles de los Ministerios reflejan la consolidación del ahorro producido en 2016, existen otras partidas (fundamentalmente la aportación al presupuesto de la UE y las clases pasivas) que presentan crecimientos para 2017.No obstante, tal y como se observa en el Gráfico 4 esta política de moderación de los gastos con variaciones inferiores al crecimiento previsto por la AIReF en el entorno del 4,4% del PIB nominal, implica que los empleos no financieros mantengan la tendencia decreciente de los últimos ejercicios, contribuyendo de forma importante al ajuste a realizar.

Los créditos para inversiones del Proyecto de PGE incorporan por primera vez los créditos para atender los pagos de los programas especiales de defensa que ya han tenido impacto en déficit en ejercicios anteriores. El Proyecto de PGE 2017 incorpora en sus créditos iniciales el importe de 1.818 M€ para atender compromisos de pago correspondientes a programas especiales de armamento que no tienen impacto en el déficit de este ejercicio por tratarse de entregas ya realizadas en ejercicios anteriores. A efectos del déficit público, su impacto no se produce en el momento del pago sino en el momento de la transferencia de la propiedad de los bienes (entrega). Hasta ahora los PGE no incluían en el presupuesto inicial los créditos para programas especiales de defensa y se tramitaba

un crédito extraordinario durante el ejercicio que no impactaba en déficit. AIReF, en su primer informe del Proyecto de PGE para 2015 ya advirtió de esta situación y señaló la conveniencia "con la finalidad de mejorar la transparencia y ofrecer una imagen real de las inversiones del Ministerio de Defensa de incorporar los créditos de los Programas especiales en la dotación inicial del PGE". El Proyecto de PGE para 2017 recoge las recomendaciones realizadas e incorpora estos créditos en Presupuesto inicial. El Límite de Gasto no financiero aprobado el 2 de diciembre de 2016 por un importe de 118.337 millones de euros no contemplaba esta incorporación.

Las clases pasivas experimentarán un crecimiento de un 3,5% en línea con las estimaciones de AIReF. Las clases pasivas y la aportación a la Unión Europea son dos de las partidas de gasto que experimentan crecimiento para 2017. La estimación del crecimiento del gasto de clases pasivas previsto en el Proyecto de PGE 2017 (3,5%) está en línea con las estimaciones de AIReF. La aportación al presupuesto de la UE presenta un crecimiento en términos de caja de un 16%, al estar el crédito de 2016 afectado por los reintegros de este año. AIReF no dispone de información para determinar el crecimiento de la aportación al presupuesto de la UE en términos homogéneos.

La remuneración de asalariados incluye el incremento del 1 %de las retribuciones de los empleados públicos. A pesar de actualizarse las retribuciones de los empleados públicos un 1%, la rúbrica de remuneraciones de asalariados se verá minorada con respecto al cierre de 2016, derivado del impacto en ese año de la devolución del 50% de la paga extra de 2012 que no tiene correspondencia en 2017.

La menor carga financiera de la deuda contribuirá a la reducción del déficit en 2017. Las estimaciones de AIReF prevén una reducción de los gastos por intereses del entorno de 0,2% del PIB que contribuirán a realizar el ajuste necesario para cumplir el objetivo de 2017. Sin embargo, los intereses del Estado incluidos en el Proyecto de PGE, en términos de SEC 2010 y de caja, recogen un ajuste menor, cercano al 0,1% del PIB.

Las transferencias entre Administraciones Públicas en términos de SEC 2010 se mantienen prácticamente en el mismo nivel que en 2016 permitiendo realizar un ajuste de alrededor de 0,4% del PIB. La rúbrica de transferencias entre AAPP es aquella en la que se recogen las transferencias que realiza la AC a otros subsectores: FSS, CCAA y CCLL. Los PGE 2017 presentan un importante ajuste derivado de la disminución de la transferencia que la AC realiza al SEPE (0,2% del PIB) y la practica congelación en términos presupuestarios de la transferencia a las CCAA y CCLL. Sin embargo, en términos de SEC 2010 las transferencias entre AAPP mantienen prácticamente el mismo nivel que en 2016 consecuencia de que se incluyen un incremento de 0,2% de PIB del sistema de financiación que no tiene reflejo en los presupuestos, circunstancia que unida al crecimiento del PIB previsto permite realizar un ajuste del entorno del 0,4% del PIB.

En el informe de Proyecto de PGE para 2016, se incluyó un recuadro donde se explicaba la incidencia del sistema de financiación de las CCAA en el Presupuesto de la AGE. En el Cuadro 4, y siguiendo la misma metodología, se recoge el impacto presupuestario y en términos de Contabilidad Nacional del incremento de los recursos a las CCAA de 0,5% del PIB.

CUADRO 4. EQUIVALENCIA PRESUPUESTO-CONTABILIDAD NACIONAL

Incremento financiación de CCAA derivado del Sistema de Financiación	Variación 2016-2017 **(Millones €)**
PRESUPUESTO DE GASTOS. Transferencias de la AGE a las CCAA	296
PRESUPUESTO DE INGRESOS. Transferencias a la AGE de las CCAA	1.771
SIN REFLEJO EN LOS PGE.	3.319
- cesión de IRPF, IVA e IIEE	6.992
- anticipos no presupuestarios	-3.673
Incremento Total de Financiación	5.386

Los empleos no financieros podrían verse afectados por la existencia de obligaciones no previstas en los PGE. En anteriores informes emitidos por la AIReF ya se hacía referencia al riesgo derivado de tener que hacer frente a la responsabilidad patrimonial del Estado por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, conocido como "céntimo sanitario" derivada de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2016. En el Proyecto de PGE 2017 no está prevista ninguna dotación presupuestaria para esta obligación por lo que podría plantearse alguna "tensión" adicional en el caso de que deba de realizarse el pago durante este ejercicio. Asimismo, debería de facilitarse información del posible impacto derivado del ejercicio de la responsabilidad patrimonial que podría tener que asumir la AC por las concesionarias de peajes durante 2017. Esta información y la de otras posibles contingencias ha sido solicitada al MINHAFP pero no se ha facilitado a la fecha de emisión del informe.

Para realizar un correcto seguimiento de estos riesgos sería imprescindible dotar de una mayor transparencia a las obligaciones y riesgos potenciales que pueda tener que asumir la AC. Los PGE no incluyen 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. Esta información tampoco se incluye en la información mensual de datos de ejecución de las distintas Administraciones Públicas.

El Proyecto de PGE 2017 no incluye ninguna información relativa al posible impacto en 2017 de las operaciones relativas a la recuperación y transformación del sector financiero. En el informe económico financiero no se incluye información detallada del posible impacto que tendrá en 2017 las actuaciones realizadas en el marco de las operaciones de reordenación del sistema bancario, que afectan fundamentalmente a los Organismos de la Administración Central (a través del FROB o del Fondo de Garantía de Depósitos).

3.3. Fondos de la Seguridad Social

Para 2017 el Proyecto de PGE prevé un déficit del 1,4% del PIB para los Fondos de Seguridad Social (FSS) que se considera de cumplimiento improbable en caso de no adoptarse medidas adicionales. Las previsiones de la AIReF para 2017 muestran un déficit similar al de 2016 (ver Gráfico 7). Los FSS cerraron 2016 con un déficit del 1,6% del PIB cumpliendo el objetivo del 1,7% establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de

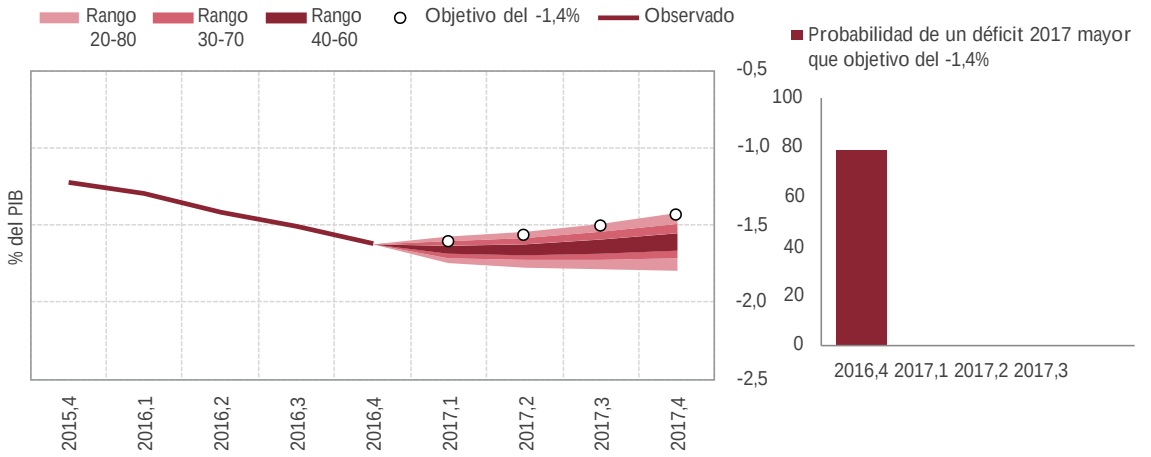
diciembre de 2016, frente al objetivo con el que se elaboraron los PGE 2016 de un déficit del 0,3% del PIB.

Los recursos totales registrarán un crecimiento del 2,5% según las previsiones de AIReF, inferior al crecimiento del PIB nominal y por debajo de las previsiones de los PGE 2017[8] A pesar del fuerte crecimiento de las cotizaciones, las menores transferencias recibidas por el SEPE de la AC explican el crecimiento de los recursos de los FSS. Los PGE 2017 recogen unas cotizaciones que crecen al 6,8% en el Sistema de Seguridad Social y al 3,5% en el SEPE. Sin embargo, las estimaciones de AIReF prevén unas cotizaciones de Seguridad Social que crecerán al 4,5% y del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que lo harán al 5%. Este aumento se explica por la evolución del número de afiliados, que se podría situar por encima del 3%, el incremento de los topes máximos y mínimos de cotización y por la menor reducción de las cotizaciones de desocupados. El mayor crecimiento de las cotizaciones del SEPE frente a las cotizaciones de Seguridad Social se explica en parte por las reducciones que afectan a estas últimas y por el mayor tipo de cotización por desempleo que presentan los contratos de duración determinada frente al resto.

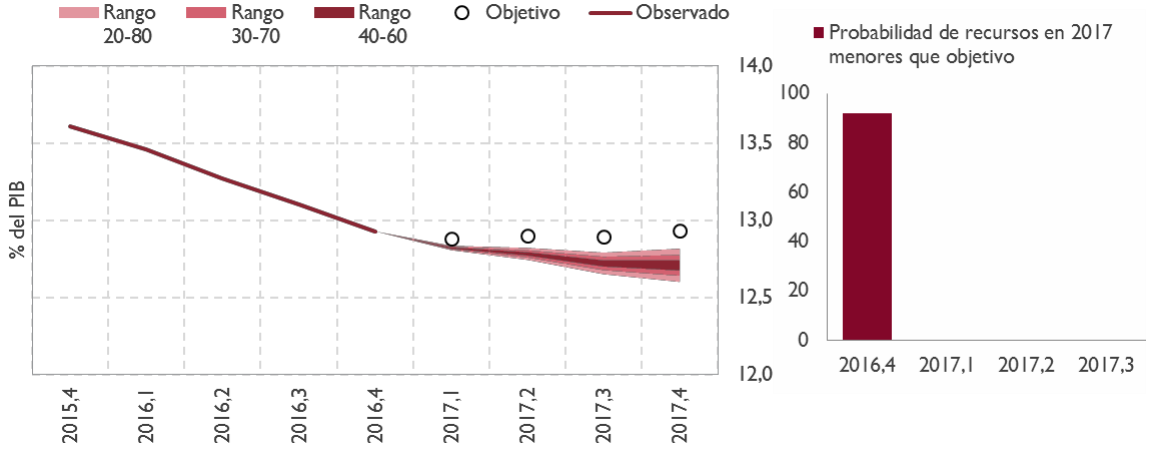
Los empleos no financieros mantendrán en 2017 un crecimiento moderado, en línea con lo previsto en el Proyecto de PGE. Las pensiones presentarán previsiblemente un ritmo de crecimiento próximo al 3% incluyendo una revalorización del 0,25%, mientras que los gastos en prestaciones por desempleo continuarán reduciéndose y con mayor intensidad en prestaciones no contributivas. Se prevé una progresiva recuperación de la tasa de cobertura que en marzo de 2017 se sitúa por encima de la alcanzada en 2016. Este crecimiento moderado del gasto conjuntamente con el crecimiento del PIB conlleva mantener la tendencia decreciente en porcentaje del PIB tal y como se refleja en el Gráfico 7.

[8] Los PGE en términos de Contabilidad Nacional de los FSS son una estimación realizada por AIReF a partir de los datos presupuestarios del Sistema de Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal y Fondo de Garantía Salarial. El IEF de Seguridad Social incorpora el presupuesto del Sistema en rúbricas de Contabilidad nacional pero sin aplicar los criterios propios de este sistema contable.

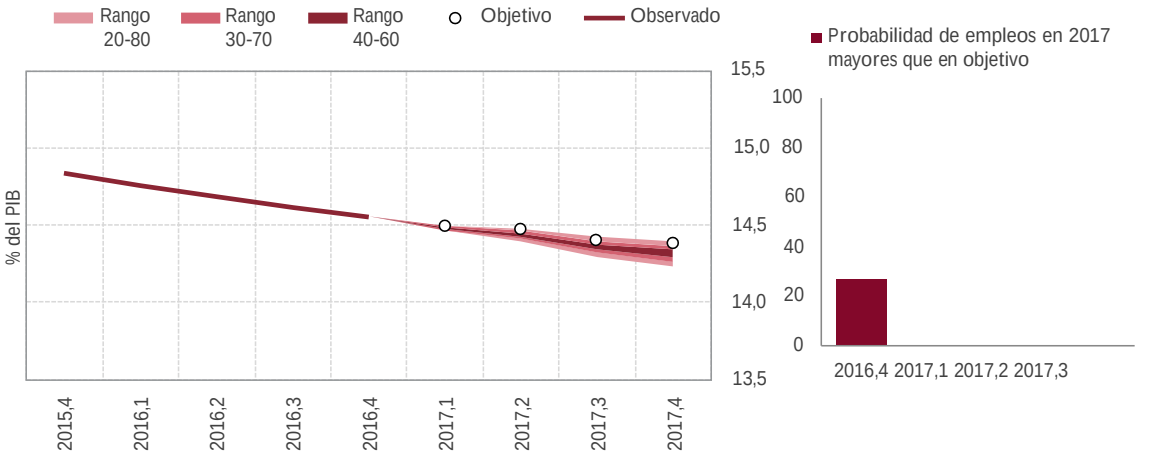
GRÁFICO 7. CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL



RECURSOS FSS



EMPLEOS FSS



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

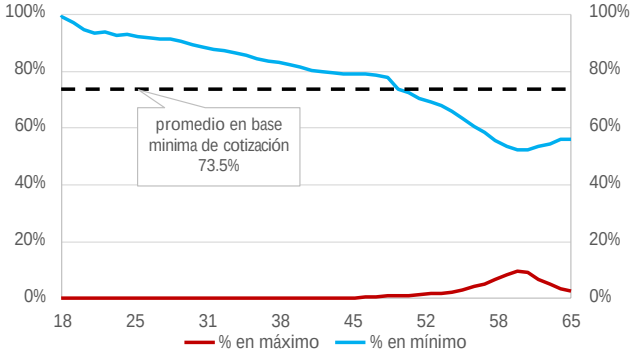
El Sistema de Seguridad Social alcanzará en 2017 un déficit similar al de 2016. El crecimiento del empleo, la subida de las bases de cotización y el menor impacto que en 2017 tendrá la aplicación de las reducciones aprobadas en forma de tarifa plana para nuevos contratos indefinidos y de mínimo exento de cotización para los primeros 500€ de base de cotización, se trasladará a la recaudación de cotizaciones en 2017, por lo que AIReF prevé que el crecimiento se situará en el entorno del 4,5% frente al 6,8% previsto en los PGE 2017. El gasto en pensiones continuará creciendo al 3% en 2017, consecuencia de un crecimiento en el número de pensiones del 1%, un efecto sustitución del 1,8% y una revalorización del 0,25% del PIB.

Las cotizaciones de ocupados crecerán ligeramente por encima del PIB mientras que las cotizaciones de desocupados moderarán su caída. Frente al crecimiento del 2,9% del empleo registrado en 2016 se prevé una moderación para 2017, ejercicio en el que se situará en el entorno del 2,6%. Este efecto en parte se compensará con las medidas adoptadas de aumento de las bases máximas de cotización (3%) y de las bases mínimas (8% salvo en el Régimen Especial de Autónomos que aumentan un 3%). Las cotizaciones de ocupados acumuladas en enero-febrero de 2017 crecen un 4,6% frente al 3% del mismo periodo de 2016. Por otro lado, las cotizaciones de desocupados moderan su caída registrando en febrero una caída del 4,8% frente al 9,7% del mismo periodo de 2016.

RECUADRO 2. Aumento de la base mínima de cotización del RETA

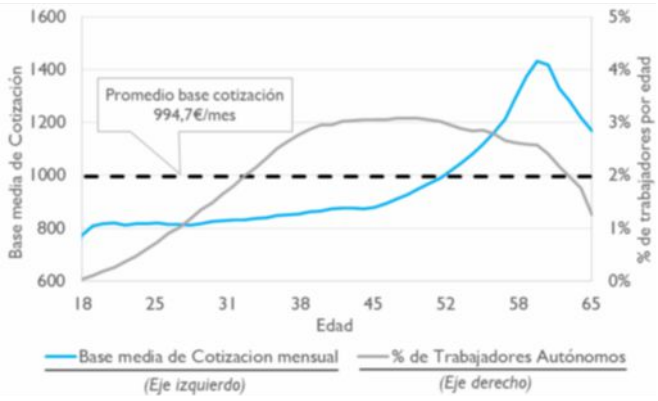
Los afiliados del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) pueden elegir su base de cotización entre los límites de las bases máxima y mínima fijada anualmente hasta los 47 años de edad. A partir de los 48 años la base máxima a la que pueden cotizar depende de lo que venían cotizando hasta entonces. En el proyecto de PGE 2017 se aumentan la base máxima y mínima de cotización un 3%. Se analiza en este recuadro la distribución de trabajadores en la base mínima del RETA.

Utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de 2015 se estima el porcentaje de autónomos cuya cotización se encuentra en los topes de cotización, ya sea máximo o mínimo. Para ello se ha calculado la cotización mensual media de cada uno de los afiliados en el RETA durante el periodo 2013-2015, elevando el valor observado de cotización dado en la MCVL en función del número de días de afiliación del mes. Este ejercicio permite identificar para el periodo analizado, que el 73,5% de los trabajadores autónomos se encuentran cotizando por la base mínima, mientras que solamente el 1,9% de ellos se encuentran en la máxima. La siguiente figura muestra cómo evoluciona el porcentaje de autónomos que cotizan en máxima o mínima dependiendo de su edad (Periodo 2013-2015):



Los resultados muestran que, durante el periodo 2013-2015, a edades tempranas la gran mayoría de los afiliados al RETA se encuentra cotizando por la base mínima y a medida que aumenta la edad este porcentaje se reduce hasta llegar a un mínimo situado en 60 años, donde algo más del 50% de los autónomos se encuentran en ese valor mínimo. A partir de los 48 años se observa claramente un aumento de la pendiente en el descenso del número de trabajadores en base mínima. Por lo que se refiere a las bases máximas, casi ningún trabajador menor de 48 años cotiza por esa cuantía, a partir de esa edad el porcentaje en máximas crece hasta alcanzar un máximo a la edad de 60 años y se vuelve a reducir de ahí en adelante.

Analizando la cotización media del RETA durante el periodo 2013-2015 se observa el estancamiento de las bases en un valor cercano a 850€ mensuales hasta los 45 años, y un incremento considerable durante los siguientes años, hasta llegar a un máximo a los 60 años con una cotización media de 1.430€ mensuales. La siguiente figura recoge la evolución de la base de cotización mensual en función de la edad y el porcentaje de afiliados al RETA por edad (Periodo 2013-2015):



Para financiar el déficit del Sistema de Seguridad Social el proyecto de PGE 2017 prevé una disposición de parte del Fondo de Reserva (7.300 M€) y la concesión de un préstamo[9] por parte de la AC (10.192 M€) que no devengará intereses y cuya cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años a partir de 2018. El Fondo de Reserva acumulaba 15.020 M€ en diciembre de 2016. Asimismo, el proyecto de PGE 2017 levanta de nuevo el límite del 3% de disposición de activos para 2017 y 2018[10].

Los ingresos procedentes de los rendimientos del Fondo de Reserva serán inferiores a los de 2016 y las transferencias de la AC registrarán un ligero aumento. El progresivo agotamiento de los activos del Fondo de Reserva se refleja en menores ingresos por intereses de los FSS, que explican la contracción de los ingresos patrimoniales. Respecto a las transferencias recibidas de la AC, las previsiones PGE 2017 suponen un incremento del 1,1% lo que supone una reducción del peso en el PIB de esta partida.

El gasto en pensiones mantendrá un crecimiento próximo al 3%, por debajo del crecimiento esperado del PIB. La evolución del gasto en pensiones continúa creciendo en torno al 3%, con un crecimiento de las pensiones contributivas previsto por AIReF que alcanza el 2,9%, mientras las no contributivas se mantienen prácticamente estables, con un crecimiento previsto del 0,3%. La edad media de las altas de jubilación ha sido 64 años en 2016 muy similar a la de 2015 y por debajo de la edad legal[11]. En el periodo 2013-2016 aumenta el porcentaje de jubilaciones anticipadas respecto al total de jubilaciones fundamentalmente por el incremento de la jubilación parcial. El complemento de maternidad que se reconoce desde el 1 de enero de 2016 para las nuevas altas de pensiones de mujeres con dos o más hijos, se estima que supondrá un coste próximo a los 150M€ en 2017.

Los presupuestos del Sistema de Seguridad Social incorporan por primera vez información sobre el cálculo del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP). El Informe Económico Financiero de la Seguridad Social incorpora un nuevo apartado sobre revalorización de pensiones en el que se detallan los datos de ingresos, la evolución del número de pensiones y del efecto sustitución para cada uno de los años del periodo 2011-2017 y la previsión de crecimiento medio de estas variables para el periodo 2017-2022. En estos datos llama la atención la desaceleración prevista de los ingresos (de un 5,7% en 2017 a un 3,6% en el periodo 2017- 2022) y de los gastos (que se moderan desde el 3,4% en 2017 al 2,5% en 2017-22). En este apartado el MEYSS utiliza los datos de ingresos y gastos consolidados y no agregados como establece la Ley General de Seguridad Social.

En todo caso, AIReF emitirá una Opinión sobre los valores calculados por el MEYSS para la determinación del IRP aplicable a 2017. AIReF había incluido en sus recomendaciones la conveniencia de publicar las series de datos necesarias para el cómputo del IRP, integrarla en los PGE y valorar los ingresos y gastos en términos consolidados y no agregados para no infravalorar el último componente de la fórmula. Con

[9] Disposición adicional 9ª de los PGE 2017. Préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social.
[10] Disposición adicional 107ª PGE. Régimen excepcional de disposición de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
[11] En 2016 65 años y cuatro meses para carreras inferiores a 36 años, y 65 años para carreras superiores a 36 años.

este apartado se da cumplimiento a la disposición adicional primera de la Ley 23/2013 y a una parte importante de las recomendaciones realizadas por la AIReF.

El resultado de aplicar la fórmula de acuerdo con los datos del MEYSS es un -2,96% por lo que opera el límite del 0,25%. Cabe destacar la mejora de transparencia que supone la publicación del resultado de la fórmula antes de aplicar los límites, al ser una medida del esfuerzo que sería necesario realizar para equilibrar el sistema y contribuir a que la sociedad tome conciencia de la magnitud del reto de financiar el sistema de pensiones en un contexto de envejecimiento de la población.

Las prestaciones de Incapacidad temporal mantendrán una tasa de crecimiento similar a la del empleo. Se prevé una estabilización del gasto en prestaciones de Incapacidad temporal, moderando el fuerte incremento registrado en los ejercicios 2014, 2015 y 2016 en los que el gasto ha crecido en el entorno del 10%. La previsión incluida en los PGE está en línea con las previsiones AIReF.

Como novedad en 2017 entra en vigor la ampliación de la prestación por paternidad que se extiende hasta las 4 semanas. La ampliación del permiso de paternidad fue aprobado en 2007 con un periodo transitorio de aplicación hasta 2013, sin embargo anualmente se ha ido posponiendo la entrada en vigor hasta 2017.El incremento de gasto previsto podría estar en torno a 200 M€.

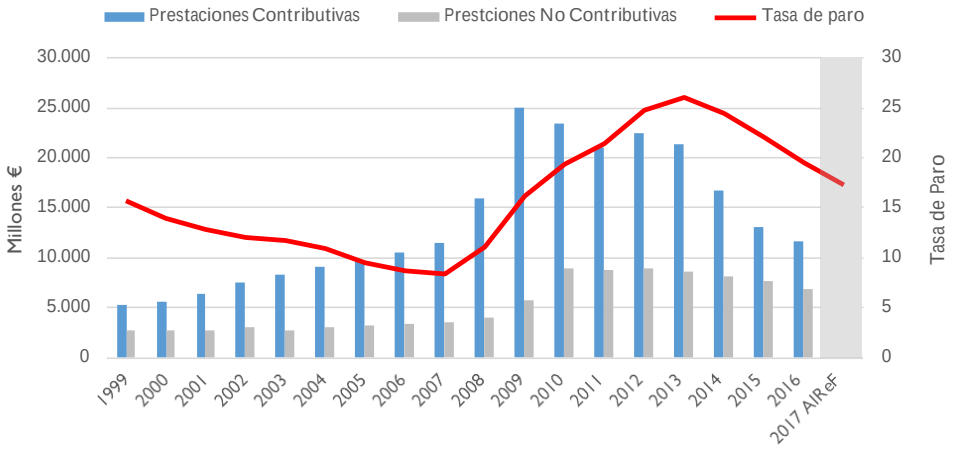
Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

El Servicio Público de Empleo Estatal podría presentar en 2017 un ligero superávit frente al equilibrio previsto en el proyecto de PGE 2017. El superávit previsto es consecuencia de unas cotizaciones mayores y un gasto en prestaciones menores a lo previsto en el PGE 2017. Continúa la reducción del gasto en prestaciones por desempleo, con una reducción esperada para 2017 de más del 5%, mayor en las prestaciones no contributivas que en las contributivas. De acuerdo con las previsiones de AIReF, el peso en el PIB de este gasto alcanzará en 2017 los niveles previos a la crisis.

La previsión de cotizaciones sociales del SEPE para 2017 de AIReF está próxima al 5%, por encima del 3,5% previsto en el PGE. Las cotizaciones por desempleo recaudadas por el SEPE crecerán por encima de las recaudadas por el Sistema de Seguridad Social, fundamentalmente por la incidencia que en estas últimas tienen las reducciones que suponen la tarifa plana y el mínimo exento de cotización y por la clase de contratos en que se materializa la creación de empleo, siendo mayor el tipo de cotización por desempleo de los contratos de duración determinada que el de los indefinidos.

Las prestaciones por desempleo continúan la reducción si bien a un ritmo menor al de los últimos años. El gasto en prestaciones contributivas se reduce situándose en los niveles de 2007 mientras que el gasto en prestaciones no contributivas casi duplica el gasto de ese ejercicio.

GRÁFICO 8. PRESTACIONES POR DESEMPLEO



Las transferencias de la AC al SEPE se reducen 0,2 puntos del PIB. La mejora de las cotizaciones y la reducción del gasto en prestaciones se reflejan en las menores aportaciones de la AC al SEPE. Como sucedió también en 2016, los ingresos por cotizaciones del SEPE serán superiores al gasto en prestaciones por desempleo.

Respecto al FOGASA el déficit en 2017 será inferior al de 2016. El gasto en prestaciones se mantiene mientras las cotizaciones crecerán un ritmo mayor que el de 2016, manteniendo a final de 2017 un déficit inferior al de este ejercicio.

4. Deuda Pública

Los objetivos de deuda para 2017 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 2 de diciembre de 2016, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas (99% del PIB) como para los subsectores, tal y como quedan recogidos en el Cuadro 5.

CUADRO 5. OBJETIVOS DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)

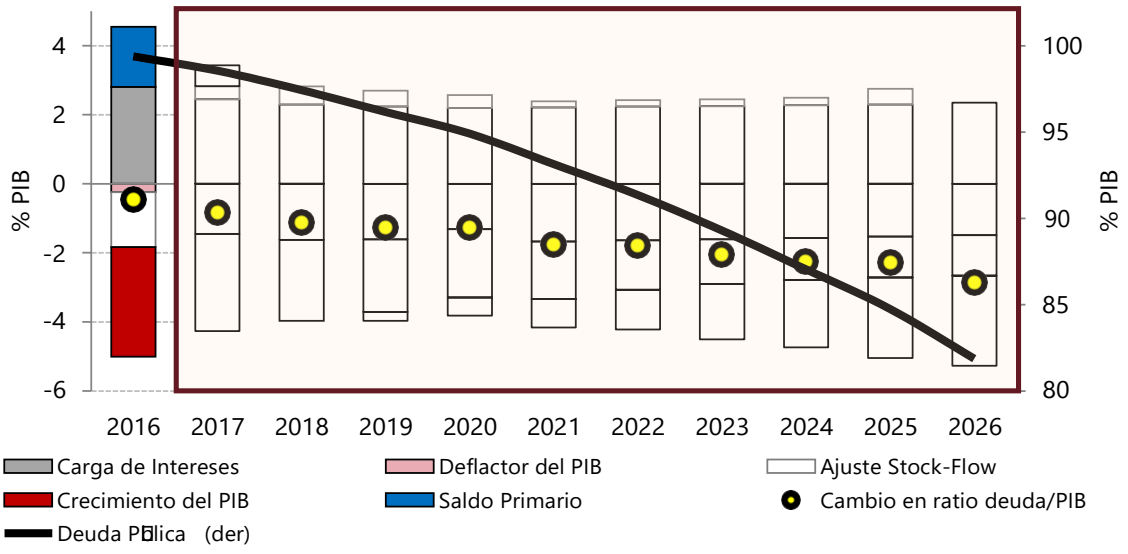
	2017	2018	2019
Administración Central y Seguridad Social	72	71,3	70
Comunidades Autónomas	24,1	23,6	22,7
Entidades Locales	2,9	2,8	2,7
Total AAPP	**99**	**97,7**	**95,4**

La ratio de deuda sobre el PIB para el conjunto de las AAPP descendió cuatro décimas en el año 2016 hasta cumplir el objetivo previsto actualizado del 99,4%, si bien en términos nominales, el endeudamiento público ha alcanzado un nuevo máximo anual histórico y no se ha cumplido con la reducción legal exigida dado que tanto el empleo como la tasa de crecimiento del PIB real superaron el 2%, de una disminución de al menos 2 puntos porcentuales de la ratio de deuda sobre el PIB.

Tal y como ha señalado AIReF en informes anteriores el análisis de la deuda pública no debe ceñirse al riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda para el año en curso sino que debe contemplar un horizonte a medio plazo. En el caso de la deuda pública, más allá de la situación en 2017, es fundamental realizar un ejercicio de análisis de sostenibilidad en el marco de convergencia con los límites establecidos en el artículo 13 y la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF.

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública del conjunto de las AAPP, pese a mostrar un perfil sostenible a medio-largo plazo, implica un incumplimiento de la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. La DT 1ª de la LOEPSF establece un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite de deuda del 60% del PIB exigiendo una reducción de al menos dos puntos porcentuales de la ratio de deuda sobre el PIB, si el PIB real o el empleo crecen por encima del 2%. El Gráfico 9 recoge la evolución de los datos observados de deuda viva computable en porcentaje de PIB para el total AAPP, así como la previsión de 2017 estimada por la AIReF y su evolución en un escenario central hasta 2027, junto con sus principales determinantes. Acorde a la dinámica presentada por esta senda, el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2036.

GRÁFICO 9. PROYECCIÓN CENTRAL DE DEUDA Y APORTACIONES TOTAL AAPP (% PIB)



Fuente: Banco de España y AIReF

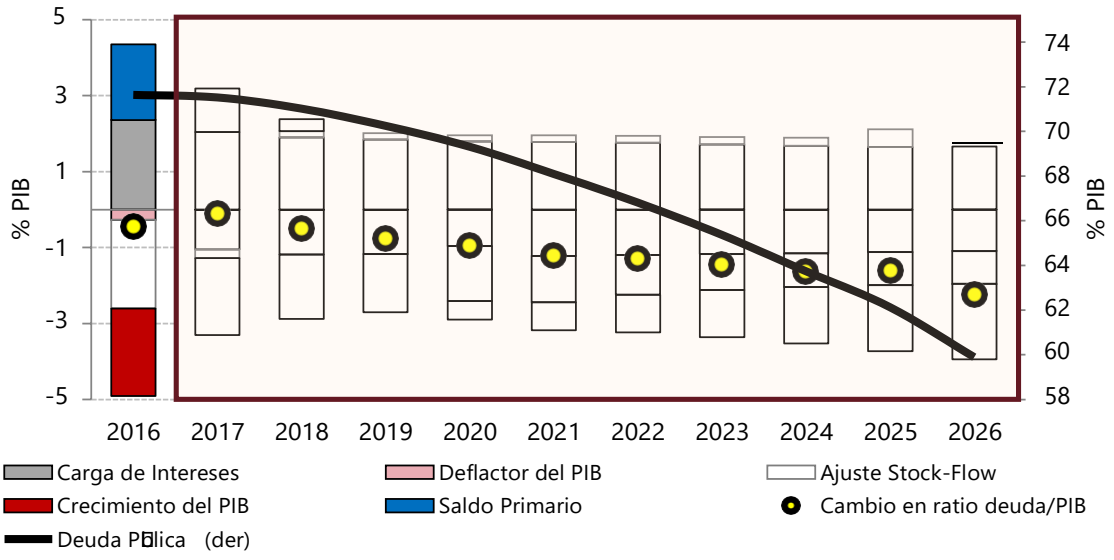
La previsión central de AIReF para 2017 de deuda en la AC y FSS es de 71,5% del PIB, por debajo del objetivo fijado en el 72% del PIB. El objetivo de deuda para este subsector se mantiene en 2016 y 2017 en el 72% del PIB. En 2016 el conjunto consolidado formado por la AC y los FSS alcanzó una ratio de deuda del 71,6% del PIB, cuatro décimas por debajo de 2015 y por debajo del objetivo.

Para 2017 la estimación del incremento de las necesidades de endeudamiento tiene en cuenta el déficit previsto para la AC, la parte correspondiente a los mecanismos adicionales de financiación de las AATT, otras operaciones del ajuste stock-flow y el déficit de los FSS

que será financiado en parte con el Fondo de Reserva y mediante un préstamo del Tesoro por importe de 10.192 M€ a devolver en una periodo de 10 años desde 2018 y sin devengo de intereses.

El análisis de sostenibilidad de la senda de deuda pública de la AC y los FSS muestra un perfil sostenible a medio-largo plazo, pero de nuevo un incumplimiento de la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. El nivel de referencia establecido en la DT 1ª de la LOEPSF a alcanzar en el 2020 para el subsector consolidado AC y FSS se sitúa en el 44% del PIB. Atendiendo a la evolución de la deuda en porcentaje de PIB estimada por la AIReF en un escenario central, este límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2035.

GRÁFICO 10. PROYECCIÓN CENTRAL DE DEUDA Y APORTACIONES AC Y FSS (% PIB)



5. Regla de gasto de la Administración Central

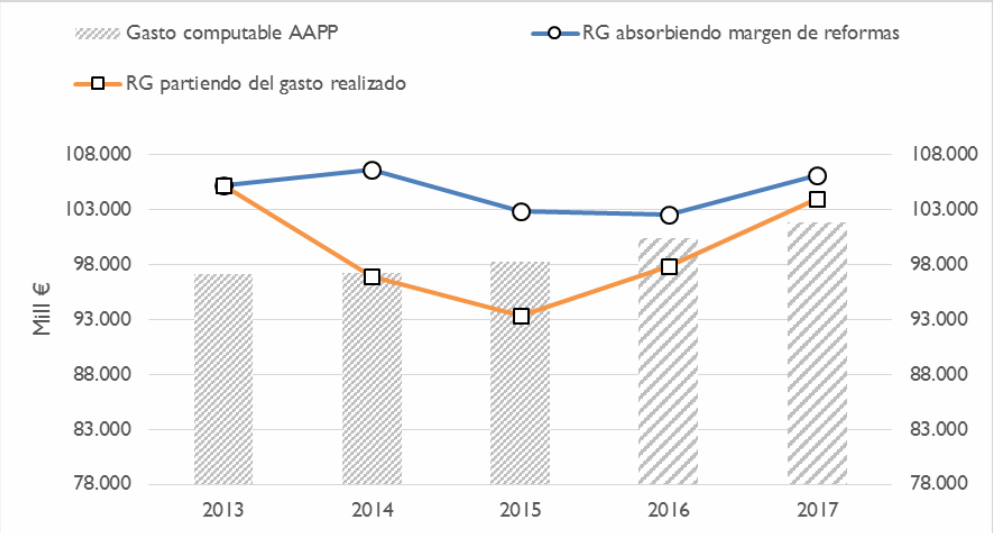
El Proyecto de PGE 2017 no incluye ninguna información relativa al cumplimento de la regla de gasto. El proyecto de PGE 2017 no incluye información relativa a los componentes que afectan a la regla de gasto ni hace referencia a su posible cumplimiento en 2017. La dificultad del análisis que debe realizar la AIReF se ve agravado este año por la falta de los ajustes de contabilidad nacional que permiten conciliar los gastos no financieros con los empleos en términos de SEC 2010. Adicionalmente, el gasto computable a efectos de la regla de gasto está afectado por el impacto derivado de los cambios normativos que afectan a la recaudación. La AC es el subsector en el que los cambios normativos están produciendo un mayor impacto a efectos de cumplimiento de la regla de gasto. Es necesario que los PGE incluyan, además de la información de los empleos no financieros en términos de SEC 2010, la estimación de los impactos normativos que afectan al gasto computable a efectos de cumplimiento de la regla de gasto detallado por medidas adoptadas.

Las estimaciones realizadas por AIReF determinan que, a pesar del impacto positivo del AND y la orden de cierre adelantada, la AC incumplió la regla de gasto en 2016. Las estimaciones realizadas por AIReF de los componentes del gasto computable que no han sido publicados a fecha actual (impacto de los cambios normativos y otras partidas excluidas) llevan a considerar que la AC incumplió la Regla de gasto en 2016. Las causas principales del incumplimiento son:

- ✓ El impacto que han tenido en 2016 los cambios normativos que suponen disminuciones permanentes de recaudación y que son consecuencia de la reforma fiscal de IRPF e IS. Este impacto según datos de la AEAT ascienden a 0,6% del PIB en 2016 en términos de caja. Además se toma en consideración el aumento de recaudación vinculado al incremento de los pagos fraccionados a pesar de que podrían tener un carácter transitorio si finalmente estuviesen en vigor hasta que el déficit se sitúe por debajo del 3% del PIB.
- ✓ La importante reducción que se ha producido en 2016 en la cofinanciación de la inversión por la UE (cercana a un 0,1% del PIB).
- ✓ El nivel de gasto computable de 2015 se había beneficiado de la reducción de un 0,1% del PIB como consecuencia de la imputación en este ejercicio como un menor empleo no financiero de los ingresos derivados del "espectro radioeléctrico".

No se evidencia riesgo de incumplimiento por parte de la AC de la regla de gasto fijada en un crecimiento del 2,1% del gasto computable para 2017. La AC ha adoptado medidas normativas que podrían suponer incremento de recaudación con carácter permanente que contribuirán a que previsiblemente se cumpla la regla de gasto para este ejercicio. Adicionalmente los gastos previstos en los PGE presentan incrementos compatibles con la tasa de referencia prevista para 2017. No obstante podrían existir tensiones en el cumplimiento de la regla de gasto en el caso de que los cambios normativos no tuviesen el impacto recaudatorio previsto o en el caso de materializarse en 2017 algunos de los riesgos a los que se ha hecho mención en el apartado de empleos no financieros.

GRÁFICO 11. GASTO COMPUTABLE Y CUMPLIMIENTO REGLA DE GASTO AC



Fuente: 2013-2015 Informe de cumplimiento objetivos IGAE y 2017 estimación AIReF

6. Recomendaciones

6.1. Estabilidad presupuestaria

Administración Central

La AIReF tiene entre sus funciones advertir de los posibles riesgos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto que se fijan en términos de Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010). Para realizar esta función, y debido a la falta de presupuestos iniciales elaborados en rúbricas de contabilidad nacional, es necesario conciliar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC 2010. Hasta este ejercicio los Presupuestos Generales del Estado incluían en el Informe Económico Financiero información de los ajustes de contabilidad nacional que permitían realizar esta conciliación, cumpliendo de esta forma las directrices fijadas por la normativa comunitaria y por la propia Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Sin embargo, para 2017 el Proyecto de PGE no incluye ninguna información relativa a los ajustes de contabilidad nacional. Tampoco se recoge la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos de la Administración Central, circunstancia que se agrava por el hecho de que los PGE no incluyen información de aquellas entidades que no tienen naturaleza pública pero que se consideran Organismos de la Administración Central a efectos de SEC 2010[12]. Esta falta de información en el Proyecto de PGE impide determinar si el presupuesto se presenta cumpliendo el objetivo del -1,1% del PIB, debido a que el saldo entre los ingresos y gastos no financieros del Presupuesto del Estado supone un déficit de -1,8% del PIB, a falta de incorporar la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos. El MINHAFP no ha facilitado información para evaluar los ajustes de contabilidad nacional por lo que se considera imprescindible que se incorpore con carácter urgente al Proyecto de PGE 2017, la información relativa a los citados ajustes y el saldo de la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos, máxime teniendo en cuenta la magnitud del ajuste que permitiría garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestario.

A pesar de las limitaciones derivadas de la falta de información antes señaladas, las estimaciones realizadas por AIReF determinan la existencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la Administración Central. Con la información actualmente disponible se observa que, a pesar de la mejoría de los recursos y de la consolidación de los empleos no financieros existe riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad aún en el caso de que las medidas adoptadas en el Real Decreto Ley 3/2016 alcancen los resultados recaudatorios previstos. Es necesario por tanto, completar urgentemente la información incluida en el Proyecto de PGE 2017, al objeto de determinar si la misma permite mitigar la necesidad de adoptar medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo. Adicionalmente, y en aplicación del artículo 18 de la LOEPSF la Administración Central debe de realizar un especial seguimiento de los datos de ejecución

[12] Por ejemplo el Fondo de Garantía de Depósitos o el FADE

presupuestaria y su adecuación al objetivo, de tal forma que, en caso de que se materializase el riesgo observado por la AIReF, se puedan adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del objetivo. En todo caso, este articulo debe de aplicarse con suficiente rigor, ya que en 2016 la AC adoptó, ante el riesgo de incumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria un Acuerdo de no Disponibilidad y el adelanto de la Orden de cierre a julio, así como las medidas que afectaban al pago fraccionado incrementado del impuesto de sociedades, que sin embargo no fueron suficientes para garantizar el cumplimiento. Al objeto de poder realizar una valoración completa del objetivo de estabilidad y conseguir que, en el caso de que se confirme el riesgo de incumplimiento la AC pueda adoptar las medidas necesarias.

La AIReF recomienda:

1. ***Que se incluyan en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017 información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.***
2. ***Que los Presupuestos Generales del Estado incluyan información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010 en el subsector de la Administración Central y del saldo resultante de la capacidad o necesidad de los Organismos de la AC.***
3. ***Elaborar un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social***
4. ***Se articule un control de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAFP de cómo se están instrumentando las medidas tributarias adoptadas y su efecto sobre la propuesta de objetivo de estabilidad, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. Este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.***

Fondos de la Seguridad Social

El nivel de déficit que previsiblemente volverá a alcanzar el Sistema de Seguridad Social en 2017 y la importante reducción del Fondo de Reserva en los últimos años, que ha hecho necesario instrumentar la concesión de un préstamo de la AC a los FSS, requieren, tal y como ha recomendado de forma reiterada la AIReF en los distintos informes emitidos, la adopción de medidas para garantizar la financiación de los FSS.

Desde la emisión del último informe en julio de 2016, se han iniciado actuaciones en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo, en las que ha participado la AIReF, considerándose imprescindible continuar el análisis de la sostenibilidad del sistema en este marco, por lo que la AIReF recomienda nuevamente que:

5. **Se continúen las actuaciones iniciadas y 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.**

6.2. Deuda pública

El Proyecto de PGE incorpora información del objetivo de deuda de todas las Administraciones Públicas pero no incluye información específica de la Administración Central. El artículo 6 de la LOEPSF establece que los Presupuestos de las distintas Administraciones Públicas "deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera".

El análisis realizado por AIReF de la evolución de la deuda conlleva que no se cumpla la Disposición transitoria 1ª de la LOEPSF que determina que en 2020, el nivel de deuda pública de la AC y FSS se sitúe en el 44% del PIB, límite que según las estimaciones de AIReF no se alcanzará hasta el año 2035.

El Proyecto de PGE no incluye información relativa de la adecuación de la Administración Central al objetivo de deuda en 2017, por **lo que la AIReF recomienda nuevamente:**

6. ***Que se complete la información contenida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de tal forma que permita evaluar de forma específica el cumplimiento del objetivo de deuda para la Administración Central.***
7. ***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.***

6.3. Regla de gasto

El Proyecto de PGE 2017 no incluye ninguna información relativa a los componentes de la regla de gasto ni a su posible cumplimento en 2017**.** Al igual que ocurre con la valoración del objetivo de estabilidad presupuestaria, este año la verificación del cumplimiento de la regla de gasto se ve agravado por la falta de información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar los gastos no financieros con los empleos no financieros. Adicionalmente es necesario disponer de información del impacto derivado de los cambios normativos que afectan a la recaudación. La AC es el subsector en el los cambios normativos están produciendo un mayor impacto a efectos de cumplimiento de la regla de gasto. Es necesario que los PGE incluyan, además de la información de los empleos no financieros en términos de SEC 2010, la estimación de los impactos normativos que afectan al gasto computable a efectos de cumplimiento de la regla de gasto detallado por medidas adoptadas.

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

8. ***Que se incluya información en los Presupuestos Generales del Estado necesaria para la evaluación de la regla de gasto. En el ámbito de la AC es incluir información en la que se determine el impacto de los principales cambios normativos y su calificación como "permanentes o no permanentes" a efectos de regla de gasto.***

6.4. Transparencia

Para el adecuado desarrollo de sus funciones la AIReF debe tener acceso a la información económico-financiera que afecta a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la LOEPSF necesaria para el desarrollo de sus funciones. Es fundamental que las distintas AAPP continúen avanzando en transparencia, mejorando la calidad de la información publicada y en todo caso evitando actuaciones como la descrita en el presente informe que conlleva un claro incumplimiento del artículo 27.1 de la LOEPSF en el que se instrumenta el principio de transparencia. La importancia de cumplir el principio de transparencia se traduce en la aplicación inmediata de las medidas previstas en el artículo 20 de la LOEPSF, que son de aplicación exclusiva a las Administraciones Territoriales. Al ser la Administración Central la administración incumplidora del principio de transparencia vuelve a plantearse la debilidad de la actual LOEPSF al regular los mecanismos preventivos y correctivos aplicados a la Administración Central. Las medidas inmediatas que prevé la ley para los casos de incumplimiento de las obligaciones de transparencia vuelven a estar dirigidas a las Administraciones Territoriales, existiendo una laguna legal para los casos en los que la incumplidora de la obligación de transparencia sea la propia Administración Central.

No obstante, en sentido contrario cabe destacar que el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social incorpora por primera vez, un nuevo apartado sobre revalorización de pensiones en el que se detallan los datos de ingresos, la evolución del número de pensiones y del efecto sustitución necesarios para estimar el IRP.

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

9. ***Se dé cumplimiento al principio de transparencia previsto en el artículo 27 de la LOEPSF mediante la publicación de los ajustes de contabilidad nacional y se analice la necesidad de revisar la LOEPSF para establecer medidas automáticas de corrección aplicables a la Administración Central en caso de incumplimiento de las obligaciones de la Ley.***