INFORME DE LOS PROYECTOS Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2018 (ARTÍCULO 17.1 DE LA LOEPSF)

INFORME 3/2018

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta.
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
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

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 5
1. INTRODUCCIÓN 11
2. OBJETO Y ALCANCE 13
3. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 15
3.1. Entorno macroeconómico 15
3.2. Valoración provisional del conjunto de las Administraciones Públicas 17
3.3. Administración Central 21
3.4. Fondos de la Seguridad Social 31
4. DEUDA PÚBLICA 39
5. REGLA DE GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 43
6. RECOMENDACIONES 47
6.1. Recomendaciones nuevas 47
6.2. Recomendaciones reiteradas 48
6.2.1. Estabilidad presupuestaria 48
6.2.2. Deuda pública 49
6.2.3. Transparencia 50

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Termómetro de la Economía Española (% var respecto a estimacion inicial)	16
Gráfico 2.	Escenario Macroeconómico para 2017 intervalos de confianza de AIReF y previsiones del gobierno (% variación anual)	17
Gráfico 3.	Total Administraciones Públicas: capacidad/necesidad de financiación	20
Gráfico 4.	Administración central capacidad/necesidad de financiación	22
Gráfico 5.	Desviación ingresado respecto al presupuesto aprobado	23
Gráfico 6.	Resultado Contable Positivo, Base Imponible y el Impuesto sobre Sociedades devengado	24
Gráfico 7.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	25
Gráfico 8.	Impuesto sobre sociedades	25
Gráfico 9.	Impuesto sobre el Valor Añadido	26
Gráfico 10.	Impuestos especiales	26
Gráfico 11.	Distribución de los empleos no financieros de la AC	31
Gráfico 12.	Capacidad/necesidad financiación fondos de seguridad social	33
Gráfico 13.	Cotizaciones sociales	34
Gráfico 14.	Desviación cotizaciones sociales respecto al presupuesto	35
Gráfico 15.	Crecimiento de las pensiones (% de variación)	35
Gráfico 17.	Proyección de deuda pública (% PIB)	40
Gráfico 18.	Proyección neutral de deuda por subsectores (% PIB)	41
Gráfico 19.	Gasto computable y cumplimiento regla de gasto AC	44
Gráfico 20.	Evolución del gasto de la AC sin transferencias AAPP, intereses, clases pasivas y aportación UE (% PIB)	45

Índice de Cuadros

Cuadro 1.	Objetivo de estabilidad presupuestaria 2018	18
Cuadro 2.	Equivalencia entre el saldo del presupuesto del estado y el saldo de contabilidad nacional de la AC en % PIB 2013/2018	21
Cuadro 3.	Criterios previsión AIReF	29
Cuadro 4.	Equivalencia entre el saldo del presupuesto y el saldo de contabilidad nacional de los FSS en % PIB 2014/2018	32
Cuadro 5.	Objetivos de deuda (PDE en % de PIB)	39

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 (AC) y de los Fondos de la Seguridad Social (FSS) y realiza una valoración provisional de la probabilidad de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria del total de Administraciones Públicas.

La AIReF considera factible pero muy ajustado el cumplimiento del objetivo del -2,2% del PIB, que requiere, de acuerdo con la distribución de objetivos, un ajuste de casi un punto del PIB por parte de la Administración Central (AC) y Fondos de Seguridad Social (FSS).

De manera similar a ejercicios anteriores, el reparto de objetivos legalmente vigente no reconoce la situación real de cada subsector ni asegura la coherencia entre las diferentes reglas fiscales. El seguimiento, en sentido estricto, de los objetivos de los distintos subsectores conduciría a exigir ajustes y medidas a los subsectores de la AC y los FSS, mientras que la situación más o menos holgada del resto de subsectores respecto a sus correspondientes objetivos conducirían a un sobrecumplimiento del conjunto de las Administraciones Públicas y a una política fiscal restrictiva.

En 2017, el Gobierno reconoció en su notificación a la Unión Europea, en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), del mes de abril la situación real de los subsectores, estimando, como finalmente ha sucedido, que las desviaciones en la AC y los FSS se compensarían con el superávit de las administraciones territoriales (AATT).

La AIReF viene advirtiendo en sus informes que la falta de realismo en la fijación de los objetivos por subsectores derivada, principalmente, del no reconocimiento del superávit recurrente de las Corporaciones Locales dificulta enormemente el seguimiento de la ejecución y compromisos presupuestarios, y reduce la exigibilidad de un marco fiscal cada vez más devaluado. Por ello, la AIReF ha considerado más adecuado reconocer esta situación en la valoración del Proyecto de los PGE confrontando sus previsiones de ingresos y gastos y el déficit resultante a un “objetivo teórico” que permitiría el cumplimiento conjunto de las AAPP suponiendo unos resultados que serían razonables para el resto de subsectores sobre los que existe menor incertidumbre.

Una vez asumido el incumplimiento de la AC y los FSS, la AIReF prefiere centrar su análisis en la factibilidad de una senda de déficit tentativa y compatible con el cumplimiento del objetivo del conjunto de las AAPP. Para ello ha partido, por una parte, de la situación de superávit recurrente de las Corporaciones Locales (CC.LL.) valorado en un 0,6% del PIB y, por otra parte, de la restricción de dos décimas de PIB que el cumplimiento de la regla de gasto supone en el objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Esto arrojaría un margen del 0,8% del PIB sobre los objetivos iniciales de la AC y la FSS. Teniendo en cuenta la escasa discrecionalidad de los ingresos y gastos de los FSS es razonable pensar que este subsector presentará un resultado similar al cierre de 2017, 1,5% del PIB, por lo que el déficit de la AC compatible con el cumplimiento del objetivo de estabilidad del conjunto de las AAPP sería del 1,1% del PIB.

Esta situación, análoga a la experimentada en 2017, debe conducir a una reflexión más profunda sobre el funcionamiento del marco fiscal vigente. Los procedimientos de fijación de los objetivos deben evitar convertirse en un mero ejercicio formal, alejado de una necesaria planificación presupuestaria realista que tenga en cuenta tanto la factibilidad de alcanzarlos como la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cualquier avance en esta dirección también permitiría reforzar la legitimidad y exigibilidad de las reglas fiscales.

Las medidas recogidas en el Proyecto de PGE y los cambios en el escenario macroeconómico han modificado las previsiones de ingresos y gastos, sin cambios en las políticas públicas, recogido en el Plan Presupuestario de octubre de 2017. El escenario macroeconómico para 2018 se presenta más favorable, fruto del mayor dinamismo de los principales socios comerciales, junto con una materialización del shock de incertidumbre institucional menos intensa de lo previsto. Esta mejora de las previsiones macroeconómicas implica a su vez una mayor recaudación que la estimada en octubre como se detalla en el informe.

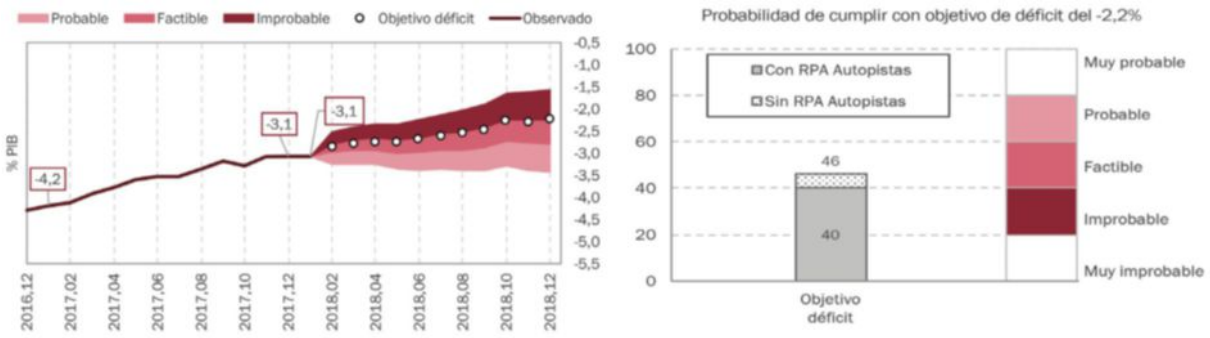
Por otra parte, el Proyecto de PGE 2018 contiene medidas que alteran las previsiones de gastos e ingresos y suponen un deterioro del saldo fiscal respecto al escenario sin medidas contenido en el Plan Presupuestario. Además, es necesario tener en cuenta que los efectos de estas medidas no se circunscriben a la AC y los FSS, sino que tienen un impacto destacado sobre las AATT. En este sentido, en su mayor parte, las CC.AA. y las CC.LL. cuentan con presupuestos aprobados con carácter previo a la presentación de estas medidas.

Entre estas medidas, podemos destacar por su impacto a corto y medio plazo la aplicación del Acuerdo con los sindicatos sobre incrementos retributivos de los empleados públicos, así como las disposiciones adicionales que introducen excepciones a la aplicación de la regla de gasto. También hay que señalar la habilitación legal para introducir incentivos a las Administraciones Territoriales en función del grado de cumplimiento de las reglas fiscales y los objetivos específicos asignados, con el fin de que los menores recursos consecuencia de la devolución de las cuotas de reembolso de deudas frente al Estado tengan un impacto menor sobre su ratio de deuda.

Por último, el cumplimiento del objetivo de estabilidad del conjunto de las Administraciones Públicas se ve afectado en 2018 por el previsible impacto de la responsabilidad pa-

trimonial de la Administración por el rescate de las autopistas de peaje. Este incremento puntual y no recurrente del gasto, estimado en 2.000 M€, perjudica la probabilidad de conseguir el objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas sin que ello suponga un cambio en la valoración de su situación fiscal. Por otra parte, el Gobierno ha anunciado su intención de licitar nuevamente estas concesiones en el menor plazo posible, lo que supondría un ingreso para la Administración Central en el ejercicio en que se hiciera efectiva la concesión que compensaría parcialmente este coste.

Gráfico A1. **Total administraciones públicas: capacidad/necesidad de financiación**



Administración Central

Las previsiones de gastos e ingresos de la AC recogidos en el Proyecto de PGE se consideran en su conjunto realistas. La AIReF estima que el déficit del 1,1%, compatible con el cumplimiento del objetivo de estabilidad del conjunto de las AAPP, es factible.

Las previsiones de la AIReF incluyen en sus empleos el impacto de la responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje por importe de 0,2 puntos del PIB, aunque el Proyecto de PGE no incluye ningún crédito presupuestario para asumir este concepto. Al excluir este efecto no recurrente, la probabilidad de cumplir el objetivo mejora.

Las previsiones de ingresos del Proyecto de PGE 2018 se consideran plausibles. La recaudación prevista para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuestos sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) se consideran factibles, mientras que sólo en el caso de los Impuestos Especiales (IIEE) se considera muy improbable. La mejora del escenario macroeconómico para 2018 respecto a lo previsto en el Plan Presupuestario permite alcanzar los niveles de recaudación previstos en los PGE. Por otra parte, las medidas tributarias adoptadas sobre el IRPF comenzarán a tener impacto en 2018 (899 M€), trasladándose la mayor parte del impacto de la reforma, 1.309 M€, a 2019.

Los empleos no financieros se mantendrán relativamente estables en porcentaje del PIB durante 2018, frente a la tendencia decreciente registrada en ejercicios anteriores. Las reducciones de gastos previstas por la menor carga de intereses sobre el 2017 y la reduc-

ción de la transferencia de la AC al SEPE se ven más que compensadas por los aumentos previstos para el resto de créditos, fundamentalmente remuneración de asalariados, pensiones de clases pasivas, inversiones y transferencias al Sistema de Seguridad Social para financiar la subida de las pensiones de menor importe. El resultado es un incremento del gasto no financiero en términos presupuestarios del 5,1% respecto a la liquidación provisional del 2017.

El Proyecto de PGE 2018 no incluye ninguna información relativa al cumplimento de la regla de gasto. No obstante, con la información disponible y las estimaciones realizadas por la AIReF, existe riesgo de incumplimiento de esta regla que, en 2018, limita a un 2,4% el crecimiento del gasto computable. Además del incremento del gasto computable derivado del Proyecto de PGE, las medidas normativas de carácter permanente incluidas y valoradas en 899 M€ de menor recaudación en el IRPF generan una tensión adicional en el cumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio.

Fondos de la Seguridad Social

Como en el caso de la Administración Central, los ingresos y gastos fijados en el proyecto de presupuestos de la Seguridad Social se consideran realistas. En consecuencia, la AIReF estima que el déficit se situará en un nivel similar al de 2017 en términos de porcentaje del PIB.

Los recursos de Seguridad Social consignados en el Proyecto de PGE son más realistas que en ejercicios previos, aunque superiores al escenario considerado más probable por la AIReF de acuerdo con la evolución observada en el último ejercicio y los datos ya conocidos de 2018. La composición del crecimiento varía ligeramente respecto a la de 2017, aumentando el componente atribuible a las bases cotización y reduciéndose el del empleo.

Por otro lado, la previsión de empleos de los Fondos de Seguridad Social del proyecto de presupuestos presenta unas cifras agregadas en línea con las estimaciones de la AIReF. El gasto previsto en pensiones crece, aproximadamente, 1.000 millones como consecuencia de los aumentos para las pensiones contributivas más bajas y las no contributivas y del incremento del 52 al 54 en el porcentaje a aplicar sobre la base reguladora en las pensiones de viudedad. Se estima que aproximadamente dos terceras partes de este aumento se recuperará vía más transferencias del Estado, por lo que el efecto sobre el déficit del Sistema será menor al aumento del gasto por estos conceptos.

Por último, cabe señalar que el Proyecto de PGE continúa sin incorporar previsiones de las rúbricas de contabilidad nacional, lo que dificulta su análisis desde el punto de vista de la adecuación del mismo a las reglas fiscales. Asimismo, por segundo año consecutivo, tampoco recoge la información necesaria para la conciliación del saldo presupuestario del Proyecto de PGE con el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

Ante esta situación, este informe realiza entre otras las siguientes recomendaciones:

1. Fijación realista de los objetivos.

2. Revisión del marco fiscal existente asegurando la coherencia y estabilidad de las reglas fiscales y el cumplimiento de los principios que las sustentan.

Asimismo, la AIReF reitera recomendaciones ya recogidas en informes anteriores respecto a la revisión de la senda de reducción de deuda del artículo 13 de la LOEPSF y en materia de transparencia de los PGE.

1 INTRODUCCIÓN

El Consejo de Ministros aprobó el pasado 27 de marzo el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018, que se presentó en las Cortes Generales el 3 de abril. De acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la Ley General Presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado para 2017 fueron prorrogados automáticamente para el ejercicio 2018 al no estar aprobados los presupuestos correspondientes a este ejercicio. La prórroga estará en vigor mientras no se aprueben definitivamente por las Cortes Generales los PGE para 2018.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley de Creación y Reglamento de la AIReF recogen el mandato de que la AIReF informe el Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. y CCLL. La AIReF tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre el Proyecto de los PGE y las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Territoriales desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La no presentación de los PGE ha obligado a posponer y fragmentar el informe previsto en la ley. El pasado 26 de octubre se publicó el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las Comunidades Autónomas[1], que incorporó ya una primera valoración para el conjunto de AAPP sobre la base de la información contenida en el Plan Presupuestario. Posteriormente el 19 de diciembre se publicó el de las Corporaciones Locales. Una vez presentado el Proyecto de PGE 2018, la AIReF completa el informe sobre Proyectos y Líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas con el Informe sobre el Proyecto de PGE 2018.

El informe se estructura en cinco apartados que finalizan con una relación de recomendaciones que los destinatarios deberán cumplir o explicar. Además de la presente introducción se analiza: en el apartado 2 el objeto y alcance del informe, en el apartado 3 el

1 Excepto el de la C.A. de Cataluña que se publicó el 3 de noviembre de 2017.

cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de AAPP y con mayor detalle de los subsectores AC y FSS, en el apartado 4 el cumplimiento del objetivo de deuda y en el apartado 5 el cumplimiento de la regla de gasto. El informe termina con un apartado 6 de recomendaciones.

2
OBJETO Y ALCANCE

El objeto de este informe es la valoración del Proyecto de PGE 2018 desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF: objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

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

1. **Presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y conciliación del saldo presupuestario del Proyecto de PGE con el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional**. El Proyecto de PGE 2018 no incluye información sobre los ajustes de contabilidad nacional ni sobre el saldo a efectos de SEC 2010 de la AC. Esta situación ocurrió por primera vez en los PGE 2017, siendo una información que se publicaba desde 2003 entre la documentación presupuestaria[2]. Esta falta de información es contraria a la normativa comunitaria e incumple la instrumentación del principio de transparencia previsto en el artículo 27 de la LOEPSF. Asimismo, la falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional condiciona de forma significativa el análisis de la AIReF. Las previsiones realizadas no pueden ser contrastadas con cifras oficiales a nivel de rúbricas de recursos y empleos, por lo que en ocasiones determinadas partidas se consideran en términos presupuestarios, incorporándose con la información de ejercicios anteriores disponible, la estimación de los posibles ajustes de contabilidad nacional.

2. **El Proyecto de PGE 2018 no incluye información relativa a su adecuación a la regla de gasto ni tampoco del objetivo de deuda por subsectores**. El Proyecto de PGE 2018 no realiza ninguna mención a la regla de gasto para la AC, por lo que no se dispone de información de los componentes de la regla de gasto como puede ser el impacto de las medidas normativas que suponen disminución de la recaudación o aumento de carácter permanente. Adicionalmente, en el Proyecto de PGE tan sólo se hace referencia

2 Tanto en el Informe Económico Financiero como en el libro amarillo de Presentación de los PGE

al objetivo de deuda pública del total de AAPP, pero no se realiza ninguna mención al cumplimiento del objetivo de deuda de la AC.

Además, se reitera la necesidad de dotar de una mayor transparencia a las obligaciones y riesgos potenciales que pueda tener que asumir la AC para realizar un correcto seguimiento de los mismos. Aunque no puede calificarse como una limitación al alcance, los PGE no incluyen información de posibles responsabilidades que deban afrontar las AAPP 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 AAPP que podrían derivarse, por ejemplo, de préstamos morosos. Tampoco se recoge en el Proyecto de PGE 2018 ninguna información relativa al posible impacto en 2018 de las operaciones relativas a la recuperación y transformación del sector financiero, que afectan fundamentalmente a los Organismos de la Administración Central (a través del FROB o del Fondo de Garantía de Depósitos).

3
OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

3.1. Entorno macroeconómico

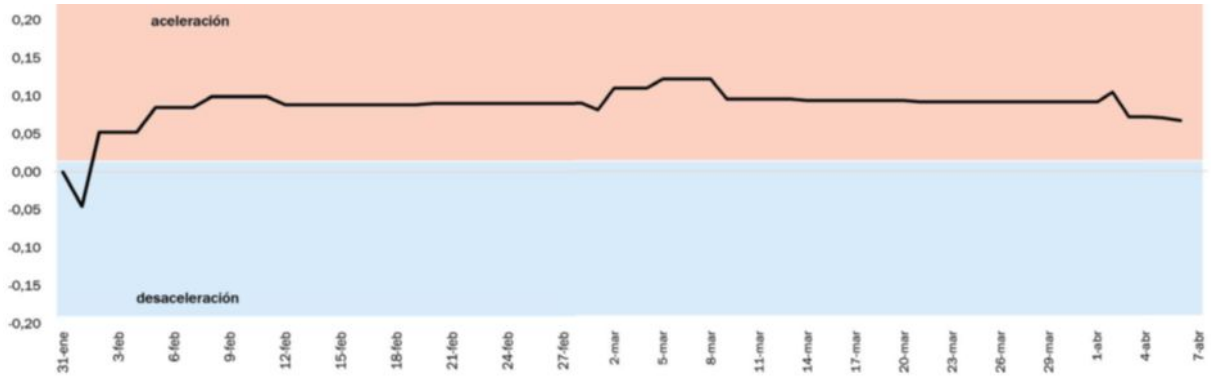
El crecimiento de la economía española mantuvo su empuje en 2017, apoyada en la aportación de la demanda interna. La economía española creció por encima del 3% en 2017 en términos reales por tercer año consecutivo. El crecimiento observado del 3,1% se sustentó principalmente en la aportación positiva de la demanda interna (2,8 puntos porcentuales), 3 décimas por encima de la observada en 2016. Por su parte, la demanda externa volvió a contribuir positivamente (0,3 puntos porcentuales), confirmando el cambio de patrón de crecimiento respecto al ciclo anterior, aunque su aportación se ha visto reducida en 4 décimas respecto a un año atrás.

La información coyuntural más reciente mantiene las señales de dinamismo en el inicio de 2018. Los últimos indicadores de alta frecuencia observados para el primer trimestre de 2018 han mostrado una consolidación del dinamismo de la economía en el inicio del año, con un saldo acumulado positivo de sorpresas o innovaciones, tal y como refleja el Termómetro de la economía española publicado por la AIReF (ver gráfico 1).[3] La evolución prevista para el primer semestre de 2018, recogida en la última previsión del modelo MIPred en tiempo real apunta a un crecimiento intertrimestral en torno a un valor de 0,8% tanto para el primer como para el segundo trimestre.[4] Al igual que en 2017, el efecto arrastre provocado por un inicio de año dinámico apuntalaría un crecimiento en el conjunto de 2018 en el entorno del 3%.

3 El Termómetro de la economía española, elaborado a partir de las previsiones en tiempo real que genera el modelo MIPred, recoge las sorpresas o innovaciones que se produzcan como resultado del contraste entre los datos observados y la previsión implícita de los indicadores por el modelo.

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.

Gráfico 1. **Termómetro de la economía española (% var respecto a estimacion inicial)**



Fuente: AIReF

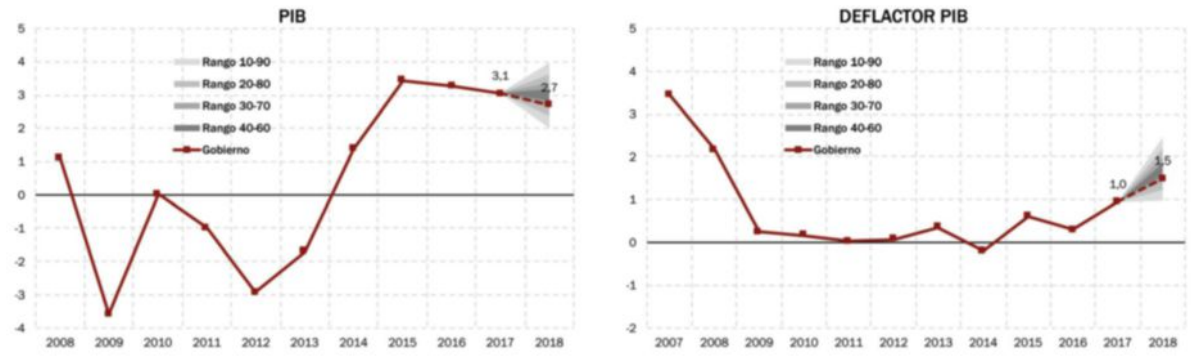
En este contexto, las previsiones que subyacen a los PGE de 2018 contienen una revisión significativa al alza del crecimiento previsto por el Gobierno para 2018. La previsión oficial de crecimiento del PIB en 2018 ha sido actualizada desde el Proyecto de Plan Presupuestario (PPP), pasando del 2,3% al 2,7%, en paralelo a las previsiones de los principales analistas e instituciones que siguen la economía española. Dicha previsión se encuentra, además, dentro del intervalo de confianza de los modelos AIReF, en la parte inferior. La corrección al alza a nivel agregado se apoya en el mayor dinamismo de los principales socios comerciales, junto con una materialización del shock de incertidumbre institucional menos intensa de lo previsto, cuyo impacto se concentró esencialmente en el mes de octubre. A estos factores habría que sumarle el potencial impacto expansivo de las medidas tributarias incluidas en el Proyecto de PGE 2018, que redundan en una mayor renta disponible de los hogares y, por lo tanto, en su demanda de consumo.

Sobre la base de los supuestos exógenos y políticas definidas, la AIReF ha avalado las previsiones del escenario macroeconómico que sustentan los PGE 2018, considerándolo prudente, y con una composición verosímil. El escenario macroeconómico presentado por el Gobierno apunta a un crecimiento nominal para 2018 ligeramente por encima del 4%, en línea con lo observado en 2017, aunque con una mayor aportación relativa del componente precios. Dada la última información de alta frecuencia disponible y la evolución esperada de los principales soportes de crecimiento a medio plazo, el análisis realizado por la AIReF considera estas previsiones como prudentes, encontrándose en la parte inferior de los intervalos de previsión, tanto en términos reales como de precios (ver gráfico 2). En cuanto a su composición, al igual que en 2017, el escenario macroeconómico del Gobierno prevé que la demanda interna siga siendo el principal motor del crecimiento. En este sentido, destacan, por un lado, el gran dinamismo previsto para la inversión, tanto productiva como en construcción, y por otro, la evolución contenida del consumo. La previsión de consumo privado del Gobierno se encuentra fuera del rango intercuartílico de los panelistas y en la parte inferior de los modelos internos de AIReF, pudiendo, por tanto, evolucionar por encima de lo previsto en 2018, en particular, teniendo en cuenta las medidas presupuestarias contenidas en los PGE, la mejora en la posición financiera de los hogares y el comportamiento robusto del mercado de trabajo. En el caso de la previsión de consumo público, aunque la misma se encuentra

cercana al punto central del intervalo de confianza de los modelos de AIReF, la evolución de la remuneración por asalariado se considera probable, mientras que la evolución del deflactor del Consumo se encuentra contenida en relación a las estimaciones de la AIReF. Finalmente, el sector exterior consolida su aportación positiva moderada, en línea con los analistas privados y las estimaciones de la AIReF, confirmando el cambio de patrón de crecimiento de la economía española respecto al ciclo anterior.

En términos presupuestarios, el mayor dinamismo en el crecimiento nominal previsto para 2018 se traduce en un impacto positivo en materia de recaudación. La previsión para 2018 mantiene el dinamismo en términos de actividad y de creación de empleo, junto con una continuación en la recuperación de precios y salarios. Un mayor soporte de crecimiento nominal se reflejaría en unas bases impositivas dinámicas, con un impacto positivo en la recaudación, al igual que lo sucedido en 2017. Por una parte, la recuperación de precios, tanto al consumo como de vivienda, consolida la ganancia cíclica procedente de los impuestos indirectos, a través del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de la recaudación por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Por otro lado, un crecimiento intensivo en empleo acompañado de una evolución positiva de la remuneración de asalariados apuntalaría el crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales y de las bases en materia de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En cuanto a la recaudación por el Impuesto de Sociedades (IS), la buena evolución de la economía y la mejora previsible en las rentas empresariales también contribuiría positivamente a la recaudación esperada en el 2018.

Gráfico 2. **Escenario macroeconómico para 2017 intervalos de confianza de AIReF y previsiones del Gobierno (% variación anual)**



Fuente: Gobierno y AIReF.

3.2. Valoración provisional del conjunto de las Administraciones Públicas

El objetivo de estabilidad presupuestaria para el total de las Administraciones Públicas, fijado en el -2,2% del PIB para 2018, requiere realizar un ajuste de 0,9 puntos del PIB respecto al cierre de 2017. Cumplir el objetivo previsto para 2018 supone realizar un ajuste de casi un punto del PIB, siendo la AC el subsector que debe de realizar la mayor parte del ajuste.

Cuadro 1. **Objetivo de estabilidad presupuestaria 2018**

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	2017 Acuerdo CM Dic 2016	2017 1ª Notif Marzo 2017	2017 Cierre	2018 Acuerdo CM Julio 2017	2018 Senda tentativa AIReF*
Administración Central	-1,1	-1,5	-1,9	-0,7	-1,1
Seguridad Social	-1,4	-1,6	-1,5	-1,1	-1,5
Comunidades Autónomas	-0,6	-0,6	-0,3	-0,4	-0,2
Entidades Locales	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6
Total AAPP	**-3,1**	**-3,1**	**-3,1**	**-2,2**	**-2,2**

*Senda tentativa, realista y coherente con el conjunto de las reglas fiscales estimada por AIReF

La AIReF considera factible, pero muy ajustado, el cumplimiento del objetivo del -2,2% del PIB y requiere que la previsible desviación de la AC y de los FSS pueda ser compensada con el margen de que disponen las Administraciones Territoriales (AATT). El ajuste necesario para cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria recae en la AC y los FSS (1,6% del PIB respecto al cierre de 2017), mientras que las CC.AA. pueden incurrir en un déficit superior en una décima de PIB al registrado en 2017. El superávit recurrente de las CCLL y el cumplimiento de la regla de gasto por parte de las CC.AA. aliviaría en un 0,8% del PIB la cuantía de este ajuste.

La falta de realismo en la fijación de los objetivos dificulta la implementación del marco fiscal existente. De manera similar a 2017, el reparto del objetivo legalmente vigente no reconoce la situación real de cada subsector ni asegura la coherencia entre las diferentes reglas fiscales. El seguimiento en sentido estricto de los objetivos de los subsectores conduciría a exigir ajustes y medidas a la AC y los FSS que, en todo caso, conducirían a un sobrecumplimiento del conjunto de las AAPP y a una política fiscal restrictiva. En 2017, el Gobierno reconoció en su notificación de déficit a la Comisión Europea de abril la situación real de los subsectores, estimando, como finalmente ha sucedido, que las desviaciones en la AC y los FSS se compensarían con el superávit de las AATT.

Para 2018, la AIReF analiza la factibilidad de una senda tentativa, realista y coherente con las reglas fiscales. Para ello ha partido, por una parte, de la situación de superávit recurrente de las CC.LL. valorado en un 0,6% del PIB y, por otra parte, de la restricción de dos décimas de PIB que el cumplimiento de la regla de gasto supone en el objetivo de estabilidad de las CC.AA.. Esto arroja un margen de 0,8% del PIB sobre los objetivos iniciales de la AC y la FSS. Teniendo en cuenta que la estimación para los FSS resulta similar al cierre de 2017, 1,5% del PIB, los FSS absorberían 4 décimas de margen. Por último, el margen restante, 4 décimas, se asignaría a la AC, que podría tener un déficit de 1,1% compatible con el cumplimiento del objetivo de estabilidad del conjunto de las AAPP.

Para que la AC pudiera alcanzar este nivel de déficit tentativo tendría que realizar un ajuste de 8 décimas del PIB respecto al cierre de 2017. Esto supone un ajuste 4 décimas menor al exigido por un seguimiento estricto de los objetivos legalmente vigentes. Por su parte, las Administraciones Territoriales y, en concreto las CC.AA., sólo tendrían que reducir su déficit en 1 décima respecto al cierre de 2017 como resultado de la aplicación de la regla de gasto.

La presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado implica la revisión del Plan Presupuestario. Este Plan Presupuestario se elaboró en octubre bajo el supuesto de un escenario económico sin cambio de políticas públicas. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado revisa las previsiones del Plan Presupuestario que se incorporarán a la Actualización del Programa de Estabilidad para el 2018 -2021 que el Gobierno debe presentar antes del 30 de abril y que también será informado por la AIReF.

Las medidas recogidas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y los cambios en el escenario macroeconómico alteran las previsiones de ingresos y gastos recogidas en el Plan. Por un lado, como se ha detallado en el apartado anterior, el escenario macroeconómico para 2018 se presenta más favorable que en octubre, fruto del mayor dinamismo de los principales socios comerciales, junto con una materialización del shock de incertidumbre institucional menos intensa de lo previsto. Esta mejora de las previsiones macroeconómicas implica a su vez una mayor recaudación que la estimada en octubre como se detalla posteriormente. Por otra parte, el Proyecto de PGE 2018 contiene nuevas medidas que suponen un deterioro del saldo fiscal respecto al escenario sin medidas contenido en el Plan Presupuestario.

El Proyecto de PGE 2018 contiene medidas que, además de a la AC y los FSS, afectan a las Administraciones Territoriales. Además de las transferencias entre AAPP, el articulado del Proyecto de Ley de PGE para 2018 contiene diversas disposiciones legales que influyen directamente sobre las finanzas de todas las administraciones públicas. En materia de personal, se establecen la posibilidad de reducir la jornada laboral, así como los incrementos retributivos derivados del acuerdo plurianual con los sindicatos y las tasas de reposición que limitan la oferta de empleo público de las distintas administraciones, fijándose niveles diferentes en función del cumplimiento de las reglas fiscales.

También se incluyen disposiciones relacionadas con la aplicación de las reglas fiscales a las Administraciones Territoriales. Por un lado, se introduce una habilitación legal para introducir incentivos a las Administraciones Territoriales en función del grado de cumplimiento de las reglas fiscales y los objetivos específicos asignados, con el fin de que los menores recursos consecuencia de la devolución de las cuotas de reembolso de deudas frente al Estado tengan un impacto menor sobre su ratio de deuda. Por otro lado, se excluyen las inversiones sostenibles financieramente de la aplicación de la regla de gasto de las CC.AA. que hayan cumplido las reglas fiscales. Por último, para las CC.LL. por Real Decreto - Ley se amplió la definición de las inversiones sostenibles financieramente que pueden realizar.

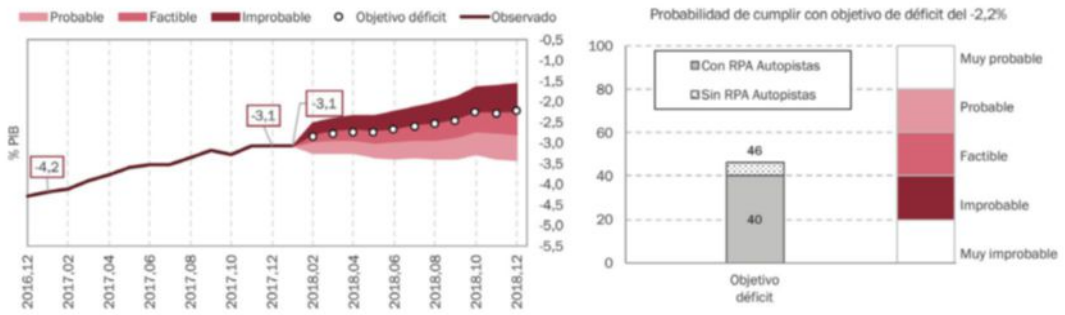
Los ingresos del conjunto de las Administraciones Públicas anunciados por el Gobierno para 2018 están en línea con las estimaciones de la AIReF. La AIReF considera factible alcanzar un nivel de ingresos del 38,3% del PIB, que es similar al recogido en el Plan Presupuestario para 2018. Esta valoración tiene en cuenta tanto la mejora del escenario macroeconómico como las nuevas medidas anunciadas por el Gobierno en materia impositiva.

La AIReF considera improbable alcanzar el nivel de gasto público anunciado por el Gobierno para 2018 en el 40,5% del PIB. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la tendencia a la disminución del peso del gasto público sobre el PIB se suavizaría, aunque el gasto continuaría

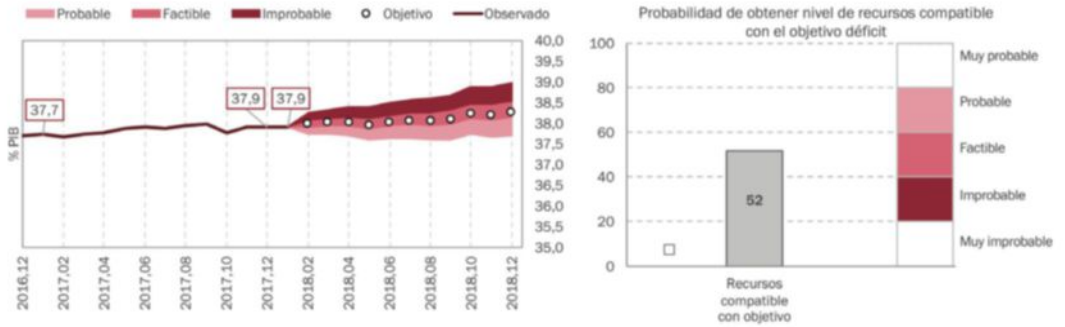
creciendo por debajo del PIB nominal. Si excluimos el efecto no recurrente de la RPA de las autopistas, la probabilidad de alcanzar el nivel de gasto anunciado por el gobierno aumenta, aunque se mantiene la valoración de improbable.

Un análisis más detallado de las sendas de ingresos y gastos para el conjunto de las Administraciones Públicas se plasmará en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2018 – 2021. Tanto el nuevo escenario macroeconómico como las medidas contenidas en el Proyecto de PGE suponen la modificación de las sendas de empleos y recursos recogidas en el Plan Presupuestario, por lo que la revisión del mismo permitirá contrastarlas adecuadamente con las estimaciones propias de la AIReF. De manera provisional, se han tomado como referencia el nivel de ingresos y gastos del conjunto de las AAPP anunciado por el Gobierno en la presentación del Proyecto de PGE para 2018.

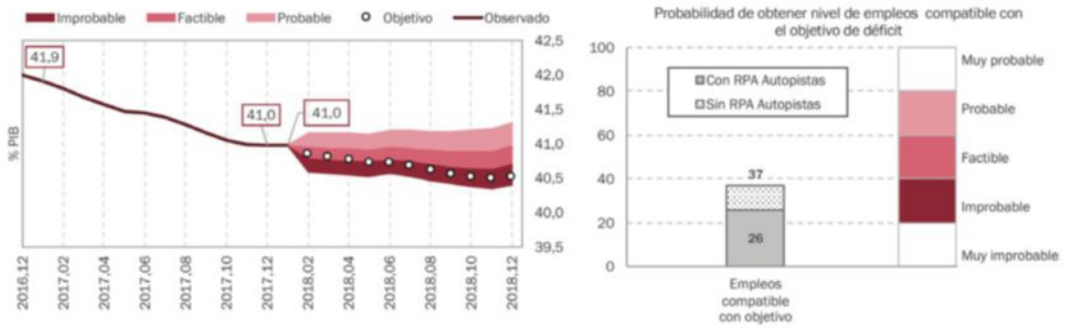
Gráfico 3. **Total administraciones públicas: capacidad/necesidad de financiación**



RECURSOS TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



EMPLEOS TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



3.3. Administración Central

La AIReF considera factible alcanzar el déficit del 1,1% del PIB que se estima compatible con el objetivo de estabilidad del conjunto de las AAPP. Para alcanzar el déficit del 1,1%, la AC tendría realizar un ajuste de 0,8 puntos del PIB sobre el cierre de 2017. Asimismo, la probabilidad de alcanzar el 1,1% del PIB mejora si excluimos el efecto no recurrente de la RPA de las autopistas de peaje.

Se considera improbable que la AC pudiera cumplir el objetivo del -0,7% del PIB fijado para 2018. Cumplir el objetivo aprobado legalmente exigiría a la AC realizar un ajuste de 1,2 puntos del PIB sobre el -1,9% del PIB que alcanzó en 2017, ajuste que, tal y como se observa en el gráfico 4, se considera improbable de alcanzar dadas las previsiones realizadas por la AIReF a partir de los ingresos y gastos incluidos en el Proyecto de PGE. La AC es el subsector que más redujo su déficit en 2017, sin embargo, es también el que mayor desviación presentó sobre el objetivo aprobado para ese ejercicio, desviación que previsiblemente se repita en 2018. En el cuadro 2 se recoge la conciliación del saldo presupuestario del Estado con el de contabilidad nacional incluida en los Proyectos de PGE 2013 a 2016 y se realiza el ejercicio de estimar los ajustes de contabilidad nacional necesarios para cumplir los objetivos de déficit de 2017 y 2018, años para los que no están disponibles estos ajustes. Tal y como se observa en el citado cuadro estos ajustes, a falta de incorporar el posible superávit/déficit de los Organismos, serían muy superiores a los previstos en los Proyectos de PGE de años anteriores, incluso teniendo en cuenta que el ajuste derivado los aplazamientos de las liquidaciones de CC.AA. y CC.LL. (0,4% del PIB) se agota en 2017.

Cuadro 2. **Equivalencia entre el saldo del presupuesto del estado y el saldo de contabilidad nacional de la AC en % PIB 2013/2018**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos no financieros	11,7	12,2	12,2	11,8	11,5	11,6
Gastos no financieros	15,3	15,7	14,8	13,8	13,3	12,9
Superavit (+)/déficit (-) no financiero del Presupuesto	-3,6	-3,5	-2,6	-2,0	-1,8	-1,3
Ajustes Contabilidad Nacional	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,7	0,6
Ajustes Contabilidad Nacional netos de liquidaciones	0,3	0,3	0,2	0,2	0,7	0,6
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación OBJETIVO	-3,8	-3,7	-2,9	-2,2	-1,1	-0,7

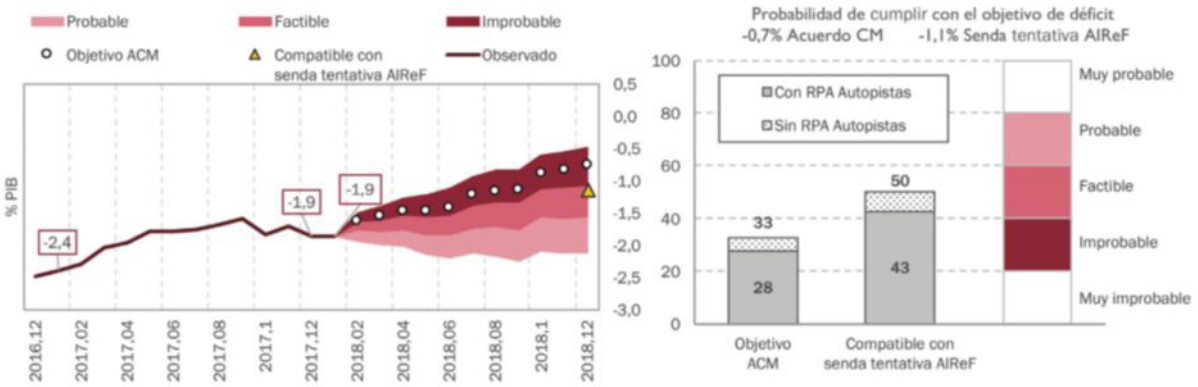
Fuente: Informe Economico-Financiero de los PGE

Tanto las previsiones de recursos como de empleos del Proyecto de PGE 2018 se consideran realistas. A diferencia de lo que ocurría en ejercicios anteriores, las previsiones de ingresos incluidas en el Proyecto de PGE se consideran realistas, tal como se analiza en el apartado siguiente, y las previsiones de empleos estimadas por AIReF a partir de los datos del presupuesto son prudentes, a falta de la inclusión del gasto derivado de la RPA por la reversión de las concesiones de autopistas de peaje.

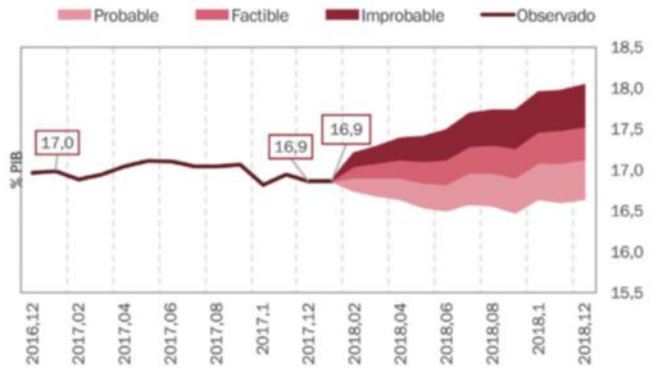
Las previsiones de la AIReF incluyen en sus empleos el impacto de la responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje por importe de 0,2 puntos del PIB. El Proyecto de PGE no incluye ningún crédito presupuestario para asumir este concepto. Sin embargo, las estimaciones de

AIReF sí incorporan en sus previsiones 2.000M€ en la rúbrica de Formación Bruta de Capital Fijo en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de los procedimientos judiciales de las autopistas de peaje que se encuentra en concurso de acreedores, tal y como se recogía en el Plan Presupuestario remitido a la Comisión Europea en octubre de 2017.

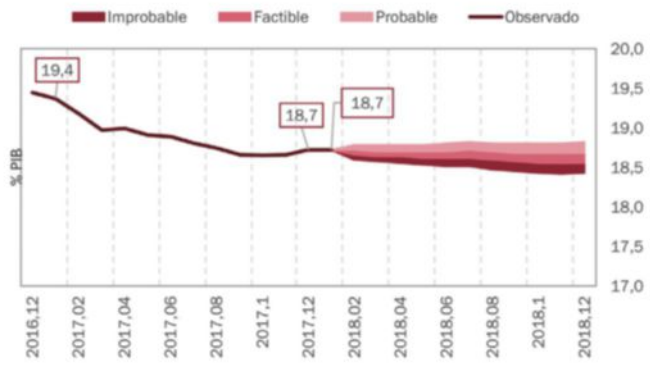
Gráfico 4. **Administración central capacidad/necesidad de financiación**



RECURSOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL



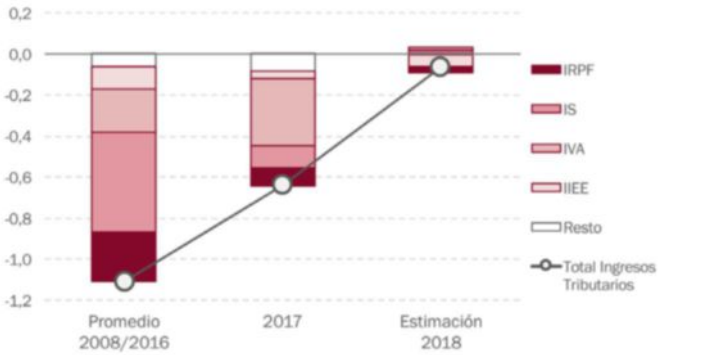
EMPLEOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL



Previsión de ingresos no financieros

En 2017 los ingresos impositivos registraron un importe de 7.500M€ por debajo de lo presupuestado. Si tenemos en cuenta el total de impuestos más las cotizaciones a la Seguridad Social, la desviación se sitúa en -10.000M€. No obstante, esta desviación observada en 2017 es inferior al promedio observado en el período 2008-2016 que se situó por encima de los 17.000M€. El gráfico 5 muestra la desviación o error de presupuestación, que se calcula comparando las previsiones de ingresos incluidas en los presupuestos, con la recaudación efectivamente realizada una vez descontado del impacto positivo o negativo que sobre la recaudación hayan tenido las medidas normativas aprobadas con posterioridad a la aprobación de los PGE de cada ejercicio.

Gráfico 5. **Desviación ingresado respecto al presupuesto aprobado (*)**



(*) Ingresado (sin impacto de medidas aprobadas con posterioridad a los PGE) - Presupuestado
Positiva: Presupuestado < Ingresado
Negativa: Presupuestado > Ingresado

El comportamiento de las bases imponibles no se tradujo en un incremento equivalente de la recaudación. Las bases imponibles de los principales impuestos crecieron un 5,6%, superando ligeramente el 5,5% previsto en los presupuestos. Este crecimiento es consecuencia, principalmente, de la buena evolución de los salarios (base de renta) y de los precios (base del gasto). Sin embargo, este buen comportamiento de las bases no se tradujo en incrementos de recaudación equivalentes, ya que el crecimiento de los ingresos impositivos fue del 3,8%.

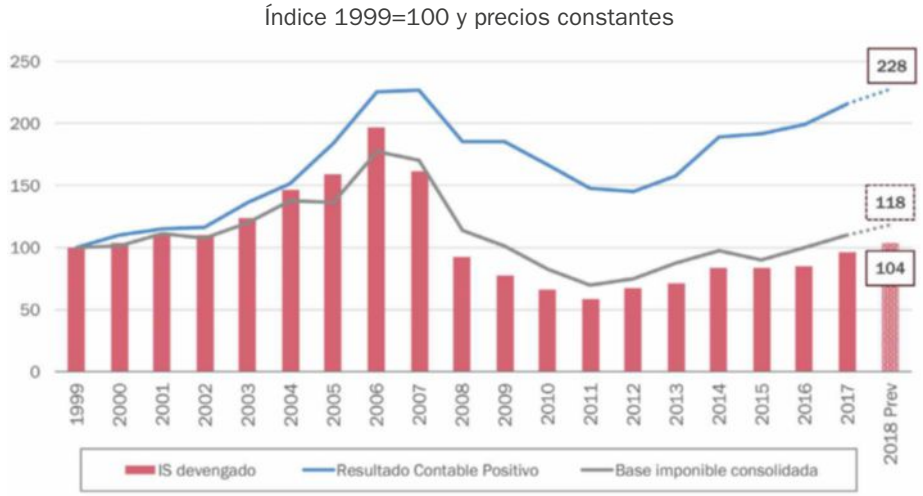
La principal desviación se produjo en el IVA como consecuencia fundamentalmente de la entrada en vigor en julio de 2017 del nuevo sistema de Suministro de Información Inmediata (SII). Con este nuevo sistema las entidades acogidas al mismo han visto ampliado el plazo para presentar las declaraciones mensuales del 20 al 30 del mes siguiente. Para la contabilización de los ingresos en caja se computa los realizados desde el día 21 del mes anterior al 20 del mes actual y por tanto la introducción del SII en la práctica supone que los ingresos de cada mes se incorporan en la caja un mes más tarde de lo que se hacía con anterioridad. En este caso, los ingresos por el IVA devengado de noviembre de 2017, que deberían haberse realizado hasta el 20 de diciembre, pasaron a realizarse hasta el 30 de ese mes, y por tanto se vieron desplazados a la caja de enero de 2018. El impacto de la entrada en vigor del SII se estima en 4.150M€ lo que podría justificar más que sobradamente el error de presupuestación en el IVA que se situó en 3.816M€. No obstante, hay que tener en cuenta que este nuevo sistema ya estaba aprobado con anterioridad a la elaboración

de los PGE 2017 y por tanto debió tenerse en cuenta su impacto a la hora de realizar la estimación de ingresos por IVA. Los Impuestos Especiales crecieron a una tasa del 2,2% en línea con los consumos de productos sujetos a estos impuestos y lejos del 6,4% previsto en los presupuestos.

En 2017 los ingresos por IRPF crecieron un 6,4%. El crecimiento se explica, por un lado, por la evolución de las retenciones del trabajo, derivadas del buen comportamiento del empleo (los salarios y el tipo efectivo de las retenciones no variaron prácticamente, salvo en la última parte del año) y, por otro lado, por el buen dato de la declaración anual de 2016 presentada en junio de 2017, como consecuencia de un comportamiento mejor de lo esperado de las rentas no sometidas a retención. No obstante, como se observa en el gráfico 5, la desviación de presupuestación en el IRPF ha sido cercana a 1.000M€, muy inferior a la desviación registrada en años anteriores, y que puede explicarse por una subida de los salarios inferior a la que se incluyó en las previsiones del cuadro macroeconómico.

El crecimiento del Impuesto sobre Sociedades (IS) quedó lejos del 12,6% previsto en los presupuestos, con una desviación de 1.256M€. La causa principal de esta desviación fue que el impacto de las medidas del RDL 3/2016 resultó muy inferior a la estimada. En los presupuestos se incluyó un impacto de 4.655M€ por estas medidas, mientras que las últimas estimaciones indican un impacto de 1.283M€. Los ingresos por el IS crecieron un 6,8%, en línea con la evolución de los pagos fraccionados, que constituyen su partida más importante y suponen casi el 100% de la recaudación de los últimos años. En términos de devengo, y a la espera todavía de conocer la declaración anual que se presentará en julio de 2018, se estima que el crecimiento en 2017 fue del 15%, similar a la evolución de las bases imponibles (que habrían mejorado en torno al 12%) y al resultado contable positivo de las grandes empresas y grupos (en torno al 14%). El comportamiento de estas tres magnitudes contrasta con la evolución de los últimos años, en los que como se muestra en el gráfico 6, se ha venido produciendo un distanciamiento entre el resultado contable positivo, por un lado, y las bases imponibles y el impuesto devengado por otro. En término medio, en el período 1999-2016, el crecimiento registrado por el resultado contable positivo ha duplicado el de las bases y el del impuesto devengado.

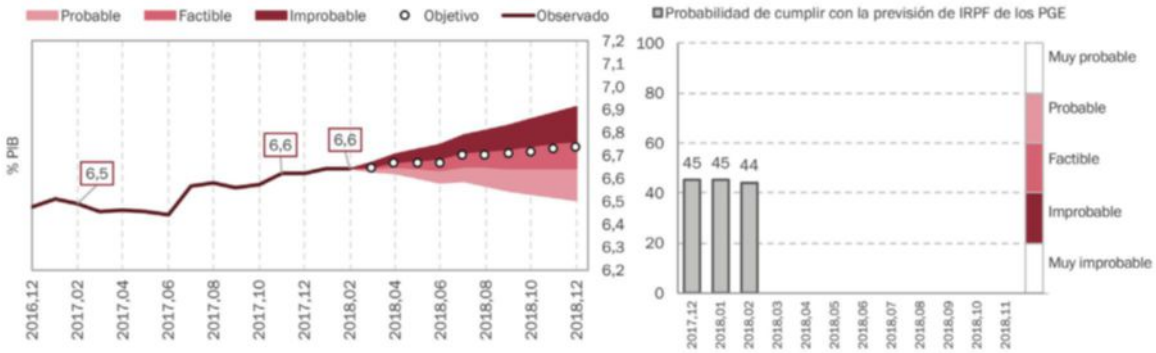
Gráfico 6. **Resultado contable positivo, base imponible y el impuesto sobre sociedades devengado**



El Proyecto de PGE 2018 prevé un incremento de los ingresos tributarios totales antes de cesión de un 6% respecto al cierre de 2017 excluyendo el efecto del SII (8,3% si se incluye el efecto del SII). Este incremento se basa, fundamentalmente en la evolución prevista de las bases como consecuencia de un repunte esperado del deflactor del PIB y de la remuneración de los salarios, compensado parcialmente por los efectos de las medidas normativas contenidas en los propios presupuestos. El incremento de ingresos tributarios previstos para el Estado es superior, alcanzando el 11,6% como consecuencia de la incidencia del sistema de financiación de las AATT.

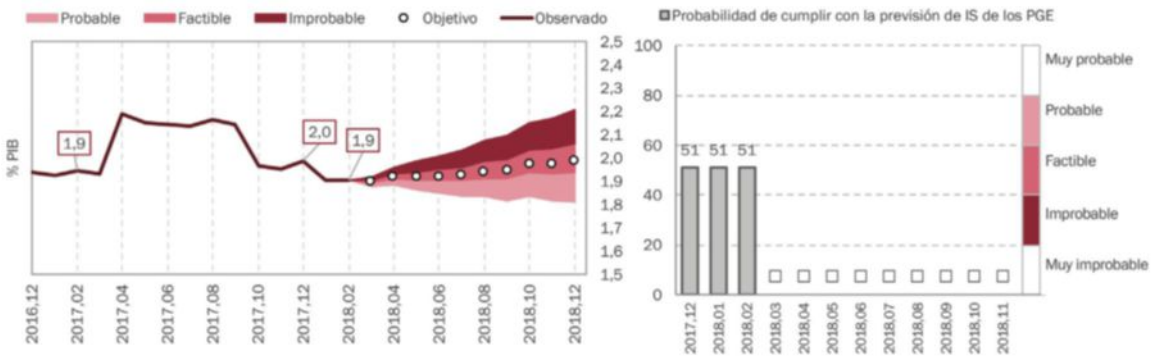
El Proyecto de PGE recoge un crecimiento del IRPF antes de cesión del 6,5%. La AIReF considera factible esta previsión si bien el crecimiento podría ser más moderado, en consonancia con el incremento previsto en las bases del impuesto y teniendo en cuenta la detracción por las medidas normativas previstas (-900M€).

Gráfico 7. **Impuesto sobre la renta de las personas físicas**



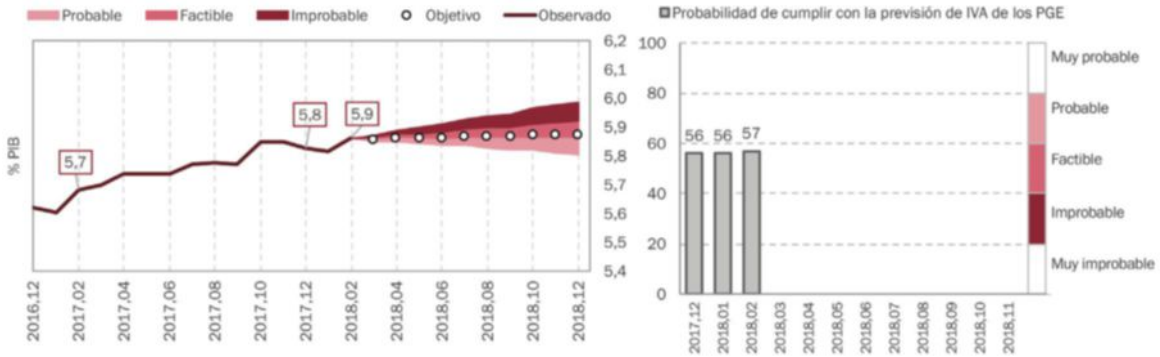
La recaudación del IS prevista en el Proyecto de PGE 2018 es considerada factible. Los presupuestos para 2018 prevén un crecimiento del 4,8 % en el IS, inferior al 12,6% previsto en los presupuestos de 2017 y en línea con la previsión de la AIReF. La continuidad en la evolución de la base imponible en términos similares a los de 2017 y la ausencia de nuevas medidas normativas hace prever una evolución más suave que en presupuestos anteriores.

Gráfico 8. **Impuesto sobre sociedades**



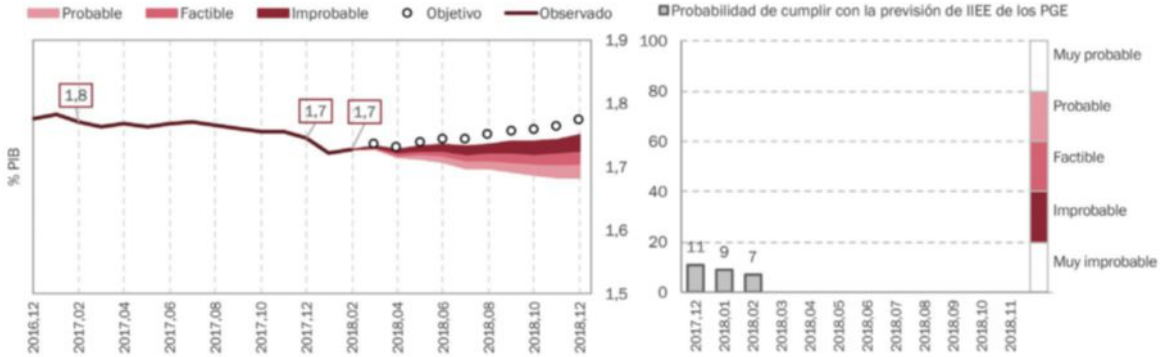
La recaudación de IVA prevista también se considera factible. El IVA crece en los presupuestos un 12,5% (19,7% si se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos del Estado una vez descontado el sistema de financiación). Estas tasas se reducen si se excluye el efecto del SII IVA, situándose en el 5,6% y 4,8% respectivamente. En ausencia de modificaciones normativas relevantes, la evolución del IVA devengado vendrá determinado por el comportamiento de su base, el Gasto Final Sujeto a IVA, para el que la AIReF estima un crecimiento en torno al 7% en 2018.

Gráfico 9. **Impuesto sobre el valor añadido**



La AIReF considera muy improbable alcanzar la previsión presupuestaria de Impuestos Especiales (IIEE). El Proyecto de PGE 2018 prevé un crecimiento del 6,4% (15,1% para el Estado), muy superior al 2,2% experimentado por estos impuestos en 2017. La calificación como muy improbable de la AIReF para estos impuestos se basa principalmente en el Impuesto sobre Hidrocarburos, en donde, en ausencia de cambios normativos, y con una estimación de crecimiento de los consumos de estos productos para 2018 en debajo del 3%, parece muy complicado alcanzar la tasa del 6,3% prevista en los presupuestos. La AIReF estima para estos impuestos un crecimiento del 3%, en torno a 700M€ por debajo de lo presupuestado.

Gráfico 10. **Impuestos especiales**



El crecimiento de los recursos no financieros en términos de contabilidad nacional refleja el incremento previsto de los impuestos. Los impuestos de la AC en términos de contabilidad nacional presentarán un crecimiento en el entorno del 8% destacando especialmente el incremento de los

impuestos sobre la renta y el patrimonio que, como novedad, incluye los ingresos previstos de la prestación patrimonial por conversión de activos por impuesto diferido. Esta prestación se exige desde 2016 para mantener el derecho a la conversión y equivale al 1,5% por ciento del saldo total de dichos activos pendientes de aplicación existente el último día del período impositivo de la declaración del Impuesto sobre Sociedades. Destacar así mismo, el incremento previsto en otros impuestos sobre la producción correspondiente a organismos de la AC estimado por la AIReF debido al nuevo régimen de los cánones ferroviarios, que recoge el pago que Renfe-operadora realizará a ADIF.

El dinamismo de los ingresos se observa también en el resto de recursos no financieros. Entre los ingresos no tributarios estimados por la AIReF a partir de las previsiones incorporadas en el Proyecto PGE, destaca el crecimiento de las transferencias entre AAPP con una tasa de variación del 16,8% fundamentalmente por el incremento de los ingresos derivados del sistema de financiación territorial. También se prevé un incremento de los ingresos procedentes de la Unión Europea. Respecto al resto de ingresos aumentan las cotizaciones sociales efectivas y se reducen las imputadas, consecuencia de la progresiva integración de los funcionarios en el Régimen General de la Seguridad Social y se mantienen relativamente estables las ventas, los dividendos y otras rentas de la propiedad.

Recuadro 1. **Medidas normativas con impacto en 2018**

Los presupuestos para 2018 incluyen un conjunto de medidas relativas a los ingresos tributarios (IRPF e IVA) con un impacto previsto de 1,8 décimas de PIB, unos 2.200M€ (900 en 2018 y el resto en 2019).

Las medidas más importantes son relativas al IRPF:

1) Elevación de la reducción por rendimientos del trabajo. La medida se lleva a cabo a través de la modificación del artículo 20 de la Ley del IRPF en dos aspectos:

- Incremento de la reducción máxima por rendimientos del trabajo desde los 3.700 € actuales a los 5.575€. El objetivo de esta medida es incrementar el umbral mínimo de tributación hasta los 14.000€.

- Modificación de la reducción progresiva por rendimientos del trabajo hasta alcanzar a las rentas por importe de 18.000€.

2) Ayuda a las familias. Se incluyen tres deducciones en apoyo de las familias y la discapacidad:

- Deducción por gastos de guarderías. Complementa la actual deducción para madres trabajadoras, mediante una nueva deducción de hasta 1.000€ anuales (83€ al mes) por gastos en guarderías o centros educativos infantiles por cada hijo menor de tres años.

- Deducción por cónyuge con discapacidad, estableciéndose una deducción de 1.200€ anuales cuando el cónyuge no separado legalmente sea discapacitado y dependa económicamente del declarante (rentas inferiores a 8.000€).

- Incremento de la deducción para familias numerosas. Se amplía en 600€ la cuantía por hijo que supere el número legalmente establecido para adquirir la condición de familia numerosa.

CUADRO RESUMEN DE MEDIDAS			Impacto previsto		
			2018	2019	Total
IRPF	Rendimientos del trabajo	Elevación de la reducción por rendimientos del trabajo: - Incremento de la reducción máxima desde los 3.700 € a los 5.575€ - Modificación de la reducción progresiva hasta alcanzar a las rentas del trabajo de 18.000€	700	845	1.545
	Ayudas a las familias	Deducción gastos de guardería hasta 1.000€		265	265
		Deducción por cónyuge con discapacidad 1.200€	187,5	187,5	375
		Deducción familia numerosa por cada hijo que exceda el número establecido 600€	11,5	11,5	23
			899	1.309	2.208
IVA	Aplicación del tipo reducido de IVA (10%) a las entradas de salas cinematográficas		25	25	50

La AIReF ha realizado una estimación del impacto recaudatorio de estas medidas obteniéndose una valoración en línea con las previsiones incluidas en los presupuestos.

Previsión de gastos no financieros

El Proyecto de PGE para 2018 recoge un incremento del gasto no financiero en términos presupuestarios del 5,1% respecto a la liquidación provisional publicada del 2017. Los gastos no financieros del Estado previstos en el Proyecto de PGE 2018, aumentan un 1,8% con respecto al PGE 2017, pero un 5,1% respecto al cierre provisional de 2017. Este crecimiento supone en términos presupuestarios 7.600M€ más de gasto no financiero del Estado que en 2017. Entre los incrementos destacan los gastos de personal con un crecimiento del 4,5%, lo que supone 700M€ más de gasto, un aumento de los intereses en términos de caja de 1.200M€ y un aumento de las transferencias corrientes de 2.617M€ fundamentalmente para financiar las pensiones de clases pasivas, las Administraciones Territoriales, la aportación a la Unión Europea y el pago de la responsabilidad patrimonial de la administración derivada del céntimo sanitario. Destaca también el crecimiento de las inversiones reales del 15,4% que recoge un incremento de las inversiones en los Programas Especiales de Modernización de Defensa y en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Como novedad, los créditos para inversiones del Proyecto de PGE incorporan los gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz que tradicionalmente se financiaban con cargo al Fondo de Contingencia. La dificultad de conocer con carácter previo a la elaboración de los PGE el gasto a destinar a operaciones de mantenimiento de la paz imprevistas justifica la consideración de ampliables de los créditos destinados a este tipo de operaciones. Sin embargo, este gasto llegó

a convertirse en recurrente atendiendo tanto operaciones imprevistas como operaciones en curso, perdiendo en parte la naturaleza de financiable con cargo al Fondo de Contingencia (partida presupuestaria equivalente al 2% del gasto no financiero, excluidos los gastos destinados a los sistemas de financiación de las AATT, destinada a financiar necesidades imprevistas y no discrecionales que surjan durante el ejercicio). En el Proyecto de PGE 2018 se dotan créditos por 278 M€ para estas inversiones. Si bien este hecho no altera el impacto en el déficit público, supone una mejora en la transparencia y en la naturaleza de los gastos a financiar con cargo al Fondo de Contingencia.

La AIReF estima que el gasto no financiero en términos de contabilidad nacional se mantendrá relativamente estable en porcentaje del PIB durante 2018, frente a la tendencia decreciente registrada en ejercicios anteriores. Los empleos de la AC (gasto no financiero en términos de contabilidad nacional) han mantenido tasas de variación negativas durante el periodo 2013-2017, lo que ha generado una disminución próxima a 4 puntos del PIB en este periodo. Para 2018, la AIReF, una vez analizada la información incluida en el Proyecto de PGE, prevé una tasa de crecimiento ligeramente superior al 4%, lo que supone mantener relativamente estable el peso en el PIB que representan los empleos no financieros, tal como se muestra en el gráfico 4. Las reducciones de gastos previstas por la menor carga de intereses sobre el 2017 y la reducción de la transferencia de la AC al SEPE no compensan los aumentos previstos para el resto de créditos fundamentalmente en remuneración de asalariados, pensiones de clases pasivas y Formación Bruta de Capital.

Cuadro 3. **Criterios previsión AIReF**

Previsiones AIReF (Empleos AC)	% Var
Remuneración de asalariados	3,1%
Actualización monetaria del 1,75% y equiparación CCFF Seguridad Estado	
Nivel de empleo: moderada reducción	
Intereses	-2,6%
Reducción de 0,2% del PIB	
Estimación conservadora del PGE	
Prestaciones sociales distintas de transferencias en especies	5,9%
Prestaciones de clases pasivas incremento en línea con PGE	
Incremento de los impuestos negativos	
Resto de Empleos corrientes	10,4%
Incremento de Subvenciones y aportación UE	
Transferencias entre AAPP	1,3%
Se reduce la transferencia al SEPE, aumenta la de SS y las de AATT	
Las transferencias a AATT crecen por debajo del PIB nominal	
Formación Bruta Capital Fijo	43,2%
Incluye 2.000M€ de RPA de autopistas e Δ inversion PGE	

La remuneración de asalariados incluye el acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos sobre el empleo público con un incremento retributivo del 1,75%. La remuneración de asalariados, de acuerdo con las estimaciones AIReF, crecerán por encima del 3% incorporando tanto la actualización monetaria del 1,75% como la equiparación salarial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con cuerpos autonómicos policiales para lo que se destinan 310M€. Respecto al número de efectivos se mantiene una previsión de moderada reducción resultado de unas altas de afiliados al sector público aun inferiores a las jubilaciones de clases pasivas en contraposición a lo previsto en el Proyecto de los PGE que ya prevé la estabilización de la plantilla.

Continúa la reducción de la carga financiera de la deuda para 2018, si bien se ralentiza esta reducción. Las estimaciones de AIReF prevén una reducción de los gastos por intereses del entorno de 0,2% del PIB. Esta previsión no puede compararse con la estimación del Proyecto de PGE 2018 porque no recoge la estimación de intereses en términos de contabilidad nacional que tradicionalmente se incorporaba entre la documentación presupuestaria. La previsión en términos presupuestarios o de caja se considera conservadora, con un incremento del gasto del Estado en intereses de 1.200M€ respecto al cierre de 2017, partida en la que podría registrarse cierta holgura.

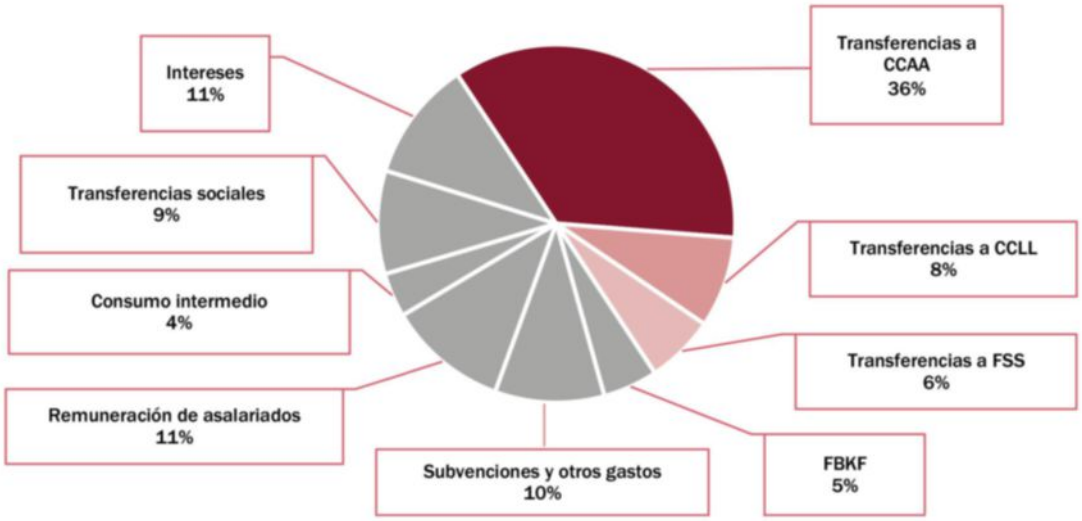
La AIReF estima que las prestaciones de clases pasivas experimentarán un crecimiento de un 5,7% en línea con las previsiones presupuestarias. El fuerte aumento del gasto en clases pasivas responde tanto a las medidas adoptadas de mejora de las pensiones mínimas como al aumento previsto en el número de pensionistas. La rúbrica de "Prestaciones sociales distintas de transferencias en especie" además de las clases pasivas, incorpora los impuestos negativos por las deducciones de maternidad, familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad que previsiblemente se incrementarán como consecuencia de las medidas adoptadas en el IRPF.

Los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie mantienen un crecimiento moderado por lo que se mantiene su peso en el PIB mientras las subvenciones y otros gastos corrientes aumentan. La nueva estructura de cánones ferroviarios supone una mayor aportación de la AC a Renfe-Operadora, entidad pública empresarial, en concepto de mayores costes del servicio público universal que supone un mayor gasto en subvenciones. Se incrementa asimismo la aportación por recursos propios al presupuesto de la UE, con un crecimiento en términos de caja del 1,9% respecto al cierre provisional de 2017. En términos de contabilidad nacional es necesario tener en cuenta los ajustes de cada año y la AIReF no dispone de información para determinar el crecimiento de la aportación al presupuesto de la UE en términos homogéneos. No obstante, de acuerdo con el presupuesto de la UE, la aportación española será 0,14 puntos del PIB superior a la de 2017. Este incremento se explica por la baja ejecución del presupuesto comunitario en 2017, que redujo las aportaciones de los Estados Miembros sobre lo inicialmente previsto.

Las transferencias entre Administraciones Públicas, en términos de contabilidad nacional, se reducen permitiendo un ajuste de 3 décimas de PIB. La rúbrica de transferencias

entre AAPP recoge las transferencias que realiza la AC a otras administraciones públicas y representa el 50% de sus empleos no financieros. Los PGE 2018 presentan un importante ajuste derivado de la disminución de la transferencia que la AC realiza al SEPE y al FOGASA (0,2% del PIB) y de un crecimiento de las transferencias a las CC.AA. y CC.LL. inferior al crecimiento del PIB nominal. Sin embargo, aumentan las transferencias al Sistema de Seguridad Social tanto por el incremento de las pensiones mínimas como por la mejora de las pensiones más bajas, que supone un aumento del gasto por complemento a mínimos que financia la AC.

Gráfico 11. **Distribución de los empleos no financieros de la AC**



La rúbrica de Formación Bruta de Capital Fijo estimada por la AIReF se incrementa sustancialmente debido a la imputación de la RPA de las autopistas de peajes y del resto de la inversión prevista en el Proyecto de PGE para 2018. Excluyendo la RPA, todavía se registra un incremento de las inversiones dotadas en los Ministerios de Fomento, Medio Ambiente y las previsiones de ADIF.

Se dotan presupuestariamente 500M€ para 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. La AIReF ya señaló en su informe sobre el Proyecto de PGE 2017 el riesgo de tener que hacer frente al pago durante el ejercicio. Esta dotación presupuestaría tendrá un impacto en contabilidad nacional adicional al ya registrado en ejercicios anteriores.

3.4. Fondos de la Seguridad Social

La AIReF considera como el escenario más probable que los FSS alcancen un nivel de déficit similar al alcanzado en 2017. Se considera improbable que los FSS puedan cumplir el objetivo del -1,1% del PIB fijado para 2018. Cumplir el objetivo aprobado legalmente exigiría

a los FSS realizar un ajuste de 0,4 puntos del PIB sobre el -1,5% del PIB que alcanzó en 2017, ajuste que, tal y como se observa en el gráfico 12, se considera improbable alcanzar dadas las previsiones realizadas por la AIReF a partir de los ingresos y gastos incluidos en el Proyecto de PGE.

Los ingresos y gastos fijados en el Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social se consideran realistas en su conjunto. En el CUADRO 4, se recoge la conciliación del saldo presupuestario de los FSS con el de contabilidad nacional alcanzado en los ejercicios 2014 a 2017 y se realiza el ejercicio de estimar los ajustes de contabilidad nacional utilizando el menor de los últimos 5 años, lo que daría como resultado un déficit similar al de 2017 como en el escenario más probable de la AIReF.

Cuadro 4. **Equivalencia entre el saldo del presupuesto y el saldo de contabilidad nacional de los FSS en % PIB 2014/2018**

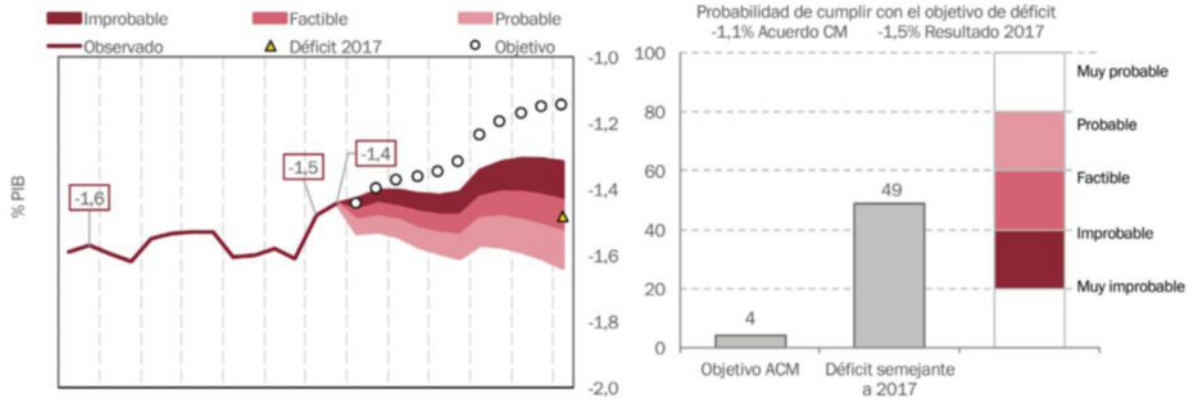
Ejecución presupuestaria	2014	2015	2016	2017	2018*
Ingresos no financieros (DR)	14,9	14,4	13,4	13,2	13,0
Gastos no financieros (OR)	15,9	15,4	14,9	14,6	14,4
Superavit (+)/déficit (-) no financiero	-1,0	-1,1	-1,5	-1,4	-1,5
Ajustes Contabilidad Nacional	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación	-1,0	-1,2	-1,6	-1,5	-1,5

*Proyecto de presupuestos y objetivo de déficit. Menor ajuste de los últimos 4 años

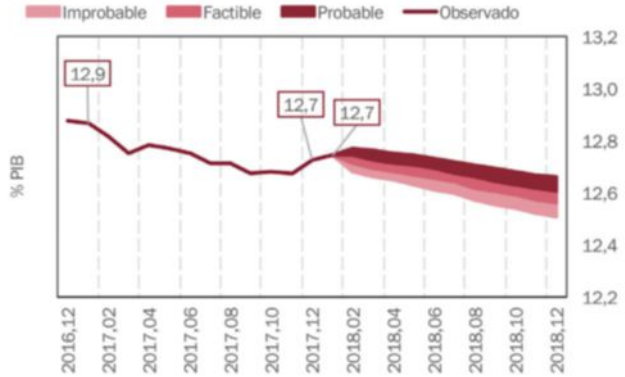
Los recursos de Seguridad Social consignados en el Proyecto de PGE son más realistas que en ejercicios previos, aunque inferiores al escenario considerado más probable por la AIReF. Los ingresos por transferencias entre AAPP se reducen en más de mil millones de euros. Este descenso se produce fundamentalmente por la disminución de las transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) una vez que estos organismos han abandonado su situación de déficit. Por el contrario, las transferencias del Estado al Sistema de Seguridad Social aumentan como consecuencia del aumento de las pensiones mínimas y no contributivas financiadas por el Estado.

La previsión de empleos de los Fondos de Seguridad Social del Proyecto de PGE presenta unas cifras agregadas en línea con las estimaciones de la AIReF. En el escenario más probable de la AIReF, las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie aumentan por encima de lo registrado en 2017, aunque por debajo del PIB nominal. Por su parte, se considera que tras varios ejercicios de fuerte disminución del gasto en prestaciones de desempleo éste se estabilizará. El proyecto de presupuestos considera, por el contrario, que continuará disminuyendo si bien a una tasa más moderada que en 2017.

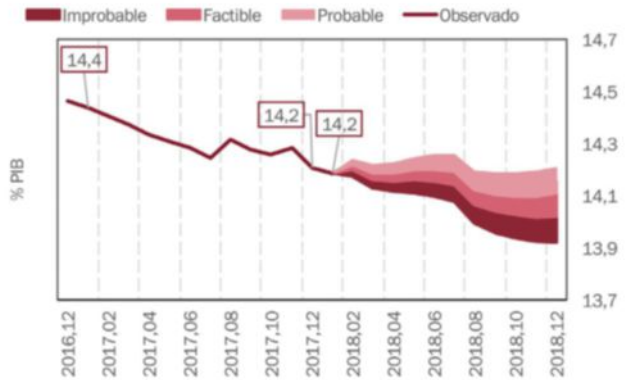
Gráfico 12. **Capacidad/necesidad financiación fondos de Seguridad Social**



RECURSOS FSS



EMPLEOS FSS



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

El déficit del Sistema de Seguridad Social se situará en niveles similares al de 2017. El Proyecto de PGE prevé unos ingresos por cotizaciones que crecen a un 5,4%, por encima del crecimiento previsto para el PIB nominal. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, que incorporan los últimos datos publicados, se considera improbable alcanzar el nivel de cotizaciones previstos en el Proyecto de PGE. No obstante, hay que destacar que la diferencia entre las cotizaciones previstas en el proyecto y las estimadas por la AIReF es muy inferior a las desviaciones apreciadas en ejercicios anteriores, situándose en el entorno de 500M€, tal como se observa en el gráfico 14.

Las estimaciones de la AIReF contemplan un crecimiento de las cotizaciones sociales ligeramente por encima del crecimiento del PIB nominal, pero por debajo de lo recogido en el Proyecto de los PGE. Este crecimiento está en línea con el observado en el último ejercicio y con los datos ya conocidos de 2018. La composición del crecimiento varía ligeramente respecto a la de 2017, aumentando el componente atribuible a las bases cotización y reduciéndose el del empleo. En cuanto a las medidas discrecionales con efecto en cotizaciones, en el ejercicio 2018 destaca la ampliación de la conocida como "tarifa plana" y la reducción en las cotizaciones de los afiliados del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que ha introducido la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo. El efecto de ésta en el ejercicio 2018 se considera limitado, estimándose que la mayor intensidad de sus efectos se producirá en el ejercicio 2019 al actuar sobre las nuevas altas en el régimen. La base máxima de cotización del Sistema de Seguridad Social aumenta, según el proyecto de presupuestos en un 1,4% frente al 3% en que aumentó en 2017. Pese a afectar a un porcentaje limitado de los cotizantes, la evolución de esta magnitud tiene una importancia significativa sobre el importe total recaudado y un aumento de la misma menor que en el ejercicio anterior impacta negativamente en la tasa de crecimiento de las cotizaciones.

Gráfico 13. **Cotizaciones sociales**

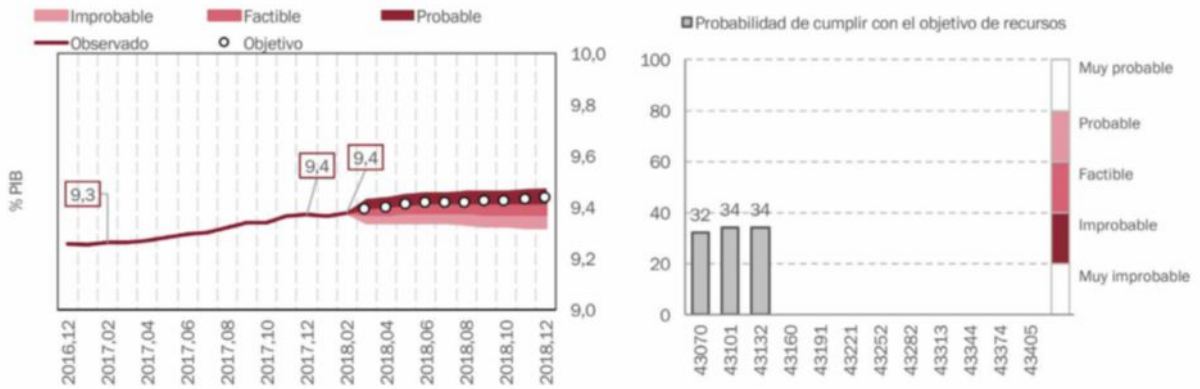
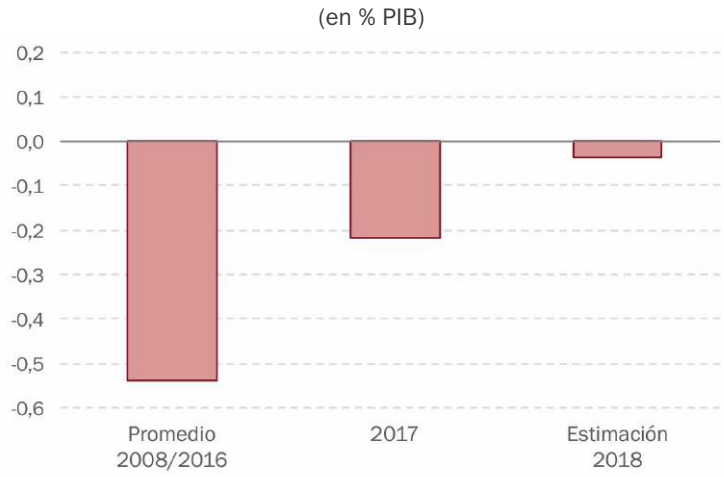
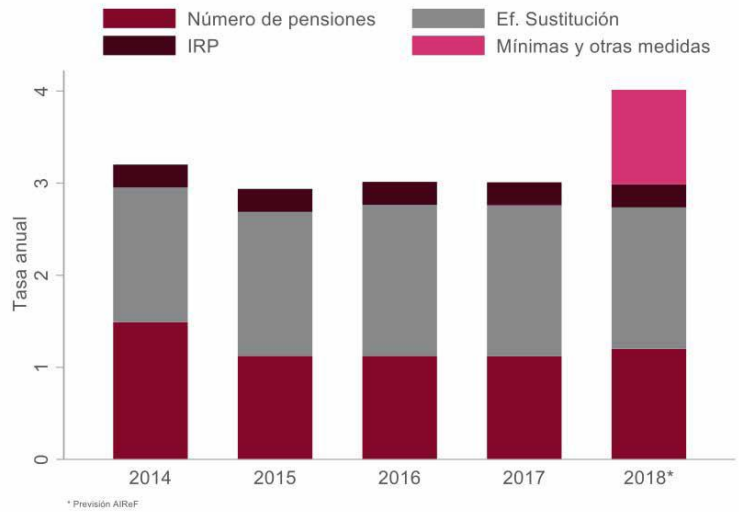


Gráfico 14. **Desviación cotizaciones sociales respecto al presupuesto**



Las pensiones de Seguridad Social del Proyecto de PGE crecen en línea con la estimación de la AIReF incluyendo el efecto de las medidas. El gasto previsto en pensiones crece en aproximadamente 1.000M€ como consecuencia del aumento de las pensiones mínimas en un 3% y de las pensiones inferiores a 700 y 860 euros en un 1,5% y un 1% respectivamente, frente al 0,25% en que aumentan el resto de pensiones como consecuencia de la aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones. Por otra parte, aumenta del 52 al 54% el porcentaje a aplicar sobre la base reguladora para el cálculo de la pensión de viudedad. Se estima que aproximadamente dos terceras partes de este aumento se recupera vía mayores transferencias del Estado al afectar a pensiones no contributivas o que incorporan complementos a mínimos, por lo que el efecto sobre el déficit del Sistema es menor que el aumento del gasto total. Por todo lo anterior, el déficit por operaciones no financieras previsto en el proyecto de presupuestos para el Sistema de Seguridad Social es muy similar al que la AIReF considera más probable.

Gráfico 15. **Crecimiento de las pensiones (% de variación)**



La información necesaria para calcular el Índice de Revalorización de Pensiones no se incorpora en el Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social. A diferencia de lo que ocurrió en los PGE 2017, el Proyecto de PGE 2018 no incorpora la información necesaria para el cálculo del IRP. La Opinión sobre el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) publicada en julio de 2017 valoró muy positivamente la mejora en la transparencia que supuso incluir la información necesaria para el cálculo del IRP en el Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social de 2017.

El Proyecto de PGE 2018 prevé una disposición de parte del Fondo de Reserva de 3.826 M€ y la concesión de un préstamo por parte de la Administración Central de 15.164M€. El importe del préstamo es superior al concedido en 2017, 10.192M€. Estas operaciones tienen un carácter financiero, por lo que no afectan al saldo en contabilidad nacional. A diciembre de 2017, el Fondo de Reserva acumulaba aproximadamente 8.000M€ frente a los más de 15.000M€ de un año antes. Por ello se prevé una reducción significativa de los ingresos por rendimientos del Fondo de Reserva.

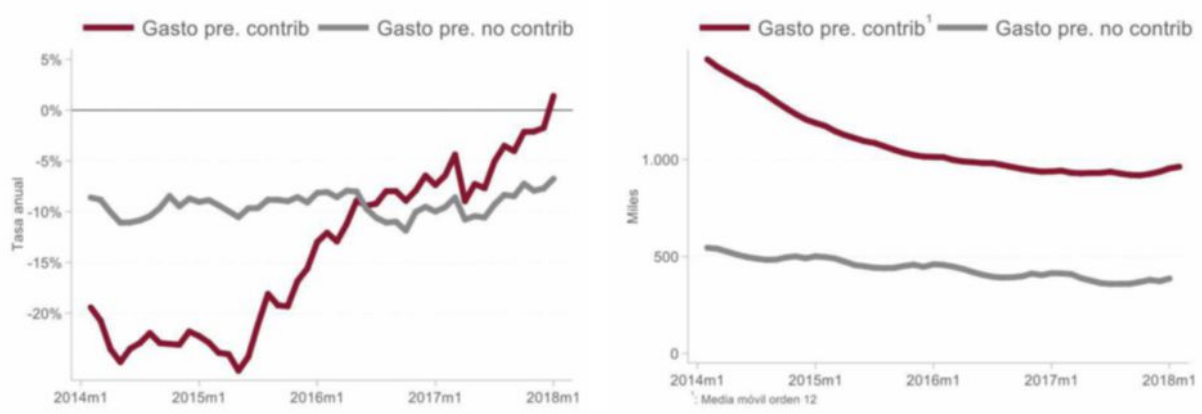
Se ha eliminado del proyecto el presupuesto en rúbricas de contabilidad nacional que venía incorporándose en el Informe Económico-Financiero. El proyecto de presupuestos del Sistema de Seguridad Social incorporaba el presupuesto en rúbricas de contabilidad nacional hasta 2017. Si bien no se venían aplicando los criterios de este sistema contable, al menos se identificaban las rúbricas de contabilidad nacional a las que se imputaban las partidas de gasto e ingreso.

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

El Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial podrán financiarse con sus propios recursos. Una vez alcanzada una situación de superávit, ambos organismos van a dejar de ingresar las transferencias del Estado que estaban recibiendo en los últimos ejercicios. Esto supone dejar de ingresar más de 1.800M€ que hasta este año contribuían a reducir el déficit total de los Fondos de Seguridad Social

El gasto en prestaciones de desempleo contenido en el Proyecto de PGE es inferior al considerado más probable por la AIReF. Esto es debido a que se prevé un aumento en el gasto en prestaciones contributivas que compensará la reducción en el gasto en prestaciones no contributivas, que continuarán su descenso desde máximos históricos. La mayor incertidumbre en este ámbito está en el porcentaje que se sea capaz de ejecutar de la dotación de 500M€ para ayudas para jóvenes incluida dentro del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se trata de la misma cuantía que figuraba en el presupuesto de 2017 que no se llegó a ejecutar.

Gráfico 16. **Evolución gasto en prestaciones por desempleo**



Respecto a las cotizaciones por desempleo, por el contrario, se considera que el crecimiento contenido en el proyecto de presupuestos es demasiado bajo. El crecimiento previsto en el Proyecto de los PGE de un 3,5% sería además incoherente con la previsión de cotizaciones del Sistema de Seguridad Social. La AIReF considera que, en todo caso, las cotizaciones por desempleo continuarán creciendo por encima de aquellas en la medida en que los contratos temporales, que cotizan a un tipo superior, continúen recuperando peso sobre el total.

4
DEUDA PÚBLICA

Los objetivos de deuda para 2018 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 7 de julio de 2017, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas (97,6% del PIB) como para los subsectores, tal y como quedan recogidos en el Cuadro 5.

Cuadro 5. **Objetivos de deuda (PDE en % de PIB)**

Deuda PDE	2017	2018	2019	2020
Administración Central y Seguridad Social	72,0	70,8	69,5	67,6
Comunidades Autónomas	24,1	24,1	23,3	22,4
Entidades Locales	2,9	2,7	2,6	2,5
Total AAPP	**99,0**	**97,6**	**95,4**	**92,5**

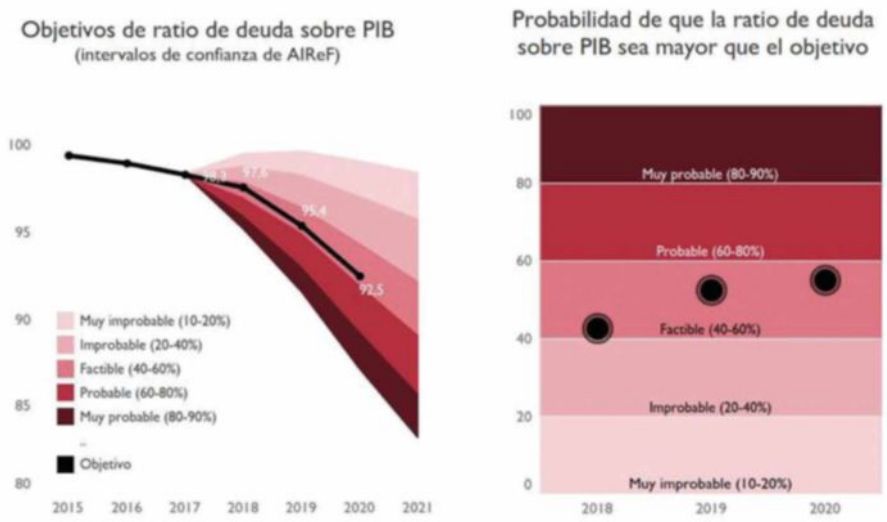
La ratio de deuda sobre el PIB para el conjunto de las AAPP disminuyó hasta el 98,3% del PIB al final de 2017, dando cumplimiento al objetivo aprobado, pero por debajo, por tercer año consecutivo, de lo requerido por la LOEPSF. En términos nominales, el endeudamiento público ha aumentado en 37.078M€, alcanzado un nuevo máximo anual histórico. No obstante, al igual que en 2015 y 2016, la reducción del peso de la deuda pública sobre el PIB de 7 décimas es insuficiente para cumplir en 2017 con la reducción legal exigida en la Disposición Transitoria Primera (DT 1ra) de la LOEPSF.

El Proyecto de PGE prevé el cumplimiento del objetivo de deuda en 2018, pero la reducción en la ratio sobre PIB también sería menor a la requerida por la LOEPSF. La AIReF considera factible cumplir con el objetivo de deuda como puede observarse en el gráfico 17. Al proyectar una ratio de deuda sobre PIB para el total de AAPP del 97% en 2018, el Proyecto de PGE sobrepasa en 6 décimas la reducción exigida por el objetivo de deuda aprobado. Por cuarto año consecutivo, la reducción del peso de la deuda pública sobre el PIB se situaría por debajo de los 2 puntos porcentuales exigidos por la normativa vigente en un contexto donde se prevé crecimiento real del PIB y del empleo superior al 2%.

La senda de deuda pública del conjunto de las AAPP muestra un perfil decreciente a medio-largo plazo en el escenario neutral de AIReF, aunque implica un incumplimiento

de la Disposición Transitoria Primera (DT 1ra) de la LOEPSF en 2020, lo que llama a una revisión de esta. La DT 1ª de la LOEPSF establece un periodo transitorio hasta 2020 para alcanzar el límite de deuda del 60% del PIB, exigiendo además 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%. De acuerdo con el escenario neutral de la AIReF, el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF se alcanzaría alrededor del año 2035. Más allá de la situación en 2018, el Proyecto de PGE no contiene un ejercicio de análisis de sostenibilidad en el marco de convergencia con los límites establecidos en el artículo 13 y la DT 1ª de la LOEPSF. La AIReF reitera que el análisis de la deuda pública debe considerar un horizonte a medio plazo y no limitarse al riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda para el año en curso.

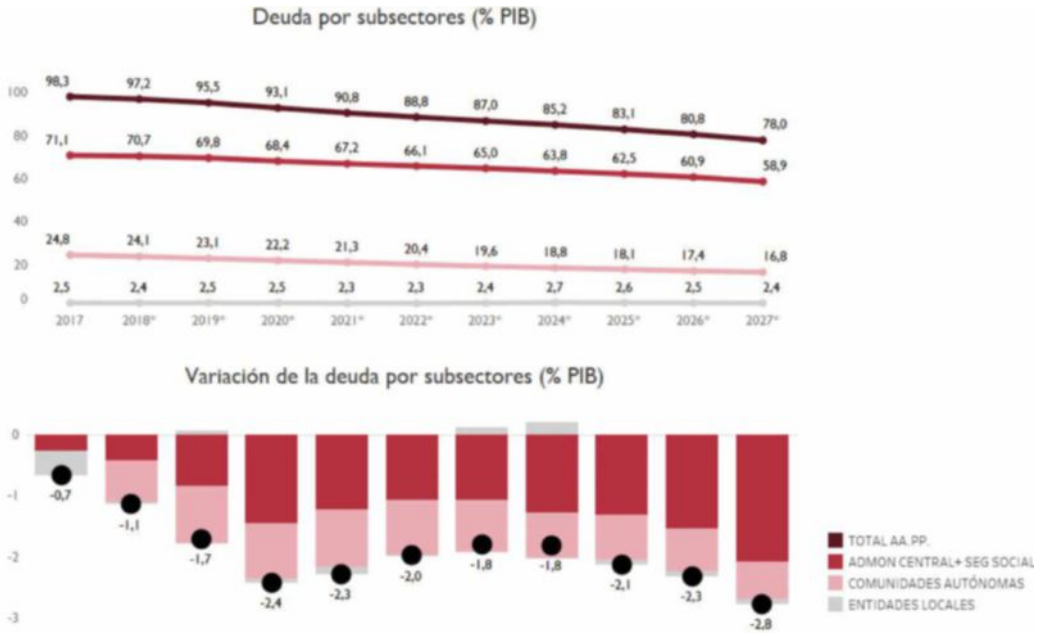
Gráfico 17. **Proyección de deuda pública (% PIB)**



Fuente: Banco de España y AIReF

Aunque el cumplimiento del objetivo de deuda para el conjunto de AC y FSS se considera probable, en el largo plazo se proyecta un incumplimiento de la DT 1ra de la LOEPSF. La previsión central de AIReF para 2018 de deuda para el conjunto de la AC y FSS está en línea con objetivo fijado en el 70,8% del PIB, por lo que su cumplimiento se considera probable. Para 2018, 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. 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. Sin embargo, atendiendo a la evolución de la deuda en porcentaje de PIB estimada por la AIReF, en un escenario neutral, este límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría antes del año 2037.

Gráfico 18. **Proyección neutral de deuda por subsectores (% PIB)**



Fuente: Banco de España y AIReF

5
REGLA DE GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

No se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2017. A partir de los datos de cierre de 2017 y de las estimaciones realizadas por la AIReF de las distintas partidas que afectan al gasto computable, no se aprecia riesgo significativo de incumplimiento de esta regla en 2017, tal como se observa en el gráfico 19. La principal incertidumbre que existe en el análisis del cumplimiento de la regla de gasto en 2017, adicional a la estimación de los componentes del gasto en términos de SEC 2010, es el impacto que finalmente tengan en este ejercicio los cambios normativos que supongan aumento de recaudación de carácter permanente.

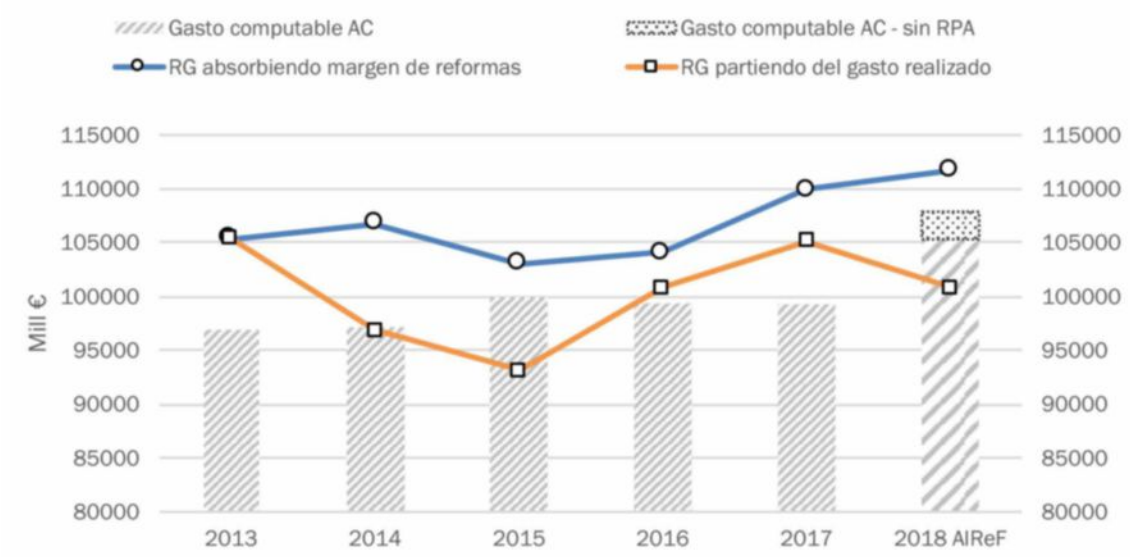
El Proyecto de PGE 2018 no incluye ninguna información relativa al cumplimento de la regla de gasto. Al igual que en los ejercicios anteriores, el Proyecto de PGE 2018 no incluye ninguna referencia al cumplimiento de la regla de gasto. El MINHAFP en su escrito de contestación a las recomendaciones de la AIReF del informe del Proyecto de PGE 2017 señalaba que la información relativa a la regla de gasto se incluía en los informes de cumplimiento anual elaborados en abril y octubre[5] y que, adicionalmente, se incluía en la publicación mensual de la IGAE de ejecución presupuestaria. En anteriores informes la AIReF ha señalado que el cumplimiento de la regla no sólo debe de constatarse durante la ejecución y al finalizar el año, sino que es fundamental que los proyectos de presupuestos se adecuen a la tasa de referencia aprobada para ese ejercicio, lo que hace necesario que los Proyectos de PGE incluyan toda la información necesaria: empleos no financieros en términos de SEC 2010, estimación de los componentes del gasto excluidos y de los impactos normativos recaudatorios de carácter permanente.

Existe riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para 2018, fijada en un crecimiento del 2,4% del gasto computable. Con la información disponible y las estimaciones realizadas por la AIReF se observa riesgo de que el gasto computable para 2018 crezca por encima de la tasa de referencia aprobada. Parte de este riesgo se debe al aumento de los empleos por remuneración de asalariados, derivado del acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos incluido en el Proyecto de PGE y a que en 2018 se producirá el rescate de las autopistas de peaje

5 Informes elaborados conforme al artículo 17 apartados 3 y 4 de la LOEPSF.

con un impacto de 0,2 décimas del PIB, rescate que formará parte del gasto computable. En el análisis de los estados de gastos previstos en los PGE no se observan disminuciones significativas que permitan absorber este incremento de gasto de tal forma que sea compatible con la tasa de referencia prevista para 2018. Por otro lado, las medidas normativas de carácter permanente incluidas en el Proyecto de PGE valoradas en 899M€ de menor recaudación en el IRPF generan una tensión adicional en el cumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio. A pesar del previsible incumplimiento, el gasto computable de la regla de gasto excluidos los gastos en prestaciones de clases pasivas, la aportación a la UE y las RPA que impactarán en el ejercicio se incrementa un 4,2%.

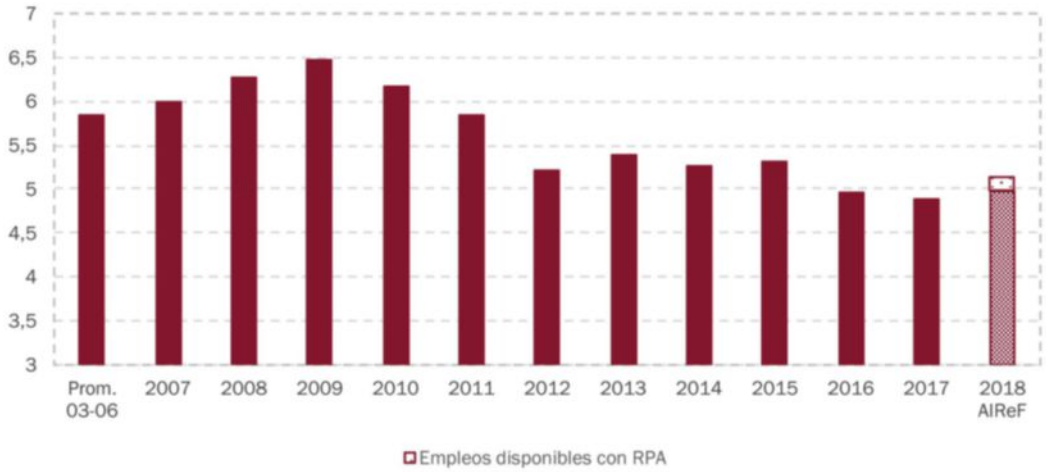
Gráfico 19. **Gasto computable y cumplimiento regla de gasto AC**



Fuente: 2013-2016 Informe de cumplimiento objetivos IGAE y 2017-2018 estimación AIReF

Dado que el 50% del gasto de la AC se destina a realizar transferencias entre AAPP el margen de gasto discrecional es reducido. Este gasto discrecional ha registrado reducciones importantes a lo largo de los años de consolidación fiscal. No obstante, tal y como se muestra en el gráfico 20, las previsiones para 2018 incrementan este gasto fundamentalmente como consecuencia de la mejora de las retribuciones y el incremento de las inversiones, aún sin tener en cuenta la RPA de autopistas de peaje.

Gráfico 20. **Evolución del gasto de la AC sin transferencias AAPP, intereses, clases pasivas y aportación ue (% PIB)**



6
RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones nuevas

La AIReF reflexiona sobre el marco fiscal vigente en el ámbito de las tres reglas fiscales.

Respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria, la AIReF considera que la presentación por parte del Gobierno de un Proyecto de PGE sin referencia a los objetivos de estabilidad aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros y aprobados posteriormente en las Cortes Generales, pone de manifiesto la debilidad del actual sistema de fijación de objetivos y de los mecanismos que permiten su seguimiento.

La falta de realismo en la fijación de los objetivos por subsectores derivada, principalmente, del no reconocimiento del superávit recurrente de las Corporaciones Locales, dificulta enormemente el seguimiento de la ejecución y compromisos presupuestarios, y reduce la exigibilidad de un marco fiscal cada vez más devaluado. Del análisis de los PGE se concluye un probable incumplimiento de los objetivos de la AC y FSS a pesar de que se estime factible la consecución del objetivo global. Además, aunque resultara necesario adoptar medidas en estos subsectores, la LOEPSF no despliega para ellos la totalidad de las medidas preventivas contempladas para las AATT.

La AIReF recomienda:

1. **Que la fijación de los objetivos para los distintos subsectores tenga en cuenta la situación fiscal de cada uno de ellos, lo que facilitará su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente.**

Respecto a la regla de gasto, la AIReF sigue apreciando una falta de adecuación entre el reparto por subsectores del objetivo de estabilidad y la restricción impuesta para algunas administraciones por la regla de gasto, cuya regulación está en una situación de provisionalidad que se compadece mal con la necesaria estabilidad de las "reglas de juego" que han de ser conocidas de antemano en el proceso de planificación presupuestaria.

Por último, **respecto al objetivo de deuda**, la AIReF recuerda que los objetivos fiscales han de estar al servicio del cumplimiento de los principios reconocidos en la LOEPSF. En particular, la AIReF viene constatando en sus informes que la fijación y evaluación del objetivo de deuda está desvinculado del principio de sostenibilidad financiera que exige la fijación de una senda de reducción de deuda creíble en su definición y exigible en su cumplimiento.

La AIReF recomienda:

2. **Que se revise el marco fiscal establecido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal existente para:**

a) **Garantizar la coherencia de las reglas fiscales y el cumplimiento de los principios que las sustentan[6],**

b) **Incorporar aquellos aspectos que se consideren inaplazables y que están siendo objeto de regulación transitoria en disposiciones legales distintas de la LOEPSF.**

6.2. Recomendaciones reiteradas

6.2.1. Estabilidad presupuestaria

La AIReF reitera las siguientes recomendaciones:

3. **Que se elabore un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.**

Antecedentes

Hasta 2016 los Presupuestos Generales del Estado incluían en el Informe Económico Financiero, información de los ajustes de contabilidad nacional que permitían realizar esta conciliación entre el saldo de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC 2010, 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 2018 por segundo año consecutivo el Proyecto de PGE no incluye información relativa a los ajustes de contabilidad nacional. Tampoco se recoge la capacidad/necesidad de financiación de los

6 En el ámbito del principio de sostenibilidad financiera, la AIReF reitera la recomendación 4

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.

Motivación de las reiteraciones: incumplimiento

El Proyecto de PGE para 2018 sigue sin incorporar información para conciliar el saldo presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación. Esta deficiencia se superaría si el presupuesto se presentase, además de como lo hace en la actualidad, en términos de contabilidad nacional lo que facilitaría su análisis y seguimiento y permitiría su anclaje con el escenario fiscal de medio plazo recogido en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE).

6.2.2. Deuda pública

La AIReF reitera la siguiente recomendación:

4. **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.**

Antecedentes

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".

Motivación de las reiteraciones: incumplimiento

El Proyecto de PGE no incluye información relativa de la adecuación de la Administración Central al objetivo de deuda en 2018. Por otro lado, el análisis realizado por AIReF de la evolución de la deuda concluye que, según las estimaciones del escenario neutral de la AIReF, no se cumplirá la Disposición transitoria 1ª de la LOEPSF (que determina que, en 2020, el nivel de deuda pública de la AC y FSS se debe situar en el 44% del PIB) hasta el año 2037.

6.2.3. Transparencia

La AIReF reitera las siguientes recomendaciones:

5. **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.**

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. **Que se incluya información en los Presupuestos Generales del Estado necesaria para la evaluación de la regla de gasto. En particular, el impacto de los principales cambios normativos y su calificación como "permanentes o no permanentes" a efectos de regla de gasto.**

8. **Que los Presupuestos Generales del Estado incluyan información necesaria suficiente para realizar el cálculo del IRP.**

Antecedentes

La falta de un Proyecto de PGE en términos de contabilidad nacional dificulta la valoración del cumplimiento y el seguimiento de las reglas fiscales definidas en términos de contabilidad nacional. En este sentido es esencial que los PGE incluyan información sobre la actividad económica-financiera de las entidades que sectorizan como AC, que se incorpore la información que permita identificar el gasto computable de la regla de gasto, con los cambios normativos que afectan a su cumplimiento o el análisis detallado de las previsiones del Gobierno sobre la evolución de la deuda de la AC

Es fundamental que las distintas AAPP continúen avanzando en transparencia, mejorando la calidad de la información publicada y evitar en todo caso el incumplimiento del artículo 27.1 de la LOEPSF en el que se instrumenta el principio de transparencia.

Por otro lado, conviene recordar 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.

Motivación de las reiteraciones: incumplimiento

Los PGE continúan sin incorporar la información relevante para verificar el cálculo de las reglas fiscales.

Adicionalmente, en el Proyecto de PGE 2018 no se incluye la información necesaria para realizar los cálculos del IRP información que si se incluyó en los PGE 2017. La Opinión sobre el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) publicada en julio de 2017 valoró muy positivamente la mejora en la transparencia que supuso incluir la información necesaria para el cálculo del IRP en el Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social. La falta de inclusión en este Proyecto de PGE de la información indicada justifica la reiteración de la recomendación.

El presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2, 2.ª planta · 28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es | www.airef.es