Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

28 de septiembre de 2015

Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016

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, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

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

Resumen ejecutivo

Contexto macroeconómico

- Las cuentas públicas españolas continúan inmersas en el intenso proceso de consolidación fiscal iniciado en 2010. Los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2015 y 2016 son muy exigentes, por su dimensión (reducción del déficit de 1,5 y 1,4 puntos del PIB cada uno de los años) y por el hecho de que, a pesar de la recuperación cíclica, la economía española se encuentra todavía significativamente por debajo de su nivel potencial.

- El actual contexto macroeconómico tiene un efecto mixto sobre las cuentas públicas. Por un lado, la recuperación cíclica de la actividad está moderando las necesidades de financiación de las AAPP al impulsar la recaudación impositiva y reducir las prestaciones por desempleo. Por otro, en cambio, el largo periodo de bajos precios y devaluación interna que está propiciando la mejora de la competitividad-precio de los bienes y servicios españoles, supone en el corto plazo un freno en el crecimiento nominal de los ingresos, en especial los de la Seguridad Social.

Administración Central

- En consonancia con el adelanto en la presentación del Proyecto de los PGE 2016, la AIReF anticipa la valoración de los subsectores Administración Central y Seguridad Social del informe que ha de realizar de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas. Se mantiene la fecha de 15 de octubre previsto en la ley para el informe que incorpore las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales).

- El objetivo de déficit previsto para la Administración Central en 2016 (2,2% del PIB) parece alcanzable y viene apoyado en el dinamismo de los ingresos tributarios, en la disminución de la trasferencia realizada al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y en la reducción prevista de la carga financiera de la deuda. A este cumplimiento debe contribuir un buen punto de partida del cierre de 2015 para el que no se aprecia riesgo elevado de desviación.

- El crecimiento de los ingresos tributarios resulta, en su conjunto, plausible. No obstante, podría existir un cierto riesgo a la baja en los impuestos directos, sobre todo del Impuesto sobre Sociedades, vinculado a la incertidumbre derivada del impacto final de la reforma

fiscal, de la evolución de la actividad económica y del efecto final de la compensación de las bases imponibles negativas.

- Por otra parte, no se aprecian tensiones importantes en los empleos no financieros previstos para el próximo año. Se prevé una reducción de la carga financiera de la deuda, mientras que la disminución de la transferencia al Servicio Público de Empleo Estatal hasta una cantidad que le permita equilibrar su presupuesto, se verá compensada, en parte, por el incremento de la dirigida a las comunidades autónomas. No obstante, existe incertidumbre ante una hipotética subida de los tipos de interés, dado el alto nivel de deuda existente.

Fondos de la Seguridad Social

- Existe un alto riesgo de desviación del objetivo de 2016 de los Fondos de la Seguridad Social fijado en el -0,3% del PIB. Este riesgo se debe, fundamentalmente, a la confirmación de la desviación del déficit de 2015 ya señalada en informes anteriores y a la dificultad de alcanzar las previsiones de ingresos de los presupuestos de 2016.

- Los Fondos de la Seguridad Social han sufrido un empeoramiento progresivo de su posición financiera desde el inicio de la crisis en 2008, hasta incurrir en un déficit apreciable, que la reciente recuperación económica no ha sido capaz de reconducir. Desde ese año, los ingresos han evolucionado por debajo de los gastos, a pesar de la moderación de éstos últimos como consecuencia del efecto de las reformas aprobadas.

- En este contexto, el crecimiento de los empleos no financieros del presupuesto de los Fondos de la Seguridad Social para 2016, fundamentalmente el gasto en pensiones, parece bien aquilatado. Sin embargo, es muy probable que los ingresos evolucionen sensiblemente por debajo de lo previsto en el presupuesto. En este sentido, los ingresos están desalineados con la evolución de sus determinantes macroeconómicos, sin que existan medidas adicionales que justifiquen este aumento previsto de recaudación.

- Si bien los ingresos por cotizaciones se están recuperando desde 2014, en gran medida por la dinámica positiva del empleo, lo hacen de forma moderada por la conjunción de factores de diversa índole: la baja inflación y el proceso de devaluación interna, la disminución de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo y la aplicación de medidas de fomento de empleo. Adicionalmente, cabe señalar la reducción de los rendimientos del Fondo de Reserva al haber dispuesto parte de sus recursos para cubrir los déficits del sistema de pensiones.

- Por último, en 2016, el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) parece no tener margen para compensar parcialmente esta desviación como ha ocurrido en el año 2014 y previsiblemente en 2015, al haberse ajustado la transferencia que realiza la Administración Central a las necesidades reales del organismo. En consecuencia, el saldo del Sistema de Seguridad Social (sin SEPE ni FOGASA) se puede mantener en 2016 dentro de un intervalo de confianza más amplio pero en línea con el estimado para el déficit de 2015.

Objetivo de deuda pública y regla de gasto

- Los PGE no incluyen información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda por subsectores ni de la regla de gasto.

- El objetivo de deuda pública se analiza desde una perspectiva de sostenibilidad del conjunto de las AAPP. El nivel de deuda pública sobre PIB previsto en el Plan presupuestario tanto para el año 2016 como para el periodo 2017-2018 están en línea con las estimaciones realizadas por la AIReF, aunque se observa una desviación gradual a la baja al final del periodo.

- El cumplimiento de la regla de gasto en la Administración Central en 2016 tiene un carácter más estricto que el objetivo de estabilidad presupuestaria. La necesidad de absorber las desviaciones de 2014 (céntimo sanitario) y el impacto de la reforma tributaria en 2015 y 2016 generan tensiones en el cumplimiento de la regla de gasto.

Recomendaciones

La AIReF incorpora, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- La Seguridad Social dispone de pocas palancas para mejorar la recaudación en el corto plazo y los gastos están determinados por una normativa cuyas importantes reformas necesitan un periodo más amplio para desplegar todos sus efectos. En línea con la recomendación del pasado julio de evaluar la adopción de medidas que asegurasen de forma más permanente la financiación de los déficits de la Seguridad Social con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, o se adoptasen otras decisiones para equilibrar el sistema, la AIReF recomienda ahora realizar las actuaciones tendentes a desarrollar la Disposición Adicional Sexagésima Quinta del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 y que se garantice la compatibilidad entre los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados para los Fondos de la Seguridad Social y la financiación de las prestaciones incluidas en el Sistema.

- Se recomienda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado toda la información necesaria para determinar la variación del gasto computable en la Administración Central. Asimismo las dificultades que se plantean en la interpretación y valoración de los componentes de la regla de gasto, como el impacto y temporalidad de los cambios normativos que conllevan aumento o disminución en la recaudación, hacen necesario un desarrollo normativo del contenido del artículo 12 de la LOEPSF.

- Por último, la AIReF considera necesario una reflexión y debate sobre el diseño de la regla de gasto y su aplicación a las distintas AAPP. Para ello, la AIReF recomienda la creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de la Administración Local.

1. Introducción

El pasado 31 de julio, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016, que se presentó en las Cortes Generales el 4 de agosto. Este adelanto de dos meses en el calendario habitual de presentación y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) está vinculado a la finalización de la actual legislatura y a la voluntad comunicada por el Gobierno de ofrecer una mayor certeza y seguridad a los distintos agentes económicos.

En línea con el adelanto de la presentación del Proyecto de PGE 2016, el Gobierno ha anticipado la remisión a la Comisión Europea del Plan Presupuestario 2016 del Reino de España al 11 de septiembre. No obstante**,** como se señala en el propio texto**,** para la elaboración de este Plan Presupuestario no se ha dispuesto de información sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL), dado que el plazo legal para la remisión de la misma al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es el 1 de octubre. Por este motivo, para las Administraciones Territoriales, el Plan incorpora la información del Programa de Estabilidad actualizada con las medidas en materia de personal aprobadas en el Proyecto de PGE que tienen carácter básico y afectan a todos los subsectores, así como con el incremento de los recursos del sistema de financiación y las medidas contenidas en los Planes Económico-Financieros y Planes de Ajuste de aquellas CCAA que han tenido que presentarlos.

La AIReF ha considerado conveniente anticipar la emisión del informe sobre los Proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), para los subsectores de la Administración Central (AC) y los Fondos de la Seguridad Social (FSS). La LOEPSF establece que la AIReF tiene que elaborar, antes del 15 de octubre, un Informe sobre la adecuación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de las líneas fundamentales de los Presupuestos de las CCAA y las CCLL a los objetivos de estabilidad y de deuda y a la regla de gasto. En este momento, el Proyecto de PGE 2016 está en tramitación en las Cortes Generales pero no se dispone, tal y como se señala en el Plan Presupuestario, de la información de las líneas fundamentales de los presupuestos de CCAA y CCLL. No obstante, En coherencia con el adelanto de la tramitación del Proyecto de PGE para 2016 y la remisión del Plan Presupuestario, se ha considerado conveniente elaborar un primer informe en el que se analiza exclusivamente el Proyecto de los PGE y la información contenida en el Plan Presupuestario relativa a la Administración Central y a la Seguridad Social, facilitando de esta forma que

las conclusiones alcanzadas en el mismo puedan ser tomadas en consideración con carácter previo a la aprobación de los PGE.

2. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es la valoración del proyecto de PGE desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF: objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y regla de gasto. El adelanto de la tramitación del Proyecto de PGE 2016 y de la remisión del Plan Presupuestario de las Administraciones Públicas, ha conllevado la emisión del presente informe con la documentación disponible en este momento que se refiere, fundamentalmente, a la AC y a los FSS.

El alcance del informe se ha visto condicionado por la falta de referencia al objetivo de deuda pública por subsectores y a la regla de gasto de la Administración Central que se aprecia en el proyecto de PGE, así como por la no disponibilidad de datos presupuestarios en términos de contabilidad nacional necesarios para la valoración del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para la elaboración del informe, además de la documentación publicada del proyecto de PGE se ha dispuesto de información complementaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). No obstante el alcance del informe se ha visto condicionado por lo siguiente:

1. El cumplimiento del objetivo de deuda se menciona a nivel agregado para el total de Administraciones Públicas sin hacer referencia a su cumplimiento por parte de la Administración Central.

2. No se realiza ninguna mención a la regla de gasto para la Administración Central.

3. No hay información suficiente sobre datos presupuestarios en términos de contabilidad nacional. En particular:

   a) Insuficiencia de la información contenida en el Proyecto de PGE

   ✓ *Equivalencia entre el saldo de presupuesto de la Administración Central y el saldo de contabilidad nacional:*

   - El nivel de desagregación de los ajustes de contabilidad nacional no permite identificar las rúbricas a las que afectan.

   - El superávit de los Organismos se incluye como saldo y aparentemente no incluye aquellos organismos que no tienen

naturaleza pública pero que consolidan a efectos SEC 2010 (por ejemplo, Fondo de Garantía de Depósitos o el Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico).

- ✓ *Presupuesto inicial del Sistema de la Seguridad Social en rúbricas de contabilidad nacional.* El Presupuesto de Seguridad Social se presenta en rúbricas de contabilidad nacional, sin embargo esta presentación se refiere, exclusivamente, al Presupuesto del Sistema de Seguridad Social y no incorpora el Servicio Público de Empleo Estatal, ni el Fondo de Garantía Salarial, así como tampoco los ajustes de contabilidad nacional[1].

b) Falta de información en el Proyecto de PGE:

- ✓ *Avance de liquidación de 2015 del Presupuesto de los Fondos de la Seguridad Social.* El artículo 37 de la Ley General Presupuestaria establece que el Proyecto de Presupuestos que se remita a las Cortes debe acompañarse de un avance de liquidación del presupuesto del ejercicio corriente. El Proyecto de Presupuestos de 2016 incluye un avance de liquidación de la AC pero no se incluye avance de los FSS.

  Por su parte, el Plan Presupuestario incorpora los datos de ejecución por subsectores hasta mayo del 2015, pero no recoge un avance de liquidación del ejercicio para cada uno de ellos.

- ✓ *Presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional para 2016 de la Administración Central y Fondos de la Seguridad Social.* La falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional por subsectores condiciona de forma significativa el análisis de las previsiones de AIReF al no poder contrastarlas con cifras oficiales a nivel de rúbricas de recursos y empleos.

  En este sentido el Plan Presupuestario incorpora una aproximación al presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional para el total de las Administraciones Públicas pero no da detalle por subsectores.

4. Con posterioridad a la publicación por el Gobierno del Proyecto de PGE para 2016, el Instituto Nacional de Estadística ha revisado a la baja recientemente la serie de PIB**.** Esta revisión de la Contabilidad Nacional anual supone, en términos nominales, una pérdida de 17.309 millones de euros en 2014 debido a una agudización del alcance de la crisis entre 2011 y 2013.

[1] El subsector Fondos de Seguridad Social está integrado por el Sistema de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el total de las Administraciones Públicas en 2016 es del -2,8% del PIB en línea con la recomendación de la Unión Europea de déficit excesivo formulada a España en junio de 2013.[2] En los últimos años las AAPP han aplicado una política de consolidación fiscal tendente a retornar a una senda de déficit público consistente con lo exigido por la normativa comunitaria que llevaría a situarse, en 2016, por debajo del umbral del 3% establecido para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).[3]

Administración Central	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Total Administraciones Públicas
-2,2	-0,3	-0,3	0	-2,8

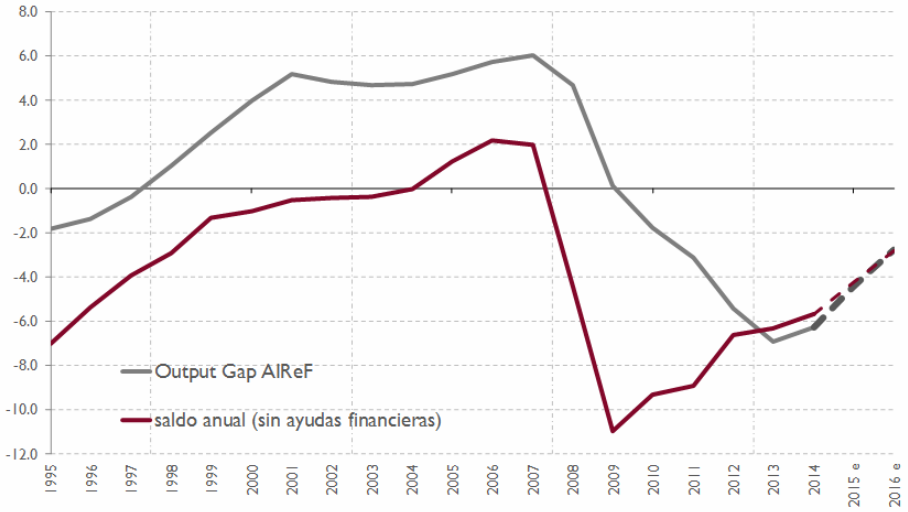
Fuente: MINHAP

El objetivo de estabilidad presupuestaria determinado para 2016, disminución del déficit en 1,4 puntos del PIB, es exigente y todos los subsectores deben contribuir para su consecución. El déficit del conjunto de las Administraciones Públicas fijado para 2016 supone disminuir desde el 4,2% al 2,8% del PIB. Dentro de este objetivo global de las cuentas públicas la Administración Central debe reducir el suyo desde el 2,9% al 2,2% y los Fondos de la Seguridad Social desde el 0,6% al 0,3% del PIB.

Estos exigentes objetivos de estabilidad presupuestaria se enmarcan en un contexto de gran dinamismo de la actividad de la economía española y un ritmo de avance de los precios moderado. Como se observa en el gráfico 1, dada la prociclicidad que presenta la evolución del saldo fiscal, la recuperación económica iniciada en 2014 debe suponer un impulso significativo en el proceso de consolidación fiscal en la medida que repercute en la amplitud de las bases imponibles y viene acompañado por un ritmo similar de avance de la tasa de ocupación. La AIReF avaló en su informe sobre las previsiones macroeconómicas, publicado el 31 de julio,[4] el escenario macroeconómico en el que se basan los PGE 2016, aunque consideró que la composición del crecimiento puede ser diferente de la proyectada, con más consumo y menos inversión, y la creación de empleo algo menor de lo esperado.

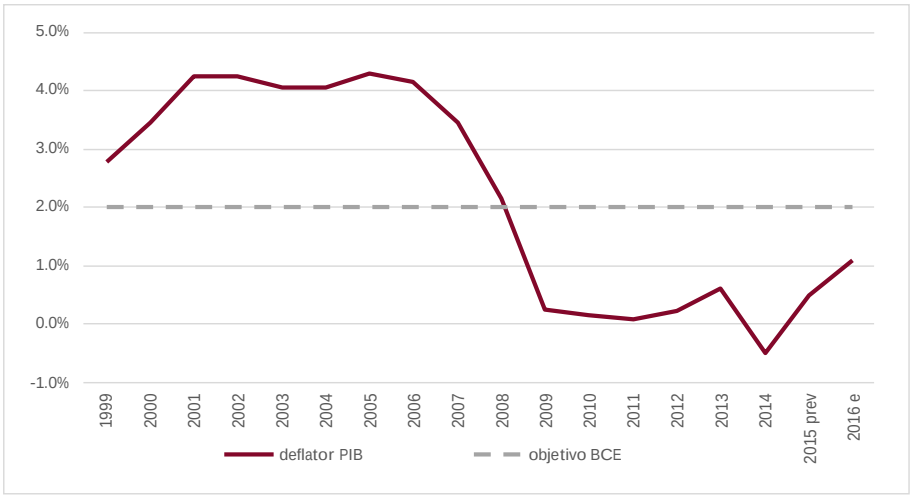
[2] El Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015 fija los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de AAPP.
[3] Para que el Consejo Europeo decida cerrar el PDE a España, se debe constatar que el déficit público realizado en 2016 no ha superado el 3% del PIB y que, además, las previsiones de la Comisión Europea apunten a que el déficit de 2017 tampoco excederá dicho umbral. Conforme a la práctica habitual hasta la fecha y a los calendarios de remisión de información fiscal, esa decisión podría ser adoptada hacia junio de 2017.
[4] Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto PGE 2016

Gráfico 1. Brecha de producción economía española y saldo anual de las AAPP (sin ayudas a la banca)



Fuente: IGAE y AIReF

Gráfico 2. Evolución anual deflactor PIB España y objetivo precios BCE



Fuente: INE, AIReF y FUNCAS

Sin embargo, el intenso proceso de moderación de la inflación que muy probablemente se va prolongar a lo largo del año 2016, ralentiza el proceso de consolidación fiscal al limitar el crecimiento de los ingresos y el PIB nominal**.** Como se observa en el gráfico 2, el crecimiento de los precios en España desde el inicio de la crisis medido con el deflactor del PIB, un indicador más próximo a la evolución de los precios finales de la economía, ha sido muy inferior al objetivo del Banco Central Europeo. Desde un punto de vista fiscal, este proceso de precios contenidos junto con el proceso de devaluación interna, incide en el corto plazo en un menor ritmo de avance de los ingresos fiscales en la medida que están ligados a variables nominales. Estas consideraciones son especialmente relevantes en el caso del Sistema de Seguridad Social,

porque aunque la recuperación es bastante intensa en empleo, los recursos se han visto directamente afectados por la dinámica de los salarios que determinan la base de cálculo sobre la que gira la recaudación de las cotizaciones sociales.

Administración Central

Las estimaciones de AIReF no evidencian riesgo de que la Administración Central incumpla el objetivo de déficit para 2015 siempre que las desviaciones en la recaudación de impuestos no sean superiores a las ya incluidas en el avance 2015, ni se produzcan incrementos extraordinarios de gasto en los últimos meses del ejercicio. El Proyecto de PGE para 2016 se acompaña de un avance de liquidación del Presupuesto de 2015 de la Administración Central en términos de contabilidad nacional en el que se presenta un cierre del ejercicio con un resultado del -2,9% del PIB.

El avance de cierre de 2015 prevé un déficit de 3,2% para el Estado que se compensa con un superávit de los Organismos de la Administración Central de 0,3% del PIB, lo que permite cumplir el objetivo fijado para 2015. Tal y como se señaló en el informe emitido el pasado 15 de julio la AC podría cumplir el objetivo de déficit fijado para 2015 en el 2,9% del PIB. El avance de liquidación 2015 de ingresos tributarios del Proyecto de Presupuestos prevé una desviación negativa de los ingresos impositivos de 0,35 % del PIB con respecto al presupuesto inicial. Esta desviación se debe, fundamentalmente, al anticipo a 2015 del efecto de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) previsto para 2016 (-0,14 % del PIB), al ajuste de los impuestos especiales (IIEE) derivado de la devolución del céntimo sanitario (-0,07% del PIB) y a un ajuste de la previsión del Impuesto sobre Sociedades (IS) (-0,09% del PIB) consecuencia de la desviación en la liquidación del 2014.[5] Estos menores ingresos se ven compensados por un menor gasto de intereses respecto a lo previsto y un posible superávit de los Organismos Autónomos. No obstante, este cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria está condicionado a que se mantenga una línea de ejecución del gasto consistente con los datos de ejecución disponibles a la fecha y se consolide el superávit previsto para los organismos (Recuadro 1).

Partiendo del cumplimiento del objetivo de 2015, la Administración Central tiene que realizar un ajuste de 0,7% del PIB en el 2016. El Proyecto de PGE no incluye medidas adicionales de reducción de gastos ni medidas tributarias que tengan por objeto aumentar la recaudación tributaria. Según el PGE, el ajuste fiscal necesario para cumplir el objetivo de 2016 de este subsector, se deriva, principalmente, de la mejora de los ingresos tributarios consecuencia de la coyuntura económica, de la reducción de la transferencia

[5] Esta incertidumbre en la estimación del IS ya había sido señalada en el Informe sobre los Presupuestos Iniciales de AIReF de 30 de abril.

que realiza la AC al SEPE y de la disminución de la carga financiera de la deuda pública.

RECUADRO 1. Ámbito Institucional de la Administración Central

El subsector Administración Central comprende el Estado y organismos autónomos dependientes, empresas públicas no productoras de mercado, fondos sin personalidad jurídica y otras entidades que no tienen naturaleza de entidad pública pero que se clasifican, de acuerdo con el SEC 2010, en el subsector de la Administración Central como, por ejemplo, el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD). Los PGE no incluyen información presupuestaria de estas entidades que no son públicas a pesar de que posteriormente sí se integran en los datos de ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional. En los últimos tres años el saldo de los Organismos de la Administración Central ha contribuido positivamente al objetivo de estabilidad, observándose importantes diferencias entre el saldo inicialmente presupuestado y la ejecución final. La causa de esta diferencia se encuentra precisamente en la aportación que realiza el FGD y que parece no estar incluida en el saldo inicial de los Organismos al no realizarse ninguna mención al respecto en los PGE.

CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) FINANCIACIÓN ORGANISMOS AC (*Millones de Euros*)

	2012	2013	2014	2015
Presupuesto Inicial	-669	-514	338	435
Ejecución CN	569	1028	2600	3133

Fuente: PGE, IGAE. Ejecución 2015 Avance Liquidación PGE 2016.

El actual Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGD) es una entidad con personalidad jurídica propia, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines en régimen de derecho privado que fue creada por el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, como resultado de la fusión de los tres fondos de garantía existentes de establecimientos bancarios, cajas de ahorro y cooperativas de crédito. Los cambios normativos introducidos por esta fusión y la regulación posterior, que ampliaba las funciones del FGD, atribuyéndole la posibilidad de aplicar medidas de apoyo a la resolución de entidades de crédito, dio lugar a su reclasificación desde el sector de Instituciones financieras al sector de Administraciones Públicas, concretamente al subsector Administración Central, con efectos 1 de enero de 2012.

La función del FGD es garantizar los depósitos y reforzar la solvencia y funcionamiento de las entidades de crédito adheridas al mismo. Se desconoce el impacto que puede tener en la capacidad/necesidad de financiación de la AC el Fondo de Garantía de Depósitos u otras entidades calificadas a efectos de SEC 2010 como Organismos de la Administración Central de los que no se dispone de información en el Proyecto de PGE.

Previsión de ingresos no financieros 2016

El Proyecto de PGE 2016 prevé un incremento de los ingresos tributarios totales antes de cesión de un 6,2% respecto al avance de cierre previsto para 2015. Este incremento se basa, fundamentalmente en el dinamismo de las principales variables macroeconómicas. Si bien los ingresos tributarios aumentan un 6,2% los que corresponden finalmente al Estado aumentan un 4,7%, resultado de la incidencia del sistema de financiación cuyo impacto se describe más detalladamente en el siguiente recuadro 2.

RECUADRO 2. Incidencia del sistema de financiación de las CCAA en el Presupuesto de la Administración General del Estado en 2016

Los recursos de las CCAA de régimen común, de acuerdo con el actual sistema de financiación (Ley 22/2009, de 18 de diciembre), se pueden clasificar en tres grupos desde la perspectiva de la vía a través de la que se perciben:

1. **Recursos que recaudan las CCAA** derivados de los tributos totalmente cedidos (por ejemplo, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones).
2. **Recursos que recauda la AEAT** y que les transfiere mensualmente por el importe de la recaudación habida (por ejemplo, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte).
3. **Recursos sujetos a entregas a cuenta** (IRPF, IVA, IIEE, Fondo de Suficiencia Global y Transferencia Fondo de Garantía), que les paga el Estado (AGE) con base en una estimación de su importe definitivo. Cuando ese importe definitivo se determina (dos años más tarde) se practica la liquidación correspondiente que es abonada por la AGE o por las CCAA en función de su signo. En el año en que se practica la liquidación definitiva, la AGE también satisface el importe de los Fondos de Convergencia. Todos estos recursos representan más de un 80% del total del sistema.

De los recursos incluidos en el punto 3 anterior sólo tienen reflejo en los PGE el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Garantía y los Fondos de Convergencia:

- En el presupuesto de gastos del Estado: el Fondo de Suficiencia Global a favor de las CCAA, la aportación del Estado al Fondo de Garantía y los Fondos de Convergencia.
- En el presupuesto de ingresos del Estado: el Fondo de Suficiencia Global a favor del Estado y la liquidación de la aportación al Fondo de Garantía.

Por el contrario, no tienen reflejo en el presupuesto del Estado las entregas a cuenta y liquidaciones del IRPF, IVA e IIEE. Tampoco tienen reflejo en el presupuesto del Estado los anticipos no presupuestarios que paga el Estado a las CCAA para instrumentar los aplazamientos de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009.

En el cuadro siguiente se refleja el incremento que han experimentado los recursos de las CCAA, de régimen común, en 2016 por el sistema de financiación:

	(Millones €)
PRESUPUESTO DE GASTOS. Transferencias de la AGE a las CCAA	315
PRESUPUESTO DE INGRESOS. Transferencias a la AGE de las CCAA	2.269
SIN REFLEJO EN LOS PGE.	4.871
- cesión de IRPF, IVA e IIEE	5.974
- anticipos no presupuestarios	-1.103
TOTAL INCREMENTO FINANCIACIÓN CCAA SISTEMA FINANCIACIÓN	7.455

Las estimaciones de AIReF sobre la evolución de los recursos de la Administración Central de los PGE parecen plausibles. Como se observa en el gráfico 3, siempre que las desviaciones en la recaudación de impuestos no sean superiores a las ya incluidas en el avance 2015 y no se materialicen algunos de los riegos a la baja del escenario macroeconómico.[6]

La recaudación del IRPF se verá favorecida por la mejora de las rentas del trabajo (principalmente las salariales), derivada de la recuperación del mercado laboral. Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones realizadas por AIReF, la recaudación del IRPF para 2016 prevista en los PGE podría presentar un cierto sesgo al alza en la medida que se materialice el riesgo identificado en el informe sobre las Previsiones Macroeconómicas, publicado el 31 de julio de 2015, derivado de una creación de empleo inferior a la del PGE.[7]

De acuerdo con el Proyecto de PGE, el IS registrará en 2016 un crecimiento del entorno del 10%, pese a que está sujeto a una reforma tributaria que tendrá un impacto negativo en la recaudación equivalente a un 0,2% del PIB.[8] La evolución del IS previsto en el PGE viene determinado por varios factores:

- ✓ La mejora de los beneficios empresariales derivada del crecimiento económico y la probable pérdida de efecto de algunas medidas que han provocado una menor recaudación en años anteriores, como la compensación de bases imponibles negativas y la de los saldos de deducciones pendientes de aplicar[9].

- ✓ La incertidumbre derivada del impacto de la reforma fiscal y del posible efecto de medidas como la compensación de bases imponibles negativas en 2016.

- ✓ Tal como se presenta en el recuadro 3, el amplio margen de recorrido que muestra la todavía alejada posición de la recaudación del IS sobre el PIB respecto al promedio alcanzado en momentos más cercanos al potencial de crecimiento de la economía española (2,1% frente a 2,7%), en un tributo con una estrecha relación con el ciclo económico.

Teniendo en cuenta las incertidumbres señaladas para el IRPF y el IS, las estimaciones de AIReF determinan que las previsiones del Proyecto de

[6] El IRPF se ha estimado siguiendo el modelo publicado en el Documento de trabajo 2/2015 Modelización y proyección de ingresos por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para la estimación de los intervalos de confianza. Los Impuestos IS, IVA e IIEE se han estimado siguiendo el modelo descrito en el Anexo I del Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas.
[7] La evolución del empleo prevista en el cuadro macroeconómico que acompaña el Proyecto de PGE estaría por encima del consenso.
[8] Impacto estimado en el Plan Presupuestario 2016 de las AAPP.
[9] En el PGE no se detalla información adicional sobre la cuantificación de estos saldos ni sobre el efecto previsto para 2016 y la AIReF no ha podido disponer de esa información.

PGE presentan un cierto sesgo al alza en los impuestos sobre la renta, situándose en la parte superior del intervalo de confianza calculado siguiendo la metodología expuesta en el recuadro 4.

El crecimiento previsto de los impuestos indirectos basado en la mejoría del consumo y del mercado de vivienda está en línea con las estimaciones de AIReF. En el caso del IVA, se prevé que el impuesto crezca más que en 2015 impulsado por el aumento de los precios. Respecto a los IIEE, estos se verán favorecidos por las menores devoluciones del "céntimo sanitario", que afectan al impuesto sobre Hidrocarburos. Estas devoluciones no se tienen en cuenta en términos de contabilidad nacional en 2016 al haberse imputado en ejercicios anteriores.

En términos de contabilidad nacional, se incluyen las previsiones de recaudación de impuestos adaptados al criterio de devengo. En el gráfico 4 se reflejan las estimaciones de AIReF para cada una de las principales rúbricas en términos de contabilidad nacional.

Los ingresos no tributarios no experimentan en conjunto importantes variaciones, siendo los más significativos:

- ✓ Se prevé un aumento de los intereses recibidos como consecuencia de que ya no se aplica un tipo del 0% a la financiación de los Fondos entregados a las AATT a través de los Fondos de Financiación a las CCAA (0,1% del PIB).
- ✓ Se han presupuestado nuevos ingresos por dividendos de ENAIRE (0,04% del PIB).
- ✓ Las transferencias recibidas de las CCAA disminuyen significativamente como consecuencia de la disminución de las derivadas del Fondo de Suficiencia y otros (0,2% del PIB).

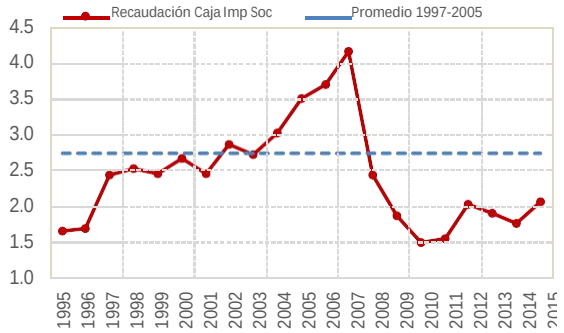
RECUADRO 3. Incertidumbre en la estimación del Impuesto sobre Sociedades

La recaudación del Impuesto de Sociedades en relación con el PIB muestra una fuerte oscilación en las dos últimas décadas muy influenciada por la intensidad del ciclo económico. Sus ingresos crecieron de manera continuada durante la larga última etapa expansiva hasta alcanzar su máximo histórico en 2007 (4,1% del PIB) consecuencia de la fuerte burbuja financiera e inmobiliaria instalada en la economía española. La crisis iniciada en 2008 hundió su recaudación hasta alcanzar un mínimo en 2010 (1,5% del PIB). El promedio de ingresos sobre PIB del IS en la etapa 1997-2005, que se puede considerar un periodo con tasas de crecimiento del PIB más cercanas a su potencial de equilibrio (output gap no demasiado alejado de 0), fue el 2,7% del PIB.

La hipótesis de igualar en 2018 la recaudación del Impuesto con el promedio mencionado, implica una tasa anual acumulativa de crecimiento en los próximos tres años algo más de tres veces superior a la del PIB (13,1% frente a 4%).

Con objeto de recuperar la recaudación, el impuesto ha sido objeto desde el año 2012 de un gran número de modificaciones legislativas encaminadas a restringir las deducciones y a la ampliación de la base del impuesto. La aplicación de medidas tales como los límites a la compensación de bases imponibles negativas (BIN), los pagos fraccionados incrementados, la eliminación de la libertad de amortización o la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros tuvo un efecto inmediato de aumento de la recaudación en ese mismo año 2012, pese a la caída del PIB, tal y como se observa en el gráfico:

GRÁFICO. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (%PIB)



Fuente: AEAT. Nota: el dato 2015 es el previsto en el avance de liquidación que acompaña el proyecto de PGE

Sin embargo, y pese a que la consolidación continuó en 2013 y 2014 con medidas como la supresión de la deducibilidad de las pérdidas, la recaudación volvió a caer. La principal explicación a esta caída fue la compensación de las bases imponibles negativas acumuladas y la aplicación del saldo de deducciones pendientes originadas en los años de crisis económica. La base imponible del IS se genera a partir del resultado contable de una Sociedad, aplicando una serie de ajustes extracontables. En los años de crisis económica, se generaron importantes bases imponibles negativas (créditos fiscales) que se pueden compensar en los ejercicios sucesivos. Aunque durante los años 2012 a 2014, la compensación de estas bases imponibles negativas pasó, de no tener límite, a limitarse temporalmente al 25% y al 50% (según el importe neto de la cifra de negocios de la entidad) de la base positiva de cada ejercicio, la elevada cuantía de las BIN acumuladas hizo que la recaudación del impuesto no creciese en 2014, pese a la mejora de la actividad económica. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la reforma fiscal ha establecido una limitación permanente de la compensación de estas BIN para graduar su aplicación, cuyo límite evolucionará hasta el 60% en 2015 y el 70% en 2016, suprimiendo el límite temporal para compensar las mismas (anteriormente eran 18 años). Asimismo, otro factor de incertidumbre es el hecho de que en 2016 entrará en vigor la segunda fase de la reforma fiscal, que supone una bajada de los tipos de gravamen del 28% vigente en 2015 al 25% en 2016.

Previsión de empleos no financieros 2016

Por el lado del gasto el ajuste previsto por el Gobierno se centra en la reducción de la carga financiera de la deuda y la transferencia al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). EL Proyecto PGE 2016 no incluye nuevas medidas que impliquen reducciones de gastos, centrándose el ajuste fundamentalmente, en la significativa reducción de la transferencia que realiza al SEPE (0,53 % del PIB) y la disminución de los gastos financieros (0,16 % del PIB).

La AIReF no aprecia tensiones en los empleos no financieros previstos en el Proyecto de PGE. Como se deduce del gráfico 3**,** las estimaciones de AIReF para el total de empleos y de las principales partidas de gasto estarían en línea con las previsiones del Proyecto de PGE 2016. Los aspectos más destacados del análisis son:

- ✓ **Las transferencias a otras Administraciones Públicas (CCAA, CCLL y FFSS) suponen alrededor del 50% del total de los empleos no financieros de la AC.** El presupuesto de la AC destina una parte fundamental de sus empleos a financiar competencias ejercidas por las Administraciones Territoriales (AA.TT) y los Fondos de la Seguridad Social. En 2016 se disminuye significativamente la transferencia al SEPE (0,5 % del PIB). No obstante esta disminución se compensa parcialmente con el aumento de los fondos que reciben las AATT.

- ✓ **En el resto de empleos no financieros destacan los gastos por intereses, clases pasivas, remuneraciones de asalariados y otros gastos de inversión.** Estos gastos presentan la siguiente evolución**:**

    - **Los gastos financieros por intereses se reducen un 5,9% respecto al avance de liquidación de 2015.** El Proyecto recoge una disminución respecto al Avance de Liquidación 2015 del 5,9% derivado de un abaratamiento de los costes de financiación. Esta previsión está en línea con las estimaciones de AIReF. No obstante, existe incertidumbre ante una hipotética subida de los tipos de interés, dado el alto nivel de deuda existente

    - **Las pensiones de clases pasivas aumentan un 3,5%.**

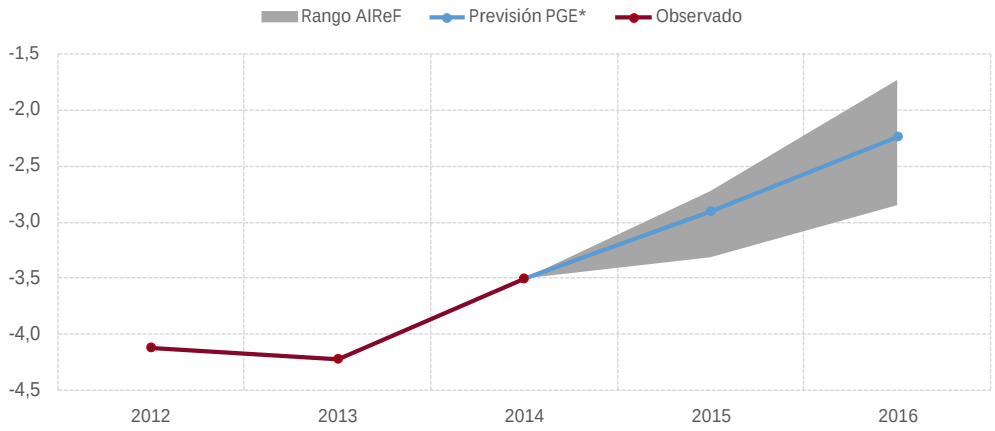
    - **El consumo público de la Administración Central podría incrementarse en 2016 debido, fundamentalmente, al aumento de las remuneraciones de asalariados.** El componente del consumo público de mayor relevancia en la AC lo constituye las remuneraciones de los asalariados. Estas remuneraciones se incrementan como consecuencia de la actualización al 1% de las retribuciones de los empleados públicos y de la recuperación del 50%

de la paga extra de 2012. La tasa de reposición pasa al 50% con carácter general y será del 100% en los sectores calificados como prioritarios.

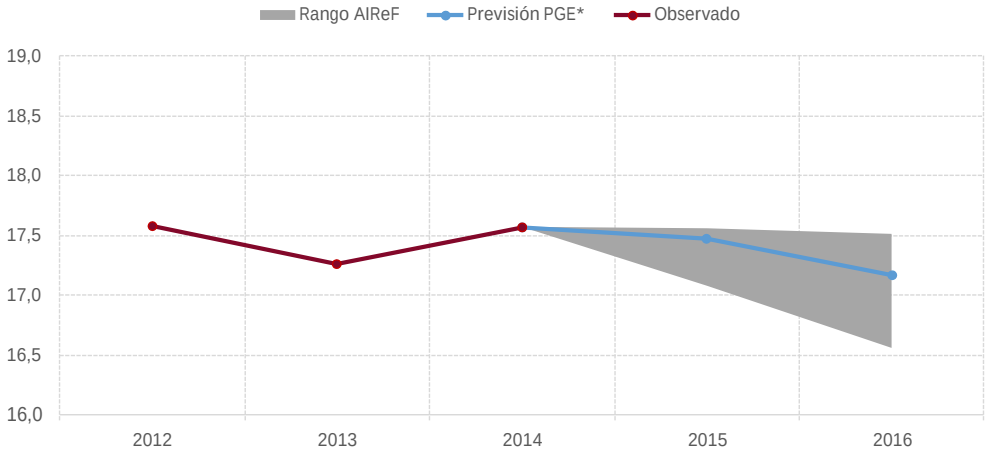
En sentido contrario, los consumos intermedios disminuyen ligeramente debido a la eliminación de los gastos derivados de la celebración de las elecciones generales y autonómicas en 2015 y a posibles ahorros derivados del Plan Cora.

- **En 2016 las inversiones (formación bruta de capital) aumentan un 4,6% y disminuyen algunas partidas de gasto como consecuencia del agotamiento de medidas previstas en 2015.** En 2016 las inversiones aumentan un 4,6%, manteniéndose entre otras actuaciones el Plan CRECE. En sentido contrario se elimina la transferencia destinada a financiar las ayudas de la reantenización por cambio de frecuencias TDT (0,02 % del PIB) y disminuye la transferencia destinada a financiar los costes del sistema eléctrico (en 0,03 % del PIB).

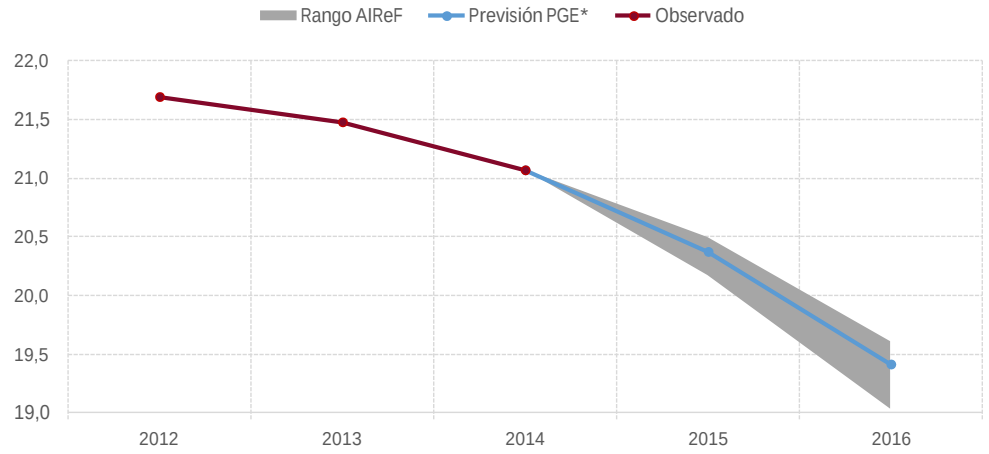
GRÁFICO 3. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
EVOLUCIÓN DEL SALDO, RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS (% PIB)
Saldo anual



Recursos no Financieros



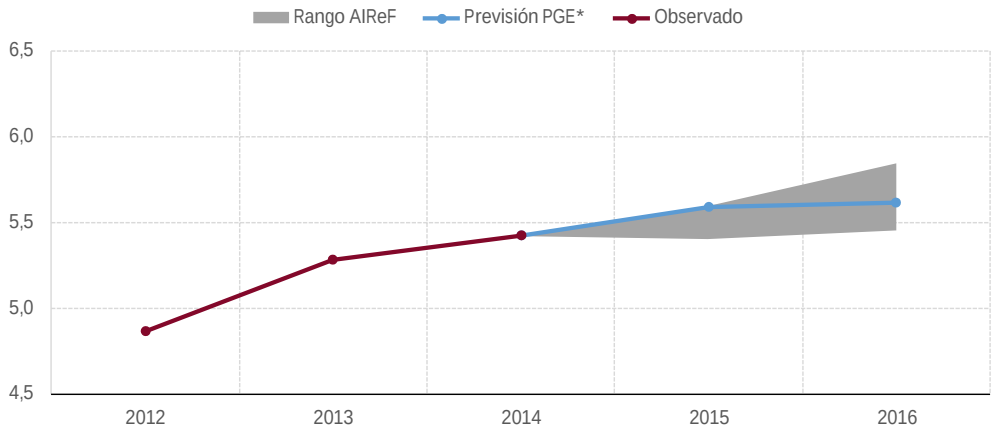
Empleos no Financieros



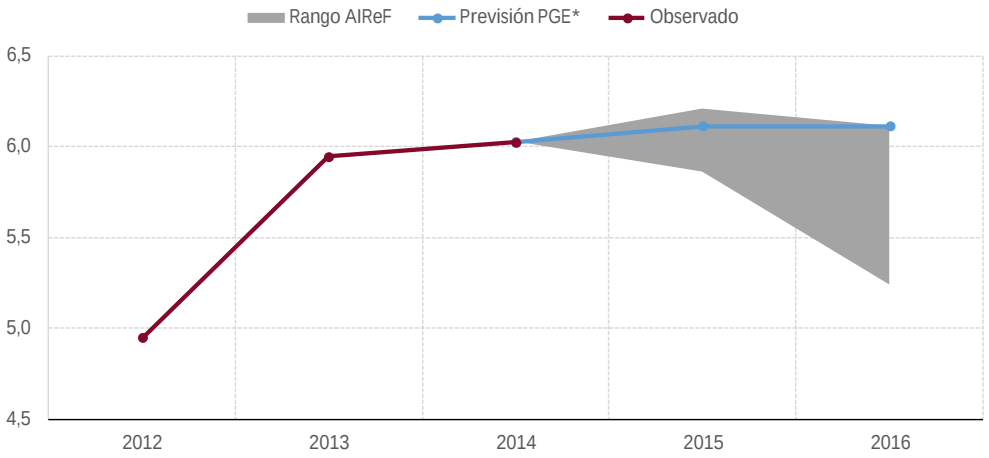
Fuente: PGE, IGAE y estimaciones de AIReF

Notas: 1) El dato de la previsión PGE 2015 se refiere al avance de liquidación en Contabilidad Nacional incorporado en el Proyecto PGE 2016 2) Las previsiones del Proyecto PGE 2016 se han estimado en términos de contabilidad nacional SEC-2010 al no existir previsión oficial.

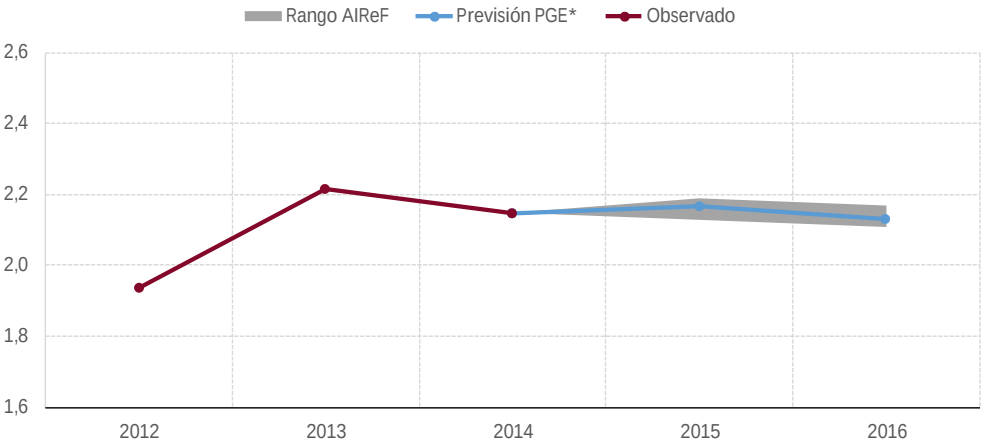
GRÁFICO 4. ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES FIGURAS IMPOSITIVAS (% PIB)
Impuesto Valor Añadido



Impuestos renta



Impuestos Especiales



Fuentes: PGE, IGAE y estimaciones de la AIReF.

Notas: 1) El dato de la previsión PGE 2015 se refiere al avance de liquidación en Contabilidad Nacional incorporado en el Proyecto PGE 2016 2) Las previsiones del Proyecto PGE 2016 se han estimado en términos de contabilidad nacional SEC-2010 al no existir previsión oficial.

RECUADRO 4. Cálculo de los intervalos de confianza para los distintos agregados

En el presente recuadro se describe cómo se ha construido una medida de incertidumbre alrededor de la realización futura de los distintos agregados contemplados en el informe. Como tal medida se va a tomar de forma general 1 desviación típica, deducida a partir de los distintos modelos de previsión. Por la definición general de varianza de una suma de variables aleatorias se tiene que (en caso de ser una resta, el término de covarianza iría con signo negativo):

$$Var\left(\sum_{i=1}^{n} Z_i\right) = \sum_{i=1}^{n} Var(Z_i) + 2\sum_{i\neq j} Cov(Z_i, Z_j)$$

De donde se deriva que la desviación típica de dicha suma vendrá dada por la expresión:

$$\sqrt{Var\left(\sum_{i=1}^{n} Z_i\right)} = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} Var(Z_i) + 2\sum_{i\neq j} Cov(Z_i, Z_j)}$$

De esta forma, a la hora de construir los intervalos de confianza de agregados de los componentes o de determinados saldos, aparte de contemplar la varianza derivada de sus modelos predictivos, se ha tenido igualmente que calcular los términos de covarianzas cruzadas entre los errores de previsión de los epígrafes implicados. Para ello, se han calculado las series de errores de los distintos modelos, obteniendo a partir de las mismas su covarianza empírica. No obstante, es preciso señalar que en algunas partidas determinadas, por su naturaleza específica, se ha supuesto ortogonalidad con el resto de componentes, por lo que su correspondiente covarianza con el resto de rúbricas resulta nula.

En relación a los modelos empleados, de forma general, y en la medida de lo posible, se ha tratado de modelizar lo más desagregadamente posible los distintos componentes mediante modelos econométricos con mecanismos de corrección de error. Alternativamente, para aquellas partidas donde no ha podido ajustarse un modelo de este tipo, se ha procedido a estimar un modelo ARIMA univariante, del que asimismo se han obtenido las correspondientes varianzas de los errores de predicción.

De forma específica, y para las variables ilustradas en el informe, en el caso de la Administración Central, las bandas de confianza de las distintas figuras impositivas se han obtenido a partir de los modelos de corrección de error ajustados a cada una de ellas. El resto de recursos se ha modelizado directamente a través de un modelo univariante, si bien se han detraído previamente las transferencias corrientes y de capital entre las AAPP para el cálculo de la varianza, por considerarse un elemento no estocástico, suponiéndolos además ortogonales a las principales figuras impositivas. En las bandas del total de recursos se ha supuesto asimismo ortogonalidad del impuesto sobre sociedades con el resto. En el caso de los empleos, se ha especificado también un modelo ARIMA univariante de donde se han restado las transferencias corrientes y de capital entre las AAPP y las ayudas a instituciones financieras, por su carácter determinista. Por último, para el cálculo de la incertidumbre asociada al déficit se ha supuesto ortogonalidad entre recursos y empleos. Por su parte, para los fondos de Seguridad Social, las bandas de confianza para cotizaciones, gasto en pensiones y gasto en desempleo se han deducido directamente de sus correspondientes modelos con mecanismo de corrección de error, mientras que las asociadas al déficit se han derivado de considerar la agregación de las anteriores partidas, suponiendo ortogonalidad del gasto en pensiones respecto al resto. De igual forma que en el caso de la Administración Central, las transferencias corrientes y de capital entre las AAPP se han contemplado como deterministas.

Fondos de la Seguridad Social

A pesar de la mejora de la afiliación, de la aplicación del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) y de la desaceleración del gasto en prestaciones por desempleo, los Fondos de Seguridad Social (FSS) presentan un riesgo claro de desviación respecto a los objetivos de déficit fijados para 2015 y 2016. La severa crisis sufrida por la economía española ha estado acompañada de una fuerte destrucción de empleo (2,9 millones de ocupados) que ha impactado negativamente en los ingresos por cuotas, el principal ingreso de los FSS. Por el lado del gasto, las pensiones continúan creciendo a un ritmo próximo al 3% a pesar de la contención que supone la aplicación del IRP y que el gasto en prestaciones por desempleo se reduce tanto por el menor número de beneficiarios como por el agotamiento del derecho a la prestación. En los gráficos 5 y 6 se muestra la evolución reciente y el rango previsto por AIReF.

Desde el inicio de la crisis en 2008, los Fondos de la Seguridad Social, estrechamente relacionados con el empleo, los salarios percibidos por los trabajadores y la demografía, han sufrido un deterioro progresivo de su posición financiera hasta incurrir en un déficit apreciable por el menor dinamismo de los ingresos que de los gastos. Los primeros, han crecido al asumir el Estado todo el coste de los complementos por mínimos de las pensiones, pero se han visto afectados negativamente por la intensa destrucción de empleo que ha deteriorado seriamente los ingresos por cuotas, su principal fuente de financiación. Adicionalmente, la baja inflación desde el inicio de la crisis y el proceso de devaluación interna que ha afectado a los salarios desde 2010 han colaborado a mejorar la competitividad-precio de la economía española, pero ha supuesto también un freno en el crecimiento nominal de las cotizaciones sociales. Por otra parte, los gastos han moderado su evolución como consecuencia de las profundas reformas aprobadas en los últimos años, fundamentalmente en el sistema de pensiones (paramétricas e Índice de Revalorización anual), pero los efectos son aún limitados al no haber transcurrido el tiempo suficiente para desplegarse en su totalidad.

La mejora de la actividad iniciada el año pasado, trasladada casi en su totalidad a creación de empleo, ha permitido mejorar los ingresos pero con una intensidad limitada por varios factores:

- La aplicación de medidas de fomento de empleo mediante la reducción en las cuotas en 2014 y 2015 (tarifa plana y exención sobre los primeros 500 euros) han minorado también el crecimiento de los ingresos por cuotas.

- La disminución de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo está reduciendo los ingresos por cuotas en los últimos años;

de igual forma que contribuyeron en el inicio de la crisis a limitar el descenso de la recaudación cumpliendo una función anticíclica.

- Adicionalmente, los rendimientos del Fondo de Reserva están disminuyendo al utilizar parte de sus recursos para cubrir los déficits del sistema de pensiones.

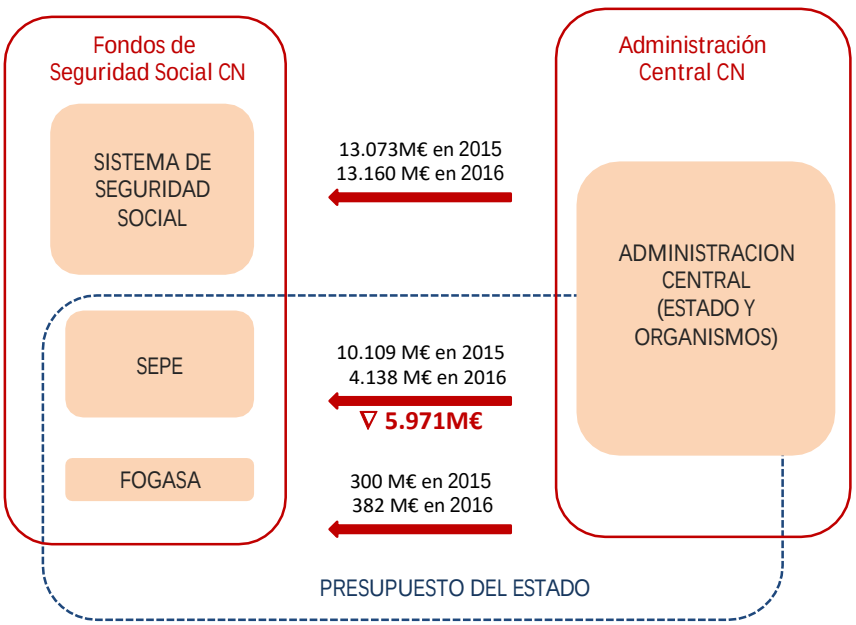
Por otro lado, como se refleja en el recuadro 5, los flujos de trasferencias entre la AC y los FSS recogidos en el PGE se reducen en el año 2016 respecto a los registrados en 2015 debido a la trasferencia del Estado al SEPE. En 2016 y, a diferencia de lo acontecido en años anteriores, se ajusta la transferencia a la cantidad necesaria para el equilibrio de este organismo.

RECUADRO 5. Ámbito Institucional de los Fondos de la Seguridad Social

En términos SEC 2010 los Fondos de la Seguridad Social se componen del agregado de ingresos y gastos consolidados de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Los tres componentes de los Fondos de Seguridad Social reciben por diferentes motivos transferencias de la Administración Central para cumplir con sus funciones: el SEPE y el FOGASA cuando sus ingresos propios son insuficientes para asumir sus obligaciones de gasto y la Seguridad Social para el pago de las prestaciones no contributivas cumpliendo con el principio de separación de fuentes de financiación. En 2016 la transferencia que el SEPE recibe de la Administración Central se reduce sustancialmente tal como refleja el Gráfico siguiente:

Flujos entre la AC y los FSS



Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

El Sistema de Seguridad Social podría mantener en 2016 el déficit por encima del 1% del PIB, en un contexto en el que dispone de pocas palancas para mejorar su situación en el capítulo de ingresos, y los gastos están determinados por una normativa cuyas cambios necesitan un periodo más amplio para evaluar sus efectos.

El riesgo de desviación del objetivo fijado para 2015 acrecienta el esfuerzo necesario en 2016. Aunque el Proyecto de PGE para 2016 no se acompaña de un avance de liquidación del Presupuesto de 2015 de los FSS, los datos disponibles confirman que el mayor ritmo de crecimiento de los gastos sobre los ingresos en 2015 amplía el déficit del Sistema de Seguridad Social que se situaría por encima del 1% del PIB.

La desviación del año 2015 se debe, en gran medida al escaso crecimiento de la recaudación. A pesar de los datos favorables de empleo y afiliación, los ingresos por cotizaciones en 2015 serán muy inferiores a las previsiones incluidas en el presupuesto inicial. Los datos de ejecución presupuestaria disponibles hasta julio reflejan un crecimiento anual de la recaudación muy inferior al previsto en los PGE 2015 (0,75% frente al 10,8%), aunque la afiliación crece un 3,2% en tasa interanual hasta agosto, con una ligera reducción del peso de los contratos a tiempo parcial en el Régimen General.[10] En este sentido, las estimaciones de AIReF para 2015 apuntan un crecimiento máximo de la recaudación de cotizaciones sociales del 2,7%.[11]

Este lento crecimiento de la recaudación se explica por varios motivos:

- Reducción significativa de la recaudación de la cuota de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.
- Aplicación de medidas de exención parcial de pago de la cuota.
- La base de cotización de los ocupados evoluciona de forma muy moderada.
- Reducido impacto recaudatorio de las medidas de mejora de gestión de recaudación adoptadas.

El Proyecto de PGE 2016 recoge una previsión muy ambiciosa de ingresos por cotizaciones. Los PGE presentan un crecimiento del 6,7% respecto al presupuesto inicial de 2015 y de más del 15% respecto a la

[10] Del 22,8% en diciembre 2014 a 22% en agosto 2015.
[11] Banda superior del modelo de estimación de cotizaciones

previsión de liquidación realizada por AIReF para ese año. Este crecimiento no está en línea con el crecimiento de las cotizaciones previsto en el Plan Presupuestario presentado para 2015-2016 que estima un crecimiento del 1,8% en 2015 y del 3,9% en 2016.

Las estimaciones incluidas en el Proyecto de PGE 2016 para apoyar la evolución prevista de las cuotas no explican un aumento de esta magnitud. Las previsiones de cotizaciones se basan en:

- Un incremento de afiliados en línea con el crecimiento de los ocupados (3% de empleo).
- Actualización de la base de cotización, en línea con la evolución de la remuneración por asalariado (1,4%).
- Un aumento del 1% de las bases máximas de cotización y de las bases mínimas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

El crecimiento de los ingresos se ve minorado además por el efecto de las reducciones de cotizaciones en vigor. La información incluida en el Proyecto de PGE determina un mayor impacto de las reducciones que se aplican a las cotizaciones (0,19 % del PIB en 2016 frente al 0,14% en 2015), consecuencia del efecto de las tarifas planas y la exención de cotizar por los primeros 500 euros en los nuevos contratos de trabajo de carácter indefinido.[12]

Las estimaciones de AIReF para las cotizaciones difieren sustancialmente de las previsiones incluidas en el Proyecto de PGE 2016 pero están en línea con las previsiones del Plan Presupuestario. La previsión del empleo, la remuneración de asalariados y el aumento de la base de cotización permiten explicar un aumento de cotizaciones en la banda del 3% - 3,3% para 2016. Esta previsión incorpora una reducción de las cotizaciones de desempleados consecuencia del menor número de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo.

Se detalla en el recuadro 6 la modelización de AIReF de los ingresos por cotizaciones y un ejercicio de simulación del impacto que hubiera tenido un shock de inflación en la recaudación.

Por último, y por lo que respecta a los ingresos totales, disminuyen los rendimientos del Fondo de Reserva. Adicionalmente, el total de ingresos se verá también limitado por los menores rendimientos obtenidos por el Fondo de Reserva al disminuir sus activos totales por la necesidad de financiar los déficits de los últimos ejercicios.

[12] Las reducciones en la cuota son diferentes a las bonificaciones de cotizaciones que son abonadas por el SEPE a la Seguridad Social (0,14 % del PIB en 2016 y próximo a los 0,13 % del PIB en 2015).

RECUADRO 6. Moderación de precios y salarios y saldo del Sistema de Seguridad Social

La corrección de los fuertes desequilibrios macroeconómicos acumulados por la economía española en la década previa al estallido de la crisis financiera global ha pivotado sobre un notable episodio de devaluación interna, con efectos reales y nominales. Este proceso se ha apoyado inicialmente en una fuerte contracción de la demanda y las ganancias de competitividad derivadas de una significativa contención de la remuneración de los factores productivos, en especial los costes laborales. Y se ha visto impulsado, igualmente, por un entorno externo de precios muy contenidos, resultado principalmente del proceso creciente de globalización de la oferta de bienes y servicios y de la evolución de los precios de las materias primas.

Desde un punto de vista fiscal, sin embargo, este proceso de reequilibrio macro y de precios contenidos supone, en el corto plazo, una penalización tanto por la vía de caídas en ingresos derivadas de una menor actividad como por unos mayores gastos asociados esencialmente al deterioro del mercado laboral. Estas consideraciones son especialmente relevantes en el caso del Sistema de Seguridad Social, cuyos recursos y empleos se han visto directamente afectados por vía de cantidades (evolución del empleo) y de precios (dinámica de los salarios). Por ello, y con el objeto de estimar el impacto que ha tenido el entorno de salarios contenidos existente en los últimos 4 años (2012-2015) en la previsión de las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social y los gastos por desempleo, se simula un contra-factual de mayores subidas salariales, mediante modelos de corrección de error estimados para el período 1995-2014. Es conveniente recordar que el ejercicio realizado es meramente ilustrativo y permite sacar conclusiones sólo desde un punto de vista de equilibrio parcial, sin tener en cuenta el impacto en el resto de la economía (y posibles retroalimentaciones) de las perturbaciones en los salarios.

Modelos estimados

La evolución favorable del mercado de trabajo en los últimos 7 trimestres ha supuesto un movimiento dispar en los componentes de las cotizaciones a la Seguridad Social: han aumentado las de los trabajadores ocupados, mientras que se han visto reducidas las cotizaciones de desempleados (con un peso reducido en el total que no alcanza el 9% en 2014). Por lo tanto, y con el objetivo de reflejar con mayor precisión la dinámica de los ingresos por cotizaciones, su modelización se ha realizado desagregando las procedentes de ocupados de las de desempleados. De este modo, se elimina un posible sesgo en la evolución de las cotizaciones, evitando el enmascaramiento de la evolución de las cotizaciones por desempleo dentro de la dinámica positiva conjunta derivada de la mejoría del empleo.

En cuanto a la modelización específica, se desarrollan los siguientes modelos: (i) la existencia de una relación estable a largo plazo permite modelizar las cuotas de ocupados en forma de modelo de corrección de error, con los asalariados, la remuneración por asalariado y la evolución de la base máxima como principales determinantes y (ii) las cuotas de los desempleados evolucionarán, en diferencias, en relación al gasto por desempleo, con la que están altamente correlacionadas aún sin existir evidencia de cointegración. Esta relación sufre un cambio a partir de 2009 debido al aumento del gasto en prestaciones asistenciales que presentan una menor cotización respecto a las contributivas, que se ve reflejado en la existencia de una dummy significativa. A su vez, los gastos por desempleo dependen de la remuneración de los asalariados en el período anterior y de la tasa de desempleo, y están modelizados en formato de corrección de error, al detectarse evidencia de cointegración. La modificación de comportamiento introducida en el mercado laboral por la última reforma viene igualmente recogida por una variable dicotómica. Los coeficientes y la significatividad de las distintas variables (en logaritmos excepto la tasa de desempleo) vienen reflejada en la Tabla I.

Ejercicio de simulación: impacto de una subida de la remuneración por asalariado

Se compara el resultado de la previsión en dos escenarios simulados para el período 2012-2015: (i) el escenario base, definido por los crecimientos observados en la remuneración por asalariado (rpa) y (ii) un escenario alternativo, en el cual la rpa se ve sometida a una perturbación igual a la brecha existente entre el crecimiento observado del deflactor del PIB y una tasa de referencia del 2%, reflejada en la figura I (es decir, implícitamente suponiendo un grado de pass-through o transmisión completa de precios a salarios).

Los resultados, en términos acumulados en el período 2012-2015 se presentan en la figura II. Se observa cómo la evolución débil de los precios y salarios ha implicado en este contexto de equilibrio parcial una disminución de ingresos cercana a los 15.000 millones de euros, junto con unos mayores gastos por prestaciones por desempleo de alrededor de 5.000 millones de euros, que moderan el impacto en términos del déficit de los Fondos de la Seguridad.

Figura I: Brecha entre la evolución del deflactor del PIB y una tasa de referencia, %

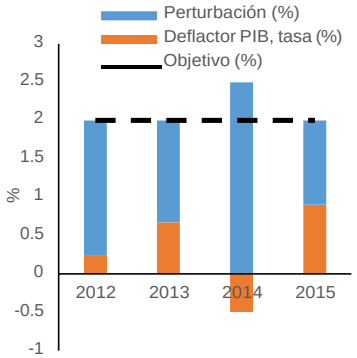
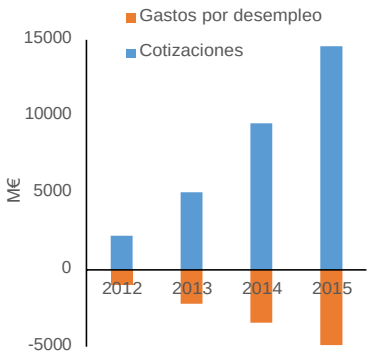


Figura II: Impacto acumulado del escenario alternativo en términos de ingresos y gastos



Fuente: AIReF

Notas: (i) las cifras de gastos por desempleo se representan en negativo por su impacto en el saldo total; (ii) la estimación del impacto en cotizaciones puede considerarse un límite inferior puesto que el modelo estimado proyecta únicamente las referidas al Sistema de Seguridad Social (que representan cerca del 85% del total).

Tabla I. Modelos estimados para la evolución de las cotizaciones

Modelo de Ingresos por Ocupados					
Largo plazo			Corto plazo		
Variable	Coeficiente	t-valor	Variable	Coeficiente	t-valor
Constante	-3.91	-12.03	Δ(Asalariados)	1.02	18.03
Asalariados	1.07	51.02	Δ(Rem. Por Asal.)	0.70	5.49
Rem. Por Asal.	0.60	7.12	Δ(Base máx)	0.35	2.84
Base máx	0.37	4.60	Correc. Error	-0.94	-7.97
			Bondad del ajuste	R2=0,96	DW=1,49

Modelo de Ingresos de desempleados		
Ecuación en diferencias		
Variable	Coeficiente	t-valor
Constante	0.06	3.24
Δ(gastos x desemp.)	0.48	4.95
Dummy	-0.10	-2.81
Bondad del ajuste	R2=0,71	DW=1,46

Modelo de Gastos por Desempleo					
Largo plazo			Corto plazo		
Variable	Coeficiente	t-valor	Variable	Coeficiente	t-valor
Constante	-7.40	-7.59	Δ(Remuneración (-1))	1.32	4.60
Remuneración (-1)	1.27	16.75	Δ(Desempleados)	0.06	8.06
Desempleados	0.05	10.40	Correc. Error	-0.55	-3.36
Dummy	-0.31	-3.32			
			Bondad del ajuste	R2=0,82	DW=1,65

Dentro de los gastos de la Seguridad Social, no se observa riesgo de incurrir en desviaciones en la previsión de pensiones. Las pensiones contributivas se presupuestan con un crecimiento anual del 2,8% consecuencia del mayor número de pensiones (1%), del efecto sustitución provocado por la mayor cuantía de las nuevas pensiones sobre las que se dan de baja (1,6%) y de la actualización de las pensiones en vigor (0,25%), en el mínimo posible de acuerdo a la normativa que regula el Índice de Revalorización de Pensiones. El Proyecto PGE 2016 no incluye información sobre los parámetros utilizados para estimarlo.

Cabe señalar la presentación vía enmienda del establecimiento de un complemento por aportación demográfica a la Seguridad Social para las pensiones de las mujeres con dos o más hijos, que supondrá, en caso de aprobarse, un mayor gasto no previsto en los PGE. Esta modificación no supondría en este ejercicio un impacto económico muy significativo si bien podrá generar incrementos de gastos a tener en cuenta en próximos ejercicios.

Por el contrario se observa una posible insuficiencia en la dotación del gasto asignada a la prestación de incapacidad temporal. Durante 2015 se mantiene una incidencia media mensual y un número de procesos iniciados mayor a la registrada en 2014. Para 2016 se observa también una posible insuficiencia en esta partida, si bien en menor medida a la detectada para 2015.

El Proyecto de PGE incorpora la posibilidad de que se amplíen las pensiones que se consideran no contributivas y se financien con transferencia de la Administración Central. El Proyecto de PGE para 2016 incluye una disposición adicional en la que se establece que el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.[13]

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

El Servicio Público de Empleo Estatal alcanzará un superávit significativo en el ejercicio 2015 situándose en el rango del 0,4%- 0,5% del PIB. Esta evolución favorable se debe a:

- ✓ El gasto en prestaciones por desempleo se está reduciendo a un mayor ritmo del previsto en los presupuestos como consecuencia de la mejora

[13] Disposición Adicional sexagésima quinta del Proyecto de PGE. Separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social

en la ocupación y el agotamiento de las prestaciones (-15% frente al -4,3%).

- ✓ La ayuda económica que se incluye en el Programa de Activación del Empleo para parados de larga duración con cargas familiares, está generando menos gasto del previsto inicialmente.
- ✓ Los ingresos por cuotas pueden finalizar el ejercicio muy cerca de la previsión inicial.
- ✓ La transferencia incluida en los presupuestos iniciales a recibir de la AC es superior a la necesaria para equilibrar el presupuesto.

Para 2016, el SEPE podría cerrar en equilibrio o con un superávit muy inferior al de ejercicios anteriores, a pesar del menor gasto en prestaciones por desempleo dada la importante reducción de las transferencias que recibe del Estado. El SEPE recibe una transferencia del Estado para equilibrar su presupuesto cuando no obtiene ingresos suficientes para atender sus obligaciones. La transferencia recibida del Estado muestra una disminución muy sustancial respecto a 2015 (de 0,9 a 0,4 % del PIB) adecuándose a las necesidades del organismo para alcanzar el equilibrio y reduciendo su sobrefinanciación. Así se corrige la situación de años precedentes en la que esta transferencia había sido muy superior a la necesaria, generándose superávits importantes en el organismo.

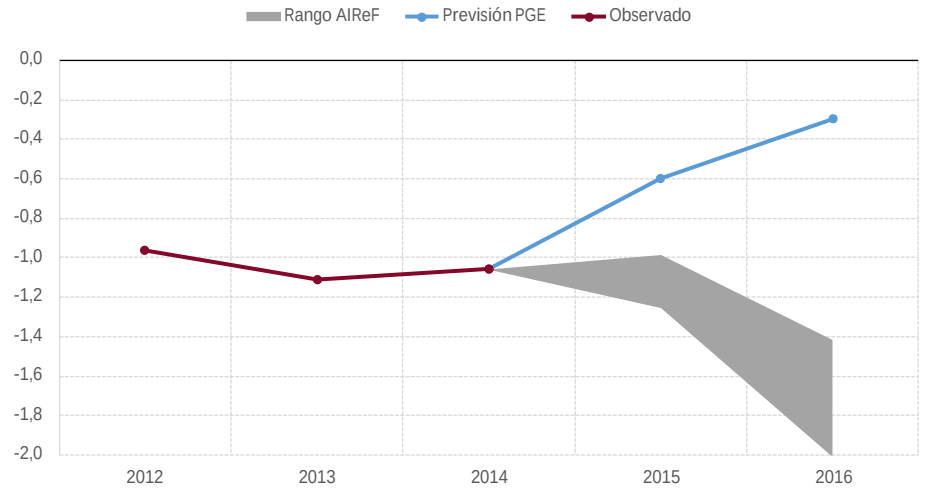
Las prestaciones por desempleo y las previsiones de ingresos por cuotas (desempleo y formación) recogidas en el Proyecto de PGE 2016 se consideran realistas. Las prestaciones por desempleo recogidas en los PGE están en línea con las estimadas por AIReF, situándose en la banda superior lo que podría generar un ligero margen, aunque muy inferior al registrado en ejercicios anteriores. Las prestaciones por desempleo se dotan muy por debajo del presupuesto inicial de 2015 (-23%) aunque esta reducción sería inferior respecto a la previsión de liquidación estimada por AIReF para 2015. El crecimiento de las cotizaciones presupuestadas es del 4% respecto a la previsión de liquidación de 2015 realizada por AIReF, por encima pero en línea con el crecimiento esperado de la recaudación de ocupados.

El Fondo de Garantía Salarial mantiene la previsión de déficit incluida en los PGE de 2015 en el entorno del 0,02% del PIB.

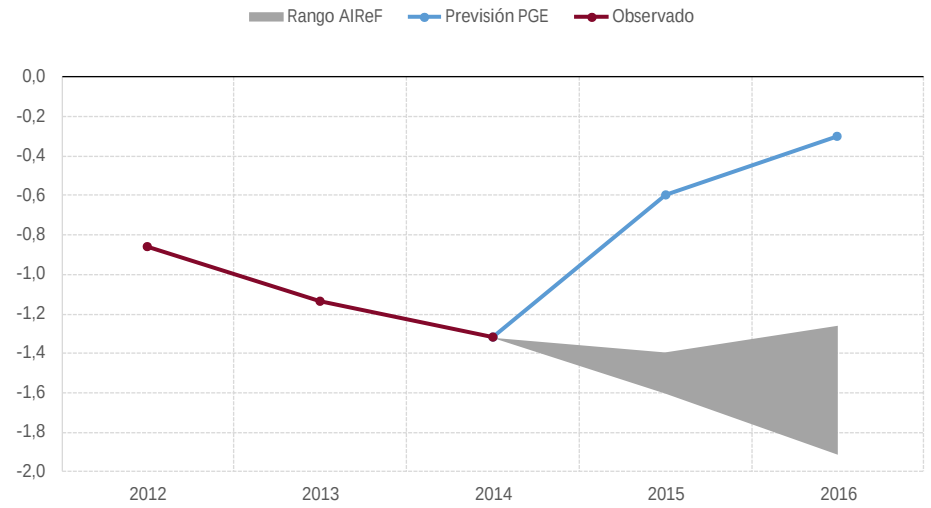
Para 2016, el presupuesto de FOGASA se presenta con déficit (94 millones de euros) resultado de una recaudación de la cuota del FOGASA y una aportación del Estado en línea con las de 2015, y un gasto en prestaciones algo inferior (1.058 millones de euros).

GRÁFICO 5. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL *(% PIB)*

Saldo de los Fondos de la Seguridad Social



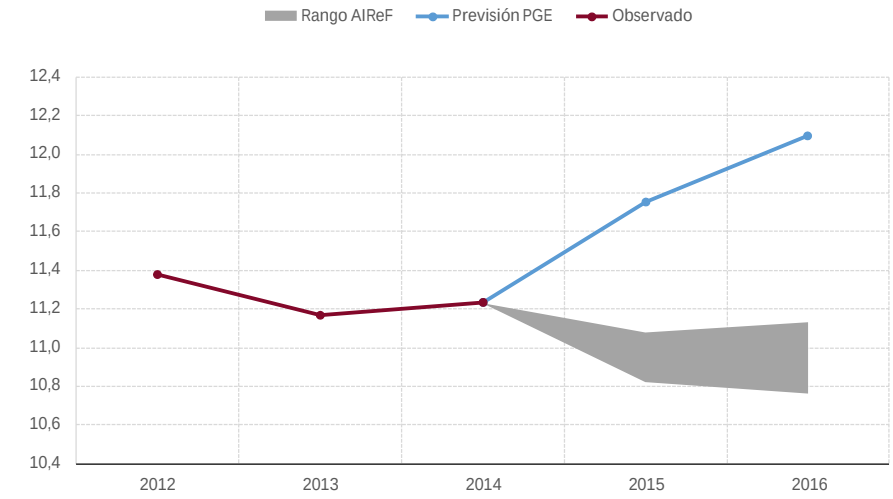
Saldo del Sistema de Seguridad Social



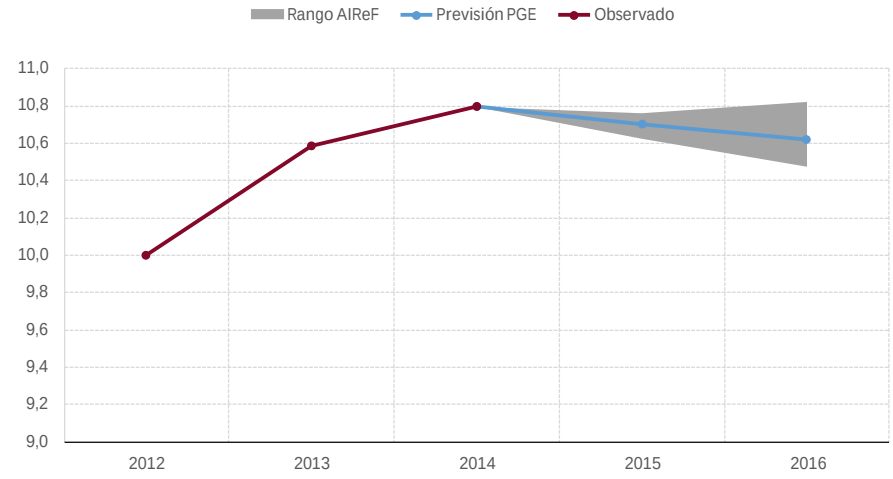
Fuente: PGE, IGAE y estimaciones de AIReF

GRÁFICO 6. FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL *(%PIB)*

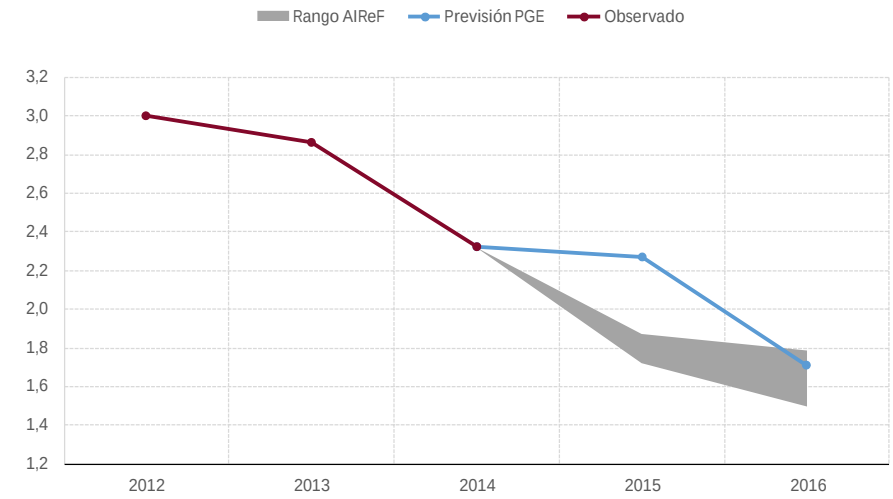
Cotizaciones de los Fondos de Seguridad Social



Gasto en Pensiones



Gasto en Desempleo



Fuente: PGE, IGAE y estimaciones de AIReF

4. Deuda Pública

El Proyecto de PGE 2016 no realiza ninguna mención específica al objetivo de deuda de la Administración Central. El Proyecto de PGE, al igual que el Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario, se limita a dar información sobre el total de AAPP pero no se hace referencia a la previsión del objetivo de la AC y FSS.

El objetivo de deuda para 2016 para el total de las Administraciones Públicas es del 98,5% del PIB[14]. El Proyecto de PGE señala que se prevé que la ratio deuda de las AAPP sobre el PIB acabe el ejercicio 2015 en 98,7% y que caerá hasta el 98,2% en 2016, siendo el primer ejercicio desde el inicio de la crisis en el que se experimente una reducción de la deuda y cumpliendo por tanto el objetivo fijado para este ejercicio[15]. El Plan Presupuestario 2016 incluye la evolución de la deuda de las Administraciones Públicas hasta 2018.

Tanto la senda en el medio plazo como el nivel para el año 2016 previstos para el total de Administraciones Públicas parecen estar en línea con las estimaciones realizadas, aunque conviene señalar una desviación gradual hacia el final del período. Tal y como queda recogido en el Informe sobre el Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, la senda oficial de evolución de la deuda pública puede valorarse en un entorno probabilístico. En efecto, la estimación de un modelo multivariante para la deuda permite, mediante técnicas de bootstrapping, la construcción de proyecciones estocásticas, reflejadas en los gráficos 7 y 8[16]. Según este análisis, la senda de la deuda pública que incluye el Plan Presupuestario entra dentro de unos intervalos probabilísticos razonables para el horizonte 2015-2016 y se desvía ligeramente a la baja en el final del período. Además, como puede verse en el gráfico 7, la probabilidad de alcanzar el techo de deuda a lo largo de 2016 está por encima del 50%.

[14] El Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015 por el que se aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda, y el techo de gasto del Estado para 2016 fija un objetivo de deuda para el total de AAPP del 98,5% del PIB, correspondiendo a la AC un 72,6%, a CCAA un 22,5% y a CCLL un 3,4%.
[15] El Programa de Estabilidad preveía un ratio deuda/PIB del 98,9% del PIB. El último dato publicado por el Banco de España relativo al segundo trimestre de 2015 lo cifra en un 97,7%
[16] Ver Cuerpo, C. (2014) para más detalles metodológicos.

Gráfico 7: Proyecciones de deuda PDE y escenario del Plan Presupuestario

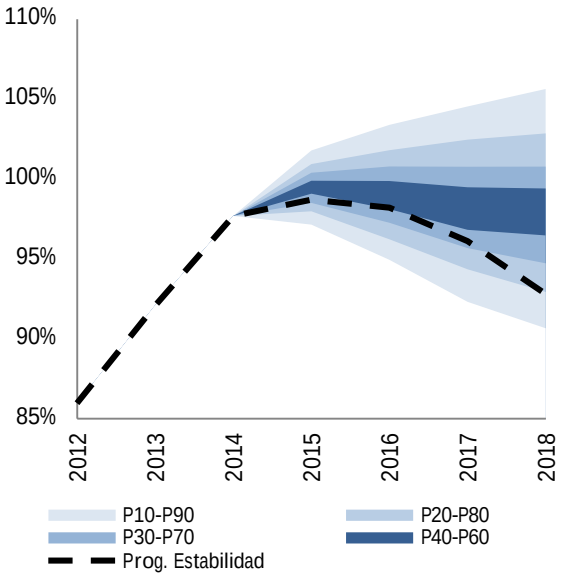
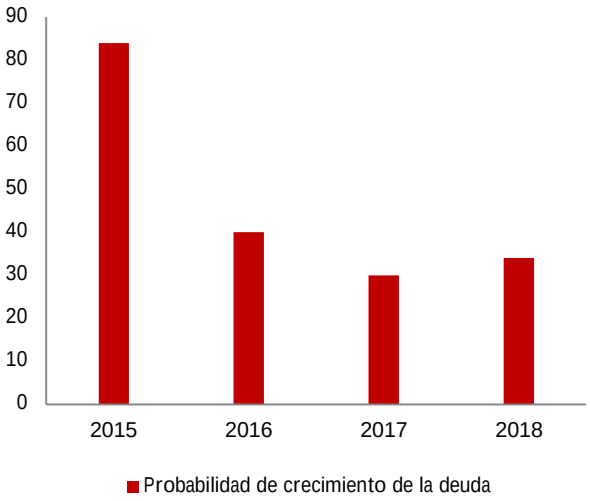


Gráfico 8: Probabilidad asociada a un crecimiento de la deuda pública respecto a su nivel en el año anterior



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y AIReF

5. Regla de gasto Administración Central

Para el 2016 se evidencia riesgo de incumplimiento por parte de la Administración Central de la regla de gasto fijada en un crecimiento del 1,8% del gasto computable. La aplicación de la tasa de referencia permitiría un aumento del gasto computable de alrededor de 0,15% del PIB en 2016. Al evaluar el grado de cumplimiento de la regla de gasto hay que tener en cuenta varias cuestiones previas:

- El punto de arranque es el nivel de gasto máximo que hubiera permitido en cada ejercicio el cumplimiento de la regla de gasto. Esto significa que los excesos de un año tienen que ser absorbidos en el año siguiente.

- Esta situación es especialmente significativa en 2016, ya que se parte de un incumplimiento en 2014, como consecuencia del gasto que asumió la AC para hacer frente a la one-off derivada de la sentencia del "céntimo sanitario" (0,18% del PIB), lo que se añade al previsible incumplimiento que se va a producir en 2015 (0,3% del PIB) derivado fundamentalmente de la reforma fiscal. De acuerdo con lo dispuesto en

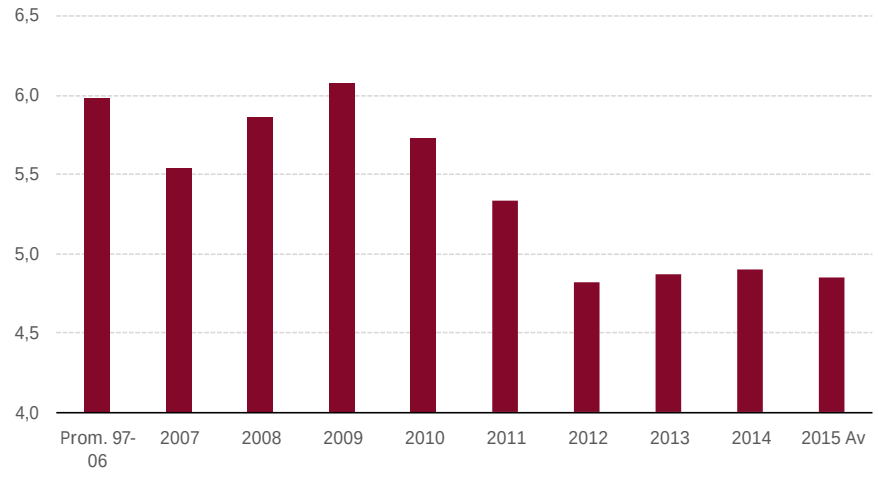
la LOEPSF el aumento de gasto computable debe compensar las disminuciones de recaudación derivadas de cambios normativos e incrementarse en el caso de que supongan aumentos de recaudación de carácter permanente. La reforma fiscal en 2015 supondrá una disminución de recaudación de alrededor de 0,36% del PIB.

- En 2016 se produce nuevamente un impacto negativo de la reforma fiscal de 0,34 % del PIB en 2016 que deberá compensarse con disminuciones del gasto.

- Adicionalmente, el gasto computable a efectos de la regla de gasto, representa menos del 50% del total de empleos no financieros de la AC. El gasto computable en 2014 a efectos de cumplimiento de la regla de gasto según el informe de cumplimiento elaborado por la IGAE suponía el 44% de los empleos no financieros. Este gasto se conforma fundamentalmente de remuneraciones de asalariados (23%), consumos intermedios (8%), formación bruta de capital (9%) y partidas sobre las que no se dispone de margen de maniobra como clases pasivas (15%), complemento para mínimos y otras prestaciones (13%) o la aportación al presupuesto de la Unión Europea (10%).

En el siguiente gráfico se recoge la evolución de los empleos no financieros de la AC sin tener en cuenta las transferencias entre AAPP, intereses, clases pasivas y aportación a la Unión Europea, observándose que se sitúa en los niveles más bajos desde 1997.

GRÁFICO 9. Evolución del gasto de la Administración Central sin transferencias AAPP, intereses, clases pasivas y aportacion UE (%PIB)



Fuente: IGAE datos CN

Por todo ello el cumplimiento de la regla de gasto de la Administración Central en 2016 tiene un carácter más estricto que el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Al igual que ocurrió en 2014 y previsiblemente en 2015, la AC en 2016 no presenta riesgo de incumplir el objetivo de estabilidad pero si de incumplir la regla de gasto. Cumplirla, supondría según estimación de AIReF, una reducción adicional al objetivo de déficit fijado de alrededor de un 0,3% del PIB en cada ejercicio, impacto similar a la pérdida de recaudación de la reforma fiscal.

6. Recomendaciones

Como resultado de la valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como de la regla de gasto de la Administración Central y Fondos de Seguridad Social en 2016, la AIReF formula recomendaciones relacionados con cada uno de estos objetivos de disciplina presupuestaria. Al tiempo se hace una recapitulación de las ya formuladas en este ámbito en anteriores informes.

Estabilidad Presupuestaria

El impacto de la crisis económica sobre el empleo y los ingresos por cuotas así como la dinámica del gasto en pensiones ha llevado a los FSS a un déficit próximo al 1% del PIB desde 2012. La vinculación de ingresos y gastos de los FSS al entorno macroeconómico y la evolución demográfica limita los márgenes de actuación a corto plazo, circunstancia que debería tenerse en cuenta en la fijación de los objetivos de estabilidad.

La AIReF viene recomendando la revisión de la financiación de los distintos niveles de las AAPP con el fin de que se adecúen sus recursos a las responsabilidades de prestación de bienes y servicios. En particular, en el informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2015-2018 se recomendó que se analizara la situación de los Fondos de la Seguridad Social dadas las tensiones financieras que presentaba este subsector a corto plazo.

Más concretamente, en el Informe de cumplimiento esperado de los objetivos fiscales 2015 de las AAPP de 15 de julio, la AIReF señaló que la ejecución presupuestaria del primer semestre del año prácticamente aseguraba *el incumplimiento, con holgura, del objetivo de déficit fijado en un 0,6% del PIB para los Fondos de la Seguridad Social.* Así mismo se indicaba en el informe que las iniciativas tomadas por la Seguridad Social para aumentar sus ingresos estaban teniendo un efecto limitado para compensar el impacto negativo que las medidas de fomento del empleo y la evolución moderada de los precios estaban teniendo sobre la recaudación. Por todo ello, la AIReF recomendó que, en la medida en que esta situación pudiera mantenerse en los próximos años**,** se evaluara *la adopción de medidas que asegurasen de forma más permanente la financiación de los déficit de la Seguridad Social con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o se adoptasen otras decisiones para equilibrar el Sistema.*

En línea con esta recomendación, el Proyecto de Ley de Presupuestos incorpora una disposición adicional en la que se señala que "*el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las*

Administraciones Públicas, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración" [17]. En este contexto, **la AIReF recomienda:**

1. **Que se realicen las actuaciones tendentes a desarrollar la Disposición Adicional Sexagésima Quinta del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 y se garantice la compatibilidad entre los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados para los Fondos de la Seguridad Social y la financiación de las prestaciones incluidas en el Sistema.**

Regla de Gasto

A diferencia de lo que ocurre con el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, no realiza ninguna mención al cumplimiento de la regla de gasto en 2016. [18]

En el caso de esta regla fiscal, son varios los informes en los que la AIReF ha formulado recomendaciones haciendo hincapié en su importancia creciente a medida que nos acerquemos a la estabilidad presupuestaria.

Dado que la regla de gasto se introduce con la aprobación en 2012 de la LOEPSF se observa falta de rodaje en su aplicación y deficiencias importantes en los flujos de información que ya se han superado, en mayor o menor medida, en el ámbito de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Por ello, la AIReF ha venido recomendando que los informes económico financieros de los presupuestos de las distintas AAPP incluyan el dato de empleos no financieros con el desglose necesario para el cálculo de la regla de gasto, que el MINHAP publique una guía para su cumplimentación y que los Planes Económico-Financieros (PEF) contengan información suficiente para la valoración de la regla de gasto tanto en el momento de su aprobación como en el seguimiento trimestral que realiza el MINHAP.

En el transcurso de los trabajos realizados por la AIReF en el desarrollo de sus competencias así como en las consultas realizadas por las CCAA de cara al cumplimiento de las recomendaciones señaladas anteriormente, se ha apreciado la necesidad de desarrollar normativamente el artículo 12 de la LOEPSF, de manera que se regulen procedimientos, plazos y criterios que garanticen la homogeneidad y corrección del cálculo de la regla de gasto por todas las AAPP. Por ello, en el Informe de cumplimiento esperado de los

[17] Disposición adicional sexagésima quinta. Separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social
[18] No se realiza mención del cumplimiento del objetivo de deuda de la Administración Central pero si del total de Administraciones Públicas.

objetivos fiscales 2015 de las AAPP, la AIReF recomendó que *el MINHAP, mediante orden ministerial, aprobara una metodología de cálculo de la regla de gasto y desarrollase el contenido y el procedimiento de remisión de la información necesaria para que cada administración pueda calcular a priori y hacer un seguimiento de la regla de gasto a la que tiene que ajustar su actividad.*

Con relación a estas recomendaciones, el MINHAP ha comunicado que se está ultimando la guía metodológica para el cálculo de la regla de gasto pero que considera que no tiene obligación de incluir información de la regla de gasto en el Proyecto de Presupuestos. Si bien es cierto que no existe una obligación normativa que determine expresamente la incorporación al Presupuesto de la información relativa a la regla de gasto, el análisis del cumplimiento de la misma en los distintos momentos del proceso de elaboración y ejecución presupuestaria hace necesario que se disponga de información de detalle de los componentes que conforman el gasto computable.

Por otra parte, el incumplimiento de la regla de gasto en 2014 y los riesgos apreciados por AIReF para 2015 y 2016 asociados al impacto de la reforma fiscal, requieren que se facilite más información de los distintos componentes que afectan a la misma, tanto en presupuesto inicial como en ejecución. **La AIReF recomienda:**

2. **Incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado toda la información necesaria para determinar la variación del gasto computable en la Administración Central. Asimismo las dificultades que se plantean en la interpretación y valoración de los componentes de la regla de gasto, como el impacto y temporalidad de los cambios normativos que conllevan aumento o disminución en la recaudación, hacen necesario un desarrollo normativo del contenido del artículo 12 de la LOEPSF.**

Por otra parte, sin perjuicio de esta recomendación puntual y concreta, la AIReF considera necesario una reflexión y debate sobre el diseño de la regla de gasto y su aplicación a las distintas AAPP. La AIReF viene reivindicando en diversos informes que se dé a la regla de gasto la misma importancia que a los objetivos de déficit y deuda, tal y como establece la LOEPSF. Precisamente por ello, también llama la atención sobre la existencia de lagunas en su definición y aplicación lo que aconseja que se revise, teniendo en cuenta la finalidad de esta regla y las distorsiones que se aprecian cuando se desciende del total Administraciones Públicas a niveles inferiores, dada la dispar situación de sus ingresos y gastos en cuanto a naturaleza y composición. Por este motivo, **la AIReF recomienda:**

3. **La creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de la Administración Local, en los que se reflexione y debata en profundidad sobre la regla de gasto, elaborándose un documento que recoja los estudios realizados y sus conclusiones, así como propuestas concretas a debatir en los plenos correspondientes.**

Deuda Pública

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

El Proyecto de PGE no incluye información relativa de la adecuación de la Administración Central al objetivo de deuda en 2016, por lo que **la AIReF recomienda:**

4. **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.**

Otras Recomendaciones

La AIReF ha puesto de manifiesto en diversos informes que disponer de un presupuesto bajo criterio de Contabilidad Nacional es fundamental a la hora de determinar la existencia de un posible riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto que se determinan en términos de SEC 2010. Por otra parte, como se ha señalado en el informe los PGE no recoge información de aquellas entidades que no tienen naturaleza pública pero que se consideran a efectos de SEC 2010 como Organismos de la Administración Central. Esta información es necesaria para poder evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. **Por ello, la AIReF recomienda nuevamente**:

5. **Elaborar un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social y previsiones de liquidación del ejercicio en curso de los Fondos de la Seguridad Social.**

6. **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.**

Adicionalmente, en la Opinión sobre el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) se recomendó la necesidad de mejorar en la transparencia y que se incluyese en la documentación que integra el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado la información necesaria para realizar los cálculos del IRP. El Proyecto de PGE para 2016 no incluye esta información. **Por ello, la AIReF recomienda nuevamente**:

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