

Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015

Resumen ejecutivo

1. Este informe valora las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas (AAPP) desde la elaboración de sus proyectos de presupuestos¹ y analiza toda la información nueva disponible desde que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) realizó el *Informe de Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2015* publicado en octubre de 2014.
2. La AIReF reafirma su valoración de que el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015 fijado en un -4,2% del PIB para el conjunto de las AAPP es muy exigente. La AIReF aprecia, sin embargo, una recomposición por sectores de los riesgos de incumplimiento. Estima, ahora, mayores dificultades de cumplimiento del objetivo de 2015 en los Fondos de la Seguridad Social y sigue considerando que existe un alto riesgo de incumplimiento del subsector de comunidades autónomas (CCAA); percibe, en cambio, mayor holgura en las corporaciones locales (CCLL) y, en el caso de la Administración Central, sigue estimando que dispone de margen para cumplir su objetivo de déficit.
3. Las condiciones necesarias que se identificaron en el Informe de proyectos de octubre para alcanzar el objetivo del -4,2% del PIB se perciben actualmente de la siguiente manera. La situación macroeconómica y presupuestaria actual constituye un punto de partida firme para abordar el objetivo de estabilidad de 2015. Aunque el déficit público del conjunto de las AAPP para 2014 se ha situado en el 5,7% del PIB, dos décimas por encima del objetivo de déficit del 5,5% del PIB, la desviación se justifica por un factor sobrevenido y no recurrente (la devolución del céntimo sanitario). El cumplimiento de los objetivos presupuestarios y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de los últimos años aportan credibilidad al esfuerzo de consolidación 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 91 010 08 95

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.

¹ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal cumple así con el artículo 17.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que establece la obligación de informar los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas.

4. El escenario macroeconómico de recuperación cíclica evoluciona sensiblemente mejor de lo previsto en octubre. No se han materializado los riesgos a la baja identificados en octubre y, en cambio, han aparecido factores adicionales dinamizadores del crecimiento. El entorno nacional e internacional es de mayor confianza. Todo ello está posibilitando un comportamiento mejor de lo esperado de la demanda interna, del sector exterior y del mercado de trabajo, lo que facilitará el cumplimiento del exigente escenario de ingresos de los presupuestos.
5. No se están materializando las expectativas de ingresos adicionales de la Seguridad Social derivadas del nuevo sistema de liquidación directa y de la aplicación de las retribuciones en especie en la base de cotización. Por ello, es muy probable que los ingresos de la Seguridad Social se sitúen por debajo de lo previsto en su presupuesto. No obstante, dentro de los Fondos de la Seguridad Social esto se compensará parcialmente por la continuidad a buen ritmo de la reducción de los gastos en prestaciones de desempleo, que acabarán por debajo de lo presupuestado. En cualquier caso, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social terminará 2015 con alta probabilidad varias décimas por encima del exigente objetivo del 0,6% del PIB.
6. Las CCAA parten de un déficit del 1,7% del PIB en 2014, lo que implica un esfuerzo de reducción de un punto porcentual para cumplir el objetivo de déficit de 2015. Del análisis de los presupuestos de este subsector no se deducen medidas para avanzar significativamente en la reducción del déficit y la mejora en el escenario macro solo se reflejará en sus ingresos de forma sustantiva a partir de 2016. Por tanto, el subsector CCAA terminará en 2015, muy probablemente, con una desviación de déficit similar a la del 2014.
7. La bajada de los tipos de interés se ha intensificado en los últimos seis meses con lo que los gastos financieros de la Administración Central en 2015 serán aún todavía más bajos de lo presupuestado. Una parte de esta holgura, cercana a tres décimas del PIB, se va trasladar a las CCAA y CCLL.
8. Las CCLL han cerrado 2014 con un superávit de medio punto del PIB. Se estima que en este ejercicio pueden volver a registrar un saldo similar. Ello se deriva del análisis de los presupuestos de 2015 de este subsector y de la valoración de que la regla de gasto va a seguir operando este año de forma satisfactoria.
9. La información más reciente apunta a que va a resultar muy ajustado que las holguras que se aprecian en las CCLL y las que podría haber en la Administración Central compensen las desviaciones negativas de las CCAA y los Fondos de la Seguridad Social.

De las recomendaciones formuladas se destacan aquellas orientadas a mejorar el marco de aplicación de la normativa de estabilidad vigente y garantizar la correcta aplicación de la LOEPSF:

1. La AIReF no ha podido valorar el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las CCAA, tal y como establece el artículo 17.1 de la LOEPSF, limitándose el análisis al ámbito

del Estado. La carencia de información necesaria, y la falta de rodaje apreciada en el cálculo de la regla de gasto por parte de las CCAA, son algunos de los factores que han impedido esta valoración.

Dada la importancia de la aplicación de la regla de gasto en el proceso de consolidación fiscal, la AIReF recomienda que:

- ***Los informes económicos financieros que acompañan a los presupuestos de las distintas AA.PP. incluyan el dato de empleos no financieros con el desglose necesario para el cálculo de la regla de gasto, así como información sobre la metodología utilizada.***
- ***La IGAE publique, a efectos de garantizar la armonización de las metodologías utilizadas, un manual para el cálculo de la regla de gasto en el ámbito de las CCAA de forma análoga al existente para las CCLL.***

2. Se han detectado inconsistencias para el conjunto de las AA.PP. entre el objetivo de estabilidad presupuestaria y el de deuda pública. Así, en este momento, dado que la previsión de crecimiento del PIB real para 2015 es superior al 2%, la disposición transitoria 1ª (DT1ª) de la LOEPSF obliga a que la ratio de deuda se reduzca como mínimo dos puntos porcentuales del PIB lo que, aun teniendo en cuenta el efecto que el PIB nominal pueda producir sobre el ratio de la deuda, podría ser inconsistente con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

La AIReF recomienda revisar, en 2015, la senda de reducción de deuda y usar los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento de los límites establecidos en el artículo 13, adaptando los requisitos especificados en la disposición transitoria 1ª y definiendo una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda que permita a las Administraciones Públicas garantizar la sostenibilidad financiera.

3. La aplicación de la regla de gasto lleva al subsector de las CCLL a una situación persistente de superávit que no resulta sostenible y puede generar una composición inadecuada del gasto público.

La AIReF recomienda que se analice la capacidad financiera de cada subsector atendiendo a los servicios prestados de acuerdo con el reparto competencial vigente.

4. Uno de los instrumentos de mayor potencial de la LOEPSF son las medidas automáticas de prevención que se basan en la autodisciplina de cada una de las AAPP

La AIReF recomienda la actuación temprana, en el ámbito de la LOEPSF, aplicando las medidas automáticas de prevención previstas en su artículo 18.1, de manera que cada administración realice un seguimiento de su ejecución presupuestaria y ajuste su

gasto para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

5. En el caso de aquellas administraciones que han incumplido el objetivo de estabilidad de 2014 el seguimiento de su ejecución presupuestaria ha de hacerse con mayor nivel de exigencia, en el marco de un Plan económico financiero (PEF) que garantice la corrección de los desequilibrios. En este sentido cobra especial relevancia la comunicación temprana de las desviaciones observadas a las administraciones incumplidoras a efectos de que se inicie el plazo para la formulación de los PEF y que no se repita la situación del año anterior en los que los PEF por incumplimiento de los objetivos de 2013 se aprobaron, con carácter general, en diciembre de 2014.

La AIReF recomienda al MINHAP la actuación temprana, en el ámbito de la LOEPSF, para la aplicación de las medidas correctivas, y en particular, la presentación de los PEF que tendrán que aprobarse en el plazo máximo de 2 meses. Para ello resulta imprescindible la publicación, antes del 15 de abril, por parte del MINHAP, del Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014, a efectos de activar el procedimiento establecido en la LOEPSF.

6. En el caso de aquellas administraciones, con un alto nivel de endeudamiento, que de manera recurrente incumplen el objetivo de estabilidad y con ello el PEF presentado como consecuencia de este incumplimiento, es necesario seguir avanzando en la gradualidad de las medidas contempladas en la LOEPSF.

La AIReF recomienda que se valore la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 de la LOEPSF, especialmente en el caso de aquellas comunidades en las que el presupuesto para 2015 evidencia un claro riesgo de que se produzca un nuevo incumplimiento.

7. La AIReF no puede valorar el cumplimiento del objetivo de deuda de las CC.AA. ya que existe incertidumbre sobre las operaciones que finalmente serán computables, al existir la posibilidad de que el MINHAP determine la existencia de circunstancias que hayan de tenerse en cuenta en el cumplimiento de dicho objetivo.

La AIReF recomienda acotar los márgenes de discrecionalidad, evitando excluir operaciones a efectos de verificar el cumplimiento los objetivos de deuda pública fijados.

Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015

1. Objeto y Alcance

El objeto de este documento es informar los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece en su artículo 17.2 que, antes del 1 de abril de cada año, la Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal (AIReF) emitirá un Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AAPP). Este informe recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (CCAA).

El artículo 18 del Real Decreto 215/2014 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, establece que la misma elaborará el Informe sobre los Presupuestos iniciales de las AAPP para 2015 atendiendo a las variaciones que se detecten en la documentación que le hubiera sido remitida anteriormente, en particular con la analizada para la emisión del Informe del pasado 15 de octubre sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las AAPP para 2015 ² que se completó, para las CCAA con un informe ³ publicado el 16 de diciembre de 2014.

El alcance del informe viene dado por las variaciones respecto a la información analizada para la emisión de los informes de proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de 15 de octubre y 16 de diciembre.

En particular se ha dispuesto de la siguiente información:

- La documentación que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y los presupuestos autonómicos. También se ha dispuesto de información agregada de los presupuestos aprobados por las Corporaciones Locales (CCLL).
- Actualización de la información contenida en las líneas fundamentales de presupuestos de CCAA y CCLL y de los datos complementarios que las acompañaron.
- Información agregada del subsector de los presupuestos aprobados por las CCLL para 2015, con desglose por capítulos presupuestarios.
- Publicación del avance del cierre del ejercicio 2014.
- Informe mensual de recaudación tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria correspondiente a diciembre de 2014.
- Los Planes Económico-Financieros (PEF) de las CCAA aprobados el 26 de diciembre de 2014 y 30 de enero de 2015.
- Medidas normativas adoptadas con posterioridad a la tramitación de los presupuestos, con un impacto significativo en 2015.

²<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/66-informe-sobre-los-presupuestos-de-las-administraciones-publicas>

³<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/79-el-objetivo-de-estabilidad-de-2015-para-las-ccaa-es-de-muy-dificil-consecucion>

- Información concreta para el seguimiento de determinadas medidas de ingresos de los Fondos de la Seguridad Social.
- Análisis del actual escenario macroeconómico.

1.1. Limitaciones al alcance

El alcance del presente informe ha estado limitado por las siguientes circunstancias:

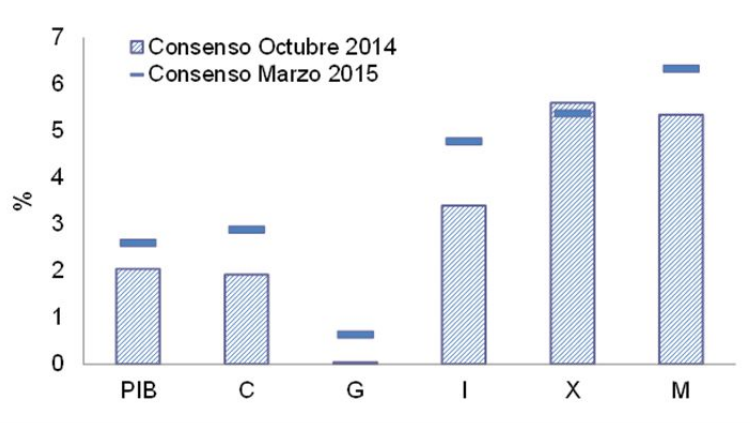
- La poca antelación con la que se han conocido los datos de cierre de 2014 y la no disponibilidad de datos de ejecución de los primeros meses de 2015.** Si bien se han publicado los datos de cierre de 2014 antes de la emisión del presente informe, la poca antelación con la que se ha dispuesto de los mismos, ha dificultado su análisis en profundidad de cara a valorar su incidencia sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015. A ello se añade que la publicación de los datos de ejecución de enero y febrero para el Estado, y enero para las CCAA y Fondos de la Seguridad Social, tiene lugar el 31 de marzo, coincidiendo con la fecha de publicación del presente informe. A este respecto cabe recordar que la Directiva de marcos presupuestarios establece en su artículo 3.2 a) que antes de que finalice el mes siguiente deberán publicarse datos presupuestarios basados en la contabilidad de caja para estos subsectores.
- El escaso nivel de detalle de la información relativa a CCLL.** La información facilitada por el MINHAP relativa a los presupuestos de las CCLL se detalla a nivel de capítulo presupuestario y sin información sobre ajustes de contabilidad nacional. Esta información es agregada para el conjunto del subsector, a excepción de los seis grandes ayuntamientos.
- No se dispone de información suficiente para analizar el cumplimiento de la regla de gasto para las CCAA ni para el conjunto de la Administración Central, limitándose el análisis al Estado.** La carencia de información necesaria, y la falta de rodaje apreciada en el cálculo de la regla de gasto por parte de las CCAA, son algunos de los factores que han impedido valorar los presupuestos de la Administración Central, en su conjunto, y de las CCAA, desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto.
- Se mantiene la incertidumbre sobre las operaciones computables en el objetivo de deuda de las CCAA.** Este factor impide el pronunciamiento sobre el cumplimiento del objetivo de deuda en este subsector.

2. Objetivo de estabilidad presupuestaria.

2.1. Principales cambios en el entorno macroeconómico

Los datos del último trimestre del año y del primero de 2015 han confirmado la recuperación económica. La mejora registrada ha tenido un efecto arrastre sobre las expectativas de crecimiento para el conjunto de 2015. Como puede observarse en la figura 1, las previsiones dadas en el mes de marzo de 2015 por el panel de expertos de FUNCAS para el crecimiento del PIB en 2015 han experimentado una notable mejoría respecto a las publicadas en octubre de 2014.

Figura 1. Escenario macroeconómico para 2015, predicciones del Consenso del panel de FUNCAS.



Fuente: FUNCAS

A ello han contribuido numerosos factores, tanto externos como internos:

(i) el abaratamiento del petróleo; (ii) unas mejores condiciones crediticias impulsadas por el saneamiento del sector financiero y las políticas expansivas del Banco Central Europeo; (iii) la depreciación del euro; (iv) el progresivo ajuste a la baja del endeudamiento del sector privado; y (v) el anuncio de nuevas medidas fiscales de carácter expansivo, con posterioridad a la elaboración del proyecto de presupuestos.

La mejora de las expectativas se refleja claramente en una demanda

interna más pujante, con un consumo privado y una inversión impulsados por una mayor renta disponible para los hogares y unos menores costes de producción y financieros para las empresas. La evolución del mercado de trabajo refuerza también la recuperación de la demanda interna. En efecto, la creación de empleo se ha acelerado en la segunda mitad de 2014 y se espera que continúe con esta tendencia en 2015, en un contexto de moderación salarial e incrementos contenidos de los costes laborales unitarios.

La contribución negativa de la demanda exterior se modera. Como cabría esperar, parte de la mejoría de rentas de hogares y empresas se filtra al exterior a través de unas importaciones más dinámicas. Esta contribución negativa al crecimiento debería verse compensada, al menos parcialmente, por unas mayores exportaciones favorecidas por un la depreciación del euro y la progresiva recuperación de la zona euro, principal mercado externo.

El entorno financiero más benigno está teniendo un efecto importante sobre la carga de intereses de las AAPP. La reducción de los principales tipos de referencia de la deuda a largo plazo (a diez años) y de los tipos medios implícitos en la cartera emitida por el Tesoro Público se ha intensificado en la segunda mitad de 2014. Una rentabilidad de la deuda pública en mínimos históricos, junto con una prima de riesgo en descenso, auguran una caída en los gastos financieros del Estado en 2015 respecto a lo originalmente previsto.

La mejoría señalada en las rentas y el consumo debería, en principio, trasladarse a un mayor crecimiento de las bases imponibles y, en última instancia, a una mayor recaudación impositiva.

No obstante, hay otros factores que podrían operar en sentido contrario, tanto en los impuestos indirectos como en los directos. Concretamente, se dispone de nueva información sobre la recaudación impositiva de los meses de octubre, noviembre y diciembre, y por tanto, se conoce el cierre de los principales impuestos. Analizando dicho cierre, se aprecian ciertas desviaciones respecto al avance de liquidación de 2014 incluido en el proyecto de PGE, que afectarían principalmente a la imposición directa, y dentro de la misma, en mayor medida al Impuesto sobre Sociedades.

En el caso de los impuestos directos, a la incertidumbre generada por las desviaciones en el cierre de 2014, se une la asociada al impacto de la reforma fiscal prevista para 2015 y 2016, que afecta principalmente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y al Impuesto sobre Sociedades (IS). Si bien las cifras de la reforma fiscal, cuantificadas en la memoria económica que acompañaba a las leyes de aprobación de la misma, podrían ser alcanzables de acuerdo con el escenario macroeconómico, cabe resaltar que las medidas que conforman dicha reforma no han sido cuantificadas a nivel individual y que, además, aún no se tiene información de la recaudación de los primeros meses de 2015 para poder evaluar la misma con mayor profundidad.

En particular, el IS ha estado muy influido en los últimos años por la compensación de las bases imponibles negativas de años anteriores, las medidas normativas y por la variabilidad de las devoluciones. Como consecuencia de ello, en 2014 se ha producido una importante desviación de la recaudación de dicho impuesto tanto respecto al presupuesto inicial como al avance de cierre previsto en el proyecto de PGE 2015. Al partir de una recaudación menor a la esperada en el año 2014, el IS tendría que crecer, en términos de caja, un 26% para alcanzar la cifra prevista en el Presupuesto 2015.

Asimismo, la previsión de ingresos por cotizaciones sociales de los presupuestos no se está materializando, pese a la mejora del entorno macroeconómico observada en los últimos trimestres. Cabe destacar la incertidumbre asociada a la capacidad recaudatoria de las medidas estructurales anunciadas (nuevo sistema de liquidación directa y de la aplicación de las retribuciones en especie en la base de cotización). Asimismo, habría que valorar el potencial coste recaudatorio de las nuevas medidas aprobadas desde entonces (prórroga de la tarifa plana y nueva exención de 500 euros en la base de cotización).

La variabilidad en las devoluciones de los impuestos indirectos, así como el escaso dinamismo de los precios de consumo, también generan incertidumbres respecto al impacto de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Por último, por el lado del gasto, la mejoría observada en la evolución cíclica del mercado de trabajo, junto con el progresivo agotamiento de las prestaciones por desempleo, reducirá el coste asociado a las mismas, compensando parcialmente la desviación esperada en las cotizaciones.

2.2. Subsector Administración Central

En el Informe de Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2015 se señalaba la existencia de posibles holguras en el presupuesto de gastos, fundamentalmente en los gastos financieros. Estos márgenes podrían producir ahorros efectivos en el gasto presupuestado y compensar las desviaciones al alza que previsiblemente experimentarían otros subsectores.

Desde la emisión del informe del pasado 15 de octubre se han aprobado una serie de medidas con incidencia económica para la Administración Central que afectan al objetivo de déficit fijado para este subsector reduciendo la dimensión de las posibles holguras.

Principales variaciones respecto a la documentación analizada en los informes de líneas fundamentales de presupuestos

Las principales variaciones normativas adoptadas a partir del informe del 15 de octubre que han afectado a los PGE y que no se contemplaron en ellos, han sido las siguientes:

- **Modificación de las condiciones financieras de las operaciones de crédito suscritas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y al Fondo de Financiación de los pagos a Proveedores (FFPP2), fijando un tipo de interés del 0% hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2016.** El Real Decreto-ley 17/2014, incluye una serie de medidas, que no estaban previstas en los PGE 2015, y que tienen, entre otras finalidades, compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones. Esta modificación de las condiciones financieras en 2015 conlleva una pérdida de ingresos para la Administración Central por importe de 2.200 millones de euros.
- **Efectos sobre la necesidad de financiación de la Administración Central por mayor aportación a los Fondos de Financiación y la concesión de un año de carencia.** La mayor financiación necesaria para atender las aportaciones patrimoniales a los Fondos para la Financiación de las CCAA y las CCLL y la concesión de un nuevo año de carencia a las Administraciones Territoriales, en virtud del Real Decreto-ley 17/2014, dará lugar a una mayor carga de intereses no prevista en los PGE 2015. No obstante, debido a los bajos tipos de interés a los que se está financiando la Administración Central, es previsible que esta mayor financiación no tenga prácticamente impacto económico.
- **Aprobación de nuevas medidas de carácter tributario en el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.** La medida de mayor impacto, en el ámbito tributario, recogida en dicho Real Decreto-ley afecta al IRPF y supone la ampliación de los supuestos de aplicación de las deducciones de IRPF por familia numerosa o con discapacidad a su cargo. De acuerdo con la memoria económica que acompaña el Real Decreto-ley, el coste recaudatorio de esta medida se cifra en 410 millones de euros, en términos anuales y calculado con arreglo al principio de devengo. Desde el punto de vista del efecto en caja, estas deducciones son calificadas como impuestos negativos, lo que conlleva que se pueden solicitar con anterioridad a la presentación de la autoliquidación del impuesto, por lo que una parte importante de esta menor recaudación afectaría al ejercicio 2015.

- **Aprobación del Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias.** Mediante dicho Real Decreto se aprueba el desarrollo regulatorio del denominado canon hidráulico creado mediante la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. En él se indica que lo dispuesto en el mismo será de aplicación desde el 1 de enero de 2013, por tanto, en el 2015 se ingresará el importe correspondiente a los años 2013 y 2014, cuantía que, de acuerdo con la memoria económica, es de unos 305 millones de euros.

Conclusiones

Del análisis de la nueva información se desprende que sigue existiendo margen para el cumplimiento de su objetivo. No obstante, las holguras que se apreciaron en el proyecto de PGE, principalmente en el capítulo de gastos financieros, se destinarán, al menos parcialmente, a compensar el impacto de las nuevas medidas aprobadas. Estas nuevas medidas fundamentalmente conllevan menores ingresos para la Administración Central, disminuyendo la posibilidad de compensar las desviaciones existentes en otros subsectores.

No obstante, la previsible mejoría del escenario macroeconómico podría tener efectos favorables sobre las bases de los impuestos, aunque existe incertidumbre asociada a las devoluciones de ingresos derivadas de las principales figuras impositivas.

Recomendaciones

La AIReF formula la siguiente recomendación dirigida a sustanciar la aplicación de la normativa de estabilidad y subsanar las limitaciones al alcance:

- **Publicación del dato de empleos no financieros en el presupuesto inicial de la Administración Central, incluyendo los desgloses necesarios para el cálculo de la regla de gasto.** El Informe Económico Financiero de los PGE debería contener información sobre la metodología utilizada para el cálculo de la regla de gasto de la Administración Central, así como del detalle sobre su cumplimiento.

Orientaciones de buenas prácticas

La AIReF formula las siguientes orientaciones de buenas prácticas:

- **Sería conveniente que el MINHAP detallase de forma individualizada el impacto económico de las medidas derivadas de la reforma fiscal que afectan al IRPF y al IS.** En 2015 y 2016 se producirán los efectos de la reforma fiscal. Teniendo en cuenta el impacto económico de esta reforma sería conveniente que se detallase de forma individualizada el impacto económico de las medidas que afectan al IRPF y al IS.
- **Sería deseable que el proyecto y presupuesto inicial incluyese una presentación en rúbricas de contabilidad nacional.** Para facilitar el seguimiento del objetivo de estabilidad, es necesario disponer del detalle de los ajustes necesarios para el tránsito entre los ingresos y gastos presupuestarios y los recursos y empleos de contabilidad nacional.
- **Sería conveniente que en la conciliación entre el saldo presupuestario y el saldo en contabilidad nacional incluida en el proyecto y el presupuesto, se aportase información detallada que permitiera analizar el saldo de déficit/superávit de los organismos, sobre todo de aquellas entidades que formando parte de la Administración Central, no incluyen sus presupuestos en los PGE.** En el inventario de entes pertenecientes al sector de AAPP se incluyen, entre otros, el Fondo de Garantía de Depósitos, el Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico y la UNED. En los PGE 2015 no se incluye información económica de estas entidades ni de cómo afectan al objetivo de estabilidad para el 2015.

2.3. Subsector Fondos de la Seguridad Social

En el Informe de Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2015 se concluyó que el objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015 de los Fondos de la Seguridad Social era alcanzable de forma ajustada, gracias a la compensación entre el superávit del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y la desviación de la Seguridad Social. La capacidad para cumplir con los exigentes objetivos de ingresos dependía del resultado de las nuevas medidas de gestión recaudatoria (CRETA) y la plena incorporación de las retribuciones en especie en la base de cotización, por lo que debían ser objeto de un seguimiento estricto. En los gastos no financieros no se observaron riesgos significativos.

Principales variaciones respecto a la documentación analizada en los informes de líneas fundamentales de presupuestos

Desde la emisión del informe de 15 de octubre se dispone de información adicional que debe tenerse en cuenta para valorar el cumplimiento del objetivo de 2015.

- **Aprobación del Programa de Activación por el Empleo.** Este programa está regulado en el Real Decreto-ley 16/2014 de 19 de diciembre, dirigido a personas desempleadas de larga duración con cargas familiares que agoten la protección por desempleo. Comprende políticas activas y una nueva ayuda económica que supondrá un gasto adicional en prestaciones por desempleo cuantificado en la memoria económica en 850 millones de euros.
- **Prórroga hasta marzo de 2015 de la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social por contratación indefinida.** Aprobada por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, esta ampliación de la tarifa plana no parece que suponga un coste económico sustancial pero es un riesgo adicional a la exigente senda de ingresos prevista para 2015.
- **Fijación de un mínimo exento de 500 euros en la base de cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social por la contratación indefinida de trabajadores en 2015.** Esta medida (Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social) es una exención fija con menor coste que la tarifa plana, pero supone un riesgo adicional en la evolución de los ingresos por cuotas en 2015.

Conclusiones

- **Con la información disponible actualmente, no parece probable que el margen generado en el SEPE derivado de la dinámica del mercado de trabajo y del agotamiento de las prestaciones por desempleo, sea suficiente para compensar el déficit del Sistema de Seguridad Social, resultando una alta probabilidad de que el déficit al cierre de 2015 se sitúe varias décimas por encima del objetivo de estabilidad fijado.**
- **La evolución de los ingresos es el principal riesgo para el cumplimiento del objetivo de estabilidad de los Fondos de la Seguridad Social en 2015.** El Sistema de Seguridad Social prevé en su presupuesto para 2015 unos ingresos por cotizaciones que asciende a 109.833 millones de euros, lo que exige un crecimiento de más del 10%

sobre el avance de cierre de 2014, sin incluir el impacto de las nuevas medidas adoptadas (prórroga de la tarifa plana y nueva exención de 500 euros en la base de cotización).

El análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en los ingresos por cuotas sociales, en especial el empleo equivalente a tiempo completo y la remuneración por asalariado, no sustenta esta evolución de los ingresos por cuotas sociales.

- **En sentido contrario, se observa un superávit en el SEPE no previsto en el presupuesto inicial.** Este superávit se debe fundamentalmente a:
 - **Un margen en la previsión del gasto en prestaciones por desempleo.** El presupuesto del SEPE para 2015 prevé unas prestaciones por desempleo por un importe similar al avance de cierre de 2014. La previsión realizada por la AIREF muestra una tendencia a la baja aun tomando en consideración el nuevo Programa de Activación del Empleo.
 - **Asimismo, a este menor gasto del SEPE se añaden unos mayores ingresos por cotizaciones de este organismo respecto a lo previsto en su presupuesto inicial.**

Recomendaciones

La AIREF formula las siguientes recomendaciones relacionadas con el objeto del informe:

- **Aplicación temprana del artículo 18.1 de la LOEPSF.** Atendiendo a los riesgos e incertidumbres puestos de manifiesto anteriormente relativos a la estimación de ingresos, se considera necesario que, tal y como establece el artículo 18.1 de la LOEPSF, se realice un seguimiento de los datos de ejecución de su presupuesto de ingresos, con la finalidad de, en caso de ser necesario, adoptar con suficiente antelación aquellas medidas que permitan garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2015.
- **Acompañar los Presupuestos del Sistema de Seguridad Social de toda la documentación exigida por la normativa presupuestaria,** en particular, de la siguiente, no incluida en el presupuesto para 2015:
 - Avance de liquidación del presupuesto del ejercicio corriente, tal y como establece la Ley General Presupuestaria.
 - Información que permita relacionar el saldo presupuestario con el saldo de contabilidad nacional.

2.4. Subsector Comunidades Autónomas

Se mantienen las conclusiones principales de los informes publicados por la AIReF en 2014 sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las CCAA para 2015. En dichos informes se concluyó que era poco probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015 del subsector CCAA debido a:

- **Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2014.**
- **Riesgos adicionales observados en el escenario previsto para 2015:**
 - **Sobrevaloración de los ingresos presupuestados para 2015** en relación a los recursos del Sistema de Financiación, a la previsión de ingresos derivados del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD) y del Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), y a la incertidumbre en la materialización de ingresos por enajenación de inversiones reales.
 - **Estancamiento y poca concreción de las medidas de consolidación del gasto previstas para 2015**, derivado, por un lado, del no mantenimiento de medidas aplicadas en ejercicios anteriores, y, por otro, de la falta de medidas adicionales y distintas de estimaciones de inejecución, retenciones de crédito o acuerdos de no disponibilidad.

Sin tener en cuenta el cierre de 2014, se consideró muy probable el cumplimiento del objetivo de déficit fijado para 2015 en el caso de las comunidades autónomas de Galicia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco, así como probable en el Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Sin embargo, se observaron riesgos de incumplimiento en las comunidades de Aragón, Illes Balears, Madrid y La Rioja, riesgos que se consideraron muy elevados en las comunidades de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

Principales variaciones respecto a la documentación analizada en los informes de líneas fundamentales de presupuestos

Respecto a 2014, los datos de cierre recientemente publicados confirman la estimación de incumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para el subsector en este ejercicio.

En cuanto al ejercicio 2015, no existen variaciones sustanciales en el contenido de los presupuestos aprobados respecto a la información que se analizó con las líneas fundamentales. Las únicas variaciones se derivan de las siguientes circunstancias:

- **Aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre,** cuyas medidas pueden suponer un ahorro sobre el gasto de intereses presupuestado de 2.337 millones de euros, de acuerdo con la valoración comunicada por las CCAA.
- **Aprobación el 26 de diciembre de 2014 de los PEF de las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-la Mancha, Cataluña, Murcia y Comunitat Valenciana; y el 30 de enero del PEF de Navarra.** Dichos planes en algunos casos han supuesto la presentación de un escenario para 2015 distinto del plasmado en los presupuestos aprobados. En Cataluña y la Comunitat Valenciana, el informe de líneas ponía de manifiesto la existencia de ingresos previstos en el proyecto de presupuestos procedentes del Estado que no estaban recogidos en los PGE 2015. En el escenario para 2015 contenido en sus PEF estos ingresos se sustituyen por otras operaciones, que plantean igualmente incertidumbres respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad para este ejercicio.

Conclusiones

- **Se mantienen para el conjunto del subsector las conclusiones para 2015 del informe de líneas fundamentales. La desviación en el cierre del ejercicio anterior y la sobrevaloración observada en los ingresos previstos para 2015, unido al estancamiento de las medidas de contención del gasto, apuntan a un alto riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el -0,7% para este subsector, a pesar de las medidas de ahorro de intereses del Real Decreto-ley 17/2014.** A pesar de los ahorros que pudieran derivarse de las medidas aprobadas por el Real Decreto-ley 17/2014, no se aprecian para el ejercicio márgenes suficientes que permitan realizar el esfuerzo fiscal necesario para alcanzar el objetivo de estabilidad fijado para este ejercicio en el -0,7% del PIB.

Teniendo en cuenta, tanto el cierre de 2014 como el escenario presupuestario de 2015, se aprecia un riesgo elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2015 en Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana.

- En el caso de Aragón, Illes Balears, Cantabria y Castilla-La Mancha, el riesgo se deriva fundamentalmente del cierre de 2014.

- Respecto a Cataluña y la Comunitat Valenciana, adicionalmente al esfuerzo derivado del cierre de 2014, se une el hecho de que las incertidumbres que en su momento se manifestaron sobre el escenario de ingresos del proyecto de presupuestos, se siguen apreciando en el escenario para 2015 contenido en el PEF, si bien sobre partidas de distinta naturaleza.
- En el caso de Andalucía, la operación de sale & lease-back que condicionó el riesgo apreciado en el informe de líneas respecto al cumplimiento de 2014, finalmente fue calificada como ingreso no financiero de ese ejercicio. El carácter no recurrente de esta operación, que representa un 0,2% del PIB Regional, unido a la sobrevaloración de los ingresos en el presupuesto de 2015, mantienen las incertidumbres respecto a la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2015 para la comunidad.
- **Algunas medidas del Real Decreto-ley 17/2014 y la demora en la aplicación de medidas correctivas reducen, en la práctica, el potencial de la LOEPSF en cuanto al control del déficit público.** Por un lado, el nuevo Fondo de Financiación a CCAA creado por el Real Decreto-ley 17/2014, tanto en la modalidad de Facilidad Financiera como de Fondo de Liquidez Autonómico, prevé la financiación de las desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar. Con este Real Decreto-Ley, una norma con rango legal contempla, con carácter permanente, la financiación por parte del Estado de las desviaciones de déficit de ejercicios pasados a un bajo tipo de interés (a corto plazo el tipo de interés es cero). A esto hay que añadir, la tardanza en la activación de las medidas correctivas previstas en el LOEPSF, tanto en lo que se refiere a la aprobación de los PEF como a la falta de activación de los mecanismos preventivos cuando se detectan riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad.

Recomendaciones

La AIReF formula las siguientes recomendaciones:

1. **Dirigidas a sustanciar la aplicación de la normativa de estabilidad y subsanar las limitaciones al alcance:**
 - **Inclusión en los presupuestos de las CCAA de información suficiente y adecuada que permita verificar los objetivos de sostenibilidad financiera (artículo 6 de la LOEPSF) y calcular el gasto computable (en los términos establecidos en el artículo 12 de la LOEPSF) con un grado de detalle suficiente para verificar cómo se ha efectuado dicho cálculo.**

- **Establecimiento por el MINHAP de un sistema de objetivos de deuda transparente y verificable**, acotando lo máximo posible los márgenes de discrecionalidad.

2. Relacionadas con el objeto del informe:

- **Se recomienda al MINHAP la actuación temprana, en el ámbito de la LOEPSF, en relación a las comunidades autónomas en las que se aprecia un riesgo elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015**, a fin de que se detecten y corrijan a tiempo las desviaciones observadas en el escenario para 2015. Para ello resulta imprescindible, la publicación, sin dilaciones, por parte del MINHAP del *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014*, a efectos de activar el procedimiento establecido en la LOEPSF para las CCAA incumplidoras.
- **Se recomienda al MINHAP que siga avanzando en la gradualidad de las medidas contempladas en la LOEPSF, valorando la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 de la LOEPSF.** En el caso de aquellas comunidades autónomas con un elevado nivel de endeudamiento, que de manera recurrente incumplen el objetivo de estabilidad, y con ello el PEF presentado como consecuencia de este incumplimiento, debe avanzarse en la gradualidad de las medidas contempladas en la LOEPSF, valorando la aplicación de las medidas coercitivas previstas en su artículo 25, especialmente en el caso de aquellas comunidades en las que el presupuesto para 2015 evidencia un claro riesgo de que se produzca un nuevo incumplimiento.

2.5. Subsector Corporaciones Locales

La información recibida para la elaboración del Informe sobre Líneas Fundamentales de los Presupuestos 2015 de las CCLL limitó el alcance del análisis del objetivo de estabilidad al conjunto del subsector.

El Informe concluyó que la previsión de liquidación comunicada para 2014, que sustenta los datos sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las CCLL, permitía el cumplimiento por éstas del objetivo de estabilidad en ambos ejercicios. No obstante, el margen de cumplimiento podía verse afectado por la existencia de las siguientes circunstancias:

- **La no realización en todo o en parte y/o la dilación del impacto económico esperado por la reforma local.** El impacto favorable esperado de la citada reforma, tanto en cuantía económica como en

calendario para su implementación, podía verse afectado por la aprobación por algunas CCAA de normas interpretativas sobre la aplicación de la ley que regula la reforma local, así como por el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local relativo a la citada ley.

- **La tendencia alcista que suelen mostrar los gastos de inversión en los años preelectorales, el agotamiento de las medidas de presión fiscal y la posible flexibilización del techo de gasto solicitada por las CCLL.**

Principales variaciones respecto a la documentación analizada en los informes de líneas fundamentales de presupuestos

En el caso de este subsector, a diferencia del resto en los que se cuenta con los presupuestos aprobados, la única información de que dispone la AIR^eF es la proporcionada por el MINHAP.

Por ello, las variaciones a analizar en este informe dependen, principalmente, de las diferencias en la información disponible:

- Últimos datos trimestrales publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) correspondientes al cuarto trimestre de 2014, así como un avance de la ejecución presupuestaria acumulada a fin de dicho año, que ha remitido el MINHAP.
- Aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL y otras de carácter económico, cuya aplicación puede suponer un ahorro de 701 millones de euros del gasto de intereses presupuestado, según consta en la nota de prensa publicada por el MINHAP sobre el citado Real Decreto-ley.
- Información agregada del subsector de los presupuestos aprobados por las CCLL para 2015, con desglose por capítulos presupuestarios.
- Información individualizada de los presupuestos aprobados por los 6 ayuntamientos de más de 500.000 habitantes que son capitales de provincia o de comunidad autónoma (Barcelona Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza), desglosada por capítulos presupuestarios.
- Liquidación provisional correspondiente al año 2013 del sistema de participación de las CCLL en los tributos del Estado, que se ha incorporado a los presupuestos generales del Estado para 2015.
- Memoria económica actualizada de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la que se explicita la

metodología de cálculo del impacto económico esperado de la reforma local.

- Endeudamiento publicado por el Banco de España.

No se dispone de información sobre:

- Situación de la litigiosidad sobre la reforma local en relación al impacto de las normas aprobadas por las CCAA y recursos interpuestos.
- Ajustes de contabilidad nacional que permitan relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación del subsector.

Conclusiones

- **Se aprecian mayores holguras en el subsector CCLL. Es altamente probable que el subsector cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015 con un amplio superávit.** Los datos recibidos confirman la conclusión recogida en el informe emitido en octubre de amplio cumplimiento en 2015 del objetivo de estabilidad presupuestaria. El margen sobre el cumplimiento dependerá del peso de los ajustes de contabilidad nacional, cuya cuantía se desconoce.

Según la información remitida por el MINHAP el saldo presupuestario no financiero de los presupuestos aprobados para 2015 se mantiene en torno a 4.000 millones, cifra muy similar a la correspondiente a los de 2014. Esto evidencia la alta probabilidad de que el año 2015 se liquide con un superávit al menos similar al de 2014, en la hipótesis de constancia del resto de los factores

- **Es importante verificar el cumplimiento de las dos reglas fiscales, objetivo de estabilidad y regla de gasto, tanto en presupuesto inicial como en ejecución, puesto que, dependiendo de la situación individual de cada corporación local, es más restrictiva una u otra regla y ambas garantizan la estabilidad a largo plazo del subsector.** La aplicación de la regla del gasto implica la existencia de mayores holguras en la ejecución presupuestaria que las que resultan de los presupuestos aprobados para 2015. La información presupuestaria publicada por el MINHAP permite estimar que el gasto computable a los efectos de la aplicación de la regla del gasto se suele situar en torno al 80% de los créditos inicialmente aprobados.

El presupuesto aprobado del 2015 de las EELL recoge un incremento de los gastos no financieros sobre los ejecutados en 2014 de un 6,5% mientras que los ingresos prácticamente se mantienen constantes. No obstante, la aplicación de la regla del gasto al conjunto del subsector al cierre del ejercicio supone la imposibilidad de gastar el importe total presupuestado,

una vez ajustado a criterios de contabilidad nacional. Según lo establecido en la LOEPSF y, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, todas las AAPP, como máximo, pueden incrementar su gasto computable en 2015, a efectos de la regla de gasto, en un 1,3% sobre el del año 2014.

El informe del MINHAP de 24 de octubre de 2014 sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de la regla del gasto del ejercicio 2013, determinó que en el caso del subsector CCLL el gasto computable a efectos de la regla de gasto ascendía a 47.121 millones de euros. Aplicando a este importe las tasas de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española de 2014 y 2015, resultaría que, como máximo, el gasto computable en 2015 podría ascender a 48.450 millones de euros, con la hipótesis de que el conjunto del resto de los componentes que intervienen en el cálculo evolucionen conforme a las mismas tasas. Dado el nivel de gasto presupuestado por las CCLL en 2015 (62.800 millones de euros), no parece probable, por aplicación de la regla de gasto, su ejecución íntegra, salvo que los ajustes de contabilidad nacional y los necesarios para llegar al gasto computable a efectos de dicha regla, pudieran compensar la diferencia entre el importe presupuestado y el límite citado.

- **El escenario presupuestario de gastos para 2015 no evidencia, al menos en parte, el impacto económico previsto de la reforma local dado que los capítulos presupuestarios 1 y 2, en los que tiene mayor impacto, registran incrementos entre el avance 2014 y los presupuestos para 2015 del 6% y 12%, respectivamente.**

Si la información de presupuestos iniciales recogiera las medidas de ahorro previstas por la reforma local efectuada por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuantificadas en el *Plan Presupuestario de 2015* en 3.524 millones de euros, resultaría que su efecto se ve diluido como consecuencia del incremento previsto en otros conceptos de gasto.

Recomendaciones

La AIReF formula la siguiente recomendación dirigida a sustanciar la aplicación de la normativa de estabilidad y a subsanar las limitaciones al alcance planteadas:

- **Añadir a la información presupuestaria la correspondiente a los ajustes de contabilidad nacional**, que permiten relacionar las cifras presupuestarias con la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación.

Orientaciones de buenas prácticas

La AIReF propone las siguientes orientaciones de buenas prácticas:

- **Publicación de la información individualizada de ejecución presupuestaria y de cumplimiento de las tres reglas fiscales de los seis grandes municipios**, en consonancia con la información de deuda según el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) que publica el Banco de España.

3. Objetivo de deuda y regla de gasto

Se mantienen las conclusiones manifestadas en el Informe de proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP, en relación al cumplimiento del objetivo de estabilidad y la regla de gasto.

ANEXO:

**Variación en la valoración de la
AIReF del cumplimiento de 2015
entre el informe de proyectos y
líneas y el de presupuestos iniciales**

VARIACION EN LA VALORACION DE LA AIREF DEL CUMPLIMIENTO DE 2015	
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
La AIREF se reafirma en su valoración que el objetivo de déficit público para 2015 es muy exigente.	
VALORACION AIREF OCTUBRE 2014	VALORACION AIREF MARZO 2015
<p>Cumplimiento del objetivo de déficit del 5,5% del PIB del 2014, como punto de partida para el cumplimiento presupuestario de 2015.</p>	<p>El déficit público del conjunto de las AA. PP se ha situado en el 5,7%, si bien dos décimas son debidas a un factor sobrevenido y no recurrente (la devolución del céntimo sanitario). Puede considerarse que este resultado constituye un punto de partida razonable para abordar el objetivo de estabilidad de 2015. El cumplimiento de los objetivos de los últimos años aporta credibilidad al esfuerzo de consolidación fiscal.</p>
<p>Confirmación del escenario macroeconómico de recuperación cíclica de la economía, sin que se materializasen sus principales riesgos a la baja.</p>	<p>El escenario macroeconómico esta evolucionado sensiblemente mejor de lo previsto. No se están materializando los riesgos a la baja y, en cambio, han aparecido factores adicionales que impulsan el crecimiento. El entorno nacional e internacional es de mayor confianza. Todo ello esta posibilitando niveles de demanda interna más altos y un buen comportamiento del sector exterior y del mercado de trabajo, lo que debe facilitar el cumplimiento del exigente escenario de ingresos de los presupuestos.</p>
<p>Cumplimiento de las expectativas de mayores ingresos de la Seguridad social derivadas del nuevo sistema de liquidación directa y de la plena aplicación de las retribuciones en especie en la base de cotización y el mantenimiento de la actual tendencia decreciente del gasto en prestaciones por desempleo</p>	<p>Estas expectativas no se están materializando. Con toda probabilidad los ingresos de la Seguridad Social quedarán muy por debajo de lo previsto en su presupuesto. Dentro de los Fondos de la Seguridad Social esto se compensará parcialmente por la continuación a buen ritmo de la reducción de los gastos en prestaciones de desempleo, que acabarán por debajo de lo presupuestado. En cualquier caso, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social terminará en 2015 con alta probabilidad varias décimas por encima del exigente objetivo del 0,6% del PIB y más cerca del cierre de 2014.</p>
<p>Que las holguras en el presupuesto de gastos del Estado, fundamentalmente en los gastos financieros, y en el subsector de las CC.LL., compensaran la desviación negativa que probablemente experimentaría el subsector de CC.AA. con respecto al objetivo de estabilidad en 2015.</p>	<p>La bajada de los tipos de interés se ha intensificado en los últimos seis meses con lo que los gastos financieros en 2015 serán aún todavía más bajos de lo presupuestado; una parte de esta holgura se va trasladar a las CC.AA. y a las CC.LL. Ello, no obstante, solo permitirá a este subsector enjugar dos décimas del punto del PIB de reducción de déficit para el 2015 tras haber cerrado el 2014 en un déficit del 1,7% del PIB. Del análisis de los presupuestos de este subsector no se deducen medidas para avanzar en la reducción del déficit y la mejora en el escenario macro solo se reflejará en sus ingresos de forma sustantiva a partir de 2016. Por tanto, el subsector CC.AA terminará en 2015, con toda probabilidad, con una desviación de déficit similar a la del 2014. Va a estar muy ajustado que esta desviación se compense por el superávit de las CC.LL. Esto se infiere de lo contenido en sus presupuestos y de la aplicación de la regla de gasto de 2015. El Estado, por su parte, tampoco dispone ya de prácticamente holguras en sus presupuestos como consecuencia de las nuevas medidas económicas aprobadas con posterioridad a la aprobación de los presupuestos.</p>

ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<p>Las holguras que se apreciaron en el Proyecto de PGE en el capítulo de gastos financieros del Estado se destinarán, al menos parcialmente, a compensar el impacto de las nuevas medidas aprobadas, disminuyendo la posibilidad de compensar las desviaciones existentes en otros subsectores. No obstante, en relación con los ingresos, la previsible mejora del escenario macroeconómico podrá tener efectos favorables sobre las bases de los impuestos, aunque existe incertidumbre asociada a las devoluciones de ingresos derivadas de las principales figuras impositivas.</p>	
VALORACION AIReF OCTUBRE 2014	VALORACION AIReF MARZO 2015
<p>El objetivo del 2,9% de la Administración Central se considera alcanzable existiendo holguras en el presupuesto de gastos, fundamentalmente en los gastos financieros.</p>	<p>La aprobación, con posterioridad a la aprobación de los Presupuestos, de nuevas medidas normativas con impacto económico conlleva que las holguras que se apreciaron en el Proyecto de PGE en el capítulo de gastos financieros se destinarán, al menos parcialmente, a compensar el impacto de las nuevas medidas. Estas nuevas medidas fundamentalmente conllevan menores ingresos para la Administración Central, disminuyendo la posibilidad de compensar las desviaciones existentes en otros subsectores.</p>
<p>Los objetivos tributarios parecen alcanzables siempre que las previsiones del cuadro macroeconómico que acompañan al Proyecto de PGE 2015 se realicen. No obstante existen incertidumbres respecto a las devoluciones de ingresos de las principales figuras tributarias.</p>	<p>El escenario macroeconómico está evolucionado sensiblemente mejor de lo previsto. No se están materializando los riesgos a la baja y, en cambio, han aparecido factores adicionales que impulsan el crecimiento. El entorno nacional e internacional es de mayor confianza. Todo ello está posibilitando niveles de demanda interna más altos y un buen comportamiento del sector exterior y del mercado de trabajo, lo que debe facilitar el cumplimiento del exigente escenario de ingresos de los presupuestos. No obstante, se mantiene la incertidumbre sobre las devoluciones de las principales figuras tributarias (Impuesto de sociedades y IVA).</p>
FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
<p>El déficit de los Fondos de la Seguridad Social terminará en 2015 con alta probabilidad varias decenas por encima del exigente objetivo del 0,6% del PIB y más cerca del déficit de 2014.</p>	
VALORACION AIReF OCTUBRE 2014	VALORACION AIReF MARZO 2015
<p>El análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en los ingresos por cuotas, en especial el empleo a tiempo completo y la remuneración por asalariado, no sustenta una evolución de los ingresos como la recogida en los PGE.</p>	<p>A pesar de la mejora de las previsiones macroeconómicas (respecto a las publicadas en octubre de 2014 por el panel de expertos de FUNCAS) las variables con influencia en los ingresos por cuotas siguen sin sustentar una evolución de los ingresos como la recogida en los PGE.</p>
<p>Sin embargo, hay elementos adicionales de carácter estructural con posibilidad de incidir de forma significativa en los ingresos por cuotas de 2015:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La puesta en marcha del nuevo Sistema de liquidación directa (CRETA), actualmente en etapa de prueba pero que estará plenamente operativo en el mes de mayo según fuentes de la Seguridad Social. 2) La plena incorporación de las retribuciones en especie en la base de cotización durante el ejercicio 2015. 	<p>No hay certeza sobre el impacto de las medidas de carácter estructural adoptadas en materia de ingresos por cuotas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El nuevo sistema de liquidación directa aún en proceso de desarrollo e implementación no parece que pueda aportar un incremento sustancial de la recaudación. 2) El efecto observado en 2014 de la incorporación de las retribuciones en especie de las bases de cotización no permite esperar un fuerte impacto recaudatorio para 2015.
<p>Respecto a la previsión de gastos no financieros no se observan riesgos significativos.</p>	<p>Siguen sin apreciarse riesgos significativos en la previsión de gastos no financieros</p>
<p>La dotación de 2015 para prestaciones por desempleo parece excesivamente prudente a legislación constante con las previsiones de empleo del cuadro macroeconómico y el posible agotamiento de prestaciones contributivas, de manera que podría existir cierta holgura en el Presupuesto del SEPE que le permita alcanzar un superávit significativo en el próximo año, siempre que se mantenga la transferencia inicial del Estado.</p>	<p>La previsión del gasto en prestaciones por desempleo, aun teniendo en cuenta la nueva ayuda del programa de activación en el empleo y su financiación con cargo al remanente del SEPE, presenta cierta holgura que junto a una recaudación de cuotas algo mayor a la presupuestada le permitirá alcanzar un superávit.</p> <p>Este superávit, no parece suficiente para compensar la desviación de ingresos del Sistema de Seguridad Social.</p>

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
<p>La AIREF se reafirma en su valoración y considera que existe alto riesgo de incumplimiento del objetivo de déficit público para las CC.AA. en 2015. A pesar de los ahorros que pudieran derivarse de las medidas del RD-Ley 17/2014, no se aprecian márgenes suficientes que permitan realizar el esfuerzo fiscal necesario para alcanzar el objetivo fijado.</p>	
VALORACION AIREF OCTUBRE 2014	VALORACION AIREF MARZO 2015
<p>Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2014, que podría situarse en niveles similares a los de 2013. Se aprecia un elevado riesgo de incumplimiento en ocho comunidades y un cierre muy ajustado en otras seis.</p>	<p>Se confirma el incumplimiento del subsector con los datos de avance, que arrojan un déficit del 1,66% del PIB. Sólo cuatro CCAA cumplen el objetivo: Canarias, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.</p>
<p>Poca probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2015 para el subsector CC.AA., del -0,7% PIB, por:</p> <p>Previsión cierre 2014</p> <p>Sobrevaloración de ingresos en 2015</p> <p>Estancamiento y poca concreción en 2015 de las medidas de consolidación del gasto distintas de inejecución, retenciones de crédito y acuerdos de no disponibilidad</p>	<p>Existe alto riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad del subsector, debido a:</p> <p>Los datos de cierre de 2014</p> <p>El mantenimiento de la sobrevaloración de los ingresos para 2015. En las CC.AA con PEF aprobado, se han sustituido los ingresos en los que se detectaba la mayor sobrepresupuestación por ingresos de otra</p> <p>Estancamiento y poca concreción de las medidas de gasto en 2015, habiendo aumentado con los escenarios de los PEF la estimación de inejecución del gasto.</p>
CORPORACIONES LOCALES	
<p>Es altamente probable que el subsector de CCLL cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015 con un margen superior al que se deduce de los presupuestos aprobados.</p>	
<p>La probabilidad de cumplimiento de las previsiones de ingresos y gastos incluidas en las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL para 2015 está condicionada por la realización, al menos en parte, de los ahorros esperados de la reforma local (3.523,5 millones de euros).</p>	<p>En los presupuestos aprobados por las CC.LL para el año 2015, no se evidencia el impacto económico de la reforma local. Si la información de presupuestos iniciales recoge las medidas de ahorro previstas por la reforma local, su efecto se ve diluido por el incremento de otros gastos.</p>
<p>El año 2015 puede liquidarse cumpliendo el objetivo establecido, pero reduciendo su contribución al cumplimiento del objetivo conjunto.</p>	<p>Dados los resultados obtenidos en el cierre de años anteriores, es altamente probable que el subsector obtenga en la ejecución del presupuesto del 2015 un superávit mayor al que se deduce de los presupuestos iniciales aprobados. La aplicación de la regla del gasto al conjunto del subsector hace que el superávit alcanzado sea superior al que deriva de los presupuestos iniciales, los cuales se elaboran más cercanos al objetivo fijado de equilibrio. La regla de gasto supone una mayor restricción en el gasto que la que se deriva de la aplicación del objetivo de estabilidad, por tanto, es importante el cumplimiento de ambas reglas fiscales y su verificación, tanto en presupuesto inicial como en ejecución, puesto que, dependiendo de la situación individual de cada corporación local, es más restrictiva una u otra regla y ambas garantizan la estabilidad a largo plazo del subsector.</p>