

Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas

Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y Líneas fundamentales de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales 2015

Resumen ejecutivo

La AIReF ha analizado el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Corporaciones Locales (CC.LL) desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y de la regla de gasto fijados para 2015.

Las principales conclusiones de este análisis son:

1. El objetivo de estabilidad de 2015 fijado en un déficit del 4,2% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas es muy exigente. Su cumplimiento requiere una ejecución estricta de los presupuestos que permitan materializar los márgenes de ahorro que parecen existir en algunos subsectores para compensar las insuficiencias que se aprecian en otros. En concreto, la consecución del objetivo requiere la contribución de una serie de factores:

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 91 524 02 86

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.

- que se culmine la ejecución presupuestaria de 2014 de tal forma que el objetivo de estabilidad de este año, fijado en el déficit del 5,5% del PIB, se logre y constituya un buen punto de partida para el cumplimiento presupuestario de 2015,
 - que el escenario macroeconómico de recuperación cíclica de la economía se confirme y no se materialicen sus principales riesgos a la baja. De ser así, el escenario de ingresos, aunque ambicioso, es alcanzable.
 - que en la Seguridad Social, el nuevo sistema de liquidación directa y la plena aplicación de las retribuciones en especie en la base de cotización cumplan las expectativas recogidas en su presupuesto y que el gasto en prestaciones por desempleo mantenga su actual tendencia decreciente.
 - que las holguras que parecen existir en el presupuesto de gastos del Estado, fundamentalmente en los gastos financieros, produzcan ahorros efectivos en el gasto presupuestado y que nuevas medidas de control del crecimiento del gasto limiten las desviaciones al alza que probablemente experimente el subsector de CC.AA. con respecto al objetivo de estabilidad en 2015.
2. De acuerdo con la información disponible en este momento, es altamente probable que el cierre estimado para 2014 desborde ampliamente el objetivo de estabilidad fijado para las CC.AA. y alcancen un déficit similar al registrado en 2013. Esta desviación negativa debería compensarse con el resultado de los subsectores Estado y CC.LL. que parecen tener cierto margen. El objetivo presupuestario para 2014 de los Fondos de la Seguridad Social parece alcanzable de forma ajustada, como resultado de una compensación entre el significativo superávit que va a experimentar el Servicio

Público de Empleo Estatal (SEPE) con la desviación de la Seguridad Social.

3. El principal riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad para el año 2015 reside en el subsector de CC.AA. cuyo déficit ha de situarse en el 0,7% del PIB desde el 1% fijado para 2014. Sin embargo, como se ha mencionado en el apartado anterior, el probable desbordamiento del objetivo de estabilidad en este año va a hacer todavía más exigente el esfuerzo de consolidación presupuestaria previsto para 2015. Además, a diferencia de otros subsectores, las CC.AA. se beneficiarán solo parcialmente en 2015 de los efectos de la recuperación cíclica de la economía al ser la mayor parte de sus gastos insensibles al ciclo económico y sus ingresos verse afectados por éste con retraso dada la configuración del sistema de financiación autonómica. Finalmente, las medidas de consolidación del gasto previstas para 2015 en este subsector tienen a día de hoy un grado de concreción insuficiente.

4. La AIReF hace diversas recomendaciones:

- Aplicar los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF) para la detección temprana de posibles desviaciones y su corrección.
- Integrar el proceso presupuestario en un horizonte temporal a medio plazo.
- Mejorar en transparencia con la finalidad de poder ampliar el alcance del análisis y examinar el presupuesto anual en el marco del Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario.
- Coordinar los calendarios de presentación de los proyectos de presupuestos de las distintas Administraciones Públicas.

- Iniciar los trabajos para la revisión de la senda de reducción de deuda de tal forma que ésta sea una referencia creíble y exigente que permita a las Administraciones Públicas garantizar la sostenibilidad financiera.
- Hacer pública la relación de entidades incluidas en el sector Administraciones Públicas, y cada uno de los subsectores, de acuerdo con el vigente Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010).

Introducción

La AIReF, de acuerdo con lo dispuesto en la LOEPSF y en su Ley de creación (Ley Orgánica 6/2013), tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de las líneas fundamentales de los Presupuestos de las CC.AA y las CC.LL. El presente informe viene a dar cumplimiento a este mandato y divide el análisis y sus conclusiones de acuerdo con la clasificación por subsectores de las Administraciones Públicas utilizada en el ámbito de la contabilidad nacional: Administración Central, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

El análisis de detalle se realiza para cada uno de los subsectores por separado, pues la información disponible y las limitaciones impuestas por la existencia de estructuras y ámbitos presupuestarios distintos impide su realización agregada para el conjunto de las Administraciones Públicas. No obstante, se incluye una valoración global del sector Administraciones Públicas, así como recomendaciones de alcance general, además de las recomendaciones específicas para cada uno de los subsectores.

El informe realiza, para cada uno de los subsectores, un análisis de las previsiones de ingresos y gastos, partiendo de la previsión de liquidación de 2014, las estimaciones de 2015, previsión de medidas y ajustes de contabilidad nacional de para ambos ejercicios, identificando aquellos epígrafes para los que existe riesgo de desviación en su ejecución, y por tanto incertidumbre respecto a la probabilidad de cumplimiento de los objetivos fijados para el año próximo.

La información de CC.AA. y CC.LL., que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) ha puesto a disposición de la AIReF, limita el alcance del informe al análisis agregado, a nivel de cada subsector, de la adecuación de las líneas fundamentales de sus presupuestos al objetivo de estabilidad. La documentación disponible tiene distinto contenido y calidad. Así, en lo que respecta a la Administración Central y Seguridad Social se dispone del Proyecto de PGE presentado en las Cortes

Generales, así como información complementaria de distinta naturaleza, mientras que en el caso de las CC.AA. y CC.LL. la información se refiere a las líneas fundamentales de los Presupuestos cuyo contenido, en este momento, no es completo¹. Como dispone la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, esta información es la más actualizada (art. 4.1), pero no incluye las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostienen las previsiones (art. 4.5).

Este informe se completará con otro posterior en el que se ampliará el alcance para las CC.AA. y CC.LL. incluyendo un análisis presupuestario individualizado por CC.AA así como una evaluación de las previsiones macroeconómicas incorporadas a sus proyectos de presupuestos.

¹ Resolución 5/2014:

http://www.airef.es/system/assets/archives/000/000/061/original/RESOLUCI%C3%93N_5-2014.pdf?1412256099

Administraciones Públicas

El objetivo de estabilidad en 2015 fijado para el conjunto de las Administraciones Públicas es de un déficit del 4,2% del PIB. En este momento del ciclo presupuestario, los dos pilares básicos para evaluar la posibilidad de que este objetivo se cumpla son: la previsión de cierre de 2014 y el análisis de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos presentados por las Administraciones Públicas.

Es probable que el objetivo de estabilidad en 2014 fijado en un déficit del 5,5% se cumpla a nivel del sector de las AA.PP., según la información disponible hasta la fecha. No obstante, este cumplimiento global está condicionado a que la probable desviación negativa de las CC.AA sea compensada en la cuantía necesaria por desviaciones de signo contrario en otros subsectores. En este momento, parece haber holgura en alguno de los otros subsectores, pero la incertidumbre radica en si la cuantía de estos resultará finalmente suficiente.

El objetivo de estabilidad de 2015 fijado en un déficit del 4,2% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas es un objetivo muy exigente y del análisis de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos cabe concluir que su cumplimiento dependerá de la capacidad de reacción de cada administración para ir ajustando los ingresos y gastos cuando se materialicen algunos de los riesgos, no sólo dentro de cada subsector, sino desde una perspectiva más amplia de cumplimiento del sector Administraciones Públicas.

Las CC.AA. probablemente se desvíen del objetivo de estabilidad fijado para 2014 y alcancen, de acuerdo con la información disponible en este momento, un déficit similar al registrado en 2013. Por este motivo, en el apartado del informe dedicado a este subsector se hace un análisis pormenorizado de la situación en 2014 que no se reproduce con igual extensión en el resto de los subsectores en los que, hasta el momento, no se aprecian grandes dificultades en el cumplimiento de los objetivos para ese año.

Desde la perspectiva de su adecuación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto, el análisis de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos presentados por las Administraciones Públicas es un análisis de “debilidades” y “fortalezas” que habrá que seguir y vigilar en su ejecución. El presupuesto incluye los ingresos previstos y los gastos que, como máximo, se podrán realizar en el ejercicio. Desde esta perspectiva, el informe sobre la adecuación de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos a los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto únicamente puede identificar “debilidades” y “fortalezas” que se confirmarán o no a lo largo de la ejecución. En este contexto, se puede entender como un ejercicio de focalizar la atención sobre determinados ingresos y gastos que deberían seguirse especialmente.

Este informe anticipa en el tiempo el seguimiento previsto en el artículo 18 de la LOEPySF dotando de mayor eficacia las medidas preventivas contempladas.²

Desde la perspectiva del objetivo de deuda, de acuerdo con la información proporcionada por el MINHAP, se prevé que la ratio de deuda de las Administraciones Públicas sobre el PIB acabe 2014 en el 97,6% y que se sitúe en torno al 100,3% a finales de 2015. Dado que los objetivos para 2014 y 2015 se fijaron en el 99,5 % y el 101,7% del PIB, respectivamente, **se prevé cumplir en ambos ejercicios con una desviación positiva de 1,9 y de 1,4 puntos porcentuales, respectivamente.**

A la vista de los niveles de deuda pública previstos, que alcanzarán el 100% del PIB en 2015, **no parece factible que para 2020 se vaya a poder reducir ese nivel de deuda hasta el 60% y que se cumplan los límites de deuda señalados para los diferentes subsectores en el artículo 13 de la LOEPySF, tal y como exige la disposición transitoria 1ª de dicha ley.**

² Art.18.1 de la LOEPySF: *Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.*

Por tanto, en línea con la ***Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda*** emitida por la AIReF el pasado 30 de julio, se 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.

No ha sido posible analizar la adecuación de los documentos presupuestarios a la Regla de gasto, excepto para el Estado y con las limitaciones señaladas en el informe.

Recomendaciones

En base a lo anterior se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Para facilitar un mejor seguimiento de los objetivos de estabilidad sería conveniente que los proyectos de presupuestos incluyeran una presentación de los mismos en rúbricas de contabilidad nacional, detallando los ajustes necesarios para el tránsito entre los ingresos y gastos presupuestarios y los recursos y empleos de contabilidad nacional.
2. Es necesario enmarcar el presupuesto anual en un horizonte temporal a medio plazo en los términos previstos en el artículo 29 de la LOEPySF en el que se indica que *“se elaborará un plan presupuestario a medio plazo que se incluirá en el Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto”*. En esta línea, el Plan presupuestario de 2014 dice que *“el punto de partida del proceso de elaboración de los proyectos de presupuestos de las distintas*

AA.PP. españolas se encuentra en la actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2013-2016, que contiene la estrategia fiscal a medio plazo”.

De acuerdo con lo anterior, sería necesario disponer de la información de la actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 desglosada por subsectores, de manera que se pudieran enmarcar en él los documentos presupuestarios objeto de análisis.

3. Por otra parte, en un ejercicio de transparencia, sería conveniente que todos los subsectores de las Administraciones Públicas presentasen sus proyectos de Presupuestos con un avance de liquidación del ejercicio anterior tanto en términos presupuestarios como del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales con información suficiente para conciliar ambos saldos.

4. Sería conveniente que se coordinasen los calendarios de tramitación presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas de tal forma que se permitiese elaborar los informes previstos en la LOEPySF en los plazos establecidos con información suficiente para ello.

5. Sería conveniente que se revisase el calendario de emisión de informes de la AIReF de manera que el Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de presupuestos pudiera extender el análisis al Proyecto de Plan Presupuestario³

³ El Reglamento 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, establece la obligación de los Estados miembros de presentar anualmente a la Comisión y al Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un proyecto de plan presupuestario para el año siguiente. En este plan presupuestario se integran el proyecto de PGE y las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.AA. y CC.LL.

6. Asimismo, tal y como se señaló en la opinión sobre el ciclo presupuestario emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014, resulta imprescindible la armonización de las estructuras presupuestarias por parte de las distintas Administraciones Públicas lo que permitiría hacer un análisis presupuestario del sector.

Limitaciones al alcance

El alcance del presente informe se ha visto limitado por la imposibilidad de analizar determinados aspectos relacionados con el objetivo de estabilidad y la regla de gasto al no disponer de información suficiente.

No obstante lo anterior, este informe constituye el primer análisis efectuado por la AIReF del cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto, por lo que se entiende que las distintas Administraciones podrán realizar las actuaciones tendentes a mejorar y completar la información necesaria para la correcta emisión del informe.

I. Proyectos de Presupuestos Generales del Estado

I.1. Objetivo de estabilidad

I.1.1.Subsector Administración Central

La Administración Central tiene previsto en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (PGE) un déficit que representa el 2,9% del PIB, acorde con el objetivo de estabilidad aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014.

La previsión de ingresos y gastos incorporada en el **Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015 (PGE 2015)** es la que se recoge en el siguiente cuadro:

Capacidad/Necesidad de financiación Administración Central

Millones de euros

Conceptos	2015
1. Ingresos no financieros	133.711,7
2. Gastos no financieros	161.992,3
3. Superávit (+) o déficit (-) no financiero del Presupuesto (1-2)	-28.280,6
En porcentaje del PIB	-2,9
4. Ajustes	-3.409,6
5. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación del Estado	-31.690,2
6. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de los Organismos de la Administración Central	435,2
7. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de las Administración Central (5+6)	-31.255,0
En porcentaje del PIB	-2,9

Fuente: Informe económico financiero PGE 2015

En el **Anexo I. Informe de los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado 2015**, que acompaña al presente informe, se incluye información de detalle del proceso realizado por la AIReF para evaluar los datos incluidos en el cuadro anterior.

El Proyecto de PGE 2015 determina que la progresiva mejora que incorpora el cuadro macroeconómico que acompaña al Proyecto de PGE 2015 repercutirá de forma favorable en la evolución de las bases imponibles de los impuestos, y en consecuencia, en los ingresos.

Con objeto de analizar esta premisa la AIReF ha evaluado con instrumentos cuantitativos la validez de las previsiones de los ingresos de las principales figuras impositivas en 2015. La metodología que soporta este análisis se incluye en Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales, incluido en el Anexo I

Conforme a esta evaluación se puede concluir que los objetivos tributarios parecen alcanzables siempre que las previsiones del cuadro macroeconómico que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015 se realicen. No obstante existe incertidumbre asociada a las devoluciones de ingresos derivados de las principales figuras tributarias.

Por otra parte cabe señalar que 2015 se verá afectado por el efecto de la Reforma Fiscal, que se basa en la modificación de los principales impuestos del sistema tributario español y que afecta principalmente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y al Impuesto sobre Sociedades (IS). El efecto de esta reforma se distribuye, según la información incluida en el Proyecto de PGE 2015 y en las memorias económicas que acompañan a los Proyectos de Ley en los que se regula la citada reforma, entre los ejercicios 2015 y 2016, con un impacto ex ante total para ambos ejercicios de -9.059M€ (0,9% del PIB) que, una vez tenidos en cuenta los efectos de segunda vuelta que conllevan mayores ingresos, tendrá un coste estimado ex post de -6.900M€ (0,6% del PIB). Las memorias realizan un análisis detallado y coherente de los efectos económicos que se van a producir en los ejercicios 2015 y 2016.

El impacto de la reforma fiscal ex post previsto en el Proyecto de PGE 2015 es coincidente, en su importe total, con la previsión recogida en Programa de Estabilidad para el IRPF y el IS.

Los ingresos no tributarios del Estado para 2015 se verán afectados por las medidas de apoyo a las CC.AA consistentes en mejorar las condiciones financieras de las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo para la Liquidez Autonómica

(FLA). Esta medida que supone menores ingresos para el Estado, no estaba prevista en el Programa de Estabilidad, al adoptarse con posterioridad.

El Presupuesto de gasto no financiero del Estado asciende a 161.992 M€, un 0,1% superior a la previsión de liquidación que se incorpora en los PGE.

Del análisis realizado de las principales partidas de gasto no se detectan riesgos significativos. En esta línea, el crédito previsto para atender los gastos de intereses puede presentar cierta holgura, tomando en consideración la ejecución prevista para 2014 y la evolución reciente de los tipos de interés.

Dentro del presupuesto de gastos del Estado las aportaciones que el Estado realiza a las Administraciones de Seguridad Social suponen el 14,5% de su presupuesto no financiero y ascienden a 23.483M€, un 15% menos de lo previsto en el Presupuesto 2014, consecuencia fundamentalmente de la menor aportación al SEPE.

La transferencia que el Estado realiza al SEPE (10.098M€) para equilibrar su presupuesto es una de las partidas que, en el análisis histórico de la ejecución del presupuesto del Estado, ha presentado desviaciones relevantes en los últimos ejercicios, como resultado del gradual empeoramiento registrado en la tasa de paro. En 2014, sin embargo, la previsión es que la transferencia exceda en 3 décimas de PIB las necesidades del organismo, coherente con el cambio de ciclo en el mercado de trabajo.

El Proyecto de PGE 2015 incluye información que permite conciliar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Por último, hay que resaltar que este análisis se ha realizado de forma exclusiva para el Estado. A efectos de determinar el superávit/déficit de la Administración Central es necesario conocer el impacto de las otras entidades que, conforme a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, deben considerarse como Administración Central y que se incorporan en el Proyecto PGE 2015 de forma agregada a través de la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos de la Administración Central.

El Proyecto de PGE 2015 no recoge una relación detallada de las entidades que, conforme a los citados criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, deben de considerarse como entidades del sector Administración Central.

Esta situación es especialmente significativa en un ejercicio como el 2015 en el que entra en vigor el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo N° 549/2013, por el que se establece el nuevo sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-2010).

Uno de los impactos del nuevo SEC-2010 en las cuentas de las Administraciones Públicas es que se refuerza el criterio de control público de una entidad. Esta regulación determina que una serie de entidades pasen a formar parte del Sector Administraciones Públicas, integrándose, por tanto, en el sector sus ingresos y gastos así como su deuda.

Los ingresos y gastos de todas estas entidades, computados conforme a los criterios del SEC 2010, según el Informe Económico Financiero presentan un superávit de 435,2M€.

Esta cifra no puede analizarse suficientemente, ni su impacto en el déficit de la Administración Central, como consecuencia de las incertidumbres comentadas y de la falta de información en el Proyecto de PGE 2015 del detalle de las entidades que conforman los Organismos pertenecientes al subsector Administración Central.

Recomendaciones

La Administración Central no elabora un presupuesto en rúbricas de contabilidad nacional que permita determinar de forma automática el objetivo de estabilidad. Si bien es cierto que la LOEPySF, en su artículo 27, sólo exige que se acompañe información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto, con la capacidad o necesidad de financiación. Dado que toda la normativa de estabilidad presupuestaria está definida en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, sería necesario acompañar a los Presupuestos de una presentación en estos términos. Asimismo, el avance de liquidación que acompaña al Presupuesto debería ofrecer mayor información sobre los ajustes de contabilidad nacional.

El Proyecto de PGE de 2015 no incluye información de los organismos y otras entidades del Sector Público que conforme al SEC 2010 forman parte del subsector Administración Central, por lo que sería conveniente que se incluyese una relación de todas las entidades que integran este Subsector.

El Proyecto de PGE no incluye información de pasivos contingentes. En el Programa de Estabilidad 2014-2017 se incluye información exclusivamente sobre los avales concedidos por la Administración General del Estado a 31 de marzo de 2014.

En aplicación del principio de transparencia, es fundamental que los proyectos de presupuestos incorporen información no sólo de los avales que concede la Administración General del Estado, sino también de cualquier otra situación que tenga la consideración de pasivo contingente y que afecte al Estado o a cualquiera de las entidades en las que participa.

I.1.2.Subsector Fondos de la Seguridad Social

El objetivo de estabilidad presupuestaria establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2014 para las Administraciones de Seguridad Social es de un déficit del 0,6% del PIB. Una valoración del cumplimiento de este objetivo requiere el análisis conjunto de los presupuestos para 2015 del sistema de Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), organismos que conforme al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales forman parte del subsector de Fondos de la Seguridad Social.

El sistema de Seguridad Social prevé para 2015 un ingreso por cotizaciones que asciende a 109.833M€, un 6,8% por encima de lo presupuestado inicialmente en 2014, lo que supone un incremento de 7.000M€. A la vista de la evolución de los ingresos hasta el mes de agosto, el incremento anual necesario en 2015 sobre la liquidación definitiva del presente año puede ser superior.

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 por

cuotas como la recogida en el presupuesto de la Seguridad Social. Esta percepción se confirmaría con la modelización de la serie histórica de recaudación del periodo 1995-2013 de las cuotas con las variables de influencia, al mostrar que las cotizaciones del Presupuesto 2015 están fuera de las bandas de confianza del modelo. Por otra parte este modelo se ha completado con la proyección de ingresos que estima el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el IRPF⁴ (en este modelo se incorporan también las cotizaciones sociales) detectándose una inconsistencia entre las previsiones de cotizaciones y las de IRPF.

Sin embargo, hay elementos adicionales de carácter estructural con posibilidad de incidir de forma significativa en los ingresos por cuotas de 2015, que no han podido ser incluidas en el modelo al no tener certeza absoluta de su potencial recaudador:

- 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, puede mejorar sustancialmente la recaudación mediante un mejor control del uso de las bases individuales de los trabajadores, las bonificaciones por contrato y la aplicación de las deducciones de incapacidad temporal.
- La plena incorporación de las retribuciones en especie en la base de cotización durante el ejercicio 2015.

Por último, hay una cierta inconsistencia entre la previsión de crecimiento de las cotizaciones del Proyecto de Presupuestos con la previsión de recaudación del Servicio Público de Empleo Estatal para el 2015 que estima un crecimiento de cotizaciones del 3,6% respecto a su presupuesto inicial de 2014.

Respecto a la previsión de gastos no financieros no se observan riesgos significativos.

El gasto en pensiones crece en línea con lo esperado, previendo un aumento del número de pensiones de 1,23%, de la pensión media de los nuevos pensionistas respecto a las bajas del 1,6% y una actualización anual del 0,25% para las pensiones en vigor. Estos porcentajes son razonables y quizás

⁴ Analizado en las previsiones de ingresos de la Administración Central

ligeramente optimistas respecto a la evolución del número de pensiones, teniendo en cuenta que los datos hasta agosto muestran un aumento del número de pensiones del 1,44% y una pensión media que crece al 1,67% ambos respecto al mismo mes de 2013, si bien es cierto que estas variaciones se reducen ligeramente en los últimos meses.

El proyecto de presupuestos no incluye información sobre la estimación del Índice de revalorización de Pensiones (IRP), que será objeto próximamente de una opinión de la AIReF.

Para 2015 el proyecto de presupuestos de SEPE se presenta en equilibrio.

El presupuesto prevé una reducción del gasto en prestaciones por desempleo respecto al presupuesto inicial 2014 centrado particularmente en las prestaciones contributivas y en menor medida en los subsidios, mientras que el gasto destinado a la Renta Activa de Inserción se incrementa significativamente.

Respecto a la estimación de liquidación de 2014 realizada por la AIReF, las prestaciones por desempleo presupuestadas para 2015 se reducen un 3%. Comparada con ella, la dotación de 2015 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.

Recomendaciones

Del análisis realizado por la AIReF, se concluye que el resultado de las nuevas medidas de gestión y la plena aplicación de incorporar las retribuciones en especie en la base de cotización, determinarán la capacidad de cumplir con los exigentes objetivos de ingresos marcados en los presupuestos de la Seguridad Social 2015.

Las posibles holguras que se generen en el gasto de la prestación por desempleo, derivadas de la dinámica del mercado de trabajo y del agotamiento de las prestaciones contributivas, podrían generar un superávit en las cuentas

del SEPE, que minoraría hipotéticas desviaciones en los ingresos de la Seguridad Social.

Atendiendo a los riesgos e incertidumbres puestos de manifiesto en el presente informe relativas a la estimación de ingresos será 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 las medidas necesarias en 2015 para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Por otra parte, el Proyecto de Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social no se acompaña de un avance de liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior ni incorpora los ajustes necesarios para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto, con la capacidad y necesidad de financiación.

Por último y desde una perspectiva formal, dado que el Proyecto de Presupuesto de gastos del SEPE presenta en sus estados créditos para atender de forma conjunta obligaciones del ejercicio y de ejercicios anteriores, sería conveniente, en aras a mejorar la transparencia, que las obligaciones de ejercicios anteriores apareciesen debidamente identificadas en créditos específicos.

I.2. Regla de gasto

De conformidad con los artículos 17.1 de la LOEPySF y 16.1 de la L.O. de la AIReF, el presente informe ha de informar sobre si el Proyecto de PGE 2015 se ha elaborado dando cumplimiento a la regla de gasto.

Los cálculos realizados por la AIReF, con la metodología que se detalla en el Anexo I. Apartado Regla de gasto, dan como resultado el **cumplimiento de la regla de gasto del Estado en el proyecto de presupuesto de 2015 tanto en relación al presupuesto inicial 2014 como a su avance de liquidación**, si bien el margen de cumplimiento en ambos casos es considerablemente inferior al que resultó en la liquidación provisional de 2013 respecto de 2012, según los datos aportados en el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esto se debe, en

gran medida, a que en el año 2013 se produjeron cambios normativos con incrementos muy significativos de recaudación permanente que elevaron el nivel de gasto computable lo que favoreció ese holgado cumplimiento, mientras que, para el año 2015, la reforma tributaria prevé un impacto neto negativo.

Recomendaciones

En aras de un ejercicio de transparencia sería necesario que se publicara el dato de **empleos no financieros en presupuesto inicial**.

Igualmente se debería hacer **pública tanto la metodología utilizada para el cálculo de la regla de gasto como el detalle sobre su cumplimiento**.

Dada la obligación del Gobierno de cumplir con la regla de gasto de la Administración Central, en el Informe Económico Financiero de los PGE se debería dar información sobre dicho cumplimiento, tanto en el proyecto de presupuestos como en el presupuesto aprobado. En este sentido, **se recomienda que esa información se incluya en el próximo Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2015**.

II. Líneas fundamentales de presupuestos de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Objetivo de estabilidad presupuestaria

II.1. Subsector Comunidades Autónomas

De acuerdo con la información facilitada y disponible a la fecha de elaboración de este informe, se considera que **es poco probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2015 del subsector Comunidades Autónomas (CC.AA).**

Del escenario presupuestario para 2015 aportado por el MINHAP para el conjunto del subsector **se desprende una posible sobrevaloración de los ingresos presupuestados:**

1. De la información aportada en concepto de **recursos del sistema de financiación se deduce un importe que excede en 950 millones de euros** los presupuestados por el Estado. Esto supone un **incremento de la necesidad de financiación del subsector CC.AA. de un 0,09% sobre el PIB Nacional.**
2. Se aprecia una posible **desviación en las previsiones de ingresos por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD)**, cuya evolución en el bienio 2014-2015 no parece avalado con la evolución de estos ingresos hasta la fecha y las medidas previstas en el período, a pesar de la mejora de las previsiones esperada en 2015 de acuerdo con el estudio realizado por la AIReF sobre las proyecciones de recaudación por el impuesto basadas en la evolución de los precios de la vivienda libre y las transacciones de vivienda usada.

3. Se constata **incertidumbre en la materialización de las enajenaciones de inversiones previstas**, si bien el riesgo puede mitigarse en la medida en que pueda desplazarse a 2015 parte de las operaciones previstas en 2014 que no se hayan podido materializar en este año.

En lo que respecta a los gastos, de la información aportada no se aprecia riesgo de desviaciones adicionales a las señaladas. Cabe indicar que el gasto autonómico está constituido en gran parte por partidas de carácter muy rígido, como son las relativas al gasto sanitario, educativo y social, que constituyen cerca del 70% del gasto total de las CC.AA, lo que implica que su nivel no se ve apenas afectado por cambios en el ciclo económico.

No obstante, el principal riesgo de incumplimiento en 2015 viene dado por el hecho de que **es previsible que las CC.AA cierren el ejercicio 2014 con una desviación respecto al objetivo fijado que supondría el mantenimiento del déficit de este subsector en un nivel similar al alcanzado en 2013**. El escenario de ingresos incluido en las previsiones de liquidación para 2014 de las líneas fundamentales de presupuestos no parece ajustado a la ejecución registrada en el primer semestre del año ni al impacto de las medidas previstas y realizadas.

1. Por el lado de los **ingresos**, los **riesgos principales** en el escenario recibido para 2014 son:
 - Sobrevaloración de los recursos del sistema de financiación a satisfacer por la AGE en 2014 de más de 400 millones de euros, **lo que supondría un incremento en las necesidades de financiación del año 2014 del 0,04% del PIB**.
 - **Las previsiones de cierre de 2014 indican un incremento estimado del ITPyAJD no soportado ni por la evolución del impuesto en el primer semestre ni en las medidas adoptadas**. Las proyecciones de ingresos basadas en variables de mercado, de acuerdo con el estudio realizado por la AIReF, referido en el Anexo II, parecen avalar esta conclusión.

- **No parece probable que puedan materializarse las previsiones de ingresos por concesiones administrativas y enajenación de inversiones en su mayor parte.** Los ingresos previstos en la liquidación de 2014 por concesiones administrativas y enajenación de inversiones superan los 3.900 millones, habiéndose ejecutado en el primer semestre del año aproximadamente un 8% de dicho importe.

2. Otros factores de riesgo para 2014 vienen dados por:

- **La posible repercusión a las CC.AA de la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 que declaró contrario a la normativa comunitaria el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.**
- **Las CC.AA. que incumplieron el objetivo de déficit/deuda de 2013, a excepción de Aragón, no disponen, a la fecha, de un Plan Económico-Financiero (PEF) en el que se fije la hoja de ruta a seguir en 2014 y 2015 para reconducir la desviación registrada.** En este momento, sólo el Plan Económico-Financiero de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido aprobado y publicado, incorporando en el texto la referencia específica al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe de la AIReF que incidían en la necesidad de detallar las partidas presupuestarias afectadas por los Acuerdos de no disponibilidad previstos. No se ha recibido actualización de los demás Planes Económico-Financieros informados, por lo que siguen vigentes las conclusiones formuladas respecto a los riesgos de incumplimiento detectados para 2014, a pesar de que la mejora de las condiciones financieras de los mecanismos extraordinarios de financiación puede suponer para estas comunidades en 2014 unos ahorros adicionales de 409 millones de euros sobre el escenario que contemplaban sus planes.

En consecuencia, se formulan las siguientes **recomendaciones** sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. para 2015:

1. Recomendaciones dirigidas a la adopción de medidas:

- **Adopción de medidas** que permitan modificar el escenario presupuestario aportado y **cumplir con el objetivo de estabilidad fijado en 2015**. Dichas medidas deberán estar soportadas en normas con el rango jurídico necesario para avalar su realización efectiva.
- Implementación completa de los reales decretos leyes de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (RD Ley 14/2012) y en el de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (RD Ley 16/2012), desarrollándose por parte del Estado la normativa básica necesaria para ello.
- Acelerar las actuaciones del Grupo de trabajo sobre racionalización y eficiencia del gasto público, constituido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de manera que se presenten sus conclusiones en el próximo Consejo.
- Presentación, en el próximo CPFF, de los Planes Económico-Financiero (PEF) por incumplimiento de los objetivos de déficit y/o deuda en 2013, que están pendientes de aprobación.

2. Recomendaciones generales relacionadas con la mejora de la transparencia y el ciclo presupuestario.

En el transcurso de los trabajos de elaboración del informe se han puesto de manifiesto una serie de circunstancias que afectan a la información aportada y han limitado el alcance del análisis realizado:

- El artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/2012 y su desarrollo por el artículo 13.3 del Orden HAP/2105/2012 establecen la obligación por parte de la CC.AA de remitir la información de las líneas fundamentales de los presupuestos antes del 1 de octubre. Sin embargo, a la fecha indicada la mayoría de las CC.AA. se encuentran en proceso de elaboración de su Proyecto de Presupuestos, que aún no ha sido presentado al órgano

legislativo autonómico correspondiente para su tramitación. De acuerdo con su normativa presupuestaria, el plazo de presentación de los proyectos de varias comunidades autónomas finaliza en noviembre. Esta circunstancia dificulta la disponibilidad de información completa y consistente sobre las líneas fundamentales de los presupuestos autonómicos de forma individualizada para cada Comunidad y limita, por tanto, el alcance del informe emitido al pronunciamiento sobre el conjunto del subsector. Por ello, siguiendo y completando la línea de la recomendación 2 realizada en la Opinión sobre el ciclo presupuestario emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014⁵, la armonización sugerida de las bases presupuestarias para todas las Administraciones Públicas debería comprender **la armonización del ciclo presupuestario de forma que se pueda disponer de información homogénea y completa de todas las CC.AA.** para la elaboración del presente informe.

- El análisis del gasto efectivo realizado y previsto en cada ejercicio exige el conocimiento de las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto en cada periodo y de las incorporadas a los datos presupuestarios devengadas en ejercicios anteriores. Es decir, necesariamente deben conocerse los movimientos que en cada ejercicio se han producido en las **cuentas 413/409** y similares que registran las obligaciones mencionadas. Dicha información no se proporciona de forma clara, completa y con el suficiente desglose, lo que limita el examen de la evolución y previsión del gasto autonómico. Por ello, incidiendo en la recomendación 3 manifestada en la Opinión sobre el ciclo presupuestario emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014, debe insistirse en la necesidad de lograr una **mayor transparencia y detalle de la información aportada sobre las operaciones registradas en las cuentas** mencionadas, que permita el análisis y seguimiento íntegro de los diferentes epígrafes de gasto presupuestario afectados por el registro de obligaciones en ellas.

⁵ Puede consultarse el documento en <http://www.airef.es/es/contenidos/opiniones/17-opinion-sobre-cambios-en-los-procedimientos-del-ciclo-presupuestario>

- En lo que respecta a los ingresos tributarios autonómicos, la información mensual publicada actualmente sobre recaudación presenta limitaciones que condicionan las posibilidades de análisis. Al hecho de que la información específica publicada sobre recaudación en el subsector presenta un desfase de 6 meses (en octubre los últimos datos disponibles están referidos al mes de marzo), se une la circunstancia de que no se ofrece el detalle por CC.AA.; por su parte la información sobre ejecución presupuestaria mensual, más actualizada y detallada por comunidades, no incorpora el desglose de determinados tributos de peso significativo en el conjunto de los ingresos no financieros autonómicos distintos de los derivados del sistema de financiación (Impuesto sobre Patrimonio, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, tributos y tasas sobre el juego...). Por tanto, **se recomienda la actualización y mejora de la información publicada sobre recaudación de los tributos autonómicos.**
- Por último, el pronunciamiento sobre el objetivo de estabilidad, cuya medición se efectúa en términos de contabilidad nacional exige añadir al análisis presupuestario el correspondiente a los ajustes de contabilidad nacional que permiten relacionar las cifras presupuestarias con la capacidad/necesidad de financiación. Sin embargo, la información publicada actualmente en el ámbito de la contabilidad nacional no ofrece el detalle de tales ajustes ni la metodología necesaria para relacionarlos con cada una de las categorías de ingresos y gastos. Ello limita este análisis básicamente a la información presupuestaria y dificulta la incorporación en las líneas presupuestarias de las CC.AA. de información completa, detallada y justificada de los ajustes de contabilidad previstos. En consecuencia, se reiteran las recomendaciones planteadas en la Opinión sobre el ciclo presupuestario emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014 relativas a la **mejora en la transparencia de la información sobre metodología de cálculo y detalle de los ajustes de contabilidad nacional.**

II.2 Subsector Corporaciones Locales

La información remitida sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las Corporaciones Locales (CC.LL) y el escenario de medidas que sustentan esas líneas, hacen previsible el cumplimiento en 2015 por el subsector del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, de acuerdo con la información disponible sobre medidas ejecutadas y previstas y la tendencia que apunta la ejecución acumulada en el primer semestre, **el escenario de ingresos y gastos incluido en las previsiones de liquidación para 2014 de los presupuestos de las CC.LL. permiten el cumplimiento por estas Administraciones del objetivo de estabilidad presupuestaria.**

No obstante lo anterior, **se identifican los siguientes riesgos que afectan al margen de cumplimiento** del objetivo de estabilidad por las CC.LL, **tanto en la previsión de liquidación de 2014 como en las líneas fundamentales de los presupuestos 2015:**

- 1. Existen diversas circunstancias que pueden limitar el impacto favorable a la sostenibilidad financiera de las CC.LL que se espera de la reforma local, como son la aprobación por algunas CC.AA. de normas interpretativas sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la emisión por el Consejo de Estado del Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013.**

Estas circunstancias pueden poner en riesgo la realización, tanto en su cuantía como en su imputación temporal, de los ahorros previstos con la reforma local, ya que de no realizarse, en todo o en parte, o retrasarse a ejercicios posteriores, el margen de cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de este subsector, en los años 2014 y 2015, se vería afectado de forma sustantiva.

En particular, la probabilidad de que se cumplan 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, de 3.523,5 millones de euros,

según el calendario incluido en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017.

Estos ahorros en términos del PIB actual suponen un 0,3%, y dado que el saldo presupuestario no financiero resultante de las previsiones comunicadas para 2015 es de un 0,57% sobre PIB, cualquier dilación o reducción en los ahorros realizados respecto de los previstos afectaría de modo significativo al margen de cumplimiento del objetivo de estabilidad.

2. Adicionalmente a lo anterior, **la tendencia que muestran los gastos de inversión en los años preelectorales y el agotamiento de las medidas de presión fiscal**, así como **la flexibilización del techo de gasto solicitada por las CC.LL.** a fin de poder destinar el superávit obtenido a dinamizar la economía de sus respectivos territorios sin comprometer el cumplimiento del objetivo de equilibrio, permiten anticipar que los años 2014 y 2015 pueden liquidarse cumpliendo el objetivo establecido, pero reduciendo su contribución al cumplimiento del objetivo conjunto. No obstante, a fecha actual, la flexibilización citada no ha sido concedida por la Administración general del Estado.

En consecuencia, se formulan las siguientes **recomendaciones**:

1. **Recomendaciones relativas a la puesta en marcha y seguimiento de la reforma local.** Dada la importancia relativa que los ahorros esperados con la puesta en marcha de la reforma local suponen en el margen de cumplimiento del objetivo de estabilidad de las CC.LL., **se recomienda que:**
 - Se explicita la metodología y los cálculos realizados para la cuantificación e imputación, a cada uno de los ejercicios de calendario previsto, del impacto económico esperado de las medidas de gasto e ingreso incluidas en dicha reforma. Asimismo, debería hacerse un análisis integral de la reforma en la medida en que esta afecte a la financiación que, vía transferencias, reciben las CC.LL del Estado y CC.AA., de unos 14.000 y 5.500 millones de euros respectivamente según los últimos datos liquidados en 2012.

- Se realice un seguimiento trimestral del grado de realización de las previsiones económicas de la reforma, en el que se incorpore información de las desviaciones entre los ahorros esperados y realizados, así como de las causas de las revisiones que, en su caso, se efectúen sobre las previsiones iniciales para cada una de las medidas incluidas en la misma.

2. Recomendaciones generales en materia de transparencia:

- El artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 15.1 del Orden HAP/2105/2012, establecen la obligación por parte de las CC.LL. de remitir información de las líneas fundamentales de sus presupuestos antes del 1 de octubre. En esta fecha, la mayoría de estas administraciones se encuentran en proceso de elaboración de sus proyectos de Presupuesto, circunstancia que provoca que no pueda disponerse de información completa y que, por tanto, limita el alcance del informe emitido sobre el conjunto del subsector.

Por ello, **de acuerdo con la recomendación 2 realizada en la Opinión sobre el ciclo presupuestario emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014, la armonización sugerida de las bases presupuestarias para todas las Administraciones Públicas debe comprender la del ciclo presupuestario**, de forma que pueda disponerse de información homogénea y completa en la fecha de remisión de la misma y para la elaboración del presente informe.

- **La valoración del objetivo de estabilidad exige añadir al análisis presupuestario el correspondiente a los ajustes a criterios de contabilidad nacional, que permiten relacionar las cifras presupuestarias con la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación.** La información publicada actualmente en el ámbito de la contabilidad nacional no ofrece detalle de tales ajustes, lo que limita el análisis a la información presupuestaria.

Por ello, **se reiteran las recomendaciones planteadas en la Opinión emitida por la AIReF el 22 de julio de 2014 relativas a la mejora en la transparencia de la información sobre dichos ajustes.** En particular, la valoración del gasto efectivo realizado y previsto en cada ejercicio exige el conocimiento de las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto en cada periodo y de las incorporadas a los datos presupuestarios devengadas en ejercicios anteriores. No disponer de esta información limita el examen de la evolución y previsión del gasto realizado y estimado.

- **Siguiendo las recomendaciones de la AIReF, el pasado septiembre el MINHAP publicó la situación individual de cumplimiento/incumplimiento del objetivo de estabilidad** de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares de Régimen Común (no se incluyen los Ayuntamientos de País Vasco y Navarra ni las Diputaciones Forales) . La información publicada recoge la conclusión acerca de si "cumple" o "no cumple" el objetivo de estabilidad cada entidad local, de acuerdo con la información que han remitido y firmado, sin aportar datos de la cuantificación de la capacidad/necesidad de financiación. Únicamente se recogen los importes de los saldos por operaciones no financieras según criterios presupuestarios, sin informar de los ajustes de Contabilidad Nacional, por lo que **se recomienda que la información publicada se complete incorporando a las entidades locales no incluidas** y, en consonancia con lo expuesto en el punto anterior, **aportando datos sobre los ajustes de contabilidad nacional y la cuantificación del objetivo individual de cada una de ellas.**



Anexo I. Informe sobre el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015

Sumario

Subsector Administración Central: objetivo de estabilidad presupuestaria

1. Ingresos no financieros
 - a) Ingresos tributarios
 - Impuestos directos
 - Impuestos indirectos
 - b) Ingresos no tributarios
 - Ingresos por transferencias corrientes
 - Ingresos patrimoniales
 - Otros ingresos no tributarios
2. Gastos no financieros
 - a) Gastos de personal
 - b) Intereses
 - c) Aportación al Sistema de Seguridad Social, SEPE y al FOGASA
 - d) Inversiones
 - e) Gastos corrientes en bienes y servicios
 - f) Beneficios fiscales en el Proyecto de PGE 2015
3. Ajustes de Contabilidad Nacional del Estado
4. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Fondos de la Seguridad Social: Objetivo de estabilidad presupuestaria

1. Ingresos no financieros
2. Gastos no financieros
3. Presupuestos de SEPE y FOGASA

Regla de Gasto

Subsector Administración Central: Objetivo de estabilidad presupuestaria

La Administración Central tiene previsto en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (PGE) un déficit que representa el 2,9% del PIB, acorde con el objetivo aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014.

El Proyecto de PGE para 2015 se presenta en términos de contabilidad presupuestaria o contabilidad de caja. La Administración Central no elabora un presupuesto en rúbricas de contabilidad nacional que permita determinar de forma automática el objetivo de estabilidad. En aplicación del artículo 27 de la LOEPySF el Proyecto de PGE 2015 acompaña, al igual que en ejercicios anteriores, información que permite relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

La conciliación de estos saldos se realiza a partir de los ingresos y gastos no financieros del Estado incorporando ajustes de contabilidad nacional en los que se incluye el resultado agregado de los Organismos de la Administración Central.

La previsión de ingresos y gastos incorporada en el Proyecto PGE 2015 es la que se recoge en el siguiente cuadro:

Capacidad/Necesidad de financiación Administración Central

Millones de euros

Conceptos	2015
1. Ingresos no financieros	133.711,7
2. Gastos no financieros	161.992,3
3. Superávit (+) o déficit (-) no financiero del Presupuesto (1-2)	-28.280,6
En porcentaje del PIB	-2,9
4. Ajustes	-3.409,6
5. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación del Estado	-31.690,2
6. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de los Organismos de la Administración Central	435,2
7. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de las Administración Central (5+6)	-31.255,0
En porcentaje del PIB	-2,9

Fuente: Informe económico financiero PGE 2015

A efectos de analizar el cumplimiento del objetivo de déficit de la Administración Central se seguirá el mismo esquema que se incluye en el Proyecto de PGE 2015: análisis de los ingresos y gastos no financieros del Estado, ajustes de contabilidad nacional y la capacidad/necesidad de financiación de los Organismos de la Administración Central

de tal forma que se obtiene la capacidad/necesidad de financiación de la Administración Central.

1. Ingresos no financieros

El Proyecto de PGE se acompaña de un avance de recaudación de los ingresos del ejercicio anterior que sirve de base a las estimaciones de ingresos del Proyecto de PGE 2015.

Los ingresos no financieros totales¹ previstos para 2015, ascienden a 205.988 millones de euros, un 2,1% superior al avance de liquidación del Presupuesto de 2014. **Una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos especiales los ingresos no financieros del Estado previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 133.712 millones de euros, un 3% superior al avance de liquidación de 2014.**

Dado que la participación de las Administraciones Territoriales en los impuestos cedidos se determina por aplicación directa de las normas legales contenidas en el sistema de financiación de CCAA y de EELL, todos los análisis del presente informe se realizan sobre los ingresos totales, no sobre los ingresos del Estado.

A continuación se distingue entre ingresos tributarios y no tributarios, centrando el análisis en las principales figuras que componen cada grupo:

a) Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios totales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 186.112 millones de euros, con un aumento de un 5,4% (9.485 millones de euros) respecto al avance de liquidación de 2014. **Si a los ingresos totales se descuenta la participación en los mismos de las Administraciones Territoriales los ingresos tributarios del Estado ascienden a 113.836 millones de euros con un aumento de un 8,7% (9.067 millones de euros) sobre el avance de liquidación.**

Atendiendo a su impacto cuantitativo merecen especial atención:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), con una recaudación prevista de 72.957 millones de euros, un 0,6% inferior al avance de liquidación de 2014.

¹ Ingresos totales del Estado antes de descontar la participación de las Administraciones Territoriales en IRF, IVA e IIEE.

- Impuesto sobre sociedades (IS), con una recaudación prevista de 23.577 millones de euros, un 20,4% superior al avance de liquidación de 2014.
- Impuesto sobre el valor añadido, con una recaudación previsión de 60.260 millones de euros, un 7,2% superior al avance de liquidación de 2014.

Esta estimación de ingresos incluye el efecto de la reforma fiscal que entrará en vigor en 2015 y que se basa en la modificación de los principales impuestos del sistema tributario español: Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (IRPF) e Impuesto sobre Sociedades (IS). El crecimiento de los ingresos tributarios estimado en el Proyecto de PGE 2015, neto de reforma fiscal, habría sido del 7,6% sobre el avance de liquidación de 2014.

El Proyecto de PGE 2015 determina que la progresiva mejora que incorpora el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE repercutirá de forma favorable en la evolución de las bases imponibles de los impuestos, y en consecuencia, en los ingresos.

Con objeto de analizar esta premisa la AIReF ha evaluado con instrumentos cuantitativos la validez de las previsiones de los ingresos de las principales figuras impositivas en 2015. La metodología que soporta este análisis se incluye en Anejo II. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Conforme a esta evaluación se puede concluir que los objetivos tributarios parecen alcanzables siempre que las previsiones del cuadro macroeconómico que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015 se realicen. No obstante existe incertidumbre asociada a las devoluciones de las principales figuras tributarias.

- ***Impuestos directos***

Los impuestos directos previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 100.186 millones de euros, un 3,9% superiores al avance de liquidación de 2014. **Los ingresos del Estado previstos para 2015 por impuestos directos, una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales, ascenderían a 67.444 millones de euros, un 3,8% superior al avance de liquidación de 2014.**

Impuestos directos Proyecto PGE 2015

Millones de euros

Capítulos	PGE INICIAL 2014	AVANCE LIQUIDACION 2014		PGE INICIAL 2015		% (5)/(3)
	ESTADO (1)	ESTADO (2)	TOTAL (3)	ESTADO (4)	TOTAL (5)	
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	41.276	41.974	73.415	40.215	72.957	-0,6%
Impuesto sobre Sociedades	22.327	19.589	19.589	23.577	23.577	20,4%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	1.690	1.332	1.332	1.530	1.530	14,9%
Fiscalidad medioambiental	1.560	1.920	1.920	1.958	1.958	2,0%
Otros	376	164	164	164	164	0,0%
Total	67.229	64.979	96.420	67.444	100.186	3,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

A continuación se analizan las estimaciones de las principales figuras impositivas incluidas en el Proyecto de PGE 2015:

i. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El Proyecto de PGE 2015 prevé una reducción de la recaudación por IRPF del 0,6% con relación a la estimación de cierre de 2014. Descontando el efecto ex ante de la reforma tributaria que incorpora esta previsión (-3.366 millones de euros²), la recaudación estimada en 2015 por IRPF aumentaría un 4% (2.908 millones de euros).

El análisis cuantitativo realizado por la AIReF no evidencia la existencia de desviaciones significativas en las estimaciones de ingresos por IRPF incorporadas en el Proyecto de PGE 2015.

ii. Impuesto sobre sociedades (IS)

Por lo que se refiere al IS, el incremento previsto en el Proyecto de PGE 2015 es de un **20,4% (3.988 millones de euros) con respecto al avance de liquidación**. El impacto de la reforma fiscal ex ante asciende, en este caso, a -437 millones de euros³. No obstante, tal y como señala el Informe Económico Financiero, si se descuenta el efecto de las devoluciones, los ingresos brutos estimados registrarían en 2015 un aumento de alrededor de un 8% respecto al año anterior.

No obstante para esta figura impositiva el incremento previsto en 2015 viene condicionado por varios factores que afectan al avance de recaudación de 2014, como

² Reforma Ex ante. Importe previsto en el Proyecto de PGE 2015 y en la Memoria Económica del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³ Reforma Ex ante. Importe previsto en el Proyecto de PGE 2015 y en la Memoria Económica del Proyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades.

la existencia de cambios normativos, la aplicación de bases imponibles negativas y el elevado importe de las solicitudes de devolución. El Proyecto de PGE 2015 determina que la recaudación de 2014 prevista en el avance está condicionada no sólo por los pagos fraccionados de grandes empresas y grupos, sino también por la base del ejercicio anterior y por el impacto de las medidas normativas. Así, se señala que en el avance de liquidación de 2014 hay elementos que presionan a la baja: el gravamen especial de revalorización de activos y el elevado impacto de las devoluciones correspondientes al ejercicio 2012, que se presentaron en 2013 y que se terminan de pagar en 2014. Adicionalmente los cambios normativos previstos en el impuesto se han visto afectados por la disminución en las bases imponibles negativas acumuladas. Una vez se han tenido en cuenta estos efectos, las bases de este impuesto se incrementarían en 2014 en un 10%.

No obstante, tal y como se señala en el Informe Económico Financiero, si se descuenta el efecto de las devoluciones extraordinarias, los ingresos brutos estimados registrarían un aumento de alrededor del 8% respecto al año anterior.

El análisis cuantitativo realizado por la AIReF sería consistente con las previsiones de incrementos de bases en 2014 (10%) y de ingresos brutos en 2015 (8%), si bien no se dispone de información suficiente para evaluar cómo se vería afectada la recaudación por el efecto de la aplicación de bases imponibles negativas y por el nuevo ritmo de las devoluciones previstas.

iii. Reforma fiscal: Efecto sobre el IRPF y el Impuesto sobre sociedades

El efecto de esta reforma se distribuye, según la información incluida en el Proyecto de PGE 2015, entre los ejercicios 2015 y 2016, con un impacto ex ante total para ambos ejercicios de -9.059 millones de euros (0,9% del PIB) que, una vez tenidos en cuenta los efectos de segunda vuelta que conllevan mayores ingresos, tendrá un coste estimado ex post de -6.900 millones de euros (0,6% del PIB).

La información que acompaña al Proyecto de PGE 2015 determina que el impacto ex post de la reforma del IRPF, en los años 2015 y 2016, asciende a -4.500 millones de euros y del IS a -2.400 millones de euros, y que estos impactos son los previstos en el Programa de Estabilidad. En este sentido, el Programa de Estabilidad 2014-2017 incorporaba el impacto estimado de la reforma fiscal del IRPF y del IS. Para el IRPF se estimaba un impacto de -4.947 millones de euros (-2.566 millones de euros en 2015 y -2.381 millones de euros en 2016) y para el IS el impacto estimado era de -2.000 millones de euros, que afectarían en su totalidad a la recaudación de 2016. El impacto de la reforma fiscal prevista de forma conjunta para ambos impuestos en el Programa de Estabilidad (6.947 millones de euros) prácticamente coincide con la estimación ex

post que incorpora el Proyecto de PGE 2015 (-6.900 millones de euros), sin embargo el análisis individualizado de cada uno de ellos nos lleva a señalar una diferencia en el reparto inicialmente previsto en el Programa de Estabilidad entre ambos impuestos.

Las memorias que acompañan a los proyectos de Ley en los que se regula la citada reforma realizan un análisis detallado y coherente de los efectos económicos que se van a producir en los ejercicios 2015 y 2016, que se valora positivamente por AIReF.

iv. Otros impuestos directos

Por lo que respecta a la fiscalidad medioambiental, se prevé unos ingresos de 1.958 millones de euros, con un incremento de un 2% en relación al avance de liquidación de 2014. Si bien es cierto que esta estimación parece razonable con relación al avance de cierre, cabe señalar que estos ingresos se destinan, de conformidad con la Ley 15/2012 a la financiación de determinados costes del sistema eléctrico, y tienen correlación, conjuntamente con otras partidas de ingresos, en el presupuesto de gastos del Estado a través de la transferencia de capital del Ministerio de Industria a la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

Por último cabe citar el Impuesto sobre la renta de no residentes que tiene previsto para 2015 una recaudación de 1.530 millones de euros, un 15% superior a lo previsto en el avance de cierre de 2015. Este impuesto también estaría afectado por la reforma fiscal, en coherencia con las modificaciones del IRF y del IS, si bien en cuantía poco significativa.

- ***Impuestos indirectos***

Los impuestos indirectos previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 83.690 millones de euros, un 7,2% superior al avance de liquidación de 2014. Los ingresos del Estado previstos para 2015 por impuestos indirectos, una vez descontada la participación de las Administraciones Territoriales en IVA y en los Impuestos especiales, ascenderían a 44.156 millones de euros, un 17,3% superior al avance de liquidación de 2014.

Impuestos indirectos Proyecto PGE 2015

Millones de euros

Capítulos	PGE INICIAL 2014	AVANCE LIQUIDACION 2014		PGE INICIAL 2015		% (5)/(3)
	ESTADO (1)	ESTADO (2)	TOTAL (3)	ESTADO (4)	TOTAL (5)	
I.V.A	27.122	28.488	56.216	32.529	60.260	7,2%
Impuestos especiales.	7.763	6.367	19.057	8.092	19.894	4,4%
Alcohol y bebidas derivadas	339	315	778	331	792	1,8%
Cerveza	113	113	286	122	294	2,8%
Productos intermedios	7	9	19	7	20	5,3%
Hidrocarburos	4.170	4.159	9.944	4.404	10.695	7,6%
Labores del Tabaco	2.964	1.883	6.367	2.945	6.398	0,5%
Electricidad	-94	-352	1.423	43	1.455	2,2%
Carbón	264	240	240	240	240	0,0%
OTROS	3.202	2.795	2.795	3.536	3.536	26,5%
TOTAL	38.087	37.650	78.068	44.157	83.690	7,2%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

i. Impuesto sobre el Valor añadido (IVA)

Los ingresos previstos por IVA en 2015 ascienden a 60.260 millones de euros, 4.044 millones de euros más que la previsión de cierre de 2014, lo que supone un aumento del 7,2%. Según el proyecto de PGE 2015 este incremento está motivado por la evolución prevista del gasto sujeto a este impuesto. En el Proyecto de PGE se señala que en el escenario macroeconómico se prevé que el gasto interior de los hogares crezca, en términos nominales, a un ritmo de un 2,7% y que el gasto en compra de vivienda tenga una pequeña aportación positiva. Estas dos mejoras compensarán, según el Proyecto de PGE 2015, la disminución en gasto corriente y de capital de las AAPP.

De acuerdo con las proyecciones de bases imponibles realizadas por AIReF y teniendo en cuenta el impacto recaudatorio generado por los cambios normativos de aplicación en 2015 y el posible juego de la mecánica recaudatoria, no se detectan desviaciones relevantes en la previsión de ingresos por IVA incorporados al Proyecto de PGE 2015. En particular, el análisis realizado destaca la importancia de una dinámica favorable de los ajustes recaudatorios, con lo que su evolución debe ser objeto de monitorización específica.

ii. Impuestos Especiales

Los impuestos especiales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 19.894 millones de euros y aumentan en 837 millones de euros con relación al avance de recaudación previsto para 2014. Para analizar esta estimación hay que tener en cuenta que, tal y como se señala en el Proyecto de PGE 2015, el avance de liquidación de 2014 de los ingresos se ha visto afectado por las devoluciones extraordinarias en el impuesto de Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos a realizar en ejecución de la sentencia de 27 de febrero de 2014 del Tribunal de Justicia

por un importe que, según la información disponible, sería de alrededor de 500 millones de euros.

Se ha efectuado por la AIREF una estimación de las principales figuras impositivas que componen los impuestos especiales: hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y derivados, cerveza y electricidad. Conforme a los modelos y proyecciones realizadas por la AIREF no se observan desviaciones significativas en los impuestos especiales.

- ***Tasas y otros ingresos tributarios***

Los ingresos por tasas y otros ingresos tributarios son poco representativos con respecto al total de ingresos no financieros. Por lo que respecta al presupuesto de 2015, **teniendo en cuenta el incremento previsto en general para las tasas (1%) parece razonable la previsión incluida.**

b) Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 19.876 millones de euros, un 20,6% inferior al importe previsto en el avance de liquidación del PGE 2014. El efecto de esta importante disminución de ingresos previsto para 2015 está provocada, principalmente, por el efecto de los ingresos derivados por la diferencia entre los valores de reembolso y de emisión de la deuda pública, que han tenido un fuerte crecimiento en el ejercicio 2014. No obstante, hay que tener en cuenta que este ingreso es objeto de ajuste en contabilidad nacional con el fin de periodificarlo, a lo largo de la vida del empréstito, de acuerdo con el devengo de los intereses. En la información que acompaña a los presupuestos no se incluye detalle de este ajuste contable en la previsión de cierre de 2014 al integrarse dentro del importe de los intereses.

- ***Ingresos por transferencias corrientes***

Los ingresos por transferencias corrientes ascienden a 10.532 millones de euros y suponen el 53% de los ingresos no tributarios previstos en el Proyecto de PGE 2015. Dentro de estas transferencias destacan por su cuantía, las procedentes de las CCAA (9.456 millones de euros), que representan el 90% del total de ingresos por transferencias. Se estima un incremento de ingresos por transferencias en 2015 de un 2,9% con respecto al presupuesto inicial de 2014 y un 9,7% respecto al avance de liquidación de 2014.

Por lo que se refiere al avance de liquidación de 2014 se prevé una recaudación de **9.602 millones de euros, lo que supone una desviación de -636 millones de euros (un 6,2%) respecto a los ingresos previstos en el presupuesto inicial de ese año.** La mayor desviación se produce en las transferencias procedentes de las CCAA, en

concreto en los ingresos del País Vasco (cupo y compensaciones financieras) en los que la desviación con el presupuesto inicial de 2014 es de -927 millones de euros.

Dentro de los ingresos por transferencias estimados para 2015 el más importante (7.109 millones de euros) es el derivado del Fondo de suficiencia global, mecanismo del sistema de financiación autonómico.

Dado que los importes derivados de los mecanismos del sistema de financiación autonómico no se corresponden en sentido estricto con estimaciones de ingresos, sino que se obtienen de la aplicación directa de las disposiciones contenidas en la Ley 22/2009, que regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, no se realiza ningún comentario al respecto.

Otro importe significativo se corresponde con las transferencias procedentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco en concepto de cupo y de compensaciones financieras, por importe conjunto de 1.580 millones de euros, cifra muy similar a la recogida en el presupuesto inicial de 2014. Según se indica en el Informe económico Financiero este importe se ha estimado en el Proyecto de PGE 2015 como una prórroga del quinquenio anterior, dado que a la fecha de aprobación del proyecto no se había aprobado la ley de metodología del cupo para el nuevo quinquenio. Teniendo en cuenta la evolución de los ingresos tributarios del Estado desde el año base del quinquenio (2007), la AIREF observa la posibilidad de que exista un riesgo de sobreestimación de los ingresos previstos para 2015.

- ***Ingresos patrimoniales***

Los ingresos patrimoniales previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 6.412 millones de euros. **Las partidas más significativas se componen por los ingresos por intereses de préstamos concedidos (2.230 millones de euros) y los dividendos y participaciones en entidades del Sector Público (3.637 millones de euros).**

Los intereses previstos se corresponden, fundamentalmente, con los intereses del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores² (FFPP2), una vez que se ha producido la conversión de este último en Fondo sin personalidad jurídica.

El importe previsto en ingresos por intereses de préstamos concedidos a Comunidades Autónomas disminuye un 22% con relación al Presupuesto de 2014. Esta disminución sin embargo tiene que ser objeto de matización, ya que el Presupuesto de 2014 incluía exclusivamente la previsión de ingresos por los intereses de los préstamos concedidos por el FLA a Comunidades Autónomas, mientras que en 2015, y consecuencia de la

transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores en un entidad sin personalidad jurídica (FFPP2) se incluyen los intereses que se estima recaudar con el FFPP2 (1.400 millones de euros).

Los ingresos previstos por intereses de préstamos concedidos por el FLA sufren una importante disminución en 2015 consecuencia de las medidas de apoyo a las CCAA que se han concedido recientemente y que se estiman en el Proyecto de PGE 2015 en unos menores ingresos de 2.047 millones de euros para 2014 y 2015. Así de unos ingresos previstos inicialmente en 2014 de 2.767,86 millones de euros se pasan a 787,7 millones de euros en 2015.

Esta medida, que supone unos menores ingresos para el Estado de -400 millones de euros en 2014 y de -1.640 millones de euros en 2015 no se encuentra detallada, al adoptarse con posterioridad, en las incluidas en el Programa de Estabilidad 2014-2017.

Adicionalmente cabe señalar que esta modificación a la baja de las condiciones financieras de los préstamos concedidos por el FLA ha hecho necesario adaptar la normativa reguladora de este mecanismo de financiación que inicialmente preveía que las condiciones financieras aplicables a estas operaciones de crédito garantizarían la repercusión de los gastos financieros y demás costes en que incurriese el Fondo de Liquidez Autonómico. Esta premisa se ha eliminado por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 12/2014, de 12 de septiembre, que ya no exige que se cubran los costes en los que incurra el FLA.

Los ingresos previstos por dividendos se corresponden fundamentalmente con la participación en beneficios del Banco de España y de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, los ingresos previstos son inferiores en un 3,7% a los previstos en el Presupuesto inicial de 2014 y un 20,2% inferiores a los ingresos previstos en el avance de liquidación del presupuesto de 2014, resultando una estimación prudente.

- ***Otros ingresos no tributarios***

Los ingresos previstos por enajenación de inversiones reales y transferencias de capital ascienden a 518M€ **un 62% inferior al Presupuesto de 2014 y un 20,7% superior al avance de recaudación de 2014.**

2. Gastos no financieros

El Presupuesto de gasto no financiero del Estado asciende a 161.992 millones de euros, un 1,7% inferior al presupuesto inicial de 2014. Si se descuentan las transferencias a las Administraciones Territoriales asociadas a sus sistemas de financiación el importe asciende a 129.060 millones de euros, un 3,2% inferior al presupuesto inicial de 2014.

Al objeto de analizar el objetivo de déficit para 2015 desde la perspectiva del presupuesto de gastos se han seleccionado las partidas más significativas de los gastos no financieros del Estado.

Principales partidas Gasto no financieros del Estado

Millones de euros

	2014	2015	Var%	%s/total
Gasto no financiero	164.849	161.992	-1,7	100,00
Intereses	36.616	35.519	-3,0	21,93
Financiación AATT	31.589	32.933	4,3	20,33
Gastos de personal activo	13.880	13.719	-1,2	8,47
Clases pasivas	12.643	13.185	4,3	8,14
Aportaciones UE	12.799	12.639	-1,3	7,80
Aportación al Sist. de Seguridad Social	13.000	13.074	0,6	8,07
Aportación al SEPE y FOGASA	14.598	10.409	-28,7	6,43
Costes sistema eléctrico	4.154	4.207	1,3	2,60
Inversiones	3.254	3.411	4,8	2,11
Resto actuaciones	22.315	22.896	2,6	14,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

a) Intereses

El gasto por intereses supone uno de los créditos más importantes del Presupuesto de gastos de los últimos ejercicios. El gasto previsto para intereses en el Proyecto de PGE de 2015 asciende a 35.519 millones de euros, lo que supone un incremento de 2.650 millones de euros respecto a la previsión de liquidación de 2014. En el ejercicio 2014 se presupuestaron 36.616 millones de euros y la previsión de liquidación que incorpora los PGE prevé 32.872 millones de euros, es decir 3.700 millones de euros menos de lo inicialmente previsto.

Esta estimación puede considerarse muy prudente considerando previsible una estabilización de los tipos de interés en 2015, pudiendo generar ciertas holguras en el presupuesto del Estado.

El incremento de intereses previsto responde, por un lado, al aumento de las necesidades de endeudamiento neto previstas en el proyecto de presupuesto de 2015 (47.000 millones de euros importe sustancialmente menor a las necesidades de endeudamiento neto de 2014 -73.000 millones de euros y de 2013 -71.000 millones de euros) y al impacto en la carga de intereses del Estado de la asunción, a partir de julio de 2014, de la carga financiera del Fondo para Financiación del Pago a Proveedores⁴ (FFPP2) que entra con un tipo de interés superior al del resto de la deuda del Estado.

b) Gastos de personal

Los gastos de personal previstos en el Proyecto de PGE 2015 ascienden a 15.823,19 millones de euros. Los gastos de personal activo ascienden a 13.719 millones de euros, incluyendo la recuperación parcial de la paga extra de 2012 (230,9 millones de euros), descienden un 1,2% con relación al presupuesto de 2014.

El impacto de la recuperación de la paga extra no se contemplaba en el Programa de Estabilidad 2014-2017, si bien es cierto que para la Administración Central su impacto no es especialmente significativo, y se cuantifica en el Proyecto de PGE 2015

c) Aportación al Sistema de Seguridad Social, SEPE y al FOGASA

Las aportaciones que el Estado realiza a las Administraciones de Seguridad Social suponen el 14,5% de su presupuesto no financiero, y ascienden a 23.483 millones de

⁴ Ley 13/2014 de 14 de julio de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. El FFPP2 supone la asunción por parte del Estado de 26.200M€.

euros un 14,9% menos que en 2014, fundamentalmente por la menor aportación al SEPE.

El Proyecto de Presupuestos para 2015 prevé una transferencia al Sistema de Seguridad de 13.074 millones de euros un 0,8% más que en 2014 para la financiación de los complementos a mínimos, las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares.

Otra de las partidas más significativas del Proyecto de Presupuesto de gastos de 2015 son las transferencias al SEPE y al FOGASA con un importe previsto para 2015 de 10.409 millones de euros, un 28,7% inferior al Presupuesto de 2014. La más significativa de estas partidas es la transferencia corriente al SEPE, con un importe 10.098 millones de euros en 2015 y una disminución del 30,8% con respecto al presupuesto inicial de 2014, que se destina fundamentalmente a financiar las prestaciones por desempleo.

El importe de estas partidas se analizará en el subsector Seguridad Social al estar directamente vinculadas con su objetivo de déficit.

d) Inversiones

Dentro de la inversión del Estado merece una especial atención la inversión militar. Los Programas Especiales de modernización de armamento son inversiones militares consideradas estratégicas por su complejidad tecnológica e industrial.

Estos programas especiales, de elevado coste económico, se financian de forma conjunta entre los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Defensa.

A efectos de déficit público, este gasto se registra, en contabilidad nacional, en el momento en que se produce la transferencia efectiva de la propiedad de los activos, con independencia de que esté previsto el fraccionamiento de los pagos en varios ejercicios. Para poder valorar el impacto de estas inversiones en el déficit público sería necesario disponer de la planificación de dichas transferencias efectivas de la propiedad de los activos.

Por otro lado, desde 2012 se vienen aprobando modificaciones presupuestarias para imputar al presupuesto las inversiones correspondientes a los Programas de Modernización que ya han sido registrados en contabilidad nacional y que por lo tanto ya han sido reflejadas en el déficit. Podría ser conveniente, con la finalidad de mejorar la transparencia y ofrecer una imagen real de las inversiones del Ministerio de Defensa,

incorporar estos créditos en la dotación inicial de los Presupuestos Generales del Estado.

e) Gastos corrientes en bienes y servicios

En el proyecto de PGE 2015 se incluye la puesta en marcha de una de las medidas que conforman el Programa para la reforma de las Administraciones Públicas en el ámbito del CORA, consistente en la centralización en la AGE de determinadas categorías de contratos de servicios y suministros con el fin de lograr ahorros derivados de la mejora de la eficiencia en actividades de gestión que, por ser similares, pueden desempeñarse de forma centralizada o común. Esta medida afectará fundamentalmente, al capítulo 2 de gastos del Estado que se incrementa un 0,8 por ciento respecto a 2014 en términos homogéneos y una vez excluidos los gastos por elecciones generales, autonómicas y locales de 2015.

El informe anual de la CORA⁵ determinó el impacto económico de los ahorros esperados del comienzo de la centralización de contratos de compras y servicios entre Ministerios con unos ahorros que no alcanzaban en total los 80M€. Dado que la cuantía inicial prevista para esta medida no es muy significativa, no es posible apreciar su impacto en el presupuesto de 2015. No obstante, se realizará un seguimiento de las medidas incluidas en el ámbito CORA con la finalidad de determinar los impactos económicos que van a suponer.

f) Beneficios fiscales en el Proyecto de PGE 2015

El Proyecto de PGE de 2015 incluye, al igual que en ejercicios anteriores, el presupuesto de beneficios fiscales. Los PGE 2015 detallan los beneficios fiscales por políticas de gasto que ascienden a 40.719 M€ lo que supone un 6,2% superiores a los previstos en los Presupuestos de 2014.

Si bien es cierto que la información de los beneficios fiscales se incorpora al presupuesto de ingresos se asignan a distintas políticas de gasto, motivo por el que se incluyen, a efectos de este informe, en el apartado de gastos. Podría ser conveniente que **en aras de una mejora de la transparencia, y con la finalidad de realizar un análisis completo de las políticas de gasto se incorporasen los beneficios fiscales al análisis que se realiza de las citadas políticas.**

⁵ Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014

Beneficios fiscales Proyecto de PGE 2015

Millones de euros

Beneficios fiscales	2014	2015	% Variación	Var Mill. €
1. Fomento del empleo	7.609	7.542	-0,9	-67
2. Otras actuaciones de carácter económico (*)	6.088	6.474	6,3	386
3. Comercio, turismo y PYME	4.948	5.410	9,3	462
4. Agricultura, pesca y alimentación	3.812	4.365	14,5	553
5. Servicios sociales y promoción social	3.437	3.378	-1,7	-59
6. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	3.475	3.334	-4,1	-141
7. Sanidad	2.471	2.754	11,4	283
8. Deuda Pública	1.411	1.606	13,9	196
9. Pensiones	1.657	1.542	-7,0	-116
10. Educación	919	1.039	13,2	121
11. Subvenciones al transporte	925	1.017	10,0	92
12. Cultura	647	807	24,7	160
13. Investigación, desarrollo e innovación	244	641	162,2	396
14. Infraestructuras	260	342	31,6	82
15. Servicios de carácter general	313	306	-2,3	-7
16. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	74	92	25,2	19
17. Industria y energía	36	44	24,5	9
18. Desempleo	12	15	24,9	3
19. Política exterior	24	11	-51,9	-12
TOTAL	38.360	40.719	6,2	2.359

* Deducción IRPF por rendimientos del trabajo, deducción por reinversión de beneficios extraordinarios, dotaciones a la reserva de inversiones para Canarias, exenciones IVA

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

3. Ajustes de contabilidad nacional

El Proyecto de PGE 2015 incluye información, tal y como establece el artículo 27 de la LOEPSF, que permite conciliar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Dentro de los ajustes incorporados, cabe destacar entre otros, los siguientes:

- **Intereses.** Este ajuste asciende a 3.840 millones de euros, señalándose que se corresponde con la diferencia entre el criterio de imputación de los intereses al presupuesto en el ejercicio en que se produce su vencimiento, mientras que en contabilidad nacional se imputarán al ejercicio en que se devengan.
- **Inversiones militares.** El ajuste de inversiones militares se produce de forma recurrente en los últimos ejercicios y supone realizar en 2015 un ajuste de -1.597 millones de euros.
- **El aplazamiento de las liquidaciones a las CCAA y EELL** a favor del Estado supone un ajuste para 2015 de -5.688 millones de euros.

Si bien es cierto que de esta forma se permite conciliar el saldo del superávit o déficit no financiero del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación del Estado tal y como exige la normativa, con objeto de mejorar la claridad de la información sería conveniente que también se acompañase al presupuesto inicial, al igual que se hace con el avance de liquidación, de una presentación en términos de recursos y empleos no financieros.

La normativa de estabilidad presupuestaria española y comunitaria fija objetivos y reglas en términos de contabilidad nacional, por lo que es necesario valorar el impacto de las previsiones de ingresos y gastos contenidas en los PGE en términos de contabilidad nacional. Para hacer este ejercicio solo se dispone de la información que anualmente se incorpora en los PGE en el que se indican los principales ajustes para pasar el saldo presupuestario a términos de contabilidad nacional.

Estos ajustes cambian de un ejercicio a otro y en general no se dispone de información suficiente como para poder valorar su evolución en el corto y medio plazo. Los ajustes no tienen una estabilidad en el tiempo que permita hacer proyecciones o estimaciones por lo que el análisis sobre los presupuestos y el cumplimiento de los objetivos resulta limitado. Hay ejercicios en los que estos ajustes han sido cuantitativamente muy relevantes, como en 2011.

Con carácter general sería necesario mayor información y claridad sobre los ajustes de contabilidad nacional. Se propone que los PGE incorporen en su Informe Económico Financiero un capítulo adicional en el que se recoja el presupuesto en rubricas del contabilidad nacional y se ofrezca más información sobre estos ajustes.

AJUSTES PRESUPUESTO INICIAL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>Mill€</i>						
Inejecución	4.728	4.842	1.709	4.496	1.305	636	839
Intereses	2.262	3.200	1.700	-398	2.130	2.133	3.840
Inversiones abono total del precio	450	50	225	30	35	202	200
Inversiones APP			-980	-296	-32	70	50
Inversiones militares	-999	-533	-795	-1.415	-1.401	-671	-1.597
Gastos de acuñación de moneda	-85	-80	-80	-80	-80	-60	
Reasignación de operaciones SEPI	-350	-600	-450	-340	-340	-350	-350
Operaciones del FAD/FONPRODE	-2.138	-899	-559	-125			
Aportaciones de capital a empresas públicas	-4.273	-5.769	-5.129	-1.240	-1.233	-1.529	-2.249
Fondo de Inversión Local		-300	-1.000				
Aplazamiento de las liquidaciones AATT a favor Estado		7.313	25.544	-5.956	-5.956	-5.688	-5.688
Anticipos a cancelar CCAA				1.733			
Obligaciones de ejercicios anteriores				2.270	4.282	1.811	
Otros ajustes de ingresos				-2.034	-648	1.967	1.986
Otros ajustes	-200	-850	-538	-225	-390	-585	-440
	-606	6.375	19.648	-3.580	-2.327	-2.064	-3.410

Fuente: IEF

4. Anejo Metodológico Previsión ingresos impositivos totales

Este anejo desarrolla la metodología seguida para realizar la previsión de ingresos impositivos totales, antes de descontar la participación de las distintas AATT. El análisis de riesgos en las previsiones de ingresos por los principales impuestos contenidas en el proyecto de presupuestos generales se realiza mediante comparación con valores proyectados por modelos cuantitativos. Algunos ejemplos simplificados de estos modelos, programados en hojas de cálculo, pueden descargarse de la página web de la AIReF.

Las previsiones avanzadas en el proyecto de presupuestos se dan en términos de caja. Para realizar una comparación con las proyecciones de los modelos, hay que trasladar las bases proyectadas a cuotas ingresadas, mediante el uso de los tipos efectivos del impuesto y del correspondiente ajuste caja-devengo.

Cabe hablar, por tanto, de: (i) riesgos conocidos o cuantificables a través de la modelización econométrica realizada en el primer paso; y (ii) riesgos no conocidos asociados a otros determinantes de la recaudación impositiva y, en particular, al paso desde las bases devengadas a los ingresos de caja, dependientes en gran medida de la mecánica recaudatoria propia a cada impuesto.

Este enfoque es afín con el del Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2013, publicado por la Agencia Tributaria. El esquema propuesto para la previsión de ingresos subdivide la misma en tres factores explicativos, tal y como se refleja en la ecuación [1]:

$$R = VM \frac{BI}{VM} \frac{ID}{BI} \frac{R}{ID} \quad [1]$$

Siendo R la recaudación, VM variables relevantes del escenario macro, BI la base imponible correspondiente e ID los ingresos devengados. La evolución de la recaudación queda, por lo tanto, determinada por:

- i. La relación entre el escenario macroeconómico y las bases imponibles; $VM \frac{BI}{VM}$.
- ii. El tipo efectivo medio; $\frac{ID}{BI}$.
- iii. Los ajustes caja-devengo procedentes de la mecánica recaudatoria; $\frac{R}{ID}$.

Esta aproximación por piezas permite una mayor flexibilidad en la proyección de los ingresos al adaptarse a los distintos tributos y facilitar un elevado grado de detalle. Igualmente facilita una mejor comprensión ex-post de posibles desviaciones de la recaudación respecto a los escenarios previstos.

En definitiva, el proceso de previsión se realiza de forma secuencial:

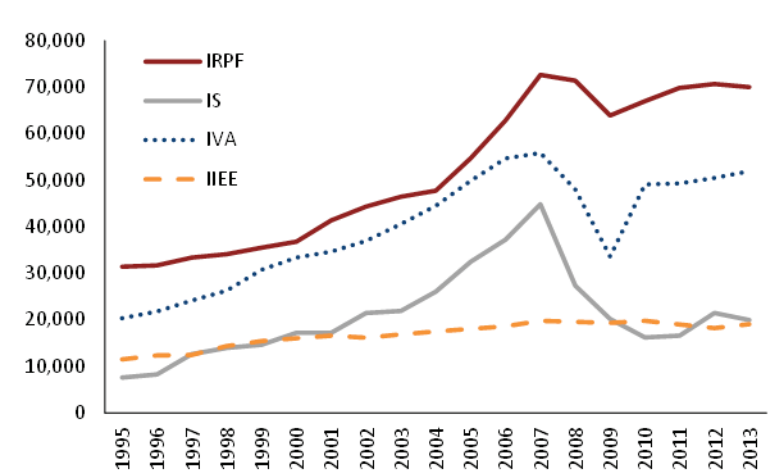
1. **Proyección de las bases imponibles**, a partir de una estimación previa de la relación de las bases con las variables relevantes del cuadro macroeconómico y otros determinantes.
2. **Proyección de los recursos devengados**, aplicando en primer lugar a las bases imponibles los tipos efectivos del año anterior, para obtener la proyección de los ingresos devengados sin cambios normativos en un año concreto. En segundo lugar, incorporación del impacto estimado de los cambios normativos sobre los tipos efectivos.
3. **Proyección de los recursos de caja**: estimación/calibración de los ajustes esperados entre los recursos devengados y los finalmente ingresados en el año correspondiente.

4.1. Datos

La base de datos utilizada para el seguimiento de estos tres componentes procede de las series históricas publicadas de bases, tipos e impuestos devengados.⁶ Los datos tienen frecuencia trimestral y anual y están disponibles para las principales figuras tributarias: Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (IRPF), Impuesto de Sociedades (IS), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos Especiales (IIEE). El siguiente gráfico muestra las series de ingresos para estos cuatro componentes, en frecuencia anual, para el período 1995-2013.

Ingresos Tributarios, 1995-2013

Millones de euros



Fuente: Agencia Tributaria

4.2. Modelos para la proyección de las bases devengadas

La proyección de las bases sujetas a imposición, se apoya en su relación con los agregados macroeconómicos del escenario previsto por el gobierno.

El cuadro A.1 resume la aproximación para cada una de las 4 figuras impositivas, así como para los ingresos por cotizaciones sociales. La selección de las variables explicativas se ha realizado tratando, por un lado, de mantener una correspondencia

⁶http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml

con las variables incluidas en el cuadro macroeconómico del gobierno y, por otro lado, de recoger en la medida de lo posible otros determinantes de los impuestos y que no vienen reflejados en los agregados macroeconómicos.

Modelos estimados para la proyección de las bases⁷

	Gasto sujeto	Variables explicativas*	Frecuencia	Muestra
IVA	Gasto en bienes y servicios de los hogares	Gasto en consumo final de los hogares [0,74]	Anual	1995-2013
	Gasto de las Administraciones Públicas	Gasto Administraciones Públicas por componentes (consumo intermedio [0,42], adquisiciones directas [0,25] y formación bruta de capital fijo [0,35])		
	Gasto en compra de vivienda de los hogares	Inversión en Vivienda [0,53] y Transacciones de vivienda libre nueva [0,66]		
IIEE**	Alcohol (litros)	Gasto en consumo final de los hogares y PIB [1,52]	Anual	1995-2013
	Cerveza (litros)			
	Gasóleos y Gasolinas (litros)			
	Tabaco (cajetillas)			
	Electricidad (KwH)			
IS**	Base imponible consolidada	Excedente Bruto de Explotación [1,94]	Anual	1995-2013
IRPF	Rentas brutas de los hogares	Cotizaciones totales de la Seguridad Social (contingencias comunes, accidentes de trabajo, cotizaciones de desempleo y cese de actividad) [0,77]	Anual	1995-2013
		Excedente Bruto de Explotación [0,22]		
		Índice de la bolsa de Madrid (IBEX35) [0,04]		
Cotizaciones	Cotizaciones totales: contingencias comunes, accidentes de trabajo, cotizaciones de desempleo y cese de actividad	Asalariados [0,26]	Anual	1995-2013
		Base Máxima [0,49]		
		Remuneración de Asalariados [0,72]		

* Entre corchetes figuran las principales elasticidades de las bases imponibles devengadas ante cambios en sus determinantes

** Los modelos para los IIEE y el IS están estimados en tasas de variación. La elasticidad reflejada en el caso de los IIEE hace referencia al modelo de Gasóleos y Gasolinas.

4.3. Supuestos sobre los tipos efectivos y el ajuste caja-devengo

Como hipótesis general referida a los tipos efectivos, se supone un escenario de “normativa inalterada” (“no policy change”) para las proyecciones de 2015. En el caso del IRPF, del IS y del IVA, se tiene en cuenta separadamente el impacto ex-ante de la reforma normativa que entra en vigor en 2015, tal y como se recoge en el Libro Amarillo del Proyecto de Presupuestos y las memorias de impacto económico correspondientes, que realizan un análisis detallado y coherente de los efectos económicos para los

⁷ Todas las variables son significativas estadísticamente, aunque la bondad del ajuste varía de unos modelos a otros. Los modelos para el IVA, el IRPF y las cotizaciones están estimados en logaritmos de los niveles, al existir cointegración entre las variables utilizadas.

ejercicios 2014 y 2015. A partir de la estimación oficial del impacto de la reforma sobre la recaudación se estiman los nuevos tipos efectivos resultantes, que servirán para la proyección de las cuotas devengadas.

En cuanto al ajuste caja-devengo, se intenta recoger la incertidumbre ligada a la mecánica recaudatoria. En el caso de los impuestos indirectos (y en menor medida el IRPF), la evolución de la ratio entre la recaudación en términos de caja y las correspondientes cantidades devengadas se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Un ajuste promedio se considera, por lo tanto una aproximación prudente. En el caso del IS, por el contrario, el ajuste ha sido más inestable, con gran influencia en las cifras recaudadas finalmente. Por ello, la dinámica de las devoluciones es analizada separadamente. En concreto, se tiene en cuenta que con el cambio de la ley en 2012 se incrementó la cuota a pagar como pago fraccionado, lo que hizo que en el 2013 y 2014 se tuvieran que devolver gran cantidad de los adelantos a cuenta de ese año. A partir de 2015 las devoluciones deberían empezar a normalizarse en el entorno del nuevo marco normativo.

Fondos de la Seguridad Social: Objetivo de estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2014 para las administraciones de Seguridad Social es de un déficit del 0,6% del PIB Nacional. Una valoración del cumplimiento de este objetivo requiere el análisis conjunto de los presupuestos para 2015 del Sistema de Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), organismos que conforme al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales forman parte del subsector de Fondos de la Seguridad Social.

Para alcanzar este objetivo la Seguridad Social prevé unos ingresos por operaciones no financieras de 126.267 millones de euros, un 5,51% superior al presupuesto inicial de 2014 y unos gastos por operaciones no financieras de 132.710 millones de euros, un 2,53% superior al Presupuesto inicial de 2014.

Con relación a las previsiones incluidas en el Proyecto de Presupuestos de 2015 es importante resaltar que el presupuesto del Sistema Seguridad Social **no incluye un avance de liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior** a pesar de que la Ley General Presupuestaria establece la obligación de que los Proyectos de Presupuestos se acompañen de un avance de liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior. No obstante lo anterior cabe señalar que a efectos de la elaboración del presente informe, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha facilitado cierta información a la AIReF relativa a previsiones de liquidación.

Como aspecto positivo cabe destacar que el Proyecto de Presupuestos de los Sistemas de Seguridad Social se presenta en rúbricas de contabilidad nacional, si bien no incorpora un detalle de los ajustes de contabilidad nacional.

1. Ingresos no financieros

Los recursos más importantes de los Fondos de la Seguridad Social provienen de los ingresos por cotizaciones sociales.

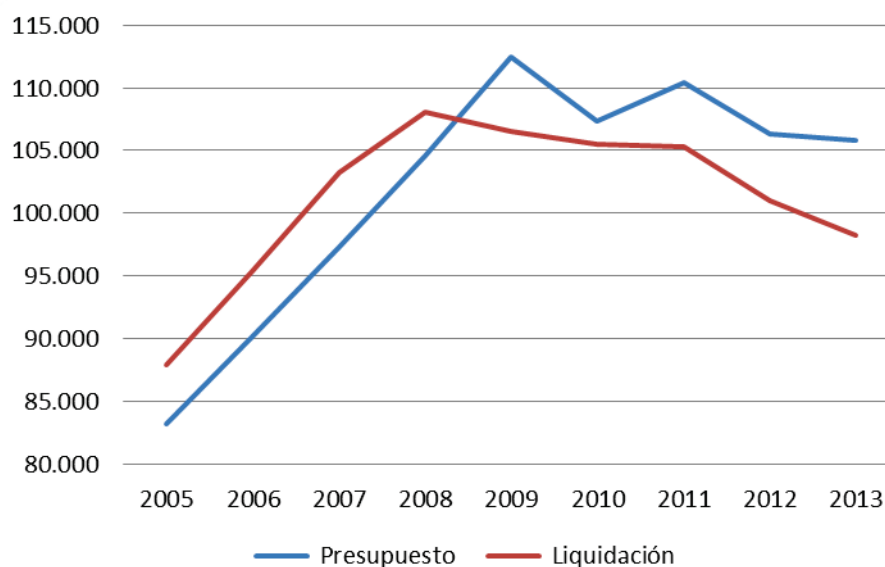
El sistema de Seguridad Social prevé para 2015 un ingreso por cotizaciones que asciende a 109.833 millones de euros, un 6,8% por encima de lo presupuestado inicialmente en 2014, lo que supone un incremento de 7.000 millones de euros respecto al presupuesto inicial de 2014.

Se plantea por tanto en el Proyecto de Presupuestos 2015 un importante crecimiento de las cotizaciones que debe ser objeto de análisis individualizado, ya que genera

incertidumbres de cumplimiento, teniendo en cuenta la evolución en los últimos ejercicios y la información disponible relativa a las variables de influencia del cuadro macroeconómico.

Desviación de cotizaciones

Millones de euros



Fuente: Informe económico financiero de la Seguridad Social

Según se recoge en el Proyecto de Presupuestos de 2015, este incremento de las cotizaciones es consecuencia, fundamentalmente, del efecto conjunto de un aumento de la cotización de ocupados del 8,6% y una reducción en la cotización de desempleados del 12,4%. Por otra parte, las cuotas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales aumentan un 9,5% respecto al presupuesto inicial de 2014.

La AIReF ha realizado un análisis pormenorizado de la estimación de los ingresos por cotizaciones para 2015, realizando para ello las siguientes actuaciones:

- **En primer lugar, se ha realizado una estimación de cierre de las previsiones de ingresos por cotizaciones para 2014, basándose en los datos de ejecución existentes e incorporando las incertidumbres que existen en este momento sobre el efecto de determinadas medidas de ingresos adoptadas en 2014 y no previstas en el presupuesto inicial, en concreto el efecto de incorporar en la base de cotización determinados conceptos de la retribución en especie. El resultado de esta previsión implicaría que los**

ingresos por cotizaciones en 2014 estarían al final de año por debajo del presupuesto inicial, lo que de cumplirse, supondría que el incremento previsto para 2015 sería superior al 6,8% previsto en el Proyecto de Presupuestos de 2015.

- **Por otra parte se ha realizado un análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en la recaudación así como de los datos sobre afiliación y recaudación conocidos hasta septiembre, observándose que no soportan esta tasa de crecimiento.** El cuadro macroeconómico del PGE estima para 2015 una evolución del empleo total (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo) del 1,4%, una remuneración por asalariado que se incrementa un 1% y un crecimiento del PIB nominal del 2,7%. El dato de afiliación de septiembre 2014 muestra un crecimiento del 2,2% respecto al mismo mes del año anterior y de los datos de recaudación conocidos hasta la fecha se puede estimar un incremento de recaudación en el entorno del 1,5% sin incluir el efecto que pudieran tener los cambios en la base de cotización por las retribuciones en especie.
- **Al objeto de analizar la previsión de cotizaciones para 2015 se ha realizado una estimación cuantitativa por la AIReF de la serie histórica de recaudación del periodo 1995-2013.** Para realizar esta estimación se ha empleado como variables significativas las series de asalariados y su remuneración, como proxies de los cotizantes y las bases de cotización, además de la base máxima, incorporándose como supuestos un 1,4% de evolución del número de ocupados a tiempo completo y un 3% de la remuneración de asalariados. **El resultado de esta estimación, incorporando estas hipótesis sobre los determinantes de las cotizaciones, refleja que la previsión de ingresos por cotizaciones del proyecto de presupuesto del Sistema de Seguridad Social 2015 quedaría alejada de los resultados probables.**

Por otra parte esta estimación sirve de apoyo al análisis sobre la proyección de ingresos que estima el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el IRPF.⁸ A tal efecto, se ha estimado la evolución de las bases imponibles en función de sus principales determinantes, detectándose una **inconsistencia entre las previsiones de cotizaciones y las de IRPF (ver anejo II para más detalles).**

El resultado de la estimación no contempla, sin embargo, el posible efecto de las nuevas medidas de gestión y aumento de la base de cotización que tiene planteadas aplicar la Seguridad Social en 2015 al no tener certeza absoluta de su impacto sobre la recaudación.

⁸ Analizado en las previsiones de ingresos de la Administración Central

- **Se ha efectuado un análisis de las nuevas medidas adoptadas en materia de cotizaciones en el Proyecto 2015 que podrían determinar una mayor recaudación en 2015.**

En este sentido el presupuesto del Sistema de Seguridad Social estima un crecimiento del número de afiliados del 2,6% y un crecimiento de la base de cotización del 3,7%. El crecimiento de afiliados del 2,6% (430.000 afiliados más), debe ser suma de empleos a tiempo completo y parcial para ser coherente con la previsión de creación de empleo incluida en el cuadro macro.

Fuentes de la Seguridad Social valoran que la aplicación del nuevo Sistema de liquidación directa cumplimentado por la propia Seguridad Social (CRETA) permitirá un mayor control sobre las bases unitarias de los trabajadores, las bonificaciones aplicadas y las deducciones de incapacidad temporal, además de reducir el riesgo de desaparición de la empresa ante reclamaciones posteriores. El trabajo del nuevo sistema se inició en 2013 y actualmente está en la fase de pruebas con 70.000 empresas y 1,3 millones de trabajadores. Consideran que puede estar plenamente operativo a final del mes de mayo de 2015.

Por otra parte el crecimiento de la base de cotización se justifica en el Proyecto de PGE 2015 por varias medidas:

- **La incorporación de las retribuciones en especie a la base de cotización. Según el calendario previsto la mayor parte del incremento en la recaudación se producirá durante 2015.** El aumento del 0,25% de la base máxima de cotización y del 1% de la base mínima del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se cuantifica en un importe próximo a los 140 millones de euros a partir de un trabajo realizado por la AIReF mediante simulación en la Muestra de Continua de Vidas Laborales.
- Efecto de las reducciones incluidas las tarifas planas del Régimen General y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (640M€).

Por último, se observa cierta inconsistencia entre la previsión de crecimiento de las cotizaciones del Proyecto de Presupuestos con la previsión de recaudación del Servicio Público de Empleo Estatal para el 2015 que estima un crecimiento de cotizaciones del 3,6% respecto a su presupuesto inicial de 2014.

No se dispone de capacidad para evaluar el impacto de la plena inclusión de las retribuciones en especie dentro de la base cotización y la aplicación del nuevo Sistema de liquidación directa que según los responsables de la Seguridad

Social mejorará significativamente la recaudación al permitir un mejor control de las bases, bonificaciones y aplicación de la incapacidad temporal. El resultado de estas medidas será determinante en el saldo de las cuentas de la Seguridad Social en 2015, y su gran volumen económico hace necesario efectuar un seguimiento de las medidas al objeto de poder verificar su impacto real sobre los ingresos por cotizaciones sociales.

2. Gastos no financieros

El Proyecto de Presupuesto del Sistema de Seguridad Social prevé unos gastos no financieros de 132.712 millones de euros. Respecto a la previsión de gastos no se observan riesgos significativos.

El gasto en pensiones crece en línea con lo esperado, previendo un aumento del número de pensiones de 1,23%, de la pensión media de los nuevos pensionistas respecto a las bajas del 1,6% y una actualización anual del 0,25% para las pensiones en vigor. Estos porcentajes son razonables y quizás ligeramente optimistas respecto a la evolución del número de pensiones, teniendo en cuenta que los datos hasta agosto muestran un aumento del número de pensiones de 1,44% y una pensión media que crece al 1,67% ambos respecto al mismo mes de 2013, si bien es cierto que estas variaciones se reducen ligeramente en los últimos meses.

El proyecto de presupuestos no incluye información sobre la estimación del Índice de revalorización de Pensiones (IRP) que será objeto próximamente de una opinión de la AIReF. Dado que 2015 es el primer año de aplicación del Índice, hubiera sido deseable incorporar en la información del proyecto de Presupuestos de los Sistemas de Seguridad Social información sobre el cálculo del mismo. Está prevista la emisión de una opinión de la AIReF en noviembre, que evaluará los valores y parámetros empleados para calcular el Índice de revalorización de las pensiones incluido en el Proyecto.

El gasto en la prestación de Incapacidad temporal se presupuesta con un incremento del 1,3% respecto al inicial de 2014. Esta partida podría presentar presiones al alza ya que hasta agosto de 2014 registra un crecimiento anual de un 10% con un incremento del número de procesos del 7,4%, siempre y cuando no sean eficaces las medidas propuestas por el Gobierno incorporadas en la reforma de la Ley de Mutuas. No obstante se desconoce el efecto de las modificaciones normativas aprobadas en este ejercicio que podrían contribuir a mantener el nivel de gasto.

3. Presupuestos de SEPE y FOGASA

Para 2015 el proyecto de presupuestos de SEPE se presenta en equilibrio mientras que el de FOGASA presenta un déficit próximo a 200 millones de euros. Este último organismo presenta déficit desde el año 2009, déficit que en el periodo 2010-2014 se ha situado próximo a los 800 millones de euros anuales. El menor déficit de 2015 es consecuencia por un lado, de una mayor transferencia recibida del Estado por 300 millones de euros y de unos menores gastos en prestaciones también próximos a 300 millones de euros. El gasto puede verse afectado parcialmente por los cambios normativos aprobados⁹ y por el fin de los ajustes de plantillas, sin embargo no se dispone de información suficiente para valorar si ese menor gasto es realista o puede suponer un riesgo adicional que incremente el déficit de las administraciones de Seguridad Social.

El gasto en prestaciones por desempleo previsto para 2015 se reduce un 11% respecto a la dotación inicial de 2014 (4.427 millones de euros), La dotación para 2015 es muy próxima a la liquidación estimada de 2014.

La dotación inicial de 2015 parece excesivamente prudente a legislación constante, de manera que salvo que se produzcan cambios normativos se podría finalizar el año próximo con un significativo superávit, siempre que se mantengan las transferencias iniciales del Estado.

⁹ Disposición Final Quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que con efectos de 1 de enero, suprimió el artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se preveía el resarcimiento al trabajador del 40% de la indemnización legal cuando el contrato se extinguía por las causas previstas en los arts. 51 y 52 del Estatuto de los Trabajadores y art. 64 de la Ley Concursal, en empresas de menos de veinticinco trabajadores.

Regla de gasto

De conformidad con los artículos 17.1 de la LOEPSF y 16.1 de la LO de la AIReF, el presente informe ha de informar sobre si el Proyecto de PGE 2015 se ha elaborado dando cumplimiento a la regla de gasto.

Esta regla se fijó por primera vez para el año 2013, por lo que el primer informe sobre su cumplimiento se emitió por el MINHAP el 11 abril de 2014 para referirse a la variación del gasto de liquidación provisional de 2013 respecto de 2012. En este informe se constató el holgado cumplimiento de la regla de gasto de la Administración Central, dado que el gasto computable había disminuido un 8,3 por ciento mientras que la tasa de referencia permitía un incremento de hasta el 1,7 por ciento.

En ese mismo informe el MINHAP señaló que proporcionaría información detallada del cumplimiento de la regla de gasto cuando se elaboraran las cuentas actualizadas en contabilidad nacional del ejercicio 2013, que serán las que se incorporen en la segunda notificación del PDE a la Comisión Europea, hecho que se producirá en este mes de octubre de 2014.

Por ello, en el momento de la emisión del presente informe no existe ninguna metodología publicada para el cálculo de la regla de gasto en la Administración Central¹⁰ ni ningún detalle de cómo se ha calculado esta regla, lo que supone una importante limitación.

En el ámbito de los PGE, la regla de gasto va a afectar tan solo al subsector Administración Central y va a medir si la variación del gasto computable no supera la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, fijada para 2015, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, en el 1,3 por ciento.

Por tanto, la aplicación de la regla de gasto al proyecto de PGE para 2015 supone comprobar que el gasto computable de la Administración Central presupuestado para 2015 no supera en más del 1,3 por ciento ese gasto en 2014.

Para realizar esta comprobación se necesita calcular el gasto computable tanto en 2014 como en el proyecto de presupuestos de 2015.

De acuerdo con la LOEPSF ese gasto computable serán los empleos no financieros en términos SEC 2010, de los que se detraerán los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos

¹⁰ Existe Metodología de cálculo publicada para las Corporaciones Locales

finalistas procedentes de la Unión Europea y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

Además, en caso de que en 2015 se prevean cambios normativos que supongan disminuciones de recaudación respecto a 2014, de acuerdo a la normativa, el nivel de gasto computable de 2015 debe disminuir en la cuantía equivalente e, igualmente, podría aumentar si se prevén aumentos permanentes de recaudación.

No obstante, para el cálculo de la regla de gasto de la Administración Central por la AIReF existen las **dificultades metodológicas** que se exponen a continuación:

1. Empleos no financieros en términos SEC 2010:

Se conoce este dato en avance de liquidación de 2014 pero no en presupuesto inicial de 2015, lo que supone una importante limitación para el cálculo de la regla de gasto ya que los empleos no financieros constituyen el punto de partida para el cálculo del gasto computable. Por ello, hay que calcular el dato de los empleos no financieros a partir del dato presupuestario, y sobre éste realizar los ajustes de contabilidad nacional correspondientes. En relación a estos ajustes sólo se dispone de los relativos al Estado y no de los imputables a cada uno de los entes que conforman el subsector de la Administración Central. A estas dificultades habría que añadir en este momento, la complejidad de tener que aplicar la nueva metodología derivada de la reciente aprobación del SEC 2010 que incide en la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas.

2. Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea en términos SEC 2010

No se dispone de información sobre la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea en términos SEC 2010, ni en 2014 ni en presupuesto inicial de 2015.

Dadas estas limitaciones y teniendo en cuenta la información disponible, se ha realizado una aproximación a la regla de gasto de la Administración Central a partir del cálculo de la regla de gasto del Estado. En la medida en que los empleos no financieros del Estado en avance de liquidación de 2014 representan el 95 por ciento de los empleos no financieros de la Administración Central, puede considerarse un indicador adecuado de cómo resultaría la regla de gasto para toda la Administración Central.

Para salvar la falta de información disponible así como de metodología aplicable, se ha realizado el cálculo conforme a los siguientes criterios:

- **Para el dato relativo a empleos no financieros en presupuesto inicial**, se ha partido del gasto no financiero del Estado al que se le han agregado los ajustes de contabilidad nacional relativos al gasto, proporcionados por el MINHAP, así como el importe total de la cesión de tributos a las EELL y de la cesión del IVA y de los Impuestos especiales a las CCAA.
- **Al desconocer la previsión de ayuda financiera del Estado en 2014 y en 2015**, se ha considerado que esta no va a existir en ninguno de los dos años. Esta hipótesis se basa en el hecho de que, según información de la IGAE actualizada a 30 de septiembre de 2014, no se ha concedido ayuda en los dos primeros trimestres de 2014. Por tanto, no se ha descontado esta ayuda de los empleos no financieros.
- **En cuanto al gasto no discrecional en prestaciones por desempleo**, la AIReF considera que, por analogía con el cálculo de la regla de gasto conforme a la normativa europea y para guardar la debida consistencia con el objetivo a medio plazo de equilibrio o superávit estructural, habría que entender que ese gasto se está refiriendo al gasto cíclico de desempleo en la parte que sea imputable a la Administración Central.
En tanto no se disponga de este dato y como método aproximado de cálculo del gasto no discrecional en prestaciones de desempleo del Estado, se ha considerado que la transferencia efectuada por el Estado al Servicio Público de Empleo Estatal para financiar su presupuesto se destina en su totalidad al pago de prestaciones por desempleo. Además, en lo que se refiere al ejercicio 2014, se ha considerado que el Estado va a satisfacer íntegramente la transferencia prevista en su presupuesto inicial.
- **Respecto a la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea**, se realiza una aproximación a este dato considerando que esa parte del gasto es coincidente con los ingresos que recibe el Estado, tanto de transferencias corrientes como de capital, procedentes de fondos de la Unión Europea. A dicho importe se añaden los ajustes de contabilidad nacional que afectan a los citados ingresos.
- **Se ha reducido el nivel de gasto computable de 2015 como consecuencia de la disminución de la recaudación en ese ejercicio por la reforma tributaria y en la misma cuantía que el coste *ex post* que se prevé por la reforma para 2015**,

según la información facilitada por el MINHAP. Por el contrario, no se ha considerado ningún incremento del nivel de gasto computable por el aumento permanente de recaudación, dado que según la información facilitada por el MINHAP estos importes no parecen significativos.

Anexo II: Informe 2014 sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2015. Objetivo de estabilidad.

Sumario

1. Alcance del informe
2. Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2015. Análisis de los riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad
 - a) Introducción
 - b) Riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2015. Probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2014 y riesgos adicionales en el escenario para 2015
 - Valoración de las estimaciones de ingresos
 - Valoración de las previsiones de gastos
 - Otras circunstancias que pueden condicionar el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2014
 - c) Riesgos detectados en los Planes Económico-Financieros 2014 de las Comunidades Autónomas

1. Alcance del informe

La información remitida para la elaboración del informe no incorpora la totalidad de los datos solicitados, **lo que limita el alcance del análisis al conjunto del subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) y al pronunciamiento sobre la adecuación de las líneas fundamentales al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado.**

En particular, no se ha dispuesto de los siguientes datos necesarios para realizar una valoración consistente y completa de la idoneidad de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.AA. para 2015:

- Información individualizada por CC.AA.
- Información del nivel y estructura de deuda e importe de intereses hasta la fecha en términos de devengo y caja.
- Información necesaria para verificar el cumplimiento de la regla de gasto en los términos establecidos en la Resolución 5/2014, de 2 de octubre, del Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)¹.
- Detalle de pasivos contingentes.
- Información sobre la racionalización del gasto farmacéutico.
- Información complementaria que soporte el detalle de los ajustes de contabilidad nacional que permiten relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos presupuestarios con la capacidad o necesidad de financiación.
- Detalle por capítulos de los movimientos de las cuentas que registran las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 409/413 y similares).
- Ejecución semestral de las medidas de ingresos y gastos realizadas en 2014, así como el detalle de las mismas que permita su relación con los distintos epígrafes presupuestarios afectados.

Por todo ello, **el alcance del Informe se circunscribe a:**

- Analizar, a nivel de subsector, la idoneidad de las previsiones de ingresos y dotaciones de gastos recogidas en la información agregada sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las CC.AA. para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

¹ El 2 de octubre se publicó la Resolución 5/2014 del Presidente de la AIReF sobre la Relación oficial de información requerida para la elaboración del Informe de Presupuestos Generales de las Administraciones Públicas (artículo 6.9 del Estatuto Orgánico de la AIReF). <http://www.airef.es/es/contenidos/resoluciones/62-resolucion-5-2014-informacion-necesaria-para-la-emision-del-informe-de-presupuestos-generales-de-las-administraciones-publicas>

- Verificar la consistencia de estas líneas con la previsión comunicada de liquidación del año 2014, así como la verosimilitud de esta previsión a la vista de la ejecución del primer semestre de 2014.

2. Líneas fundamentales de Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2015. Análisis de los riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad.

a) Introducción

La evolución interanual de ejercicios anteriores incluyendo la derivada de la ejecución presupuestaria del primer semestre de cada uno y su relación con el cierre constituyen el punto de partida para el análisis de los datos facilitados sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. para 2015.

El escenario presupuestario previsto para el subsector en 2014 y 2015 contempla una evolución positiva de las previsiones de ingresos no financieros de este último ejercicio sobre el cierre esperado de 2014, inferior al 1%. La cifra de 2015 supone un aumento del 5% sobre las cifras de avance de 2013. Paralelamente, el escenario para 2015 registra una reducción de los gastos presupuestarios no financieros ligeramente superior al 1% de los estimados en 2014, registrando cifras similares a las del 2013. Esta evolución de ingresos y gastos da lugar a un déficit presupuestario del 0,79% del PIB Nacional.

Al saldo obtenido se le añadirían los ajustes estimados de contabilidad nacional que según la información facilitada permitirían alcanzar, tanto para las previsiones de 2014 como para 2015, el cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para cada ejercicio, 1% y 0,7% del PIB Nacional, respectivamente.

El escenario anterior se acompaña de una relación de las principales medidas de gastos e ingresos que se prevé adoptar en el subsector en cada uno de los ejercicios, agrupadas por categorías, y que deben sustentar las variaciones interanuales estimadas en los epígrafes de gastos e ingresos.

b) Riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015. Probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2014 y riesgos adicionales en el escenario para 2015.

El análisis de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2015 con el escenario planteado parte necesariamente de la valoración de la posibilidad de cumplimiento del objetivo de 2014, ya que el esfuerzo fiscal necesario en 2015 variará en función de las cifras finales del ejercicio anterior. Al riesgo que se deriva del incumplimiento de 2014 se unen los que puedan observarse en el propio escenario de previsiones para 2015.

Se han analizado la previsión de cierre de 2014 y las cifras estimadas para 2015 facilitadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), teniendo en cuenta la evolución de los principales epígrafes de ingresos y gastos de ejercicios anteriores, tanto en el primer semestre de 2014 como al cierre, los ingresos por recursos del sistema para 2014 y 2015, los datos de ejecución disponibles para el resto de partidas hasta junio de 2014, la valoración y ejecución de las medidas adoptadas y previstas en cada ejercicio y otra información adicional derivada de estudios realizados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) u obtenida para la emisión de otros informes de este organismo.

- ***Valoración de las estimaciones de ingresos***

- i. Recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación*

Los recursos del sistema de financiación que satisface el Estado mediante el pago de entregas a cuenta y posterior liquidación en términos de recaudación anual vienen a representar en torno a un 64% del total de los ingresos no financieros de las CC.AA. Estos recursos son los derivados de la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales de Fabricación, de la aportación del Estado al Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia Global y Fondos de Convergencia.

Por otra parte, las liquidaciones definitivas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009, realizadas en los años 2010 y 2011, respectivamente, arrojaron un saldo negativo para las CC.AA., que no computa a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Dicho saldo, se estableció que fuera reintegrado al Estado, a partir de 2011, en cinco años. En 2012 se amplió el periodo de reintegro a diez años y, a partir de enero de 2015, se ha establecido una nueva ampliación a veinte años. El cobro de estas liquidaciones se realiza detrayendo su importe mensualmente de las

entregas a cuenta de cada período. Las liquidaciones definitivas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009 no computan a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Dado que los datos son calculados y comunicados a las CC.AA. por el Estado, la presupuestación inicial de los mismos así como su registro contable por las CC.AA. en el momento de su cobro se debería corresponder con las cifras comunicadas y presupuestadas por el MINHAP.

Por tanto, si las CC.AA. registran estos recursos del sistema de financiación por importes mayores de los correspondientes a las cifras comunicadas, existiría un riesgo cierto de mayor déficit del subsector. Ese riesgo solo se minoraría en el supuesto de que la liquidación de los recursos del sistema aumentara respecto a la que fue prevista, dado que las entregas a cuenta presupuestadas por el Estado no varían en el ejercicio.

En la previsión de liquidación de 2014, el MINHAP ha aportado un escenario de ingresos en el que se prevé para las CC.AA. una recaudación de los recursos del sistema de financiación 2014 que se correspondería con la suma de las entregas a cuenta del propio año, la liquidación del año 2012 y los reintegros que deben efectuar por los aplazamientos de las liquidaciones de 2008 y 2009. Dado que a esta fecha ya se ha practicado y pagado la liquidación del año 2012 y que los importes de entregas a cuenta y reintegros no se modifican con respecto a lo previsto, el importe que deben recoger las CC.AA. como avance de 2014 es conocido y cierto.

Sin embargo, de la comparativa con la información disponible en la web del MINHAP sobre los recursos 2014, se aprecia que existe en el escenario facilitado una sobrevaloración de los recursos del sistema de financiación a satisfacer por la AGE en 2014 de más de 400 millones de euros. **Esto supondría un incremento en la necesidad de financiación del año 2014 del 0,04% del PIB Nacional.**

En lo que respecta al ejercicio 2015, las CC.AA. percibirán del Estado como recursos del sistema de financiación las entregas a cuenta del sistema correspondientes al año 2015, así como la liquidación correspondiente al 2013. En el pago de los indicados recursos, el Estado deducirá el reintegro por el aplazamiento de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 que, a partir de este ejercicio, se hará a veinte años, si se cumplen las previsiones contenidas en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, según la redacción dada por el Real Decreto-Ley 12/2014, de 12 de septiembre.

De conformidad con los datos publicados en el Informe Económico Financiero de los PGE de 2015, en concepto de entregas a cuenta de la totalidad de recursos del sistema de financiación, las CC.AA. van a percibir 84.434 millones de euros. Así mismo, como liquidación de 2013 se prevé un importe de 824 millones de euros. Esto

supone un total de 85.258 millones de euros. Del indicado importe se deducirá el reintegro de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 que suponen 953 millones de euros con el aplazamiento indicado. Dado que este importe, como se indicó anteriormente, no afecta al cálculo de la necesidad de financiación, el importe de los recursos del sistema de financiación que percibirán en términos de contabilidad nacional es 85.258 millones de euros.

Sin embargo, de la información aportada por el MINHAP para 2015 en concepto de recursos del sistema de financiación que integran la necesidad de financiación a efectos de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuesaria del subsector de CC.AA., se deduce un importe que excede en 950 millones de euros de los presupuestados por el Estado. **Esto supone un incremento de la necesidad de financiación del subsector CC.AA. para el año 2015 de un 0,09% sobre el PIB Nacional previsto.**

ii. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD)

Las previsiones para 2015 incorporadas en la información facilitada en la que se soportan las líneas fundamentales de los presupuestos suponen un incremento de ingresos sobre las cifras de avance de 2013, último año cerrado, de casi 1.200 millones de euros en términos absolutos, frente a una valoración de las medidas adoptadas en relación a este impuesto para el conjunto de 2014 y 2015 de aproximadamente 500 millones de euros.

En 2014, las CC.AA. de Baleares, Cantabria y Castilla -La Mancha han adoptado medidas relativas al impuesto dirigidas en su conjunto al incremento de los ingresos a percibir por el mismo. A ellas hay que añadir los casos de las comunidades autónomas de Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, que incrementaron los tipos generales del impuesto con efectos desde el mes de agosto de 2013, por lo que en el primer semestre de 2014 se siguen apreciando los efectos derivados de estas medidas. Frente a ellas, las comunidades autónomas de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Madrid han suprimido los tipos incrementados o han aprobado tipos reducidos para determinadas operaciones gravadas por el impuesto.

Evolución de la ejecución de ingresos por ITPyAJD

Porcentaje de ejecución sobre presupuesto inicial

	2012		2013		2014
	Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial
% Ejecución derechos reconocidos	39,15%	77,01%	41,52%	82,45%	44,22%
% Ejecución Recaudación	34,60%	71,34%	36,71%	76,93%	39,43%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

Evolución interanual de la recaudación por ITPyAJD

Millones de euros y porcentaje de variación interanual

2012		2013		2014	2013/ 2012		2014/ 2013
Junio	Cierre	Junio	Cierre (A)	Junio	Junio	Cierre	Junio (*)
2.539	5.235	2.467	5.171	2.587	-2,82%	-1,23%	4,85%

() Los últimos datos de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de julio de 2014 arrojan un % de variación interanual del 7,87%*

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

Las previsiones de cierre de 2014 plantean un incremento de dichos ingresos sobre las cifras de avance de 2013 superior al 15%. Considerando la evolución de la recaudación obtenida por el impuesto hasta el mes de junio de 2014, el comportamiento de estos ingresos en el ejercicio anterior y el efecto adicional esperado en este año de las medidas adoptadas en relación al mismo, **se estima improbable la realización de las previsiones de ingresos para 2014. Dicha conclusión se traslada a las previsiones de 2015**, que plantean un crecimiento adicional en torno al 5% sobre la estimación de 2014.

Las conclusiones anteriores parecen avaladas con el estudio realizado por la AIReF sobre las proyecciones de ingresos del impuesto derivadas de la evolución de los precios de la vivienda libre procedente del INE y las transacciones de vivienda usada recogidas por el Colegio de Registradores.² Teniendo en cuenta unos supuestos prudentes sobre la recuperación incipiente del mercado de la vivienda para 2014 y 2015, la proyección anual de recaudación se completa con el efecto de las medidas normativas adoptadas en el ejercicio. Como resultado de este análisis, las previsiones de cierre de 2014 y el avance de 2015 aportadas presentan una desviación al alza respecto a los valores del modelo (de menor cuantía en el caso de 2015).

iii. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD)

El escenario facilitado contempla para 2015 un crecimiento del 5% de los ingresos derivados de este impuesto respecto a la previsión de cierre de 2014.

Por su parte, en las previsiones facilitadas se estima para 2014 un ligero aumento interanual, inferior al 1%, de los ingresos derivados de esta figura tributaria. Dicho incremento sería inferior al efecto esperado por las medidas adoptadas según la documentación recibida, lo cual resulta congruente con:

- La evolución negativa de la recaudación derivada del impuesto hasta el mes de junio de 2014, y
- Los cambios normativos realizados a lo largo del ejercicio 2013 y 2014, que no parecen avalar la valoración del efecto de las medidas. En el caso de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura, se aprueban incrementos de los porcentajes de bonificaciones, y aumentos o incorporaciones de reducciones; y si bien Cataluña, Murcia o la Comunitat Valenciana eliminan deducciones o reducen bonificaciones, dichas medidas, en el caso de las dos últimas comunidades, se adoptaron en el segundo semestre del 2013, por lo que no se espera al cierre un efecto adicional al manifestado ya en el primer semestre de 2014.

² El modelo es estimado en frecuencia trimestral para la muestra común (2004Q1-2014Q1), con los datos en logaritmos y corregidos de su patrón estacional. Las series usadas presentan una relación estable de largo plazo (están cointegradas). El modelo finalmente estimado es el siguiente:

$$\ln(ITPAJD) = c + 0,94 * \ln(Transacciones)_t + 2,2 * \ln(PreciosVivienda)_t + \varepsilon_t$$

Evolución de la ejecución de ingresos por ISyD

Porcentaje de ejecución sobre presupuesto inicial

	2012		2013		2014
	Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial
% Ejecución derechos reconocidos	75,43%	128,33%	66,98%	121,17%	54,24%
% Ejecución Recaudación	52,93%	105,44%	45,52%	97,31%	36,49%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

Evolución interanual de la recaudación por ISyD

Millones de euros y porcentaje de variación interanual

2012		2013		2014	2013/ 2012		2014/ 2013
Junio	Cierre	Junio	Cierre (A)	Junio	Junio	Cierre	Junio (*)
1.048	2.088	1.049	2.243	960	0,10%	7,42%	-8,51%

(*) Los últimos datos de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de julio de 2014 arrojan un % de variación interanual del 1,42%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

En el caso de este impuesto, si bien es probable, de acuerdo con las consideraciones anteriores, que **se produzca en 2014 alguna desviación negativa sobre la previsión de cierre**, dicho riesgo no parece significativo. No obstante, sí es importante en el caso de 2015, en el que se estima un crecimiento interanual de estos ingresos superior al 5% que no parece estar soportado, ya que dicho incremento duplica el efecto adicional esperado para este ejercicio de las medidas adoptadas en este ámbito.

iv. Otros ingresos no financieros.

En la documentación recibida se espera que los **ingresos patrimoniales** en 2015 disminuyan un 60% sobre las previsiones de cierre de 2014. Estas previsiones de 2014 suponen un aumento de más del 120% sobre la ejecución de 2013, unos 800 millones de euros que, en su mayor parte, vendrán dados por las enajenaciones de concesiones administrativas previstas en el PEF de la Comunidad Autónoma de Cataluña que fue objeto de informe por la AIReF el 28 de julio de 2014³.. Dichas operaciones se valoraron en el PEF en 1.430 millones de euros y en el informe emitido por la AIReF se señaló que se apreciaba **incertidumbre respecto a la realización íntegra de sus efectos en 2014**. Los datos de ejecución publicados hasta el mes de julio de 2014 acentúan la incertidumbre planteada, ya que, a pesar de que se han moderado considerablemente las previsiones derivadas de estas operaciones, los derechos reconocidos acumulados hasta la fecha por dicha comunidad son de 35 millones de euros, alcanzando 198 millones de euros para el conjunto de las CC.AA., un 12% de la estimación de cierre.

Respecto a la **enajenación de inversiones reales**, para 2015 se presupuesta una caída de un 47,77% sobre la previsión de cierre de 2014. La previsión para 2015 supone una variación de un 119,87% sobre la liquidación de 2013, lo que implica mantener un nivel importante de enajenación de activos en el bienio.

Dada la experiencia de años anteriores en cuanto a la realización final de estas operaciones y la evolución de los ingresos hasta el mes de julio de 2014, **existe una gran incertidumbre sobre la probabilidad de que las medidas previstas puedan tener efecto pleno al cierre de 2014 y se logre el aumento esperado** de más de 1.800 millones de euros sobre las cifras de 2013. **Por las mismas razones, se considera improbable que pueda realizarse la estimación de 2015**, si bien la desviación puede ser inferior a la del ejercicio anterior por la posibilidad de que se desplacen a 2015 parte de las operaciones previstas en 2014 que no puedan realizarse en este año.

³<http://www.airef.es/system/assets/archives/000/000/021/original/pef2014-140727173402-phpapp02.pdf?1410730762>

Evolución de la ejecución de los derechos reconocidos por enajenación de inversiones

Porcentaje de ejecución sobre presupuesto inicial

2012		2013		2014
Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial	Cierre/ Presupuesto inicial	Junio/ Presupuesto inicial (*)
5,48%	20,03%	8,46%	22,30%	6,54%

(*) Los últimos datos de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de julio de 2014 arrojan un % de ejecución sobre presupuesto del 15%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

v. Otras consideraciones respecto a las previsiones de ingresos

La información aportada no permite valorar la probabilidad de realización para 2014 y 2015 de otros epígrafes de ingresos contenidos en el escenario presupuestario como son:

- Las transferencias corrientes distintas de recursos del sistema, para las que se espera en 2014 un incremento superior al 20% sobre las cifras de 2013, previéndose una caída en 2015 que, en cualquier caso llevaría a unos ingresos superiores en más de 2.200 millones de euros a los liquidados en 2013.
- El Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, respecto al que se estima en 2014 un crecimiento de más del 25% sobre los derechos reconocidos del ejercicio anterior, previéndose incrementos adicionales del 12% en 2015. La evolución de la recaudación de los ejercicios anteriores y los datos disponibles del ejercicio no parecen coherentes con el cierre esperado para 2014 y la evolución prevista en 2015.
- Otros impuestos directos e indirectos, ya que se aporta una cifra agregada que engloba, además de los impuestos medioambientales, los tributos sobre el juego y otros tributos propios de las CC.AA. de régimen común, los correspondientes a la Comunidad Foral de Navarra derivados de su régimen foral (IRPF, IVA, IIEE). Dicho epígrafe podría incluir, entre los conceptos mencionados, la previsión de ingresos para 2014 del Impuesto estatal sobre Depósitos en Entidades de Crédito; sin embargo no ha sido posible identificar su importe individualizado ni el año de

registro del ingreso (2014 ó 2015), ni, en consecuencia, su incidencia en los ajustes de contabilidad nacional previstos.

- ***Valoración de las previsiones de gastos***

Dado que no se ha podido disponer de la previsión al cierre de 2014 y 2015 de los movimientos de las cuentas que registran obligaciones pendientes de imputar a presupuesto, el análisis de la evolución de los gastos está limitado por la imposibilidad de calcular para estos ejercicios y para cada epígrafe el gasto “real” incurrido al cierre de cada ejercicio. Adicionalmente, a esta circunstancia se añade la falta de desglose por capítulos de las medidas adoptadas y previstas en cada ejercicio, lo que impide relacionar en la mayor parte de los gastos la evolución presupuestaria con el efecto esperado de las medidas adoptadas.

Sin embargo, sí es posible efectuar una valoración global de la evolución del gasto total no financiero depurado del efecto de las obligaciones registradas en cuentas no presupuestarias a partir de la información del ajuste global estimado por este concepto en la relación de ajustes de contabilidad nacional. Dado que, una vez efectuada la depuración señalada, las variaciones interanuales resultantes son similares a las derivadas de los datos puramente presupuestarios, se plantea en este informe el análisis sobre estos últimos, con las reservas derivadas de la limitación señalada.

En términos globales, para 2014 se prevé un crecimiento del gasto presupuestario no financiero del subsector cercano al 1% sobre la liquidación de 2013, derivado de un incremento porcentual similar de los gastos corrientes y un poco más acusado en los gastos de capital. Las líneas fundamentales de presupuestos para 2015, por su parte, contemplan una reducción interanual del gasto presupuestario no financiero del subsector en torno al 1%, como consecuencia de una evolución similar en los gastos corrientes y un ligero aumento de los gastos de capital.

El examen de dicha evolución exige un análisis más detallado de las principales agrupaciones de gastos presupuestarios:

- i. *Gastos de personal*

Se prevé en 2014 un ligero incremento de los gastos de personal que parece coherente con la evolución de estos gastos registrada hasta junio de 2014.

Evolución interanual de las obligaciones reconocidas por gastos de personal

Millones de euros y porcentaje de variación interanual

2012		2013		2014	2013/ 2012		2014/ 2013
Junio	Cierre	Junio	Cierre (A)	Junio	Junio	Cierre	Junio
27.468	52.563	26.224	52.608	26.220	-4,53%	0,09%	-0,02%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

No obstante, dicha previsión no es consistente con la valoración de las medidas comunicadas para 2014 en este ámbito, que plantean un ahorro de unos 1.000 millones de euros sobre las cifras de 2013. Salvo que en el último trimestre del ejercicio se adopten en la mayoría de las CC.AA. medidas significativas, adicionales a las aplicadas en 2013, resulta improbable que puedan generarse los ahorros señalados que, en cualquier caso, no se reflejan en el escenario presupuestario facilitado.

De acuerdo con la información disponible a la fecha sólo dos CC.AA., Cataluña y Murcia, han mantenido en 2014 la supresión de los complementos de paga extra en los mismos términos que en 2013, mientras que Andalucía ya no mantiene la medida similar. Si bien se siguen adoptando en el conjunto del subsector medidas diversas en materia de personal, el efecto de la situación apuntada para estas comunidades, cuyo peso en el total es significativo, sería de incremento del gasto. Aunque dicho aumento pueda verse compensado por el conjunto de medidas adicionales adoptadas en el subsector, parece poco probable que dicha compensación pueda llevar al ahorro señalado de 1.000 millones de euros.

Por tanto, se constata incertidumbre en cuanto a la cuantificación de los ahorros generados por las medidas comunicadas para 2014, si bien **no se aprecia riesgo de desviación en la previsión de 2014**, que no parece contemplar el impacto de las citadas medidas.

En lo que respecta a 2015, de acuerdo con la información proporcionada se estima que los gastos de capítulo I crezcan cerca de un 2% sobre las cifras de cierre de 2014. En este año se prevé que las CC.AA. de Cataluña y Murcia dejen de aplicar la supresión de los complementos de paga extra, cuyo efecto se valora en unos 550 millones de euros. Adicionalmente, la recuperación parcial de la paga extraordinaria suprimida en 2012 supondría un importe aproximado de 700 millones de euros (el impacto de la recuperación de la paga extra no se contemplaba en la actualización del Programa de

Estabilidad 2014-2017, sí en la información comunicada por el MINHAP para la elaboración de este informe).

Estas circunstancias, que llevarían a un incremento del gasto superior al previsto en el escenario, quedarían compensadas en parte por el efecto derivado de medidas adicionales de ahorro que puedan adoptar las CC.AA. en materia de personal, si bien, dada la trayectoria aplicada en este ámbito desde 2012, se advierte que no queda mucho margen para medidas adicionales.

En cualquier caso, **la estimación facilitada para 2015 parece coherente con el cierre esperado para 2014 y la consideración de las circunstancias apuntadas**. No obstante, cabe indicar que, como ocurre con los datos para 2014, se observa una inconsistencia en la valoración de las medidas comunicadas para 2015 en este ámbito, que plantean un desahorro muy inferior al incorporado en el escenario presupuestario.

ii. Gastos financieros

La estimación al cierre del ejercicio 2014 de los gastos financieros sitúa esta partida más de un 13% por encima de la cifra de 2013. Dicha previsión corrige la estimación inicial del presupuesto incorporando el ahorro de 409 millones de euros derivado de la mejora de las condiciones financieras del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) acordado el 31 de julio por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las cifras de 2015 contemplan una reducción de estos gastos cercana al 2%, alrededor de 150 millones de euros, sobre las estimaciones de 2014. En dicho importe se incluye el ahorro esperado, valorado en 1.638 millones de euros, por la mejora de las condiciones financieras del FLA.

Con la información aportada no es posible efectuar un análisis más profundo del riesgo de desviación que pueda producirse en las **estimaciones de cierre de 2014 y las previsiones en 2015** para dicha partida que, no obstante, y con los datos disponibles hasta junio de 2014, **parecen prudentes de acuerdo con la evolución de los gastos en el ejercicio 2014 y las previsiones de mejora de las condiciones financieras generales**.

Evolución interanual de las obligaciones reconocidas por gastos financieros

Millones de euros y porcentaje de variación interanual

2012		2013		2014	2013/ 2012		2014/ 2013
Junio	Cierre	Junio	Cierre (A)	Junio	Junio	Cierre	Junio
2.974	6.241	3.496	7.289	4.167	17,56%	16,79%	19,20%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

iii. Resto de gastos corrientes

Esta agrupación presupuestaria engloba los gastos corrientes en bienes y servicios y las transferencias corrientes. Entre otros conceptos, este epígrafe registra la mayor parte del gasto sanitario y farmacéutico, el derivado de las ayudas por dependencia y otros gastos sociales, así como los gastos generales de funcionamiento de la administración respectiva, por lo que resulta especialmente inelástico.

El escenario aportado para 2014 prevé que el nivel de gastos presupuestarios en estas partidas (sin depurar el efecto de las cuentas 413/409 y similares) se mantendrá en niveles similares a los del ejercicio anterior.

Teniendo en cuenta la evolución de estos gastos en los ejercicios anteriores, la información disponible de las medidas adoptadas y previstas y los datos de ejecución presupuestaria hasta el primer semestre de 2014, **la estimación de cierre de 2014 y las previsiones de 2015 parecen razonables.**

iv. Gastos de capital

El crecimiento interanual esperado al cierre de 2014 de este epígrafe, que engloba el gasto en inversiones reales y por transferencias de capital, ronda el 2%, aproximadamente 200 millones de euros sobre la liquidación de 2013. En 2015, por su parte, se prevé un ligero incremento adicional de estos gastos. Teniendo en cuenta que finaliza el periodo de justificación de gastos cofinanciados por fondos de la UE correspondientes al Programa Operativo 2007-2013 y se ha iniciado el nuevo Programa Operativo 2014-2020, es previsible un incremento del gasto en inversión afectado, en línea con el aumento de los ingresos de capital derivado de estos fondos. No obstante, dado que la variación esperada en los **ingresos por transferencias de capital** supera

el 9% sobre los registrados en 2013, **parece existir una cierta inconsistencia con el incremento previsto en los gastos de capital.**

A pesar de la posible inconsistencia señalada, la estimación de cierre de 2014 y previsión para 2015 de los gastos de capital parece coherente con la evolución de los mismos en el primer semestre de 2014 y la información disponible de las medidas adoptadas y previstas.

- ***Otras circunstancias que pueden condicionar el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2014***

En cumplimiento de la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014 que declaró contrario a la normativa comunitaria el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, según la información facilitada por el MINHAP, se ha estimado la devolución de ingresos en 2.000 millones de euros a computar en el ejercicio 2014 en términos de contabilidad nacional.

Dicho importe ha sido consignado como minoración del Impuesto de Hidrocarburos del presupuesto de ingresos del Estado en 2014 por 500 millones de euros, según consta en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado de 2015. El importe restante, según la información facilitada por el MINHAP, se ha recogido como ajuste de contabilidad nacional en 2014 en el sector Administración Central, estando sin embargo pendiente de determinar el reparto entre el Estado y las CC.AA.

En la medida en que se imputen las devoluciones en todo o en parte a las CC.AA, el cumplimiento del objetivo de este sector quedará afectado, considerándose, por ello, la existencia de un riesgo potencial.

c) Riesgos detectados en los Planes Económico-Financieros 2014-2015 de las CC.AA.

El informe elevado al Gobierno por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el mes de abril determinó el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para las comunidades autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y Comunitat Valenciana, así como el incumplimiento del objetivo de deuda pública de Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra.

El artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF) establece, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la obligación de presentar un Plan Económico-Financiero que permita el cumplimiento de los objetivos fijados en el año en curso y el siguiente. Por su parte, de acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, las CC.AA. que deban presentar el Plan deben solicitar a la Autoridad un informe sobre el mismo, previo a su aprobación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

En base a lo anterior, la AIReF emitió el pasado 28 de julio⁴ el informe relativo a los Planes Económico-Financieros remitidos a estos efectos por las CC.AA. anteriormente citadas. En dicho informe se concluyó que:

- En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra se consideraba probable y muy probable respectivamente el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2014, pudiendo ser las medidas contenidas en el Plan suficientes para garantizar su cumplimiento.
- En las CC.AA. de Aragón y Cataluña se consideraba poco probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2014, siendo las medidas contenidas en el Plan insuficientes para garantizar su cumplimiento.
- En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se estimaba improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2014, considerando claramente insuficientes, para garantizar su cumplimiento, las medidas contenidas en el Plan.
- En la Comunitat Valenciana, se consideraba muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para 2014 y claramente insuficientes las medidas aportadas en el Plan presentado.
- En todas ellas, las previsiones de cierre recogidas en el escenario presupuestario (de ingresos, gastos o ambos) no estaban avaladas por los datos de ejecución disponibles a la fecha de emisión del informe.

Dichas conclusiones se acompañaron de las recomendaciones específicas a seguir en cada caso para corregir el riesgo de incumplimiento observado.

Actualmente, sólo el Plan Económico-Financiero de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido aprobado y publicado⁵, incorporando en el texto la referencia específica

⁴<http://www.airef.es/system/assets/archives/000/000/021/original/pef2014-140727173402-phpapp02.pdf?1410730762>

al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe de la AIReF que incidían en la necesidad de detallar las partidas presupuestarias afectadas por los Acuerdos de no disponibilidad previstos.

No se ha recibido actualización de los demás Planes Económico-Financieros informados, ni se tiene constancia del seguimiento o no por las CC.AA. afectadas de las recomendaciones formuladas en el informe de la AIReF, por lo que siguen vigentes las conclusiones formuladas en el mismo. Si bien la mejora de las condiciones financieras de los mecanismos extraordinarios de financiación puede suponer para estas comunidades unos ahorros adicionales de 409 millones de euros para 2014 sobre el escenario que contemplaban sus planes, el peso de dicha mejora sobre el déficit no es significativo ni, por tanto, varía las conclusiones del informe. Adicionalmente, los datos de ejecución disponibles actualmente (julio) siguen sin avalar las previsiones de cierre contenidas en los escenarios presentados.

Teniendo en cuenta el peso que en el déficit del subsector tiene el de las CC.AA. de Cataluña, Murcia y Comunitat Valenciana (más de un 30% en los datos mensuales de 2014; más de un 40% en los datos de cierre de 2012 y 2013), **y la intensidad del riesgo detectado** en cada una de ellas en el informe de la AIReF sobre sus PEF, **las desviaciones en el cumplimiento del objetivo para estas comunidades conducirían probablemente al incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2014 para el conjunto del subsector.**

⁵<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/PEFCCAA/PEF%202014%202015%20ARAGÓN.pdf>

Anexo III: Informe 2014 sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015. Objetivo de Estabilidad.

Sumario

1. [Alcance del Informe](#)
2. [Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015](#)
 - a) [Limitaciones y riesgos que presenta la información comunicada](#)
 - b) [Previsión de cierre del ejercicio 2014](#)
 - c) [Valoración de la suficiencia de las previsiones de ingresos](#)
 - d) [Valoración de las dotaciones de gastos](#)
 - e) [Impacto económico esperado por la reforma local](#)

1. Alcance del Informe

La información remitida para la elaboración del informe no incorpora la totalidad de datos solicitados, lo que limita el alcance del análisis realizado al conjunto del subsector Corporaciones Locales (CC.LL) y al pronunciamiento sobre la adecuación de los datos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En particular, no se ha dispuesto de los siguientes datos necesarios para realizar una valoración consistente de la idoneidad de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL para 2015:

- Información, a nivel del subsector, de los ajustes de contabilidad nacional que permitan relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación. En particular, resulta especialmente necesario conocer la estimación de los ajustes por recaudación incierta de los capítulos de ingresos tributarios, intereses devengados y gastos por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto.
- Datos agregados, a nivel del subsector, sobre la deuda viva, a corto y largo plazo, prevista a 31 de diciembre de 2015, así como de la importancia relativa de ésta sobre los ingresos corrientes consolidados.
- Relación de entidades de las que se han aportado datos, con indicación de su importancia relativa en el total del subsector.
- Información desglosada por tipo de entidades locales, con el detalle para Ayuntamientos que se establecía en la Resolución 5/2014, de 2 de octubre, del Presidente de la AIReF.

Por todo ello, **el alcance del Informe se circunscribe a:**

- **Analizar, a nivel de subsector, la idoneidad de las previsiones de ingresos y dotaciones de gastos, recogidas en la información agregada sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015** de las CC.LL, para garantizar el cumplimiento a fin de ejercicio del objetivo de estabilidad presupuestaria. Solo se analiza el cumplimiento de este objetivo, dadas las limitaciones apuntadas en el apartado anterior respecto al endeudamiento y la falta de detalle necesario para el cálculo de la regla del gasto.
- **Verificar la consistencia de estas líneas con la previsión comunicada de liquidación del año 2014, así como la razonabilidad de esta previsión** teniendo en cuenta la ejecución del primer semestre de 2014.

2. Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015.

a) Limitaciones y riesgos que presenta la información comunicada

La información facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL y previsión de liquidación de 2014, **contiene datos presupuestarios, a nivel de capítulo (salvo en materia de tributos propios y recursos del sistema de financiación para la que se ha aportado detalle), relativos al total nacional de Ayuntamientos y Diputaciones.**

Este total se ha obtenido elevando los datos originales con la variable población de los ayuntamientos, sin que se haya incluido la relación de entidades a las que corresponden los datos originales ni su importancia relativa en el total nacional, a efectos de valorar la representatividad de los mismos.

En este punto parecería adecuado combinar la variable población con otras, tales como la importancia relativa de los recursos de su presupuesto y/o sus necesidades de gasto en el total nacional, dado que aspectos tales como la localización geográfica (interior o costera) pueden tener un efecto significativo en la cuantía de los presupuestos de la entidad local, aun cuando la población de derecho sea la misma.

En el conjunto de las medidas comunicadas de gastos e ingresos (adoptadas y previstas) y su impacto presupuestario es fundamental el escenario de ahorros esperados por la reforma local emprendida con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuyo objetivo esencial es mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las CC.LL y su sostenibilidad, razón por la que la valoración de la idoneidad de las líneas fundamentales hará especial referencia a este escenario de ahorros, si bien, tal y como reflejaba el Plan Presupuestario 2014, se incluyen también otras recogidas en los Planes de Ajuste aprobados para acceder a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez puestas en marcha a partir del año 2012 a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores¹, así como las incluidas en dichos Planes o su

¹ Real Decreto-ley 4/2012, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las EE.LL, Real Decreto-ley 7/2012, de creación del Fondo para la Financiación de pagos a proveedores, Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, por el que se amplía una fase el mecanismo de financiación de pago a proveedores de las EE.LL y CC.AA y Real Decreto-ley 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad de las AA.PP y de apoyo a EE.LL con problemas financieros.

actualización derivados del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

b) Previsión de cierre del ejercicio 2014

Los últimos datos trimestrales publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) correspondientes al primer semestre de 2014, tal y como muestra en el cuadro siguiente, constatan el mantenimiento (prácticamente no han variado) de los ingresos no financieros y el incremento de los gastos no financieros en relación al mismo periodo de 2013, gastos que han experimentado un aumento del 1,2%.

El efecto combinado de ambos factores ha supuesto que **el superávit obtenido en el primer semestre de 2014**, de 1.048 millones de euros (un 0,1 % sobre PIB), **sea un 24,6% inferior en valores absolutos al obtenido en el mismo periodo de 2013**.

Ejecución acumulada a fin del primer semestre (Años 2013 y 2014)

Millones de euros y %PIB

CONCEPTOS	A 30 de junio de 2013		A 30 de junio de 2014		Variación (%) (1)-(2)
	En millones € (1)	En % de PIB	En millones € (2)	En % de PIB	
RECURSOS NO FINANCIEROS	30.131	2,87	30.123	2,83	0,0%
EMPLEOS NO FINANCIEROS	28.742	2,74	29.075	2,73	1,2%
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (TR-TE)	1.389	0,13	1.048	0,10	-24,6%

Fuente: IGAE (actualización de 30 de septiembre de 2014)

La ejecución acumulada a final del primer semestre de 2014 ya evidencia un aumento de los gastos de inversión², tendencia que se prevé aumentará hasta fin de año dada

² Los datos de contabilidad nacional publicados por la IGAE, correspondientes al segundo trimestre del año (información acumulada), ponen de manifiesto que la rúbrica que más aumentó con relación al mismo periodo de 2013 fue la formación bruta de capital, con un incremento del 6,1%.

la paralización de este tipo de gastos en los años de recesión económica y la cercanía de las próximos comicios municipales, y dado que este tipo de gastos, vía modificación presupuestaria, suelen incrementarse a lo largo del ejercicio sobre los créditos aprobados en el presupuesto inicial.

Todo ello pone de manifiesto que, si bien **no parece comprometerse el cumplimiento al cierre de 2014 del objetivo de equilibrio por parte de las CC.LL, la contribución de éstas al objetivo conjunto se verá reducida.**

Además, hay que destacar que, aunque la **previsión de liquidación** comunicada **para 2014**, en la que se sustentan las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las CC.LL, **permite el cumplimiento por éstas del objetivo de estabilidad, el margen de cumplimiento se verá afectado por la realización del impacto económico esperado por la reforma local.**

Estos ahorros ya fueron recalculados por el MINHAP en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, fruto de la dilación en la aprobación de la Ley 27/2013, siendo su cuantía estimada para 2014 de 860,3 millones de euros, 285,2 millones menos que las estimaciones recogidas en el Plan Presupuestario 2014.

Por otro lado, como se argumenta ampliamente en el apartado “Impacto económico esperado por la aplicación de la reforma local” de este Informe, existen diversas circunstancias que pueden limitar el impacto favorable de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, a la sostenibilidad financiera de las CC.LL, tales como la aprobación por algunas CC.AA de normas interpretativas sobre la aplicación de la Ley 27/2013, y la emisión por el Consejo de Estado del Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013.

Por todo ello, **la no realización, en todo o en parte, o la dilación a ejercicios posteriores de los ahorros esperados con la reforma local, afectará al margen de cumplimiento del objetivo por parte de este subsector.**

c) Valoración de la suficiencia de las previsiones de ingresos

Las previsiones para 2015 de los ingresos no financieros muestran un incremento con respecto a la liquidación prevista para 2014 de un 1,4%, siendo los impuestos directos e indirectos los que más aumento reflejan, un 3,7%, y dentro de éstos el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para el cual se prevé un incremento del 4,9%.

Analizadas estas previsiones, así como las medidas de ingresos a incluir en la elaboración del Plan Presupuestario 2015, parece razonable su realización, dadas las medidas normativas adoptadas en este ámbito, que van a tener efectos en 2014 y 2015.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, **a partir del año 2012, la normativa relacionada con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), ha experimentado diversas modificaciones con incidencia económica** en dicho ejercicio y los siguientes:

- En dicho año entró en vigor **el incremento (obligatorio) de tipos de gravamen de este impuesto, establecido en el Real Decreto-ley 20/2011**, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

La medida fue establecida, en principio, para los años 2012 y 2013,³ si bien para 2014 y 2015, el artículo 8 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, ha prorrogado este incremento de los tipos impositivos, con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de las CC.LL.

- Adicionalmente, la **Ley 16/2012, de 27 de diciembre**, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, **posibilita (es potestativo) la actualización de los valores catastrales** de los inmuebles urbanos de los municipios por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores, al modificar el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante Orden HAP/2308/2013, de 5 de diciembre, estableció la relación de municipios a los que resultarían de aplicación los coeficientes de actualización de los valores catastrales que estableciera la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 estableció los coeficientes en su artículo 71 quedando fijados

³ Artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

para este año entre el 0,73 y el 1,13, en función del año de aprobación de la ponencia de valores del municipio.

d) Valoración de las dotaciones de gastos

El escenario 2015 comunicado prevé una reducción del total gastos no financieros sobre la previsión de liquidación de 2014 (depurado del efecto del capítulo 3 en el que la reducción prevista es fruto de la mejora de las condiciones de los mercados financieros y de las medidas para reducción de la carga financiera de las CC.LL del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento), **de 1.186,6 millones de euros, un 2% del total gasto no financiero excluido el capítulo 3**, si bien, el impacto esperado del conjunto de medidas de ahorro de gastos a incluir en el Plan Presupuestario 2015, que han sido comunicadas junto con las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL para 2015, es de 3.721,3 millones de euros, un 6% del citado total.

Analizando las dos grandes masas de gastos no financieros se observa que:

- El total gastos corrientes se mantiene prácticamente inalterado (se prevé una reducción en 2015 del 0,7% sobre la previsión de liquidación de 2014).
- Los gastos de capital presentan un importante descenso, del 17%, siendo los gastos de inversión los que más se reducen sobre la previsión de liquidación del presente ejercicio (un 18%).

Resulta cuestionable la reducción prevista para 2015 en gastos de inversión, máxime cuando para estos gastos no se incluyen medidas de ahorro en 2015 en el escenario del Plan Presupuestario.

Como se ha explicado anteriormente, **la ejecución acumulada a final del primer semestre de 2014 según datos de contabilidad nacional, muestra un importante aumento de los gastos de inversión** (la rúbrica que más aumentó con relación al mismo periodo de 2013 fue la formación bruta de capital, con un incremento del 6,1%).

Esta tendencia se prevé aumentará en 2015 dada la contracción de las inversiones en los pasados años de recesión económica y el comportamiento de este tipo de gastos a lo largo del ejercicio (son gastos que vía modificación presupuestaria suelen incrementarse en ejecución sobre los créditos aprobados en el presupuesto inicial).

e) Impacto económico esperado por la aplicación de la reforma local

Las principales limitaciones que se aprecian a los datos aportados sobre previsión de liquidación de 2014 y líneas fundamentales de los presupuestos locales para 2015 se derivan de la realización del impacto económico esperado por la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este sentido, existen diversas circunstancias que han de tomarse en consideración ya que suponen limitaciones al impacto favorable a la sostenibilidad financiera de las CC.LL que se espera de la citada Ley, tanto en cuantía económica como en el tiempo necesario para su implementación completa.

Estas incertidumbres, que afectan tanto a la cuantía económica como al tiempo necesario para su implementación completa, son fundamentalmente, las siguientes:

- **La aprobación por algunas Comunidades Autónomas (CC.AA) de normas interpretativas sobre la aplicación de la Ley 27/2013⁴.**
- **La emisión por el Consejo de Estado del Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013.**

Así, diversas CC.AA han aprobado leyes (o decretos-ley) para establecer medidas sobre la aplicación en el respectivo territorio de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos por los municipios.

La reforma operada por la Ley 27/2013 tiene una trascendencia esencial en muchos servicios públicos que vienen prestando las CC.LL, dado que las materias competenciales a que afecta la norma estatal son, en muchos casos, de naturaleza básica para los ciudadanos como servicios sociales, salud, educación, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de los consumidores.

⁴ Andalucía (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo), Castilla y León (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio) y Murcia (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio). Cataluña aprobó el Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, si bien dicho Decreto Ley ha estado vigente sólo hasta el 25 de Julio de 2014, habiendo sido derogado por Resolución 774/2014, del Parlamento de Cataluña por no haberse convalidado en plazo.

Parece razonable esperar que la aplicación de estas leyes autonómicas, en los territorios correspondientes (Andalucía, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia) y en las materias competenciales afectadas, **conlleve la persistencia de la disfuncionalidad entre el modelo competencial y las haciendas locales que la Ley 27/2013 trata de corregir** para garantizar la sostenibilidad financiera.

Por otro lado, **el Consejo de Estado ha emitido el Dictamen preceptivo previo a la formalización por numerosos Ayuntamientos** (2.393 municipios de un total, según el INE, de 8.117) **del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013.**

El primer fundamento jurídico del conflicto en defensa de la autonomía local que esgrimen sus promotores es el *“desapoderamiento competencial de los municipios”* que se pone de manifiesto en diversos preceptos de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificados o incorporados por la Ley 27/2013, entre ellos, los artículos 26.2 y 116.ter.

Con el artículo 26.2 se persigue obtener una reducción de los costes efectivos de los servicios básicos prestados por los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (el 96,19% del total de municipios), y el artículo 116.ter define los criterios básicos a considerar para el cálculo del “coste efectivo de los servicios”, obligando a todas las entidades locales a suministrar información del mismo.

El Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para que los municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116.ter de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013.

Por todo ello, es cuestionable la obtención de la reducción pretendida de los costes municipales, al menos en el periodo 2014-2015.

En este sentido, ya el MINHAP en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 recalculó los ahorros esperados derivados de la Ley 27/2013, con respecto a los que figuraban en el Plan Presupuestario 2014.

Este nuevo cálculo se fundamentó en el retraso en la aprobación de la Ley, que motivaba la traslación de algunos de los ahorros a años posteriores sin variar el importe total esperado de 8.024 millones de euros, resultando para 2014 y 2015 un descenso del ahorro esperado en ambos años, de un total de 1.889,7 millones de euros, tal y como muestra el cuadro siguiente.

Ahorros esperados con la reforma local (Periodo 2014-2015)

Millones de euros

Conceptos	Impacto presupuestario anual adicional Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	
	2014	2015
Ahorro total Plan Presupuestario 2014	1.145,5	5.128,0
Ahorro Total Programa de Estabilidad y Líneas Fundamentales 2015	860,3	3.523,5
Diferencias ahorros estimados en la Reforma Local	285,2	1.604,5

Fuente: Plan presupuestario 2014 y Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017

En el año 2015, estos ahorros en términos de porcentaje sobre el PIB actual suponen un 0,3%, y dado que el saldo presupuestario no financiero resultante de las previsiones comunicadas en las líneas fundamentales es de un 0,57%, cualquier retraso a ejercicios posteriores o reducción en los ahorros realizados respecto de los previstos afectaría, de modo significativo, al margen de cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de las CC.LL.

No obstante lo anterior, el resultado que efectivamente se obtenga con la reforma local debería aliviar la financiación proveniente de otras Administraciones Públicas. De acuerdo con los últimos datos publicados sobre liquidación definitiva (año 2012), la financiación recibida por las CC.LL vía transferencias del Estado ascendió a 14.000 millones de euros, siendo de 5.500 millones de euros la recibida por la misma vía de las CC.AA.