Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Evaluación y análisis de la política fiscal en 2016

José Luis Escrivá, Presidente de la AIReF

Comisión de Presupuestos, Congreso de los Diputados

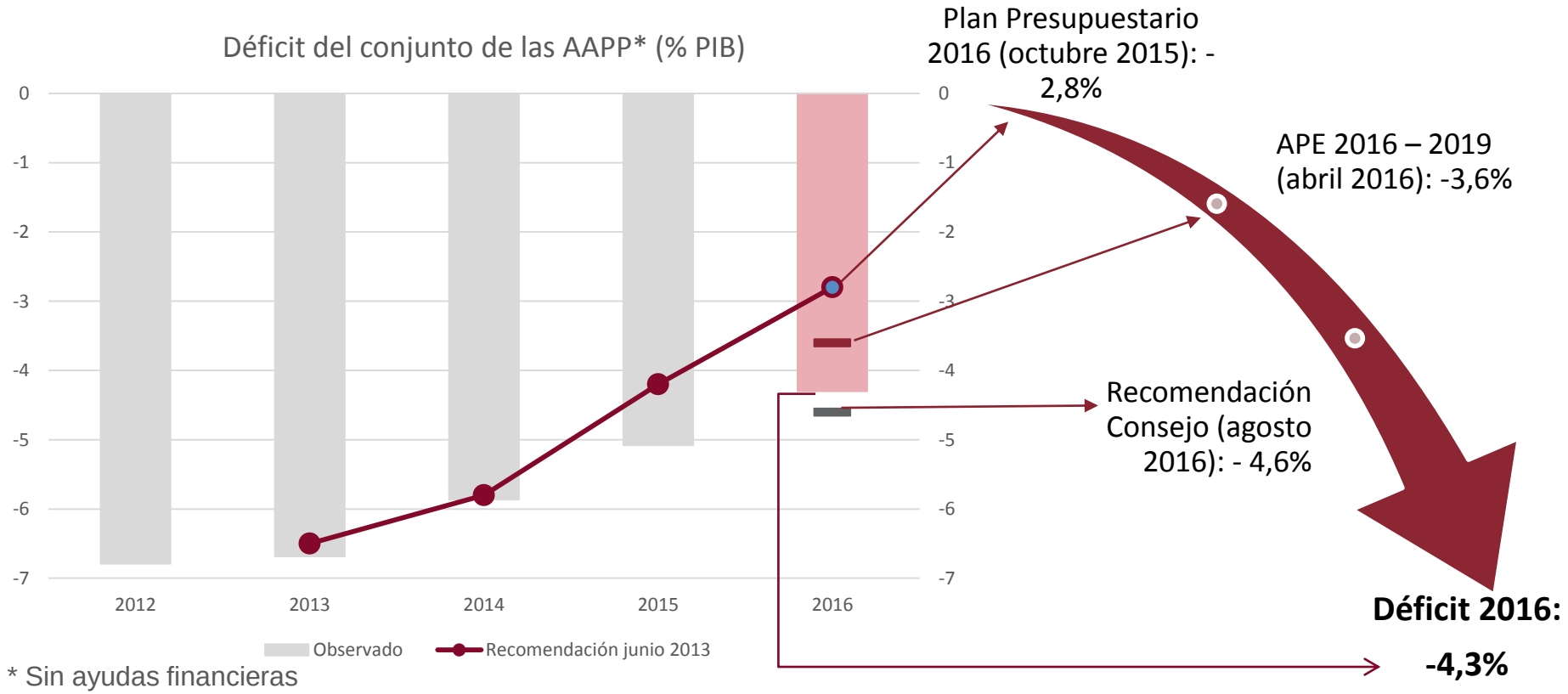
Madrid, 5 de abril de 2017

SUMARIO

1. Revisión de los objetivos
2. Análisis de la política fiscal
3. Líneas de mejora

1. Revisión de los objetivos de 2016

El objetivo de estabilidad presupuestaria de las AAPP se ha ido modificando al alza a lo largo del año modificándose hasta el dato observado

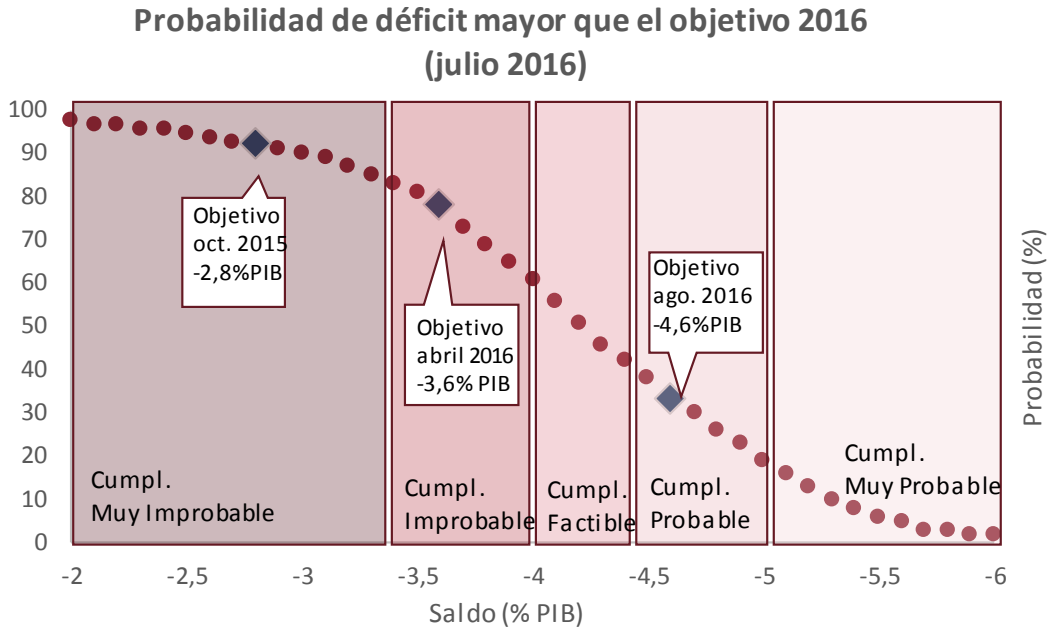


* Sin ayudas financieras

La desviación sobre el objetivo en 2015 no fue reconocida por el Gobierno hasta la publicación oficial del dato el 31 de marzo de 2016

1. Revisión de los objetivos de 2016

¿Obedece la revisión de los objetivos a circunstancias sobrevenidas en 2016?



En su informe sobre los presupuestos iniciales (abril 2016), la AIReF ya consideró muy exigente el objetivo de estabilidad

1. Revisión de los objetivos de 2016

Los incumplimientos de los objetivos han endurecido el marco fiscal europeo que continuará condicionando fuertemente la política fiscal española

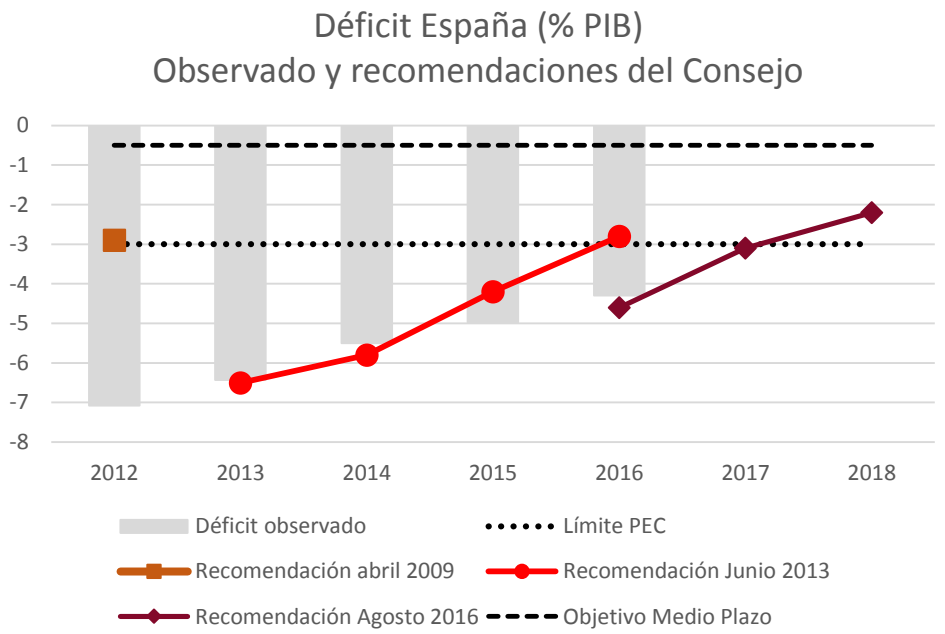
9 marzo — **Recomendación autónoma COM**

12 julio — **Consejo: no acción efectiva art 126.8**

8 agosto — **Consejo: 2 decisiones**

16 noviembre — **COM: Procedimiento Déficit Excesivo en suspenso**

- Decisiones **agosto por el Consejo:**
  - **Cancelación multa** asociada al 126.8 (alegaciones España atendidas)
  - **Advertencia y ampliación de plazo para corregir el déficit excesivo. Nueva senda art 126.9**
- El cumplimiento del objetivo de 2016 anula el riesgo en el corto plazo de seguir escalando en el procedimiento de déficit excesivo.
  - La Comisión seguirá evaluando el 2017



SUMARIO

1. Revisión de los objetivos
2. Análisis de la política fiscal
3. Líneas de mejora

2. Análisis de la política fiscal en 2016

Para analizar la política fiscal implementada en 2016, hay que dar respuesta a las siguientes preguntas

- A. ¿Cómo ha funcionado el procedimiento presupuestario?
- B. ¿Cuál ha sido la orientación de la política fiscal?
- C. ¿Cuál ha sido la evolución de los ingresos?
- D. ¿Qué ha ocurrido con la regla de gasto?
- E. ¿Cómo se ha comportado cada subsector?

2.A. Inconsistencias entre los hitos del procecimiento presupuestario

En la Actualización del Programa de Estabilidad y los planes presupuestarios, la revisión de los objetivos se trasladó principalmente hacia una evolución menos restrictiva de los gastos

*(% PIB)**	Saldo	Ingresos	Gastos
CIERRE 2015 (marzo 2016)	-5,1	38,6	43,8
Plan Presupuestario 2016 (oct. 2015)	-2,8	38	40,7
APE 2016 – 2019 (abril 2016)	-3,6	38,2	41,8
Plan Presupuestario 2017 (dic. 2016)	-4,6	38	42,5
CIERRE 2016 (marzo 2017)	-4,3	37,8	42,2

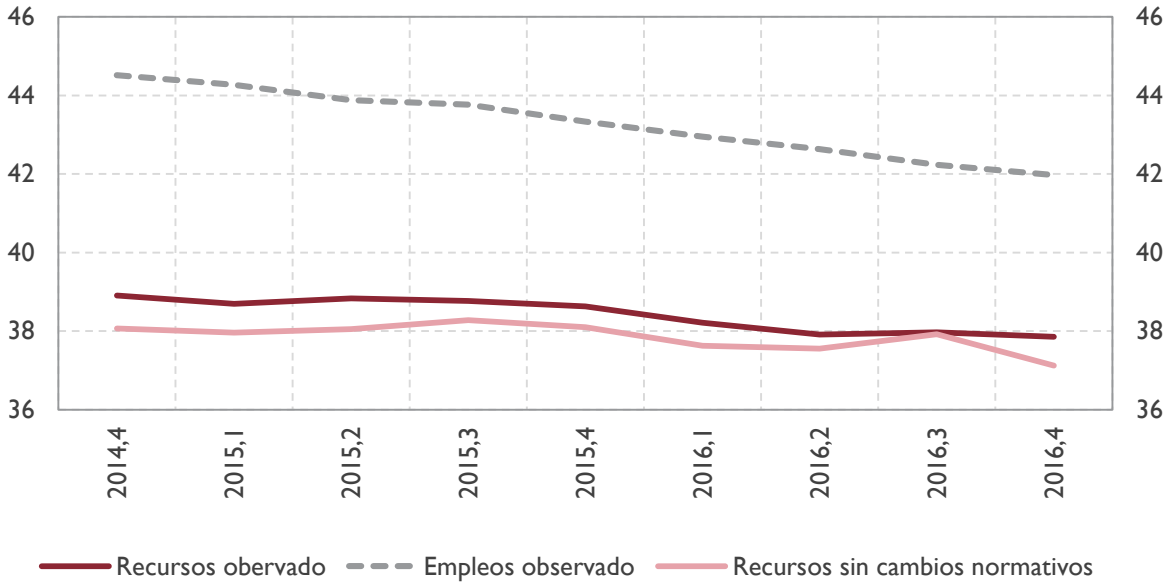
No obstante, los PGE 2016 presentaban una estimación de los ingresos sensiblemente por encima de lo finalmente observado

* Sin ayudas financieras. Ayudas financieras: 0,21% PIB

2.A. Inconsistencias entre los hitos del procecimiento presupuestario

La evolución de los ingresos y los gastos del conjunto de las AAPP no reflejan la misma tendencia que la revisión de los citados documentos

Evolución trimestral empleos y recursos no financieros de las AAPP
(% PIB)



Los gastos decrecen de manera continua mientras que se observa cierta estabilización de los ingresos una vez depurados los cambios normativos

2.A. Inconsistencia entre los hitos del procedimiento presupuestario

La información recogida en la Actualización del Programa de Estabilidad, el Plan Presupuestario y los presupuestos de las diferentes AAPP no es homogénea ni directamente comparable

Actualización Programa de Estabilidad (abril 2015)	Presupuestos de las AAPP (agosto 2015 para los PGE)	Plan Presupuestario (octubre 2015)
• Contabilidad Nacional • Año corriente y 3 siguientes • Conjunto de las AAPP, sin desagregar por subsectores	• En términos presupuestarios • Ajustes CN sólo en saldo • Previsión de cierre y año siguiente • Individual de cada AAPP	• Contabilidad nacional • Previsión de cierre y año siguiente • Conjunto de las AAPP, sin desagregar por subsectores

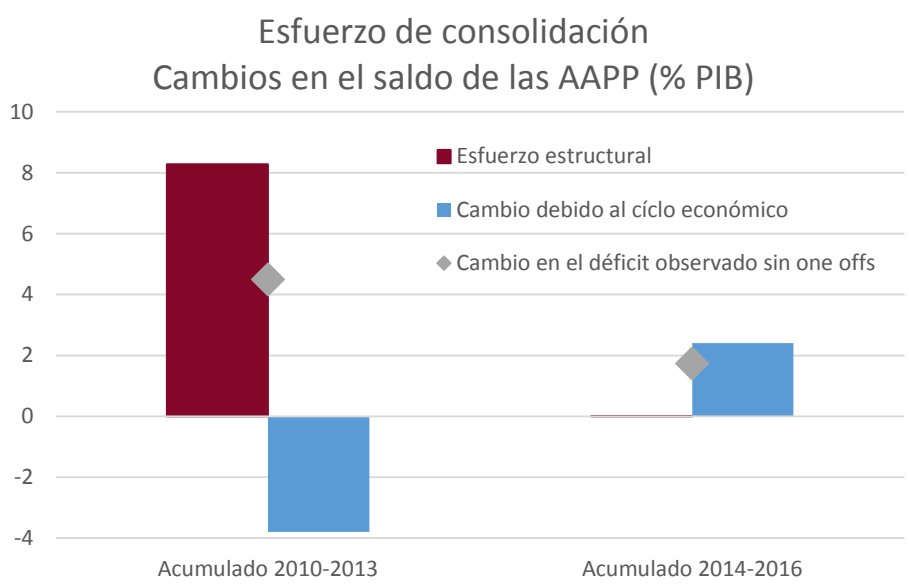
Esto permite inconsistencias que no siempre son evidentes a simple vista:

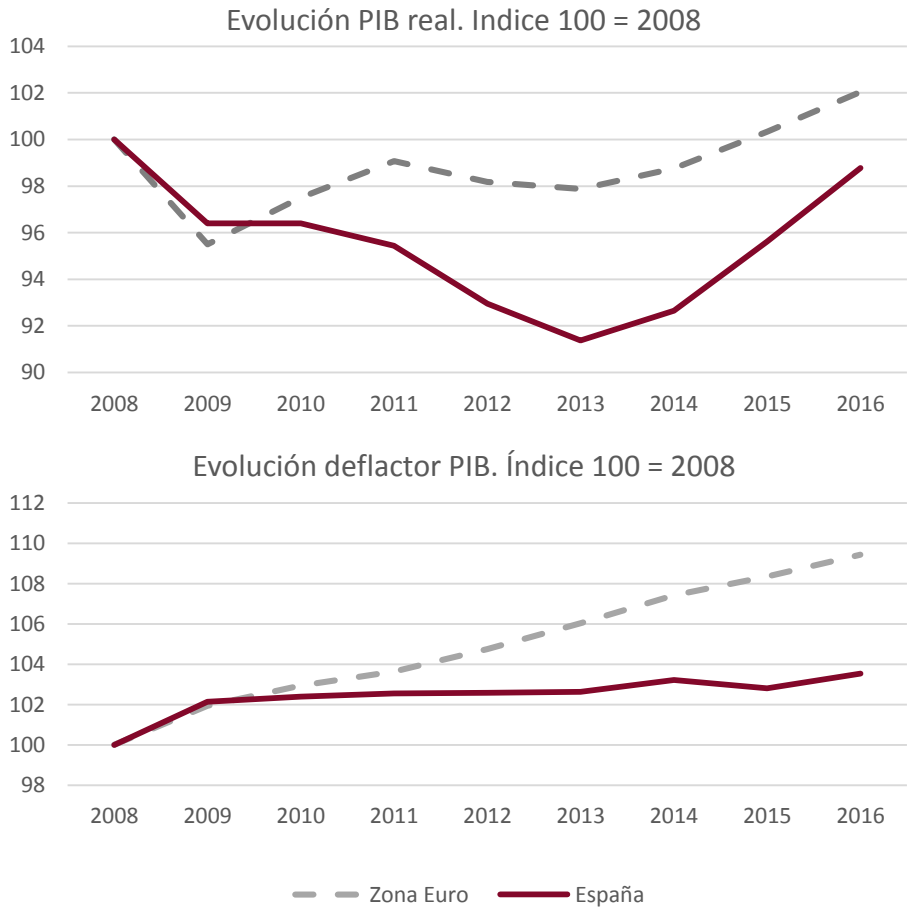
Diferencia entre el cierre 2016 de los **empleos** no financieros sin ayuda financiera y previsiones:		
+ 7.000 M€	**- 11.000 M€**	**+ 4.000 M€**
Diferencia entre el cierre 2016 de los **recursos** no financieros sin ayuda financiera y previsiones:		
- 9.000 M€	**- 28.000 M€***	**- 12.000 M€**

* Excluyendo efecto de los valores de reembolso y emisión de la deuda pública

2.B. ¿Cuál ha sido la orientación de la política fiscal?

El importante esfuerzo de consolidación fiscal en el periodo 2010 – 2013 en un contexto macroeconómico adverso…

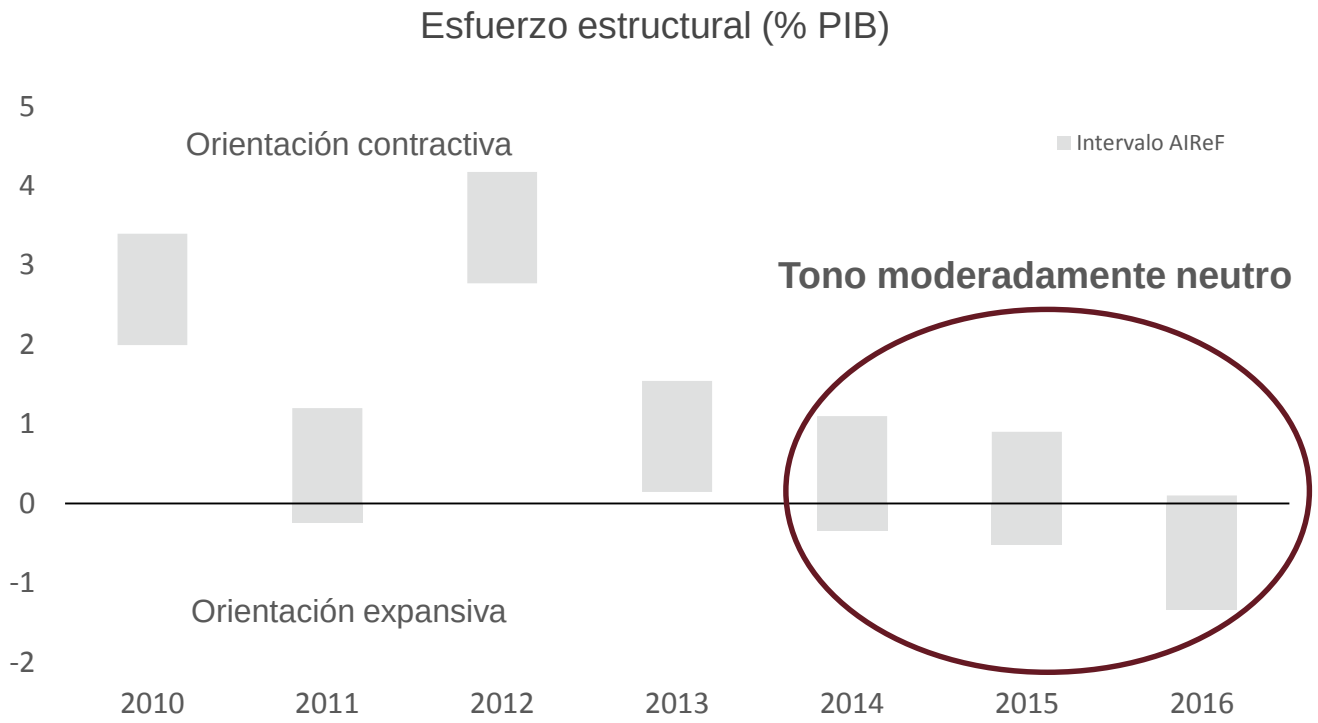




…ha dado paso a una política fiscal con una orientación aproximadamente neutral

2.B. ¿Cuál ha sido la orientación de la política fiscal?

La corrección del déficit en los últimos años ha estado dominada por el impacto del ciclo, con escaso esfuerzo estructural…

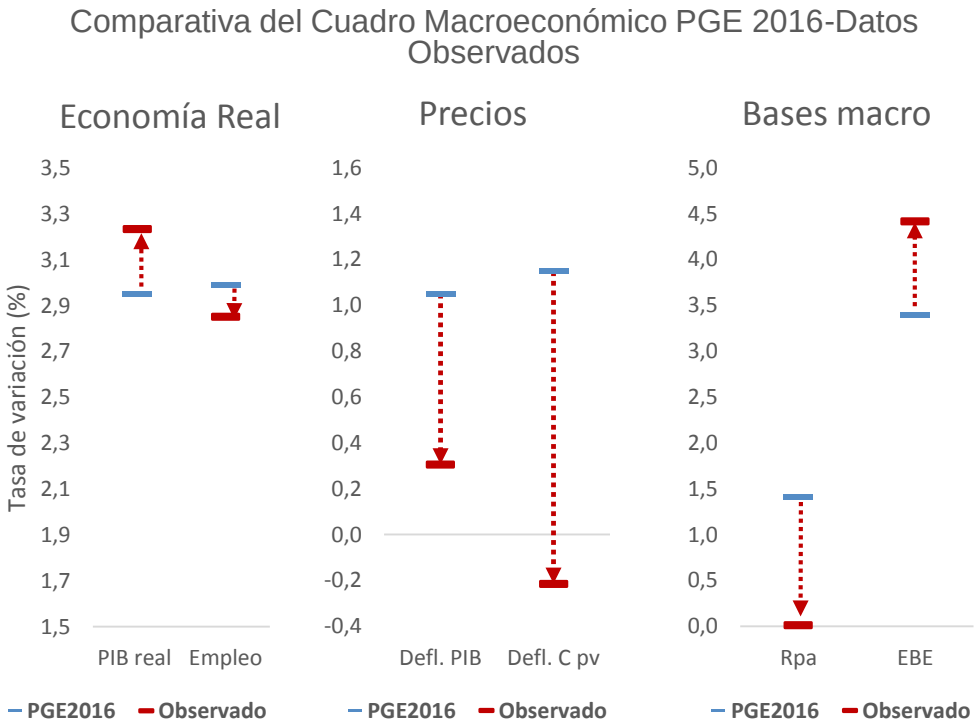


Nota: el esfuerzo se define como la variación en el saldo estructural y queda recogido en intervalos de confianza que reflejan la incertidumbre existente en la estimación de la brecha de producto

…dejando un remanente de déficit estructural en torno al 3% del PIB

2.C. Evolución de los ingresos: Contexto macroeconómico

La evolución contenida de los precios en 2016 ha sido la principal desviación respecto al cuadro macro de los PGE 2016



- Economía real: sorpresas positivas (mejor de lo proyectado)
- Precios: sorpresas negativas (muy por debajo de lo proyectado), que impactan principalmente en IRPF e IVA
- Bases macro relevantes: La menor remuneración afecta negativamente al IRPF y las cotizaciones mientras que el incremento del EBE favorece la recaudación del IS

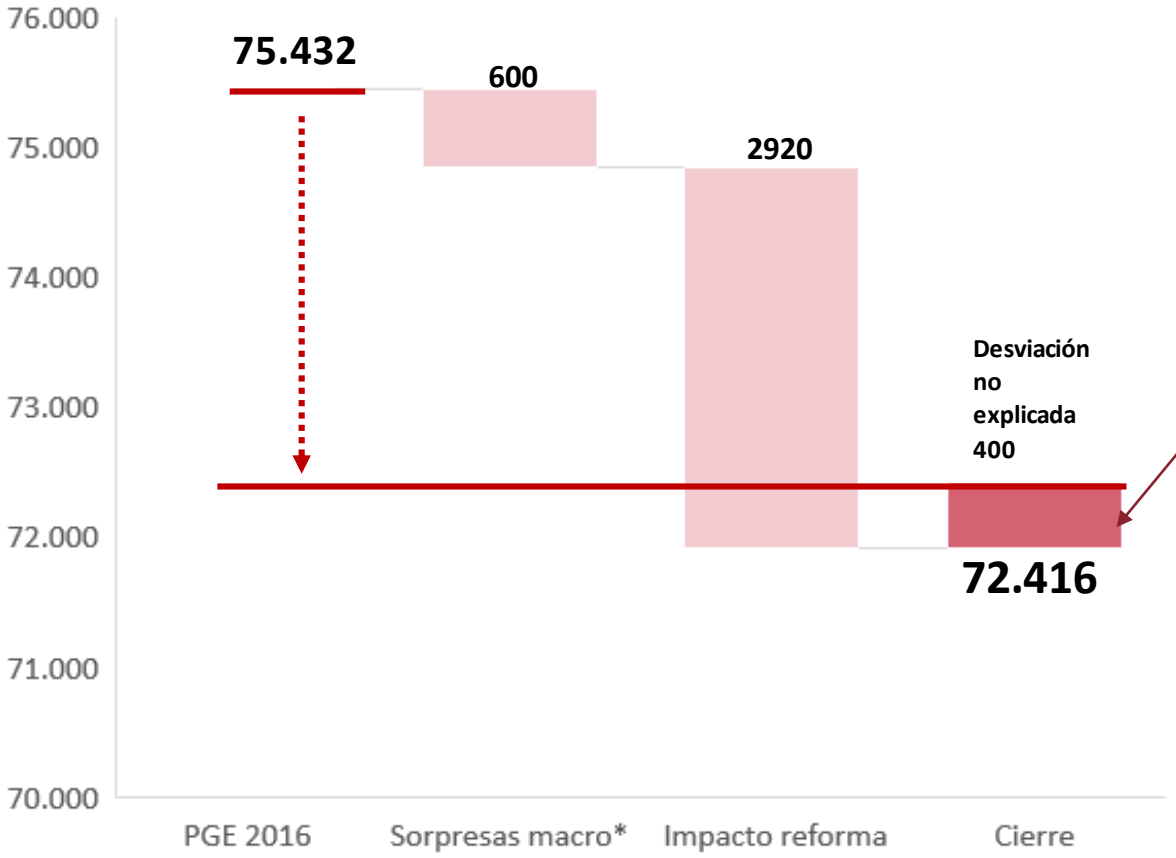
IRPF	IS	IVA
[-900M€; -300M€]	[+100M€; +300M€]	[-2.250M€; -750M€]

Impactos estimados con los modelos de previsión de la AIReF simulando el cambio macroeconómico que se ha producido respecto a lo previsto en los PGE 2016

2.C. Evolución de los ingresos en 2016: IRPF

No obstante, la desviación en IRPF se explica principalmente por los cambios en cuantificación de la reforma impositiva

Factores explicativos de la desviación en el IRPF en 2016



* El gráfico recoge el punto central del intervalo estimado

Causas de la divergencia:

1. Sorpresas negativas:
   - Macro: [-900M€;-300M€]
   - Mayor impacto de la reforma: -2.920M€
2. Desviación sin explicar no significativa:
   - 400M€

Conclusión

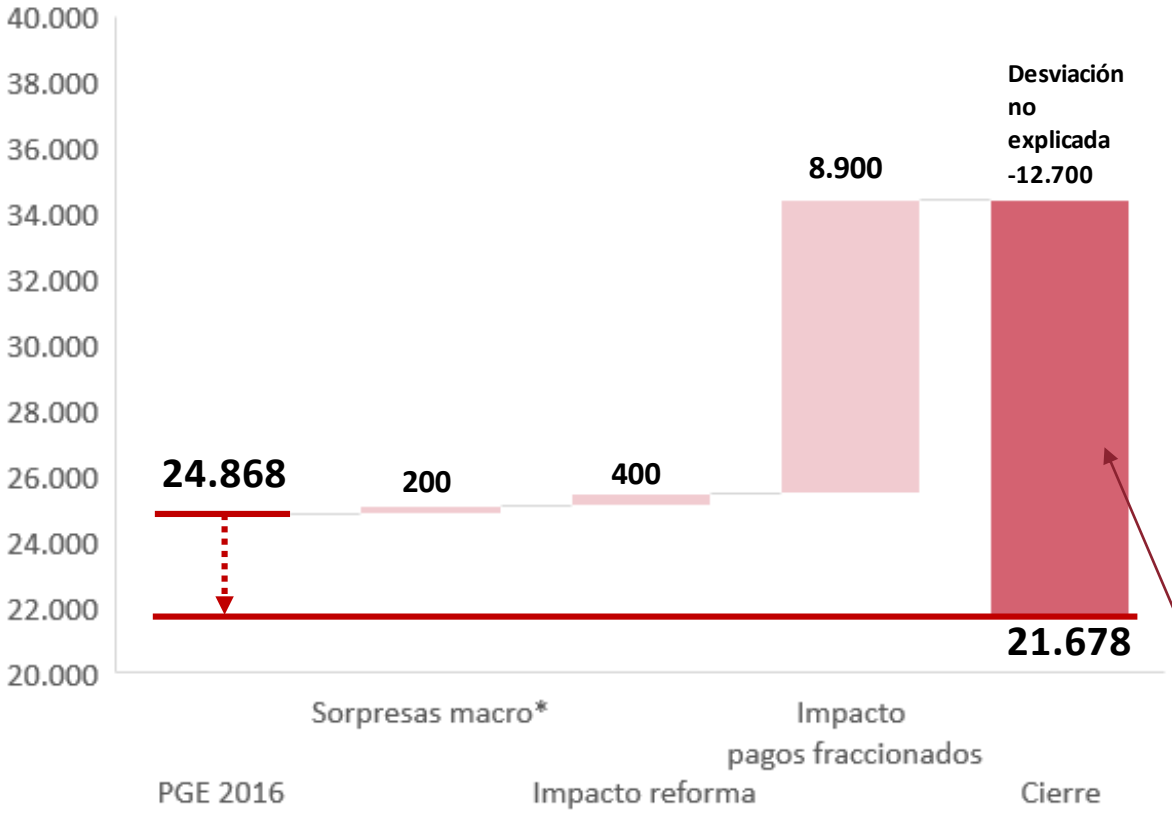
- Duda razonable sobre la cuantificación inicial de la reforma

Coste total reforma IRPF* (2015-16): **- 9.300M€**, 3.861M€ más de lo previsto

*Plan Presupuestario 2016 y cierre 2016, MINHAFP

2.C. Evolución de los ingresos en 2016

La desviación en el IS no se justifica ni por los cambios normativos ni por la evolución de la economía



Causas de la divergencia:

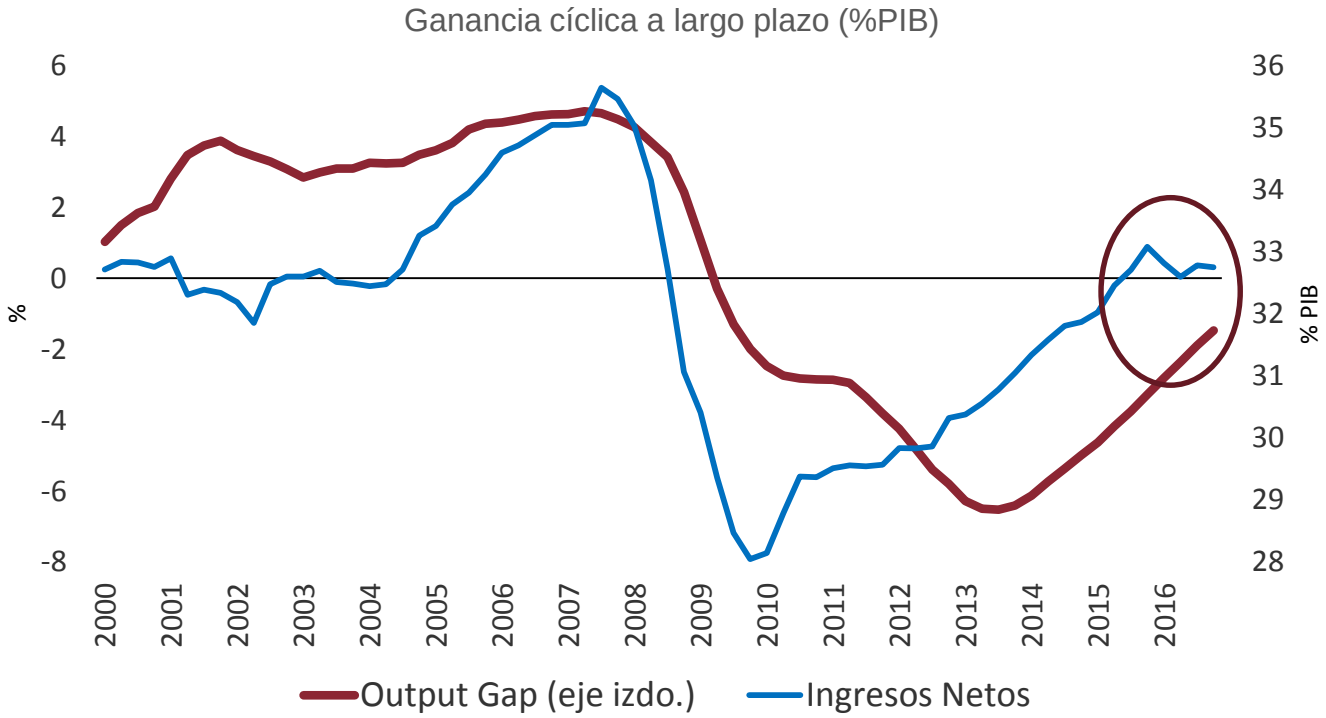
1. Sorpresas positivas:
   - Macro: [+100M€;+300M€]
   - Menor impacto de la reforma (+421M€)
   - Pagos fraccionados: +3.000M€ (impacto diferencial 2016), +5.900M€ (prórroga 2015)

2. Desviación no explicada:
   - +12.700M€, 50% de la recaudación
   - Alrededor de 2.000M€ se arrastran por menor punto de partida 2015

* El gráfico recoge el punto central del intervalo estimado

2.C. Evolución de los ingresos: sensibilidad cíclica

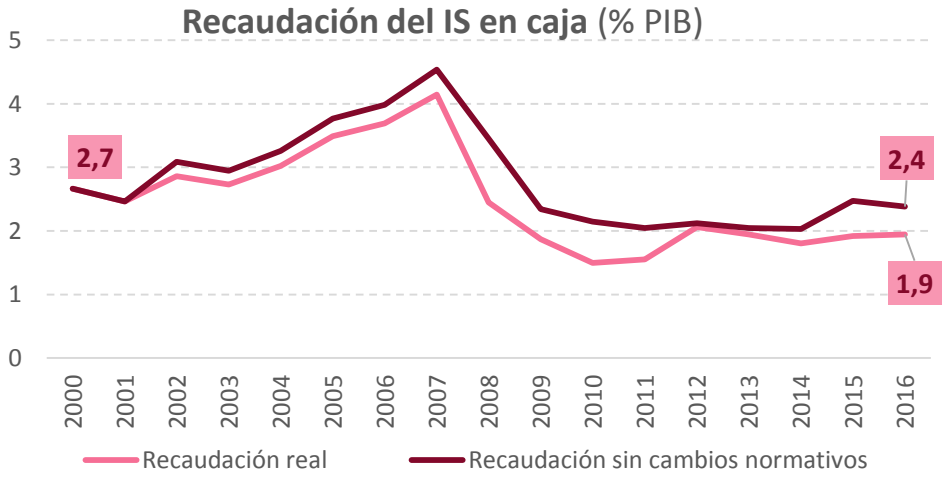
La rémora debida a las inflación contenida, junto con las reformas impositivas han supuesto una menor ganancia cíclica en ingresos directos



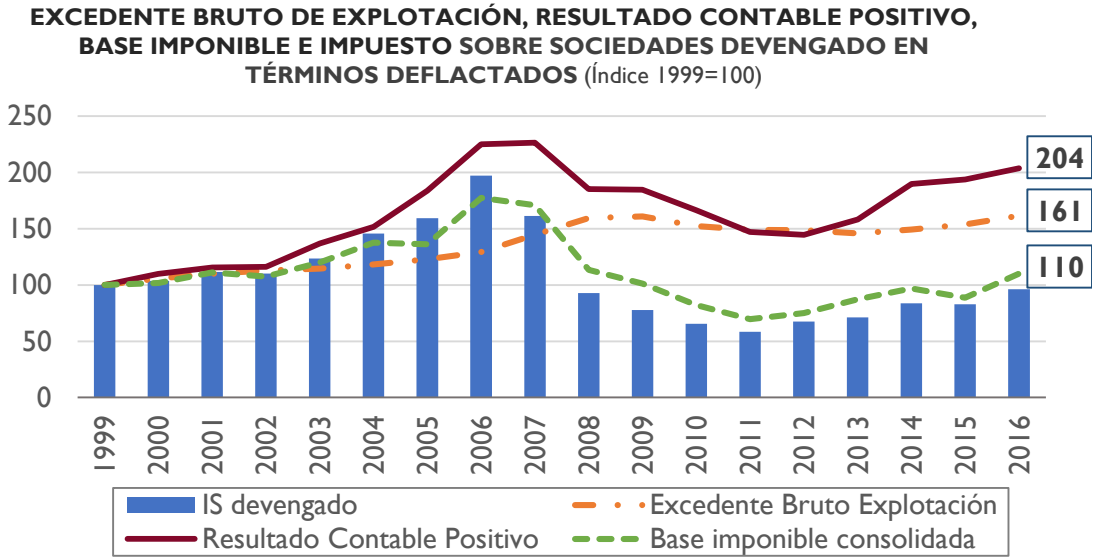
La visión de conjunto y largo plazo confirma la pérdida de sensibilidad de los ingresos netos en la economía, en parte por elementos estructurales adicionales que afecten a la composición del crecimiento o la distribución de rentas

2.C. Evolución de los ingresos a largo plazo: Impuesto sobre sociedades

Es necesario recurrir a un análisis a largo plazo para intentar comprender la evolución de los ingresos, comenzando con el IS



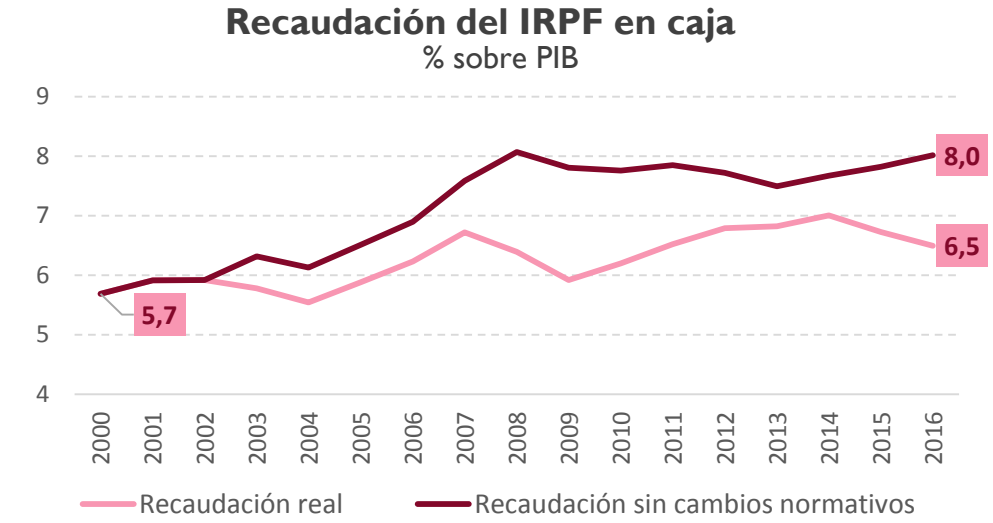
Tanto el tipo efectivo como el peso de la recaudación sobre el PIB se ha reducido a causa principalmente de las medidas discrecionales

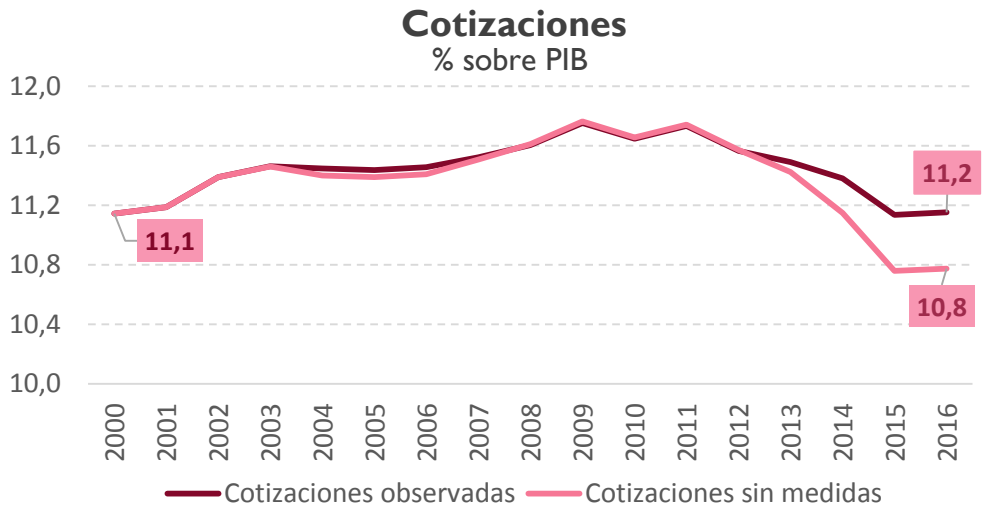


En la práctica, se observa como la base imponible del Impuesto sobre Sociedades se ha ido apartando de la evolución del resultado contable de las empresas

2.C. Evolución de los ingresos a largo plazo: Resto impuestos directos

Las reformas del IRPF e IS han supuesto una pérdida de recaudación en el último ciclo económico…





IRPF:

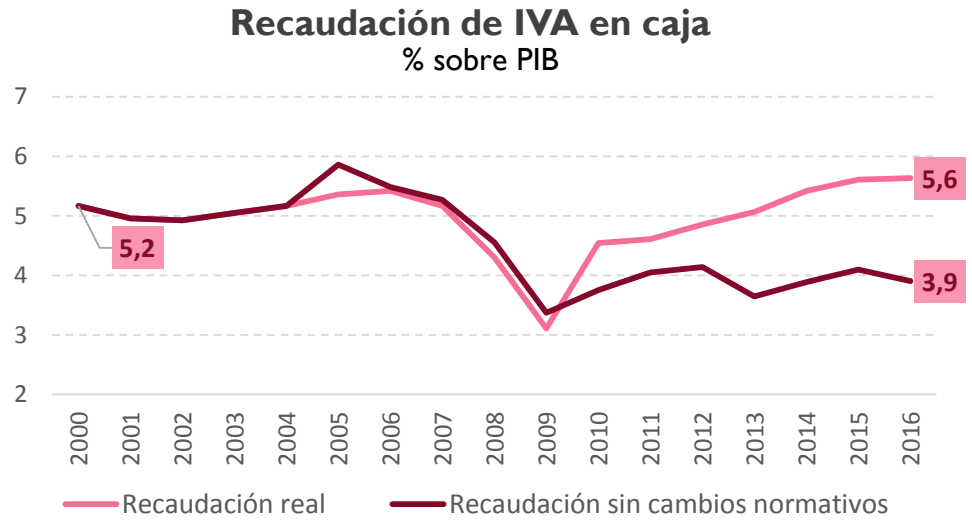
Tanto el tipo efectivo como el peso de la recaudación sobre el PIB han aumentado a pesar de las medidas discrecionales

Cotizaciones:

Las medidas adoptadas han permitido mantener el peso sobre el PIB de las cotizaciones

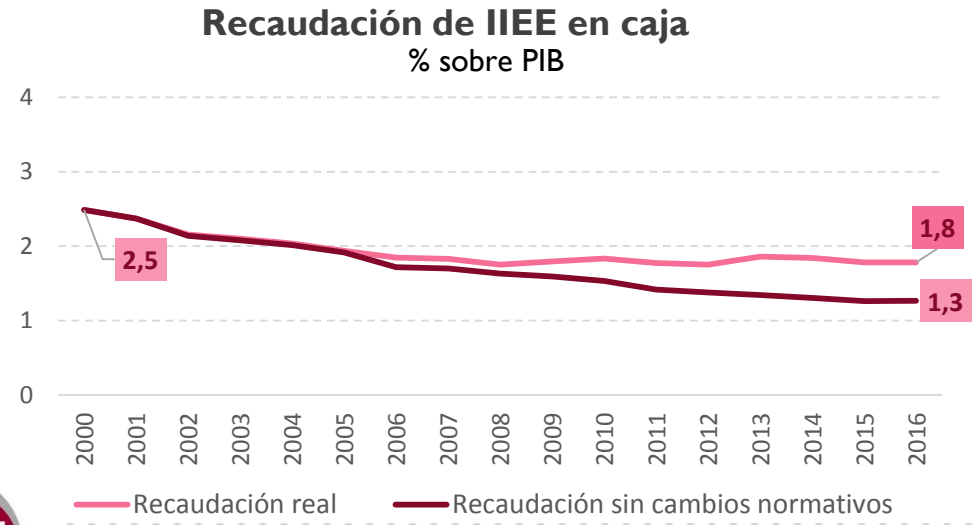
2.C. Evolución de los ingresos a largo plazo: Impuestos Indirectos

…compensada sólo parcialmente por las subidas en los indirectos



IVA:

El tipo efectivo y, en menor medida, el peso de la recaudación sobre el PIB han aumentado como resultado de las medidas



I. Especiales:

El tipo efectivo se ha mantenido mientras que el peso de la recaudación sobre el PIB se ha reducido a pesar de las medidas discrecionales

2.C. Evolución de los ingresos: Resumen

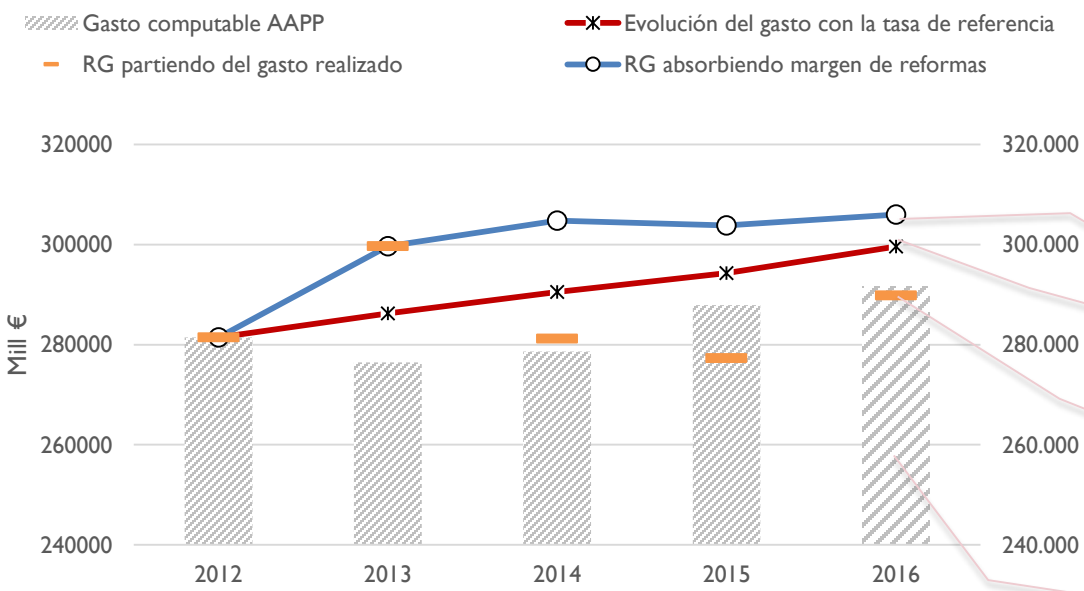
Los principales ingresos se desviaron respecto a los PGE cerca de 28.000 millones de euros en 2016, incluyendo 13.600 millones menos en cotizaciones

- La reforma impositiva del IRPF ha supuesto 4.487 millones de euros en 2016, 2.920 millones más de lo previsto
- Los errores de previsión del IS y de las cotizaciones sociales no tienen explicación evidente
- El análisis a largo plazo señala la existencia de cambios estructurales en la recaudación (elasticidades) que requieren mayor análisis
- Las reformas impositivas han supuesto una traslación desde la imposición directa a la indirecta, y dentro de la directa desde las rentas del capital a las rentas del trabajo

Es necesario un análisis y seguimiento más profundo, pero sobre todo más transparente, sobre la evolución de los ingresos y el impacto de las reformas

2.D. ¿Qué ha ocurrido con la regla de gasto?

El gasto computable agregado de las AAPP (excluida la Seg. Social) está en línea con el crecimiento permitido por la regla de gasto en 2016



El gasto computable limitado por la RG excluye:

- Intereses
- Gastos financiados por la UE y otras AAPP
- Transferencias por el Sistema de financiación
- Inversiones financieramente sostenibles para CCLL

RG absorbiendo margen de reformas: + 8,7%

Evolución de la tasa de referencia: + 6,4%

RG partiendo del gasto del año anterior: + 3%

Gasto computable real: + 3,6%

Fuente: 2013-2015 Informe de cumplimiento objetivos IGAE y 2016 estimación AIReF
Nota: La tasa de referencia de la regla de gasto es el crecimiento del PIB a medio plazo

No obstante, la regla de gasto debe considerarse conjuntamente con el objetivo de estabilidad presupuestaria

2.E. Administración Central: Impacto de los Acuerdos de No Disponibilidad y de la Orden de cierre

Las medidas adoptadas tras la recomendación de la Comisión de marzo han reducido los gastos de la Administración Central

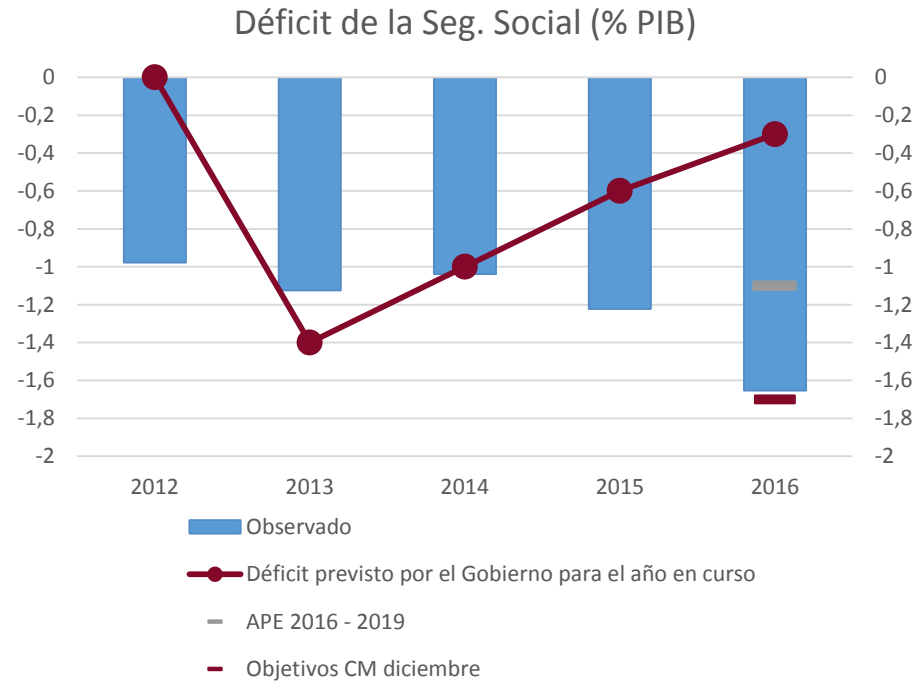
Conceptos sobre los que ha incidido las medidas de reducción de gasto de la Administración Central (millones de euros en Contabilidad Nacional)

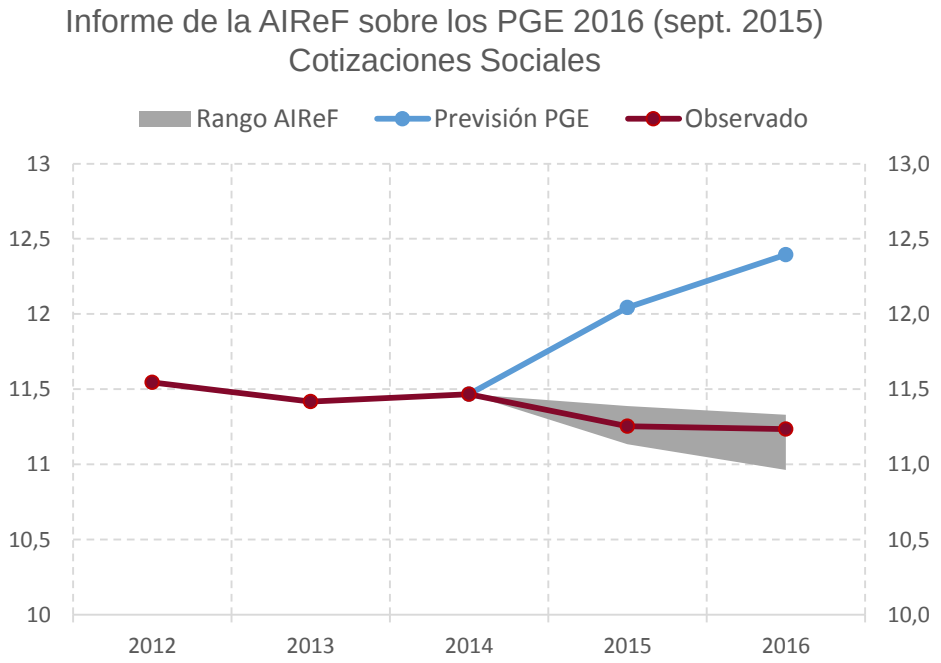
	2015	2016	Reducción
Consumos intermedios	8.928	8.216	-712
Subvenciones	6.333	5.061	-1.272
Formación bruta de capital y Var. Activos no Financieros	8.296	7.482	-814
Suma conceptos identificados en CN			-2.798

Este resultado está en línea con la cuantificación inicial de la medida

2.E. Seguridad Social: Reconocimiento de la situación real

En 2015 y 2016, los objetivos iniciales para la Seg. Social estaban muy alejados de sus valores probables





Aunque la Seg. Social proyecta los gastos con bastante acierto, las previsiones de ingresos en los presupuestos no eran realistas.
La revisión de los objetivos ha permitido adaptarlos a la realidad

2.E. Situación de las CCAA

Los mayores ingresos del sistema de financiación en 2016 y la moderación del crecimiento del gasto han permitido disminuir el déficit en 0,6%

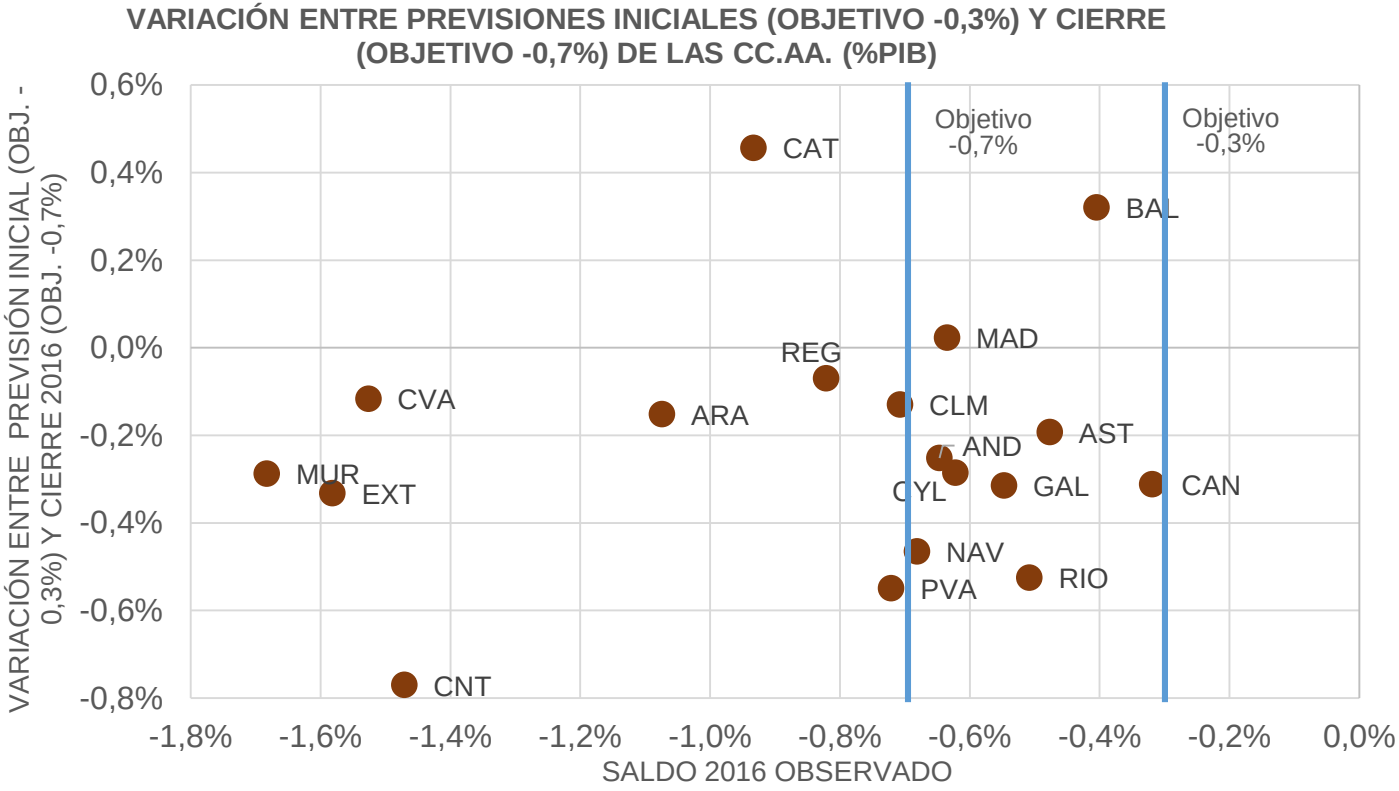
Subsector CCAA. Evolución recursos y empleos. Millones de euros

	2015	2016	Diferencia	% 2016
Total de recursos sin pagos SFA y operaciones no recurrentes	**142.207**	**149.917**	**7.710**	**5,4%**
Recursos SFA neto de pagos	86.604	94.797	8.192	9,5%
Resto de ingresos corrientes sin operaciones no recurrentes	50.512	52.174	1.663	3,3%
Ingresos de capital sin operaciones no recurrentes	5.091	2.946	-2.145	-42,1%
Total empleos sin pagos SFA y operaciones no recurrentes	**157.007**	**158.313**	**1.306**	**0,8%**
Empleos corrientes sin pagos SFA y operaciones no recurrentes	142.615	145.476	2.861	2,0%
Empleos de capital sin operaciones no recurrentes	14.392	12.837	-1.555	-10,8%
TOTAL NEC (-) /CAP (+) DE FINANCIACIÓN Homogénea sin operaciones no recurrentes	**-14.800**	**-8.396**	**-6.405**	
TOTAL NEC (-) /CAP (+) DE FINANCIACIÓN Homogénea en % PIB	**-1,4%**	**-0,8%**	**-0,6%**	

El presupuesto inicial, objetivo del -0,3% del PIB, incluía unas previsiones de ingresos que la AIReF estimó de difícil consecución, y que no se han alcanzado, por importe de unos 5.000 millones que afectaban principalmente a transferencias del Estado y de la UE

2.E. Situación de las CCAA

El comportamiento por CCAA difiere de unas a otras. La flexibilización del objetivo y su fijación igual para todas ellas ha derivado en actuaciones distintas



2.E Situación de las CCAA: Impacto de los Acuerdos de No Disponibilidad (AND)

- **Origen:** Exigidos por el incumplimiento del plan de ajuste vinculado a los mecanismos adicionales de financiación por no alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015

- **Condiciones:** Adoptar un AND que garantizara cumplir el objetivo de déficit de 2016.
  - Exigencias adicionales para implementarlo dentro de la condicionalidad reforzada del FLA 2016.

- **Aplicación**:
  - CCAA sin necesidad de implementar el AND para el cumplimiento de 2016 por la ampliación a todas del objetivo de déficit del 0,3% al 0,7%
  - Otras CCAA no instrumentaron los AND conforme a las condiciones exigidas
  - Solo Aragón y Extremadura adoptaron los AND con las características exigidas, por un importe conjunto inferior a 100 M€

2.E. Situación de las CCLL

El subsector ha consolidado desde 2013 un superávit en torno al 0,5% PIB (En 2016 se ha elevado al 0,6% PIB).

- ✓ **Sus ingresos han sido muy estables desde 2013**, contribuyendo a ello las medidas de consolidación fiscal puestas en marcha por el Estado hasta 2015 (tipo incrementado del IBI) y, en 2016, el crecimiento de los recursos del sistema de financiación

- ✓ **El crecimiento de sus gastos se ha visto limitado por la aplicación de la regla de** gasto (en este subsector el objetivo de estabilidad es menos restrictivo que esta regla)

- ✓ **La ejecución del tercer trimestre del año ya mostraba un incremento del superávit,** fruto, fundamentalmente, del importante impacto neto de los recursos del sistema de financiación (1.800 millones de €) y de la reducción de los gastos de inversión

- ✓ **En el cierre de 2016 el superávit se ha elevado por encima del 0,6% de PIB, intensificándose la reducción de los gastos de inversión hasta más de un 20%.**

- ✓ Este superávit se ha traducido en un **incremento en torno a 3.500 millones de los depósitos** hasta alcanzar casi los 20.000 millones y una **reducción de la deuda cercana a 3.000 millones**, que la sitúa debajo del objetivo de la LOEPSF, 3% del PIB

2.E. Situación de las CCLL

Los datos del superávit del subsector no siguen la tendencia de los grandes ayuntamientos analizados por AIReF

- ✓ **Los datos del cierre de 2016, remitidos a la AIReF en marzo de 2017 por los grandes ayuntamientos, muestran una reducción del superávit conjunto cercana al 2%.** Su población es más del 23% del total nacional y han generado en 2016 el 25% del superávit conjunto.

- ✓ **El resto de EELL han mejorado su capacidad de financiación en más de un 60%.**

- ✓ **El efecto conjunto ha supuesto un incremento del superávit del subsector de un 39% sobre el año 2015.**

	Capacidad de financiación (Millones de €)		Variación (%)
	Ejercicio 2015	Ejercicio 2016	
16 ayuntamientos mayores de 250.000 hab.	1.803	1.776	-1,5%
Resto EELL	3.477	5.594	60,9%

SUMARIO

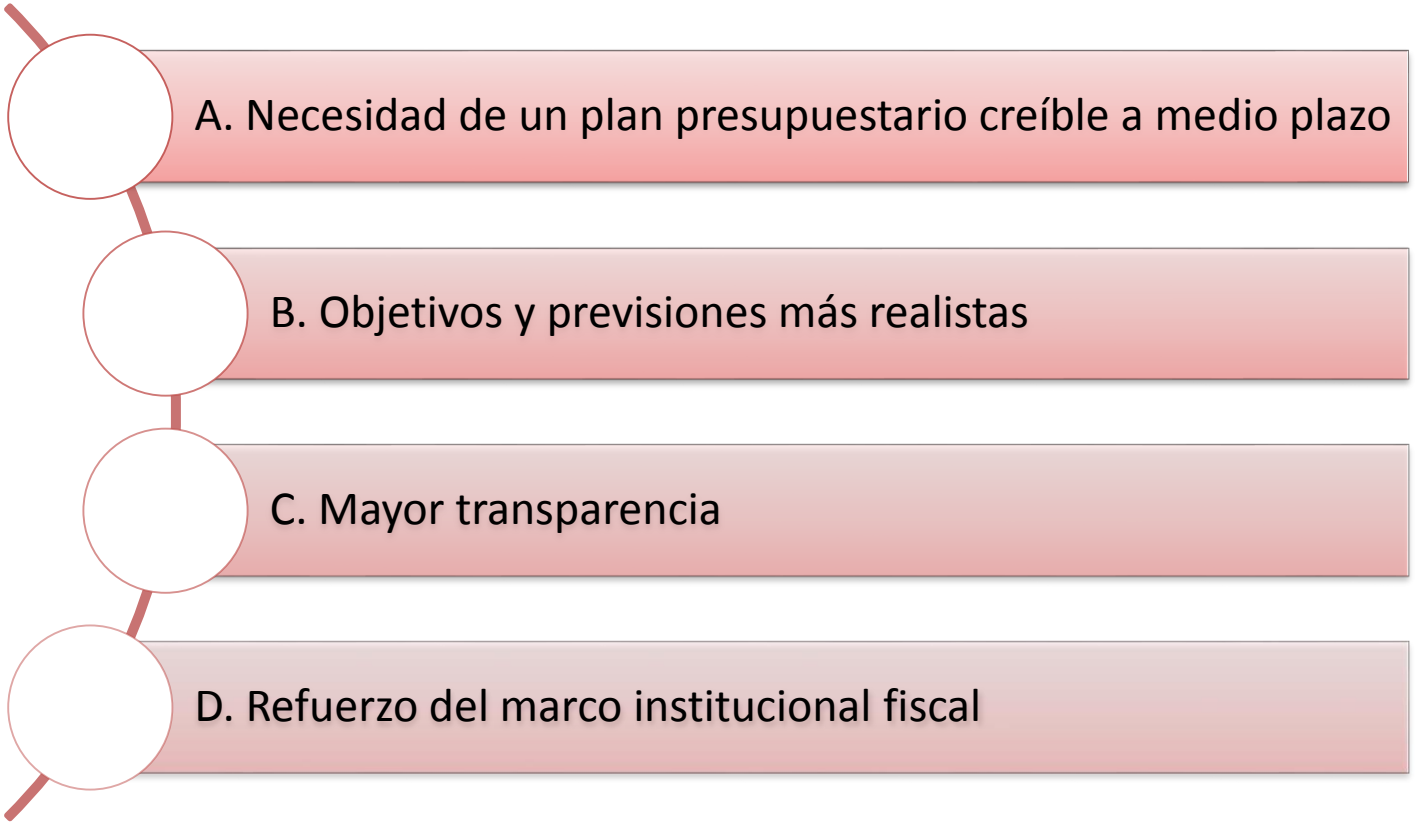
1. Revisión de los objetivos

2. Análisis de la política fiscal

3. Líneas de mejora

3. Líneas de mejora

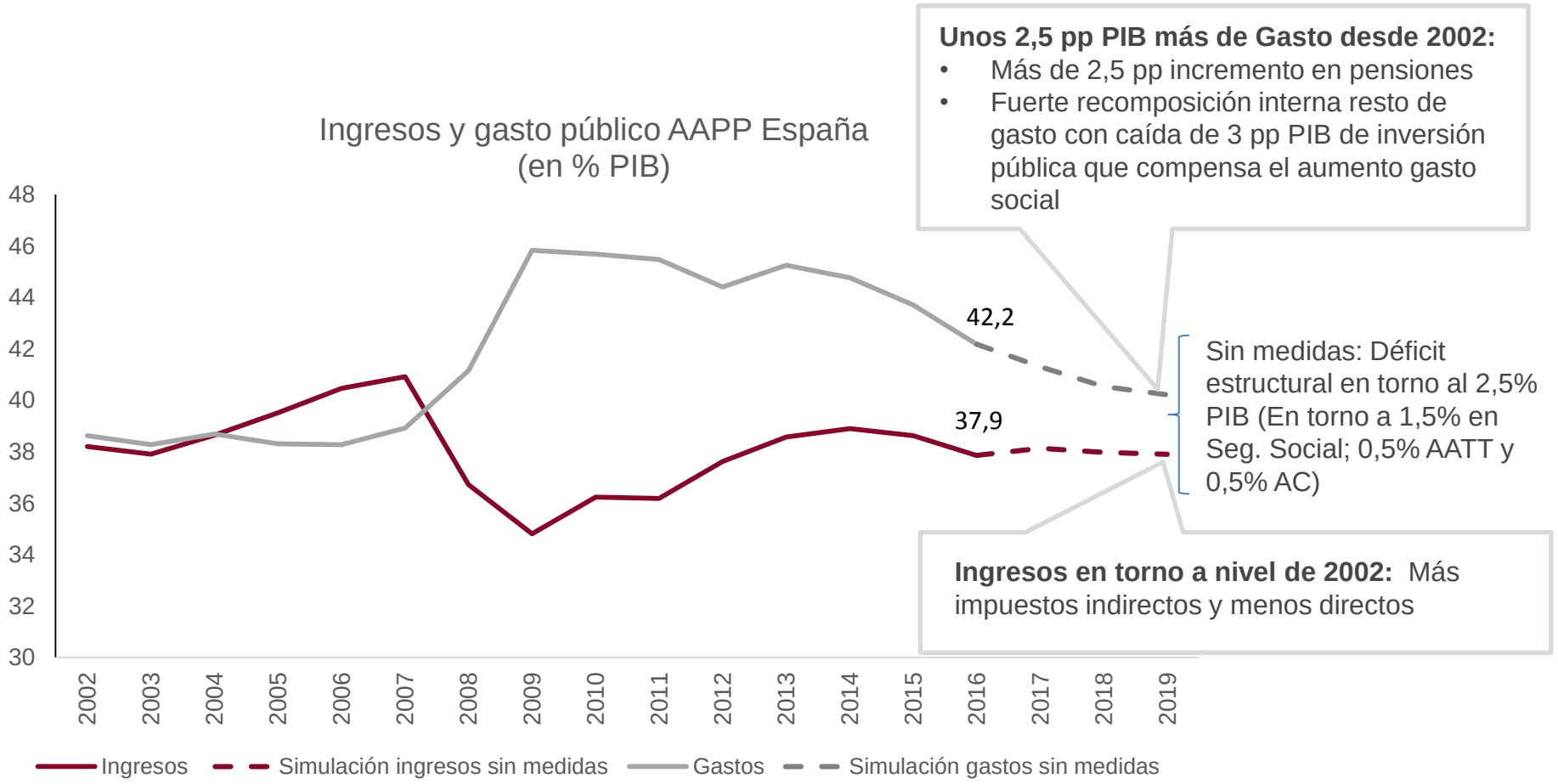
La revisión continua de los objetivos y los incumplimientos reiterados tienen un impacto sobre la credibilidad del país



La sostenibilidad de las finanzas públicas debe ser una de las bases de la política económica de España

3.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

En ausencia de medidas, en 2019 todavía persistiría un desequilibrio estructural en torno a 2,5 puntos del PIB



Unos 2,5 pp PIB más de Gasto desde 2002:

- Más de 2,5 pp incremento en pensiones
- Fuerte recomposición interna resto de gasto con caída de 3 pp PIB de inversión pública que compensa el aumento gasto social

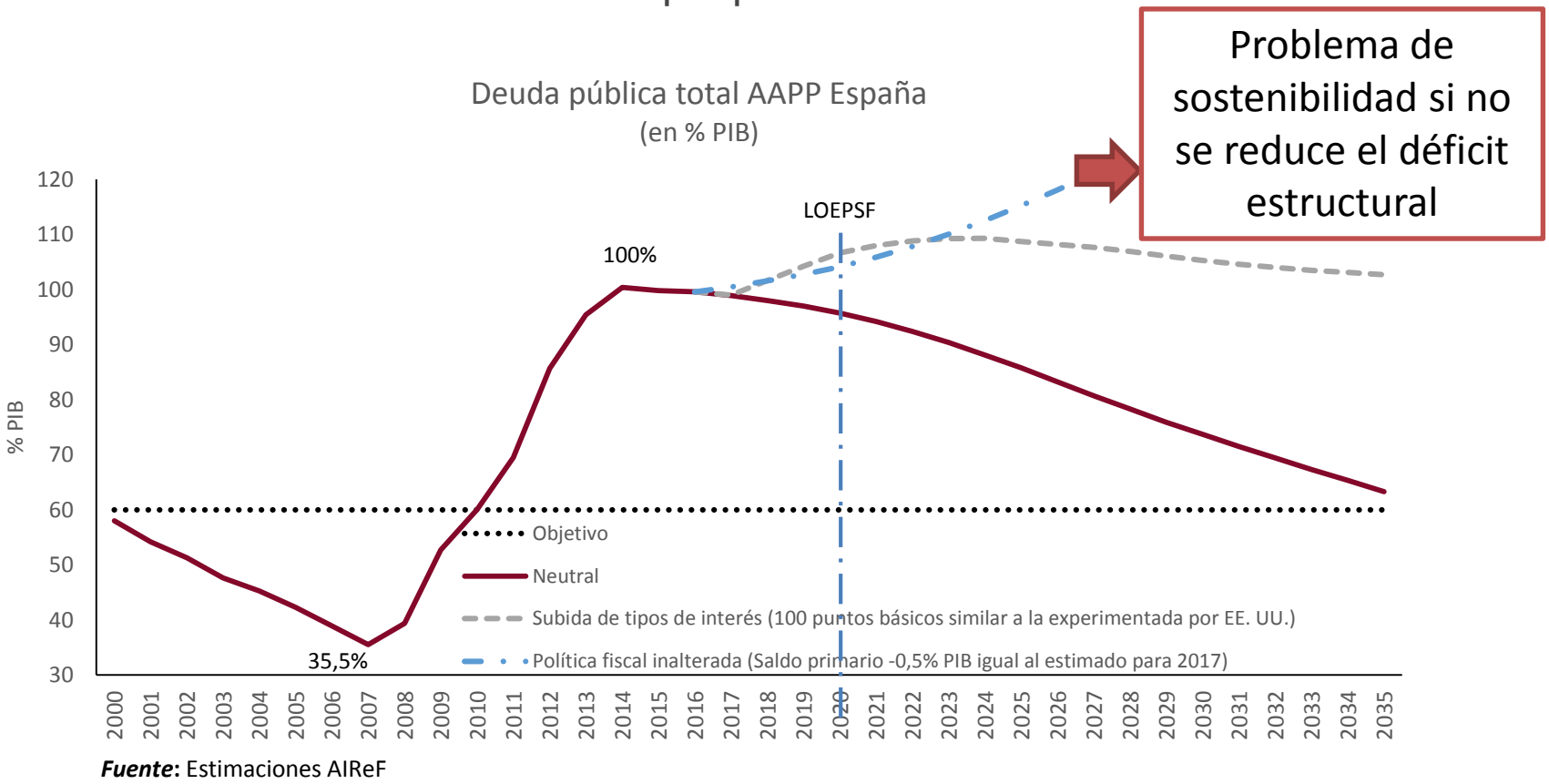
Sin medidas: Déficit estructural en torno al 2,5% PIB (En torno a 1,5% en Seg. Social; 0,5% AATT y 0,5% AC)

Ingresos en torno a nivel de 2002: Más impuestos indirectos y menos directos

Fuente: IGAE y estimaciones AIReF

3.A. Necesidad de un plan presupuestario a medio plazo

Si no se reduce el déficit estructural, el cumplimiento del nivel de deuda del 60% se pospone sine die.



***Fuente*:** Estimaciones AIReF

Escenario Neutral: Estimaciones AIReF hasta 2019 y después convergencia hacia crecimiento nominal del 3,3%, curva forward tipos de interés y superávit primario medio del 2,1% del PIB.

3.B. Objetivos y previsiones más realistas

El primer paso para definir un escenario más realista es identificar adecuadamente el punto de partida

	2015	2016
1. Saldo nominal	**- 5,1**	**- 4,5**
Ayuda financiera (AC)	0,0	-0,2
Pagos fraccionados (AC)		0,3
Espectro radioeléctrico (AC)	0,1	
Elementos no recurrentes AATT	-0,4	-0,1
2. Total elementos no recurrentes	**-0,3**	**-0,0**
(1-2) Saldo ajustado (Punto de partida)	**- 4,8**	**- 4,5**

Objetivo 2017: -3,1

3.B. Objetivos y previsiones más realistas

La AIReF ha incluido en sus informes diversas recomendaciones sobre la determinación de los objetivos:

- ✓ Garantizar la coherencia entre los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto
- ✓ Tratar de evitar la fijación de objetivos no alcanzables que desincentivan un comportamiento fiscal responsable
- ✓ Fijar objetivos de estabilidad diferenciados para las CCAA, de manera que estos tengan en cuenta la situación particular de cada CA en términos de factibilidad y equidad, al tiempo que garanticen su coherencia con el cumplimiento de la regla de gasto
- ✓ Incluir en las propuestas de objetivos los antecedentes necesarios y la metodología en la que se sustenta la fijación de objetivos
- ✓ Definir adecuadamente los objetivos de deuda para las CCAA desde el momento de sufijación

3.C. Mayor transparencia

Una mayor transparencia facilitaría el seguimiento de las reglas fiscales y la identificación de riesgos y posibles desviaciones:

- ✓ Desagregar por subsectores la hoja fiscal de la Actualización del Programa de Estabilidad y del Plan Presupuestario
- ✓ Presentar los presupuestos también en términos de contabilidad nacional
- ✓ Incorporar en los presupuestos la información necesaria para evaluar ex ante el cumplimiento de la regla de gasto
- ✓ Hacer públicas las metodologías que sustentan los datos: ajustes de contabilidad nacional, revisiones de series estadísticas, formación de las cuentas del susbsector CCLL, etc..
- ✓ Abordar una reforma normativa para mejorar el marco de disciplina presupuestaria y reglas fiscales
- ✓ Dotar de mayor transparencia la evaluación de las medidas con impacto sobre los objetivos de estabilidad

3.D. Falta de aplicación de la LOEPSF

La LOEPSF plantea una marco de actuación dirigido principalmente a las Administraciones Territoriales que además no se está aplicando con rigor:

- ✓ Falta de coherencia en la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto
- ✓ No presentación de planes económico financieros en los casos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de los FSS o de la AC
- ✓ Regulación de la "advertencia de riesgo de incumplimiento" exclusivamente para las Administraciones Territoriales
- ✓ Falta de efectividad de la "alerta temprana" y de aprobación de los PEF en CCAA en 2015 y 2016
- ✓ No aplicación de las medidas coercitivas para las CCAA lo que deja sin efectividad la gradualidad prevista en la LOEPSF
- ✓ No revisión de la Disposición Transitoria a pesar de la certidumbre de incumplimiento de la senda prevista

3.D. Refuerzo del marco institucional fiscal

Reforma en línea con las tendencias a nivel internacional y con la normativa europea:
Simplificación y adecuada jerarquía de las reglas fiscales

Deuda pública

- Sostenibilidad a largo plazo
- Ancla de la política fiscal

Regla de gasto

- Estabilización a medio plazo
- Gradual para asegurar la convergencia al objetivo de deuda

Objetivo de déficit

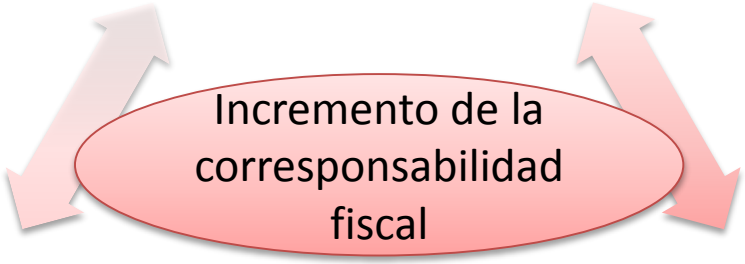
- Instrumento a corto plazo
- Consistente con la regla de gasto

3.D. Refuerzo del marco institucional fiscal

Cualquier modificación del marco institucional debe abordarse desde una perspectiva integral

Sistema de financiación territorial

- Visión global de conjunto
- Costes estándar, suficiencia y equidad



- Coherencia entre reglas
- Mecanismos de exigibilidad

- Elemento de disciplina
- Mecanismos progresivos de salida

Sistema de reglas fiscales ⟷ **Solución problema sostenibilidad de deuda de ciertas CCAA**

Conclusiones

Es esencial que la sostenibilidad de las finanzas públicas sea una de las anclas de la política económica:

- ✓ A pesar de la recuperación económica y la reducción de tipos de interés, persiste un déficit estructural en torno al 2,5% de PIB que hay que afrontar para asegurar la sostenibilidad de la deuda
- ✓ España necesita un plan presupuestario a medio plazo realista y creíble para afianzar la sostenibilidad de las cuentas públicas
- ✓ Hay que seguir avanzando en el refuerzo del marco institucional nacional de las finanzas públicas y aumentar la transparencia
- ✓ Es necesaria una reforma normativa para mejorar el marco de disciplina presupuestaria y reglas fiscales



Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

@AIReF_es