INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2019

INFORME 45/18

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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

1 Introducción 13
2 Escenario inercial AIReF 2018-2019 15
2.1 Escenario Macroeconómico 15
2.1.1 Antecedentes 15
2.1.2 Un escenario macroeconómico inercial actualizado 17
2.2 Escenario presupuestario 20
2.2.1 Antecedentes 20
2.2.2 Previsiones de cierre para 2018 21
2.2.3 Previsiones para 2019 sobre la base de políticas constantes 24
3 Impacto presupuestario 26
3.1 Detalles de las principales medidas de ingresos 27
3.2 Detalle de las principales medidas de gastos 31
4 Impacto macroeconómico 35
4.1 Metodología y canales de transmisión 35
4.2 Impacto de las principales medidas 37
4.3 Ejercicio de robustez con el modelo QUEST 39
4.4 Impacto de segunda vuelta 41
5 Análisis del Plan Presupuestario 2019 43
5.1 Análisis del cuadro macroeconómico 43
5.1.1 Supuestos exógenos 43
5.1.2 Análisis ex-ante de las previsiones 45
5.1.3 Riesgos e incertidumbres 53
5.1.4 Análisis ex-post de sesgos: 2014-2017 55
5.1.4.1 Criterios de comparación de las previsiones 55
5.1.4.2 Sesgos en la comparación de las principales variables 56
5.2 Análisis del escenario presupuestario del conjunto de las AAPP 59

5.2.1 Previsión de ingresos 61
5.2.2 Previsión de gastos 63
5.3 Análisis por subsectores 68
6 Análisis de sostenibilidad de la deuda 71
7 Análisis del déficit estructural 73
8 Recomendaciones y sugerencias de buenas prácticas 79
Recomendaciones nuevas 79
9 ANEXOS 83

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe analiza el escenario macroeconómico y fiscal contenido el Plan Presupuestario 2019 remitido a la Comisión Europea el pasado 15 de octubre. La normativa vigente establece que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) debe informar antes del 15 de octubre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones públicas. Ante la ausencia de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, el Plan Presupuestario se configura como el hito principal de la estrategia fiscal de España para 2019. Por lo tanto, la AIReF informa las previsiones macroeconómicas que sustentan el Plan Presupuestario 2019 así como su escenario presupuestario, con especial valoración del impacto derivado de las medidas de ingresos y gastos previstas. De este análisis se derivan una serie de recomendaciones y sugerencias de buenas prácticas.

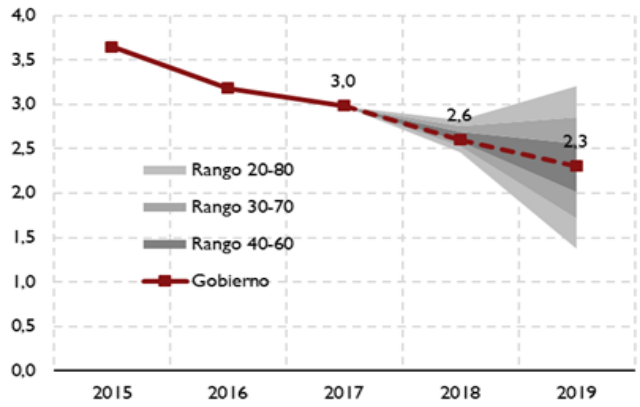
La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) avala las previsiones del escenario macroeconómico y considera factible el escenario presupuestario presentado por el Gobierno. La AIReF considera que el escenario macroeconómico del Gobierno es prudente en su conjunto, teniendo en cuenta los supuestos exógenos y políticas definidas. Por otra parte, considera factible el escenario presupuestario del Plan Presupuestario, si bien no aprecia margen para asumir posibles desviaciones en el impacto estimado de las medidas.

El punto de arranque para el análisis ha sido el escenario a políticas constantes publicado en julio, con ocasión del estudio sobre el escenario macroeconómico y presupuestario 2018-2019 encargado por el Gobierno. El pasado 10 de julio la AIReF publicó un estudio sobre el escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes. En dicho estudio se preveía un crecimiento robusto del

PIB para 2018 del 2,8% y para 2019 del 2,6%, aunque más moderado que en años anteriores, con la demanda interna como principal motor y apoyado por una ligera contribución positiva del sector exterior. En la parte fiscal, la AIReF estimó un escenario central de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 2,7% y 2,2% del PIB en 2018 y 2019, respectivamente.

Desde la publicación dicho escenario inercial en julio se han producido cambios en los supuestos y nueva información que han llevado a una revisión a la baja del crecimiento en 2018 y 2019. Concretamente, por parte de la Contabilidad Nacional se ha publicado toda la información referente al segundo trimestre del año y, adicionalmente, se ha revisado toda la Contabilidad Nacional Trimestral desde el primer trimestre de 2015 hasta el primer trimestre de 2018, para hacerla compatible con los nuevos datos de la Contabilidad Nacional Anual. Por otro lado, los cambios en los supuesto exógenos se han focalizado en dos hechos: en primer lugar, la evolución al alza del precio del petróleo que impacta en el precio de las importaciones de energía y, en segundo lugar, el enfriamiento de la economía mundial, consecuencia de los conflictos comerciales, que afecta a la demanda externa.

PIB REAL (%)



Los datos de ejecución presupuestaria y la información disponible de las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Territoriales han elevado en una décima las previsiones de déficit en 2018 y 2019. La revisión de los datos de cierre de 2017, los datos de ejecución de 2018 y las previsiones para 2019 contenidas en las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Territoriales, han supuesto una revisión al alza de las estimaciones de ingresos y gastos que han dado como resultado una nueva estimación de déficit del 2,8% en 2018 y 2,3% en 2019.

- Valoración del escenario macroeconómico 2019

Las hipótesis básicas que sustentan el escenario macroeconómico que acompaña al Proyecto del Plan Presupuestario 2019 se consideran factibles y la composición del crecimiento verosímil. Respecto a la última actualización oficial, los supuestos relativos al entorno exterior recogidos por el Gobierno han experimentado una revisión a la baja y están en línea con los principales organismos internacionales y las expectativas de los mercados. La senda prevista para el 2019 sigue apoyándose en la demanda interna como principal fuente de crecimiento, sustentada en la evolución positiva de la inversión, particularmente en la rama de construcción. La evolución del consumo privado se encuentra en línea con las previsiones de la AIReF, tras la revisión de los últimos datos trimestrales publicada por el Instituto nacional de Estadística a finales de septiembre. Por su parte, la previsión de consumo público del Gobierno se ha revisado al alza, en línea con la última información disponible y las previsiones procedentes de los modelos de la AIReF, haciéndose eco de algunas de las medidas contenidas en el Plan Presupuestario. Por último, el Gobierno ha revisado a la baja la aportación del sector exterior, dejando su contribución al crecimiento en neutra. Esta actualización está alineada con las previsiones internas de la AIReF y hace uso, asimismo, de la última información disponible sobre la evolución más contenida de las exportaciones.

El impacto macroeconómico de las medidas adelantadas por el Gobierno se considera factible. El impacto macroeconómico de las medidas analizadas es moderado, siendo neutro en términos reales y positivo en términos nominales, aunque existen riesgos a la baja más allá de 2019. Esta valoración realizada por la AIReF en base a sus modelos internos, está en línea con el impacto incorporado por el Gobierno en el Plan Presupuestario. La AIReF valora positivamente el acceso proporcionado por el Gobierno a información relativa al escenario inercial, que le ha permitido realizar un análisis del impacto macro de las medidas y sus canales de transmisión principales.

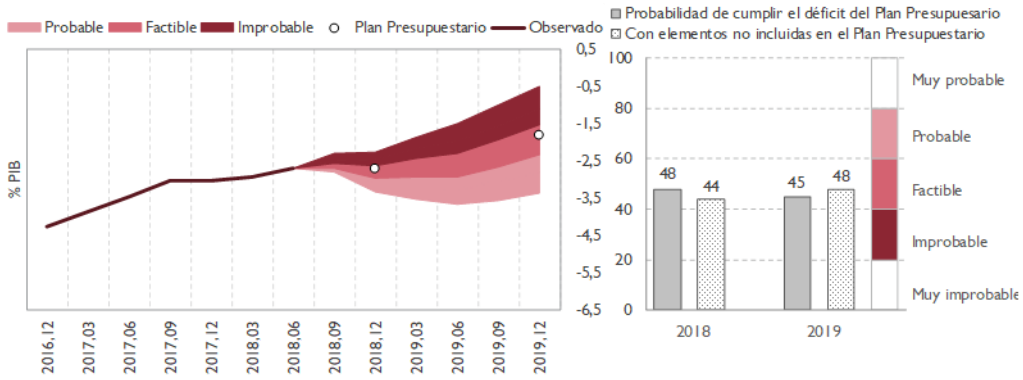
- Valoración del escenario presupuestario 2019

Para 2019, la revisión de los ingresos y gastos, incluyendo la traslación a 2018 del impacto esperado de la sentencia por anulación del contrato de concesión del suministro de aguas Ter-Llobregat (ATL), sitúan la previsión de déficit de la AIReF bajo el supuesto de políticas constantes en el 2,3% del PIB. Respecto a la previsión de julio, que recogía un déficit del 2,2%, los gastos se

han revisado al alza en 4 décimas del PIB, mientras que el escenario central de ingresos se ha incrementado en algo más de 2 décimas. En esta revisión se ha trasladado a 2018 el impacto esperado de la sentencia por anulación del contrato de concesión del suministro de aguas Ter-Llobregat, ya que, con la información disponible a la fecha se estima que el escenario más probable es que el traspaso de los activos derivados de esta sentencia se produzca antes de la finalización de 2018.

Según las estimaciones de la AIReF, las nuevas medidas incorporadas en el Plan Presupuestario corregirían el déficit entre 2 y 4 décimas del PIB. La AIReF ha estimado un impacto potencial de las medidas de ingreso de entre 4 y 6 décimas del PIB, mientras que las nuevas medidas de gastos suponen algo más de 2 décimas. Estas medidas se incluirán, con carácter general, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, si bien las medidas de ingresos requieren en su mayoría la implementación de cambios legales a través de leyes propias como es el caso de la creación de nuevas figuras impositivas.

SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Por el lado de las medidas de ingreso, la AIReF ha estimado una mayor recaudación potencial de entre 4 y 6 décimas del PIB, apreciándose las mayores incertidumbres en las nuevas figuras tributarias. Las medidas propuestas consisten en la modificación de impuestos existentes como es el caso del Impuesto de Sociedades, las cotizaciones sociales, el Impuesto sobre Hidrocarburos y el IRPF, así como en la creación de nuevas figuras impositivas como el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras. La mayor parte de estas medidas afectan a la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.

MEDIDAS DE INGRESOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN AIREF
(millones de euros)

Medidas ingresos	Plan Presupuestario 2019	Estimación AIReF 2019
Impuesto sobre Sociedades: Limitación exenciones DDI y tipo mínimo sobre BI	1.776	(1650 ; 1900)
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja tipo PYMES	-260	(-242 ; -278)
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	(420 ; 850)
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	(546 ; 968)
Incremento tipos IRPF rentas más altas	328	(245 ; 255)
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	(649 ; 693)
IVA: Rebaja tipos servicios veterinarios	-35	-35
IVA: Fiscalidad de género y desigualdad	-18	-18
Lucha contra el fraude: Limitación pagos en efectivo	218	(100 ; 200)
Lucha contra el fraude: Reforzar lista de morosos	110	(50 ; 100)
Lucha contra el fraude: Mejores prácticas internacionales para la prevención y lucha contra el fraude	500	(200 ; 270)
Cotizaciones sociales por subida del SMI	1.500	(1.500 ; 1.700)
Impuesto sobre el Patrimonio	339	(0 ; 8)
Total medidas Plan Presupuestario	7.178	(5.065 ; 6.613)
Medida no desarrollada en el Plan Presupuestario		
Subida bases máximas de cotización	-	(1.000 ; 1.100)
TOTAL MEDIDAS	7.178	(6.065 ; 7.713)

La AIReF estima un impacto de las nuevas medidas de gasto recogidas en el Plan Presupuestario de 2 décimas de PIB, separándose de las previsiones del gobierno, principalmente por la estimación del impacto en las CC.AA. de la supresión del copago farmacéutico a los pensionistas. En el conjunto de las AAPP las medidas con mayor impacto cuantitativo afectan al gasto en pensiones y a otras prestaciones sociales como la dependencia, el permiso de paternidad o el copago farmacéutico a pensionistas, cuya supresión no está cuantificada en el que el Plan Presupuestario.

MEDIDAS DE GASTOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN AIREF
(millones de euros)

Medidas gastos	Plan presupuestario 2019*	Estimación AIReF 2019
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843
Revaloración pensiones IPC		*518*
Subida de las mínimas y no contribuitivas		*325*
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318
Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia		515
Cuotas a la SS de los cuidadores		0
Subida del Salario Mínimo a 900 € al mes		0
Recuperar subsidio para mayores de 52 años		323
Permiso de paternidad de 5 a 8 semanas		300
Ingreso mínimo vital		180
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725
Incremento de la financiación para becas	150	150
Ayudas para el material escolar	50	50
Ayudas comedor	25	25
Aumento de las partidas de Ciencia e I+D+i	150	150
Apoyo a la producción y visibilización de producciones cinematográficas en distintas lenguas	20	20
Pacto Violencia Gérnero	20	20
Oficinas de despoblación	10	10
Supresión del copago		300
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886

(*) La cuantificación de las medidas del Plan presupuestario ha sido proporcionada en información adicional suministrada por el MINHAC. Las medidas que aparecen cuantificadas conjuntamente en el Plan presupuestario ascienden a 1.364 millones, pero esta cantidad se rebaja a 1.318 millones de acuerdo con la información adicional comunicada.

Reforzar el seguimiento de las áreas de riesgo identificadas y desarrollar una estrategia fiscal de medio plazo que permita una reducción permanente del déficit, centran las recomendaciones de la AIReF. La AIReF identifica tres áreas, figuras impositivas de nueva creación, impacto fiscal de la subida prevista del Salario Mínimo Interprofesional y tendencia creciente del gasto de las administraciones territoriales, donde la importancia cuantitativa y la

elevada incertidumbre aconseja reforzar el seguimiento más allá del que establece con carácter general la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Igualmente, la AIReF sigue poniendo el acento en la necesidad de desarrollar una estrategia fiscal a medio plazo que contemple medidas orientadas a una reducción permanente del déficit y recomienda que esta se plasme en la actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 que tendrá lugar el próximo mes de abril.

1 INTRODUCCIÓN

El presente informe analiza el escenario macroeconómico y fiscal contenido el Plan Presupuestario 2019 remitido a la Comisión Europea el pasado 15 de octubre. La normativa vigente establece que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) debe informar antes del 15 de octubre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones públicas. Ante la ausencia de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, el Plan Presupuestario se configura como el hito principal de la estrategia fiscal de España para 2019. Por lo tanto, la AIReF informa las previsiones macroeconómicas que sustentan el Plan Presupuestario 2019 así como su escenario presupuestario, con especial valoración del impacto derivado de las medidas de ingresos y gastos previstas. De este análisis se derivan una serie de recomendaciones.

En esa fecha, la AIReF anticipó su aval del escenario macroeconómico que sustenta el Plan Presupuestario considerándolo prudente en su conjunto. En base a la información proporcionada hasta ese momento, las previsiones macroeconómicas que sirven de base al escenario presupuestario incluido en el Plan Presupuestario han sido avaladas por la AIReF, que las ha calificado como factibles teniendo en cuenta los supuestos exógenos y las políticas definidas. La información disponible en ese momento se limitaba a las cifras del cuadro macroeconómico y algunas de las medidas presupuestarias finalmente incluidas en el Plan Presupuestario. Esta evaluación inicial se envió al Gobierno posibilitando que se incorporasen las conclusiones y el aval de AIReF antes de la remisión del Plan Presupuestario a las instituciones comunitarias.

La AIReF realiza una valoración provisional del Plan Presupuestario con la información disponible hasta la fecha. Dentro del procedimiento

presupuestario normal, el Plan Presupuestario se remite a la Comisión Europea una vez que el Gobierno ha presentado su Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. En 2019, al igual que en 2017 y 2018, el Gobierno no ha cumplido la previsión constitucional de presentar este Proyecto antes del 30 de septiembre. En consecuencia, esta valoración se debe realizar con una importante limitación que impide un análisis más ajustado, especialmente desde el lado del gasto. Posteriormente, cuando se presente el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019, la AIReF emitirá su informe sobre el mismo actualizando la valoración del conjunto de las AAPP. Asimismo, la AIReF completará este análisis con los informes sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos del resto de subsectores a medida que vaya disponiendo de la información necesaria.

El Plan Presupuestario sólo recoge las previsiones presupuestarias del total Administraciones Públicas. El escenario fiscal recogido en el Plan Presupuestario se define exclusivamente para el total de Administraciones Públicas (AAPP) y recoge las principales rúbricas de ingresos y gastos en contabilidad nacional. La AIReF ha señalado en informes anteriores la necesidad de incorporar una desagregación por subsectores, que solo se realiza en el Plan Presupuestario para analizar el pasado, y un mayor detalle de las principales rúbricas de empleos y recursos, haciendo hincapié en los supuestos que fundamentan su evolución.

2 ESCENARIO INERCIAL AIREF 2018-2019

2.1 Escenario Macroeconómico

2.1.1 Antecedentes

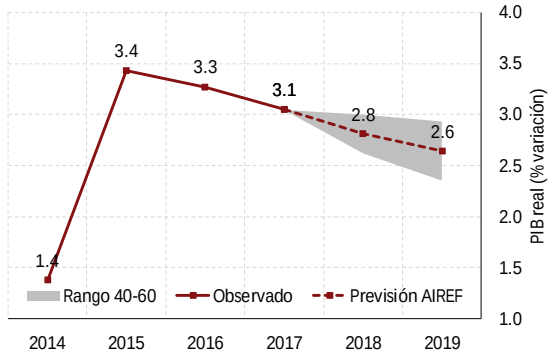
El pasado 10 de julio la AIReF publicó un estudio sobre el escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes. Para la determinación del escenario macroeconómico inercial, la AIReF realizó una previsión a siete trimestres (el INE no había publicado todavía el segundo trimestre de 2018, cosa que hizo el 31 de julio en su estimación avance). Para ello se contempló, en primer lugar, un entorno exterior a la economía española basado en supuestos técnicos extraídos de las previsiones de las principales organizaciones internacionales. La previsión, por su parte, descansó fundamentalmente en los modelos empíricos de corto y medio plazo desarrollados por la AIReF. Estos fueron complementados por un ejercicio de consistencia basado en un análisis de desviaciones respecto a ciertas relaciones económicas de largo plazo y en el análisis de las distintas cuentas sectoriales dentro de un marco simplificado de cuentas nacionales.

En dicho estudio se preveía un crecimiento del PIB del 2,8% para 2018 y del 2,6% para 2019, con la demanda interna como principal motor y apoyado por una ligera contribución positiva del sector exterior. El crecimiento económico en el escenario inercial previsto por la AIReF era del 2,8% en 2018 y 2,6% en 2019 (ver gráfico 1). El mismo se anclaba en la contribución de la demanda interna, donde sus componentes tendían a desacelerarse a lo largo del horizonte predictivo, dada la maduración del ciclo económico y sus desviaciones crecientes con respecto a las relaciones de equilibrio a largo

plazo. Por su parte, se preveía que la demanda externa fuera disminuyendo su contribución positiva, hasta casi anularse en 2019 (ver gráfico 1.2). Asimismo, se esperaba un mayor dinamismo de los precios, en línea con una mejora progresiva de la brecha de producto, completando el ciclo económico iniciado hace 20 años (ver gráfico 1.4). La dinámica cíclica contribuía a una mayor presión sobre los precios, esperándose crecimientos de estos por encima del 1,5%, tanto en 2018 (1,6%) como en 2019 (1,7%).

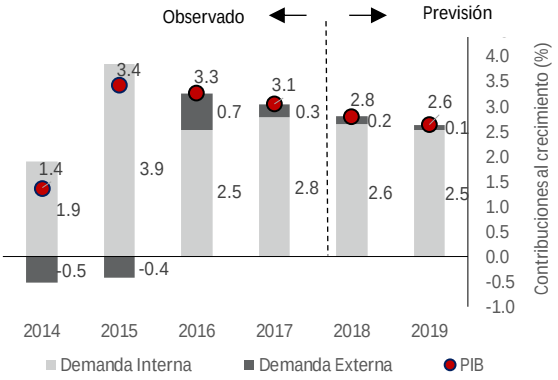
GRÁFICO 1. ESCENARIO MACROECONÓMICO PREVISTO EL PASADO JULIO: PRINCIPALES RASGOS

❶El PIB previsto para 2018 y 2019 mantenía una senda de crecimiento robusta, aunque más moderada…



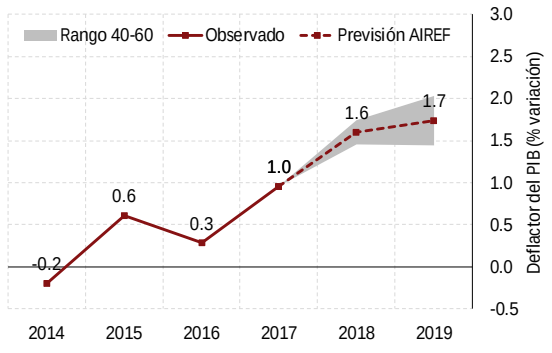
Fuente. Instituto Nacional de Estadística y AIReF

❷…manteniendo a la demanda interna como principal motor, con una ligera contribución positiva del sector exterior.



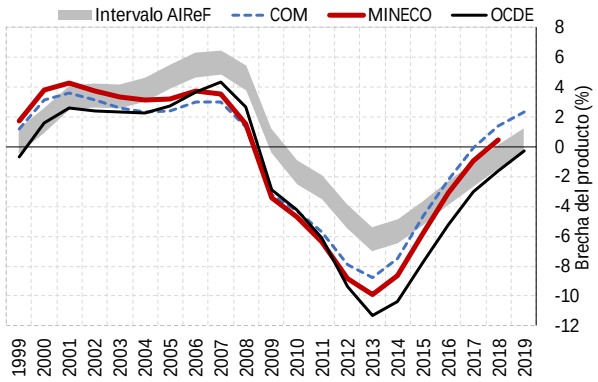
Fuente. Instituto Nacional de Estadística y AIReF

❸ Se esperaba un mayor dinamismo de los precios…



Fuente. Instituto Nacional de Estadística y AIReF

❹ …en línea con una mejora progresiva de la brecha de producto, cerrando el ciclo que comenzó hace 20 años



Fuente. AIReF, OCDE, Ministerio de Economía, Comisión Europea

2.1.2 Un escenario macroeconómico inercial actualizado

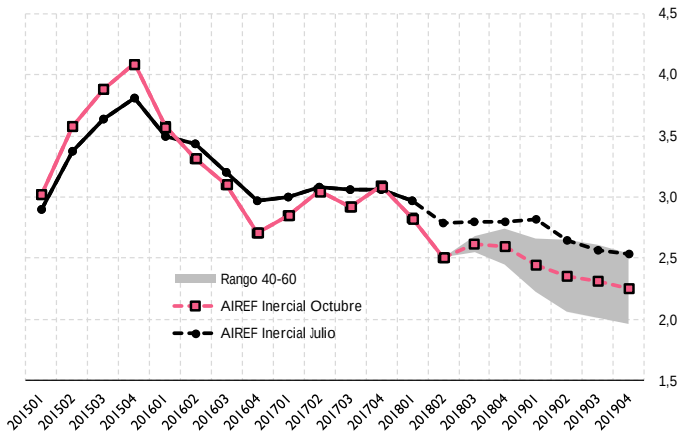
Desde la publicación dicho escenario inercial en julio se han producido cambios en los supuestos y nueva información que exige una reevaluación de las proyecciones realizadas.

Concretamente, por parte de la Contabilidad Nacional se ha publicado toda la información referente al segundo trimestre del año y, adicionalmente, se

ha revisado toda la Contabilidad Nacional Trimestral desde el primer trimestre de 2015 hasta el primer trimestre de 2018, para hacerla compatible con los nuevos datos de la Contabilidad Nacional Anual. Por otro lado, los cambios en el entorno exterior se han focalizado en dos hechos: en primer lugar, la evolución al alza del precio del petróleo que impacta en el precio de las importaciones de energía y, en segundo lugar, el enfriamiento de la economía mundial, consecuencia de los conflictos comerciales, que afecta a la demanda externa (ver cuadro A1 en el anexo).

Estos factores combinados han llevado a una revisión a la baja del crecimiento en términos reales de dos décimas en 2018 y tres décimas en 2019. Consecuencia de la revisión del INE se detraen una décima tanto para el primer como para el segundo año, apuntando un ciclo económico más maduro de lo previsto inicialmente, lo que conlleva una desaceleración más rápida. Mientras, por el cambio de los supuestos exógenos se reducen los pronósticos en una décima en 2018 y dos décimas en 2019, derivado del menor crecimiento de la demanda externa y del encarecimiento de las importaciones energéticas. La evolución comparada de la revisión junto con la nueva senda de previsión se puede apreciar en el siguiente gráfico:

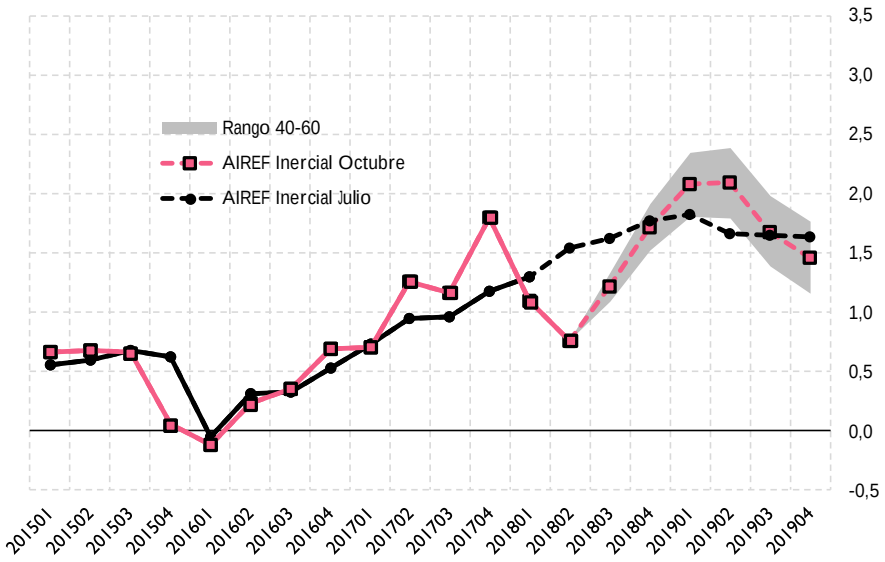
GRÁFICO 2. REVISIÓN PIB REAL (TASAS INTERANUALES DE LOS DATOS TRIMESTRALES)



La revisión de la contabilidad nacional también ha impactado notablemente en los deflactores. Se observa claramente el cambio completo de perfil de la serie del deflactor del PIB, así como una importante revisión a la baja de las proyecciones de precios a corto plazo, por el fuerte recorte que han experimentado los datos correspondientes a la primera mitad de 2018. De las cuatro décimas en que se revisan los pronósticos del deflactor para el presente año, tres se deben a este hecho. Por el contrario, para 2019 apenas se revisan los pronósticos, dado que la desaceleración de la demanda

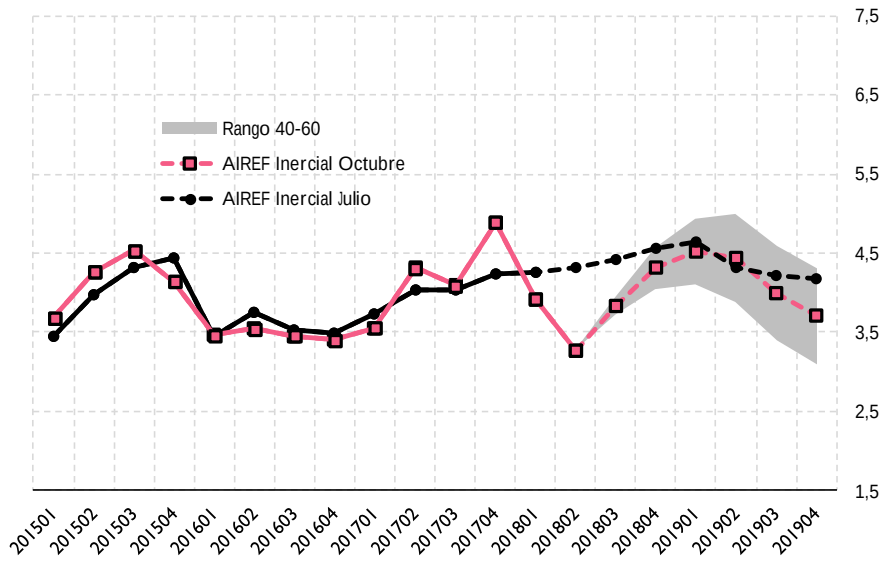
externa amortigua las presiones inflacionistas. La revisión del deflactor del PIB y los cambios en sus previsiones se aprecian en el gráfico 3.

GRÁFICO 3. REVISIÓN DEFLACTOR PIB (TASAS INTERANUALES DE LOS DATOS TRIMESTRALES)



Respecto al escenario inercial de julio pasado, se revisa a la baja la previsión de PIB nominal en 6 décimas para 2018 y en tres décimas para 2019. Asimismo, tanto la revisión y segundo trimestre publicados por del INE, como los cambios en los supuestos exógenos, han supuesto cambios en la estructura y pronóstico de los agregados de demanda. Concretamente, la demanda interna se mantiene sólida en su conjunto, pero con modificaciones en su composición, mientras que la demanda externa deja de contribuir positivamente al crecimiento en 2018. El cuadro 1 resume las revisiones efectuadas para todos los componentes de demanda. Desde el mes de julio el PIB nominal se ha revisado seis décimas a la baja para 2018 y tres décimas a la baja para 2019 (ver gráfico 4), correspondiendo cuatro y una décima a las revisiones y nuevos datos del INE, respectivamente.

GRÁFICO 4. REVISIÓN PIB NOMINAL (TASAS INTERANUALES DE LOS DATOS TRIMESTRALES)



CUADRO 1. REVISIÓN DE JULIO A OCTUBRE EN LOS COMPONENTES DE DEMANDA (PP)

	2018	2019
Consumo privado	-0,1	-0,5
Consumo público	0,1	0,0
Inversión bienes de equipo y activos cultivados	1,3	-0,8
Inversión construcción y Propiedad Intelectual	0,7	0,8
Exportaciones	-1,7	-1,0
Importaciones	-0,9	-0,7

2.2 Escenario presupuestario

2.2.1 Antecedentes

En el estudio realizado en julio por encargo del Gobierno, la AIReF situó el déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2018 y 2019, en un escenario de políticas constantes, en el 2,7% y 2,2%, respectivamente. El artículo 5 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, contempla que esta institución pueda realizar estudios a petición, entre otros, del Gobierno de la Nación. En el marco de esta habilitación legal el Gobierno solicitó a la AIReF la realización de un escenario presupuestario de 2018 y 2019 a políticas constantes, es decir, basándose en un cuadro

macroeconómico inercial y una evolución de ingresos y gastos dentro del marco normativo actual.

El Gobierno asumió estas previsiones como punto de partida para plantear una actualización de la senda de déficit correspondiente al periodo 2019-2021. En el marco definido por esta actualización, el Gobierno se fijó una meta de déficit del 1,8% en 2019. Esta senda revisada del Gobierno para el total de las AAPP es la que se contempla en el Plan Presupuestario, frente al 1,3% vigente. Por subsectores, el mayor margen disponible en 2019 se distribuiría entre la Administración Central (AC), 1 décima los Fondos de la Seguridad Social (FSS) y 2 décimas las Comunidades Autónomas (CCAA).

CUADRO 2. SENDA DE DÉFICIT

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Cierre 2017	2018			2019	
		Objetivos ACM 2018 (Julio 2017)	1ª Notificación Comision 31/03/2018	2ª Notificación Comision 31/09/2018	Objetivos ACM 2019 (Julio 2017)	Plan Presupuestario 2019
Administración Central	-1,9	-0,7	-1,2	-1,5	-0,3	-0,4
Seguridad Social	-1,5	-1,1	-1,4	-1,5	-0,9	-1,1
Comunidades Autónomas	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	-0,3
Entidades Locales	0,6	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0
Total AAPP	-3,1	-2,2	-2,2	-2,7	-1,3	-1,8

Desde julio, la AIReF ha actualizado el escenario macroeconómico y presupuestario. Como paso previo a la evaluación del Plan Presupuestario y las medidas que contiene, resulta pertinente explicar los cambios que se han producido en el escenario elaborado bajo el supuesto de políticas constantes. La AIReF, en el marco del seguimiento continuo del ciclo presupuestario, ha ido incorporando a su escenario central la última información disponible hasta la fecha:

- Datos de ejecución presupuestaria correspondientes a los meses transcurridos desde la publicación
- Información aportada por las diferentes administraciones
- Nuevos datos macroeconómicos
- Revisión de los datos de contabilidad nacional por parte de la IGAE y del INE, que publicaron los datos definitivos de 2016, los provisionales de 2017 y el segundo trimestre del 2018.
- Medidas aprobadas por las diferentes administraciones, como la moratoria del Impuesto sobre los medios de producción eléctrica.

2.2.2 Previsiones de cierre para 2018

La previsión de déficit para 2018 se sitúa en el 2,8% del PIB, elevando en una décima la previsión de julio. Tanto los ingresos como los gastos se han revisado al alza de acuerdo con la nueva información incorporada al análisis.

Este incremento es inferior a 3 décimas en los ingresos, mientras los gastos aumentan su peso más de 3, lo que explica el empeoramiento del saldo respecto al recogido en el Estudio. Por subsectores, se produce un deterioro del saldo de las administraciones territoriales compensado en parte por la mejora en AC y los FSS.

CUADRO 3. PREVISIONES AIREF 2018 (EN %PIB)

TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2002	2014	2015	2016	2017	2018	
						Estudio jul-18	Líneas 19 oct-18
A. RECURSOS TOTAL AAPP	38,2	38,9	38,5	37,7	37,9	38,4	38,6
1. Total impuestos	21,7	22,3	22,5	22,1	22,3	22,6	22,8
1.1. Impuestos sobre la producción y las importaciones	*11,1*	*11,5*	*11,8*	*11,6*	*11,6*	*11,8*	*11,8*
1.2. Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	*10,3*	*10,2*	*10,1*	*9,9*	*10,2*	*10,4*	*10,5*
1.3. Impuestos sobre capital	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
2. Cotizaciones sociales	12,7	12,5	12,3	12,2	12,3	12,3	12,4
3. Rentas de las propiedad y otros ingresos	3,8	4,1	3,7	3,5	3,4	3,4	3,5
B. EMPLEOS TOTAL AAPP	38,6	44,8	43,8	42,2	41,0	41,1	41,5
1. Remuneración de asalariados	9,7	11,1	11,1	10,9	10,5	10,4	10,5
2. Consumo intermedio	4,2	5,3	5,3	5,1	5,0	4,9	5,0
3. Transferencias sociales en especie	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
4. Transferencias sociales en efectivo	11,6	16,5	15,8	15,6	15,2	15,3	15,4
5. Intereses	2,6	3,5	3,1	2,8	2,6	2,4	2,4
6. Formación bruta de capital	4,0	2,1	2,5	1,9	2,0	2,3	2,3
7. Subvenciones y otros gastos	4,1	3,7	3,4	3,3	3,1	3,3	3,4
Capacidad (+)/Necesidad (-) de financ.	-0,4	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1	-2,7	-2,8

Los recursos han aumentado su peso en el PIB casi tres décimas, impulsado por el buen comportamiento de los impuestos sobre la renta y las cotizaciones. La revisión del PIB explica una de las décimas de variación, el resto se concentra en las previsiones de los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales. El buen comportamiento apreciado en estos recursos ha compensado el ligero deterioro en la previsión de la recaudación por IVA y otros impuestos.

Cabe señalar que la aprobación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores ha supuesto cambios en la fiscalidad ambiental con la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica para el último trimestre de 2018 y el primero de 2019. Esta pérdida de ingresos en 2018 y 2019 se vería compensada por los mayores ingresos de subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que a su vez también permitirá mantener las transferencias al sector eléctrico para paliar en los niveles previstos inicialmente, resultando en un efecto neutro sobre el déficit.

Los gastos han aumentado su peso en el PIB casi cuatro décimas, registrando la tendencia alcista del gasto en las administraciones territoriales y el impacto de operaciones no recurrentes esperadas al cierre de 2018. El incremento del peso de los empleos, sin tener en cuenta el derivado de la revisión del PIB, se concentra:

- en el consumo público de las administraciones territoriales que se ha visto incrementado con la actualización de los datos de cierre de 2017 que incide en gastos de carácter recurrente integrados en el consumo público
- el gasto por intereses, revisado con los últimos datos de ejecución, y,
- en el resto de gastos por la incorporación del impacto de operaciones no recurrentes: las sentencias en varias CCAA que finalmente tendrán su efecto en 2018, entre las que se incorpora finalmente la relativa a Aigües Ter Llobregat (ATL) que hasta la fecha se había considerado de más probable impacto en 2019, y el mayor importe solicitado de conversión en créditos exigibles de activos por impuestos diferidos.

La información actual disponible sobre la sentencia de Aigües Ter Llobregat (ATL) ha supuesto la traslación de su impacto al escenario de 2018. Aunque el Plan Presupuestario recoge el impacto de medidas en 2018, se trata de medidas ya en vigor cuyos efectos se encuentran completamente incorporados en el escenario de la AIReF. En el propio plan se prevé que el efecto de la sentencia por anulación del contrato de concesión del suministro de aguas Ter-Llobregat recaiga en 2019. La venta de la concesión tuvo lugar en el ejercicio 2012, registrándose en las cuentas de la comunidad el ingreso correspondiente a la operación, por más de 600 millones de euros. No obstante, en febrero de 2018 el Tribunal Supremo declaró la nulidad de la adjudicación de la concesión, lo que supone, mientras no haya relicitación, la reversión a la comunidad de los activos y pasivos correspondientes y la indemnización al concesionario por la cuantía que se fije. Según Decreto Ley 4/2018, de 17 de julio, la Generalitat ha creado el Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat que es la sociedad pública que ha de prestar el servicio cuando, en ejecución de la sentencia judicial, se proceda a la liquidación del contrato de concesión y la Generalitat recupere los activos. En la Disposición adicional primera se dispone que la recuperación de los activos y el inicio de la prestación del servicio por la nueva entidad se va a producir como máximo el 31 de enero de 2019 pero, de acuerdo con lo señalado por la comunidad, podría producirse antes, dependiendo de la resolución de la ejecución de la sentencia. Con la información disponible a la fecha, la AIReF estima que existe una mayor probabilidad de que se resuelva el traspaso de

los activos antes de la finalización de 2018, por lo que se ha imputado su impacto a este ejercicio.

2.2.3 Previsiones para 2019 sobre la base de políticas constantes

Para 2019, la previsión de déficit de la AIReF bajo el supuesto de políticas constantes se situaría en el 2,3% del PIB, una vez trasladado a 2018 el impacto esperado de la sentencia por ATL. Respecto a la previsión de julio, que recogía un déficit del 2,2%, los gastos se han revisado al alza en casi 4 décimas del PIB, mientras que el escenario central de ingresos se ha incrementado en algo más de 2 décimas. Por subsectores, el deterioro respecto al Estudio se centra en la Administración Central y, en menor medida, en las administraciones territoriales.

CUADRO 4. PREVISIONES AIREF 2019 BAJO POLÍTICAS CONSTANTES (EN %PIB)

TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2002	2014	2015	2016	2017	2018 final	2019	
							Estudio jul-18	Pol. Ctes. oct-18
A. RECURSOS TOTAL AAPP	38,2	38,9	38,5	37,7	37,9	38,6	38,4	38,6
1. Total impuestos	21,7	22,3	22,5	22,1	22,3	22,8	22,8	22,9
1.1. Impuestos sobre la producción y las importaciones	*11,1*	*11,5*	*11,8*	*11,6*	*11,6*	*11,8*	*11,9*	*11,9*
1.2. Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	*10,3*	*10,2*	*10,1*	*9,9*	*10,2*	*10,5*	*10,4*	*10,5*
1.3. Impuestos sobre capital	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
2. Cotizaciones sociales	12,7	12,5	12,3	12,2	12,3	12,4	12,3	12,4
3. Rentas de las propiedad y otros ingresos	3,8	4,1	3,7	3,5	3,4	3,5	3,3	3,3
B. EMPLEOS TOTAL AAPP	38,6	44,8	43,8	42,2	41,0	41,5	40,6	41,0
1. Remuneración de asalariados	9,7	11,1	11,1	10,9	10,5	10,5	10,4	10,5
2. Consumo intermedio	4,2	5,3	5,3	5,1	5,0	5,0	4,8	4,9
3. Transferencias sociales en especie	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
4. Transferencias sociales en efectivo	11,6	16,5	15,8	15,6	15,2	15,4	15,4	15,4
5. Intereses	2,6	3,5	3,1	2,8	2,6	2,4	2,3	2,3
6. Formación bruta de capital	4,0	2,1	2,5	1,9	2,0	2,3	2,1	2,1
7. Subvenciones y otros gastos	4,1	3,7	3,4	3,3	3,1	3,4	3,2	3,2
Capacidad (+)/Necesidad (-) de financ.	-0,4	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1	-2,8 (*)	-2,2	-2,3 (*)

(*) *Incluye la traslación a 2018 del impacto de la sentencia Aigües Ter Llobregat (ATL)*

El incremento en el peso de los recursos y empleos se deriva del efecto arrastre de 2018, al que se añade el impacto de medidas no recurrentes esperadas para 2019. En la línea de lo señalado para 2018, los ingresos previstos registran, en general, el comportamiento positivo de los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales compensando el menor crecimiento apuntado de los demás impuestos. La revisión del escenario macroeconómico respecto a lo previsto en julio, conduce a una evolución más débil de las bases imponibles de IRPF e IVA, compensada por la mejora en cotizaciones, IS e IBI. Por la revisión de 2018, los empleos recogen un mayor peso del consumo público en las administraciones territoriales, acentuado por determinadas medidas anunciadas o implementadas en 2018 y con impacto en 2019, y la revisión al alza del gasto en intereses. Adicionalmente, el

escenario de la AIReF bajo políticas constantes incorpora en la previsión de gastos el impacto esperado de varias sentencias en CCAA, entre las que no se incluye, teniendo en cuenta la última información disponible, la relativa a Aigües Ter Llobregat, cuyo impacto se ha trasladado a 2018.

3 IMPACTO PRESUPUESTARIO

Las nuevas medidas incorporadas en el Plan Presupuestario tanto de ingresos como de gastos corregirían el déficit en 4 décimas del PIB. El Plan recoge medidas de ingresos por un importe global de 7.178 millones de euros, y medidas de incremento del gasto valoradas en 2.479 millones de euros. En términos generales, las medidas de ingresos vienen recogidas con un elevado nivel de detalle y se recoge la cuantificación de su impacto. Por el contrario, una parte las medidas de incremento del gasto vienen recogidas en el Plan Presupuestario de manera enunciativa y en otros casos no se desglosa el potencial impacto presupuestario que pudiera derivarse de las mismas. En consecuencia, la AIReF ha solicitado al MINHAC más información y detalle sobre las características e impacto de las medidas de cara a la valoración de estas. Por otra parte, el Plan Presupuestario recoge una serie de medidas que ya se encuentran incorporadas al escenario de políticas constantes al ser previas a la publicación del Plan. En este sentido, destacan las medidas relativas a la remuneración de asalariados y de revalorización de las pensiones al 1,6%.

Según las estimaciones de la AIReF, estas nuevas medidas incorporadas en el Plan Presupuestario corregirían el déficit entre 2 y 4 décimas del PIB. La AIReF ha estimado un impacto potencial de las medidas de ingresos entre 4 y 6 décimas del PIB, mientras que las nuevas medidas de gastos suponen algo más de dos décimas. Las medidas de ingresos requieren en su mayoría la implementación de cambios legales a través de leyes propias como es el caso de la creación de nuevas figuras impositivas. El resto de las medidas de ingresos, así como la mayoría de las de gastos se incluirían en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Incluso si las medidas fueran aprobadas en los términos recogidos en el Plan Presupuestario, existe un importante grado de incertidumbre sobre el impacto final de las medidas, especialmente

relevante en la medida que se trata de nuevas figuras impositivas. Por otra parte, tanto en el caso de los ingresos como de los gastos, el momento de aprobación y entrada en vigor también influyen en el resultado final.

3.1 Detalles de las principales medidas de ingresos

Las principales medidas de ingresos, que afectan a la AC y a los FSS, suponen la creación de nuevas figuras impositivas y la modificación de la normativa del Impuesto sobre Sociedades (IS) y las cotizaciones sociales Las medidas propuestas consisten en la modificación de impuestos existentes como es el caso del Impuesto de Sociedades, las cotizaciones sociales, el Impuesto sobre Hidrocarburos y el IRPF, así como en la creación de nuevas figuras impositivas como el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras. La mayor parte de estas medidas afectan a la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social. En el siguiente cuadro se resumen las principales medidas y el rango valorado por la AIReF para la incorporación a sus previsiones.

CUADRO 5. MEDIDAS DE INGRESOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN AIREF (MILLONES DE EUROS)

Medidas ingresos	Plan Presupuestario 2019	Estimación AIReF 2019
Impuesto sobre Sociedades: Limitación exenciones DDI y tipo mínimo sobre BI	1.776	(1650 ; 1900)
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja tipo PYMES	-260	(-242 ; -278)
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	(420 ; 850)
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	(546 ; 968)
Incremento tipos IRPF rentas más altas	328	(245 ; 255)
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	(649 ; 693)
IVA: Rebaja tipos servicios veterinarios	-35	-35
IVA: Fiscalidad de género y desigualdad	-18	-18
Lucha contra el fraude: Limitación pagos en efectivo	218	(100 ; 200)
Lucha contra el fraude: Reforzar lista de morosos	110	(50 ; 100)
Lucha contra el fraude: Mejores prácticas internacionales para la prevención y lucha contra el fraude	500	(200 ; 270)
Cotizaciones sociales por subida del SMI	1.500	(1.500 ; 1.700)
Impuesto sobre el Patrimonio	339	(0 ; 8)
Total medidas Plan Presupuestario	7.178	(5.065 ; 6.613)
Medida no desarrollada en el Plan Presupuestario		
Subida bases máximas de cotización	-	(1.000 ; 1.100)
TOTAL MEDIDAS	7.178	(6.065 ; 7.713)

El impacto de las modificaciones del Impuesto sobre Sociedades está en línea con las estimaciones de la AIReF. Por una parte, la limitación de las exenciones a los dividendos y plusvalías generados en el exterior, que pasa del 95% al 100%, y la implantación de un tipo mínimo, 15% o 18% según los casos, sobre la base imponible implicaría un incremento de la recaudación en torno a 1.800M€. Por otro lado, estas medidas se ven parcialmente compensadas por la reducción del tipo de las PYMES que pasa del 25% al 23%, lo que supone una caída de la recaudación en torno a los 260M€. Este impacto se producirá en 2019 siempre y cuando el Gobierno tome las medidas para repercutir la subida en los pagos fraccionados del año.

La subida del salario mínimo tiene un impacto directo sobre las cotizaciones sociales. El incremento del salario mínimo hasta los 900 euros tiene un efecto directo sobre las cotizaciones de los trabajadores del Régimen General afectados que se situaría en torno a 600M€. Asimismo, de acuerdo con el

artículo 19 de la Ley General de Seguridad Social, la subida del salario mínimo se traslada a la base mínima de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que engloba a la mayor parte de este colectivo, incrementando los ingresos en 1.000M€. Por lo tanto, la AIReF considera que el impacto podría oscilar entre 1.500M€ y 1.700M€.

La AIReF estima una menor recaudación por el Impuesto sobre determinados servicios digitales. El Plan Presupuestario recoge un impacto de 1.200M€, mientras que la AIReF considera que podría situarse entre 546 y 968M€. Como punto de partida, la AIReF ha utilizado la información de la Comisión sobre la creación de este impuesto a nivel europeo[1], si bien se han efectuado las adaptaciones necesarias para ajustar las diferencias existentes entre los hechos imponibles del impuesto europeo y el español. Para asignar parte de esta estimación a España, se han utilizado datos de Eurostat sobre la participación en redes sociales, la búsqueda de información para la compra de bienes y servicios y la búsqueda de información para viajes y alojamientos. Adicionalmente hay que considerar que el umbral mínimo de capitalización de las empresas afectadas en el caso español es menor al establecido en la propuesta comunitaria (3M€ frente a 5M€), lo que supondría una mayor recaudación.

Las estimaciones sobre el Impuesto sobre Transacciones Financieras también presentan una elevada incertidumbre. Las estimaciones de la AIReF se sitúan en un rango entre 420M€ y los 850M€ recogidos como impacto en el Plan Presupuestario. Para obtener estas cifras, se ha recurrido tanto a la explotación de datos sobre transacciones financieras de las empresas afectadas por la medida, empresas españolas con una capitalización superior a los 1.000M€, como a la experiencia de otros países de nuestro entorno con figuras similares, principalmente Italia y Francia. La primera aproximación permite obtener la parte alta del rango, aunque resta un elevado grado de incertidumbre sobre la diferencia entre operaciones brutas y netas. La segunda aproximación, que conduce a una estimación inferior, toma como referencia Francia cuya configuración del impuesto es similar a la propuesta del Gobierno. Este país obtuvo una recaudación en 2017 de 1.451M€, corregida por el menor tipo impositivo de España, 0,2% frente al 0,3%, y el menor número de empresas afectas, 64 frente a 144.

[1] Commission Staff Working Document. Impact Assesment, Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, SWD (2018) 81 final/2

El incremento de la fiscalidad del gasóleo permitirá una recaudación en línea con lo recogido en el Plan Presupuestario. En el Plan Presupuestario se contempla como medida el incremento del tipo impositivo del gasóleo para automoción en 38 euros/1.000 litros, sin que experimente variación la tributación que recae sobre el gasóleo de uso profesional y el gasóleo bonificado. Esta medida afectaría adicionalmente a la recaudación de IVA en el caso de uso no profesional, resultado un impacto para ambas figuras impositivas entre 649 y 693M€. Dado que la medida es consecuencia de un incremento en los tipos impositivos, de acuerdo al sistema de financiación de las CCAA, su impacto en la cesión del IH a las mismas (cesión del 58%) se neutralizará en el Fondo de Suficiencia. Por ello, solo afectará a la evolución de las transferencias del Estado a las CCAA y EELL por el sistema de financiación, al incidir en la recaudación estatal y por ello en el ITE, efecto que no es muy significativo. Por último, teniendo en cuenta la rigidez a corto plazo de la demanda de este producto, la AIReF no considera efectos de segunda vuelta dentro de 2019.

El incremento del IRPF para rentas altas tendría un menor impacto por el traslado de una parte a la cuota que se liquida en 2020. El Plan Presupuestario recoge un impacto de 328M€, que se correspondería únicamente con la subida de tipos de las rentas del trabajo. Por su parte, la AIReF considera que el impacto podría ser algo más elevado, pero que en 2019 sólo se devengarían en torno a 250M€ como parte de las retenciones del trabajo, mientras que el resto se trasladaría a 2020. De la misma forma, la subida de los tipos de las rentas del ahorro se traslada completamente a 2020 con un impacto estimado en torno a 380M€.

La AIReF ha incorporado un impacto menor en la recaudación de las medidas contra el fraude fiscal. Aunque la información aportada por la Agencia Tributaria sobre el impacto de las medidas de lucha contra el fraude tenía un elevado grado de detalle, el efecto final de las mismas resulta bastante incierto. Por un lado, tanto la limitación de los pagos en efectivo como el refuerzo de la lista de deudores cuenta con antecedentes que hacen que las estimaciones sean más robustas y su implantación se realizaría a través de una ley. Por otro lado, el conjunto de medidas agrupadas bajo el epígrafe de adopción mejores prácticas internacionales están formuladas con detalle, pero el tiempo necesario para que surtan efecto en su totalidad introduce incertidumbre adicional. En este sentido, la AIReF ha optado por incorporar un efecto más limitado que los 828M€ del Plan Presupuestario, entre 350 y 570M€.

La AIReF estima que la medida relativa al Impuesto sobre el Patrimonio no tendrá prácticamente impacto. Con la normativa actual, solo afectaría a las cuatro CCAA que no tienen regulada su propia tarifa ni bonificada la cuota y, por ello, sería de aplicación directa la tarifa del Estado, además de al Estado (por el impuesto de no residentes y residentes en Ceuta y Melilla). Adicionalmente, para tener impacto en 2019, sería necesario que la modificación de la Ley del impuesto se realizara antes de 31 de diciembre de 2018.

Por último, el Gobierno ha manifestado su intención de incluir en los PGE una subida de las bases máximas de cotización. Aunque el Plan Presupuestario no recoge específicamente esta medida, es cierto que vincula la subida de la base máxima de cotización a la subida del salario mínimo. Si se incrementara en un porcentaje en torno al 10/12%, se obtendrían entre 1.000M€ y 1.100M€ adicionales en cotizaciones sociales.

3.2 Detalle de las principales medidas de gastos

Las medidas de gasto recogidas en el plan con mayor impacto cuantitativo afectan al gasto en pensiones y a otras prestaciones sociales. En el conjunto de las AAPP las medidas con mayor impacto cuantitativo afectan al gasto en pensiones y a otras prestaciones sociales como la dependencia, el permiso de paternidad o el copago.

CUADRO 6. NUEVAS MEDIDAS DE GASTOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN AIREF (MILLONES DE EUROS)

Medidas gastos	Plan presupuestario 2019*	Estimación AIReF 2019
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843
Revaloración pensiones IPC		*518*
Subida de las mínimas y no contribuitivas		*325*
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318
Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia		515
Cuotas a la SS de los cuidadores		0
Subida del Salario Mínimo a 900 € al mes		0
Recuperar subsidio para mayores de 52 años		323
Permiso de paternidad de 5 a 8 semanas		300
Ingreso mínimo vital		180
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725
Incremento de la financiación para becas	150	150
Ayudas para el material escolar	50	50
Ayudas comedor	25	25
Aumento de las partidas de Ciencia e I+D+i	150	150
Apoyo a la producción y visibilización de producciones cinematográficas en distintas lenguas	20	20
Pacto Violencia Gérnero	20	20
Oficinas de despoblación	10	10
Supresión del copago		300
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886

(*) La cuantificación de las medidas del Plan presupuestario ha sido proporcionada en información adicional suministrada por el MINHAC. Las medidas que aparecen cuantificadas conjuntamente en el Plan presupuestario ascienden a 1.364 millones, pero esta cantidad se rebaja a 1.318 millones de acuerdo con la información adicional comunicada.

La AIReF considera un impacto mayor de la compensación para los pensionistas por la posible desviación entre el 1,6% de revalorización y el IPC de 2018. Junto con la revalorización de las pensiones mínimas al 3%, estas medidas suponen un aumento de gasto en pensiones en 2019 valorado por el Plan Presupuestario en 736M€. Este incremento recoge la compensación por una previsión del IPC de 2018 superior al 1,6% acordado en los PGE 2018, el efecto base que supone sobre esta compensación en el gasto para 2019 y el impacto de la mejora de las pensiones mínimas y no contributivas. Esta previsión es inferior a las estimaciones de la AIReF, que prevé un IPC del 1,8% lo que conduce a una compensación por la desviación de 254M€ y a un efecto de base para 2019 de 265M€. A este importe, habría que añadir el coste de la mejora de las pensiones mínimas y no contributivas que asciende a 325M€. El coste total de ambas medidas estimado por AIReF asciende a 843M€, 107M€ más que lo previsto en el Plan Presupuestario.

El incremento de gasto **de 515M€ para mejorar la financiación del nivel** mínimo del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD) impacta en el déficit de la Administración Central. La política de Dependencia se ve reforzada en el Plan Presupuestario 2019 mediante la mejora la cuantía destinada a financiar el nivel mínimo, recuperándose los convenios de acuerdos financieros entre Estado y CCAA para aproximarse a la distribución del 50%. Esta medida tendrá un impacto de 515M€ en 2019 y se materializa mediante transferencia entre administraciones públicas. Supone un incremento de gasto para la AC con destino final a las CCAA, que son las que realizarán el gasto, aunque sin impacto en su déficit.

La recuperación de las cotizaciones sociales por personas cuidadoras no profesiones no tendrá efecto sobre el déficit del conjunto de las AAPP. Esta medida supone el abono por la AC de las cotizaciones a la Seguridad Social en favor de personas cuidadoras no profesionales mediante el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social. La información complementaria al Plan Presupuestario prevé 315M€, en línea con las estimaciones de AIReF. El efecto neto en 2019 es nulo en el consolidado, ya que el pago por Estado supone un gasto para la AC, pero a la vez un ingreso para los FSS. El impacto en gasto de esta medida se producirá en el futuro mediante la generación de mayores derechos de pensiones.

El coste del restablecimiento del subsidio por desempleo para mayores de 52 años está en línea con las estimaciones de la AIReF. Esta modificación incluye además el estableciendo del cómputo de rentas sobre la base de la persona beneficiaria y no de la unidad familiar, y se suprime la obligación de tener que acceder a la jubilación anticipada cuando se percibe. Además, se vuelve a establecer en el 125% del SMI la base mínima de cotización a la Seguridad Social durante su percepción. En su conjunto, la vuelta a la legislación de 2012 tendrá un impacto de 323M€ en el presupuesto para 2019 según el Plan Presupuestario, en línea con las estimaciones de AIReF.

La equiparación progresiva del permiso de paternidad al de maternidad en el periodo 2019-2021 supone un mayor déficit para los FSS. Para 2019 se extiende el permiso de paternidad de 5 a 8 semanas, medida que supone un aumento del gasto en prestaciones próximo a 300M€ en 2019. Esta estimación es coherente con el incremento de gasto que supuso aumentar el permiso de paternidad de 4 a 5 semanas.

La estimación de la AIReF del coste del ingreso mínimo vital está en línea con lo recogido en el Plan Presupuestario. El Plan Presupuestario prevé la creación de un Ingreso mínimo vital que se concreta inicialmente en una mejora de la

prestación por hijo a cargo. Se prevé el incremento progresivo de la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables y la creación de un programa de garantía de renta para familias con ingresos muy bajos. Inicialmente, en 2019 se incrementará la prestación desde los 291€ a 473€ al año. Esta medida aparece en la información facilitada con el Plan Presupuestario con un impacto de 184M€. Identificando a través de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017 (última publicada) los hogares perceptores de la prestación por hijo a cargo y aplicándoles el incremento en la cuantía (182 euros/año por hijo a cargo) podemos estimar el impacto presupuestario en 190 millones de euros, en línea, por lo tanto, con las previsiones del Plan Presupuestario.

El Plan Presupuestario recoge, además, una relación de medidas que no van acompañadas de valoración económica. No obstante, en base a la información complementaria facilitada por el MINHAC o a estimaciones propias, dichas medidas se han incorporado al escenario de la AIReF como mayor gasto. Con impacto en el presupuesto de la AC, destaca el aumento de partidas de Ciencia e I+D+i, aumento de becas, el apoyo y fomento de producciones cinematográficas o programas contra la violencia de género, que, en su conjunto, se valoran en unos 425M€.

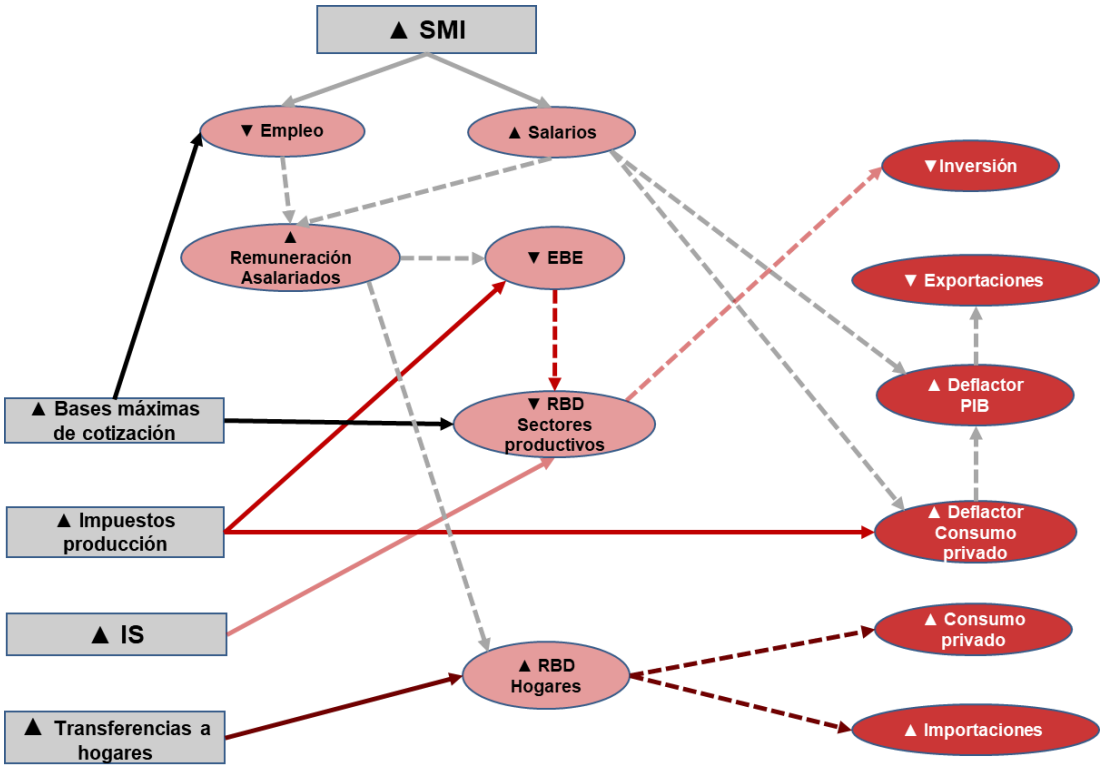
La AIReF estima un impacto de unos 300M por la supresión del copago farmacéutico a los pensionistas. Esta medida implica un aumento del gasto de las CCAA. Aunque el Plan Presupuestario no recoge una cuantificación de la medida, la AIReF ha incorporado a su escenario esta estimación, en la que se ha tenido en cuenta que varias CCAA ya tienen en vigor ayudas al copago.

4 IMPACTO MACROECONÓMICO

4.1 Metodología y canales de transmisión

La AIReF ha realizado una estimación propia del impacto macroeconómico de las diferentes medidas incluidas en el Plan Presupuestario de 2019. Para realizar este análisis es conveniente tener en cuenta que la actuación de las AAPP afectará al comportamiento de los distintos agentes, y que los mayores ingresos que se deriven de una determinada medida en unos supondrán un mayor gasto de otros, y viceversa. El impacto económico de las nuevas medidas se transmite esencialmente a través de las cuentas de los hogares y sociedades, hasta afecta finalmente a los distintos componentes de demanda, como puede apreciarse en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. EFECTO DE LAS MEDIDAS EN EL ESCENARIO MACROECONÓMICO



El punto de partida será un escenario a políticas constantes (inercial). El mismo será modificado por la estimación realizada por AIReF de las medidas de política económica previstas en el Plan Presupuestario.[2] Estas se pueden resumir en:

- Aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)
- Cambios en el Impuesto de Sociedades
- Impuesto sobre Transacciones Financieras
- Impuesto sobre determinados Servicios Digitales
- Fiscalidad Verde
- Incremento del tipo de gravamen del IRPF sobre las rentas altas
- Incremento del Gasto Público (transferencias a hogares)
- Incremento de la Base Máxima de Cotización

[2] Se recogen las medidas con suficiente alcance como para afectar al comportamiento de las principales variables macroeconómicas. Para cada medida, se utiliza la estimación central del rango de impacto fiscal.

La metodología utilizada por AIReF para la estimación del impacto macroeconómico de las medidas se basa en la combinación de diversas técnicas. A la hora de estimar el impacto de las nuevas medidas sobre el escenario macroeconómico inercial se han utilizado una combinación de técnicas. Para cada variable macroeconómica, el impacto final de las medidas se define como la diferencia entre escenario macroeconómico final (calibrado a partir de la estimación central de impacto de AIReF) y el escenario inercial anteriormente descrito. Las mismas se resumen a continuación: [3]

- Técnicas microeconométricas: para la estimación del impacto del incremento medio de los salarios derivado de la subida del SMI.
- Ecuaciones de comportamiento de las principales variables de demanda, empleo y salarios a las que se aplica el shock derivado de las medidas.

Integración y conciliación de las variables macro en un sistema simplificado de contabilidad nacional que relaciona los flujos entre los diferentes sectores institucionales.

4.2 Impacto de las principales medidas

El impacto macroeconómico de las medidas incorporadas en el plan es moderado, siendo neutro en términos reales y positivo en términos nominales, aunque existen riesgos a la baja más allá de 2019. Las distintas medidas simuladas tienen efectos compensatorios sobre la actividad económica, con un impacto final neutral sobre el PIB real. Existe cierto efecto composición sobre los distintos componentes de la demanda, donde se observa: (i) una ligera subida del consumo privado (+0,1%) por el efecto renta predominante sobre la caída del empleo; (ii) una caída de la inversión debida al empeoramiento del excedente bruto de explotación y a la subida de los costes laborales (-0,2%); (iii) caída de las exportaciones por una pérdida de competitividad-precio derivada de la subida de precios y salarios; (iv) el empleo sufre una ligera caída (-0,1%), asociada en gran medida a la subida del salario mínimo interprofesional. La mayor incertidumbre relativa al impacto de los efectos se traslada al medio plazo, más allá de 2019, ya que

[3] La descripción de las dos últimas se encuentra disponible en la Metodología del Escenario macroeconómico y presupuestario de 2018 y 2019 bajo el supuesto de políticas constantes

podrían darse impactos negativos adicionales acumulados, en particular en el empleo y la inversión.

El aumento del SMI aumentará el salario medio, pero restará dinamismo en la generación de empleo. El impacto global en la actividad económica será positivo. Por un lado, el mayor SMI afectará a los hogares al incrementar su remuneración y con ello su renta disponible para un mayor consumo. Este efecto se vería reforzado con las transferencias directas a los hogares que se incluyen entre las medidas destacadas en el Plan Presupuestario. En contraposición, los sectores productivos verán reducida su capacidad para invertir con los recursos generados en el ejercicio, lo que podría provocar una menor capacidad para generar empleo. También en ese sentido, el encarecimiento del factor trabajo podría actuar como un incentivo para que las empresas sustituyan mano de obra por bienes de equipo en sus procesos productivos. Este aumento de la remuneración por asalariado contribuirá en última instancia a un incremento del deflactor del PIB (deflactor de la remuneración de asalariados) y en definitiva un incremento de precios domésticos que supondrán una pérdida de competitividad con el consiguiente efecto reductor sobre las exportaciones (ver Anexo 2).

Los nuevos impuestos sobre la producción tendrán un impacto negativo en la inversión y positivo en el precio de los bienes de consumo final. Por otro lado, los nuevos impuestos sobre la producción (e.g. sobre transacciones financieras y servicios digitales) disminuirán el excedente bruto de explotación en el cuadro de rentas, conllevando esto efectos negativos sobre la contratación y la inversión productiva, y unos mayores precios sobre el consumo de la producción gravada, lo que repercutirá en última instancia al alza sobre el deflactor del PIB (ver gráfico 5 y gráfico 6).

La medida de fiscalidad verde o incremento en la imposición sobre hidrocarburos supone un efecto precio adicional. En concreto el efecto de la medida de fiscalidad verde (ingresos de unos 670M€) sobre el IPC general podría aproximarse a través de la ecuación estructural de IPC, mediante una subida asimilable del precio del crudo. Para calibrar la subida del precio del crudo, pueden usarse los datos de la distribuidora de combustibles CLH, según la cual el consumo de gasóleo A (no incluye transporte, solo turismos, representa aproximadamente un 55% del total de combustibles. Suponiendo una subida de alrededor de un 12% para el gasoil de turismos, se podría asumir un incremento del precio del crudo equivalente de un 6%, lo que podría impactar hasta una décima en el IPC.

La subida de las bases máximas supone en el corto plazo un coste adicional para el empresario, aunque inferior al importe total de la medida al trasladarse parcialmente a los salarios. La literatura sobre el efecto económico de las cotizaciones sociales tiende a considerar que su incidencia recae fundamentalmente sobre los salarios más que sobre el coste laboral para la empresa. Sin embargo, en la medida en que las bases máximas no tengan una correlación perfecta con las pensiones correspondientes, su incremento podría no considerarse enteramente salario diferido y afectar parcialmente al coste para la empresa. Además, respecto a su impacto contable en la remuneración de asalariados, éste no se trasladaría a la renta disponible de los hogares y, por tanto, tampoco al consumo.

CUADRO 7. IMPACTO DE LAS MEDIDAS A LA LUZ DE LOS MODELOS AIREF

	CUADRO MACRO sin medidas		Impacto medidas		CUADRO MACRO con medidas	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIB y DEMANDA:						
(% variación)						
PIB real	2,6	2,3	0,0	0,0	2,6	2,3
Consumo privado	2,1	1,7	0,0	0,1	2,1	1,8
Consumo público	1,4	1,4	0,0	0,0	1,4	1,4
FBCF Bienes de Equipo y Recursos biológicos	6,1	3,5	0,0	-0,1	6,1	3,4
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	6,1	5,9	0,0	-0,3	6,1	5,6
Exportaciones	3,2	3,5	0,0	-0,2	3,2	3,3
Importaciones	4,0	3,8	0,0	0,0	4,0	3,8
PIB nominal (% variación)	3,8	4,0	0,0	0,2	3,8	4,2
EMPLEO Y PRECIOS:						
(% variación salvo indicación contrario)						
Deflactor PIB	1,2	1,8	0,0	0,2	1,2	2,0
Deflactor Consumo privado	1,6	1,5	0,0	0,2	1,6	1,7
Remuneración por asalariado	1,9	2,3	0,0	0,5	1,9	2,8
Empleo total EETC	2,6	2,0	0,0	-0,1	2,6	1,9
Productividad por ocupado €	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,4
Coste laboral unitario nominal (CLU)	1,9	2,0	0,0	0,4	1,9	2,4
Tasa de paro (% población activa)	15,1	13,5	0,0	0,1	15,1	13,6
Excedente bruto de explotación	2,5	3,4	0,0	-0,5	2,5	2,9

4.3 Ejercicio de robustez con el modelo QUEST

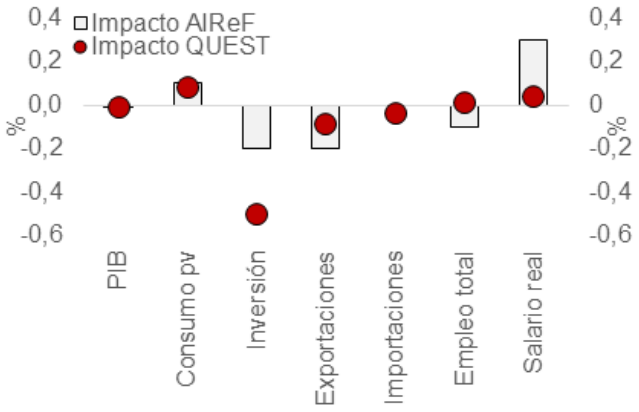
La AIReF ha realizado un ejercicio de robustez a partir de un modelo de equilibrio general para contrastar la estimación de impacto macroeconómico descripta en la sección anterior. Para calibrar el impacto macroeconómico de las diferentes medidas fiscales previstas en el Plan Presupuestario de 2019 se utiliza el modelo de equilibrio general dinámico y estocástico (DSGE, por sus siglas en inglés) desarrollado por la Comisión Europea, QUEST III (ver Anexo XX para un resumen de sus principales características). Con el objeto de introducir las distintas medidas en el modelo DSGE se parte de las valoraciones centrales que, en términos de recaudación tributaria y gasto público, realiza AIReF. En concreto, se simularán las siguientes medidas:

- Cambios en el Impuesto de Sociedades
- Impuesto sobre Transacciones Financieras
- Impuesto sobre determinados Servicios Digitales
- Fiscalidad Verde
- Incremento del tipo de gravamen del IRPF sobre las rentas altas
- Incremento de la base máxima de cotización
- Aumento del Salario Mínimo Interprofesional
- Incremento del Gasto Público

La riqueza de los canales de transmisión definidos en el modelo QUEST permite incorporar las distintas medidas en un marco integrado de equilibrio general, definido por el comportamiento optimizador de los agentes económicos. Para introducir las tres primeras medidas, se han calibrado incrementos en el tipo impositivo sobre el capital que producen aumentos en la recaudación equivalentes a los estimados por AIReF (1,9pp en el caso del IS, 0,7pp para las Transacciones Financieras y 0,8pp para determinados Servicios Digitales).El incremento en la fiscalidad de los hidrocarburos en función de sus emisiones se ha simulado a través de un aumento en el tipo efectivo sobre el consumo de 0,1pp (equivalente a los 670 millones de euros adicionales de recaudación que se esperan obtener), al no existir en QUEST un tipo impositivo específico sobre los hidrocarburos. El aumento de tipo de gravamen del IRPF sobre las rentas altas se simula elevando el tipo efectivo del impuesto sobre el trabajo de los trabajadores de alta cualificación en la cuantía que permite alcanzar el aumento de recaudación esperado, que se estima en 0,2pp.El incremento de la base máxima de cotización, al no existir este concepto en QUEST, se introduce en el modelo como un aumento en los costes laborales a los que se enfrentan las empresas equivalente a los 1.000 millones de euros de recaudación adicional estimada. El aumento del SMI se introduce en el modelo a través de un incremento en el consumo de los consumidores restringidos de liquidez que contempla el modelo, combinado con un aumento en los costes laborales de los trabajadores con un nivel de cualificación bajo. Finalmente, se ha simulado el incremento del gasto público introduciendo en QUEST un shock equivalente a dos décimas de PIB sobre esta variable.

Los resultados de la simulación con QUEST III se encuentran relativamente en línea con las estimaciones de AIReF. Las medidas que aumentan los ingresos tributarios tienen un ligero efecto negativo en el PIB. Estos efectos contractivos se ven compensados por el incremento en el gasto público. El conjunto de las medidas consideradas tiene los efectos sobre las principales variables macroeconómicas que se resumen en el siguiente gráfico, que compara los efectos medidos por QUEST con los estimados inicialmente.

GRÁFICO 6. IMPACTO ECONÓMICO AGREGADO DE LAS MEDIDAS



4.4 Impacto de segunda vuelta

Las medidas del Plan Presupuestario tienen un efecto inducido o de segunda vuelta positivo sobre los ingresos públicos. La AIReF ha estimado el efecto que tienen las propias medidas en el entorno macroeconómico y su posterior repercusión en los recursos de la Administración Pública, tomando como punto de partida el escenario inercial a políticas constantes. De las medidas incluidas, son las del incremento del salario mínimo interprofesional y la creación de nuevos impuestos dirigidos a las sociedades junto con la nueva configuración del impuesto sobre sociedades los que, en mayor medida, afectarán en el resto de los sectores institucionales y por tanto a la economía en su conjunto.

Estos efectos suponen un incremento de la recaudación en IRPF, IVA y cotizaciones sociales y un descenso en el IS. El IRPF se verá afectado al alza, por el incremento del salario medio, y a la baja, por la posible caída del empleo. El movimiento del IVA dependerá en gran medida del consumo de los hogares en términos nominales. Por su parte, el impuesto sobre sociedades también se verá afectado por el cambio macro al reducirse su renta disponible. Respecto a las cotizaciones sociales, se espera un incremento aproximado a 0.5pp debido al incremento del salario medio, que será compensado en parte por una menor generación de empleo, al igual que en el caso del IRPF. Este efecto sobre las cotizaciones ya se encuentra incluido en la estimación de 1.500M€ citada anteriormente. En el siguiente cuadro se detallan estos efectos.

CUADRO 8. EFECTO DEL CAMBIO MACROECONÓMICO POR LAS MEDIDAS EN LA RECAUDACIÓN

	Impacto de la macro		Shock variables macro (% var.)				
	M€	% var.	Salarios	Empleo	EBE	Consumo privado real	Deflactor consumo privado
IRPF	250	0,3	0,5	-0,1			
IVA	200	0,3				0,1	0,2
I.Sociedades	-200	-0,8			-0,5		
Cotizaciones	450	0,4	0,5	-0,1			

En las previsiones de la AIReF se ha tenido en cuenta la posible neutralización del efecto negativo en la liquidación de 2017 de los recursos del sistema de las CCAA y CCLL del SII del IVA, medida neutra para el conjunto de AAPP. Además de las medidas anteriores relacionadas en el plan presupuestario se ha incorporado en el escenario de la AIReF, a partir de la información facilitada por el MINHAC, la estimación de los recursos que desde el Estado se transferirían a las CCAA y CCLL para neutralizar el efecto que el SII del IVA aprobado en 2017 tiene sobre la liquidación de los recursos del sistema. Esta medida, no incluida en el plan presupuestario, no afectaría al conjunto de las AAPP sino a la distribución por subsectores.

5 ANÁLISIS DEL PLAN PRESUPUESTARIO 2019

5.1 Análisis del cuadro macroeconómico

5.1.1 Supuestos exógenos

Las hipótesis básicas que sustentan el escenario macroeconómico para 2018 y 2019 del Proyecto de Plan Presupuestario 2019 se consideran factibles. Dicho escenario presenta unos supuestos plausibles en relación con las más recientes previsiones del Banco Central Europeo y otros organismos internacionales. Además, está en línea con la última evolución de los mercados de materias primas y de deuda (ver cuadro A2 en el anexo). Respecto al Informe de Situación de la Economía Española 2018 del pasado julio, los supuestos externos han experimentado una revisión a la baja en la mayoría de los casos. El crecimiento mundial se revisa en sentido negativo, en línea con las previsiones del Banco Central Europeo y de otros organismos internacionales. Del mismo modo, se rebaja el crecimiento para la zona euro y, de manera especialmente intensa para los mercados de exportaciones españoles. Este menor crecimiento de los mercados de exportación se podría ver compensado por la menor apreciación esperada del euro frente al dólar. Las expectativas sobre la evolución del precio del petróleo se encuentran por encima de las previsiones de los organismos internacionales, pero por debajo de los precios de los mercados de futuros. Finalmente, los supuestos relacionados con la curva de tipos de interés a largo plazo se consideran prudentes, manteniendo un diferencial positivo respecto a las expectativas de mercado inherentes a la curva a plazo o *forward*.

La trayectoria del precio del petróleo prevista por el Gobierno se sitúa ligeramente por encima de las previsiones de los principales organismos internacionales. La depreciación del euro en la segunda parte del año, las tensiones en países productores como Venezuela, la expectativa de un

recorte de las exportaciones de Irán, debido a la imposición de sanciones por parte de EEUU, y los inesperados recortes de producción en Canadá y Libia han estimulado el precio del crudo muy por encima de lo esperado en la APE 2018 - 2021. En los últimos 12 meses, el precio del barril Brent en dólares ha crecido un 34%, hasta situarse a mediados de octubre ligeramente por encima de los 80 dólares por barril. Los mercados prevén que los precios se mantendrán por debajo de la barrera de los 80 dólares por barril, tanto a finales de 2018 y como a lo largo de en 2019, sin que los acuerdos alcanzados por los países de la OPEP (y Rusia) en agosto para incrementar la producción sean suficientes para lograr un descenso gradual de precios. El crecimiento esperado de los precios del petróleo tendrá un ligero impacto en términos de encarecimiento de las importaciones, mayor inflación y menor renta disponible real. Además, de manera indirecta habrá un efecto negativo en el crecimiento económico, aunque no muy significativo.

El Gobierno prevé una ralentización del crecimiento del PIB mundial y de la zona euro, en consonancia con los principales organismos internacionales. La actividad a nivel global continúa creciendo, aunque con menor firmeza. El Gobierno espera que el crecimiento mundial se reduzca por debajo del 4% en 2018 y 2019, en línea con la previsión del BCE y el FMI y por debajo de lo estimado por la Comisión Europea. Según el FMI, la revisión a la baja se debe en parte a: a) los efectos negativos de las medidas proteccionistas introducidas desde abril, b) a las sorpresas a la baja en Europa, c) la debilidad de algunas economías emergentes provocadas por el endurecimiento de las condiciones financieras (que han generado notable inestabilidad en economías como Argentina y Turquía) y d) diversos riesgos geopolíticos de carácter específico. El crecimiento presenta mayores desequilibrios entre países a nivel mundial, destacando la ralentización en la zona euro y el Reino Unido. De hecho, el Gobierno ha actualizado a la baja en una décima su supuesto sobre el crecimiento del PIB de la zona euro para este año y el siguiente, en consonancia con las últimas previsiones del BCE. La debilitación del comercio mundial impactará sobre los mercados de las exportaciones españolas y el Gobierno asume que crecerán un 3,6% en 2018 y un 3,8% en 2019, con una intensa revisión a la baja respecto a las previsiones de julio de 2018.

Las hipótesis del Gobierno respecto al rendimiento de los títulos de deuda pública se sitúan en niveles comparables a las expectativas del mercado. El perfil previsto en el escenario macroeconómico del para el tipo de interés de la deuda pública de España a diez años muestra un tipo del 1,6% en 2018 y un incremento hasta el 1,8% en 2019. Este perfil de tipos se encuentra ligeramente por encima de los rendimientos implícitos en los mercados de

futuros. Además, tanto el Gobierno como el BCE esperan que los tipos de interés a corto plazo se mantengan en terreno negativo en los próximos dos años. Si bien es cierto que el BCE espera mantener los tipos de intervención en niveles mínimo al menos hasta el verano de 2019, en junio de 2018 anunció que a partir de octubre reduciría el importe de las compras mensuales de activos de 30.000 a 15.000 millones de euros. En este sentido, la progresiva normalización de la política monetaria puede hacer que los tipos repunten en el medio plazo.

El Gobierno y los principales centros de previsión esperan que el tipo de cambio euro-dólar se estabilice, tras la apreciación del euro en el primer trimestre del año y su posterior depreciación. En consecuencia, el BCE ha rebajado su previsión de apreciación del tipo de cambio efectivo nominal del euro hasta el 4,4% en 2018 y estima que en 2019 se producirá una ligera depreciación, lo que podría compensar parcialmente la ralentización esperada en la demanda externa.

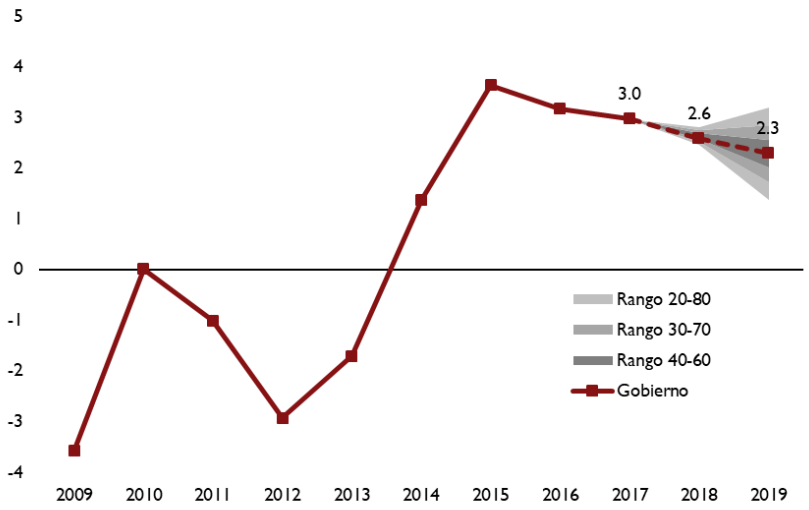
5.1.2 Análisis ex-ante de las previsiones

A raíz del análisis realizado en las secciones anteriores respecto al escenario inercial y al impacto potencial de las medidas, se espera un crecimiento sostenido en los próximos años en línea con la maduración del ciclo económico, creciendo un 2,6% en 2018 y un 2,3% en 2019. La información conocida por los indicadores coyunturales a lo largo del tercer trimestre, tras un comienzo titubeante y de rebaja de las expectativas de crecimiento, parece en última instancia consolidar en el segundo semestre de 2018 el ritmo de avance observado en la primera mitad del año, con unas tasas intertrimestrales próximas al 0,6%-0,7%, y apunta a una tasa anual en el entorno del 2,6%. Aunque la incertidumbre global ha moderado las perspectivas a corto plazo se sigue esperando que la zona euro siga creciendo a un ritmo por encima de su potencial. Este dinamismo, junto con una política monetaria de orientación muy acomodaticia, propiciarán un crecimiento cercano al 2,3% para 2019 en ausencia de perturbaciones adicionales.

El perfil de crecimiento previsto para 2018 y 2019 presentado en el Proyecto de Plan Presupuestario, así como su composición, se consideran verosímiles. Al observar la descomposición del crecimiento para 2019, la corrección al alza que sufre la demanda interna, compensada por la supresión de la contribución positiva del saldo exterior, se considera factible. Es necesario resaltar cierta asimetría en su distribución por componentes, ya que el mayor dinamismo de la demanda interna se concentra esencialmente en un mejor comportamiento de la inversión. El perfil de crecimiento incluido en el

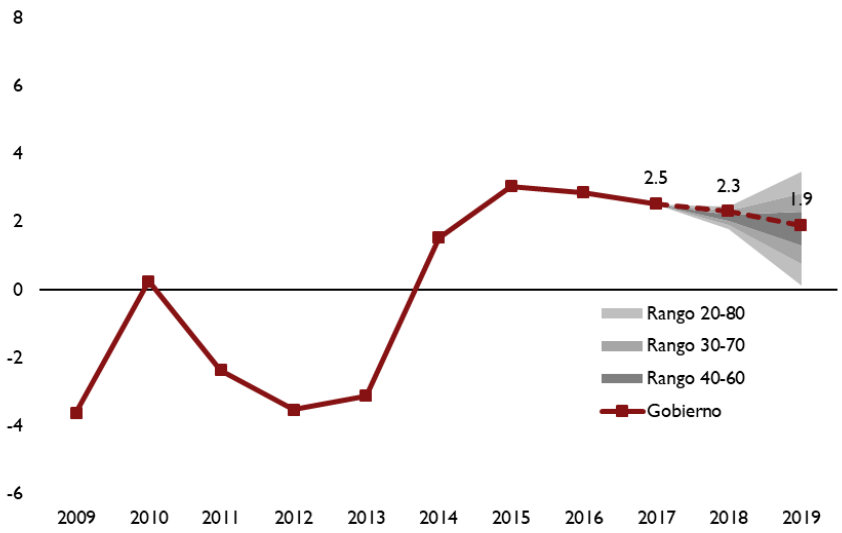
escenario macroeconómico que acompaña el Proyecto del Plan Presupuestario 2019 está en línea con el proyectado por AIReF y el resto de analistas privados. No obstante, se encuentra un poco por debajo de las proyecciones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad de abril y la aprobación del Techo de Gasto en julio (2,7% en 2018 y 2,4% en 2019).

GRÁFICO 7. PREVISIONES PIB REAL (% VAR)



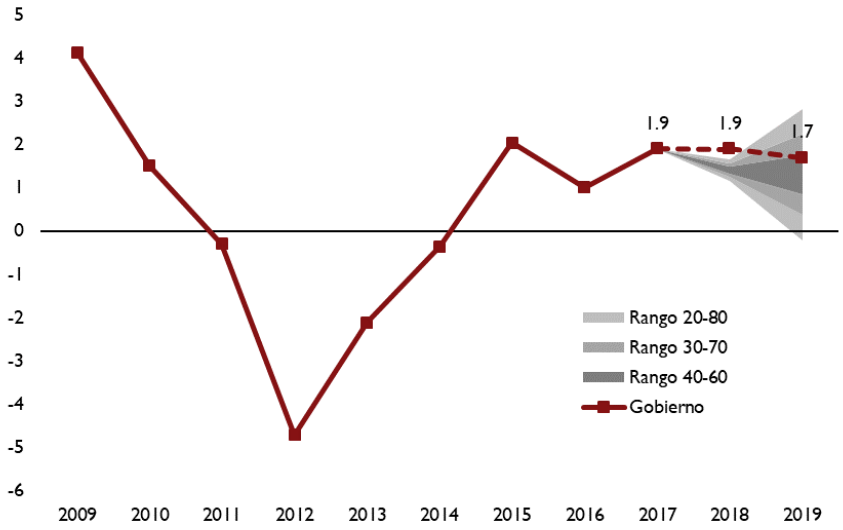
En el consumo privado se prevé una notable moderación del crecimiento, superior a lo observado el pasado año. El cuadro oficial prevé una tasa de crecimiento del consumo privado del 1,9% para 2019, después de pronosticar un 2,3% para el año actual. Las causas de su atonía vendrían determinadas, en primer lugar, por el menor ritmo de creación de empleo asociado a la ralentización del producto, donde a pesar de la prevista aceleración de los salarios reales, la literatura señala el menor impacto de estos últimos en relación con el volumen de empleo a la hora de ejercer cambios en el consumo. En un segundo lugar, la tasa de ahorro parece haber alcanzado un mínimo, por lo que existe un limitado margen para que los hogares incrementen su consumo por esta vía. En todo caso, la magnitud de esta desaceleración del consumo privado está en línea con el consenso de panelistas.

GRÁFICO 8. PREVISIONES CONSUMO PRIVADO (% VAR VOLUMEN)



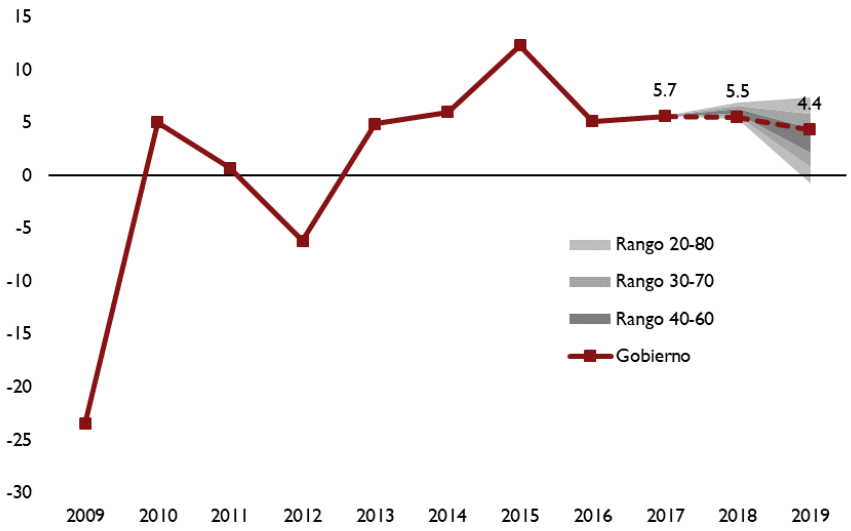
Sin embargo, en el caso del consumo público se ha revisado sustancialmente al alza su crecimiento esperado para 2019. En lo concerniente al consumo público el Gobierno prevé un crecimiento del 1,9% para 2018, valor que se encuentra por encima del intervalo de confianza de AIReF, pero dentro del rango intercuartílico de los panelistas. Para 2019, el Proyecto de Plan Presupuestario revisa al alza la previsión de crecimiento hasta el 1,7%, situándose en la parte central del intervalo de AIReF y en la media de las previsiones privadas y públicas.

GRÁFICO 9. PREVISIONES CONSUMO PÚBLICO (% VAR VOLUMEN)



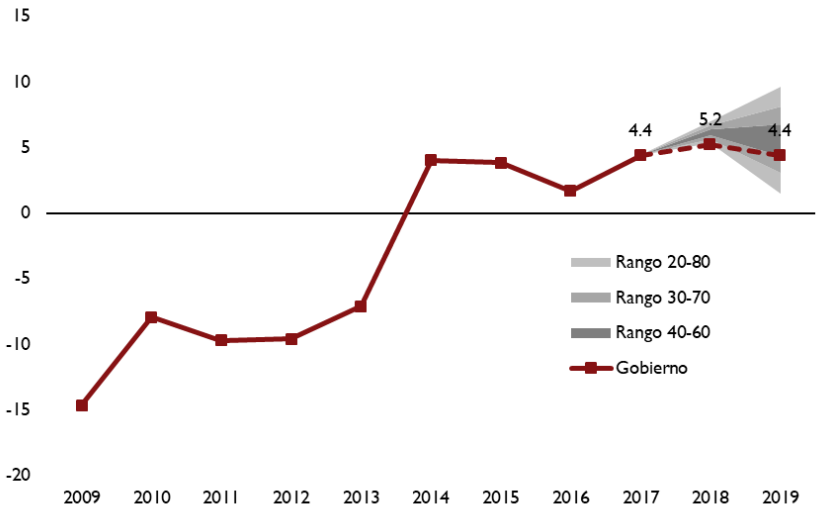
En cuanto a la formación de capital, la previsión oficial de inversión productiva para 2019 ha sido revisada al alza respecto a la actualización de julio. Por el lado de la inversión productiva, el Gobierno prevé un avance del 4,4% en 2019. La favorable posición financiera de las empresas y el mantenimiento de unos tipos de interés bajos determinarán su dinamismo. Asimismo, aunque las previsiones oficiales están dentro del intervalo de confianza que proporcionan los modelos de la AIReF, resultan algo optimistas. Igualmente sucede al compararlo con las previsiones del panel o de otras instituciones públicas, como por ejemplo el Banco de España (3,8%). En cualquier caso, se pronostica una reducción de su crecimiento respecto a 2018, fundamentalmente por el menor empuje de la demanda doméstica.

GRÁFICO 10. PREVISIONES INVERSIÓN EN EQUIPO Y ACTIVOS CULTIVADOS (% VAR VOLUMEN)



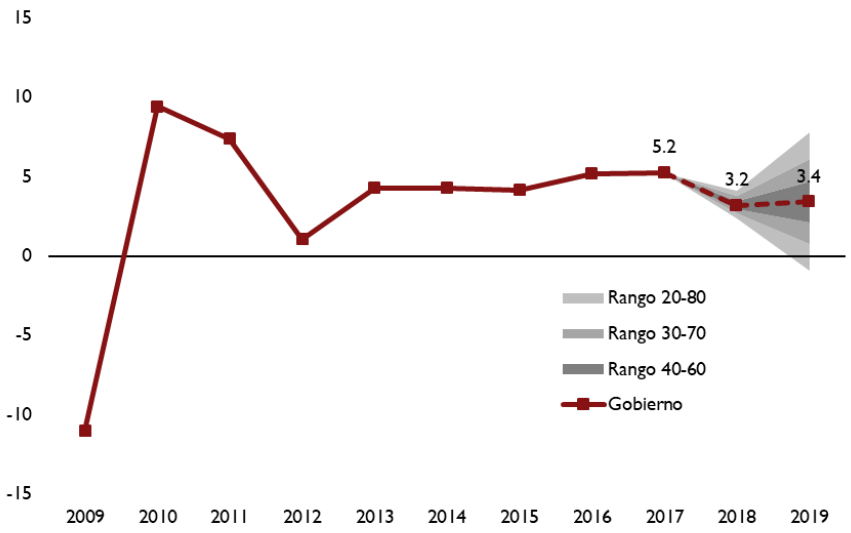
Por su parte, en el caso de la inversión en construcción y propiedad intelectual el pronóstico del Gobierno es más moderado que el de la AIReF. El mantenimiento de las buenas condiciones de financiación hipotecaria y la reducción de la tasa de paro seguirán siendo determinantes en la inversión en construcción. Con respecto a julio pasado, el gobierno ha revisado ligeramente al alza su proyección para 2019, situándola en 4,4%. Aunque sus cifras se encuentran por encima del rango intercuartílico de panelistas, caen ampliamente dentro de los intervalos de confianza de AIReF.

GRÁFICO 11. PREVISIONES INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y PROP. INTELECTUAL (% VAR VOLUMEN)



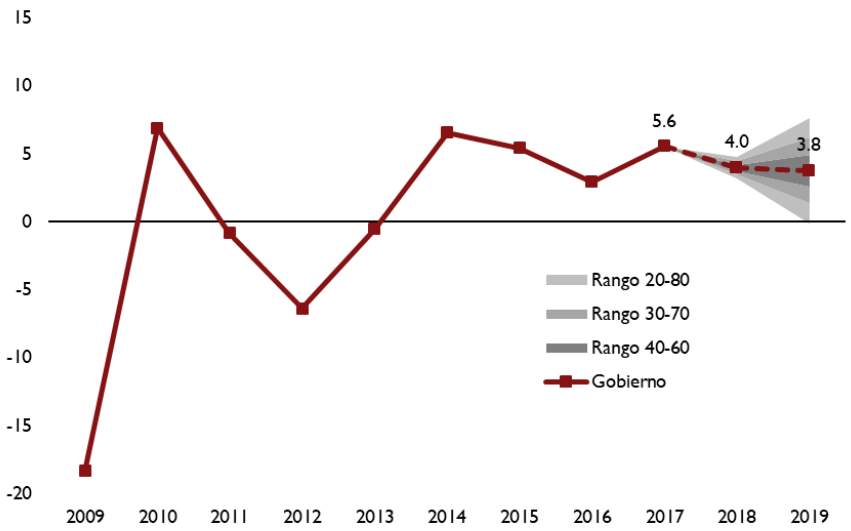
En cuanto a las exportaciones, se ha revisado a la baja su contribución al crecimiento en 2019. Las cifras del gobierno sitúan su avance en el 3,4% para 2019, que se ubica en la región central del intervalo de confianza de AIReF. Este hecho ha venido condicionado por la rebaja en las previsiones de crecimiento de las exportaciones, consecuencia del empeoramiento en las expectativas de evolución del comercio mundial.

GRÁFICO 12. PREVISIONES EXPORTACIONES (% VAR VOLUMEN)



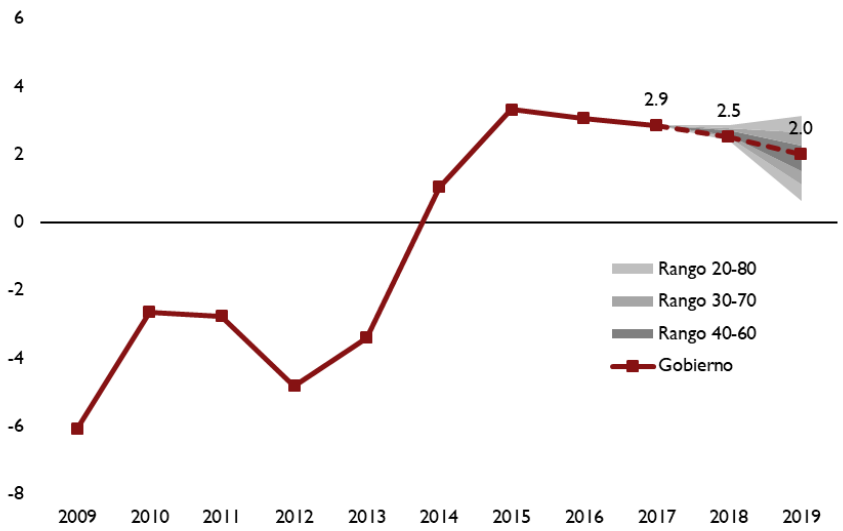
Asimismo, las importaciones en 2019 ven reducidos sus pronósticos. De forma coherente con el menor empuje de la demanda final (aunque en menor medida que las exportaciones) el crecimiento de las importaciones del Plan Presupuestario de 2019 se estima en el 3,8%. Dicha cifra se emplaza completamente en el centro de los intervalos estimados por la AIReF. Cabe señalar también que, tanto para exportaciones como importaciones, las previsiones figuran dentro del rango intercuartílico del panel de panelistas en 2019.

GRÁFICO 13. PREVISIONES IMPORTACIONES (% VAR VOLUMEN)



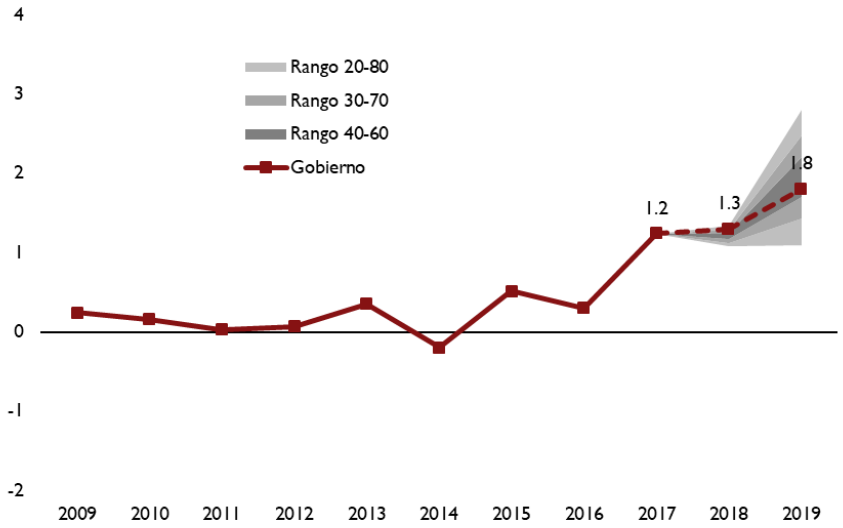
Consecuentemente con la disminución del crecimiento económico esperado para 2019, la previsión de empleo ha sido revisada a la baja. Para 2019 el avance previsto del empleo por el Gobierno se sitúa en el 2,0%, lo que, teniendo en cuenta el pronóstico realizado para el PIB, supondría registrar una productividad del entorno de tres décimas, prolongando así la tendencia observada para la misma en los últimos cuatro años. Esta tasa de avance del empleo se sitúa en la región central del intervalo de los modelos de AIReF y dentro del rango intercuartílico de panelistas. En cualquier caso, este comportamiento del empleo, junto con el moderado avance de la población activa permitiría reducir la tasa de paro hasta un entorno ligeramente por inferior al 14% como prevé el Gobierno.

GRÁFICO 14. PREVISIONES EMPLEO (% VAR VOLUMEN)



En cuanto a los precios, se sigue esperando una gradual convergencia al nivel de referencia objetivo en el área del euro. A pesar de la revisión a la baja que hace el Gobierno del deflactor del PIB en 2018, eleva en una décima su avance para 2019. Esta evolución resulta plausible y es muy similar a la obtenida por los modelos internos de la AIReF. Por su parte, el pronóstico para el deflactor del consumo privado en 2019 (1,8%) se sitúa muy parejo a la evolución del deflactor del PIB, cifra alrededor de dos décimas superior a la previsión de crecimiento de los precios de la Comisión Europea (1,6%) y una décima superior a la del Banco de España (1,7%). El incremento gradual de la inflación subyacente estará detrás de este comportamiento, que no será agravado por un aumento sustancial de las presiones inflacionistas externas de la mano de incrementos adicionales de los precios de petróleo. Teniendo en cuenta los crecimientos en volumen y precios del PIB, estos se traducen en un avance del PIB nominal de alrededor del 4,1% para 2019, algo más expansivo que la cifra de 2018.

GRÁFICO 15. PREVISIONES DEFLACTOR PIB (% VAR)



Finalmente, la proyección oficial de los salarios es relativamente contenida. Por último, la evolución de la remuneración por asalariado para 2019 se considera más moderada en relación con lo esperado por la AIReF, situándose ligeramente por encima del crecimiento del nivel general de precios. Este mayor crecimiento de las remuneraciones será consecuencia, en parte, del impacto que tienen los acuerdos firmados de negociación colectiva y del incremento propuesto del salario mínimo interprofesional. De ello se deriva que con el mencionado comportamiento de la productividad se produzca asimismo una aceleración del crecimiento de los costes laborales unitarios.

5.1.3 Riesgos e incertidumbres

El escenario de riesgos sobre el crecimiento global muestra ciertas tensiones que implicarían una menor contribución de la demanda externa. En el corto plazo, algunos de estos riesgos se derivan la intensificación de las tensiones proteccionistas, que puede afectar negativamente al comercio mundial. Asimismo, la normalización de las condiciones monetarias y financieras en las economías avanzadas podría tener efectos desestabilizadores sobre determinadas economías emergentes. Por otro lado, se identifican riesgos crecientes en el medio plazo. Existe preocupación por una potencial escalada de las tensiones proteccionistas que lleven a un alejamiento de los principios del sistema multilateral de relaciones comerciales, generando una creciente incertidumbre que erosione la confianza y elevada la volatilidad de los mercados. De la misma forma, un endurecimiento de las condiciones financieras en las economías desarrolladas podría poner de manifiesto los

desequilibrios financieros acumulados en términos de elevados niveles de deuda pública y privada. La retirada de los estímulos fiscales en EEUU a partir de 2020 y un menor crecimiento de China, provocado por las políticas proteccionistas y por el menor dinamismo del crédito, pueden lastrar el crecimiento mundial. Esta incertidumbre económica y política estaría afectando negativamente al comercio global (que muestra tasas de crecimiento progresivamente menores desde comienzos de 2018) e impactar negativamente en la demanda externa y el crecimiento económico español.

Las proyecciones del Gobierno en materia de precios de petróleo se encuentran por debajo de las expectativas de mercado, identificándose un riesgo en el medio plazo. En 2018 el precio del crudo ha sufrido un aumento significativo, llegando a un máximo de 85 dólares por barril a principios de octubre (representando un aumento de 20% respecto al suelo visto en julio de 2018). No obstante, en los últimos días parece observarse una reversión, con los precios estabilizándose cerca de los 80 dólares. Las estimaciones señalan que un aumento permanente del 10% en el precio del petróleo tendría un impacto negativo de alrededor de una décima de crecimiento en el corto plazo y aumentarían conforme pase el tiempo.[4] Si el precio del petróleo aumenta más de lo esperado de manera sostenida, el impacto negativo en el crecimiento económico podría ser aún mayor en el medio plazo.

A nivel europeo, existen riesgos específicos ligados al Brexit y la situación en Italia. Por una parte, la salida de Reino Unido de la Unión Europea prevista para marzo 2019 puede tener consecuencias negativas en los flujos comerciales y financieros, especialmente si se produce sin acuerdo final. A lo anterior se han unido la incertidumbre generada por la situación fiscal en Italia. El cambio en la política fiscal italiana hacia una orientación más expansiva, triplicando los objetivos previstos en materia de déficit público hasta el 2,4% del PIB para 2019, ha dado lugar un incremento acusado de su prima de riesgo. El requerimiento de la Comisión Europea para que Italia presente un Proyecto de Plan Presupuestario revisado que se adecue a las Recomendaciones del Consejo podría intensificar aún más las tensiones. El efecto contagio a los mercados de deuda de otros países de la zona euro, en un contexto de dudas sobre el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria, tendría un fuerte impacto negativo sobre las economías europeas.

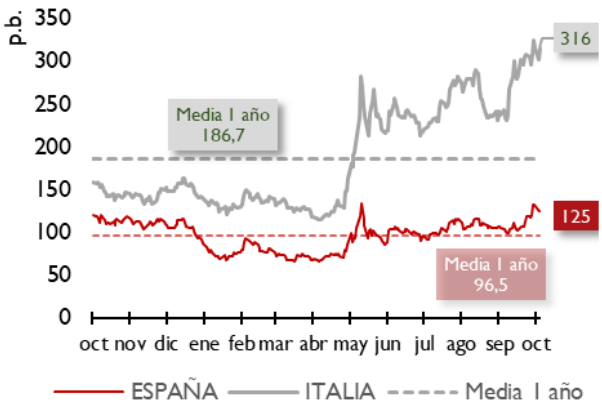
[4] Ver Recuadro 2 del Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2018-2021

No obstante, la prima de riesgo española se ha mantenido bastante estable. Parece que los mercados diferencian entre los fundamentales y los riesgos derivados de la situación económico-presupuestaria de ambos países y no se observan riesgos de contagio a corto plazo. Hay que tener en cuanta, sin embargo, que los contagios de está índole suelen aparecer de forma brusca y no lineal, muy condicionados por cambios bruscos en las expectativas de los agentes.

GRÁFICO 16. RIESGOS PARA EL CRECIMIENTO A MEDIO PLAZO

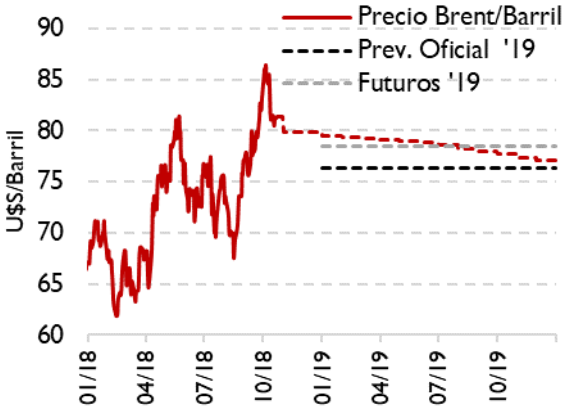
❶ La incertidumbre sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en Italia ha provocado una escalada en la prima riesgo italiana por encima de los 300 puntos básicos. No obstante, la prima de riesgo española se ha mantenido estable, aunque las tensiones en la deuda pública en Italia han dado lugar a dos episodios de repunte de la prima española en los meses de mayo y octubre.

Prima de riesgo España e Italia



❷ En 2018 el precio del crudo ha sufrido un aumento significativo, llegando a un máximo de 85 dólares por barril a principios de octubre (representando un aumento de 20% respecto al suelo visto en julio de 2018). No obstante, en los últimos días parece observarse una reversión, con los precios estabilizándose cerca de los 80 dólares.

Evolución del precio del petróleo y perspectivas



Fuente: Elaboración propia en base a DataStream

5.1.4 Análisis ex-post de sesgos: 2014-2017

5.1.4.1 Criterios de comparación de las previsiones

Se han analizado las anteriores previsiones macroeconómicas del Gobierno con el objetivo de identificar si ha habido sesgos importantes. Esta sección realiza un análisis de las previsiones oficiales para el año corriente e inmediato posterior (i.e. t y t+1) formuladas en anteriores otoños. En primer lugar, las previsiones del Gobierno se comparan con las realizadas por otras instituciones privadas, con el objetivo de identificar la presencia de sesgos importantes. Los datos utilizados en la comparación han sido tomados del panel de previsiones publicado por FUNCAS en los meses de septiembre de

2014 a 2017. Las previsiones de la Comisión Europea, el Banco de España, la OCDE y el FMI no se incluyen en el cálculo de estadísticos comparativos. No obstante, se realiza un contraste a modo descriptivo. En base a la información disponible para comparar, se analizan las principales variables del cuadro macroeconómico por el lado de la demanda en términos de volumen, la tasa de paro y la capacidad/necesidad de financiación de las AAPP en términos del PIB.[5] [6]

Un sesgo en la previsión del Gobierno se considerará un sesgo importante si es grande, no justificado y repetido por lo menos durante cuatro años consecutivos. Para evaluar si el sesgo ha sido importante, las previsiones del Gobierno (G) se comparan con las anteriores más recientes de las instituciones privadas, publicadas en la previsión de Consenso (C), y además con el resultado observado (R). Un sesgo se define como la diferencia o desvío entre la previsión del Gobierno y la previsión del Consenso (G-C). Para cada variable, si la cifra prevista por el Gobierno cae fuera del rango intercuartílico de la distribución de previsiones del panel, se considera que ha existido un sesgo grande. A su vez, un sesgo grande se considera injustificado si el error absoluto de previsión del Gobierno resulta ser mayor al del Consenso de panelistas (es decir, si $|G-R|>|C-R|$). A tal efecto, el error de previsión se calcula como la diferencia entre la previsión para dicha variable y el dato observado correspondiente a la primera publicación de la contabilidad nacional anual, que suele tener lugar entre finales de febrero y principios de marzo del año siguiente. Finalmente, un sesgo se define como importante si se considera grande, injustificado y sistemático (i.e. si se repite durante los últimos cuatro ejercicios).[7]

5.1.4.2 Sesgos en la comparación de las principales variables

El año pasado se volvió a identificar un sesgo importante en las previsiones de otoño del consumo público para t+1. En su Informe de Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Plan Presupuestario 2018, la AIReF señaló la existencia de desviaciones grandes en aproximadamente la

[5] El artículo 14.4 de la Ley Orgánica de creación de la AIReF establece que este informe incluya una evaluación de si existe un sesgo importante en las previsiones macroeconómicas en un período de cuatro años consecutivos, de acuerdo con 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.

[6] A diferencia de las previsiones incluidas en el panel, que suelen ser publicadas en una fecha muy cercana a la de las previsiones del Gobierno, el resto de las previsiones excluidas son publicadas con anterioridad, no incluyendo la información más actualizada posible y dificultando su comparabilidad con las previsiones del Gobierno.

[7] La descripción detallada de la metodología puede consultarse en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015

mitad de las observaciones para las previsiones pasadas del período 2013-2016.[8] Los sesgos grandes identificados se concentraban en las previsiones de PIB, consumo público, formación bruta de capital y ratio de déficit sobre PIB. A su vez, también se constató que para el mismo período poco más de la mitad de los sesgos grandes no se encontraban justificados por un mejor resultado expost. Al igual que había sucedido en Informe de Previsiones Macroeconómicas del Plan Presupuestario 2017, se volvieron a identificar sesgos importantes (es decir, grandes, injustificados y sistemáticos) en las previsiones de consumo público para t+1.[9] Por esto, la AIReF reiteró su recomendación, ya realizada en 2017, relativa a la adopción y publicación de las medidas necesarias para corregir los importantes sesgos observados en las previsiones del consumo público.

La AIReF recibió el compromiso oficial sobre la adopción de medidas y está a la espera de su publicación. La primera solución propuesta por el Ministerio de Economía se basaba en limitar su previsión de consumo público a una que se incluyera dentro del rango intercuartílico de la previsión del panel. Al valorar la AIReF esta alternativa como insuficiente, el Ministerio de Economía comunicó posteriormente, en mayo de 2018, que ya se estaba trabajando en la mejora de los modelos de previsión del consumo público y su deflactor. Además, se informó que la práctica de limitar las previsiones oficiales teniendo en cuenta el rango intercuartílico del panel, aunque no fuese una solución óptima, sería mantenida hasta que las nuevas medidas fuesen implementadas. Actualmente la AIReF se encuentra a la espera de la publicación sobre los detalles relativos a dichas medidas

En el período 2014-2017 ha habido sesgos grandes en casi la mitad de las ocasiones. Al mover la ventana de análisis de cuatro años hasta 2017, se observa que la presencia de sesgos grandes en las previsiones sigue siendo muy significativo. De hecho, en 2017 se detecta la presencia de sesgos grandes en el 75% de las variables analizadas en las previsiones del año siguiente. No obstante, cabe destacar que las previsiones para 2017 realizadas para el año corriente se encontraban todas dentro del rango intercuartílico, con la excepción del consumo público. Al realizar el análisis por variables, la previsión oficial de formación bruta de capital parece ser

[8] Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Plan Presupuestario 2018

[9] Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Plan Presupuestario 2017

la que más se suele desviar del Consenso de panelistas, existiendo sesgos grandes en el 75% de las ocasiones en el período 2014-2017.

Aproximadamente uno de cada dos desviación grande en las previsiones oficiales ha sido injustificada. En el caso del consumo público todos los errores grandes han sido injustificados. Una vez identificadas las desviaciones grandes, se realiza una comparación con el dato observado relativo a la primera publicación de la contabilidad nacional. De este ejercicio, resulta que un 54% de los errores no ha sido justificado por un mejor resultado expost, aumentando este porcentaje a 73% en el caso de las previsiones oficiales para el año corriente. Los desvíos injustificados se concentran principalmente en las partidas de consumo público, importaciones y déficit sobre PIB. Siendo en los primeros dos casos la totalidad de los desvíos grandes también injustificados. Sin embargo, en el caso de las previsiones para 2017 formuladas en 2016 el porcentaje de desvíos injustificados parece reducirse hasta el 33%. Lo anterior podría ser una señal de mejora en la precisión previsora oficial, y será monitorizado nuevamente en octubre del año que viene.

La precisión y volatilidad de las previsiones oficiales del PIB es similar a las del Consenso. Sin embargo, en el caso del consumo público y déficit el desempeño previsor del gobierno es sustancialmente peor, en particular en las previsiones para el año en curso. El análisis de los errores de previsión del período 2014-2017 indica que la eficacia previsora del Gobierno, en el caso del PIB, ha sido similar a la del Consenso de los panelistas, tanto en términos de precisión (medida a través del error medio absoluto, MAE, en sus siglas en inglés) como de volatilidad (medida a partir del error cuadrático medio, MSE, en sus siglas en inglés). Empero, si se toma en cuenta solamente la previsión del año corriente, tanto el MAE como el MSE asociados a las previsiones oficiales son relativamente mayores (un 30% y 60% respectivamente). A nivel subpartida, las previsiones oficiales de consumo privado se identifican como más precisas y menos volátiles que las del Consenso, observándose unos MAE y MSE aproximadamente un 10% menores. Por el contrario, en el caso del consumo público las previsiones oficiales siguen siendo más optimistas (i.e. proyectando sistemáticamente un consumo público menor al observado) que las del Consenso y casi un 40% más volátiles. En este sentido, cabe recordar que la AIReF estimó que el sesgo prudente en las previsiones de crecimiento observado durante la última fase expansiva podría ser sustancialmente corregido si se mejorara la precisión previsora del Gobierno para el consumo público. Finalmente, el peor desempeño relativo en la previsión del

consumo público también parece traducirse en un sesgo optimista a las previsiones oficiales de déficit sobre PIB. En particular, dichas previsiones para el año corriente presentan unos MAE y MSE un 30% mayores a los del Consenso.

A pesar de lo anterior, el análisis realizado por la AIReF no identifica ningún sesgo importante de previsión en las variables analizadas durante el período 2014-2017. Una vez señalados los casos de sesgos grandes e injustificados, el análisis de la AIReF no identifica su repetición durante los últimos cuatro años, tanto para las previsiones del año corriente como del año siguiente. En el caso del consumo público, la presencia de sesgos grandes e injustificados identificada desde 2013 en las previsiones de otoño para t+1 no parece haberse repetido en 2017.

CUADRO 9. ERROR MEDIO ABSOLUTO 2014-2017

		PIB	Consumo Privado	Consumo Público	FBCF	Expor	Impor	Tasa de paro[1)]	Deficit[2)]
t	Gobierno	0,1	0,2	0,9	1,3	0,7	2,2	0,1	0,3
	Consenso	0,1	0,3	0,6	1,3	0,7	1,6	0,1	0,2
t+1	Gobierno	0,7	0,9	2,0	2,1	1,0	3,2	0,7	0,7
	Consenso	0,8	1,0	1,4	2,7	0,9	2,8	1,1	0,6
t y t+1	Gobierno	0,4	0,6	1,4	1,7	0,8	2,7	0,4	0,5
	Consenso	0,4	0,6	1,0	2,0	0,8	2,2	0,6	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a INE y MINECO

CUADRO 10. RAIZ DEL ERROR CUADRÁTICO MEDIO 2014-2017

		PIB	Consumo Privado	Consumo Público	FBCF	Expor	Impor	Tasa de paro[1)]	Deficit[2)]
t	Gobierno	0,2	0,3	1,3	1,6	0,8	2,6	0,1	0,5
	Consenso	0,1	0,3	0,9	1,5	0,8	2,0	0,1	0,4
t+1	Gobierno	0,8	1,2	2,4	2,2	1,1	3,4	0,9	1,0
	Consenso	0,8	1,4	1,7	3,0	1,1	3,3	1,1	0,7
t y t+1	Gobierno	0,6	0,9	1,9	1,9	1,0	3,0	0,6	0,8
	Consenso	0,6	1,0	1,4	2,4	1,0	2,7	0,8	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a INE y MINECO

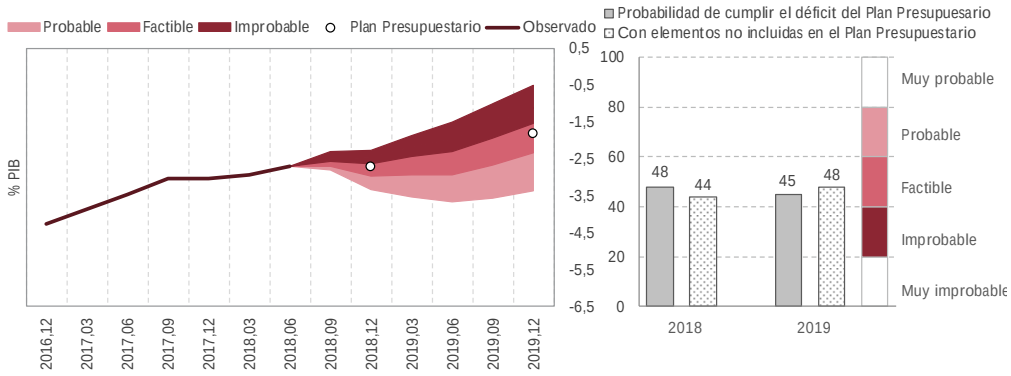
5.2 Análisis del escenario presupuestario del conjunto de las AAPP

La AIReF considera factible cumplir el déficit planteado en el Plan Presupuestario para 2019 (-1,8%) para el total de las AAPP, si bien no se aprecia margen para asumir posibles desviaciones en el impacto estimado de las medidas. La senda prevista en el Plan Presupuestario para el total de las AAPP supone un ajuste de consolidación del 1% del PIB en el 2019 hasta

alcanzar un déficit del 1,8% del PIB. En el 0 se recoge la senda de déficit prevista en el Plan Presupuestario para el total de AAPP y las proyecciones de la AIReF, en un escenario que incorpora su valoración de las medidas anunciadas y en el que los recursos y empleos se evolucionan de acuerdo con la información presupuestaria disponible y los resultados de los modelos propios de proyección. De las incertidumbres asociadas al escenario valorado se desprende que no hay margen disponible en caso de que el impacto de las medidas sea inferior en su conjunto al esperado.

La probabilidad de alcanzar el déficit del 1,8% mejora, situándose el escenario central en el 1,9%, considerando dos elementos no desarrollados en el Plan Presupuestario. Por un lado, el Plan Presupuestario vincula la subida de las bases máximas de cotización a la subida del salario mínimo interprofesional, si bien no se concreta específicamente en el Plan Presupuestario. Posteriormente, el Gobierno ha transmitido a la AIReF su intención de elevarla entre un 10% y un 12%. Asimismo, de acuerdo con la última información recibida, la AIReF considera como escenario más probable que el impacto de la sentencia sobre la concesión de Aigües Ter Llobregat pasaría de 2019 a 2018. En consecuencia, en 2019 se desplazaría el escenario central de la AIReF hasta el 1,9%, mientras que en 2018 se elevaría al 2,8% por este elemento no recurrente.

GRÁFICO 17. SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.

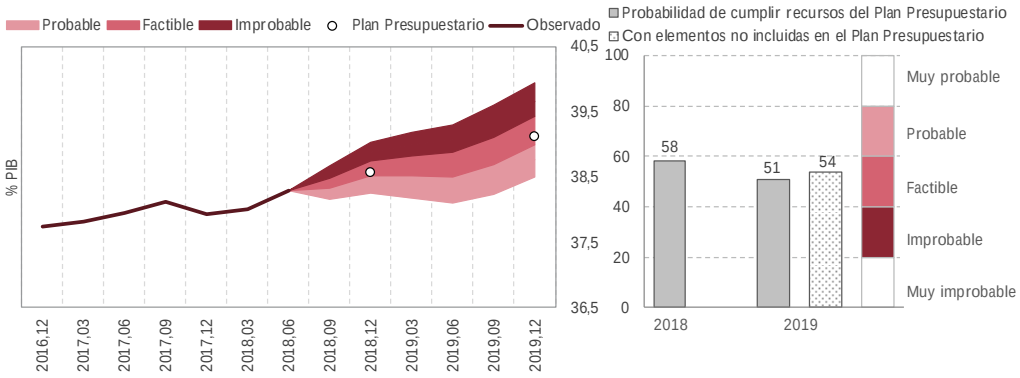


Atendiendo a los riesgos identificados y la desviación del escenario central de la AIReF respecto al déficit del 1,8% propuesto, es posible que sea necesario adoptar medidas adicionales para alcanzar el objetivo propuesto. En este sentido, resulta fundamental realizar un seguimiento continuo sobre la implementación e impacto de las medidas, así como de la ejecución presupuestaria para reaccionar lo antes posible ante la presencia de desviaciones sobre lo recogido en el Plan Presupuestario.

5.2.1 Previsión de ingresos

La previsión de ingresos incorporada al Plan Presupuestario para 2019 se considera factible. No obstante, la AIReF considera una composición ligeramente distinta. De acuerdo con el Plan Presupuestario, los ingresos incrementarán su peso en relación con PIB en 6 décimas hasta alcanzar el 39,1% del PIB. Este incremento es superior al esperado por la AIReF, situado en torno a 5 décimas del PIB, aunque al partir en 2018 de una estimación superior llevaría los ingresos al 39,2% del PIB. La diferencia en el incremento de los recursos entre la AIReF y el Plan Presupuestario obedece principalmente a la diferente estimación del impacto de las medidas de ingresos como se ha visto en el apartado anterior.

GRÁFICO 18. SENDA RECURSOS NO FINANCIEROS 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



Los impuestos directos previstos en el Plan Presupuestario se incrementan en 2 décimas del PIB hasta alcanzar un 10,7% del PIB. La AIReF considera probable alcanzar este nivel de impuestos directos. El incremento en las proyecciones de impuestos directos (IRPF, IS, IRNR, IP…) contemplan principalmente una ganancia cíclica, puesto que las nuevas medidas recogidas en el Plan Presupuestario se ven compensadas por la reforma del IRPF aprobada con los Presupuestos Generales del Estado para 2018. En la medida en que el Plan Presupuestario no ofrece un desglose por figuras tributarias, no es posible realizar un análisis más profundo de la evolución de las distintas figuras impositivas.

La estimación de los impuestos indirectos recogida en el Plan Presupuestario resulta factible, aunque las estimaciones de la AIReF recogen una menor recaudación de los nuevos impuestos. Según el Plan Presupuestario, el peso de los impuestos indirectos se incrementaría en 2 décimas respecto a 2018 debido esencialmente a la creación de los nuevos impuestos sobre Determinados Servicios Digitales y sobre Transacciones Financieras y al

incremento de la imposición sobre los hidrocarburos. Excluido el efecto de las medidas, la evolución de esta rúbrica estaría por debajo del crecimiento del PIB nominal.

La previsión de las cotizaciones sociales se considera factible, teniendo en cuenta las medidas propuestas. Las estimaciones de la AIReF están en línea con las recogidas en el Plan Presupuestario. No obstante, para 2019 existe una incertidumbre adicional relacionada con el impacto que la subida del salario mínimo pueda tener en la creación de empleo, como se señalaba en la descripción del escenario macroeconómico. Esta estimación mejora si se tiene en cuenta la subida de las bases máximas de cotización.

GRÁFICO 19. SENDA IMPUESTOS DIRECTOS 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.

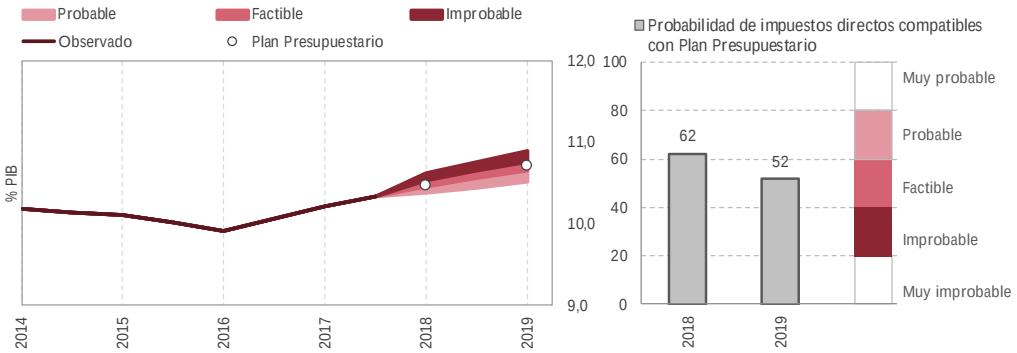


GRÁFICO 20. SENDA IMPUESTOS INDIRECTOS 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.

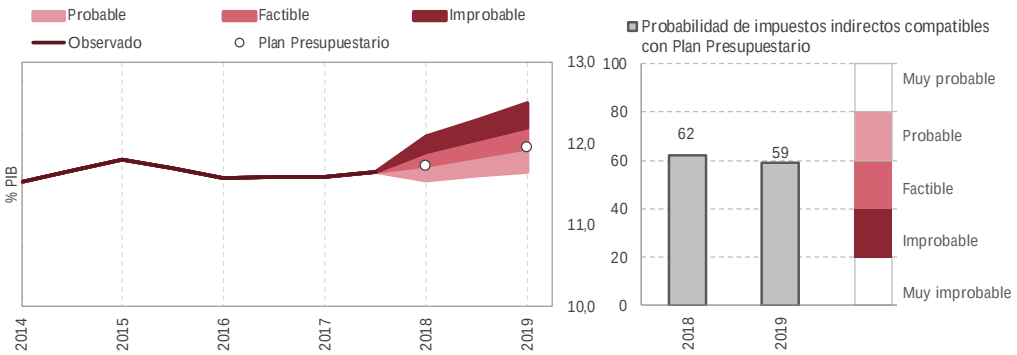
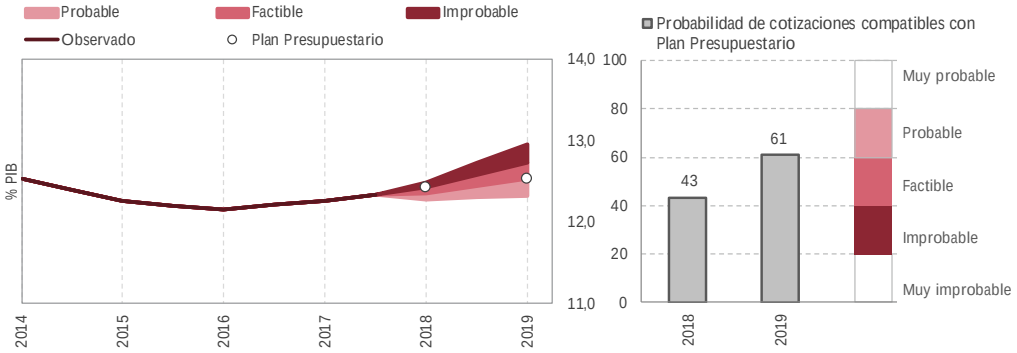


GRÁFICO 21. COTIZACIONES SOCIALES 2018-2019. TOTAL AAPP EN % PIB.



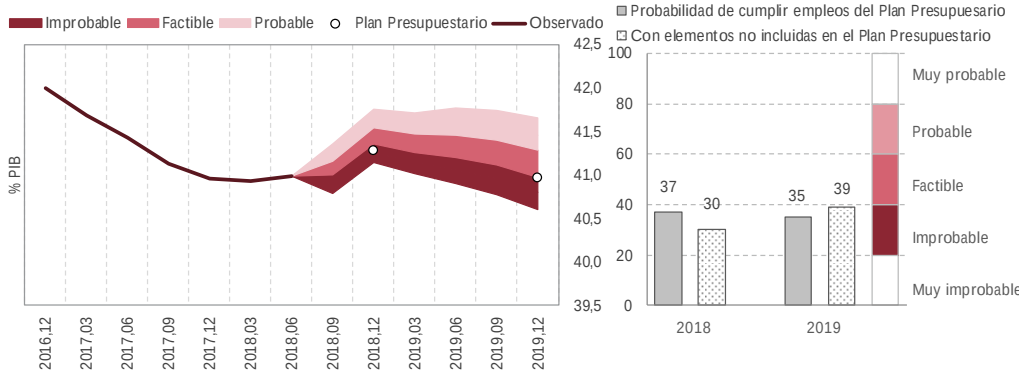
Fuente: Plan Presupuestario, IGAE y estimaciones de AIReF

La AIReF estima un menor crecimiento de las ventas y otros ingresos corrientes que el Plan Presupuestario. El Plan Presupuestario considera que las rentas de la propiedad crecerán ligeramente por debajo del PIB nominal, mientras que el resto de los ingresos crecería por encima. No obstante, las estimaciones de la AIReF prevén crecimientos inferiores en ambos casos, lo que resulta en 2019 en una décima de PIB menos por estos conceptos.

5.2.2 Previsión de gastos

La AIReF considera improbable alcanzar la senda descendente de empleos no financieros previstos en el Plan Presupuestario. La senda de gastos del Plan Presupuestario prevé un ajuste neto de 3 décimas del PIB pasando del 41,2% en 2018 al 40,9% de 2019 que, tal y como se observa en el gráfico 6, se considera improbable. Las estimaciones de la AIReF recogen en 2018 un cambio respecto a la tendencia observada en años anteriores de reducción del gasto, estimando un aumento del peso de los empleos en el PIB de 5 décimas, 3 por encima de lo previsto en el Plan Presupuestario. Esta diferencia se traslada a 2019, donde las previsiones de AIReF reflejan un gasto 2 décimas del PIB superiores a las del Plan Presupuestario.

GRÁFICO 22. SENDA EMPLEOS NO FINANCIEROS 2018-2021. TOTAL AAPP EN % PIB.



Fuente: Plan Presupuestario, IGAE y estimaciones de AIReF

El ajuste neto de 3 décimas del PIB de los empleos no financieros previsto en Plan Presupuestario es el resultado de una reducción en las siguientes partidas que compensa el aumento del gasto en prestaciones sociales:

- ✓ Una reducción de los intereses de 1 décima del PIB en línea con las previsiones de AIReF.
- ✓ Una décima menos del PIB de la Formación Bruta de Capital Fijo.
- ✓ Una reducción del resto de empleos (subvenciones, otros gastos y transferencias de capital) de 0,2 puntos del PIB, que se explican por una serie de gastos puntuales registrados en 2018 que no se repetirán o no con la misma intensidad en 2019.

Consumo público

En cuanto a la remuneración de asalariados, la AIReF espera en 2019 un nivel de gasto superior al previsto en el Plan ya que, si bien estima un crecimiento similar, parte de un nivel mayor en 2018. La diferencia en niveles entre ambas estimaciones obedece a la evolución prevista en 2018, 2,8% en el Plan Presupuestario frente al 3,4% en el escenario de la AIReF. Para 2019, el Acuerdo con los sindicatos prevé un crecimiento del 2,65%, que se deriva de una subida del 2,4% consistente con un crecimiento del PIB del 2,3% y un crecimiento de la masa salarial adicional del 0,25%. En el caso de la Administración Central se incluyen otros 300 millones de euros de deslizamiento salarial por el acuerdo para la equiparación salarial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. En cuanto al número de efectivos, la AIReF asume un incremento del 1% derivado del efecto de las disposiciones sobre la tasa de reposición recogidas en los PGE para 2018 y que empezarían a notarse en 2019. Como resultado, las estimaciones de la AIReF supondrían la estabilización del peso de la remuneración de asalariados en el PIB.

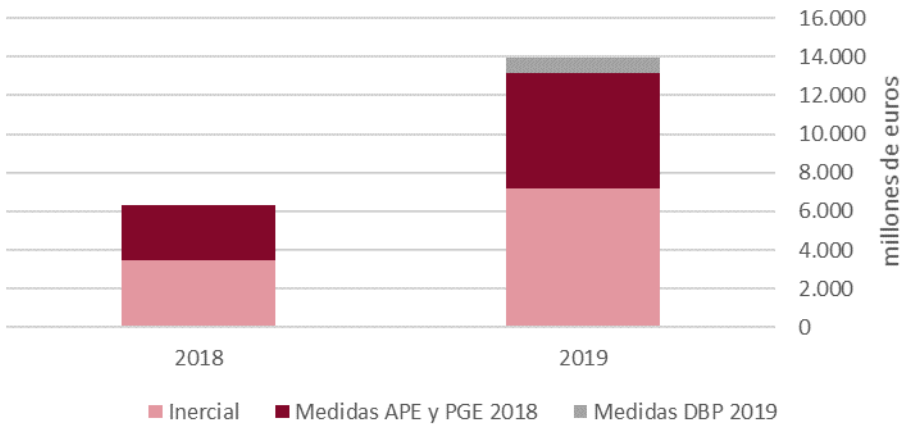
La evolución recogida en la Plan Presupuestario del resto del consumo público está en línea con las previsiones de la AIReF. El Plan Presupuestario recoge crecimientos del 3,1% para los consumos intermedios y 2,3% para transferencias sociales en especie, lo que parece coherente con la evolución esperada en el gasto en sanidad y educación. Estos crecimientos están por encima de la tasa de referencia de crecimiento del gasto establecida para 2019 en el 2,7% en la regla de gasto. En el caso de las transferencias sociales en especie, su evolución se explica por la eliminación del copago farmacéutico para pensionistas.

Transferencias sociales en efectivo

La partida que mayor incremento registrará en 2019 son las transferencias sociales en efectivo. En esta rúbrica incluye el efecto de la mayor parte de las medidas como el aumento del gasto en pensiones, la ampliación del permiso de paternidad, la mejora de la dependencia y el subsidio de desempleo para mayores de 52 años. La combinación de las medidas adoptadas junto a la evolución tendencial de estas partidas supone un incremento de 0,2 puntos del PIB en esta rúbrica, similar en ambos escenarios, aunque ligeramente mayor en el escenario de la AIReF.

Más allá de su evolución inercial, el incremento del gasto en pensiones se debe tanto a las medidas aprobadas en los PGE 2018 como a las nuevas recogidas en el Plan Presupuestario. Aproximadamente la mitad del crecimiento previsto para el gasto en pensiones se debe al envejecimiento de la población y el efecto sustitución de nuevas pensiones más elevadas que las que salen del sistema. El resto está explicado por las medidas adoptadas, fundamentalmente en los PGE 2018. Así, el gasto en pensiones de viudedad en 2019 aumentará con fuerza como consecuencia de la elevación del porcentaje a aplicar sobre la base reguladora de la prestación en cuatro puntos, pasando del 56% al 60%. La revalorización del 1,6% para 2018 y 2019 añade más de 4.000 millones de gasto. De las medidas contenidas en el Plan Presupuestario, la más relevante es la compensación por la desviación del IPC en el conjunto de 2018, que incluye la propia compensación y el efecto sobre la base del gasto en pensiones de 2019. A esto hay que añadir el impacto de la revalorización de las pensiones mínimas y no contributivas.

GRÁFICO 23. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES RESPECTO A 2017. PROYECCIONES AIREF



Las prestaciones por desempleo se estabilizan en el 1,4% del PIB manteniendo el mismo peso que en 2018. Las previsiones de AIReF están en línea con las del Plan Presupuestario, con un gasto en prestaciones próximo a 17.900M€. El descenso en esta partida registrado en los últimos años se frena en 2018 y comienza a crecer en 2019 por el incremento del gasto en prestaciones contributivas y por la previsible ralentización de la disminución del gasto en subsidios, producto del paro de larga duración tras la crisis. La tasa de cobertura se recuperará por la acumulación de derechos a la prestación derivada de una normalización del mercado laboral aumentando el peso de beneficiarios de prestación contributiva frente a subsidios no contributivos. La AIReF incorpora en sus previsiones la recuperación del subsidio por desempleo para mayores de 52 años.

Intereses

El Plan Presupuestario prevé una reducción de los intereses de una décima del PIB en línea con las estimaciones realizadas por AIReF. Continúa en 2019 la reducción del peso de los intereses en el PIB, aunque se ralentiza respecto a la reducción registrada en los últimos años. Los ahorros en términos de gastos por intereses se hacen sentir conforme se renueva la cartera de emisiones del Tesoro Público, y se sustituyen emisiones realizadas durante la crisis por otras con menores tipos marginales, si bien el impacto es cada vez menor. En el mismo sentido, en el corto plazo el riesgo de un repunte de tipos no es relevante, dado que la proporción de la deuda de las AAPP con vida residual menor a un año se encuentra en torno al 15%. No obstante, debido al elevado nivel de deuda actual, un incremento de los tipos de interés mayor al esperado por el mercado aumentaría el riesgo de sostenibilidad e implicaría un esfuerzo adicional de consolidación fiscal adicional.

Formación bruta de capital

La formación bruta de capital en 2019 se reducirá previsiblemente en 2 décimas del PIB, por el impacto de la responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje en 2018. El Plan Presupuestario recoge un nivel de formación bruta de capital en 2018 del 2,2% del PIB ligeramente inferior al de AIReF 2,3% del PIB y una reducción también inferior, de solo una décima de PIB para 2019. En consecuencia, las estimaciones del Plan Presupuestario están línea con las de la AIReF. En todo caso, el impacto de la RPA de las autopistas de peaje y el proceso de relicitación presenta un elevado grado de incertidumbre, que afecta tanto a su cuantificación como al horizonte temporal en el que se producirá este impacto en las cuentas públicas.

Subvenciones y otros gastos

Las subvenciones y otros gastos corrientes evolucionan de manera muy contenida en el Plan Presupuestario, reduciendo su peso sobre el PIB en 1 décima. La evolución prevista para estas partidas es similar a la de la AIReF, destacan por su volumen las aportaciones a la UE que en 2019 mantendrán un nivel ligeramente ejercicio anterior, creciendo en línea con el presupuesto de la UE que registraría un crecimiento muy inferior al de 2018.

CUADRO 11. COMPARACIÓN ESCENARIO PRESUPUESTARIO AIREF Y PLAN PRESUPUESTARIO

TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2016	2017	2018		2019	
			AIReF	Plan Presupuestario	AIReF	Plan Presupuestario
Impuestos sobre la producción y las importaciones	11,6	11,6	11,8	11,7	12,1	11,9
Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	9,9	10,2	10,5	10,5	10,7	10,7
Impuestos de capital	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Cotizaciones sociales	12,2	12,3	12,4	12,4	12,6	12,5
Rentas de la propiedad	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Otros	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8	2,9
Total Recursos	37,7	38,0	38,6	38,5	39,2	39,1
Remuneración de asalariados	10,9	10,5	10,5	10,4	10,5	10,4
Consumo intermedio	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0
Transferencias sociales	18,2	17,8	17,9	17,9	18,1	18,0
de las cuales prestaciones por desempleo	*1,7*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
Intereses	2,8	2,6	2,4	2,4	2,3	2,3
Subvenciones	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
Formación bruta de capital	1,9	2,0	2,3	2,2	2,1	2,1
Transferencias de capital	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Otros	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6
Total Empleos	42,2	41,0	41,5	41,2	41,1	40,9
Capacidad/necesidad de financiación	-4,5	-3,0	-2,8	-2,7	-1,9	-1,8

5.3 Análisis por subsectores

El Plan Presupuestario sólo recoge las previsiones presupuestarias del total Administraciones Públicas. El escenario fiscal recogido en el Plan Presupuestario se define exclusivamente para el total de Administraciones Públicas (AAPP) y recoge las principales rúbricas de ingresos y gastos en contabilidad nacional. La AIReF ha señalado en informes anteriores la necesidad de incorporar una desagregación por subsectores, que solo se realiza en el Plan Presupuestario para analizar el pasado, y un mayor detalle de las principales rúbricas de empleos y recursos, haciendo hincapié en los supuestos que fundamentan su evolución.

El reparto del saldo fiscal previsto en el Plan Presupuestario por subsectores no refleja nuevamente el superávit que alcanzarán las Corporaciones Locales. Las Corporaciones Locales vienen registrando un superávit de en torno a medio punto de PIB, fruto del crecimiento estable de unos ingresos con poca vinculación al ciclo económico, la evolución contenida de unos gastos debido fundamentalmente a la aplicación de la regla de gasto y la actuación preventiva de los interventores locales como garantes de las reglas fiscales. Como la AIReF ha señalado en informes anteriores, los procedimientos de fijación de los objetivos por subsectores deben evitar convertirse en un mero ejercicio formal, alejado de una necesaria planificación presupuestaria que tenga en cuenta tanto la factibilidad de alcanzarlos como la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cualquier avance en esta dirección también permitiría reforzar la legitimidad y exigibilidad de las reglas fiscales.

En la distribución por subsectores, la AIReF ha tenido en cuenta la posible neutralización del efecto derivado del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA en la liquidación de 2017 de los recursos del sistema de las CCAA y CCLL.,. Además de las medidas anteriores relacionadas en el plan presupuestario se ha incorporado en el escenario de la AIReF, a partir de la información facilitada por el MINHAC, la estimación de los recursos que desde la AC se transferirían a las CCAA y CCLL para neutralizar el efecto que el SII del IVA aprobado en 2017 tiene sobre la liquidación de los recursos del sistema. Esta medida, no incluida en el plan presupuestario, no afectaría al conjunto de las AAPP sino a la distribución por subsectores.

La Administración Central (AC) reducirá el déficit hasta el entorno del 0,8% del PIB, aunque lejos de la meta propuesta en el Plan Presupuestario del 0,4%. La AC realizaría un ajuste de 5 décimas respecto a 2018, que serían insuficientes para alcanzar el ajuste requerido en el Plan Presupuestario de 1 punto del PIB. Los ingresos aumentarán su peso sobre el PIB en 4 décimas, con

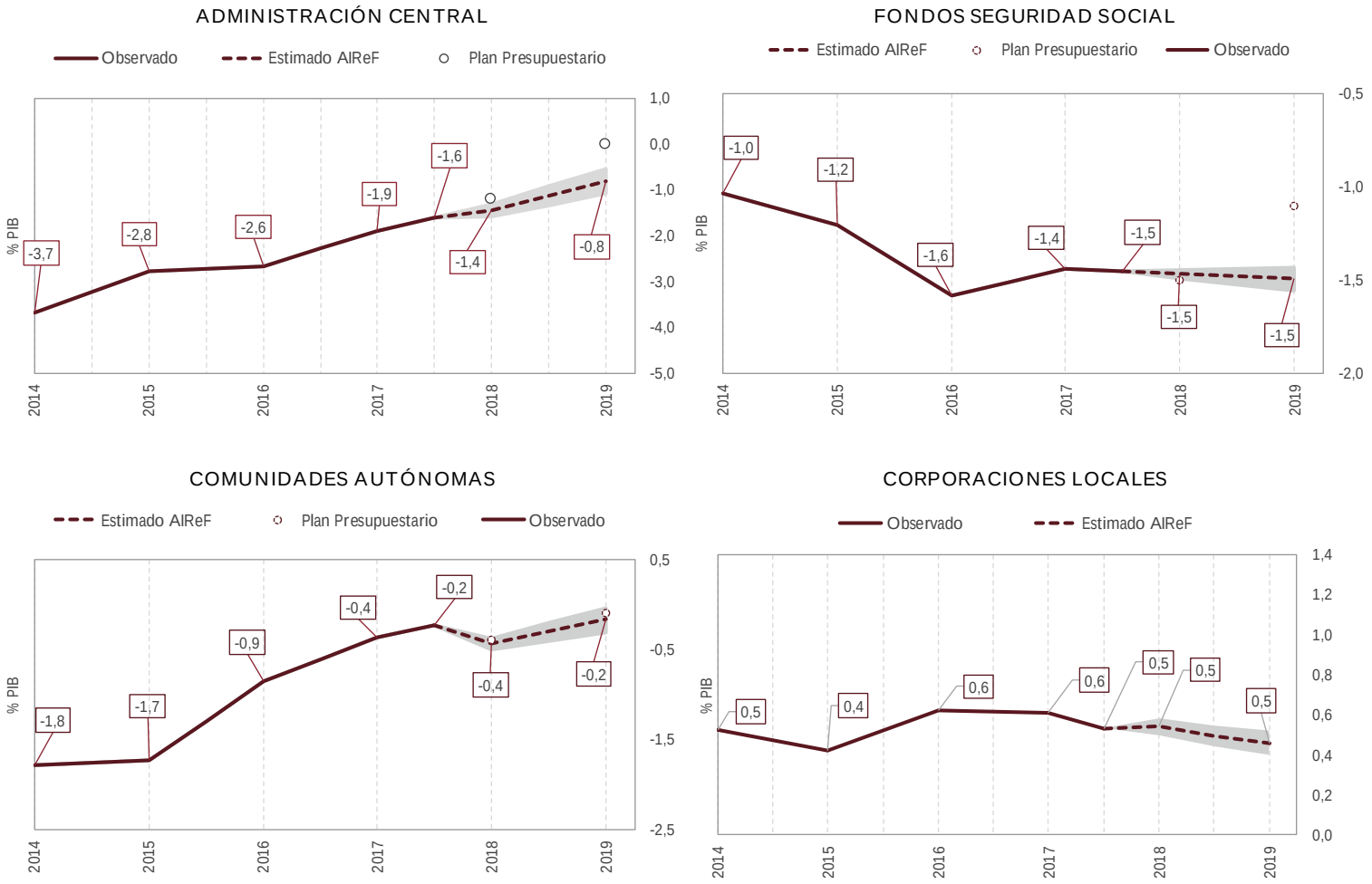
un crecimiento del 6,8%, por el efecto de la mayor parte de las nuevas medidas. Por el contrario, la reforma del IRPF aprobada con los PGE lastrará la evolución del IRPF. Por su parte, los gastos también crecerán, aunque a un ritmo menor que los ingresos, impulsados por el efecto de las medidas incorporadas a los PGE de 2018, del acuerdo con los sindicatos y la equiparación de salarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, de las nuevas medidas incluidas en el Plan y del efecto estimado por la supresión del SII. Este impulso se ve compensado por la reducción de la Formación Bruta de Capital Fijo como consecuencia del rescate de las autopistas de peaje que incremento esta rúbrica en 2018.

La AIReF prevé que las CCAA puedan cerrar el ejercicio 2019 con un déficit del -0,2%, mejorando en dos décimas el escenario inercial. Esta mejora está condicionada fundamentalmente por la estimación de los recursos adicionales que percibirían las CCAA del MINHAC por la neutralización del efecto del SII del IVA en la liquidación del 2017, algo más de 2.000 millones de euros. Estos mayores recursos quedan compensados en parte por el mayor crecimiento esperado en los empleos por la medida de supresión del copago enunciada en el plan presupuestario.

La AIReF estima que el subsector CCLL puede cerrar el año 2019 con un superávit del entorno del 0,5% del PIB, mejorando ligeramente sus previsiones inerciales debido al efecto del SII del IVA en los ingresos. La previsión actual de AIReF recoge una ligera mejoría del superávit local previsto en las estimaciones inerciales, fruto del impacto en los recursos locales de la supresión del SII. Las medidas del Plan Presupuestario que, según la AIReF, van a afectar al subsector local no tienen impacto en el resultado.

Los Fondos de Seguridad Social (FSS) mantendrán en 2019 un déficit similar al del año anterior. Se prevé un intenso crecimiento de ingresos y gastos. El dinamismo de las cotizaciones se ve impulsado por el efecto del aumento del SMI sobre las bases de cotización. Por el lado del gasto, destaca el retorno a la revalorización con el IPC y el leve crecimiento del gasto en desempleo, tras la estabilización de 2018.

GRÁFICO 24. SENDA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2018-2019. POR SUBSECTORES EN % PIB.



6 ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

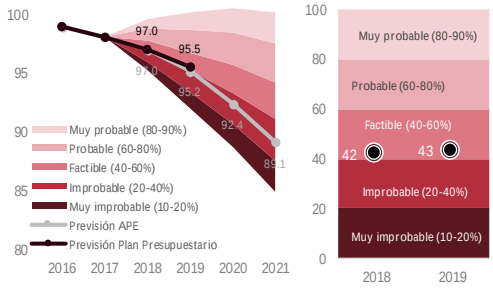
La AIReF considera factibles las proyecciones de deuda marcadas por el Plan Presupuestario 2019. El Plan Presupuestario proyecta una senda de deuda del 97% y 95,5% del PIB para 2018 y 2019, valores que se hayan dentro del intervalo central del escenario normativo de AIReF.

Si bien el Plan Presupuestario proyecta una "*aceleración*" en el ritmo de reducción de la deuda, la misma no es muy significativa en relación a la evolución reciente, y dista notablemente de lo requerido por la LOEPSF. A pesar de que la economía española ha experimentado casi 5 años de crecimiento sostenido y disfrutado de un entorno de tipos de interés históricamente bajos, la ratio de deuda de las AAPP sobre el PIB prácticamente no se ha visto reducida desde su máximo histórico. Así, en el segundo trimestre de 2018 ésta se ha situado en el mismo nivel registrado en el primer trimestre de 2014 (98,1%), a pesar de que en dicho periodo la economía ha experimentado un crecimiento nominal acumulado del 14,5%. El actual Plan Presupuestario propone "*alcanzar un superávit primario en 2019 – por primera vez desde 2007 - y acelerar la reducción de la deuda pública*". Esta reducción se cuantifica en 1,5 puntos de PIB en 2019, para situar la ratio en el 95,5%. Dicha proyección está en línea con la evolución reciente (-1,3 puntos de PIB de variación anual en el segundo trimestre de 2018) y además dista sustancialmente de la reducción requerida en la DT 1ª de la LOEPSF (por la cual la senda de la deuda debería reducirse como mínimo dos puntos del PIB por año cuando el crecimiento real o el empleo crezcan por encima del dos por ciento).

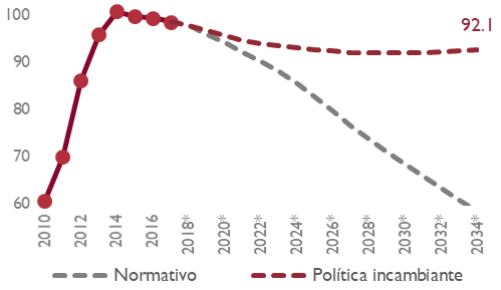
❶ Alcanzar una ratio de deuda igual o menor a la proyectada en el Plan Presupuestario 2019 se considera factible…

❷ … si bien la generación del suficiente espacio fiscal para responder a crisis futuras requiere de una reducción de la deuda más intensa, que no solo descanse en el efecto denominador sino que suponga una mejora más rápida y sostenida en la posición fiscala

Proyecciones del Plan Presupuestario y probabilidad de cumplimiento según los intervalos de confianza de AIReF



Deuda (% PIB), escenario de cumplimiento de reglas versus escenario de política incambiante



Fuente: Elaboración propia

La generación del suficiente espacio fiscal para responder a crisis futuras requiere de una reducción de la deuda más intensa, que no solo descanse en el efecto denominador, sino que suponga una mejora más rápida y sostenida en la posición fiscal. El mantenimiento del saldo primario estructural actual estabilizaría la ratio de deuda en el entorno del 90% del PIB, mientras que el cumplimiento de reglas fiscales conllevaría a alcanzar el nivel de referencia del 60% en los próximos 15 años. Esto último implicaría la consecución y mantenimiento de saldos presupuestarios similares al promedio registrado durante la última fase expansiva (1999-2007). Un análisis global más detallado sobre la sostenibilidad de la deuda y las implicaciones sobre la misma del cumplimiento de las reglas fiscales se puede encontrar en el Observatorio de Deuda de la AIReF.

7 ANÁLISIS DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL

La bajada del déficit público por debajo del 3% del PIB en 2019 permitiría salir del Procedimiento de Déficit Excesivo Europeo (PDE), quedando sujeto al brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Un déficit público sobre PIB por debajo del 3% en 2018 y con perspectivas de mantenerlo por debajo de esa cifra en 2019 permitirían salir a España del PDE en el que se encuentra desde 2009. Pero ello no implica total margen de discrecionalidad en materia de finanzas públicas ni ausencia de supervisión por parte de las instituciones comunitarias. Bajo el supuesto de cierre de PDE, desde el año que viene España quedaría sujeta al brazo preventivo del PEC por lo que debería realizar los ajustes fiscales adoptados por el ECOFIN de julio: un ajuste del déficit público sobre PIB del conjunto de las administraciones públicas, en términos estructurales (ver recuadro), de 0,65% del PIB y que, de acuerdo con los cálculos de la Comisión, sería consistente con una tasa de crecimiento del gasto computable del conjunto de las administraciones públicas del 0,6%, debiendo financiar todo exceso sobre dicha tasa con medidas discrecionales de incrementos de ingresos. [10]

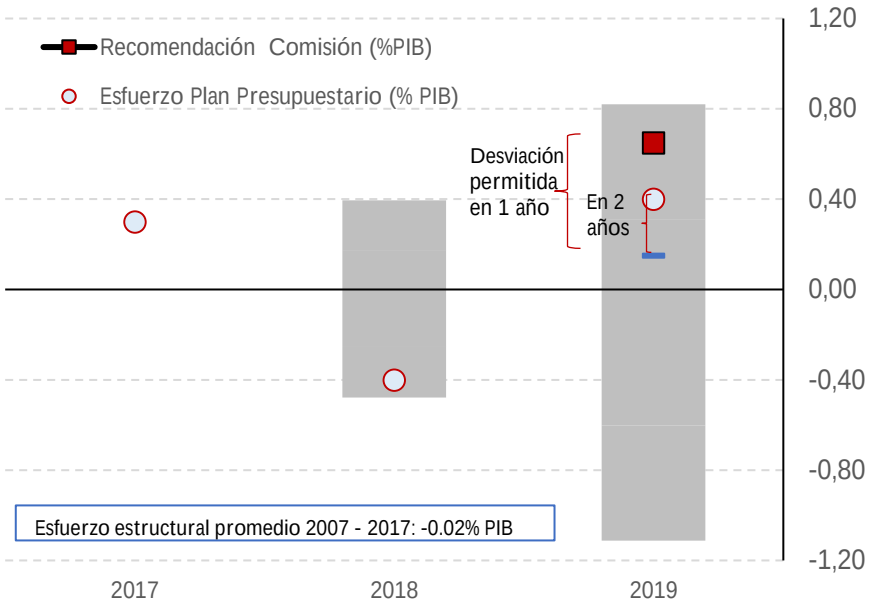
[10] Los ajustes son necesarios en caso de que el déficit público sobre PIB, en términos estructurales, supere el nivel objetivo fijado por las autoridades nacionales, el denominado Medium Term-Objetive (MTO), y/o la deuda pública se encuentre por encima del 60% del PIB. En el caso español, de acuerdo estimaciones de primavera para 2018, se dan ambas condiciones pues el saldo estructural se situaría en el -3,3% del PIB (frente a un MTO igual al equilibrio presupuestario) y la deuda se situaría en el 97,6 del PIB.

Dentro del marco preventivo cobre especial relevancia la medida de esfuerzo estructural necesario para acercar la evolución del déficit a su objetivo de medio plazo. La Comisión utiliza una metodología para estimar el componente estructural del déficit público por residuo, esto es, descontado del déficit nominal el impacto de la posición cíclica de la economía sobre las finanzas públicas y las medidas no recurrentes. Es una aproximación que tiene reconocidas limitaciones no solo por este carácter agregado y residual, sino también por las propias dificultades para estimar el impacto del ciclo en el déficit público. Los problemas se agudizan cuando, además, se trata de estimaciones ex ante. En este caso, hay que tener en cuenta la incertidumbre sobre la posición cíclica y sobre la propia evolución de las finanzas públicas. Pese a estas limitaciones, lo cierto es que es un indicador clave, junto con la evolución del gasto computable, en la supervisión fiscal del PEC para valorar la convergencia al objetivo de medio plazo (MTO por sus siglas en inglés).

La estimación realizada por la AIReF sobre el esfuerzo estructural en 2019 apunta a un esfuerzo neutral, situando la previsión del Plan Presupuestario (+0,4%) en la parte superior del intervalo. La AIReF ha realizado una estimación ex ante de dicho esfuerzo estructural según la aproximación metodológica de la Comisión, con 3 diferencias: i) se utiliza la serie propia de medidas no recurrentes ; ii) se estima el output gap con una metodología propia de AIReF por considerar que, dentro de las limitaciones propias de la estimación del potencial, se adapta mejor a las especificadas de la economía española; y iii) se incorpora la incertidumbre asociada tanto a la posición cíclica como a la evolución de las finanzas públicas, punto esencial cuando se trata de estimaciones ex ante.[11] Dicha estimación apuntaría a esfuerzo neutral en línea con el promedio 2007-2017. Los resultados de dicha estimación ex ante figuran en el gráfico 9 donde se puede observar como el esfuerzo estructural previsto en el DBP (de 0,4 puntos de PIB) se encuentra en la parte superior de la banda de estimación de la AIReF. Y, en cualquier caso, no llega a alcanzar el esfuerzo requerido por el ECOFIN (0,65%) aunque su realización estaría dentro de la banda de tolerancia admitida por las instituciones comunitarias.

[11] AIReF. Documento de Trabajo 2/2018. "Estimación de la brecha de producción de la economía española".

GRÁFICO 25. ESFUERZO ESTRUCTURAL



Como se ha adelantado, esta metodología del esfuerzo estructural presenta una serie de características que se deben tener muy en cuenta cuando se utiliza como proxy del esfuerzo discrecional:

- Es una aproximación muy agregada que obtiene el componente estructural por residuo (top-down approach). Todo lo que no es capaz de explicar ni el ciclo ni las medidas no puntuales, se considera una decisión discrecional. Es un tipo de aproximación propia de una primera aproximación a la orientación fiscal, especialmente indicada para el caso de comparaciones internacionales.
- Presenta las limitaciones propias de las metodologías de estimación que se utilizan para determinar sus componentes:
  - No hay consenso sobre la metodología de estimación del output gap. No hay ninguna considerada superior. En particular, la seguida por la Comisión afronta limitaciones conocidas relativas a la estimación de la NAWRU, su pro-ciclicilidad o frecuentes revisiones. Por ello, AIReF utiliza su propia metodología.
  - La estabilidad y el propio valor de las elasticidades utilizadas para computar la semi-elasticidad también es problemática. Los errores en la fase pre- crisis fueron evidentes al infra estimar las elasticidades y computar como estructurales unos ingresos no estables. AIReF está trabajando en estimaciones propias.
- La identificación de medidas no recurrentes tiene un cierto grado de subjetividad que puede afectar de manera importante a los resultados. Diferencias de criterio originan resultados distintos del

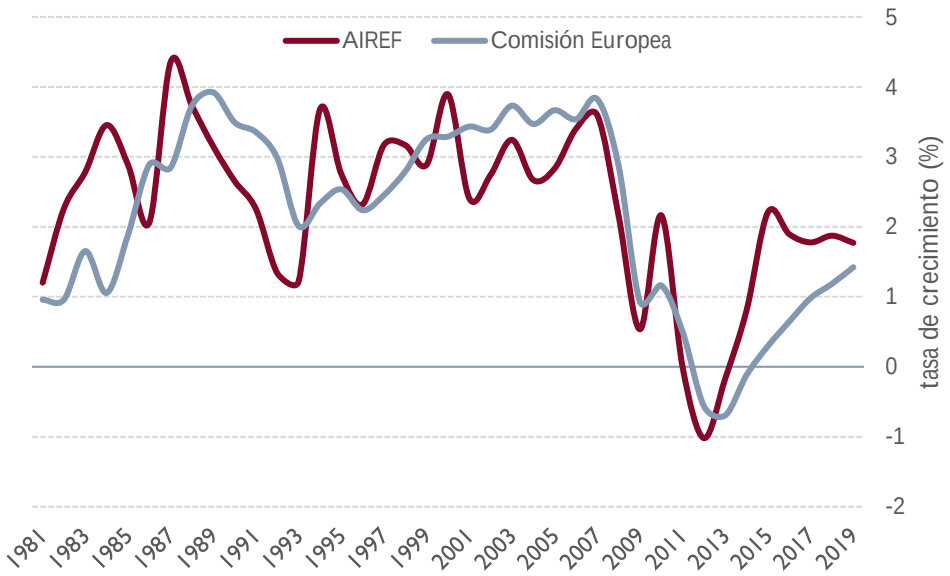
componente estructural del saldo público. En sus estimaciones de primavera, la Comisión no incorporaba ninguna medida no recurrente en 2019 y casi nulas en 2018 cuando AIReF computa 0,5 puntos de PIB en 2018 y 0,1 puntos en 2019.

- Y ex ante, es necesario incorporar la incertidumbre sobre la posición cíclica y sobre la propia evolución de las finanzas públicas, lo que necesariamente se traslada a las estimaciones del esfuerzo estructural. La metodología de la Comisión no hace un tratamiento estadístico de la incertidumbre económica ni fiscal.

Comisión y Consejo son conscientes de las limitaciones de esta aproximación al esfuerzo discrecional, por lo que añaden flexibilidad a su interpretación y valoración de cumplimiento. Por ello, en la práctica, se realiza una evaluación de los requerimientos del Pacto más compleja y menos mecanicista.[12] Por una parte, hay unos márgenes de desviación permitidos (0,5% del PIB en un año o 0,25% del PIB en dos años consecutivos). Y, además, se tiene en cuenta otro indicador, el denominado expenditure benchmark, que en principio es menos problemático en su seguimiento por ser observable. No obstante, también presenta sus limitaciones, en particular, depende de las estimaciones de crecimiento potencial con resultados distintos por AIReF frente a las de la Comisión Europea.

[12] La incertidumbre sobre las estimaciones del output gap de la economía española, llevó a modificar los esfuerzos fiscales para 2019 resultantes de la mera aplicación de la metodología comunitaria. La aplicación mecánica hubiera requerido un ajuste estructural del 1% del PIB frente al 0,65% finalmente adoptado.

GRÁFICO 26. TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL AIREF Y COMISIÓN EUROPEA



En este contexto, parece necesario completar este enfoque, agregado y sujetos a limitaciones, con un análisis detallado e individualizado de las medidas contenidas en los documentos presupuestarios, especialmente cuando se trata de la valoración ex ante. Este enfoque bottom-up puede permitir una mejor aproximación, o al menos, información complementaria para valorar mejor la naturaleza de la corrección prevista y su encaje con la recomendación del ECOFIN.

Estimación del esfuerzo estructural con la metodología de la Comisión europea

El esfuerzo estructural se define como la primera diferencia del componente estructural del déficit público:

$$Esfuerzo\ estructural = Saldo\ estructural_t - Saldo\ estructural_{t-1}$$

Donde el saldo estructural (*SE*) se define como el saldo público ajustado del efecto del ciclo económico y descontando las medidas puntuales y no recurrentes (*MNR*). Esto es, se obtiene como residuo, descontando del saldo

público observado (*SP*) dos componentes: el impacto del ciclo (*SC*) y las medidas no recurrentes (*MNR*).

$$SE = SP - SC - MNR$$

El primer componente, el saldo cíclico (*SC*), se determina aplicando al output gap (*OG*) una semi-elasticidad (ε):

$$SC = OG * \varepsilon$$

Donde el OG, que mide la posición cíclica de la economía, se define como la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial en porcentaje del PIB potencial. La Comisión estima el PIB potencial utilizando una metodología, basada en la función de producción, que fue adoptada por el ECOFIN en 2002.

Y la *semi- elasticidad* resume el impacto del output gap en las finanzas públicas. Las semi-elasticidades utilizadas por la Comisión se basan en una metodología desarrollada por la OCDE y acordada en el grupo de trabajo sobre el output gap (OGWG). Para España, el actual valor estimado es 0,539.

El segundo componente, medidas no recurrentes, aproxima aquellas medidas que, por tener un efecto puntual, no afectan a la posición subyacente de las finanzas públicas. Para identificar dichas medidas, la Comisión ha publicado unos principios generales con el objetivo de que los criterios que aplica en la supervisión sean transparentes.

Fuente: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2018 Edition. Institutional Paper 075/March 2018.

8 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DE BUENAS PRÁCTICAS

Recomendaciones nuevas

- Aplicación del marco fiscal: seguimiento de medidas y prevención de desviaciones

A pesar del alto grado de avance en su concreción y definición, las medidas planteadas en el Plan Presupuestario presentan una serie de incertidumbres, relativas a su implementación y ejecución.

Así, una parte relevante de las medidas requieren de tramitación legislativa, ya sea en el proceso de debate parlamentario del proyecto de Presupuestos Generales del Estado o en el de leyes propias, como en el caso de la creación de nuevas figuras impositivas. En consecuencia, podrían registrarse cambios en su formulación que afectasen al impacto económico y presupuestario inicialmente previsto.

Adicionalmente, incluso si las medidas fueran aprobadas en los términos recogidos en el Plan Presupuestario, existen incertidumbres sobre su impacto final y sobre el momento de su entrada en vigor.

Atendiendo a que se percibe como ajustado alcanzar el déficit del 1,8% contemplado en el Plan, la materialización de alguno de los riesgos identificados podría requerir adoptar medidas adicionales para alcanzar esta meta.

Por ello, *la AIReF recomienda que, en el marco de las medidas automáticas de prevención previstas en el artículo 18 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:*

1. *El Ministerio de Hacienda realice un seguimiento continuo de la ejecución presupuestaria con el fin de verificar que no se producen desviaciones en el impacto de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan presupuestario.*

La AIReF identifica tres áreas, que afectan a los distintos subsectores, donde la importancia cuantitativa y la elevada incertidumbre aconseja reforzar este seguimiento más allá del que establece con carácter general el citado artículo de la LOEPSF.

En el ámbito de la Administración Central y Seguridad Social, la AIReF recomienda que se articulen procedimientos de control específicos para las medidas de ingresos, ya que una parte significativa de las medidas descansa en la creación de nuevas figuras impositivas cuyo potencial recaudatorio se ha estimado en ausencia de evidencia previa. De igual manera, la AIReF aconseja este seguimiento en el ámbito de la Seguridad Social a fin de monitorizar el impacto que la subida sustancial del Salario Mínimo Interprofesional pueda tener de manera directa o indirecta en las variables fiscales.

La LOEPSF no prevé para la Administración Central un procedimiento preventivo similar al existente para las Administraciones Territoriales en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación. Por ello, en la evaluación que la AIReF hizo del Proyecto de Presupuestos 2017, ya formuló recomendaciones en este sentido ya que la percepción de un nivel de "rendición de cuentas" menor por parte de la Administración Central puede erosionar el grado de compromiso de otras Administraciones Públicas respecto al cumplimiento de sus objetivos fiscales.

Por ello, *la AIReF recomienda que*:

2. *Se articule un procedimiento de control de la ejecución de la Administración Central y Seguridad Social, que incluya específicamente:*
    a. *un seguimiento mensual por parte del Ministerio de Hacienda del grado de implementación e impacto de las medidas de ingresos, con especial atención a la puesta en marcha de las nuevas figuras impositivas contempladas en el Plan Presupuestario.*

b. *una evaluación del comportamiento diferencial del mercado de trabajo como consecuencia de la subida del salario mínimo interprofesional y su impacto sobre las variables fiscales.*

c. *Este seguimiento debe realizarse en estrecha colaboración con la AIReF y con la mayor publicidad.*

Por otra parte, en el ámbito de las Administraciones Territoriales, los datos tanto de ejecución como de líneas presupuestarias para el año próximo, ponen de manifiesto una tendencia creciente de los gastos, que se han visto afectados por diferentes medidas adoptadas por los Gobiernos Central y Autonómicos. En este sentido, el Informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos fiscales de 2017, publicado recientemente por el Ministerio de Hacienda, ha revisado al alza el gasto computable registrado en ese año por las Entidades Locales y ha ampliado el número de Comunidades Autónomas que incumplieron la regla de gasto. Los datos disponibles están en línea con esta tendencia.

Por ello, *la AIReF recomienda que*:

3. *El Ministerio de Hacienda, como órgano director en materia de estabilidad, intensifique las actuaciones de seguimiento, control y alerta necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales*

Escenario presupuestario a medio plazo

A pesar de que la economía española ha experimentado casi 5 años de crecimiento sostenido y disfrutado de un entorno de tipos de interés históricamente bajos, la ratio de deuda de las AAPP sobre el PIB prácticamente no se ha visto reducida desde su máximo histórico. Así, en el segundo trimestre de 2018 ésta se ha situado en el mismo nivel registrado en el primer trimestre de 2014 a pesar de que en dicho periodo la economía ha experimentado un crecimiento nominal acumulado del 14,5%. El actual Plan Presupuestario propone una reducción en línea con dicha evolución reciente.

La convergencia al objetivo de deuda del 60%, requiere una reducción del desequilibrio estructural que, actualmente, se estima en torno a dos puntos del PIB. Esto exige el desarrollo de una estrategia fiscal de medio plazo, que contemple medidas orientadas a una reducción permanente del déficit.

En este sentido, cabe recordar que la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013, y que por consiguiente tiene que cumplir los requisitos establecidos para los marcos plurianuales en el artículo 29 de la LOEPSF y en 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.

Por ello, *la AIReF recomienda que*:

4. *Con ocasión de la actualización del Programa de Estabilidad (2019-2022) que tendrá lugar en el próximo mes de abril, se lleve a cabo una auténtica programación de medio plazo, anclada en una senda creíble de reducción de deuda.*

El Presidente de la AIReF

José Luis Escrivá

9 ANEXOS

ANEXO1 FICHAS MEDIDAS

INTRODUCCIÓN

La AIReF ha realizado un análisis pormenorizado y exhaustivo de cada una de las nuevas medidas contenidas en el Plan Presupuestario para determinar su impacto presupuestario e incorporación al escenario de la AIReF. Partiendo de la información contenida en el Plan, la AIReF ha realizado sucesivas peticiones de información al Gobierno sobre sus cálculos y su metodología para estimar los impactos.

A partir de la información remitida, la AIReF ha procedido a contrastar la metodología empleada. En aquellos casos que ha sido posible, se han replicado los cálculos para comprobar la estimación. Por otra parte, como control de robustez, la AIReF ha empleado métodos alternativos a los empleados por el Gobierno a partir de fuentes de información públicas como las memorias tributarias o la Muestra Continua de Vidas Laborales para contrastar los impactos. Otra vía, especialmente relevante en el caso de las figuras impositivas nuevas, ha sido emplear comparaciones internacionales.

Este trabajo se ha plasmado en una ficha para cada medida que recoge de manera esquemática la siguiente información:

- Estimación del Plan Presupuestario
- Rango de estimaciones asumido por la AIReF
- Descripción detallada de la medida.
- Descripción de la metodología empleada por el Gobierno para calcular el impacto.
- Valoración de la AIReF respecto a la metodología del Gobierno, incluyendo en su caso las estimaciones alternativas realizadas por la AIReF

Impuesto sobre sociedades

Estimación	DBP	AIReF
Medidas 1 y 2	**1.776 M€**	1.650 **– 1.900 M€**
Medida 3	**-260 M€**	-242 **–** -278 **M€**

	Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
1	Limitación de las exenciones a los dividendos y plusvalías generados en el exterior hasta el 95%.	Evaluación conjunta de ambas medidas debido a que sus efectos se superponen. Microsimulación con base de declarantes del IS2016. Desglose del número total de afectados y del coste de la medida tanto para grupos consolidados como para individuales. Impacto conjunto: **1.776 M€**	✓ AIReF ha revisado la microsimulación del MINHAC y ha estimado un escenario contrafactual utilizando las estadísticas del IS y modelos propios obteniéndose un impacto que incluye la incertidumbre ✓ Impacto en términos de devengo Rango: 1.650 **– 1.900M€** ✓ AIReF estima que este impacto se producirá en 2019 al adoptarse medidas sobre los pagos fraccionados.
2	Tipo mínimo del 15% sobre la base imponible (18% para entidades que tributan al 30%). Afecta a grupos fiscales y empresas individuales con negocio igual o superior a 20 M€		
3	Rebaja del tipo nominal del IS del 25% al 23%. Empresas que facturan menos de un millón de euros	Estimado con igual metodología que las medidas anteriores. Se sustituye el tipo del 25% por el 23% y se calculan las declaraciones Impacto: -260 millones	✓ AIReF considera adecuada esta metodología y ha incluido la incertidumbre que ofrecen los modelos de estimación propia. ✓ Impacto: rango -242 **–** -**278M€**

Incremento IRPF rentas altas

Estimación	DBP	AIReF
Medida1	**328 M€ (2019)**	245 - **255 M€ (2019)** 108 - **112M€ (2020)**
Medida2	**332 M€ (2020)**	360 – **375 M€ (2020)**

	Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
1	Aumento de 2 puntos de la tarifa estatal sobre la base general para contribuyentes con rentas superiores a 130.000€ y 4 puntos para las que excedan de 300.000€	✓ Microsimulación con la base de declarantes IRPF 2017. ✓ Cálculo de nueva declaración para los contribuyentes afectados. ✓ Cálculo del impacto por diferencia entre la declaración calculada y la real. ✓ El MINHAC considera el impacto total en 2019. Impacto: 328 millones	✓ Respecto a la primera medida se considera adecuada la estimación del MINHAC aunque la AIReF la incrementa para 2019 a una tasa entre el 4% y el 6% (según modelos AIReF). Esto sitúa el impacto entre 353 y 367 M€. ✓ Sin embargo, AIReF considera que una parte del efecto se desplazará a la declaración de 2020 ya que una parte de estas rentas no es del trabajo por lo que no se sube su retención y, aún siendo rentas del trabajo, no se incrementa la retención si vienen de varias pagadores.
2	Aumento de 4 puntos del tipo estatal sobre la base del ahorro para las rentas del ahorro superiores a 140.000 euros	✓ Microsimulación con la base de declarantes IRPF 2017 mediante el mismo método que la medida anterior. ✓ Calculo del impacto por diferencia entre la declaración calculada y la real. ✓ El MINHAC considera que el impacto se desplaza íntegramente a la declaración de 2020 al no elevarse el tipo de retención. Impacto: 332 millones	✓ En una comparación con lo sucedido en 2012 con la implantación del gravamen complementario se observa que el 39% de la subida se desplazó al año siguiente, por lo que el impacto sería: Impacto: 2019: 245 – **255 M€** 2020: 108 – **112 M€** ✓ Respecto a la segunda medida se considera adecuada la estimación del MINHAC, aplica los mismos incrementos que a la primera medida y coincide con el criterio de entender que el efecto se desplazará a la declaración de 2020 al no elevarse el tipo de retención. Impacto: **2019: 0 M€** 2020: 360 – **375 M€**

Fiscalidad verde. Impuesto sobre Hidrocarburos

Estimación	DBP	AIReF
	670 M€	649 - **693 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Incremento del tipo impositivo del gasóleo de automoción en 38 euros por mil litros. No afecta al uso profesional ni el bonificado	Realizan su estimación en tres fases: 1. A partir de las bases de datos de IIEE estiman el consumo de gasóleo para 2019. 2. Aplicación del incremento del gravamen en IH y su efecto en IVA. 3. Descuento de las devoluciones estimadas a profesionales. Impacto: 670 millones	✓ Estimación del consumo de gasóleo para uso no profesional en 2019 incluyendo incertidumbre de los modelos ✓ Estimación del incremento de ingresos en IH por aplicación subida tipos y efecto recaudatorio sobre el IVA. ✓ No se consideran efectos de segunda vuelta (demanda inelástica del gasóleo). ✓ Coincidencia entre resultados obtenidos por MINHAP y AIReF dentro del rango de incertidumbre. ✓ Impacto: 649-693 millones

Impuesto sobre transacciones financieras

Estimación	DBP	AIReF
	850 M€	420 - **850 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Gravamen de 0,2% a transacciones con acciones españolas. Afecta a empresas con capitalización superior a 1.000 M€ en cualquier mercado. No grava operaciones intradía, deuda ni derivados	• De acuerdo con la memoria del ITF español, se obtiene el dato de las operaciones brutas anuales a partir del modelo de declaración 196 de AEAT. • Los ingresos anuales se obtendrían aplicando el tipo impositivo del 0,2% al importe de estas operaciones brutas, lo que arroja un importe máximo de unos 1.300 M€. • El importe recaudado se reduce luego a 850M€ ya que el impuesto grava las operaciones netas. • Impacto: 850 millones.	✓ AIReF ha estimado el impuesto con dos aproximaciones: ✓ Si se utiliza un enfoque similar al del Gobierno, la recaudación podría ascender hasta los 850M€. AIReF ha usado en lugar del modelo 196, el volumen de operaciones brutas con datos de BME de 2017 y 2018, que es ligeramente inferior al no incluir los datos de empresas españolas cotizadas en mercados internacionales. Se considera más completo el enfoque del Gobierno. No obstante, existe alguna incertidumbre sobre el paso del bruto al neto. ✓ Por ese motivo, AIReF ha comparado también la recaudación obtenida por el ITF en Francia. En Francia en 2017 la recaudación fue de 1.451M€ con un tipo del 0,3% y con 144 empresas afectadas. Partiendo de esta cifra de recaudación y aplicando los datos de España (0,2% y 64 empresas), se obtiene un impacto de unos 420 millones. ✓ Impacto estimado de la medida: 420- 850 millones.

Impuesto sobre servicios digitales

Estimación	DBP	AIReF
	1.200 M€	546 - **968 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Gravamen del 3% sobre determinados servicios digitales. Afecta a servicios que suponen explotación de datos con fines económicos. • Servicios de publicidad en línea • Servicios de intermediación en línea • Transmisión de datos	• El Gobierno utiliza un documento de trabajo de la CE (*) según el cual este impuesto tendría un impacto de 6.000M€ anuales para la UE. • Se aplica el porcentaje que representa España (9,1%) en el mercado digital europeo y se obtiene una recaudación de 546M€. • Hay dos elementos en los que el impuesto español difiere del europeo y que incrementarían la recaudación: o Incorpora las operaciones intragrupo, con lo que la recaudación española ascendería a 728M€. o El umbral mínimo de capitalización de las empresas afectadas en España es de 3M en lugar de 5M€, con lo que la recaudación ascendería a 968M€. • Además, se estima que el negocio digital crece en 2019, con lo que la recaudación pasaría de 968M a 1.200M€ • Impacto: 1.200 millones.	✓ La AIReF considera factible los cálculos realizados respecto al impacto mínimo de 546M€, ya que aunque el impuesto español no incorpora las plataformas digitales que ofrecen contenido no gratuito *(cloud computing)* recogidos en el informe de la CE, se compensa con una mayor amplitud del hecho imponible al incluir las operaciones intragrupo y la posibilidad de gravar la publicidad no dirigida. ✓ Hay dudas sobre el efecto que del cambio en el umbral de capitalización de 5M a 3M. ✓ En cualquier caso, aunque estos efectos positivos se materializaran, la recaudación máxima del rango de AIReF es 968M€, ya que se estima que la cifra de partida del estudio de la CE ya está referida a 2019. ✓ Impacto: 546 – 968 millones.

(*) Commission Staff Working Document. Impact Assesment, Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, SWD (2018) 81 final/2

Lucha contra el fraude. Limitación de pagos en efectivo

Estimación	DBP	AIReF
	218 M€	100 - **200 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Limitación de los pagos en efectivo Reducción del umbral para operaciones en efectivo desde 2.500€ (límite actual) hasta 1.000 €.	• MINHAC estima las operaciones afectadas a partir de información del SII, que representa el 80% de operaciones reales. De acuerdo con el SII, hay unos 55.000 M€ de operaciones entre 1.000€ y 2.500€. Por tanto, el importe real de las operaciones afectadas sería de unos 70.000 M€. • MINHAC considera que la carga fiscal sobre estas operaciones sería del 40,6% según un informe del Banco Mundial. • A continuación calcula el impacto de la medida aplicando los porcentajes de fraude del 7,7% y de mejora de la eficiencia recaudatoria del 10% establecidos por la experiencia de AEAT. • Impacto: 218 millones.	✓ AIReF considera adecuada el cálculo de MINHAC excepto la estimación de la presión fiscal. Aplicar la presión fiscal sobre el volumen de operaciones supone una doble contabilización del valor añadido de la economía y que debería usarse el PIB. ✓ A partir de la información suministrada por MINHAC, AIReF estima que la ratio entre PIB y operaciones es del 49,8%. A continuación esta ratio se aplica sobre los 70.000 M€ de operaciones afectadas, obteniendo un valor añadido afectado de 34.900 M€. ✓ Posteriormente se aplican los coeficientes de carga fiscal (40,6%) y eficacia recaudatoria (10%) facilitados por MINHAC. ✓ Además, de acuerdo con la evidencia internacional el porcentaje del fraude podría oscilar entre el 7% y el 15%. ✓ Teniendo en cuenta que hay variabilidad sobre el fraude y la eficacia se estima el impacto: 100-200 millones.

Lucha contra el fraude. Lista de deudores

Estimación	DBP	AIReF
	110 **M€**	50 - **100 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Refuerzo de la lista de deudores. Se reduce el umbral mínimo de las deudas para figurar en la lista de deudores de 1M€, que se exige actualmente, a 600.000. Se incluyen también los responsables solidarios	• Se tiene en cuenta los ingresos medios efectuados por las personas que aparecían en la lista de morosos desde el primer año de su publicación (2015) hasta la actualidad. • Se incluyen los ingresos tanto de las liquidaciones como de la mejora en las autoliquidaciones. • Se aplican estos ingresos medios sobre el número potencial de nuevos deudores que aparecerían en la lista tanto principales como solidarios. • Impacto: 110 millones	✓ Acceso a metodología de estimación facilitada por MINHAP. ✓ Se considera que los importes recaudados podrían ser inferiores en un 50% debido al menor importe de las deudas medias de los nuevos morosos, ya que entran en la lista exclusivamente personas con deudas comprendidas entre 600.000€ y 1M€. ✓ Impacto: 50-100 millones

Lucha contra el fraude. Mejores prácticas internacionales

Estimación	DBP	AIReF
	500 M€	200 - **270 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Mejores prácticas internacionales • Medidas normativas contra el software de doble uso • Creación de una unidad de control de contribuyentes con patrimonios relevantes • Estrategia frente a nuevos contribuyentes • Mejora del intercambio automático de información	• En cuanto al software de doble uso, MINHAC establece la base imponible oculta partiendo de un gasto final de los hogares de 400.000 M€ en 2019, de los cuales 200.000 M€ serían en efectivo (estadísticas BdE). Se asume un 1% oculto: unos 2.000 M€. A continuación se aplica el tipo medio efectivo del 15,67% de IVA (unos 320 M€). Adicionalmente, se estima una recaudación por IS de 1/3 del IVA (100 M€). En total la recaudación sería de unos **420 M€**. • Para la unidad de contribuyentes con gran patrimonio, se asume un incremento de 1/3 sobre los resultados obtenidos sobre este grupo en 2017: **unos 110 M€**. • Para el resto de medidas, se asume una mejora del 1% de los resultados de actuaciones de la AEAT (12.000 M€ sin extraordinarios), obteniendo unos **120 M€**. • Impacto total: dados los solapamientos, estiman 500 millones (equivaldría a estimaciones de 323 M€, 84 M€ y 91 M€, respectivamente).	✓ Acceso a metodología MINHAP. ✓ Respecto al nuevo software de doble uso, se estima un porcentaje más prudente de base imponible oculta de entre 0,5% y 0,65% en lugar de 1%, resultando una estimaciónde 200-270 M€. ✓ Respecto a la unidad de grandes contribuyentes, no se incorpora la estimación al no haber certidumbre sobre el plazo de implementación de la medida. ✓ Respecto a la tercera medida, con la información facilitada no permite estimar el efecto que tendrá en la recaudación durante 2019 por lo que no se incorpora. ✓ Impacto: 200-270 millones.

Seguridad Social. Bases de cotización

Estimación	DBP	AIReF
Bases mínimas	**1.500 M€**	1.500-**1.700 M€**
Bases máximas	-	1.000-**1.100 M€**

	Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
1	Aumento de la base mínima de cotización del Régimen General un 22,3% Aumento de la base de 859€ a 1.050 €.	El Ministerio de Trabajo ha proporcionado el número de trabajadores afectados (1,5 millones) y el aumento de la recaudación (600 M€)	AIReF considera razonable el cálculo usando la MCVL
2	Aumento de la base mínima de cotización del Régimen de Autónomos un 13%. Aumento de la base de 933€ a 1.050 €	El Ministerio de Trabajo ha proporcionado el número de trabajadores afectados (2,3 millones) y el aumento de la recaudación (994 M€)	✓ AIReF considera razonable el cálculo usando la MCVL ✓ Escenarios con distintas variaciones de bases y tipos que resultan en cuotas similares ✓ Paso a cotización por ingresos reales como pronto en 2020
3	Aumento de la base máxima de cotización a la Seguridad Social un 10%. Aumento de la base de 3.804 a 4.651 €	Medida no cuantificada en DBP El Ministerio de Trabajo ha proporcionado el número de trabajadores afectados (1,5 millones) y el aumento de la recaudación (2113 M€) ante un aumento del 22,3% de la base	✓ AIReF considera razonable el cálculo usando la MCVL y simulando un aumento del 10-12%=> impacto entre 1.000 y 1.100 millones

Impuesto del Patrimonio

Estimación	DBP	AIReF
	339 M€	[0-8]

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Incremento de un 1% en los patrimonios superiores a 10 Millones **de €.**	Estimación del incremento en la recaudación si se aumenta un punto el último tramo de la tarifa estatal o de las que tienen aprobadas las CCAA en el supuesto de que no bonificaran el impuesto: 339 millones.	✓ Estimación MINHAC por CCAA y contribuyentes afectados. ✓ El IP está cedido a CCAA con amplias competencias normativas. La mayor parte de las CCAA, han regulado su tarifa, no siendo aplicable la estatal. ✓ Solo sería aplicable directamente la medida a Aragón, Canarias, C-LMancha y CyLeón, estimándose por MINHAC en 6M€. Efecto en Estado de 1,6M por no residentes, Ceuta y Melilla. ✓ AIReF no incorpora el efecto previsto de esta medida dada su pequeña cuantía y la necesidad de aprobación de ley antes de 31-12-2018.

Revalorización de las pensiones al IPC

Estimación	DBP	AIReF
	352 M€	**518 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF

Revalorización de las pensiones al IPC en 2018 Paga extra si la inflación de 2018 supera 1,6% aprobado en PGE 2018	✓ No distingue entre mantenimiento poder adquisitivo y revalorización extra de mínimas.
	✓ No especifica tasa de IPC.
	✓ En información complementaria el Gobierno estima un aumento de gasto de 352 millones
		✓ La AIReF prevé que la inflación de 2018 sea del 1,8%
		✓ Impacto: 518 millones.
		✓ Desglose:
		  ✓ Paga extra 254 M€
		  ✓ Efecto base en 2019: 265 M€
		✓ Si la inflación de 2018 fuese del 1,7%, el impacto sería de 260 M€. Y si fuese del 1,9%, el impacto ascendería a 780 M€.
		✓ Para 2019 no existe coste adicional al coincidir revalorización anunciada en APE y previsión AIReF (1,6%).

Principales medidas de gasto (AC y FSS)

Estimación	DBP	AIReF
	992 M€	900-**1.000 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Revalorización de pensiones mínimas y no contributivas al 3% en 2019	✓ Sin estimación de impacto individual ✓ En información complementaria el Gobierno estima un aumento de gasto de 384 millones	✓ Aplica exceso de revalorización del 3% sobre el 1,6% a las pensiones mínimas y no contributivas (2,9 millones). ✓ Impacto: 325 millones.
Subsidio de desempleo para mayores 52 años. Ampliación de requisito de edad de 55-61 a 52-65 años.	✓ Sin estimación de impacto individual. ✓ En información complementaria el Gobierno estima un aumento de gasto de 308 millones	✓ Se supone un aumento del número de beneficiarios de 70 mil desde su valor actual al número de beneficiarios de 2012 ajustados por el ciclo ✓ Impacto: 323 millones.
Equiparación progresiva permiso paternidad Aumento de permiso de paternidad de 5 a 8 semanas.	✓ Sin estimación de impacto individual. ✓ En información complementaria el Gobierno estima un aumento de gasto de 300 millones	✓ Se extrapola a partir de coste de aumento a 4 a 5 semanas en 2017 (100 M€). ✓ Impacto: 300 millones.

Principales medidas de gasto (AC y FSS)

Estimación	DBP	AIReF
	184 M€	180-**190 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Ingreso mínimo vital. En 2019 se incrementará la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables de 291 €/año a 473 €/año por hijo.	Impacto: 184 millones	✓ Se identifica los hogares perceptores de la prestación por hijo a cargo a través de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017 (última publicada). ✓ Se aplica un incremento de 182 €/año para obtener el impacto presupuestario total. Estimación en línea con las previsiones del DBP. ✓ Impacto: 180-190 millones
Cotización de cuidadores no profesionales. Financiación con carácter finalista y recuperación del convenio especial en el sistema de Seguridad Social de personas cuidadoras. Abono por la AGE de sus cotizaciones sociales.	Neutra	✓ El Estado abona las cotizaciones de los cuidadores no profesionales. ✓ No afecta al déficit público consolidado: AC asume el gasto y FSS reciben los ingresos. ✓ El impacto se producirá en el futuro mediante la generación de mayores derechos de pensiones. ✓ Sin impacto presupuestario en 2019.

Principales medidas de gasto (que afectan a CCLL)

Estimación	DBP	AIReF
Total medidas DBP que afectan a CCLL con impacto en déficit AAPP	**375 M€**	**45 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Promover la universalización de la escuela entre 0 y 3 años facilitando que las CCLL puedan destinar parte de su superávit a mejorar estas IFS **(330 M€).**	No se aporta. Financiada con el superávit local. Incide en saldo de AAPP.	✓ Las inversiones en escuelas infantiles ya pueden considerarse inversiones financieramente sostenibles desde el RD-ley de 2018, si bien requieren autorización en determinadas condiciones. ✓ El impacto de la medida estaba ya incluido en la valoración global AIReF de la ampliación del catálogo de IFS de 2018. ✓ Su impacto adicional estaría unido a la reducción de las condiciones necesarias para la entrada en esta categoría, sin que se considere por AIReF que ello puede incrementar el impacto global estimado.
Ayudas comedor para combatir **pobreza (25 M€) y duplicar fondos** para erradicar violencia de género **(20 M€).**	No se aporta. Financiada con aportaciones del Estado. Incide en saldo de AAPP.	✓ Su impacto será el de los créditos presupuestarios que se doten en PGE ✓ Impacto (en AC): 45 millones (dotaciones previstas en los PGE según MINHAC).

Principales medidas de gasto (que afectan a CCAA)

Estimación	DBP	AIReF
Total medidas DBP que afectan a CCAA con impacto en déficit AAPP	**515 M€**	**835 M€**

Medida	Metodología Gobierno	Valoración AIReF
Incremento prestaciones Dependencia Financiación con carácter finalista destinado a aumentar el nivel mínimo de prestaciones de dependencia	Sin estimación de impacto individual.	✓ Destinado a incrementar el importe mínimo de las prestaciones ✓ Su impacto será el del crédito presupuestario que se dote en PGE, no exige a las CCAA gasto adicional al financiado, impacto neutro en su saldo ✓ Impacto (en déficit AC): 515 millones (dotación prevista en los PGE según MINHAC)
Supresión copago a **pensionistas "más vulnerables"** Sin descripción en el plan presupuestario.	Sin estimación de impacto	✓ El plan no describe el contenido de la medida. ✓ Se ha considerado como pensionistas "más vulnerables" los de menos de 800 euros de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo Gobierno-Podemos. ✓ Se ha calculado el copago máximo de la población afectada de acuerdo con las estadísticas de pensionistas publicadas por la AEAT y la Seguridad Social, teniendo en cuenta el tope de copago por persona. Este importe máximo se ha corregido por un porcentaje de incidencia del 80% de acuerdo con los datos disponibles de la estadística sanitaria. ✓ El efecto total en CCAA se ha limitado por el gasto previsto en CCAA que ya subvencionan el copago a pensionistas ✓ Impacto (en déficit CCAA): 300 millones

ANEXO 2 SIMULACIÓN DEL IMPACTO DE LA SUBIDA DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

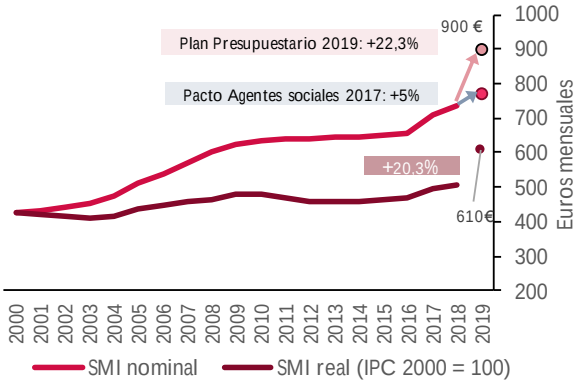
Antecedentes

La subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) incluida en el Plan Presupuestario constituye una de las medidas con mayor impacto potencial sobre la evolución económica.

Después de años con subidas modestas y un SMI estabilizado en el entorno de los 650 euros (ver gráfico 1), con importantes pérdidas de poder adquisitivo en términos reales (ver gráfico 2) en 2017 se produjo un cambio significativo en la tendencia, con una subida del 8%, tal y como se aprecia en el gráfico 1.1. Tras la subsiguiente subida del 4% en 2018, que situaba el SMI en 736€, el Plan Presupuestario plantea una subida del 22,3% hasta los 900€, por encima del incremento acordado por los agentes sociales en diciembre de 2017, que implicaba una subida del 5% en 2019 (hasta los 773€).

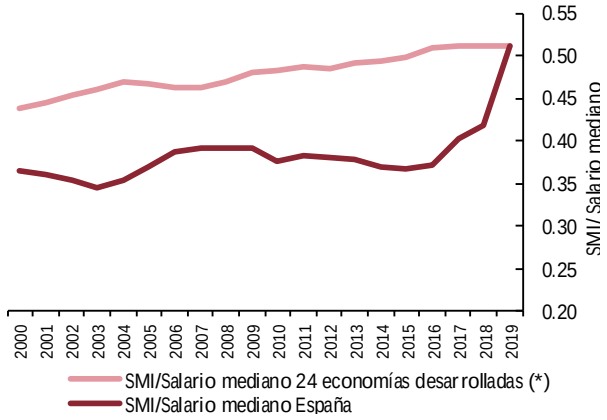
GRÁFICO B1. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL (€)

❶ Después de años estabilizado y con ligeras pérdidas de poder adquisitivo, el SMI inicia una tendencia con subidas significativas en 2017



Fuente. Elaboración propia a partir de MITRAMISS e INE

❷ En términos relativos, la subida prevista en el Plan Presupuestario supone una convergencia con un conjunto de países avanzados de la ratio SMI/salario mediano



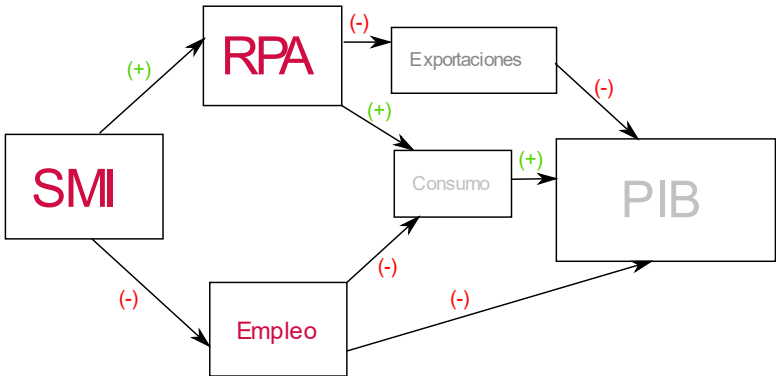
Fuente. OCDE

(*) Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Eslovaquia, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Japón, Lituania, Letonia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos

Para valorar la magnitud y el posible impacto de la medida sobre el mercado laboral, es pertinente valorar la evolución del SMI en términos relativos, aludiendo a indicadores como el Índice de Kaitz, que mide la evolución del SMI en relación con otra referencia como el salario medio o el salario mediano. Así, el SMI había venido perdiendo peso dentro de la distribución salarial desde 2008, como puede verse en el gráfico 1.2 (evolución decreciente de la ratio SMI/salario mediano en España) hasta la subida de 2017. Además, el peso del SMI se ha mantenido de forma constante por debajo de las principales economías avanzadas. Aunque se cerró parcialmente en el período 2002-2007, volvió a ampliarse desde 2008. Si se incluye el valor de 2019 esperado teniendo en cuenta la subida incluida en el Plan Presupuestario, ésta supondría una convergencia con el promedio del resto de economías avanzadas, habiéndose cerrado la brecha por completo en 3 años, de 2017 a 2019. Como se puede apreciar en el gráfico 2, la convergencia se aceleraría mucho en 2019 y es precisamente la velocidad de ese ajuste una de las principales fuentes de incertidumbre de la medida.

Calibración del shock

Para valorar el impacto agregado de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ en 14 pagas incluida en el Plan Presupuestario, se realiza un ejercicio de calibración de sus efectos a través de distintos canales.



El primer canal procede del impacto directo sobre la remuneración por asalariado a través de la subida del SMI, tanto por el aumento del propio salario mínimo como por el posible efecto arrastre a través de la negociación colectiva.

El segundo canal impactaría a través del empleo. De acuerdo con la literatura sobre el salario mínimo, el impacto sobre el empleo acostumbra a ser negativo si bien en el corto plazo suele ser contenido (ver recuadro 1 para más detalle de evidencia empírica y canales teóricos de impacto).

Estos dos efectos se conjugan para afectar a la remuneración de asalariados agregada y la renta disponible de los hogares y por ende al consumo privado y al PIB. Asimismo, variaciones en el empleo afectan directamente al PIB.

Por último, el aumento de los salarios puede producir un efecto sobre el PIB a través de un aumento de los costes laborales y, por tanto, un empeoramiento de los precios relativos de las exportaciones, que reduzca su competitividad-precio.

Impacto en la remuneración de asalariados

Cambio en el salario

Atendiendo a los microdatos de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2017 (MCVL), se puede obtener información relativa al número de trabajadores afectados por la medida y al salario medio por trabajador para aquellos trabajadores por debajo del salario mínimo interprofesional.

En concreto el colectivo de trabajadores afectados por estar debajo del nuevo umbral alcanzaría alrededor del 8% del total, sumando 1,2M de trabajadores, frente a los aproximadamente 300.000 trabajadores que cobraban el anterior SMI. Con un salario mínimo que pasaría de 10.302€ a 12.600€ anuales, se incrementará la remuneración de asalariados en unos 1.700M€[13], que pasaría de 599.600 (estimación AIReF 2019) a 601.300M€, incrementándose un 0,3%.

Cambio en el empleo

Uno de los aspectos más discutidos en la literatura sobre el SMI es su impacto en el empleo, con resultados y evidencia mixta (ver recuadro 1 para un repaso de los principales canales de impacto en el empleo).

Para obtener una elasticidad específica para el caso español, se utiliza la reciente experiencia de la subida del SMI realizada en 2017. El ejercicio realizado compara el número de cotizaciones en el importe del SMI para 2016 y 2017, año en el que éste aumentó en un 8%. El contrafactual, de ausencia absoluta de efectos sobre el empleo, con el que comparar los datos de 2017 sería el número de trabajadores que ingresaban el SMI en 2016 más aquellos trabajadores a tiempo completo que en la distribución salarial se situaban entren el SMI antiguo y el nuevo, que en el esquema 2 estarían representados por el área de color gris.

La idea tras este diseño es que, en ausencia de efectos sobre el empleo, todos los trabajadores a tiempo completo con un salario igual o inferior al nuevo SMI pasarían a cobrar éste. Los efectos sobre el empleo se podrían inferir de la distancia entre la distribución efectiva del número de trabajadores que cobran el SMI tras la subida y éste contrafactual.

Este contrafactual puede verse en el gráfico 2.2 y se corresponde con barra rosa del panel de la izquierda del gráfico.

Si se compara el tamaño de esta barra con el número de cotizaciones observadas en 2017, una vez restadas las cotizaciones que tras la subida permanecen entre los dos niveles y que pueden corresponderse a liquidaciones complementarias, ésta es alrededor de un 25% menor. A esto habría que sumar el crecimiento del empleo en ese tramo salarial durante ese año, que se ha estimado en alrededor de un 5%. La elasticidad total,

[13] Aplicando el total de la subida a los 300.000 que ya se situaban en el SMI y como proxy la mitad de la subida a los 900.000 restantes (asumiendo que están distribuidos uniformemente.

calculada sobre la población directamente afectada, sería, por tanto, cercana a un -30%.

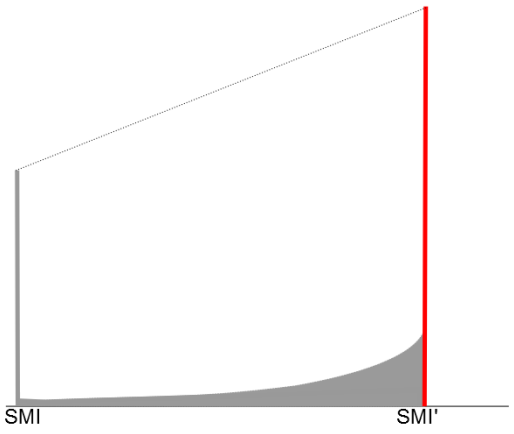
Estos pueden ser cotizantes que cobraban más que el SMI a tiempo completo pero estaban a tiempo parcial o trabajadores que podrían estar a tiempo completo pero a los que el nuevo SMI les hace pasar a tiempo parcial.[14]

Por otra parte, esta pérdida de empleo se habría producido sobre todo en el número de trabajadores en el antiguo SMI (erosionando el pico, pero no en el número de trabajadores entre el antiguo y el nuevo pico, que apenas varía). Esto es importante, ya que supondría aplicar la elasticidad del -8% a los 300.000 trabajadores que se situaban en el SMI antiguo, viéndose menos afectados aquellos que se encuentran en la zona entre los dos SMI. Ello supondría unos 24.000 empleos afectados o un 0,15% del empleo a tiempo completo total esperado para 2019.

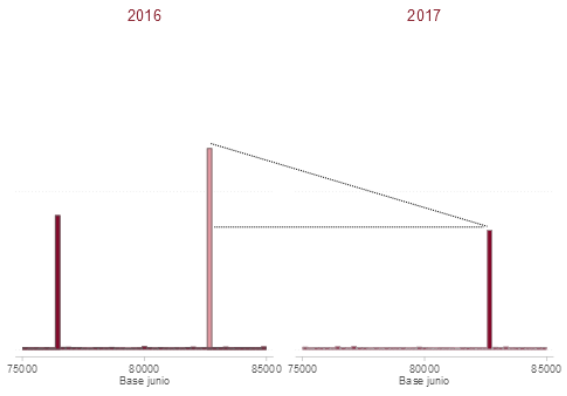
Esta caída supondría una bajada en la remuneración de asalariados total de unos 800M€, con lo que el efecto neto incluyendo el incremento de la remuneración por asalariado supondría unos 900M€ más en 2019.

GRÁFICO B2. CALIBRACIÓN DEL IMPACTO EN EL EMPLEO

1 En ausencia de efectos sobre el empleo, el aumento del SMI debería arrastar a los trabajadores con un salario entre los dos SMI, previo y posterior a la subida



2 Esta idea sugiere una forma de estimar el efecto de la subida sobre el empleo como una diferencia con ese contrafactual, usando, por ejemplo, la subida de 2017.



Fuente. MCVL, MTIM

[14] Marcel Jansen, (2018), "Conviene Reformar el Salario Mínimo," Nada es Gratis, http://nadaesgratis.es/marcel-jansen/conviene-reformar-el-salario-minimo-2.

Impacto en la renta bruta disponible

Este incremento salarial aumentaría la renta bruta de los hogares en términos nominales en algo menos de los 900M € (a los hogares no les llega la parte cotizada ni la parte gravada por el IRPF, aunque como son rentas bajas apenas afectaría, pero se podría suponer que llegan un 70% de ese incremento salarial) lo que podría suponer que la RBD (el nivel es superior al de la remuneración de asalariados) aumentaría en 630M€. Esta cantidad, sumada a las transferencias consideradas en el Plan Presupuestario, que suponen unos 1260M€, implica un aumento de la RBD de unos 1.900M€, un 0,25% (respecto a la previsión de 771.00M€ inercial para 2019).[15]

Cabe tener en consideración que la variación estimada en la remuneración de asalariados sería un límite inferior ya que no incorpora el efecto de la subida de la base máxima de cotización, planteada dentro del Plan Presupuestario. Sin embargo, ese efecto no supondría un incremento del consumo privado ya que no se trasladaría a la renta disponible de los hogares y, por ende, sobre el consumo.

Existen incertidumbres adicionales sobre el impacto final en la renta bruta disponible de los hogares a través de efectos renta adicionales:

- Puede minorarse la subida en la renta bruta disponible por el importe procedente de la medida de incremento del IRPF para rentas altas, que supone unos 330M€. Dadas las elasticidades calculadas anteriormente, este efecto disminuiría la RBD en un 0,05%. Esta traslación de la subida de irpf para las rentas altas al consumo asume una propensión marginal a consumir equivalente en rentas altas y bajas, con lo que podría estar sobreestimada. En concreto, atendiendo a los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2016 y la Encuesta de Condiciones de Vida, la ratio consumo/renta es 2,5 para la primera decila de renta frente a la 0,95 para la última. Con ello el efecto negativo sobre el consumo podría reducirse hasta ser prácticamente negligible.
- Por otra parte, la medida de fiscalidad verde señalada anteriormente podría suponer igualmente un efecto renta negativo y una minoración del consumo privado. Este impacto sería pequeño atendiendo a las elasticidades estimadas por AIReF. EL impacto del shock señalado de

[15] Las transferencias incluidas son: Incremento de la financiación para becas, Ayudas para el material escolar, Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia, Cuotas a la SS de los cuidadores, Recuperar subsidio para mayores de 52 años, Ingreso mínimo vital, Ayudas comedor, Permitir ayuda financiera y mejorar escuelas infantiles, Política de vivienda.

un 6% apenas alcanzaría media décima y no tendría efectos completos hasta pasados 5 trimestres.

Impacto agregado

Consumo privado

El efecto de primera ronda de una subida de la renta disponible se deja notar en la evolución del consumo privado, cuya ecuación de comportamiento incluye como variables determinantes de corto plazo la renta bruta disponible en términos reales (elasticidad de 0,5), la riqueza financiera y no financiera en volumen, así como el crédito a hogares para consumo.

El impacto final sobre el consumo privado dependerá de la evolución de la RBD en términos reales, con lo que hay que valorar primero el posible impacto en precios para deflactar la evolución de la RBD nominal calculada de 0,25%.

A través de la ecuación de comportamiento del IPC[16], y asumiendo una productividad por ocupado que varía marginalmente como consecuencia del impacto de la medida, el incremento de la RPA se trasladaría a los costes laborales unitarios y con ello afectaría a los precios en aproximadamente 0,1%, con lo que quedaría un incremento de la RBD en términos reales de un 0,15% y un efecto final positivo sobre el consumo privado en el entorno de una décima (un 40% procedente de la subida del SMI y el resto de las transferencias consideradas).

En este paso existe una incertidumbre añadida respecto al comportamiento de los precios:

- Subidas adicionales de los precios procedentes de las medidas de ingresos incluidas en el Plan podrían terminar teniendo un impacto positivo aunque pequeño en la inflación. Con ello se minoraría la subida de la renta bruta disponible en términos reales. En concreto el efecto de la medida de fiscalidad verde (ingresos de unos 670M€) sobre el IPC general podría aproximarse a través de la ecuación estructural de IPC, mediante una subida asimilable del precio del crudo. Para calibrar la subida del precio del crudo, pueden usarse los datos de la distribuidora de combustibles CLH, según la cual el consumo de gasóleo A (no incluye transporte, solo turismos, representa aproximadamente un 55% del total de combustibles). Suponiendo una

[16] Principales determinantes de la evolución del IPC subyacente son PIB, desempleo y costes laborales (elasticidad de 0,05).

subida de alrededor de un 12% para el gasoil de turismos, se podría asumir un incremento del precio del crudo equivalente de un 6%, lo que podría impactar hasta una décima en el IPC.

Exportaciones

En última instancia, el incremento del SMI influye negativamente en la aportación del sector exterior al crecimiento a través de una pérdida de competitividad-precio y posterior caída en las exportaciones.

El impacto se valora a través de la ecuación de comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, que tiene como principales determinantes al comercio mundial y al tipo de cambio efectivo real TCER. Este tipo de cambio está compuesto por el producto de un índice de tipo de cambio nominal por un índice de precios relativos de España frente a sus socios comerciales.

Suponiendo invariante el índice de tipo de cambio, se ha calibrado que el efecto de las medidas sobre el IPC visto más arriba (1 décima al alza). El impacto para la evolución de las exportaciones en 2019 sería negativo, aunque pequeño, en el entorno de una décima, dadas las elasticidades estimadas (-0.5 en el caso del tipo de cambio efectivo real).

En concreto, los sus supuestos de evolución para el tercer tomados de las proyecciones trimestrales elaboradas por el BCE en septiembre suponían un incremento del 0.6% en 2019, que con la décima adicional de crecimiento debida a la medida sobre el SMI hace que el avance de las exportaciones se reduzca en una décima.

Elementos de incertidumbre adicionales

Una subida del salario mínimo tan importante en una coyuntura como la actual, con una tasa de paro cercana al 15%, baja inflación y crecimiento en línea con el potencial, conlleva riesgos, especialmente dado que los posibles efectos negativos están muy concentrados en segmentos de la distribución de trabajadores de baja cualificación y productividad, como jóvenes y desempleados de larga duración mayores de 45 años, especialmente afectados por el desempleo y la inestabilidad laboral.

Si bien la evidencia acumulada hasta la fecha tanto internacional como para España es mixta y en general apunta a que los efectos negativos sobre

el nivel de empleo son pequeños, especialmente en el corto plazo,[17] una subida de esta magnitud y anunciada con antelación no resulta comparable con las experimentadas por el SMI en el pasado, por lo que aumentaría la incertidumbre sobre la dinámica del mercado laboral en los próximos meses y exigiría el seguimiento continuo de su evolución, para lo cual es imprescindible disponer de fuentes de datos exhaustivas y puntuales procedentes de registros administrativos, y de la adopción de medidas para paliar los posibles efectos negativos.

Por último, la subida del SMI puede tener efectos en la distribución de la renta, más allá de movimientos agregados en el empleo, cuya evaluación queda fuera del objetivo de este informe. En concreto, un incremento del salario mínimo puede suponer una compresión de la distribución de rentas al concentrarse los efectos positivos del aumento de salarios en los tramos más bajos de la distribución salarial (DiNardo et al. (1996), Lee(1999)). Por otra parte, el impacto sobre indicadores de pobreza y desigualdad podría llegar a ser ambiguo, al considerar toda la vida laboral de los trabajadores si conduce a episodios de desempleo más largos que en ausencia del salario mínimo (Cahuc y Zylberberg(2004)).

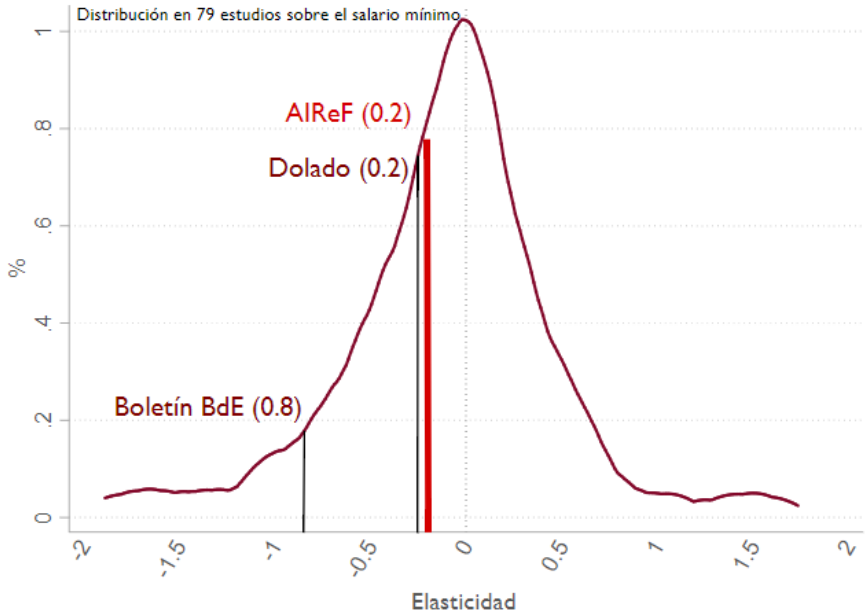
Impacto del SMI sobre el empleo: evidencia y canales

La literatura referente al impacto del salario mínimo interprofesional sobre el empleo es extensa y sus resultados distan de ser concluyentes. En general se puede afirmar que los efectos de aumentos del salario mínimo sobre el empleo detectados en la literatura tienden a ser pequeños, a concentrarse en estratos muy concretos del mercado de trabajo fundamente, jóvenes y trabajadores de baja cualificación, y a ser distintos entre el corto y el largo plazo. Son también muy heterogéneos y muy dependientes del resto de instituciones del mercado de trabajo, como el sistema de negociación colectiva o el sistema de prestaciones así como del nivel preexistente del SMI.

[17] A la hora de valorar el impacto de una subida del SMI sobre la creación y destrucción de empleo, conviene hacer una diferenciación entre el corto y el medio-largo plazo. En efecto, existirán ciertos retardos en el impacto del incremento del SMI sobre el empleo ya que las decisiones relativas a la rescisión de los contratos laborales a raíz de un incremento en el coste salarial no serán inmediatas y su efecto negativo sobre el empleo se manifestará con más intensidad en el medio-largo plazo a través de una mayor sustitución del factor trabajo por capital.

Tal y como se muestra en la siguiente figura, que recoge las elasticidades obtenidas en 77 episodios analizados por Giotis y coautores en 2015 para países avanzados en los últimos 30 años, la mayoría de los casos está en el entorno del 0, con un ligero sesgo hacia valores negativos.

GRÁFICO B1. IMPACTO DE SUBIDAS DEL SMI EN EL EMPLEO (META-ANÁLISIS DE ELASTICIDADES)



Giotis: Distribución en la literatura de variaciones en el empleo ante aumentos del salario por SMI

Un trabajo seminal en este aspecto fue el de Card y Krueger de 1993 donde utilizaban un experimento natural (la subida del salario mínimo en XXXX) para estudiar el efecto del SMI sobre los trabajadores de los restaurantes de comida rápida y donde no encontraban ningún efecto negativo sobre el empleo provocado por este aumento. Este estudio fue extremadamente influyente y a partir de él surgieron múltiples trabajos corroborando sus resultados pero también aportaciones que los cuestionaban, a través de refinamientos de la metodología o distinguiendo entre efectos a corto y largo plazo (Sorkin(2015) Neumark(2007) , Dube(2010)).

Para el caso Español y comenzando con Dolado y Felgueroso (1997) se han analizado empíricamente los efectos de diferentes subidas del SMI y sus efectos sobre empleos y salarios con evidencia mixta. Entre los trabajos más recientes se encuentran Galán y Puente (2012), que encuentran que las subidas del SMI entre 2004 y 2010 (un 35%) habrían elevado de forma significativa la probabilidad de perder el empleo de determinados colectivos, como jóvenes y, especialmente, trabajadores mayores de 45

años. El efecto de la subida del SMI en 2017 sobre el empleo podría estar en el entorno del –0,1% (Banco de España, 2017).

El efecto sobre la renta laboral total sería reducido, pues los efectos positivos sobre los trabajadores que conservan el empleo tienden a compensarse con las pérdidas de salarios de los que pierden su puesto de trabajo. No obstante, si existirían efectos significativos entre diferentes grupos de población, ya que en el caso de los trabajadores jóvenes la mejora de renta compensaría la reducción del empleo, no así en el caso de los trabajadores mayores de 45 años. (Galán y Puente, 2012b).

La incidencia del SMI en España ha sido tradicionalmente reducida al situarse por debajo de los salarios mínimos de convenio acordados en la negociación colectiva. Sin embargo, podría existir una incidencia indirecta si los incrementos del SMI se trasladan a los salarios negociados en convenio (Galán y Puente, 2012b).

La teoría económica ayuda a interpretar los resultados empíricos
En el plano teórico han surgido igualmente desarrollos que ayudan a entender la evidencia empírica que apunta a efectos negativos sobre el empleo, pequeños o incluso ausentes ante subidas del SMI.

En concreto, la nueva literatura sobre la existencia de un monopsonio o monopolio de oferta en el mercado de trabajo (Manning 2002) enfatiza el concepto de poder parcial de monopsonio, en el que las empresas tendrían cierto poder de mercado y maximizarían sus beneficios en una cantidad intercambiada inferior a la eficiente o de equilibrio. Este efecto justificaría la existencia de salarios mínimos.

Otras justificaciones teóricas a la existencia de salarios mínimos y explicación de la ausencia concluyente de efectos sobre el empleo son los denominados salarios de eficiencia (Shapiro y Stiglitz(1982)), donde el coste del perder el empleo aumenta para los trabajadores ante salarios más altos y por lo tanto aumentaría su nivel de esfuerzo y su productividad o un aumento del esfuerzo de búsqueda de los desempleados y una

reducción del tiempo de búsqueda y una mejoría de la función de matching (Cahuc y Zylberberg(2004)).

Referencias:

Banco de España (2017). "Los efectos sobre el empleo y los salarios de la reciente subida del salario mínimo". Boletín Económico 1/2017.

Cahuc, P. and Zylberberg, A. (2004) Labor Economics. MIT Press, Cambridge.

Card, D., Krueger, A.B. (1993) Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania NBER Working Paper No. 4509 Issued in October 1993

Card; D. Krueger, A.B. (1995). Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-analysis The American Economic Review, Vol. 85, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington, DC, January 6-8, 1995. (May, 1995), pp. 238-243

DiNardo, J., Fortin, N.M. Lemieux, T. (1996) "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach." Econometrica 64, no. 5 (1996): 1001-044. doi:10.2307/2171954.

Dube, A., Lester, TW. y Reich, M. (2010) -Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties, The review of economics and statistics

Felgueroso, Florentino & Dolado, Juan José, (1997). Los efectos del salario mínimo : Evidencia empírica el caso español - Documentos de Trabajo. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Economía.

Fernández-Villaverde, J. (2018) The Economic Consequences of Labor Market Regulations PIER Working Paper No. 16-027 2018

Galán, S. y Puente, S. (2012a) Minimum Wages: Do they really hurt young people? Banco de España, Documentos de Trabajo N.º 1237

Galán, S. y Puente, S. (2012b). "Una estimación del impacto de las variaciones del salario mínimo sobre el empleo". Boletín Económico del Banco de España, Diciembre 2012

Lee, D. (1999) Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage? The Quarterly Journal of Economics, 1999, vol. 114, issue 3, 977-1023

Manning, A. (2003) Monopsony in Motion Princeton University Press

Neumark, D.; Wascher, W. (2007) Minimum wages and employment IZA Discussion Papers, No. 2570

Shapiro, C. and Stiglitz, J.E. (1984). "Equilibrium unemployment as a worker discipline device." American Economic Review, vol. 74, no. 3, pp. 433-444.

Sorkin, I. (2015): "Are There Long-Run Effects of the Minimum Wage?," Review of Economic Dynamics, 18(2), 306–333

Modelo QUEST

El modelo QUEST es un modelo de equilibrio general dinámico estocástico (DSGE, por Dynamic Stochastic General Equilibrium) desarrollado por la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea. Se trata de un modelo de tamaño medio adaptado para una economía abierta, cuyos agentes optimizadores se enfrentan a shocks de diversa naturaleza.

Las empresas poseen poder de mercado y determinan el nivel de producción necesario para satisfacer la demanda que se les plantea. La demanda derivada de factores (capital y trabajo) tiene en cuenta la presencia de costes de ajuste en su utilización. El modelo QUEST introduce un mecanismo de crecimiento endógeno, a través de un sector productivo específico orientado a la investigación y desarrollo (I+D) cuya producción incrementa la productividad del capital instalado.

Los hogares se diferencian según su acceso al mercado de activos: si este acceso es completo, su programa de optimización es intertemporal y determinan la oferta laboral, la demanda de consumo y la tenencia de activos (bonos y dinero). Si el acceso es limitado, los hogares consumen sólo con cargo a la renta corriente disponible.

La oferta de esfuerzo laboral que plantean los hogares, tanto restringidos como no restringidos, considera tres niveles de cualificación (bajo, medio y alto) que se manifiestan en productividades diferentes.

El sector exterior de la economía considera como exógenos el tipo de interés, el nivel total de output y el nivel de precios, todos ellos a nivel mundial. Los niveles de importaciones se derivan de forma consistente a partir de los niveles de consumo e inversión determinados por los agentes del modelo, actuando los precios relativos entre los precios domésticos y los externos como elemento principal de dicha determinación. El tratamiento de las exportaciones es simétrico respecto a la renta mundial. A su vez, los precios de las importaciones y de las exportaciones se derivan de los precios domésticos y mundiales a través de los correspondientes márgenes. Dichos márgenes están sujetos a shocks estocásticos. Finalmente, la evolución de los activos externos está condicionada por el saldo comercial.

El modelo contiene una representación bastante detallada de la política fiscal. Como elemento central, incorpora un mecanismo basado en reglas centrado en la ratio deuda/PIB. De esta forma, dispone de un mecanismo endógeno que asegura la estabilidad del sistema, haciendo sostenible la acumulación de deuda. Este mecanismo utiliza como instrumento un

montante de impuestos netos a tanto alzado que afecta de forma directa a los hogares, a través de la determinación de su renta disponible.

La determinación de los niveles de gasto (consumo e inversión pública) se realiza ajustándolos dinámicamente a niveles exógenos, estando condicionada dicha dinámica a la posición cíclica, medida a través del output gap. Las prestaciones por desempleo y el gasto en pensiones actúan como estabilizadores automáticos, dados los coeficientes de reemplazo respectivos, en función del nivel de desempleo y de la población retirada. Finalmente, desde la óptica de los ingresos, el modelo considera tres figuras tributarias: impuestos sobre el consumo final, sobre la renta del capital y sobre la renta laboral. Los dos primeros son lineales mientras que el tercero adopta un esquema progresivo.

Por su parte, la política monetaria obedece también una regla de Taylor que determina el tipo nominal de interés en función de las desviaciones de la inflación respecto al objetivo oficial y de la posición cíclica de la economía. La regla incorpora un mecanismo de suavizado que distribuye en el tiempo los cambios requeridos en los tipos de interés según las condiciones inflacionarias y cíclicas.

Un elemento importante del modelo es que la fijación numérica de la mayor parte de los parámetros se ha realizado mediante su estimación a partir de series trimestrales desde 1981. Técnicamente, esta estimación utiliza procedimientos bayesianos que combinan distribuciones a priori para los parámetros con la información muestral proporcionada por la función de verosimilitud.

Referencias

In't Veld, J., A. Pagano, M. Ratto, Roeger, W. and I. Szekely (2012), "Sovereign debt sustainability scenarios scenarios based on an estimated model for Spain", European Economy Economic Papers, 466

Ratto M, W. Roeger and J. In't Veld (2009), "QUEST III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy", Economic Modelling, 26: 222-233.

Roeger W., J. Varga and J. in 't Veld (2008) , "Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Paper 351.

Documentación adicional sobre QUEST se encuentra en el siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-research/macroeconomic-models_en

Gráficos y tablas

CUADRO A1. SUPUESTOS EXÓGENOS Y PRINCIPALES HIPÓTESIS DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL PROYECTO DE PLAN PRESUPUESTARIO 2019

Tasa anual en % y desviaciones en puntos porcentuales, salvo indicación en contrario

	2018	Δ Oct-Jul	2019	Δ Oct-Jul
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	-0.3	0.00	-0.2	0.00
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1.6	0.0	1.8	-0.2
Tipo de cambio (dólares/euro)	1.18	-0.02	1.14	-0.06
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3.9	-0.1	3.7	-0.2
Crecimiento del PIB de la zona euro	2.0	-0.1	1.8	-0.1
Mercados españoles de exportación	3.6	-0.9	3.8	-0.5
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril) (a)	73.4	-1.48	76.4	3.95

2018-2019 Previsión.

(a) Diferencia respecto octubre en tasa de variación porcentual (no se muestran barras de gradación)

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad: Proyecto de Plan Presupuestario 2019, octubre 2018, y comparación con el Informe de Situación de la Economía Española 2018, julio 2018.

Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF

CUADRO A2. PREVISIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EXPECTATIVAS DE MERCADO

		2017	2018	2019
BCE (Septiembre 2018)	PIB mundial (ex área del euro)	3.8	3.9	3.7
	PIB del área del euro	2.5	2.0	1.8
	Comercio Mundial (Importaciones de bienes y servicios ex. área del euro)	4.6	4.6	3.9
	Precios del petróleo Brent (USD por barril)	54.4	71.5	71.7
	Euribor a tres meses (%)	-0.3	-0.3	-0.2
	Tipos de interés de la deuda pública del área del euro a 10 años (%)	1.0	1.1	1.3
	Tipo de cambio USD/EUR (nivel)	1.13	1.18	1.14
	Tipo de cambio efectivo nominal del euro	2.2	5.1	0.6
FMI (WEO Octubre 2018)	PIB mundial	3.7	3.7	3.7
	PIB del área del euro	2.4	2.0	1.9
	PIB de la UE	2.7	2.2	2.0
	Comercio de bienes y servicios	5.2	4.2	4.0
	Precios del petróleo (USD por barril)	54.4	71.9	72.3
	Libor a seis meses (%) (*)	1.5	2.5	3.4
Comisión Europea (Julio 2018)	PIB mundial (excluyendo UE)	3.9	4.2	4.1
	PIB del área del euro	2.4	2.1	2.0
	PIB de la UE	2.4	2.1	2.0
	Importaciones mundiales de bienes y servicios (excluyendo UE)	5.3	4.9	4.4
OCDE (Mayo 2018)	PIB OCDE	2.6	2.6	2.5
	PIB del área del euro	2.6	2.2	2.1
	Comercio de bienes y servicios de España	5.0	4.7	4.5
Expectativas de mercado (Julio 2018)	Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1.6	1.5	1.7
	Precios del petróleo tipo Brent (USD por barril)	54.3	74.0	82.9

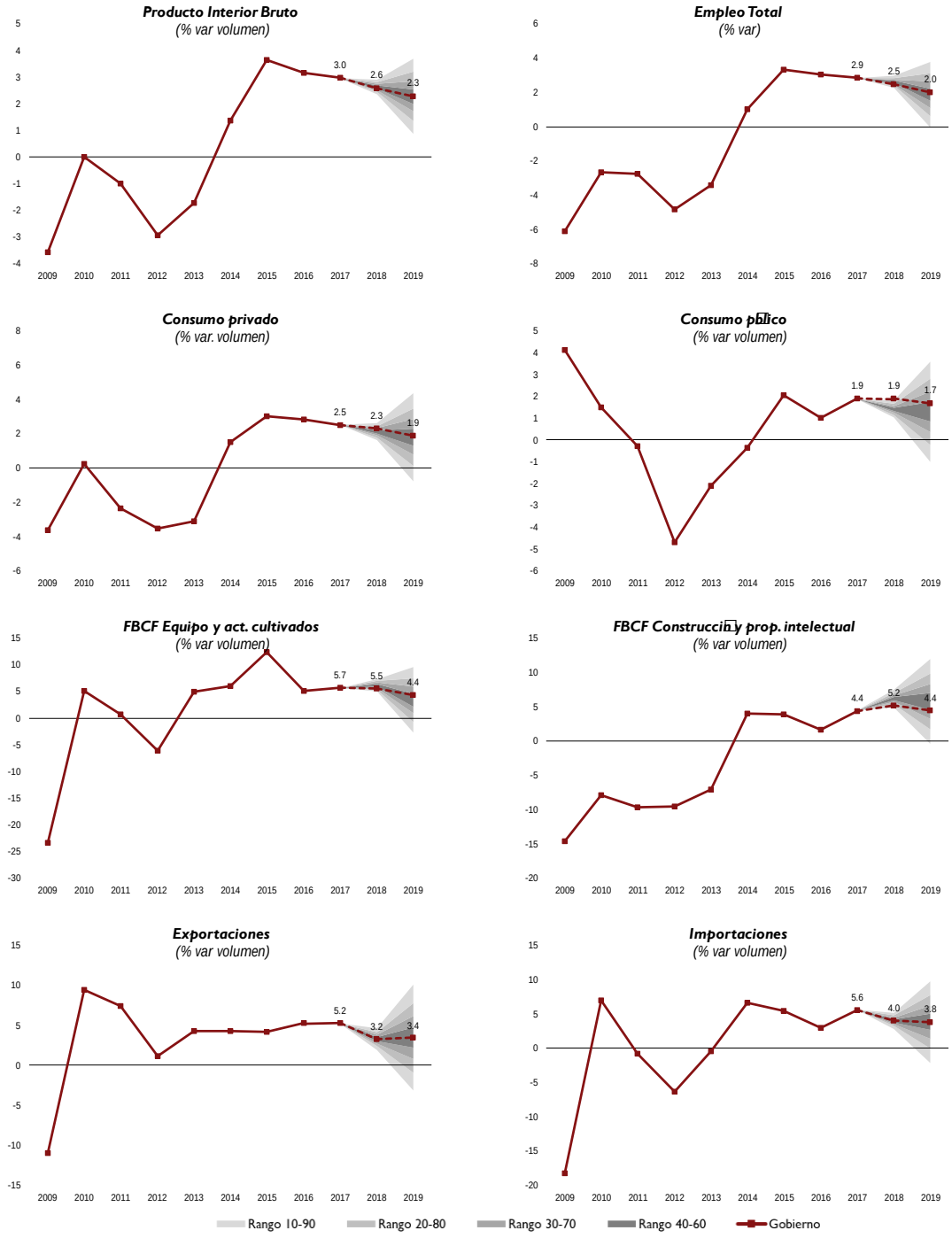
CUADRO A3. ESCENARIO MACROECONOMICO DEL PROYECTO DE PLAN PRESUPUESTARIO

	2017	Δ Oct-Jul	2018	Δ Oct-Jul	2019	Δ Oct-Jul
PIB	3.0	-0.1	2.6	-0.1	2.3	-0.1
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	1,166.3	2.7	1,211.8	-0.9	1,261.3	-1.4
PIB a precios corrientes: % variación	4.3	0.3	3.9	-0.3	4.1	0.0
COMPONENTES DE DEMANDA (% variación real)						
Gasto en consumo final nacional	2.4	0.2	2.2	0.0	1.8	0.0
- Gasto en consumo final nacional privado (a)	2.5	0.1	2.3	-0.1	1.9	0.0
- Gasto en consumo final de las AA.PP.	1.9	0.3	1.9	0.4	1.7	0.3
Formación bruta de capital	5.4	0.4	5.1	0.9	4.3	0.3
- Formación bruta de capital fijo	4.8	-0.2	5.3	1.1	4.4	0.4
Activos fijos materiales						
Construcción	4.6	0.0	5.8	0.7	5.0	0.2
Bienes de equipo y activos cultivados	5.7	-0.4	5.5	1.8	4.4	0.9
Demanda Nacional (contribución al crecimiento del PIB)	2.9	0.1	2.7	0.2	2.3	0.1
Exportación de bienes y servicios	5.2	0.2	3.2	-1.5	3.4	-1.1
Importación de bienes y servicios	5.6	0.9	4.0	-0.6	3.8	-0.4
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	0.1	-0.2	-0.1	-0.3	0.0	-0.2
PRECIOS (% variación)						
Deflactor del PIB	1.2	0.2	1.3	-0.2	1.8	0.1
Deflactor del gasto en consumo final privado	1.6	-0.2	1.7	0.0	1.8	0.2
COSTES LABORALES Y EMPLEO (% variación)						
Remuneración (coste laboral) por asalariado (c)	0.3	0.2	1.0	-0.2	2.0	0.5
Remuneración (coste laboral) total (c)	3.5	0.4	3.9	0.1	4.2	0.2
Empleo total (b)	2.9	0.1	2.5	0.0	2.0	-0.2
Productividad por ocupado (b) (c)	0.1	-0.1	0.1	-0.1	0.3	0.2
Coste Laboral Unitario (CLU) (c)	0.2	0.3	0.9	-0.1	1.8	0.4
Pro memoria (datos EPA)						
Paro: % población activa	17.2	0.0	15.5	0.0	13.8	0.0
SECTOR EXTERIOR (%PIB)						
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto del mundo	2.2	0.2	1.5	-0.1	1.3	-0.2

2018-2019 Previsión
(a) Hogares e ISFLSH
(b) Empleo equivalente a tiempo completo
(c) Comparación respecto a APE 18 -21 (Abril 2018)
FUENTE: Ministerio de Economía y Competitividad

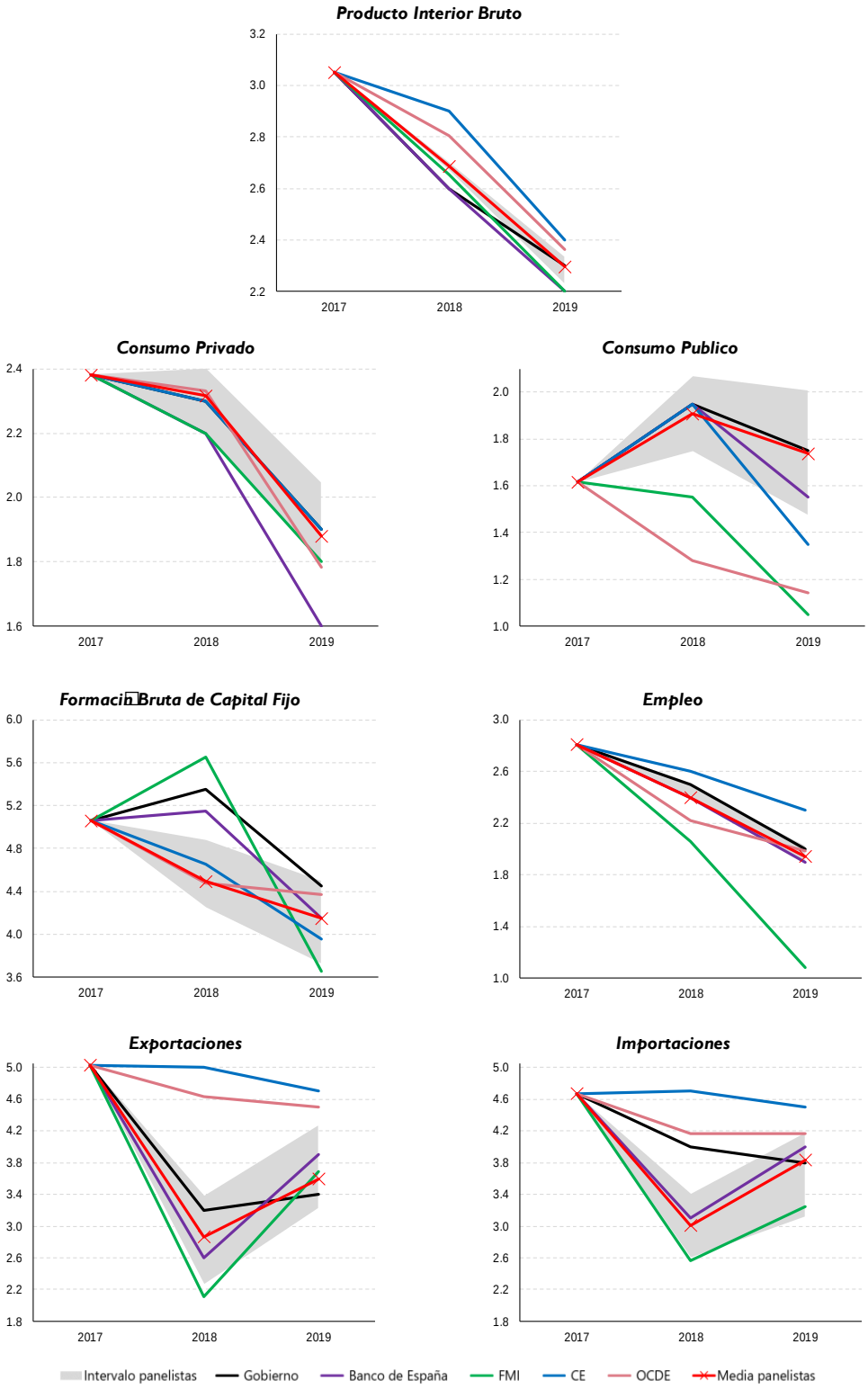
Fuente: MINECO

GRÁFICO A1. ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL PROYECTO DE PLAN PRESUPUESTARIO 2019 E INTERVALOS DE CONFIANZA DE AIREF



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF

GRÁFICO A2. PREVISIONES DEL GOBIERNO FRENTE AL PANEL E INSTITUCIONES PÚBLICAS



Fuente: INE, MINECO y estimaciones de AIReF