

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2022

INFORME 22/22





La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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

Fecha de publicación: 15 de julio de 2022

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. Introducción	13
2. Objeto y alcance	15
3. Escenario macroeconómico	17
3.1. Evolución reciente del entorno exterior.....	18
3.2. Previsiones económicas de la AIREF para la economía española en 2022.....	22
3.3. Riesgos	29
4. Análisis estabilidad presupuestaria y regla de gasto	39
4.1. Administraciones Públicas.....	39
4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas.....	43
1.1.1. IRPF	45
1.1.2. Impuesto sobre Sociedades	50
1.1.3. IVA	51
1.1.4. Impuestos Especiales	55
1.1.5. Otros ingresos tributarios.....	56
1.1.6. Cotizaciones sociales	56
1.1.7. Resto de recursos	57
4.3. Evolución de gastos de las Administraciones Públicas	57
4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público	58
4.3.2. Prestaciones Sociales en Efectivo	59
4.3.3. Intereses	61
4.3.4. Formación bruta de capital.....	62

4.3.5. Subvenciones y otros gastos	62
4.4. Análisis por subsectores	62
4.4.1. Administración Central.....	63
4.4.2. Fondos de la Seguridad Social	67
4.4.3. Comunidades Autónomas.....	71
4.4.4. Corporaciones Locales	79
4.5. Impacto de las medidas en las cuentas de las Administraciones Públicas.....	84
4.5.1. Medidas crisis energética y guerra en Ucrania.....	84
4.5.2. Medidas estructurales de ingresos	88
4.6. Pasivos contingentes y riesgos fiscales	89
5. Deuda pública	91
5.1. Total Administraciones Públicas	91
5.1.1. Evolución reciente y proyecciones a medio plazo	91
5.1.2. Análisis de sostenibilidad	95
5.2. Comunidades Autónomas	100
5.2.1. Nivel de deuda	100
5.2.2. Proyecciones a largo plazo	102
5.3. Corporaciones Locales	104
6. Recomendaciones	107
6.1. Recomendaciones nuevas.....	107
6.2. Recomendaciones vivas.....	109

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene el mandato legal de informar sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2022 de las distintas Administraciones Públicas (AA. PP.). Junto con este informe, la AIReF también publica los informes individuales sobre cada comunidad autónoma y el informe complementario sobre las Corporaciones Locales (CC. LL.). Puesto que las reglas fiscales continúan suspendidas, el análisis se centra en las previsiones presupuestarias y de sostenibilidad de las AA. PP. Asimismo, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA. PP.

En este informe, la AIReF actualiza sus previsiones macroeconómicas y fiscales en un contexto en el que predominan principalmente los riesgos a la baja sobre el crecimiento económico. En su informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad publicado de mayo, dentro de un análisis a medio plazo, la AIReF estimaba para 2022 un déficit de las AA. PP. de 4,2%, sustentado en un crecimiento del PIB del 4,3% en términos reales y de 8,2% en nominal, alertando de la existencia de riesgos a la baja asociados a la crisis energética y a la persistencia de la inflación que incrementa la probabilidad de que se produzcan espirales inflacionistas y pérdidas de competitividad, al tiempo que merma la capacidad de compra de los hogares.

Desde entonces, los riesgos descritos en el informe, lejos de desvanecerse, parece que se acentúan y en algunos casos se han materializado, especialmente los relativos a la inflación. Como consecuencia, la AIReF revisa ligeramente a la baja el crecimiento real previsto para 2022, que se situaría en el 4,2%, mientras que eleva sus previsiones de inflación desde el 6,5% al 7,8%.

En cuanto al escenario fiscal, el déficit del conjunto de las AA. PP. alcanzará el 4,5% del PIB en 2022. Esta revisión es consecuencia de las nuevas medidas

aprobadas, la revisión del escenario macroeconómico y de la nueva información disponible, tanto de ejecución publicada hasta la fecha como la facilitada directamente por las distintas AA. PP.

¿Cómo ha evolucionado el escenario macroeconómico?

El escenario macroeconómico que subyace a las proyecciones presupuestarias que se presentan en este informe se caracteriza por una ligera rebaja en el crecimiento real esperado para 2022, hasta el 4,2%. Las revisiones son mayores en el caso de la inflación donde se espera un incremento del IPC del 7,8% en el promedio de 2022, frente al 6,5% esperado en mayo. En el caso del crecimiento, el agravamiento de la crisis energética con sucesivos recortes en el suministro de gas ruso a las economías europeas y las menores perspectivas de crecimiento global se han visto contrarrestadas por el buen comportamiento de los sectores de servicios y en particular del turismo, una vez se han eliminado las restricciones a la movilidad. Ello ha permitido sustentar el empleo durante el primer semestre del año, con niveles de afiliación que superan las observadas en 2019.

Con todo, el escenario sigue sujeto a importantes riesgos a la baja. El principal condicionante del crecimiento global y de la economía española es la amenaza de corte total de los suministros de gas ruso a las economías europeas, que podría provocar una recesión económica en esta área ante la imposibilidad de disponer de energías alternativas en un plazo tan corto. En el ámbito interno, la intensidad de la inflación está provocando una contracción en la capacidad de compra de los hogares en un contexto en que los márgenes de ahorro acumulados durante la pandemia han desaparecido y las condiciones de financiación comienzan a endurecerse. Todos estos elementos, unidos al deterioro de la confianza de los hogares, podrían traducirse en un menor avance del gasto de las familias respecto a lo previsto por la AIReF. Finalmente, la AIReF mantiene el supuesto de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuirá a impulsar la inversión y el empleo, con un impacto sobre el nivel del PIB de 2022 de 1,8 p.p. No obstante, aún no se dispone de información para valorar el ritmo a que los recursos están llegando a la economía real, es decir, a la inversión y al empleo.

Por su parte, la inflación ha seguido sorprendiendo al alza y cada vez es mayor el porcentaje de productos y servicios de la cesta de consumo que presentan incrementos de precios elevados. La intensidad y la persistencia de la inflación está teniendo un impacto elevado en la capacidad de compra de los hogares, especialmente en los de menores rentas que ya se habían visto afectados por la pandemia, y aumenta el riesgo de que se produzcan pérdidas de competitividad frente al exterior. El BCE ha

anunciado incrementos de los tipos de interés oficiales y se han finalizado los programas de compras netas de activos. Esta institución se enfrenta al reto de evitar que se desanclen las expectativas de inflación y se desencadenen espirales inflacionistas, en un entorno de crecimiento económico débil en el que ha vuelto a emerger el riesgo de fragmentación de los mercados financieros.

¿Cómo ha modificado la AIReF sus previsiones presupuestarias?

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA. PP. de 4,5% del PIB en 2022 frente al 4,2% del informe anterior y por debajo del 5% del PIB fijado como tasa de referencia por el gobierno. La prórroga de las medidas para afrontar la subida de los precios energéticos y los efectos de la guerra en Ucrania suponen un incremento del déficit de 6 décimas de PIB. Este incremento se ve parcialmente compensado por el efecto de la revisión del cuadro macroeconómico sobre las cuentas públicas. Aunque el crecimiento real se ha reducido, el mayor incremento en términos nominales de las variables macroeconómicas por la inflación supone una mejora del saldo en 2022 de 2 décimas respecto al informe anterior. Por último, la incorporación de nueva información reduce la previsión de déficit en una décima, resultado de una evolución de la recaudación más positiva compensada parcialmente con una ejecución de los gastos por encima de lo previsto anteriormente.

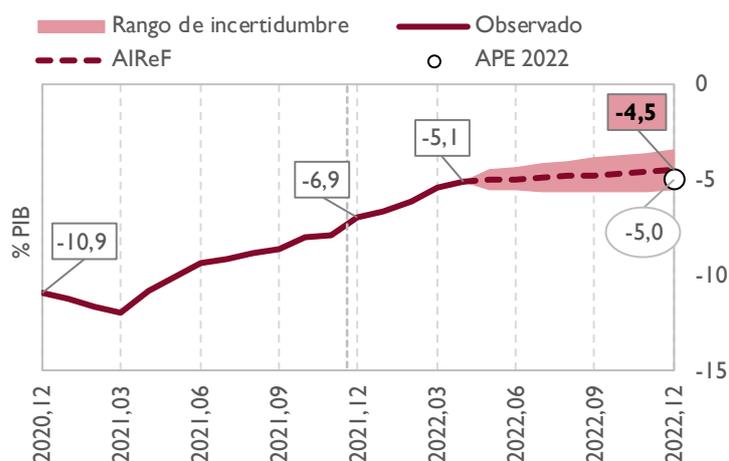
En consecuencia, la reducción del déficit en 2022 sería de 2,4 puntos desde el 6,9% del PIB de 2021. El principal factor para esta reducción sería la retirada progresiva de las medidas relacionadas con la pandemia, 2,3 puntos del PIB. Asimismo, las medidas estructurales de incremento de ingresos incorporadas en los PGE de 2021 y 2022 contribuyen a reducir en 2 décimas el déficit, mientras que el crecimiento de los ingresos por encima de la evolución inercial de los gastos supone una reducción de 9 décimas. Por el contrario, el conjunto de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la guerra en Ucrania y la crisis energética suponen un aumento del déficit de 1 punto del PIB.

Los ingresos alcanzarán, sin incluir el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), el 42,4% del PIB, una décima superior a lo previsto en el anterior informe. Mientras que la prórroga de las medidas para paliar la subida de los precios de la electricidad supondrá una menor recaudación de algo menos de 2 décimas en IVA e Impuestos Especiales, la revisión del escenario macroeconómico y los positivos datos de ejecución conducen a una revisión al alza de la previsión de ingresos. Por un lado, la mayor inflación, cambio más relevante del escenario macroeconómico, afecta principalmente a la recaudación del IVA. Por otro lado, los datos de

recaudación de la primera mitad del año y especialmente los de la liquidación anual del IRPF conducen a un notable incremento de la previsión de recaudación de ese impuesto. Como resultado de lo anterior, los ingresos sin incluir el PRTR crecerán un 5,6% en 2022.

Los gastos, también sin PRTR, se situarán en el 46,9% del PIB, 4 décimas por encima de lo previsto en el informe anterior. Por un lado, la prórroga de las medidas, incluyendo la bonificación de los carburantes, y el incremento del gasto en defensa suponen un mayor gasto de 4 décimas del PIB. Por otro lado, los datos de ejecución conocidos hasta la fecha han llevado a elevar el gasto en determinadas rúbricas, especialmente en el consumo público de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), por un importe de 2 décimas de PIB, que se ve compensada parcialmente por un mayor PIB en términos corrientes. Adicionalmente, la mayor inflación en 2022 se traslada automáticamente al gasto en pensiones en 2023, que pasará a crecer un 10,1% frente al 5% previsto para este año.

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: AIReF, IGAE y APE

¿Qué cambios se han producido a nivel de subsector?

Respecto al informe anterior, la previsión de déficit de todos los subsectores empeora en cierta medida. La Administración Central (A. C.) asume el coste de la prórroga de las medidas, pero también ve incrementada la previsión de ingresos, por lo que la previsión de déficit se incrementa sólo en una décima hasta el 3,3% del PIB. Por otra parte, en la medida en que estos ingresos adicionales se sitúan por encima de lo previsto en los PGE, una parte deberá ser transferida a las CC. AA. y CC. LL. en 2024 como parte de la liquidación de los sistemas de financiación. En los Fondos de Seguridad Social se incrementa ligeramente tanto la previsión de ingresos como de gastos y se mantiene el déficit en el 0,5% del PIB.

Por su parte, empeora la previsión de saldo de las CC. AA. hasta el 0,9% del PIB. Este deterioro del saldo se explica por una ejecución de los gastos mayor de la prevista, motivada principalmente por un gasto asociado al COVID mayor al estimado inicialmente por la AIReF, y por una menor previsión de ingresos de fondos europeos. Por último, en las CC. LL. se reduce ligeramente la previsión de superávit, sin bien se mantiene en el 0,2%.

EVOLUCIÓN DEL CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES

	2022 (APE Gobierno)	Estimación AIReF	
		2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)
AA.PP.	-5,0	-4,2	-4,5
AC	-3,8	-3,2	-3,3
FSS	-0,5	-0,5	-0,5
CC.AA.	-0,8	-0,7	-0,9
CC.LL.	0,1	0,2	0,2

Fuente: AIReF, IGAE y APE

¿Qué implicaciones tiene desde el punto de vista de sostenibilidad?

El aumento de la deuda pública que ha tenido lugar en los años recientes hace que la sostenibilidad de las finanzas públicas tanto para el conjunto de las AA. PP. como para el subsector de las CC. AA. sea una fuente de vulnerabilidad, especialmente en un contexto de endurecimiento de las condiciones de financiación. Para el conjunto de las AA.PP., a medio plazo, bajo las previsiones macro-fiscales elaboradas por AIReF se proyecta una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 9,6 puntos en los próximos cuatro años situándola en el 108,8% en 2025. Esta reducción vendrá sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal, con una contribución elevada del deflactor. No obstante, la ratio de deuda sobre PIB retomará una senda ascendente en un escenario en el que se mantiene constante el saldo estructural. AIReF realiza diversas simulaciones en las que se muestra que el mantenimiento de un déficit primario estructural de entre 1,5 y 2,5% del PIB a partir de 2025 (en línea con las últimas estimaciones del Gobierno y de la AIReF respectivamente), situaría la ratio de deuda entre el 125 y 140% del PIB en 2040. Los mayores tipos de interés esperados contribuyen a agravar la dinámica de la deuda.

En el caso de las CC.AA., la AIReF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB se situaría al cierre del ejercicio en un 23,9%. Bajo los supuestos de un escenario normativo, donde se proyecta un deterioro del saldo primario para 2022 y una corrección de este en años posteriores, se calcula una reducción de la ratio de deuda de 12,2 puntos de PIB en los próximos 15 años.

Bajo este escenario, se tardaría más de una década en alcanzar la tasa de referencia del 13% del PIB. El crecimiento económico será el factor más determinante en la disminución de la ratio, apoyado por un saldo fiscal que se mantendrá en equilibrio en los próximos años.

¿Qué recomendaciones realiza la AIReF en este contexto?

En este contexto, la AIReF insiste una vez más en la necesidad de una estrategia fiscal a medio plazo creíble y realista. Esta estrategia, integrada con las inversiones y reformas previstas en el PRTR, resulta especialmente relevante en un contexto en el que predominan los riesgos a la baja y la política monetaria pasa a ser progresivamente más restrictiva para limitar el crecimiento de la inflación. La situación requiere capacidad para adaptar la política económica a la posible materialización de los riesgos derivados, entre otros factores, de la guerra en Ucrania, la inflación o la pandemia.

También en el informe anterior, la AIReF advirtió de la existencia de márgenes ficticios o aparentes derivadas de varias circunstancias. Por un lado, la laxitud de las tasas de referencia contribuye a la idea de que pudiera haber espacio para una política fiscal más expansiva. Asimismo, la inflación genera un incremento automático de los recursos en este ejercicio, mientras que en los gastos se traslada al año siguiente principalmente vía revalorización de las pensiones, pero también presionando sobre otros gastos. Por último, a nivel de subsector, los excesos de recaudación por encima del nivel previsto en los PGE distorsionan la asignación temporal de recursos a través de la liquidación de los sistemas de financiación territoriales. Así, la A. C. cuenta con un exceso temporal de recursos en este ejercicio, mientras que las CC. AA. y las CC. LL. tendrán dicho exceso temporal en 2023 y 2024.

Por este motivo, las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública. En el ámbito autonómico, la volatilidad de los ingresos unida a la incidencia particular de la crisis sanitaria en el gasto gestionado por las comunidades aconsejan la elaboración de escenario de medio plazo que se incorporen de manera efectiva al proceso de presupuestación anual, teniendo en cuenta el carácter coyuntural o estructural de sus ingresos y gastos.

En consecuencia, la AIReF ha recomendado al Ministerio de Hacienda y Función Pública y a cada comunidad autónoma:

- Enmarcar la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.

Asimismo, como concreción a nivel autonómico de la recomendación remitida al MINHAFP con ocasión del Informe sobre la APE, la AIReF recomienda a cada una de las CC. AA.:

- Evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.

Por último, la laxitud en las tasas de referencia también repercute sobre las autorizaciones de deuda a las CC. AA., por lo que la AIReF incorpora diversas recomendaciones al Ministerio de Hacienda y Función Pública y a cada comunidad autónoma para que el endeudamiento se adapte a las necesidades reales de financiación y se eviten los excesos de financiación observados en 2021.

1. INTRODUCCIÓN

La AIReF tiene el mandato legal de informar, antes del 15 de julio, sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2022. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, y artículo 19 del Real Decreto 215/2014 por el que se aprueba su Estatuto orgánico, la AIReF tiene la obligación de pronunciarse sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y sobre la regla de gasto, del ejercicio en curso, antes del 15 de julio de cada año. El 13 de septiembre de 2021, el Congreso, previo informe de la AIReF, apreció el mantenimiento de la situación de emergencia extraordinaria prevista en el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la pandemia. Por tanto, actualmente continúan suspendidos para 2022 los objetivos de déficit y de deuda pública, así como la regla de gasto.

En el contexto actual de suspensión de las reglas fiscales por la pandemia, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA. PP. La suspensión de las reglas fiscales en 2020, 2021 y 2022 como consecuencia de la pandemia y su previsible extensión hasta 2023 por la incertidumbre de la crisis energética y la guerra de Ucrania, refuerza la necesidad del seguimiento por la AIReF de la situación fiscal de las AA. PP. de cara a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Aunque los crecimientos de gasto, déficit y deuda no lleven aparejados ninguna medida correctora, hay que tener presente que, una vez acabada la crisis ocasionada por la pandemia y el actual contexto económico y geopolítico, habrá que volver a una senda de disciplina fiscal. Por este motivo, el seguimiento continuo de estos indicadores fiscales, independientemente de

las revisiones que tengan lugar en el momento de su reactivación, aporta una valiosa información sobre la posición y la evolución fiscal de cada administración pública.

La AIReF actualiza en el presente informe sus previsiones macroeconómicas y fiscales para 2022, conforme a la última información disponible. La AIReF ya se pronunció sobre las previsiones macroeconómicas y fiscales para 2022 en tres ocasiones. En primer lugar, en el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2022¹, publicado en 2021. En segundo lugar, en el informe sobre presupuestos iniciales 2022², publicado el pasado mes de abril. Posteriormente, en mayo, la AIReF publicó su informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025³ que contenía un análisis de medio plazo centrado en el conjunto de las AA. PP. En el presente informe la AIReF actualiza las previsiones desde la publicación del informe de la APE, incorporando al análisis las medidas adoptadas por el Gobierno, toda la nueva información publicada y facilitada por las AA. PP. sobre la ejecución de sus presupuestos en este año y previsiones de cierre, así como la evolución del entorno macroeconómico.

La evaluación macroeconómica y presupuestaria para 2022 recogida en el presente informe se divide en 6 apartados. Tras esta introducción, el epígrafe 2 indica el objeto y alcance del informe. El epígrafe 3 actualiza el escenario macroeconómico que sustenta las proyecciones fiscales, señalando los motivos por los que se modifica. El epígrafe 4 se refiere al escenario presupuestario, analizando en detalle los cambios que se han producido en la estimación de los ingresos y los gastos para 2022 del conjunto de las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en relación con las previsiones del informe sobre la APE. A continuación, se actualiza el impacto de las medidas de política fiscal y se realiza un análisis de los principales pasivos contingentes y los riesgos fiscales para este ejercicio. En el epígrafe 5, tras analizar la evolución reciente de la deuda pública y las proyecciones a medio plazo, se valoran los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Finalmente, en el 6 se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis realizado.

¹[Informe AIReF-sobre-proyectos-y-lineas-fundamentales-de-presupuestos-de-las-AAPP-2022](#)

²[Informe AIReF-presupuestos-iniciales-AAPP-2022](#)

³[Informe AIReF actualización-programa-estabilidad-2022-2025](#)

2. OBJETO Y ALCANCE

El objeto de este informe es el análisis de las previsiones de estabilidad y deuda de las AA. PP. para 2022, actualizando el pronunciamiento realizado en el informe sobre la APE. La AIReF actualiza las previsiones macroeconómicas y fiscales de las AA. PP. para 2022 contenidas en el informe sobre la APE emitido el pasado mes de mayo. Para ello, incorpora a su evaluación los últimos datos publicados de la ejecución presupuestaria, las medidas aprobadas por el Gobierno, la nueva información disponible hasta la fecha tanto del entorno macroeconómico como fiscal y demás información adicional recibida. En particular, el presente informe recoge: los últimos datos publicados por la IGAE en términos de Contabilidad Nacional (mes de mayo del Estado, mes de abril de A. C, F. S. S. y CC. AA. y primer trimestre de CC. LL.), la ejecución presupuestaria de los diferentes subsectores (mes de mayo de Administración General del Estado, Sistema de la Seguridad Social, SEPE y FOGASA y mes de abril de las CC. AA.), información mensual de recaudación tributaria procedente de la AEAT también del mes de mayo, y la nómina de pensiones (Base de datos de eSTADISS) y estadística de prestaciones por desempleo. Además, se incorpora la información sobre la campaña anual de IRPF, según lo publicado en la nota de prensa de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Este análisis se realiza para todos los subsectores, incluyendo el análisis individual por CC. AA. y de las principales CC. LL. y se completa con la visión global para el conjunto de las AA. PP. En particular, la AIReF ha analizado:

- El subsector Administración Central.
- El subsector Fondos de la Seguridad Social.

- El subsector Comunidades Autónomas y cada una de ellas.
- El subsector Corporaciones Locales y evaluación individual de las 24 grandes entidades locales (los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca y las Diputaciones Forales de Gipuzkoa, Bizkaia y Araba/Álava) y adicionalmente, los entes locales con importantes riesgos en materia de sostenibilidad, según la metodología de la AIReF de selección y calificación.

El análisis por subsectores se completa con la visión de conjunto de la situación para el total de las AA. PP.

El objeto del informe sigue condicionado por la incertidumbre que deriva, además de la pandemia, de la crisis energética y de la guerra de Ucrania.

Después de dos años desde la irrupción de la pandemia en marzo de 2020, la economía española se ha visto golpeada por una sucesión de perturbaciones de oferta de naturaleza global que han trasladado el foco de la incertidumbre desde el ámbito sanitario hacia la oferta de la economía y cuyo desarrollo e implicaciones económicas resultan difíciles de predecir. Las tensiones en las cadenas globales de valor y en los mercados de materias primas que habían emergido se han intensificado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, configurando un escenario menos propicio para el crecimiento global. Además, tras varios años de moderación de la inflación, ésta ha emergido con una intensidad inesperada provocando adicionalmente un endurecimiento de las condiciones de financiación de la economía. Además, la pandemia aún resulta un condicionante fundamental de la situación económica. Por tanto, el pronunciamiento de la AIReF sigue condicionado por la incertidumbre, debiendo ser tratadas las estimaciones realizadas con mayor cautela de lo habitual.

Además, se mantienen otras limitaciones comunes a informes anteriores.

Entre estas, se encuentran la falta de presupuestos en términos de contabilidad nacional o de información completa y actualizada del impacto de los principales pasivos contingentes que pudieran incidir en el déficit del ejercicio. Otra limitación que tiene especial relevancia desde la aprobación del PRTR en julio de 2021 es la falta de transparencia sobre su grado de ejecución en términos de contabilidad nacional. Esta ausencia de información supone, desde un punto de vista macroeconómico, una limitación para conocer cuáles son los fondos que están llegando al destinatario final y, por ende, los que están produciendo efectos en la economía. Y, desde un punto de vista fiscal, limita el análisis de la evolución de los gastos e ingresos que no guardan relación con el PRTR y que constituyen la actividad ordinaria de las AA. PP.

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO

Las perspectivas de crecimiento continúan deteriorándose al tiempo que se acentúan las tensiones inflacionistas. El escenario económico global continúa afectado por multitud de perturbaciones que interaccionan entre sí, restringiendo la capacidad de oferta de la economía: la crisis energética y los cuellos de botella en las cadenas de suministro de materias primas agrícolas e industriales, que surgieron en 2021, se han acentuado notablemente en los primeros meses de 2022 con la guerra de Ucrania y la política de COVID-cero de China. La falta de capacidad de respuesta de la oferta ha traído consigo un rápido ascenso de las tensiones inflacionistas que ha provocado un endurecimiento de las condiciones monetarias y un retroceso de la confianza y de la capacidad de compra de los hogares. En contraposición con estos factores, se observa un mayor dinamismo -frente a lo esperado en abril- de los servicios, y en particular del turismo.

En este contexto, la AIReF revisa una décima a la baja las previsiones de crecimiento de la economía española para 2022, hasta el 4,2%, al tiempo que aumenta el crecimiento esperado de los precios hasta el 7,8%. La revisión del escenario de crecimiento refleja factores contrapuestos. Por un lado, el deterioro de las perspectivas de crecimiento global y la intensidad de la inflación junto con el deterioro de la confianza de los hogares están provocando un menor dinamismo del consumo privado y de las exportaciones de bienes. En cambio, el dinamismo que están mostrando las actividades de servicios y, en particular, el buen comportamiento del turismo

contribuye a sustentar el crecimiento del empleo y de la actividad económica a corto plazo. Además, la AIReF mantiene el supuesto de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) comenzará a tener un impulso material en la segunda mitad del año, si bien todavía no se dispone de información suficiente para valorar el grado de cumplimiento de esta hipótesis.

Los riesgos a la baja para el crecimiento siguen siendo elevados e incluso se acentúan los riesgos externos de naturaleza geopolítica. En el ámbito doméstico, se constata un fuerte deterioro de la confianza de los hogares, de su renta real y de su ahorro que proyecta riesgos a la baja sobre el crecimiento económico en los próximos trimestres. En el ámbito externo, se acentúan los riesgos de un posible corte en el suministro de gas natural a Europa por parte de Rusia, que podría provocar un parón drástico en la actividad de nuestros principales socios comerciales y en España.

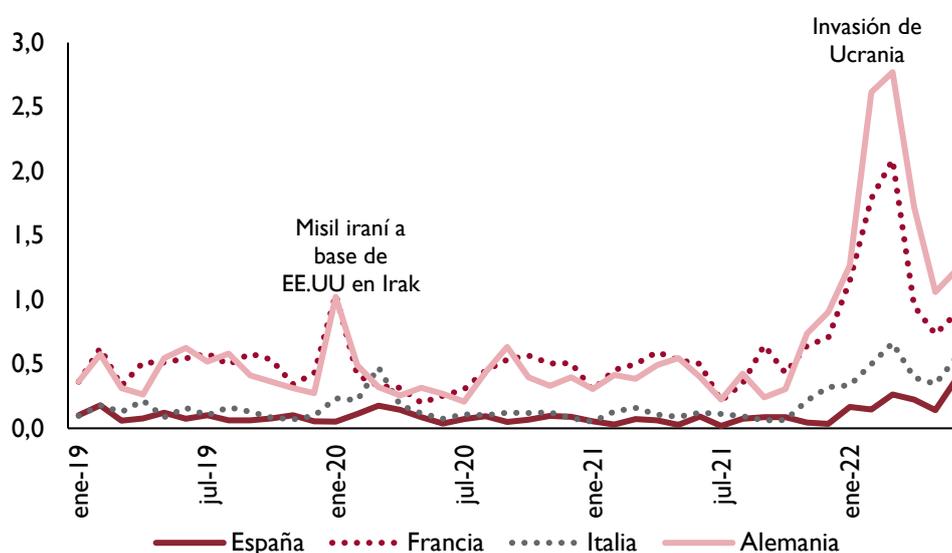
En el caso de la inflación, la revisión al alza refleja principalmente la trayectoria alcista observada en el Índice de Precios al Consumo y, en particular, del precio del gas, que se ha visto intensificada por la depreciación del euro. La introducción del tope al precio del gas coincidió con un recorte parcial por parte de Rusia del suministro de esta materia prima a algunos países europeos, lo que acentuó la senda alcista del precio del gas y de energías que ahora son sustitutas como el carbón (véase recuadro 1). A ello cabe añadir la depreciación del euro que ha compensado, en buena medida, la reciente bajada de los precios de algunas materias primas y del petróleo en los mercados internacionales.

Después del verano, y de cara a la elaboración del informe de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 se reevaluarán todos los condicionantes del crecimiento y de la inflación. Estas previsiones no incorporan el impacto de las medidas anunciadas el pasado martes 12 de julio por el Gobierno.

3.1. Evolución reciente del entorno exterior

El predominio de riesgos de naturaleza geopolítica continúa condicionando las perspectivas de crecimiento e inflación mundial. La guerra de Ucrania y la política de COVID-cero por parte de China han intensificado los problemas de suministro en las cadenas de valor globales y la crisis energética. Pero sin duda, el recorte gradual en el suministro de gas natural ruso a Europa y la amenaza de un corte total constituye el principal determinante del crecimiento a corto y medio plazo.

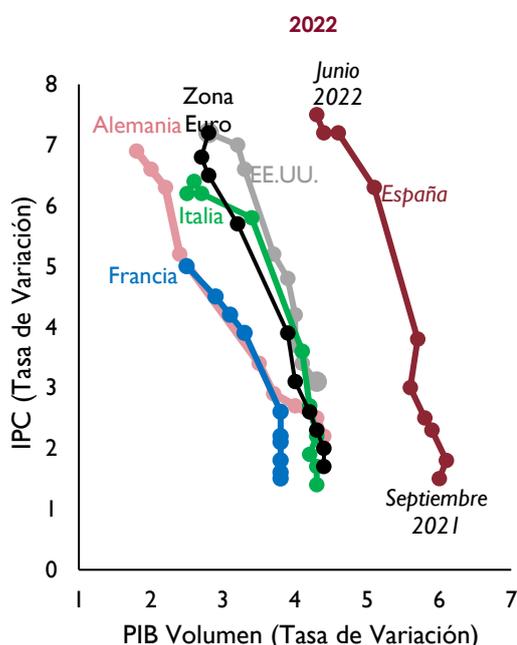
GRÁFICO 1. ÍNDICE DE RIESGO GEOPOLÍTICO



Fuente: Dario and Matteo Iacoviello (2022), "Measuring Geopolitical Risk," AER

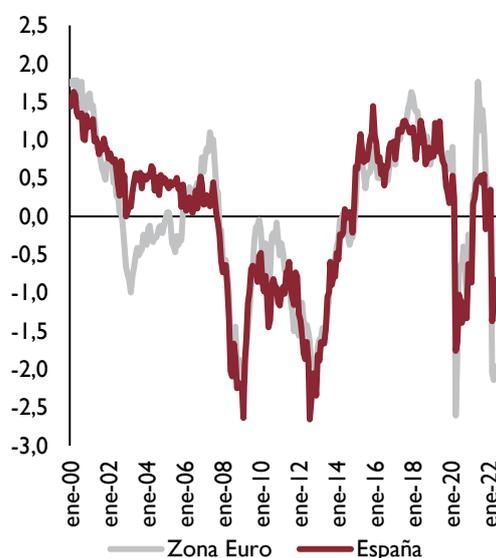
La confluencia de la crisis energética y de cuellos de botella en las cadenas de valor global ha traído consigo nuevas revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento global, al tiempo que se intensifican las presiones inflacionistas y se hacen más persistentes. En Estados Unidos el riesgo de recesión económica se acentúa en un contexto de fuertes tensiones inflacionistas, escasez de mano de obra en el mercado de trabajo y un notable endurecimiento de las condiciones financieras —la Fed de Atlanta proyecta una contracción del PIB en el segundo trimestre de 2022, tras la caída registrada en los tres primeros meses del año. En Europa, las previsiones más recientes de analistas privados y de la CE (que publicó el 14 de julio sus previsiones de verano, con una estimación de crecimiento para la zona euro del 2,6% en 2022 y del 1,4% en 2023) siguen revisando a la baja el crecimiento económico en 2022 y particularmente en 2023, mientras que la inflación se revisa al alza para ambos años. La confianza de los consumidores ha empeorado de manera notable en la mayoría de los países y se intensifica el riesgo de que los recortes en los suministros de gas por parte de Rusia puedan sumir al conjunto del área del Euro en una recesión. Únicamente en China los indicadores recientes muestran cierta mejoría tras la relajación de las restricciones a la movilidad impuestas en numerosas ciudades, si bien persisten confinamientos estrictos en algunas de ellas.

**GRÁFICO 2. BINOMIO
CRECIMIENTO-INFLACIÓN PARA EL AÑO**



Fuente: Consensus

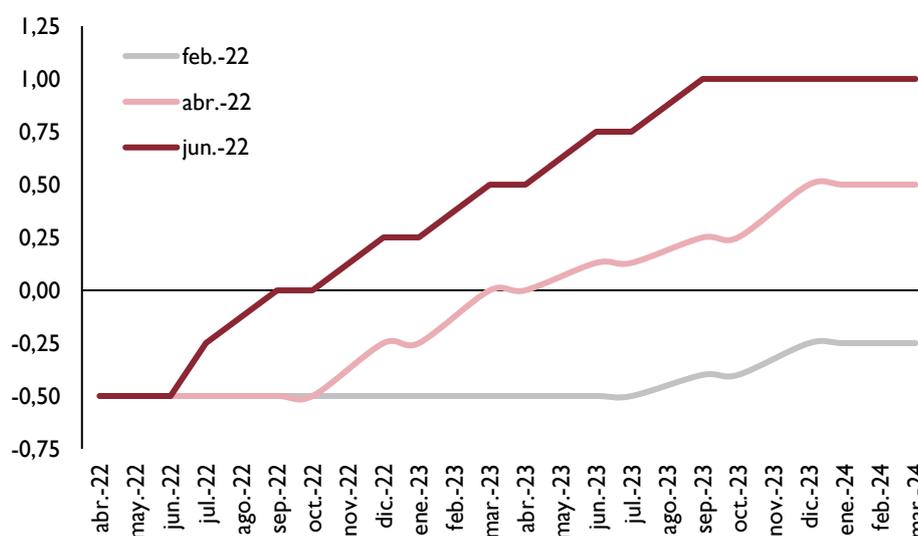
**GRÁFICO 3. ÍNDICE DE CONFIANZA DE LOS
CONSUMIDORES NORMALIZADO**



Fuente: Comisión Europea

La constatación de que la inflación está siendo más intensa y persistente de lo anticipado hace unos meses está provocando un tensionamiento de las condiciones de financiación a nivel global. En el área del euro la inflación ha sorprendido al alza en los meses recientes, situándose en el 8,6% en junio, un máximo histórico desde la creación del euro. En este contexto, el BCE ha finalizado sus programas de compras netas y ha anunciado ya subidas de tipos de interés, pese a la dificultad para contener las presiones de precios que tienen su origen en factores de oferta. Los mercados anticipan un mayor tensionamiento de las condiciones de financiación de lo anunciado hasta el momento, aunque en las últimas semanas, las perspectivas de menor crecimiento del área del euro han llevado a que se atenúen ligeramente las expectativas de incremento de los tipos de interés.

GRÁFICO 4. TIPO ESPERADO DE LA FACILIDAD DE DEPÓSITO (%)



Fuente: Banco Central Europeo

La volatilidad en los mercados financieros se ha incrementado, con correcciones en los mercados de activos financieros y una depreciación del euro. Por primera vez desde la entrada del euro en circulación (1 de enero de 2002) la moneda roza la paridad frente al dólar, es decir 1 EUR se intercambia por 1 USD. Este hito supone una depreciación del 18% del euro frente al dólar desde junio de 2021 -cuando se intercambiaba 1 EUR por 1,22 USD- y amplifica el impacto sobre la inflación del aumento del precio de las materias primas importadas, que en su mayor parte se negocian y denominan en dólares. En sentido contrario, contribuye a mitigar las pérdidas de competitividad frente a economías dolarizadas que se derivan de los altos niveles de inflación en el área del euro.

En un contexto de desaceleración de la actividad global, han surgido señales de que las restricciones de oferta podrían haber comenzado a atenuarse, aunque aún permanecen en niveles muy elevados. En particular, se siguen detectando problemas de escasez de suministros, pero no tan intensos como los observados en los primeros meses del año. La relajación de las medidas de confinamiento implementadas en China puede contribuir a explicar este resultado. Por otro lado, los precios de las materias primas han flexionado a la baja en los meses recientes: en el mercado de crudo de petróleo, las expectativas de una menor demanda global han provocado un descenso de la cotización del Brent, hasta situarse próximo a los 100\$ por barril, tras alcanzar niveles en torno a 120\$ por barril a comienzos de 2022. En el caso de las materias primas industriales, los precios de algunos metales como el cobre, el aluminio y el níquel han registrado notables caídas en junio, tras los máximos históricos alcanzados en los últimos meses. Finalmente, los precios de las

materias primas agrícolas como el trigo y el maíz también presentan un retroceso considerable, aunque mantienen niveles muy superiores a los registrados antes de la pandemia.

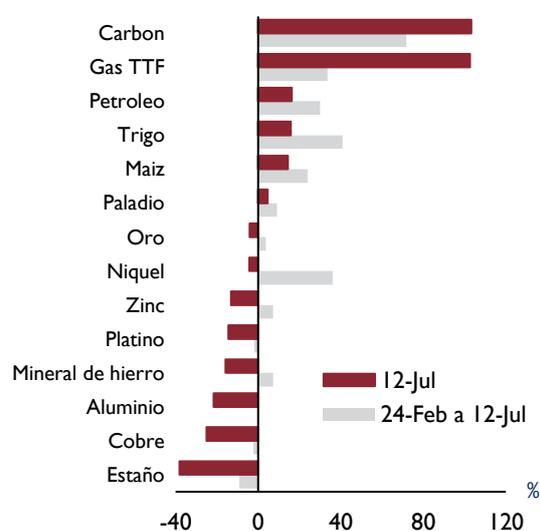
La excepción a esta tendencia a la baja es el gas natural cuyos precios han seguido aumentando condicionados por los recortes en los suministros por parte de Rusia. En este sentido, el 15 de junio Rusia recortó el suministro de gas a Europa a través del gaseoducto Nord Stream 1 y el 11 de julio lo cerró, en principio hasta el 21 de julio, alegando necesidades de mantenimiento de las instalaciones. En el momento actual se desconoce si se restablecerá el suministro. Esta situación ha llevado a muchos países a adoptar planes nacionales de contingencia ante la posible situación de escasez de cara al próximo invierno y la Comisión Europea prevé presentar un plan de emergencia europeo este mes de julio. También los precios del carbón mantienen una tendencia alcista ante la demanda creciente de algunos países europeos.

GRÁFICO 5. INDICADOR DE PRESIONES GLOBALES EN CADENAS DE VALOR



Fuente: NY FED

GRÁFICO 6. VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS DESDE LA INVASIÓN DE UCRANIA DESDE ENERO DE 2022



Fuente: Refinitiv

3.2. Previsiones económicas de la AIReF para la economía española en 2022

La AIReF estima que el PIB español crecerá un 4,2% en 2022, mientras que la inflación ascenderá hasta el 7,8% en el promedio del año. En comparación con el escenario que se utilizó en mayo para valorar el Programa de

Estabilidad 2022-2025, estas cifras suponen una ligera revisión a la baja en el crecimiento esperado para 2022, desde el 4,3% hasta el 4,2%, en tanto que la inflación se revisa al alza de manera notable, hasta un 7,8% desde el 6,5% proyectado con anterioridad. En términos comparativos, las previsiones más recientes de la Comisión Europea prevén un crecimiento del PIB real en el 4% en 2022 y del 2,1% en 2023, mientras que la inflación prevista alcanzaría el 8,1% en 2022 y un 3,4% en 2023.

CUADRO 1. CUADRO MACROECONÓMICO DE LA AIREF PARA 2022

Tasas de Variación Interanual	2021	2022	Revisión Frente a APE 2022-2025
Gasto en Consumo Final Nacional Privado	4.6	3.6	▼ -0.5
Gasto en Consumo Final de las AA.PP.	3.1	1.0	▼ -0.3
FBCF	4.3	7.0	▲ 0.3
<i>FBCF Bienes de Equipo y Activos Cultivados</i>	15.7	11.0	▲ 3.4
<i>FBCF Construcción y Propiedad Intelectual</i>	-0.7	4.9	▼ -1.2
Demanda Nacional*	4.7	3.6	▼ -0.3
Exportación de Bienes y Servicios	14.7	8.5	▲ 0.9
Importación de Bienes y Servicios	13.9	7.1	▲ 0.4
Saldo Exterior*	0.5	0.6	▲ 0.2
Producto Interior Bruto	5.1	4.2	▼ -0.1
Producto Interior Bruto Nominal	7.4	8.5	▲ 0.3
Deflactor del Producto Interior Bruto	2.2	4.1	▲ 0.4
IPC	3.1	7.8	▲ 1.3
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	6.6	3.0	▲ 0.0
Coste Laboral Unitario	0.7	2.1	▲ 0.2
Productividad por Ocupado a Tiempo Completo	-1.5	1.2	▼ -0.1
Tasa de Paro (% de la Población Activa)	14.8	13.2	■ 0.0
Tasa de Ahorro de los Hogares e ISFLSH (% Renta Bruta Disponible)	11.4	7.1	▼ -1.6

* Aportación al crecimiento del PIB

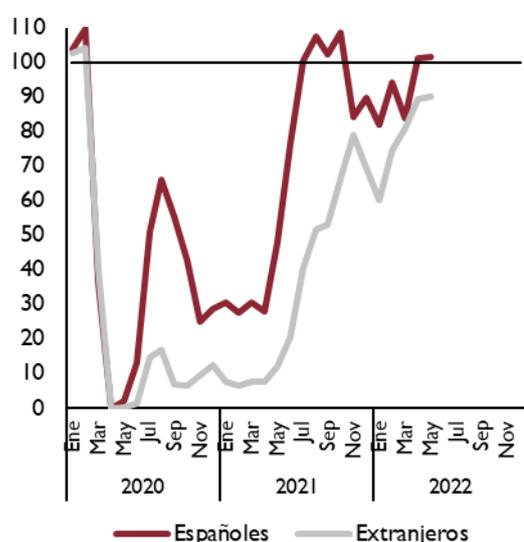
Fuente: INE y previsiones Airef

La moderada revisión en el crecimiento económico refleja factores de signo contrapuesto. Así, el ritmo de avance del PIB en el primer trimestre, 0,2% intertrimestral, resultó inferior a lo esperado debido al impacto negativo en las actividades de servicios asociado al brote de la variante ómicron en Europa y España, las tensiones sobre la oferta causadas por los cuellos de botella en las cadenas de suministros y la crisis energética, que se acentuaron en febrero tras la invasión de Ucrania y la huelga de transportes que provocó alteraciones en la producción y la distribución de algunos productos.

En contraste, las estimaciones disponibles para el segundo trimestre apuntan a un mayor dinamismo frente a lo esperado por la AIReF en el informe de la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025. En particular, destaca el dinamismo de las actividades de servicios y el buen comportamiento que está mostrando el turismo nacional y extranjero tras la eliminación de las restricciones a la movilidad por la COVID-19, que han contribuido a sustentar el crecimiento del empleo en los meses recientes. El modelo MIPred estima, a fecha de cierre de este informe, un crecimiento intertrimestral del 1% para el segundo trimestre, mientras que el modelo en tiempo real de la OCDE contempla una expansión incluso superior, del 1,5%. Al mismo tiempo algunos indicadores alternativos de alta frecuencia disponibles para el mes de junio, como, por ejemplo, los relativos al gasto con tarjetas de BBVA han comenzado a arrojar señales de cierta debilidad.

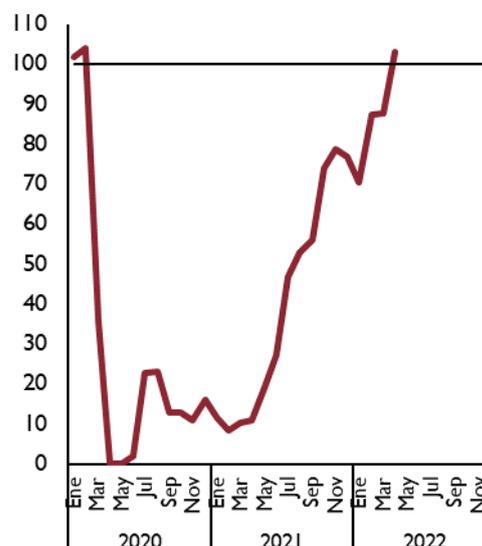
En los meses de verano, se espera que la demanda turística contribuya a sostener el crecimiento económico, pese a la complejidad del entorno geopolítico y al encarecimiento de los costes de transporte y de los servicios turísticos. Las estimaciones sobre el PIB turístico que realiza Exceltur lo sitúan en el segundo trimestre en niveles ligeramente superiores a los observados en 2019 (un 1,1% más altos). Además, las expectativas de los empresarios turísticos españoles son favorables ya que más de la mitad (54,6%) declaran haber alcanzado ya los niveles de facturación previos a la pandemia, o esperan hacerlo en lo que resta de 2022. En esta misma línea, la Organización Mundial del Turismo ha mejorado sus perspectivas para 2022 debido a unos resultados más fuertes de lo esperado en el primer trimestre de 2022 y a un incremento significativo de las reservas de vuelos. Con todo, este escenario se encuentra condicionado a la ausencia de nuevos brotes o nuevas variantes del coronavirus que hagan necesaria la reintroducción de restricciones a la movilidad a nivel global.

**GRÁFICO 7. PERNOCTACIONES EN HOTELES
(FRENTE A MISMO MES DE 2019)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

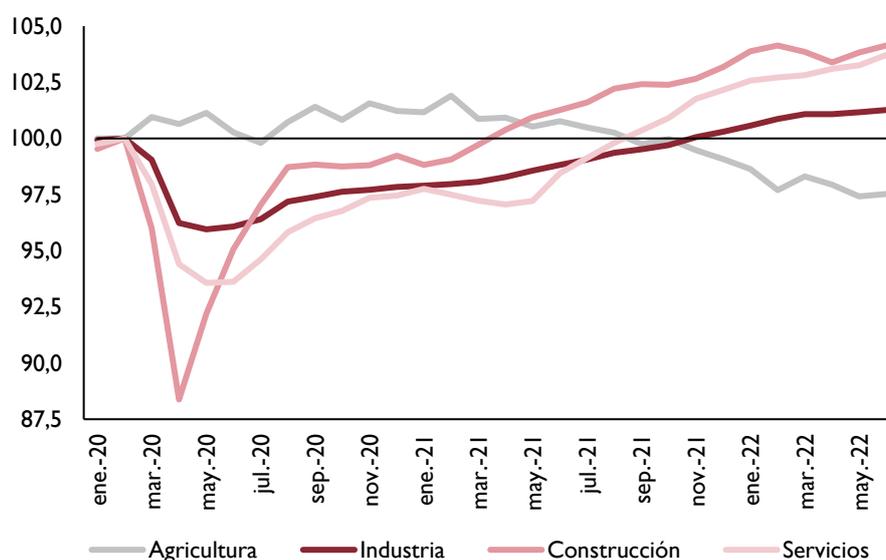
**GRÁFICO 8. INGRESOS POR TURISMO
(FRENTE A MISMO MES DE 2019)**



Fuente: Banco de España

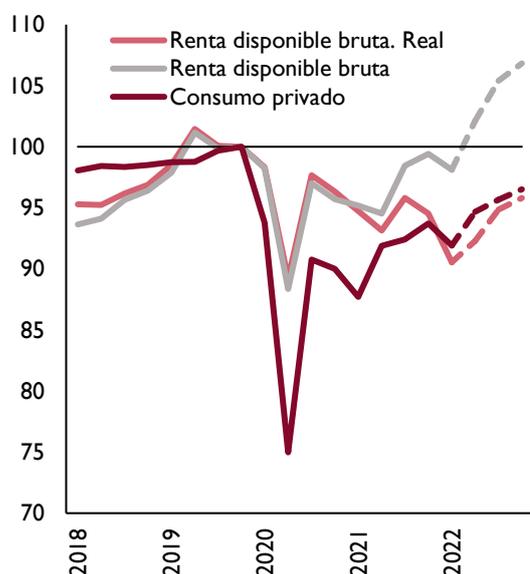
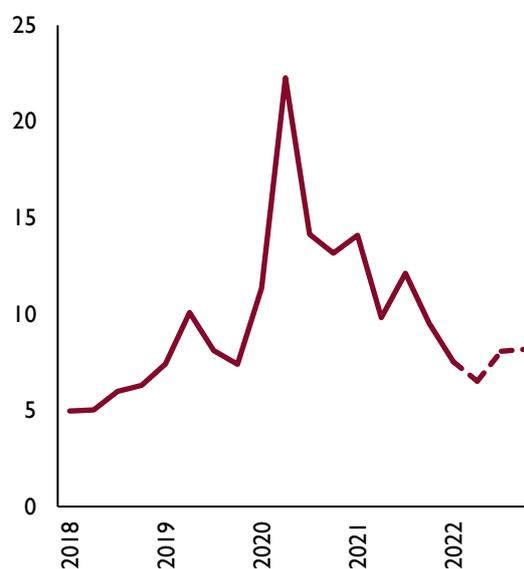
Por su parte, el empleo finalizó el primer semestre del año con un número total de afiliados medios de 20.102.040 personas, en términos desestacionalizados y corregido de efectos de calendario, 675.140 afiliados medios más que en diciembre de 2019. El aumento de la afiliación ha sido generalizado por sectores, siendo especialmente intenso en la construcción y en los servicios -donde un 10% de empresas revela dificultades para encontrar mano de obra- y, en particular, en las actividades relacionadas con el turismo y la restauración, donde el número de personas en ERTE se ha reducido notablemente. Por otro lado, el empleo público tuvo gran importancia en las fases de mayores restricciones a la actividad, si bien en los meses recientes la creación de empleo se ha concentrado en el empleo privado, con una estabilización del número de afiliados en el sector público. El porcentaje de contratos indefinidos y, en particular, de los contratos fijos discontinuos ha aumentado de manera notable desde enero. Asimismo, la Encuesta de Población Activa también refleja la buena marcha del mercado de trabajo: el número de ocupados alcanzó en el primer trimestre de 2022, las 20.084.700 personas, 117.800 ocupados más que en el cuarto trimestre de 2019, con un crecimiento interanual respecto a 2021 del 4,6%. Por su parte, la tasa de paro se situó en el 13,6% en el primer trimestre, notablemente por debajo de los máximos alcanzados en 2020 (16,3% en el tercer trimestre de 2020).

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN POR SECTORES (CVEC, ÍNDICE FEB2020=100)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Pese al comportamiento favorable del mercado de trabajo, el consumo privado es el componente de la demanda que muestra mayores síntomas de debilidad. De hecho, es el componente que acumula mayores revisiones a la baja en el escenario macroeconómico de la AIReF. Por un lado, la confianza de los consumidores ha vuelto a registros negativos en el segundo trimestre, no observados desde el verano de 2020 y se refleja en una mayor cautela en las decisiones de consumo, especialmente en lo que se refiere a las compras de bienes duraderos. A ello se añade el retroceso de la capacidad de compra de los hogares que está provocando la inflación: en el primer trimestre del año la renta disponible real se habría contraído un 4,4% en términos interanuales. Cabe destacar además que los efectos de la inflación sobre la capacidad de compra de los hogares presentan una elevada heterogeneidad a nivel de individuos afectando en mayor medida a los hogares más vulnerables que dedican un mayor porcentaje de su renta al consumo de alimentos y energía, rúbricas donde se aprecian los mayores incrementos de precios, y que ya habían sufrido en mayor medida los efectos adversos de la pandemia. Por último, la tasa de ahorro de los hogares se situó en el 7,5% de la renta bruta disponible en ese mismo período, un nivel similar a los observados antes de la pandemia, lo que estaría indicando que ya se ha agotado el ahorro forzoso acumulado durante los períodos de restricciones a la movilidad. Toda esta información en su conjunto apunta a un comportamiento muy moderado del consumo en lo que queda de año.

GRÁFICO 10. RENTA BRUTA DISPONIBLE Y CONSUMO PRIVADO (ÍNDICE 2019T4=100)

GRÁFICO 11. TASA DE AHORRO DE LOS HOGARES E ISFLSH (% DE LA RENTA DISPONIBLE BRUTA)


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y previsiones AIReF

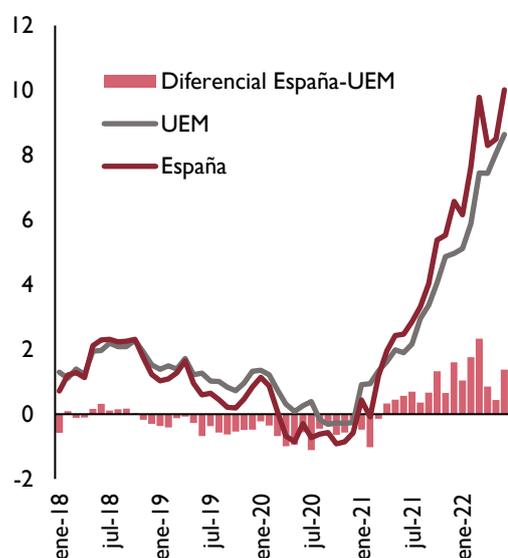
Por último, la contribución que está teniendo el PRTR al crecimiento económico sigue siendo una incógnita. La información disponible sobre ejecución presupuestaria sugiere que a finales de junio de 2022 se habría ejecutado en torno al 10% de los proyectos presupuestados para este año. Otras fuentes de información⁴ apuntan a un porcentaje similar (10%) de ofertas de contratación que estarían quedando desiertas en el entorno de alta inflación y cuellos de botella en la producción que persiste. Mas allá de estas cifras, todavía no se dispone de información que permita valorar el ritmo en que los recursos están llegando a la actividad real y al empleo. La Comisión Europea autorizó el segundo desembolso de los fondos NGEU asignados a España (12.000 millones de euros) tras evaluar favorablemente el cumplimiento de los hitos de reformas realizadas en el segundo semestre de 2021. La cantidad final asignada a España a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia -calculada sobre la base de las cifras del PIB de 2020 y 2021 de los países de la UE- será finalmente de 77.234 millones, en lugar de los 69.528 millones de euros asignados inicialmente. Además, el Gobierno ha anunciado su intención de solicitar los 70.000 millones de euros de préstamos próximamente. En los próximos meses será necesario negociar con la CE una adenda al plan en la que se concreten nuevos hitos y objetivos de inversión asociados a estos recursos.

⁴ [Gobierno, diseño y tecnología para administración pública](#)

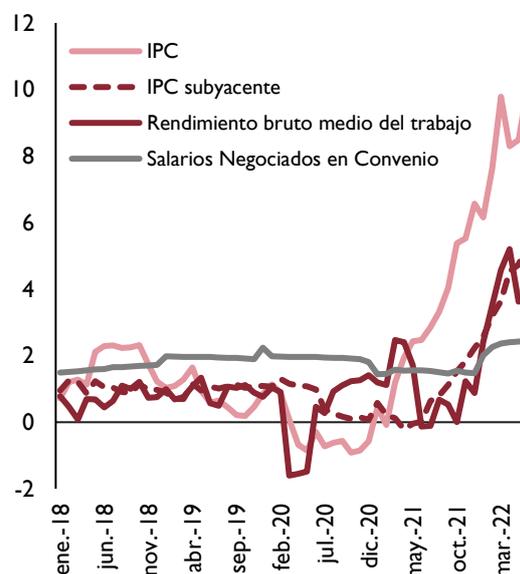
En el ámbito de los precios, la inflación esperada para el conjunto de 2022 se sitúa en la actualidad en el 7,8%, frente al 6,5% proyectado en el informe del Programa de Estabilidad. La inflación continuó sorprendiendo al alza hasta situarse en el 10,2% en junio según el IPC publicado por el INE. El incremento mensual de los precios fue del 1,9%, el mayor aumento registrado en un mes de junio desde 1977. Por su parte, la inflación subyacente (que excluye los componentes de energía y alimentos no elaborados) aumentó hasta el 5,5%, la mayor tasa desde agosto de 1993 (4,9% en mayo). Esta sorpresa refleja nuevos incrementos de los precios de la energía y de los alimentos, si bien también destacó el incremento de los precios de los servicios de alojamiento y hostelería ligados al turismo.

Los precios de la energía han seguido ascendiendo pese a la introducción de medidas para mitigar el impacto de la crisis energética en la inflación. Entre ellas, el pasado miércoles 15 de junio entró en vigor el mecanismo ibérico para limitar el precio del gas a 40 €/MWh. Con esta medida se pretende rebajar el precio de la electricidad en el mercado mayorista y con ello desacoplar los mercados de gas y electricidad. El impacto sobre la inflación que estiman algunas instituciones se sitúa en un rango entre -0,4 y -0,8 puntos porcentuales (véase recuadro 1), en línea con el impacto estimado por la AIReF de -0,8 puntos porcentuales en el promedio de 2022 frente a un escenario sin medidas. A pesar de ello, los precios de la electricidad han seguido incrementándose ya que la entrada en vigor de esta medida coincidió con una nueva subida del precio del gas en los mercados internacionales, asociada a la reducción en casi dos terceras partes del suministro a la UE de gas natural ruso por el gaseoducto Nord Stream 1.

La inflación se ha propagado a la mayor parte de la cesta de consumo y podría provocar una pérdida de competitividad frente al exterior. Así, en mayo un 66% de los productos y servicios registraba tasas de inflación superiores al 3%. Tras los datos de junio España es junto con Holanda una de las que presenta mayores presiones inflacionistas entre las grandes economías del área del euro con las que mantiene mayores vínculos comerciales, superando en 1,6 puntos porcentuales la variación anual del IPC de la Eurozona de un 8,6%. No obstante, aún no se aprecian efectos de segunda vuelta en los salarios. Los salarios negociados en convenio han mantenido tasas de crecimiento moderadas, del 2,45 % en promedio hasta junio. Es cierto que la mayor parte de los convenios registrados hasta junio se firmaron en ejercicios anteriores, aunque tengan efectos en 2022, pero los convenios de nueva firma también muestran incrementos moderados, con una subida salarial media del 2,58%.

GRÁFICO 12. ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO (% VAR ANUAL)


Fuente: Eurostat

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DE PRECIOS Y SALARIOS (% VAR ANUAL)


Fuente: INE y Ministerio de Trabajo y Economía Social

3.3. Riesgos

El principal riesgo en torno a este escenario es de naturaleza geopolítica y tiene que ver con un posible recorte o racionamiento del gas ruso a Europa.

Aunque la dependencia directa del gas ruso de la economía española es reducida, la imposibilidad a nivel de la UE de encontrar fuentes de energía alternativas en tan corto período de tiempo podría provocar una contracción del PIB de algunos de nuestros principales socios comerciales, lo que acabaría lastrando el escenario de crecimiento de España. Las estimaciones realizadas por el Banco Central Europeo para un escenario marcado por el corte en el suministro de energía procedente de Rusia sugieren que el área del euro entraría en recesión a finales de 2022. Según esta institución, en este escenario el crecimiento de la UEM podría reducirse hasta el 1,3% en 2022 y caería un 1,7% en 2023 (en comparación con los avances de 2,8% y de 2,1%, respectivamente, previstos en el escenario base). En el caso de la inflación, las previsiones ascienden a un 8,0% en 2022 y un 6,4% en 2023 (frente al 6,8% y 3,5%, respectivamente, previsto en el escenario base). La amenaza por parte de Rusia ha llevado a algunos países a adoptar planes nacionales de contingencia ante la posible situación de escasez de cara al próximo invierno, al mismo tiempo que la Comisión Europea prevé presentar un plan de emergencia europeo a mediados de este mes de julio.

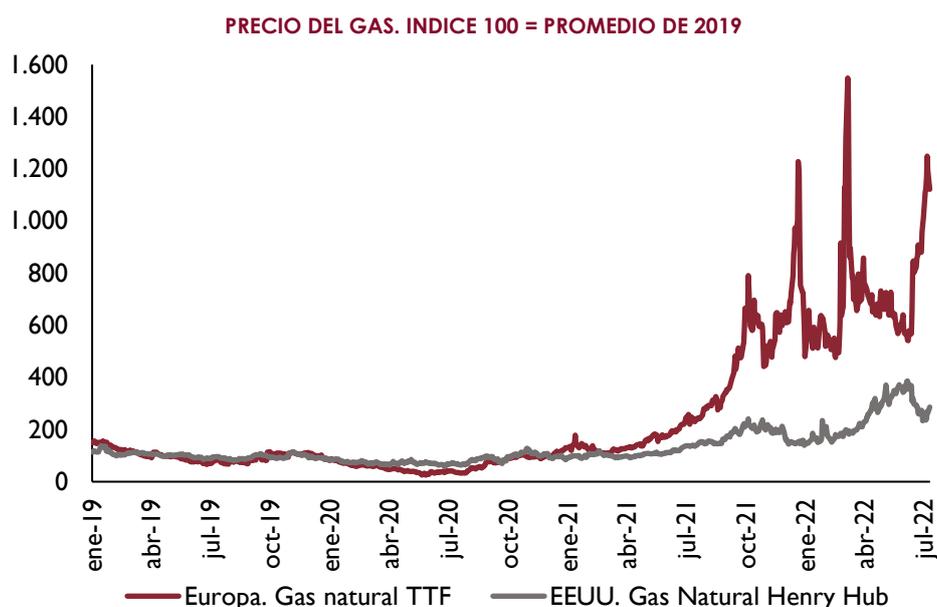
La persistencia e intensidad de la inflación es una fuente de riesgos en diversos ámbitos:

- Una inflación alta y duradera tiene un impacto directo sobre la capacidad de compra de los hogares al tiempo que aumenta la incertidumbre. Ello podría llevar a los hogares a mantener una actitud más cauta en sus decisiones de gasto.
- Al mismo tiempo se acentúa el riesgo de que se desanclen las expectativas y se desaten espirales inflacionistas. Por ello, pese a los signos de desaceleración del consumo en Europa, el BCE ha anunciado un endurecimiento de su política monetaria. También aumenta el riesgo de que se produzcan pérdidas de competitividad frente a los socios comerciales que mantienen menores crecimientos de sus precios (Alemania, Francia e Italia).
- La complejidad para la política económica que se deriva de un escenario de menor crecimiento y alta inflación ha traído consigo una mayor volatilidad en los mercados financieros y una ampliación de las primas de riesgo. En el área del euro ha vuelto a emerger el riesgo de fragmentación de los mercados financieros. Los detalles sobre el instrumento anti-fragmentación que prepara el BCE serán clave para contener este riesgo.

Por otro lado, en el ámbito empresarial la finalización de la moratoria concursal y del período de carencia para los préstamos ICO podría suponer un incremento de los concursos y de los préstamos dudosos. El 30 de junio finalizó la vigencia de dos medidas de apoyo a las empresas que se pusieron en marcha al empezar la crisis sanitaria: la moratoria concursal, que se ha ido prorrogando desde que se aprobó por primera vez en marzo de 2020, y el período de carencia negociado con las entidades para aquellos que han solicitado créditos avalados por el ICO. En este sentido, existe un riesgo de que se produzca un incremento de concursos. Asimismo, aunque el gobierno ha solicitado a la CE que se amplíe el plazo de amortización de estos préstamos, según el Banco de España, se observa un deterioro de la calidad crediticia de los préstamos ICO durante los últimos trimestres. El crédito garantizado a través del ICO clasificado en vigilancia especial alcanzó el 22,7% en marzo de 2022, lo que representa un incremento de 6,4 puntos porcentuales respecto a junio de 2021. Por su parte, la proporción de préstamos dudosos alcanzó el 4,1% (2 puntos porcentuales más que en junio de 2021). Esto supone un montante de préstamos de 19.500 millones de euros bajo vigilancia especial y de 3.500 millones de euros como dudosos.

RECUADRO 1. EL MECANISMO IBÉRICO DEL GAS

Desde el primer trimestre de 2021 el precio del gas natural en los principales mercados internacionales ha seguido una senda alcista, de mayor intensidad en el caso de los países europeos. Esta trayectoria se ha visto agravada por la invasión de Ucrania.



Fuente: Refinitiv

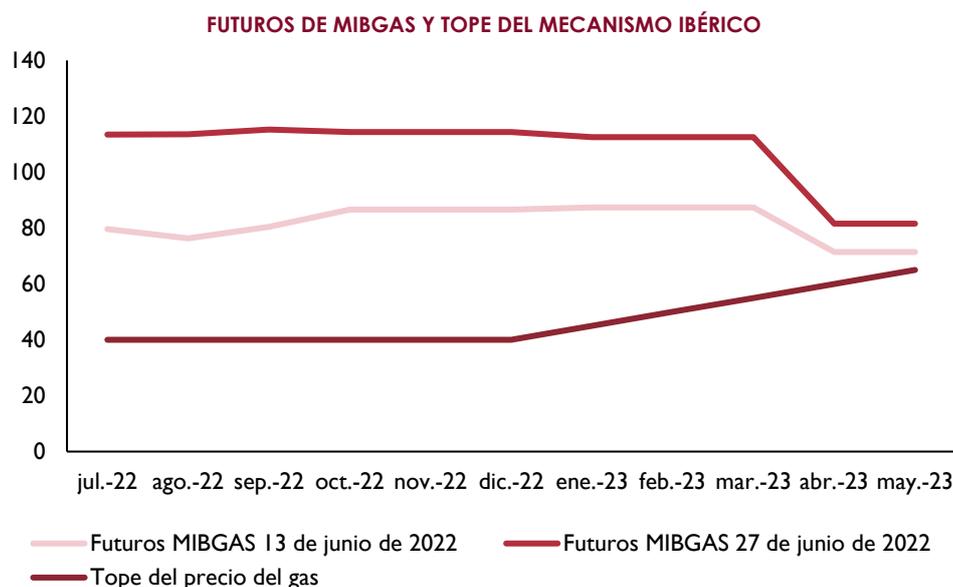
Este comportamiento está resultando determinante para la determinación de los costes de la energía para las familias y empresas. Esto es así porque en el mercado mayorista de energía eléctrica, el precio queda determinado por el coste de la tecnología que entra en el mercado en último lugar, la que permite casar oferta y demanda y que es más cara respecto a las fuentes de energía que han entrado antes. La tecnología marginal suele ser habitualmente la hidroeléctrica (54,9% en 2021)⁵. Sin embargo, la decisión de producir o no en las centrales hidroeléctricas depende del coste de oportunidad de utilizar el agua frente a la posibilidad de hacerlo en otro momento lo que, a su vez, queda determinado fundamentalmente por el coste de las centrales de ciclo combinado que utilizan gas natural y cuyo coste de producción es mayor que el de otras tecnologías como la nuclear, la hidráulica o las renovables. Por tanto, el

⁵ European Commission (2022). State Aid SA. 102454 (2022/N) – Spain and SA.102569 (2022/N) - Portugal – Production cost adjustment mechanism for the reduction of the electricity wholesale price in the Iberian market

precio del gas natural acaba determinando el precio de la electricidad en el *pool* y, en última instancia el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), tarifa regulada ligada al precio del *pool*.

En este sentido, el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, introdujo un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista, basado en una limitación al precio del gas utilizado para la generación eléctrica. Tras la aprobación de la medida por la Comisión Europea el 8 de junio, al considerarla compatible con las normas sobre Ayudas de Estado, el límite al precio del gas natural para generación eléctrica entró en vigor el 15 de junio. Mediante el mecanismo de ajuste o "*mecanismo ibérico*" se establece una limitación al precio del gas utilizado para la generación eléctrica en España y Portugal -que conforman un único mercado eléctrico integrado entre sí, pero con unas interconexiones muy limitadas con el resto del mercado eléctrico de la UE. El *mecanismo ibérico* fija el límite al precio del gas natural utilizado para generación eléctrica en 40€/MWh de junio a diciembre de 2022, con un incremento mensual de 5€ hasta alcanzar los 65 €/MWh en mayo de 2023, fecha en la que dejará de ser aplicado. El objetivo de esta medida es abaratar el precio de la electricidad en el mercado mayorista o "*pool*" y, por tanto, el precio que pagan los consumidores con tarifa regulada (PVPC), que está directamente ligado al precio del *pool*.

Con el "*mecanismo ibérico*", el tope de precio del gas actúa como referencia para el coste de la electricidad que entra en el mercado en último lugar tras la casación de la oferta y demanda diaria de energía eléctrica. Como se observa en el gráfico, el tope establecido mediante el mecanismo está muy por debajo de los precios de los futuros del gas inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la medida y más aún en relación con los vigentes a finales del mes de junio. Esto supondrá una reducción del precio de electricidad producida con tecnologías distintas a ciclos combinados y, por tanto, del PVPC.



Fuente: Elaboración AIReF a partir de MIBGAS

En el caso de la electricidad producida mediante ciclo combinado será necesario compensar a los productores por la diferencia entre el precio de mercado del gas natural y el tope del *mecanismo ibérico*. Esta compensación la financiarán los consumidores con tarifa regulada, beneficiarios de la medida, y los consumidores con tarifa del mercado libre que hayan revisado sus precios después de abril de 2022 y que, por tanto, también podrán beneficiarse de la medida. Esta compensación limita el efecto de reducción del precio final de electricidad. El cálculo del coste de ajuste unitario, según el Real Decreto Ley 10/2022, se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Coste ajuste} = \frac{\text{Precio MIBGAS} - \text{Precio Referencia}}{0,55}$$

Donde *Precio MIBGAS* es el precio del gas natural, en €/MWh, del Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS), *Precio Referencia* es el tope del precio del gas para generación eléctrica (40€/MWh en 2022) y 0,55 es un factor que refleja la eficiencia media de las centrales de ciclo combinado.

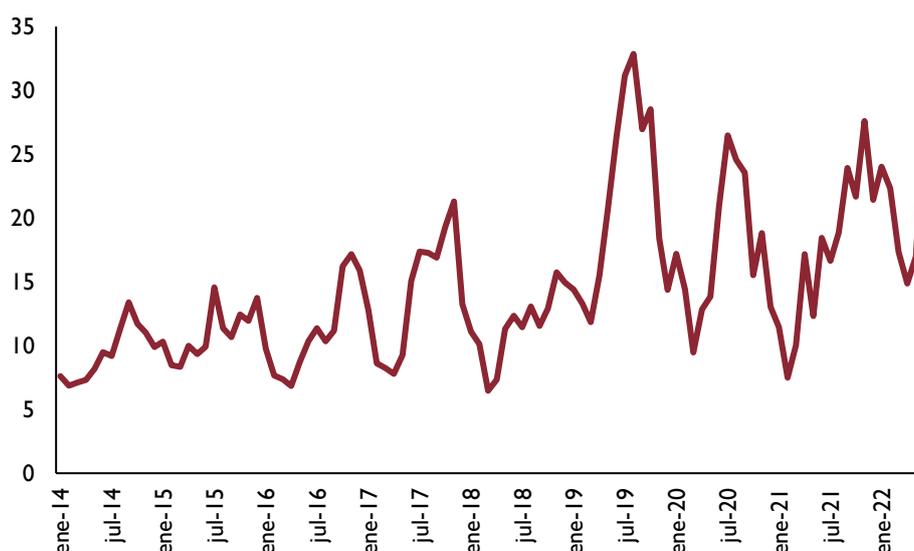
En general, el efecto de reducción de precios de electricidad del mecanismo ibérico será⁶:

⁶ Existen otros factores como el volumen de exportación de electricidad a Francia. Dado que con el mecanismo ibérico el precio de la electricidad es menor en España, se están produciendo unas mayores exportaciones a Francia, hasta la capacidad de interconexión disponible. Esto supone una subvención implícita de los consumidores

- Mayor cuanto más crezcan los precios del gas, como ha venido sucediendo en las últimas semanas, por las tensiones en los mercados internacionales, debido a la guerra de Ucrania y las restricciones que está imponiendo Rusia a las exportaciones de gas así como por el accidente en la planta de gas de Freeport, uno de los principales puntos de exportación de gas natural licuado desde Estados Unidos hacia Europa.

- Menor cuanto mayor sea la importancia del ciclo combinado en la generación. En este caso, una parte mayor de la energía producida estará sujeta a compensación y, por tanto, el precio final para el consumidor se reducirá menos. Esto es lo que ha sucedido en la segunda mitad de junio, cuando se registraron temperaturas anómalamente elevadas en relación con el promedio histórico que, además de incrementar el consumo de electricidad, ha limitado la capacidad de producción mediante fuentes renovables, en particular la energía eólica.

PORCENTAJE DE GENERACIÓN MEDIANTE CICLO COMBINADO SOBRE EL TOTAL. MEDIAS MENSUALES



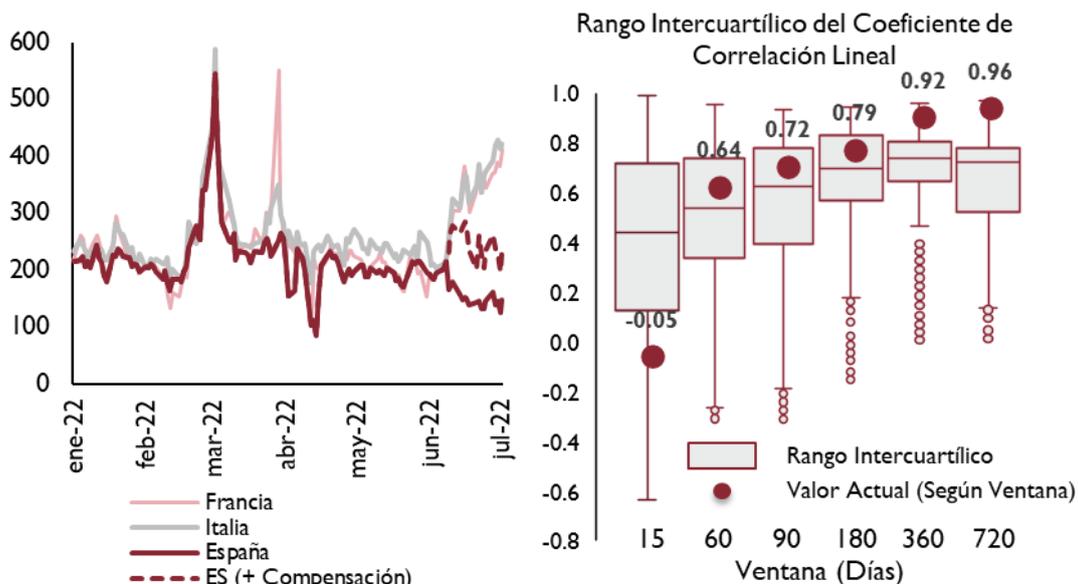
Fuente: Elaboración AIReF a partir de Red Eléctrica

Desde la introducción de esta medida se observa como el precio spot del mercado eléctrico mayorista en España, una vez incluido el coste de ajuste y otros factores, parece haberse desacoplado del de Francia, Italia y Alemania. De hecho, durante el casi primer mes de entrada en vigor del mecanismo ibérico la correlación lineal simple entre las variaciones diarias del precio del gas en Francia y España tomando ventanas móviles de 15

españoles a los franceses que se ve compensada en parte, porque Francia debe pagar un canon a España por la saturación de la red eléctrica, denominado rentas de congestión.

días se sitúa aproximadamente en el -0,1, mientras que para ventanas más elevadas se observaba una correlación muy elevada

PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN EL MERCADO MAYORISTA (€/MWh) Y COEFICIENTE DE CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE LAS DIFERENCIAS DIARIAS DEL MERCADO ESPAÑOL Y FRANCÉS

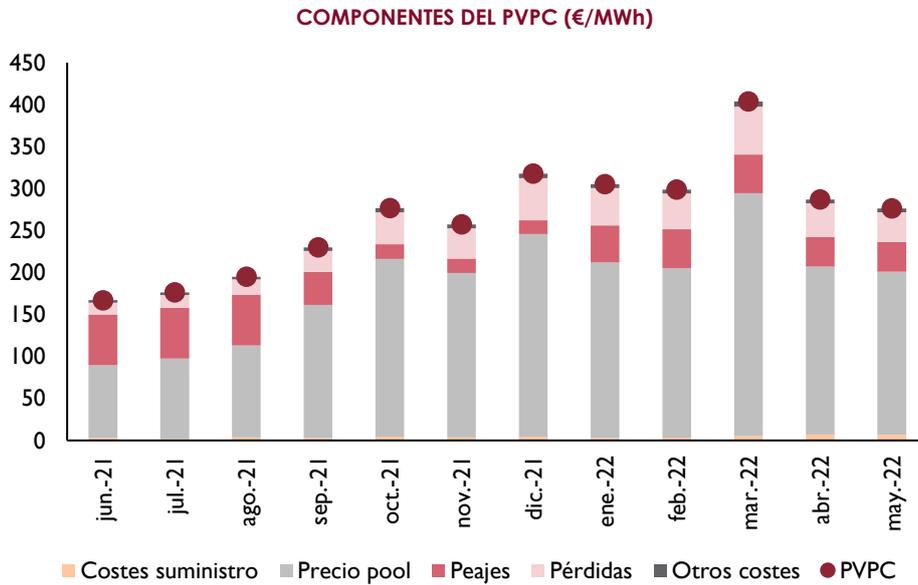


Fuente: Refinitiv y elaboración AIReF

Para aproximar el impacto del *mecanismo ibérico* sobre la inflación se ha estimado una relación entre el *precio del pool* y el *precio del MIBGAS*. Esta relación se utiliza para predecir el *precio del pool* bajo un escenario base, en el que se supone que no se aplica el *mecanismo ibérico* y los precios del gas evolucionan en línea con los futuros del MIBGAS, y otro escenario con medida, en el que se aplica el tope del gas. En el escenario con medida se incorpora el coste de ajuste que tienen que pagar los consumidores beneficiarios del tope para compensar a las plantas de ciclo combinado que generan electricidad utilizando gas. A partir de la proyección del *precio del pool* se calcula el PVPC bajo los siguientes supuestos adicionales:

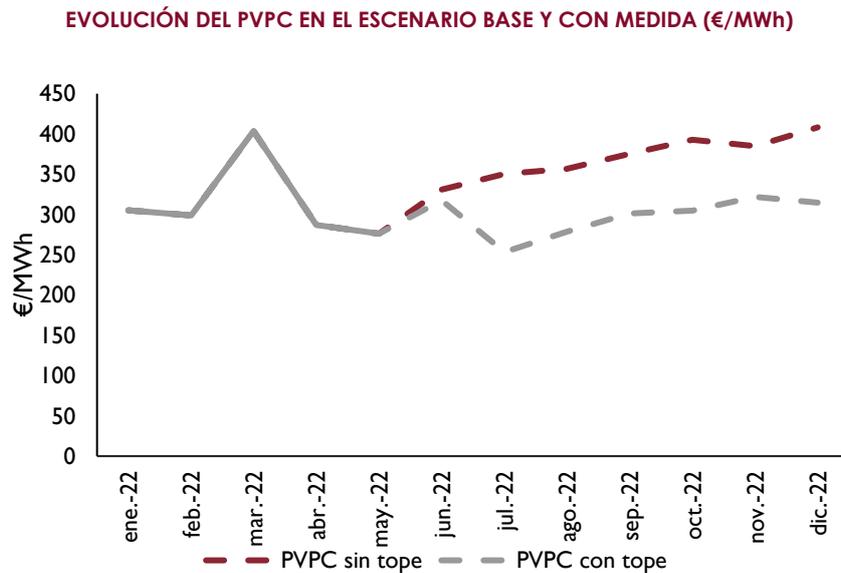
- La estructura de generación eléctrica por tecnologías y el peso relativo del ciclo combinado en la misma son idénticos a los del año 2021.
- El porcentaje del consumo de energía eléctrica que se beneficia de la medida es del 46%, de acuerdo con los supuestos del Banco de España.
- No se estima el impacto de las rentas de congestión.

- Los costes correspondientes a los servicios de ajuste del sistema asociados al suministro y los otros costes asociados al suministro evolucionan de forma similar a la del último año.



Fuente: Elaboración AIReF a partir de Red Eléctrica. Se excluyen fines de semana

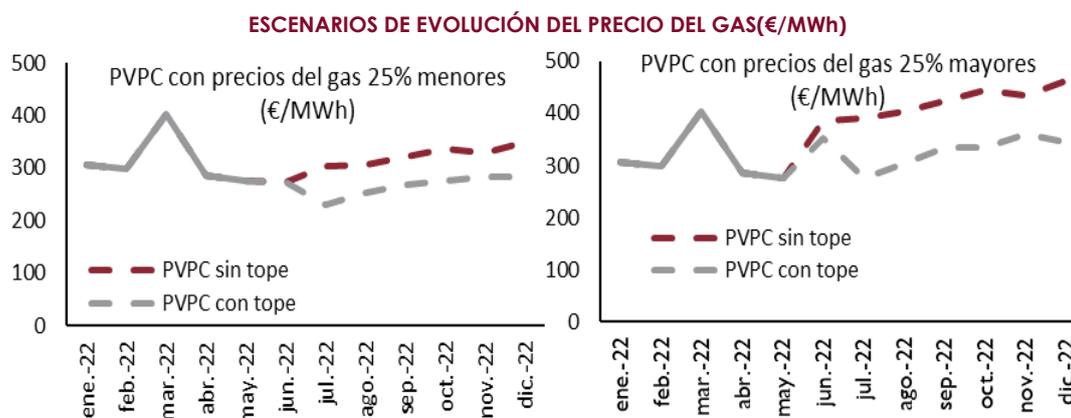
Si se consideran los precios del gas del MIBGAS observados en el conjunto junio y los futuros hasta diciembre de 2022 que se han incrementado acusadamente a lo largo de junio, se tiene que la reducción del PVPC en 2022 en el escenario con tope del gas sería de un 19,5% lo que se trasladaría a una reducción de la tasa de inflación de 0,8 puntos porcentuales en 2022 respecto a un escenario sin medidas.



Fuente: Elaboración AIReF

Estas estimaciones son similares a las realizadas por el Banco de España⁷. Esta institución estima que el mecanismo ibérico podría reducir el precio del pool en promedio un 30% entre junio de 2022 y mayo de 2023 y el PVPC en un 17%. En términos de inflación este impacto se traduciría, en el escenario base, en una reducción de 0,5 puntos porcentuales en 2022 respecto a un escenario sin mecanismo ibérico y un aumento en 0,1 puntos porcentuales en 2023. En un escenario de mayor crecimiento del precio del gas, el impacto en la inflación sería de -0,7 puntos porcentuales en 2022 respecto al escenario sin medidas.

Si se consideran escenarios alternativos de evolución del precio del gas, se obtiene, que, a priori, el impacto relativo de la medida es mayor cuanto mayor es el precio del gas. Así, por ejemplo, si el precio del gas fuese un 25 % mayor del que señalan los futuros de MIBGAS para el mercado español, la reducción de la inflación sería de 0,9 puntos porcentuales (sobre una inflación mayor). De igual forma, si el precio del gas fuese un 25% menor que el que marcan los futuros de MIBGAS, el impacto de la medida sobre la inflación se reduciría hasta los 0,65 puntos porcentuales.



Fuente: Elaboración AIReF

⁷ Informe Trimestral de la Economía Española. Junio 2022. El impacto sobre la inflación del mecanismo de limitación del precio del gas en el mercado ibérico.

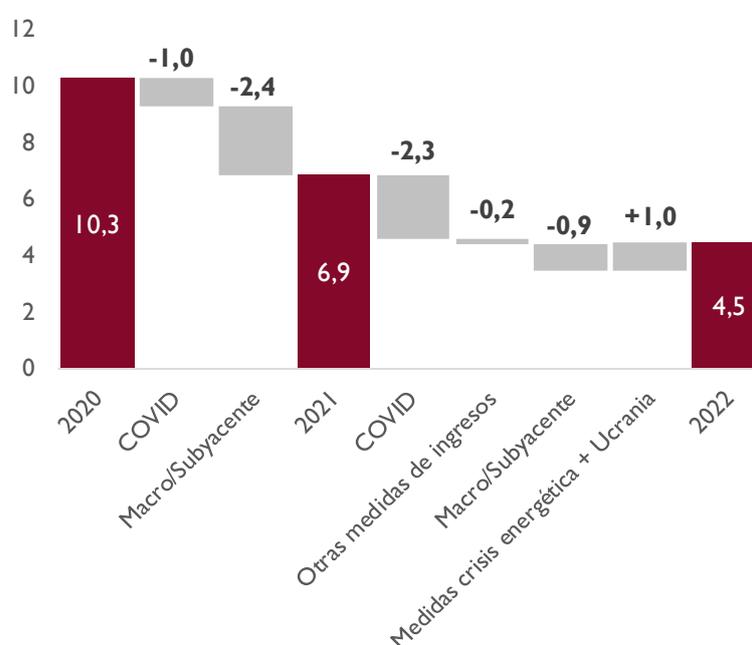
4. ANÁLISIS ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

4.1. Administraciones Públicas

La AIReF estima que el déficit de las AA. PP. se situará en el 4,5% sobre el PIB, tres décimas por encima de lo estimado en el informe anterior. En todo caso, la previsión de la AIReF se sitúa por debajo de la tasa de referencia fijada por el gobierno en el 5% del PIB. Desde la publicación del informe de la APE 2022 han pasado dos meses y durante este tiempo se han detectado desviaciones respecto al escenario fiscal perfilado en mayo que son objeto de actualización en el presente informe. En primer lugar, el efecto conocido hasta la fecha de las medidas ya valoradas en el anterior informe y la estimación de las nuevas aprobadas en estos dos últimos meses eleva en 6 décimas el déficit. En segundo lugar, se incluye la actualización del escenario macroeconómico con un impacto de reducción del déficit de 2 décimas, puesto que al crecimiento real algo inferior a la previsión anterior le corresponde en términos nominales un mayor crecimiento por el aumento de la previsión del deflactor del PIB para 2022. Por último, la incorporación de los últimos datos publicados reduce la previsión en 1 décima, ya que la evolución más positiva de la recaudación se ve compensada parcialmente con una ejecución de los gastos por encima de lo previsto anteriormente.

Desde 2020 el déficit se reducirá en casi 6 puntos, 3,4 puntos en 2021 y 2,4 puntos adicionales en 2022 respecto a 2021. Esta reducción se explica principalmente por la retirada progresiva de la mayoría de las medidas COVID-19, mucho más acentuada entre 2021 y 2022. Otro factor principal, especialmente en 2021, es el dinamismo de los ingresos asociado a la recuperación económica, que supera la evolución inercial de los gastos. Por último, en 2022, aunque en menor medida, también contribuyen a la reducción del déficit las medidas de aumento de ingresos estructurales. Por el contrario, el coste de las nuevas medidas aprobadas para paliar la crisis energética y las consecuencias de la guerra en Ucrania empujan el déficit un punto al alza en el presente ejercicio.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT POR COMPONENTES AIReF (%PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF estima que los ingresos se situarán en 2022 en el 42,4% del PIB sin incluir el PRTR y en el 44,3% en el caso de incluirlo. Los ingresos, sin el PRTR, crecerán un 5,6% respecto a 2021, situándose en peso sobre PIB una décima por encima de lo previsto en el anterior informe. Tanto el escenario macroeconómico como la evolución de la recaudación en la primera parte del año ha llevado a incrementar las previsiones de ingresos por IRPF y por Impuesto de Sociedades. En sentido contrario, se ha incorporado el impacto del nuevo paquete de medidas aprobadas para paliar la crisis energética, lo que empuja a la baja la previsión de recaudación tanto del IVA como de los IIEE. Respecto al Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) su suspensión se compensaría con una menor transferencia al sistema eléctrico, por lo que tendría efecto neutro en déficit y reduce la

previsión tanto de ingresos como de gastos. Por otra parte, se reduce la estimación del importe de las rentas de la propiedad y otros ingresos por la revisión a la baja de los ingresos por fondos UE tradicionales de las CC. AA.

Los gastos, sin incluir el PRTR, se situarán en el 46,9% del PIB, cuatro décimas por encima de los previstos en el informe anterior, alcanzando el 48,8 al incluir el PRTR. Los datos de ejecución conocidos hasta la fecha han llevado a elevar el gasto en determinadas rúbricas, como la remuneración de asalariados, los consumos intermedios, y la incapacidad temporal laboral. Sin embargo, la subida de los gastos se debe principalmente a la ampliación de medidas para paliar la crisis energética aprobadas en el RDL 11/2022, al aumento del gasto en defensa de 1.000M€ aprobado tras la cumbre de la OTAN y a la mayor ejecución observada en el ámbito autonómico.

CUADRO 2. ESCENARIO FISCAL AIREF SIN PRTR EN % PIB

	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)
RECURSOS	42,2	42,4
EMPLEOS	46,4	46,9
CAP. O NECESIDAD FINANC.	-4,2	-4,5

Fuente: AIReF e IGAE

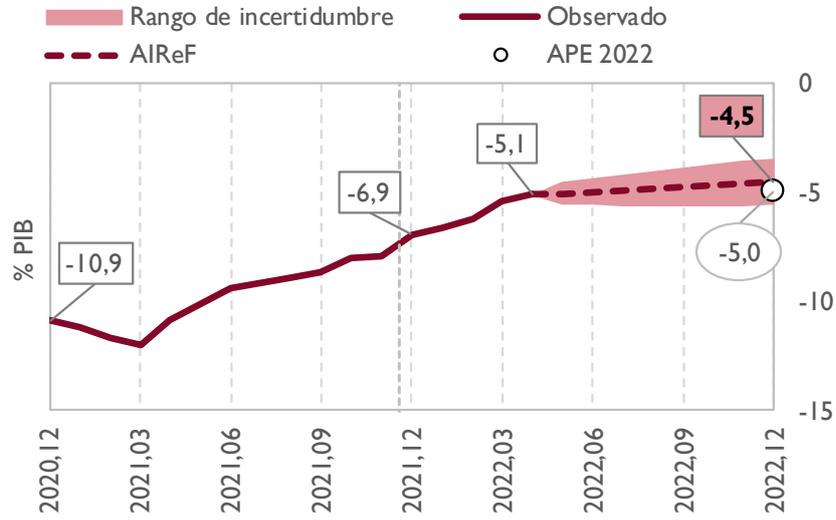
CUADRO 3. ESCENARIO FISCAL AIREF CON PRTR EN % PIB

	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)
RECURSOS	44,2	44,3
EMPLEOS	48,4	48,8
CAP. O NECESIDAD FINANC.	-4,2	-4,5

Fuente: AIReF e IGAE

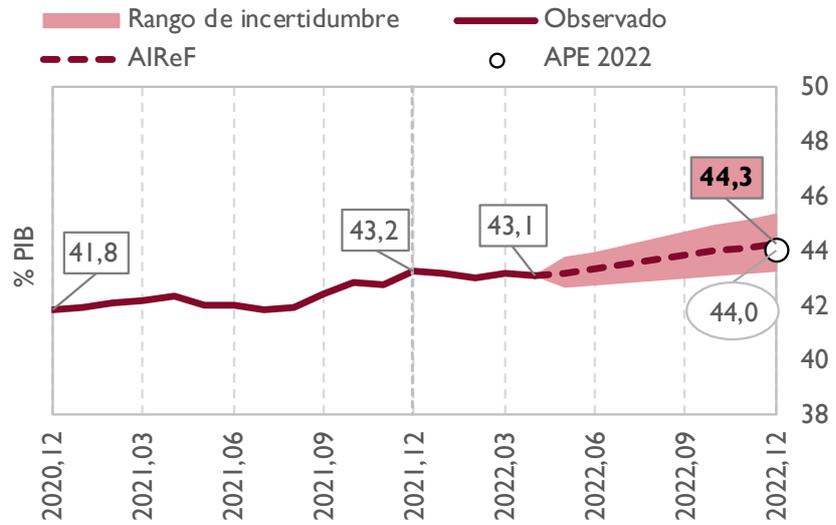
GRÁFICO 15. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 15.A CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN CON PRTR (%PIB)



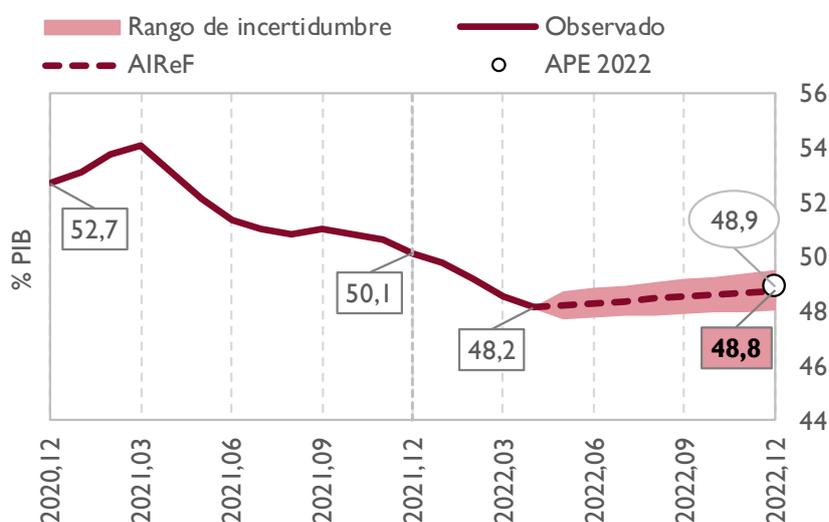
Fuente: AIReF e IGAE

GRÁFICO 15.B RECURSOS CON PRTR (%PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

GRÁFICO 15.C EMPLEOS CON PRTR (%PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas

La AIReF estima que en 2022 el peso sobre el PIB de los recursos sin el PRTR será el 42,4%, una décima más que lo previsto en el informe anterior. Esta revisión se debe a una combinación de factores. Por un lado, los impuestos elevan su peso dos décimas respecto a la estimación anterior por el dinamismo de los datos de recaudación y la revisión del escenario macroeconómico, que queda compensado parcialmente por la ampliación del paquete de medidas para paliar la crisis energética. Las cotizaciones se mantienen respecto al anterior informe, mientras que el resto de los recursos reduce su peso en una décima.

Por rúbricas, el incremento se concentra en los impuestos tipo renta, que elevan en 4 décimas su peso en PIB, mientras que el paquete de medidas afecta principalmente los impuestos sobre la producción, que reducen su peso en 1 décima. Los ingresos de tipo tributario se situarán en el 24,5% del PIB, mientras que las cotizaciones mantienen su peso en un 13,7%. El resto de los recursos se situarán en el 4,2%, una décima menos que en la previsión anterior por la revisión a la baja de los ingresos por fondos de la UE tradicionales a las CC. AA.

CUADRO 4. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIReF: RECURSOS SIN PRTR %PIB

	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	42,2	42,4	0,1
IMPUESTOS	24,2	24,5	0,3
<i>Sobre la producción</i>	12,1	11,9	-0,1
<i>De tipo renta</i>	11,7	12,2	0,4
<i>Capital</i>	0,4	0,4	0,0
COTIZACIONES	13,7	13,7	0,0
Resto de recursos	4,3	4,2	-0,1

Fuente: AIReF e IGAE

CUADRO 5. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIReF: RECURSOS CON PRTR %PIB

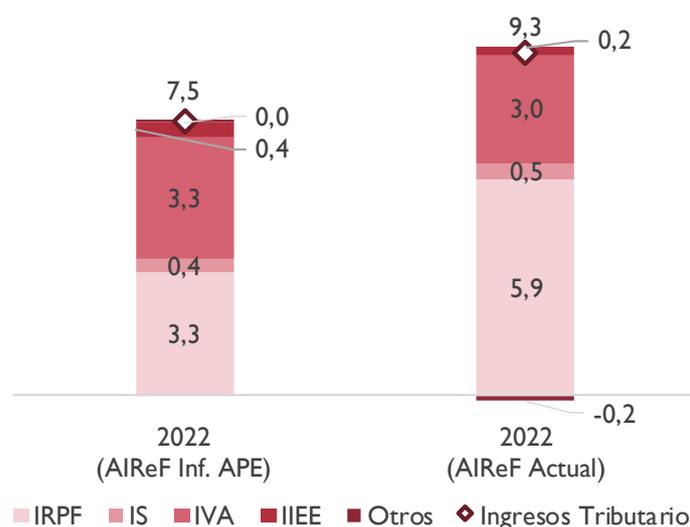
	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	44,2	44,3	0,1
IMPUESTOS	24,2	24,5	0,3
<i>Sobre la producción</i>	12,1	11,9	-0,1
<i>De tipo renta</i>	11,7	12,2	0,4
<i>Capital</i>	0,4	0,4	0,0
COTIZACIONES	13,7	13,7	0,0
Resto de recursos	6,2	6,1	-0,1

Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF aumenta la tasa de variación de los recursos de origen tributario en términos de contabilidad nacional 1,9 puntos respecto al informe de mayo.

Para las figuras tributarias de régimen común, antes de su cesión a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, el crecimiento de la tasa de variación al cierre del periodo se incrementa hasta el 9,3%, pese a la prórroga de las medidas para combatir la subida de los precios de la electricidad aprobada el pasado 25 de junio (RDL 11/2022) que minora las previsiones del IVA y de los Impuestos Especiales. Por contrapartida, la actualización de las bases imponibles correspondientes al primer trimestre de 2022, la recaudación de los meses de abril y mayo y la información del cierre de campaña de la declaración del IRPF 2021, proporcionan resultados más elevados de lo estimado y generan una revisión al alza de las previsiones de ingresos por IRPF.

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE RÉGIMEN FISCAL COMÚN EN CONTABILIDAD NACIONAL. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS (% VAR. INTERANUAL)

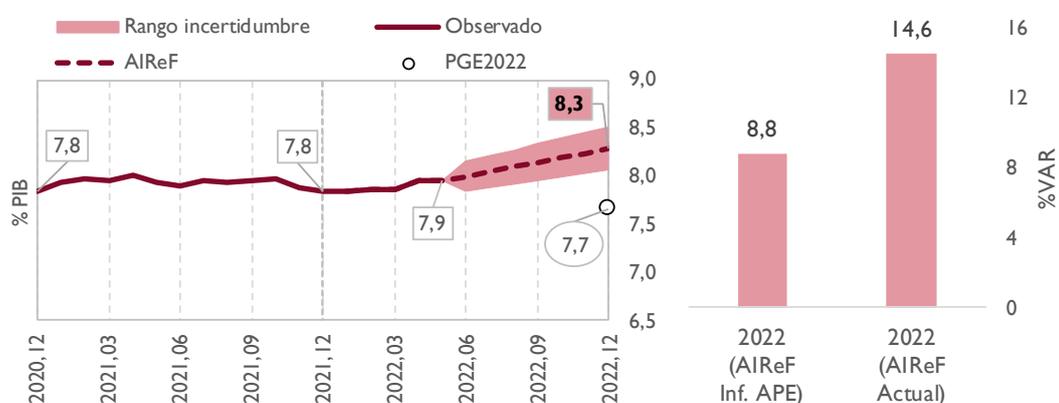


Fuente: AIReF e IGAE

1.1.1. IRPF

La AIReF aumenta hasta el 8,3% el peso en PIB de los ingresos en caja por IRPF, cuatro décimas más que en el informe anterior. Los resultados en lo que va de año superan las proyecciones de la AIReF que revisa al alza sus previsiones. A esta nueva previsión contribuyen la incorporación de la información proporcionada por las bases imponibles del primer trimestre, la recaudación hasta mayo y los datos del cierre de la campaña de renta 2021. Residualmente, la leve actualización del escenario macroeconómico, que revisa en varias décimas el incremento de la variable remuneración de asalariados, también contribuye a la revisión.

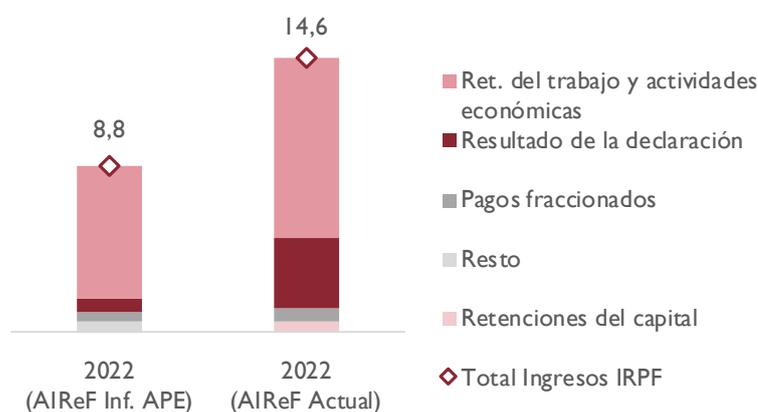
GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN IRPF EN CAJA (%PIB Y %VAR. INTERANUAL)



Fuente: AIReF e IGAE

El crecimiento de los ingresos por IRPF se sitúa en el 14,6%, más de cinco puntos por encima del informe previo. Este aumento afecta fundamentalmente a la cuota diferencial que añade 3 puntos adicionales de crecimiento respecto a la estimación anterior, ya que el avance de resultados de la campaña de renta del año 2021 presenta la cuota a ingresar más alta de la serie histórica, un 28% por encima de la del año anterior. También resulta significativa la revisión del componente más relevante del IRPF, las retenciones del trabajo, que añaden 2,6 puntos adicionales de crecimiento, principalmente por el fuerte impulso de las retenciones de los salarios privados. Según los datos del primer trimestre, este incremento se debería principalmente al crecimiento del número de perceptores de salarios privados.

GRÁFICO 18. APORTACION POR COMPONENTES AL CRECIMIENTO DEL IRPF EN CAJA (% VAR. INTERANUAL)



Fuente: AEAT, elaboración AIReF

El peso sobre el PIB del IRPF en términos de contabilidad nacional será del 8,6%, cuatro décimas más que en la estimación anterior. La revisión se produce como consecuencia del incremento de los ingresos en términos de caja, dado que la actualización de las estimaciones y su efecto sobre la mecánica recaudatoria genera una revisión proporcional en el ajuste de contabilidad nacional.

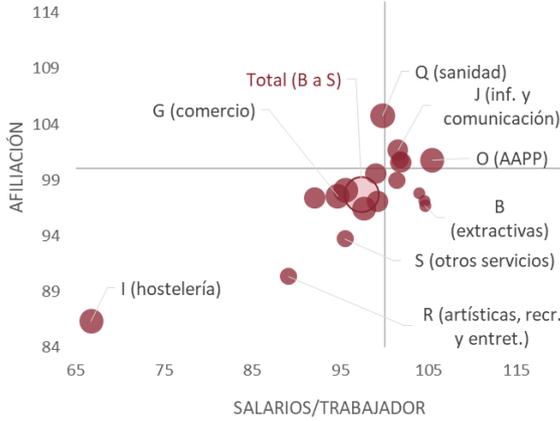
RECUADRO 2. Evolución ingresos por IRPF 2020-2022

Hasta mayo de 2022 se intensifica el crecimiento de los ingresos tributarios que se sitúan un 23,3% por encima del mismo periodo de 2019. Los principales incrementos se producen en el IRPF que aporta 10,2 puntos de este incremento, y en el IVA, que contribuye con 6,9 puntos adicionales. En este contexto, la información disponible arroja algunos resultados sobre las causas que impulsan este crecimiento.

El IRPF muestra un gran dinamismo desde 2021 en línea con el mercado laboral. Durante 2020 se produjo un crecimiento del empleo en el sector público, al tiempo que en el sector privado cayó en los grupos de cotización que incluyen las categorías profesionales con menor remuneración. Además, se originó una mayor incidencia de ERTES en las secciones de actividad con bajas retribuciones, siendo las más destacadas la hostelería y el comercio. Combinado con estos movimientos del empleo, se registró un incremento salarial en sanidad, administración pública, información y telecomunicaciones, todas ellas secciones de actividad con un volumen de empleo relevante y salarios por encima de la media. Sin embargo, el empleo privado tomó el relevo desde finales de 2021, apreciándose más incremento en los grupos de cotización con remuneraciones más altas. Durante el primer trimestre de 2022, el grueso de actividades de la industria, la construcción y los servicios presenta crecimientos de empleo, tanto en las grandes empresas como en las PYMES, que se acompañan además por incrementos salariales en la mayoría de las secciones de actividad.

Esta evolución del mercado laboral incide en las retenciones del trabajo, de manera que, al inicio de la pandemia, el sector público equilibró la caída experimentada por las retenciones del sector privado a través de la aportación de las retenciones de los empleados públicos y de los pensionistas y la prestación por desempleo que paliaron la bajada de las rentas del trabajo. Esta situación se invierte a partir de finales de 2021 por la recuperación del empleo privado y se intensifica durante el primer trimestre de 2022, en el que los salarios privados añaden casi 9 puntos de crecimiento del total de retenciones del trabajo. Los tipos efectivos evolucionan en paralelo al incremento de la retribución media, y combinan el impacto de dos efectos: el crecimiento del empleo y el incremento de la retribución media.

EVOLUCIÓN SALARIOS/TRABAJADOR VS AFILIACIÓN (2019=100) 2020

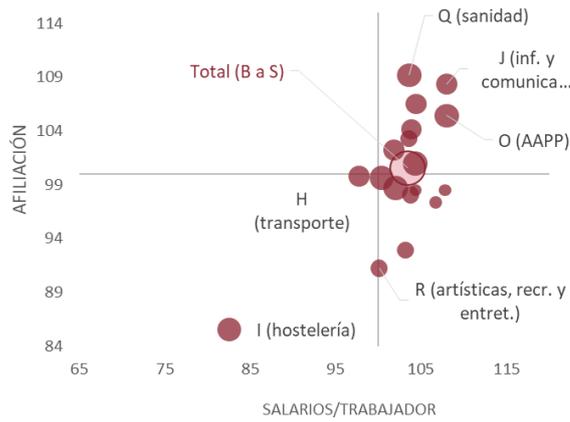


BASES IRPF: APORTACIÓN AL CRECIMIENTO (%VAR. RESPECTO A 2019)

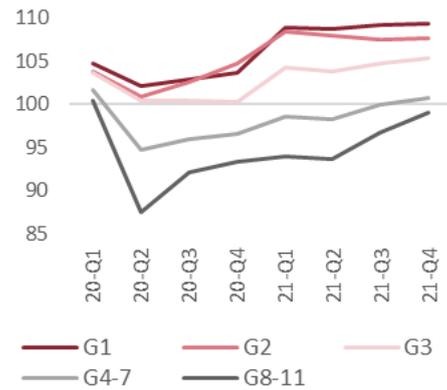


Fuente: AEAT, elaboración AIReF

2021

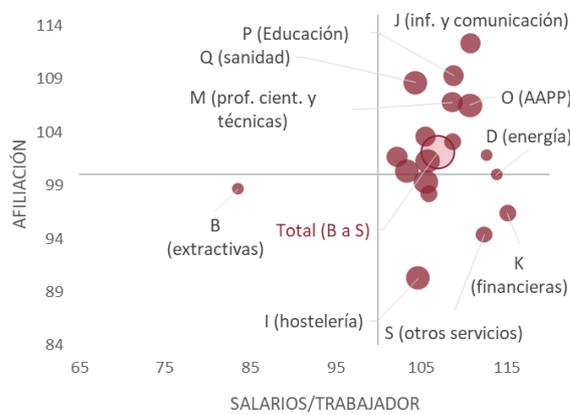


COTIZANTES (PERSONA FÍSICA) POR GRUPO DE COTIZACIÓN: ÍNDICES (2019=100)

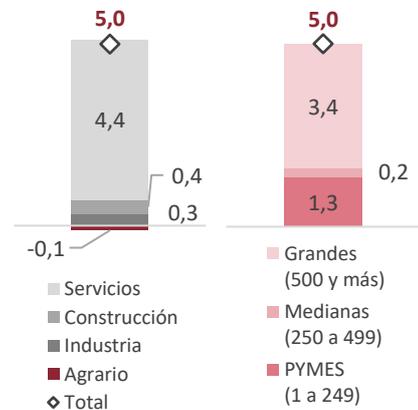


Fuente: TGSS elaboración AIReF

2022-Q1



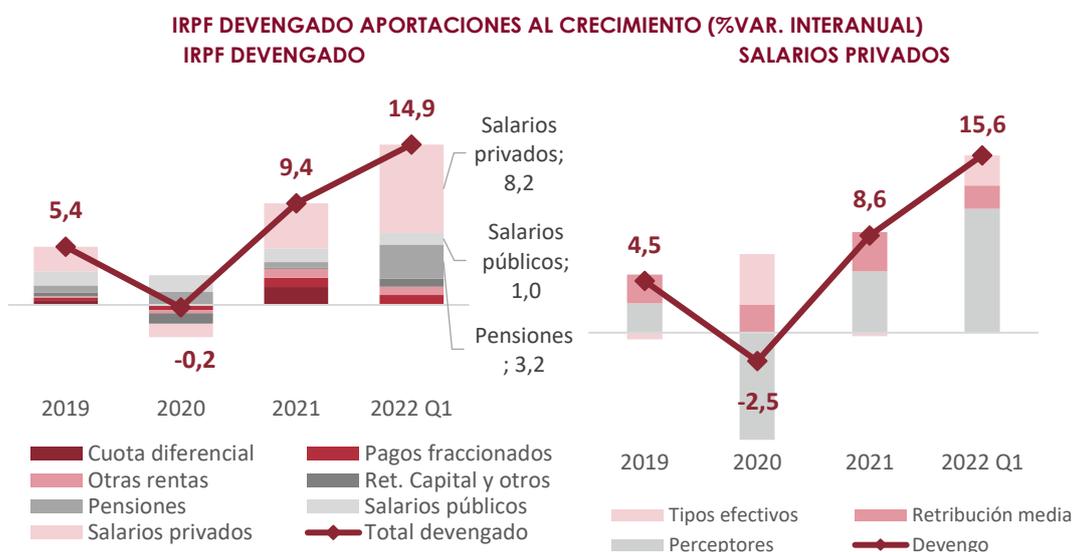
TRABAJADORES SEGÚN EMPRESAS INSCRITAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL (%VAR. MAYO 2022 VS MAYO 2019)



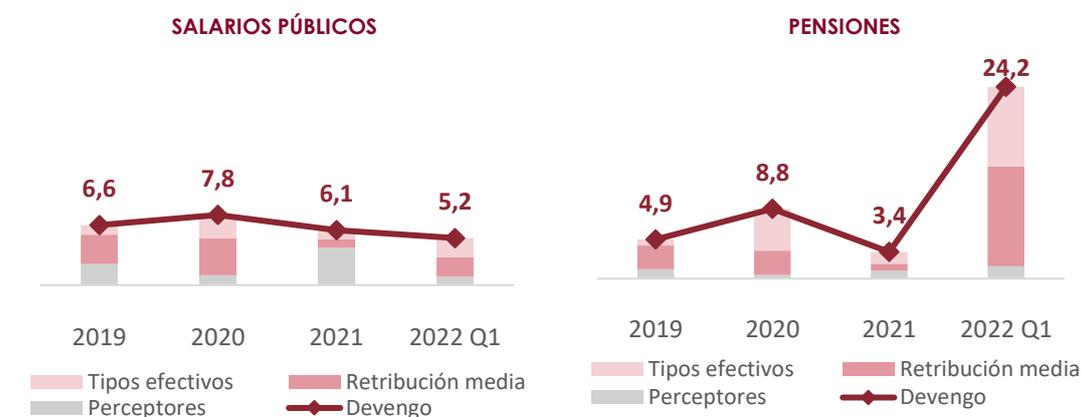
Fuente: MITES. Estadística de empresas Inscritas en la Seguridad Social

Fuente: INE (ETCL) y TGSS (Afiliación Régimen General) Elaboración AIReF

En el primer trimestre de 2022, el efecto combinado del impulso del empleo privado, el incremento generalizado de la retribución media y el crecimiento de las pensiones, en conjunción con los consiguientes incrementos de los tipos efectivos, son los responsables del incremento de las retenciones del trabajo que suponen un 89% del total del IRPF devengado y 13,2 puntos de su crecimiento. Las retenciones sobre salarios privados crecen fundamentalmente como consecuencia del aumento del empleo y aportan 8,2 puntos del crecimiento del IRPF. Aunque los salarios son el principal factor de crecimiento, las pensiones muestran una fuerte evolución al inicio de 2022 y añaden 3,2 puntos de crecimiento como consecuencia de su revalorización, a la que se suma la paga extraordinaria abonada en enero. Por su parte, los salarios públicos añaden un punto de crecimiento.



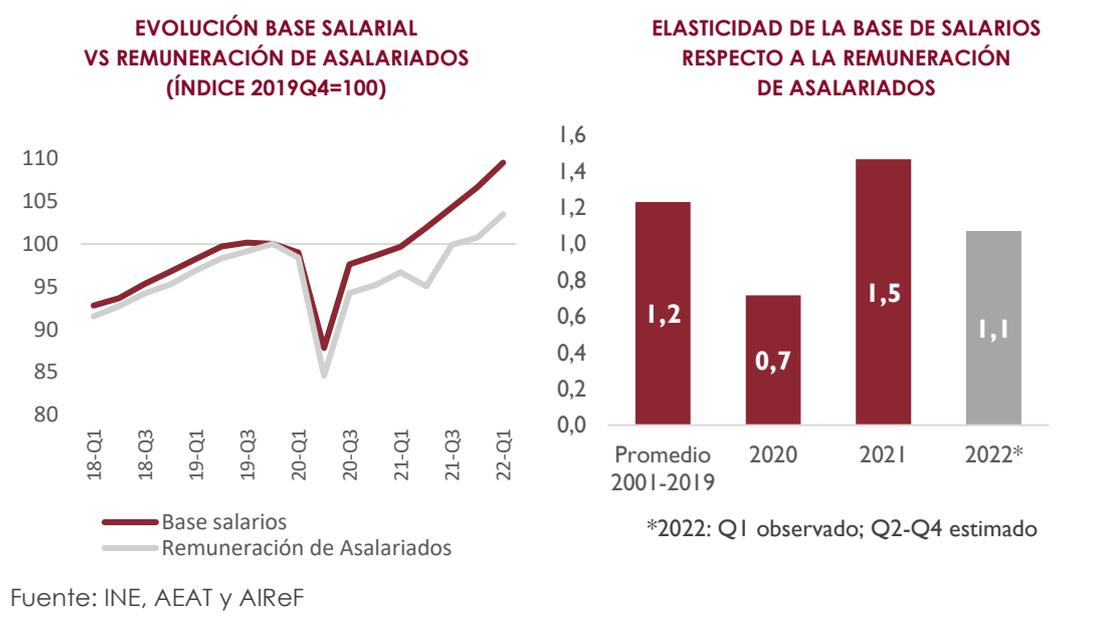
Fuente: AEAT, elaboración AIReF



Fuente: AEAT, elaboración AIReF

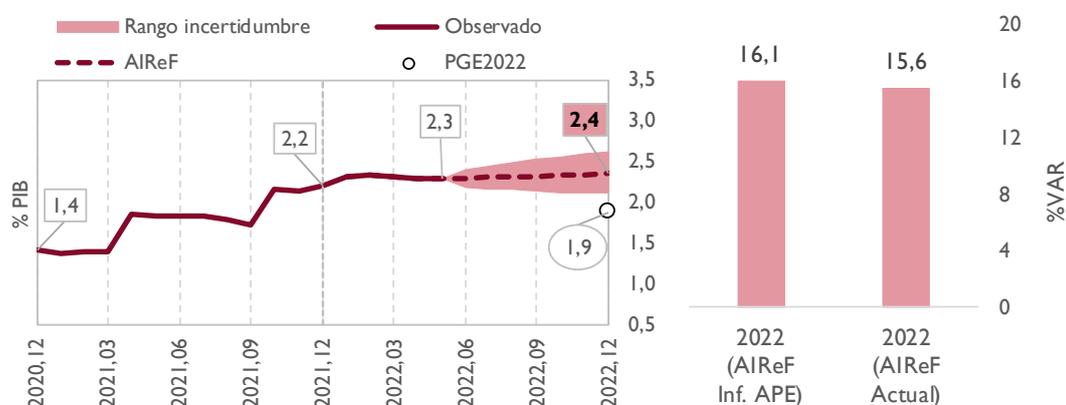
En este periodo, se produce un desacople respecto a la variable macroeconómica remuneración de asalariados, ligada al crecimiento del

IRPF, con una menor caída de las bases salariales del IRPF durante 2020 y una mayor recuperación durante 2021 y el inicio de 2022. Los modelos de predicción de la AIReF reajustan estos desequilibrios y producen unos valores que tienen una elasticidad respecto de la remuneración de asalariados inferior al promedio histórico en 2022.



1.1.2. Impuesto sobre Sociedades

La AIReF mantiene su previsión de los ingresos en caja por el Impuesto sobre Sociedades en 2,4 puntos de PIB al cierre de 2022. Tras la incorporación de los últimos datos disponibles, que incluyen el primer pago fraccionado del ejercicio, y la actualización del escenario macroeconómico, se actualizan las estimaciones que prácticamente mantienen las previsiones, aunque con un ligero incremento tanto de ingresos como de devoluciones. Como consecuencia, la tasa de variación presenta un leve descenso de cinco décimas respecto a lo previsto en mayo, situándose en el 15,6%, aunque la información relevante sobre la evolución del año completo aún está sujeta a incertidumbre al registrarse en los últimos meses del año dos de los pagos fraccionados más cuantiosos y la liquidación de la campaña de 2021.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN CAJA (%PIB Y %VAR. INTERANUAL)


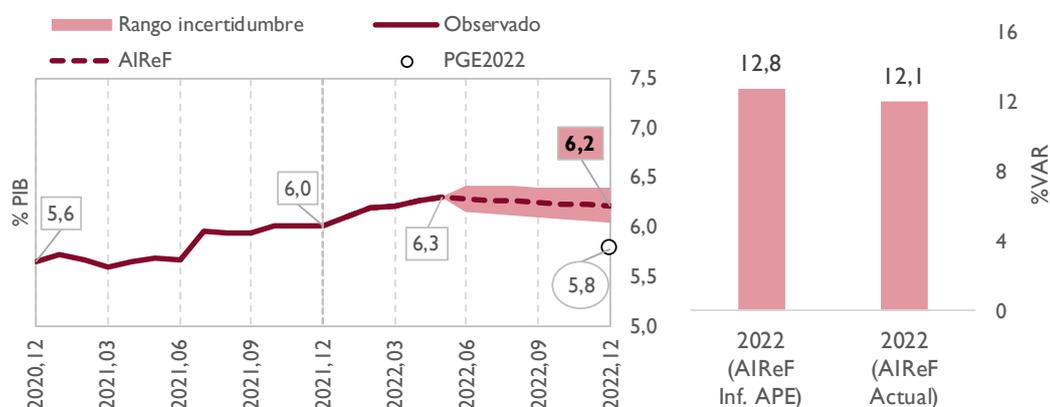
Fuente: AIReF e IGAE

En términos de contabilidad nacional, la AIReF mantiene sus previsiones para el Impuesto sobre Sociedades en el 2,3% de PIB, igual que en el informe anterior. La actualización de resultados incrementa las estimaciones tanto de ingresos como de devoluciones, produciendo un ligero incremento en el ajuste de contabilidad nacional por el traslado de las devoluciones a su año de solicitud, lo que produce una revisión de la tasa de variación interanual de seis décimas en sentido opuesto a la experimentada en términos de caja.

1.1.3. IVA

La AIReF reduce su previsión de los ingresos en caja por IVA minorando su peso sobre el PIB hasta el 6,2%, una décima respecto del informe anterior. El cambio es consecuencia de la actualización de los resultados de recaudación y de las variaciones en la reducción del IVA a la electricidad tras la aprobación del RDL 11/2022 (ver apartado de medidas). Con unos datos observados por encima de lo previsto, se proyectan mayores ingresos que añaden 2,6 puntos adicionales al crecimiento previsto en el informe anterior, aunque se compensan con mayores devoluciones, de manera que se mantiene la estimación en términos netos. Las medidas normativas detraen algo menos de ocho décimas al incorporar la bajada de tipos adoptada hasta diciembre de 2022 en el RDL 11/2022 de 25 de junio. Como consecuencia de todo lo anterior, la AIReF prevé que el IVA crecerá un 12,1% al cierre de 2022, casi ocho décimas por debajo de su previsión anterior.

GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN IVA EN CAJA (%PIB Y %VAR. INTERANUAL)

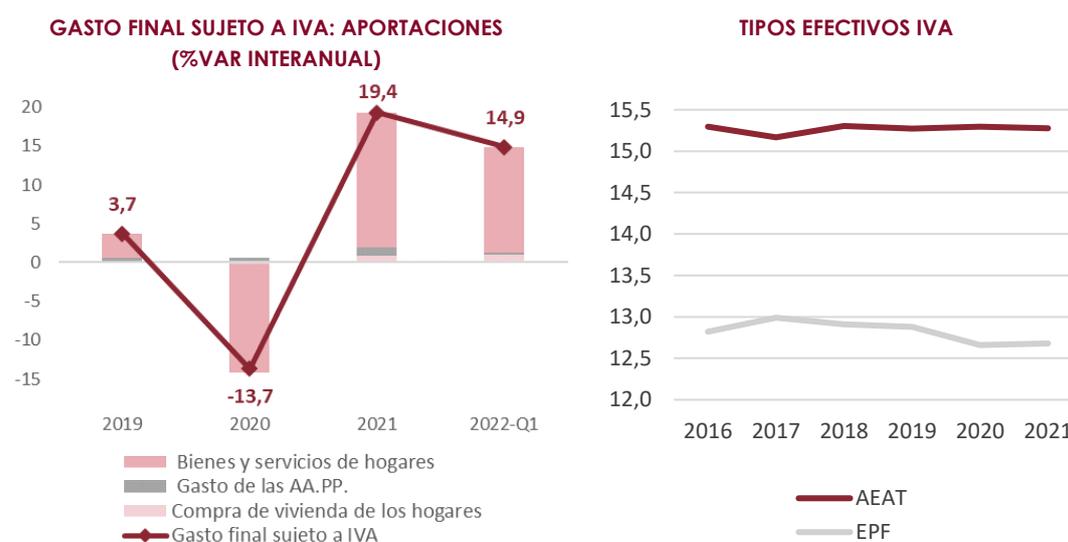


Fuente: AIReF e IGAE

La evolución del IVA en términos de contabilidad nacional también disminuye una décima su peso sobre el PIB respecto al informe previo y se sitúa en el 6,2%. La tasa de variación interanual se sitúa en el 9,3%, con una revisión ligeramente mayor que la realizada en términos de caja. La causa se debe a la prórroga de las medidas de electricidad hasta diciembre de 2022 que minora la caja de los meses de enero y febrero de 2023 procedentes del devengo de noviembre y diciembre de 2022. Dado que en términos de contabilidad nacional los ingresos se registran en su mes de devengo, el desplazamiento del efecto de las medidas desde la caja de los primeros meses de 2023 a su periodo de devengo produce una reducción del crecimiento en términos de contabilidad nacional de un punto, algo mayor que la revisión realizada en caja.

RECUADRO 3. Evolución ingresos por IVA 2020-2022

El Gasto sujeto a IVA de los Hogares es el responsable de su caída en el inicio de la pandemia e impulsa su crecimiento a partir de la segunda mitad de 2021. El gasto de los hogares es el principal componente del IVA y responsable de su caída durante la pandemia, en la que la recaudación podría haberse visto afectada por cambios en el comportamiento de los consumidores como el incremento de los pagos de tarjeta o la sustitución del consumo de servicios por bienes, tal y como refleja la Encuesta de Presupuestos Familiares. Esta caída se extiende hasta la primera mitad de 2021, y a partir de la segunda mitad este año el gasto de los hogares impulsa el 70% del incremento del IVA. Por su parte, las administraciones públicas aumentan su contribución al crecimiento del IVA en 2021, aunque al inicio de 2022 vuelven a su peso habitual. Finalmente, la compra de vivienda nueva se frena durante el confinamiento y crece desde el segundo semestre de 2021, con una mayor contribución al crecimiento en 2022.



Fuente: AEAT

Fuente: AEAT, INE (EPF). Elaboración AIReF

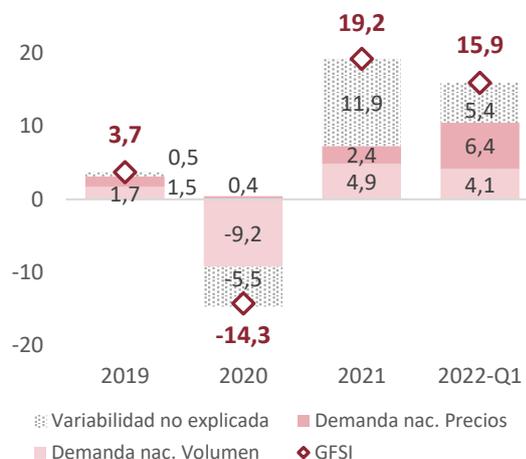
A partir de la segunda mitad de 2021, aumentan las ventas tanto de grandes empresas y PYMES y la cifra de negocios empresarial en la industria y los servicios. Las importaciones impulsan el incremento de la recaudación del IVA en paralelo al inicio de la escalada de precios energéticos. Aunque en 2021 la incidencia de la inflación es todavía limitada, en el primer trimestre de 2022 pasa a explicar más de 6 puntos del crecimiento del Gasto Final Sujeto a IVA (GFSI).

IVA: INGRESOS BRUTOS. APORTACIONES AL CRECIMIENTO (%VAR INTERANUAL)



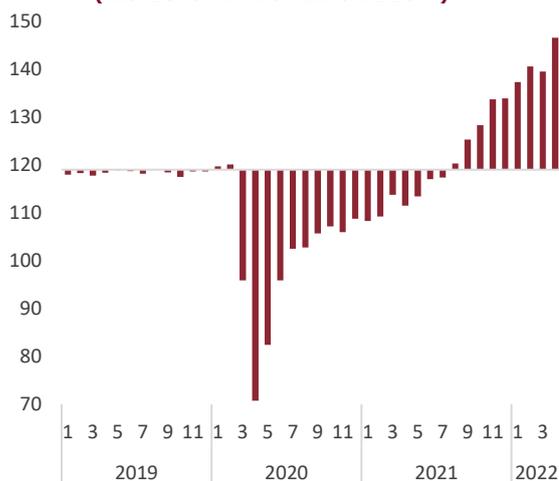
Fuente: AEAT

EVOLUCIÓN DEL GASTO FINAL SUJETO A IVA DESESTACIONALIZADO (%VAR INTERANUAL)



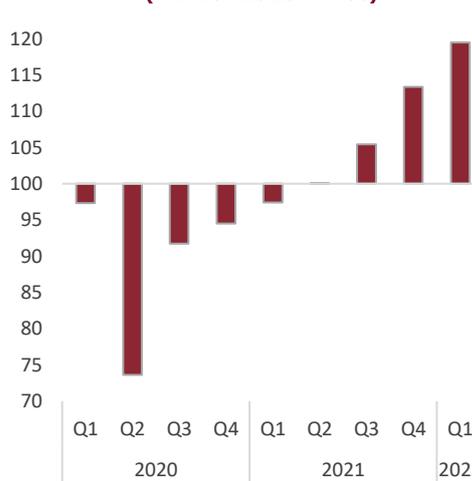
Fuente: AEAT, INE y AIReF

ÍNDICES DE CIFRA DE NEGOCIOS EMPRESARIAL (RESPECTO AL PROMEDIO DE 2019)



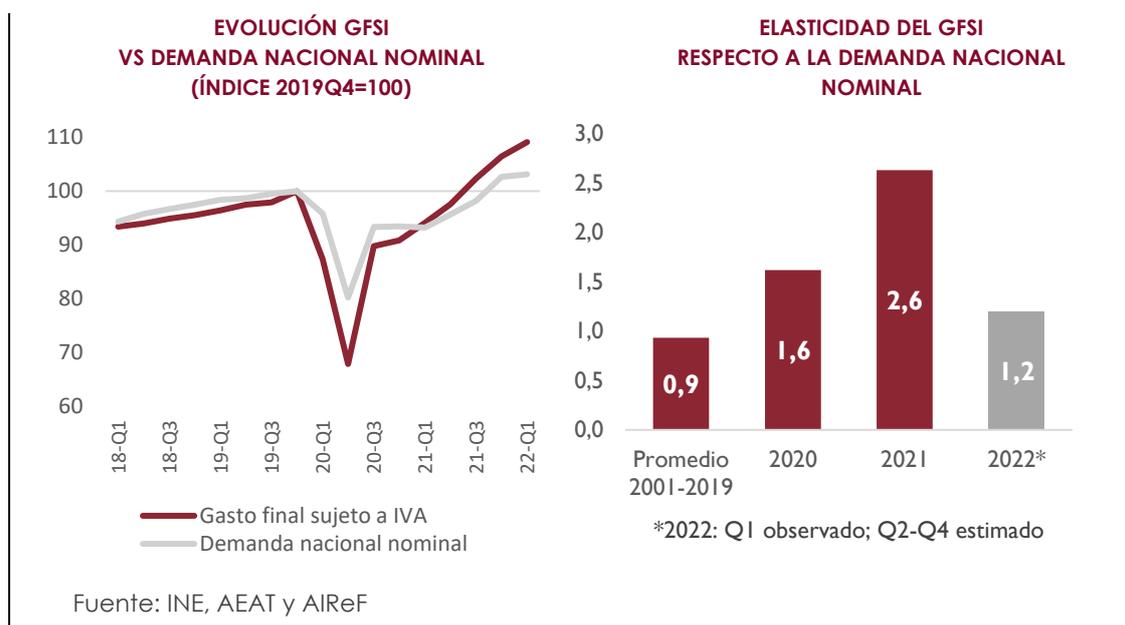
Fuente: INE

VENTAS DE GRANDES EMPRESAS Y PYMES (TRIMESTRES 2019=100)



Fuente: AEAT

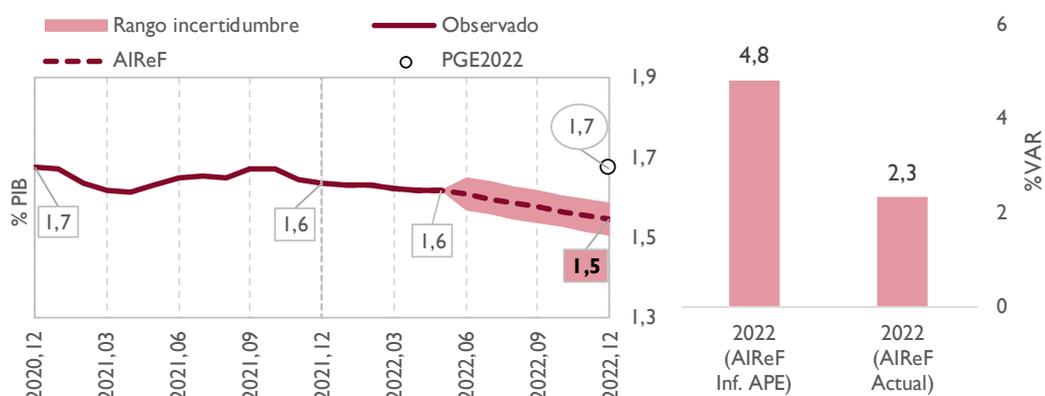
La irrupción de la pandemia produjo una separación entre la evolución del IVA y la de la variable macroeconómica de la demanda nacional, con una mayor caída del Gasto Final Sujeto a IVA durante 2020 y un crecimiento más dinámico durante 2021 y lo que va de 2022. Al igual que para el IRPF, los modelos de predicción de la AIReF reajustan estos desequilibrios y generan una elasticidad respecto de la demanda nacional que disminuye a lo largo de 2022 para reajustarse al promedio histórico.



1.1.4. Impuestos Especiales

La recaudación de los Impuestos Especiales reduce menos de una décima su peso sobre el PIB respecto a lo previsto en mayo, situándolo en el 1,5%. La tasa de variación interanual se sitúa en el 2,3%, con una caída de 2,5 puntos respecto a la previsión anterior. Esta revisión se produce por la prórroga de la reducción del tipo en el Impuesto Especial de la Electricidad aprobada en el RDL 11/2022, que resta 2,6 puntos de crecimiento en términos de variación interanual respecto al informe anterior. La nueva información disponible produce además ligeras revisiones en el Impuesto sobre el Alcohol que aporta tres décimas adicionales el crecimiento y en el Impuesto sobre Hidrocarburos que resta dos décimas.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN IIEE CAJA (%PIB Y %VAR.)



Fuente: AIReF e IGAE

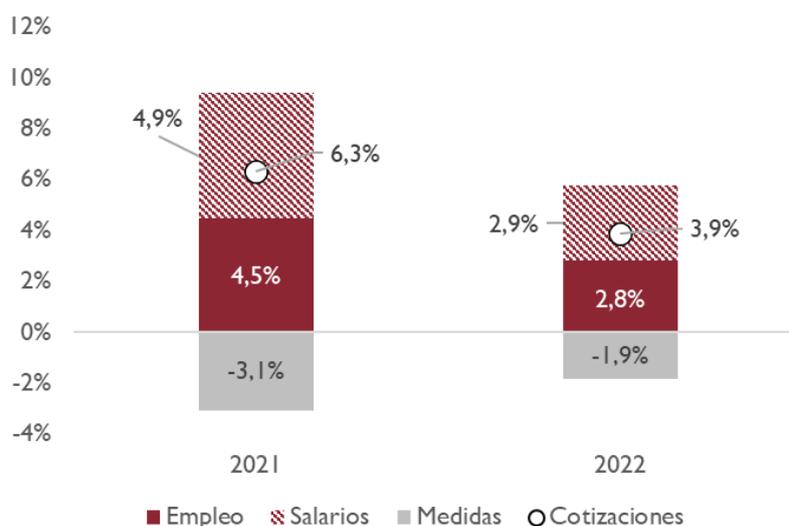
1.1.5. Otros ingresos tributarios

El resto de los ingresos tributarios en términos de contabilidad nacional mantienen su peso sobre el PIB en un 0,8%, igual que en el informe anterior. Aunque se mantiene su peso sobre el PIB, se reduce la tasa de variación interanual 3,5 puntos hasta situarse en el -3,2%. Este descenso se debe a la prórroga de la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica aprobada en el RDL 11/2022, que resta 6,4 puntos de crecimiento interanual, y se contrarresta parcialmente con una revisión al alza de 2,2 puntos producida por la incorporación de la última información conocida y por la revisión al alza del PIB nominal.

1.1.6. Cotizaciones sociales

La AIReF espera que las cotizaciones sociales reduzcan su peso sobre el PIB desde un 14,3% en 2021 hasta un 13,7% en 2022, estimación similar a la del informe de la APE 2022. Los datos publicados de contabilidad nacional hasta abril y de ejecución presupuestaria hasta mayo muestran un comportamiento algo menos dinámico de las cotizaciones que el estimado en la APE, con una elasticidad respecto a la remuneración de asalariados menor. La revisión a la baja de la elasticidad se compensa por la revisión al alza de la remuneración de asalariados en la actualización del cuadro macroeconómico, de forma que la previsión de ingresos por cotizaciones sociales para 2022 se mantiene.

El empleo y los salarios moderan su contribución al crecimiento de las cotizaciones sociales entre 2021 y 2022. Las medidas tienen una contribución negativa al crecimiento en ambos años debido a la progresiva desaparición de las medidas COVID-19.

GRÁFICO 22. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES (% VAR)


Fuente: AIReF e IGAE

1.1.7. Resto de recursos

El resto de los recursos, sin PRTR, disminuyen una décima su peso en PIB respecto a la estimación realizada en la APE, pasando a representar el 4,2% del PIB. Esta reducción se debe a una revisión de las previsiones sobre los fondos de la UE tradicionales a la baja para las CC. AA.

4.3. Evolución de gastos de las Administraciones Públicas

Según las estimaciones de la AIReF, los gastos en 2022 se situarán, sin incluir el PRTR, en el 46,9% frente al 46,4% del informe anterior. En este caso, las nuevas medidas de gasto adoptadas por el Gobierno constituyen el principal factor que explica el incremento de la previsión respecto al informe anterior. Este aumento de 4 décimas de PIB se concentra en los consumos intermedios y en las subvenciones. Sin embargo, el aumento en esas rúbricas también se debe en parte a la reclasificación dentro de las rúbricas de gasto de algunas medidas anticrisis siguiendo la nueva información sobre su registro en contabilidad nacional. Esta recomposición del gasto explica que el fuerte incremento de estas partidas se compense parcialmente con un menor gasto de las transferencias sociales en especie y de otros gastos. Adicionalmente, la ejecución de determinados gastos por encima de lo previsto también ha elevado la previsión. Si se considera el gasto incluyendo el PRTR, el gasto se situaría en el 48,8% del PIB.

CUADRO 6. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: EMPLEOS SIN PRTR %PIB

	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)	Diferencia Actual-APE
EMPLEOS	46,4	46,9	0,4
Remuneración asalariados	11,6	11,6	0,0
Consumos intermedios	5,6	5,7	0,2
Transf. sociales en especie vía mdo.	2,9	2,8	-0,1
Prestaciones sociales en efectivo	17,5	17,5	0,0
Intereses	2,1	2,1	0,0
Formación bruta de capital	2,4	2,4	0,0
Subvenciones y otros gastos	4,5	4,8	0,4

Fuente: AIReF e IGAE

CUADRO 7. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: EMPLEOS CON PRTR %PIB

	2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)	Diferencia Actual-APE
EMPLEOS	48,4	48,8	0,4
Remuneración asalariados	11,6	11,6	0,0
Consumos intermedios	5,6	5,8	0,2
Transf. sociales en especie vía mdo.	2,9	2,9	-0,1
Prestaciones sociales en efectivo	17,5	17,5	0,0
Intereses	2,1	2,1	0,0
Formación bruta de capital	3,2	3,1	0,0
Subvenciones y otros gastos	5,5	5,9	0,4

Fuente: AIReF e IGAE

4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público

La AIReF aumenta la previsión del conjunto de los principales componentes del consumo público para 2022 en una décima de PIB hasta situarse en el 20,1%, sin incluir el PRTR. La AIReF revisa al alza el conjunto de los principales componentes del consumo público (remuneración de asalariados, consumos intermedios y transferencias sociales en especie), aunque con efectos contrapuestos por componentes. Respeto al informe anterior, se prevé un fuerte crecimiento de los consumos intermedios y un ligero aumento de la remuneración de asalariados. Por el contrario, se estima una reducción de las transferencias sociales en especie. Con la actual previsión, los principales componentes del consumo público sin PRTR pasarían a crecer un 3,9% respecto a 2021, ocho décimas más que en la estimación del informe anterior.

En la evolución por componentes, sin PRTR, la remuneración de asalariados aumenta en términos nominales, pero mantiene su peso en el 11,6% del PIB. La AIReF revisa al alza este gasto tanto a nivel central como territorial. En el

caso de la AC, el aumento se produce por un mayor gasto esperado como consecuencia de la reciente aprobación de gasto militar extraordinario. En lo que se refiere a las administraciones territoriales, se observa un mayor dinamismo en el gasto de la remuneración de asalariados de acuerdo con los datos de ejecución publicados. En particular, se actualizan los datos de variación estimada de la plantilla de las CC. AA., con una tasa de reposición más alta en sanidad y educación, y de las CC. LL. en línea con los datos de ejecución.

La AIReF prevé un mayor crecimiento para los consumos intermedios, que aumentan 2 décimas su peso en el PIB hasta situarse en el 5,7%. Este gasto se revisa al alza en todos los subsectores, impulsado por los datos de ejecución publicados. Adicionalmente, en la AC se estima un significativo aumento por un doble motivo. En primer lugar, por el impacto esperado por la aprobación de gasto militar extraordinario. En segundo lugar, por la imputación a los consumos intermedios de parte de la ayuda a los refugiados de Ucrania, aprobada por el RDL 6/2022 en el mes de marzo, con la correspondiente baja en otras transferencias corrientes, como consecuencia de la recomposición entre rúbricas de gasto de algunas medidas gracias a la nueva información recibida. Actualmente, la tasa de crecimiento estimada para esta rúbrica de gasto es del 6,2% respecto al 2021, muy superior al 3% de la anterior previsión.

Por el contrario, la AIReF rebaja la estimación de las transferencias sociales en especie, que disminuyen una décima de PIB respecto al informe anterior. Este descenso se debe fundamentalmente a la reclasificación de la bonificación de los carburantes a particulares aprobada por el RDL 6/2022 en el mes de marzo, de acuerdo con la información publicada por la IGAE sobre la ejecución de esta medida. Esta recomposición entre rúbricas de gasto ha supuesto minorar las transferencias sociales en especie, donde estaba registrada la bonificación de los carburantes a particulares, para aumentar el gasto en subvenciones. Por tanto, la actual previsión de la AIReF es que esta rúbrica de gasto se sitúe en el 2,8% del PIB frente al 2,9% estimado en el informe anterior.

4.3.2. Prestaciones Sociales en Efectivo

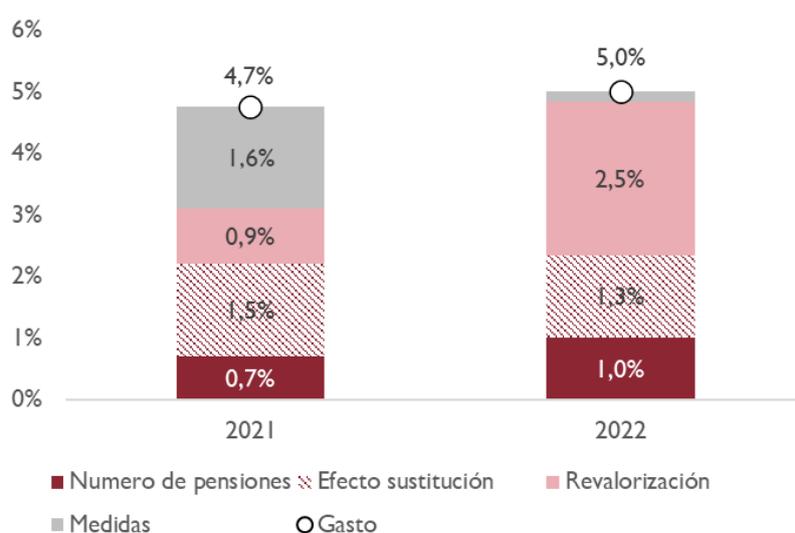
La AIReF mantiene la previsión de las prestaciones sociales en efectivo para 2022 en el 17,5% del PIB estimado en el informe anterior. Desde entonces, se han producido algunos cambios en las distintas rúbricas derivados de la disponibilidad de nuevos datos de ejecución presupuestaria de la contabilidad nacional, de la actualización del cuadro macroeconómico de la AIReF y de la adopción de nuevas medidas por parte del Gobierno. Desde mayo el Gobierno ha prorrogado el aumento del 15% del ingreso mínimo vital

que se había aprobado para tres meses al periodo de julio a diciembre, medida que se estima que tendrá un impacto sobre el gasto de aproximadamente 153 millones de euros. Este aumento del 15% se ha extendido también a las pensiones no contributivas para el periodo de julio a diciembre de 2022, iniciativa cuyo coste se estima en unos 200 millones de euros. Estos incrementos de gasto se compensan por el efecto denominador causado por el aumento del PIB nominal del cuadro macroeconómico, de forma que el peso sobre PIB de las prestaciones sociales en efectivo se mantiene.

La AIReF estima que el gasto en pensiones aumentará un 5% en 2022, una décima más que la tasa estimada en el informe de la APE 2022. La AIReF actualiza su valoración para 2022 respecto al último informe debido a la introducción de la nueva medida de incremento de las pensiones no contributivas del RDL 11/2022, mientras que se mantiene la estimación del efecto sustitución y del aumento del número de pensiones.

El incremento de la previsión de inflación en 2022 eleva el crecimiento del gasto en pensiones en 2023 hasta el 10,1%. La previsión de inflación para 2022 de la AIReF pasa del 6,5% al 7,8%, de manera que, de acuerdo con la reforma de pensiones, la revalorización de las pensiones en 2023 también se elevaría en 1,3%. Esta subida, unida al crecimiento del número de pensiones y el efecto sustitución, eleva el crecimiento del gasto en pensiones desde el 8,8% del informe anterior al 10,1%, lo que supone casi 2.000 millones más de gasto respecto a la previsión anterior.

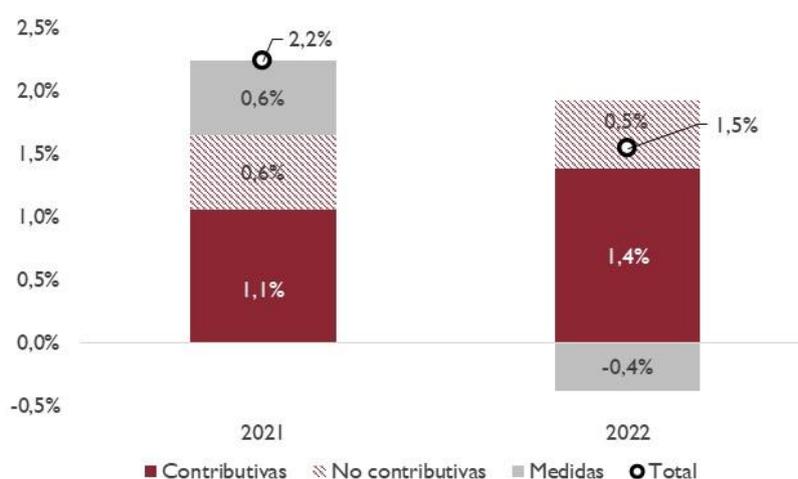
GRÁFICO 23. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES (% VAR). PROYECCIONES AIReF



Fuente: AIReF y Seguridad Social

Las prestaciones por desempleo descienden desde el 2,2% sobre el PIB en 2021 hasta un 1,5% en 2022, misma estimación que se realizó en la APE. En 2021 se produce una revisión del 2,3% al 2,2% del PIB derivada de la disponibilidad en junio de los datos de liquidación definitiva del SEPE, algo inferiores a los del avance disponible en el momento de la publicación del informe de la APE. La disminución del gasto en desempleo entre 2021 y 2022 se debe principalmente a la reducción de los ERTes.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIReF



Fuente: AIReF y SEPE

El resto de las prestaciones ve su peso reducirse del 4,4% del PIB en 2021 a un 4% en 2022, cifras similares a las del informe de la APE 2022. El aumento del coste del IMV derivado de la prórroga del aumento del 15% de julio a diciembre se ve compensado por el incremento del PIB nominal en la revisión del cuadro macroeconómico.

4.3.3. Intereses

La AIReF mantiene su previsión de gasto en intereses para 2022 en 2,1% del PIB. El aumento de los tipos de interés ha supuesto reevaluar el impacto en la carga de intereses en 2022 por las nuevas condiciones de financiación. Sin embargo, la elevada duración de la cartera de deuda (entre ocho y diez años) y alto porcentaje de financiación ya cubierto a estas alturas del año (con más del 60% de las emisiones de deuda realizadas), implicará una lenta traslación de las subidas de tipos en este ejercicio. Por este motivo, la AIReF mantiene su previsión en línea con lo estimado en el informe anterior. En todo caso, de persistir en el tiempo, los efectos acumulados del aumento de los tipos de interés serán más relevantes, sobre todo, teniendo en cuenta que el volumen de deuda del conjunto de las AA. PP. actualmente supera los 1,45 billones de euros.

4.3.4. Formación bruta de capital

El peso de la formación bruta de capital se mantiene en el 2,4% del PIB previsto en el informe anterior, sin incluir el PRTR. La revisión de esta rúbrica es desigual entre subsectores. El descenso viene marcado por la revisión a la baja de la formación bruta de capital de las CC. LL. por la redistribución de los gastos de capital, menos formación bruta y más ayudas a la inversión, en base a los datos de ejecución del primer trimestre de 2022 publicados. En sentido contrario, la previsión del gasto se revisa ligeramente al alza en las CC.AA., de acuerdo con la ejecución observada hasta abril, y en la AC. En esta última se debe a la imputación de una parte del efecto esperado por la aprobación de gasto militar extraordinario, así como por el registro de una parte de la ayuda a los refugiados de Ucrania, una vez reclasificada esta medida del RDL 6/2022 aprobado en marzo, con la correspondiente baja en la rúbrica de otras transferencias corrientes.

4.3.5. Subvenciones y otros gastos

El resto de empleos sin incluir el PRTR alcanzará el 4,8% del PIB en 2022, 4 décimas más que en el informe anterior. Uno de los principales factores que explican el incremento del gasto en subvenciones es el coste estimado del nuevo paquete anticrisis RDL 11/2022, donde la mayoría de las ayudas concedidas se consideran subvenciones, así como la reclasificación de la bonificación de los carburantes a particulares del RDL 6/2022 aprobado en marzo, con alta en subvenciones y la correspondiente baja en la rúbrica de transferencias sociales en especie, como se ha mencionado anteriormente. Este aumento se compensa parcialmente con la minoración del gasto en subvenciones por la extensión de la suspensión temporal del IVPEE hasta el 31 de diciembre de 2022.

4.4. Análisis por subsectores

La AIReF estima un empeoramiento del saldo de todos los subsectores en términos nominales, si bien en peso sobre PIB solo empeora en algo menos de dos décimas el saldo de las CC. AA. y en una décima el saldo de la AC. En la revisión del saldo por subsectores, la AIReF eleva una décima el déficit de la AC hasta el 3,3% del PIB. Por su parte, las CC. AA. empeoran en casi dos décimas, pasando de un déficit del 0,7% al 0,9% del PIB. Por último, los F. S. S. y las CC. LL. mantienen el saldo previsto en el informe anterior en términos de PIB, esto es, un déficit del 0,5% y un superávit del 0,2%, respectivamente.

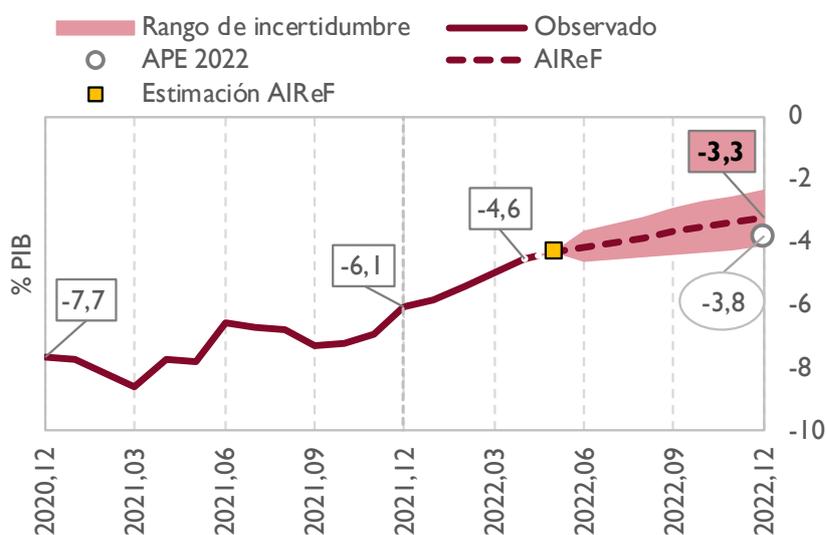
CUADRO 8. SALDO POR SUBSECTORES (%PIB)

	2022 (APE Gobierno)	Estimación AIReF		Diferencia Actual-APE
		2022 (Inf. APE)	2022 (Actual)	
AA.PP.	-5,0	-4,2	-4,5	-0,3
AC	-3,8	-3,2	-3,3	-0,1
FSS	-0,5	-0,5	-0,5	0,0
CC.AA.	-0,8	-0,7	-0,9	-0,1
CC.LL.	0,1	0,2	0,2	0,0

Fuente: AIReF e IGAE

4.4.1. Administración Central

La AIReF empeora ligeramente el déficit de la AC, aumentando su peso en el PIB una décima respecto al previsto en el informe sobre la APE hasta situarse en el 3,3%. El déficit estimado de la AC empeora una décima de PIB. El aumento de los gastos, impulsado por el coste del nuevo paquete de medidas anticrisis aprobado en junio por el Gobierno y el recientemente aprobado gasto militar, supera ligeramente la revisión al alza de la previsión de los ingresos por los datos de recaudación mejores de los previstos, principalmente en el IRPF. Por tanto, la mejora de la previsión de los ingresos por la recuperación de la economía, en lugar de traducirse en un menor déficit previsto para la AC, compensa las medidas de gasto adoptadas en el actual contexto económico y geopolítico. Como resultado, la AIReF aumenta su previsión de déficit hasta el 3,3% del PIB, 5 décimas de PIB más favorable que la previsión del Gobierno del 3,8% del PIB recogida en la APE 2022-2025.

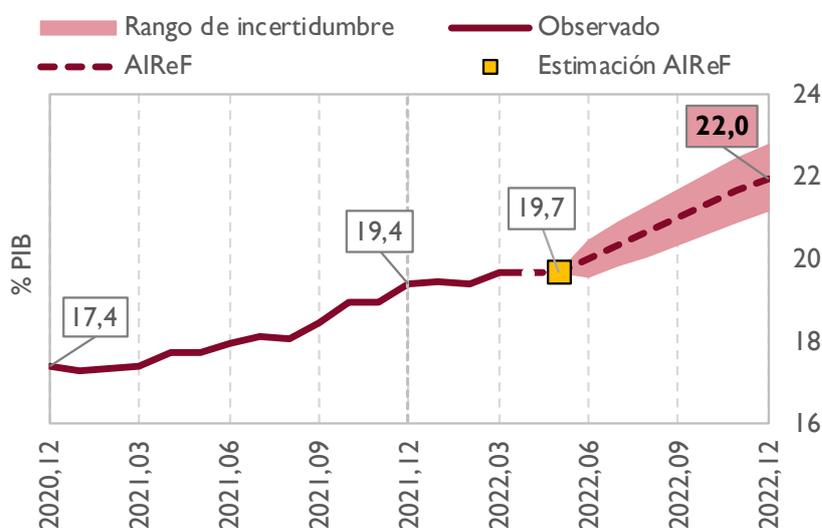
GRÁFICO 25. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA A. C. (% PIB)


Fuente: AIReF e IGAE

4.4.1.1 Recursos de la Administración Central

La AIReF prevé que los recursos de la AC alcancen el 20% del PIB en 2022, sin incluir el PRTR, tres décimas más respecto al informe anterior. El conjunto de los recursos de la AC se ha revisado al alza. Al estar fijada la transferencia determinada por el sistema de financiación, todos los cambios que se produzcan respecto a la estimación tributaria anterior los asume este subsector. Por lo tanto, los cambios en las estimaciones, explicados en el apartado anterior, recaen en la AC. A su vez, determinará unos mayores pagos en 2024 por la liquidación de los sistemas de financiación territoriales.

Los recursos tributarios aumentan 3 décimas de PIB, impulsados por los impuestos de tipo renta que pasan a representar un 7,2% del PIB desde el 6,8% anterior, mientras que los impuestos sobre la producción reducen su peso 2 décimas. En los impuestos sobre la renta, el incremento se debe fundamentalmente a la revisión al alza del IRPF ya comentada, Este aumento se compensa parcialmente por el efecto de pérdida de recaudación de los impuestos sobre la producción, derivado de la reciente revisión de las medidas normativas para paliar los precios de la electricidad que minora tanto los ingresos por IVA como por Impuestos Especiales.

GRÁFICO 26. RECURSOS CON PRTR DE LA A. C. (% PIB)


Fuente: AIReF e IGAE

4.4.1.2 Empleos de la Administración Central

La AIReF prevé que el gasto de la AC sin incluir el PRTR alcance el 23,3% del PIB en 2022, algo más de 3 décimas por encima de lo estimado en el informe sobre la APE. El Gobierno adoptó nuevas medidas desde la publicación del Informe sobre la APE el pasado mes de mayo. El 25 de junio, aprobó un nuevo paquete anticrisis en el RDL 11/2022 y, posteriormente, el 5 de julio, un crédito extraordinario para atender los gastos extraordinarios de las Fuerzas Armadas ocasionados por la invasión de Ucrania. El coste estimado de estas medidas por unos 5.500 millones de euros, así como los últimos datos de ejecución y la nueva información conocida, han supuesto la revisión al alza de la estimación del gasto de la AC de algo más de 3 décimas de PIB, hasta situarse en el 23,3% para 2022. Si se incluye el gasto del PRTR, el gasto de la AC alcanzaría el 25,2% del PIB.

La AIReF estima que el mayor gasto por las nuevas medidas del RDL 11/2022 afecte principalmente a las partidas de subvenciones y, en menor medida, a otras transferencias corrientes y a transferencias entre AA. PP. Los principales aumentos se esperan en el gasto en subvenciones y en otras transferencias corrientes, al tratarse de ayudas concedidas a distintos sectores de la economía y a particulares (entre otras, ayudas a la industria gas intensiva y al sector agrario, bonificación de los carburantes y ayuda a particulares de rentas bajas). No obstante, el aumento de las subvenciones habría sido mayor de no verse parcialmente compensado por la extensión de la suspensión del IVPEE hasta fin de año. Adicionalmente, se estima un aumento del gasto en transferencias corrientes entre las AA. PP., que se ven incrementadas por aquellas medidas que, si bien son financiadas por el Estado, son competencia

de otras administraciones a las que les corresponde su gestión, ya sean las administraciones territoriales (medidas que afectan al transporte urbano e interurbano y las ayudas gestionadas por las corporaciones forales) o los F.S.S. (incrementos del Ingreso Mínimo Vital y de las pensiones no contributivas).

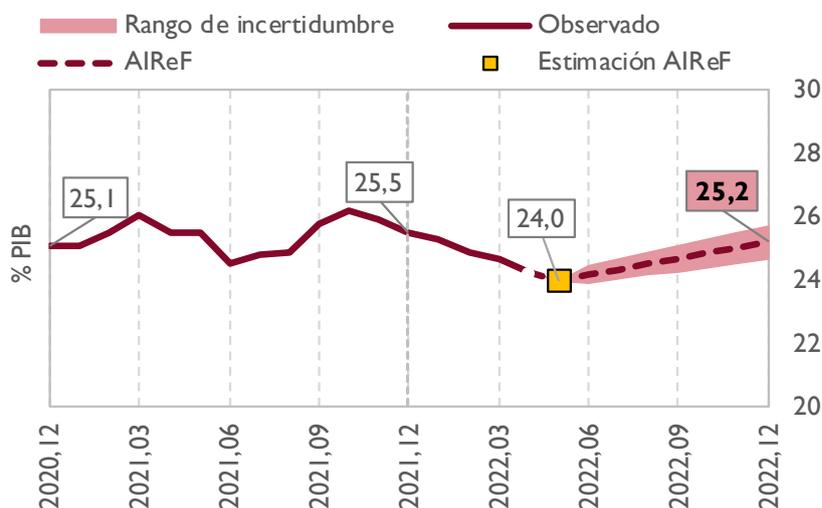
Por otra parte, se espera un aumento del gasto del Estado tanto corriente como de capital por el gasto militar extraordinario aprobado. La AIReF estima que la aprobación por el Gobierno de un crédito extraordinario, por importe de casi 1.000 millones, algo menos de una décima del PIB, para atender los gastos de las Fuerzas Armadas ocasionados por la invasión de Ucrania, va a suponer un aumento del gasto corriente, en particular de la remuneración de asalariados y los consumos intermedios, así como del gasto de capital, con un incremento de la formación bruta de capital.

Por último, se reclasifican algunas medidas del RDL 6/2022 atendiendo a la información publicada sobre su ejecución en contabilidad nacional. A la vista de la nueva información, se reclasifican dos medidas del RDL 6/2022 lo que produce una variación en la composición del gasto, pero sin que esta revisión al alza y a la baja por el mismo importe de algunas partidas afecte al montante total. De esta manera, por un lado, la ayuda a los refugiados de Ucrania deja de registrarse en otras transferencias corrientes para imputarse principalmente a consumos intermedios y subvenciones y, de manera residual a la formación bruta de capital. Por otro, la bonificación de los carburantes a particulares deja de registrarse en las transferencias sociales en especie para, al igual que las concedidas a los transportistas, imputarse al gasto en subvenciones.

En cuanto a evolución del gasto computable a efectos de la regla de gasto, la AIReF prevé una reducción en torno al 4% en 2022 respecto a 2021. Esta variación negativa prevista se debe, en primer lugar, al descenso del gasto COVID que deja de tener prácticamente incidencia para la AC en 2022. En este sentido, se considera que las transferencias a las administraciones territoriales en 2022 para compensar el SII del IVA o las liquidaciones negativas no forman parte del gasto computable por estar ligadas al sistema de financiación autonómico y local. En segundo lugar, se espera una importante disminución del gasto no recurrente en 2022 respecto a 2021, año en el que fue especialmente elevado, entre otras operaciones, por las garantías estandarizadas de los avales ICO vinculados a la pandemia y las cuantiosas sentencias. En tercer lugar, los aumentos de ingresos por cambios normativos, estimados en un 0,2% del PIB, se espera que contribuyan a reducir el gasto computable en 2022. En todo caso, el efecto conjunto de estos tres factores

en la reducción del gasto computable se estima superior al aumento de este gasto por las medidas adoptados por el Gobierno para 2022.

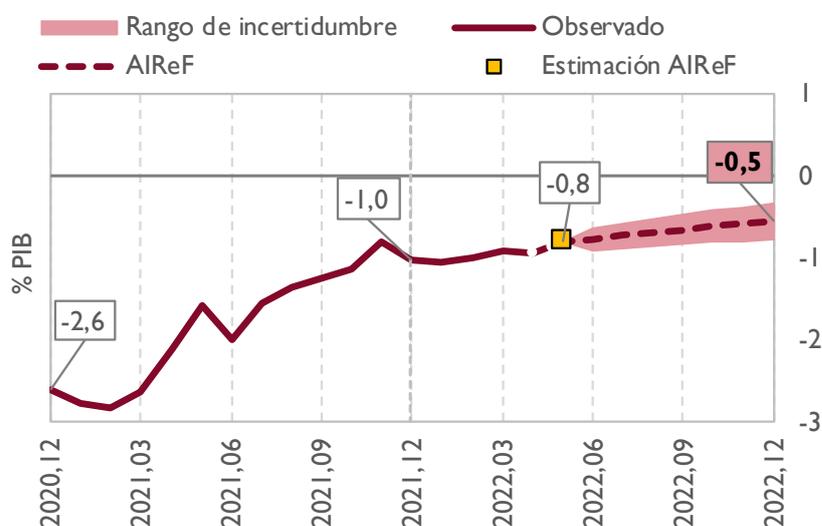
GRÁFICO 27. EMPLEOS CON PRTR DE LA A. C. (% PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

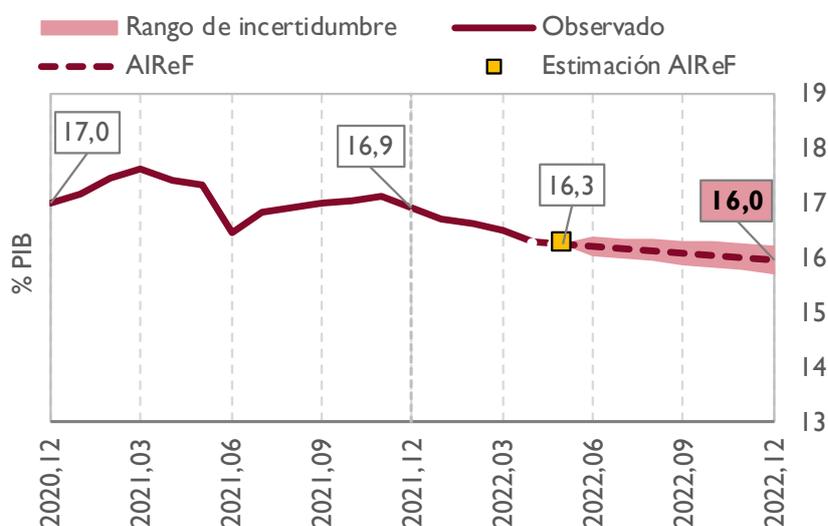
4.4.2. Fondos de la Seguridad Social

La AIReF prevé un déficit de los Fondos de la Seguridad Social (FSS) en 2022 de 0,5 puntos de PIB, similar a lo estimado en el informe sobre la APE publicado en mayo. El recorte del déficit a la mitad del peso sobre el PIB al final de 2021 obedece a una moderación de los empleos de los F. S. S. a lo largo de 2022 a un ritmo superior a la reducción que se produce en los recursos en el mismo periodo. Este saldo de los F. S. S. es similar a la última estimación del Gobierno publicada en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2022.

GRÁFICO 28. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS F. S. S. (% PIB)


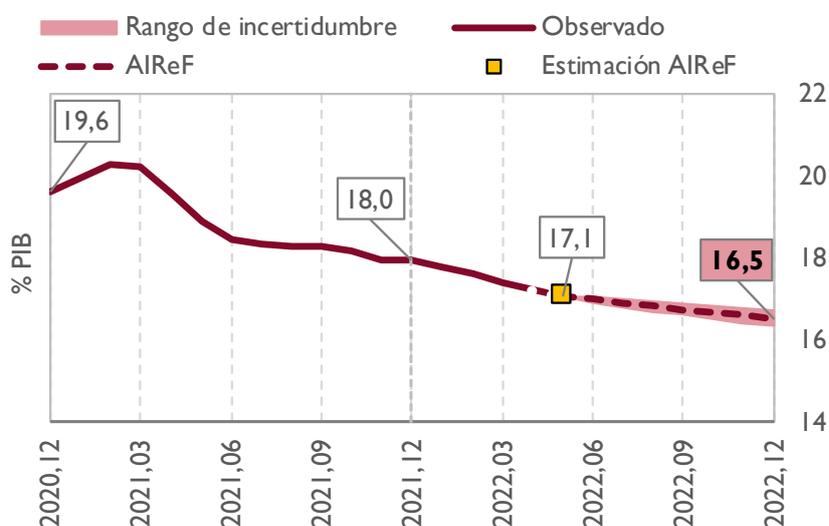
Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF considera que el peso de los recursos de los F. S. S. en 2022 será de 15,9 puntos de PIB sin los fondos PRTR, una décima más al tenerlos en cuenta, cifra similar a la que se estimó en el informe de la APE 2022. La remuneración de asalariados se revisa ligeramente al alza en la última actualización del cuadro macroeconómico, pero la evolución en contabilidad nacional de los ingresos por cotizaciones sociales hasta abril muestra una elasticidad respecto a la remuneración de asalariados algo menor a lo estimado en el informe de la APE 2022, de modo que la previsión de ingresos por cotizaciones sociales para 2022 se mantiene. Las transferencias del Estado aumentan en 500 millones de euros fundamentalmente para financiar el aumento del ingreso mínimo vital y de las pensiones no contributivas aprobado en el RDL 11/2022 de junio de 2022 para la segunda mitad del año. Se espera cierta reducción del ritmo de crecimiento de los recursos a lo largo del año debido al menor dinamismo en el crecimiento de las cotizaciones y a la disminución de las transferencias del Estado respecto a las recibidas en 2021.

GRÁFICO 29. RECURSOS CON PRTR DE LOS F. S. S. (% PIB)


Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF estima que los empleos de los F. S. S. tendrán un peso sobre PIB de 16,4 puntos en 2022 sin los fondos PRTR, una décima más si se tienen en cuenta, valor que también coincide con la estimación realizada en el informe anterior. Desde la publicación del informe sobre la APE de 2022 el Gobierno ha introducido medidas que afectan a los gastos de los F. S. S. a través del RDL 11/2022. Por un lado, se ha prorrogado el aumento del 15% del ingreso mínimo vital que se había aprobado para los tres meses de abril a junio de 2022 por medio del RDL 6/2022 para el periodo de julio a diciembre. Se estima que esta medida tendrá un impacto presupuestario de aproximadamente 153 millones de euros. Por otro lado, se ha extendido el aumento del 15% a las pensiones no contributivas para el periodo de julio a diciembre. Se estima un impacto para esta medida de alrededor de 200 millones de euros. Por último, se revisa al alza el importe estimado de la prestación por incapacidad temporal basándose en los datos más recientes de ejecución presupuestaria. Las tres variaciones, aunque del mismo signo y de una cuantía total cercana a los 500M€, quedan compensadas por el efecto denominador causado por el aumento del PIB nominal del cuadro macroeconómico, manteniéndose el peso sobre PIB del informe anterior.

GRÁFICO 30. EMPLEOS CON PRTR DE LOS F. S. S. (%PIB)


Fuente: AIReF e IGAE

Esta evolución no afecta de la misma forma a los distintos agentes de los Fondos de la Seguridad Social. El déficit de los Fondos de la Seguridad Social se redujo en 1,6 puntos de PIB en 2021, de los que 1,2 puntos corresponden al SEPE y 0,4 al Sistema de Seguridad Social. En ese año, el SEPE redujo su déficit en mayor medida debido tanto a un aumento de las transferencias como a una reducción del coste de las medidas COVID-19. El Sistema de Seguridad Social también vio reducido el coste de las medidas respecto a 2020, pero recibió menos transferencias que en 2020, con lo que el impacto sobre el déficit no fue tan grande. Adicionalmente, el coste de las pensiones en 2021 aumenta los gastos del Sistema de Seguridad Social. Para 2022, el déficit se reduce 5 décimas adicionales, de las que 2 décimas corresponden al Sistema de Seguridad Social y 3 al SEPE. En el caso del Sistema de Seguridad Social, esta caída se debe a un aumento de las transferencias y una reducción del coste de las medidas que consiguen compensar el aumento de la nómina de pensiones. En el caso del SEPE, la reducción de las transferencias de otras AA. PP. en 2022 no evita que el efecto de reducción del coste de los ERTE tenga un impacto positivo.

CUADRO 9. SALDO POR AGENTES DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL (%PIB)

	2020	2021	2022
FSS	-2,6	-1,0	-0,5
SSS	-1,5	-1,1	-0,9
SEPE	-1,1	0,1	0,4

Fuente: AIReF, Seguridad Social e IGAE

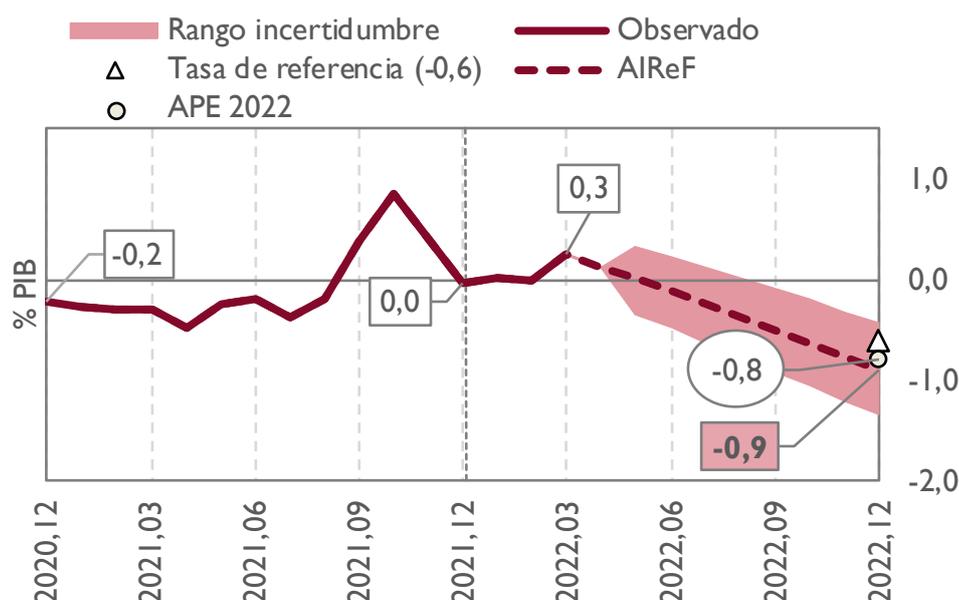
4.4.3. Comunidades Autónomas

4.4.3.1 Análisis del subsector

La AIReF prevé que las CC. AA. cerrarán 2022 con un déficit del 0,9% del PIB, dos décimas por encima del déficit estimado en el anterior informe. Este nivel empeora el saldo una décima respecto al -0,8% previsto por el Gobierno en la APE para el subsector y se desvía tres décimas de la tasa de referencia del -0,6% del PIB. La modificación se produce, fundamentalmente, por la revisión al alza de los empleos como consecuencia de los datos de ejecución observados a la fecha, que podrían reflejar un nivel de gasto asociado a la pandemia superior al estimado en el informe de anterior.

Las comunidades mantienen previsiones ligeramente más optimistas en el conjunto, aunque con posiciones muy diferentes a nivel individual. En la mayor parte de los casos, las CC. AA. mantienen las previsiones de saldo en 2022 contenidas en los planes presupuestarios a medio plazo. No obstante, las CC. AA. de Canarias, Extremadura y La Rioja empeoran sus previsiones (aunque en el caso de Extremadura y La Rioja siguen siendo más positivos que las recogidas en su presupuesto inicial); mientras el Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, la Región de Murcia y País Vasco mejoran sus perspectivas. Estas cifras, en suma, llevarían al subsector a un déficit del 0,7% del PIB, bajo un menor nivel de empleos que el estimado por la AIReF sin tener en cuenta los fondos del PRTR.

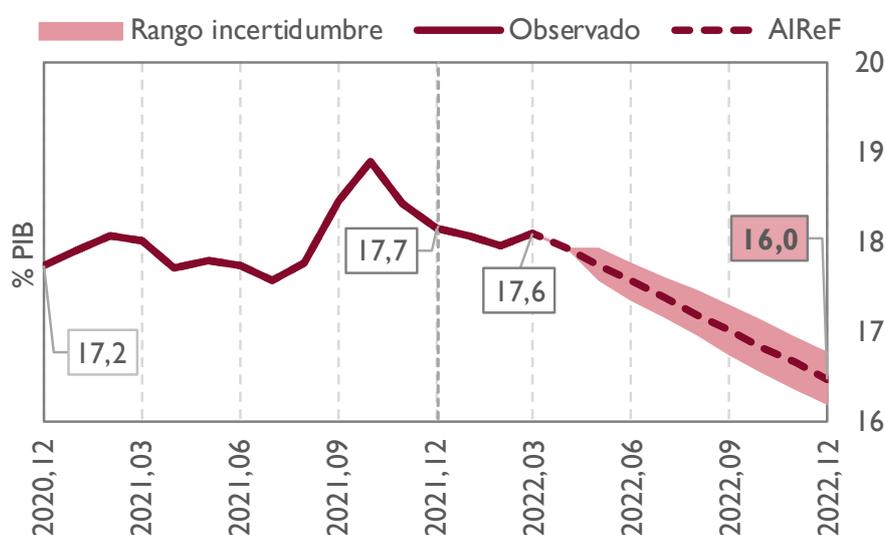
GRÁFICO 31. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA. (%PIB)



La AIReF prevé que los recursos de las CC. AA. al cierre de 2022, sin incluir el PRTR, alcancen el 15,1% del PIB. Si bien en el conjunto las variaciones no son

significativas, sí se han registrado cambios relevantes en su composición respecto a la considerada en el informe anterior: se reducen las previsiones de ingresos de fondos tradicionales de la UE, se incorporan nuevas transferencias del Estado derivadas del Real Decreto Ley 11/2022 y mejoran las estimaciones de ingresos tributarios distintos de los sujetos a entregas a cuenta. Considerando los posibles ingresos del PRTR, los recursos alcanzarían el 16% del PIB.

GRÁFICO 32. RECURSOS DE LAS CC. AA. (%PIB)

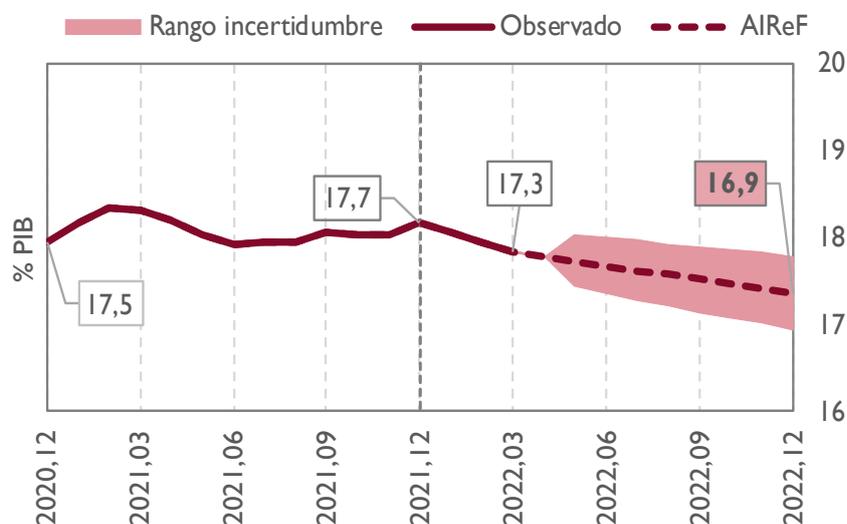


Sin considerar los fondos del PRTR, los ingresos autonómicos caerán cerca de un 7% sobre 2021. Esta caída de los recursos, que sería del 4% sin tener en cuenta las ayudas a empresas del Real Decreto Ley 5/2021, está condicionada fundamentalmente por la reducción de las transferencias del Estado: recursos del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común; transferencias extraordinarias no condicionadas; ayudas a empresas de la Línea COVID; y otras operaciones como la imputación en Cataluña en 2021 de la liquidación total practicada en dicho año por la financiación de los mossos d'esquadra, cuyo pago se fracciona en tres años.

CUADRO 10. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS SIN PRTR EN LAS CC. AA. (% PIB Y %VARIACIÓN)

	Cierre 2021 (%PIB)	Previsión AIReF 2022 (%PIB)	% Variación 2022/2021
Recursos netos sin PRTR	17,6	15,1	-6,8
SFA	9,5	8,4	-4,1
Fondo extra déficit/ Compensaciones AGE	1,1	0,5	-47,7
ITPAJD	0,9	0,9	11,4
ISD	0,3	0,2	-9,2
Otros recursos	5,8	5,1	-6,0
<i>Ingresos REACT</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-1,3</i>
<i>Ayudas a empresas RD Ley 5/21</i>	<i>0,6</i>		
<i>Resto (otros impuestos, otros Fondos UE...)</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,6</i>

La AIReF aumenta las previsiones de gasto en el subsector respecto a su estimación anterior, situándolos en el 16,1% del PIB. La AIReF ha revisado al alza los empleos previstos al cierre de 2022, casi 1.600 millones de euros sobre la estimación del informe de la APE. Las variaciones se derivan fundamentalmente de los datos de ejecución a la fecha, la información sobre el gasto registrado asociado a la pandemia, y las nuevas medidas adoptadas para combatir la crisis energética y los problemas derivados de la guerra de Ucrania. Los datos publicados a la fecha muestran un importante crecimiento de los empleos en consumos intermedios, subvenciones y formación bruta de capital fijo que ha llevado al aumento de las estimaciones de cierre consideradas en mayo. En este sentido, se prevé que en 2022 podría mantenerse más del 45% de los gastos asociados a la pandemia, un 5% por encima de lo estimado en el informe anterior. Adicionalmente, si bien con un impacto conjunto poco significativo en el subsector, desde abril hasta la fecha se han adoptado en diversas CC. AA. medidas dirigidas a colectivos concretos para combatir los efectos de la guerra de Ucrania y la crisis energética. Considerando los posibles gastos financiados con el PRTR, los empleos podrían alcanzar el 16,9% del PIB.

GRÁFICO 33. EMPLEOS DE LAS CC. AA. (% PIB)


Los empleos, sin los asociados al PRTR, se reducirán algo más del 1% sobre el nivel del año anterior. Esta bajada está condicionada por la reducción esperada de la totalidad de las medidas autonómicas vinculadas al COVID-19, y de las ayudas a empresas del RD Ley 5/2021 (de 5.930 millones de euros en 2021 a 1.044 millones de euros que se devolverán en 2022). Estas minoraciones, no obstante, se compensan en gran parte por el crecimiento esperado de otros empleos no asociados a la pandemia.

CUADRO 11. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS SIN PRTR EN LAS CC. AA. (% PIB Y %VARIACIÓN)

	Cierre 2021 (%PIB)	Previsión AIReF 2022 (%PIB)	% Variación 2022/2021
Empleos netos sin PRTR	17,7	16,0	-1,5
Sanidad	6,9	6,6	3,7
Educación	4,2	3,9	1,7
Otros gastos	6,6	5,5	-8,9
<i>De todo ello Gastos REACT</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-1,3</i>
<i>Ayudas a empresas RD Ley 5/21</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>-82,4</i>

La AIReF estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecerá un 2% en 2022. Partiendo de una variación del 7,5% en 2021, el gasto computable para las CC. AA. aumentará en 2022 un 2% sobre el nivel del año anterior, condicionado por la evolución esperada de los empleos netos y de los fondos de la UE, y los pagos por el sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común.

4.4.3.2 Análisis individual

A nivel individual, empeoran las perspectivas respecto al pronunciamiento de los informes de presupuestos iniciales en casi todos los casos. La AIReF empeora en todas las CC. AA., excepto Galicia y País Vasco, las previsiones recogidas en los informes sobre los presupuestos iniciales. Con la información actual disponible, la AIReF estima que siete CC. AA., Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y la Comunitat Valenciana alcanzarán un saldo superior a la referencia del -0,6% del PIB. Otras cinco CC. AA., Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Galicia y Madrid, cerrarían con un déficit cercano a dicha tasa. Las cinco CC. AA. restantes, Illes Balears, Cantabria, Navarra, País Vasco y La Rioja, podrían cerrar con saldos cercanos al equilibrio o incluso superávit.

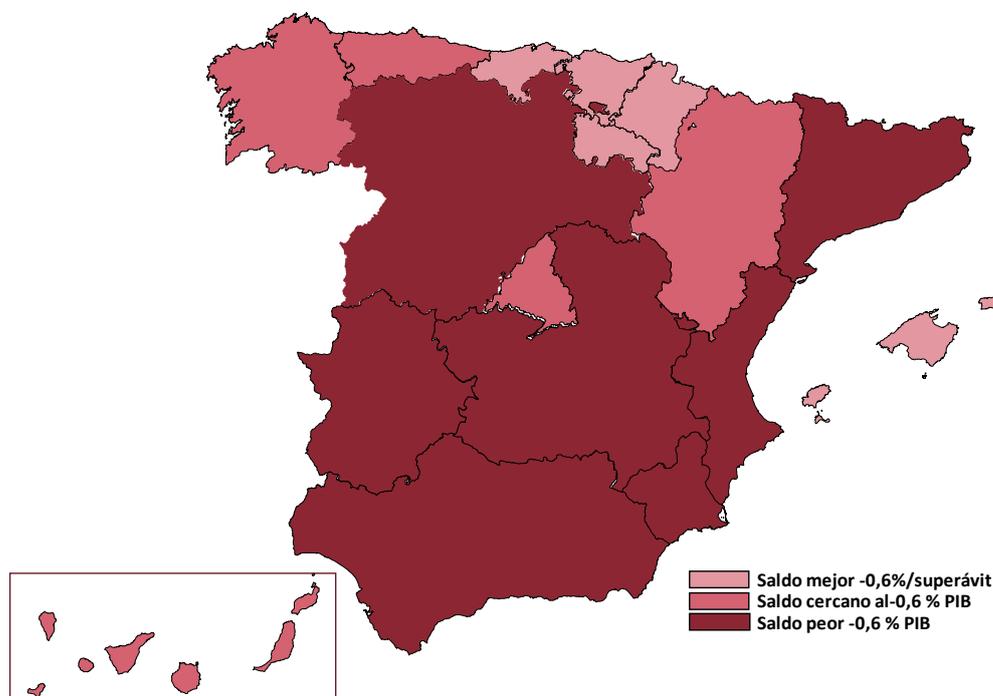
La mayoría de las CC. AA. estima alcanzar un déficit similar o superior a la referencia fijada. Las previsiones de cierre actuales de Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León y Extremadura contemplan un déficit superior a la referencia fijada para el subsector (-0,6%). Solo la Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja prevén cerrar por debajo de la referencia (del -0,9% en Navarra y País Vasco). Las demás CC. AA. estiman alcanzar un saldo similar al -0,6% del PIB.

El análisis detallado de cada CC. AA. se recoge en los informes individuales que se publican con el presente informe.

CUADRO 12. VARIACIONES EN LAS PREVISIONES DE SALDO PARA 2022 POR CC. AA. (% PIB)

CCAA	Previsiones AIReF		Previsiones CCAA	
	Actual	Informe Presupuestos	Actual	Informe Presupuest
ANDALUCÍA	-1,1%	-0,8%	-1,1%	-1,1%
ARAGÓN	-0,5%	-0,4%	-0,6%	-0,6%
ASTURIAS	-0,5%	-0,1%	-0,8%	-1,2%
BALEARES	0,2%	0,6%	-0,6%	-0,6%
CANARIAS	-0,6%	-0,5%	-0,6%	-0,4%
CANTABRIA	0,2%	0,7%	-0,6%	-0,6%
CASTILLA Y LEÓN	-0,8%	-0,6%	-0,8%	
CASTILLA - LA MANCHA	-1,1%	-0,7%	-0,6%	-1,2%
CATALUÑA	-1,2%	-1,0%	-0,6%	-0,6%
EXTREMADURA	-0,7%	-0,6%	-0,8%	-0,6%
GALICIA	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%
COMUNIDAD DE MADRID	-0,5%	-0,3%	-0,6%	-0,6%
REGIÓN DE MURCIA	-2,6%	-2,2%	-0,6%	-0,9%
CF DE NAVARRA	1,1%	1,2%	-0,5%	-0,5%
PAÍS VASCO	0,4%	0,2%	-0,3%	-1,4%
LA RIOJA	0,1%	0,2%	-0,2%	0,0%
COMUNITAT VALENCIANA	-2,5%	-2,1%	-0,6%	-0,6%
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS	-0,9%	-0,7%	-0,7%	-0,7%

GRÁFICO 34. MAPA DE CC. AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2022 RESPECTO A LA REFERENCIA DEL SUBSECTOR.



4.4.3.3 Perspectivas a medio plazo

La AIReF estima que los dos próximos años los ingresos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común serán **excepcionalmente positivos, normalizándose a partir de 2025**. La recaudación real de 2021 se ha situado muy por encima de las previsiones bajo las que se calcularon las entregas a cuenta del sistema de financiación en dicho año. Esto va a generar en 2023 una liquidación muy positiva que, sobre la negativa del año anterior (sin perjuicio de que haya sido compensada) supondrá un excepcional crecimiento de los recursos del sistema de financiación. En 2024 podría replicarse una situación similar, ya que todo apunta a que la recaudación real de 2022 estará por encima de la estimada para calcular las entregas a cuenta de este año. En definitiva, hasta 2025 no se espera que se normalice el flujo de ingresos asociados al sistema. Los recursos del sistema de financiación podrían crecer, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF más de un 20% y un 10%, respectivamente, en 2023 y 2024. Por el contrario, en 2025 podrían disminuir ligeramente sobre el nivel del año anterior.

CUADRO 13. EVOLUCIÓN DE RECURSOS 2019-2022 CC. AA. (% PIB)

	Cierre 2019	Cierre 2020	Cierre 2021	Previsión AIReF 2022	Previsión AIReF 2023	Previsión AIReF 2024	Previsión AIReF 2025
Recursos netos sin PRTR	14,0	17,2	17,6	15,1	15,6	15,7	15,2
SFA	8,8	10,4	9,5	8,4	9,7	10,3	9,8
Fondo extraordinario/compensaciones		1,4	1,1	0,5			
ITPAJD	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
ISD	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros recursos	4,3	4,5	5,8	5,1	4,8	4,4	4,4
<i>Ingresos REACT</i>			0,3	0,3	0,2		
<i>Ayudas a empresas</i>			0,6				
<i>Resto</i>			5,0	4,8	4,6	4,4	4,4

Si el gasto no asociado a fondos de la UE evoluciona en los años siguientes en línea con el crecimiento inercial estimado por la AIReF, el deterioro fiscal esperado en 2022 podría revertir en los años siguientes. Bajo las previsiones señaladas de evolución de ingresos, y considerando un crecimiento inercial del gasto no asociado a fondos europeos, el deterioro del saldo de 2022 podría revertir en los años siguientes. Esto permitiría afrontar 2025 con un saldo cercano al equilibrio para avanzar en la reducción del déficit estructural.

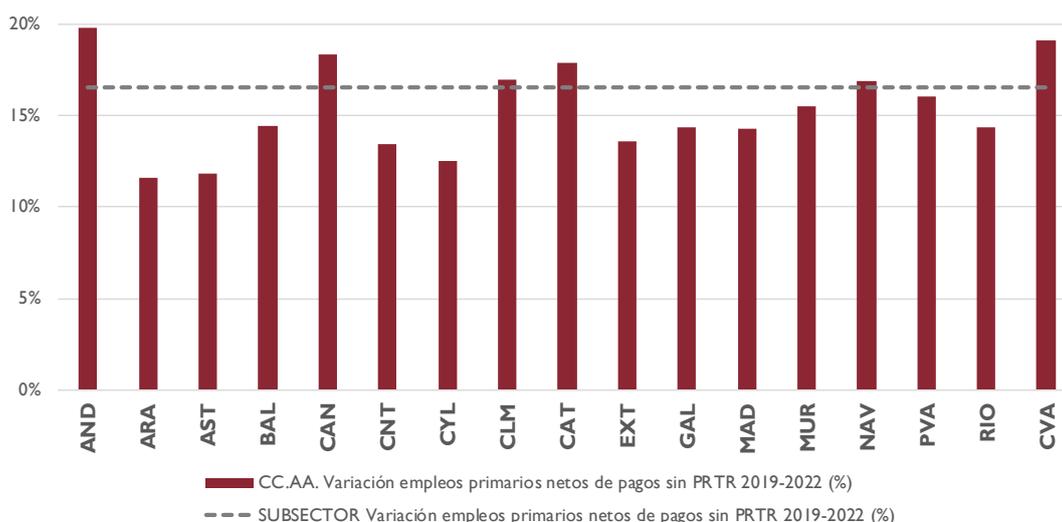
RECUADRO 4. Evolución de las CC. AA. 2019-2022.

En los tres últimos años pasados las medidas adoptadas para que las CC. AA. hicieran frente a la pandemia han distorsionado el funcionamiento normal del sistema de financiación autonómica, lo que ha supuesto, junto con las consecuencias directas de la pandemia una evolución irregular de los principales ingresos autonómicos.

En este contexto resulta necesario observar también el comportamiento de los empleos hasta 2022, sin tener en cuenta el PRTR. En este año empieza a perder relevancia el gasto asociado a COVID y, el que todavía se mantiene, cobra carácter estructural en una elevada proporción.

Las previsiones de AIReF sobre el nivel de empleos primarios, netos de pagos por el sistema de financiación, que alcanzarán en 2022 las CC. AA. sin tener en cuenta los asociados al PRTR, muestran desde 2019 un crecimiento medio del 16,6%, que se reparte de manera desigual entre CC. AA. con un máximo del 19,8% y un mínimo del 11,6%. En varias comunidades -Andalucía, Comunitat Valenciana, Canarias y Cataluña-se registra un crecimiento de los empleos primarios que no sólo es superior a la media, sino que afecta en gran medida a dicha media, dado el peso que tienen estas CC. AA. en el subsector. De hecho, la mediana del crecimiento sería 14,4%.

VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS PRIMARIOS SIN PRTR 2019-2022 POR CC. AA. (%VARIACIÓN)

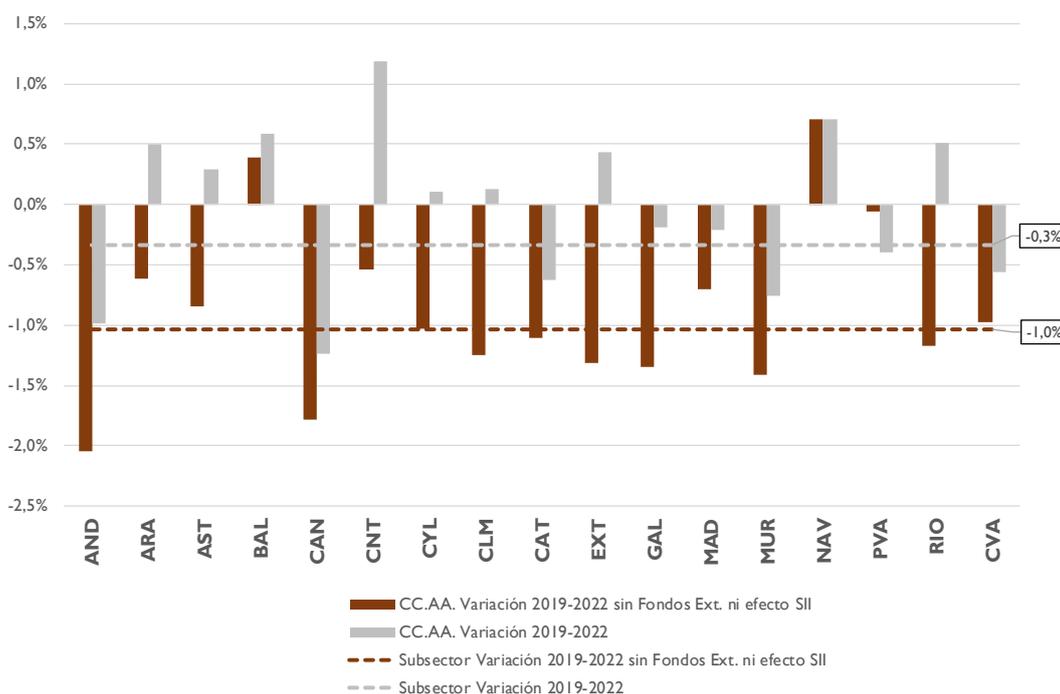


Cuando estos niveles de empleos se confrontan con los recursos percibidos en 2019 y previstos en 2022, las diferencias se trasladan con algunos matices relevantes a la evolución del saldo. El aumento medio del déficit es del 0,3%

del PIB. Destacan por su deterioro por encima de la media Canarias, Andalucía, Murcia, Cataluña y Comunitat Valenciana.

Descontando el efecto de las transferencias extraordinarios del Estado, el deterioro del saldo primario es del 1% del PIB. No obstante, las compensaciones que en 2022 percibirán las CC. AA. de régimen común por la liquidación negativa de 2020 inciden de forma muy diferente entre comunidades, dada la configuración de esta compensación. Así, existen comunidades que no perciben cuantía alguna, al no tener una liquidación negativa, y otras en las que su importe, en proporción al PIB autonómico, es muy distinto, hasta un máximo del 1,1% del PIB. Esto hace que, si se elimina esta compensación y, además, se depura el efecto del SII del IVA en los dos ejercicios de referencia, se observan importantes diferencias en el deterioro del saldo, resultando mucho más acusado y superior a la media en las CC. AA. de Andalucía, Canarias, Murcia, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja.

VARIACIÓN DEL SALDO 2019-2022 POR CC. AA. (% PIB)



4.4.4. Corporaciones Locales

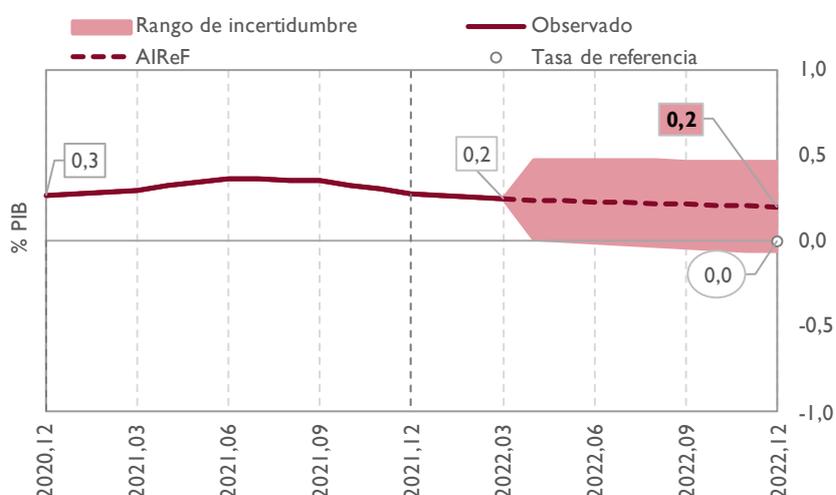
La AIReF corrige ligeramente a la baja las previsiones realizadas en el informe de la APE para el subsector local, aunque se mantiene en 2022 en un superávit del 0,2% de PIB. La AIReF ha actualizado, con los últimos datos publicados, el

resultado previsto a fin de año para el conjunto de CC.LL., bajo la hipótesis, en su escenario central, de extensión en el segundo semestre del impacto económico y las medidas adoptadas por estas entidades para el presente ejercicio. A la luz de los últimos datos disponibles, correspondientes a la ejecución en el primer trimestre de 2022 de las operaciones no financieras del subsector, nivel de deuda y depósitos locales a fin del citado primer trimestre y los datos comunicados a la AIReF por las grandes CC. LL. objeto de seguimiento individual sobre estimación actualizada de cierre de 2022, la AIReF mantiene para este año sus previsiones de obtención por el subsector local de un superávit del 0,2% de PIB, si bien corregido ligeramente a la baja dada la mayor expansión del gasto corriente en el primer trimestre del año. El carácter recurrente de la mayor parte de este tipo de gastos permite anticipar un nivel más elevado a fin de año que el previsto en mayo por la AIReF, razón por la cual el superávit estimado ha sido ligeramente corregido a la baja.

Las estimaciones del superávit local de la AIReF para 2022 son coherentes con las remitidas al MINHAFP por las CC. LL. elevadas al total nacional. Las previsiones actuales de la AIReF del saldo local a obtener en 2022 son coherentes con la información de cierre del año remitidas por el MINHAFP, con base en la que le envían las CC. LL. junto con la ejecución presupuestaria a fin del primer trimestre de 2022. Esta información se ajusta a un grado de realización más realista, según lo verificado en las liquidaciones de años anteriores. Las estimaciones de cierre remitidas por las CC. LL. en abril de cada año son muy próximas al equilibrio presupuestario, dado que en materia de ingresos son muy prudentes (el grado de infravaloración de los recursos es superior al 20%) y en materia de gastos reflejan un nivel de ejecución muy optimista a la luz de limitaciones de recursos de las estructuras de gasto disponibles.

Este saldo local en 2022, del 0,2% de PIB, es el resultado de un crecimiento esperado de los ingresos de más del 6% y de más de un 7 % en los gastos, sin incluir el PRTR. De acuerdo con las actuales previsiones de la AIReF de cierre de 2022, los recursos de las CC. LL. podrían elevar los obtenidos en 2021 en el entorno de un 10%, situándose en el 6,7% de PIB, y los empleos podrían incrementarse más de un 11%, alcanzando el 6,5% de PIB. Si en dichos incrementos no se tienen en cuenta los ingresos y gastos derivados de los PRTR, serían respectivamente de un 6% y de un 7%., Ambas corrientes serían neutralizadas en parte por el crecimiento previsto del PIB, tal y como se muestra en los gráficos siguientes.

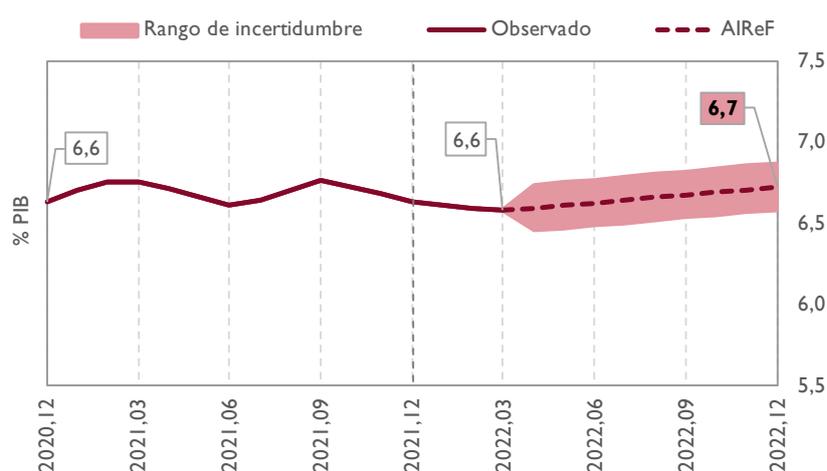
GRÁFICO 35. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CC. LL. (%PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

En el aumento de los ingresos locales en 2022 incide fundamentalmente el de los vinculados a la actividad económica, el de los provenientes del sistema de financiación del Estado y la inyección de recursos de la UE. El incremento estimado a fin de 2022 por la AIReF en los ingresos locales viene motivado, fundamentalmente, por la elevación de los vinculados a la actividad económica (fundamentalmente los provenientes de las DD.FF.), por el aumento de los recursos a percibir del sistema de financiación del Estado en el año, así como de la inyección de recursos de la UE vinculados a los Fondos PRTR.

GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SUBSECTOR CC. LL. (% PIB)



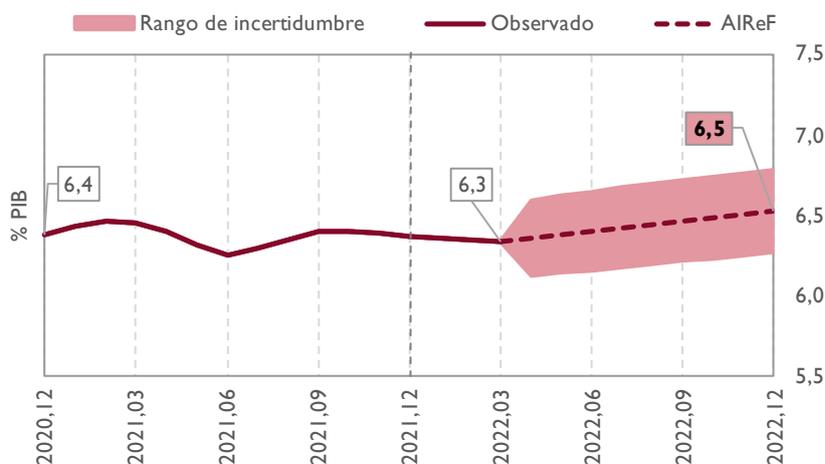
Fuente: AIReF e IGAE

El crecimiento esperado por la AIReF del gasto local en 2022 viene motivado por la mayor expansión del gasto en un contexto de ausencia de reglas fiscales, los gastos adicionales asociados a los fondos PRTR y el aumento de

las transferencias de las Diputaciones Forales (DD.FF.). La AIReF prevé para 2022 un crecimiento interanual de los gastos de más de un 11%, por encima de la elevación de los ingresos. Este incremento previsto del gasto local es fruto del crecimiento observado en el primer trimestre del año de los gastos corrientes, la expansión del gasto de inversión financiado tanto con recursos del ejercicio como con ahorros de años anteriores y/o nuevos fondos UE PRTR. También se produce un incremento considerable de las transferencias de las DD.FF. a la Comunidad Autónoma del País Vasco para hacerle partícipe del crecimiento de los ingresos tributarios concertados.

La AIReF mantiene la incertidumbre sobre el impacto en el resultado de 2022 del gasto financiado con remanentes de años anteriores y del efecto sustitución que produzca en el gasto financiado con recursos del año. La AIReF ha estimado que los mayores gastos adicionales a financiar con remanentes de tesorería en 2022, en el actual contexto de suspensión de reglas fiscales, podrían suponer alrededor de dos décimas de PIB. Como ya se puso de manifiesto en anteriores Informes, el escenario central de AIReF puede verse alterado al alza o a la baja por las limitaciones al alcance que se deriven de la cuantificación en 2022 de los gastos que pudieran realizarse por las CC. LL. con ahorros de años anteriores, así como del impacto en el nivel de gasto global que finalmente se verifique. La realización de mayores gastos con ahorros acumulados de ejercicios anteriores puede desplazar la realización de nuevos gastos con recursos del ejercicio, si bien en 2022, al ser el segundo año completo de aplicación de la cláusula de escape, se estima que la mejor planificación de los gastos proyectados atenúe este efecto sustitución.

GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DEL LOS EMPLEOS DEL SUBSECTOR CC. LL. (%PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

La AIReF estima que en 2022 el gasto computable a efectos de la regla de gasto podría elevar el nivel de 2021 más de un 2%, lo que situaría el crecimiento desde 2018 en casi un 13%. El gasto computable de las CC. LL. podría incrementarse en 2022 alrededor de un 2%, si bien este aumento se produce sobre el nivel verificado en 2021, año en el que se elevó el del ejercicio anterior casi un 6,5%. En el medio plazo, desde 2018 a 2022, el gasto computable local podría aumentar casi un 13%, fruto de la aplicación a gasto de ahorros de años anteriores, por la suspensión de reglas fiscales y, asimismo, de la notable expansión del gasto que se produjo en el año 2019, del entorno del 6% a pesar de haber sido éste un año de vigencia de reglas fiscales. La recurrencia a futuro de parte de estos gastos podría comprometer la sostenibilidad de medio plazo de las haciendas locales si no se cuenta con ingresos suficientes de carácter recurrente para su cobertura.

La información de 2022 enviada a la AIReF por las grandes CC. LL. confirma su tendencia a la expansión del gasto, iniciada en 2019, si bien recoge una mejoría del superávit conjunto de este grupo. Como viene siendo habitual en los informes de la AIReF, el presente se complementa con la evaluación individual de las grandes EE.LL. por su importancia relativa en términos poblacionales y presupuestarios, más de un 25%. Según los datos facilitados a la AIReF por estas grandes entidades sobre previsiones de cierre del presente año, realizadas en base a la ejecución del primer trimestre del año, los resultados esperados por este grupo representan casi un 2% de sus ingresos no financieros, más de 3 veces superior al estimado en abril del 0,5%.

En el actual contexto de suspensión de reglas fiscales el comportamiento de las grandes CC. LL. no es representativo del subsector, al contar con estructuras de contratación más especializadas que les permiten hacer un mayor uso de sus ahorros. Como ya se ha puesto de manifiesto en anteriores informes, las grandes CC. LL. disponen de unos ingresos más estables a las variaciones del ciclo económico y, asimismo, de estructuras de gasto mucho mejor dotadas y con personal más especializado, lo que les permite una mejor planificación y ejecución del gasto en un contexto como el vigente. Por todo ello, en estos años de activación de la cláusula de escape, la mayor expansión del gasto de estas grandes entidades no puede ser replicado en otras más pequeñas con estructuras de gasto menos dotadas, lo que determina que su comportamiento no sea representativo del conjunto del subsector.

4.5. Impacto de las medidas en las cuentas de las Administraciones Públicas

Las medidas contra la pandemia reducen progresivamente su impacto sobre el déficit, mientras que el Gobierno ha ido aprobando y prorrogando medidas para paliar los efectos de la crisis energética. La AIReF incluye en sus estimaciones de déficit la valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno hasta la fecha, incluyéndose las nuevas medidas para paliar la crisis energética y de Ucrania, una serie de medidas que afectan a los ingresos de forma estructural, el remanente de las medidas COVID y otras. Dentro de las nuevas medidas, que la AIReF considera que tienen un peso de 1 punto de PIB, se incluyen las aprobadas en el RDL 6/2022, las prórrogas de medidas y nuevas medidas aprobadas en el RDL 11/2022 y el aumento del gasto en defensa aprobado en el Consejo de Ministros. Junto a ellas, la AIReF valora en 0,2 puntos de PIB las medidas que afectan a los ingresos de forma estructural.

La AIReF considera que una parte relevante de los gastos asociados al COVID que se mantienen en 2022 son de naturaleza estructural. Algo más del 45% del incremento del gasto asociado al COVID sería permanente de acuerdo con la información facilitada por las CC. AA. Respecto al remanente de las medidas COVID-19, la AIReF considera que en 2022 tendrán un impacto negativo en los ingresos de menos de media décima de PIB. Se mantienen las medidas COVID relativas a la aplicación de tipo 0 para el IVA de productos sanitarios y a la rebaja sobre la renta arrendaticia de locales destinados a determinadas actividades económicas afectadas por la pandemia durante el primer trimestre de 2021 (RDL 35/2020), que se desplaza a 2022 por ser el año en que se ha presentado la liquidación de IRPF de 2021. Además de las medidas COVID-19, la AIReF estima una minoración de ingresos en 2022 de 173 millones de euros producida por el incentivo fiscal establecido para el IRPF dirigido a contribuir a la mejora de la eficiencia energética (RDL 19/2021) que se financiará con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por lo que tendrá un impacto nulo sobre el déficit.

4.5.1. Medidas crisis energética y guerra en Ucrania

La extensión de las medidas para paliar los efectos de la crisis energética y la guerra en Ucrania suponen un incremento del déficit de 6 décimas del PIB. Recientemente se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2022 varias medidas mediante el RDL 11/2022 de 25 de junio, como la bonificación por litro en el consumo de combustible, la subida del 15% en el IMV o

determinadas ayudas sectoriales, concretamente las dirigidas al sector agrícola y al sector de empresas gas intensivas. Además, se aprobaron tres nuevas medidas: una dirigida a apoyar mediante una línea directa de ayuda a personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio, por 540 millones de euros, una bonificación en los bonos de transporte metropolitano, de cercanías y regular por carretera, con un coste total de 221 millones de euros y una subida del 15% en las pensiones no contributivas. Si bien una parte del coste se traslada a 2023, como en el caso de las bonificaciones al combustible, estas medidas nacieron con una vocación temporal, aunque la situación actual no descarta que puedan aprobarse nuevas prórrogas.

El coste total de las medidas de gasto ocasionadas por la crisis económica y la guerra en Ucrania asciende a un 0,7% del PIB. El impacto para 2022 de las medidas de gasto para la AC derivadas del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Rusia, aprobado el 29 de marzo, ha aumentado en casi 4.500 millones de euros debido a la prórroga de algunas de las medidas incluidas en dicho plan y a la creación de nuevas medidas. En el informe de la Actualización del Plan de Estabilidad, se tuvo en cuenta el impacto en gasto de las medidas incluidas en el RD 6/2022 del 29 de marzo por un importe de más de 4.200M€, un 0,3% del PIB. Entre ellas, destaca por su importe la bonificación del precio de combustible que tendría un coste total de 5.123 millones de euros.

Por otra parte, se incluye como medida de gasto para la AC un crédito extraordinario para gastos de defensa de casi 1.000 millones de euros. Posteriormente a la aprobación del RDL 6/2022 el 29 de marzo y al RDL 11/2022 de 25 de junio, se aprobó el pasado 5 de julio en Acuerdo de Consejo de Ministros la autorización de la aplicación del Fondo de Contingencia y un crédito extraordinario al Ministerio de Defensa por un importe de casi 1.000 millones de euros. La AIReF estima que dicho importe se destinará a gastos en remuneración de asalariados, consumos intermedios y formación bruta de capital fijo. Al contrario que ocurre con las medidas anteriores, concebidas con una duración determinada, este incremento de gasto podría tener un carácter estructural en la medida que se enmarca en el compromiso manifestado por el Gobierno en el contexto de la OTAN de destinar un 2% del PIB en 2029 a gasto en defensa.

Por último, también se han incorporado a la previsión las medidas que ha sido posible cuantificar anunciadas en el debate del estado de la nación del pasado 12 de julio. El paquete de nuevas medidas anunciado el pasado 12 de julio aún está pendiente de cuantificación y concreción, si bien el impacto de algunas de ellas ya ha sido objeto de análisis y estimación por parte de AIReF. En concreto, se ha anunciado un suplemento hasta el 31 de diciembre

de 100 euros mensuales para los estudiantes mayores de 16 años becados actualmente, cuyo impacto será de 400 millones de euros en 2022. A la espera de una mayor concreción, se desconoce si este incremento será temporal o permanente. Además, se ha incrementado al 100% el porcentaje de bonificación en los bonos de transporte de cercanías y media distancia, que ya existían al 50% desde la aprobación del RDL 11/2022, y cuyo impacto en costes según estimaciones de AIReF será de casi 20 millones de euros adicionales.

Respecto a los ingresos, las medidas adoptadas en el RDL 11/2022 para paliar los precios de la electricidad suponen una reducción de ingresos adicional de casi 1.800 millones de euros en términos de contabilidad nacional. El RDL 11/2022 del pasado 25 de junio intensifica la rebaja del tipo del IVA sobre el consumo eléctrico que además de prorrogarse hasta final de año se reduce⁸ del 10% al 5%, y prorroga la reducción del tipo del impuesto especial⁹ sobre la electricidad hasta el 31/12/2022. La AIReF estima que la extensión de esta medida hasta final de año tiene un efecto negativo sobre los ingresos de 792 millones de euros y la nueva rebaja del tipo supone una reducción adicional de 360 millones de euros, con un efecto total que minorará los ingresos en 1.152 millones de euros, de los que 384 se ingresarán en la caja de los meses de enero y febrero de 2023, procedente del devengo de noviembre y diciembre de 2022. Respecto a la extensión de la reducción del tipo del impuesto especial sobre la electricidad hasta fin de año, la AIReF estima un impacto negativo de 620 millones de euros. En conjunto, las medidas adoptadas suponen una reducción de los ingresos de casi 3.600 millones de euros en 2022. Al igual que ocurre con los gastos, estas medidas tienen una vocación temporal, si bien parte de sus efectos se traslada a 2023.

⁸ Rebaja del tipo del IVA sobre la factura eléctrica de los consumidores con hasta 10kW de potencia contratada, siempre que el precio medio mensual del mercado mayorista del mes anterior sea superior a 45 €/MWh.

⁹ Rebaja del tipo del Impuesto Especial sobre la Electricidad (IEE) del 5,1% al 0,5%

CUADRO 14. IMPACTO MEDIDAS EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICAS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL: ESTIMACIÓN AIREF

Impacto de las medidas de la A. C. aprobadas en respuesta a la crisis energética (RDL 6/2022 y RDL 11/2022)	AIReF Impacto 2022 en términos de Contabilidad Nacional (millones €)		
	Medidas hasta 30-jun	Ampliación hasta 31-dic	Medidas hasta 31-dic
Medidas de Ingresos	-1.803	-1.772	-3.575
IVA: Reducción al 10% tipo electricidad (RDL 12, 17 y 29 /2021 y 6/2022) y al 5% desde julio (RDL 11/2022)	-724	-1.152	-1.876
IIEE: Reducción tipo electricidad (RDL 17, 29/2021, 6/2022 y 11/2022)	-1.079	-620	-1.699
Medidas de Gastos	4.272	4.456	8.727
Bonificación al carburante*	1.658	2.881	4.540
Ayudas sectoriales	1.258	452	1.710
Ayudas directas a particulares	0	540	540
Resto de ayudas a particulares	155	583	738
Ayudas a refugiados	1.200	0	1.200
TOTAL	-6.074	-6.228	-12.302
TOTAL (%PIB)	-0,5	-0,5	-0,9

*Esta medida tendrá un impacto adicional de 584M€ en 2023

Fuente: AIReF y Gobierno

La prórroga de la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica (IVPEE) hasta final de 2022 supone una reducción de menos de una décima de PIB de ingresos que resulta neutral en déficit. El RDL 11/2022 prorroga hasta el 21/12/2022 la suspensión del IVPEE, aplicada desde el tercer trimestre de 2021, que se había establecido hasta el segundo trimestre de 2022 y ahora se extiende durante dos trimestres más, de los que el último se ingresará en el primer trimestre de 2023. La AIReF valora en 793 millones de euros el impacto negativo de esta ampliación sobre los ingresos. Cabe señalar que la suspensión del IVPEE, no afecta al déficit público porque conlleva una reducción de la misma cuantía en la transferencia desde el presupuesto de la Secretaría de Estado de Energía a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

4.5.2. Medidas estructurales de ingresos

La AIReF estima que las medidas tributarias aprobadas hasta la fecha supondrán unos ingresos adicionales de 2 décimas del PIB al cierre de 2022. Sin apenas variaciones desde el informe anterior, la mayoría de las medidas estructurales que fueron aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado de 2021 y en diversos reales decretos, iniciaron sus efectos a lo largo de ese año, aunque es en 2022 cuando se registrará su impacto completo con la presentación de las liquidaciones de IRPF y del Impuesto sobre Sociedades de 2021 y por el traslado de parte del devengo de 2021 a la caja de 2022. Por su parte, las medidas incorporadas en los Presupuestos Generales del Estado 2022 desplazarán su impacto al año 2023 cuando se presenten las liquidaciones de ambos impuestos relativas a 2022. Por su parte, los nuevos impuestos sobre residuos y plásticos incluidos en la ley de Residuos y Suelos contaminados aprobada el pasado 31/03/2022 no entrarán en vigor hasta 2023.

CUADRO 15. MEDIDAS ESTRUCTURALES DE INGRESOS EN TÉRMINOS DE CAJA: ESTIMACIÓN AIReF

Medidas estructurales de ingresos: Estimación AIReF Impacto diferencial 2022 respecto 2021			
Medidas	Origen	M€	%PIB
IRPF		1.131	0,1
Incremento tipos sobre las bases de rentas más altas	PGE21	370	0,0
Modificación límites aportación a planes de pensiones	PGE21	761	0,1
Impuesto sobre Sociedades		1.358	0,1
Limitación exención a dividendos y plusvalías	PGE21	1.347	0,1
Subida tipo gravamen SOCIMI	RDL 34/2020	11	0,0
IVA		75	0,0
Subida tipos bebidas azucaradas	PGE21	75	0,0
OTROS		129	0,0
Impuesto sobre Transacciones Financieras: Establecimiento	Ley 5/2020	28	0,0
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales: Establecimiento	Ley 4/2020	55	0,0
Impuesto sobre Primas de Seguro: Incremento de tipos	RDL 12, 17/2021	46	0,0
TOTAL		2.693	0,2

Fuente: AIReF

4.6. Pasivos contingentes y riesgos fiscales

La materialización de riesgos fiscales generados por el actual contexto económico y geopolítico ha supuesto hasta la fecha un aumento del déficit del 1% del PIB en 2022. En el informe sobre la APE¹⁰, publicado el pasado mes de mayo, la AIReF advertía del riesgo de un mayor déficit por medidas en el corto y medio plazo en el caso de persistir la crisis del sector energético agravada por la guerra en Ucrania. Dado que la duración del conflicto continúa tensionando el nivel general de precios, el Gobierno acaba de aprobar en junio un nuevo paquete de medidas. En todo caso, se mantiene el riesgo de que el agravamiento de la inflación pudiera conllevar la adopción de alguna medida adicional en lo que queda de año, tal y como se ha anunciado en el debate del estado de la nación, provocando un nuevo aumento del déficit para el presente ejercicio.

Además, la AIReF prevé la materialización en 2022 del riesgo fiscal de fallidos por la nueva línea de avales ICO de 10.000 millones del RDL 6/2022, con la imputación de las pérdidas potenciales a este ejercicio. Primero por la pandemia y después por la guerra de Ucrania, el Gobierno ha concedido en los tres últimos años varias líneas de avales ICO por importe total de 150.000 millones de euros. Aunque los avales son riesgos fiscales que no afectan al déficit público en tanto no se produzcan fallidos, su materialización anticipada en las cuentas públicas se produce con la imputación de las pérdidas potenciales previstas a lo largo de la vida de los avales (garantías estandarizadas). En 2021, se imputaron más de 4.300 millones de euros por pérdidas potenciales de las dos líneas de avales ICO por importe conjunto de 140.000 millones vinculadas a la pandemia. En 2022, se prevé la correspondiente imputación por la nueva línea de avales ICO por importe de 10.000 millones de euros por las medidas de respuesta económica a la guerra en Ucrania (RDL 6/2022).

Por otra parte, persiste el riesgo de que se materialice un escenario macroeconómico peor del considerado en las proyecciones fiscales, afectando al déficit de 2022. El escenario macroeconómico que sirve de base para las previsiones de déficit de 2022 sigue sometido a mucha incertidumbre. A la persistencia de los problemas relacionados con los cuellos de botella en la producción manufacturera o en logística y al aumento de los precios de las materias primas, se unen la inflación, el aumento de los tipos de interés y la incertidumbre derivada de la guerra en Ucrania. Esta elevada incertidumbre que se mantiene sobre el escenario macroeconómico se completa con el riesgo de un ritmo de ejecución del PRTR menor al

¹⁰ [Infome-APE-2022-2025.pdf](#)

planificado y con la COVID-19, que aún resulta un condicionante fundamental de la situación económica. Todos estos elementos siguen siendo claves en la evolución de determinadas variables como el empleo, los salarios, el consumo privado o el excedente bruto de explotación, las cuales afectarán a la senda final de los recursos tributarios y de las cotizaciones, así como de los gastos por desempleo y de intereses, con impacto en el déficit del ejercicio.

Adicionalmente, existen otros riesgos fiscales sin origen macroeconómico, algunos de los cuales ya se han materializado en 2022 por valor de 0,1% del PIB. Principalmente se trata de riesgos derivados de ejecución de sentencias, sobre algunos de las cuales la AIReF ya había advertido en informes anteriores. Por un lado, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2022, que determinó contraria al Derecho de la Unión la legislación nacional sobre la obligación de declarar bienes o derechos en el extranjero y que se espera que suponga un coste para el Estado de unos 250 millones. Y, por otro, el fallo de la Audiencia Nacional de 2021 a favor de Telefónica en torno a liquidaciones del impuesto de sociedades de 2009 y 2010 que, si bien actualmente está recurrido en el Tribunal Supremo, en caso de confirmarse, podría suponerle al Estado unos 1.100 millones de euros. A esto se une, la sentencia sobre el impuesto de la renta de los no residentes, cuyo impacto esperado en 2022 asciende a 450 millones.

Por último, existen otros riesgos fiscales que podrían tener incidencia en las cuentas de 2022 sobre los que de manera reiterada no se conoce su cuantía y no se ofrece información. Las inversiones en programas de modernización de defensa están en proceso de ejecución y suponen anualmente un volumen importante de gastos con un impacto relevante en el déficit. No se publica, sin embargo, ninguna información sobre la planificación de estas entregas militares y su impacto en el déficit público. Tampoco se dispone de información sobre el posible impacto de los riesgos asumidos por los contratos de colaboración público-privado o los préstamos concedidos por las administraciones públicas que pudieran resultar de dudoso cobro.

5. DEUDA PÚBLICA

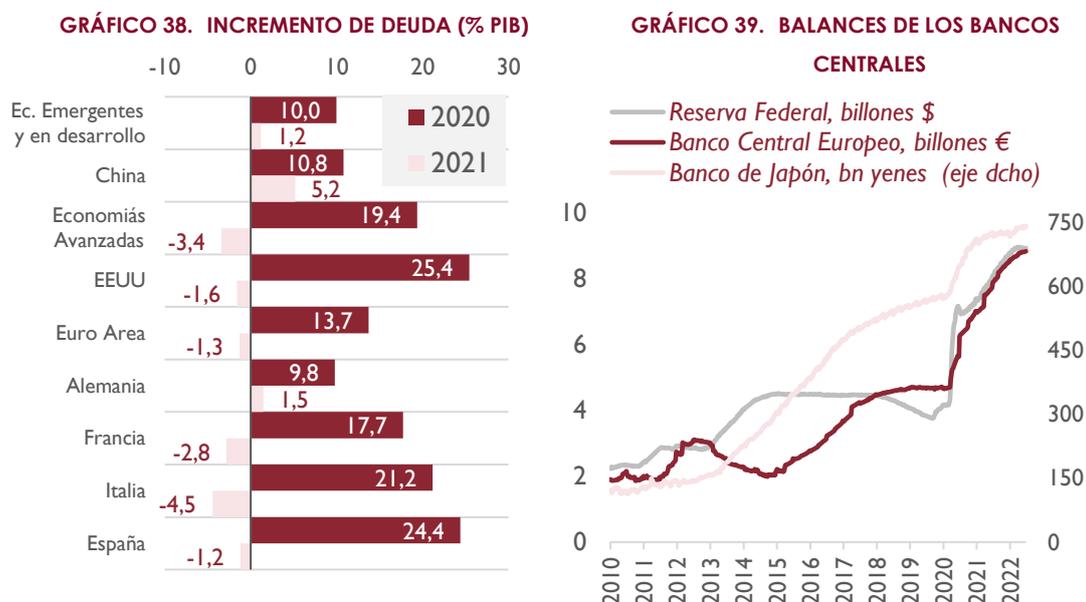
5.1. Total Administraciones Públicas

5.1.1. Evolución reciente y proyecciones a medio plazo

Las medidas fiscales sin precedentes adoptadas para hacer frente a la pandemia de la Covid-19, junto al funcionamiento de los estabilizadores automáticos, han provocado un deterioro muy significativo en las cuentas públicas en todo el mundo. En los años 2020 y 2021 se registraron unos déficits públicos muy significativos, que han contribuido a generar un aumento considerable en las ratios de deuda pública de las economías de todo el mundo. En concreto, la ratio de la zona euro ha sufrido un incremento de 12,5 puntos de PIB con respecto al nivel previo a la pandemia, situándose próxima al 100%. A corto plazo, el significativo crecimiento nominal esperado (aunque con perspectivas a la baja del crecimiento real y al alza del deflactor) seguirá generando vientos de cola en la evolución de la ratio de deuda.

La relajación de una política monetaria ya de por sí acomodaticia, ha contribuido a mitigar las consecuencias económicas de la pandemia. Adicionalmente a los estímulos fiscales, las políticas de aceleración de la expansión cuantitativa ("*quantitative easing*") a ambos lados del Atlántico han contribuido a mitigar las consecuencias económicas en la fase más dura la pandemia, situando los balances de los bancos centrales en unos niveles de expansión sin precedentes, tanto en niveles absolutos, como en relación al PIB. Unos tipos oficiales del dinero en mínimos históricos en un contexto de

baja inflación, junto con programas de compra de bonos, han permitido financiar las necesidades de los Tesoros de 2020 y 2021 en rentabilidades mínimas, situándose en ese periodo gran parte de las curvas de tipos en terreno negativo incluso en el largo plazo.



Fuente: FMI (WEO abril 2022)

Fuentes: BCE, FED y BoJ

En este contexto de elevado endeudamiento y de política monetaria expansiva, el año 2022 ha sorprendido con una inflación más elevada y persistente de lo inicialmente anticipado, propiciando un fuerte viraje en las decisiones de política monetaria de los principales bancos centrales de todo el mundo. La reactivación económica tras la crisis sanitaria propició un aumento inicial de la inflación relacionada con los cuellos de botella en la logística mundial y la escasez de suministros en un momento de fuerte demanda. La inflación se consideró de carácter transitorio. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania ha propiciado un impulso al ya de por sí elevado precio de la energía, profundizando y acelerando el incremento de precios en todo el mundo. En este contexto la inflación ha registrado niveles récord. Los bancos centrales de todo el mundo han ido reaccionando, sumándose en mayor o menor medida al endurecimiento de la política monetaria en respuesta a esta inflación récord cuyo carácter transitorio está más en cuestión, aunque en el medio plazo las expectativas siguen ancladas en valores contenidos. Más de 60 bancos centrales, según el cálculo de Bloomberg, ya han subido los tipos este año.

En el caso de la economía española, la ratio de deuda encadena 4 trimestres consecutivos de reducción, situándose en el 117,7% del PIB en el primer trimestre de 2022. La reducción acumulada en el último año es de 7,5 puntos,

de los cuales 0,7 puntos se han registrado en el último trimestre. Esta importante reducción se produce principalmente por el efecto denominador, dado el fuerte rebote de la actividad económica y de los precios. En términos absolutos, la deuda pública ha continuado creciendo, sumando 26.618 millones de euros hasta alcanzar un nuevo máximo histórico que la sitúa en 1,454 billones.

El Banco de España ha revisado la serie histórica de deuda PDE incorporando los efectos de la reclasificación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) en el sector de las Administraciones Públicas desde su creación en 2012, incrementando la ratio hasta 2020 un promedio de 3,7 puntos de PIB. Los datos de deuda PDE desde finales de 2020 no se ven afectados por esa anticipación en el momento de la reclasificación de SAREB, pero sí los datos anteriores. Esta revisión retrospectiva ha elevado el stock de deuda como consecuencia de la anterior crisis financiera un promedio de 3,7 puntos de PIB en el periodo de revisión (2012-2020), elevando el anterior máximo histórico de finales de 2014 hasta el 105,1% (desde el 100,7% anterior) y situando el stock de deuda previo a la pandemia 3 puntos por encima.

GRÁFICO 40. DEUDA (% PIB), EVOLUCIÓN TRIMESTRAL

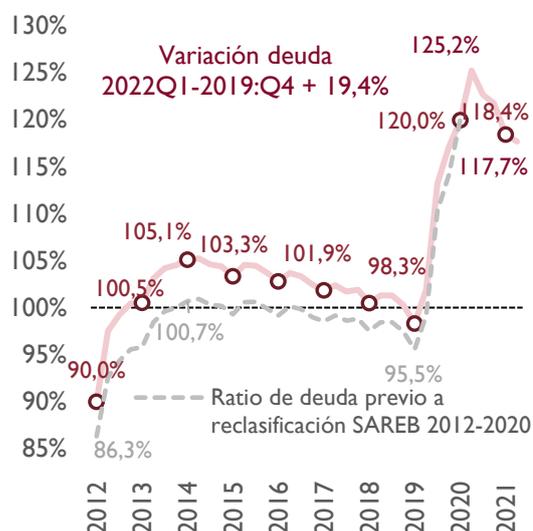
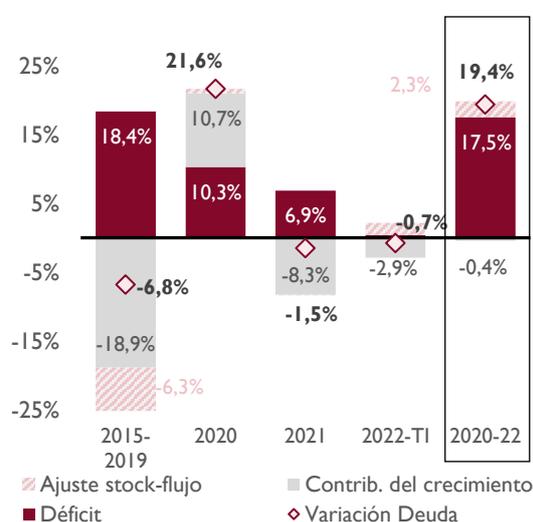


GRÁFICO 41. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (% PIB)



Fuente: INE, Banco de España y AIReF

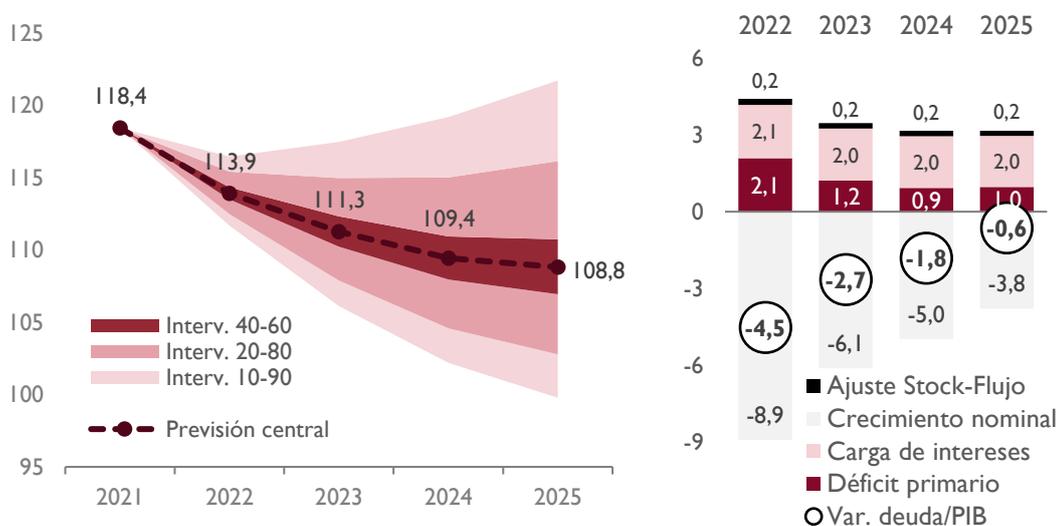
Respecto al nivel previo de la pandemia, la ratio de deuda ha aumentado 19,4 puntos. El PIB, denominador de la ratio, ya ha dejado de contribuir negativamente en el incremento experimentado por la pandemia, siendo el déficit público el causante de casi toda la variación. A nivel de subsector, el mayor incremento de la ratio de deuda se ha producido en la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social. La ratio de deuda de las CC. LL.

ha permanecido estable, mientras que la de las CC. AA. ha experimentado un leve aumento.

En el medio plazo, bajo las previsiones macro-fiscales elaboradas por AIReF se proyecta una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 9,6 puntos en los próximos cuatro años situándola en el 108,8% en 2025. Tras alcanzar su valor máximo en el primer trimestre de 2021 (125,2%), la ratio de deuda ha iniciado una senda de reducción que la ha situado en el 118,4% del PIB a finales de 2021. Las proyecciones de la AIReF muestran una continuación de esta tendencia en los próximos cuatro años, situando la ratio previsiblemente en el entorno del 114% a finales de este año, y en un rango entre el 107 y el 111% en el intervalo central de las proyecciones estocásticas de AIReF para 2025.

La reducción de la ratio vendrá sustentada principalmente por el crecimiento del PIB nominal, donde el deflactor tendrá una contribución muy notable. La mayor parte de la reducción de la ratio de deuda (7,2 de los 9,6 puntos de reducción previstos hasta 2025) tiene lugar este año y el próximo, coincidiendo con el fuerte crecimiento nominal de la economía, mientras que a partir de 2024 se proyecta cierta estabilización de la ratio. El déficit público seguirá contribuyendo de manera significativa al incremento de la deuda, con una carga financiera que irá aumentando en términos absolutos, pero que permanecerá estable en relación con el PIB debido al fuerte incremento nominal de éste. Cabe tener en cuenta que en el año 2020 se registró ya un punto de inflexión en la evolución del gasto por intereses en nivel, iniciando una senda ascendente tras el largo periodo de reducción continuada iniciado en 2013.

GRÁFICO 42. PREVISIONES DE DEUDA (%PIB) Y CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN



Fuente: AIReF

5.1.2. Análisis de sostenibilidad

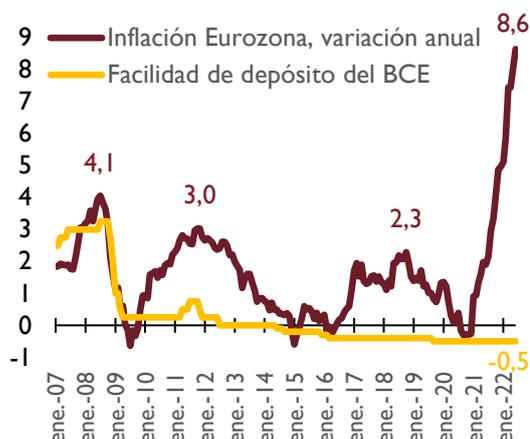
El importante aumento del stock de deuda pública y el deterioro de las condiciones de financiación sitúan la sostenibilidad de las finanzas públicas en una posición de mayor vulnerabilidad a medio plazo. Las cicatrices de la anterior crisis financiera junto al fuerte incremento de las necesidades de financiación provocado por la pandemia han situado a la ratio de deuda sobre PIB en valores máximos, aumentando considerablemente la vulnerabilidad de las finanzas públicas en el medio plazo en un contexto de deterioro de las condiciones de financiación.

5.1.2.1 Condiciones de financiación: inflación y tipos de interés

Una inflación mucho más elevada y persistente de lo inicialmente anticipado está provocando una aceleración e intensificación de las decisiones de política monetaria de los principales bancos centrales de todo el mundo. En aras de estimular la baja inflación registrada en los últimos años, los bancos centrales han mantenido durante mucho tiempo unos tipos de interés muy por debajo de la inflación, lo que ha supuesto unos tipos de interés reales muy negativos. Una evolución de la inflación peor de lo inicialmente previsto (en el mes de junio se registraron tasas interanuales en valores máximos de décadas; Eurozona 8,6%, España 10,2%, Alemania 8,2%, EE. UU. 9,1%, Reino Unido 9,1%), sumada a una política monetaria muy expansiva ha generado la necesidad de un viraje acentuado en las decisiones y perspectivas de actuación de los bancos centrales.

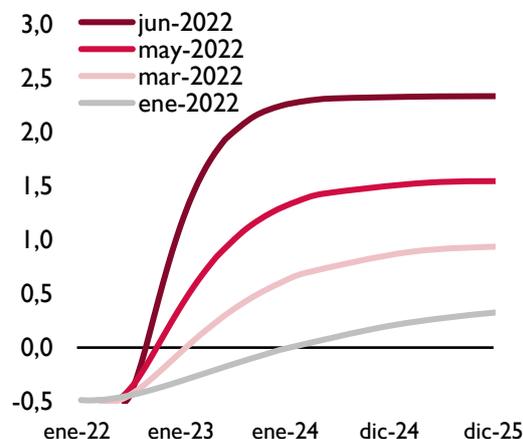
La mayor parte de los principales bancos centrales de todo el mundo ha iniciado (o anunciado) una senda de subidas del precio del dinero, sumándose en mayor o menor medida a una reducción de la liquidez. Con estos movimientos la banca central pretende reducir el crédito, rebajar el precio de los activos, contener las expectativas de inflación reduciendo el riesgo de espirales inflacionistas, y enfriar la economía (sin sumirla en una recesión) para que la inflación vuelva a su cauce en un escenario de "aterrizaje suave". No obstante, los problemas de oferta que también están contribuyendo a la inflación global quedan fuera del control de los bancos centrales.

GRÁFICO 43. INFLACIÓN Y TIPO DE INTERÉS DEL EURO (%)



Fuente: Refinitiv

GRÁFICO 44. TIPO ESPERADO DE LA FACILIDAD DE DEPÓSITO DESCONTADO (*) POR EL MERCADO (%)



Fuente: Refinitiv y AIReF
 (*) Con la curva forward instantánea del OIS

El riesgo de deterioro de las condiciones de financiación se está materializando. El endurecimiento de la política monetaria se está traduciendo en fuertes repentes en las rentabilidades de la deuda soberana a nivel global, con una tendencia que se ha ido acelerando a lo largo del año en la medida que la inflación ha continuado sorprendiendo al alza y las comunicaciones de los bancos centrales han ido adquiriendo un tono más "hawkish". En lo que va de año, el tipo de interés del bono a 10 años ha registrado un aumento de 180 p.b. (llegando a superar los 250 el pasado 14 de junio), alcanzando valores que no se registraban desde el año 2014. La rentabilidad a 10 años en el caso de Italia, Portugal, Francia y Alemania han repuntado 210, 185, 157, 140 p. b. respectivamente en lo que va de año. Fuera de la zona euro, la rentabilidad de la deuda estadounidense también ha repuntado con fuerza, 142 p. b.

GRÁFICO 45. CURVA DE TIPOS DE LA DEUDA ESPAÑOLA (%)

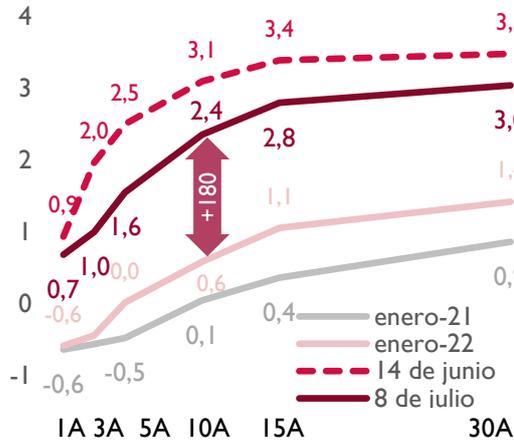
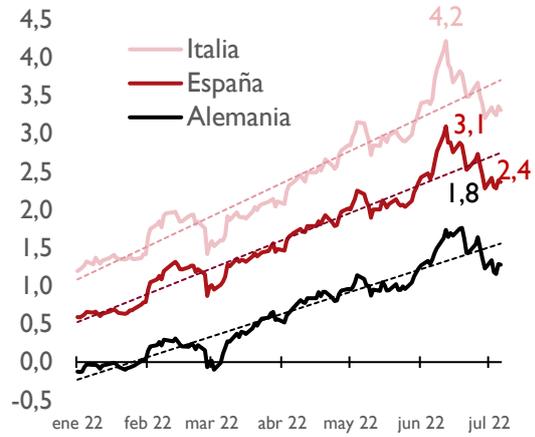


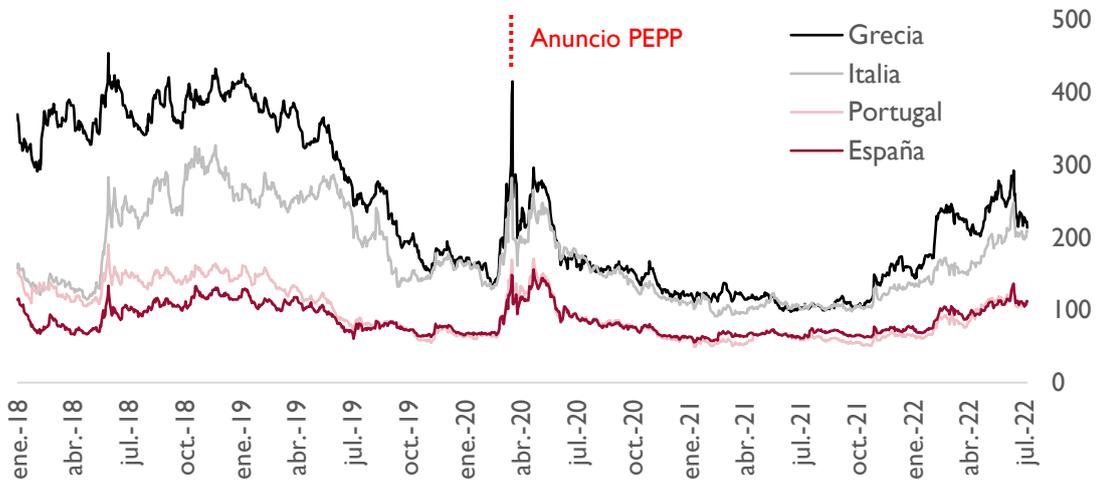
GRÁFICO 46. TIPO ESPERADO DE LA FACILIDAD DE DEPÓSITO DESCONTADO (*) POR EL MERCADO (%)



Fuente: Refinitiv y AIReF

Se observa una tendencia al alza en las primas de riesgo, agravada tras el anuncio del fin de los programas de compras de activos. Las adquisiciones de deuda soberana por parte del BCE (PSPP desde 2014, junto a las adquisiciones de emergencia del PEPP durante la pandemia), han mantenido a raya los diferenciales de la deuda periférica, evitando la fragmentación del crédito. La ampliación de los diferenciales frente a Alemania que se vienen registrando a lo largo del año se ha visto acentuada tras el anuncio del fin de las compras de activos. Ante esta escalada, el BCE ha puesto de manifiesto su determinación en no permitir la fragmentación financiera de la eurozona mediante el uso de instrumentos como la reinversión de los vencimientos del PEPP hacia los países con la deuda tensionada o la implementación de una nueva herramienta antifragmentación.

GRÁFICO 47. DIFERENCIAL FRENTE A ALEMANIA A 10 AÑOS (P. B.)



Fuente: Refinitiv

En cuanto a las implicaciones fiscales, el deterioro de las condiciones de financiación se acabará trasladando, aunque de manera gradual, al déficit y a la deuda. El endurecimiento de la política monetaria está teniendo un fuerte impacto en las rentabilidades de la deuda soberana, lo que se traducirá en una carga financiera más elevada. Los mayores tipos de financiación impactan en las nuevas emisiones de deuda y se irán trasladando gradualmente al tipo medio de la cartera, dada su elevada vida media. Respecto al escenario de la APE, un incremento del tipo medio de emisión de 100 puntos básicos en línea con la evolución reciente, elevaría 3 décimas la previsión del tipo implícito (hasta el 2,2% en 2025), 4 décimas de PIB la carga financiera (hasta el 2,4%), 7 décimas la ratio de deuda.

GRÁFICO 48. TIPO DE INTERÉS DE LAS NUEVAS EMISIONES (%)

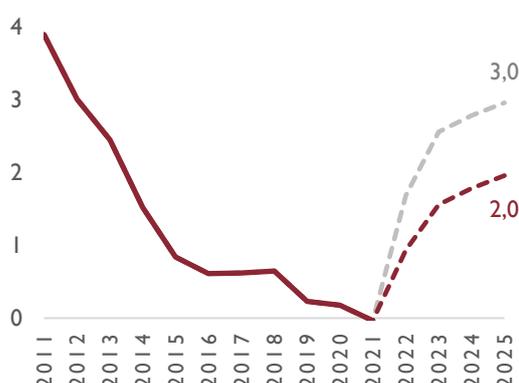
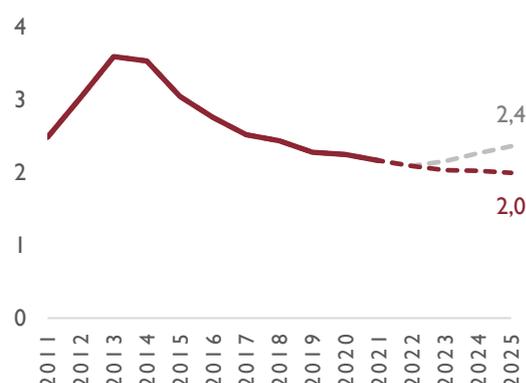


GRÁFICO 49. GASTO EN INTERESES (% PIB)



Fuente: AIReF

Las proyecciones de AIReF dibujan una dinámica desfavorable de la ratio de deuda a medio y largo plazo bajo un escenario en el que se mantiene constante el saldo estructural. Más allá de la reducción de la ratio de deuda que se anticipa hasta 2025, una vez que finalice el impulso del crecimiento como consecuencia del rebote de la actividad tras el parón de la pandemia, la ratio de deuda sobre PIB retomará una senda ascendente en un escenario sin cambio de políticas. Las simulaciones realizadas por la AIReF muestran que un déficit primario estructural de entre 1,5 y 2,5% del PIB a partir de 2025 (en línea con las últimas estimaciones del Gobierno y de la AIReF respectivamente), situaría la ratio de deuda entre el 125 y 140% del PIB en 2040.

Las expectativas de mayores tipos de interés agravan la dinámica de la deuda. Unos tipos de interés más elevados generarán una mayor carga financiera que, de no ser compensada con algún ajuste, acabará impactando en la ratio de deuda. Las simulaciones muestran que una carga financiera entre 1,3 y 1,8 puntos superior (dependiendo del escenario de

evolución del saldo primario) implican entre 12 y 16 puntos de incremento en la ratio de deuda en 2040.

GRÁFICO 50. SALDO PRIMARIO (% PIB)

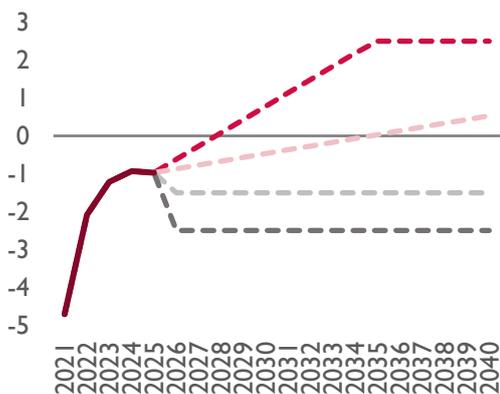


GRÁFICO 51. ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL SALDO PRIMARIO

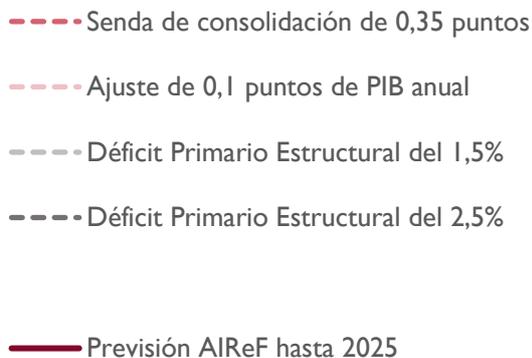


GRÁFICO 52. INTERESES (%PIB), ESCENARIOS APE

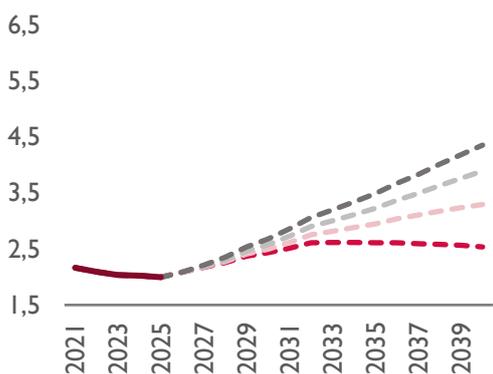


GRÁFICO 53. INTERESES (%PIB), ESCENARIOS APE +Δ TIPOS DE 100 P. B.

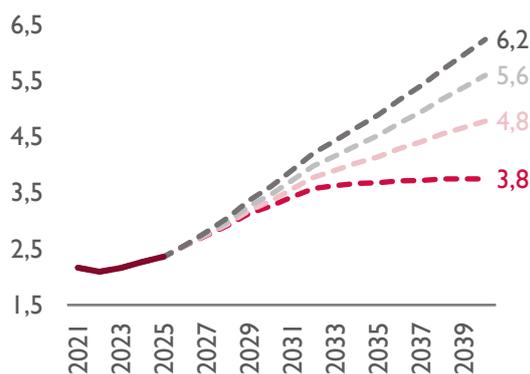


GRÁFICO 54. DEUDA (%PIB), ESCENARIOS APE

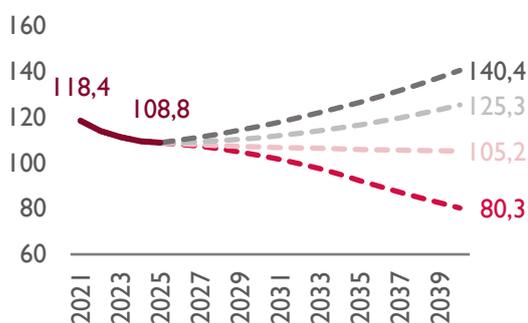
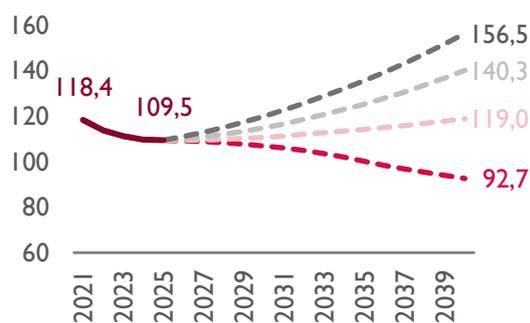


GRÁFICO 55. DEUDA (%PIB), ESCENARIOS APE +Δ TIPOS DE 100 P. B.



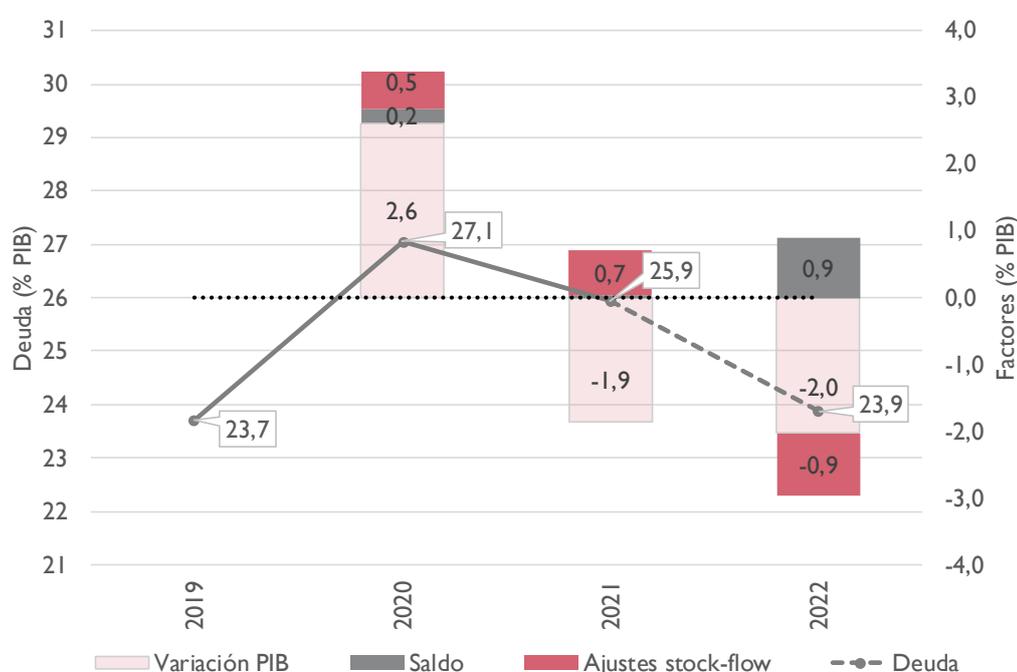
Fuente: AIReF

5.2. Comunidades Autónomas

5.2.1. Nivel de deuda

La AIReF estima que, aplicando completamente los excesos de financiación acumulados y bajo sus previsiones de 2022, la ratio deuda/PIB del subsector de Comunidades Autónomas se situaría al cierre del ejercicio en un 23,9%. Partiendo de un 25,9% en 2021, la ratio mejoraría por el efecto del crecimiento previsto del PIB y, en menor medida, por los ajustes stock-flow, que compensarían el efecto del déficit previsto al cierre del ejercicio.

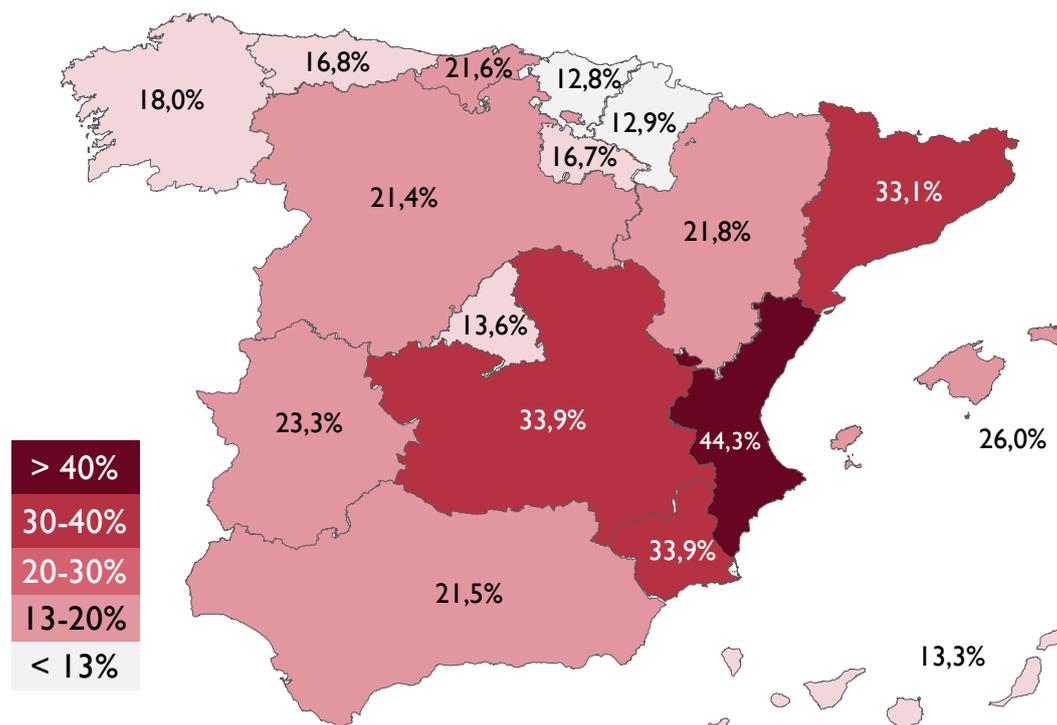
GRÁFICO 56. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DEUDA SOBRE PIB DE LAS CC. AA. Y FACTORES EXPLICATIVOS (% PIB)



Las necesidades generadas en el año se verían compensadas por la liquidez acumulada en ejercicios anteriores. La incidencia del déficit previsto en 2022 se vería compensada por los excesos de financiación procedentes tanto del superávit generado en 2021, dos décimas de PIB, como de la sobre financiación del déficit de ejercicios anteriores, medio punto de PIB, elementos que la mayoría de CC. AA. prevé compensar en este ejercicio. Los excesos de financiación considerados alcanzan 7.690 millones de euros sin incluir los 1.062 millones de euros del País Vasco procedentes del ejercicio 2020 (cuya aplicación se aplaza 5 años a partir de 2023 por acuerdo de la Comisión Mixta). Estos excesos son independientes de los flujos de tesorería derivados de los fondos del PRTR y REACT-EU, que en 2021 han tenido un efecto neto positivo sobre el stock de tesorería.

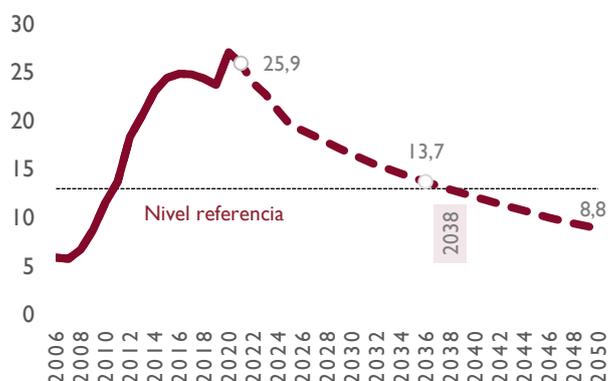
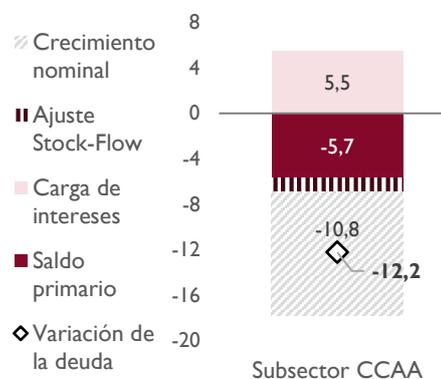
A nivel individual, la ratio de deuda sobre PIB baja en todas las CC.AA., aunque de manera desigual. Debido sobre todo al efecto del crecimiento del PIB nominal, todas las CC. AA. ven reducida su ratio deuda/PIB. Las mayores reducciones en punto porcentuales de PIB se dan en las Illes Balears, País Vasco y Cantabria. Bajo los supuestos antes señalados, Canarias, Madrid, Navarra y País Vasco podrían situar su deuda en 2022 en torno al 13%.

GRÁFICO 57. DEUDA SOBRE PIB DE LAS CC. AA. (% PIB)



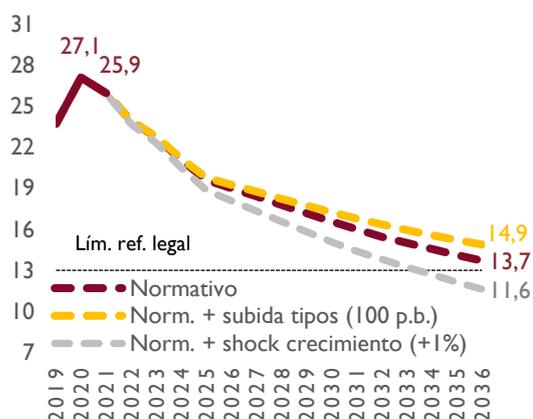
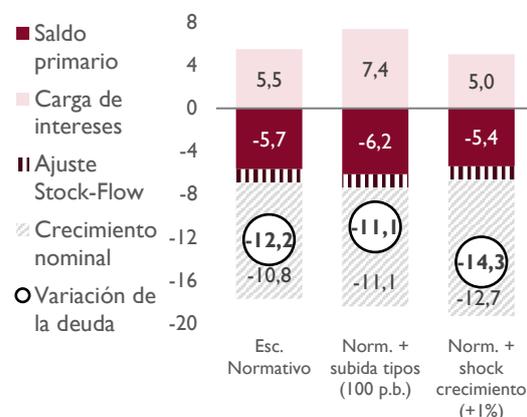
La ratio de deuda sobre ingresos corrientes¹¹, por el contrario, crece en 2022. Con algunas excepciones (Navarra, País Vasco, Cantabria y La Rioja), la ratio de deuda sobre ingresos experimentará un aumento en 2022, debido a la minoración de las transferencias de la administración central (transferencias extraordinarias y ayudas a empresas de la línea COVID). Los mayores crecimientos de la ratio deuda/ingresos corrientes se darán en la Comunitat Valenciana, Illes Balears, la Región de Murcia y Cataluña.

¹¹ La ratio de ingresos/deuda se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CCAA y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas en 2020 y 2021.

GRÁFICO 59. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

GRÁFICO 60. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 15 AÑOS (2022-2036)


Bajo un escenario normativo se proyecta que alcanzar el límite de referencia del 13% requerirá más una década. Se proyecta alcanzar el límite de referencia del 13% a finales de la próxima década, aun manteniendo el equilibrio presupuestario del conjunto del subsector. A nivel individual, se prevé que País Vasco, Canarias, Madrid y Navarra se sitúen por debajo del nivel de referencia del 13% en los próximos años. Con una ratio de deuda cercana al 50% de su PIB, la Comunitat Valenciana se erige como la comunidad con la posición de mayor vulnerabilidad.

Un análisis de sensibilidad indica que una subida de tipos de interés de 100 puntos básicos supondría un aumento acumulado en la carga financiera de casi 2 puntos en los próximos 15 años. Por el contrario, un escenario que implique un mayor crecimiento potencial de la economía de 1 p.p. contribuiría a la reducción de la ratio de deuda en torno a 2 puntos adicionales en el mismo periodo.

**GRÁFICO 61. PROYECCIONES DEUDA (% PIB)
Y SENSIBILIDAD DE SUBIDA DE TIPOS Y
SHOCK DE CRECIMIENTO**

**GRÁFICO 62. CONTRIBUCIÓN A LA
VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA
(% PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)**


5.3. Corporaciones Locales

La AIReF prevé que el subsector local alcance al cierre de 2022 un nivel de deuda sobre el PIB del entorno del 1,6%. Los últimos datos de deuda y depósitos de este subsector publicados por el Banco de España, correspondientes a fin del primer trimestre de 2022, reflejan un incremento de la deuda, con respecto al mismo periodo de 2021, cercano a los 400M€. A esta fecha, las EE. LL. mantienen una ratio deuda sobre PIB del 1,8%, reduciendo en 2 décimas el existente en el primer trimestre del pasado año y estabilizando en términos de PIB la existente a fin de 2021. La AIReF prevé para fin de este año una ratio de deuda local del entorno del 1,6%, si bien sobre esta estimación pesa la incertidumbre sobre el nivel de gasto que al final del año realicen las CC. LL. en la actual situación de ausencia de reglas fiscales.

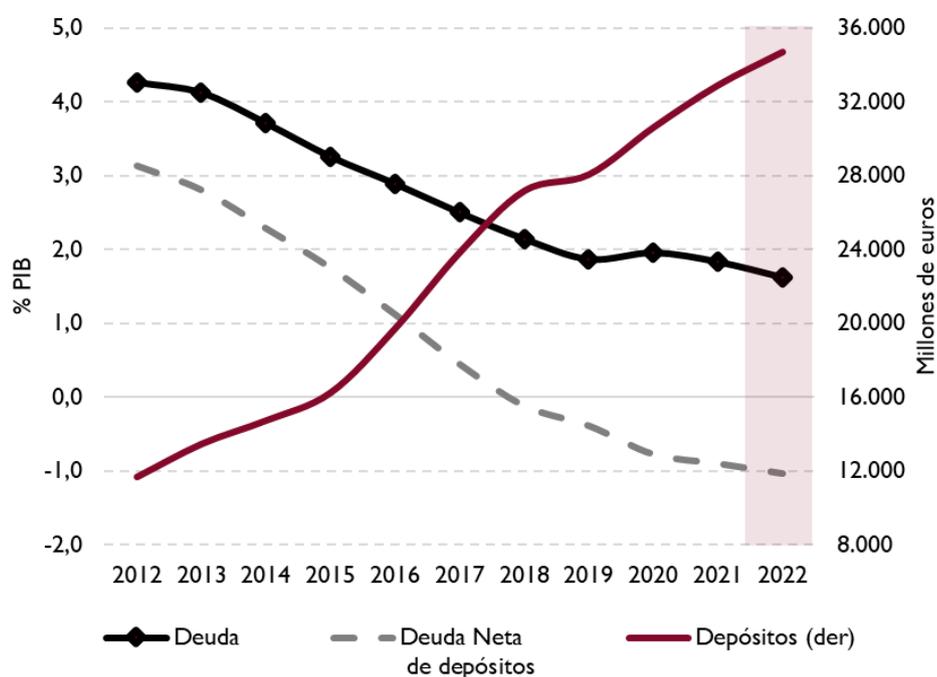
En relación con los depósitos bancarios de las CC. LL., la AIReF estima que su peso sobre PIB estabilice el verificado a fin de 2021, de alrededor del 2,7%. Los depósitos correspondientes al primer trimestre de este año reflejan un incremento de casi 5.000M€ con respecto al primer trimestre de 2021. En el año 2021, a pesar de las consecuencias financieras de la pandemia y la crisis subsiguiente, las CC. LL. aumentaron sus depósitos en 2.300M€, tendencia que se estima continuará, si bien en menor medida, como consecuencia del crecimiento de los gastos estimados para el subsector financiados con remanentes de tesorería, situándose en el entorno de los 35.000M€.

La información disponible sobre la posición activa neta del primer trimestre de 2022 permite anticipar los resultados a fin del año. La deuda neta de depósitos, negativa desde el año 2018 dado que a partir de entonces los depósitos superan la deuda, se situó a fin de 2021 en el entorno del -1% de

PIB. La AIReF prevé que dicha posición activa neta mantenga el nivel sobre PIB en 2022. Las incertidumbres existentes sobre el montante de gasto local que finalmente se realice en el año financiado con ahorros de años anteriores condicionan las previsiones de la AIReF.

El gráfico siguiente muestra la evolución de los datos observados de deuda, depósitos y posición pasiva neta de las CC. LL. (en porcentaje de PIB), de 2012 a 2021. También muestra la previsión de cierre de AIReF para 2022.

GRÁFICO 63. EVOLUCIÓN DEUDA Y DEPÓSITOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES



Fuente: Banco de España y AIReF

6. RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones nuevas

Como ya alertó la AIReF en el pasado informe de 12 de mayo sobre la APE 2022-2025, diversos factores han provocado un crecimiento de los ingresos por encima de los inicialmente previstos en 2021 y 2022. Estos incrementos por encima de lo previsto en los PGE en 2021 y 2022 repercutirán en las CC. AA. de régimen común en 2023 y 2024 a través de la liquidación del sistema de financiación. Existe el riesgo de que estos recursos temporales se destinen a financiar incrementos de gasto o reducciones de otros ingresos con carácter estructural. Estos riesgos se agudizan en un contexto de suspensión de reglas fiscales y ausencia de una estrategia general y también particular a medio plazo y, si se materializan, pueden situar a las CC. AA. en 2025 en una situación muy vulnerable, con un elevado nivel de gasto estructural que no disponga de la necesaria financiación de la misma naturaleza, acompañado de un alto nivel de deuda.

De igual forma, la Administración Central también verá alterada su senda de recursos y empleos por el funcionamiento del sistema de financiación autonómico.

Por ello, en el informe de la APE, la AIReF recomendó a todas las AA. PP. que *destinaran aquellos ingresos que se materializaran por encima de lo previsto y otros de carácter temporal a acelerar la necesaria reducción del déficit estructural y evitar incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural que no contaran con una financiación de la misma naturaleza.*

En esta línea, la AIReF considera que las ventajas de contar con una estrategia fiscal a medio plazo a nivel nacional son plenamente aplicables al ámbito concreto de actuación de cada administración pública y, por lo tanto, los presupuestos anuales deben ser consistentes con esa estrategia de medio plazo. Concretamente en el ámbito autonómico, es necesario que en el proceso de elaboración de los presupuestos para 2023, con la vista puesta en el medio plazo, se eviten políticas de gasto o ingresos que deriven en una situación insostenible a partir de 2025, una vez se normalice el flujo de ingresos. Por este motivo, **la AIReF recomienda al MINHAFP y cada una de las CC. AA.** que:

-
- 1. Enmarquen la elaboración de los presupuestos para 2023 dentro de una estrategia fiscal a medio plazo que contemple la naturaleza estructural o coyuntural de gastos e ingresos.**
-

Asimismo, como concreción a nivel autonómico de la recomendación remitida al MINHAFP con ocasión del Informe sobre la APE, **la AIReF recomienda a cada una de las CC. AA.** que:

-
- 2. Eviten incrementos de gasto o reducciones de ingresos con carácter estructural cuya financiación permanente no esté garantizada una vez desaparezcan los flujos extraordinarios de ingresos esperados en estos próximos años.**
-

Por otro lado, las transferencias extraordinarias percibidas por las CC. AA. estos últimos años de la administración central han favorecido la consecución de déficits más favorables a los existentes antes de la pandemia y a los previstos inicialmente. Ello, asociado a la fijación de referencias laxas, ha generado unos excesos de financiación en el subsector de más de 8.700 millones de euros, lo que ha situado la deuda de las CC. AA. al cierre de 2021 en un 25,9% del PIB. Algunas CC. AA. no prevén aplicar totalmente los excesos de financiación acumulados (con independencia del aplazamiento por Comisión Mixta del exceso generado en 2020 en País Vasco), por lo que se les dirige una recomendación específica en su informe individual para que *apliquen los excesos de financiación existentes al cierre de 2021 y, en su caso, los superávits generados en 2021 pendientes de aplicar.*

En esta línea, sería deseable que desde el MINHAFP igualmente se tuvieran en cuenta, en las autorizaciones de deuda del ejercicio, los excesos generados y pendientes de aplicar por las CC. AA. Así, **la AIReF recomienda al MINHAFP que:**

3. Tenga en cuenta los excesos de financiación generados al cierre de 2021 en las autorizaciones de deuda a las CC. AA., tanto a través de los fondos de financiación como de otros mecanismos.

Por último, las perspectivas en el medio plazo apuntan a que puede revertirse en 2023 y 2024 el deterioro de saldo esperado en 2022. Aunque la APE parece contemplar estas perspectivas en las previsiones para el subsector autonómico, para evitar nueva acumulación de excesos de financiación, debe tenerse en cuenta este elemento en la fijación de referencias y objetivos de los próximos años. Por ello, **la AIReF recomienda al MINHAFP que:**

4. Tenga en cuenta en la fijación de referencias u objetivos de estos años para las CC. AA. la posibilidad de que se generen excesos de endeudamiento, y haga un seguimiento periódico y exhaustivo de las previsiones de cierre para cada comunidad, actualizadas en cada momento, con el fin de ajustar la deuda a las necesidades reales de financiación.

En el mismo sentido, es fundamental que las propias comunidades revisen y actualicen periódicamente sus previsiones, y ajusten las operaciones de deuda a sus necesidades reales de financiación. Por ello los informes individuales recogen una recomendación específica para cada una de ellas.

6.2. Recomendaciones vivas¹³

Estrategia fiscal a medio plazo.

Desde la activación de la cláusula de escape en 2020, la AIReF ha recomendado reiteradamente al Gobierno que establezca una estrategia fiscal a medio plazo para que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA. PP.

El MINHAFP no ha llevado a cabo su elaboración por considerar que no era el momento oportuno por la incertidumbre existente. Por tanto, el Gobierno

¹³ Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAFP explicado las razones por las que se aparta de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAFP a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

no ha presentado el plan de reequilibrio al que hacen referencia los artículos 11.3, 13.3 y 22 de la LOEPSF. No obstante, el MINHAFP considera que da cumplimiento a la recomendación a través de los distintos procesos que afectan a la configuración de las cuentas públicas, esto es, la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) y su concreción posterior en el Plan presupuestario y en los PGE, así como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La APE es, en teoría, el plan fiscal nacional a medio plazo que exige la normativa europea. No obstante, una vez más, la APE remitida a las instituciones europeas dista de ser la estrategia fiscal a medio plazo que la AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones al Gobierno que elabore.

Por un lado, en 2025 el déficit estructural se sitúa en torno al 4%, 6 décimas por encima del nivel previo a la pandemia. Asimismo, se observa que al final del periodo el margen para reducir el déficit sin adoptar medidas adicionales se agota estabilizándose en torno al 3% en 2024 y 2025, siendo éste el límite fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este estancamiento en la reducción del déficit supondrá un freno en la disminución de la deuda pública, que en 2025 todavía se situará en niveles muy elevados, 108,8% del PIB, lo que coloca a España en una posición muy vulnerable frente a un probable endurecimiento de las condiciones monetarias.

Por otro lado, el PRTR continúa sin estar integrado en la APE. En primer lugar, no se ofrece una senda realista de ejecución de las inversiones en términos de contabilidad nacional ni tampoco su potencial impacto sobre el gasto estructural. En segundo lugar, aunque el PRTR enumera diversas medidas encaminadas, en principio, a reducir el déficit estructural como la reforma tributaria o de pensiones entre otras, la APE no las integra en su escenario presupuestario ni cuantifica sus potenciales impactos.

La ausencia de una estrategia fiscal a medio plazo que englobe todos los elementos esenciales de la política fiscal y económica resulta especialmente preocupante en el actual escenario macroeconómico con importantes riesgos a la baja. La situación requiere capacidad para adaptar la política económica a la posible materialización de los riesgos derivados, entre otros factores, de la guerra en Ucrania, la inflación o la pandemia. Al mismo tiempo, debe contarse con una hoja de ruta que reduzca el déficit estructural sin perjudicar el crecimiento económico y permita llevar la deuda pública a niveles que mitiguen la vulnerabilidad de la economía española frente a futuras crisis

La AIReF considera que elaborar una estrategia fiscal supone planificar a medio plazo, es decir, establecer unos objetivos y metas a futuro y prever

actuaciones para alcanzarlos, lo que no significa una consolidación en el momento actual. En términos agregados, resulta necesario articular una política fiscal que ayude a recuperar los niveles de actividad previos a la crisis e impulsar el crecimiento futuro de la economía. Y al mismo tiempo, la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere reconducir la deuda pública a niveles menos vulnerables, lo que implica reducir el déficit estructural ya existente antes de la crisis, y afrontar retos futuros como el envejecimiento de la población. Aunque la implementación del PRTR puede ayudar a compatibilizar ambos objetivos, el encaje de todos estos factores requiere de una estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble.

Además, el plan debe ser flexible, pudiendo ser objeto de revisión en función de las circunstancias que se materialicen. La propia existencia de una planificación, que plantea metas y permite la adopción de decisiones informadas, es lo que transmite certidumbre a los agentes económicos y posibilita un mayor control de la actividad presupuestaria. Desde el punto de vista de la AIReF, estas revisiones no generarían en ningún caso desconfianza, intranquilidad o confusión en la medida que se encontrarían perfectamente integradas y previstas en el ciclo presupuestario, como, de hecho, se hace habitualmente.

Por lo expuesto anteriormente, **la AIReF recomienda al Gobierno:**

Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA. PP. Esto requiere:

- ***Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.***
- ***Explicitar los objetivos fiscales y calendarios de hitos.***
- ***Incluir un horizonte temporal lo suficientemente amplio para situar la deuda en una trayectoria que reduzca su nivel de vulnerabilidad***
- ***Integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales de las inversiones y reformas previstas en el PRTR.***
- ***Basar la estrategia en previsiones macroeconómicas y fiscales realistas.***
- ***Incluir medidas ante escenarios contingentes.***

La Presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez