



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe sobre el Proyecto de PGE para 2018

José Luis Escrivá
Congreso de los Diputados
Madrid, 17 de abril de 2018

Informe sobre el Proyecto de PGE para 2018

1

Escenario macroeconómico del proyecto de PGE

2

Análisis de los presupuestos por subsectores

3

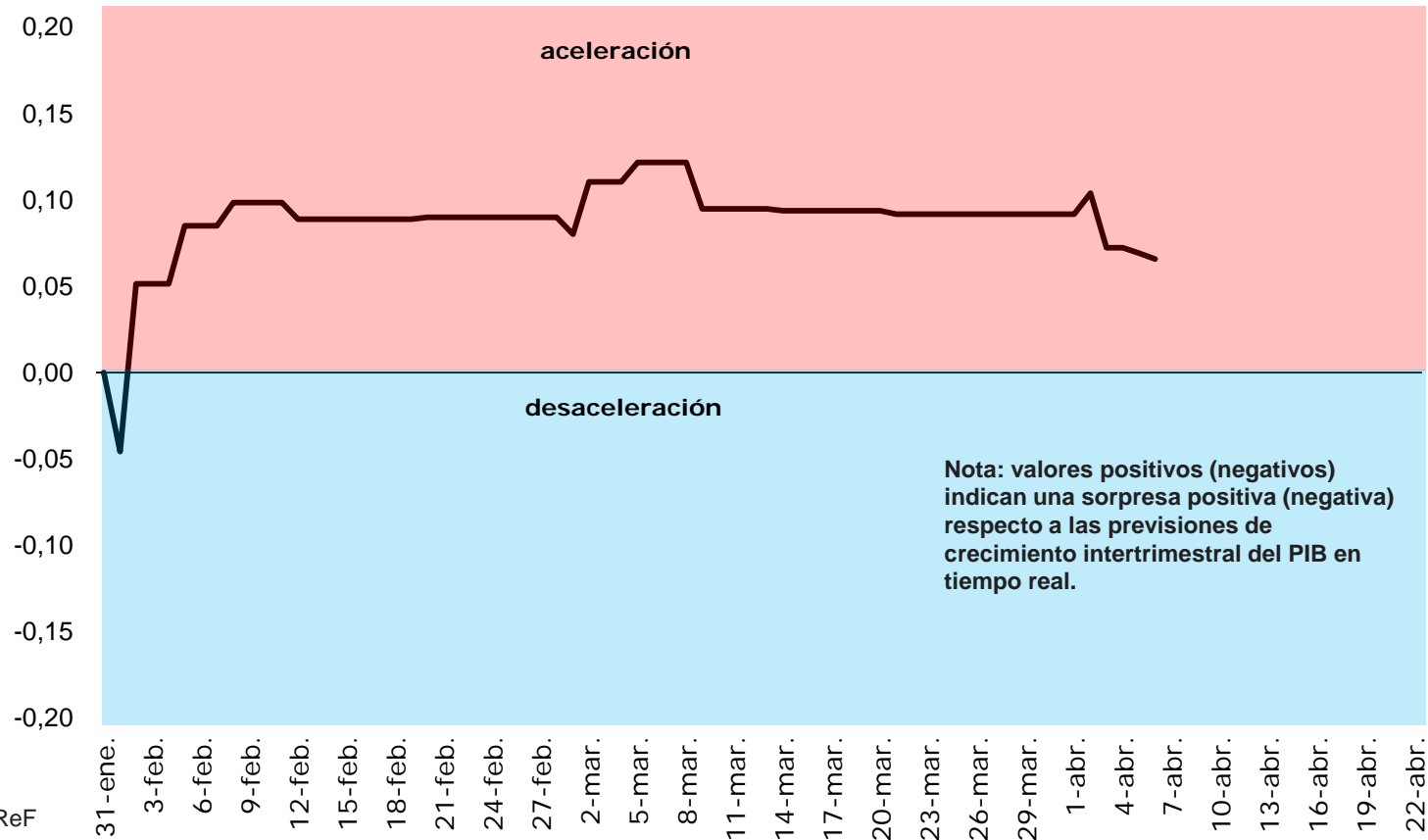
Función estabilizadora del presupuesto y sostenibilidad de la deuda

4

Recomendaciones

El escenario macroeconómico ha mejorado en los últimos meses

Termómetro de la economía española , sorpresas de crecimiento



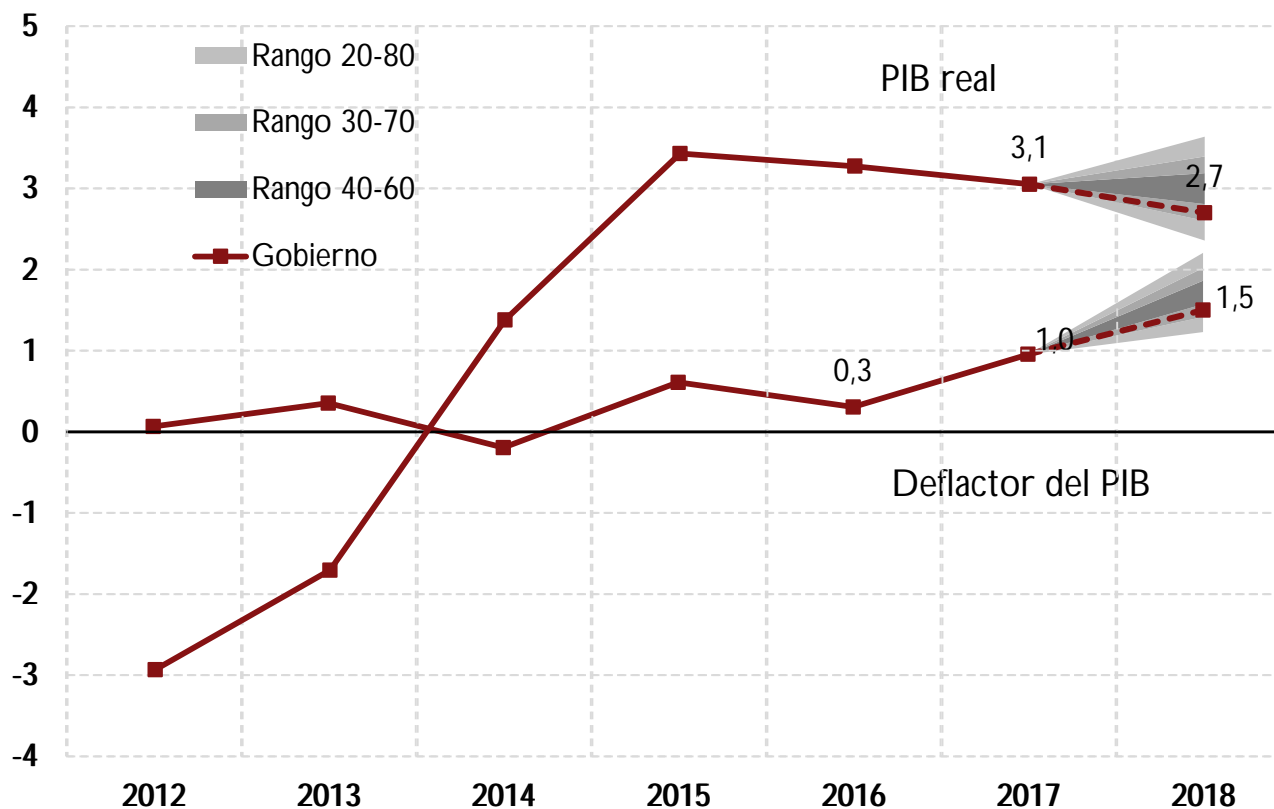
Fuente: AIReF

Balance de riesgos más equilibrado:

- (i) mayor dinamismo de principales socios comerciales;
- (ii) menor incertidumbre en el entorno institucional a la prevista en octubre

La AIReF avala las previsiones macroeconómicas oficiales para 2018 como prudentes

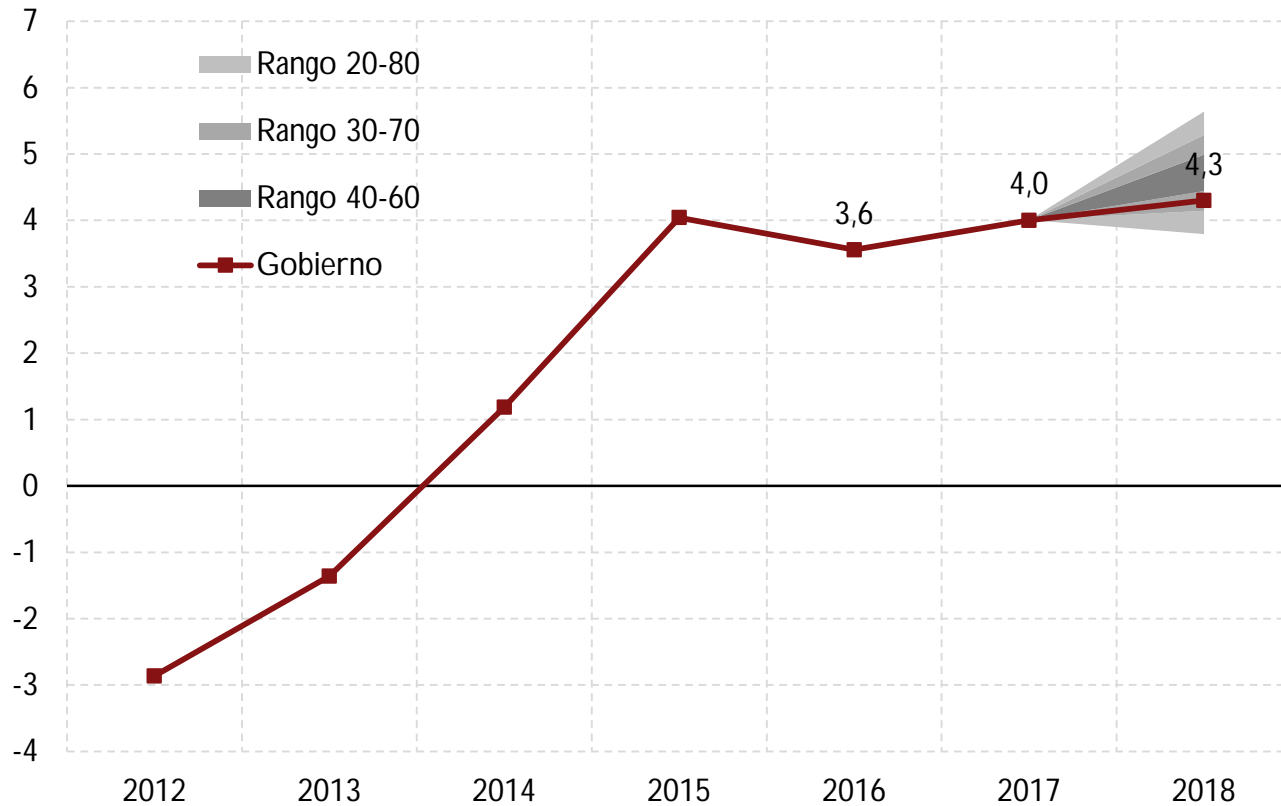
Evolución del PIB nominal, componentes (%)



Fuente: AIReF, INE, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

La AIReF avala las previsiones macroeconómicas oficiales para 2018 como prudentes

Evolución del PIB nominal (%)



Fuente: AIReF, INE, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

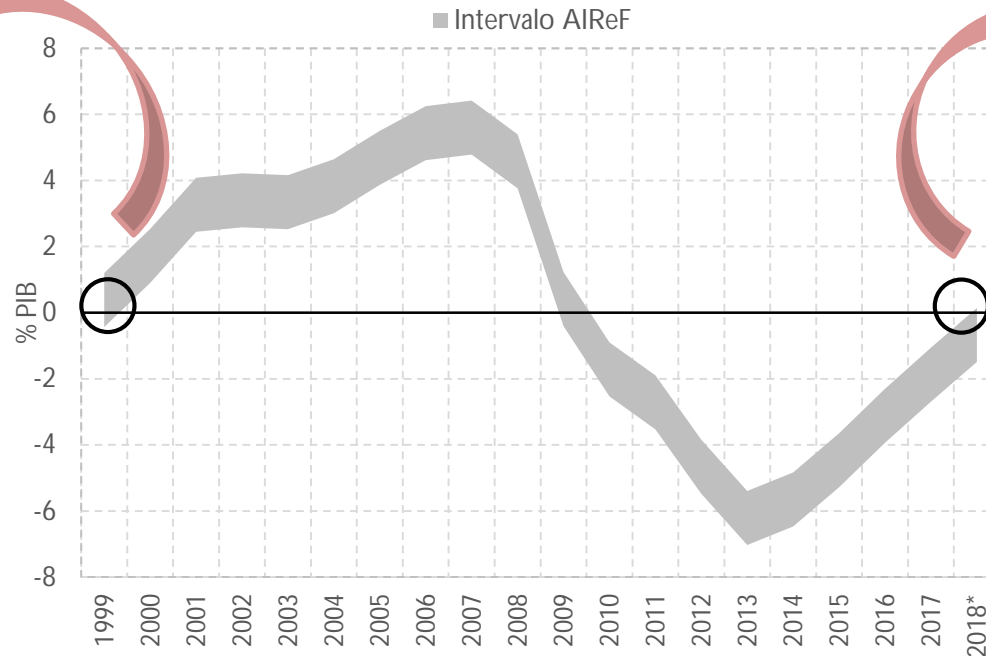
La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

1 Crecimiento manteniendo equilibrios básicos...

1999

- ❖ Construcción como sector clave (inversión en el 17% PIB)
- ❖ Desequilibrio cuenta corriente (-1,5%)
- ❖ Inflación elevada (deflactor PIB 2,7%)
- ❖ Apalancamiento del sector privado: intenso recurso al crédito (crecimiento superior al 16%)

Brecha de producto



Fuente: AIReF

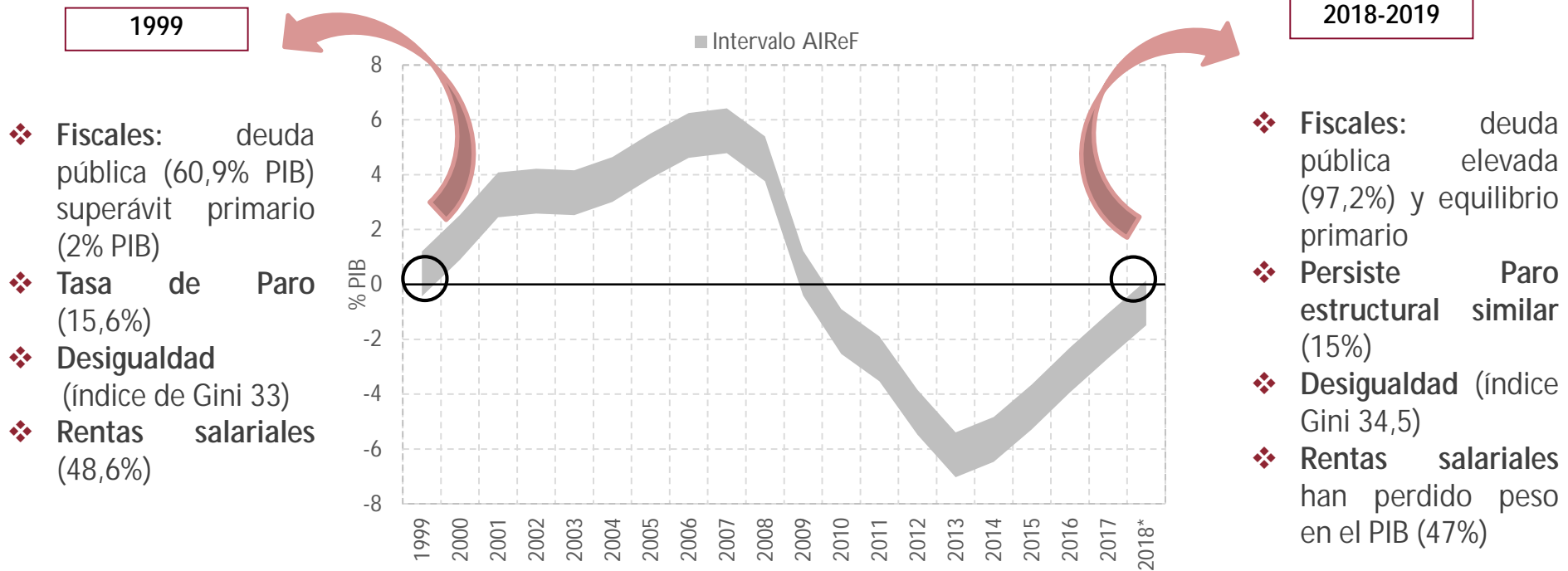
2018

- ❖ Reorientación hacia sectores más productivos (inversión en construcción 14% PIB)
- ❖ Cuenta corriente superavitaria (1,9% PIB)
- ❖ Inflación moderada (deflactor PIB 1,7%)
- ❖ Posición saneada empresas: fundamentalmente autofinanciación (crédito bancario muy contenido)

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

1 Crecimiento manteniendo equilibrios básicos...

Brecha de producto

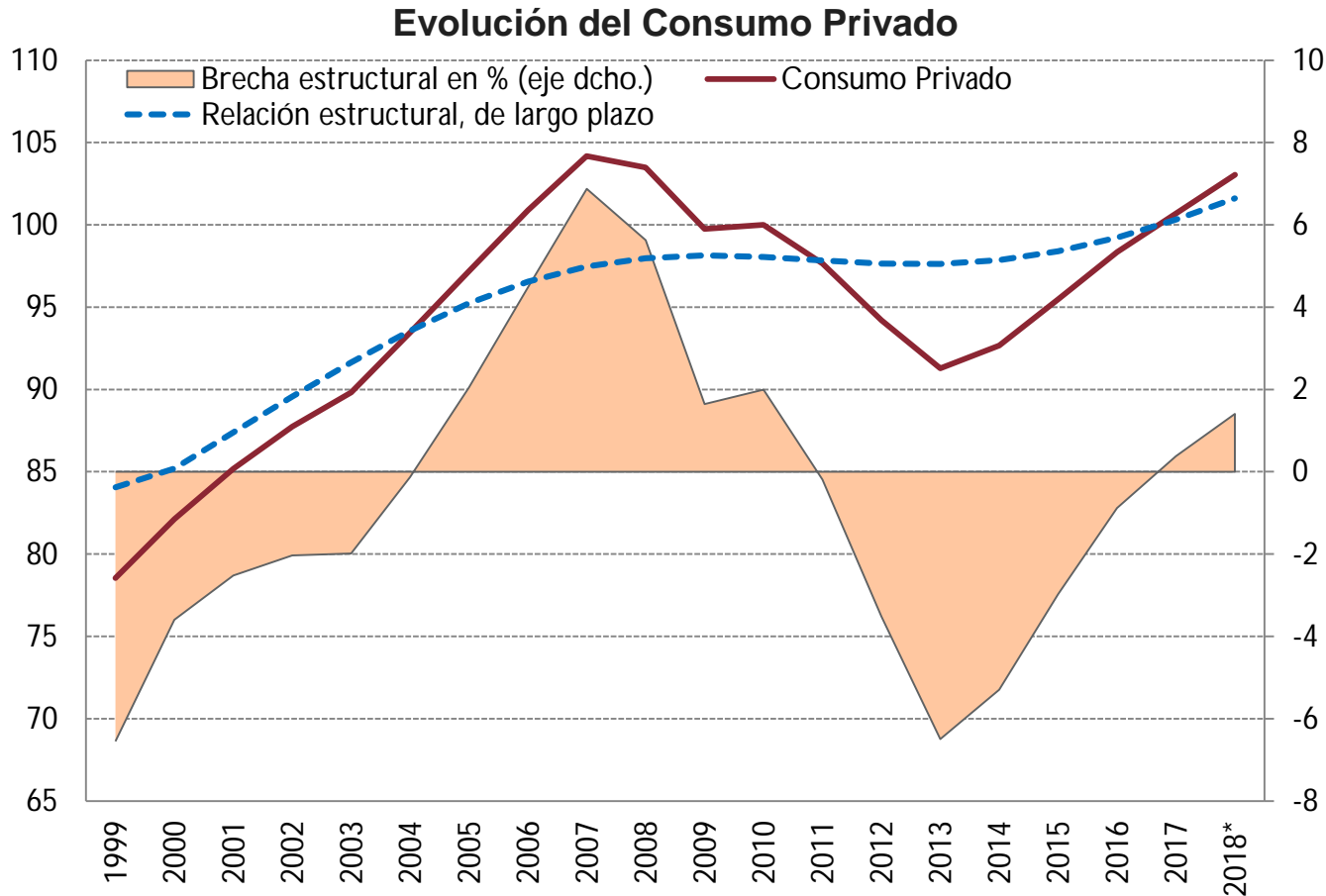


Fuente: AIReF

...pero persisten retos

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

2 Consumo: iniciando la fase expansiva con recorrido para varios años



Posición financiera de los hogares saneada
La riqueza financiera neta de los hogares está en el entorno del 120% del PIB (en 2007 era de un 100% PIB)

Fuente: INE, AIReF

* Previsiones

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

3 Ahorro: Baja tasa de ahorro, pero acompañada de una escasa inversión de los hogares

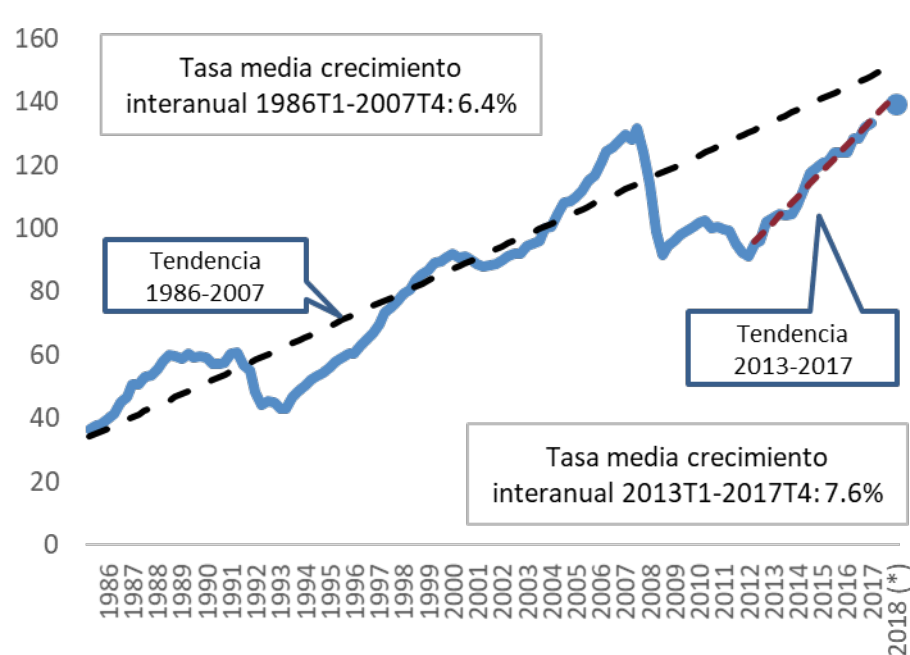


Fuente: INE, AIReF

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

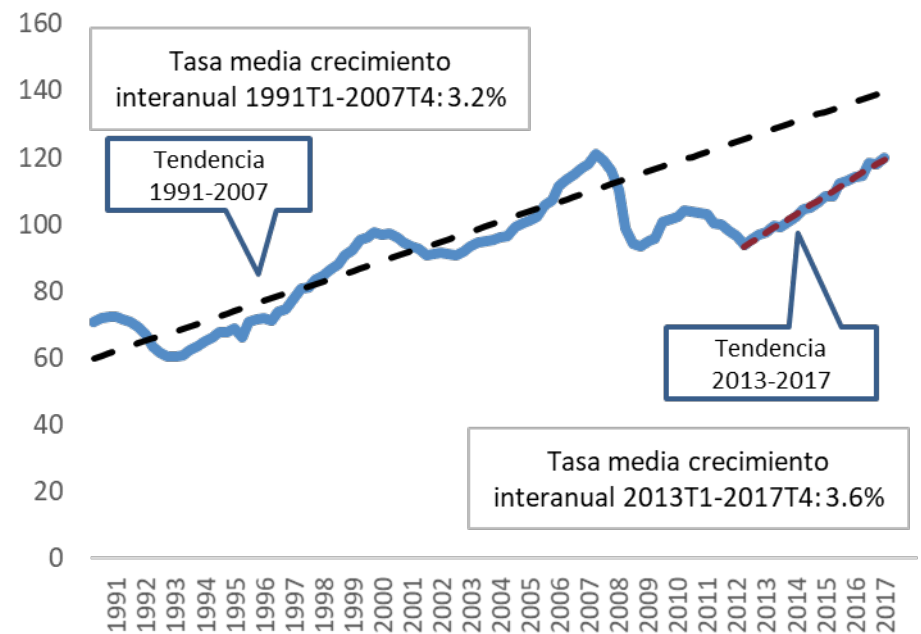
4 Crecimiento de inversión muy altos históricamente...

Inversión en bb de equipo España. En volumen



Fuente: INE y AIReF

Inversión en bb de equipo UE. En volumen



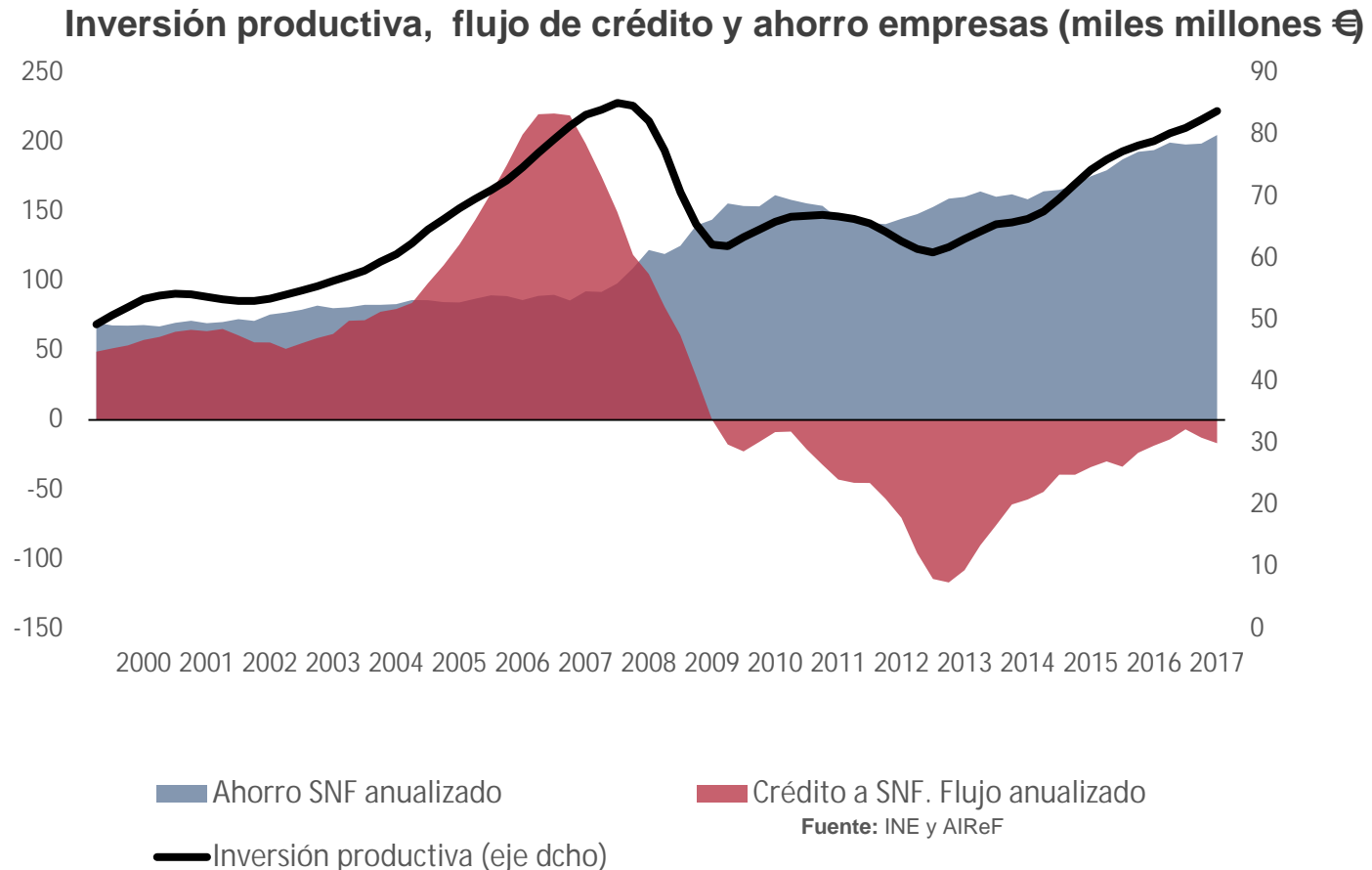
Fuente: EUROSTAT y AIReF

Recorrido para la inversión productiva

- ✓ Tendencia del periodo 2013-2017 supera ampliamente la media europea
- ✓ Se mantiene la capacidad de financiación en contraste con el inicio del ciclo anterior anticipando una dinámica robusta de la inversión productiva para los próximos años

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

- 4** Crecimiento de inversión muy altos históricamente...sostenidos por la fuerte capacidad de financiación de las empresas



A diferencia de lo que ocurrió en el último ciclo, la recuperación de la inversión se basa en autofinanciación, sustentada en la buena situación financiera de empresas y familias.

La prudencia de las previsiones: existen soportes para el crecimiento

5 Balance de riesgos a la baja con poca posibilidad de ocurrencia

Evento	Coste	Probabilidad
Incertidumbre institucional	Bajo	Media
Cambio orientación política monetaria	Bajo	Baja
Repunte Precios crudo	Bajo medio	Baja
Guerra comercial	Bajo	Baja media

Cumplimiento del objetivo de estabilidad ajustado pero factible: dilema para la AIReF

Objetivo de estabilidad acordado con Bruselas del -2,2%

La AIReF considera el cumplimiento del objetivo de estabilidad aprobado por las Cortes del -2,2% para el conjunto de las AAPP **ajustado pero factible**



En principio, no es necesaria una recomendación específica de adopción de medidas, más allá del seguimiento de la ejecución presupuestaria previsto con carácter general



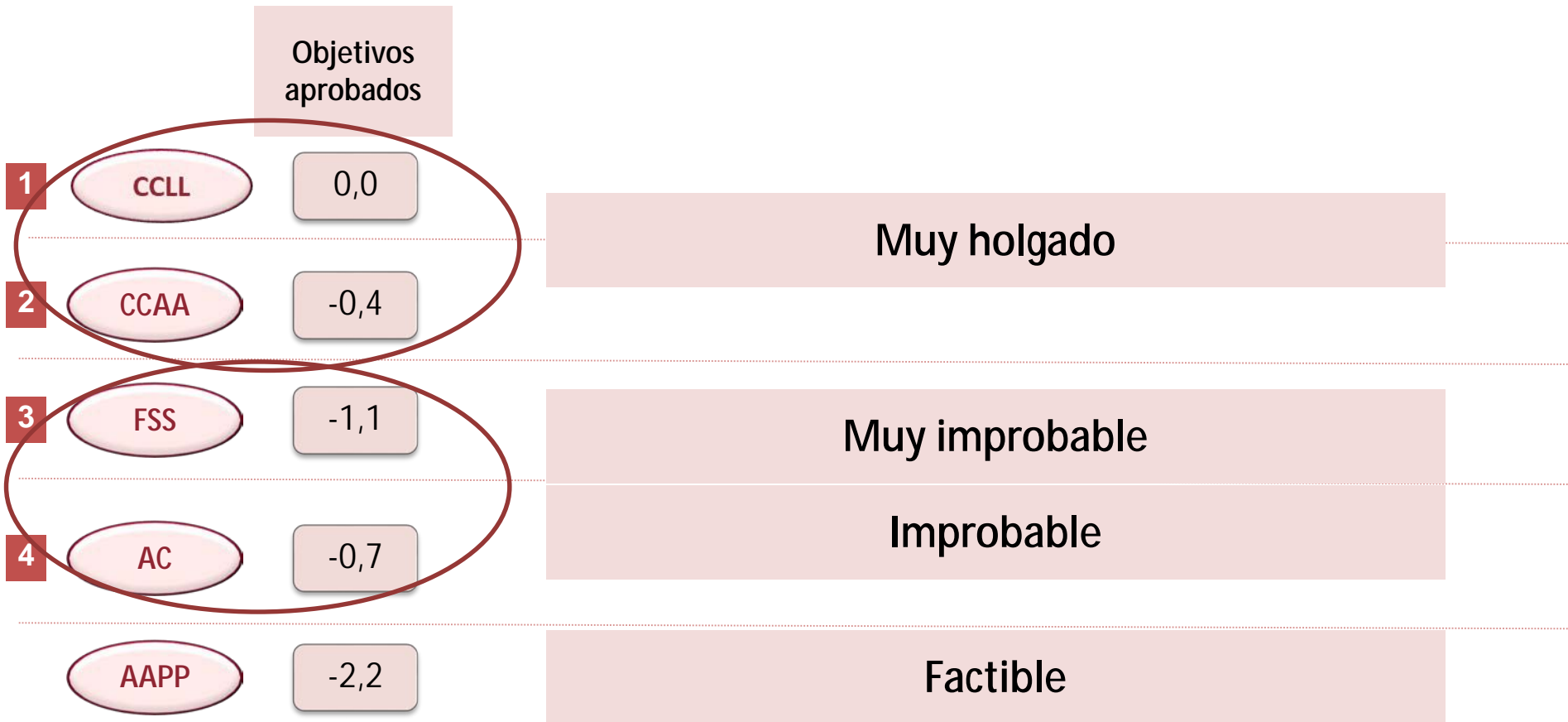
Mandato de la AIREF	Adecuación a los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto del proyecto de PGE y líneas de presupuestos de CCAA y CCLL. Recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación
Cortes Generales	Aprueban una distribución de objetivos por subsectores que ya no forma parte de los compromisos con la UE, y que no tienen en cuenta aspectos relevantes conocidos de antemano. Objetivos con distinto nivel de exigencia por subsectores.
Notificación a la Unión Europea en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) de abril 2017	Reconoce un reparto de objetivos distinto a los aprobados por el parlamento nacional



En consecuencia, poner el foco exclusivamente en el objetivo conjunto de las AAPP, permite que los objetivos fijados para los distintos subsectores se desvinculen de la realidad, lo que desvirtúa, en la práctica, cualquier seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Estimaciones por subsectores para cumplir con el objetivo de las AAPP

La AIReF ha estimado un déficit del Estado que permitiría cumplir con el objetivo del -2,2% fijado para las AAPP, sobre la base de unos supuestos relativos al comportamiento de las CCAA, CCLL y Seguridad Social



Estimaciones por subsectores para cumplir con el objetivo de las AAPP

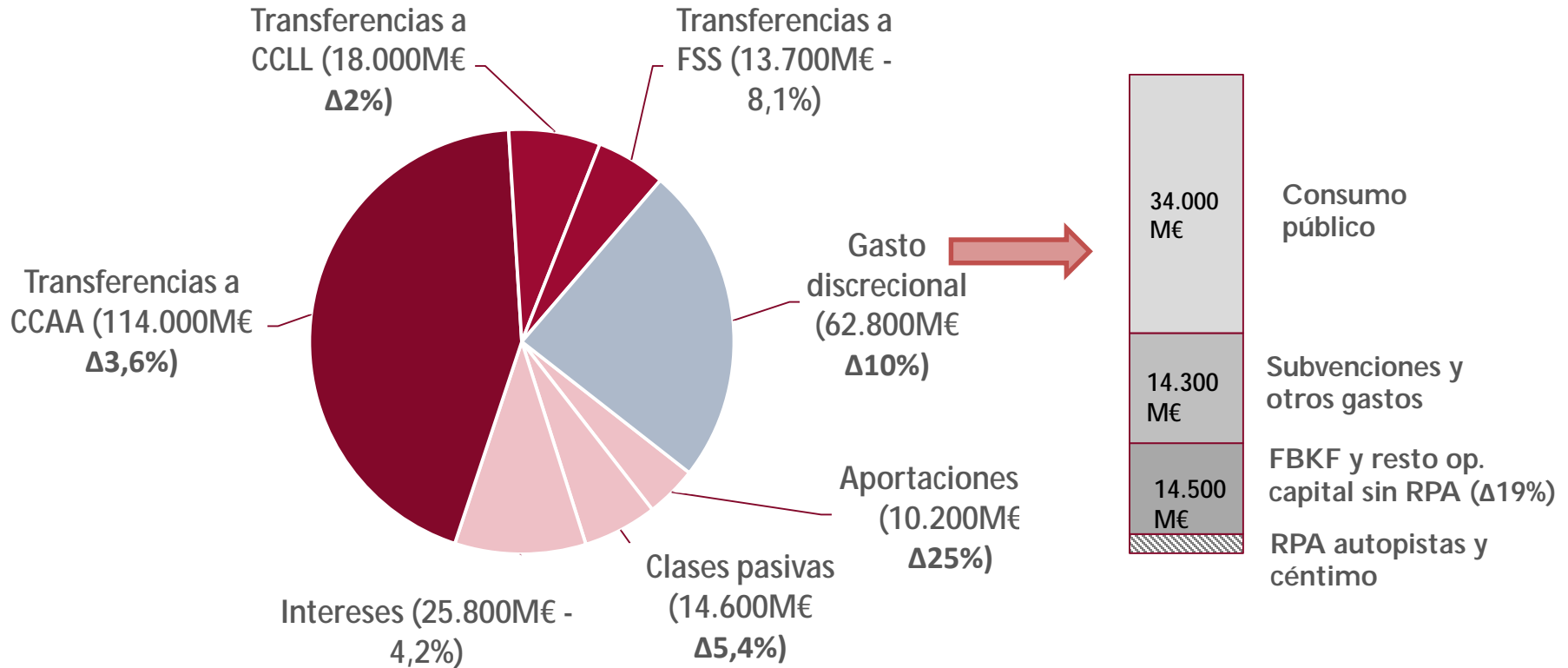
La AIReF ha estimado un déficit del Estado que permitiría cumplir con el objetivo del -2,2% fijado para las AAPP, sobre la base de unos supuestos relativos al comportamiento de las CCAA, CCLL y Seguridad Social

	Objetivos aprobados	Supuestos	Estimación de "objetivos" de referencia con los que evaluar los presupuestos	Valoración AIReF	
1	CCLL	0,0	Mantenimiento del superávit del 2018	+0,6	Factible
2	CCAA	-0,4	Cumplimiento de la regla de gasto de las CCAA	-0,2	Factible, con sesgo a -0.3 por incumplimiento regla gasto
3	FSS	-1,1	Mantenimiento del déficit alcanzado por la Seguridad Social en 2017	-1,5	Factible
4	AC	-0,7	El objetivo de la AC queda como residuo	-1,1	Factible, con sesgo a -1.3 por RPA autopistas
	AAPP	-2,2		-2,2	Ajustado pero factible

4 Financiación recogida en los PGE

Previsiones AIReF 2018

(en términos de contabilidad nacional a partir de los PGE)



El gasto no financiero discrecional supone un 24% del total de empleos

- ✓ Excluidas las RPA por autopistas de peaje y por el céntimo sanitario éste aumenta un 5,8%
- ✓ Las subvenciones aumentan fundamentalmente por la restructuración de los cánones ferroviarios
- ✓ La FBKF excluida la RPA se sitúa a la mitad del nivel de 2010

1 Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

Las Corporaciones locales presentan desde 2012 un superávit estructural, que en los últimos años se ha consolidado en torno al 0,6% de PIB y se espera que continúe en 2018.

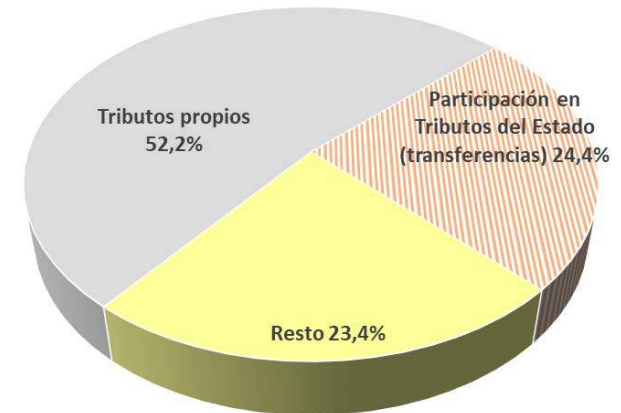
- a**
 - Los ingresos muestran mayor estabilidad que en otras administraciones:
 - ✓ Los ingresos tributarios son muy estables por la posibilidad de paliar sus oscilaciones cíclicas mediante el ejercicio de sus amplias competencias normativas.
 - ✓ Las transferencias de otras AAPP tampoco muestran grandes variaciones interanuales.
- b**
 - Las CCLL no tienen grandes presiones de gasto, dado que:
 - ✓ Sus competencias se refieren a servicios muy vinculados con la población y ésta muestra una tendencia decreciente
 - ✓ La demanda de los servicios locales muestra menor presión social que la de los servicios prestados por otros subsectores (sanidad, educación, pensiones, etc.)

1 Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

- a
 - Los ingresos muestran mayor estabilidad que en otras administraciones

Disponen de palancas para incrementar sus ingresos en épocas de crisis, capacidad normativa en tributos propios

Estructura de los ingresos locales 2017



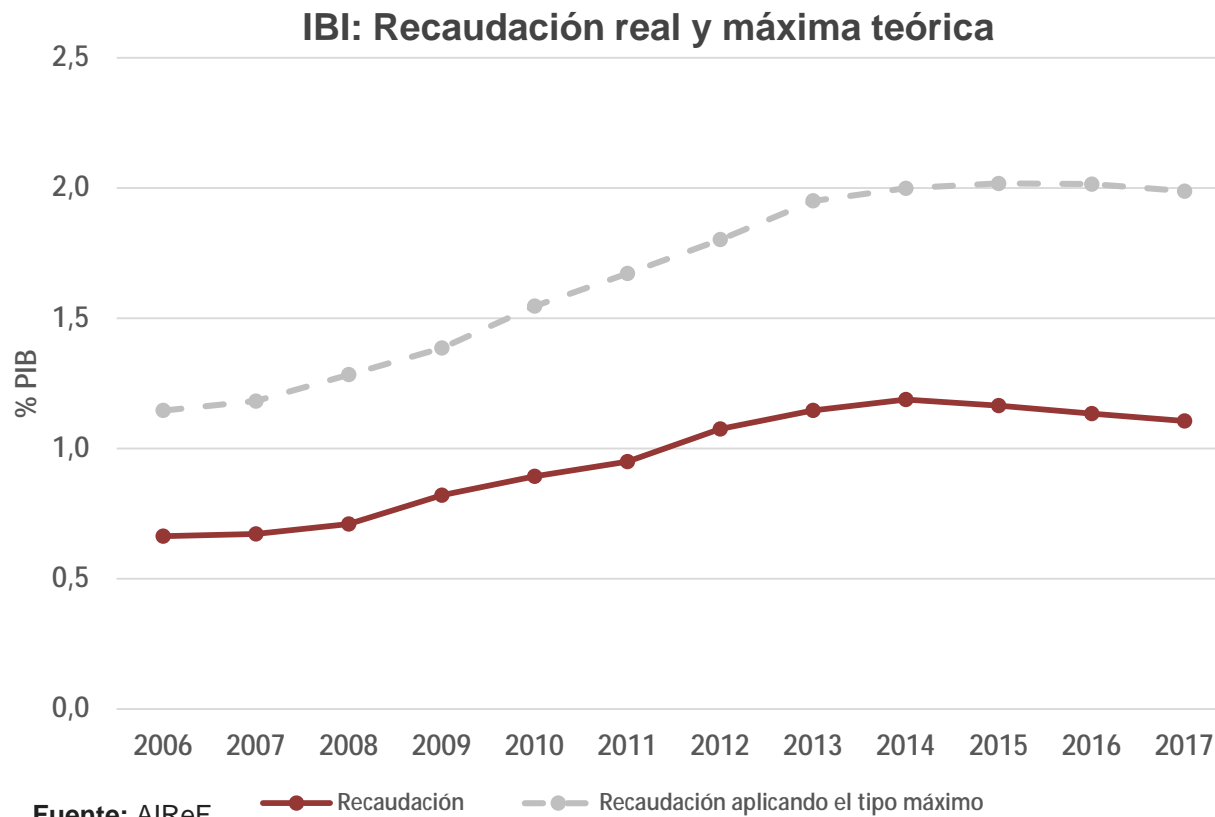
Los municipios disponen de mayor autonomía financiera que otras administraciones: la importancia de los tributos propios en 2017 fue del 52% de sus ingresos.

Esto les permite compensar las caídas de otros ingresos cíclicos (como los inmobiliarios) con subidas en otros ingresos (tributos locales como el IBI).

1 Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

- a** ■ Los ingresos muestran mayor estabilidad que en otras administraciones

Estas palancas en los tributos propios son especialmente relevantes en el caso del Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

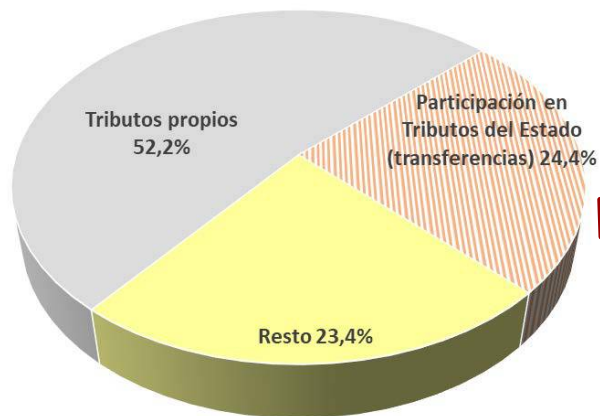


1 Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

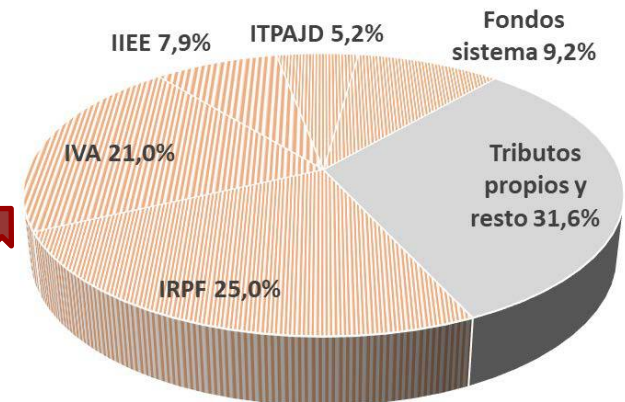
- a Los ingresos muestran mayor estabilidad que en otras administraciones

Los ingresos locales son menos sensibles al ciclo que los de otras Administraciones territoriales

Estructura de los ingresos
CCLL 2017



Estructura de los ingresos
CCAA 2017



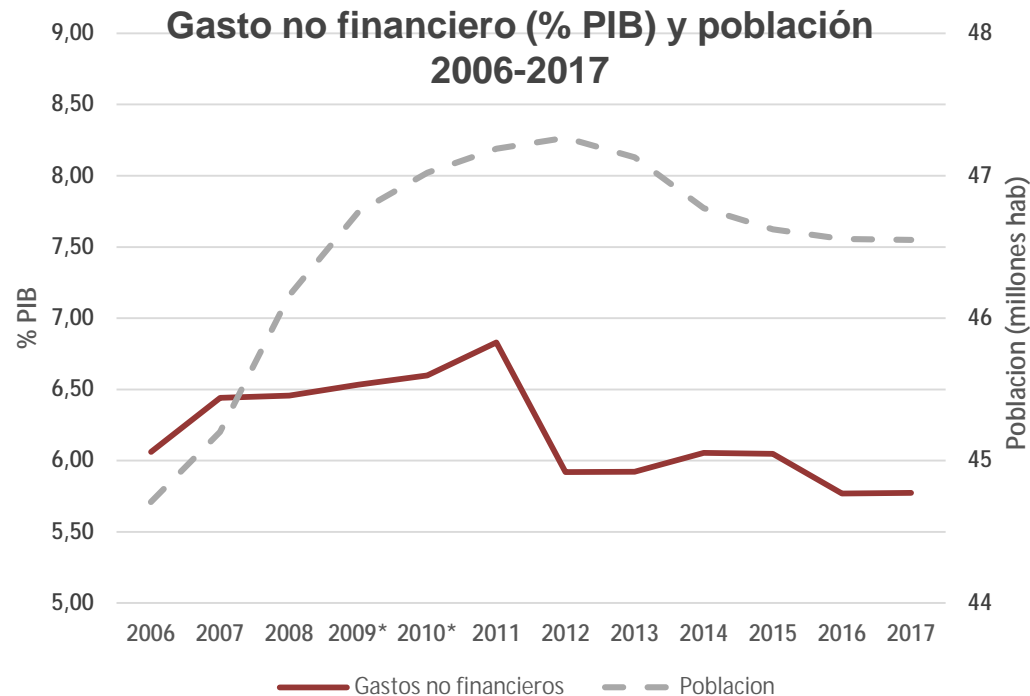
Ingresos más sensibles al ciclo

Los ingresos de carácter cíclico suponen un 25% en el caso de las corporaciones locales frente a un 70% de las comunidades autónomas (excluyendo las forales)

1 Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

- b** ■ Con decrecimiento de la población, las CCLL no tienen grandes presiones de gasto

Descenso de la población destinataria de los servicios públicos



Fuente: IGAE y AIReF

*Nota: depurado del impacto del Plan E

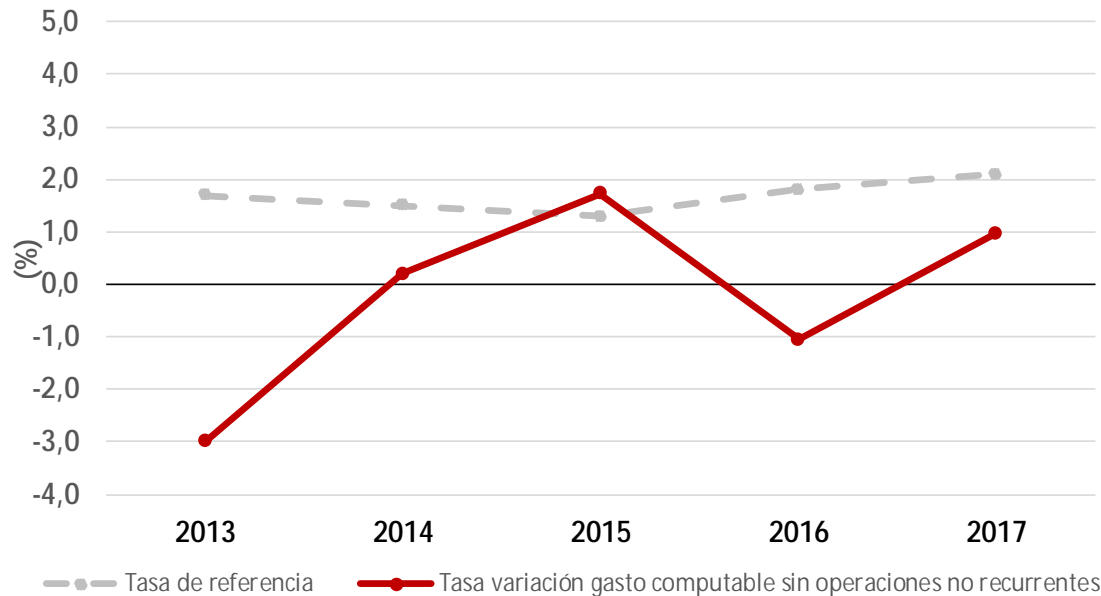
El fuerte crecimiento de la población en la época de máximo crecimiento económico presionó al alza el gasto público, sin embargo, desde 2012 se observa un descenso de la población

1

Corporaciones locales: En 2018 es factible que se replique un resultado similar al del año anterior

- b**
- Con decrecimiento de la población, las CCLL no tienen grandes presiones de gasto

Tasa de referencia y tasa de variación del gasto computable 2013-2017



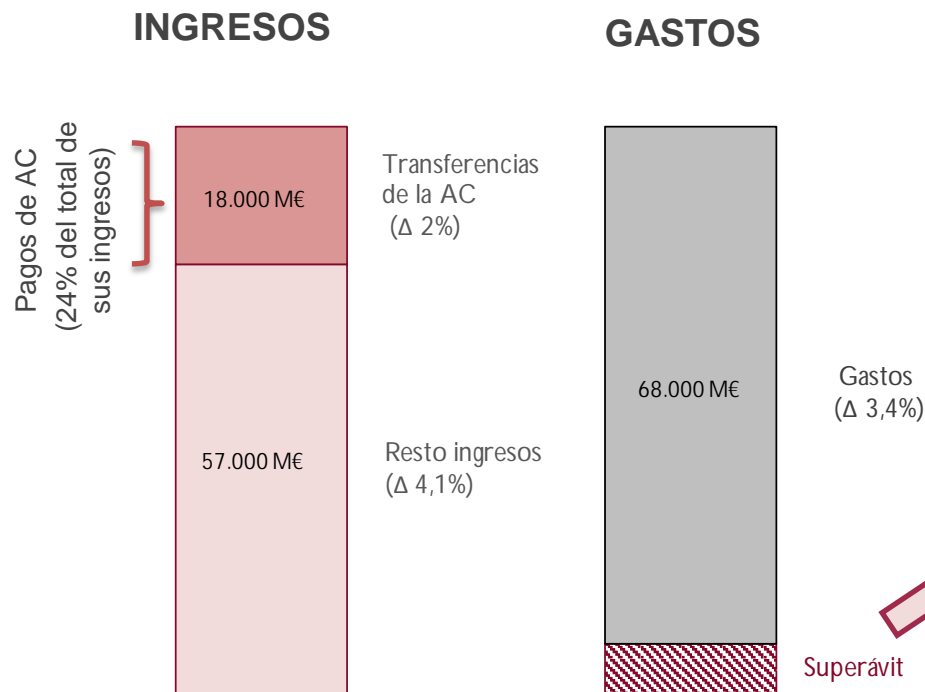
Fuente: MINECO, MINHAP y estimación AIReF

- En las CCLL, el cumplimiento conjunto del objetivo de estabilidad y regla del gasto exige liquidar cada año con superávit.
- Recurrentemente, la tasa registrada de variación del gasto computable ha sido inferior a la tasa de referencia (excepto en 2015).

1 Corporaciones locales: Financiación del gasto

Mantienen un superávit de más de 6.000 millones de euros (0,6% del PIB), recibiendo transferencias de la AC por 18.000 millones (incrementan en 2018 un 2%)

Previsiones AIReF 2018



Tendencias 2018

- Los ingresos y los gastos, depurados de operaciones no recurrentes, crecen a una tasa de en torno al 3%
- Se mantiene el superávit incluso con la flexibilización de la regla de gasto

1

Corporaciones locales: En 2018 se estima limitado el impacto de la flexibilización de la regla de gasto

Exigentes condiciones de elegibilidad

- Cumplimiento límites endeudamiento
- Superávit y remanente de tesorería positivo en año anterior
- Garantía mediante amortización de deuda de no generar déficit en el año
- Cumplimiento periodo medio de pago



Entidades con cumplimiento de las condiciones (datos base 2016)

- El 66% de los Ayuntamientos: El 100% de los de más de 1.000.000 de habitantes y 61% del resto.
- El 88% de las Diputaciones, Cabildos/Consejos Insulares.

Contenido de la medida

- Ampliación de los tipos de inversiones que pueden ser financieramente sostenibles (infraestructuras sanitarias, sociales, deportivas, culturales, etc. y mobiliario vinculado a la prestación de servicios).
- Posibilidad de realización entre 2018 y 2019.

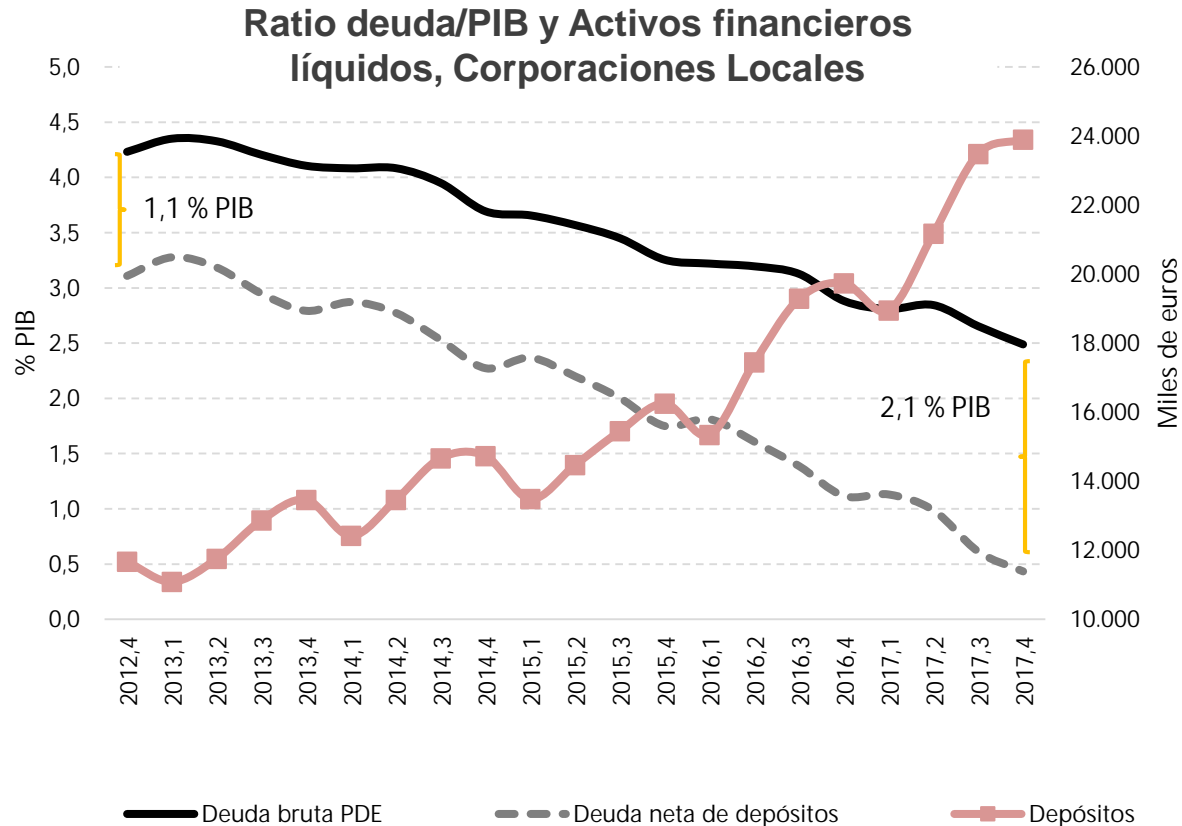


Impacto estimado de la medida

- AIReF ha estimado que el impacto de la medida se situará en el entorno de 1.000 M euros.
- En 2018 este impacto se prevé limitado (alrededor de los 200 M euros), con escaso efecto en el superávit (fundamentalmente, por el buen comportamiento de los gastos de funcionamiento).

1 Corporaciones locales: aumento de los depósitos bancarios

Los saldos primarios están siendo utilizados para incrementar los depósitos bancarios



Desde finales de 2012, los depósitos de las CCLL se han casi duplicado en términos del PIB, acercándose a 24.000M€.

La deuda neta de activos financieros líquidos desciende hasta el 0,5% del PIB.

Fuente: Banco de España

2 Comunidades Autónomas: Déficit de -0,3%, que podría ser del -0,2% con un crecimiento del gasto limitado a la regla de gasto

Las comunidades autónomas mantienen desde 2014 una senda de consolidación fiscal que se espera que continúe, si bien de forma más moderada, en 2018

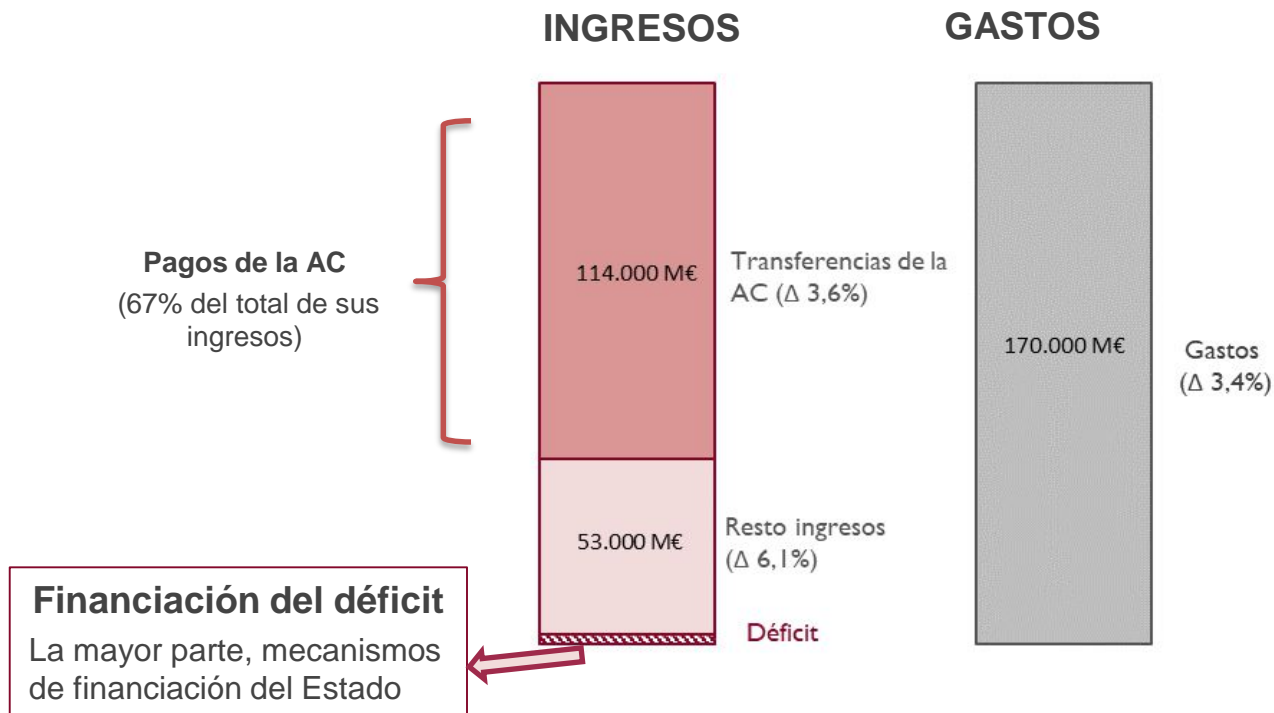
- a** ■ De 2014 a 2017, el subsector ha pasado de un déficit del 1,8% al 0,4% del PIB
- b** ■ Esta consolidación se ha producido año a año, a través de un crecimiento progresivo de los ingresos y un aumento inferior del gasto.
- c** ■ Previsión de déficit del -0,3% para 2018 basado en :
 - Punto de partida del -0,4% del PIB en 2017 (sin operaciones no recurrentes)
 - Crecimiento de los ingresos del 4% (recursos del sistema aumentan en 4.000M€)
 - Aumento del gasto por encima del 3% con riesgo de incumplimiento moderado de la regla de gasto para el subsector. El cumplimiento de la regla podría aportar una décima de margen.

2

Comunidades Autónomas: Financiación del gasto

Los ingresos de las CCAA procedentes de la AC crecen un 3,6%

Previsiones AIReF 2018



2 Comunidades Autónomas: la regla de gasto, principal instrumento de consolidación fiscal en el subsector, se flexibiliza

Cierre 2017 (-0,4% PIB) =
Objetivo de estabilidad de 2018



El objetivo de estabilidad no actúa como referencia para la consolidación fiscal

El cumplimiento de la regla de gasto en 2018 podría llevar a un déficit del -0,2%



La regla de gasto se convierte en el instrumento de consolidación fiscal

Los niveles actuales de deuda requieren continuar el proceso de consolidación

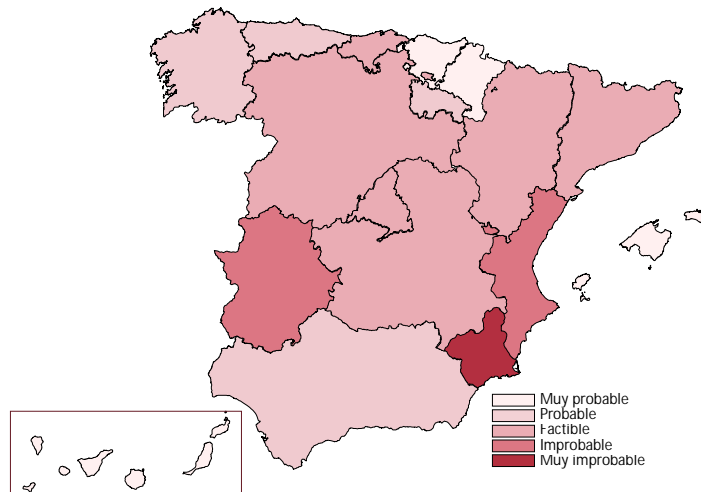
La disposición adicional 106ª del proyecto de PGE **flexibiliza la regla de gasto en CCAA con requisitos menos estrictos que los exigidos en CCLL** (inversiones financieramente sostenibles)

En 2018 se estima un **impacto limitado** para el subsector, aunque podría flexibilizar de forma efectiva la regla de gasto en varias CCAA

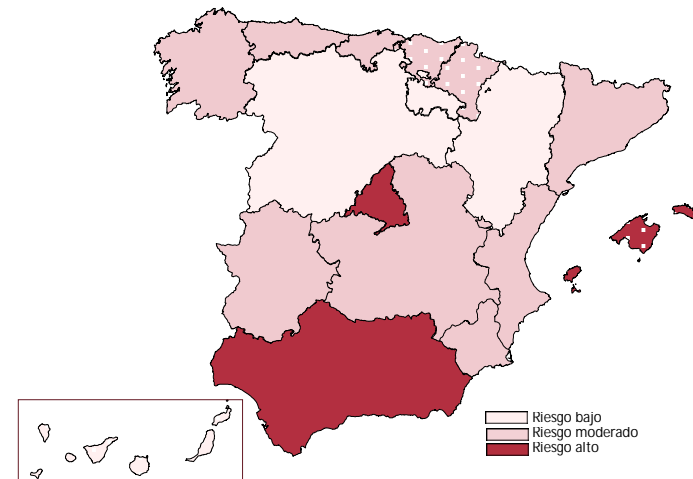
2 Comunidades Autónomas: cumplimiento generalizado del objetivo de estabilidad con riesgos de incumplimiento de la regla de gasto.

- Sólo se aprecia improbable o muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2018 para tres CCAA: Extremadura. Región de Murcia y Comunitat Valenciana.
- Sin embargo, se observan riesgos altos o moderados de incumplimiento de la regla de gasto en la mayoría de las comunidades, si bien podrían mitigarse para las CCAA de Baleares, Navarra y País Vasco por la aplicación efectiva, en su caso, de la DA 106^a del Proyecto PGE.

Probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2018 (-0,4% PIB) por CCAA



Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2018 (2,4%) por CCAA



Nota: En País Vasco, Navarra, Canarias y Baleares, la aplicación, en su caso, de la DA 106 del Proyecto PGE favorecería el cumplimiento de la regla de gasto y podría modificar su calificación de riesgo.

3 Seguridad Social: Déficit en 2018 similar al año anterior

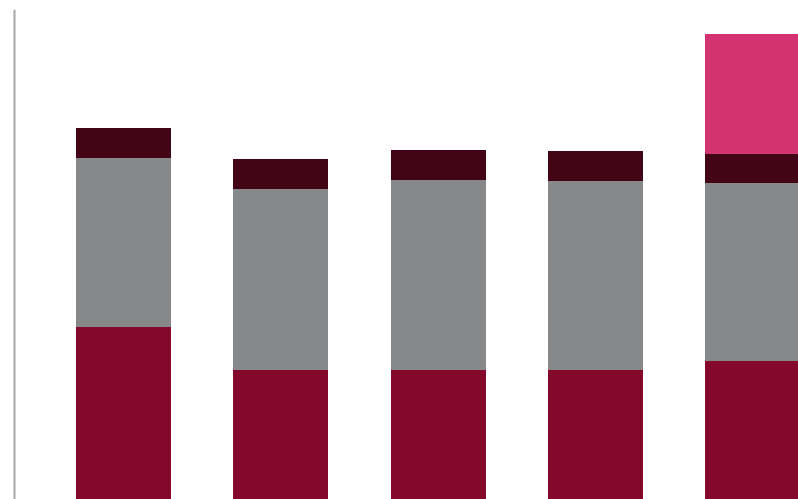
Los Fondos de la Seguridad Social presentan una situación de déficit similar al del año anterior

- Los ingresos y gastos del sistema presentan una fuerte inercia difícil de modificar a corto plazo
- Cualquier medida debe adoptarse desde un punto de vista de sostenibilidad a medio y largo plazo

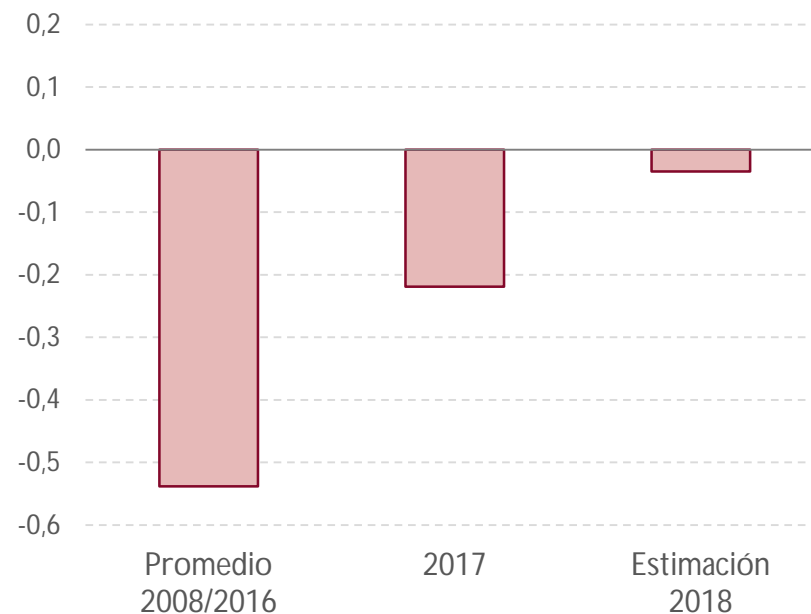
Evolución en 2018

- Subida de las pensiones mínimas absorbida por la AC, pero no en el caso de las pensiones bajas por encima de las mínimas (Un tercio del coste de la subida, 300M€)
- A diferencia de años anteriores, las previsiones de cotizaciones de los PGE se consideran realistas en línea con las estimaciones de AIReF
- Las medidas discrecionales sobre las cotizaciones en 2018 son:
 - Con efecto negativo, la ampliación de la “tarifa plana”. Efecto limitado en 2018(300M€) y mayor en 2019
 - Compensado por la subida la base máxima de cotización (200M€)
- El gasto en términos del PIB se reduce aunque menos que en años anteriores ya que el gasto en prestaciones por desempleo tiende a estabilizarse

3 Seguridad Social: Las previsiones del Proyecto de PGE de ingresos y gastos son realistas



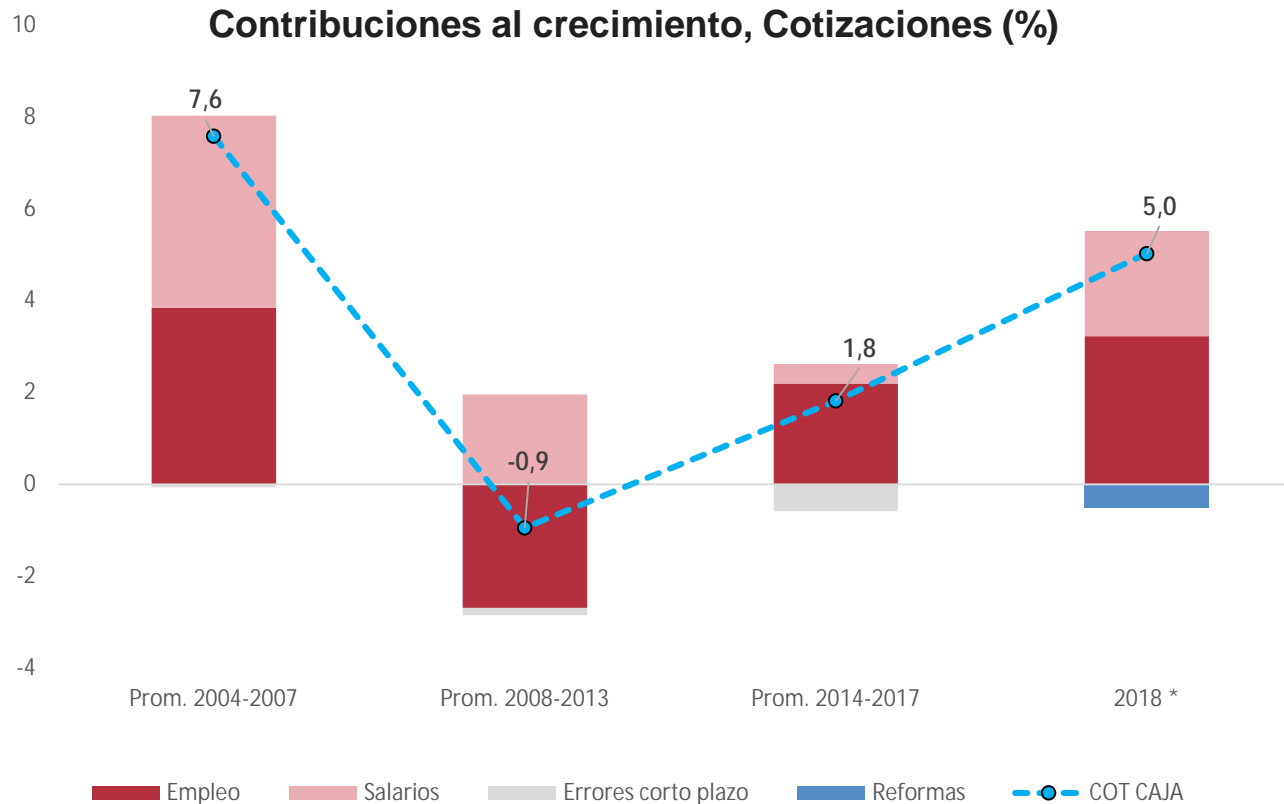
Evolución previsión cotizaciones (% PIB)



❖ El gasto en pensiones permanece estable en términos del PIB a pesar de la subida en las pensiones más bajas (incluidas las mínimas, no contributivas y viudedad, algo más de 1000M€)

❖ A diferencia de años anteriores, las previsiones de cotizaciones de los PGE se consideran realistas aunque ligeramente por encima de las estimaciones de AIReF.

3 Seguridad Social: Las expectativas macroeconómicas apoyan la evolución positiva de las cotizaciones sociales



Cotizaciones (Sistema)	Δ 2018/2017
PGE 2018	5,4
Previsiones AIReF	5,0

En 2018 el crecimiento de las cotizaciones se apoyará tanto en la evolución del empleo como de los salarios

Fuente: Agencia Tributaria, AIReF * Previsiones

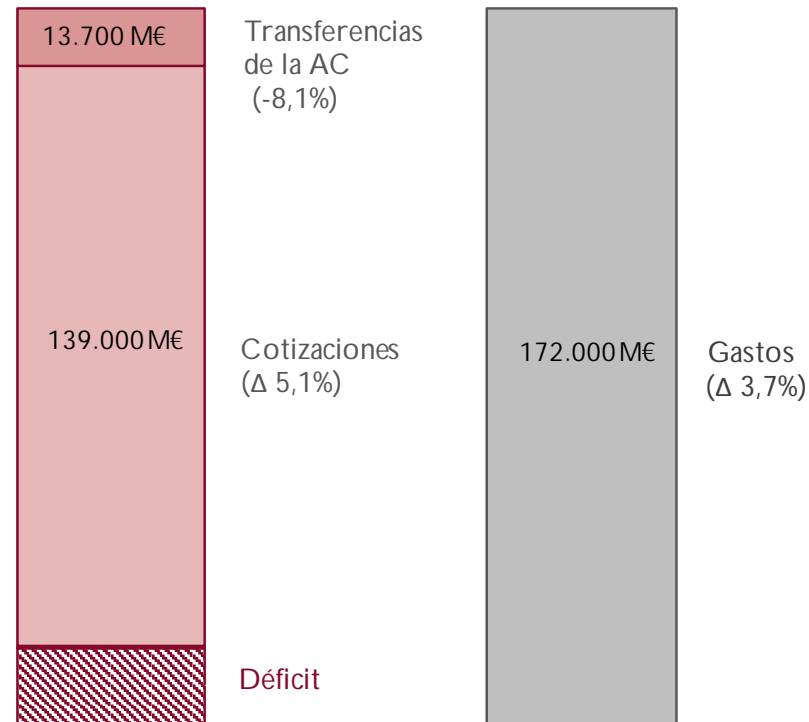
3 Seguridad social: Financiación del gasto

Se reduce la transferencia al SEPE y se incrementa la del Sistema de Seguridad Social para financiar la mejora de las pensiones más bajas

Previsiones AReF 2018

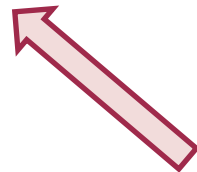
INGRESOS

GASTOS



Financiación del déficit

- Préstamo del Estado por importe de 15.164M€
- Aplicación del Fondo de Reserva por 3.826M€



4 Administración Central: Análisis de la probabilidad de que alcance un objetivo compatible con el del total de AA. PP.



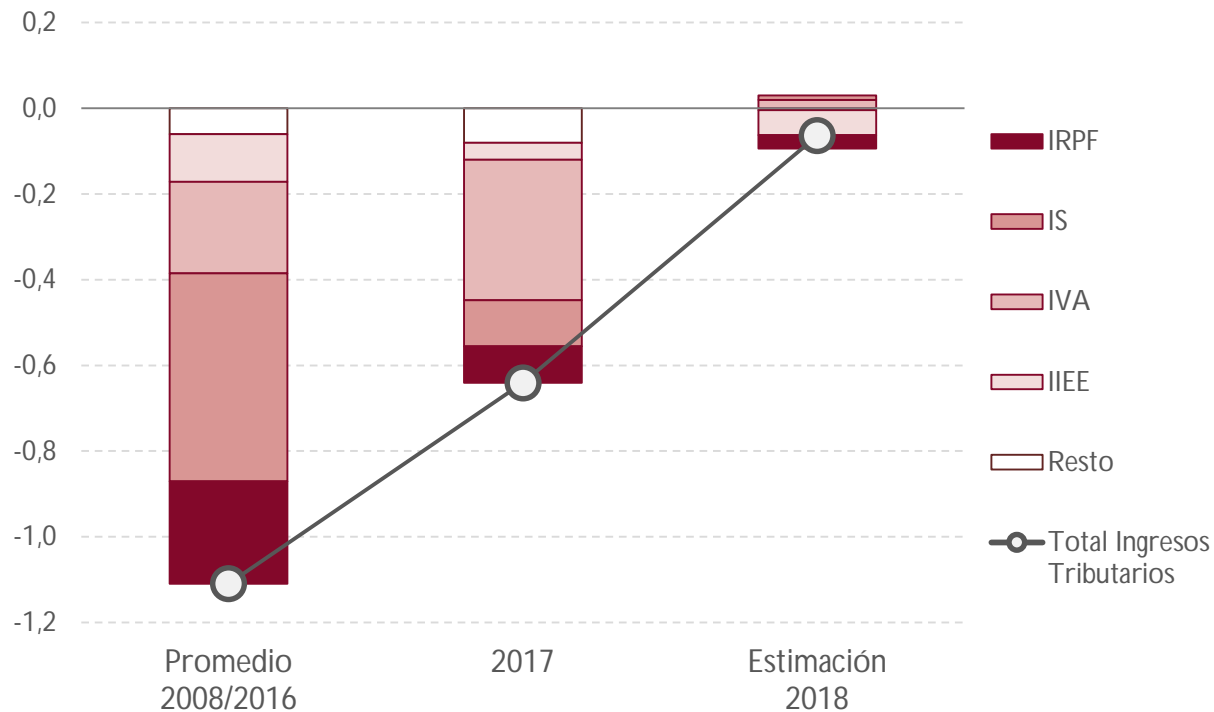
- A diferencia de años anteriores, las previsiones de impuestos de los PGE se consideran en línea con las estimaciones de AIReF

IRPF	Factible	IVA	Factible
IS	Factible	IIEE	Muy improbable

- Este incremento se basa en:
 - ✓ La evolución prevista de las bases es consecuencia de un repunte esperado del deflactor del PIB, de la remuneración de los salarios y el consumo
 - ✓ Compensado parcialmente por los efectos de las medidas normativas contenidas en los propios presupuestos. En el IRPF en 2018 aproximadamente 0,1% del PIB

4 Administración Central: El sesgo en las previsiones de ingresos parece haberse reducido respecto a ejercicios anteriores

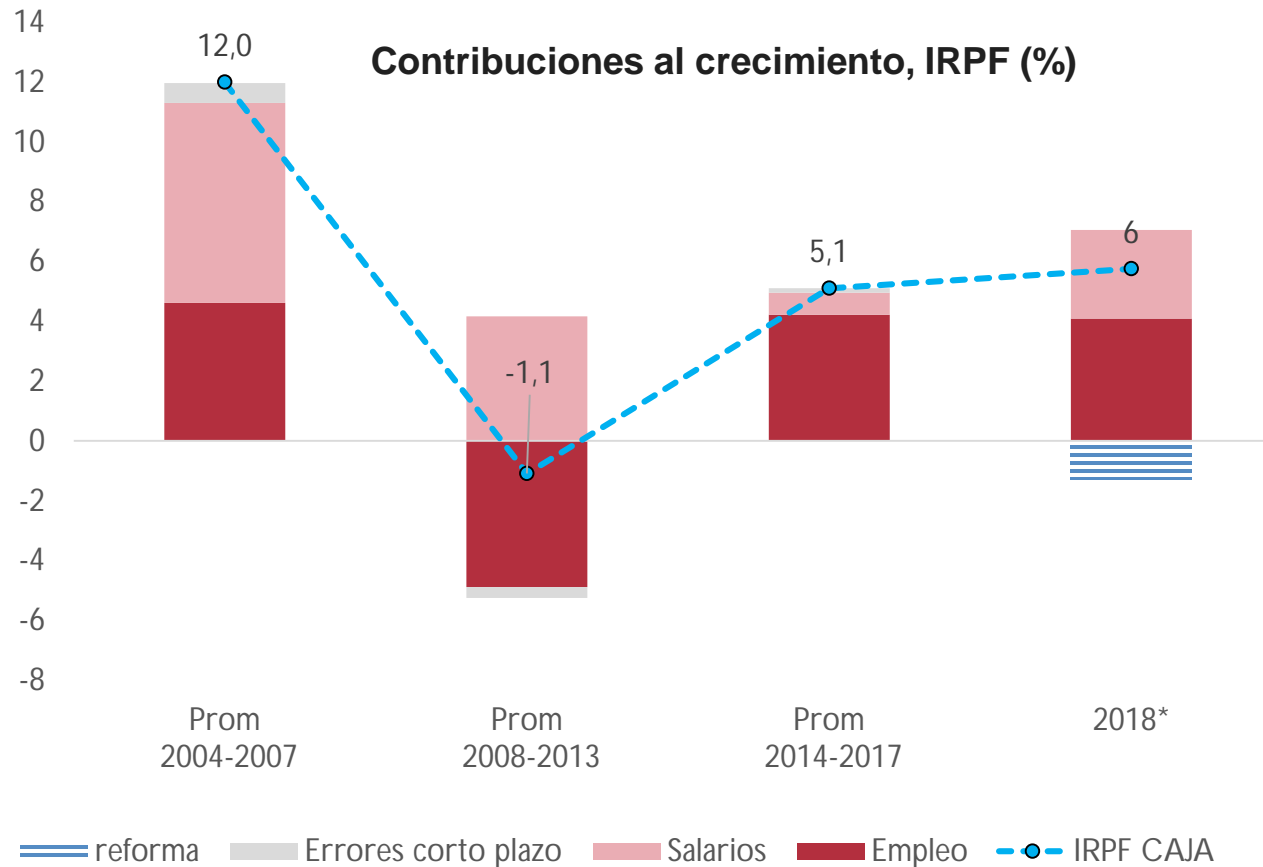
Desviación ingresos tributarios respecto al presupuesto (% PIB)



4 Administración Central: Las expectativas macroeconómicas apoyan la evolución positiva de los tributos

IRPF

Factible



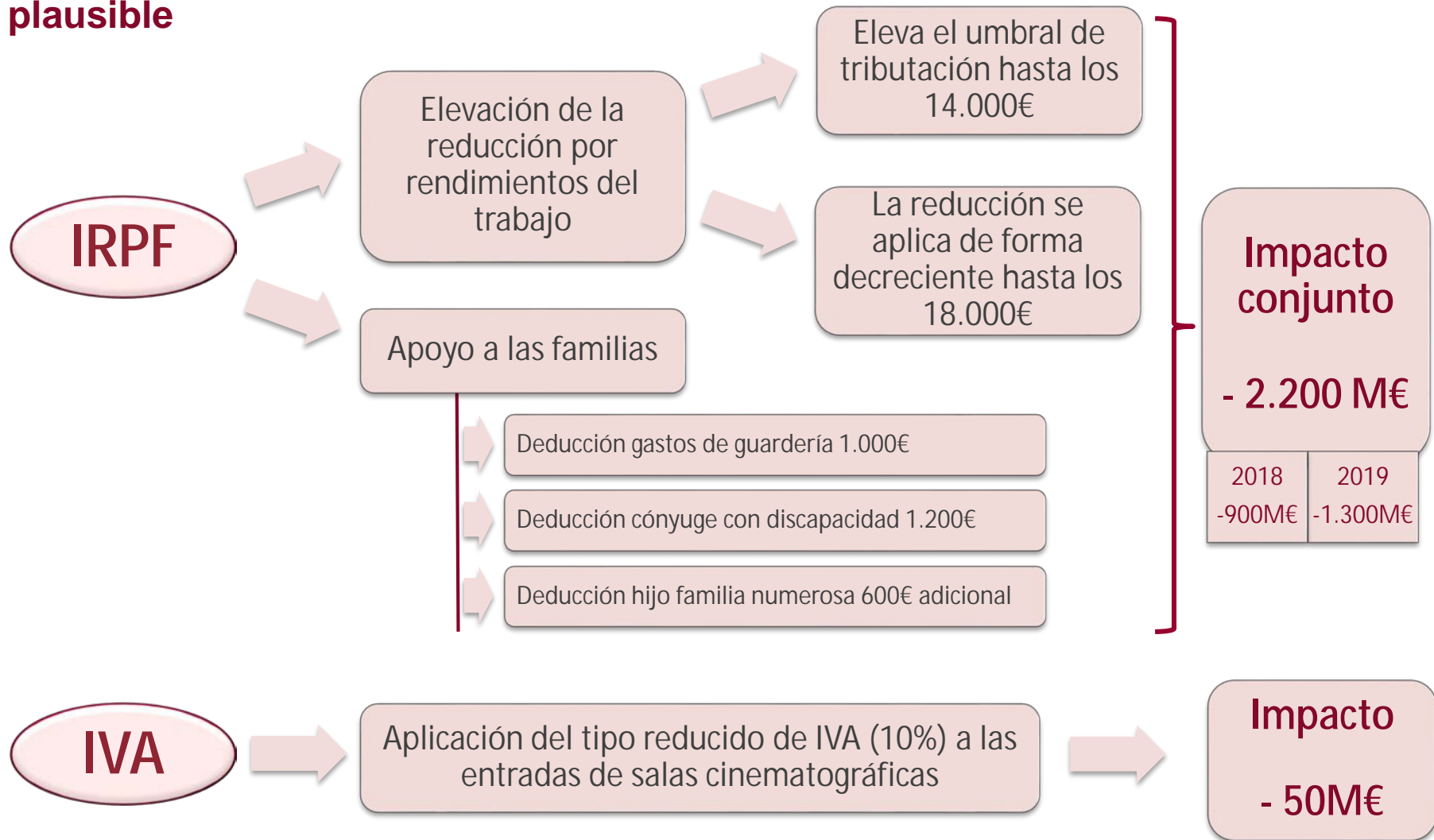
IRPF caja	Δ 2018/2017 %
PGE 2018	6,5
Previsiones AIREF	6,0

En 2018 el mayor crecimiento por la evolución de los salarios se ve reducido por el efecto de la reforma (-900M€)

Fuente: Agencia Tributaria, AIREF

* Previsiones

4 Administración Central: La estimación de las medidas tributarias parece plausible



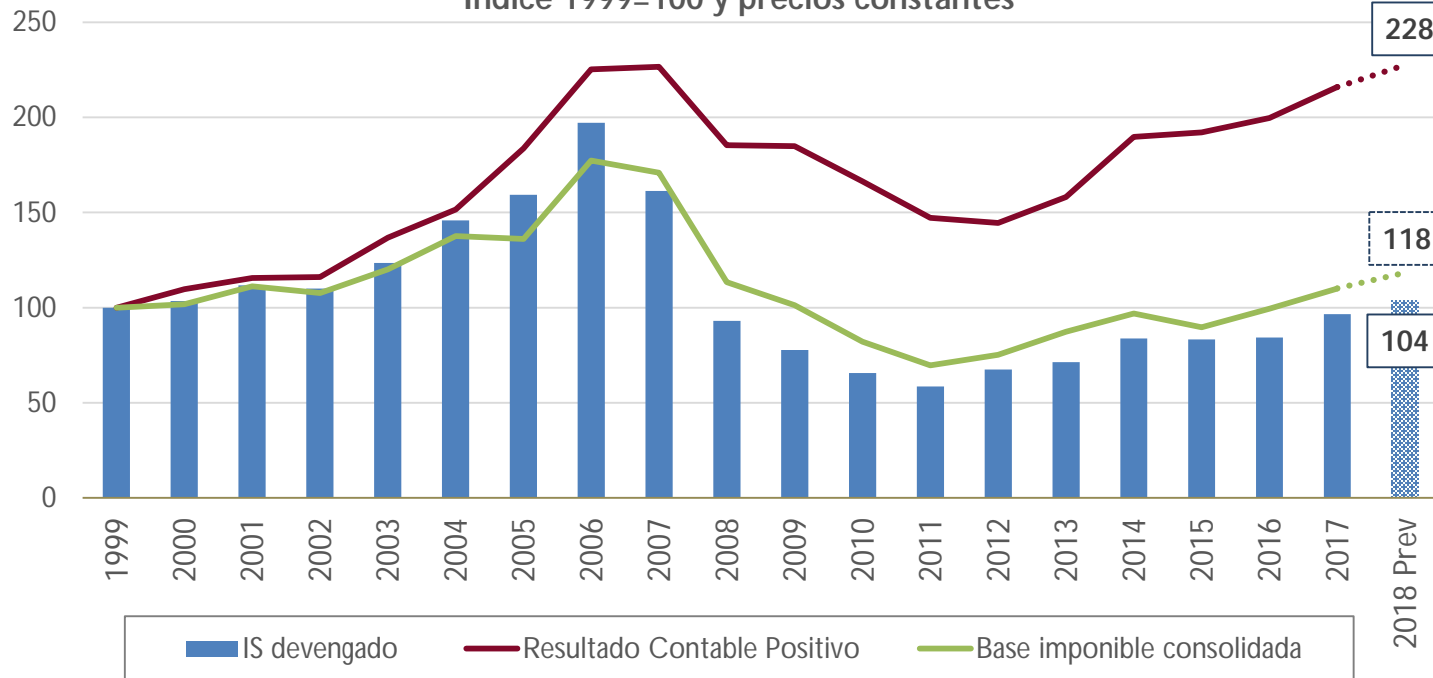
4 Administración Central: Se espera que se mantenga el distanciamiento entre el resultado contable positivo, por un lado, y las bases imponibles y el impuesto devengado por otro

Resultado contable positivo, base imponible e impuesto sobre sociedades devengado

IS

Factible

Índice 1999=100 y precios constantes



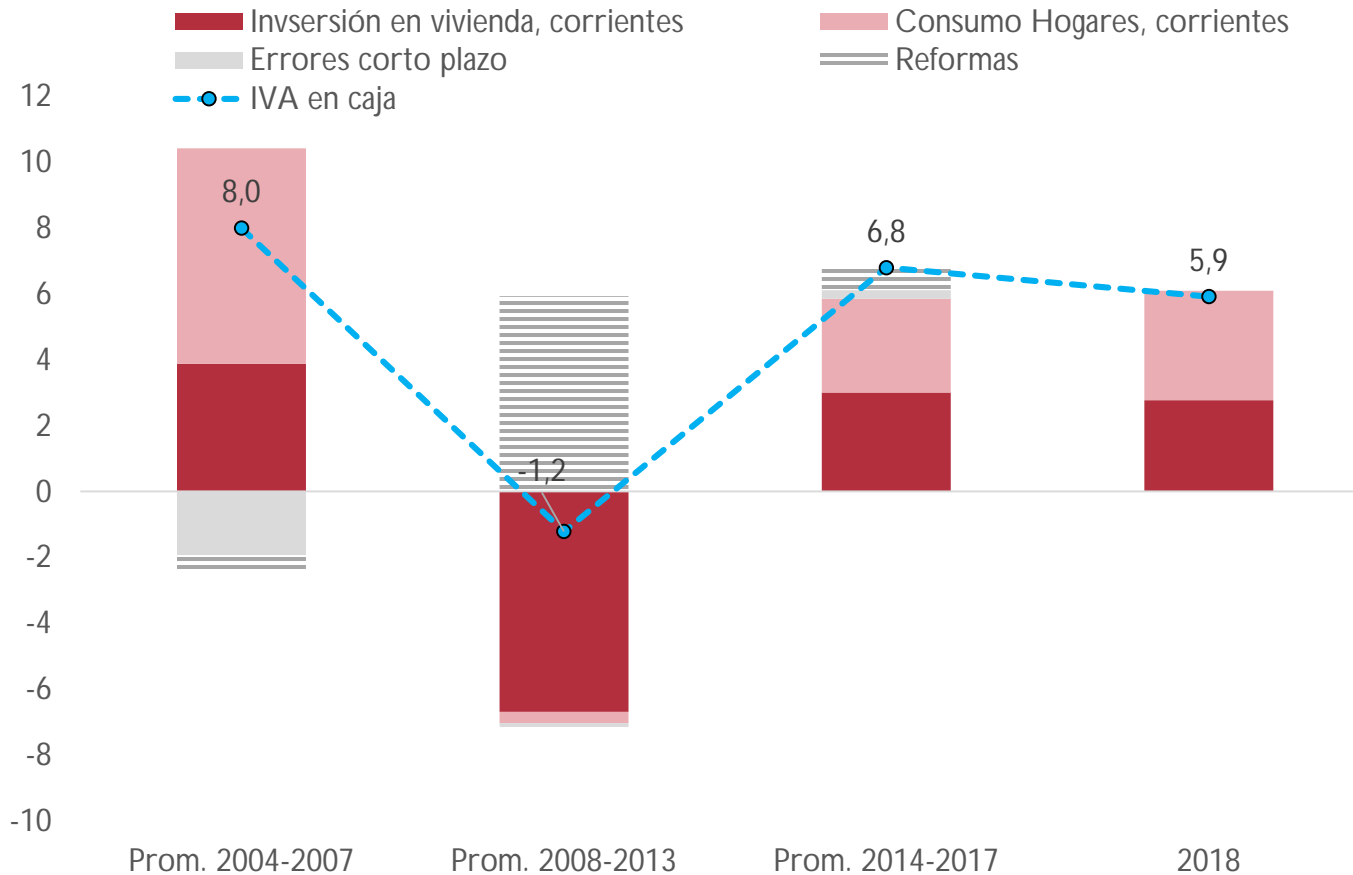
	Δ 2018/2017 %
IS caja	
PGE 2018	4,8
Previsiones AIREF	5,4

Fuente: Agencia Tributaria, AIREF

* Previsiones

4 Administración Central: Las expectativas macroeconómicas apoyan la evolución positiva de los tributos

Contribuciones al crecimiento, impuestos sobre el valor Añadido (%)



IVA

Factible

IVA caja	Δ 2018/2017 %
PGE 2018	5.6
Previsiones AIReF	5.9

- En 2018 la AIReF prevé que el IVA esté en línea con lo presupuestado
- Se mantiene el consumo de hogares como principal determinante del impuesto

Fuente: Agencia Tributaria, AIReF

* Previsiones

4

Administración Central: Los gastos sobre el PIB previsiblemente permanecerán estables en 2018

Reducciones previstas por la AIReF

Gasto en intereses	Alrededor de 0,2% PIB
Transferencia al SEPE y FOGASA	Alrededor de 0,2% PIB

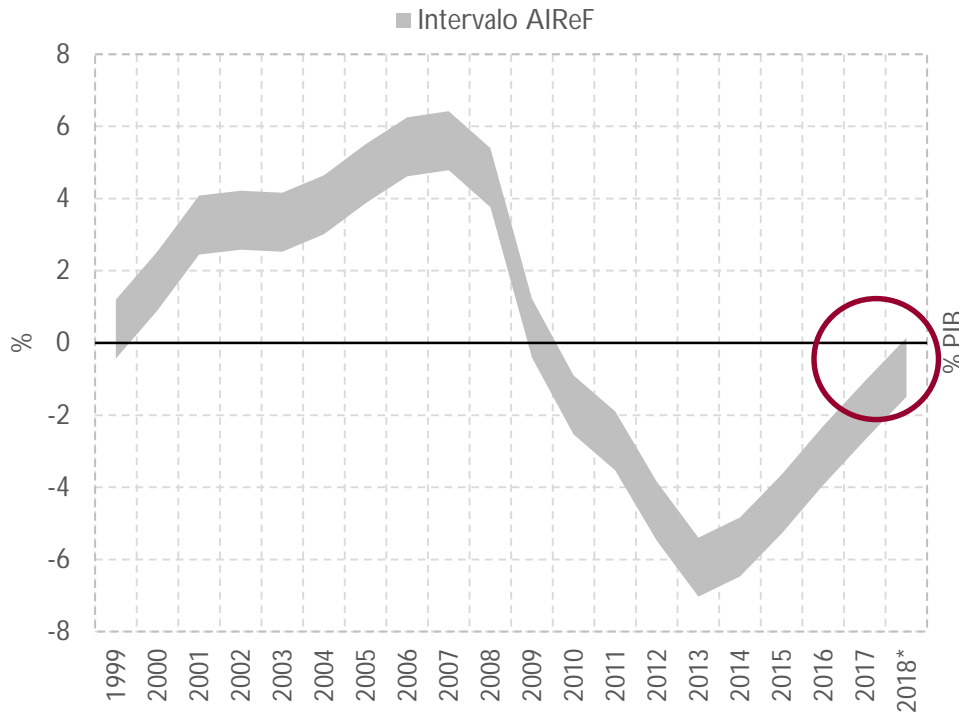
Esta reducción no compensa los aumentos previstos para el resto de créditos

Remuneración de asalariados	Incluye el aumento del 1,75% en remuneración de empleados públicos
Pensiones de clases pasivas	Subida en mínimas y aumento del número jubilados
Formación bruta de capital	AIReF incrementa su previsión sustancialmente al imputar la RPA autopistas al 2018 (0,2% PIB) .

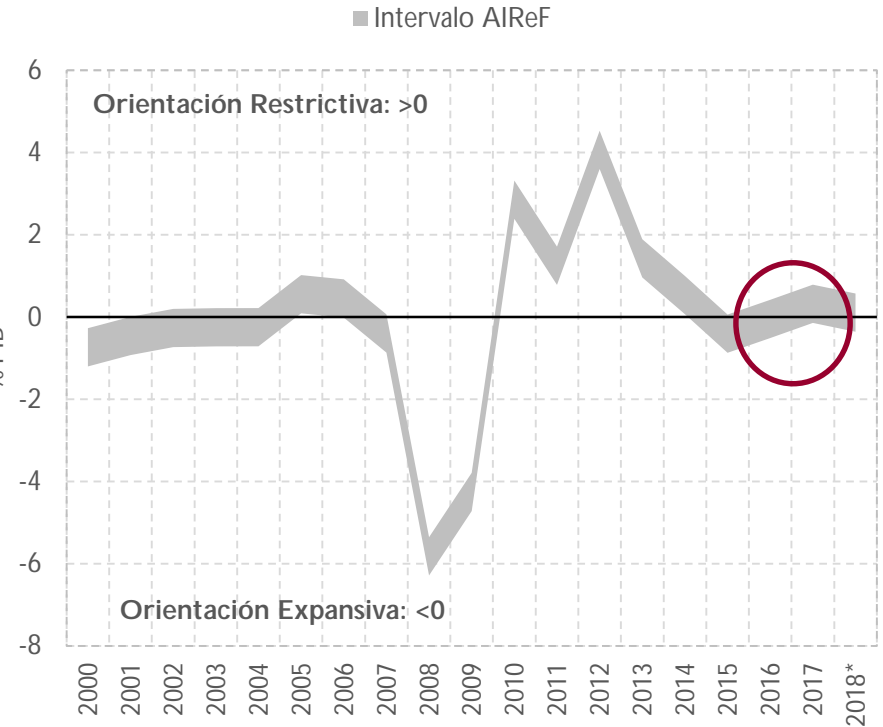
No se incluye información sobre posibles pasivos contingentes

El tono de la política fiscal se ha mantenido moderadamente neutro

Brecha del producto (%)



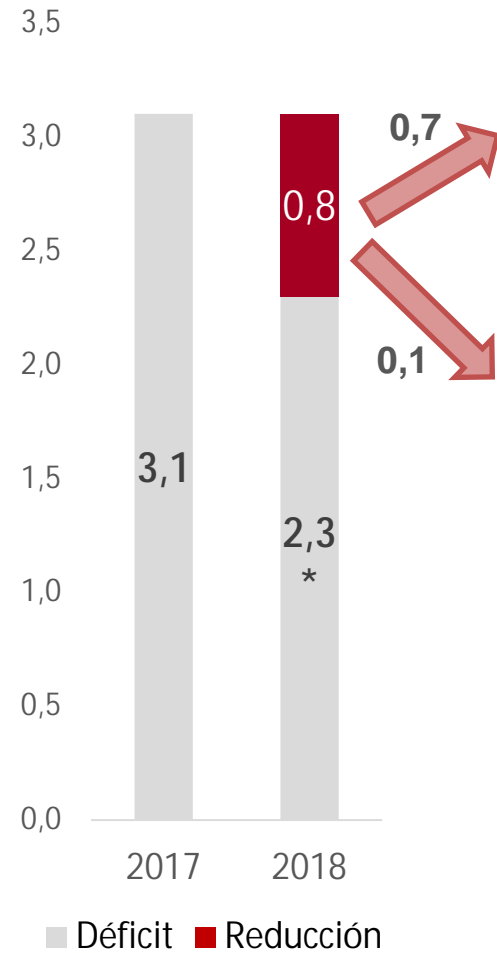
Esfuerzo fiscal (cambio en el saldo estructural)



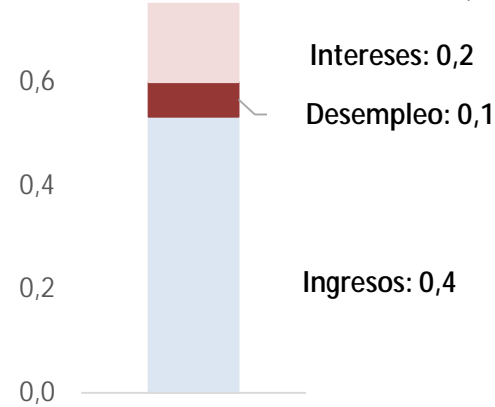
- En un contexto de recuperación cíclica, con un cierre esperado del output gap en 2019, la política fiscal en los 4 años ha tenido un **tono moderadamente neutro**

En 2018, la corrección del déficit descansará en la evolución del ciclo

Evolución del déficit (%)

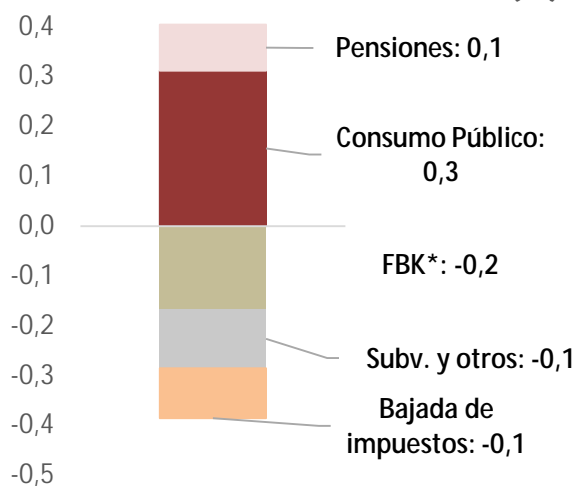


A. Ciclo e intereses (%)



Gasto computable del sector AAPP crece al 4,2% algo por debajo del PIB nominal pero sensiblemente por encima de la regla de gasto

B. Esfuerzo estructural (%)

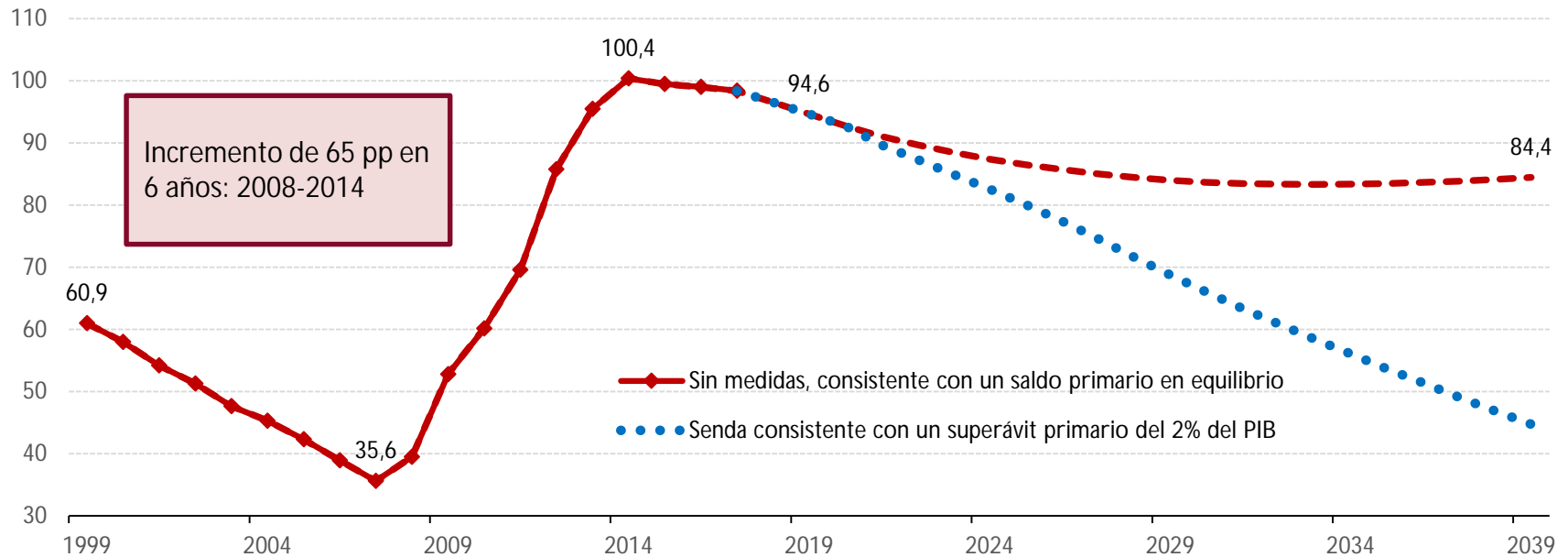


Escenarios alternativos de gasto

	Regla gasto nacional	Regla gasto UE
Crecimiento gasto computable	2,4%	0,8%
Impacto en déficit (pp. PIB)	-0,3	-1,2

La política fiscal debe garantizar la sostenibilidad de la deuda a medio plazo

Deuda pública en porcentaje del PIB: evolución bajo distintos escenarios



Supuestos Macro comunes a ambos escenarios (media 2018-2039):

- Inflación: 1.8%

2.9%

- Crecimiento potencial: 1.7%

- Output Gap se Cierra en 2018-2019

- Tipo de interés implícito:

Recomendaciones

- Que la fijación de los objetivos para los distintos subsectores tenga en cuenta la situación fiscal de cada uno de ellos, lo que facilitará su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente
- Que se revise el marco fiscal establecido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal existente para:
 - a) garantizar la coherencia de las reglas fiscales y el cumplimiento de los principios que las sustentan
 - b) incorporar aquellos aspectos que se consideren inaplazables y que están siendo objeto de regulación transitoria en disposiciones legales distintas de la LOEPSF



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

 [@AIReF_es](https://twitter.com/AIReF_es)