

Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2018-2021

LA AIReF CONSIDERA IMPROBABLE CUMPLIR CON LA SENDA DEL DÉFICIT PARA EL PERIODO 2018-2021

- La AIReF avala el cuadro macroeconómico que sustenta la APE 2018-2021, sobre la base de los supuestos exógenos y las políticas definidas
- El escenario de riesgos para el crecimiento incluido en la APE se considera equilibrado aunque podrían materializarse sorpresas negativas antes de lo previsto
- La senda fiscal prevista en la APE supone una reducción del déficit del 3,2% del PIB en el periodo 2018-2021, que la AIReF valora como improbable, especialmente en los últimos años
- La senda de ingresos incluida en la APE está en línea con las estimaciones de AIReF y son coherentes con las previsiones del cuadro macroeconómico avalado
- Por el contrario, la AIReF estima muy improbable la senda de gastos de la APE, puesto que la reducción del 2,4% del PIB prevista exigiría un sobrecumplimiento de la regla de gasto que, con la información disponible sobre las medidas adoptadas, no parece plausible
- La AIReF considera factible, aunque ajustada, la senda de deuda pública sobre PIB recogida en la APE 2018-2021
- La AIReF recomienda concretar las medidas recogidas en la APE a fin de poder verificar la verosimilitud de la senda fiscal prevista, e implantar un marco fiscal presupuestario a medio plazo que cuente con un amplio consenso

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) considera improbable cumplir con la senda del déficit contemplada para el periodo 2018-2021 en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), según el preceptivo Informe publicado hoy en su página web. Según la AIReF, es muy improbable que se realice la reducción del gasto del 2,4% del PIB prevista en la APE. De hecho, las medidas contempladas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado y las incorporadas en el trámite parlamentario dificultan dicho resultado, explica el Informe. En cambio, la AIReF sí considera factibles las previsiones de ingresos y factible, aunque ajustada, la senda de deuda pública sobre PIB recogida en la APE 2018-2021.

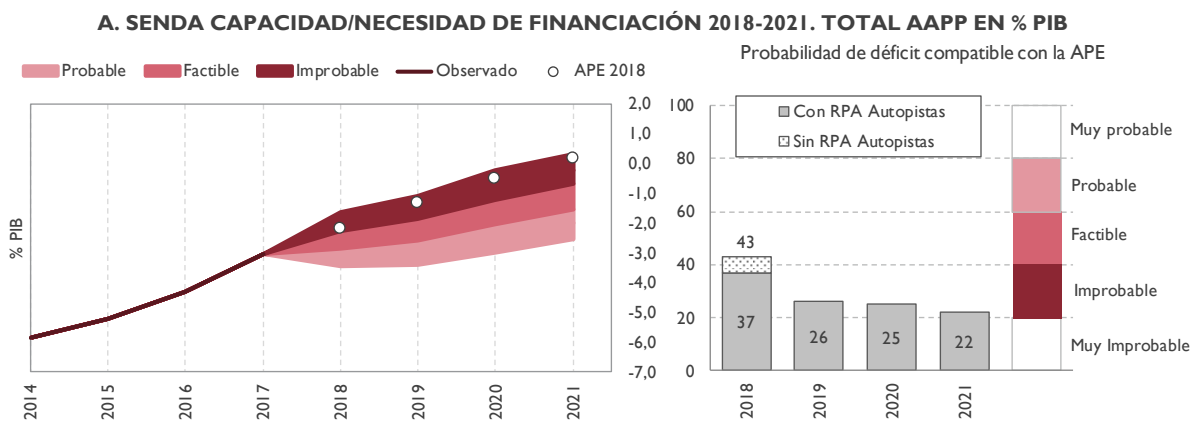
Una vez aprobada la APE 2018-2021 en Consejo de Ministros, la normativa vigente establece que la AIReF debe informar su contenido. La valoración de la AIReF debe abarcar las previsiones macroeconómicas que sustentan la APE 2018-2021 así como su escenario presupuestario, con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto, respondiendo al mandato de los artículos 14 y 16 de la L.O. 6/2013 de creación de la AIReF.

El pasado 27 de abril, la AIReF anticipó su aval del cuadro macroeconómico que sustenta la APE 2018-2021, en base a la información proporcionada hasta ese momento y teniendo en cuenta los supuestos exógenos y las políticas definidas. La composición del crecimiento para el período 2018-2021 es verosímil, aunque cabe destacar la evolución contenida de la demanda interna en el corto plazo.

La senda prevista para el período 2018-2021 se apoya en la demanda interna como principal fuente de crecimiento, sustentada ante todo en la evolución positiva de la inversión, productiva y en construcción. El crecimiento previsto para el consumo privado se considera prudente, especialmente en el corto plazo, en comparación tanto con los modelos internos de la AIReF como con las previsiones de los principales analistas de la economía española. Por otro lado, el Gobierno prevé una consolidación de la aportación positiva del sector exterior al crecimiento, confirmando un patrón de crecimiento equilibrado. Este escenario se considera factible a raíz del análisis realizado por AIReF, aunque se prevé que hacia el final del período la contribución positiva de la demanda externa sea residual.

Déficit

La AIReF considera improbable cumplir con la senda de déficit planteada para el período 2018-2021, disminuyendo la probabilidad a medida que avanza el periodo. La senda prevista en la APE recoge una reducción del déficit del 3,2% del PIB para el total AAPP en el periodo 2018-2021 hasta alcanzar un superávit de 0,1% del PIB en 2021. En línea con las APE de ejercicios anteriores, la senda de reducción del déficit se alcanzaría, en mayor medida, a través de una reducción del gasto de 2,4 % del PIB (del 41% al 38,6%), que resulta muy improbable a la luz del análisis realizado por la AIReF.



Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

Ingresos

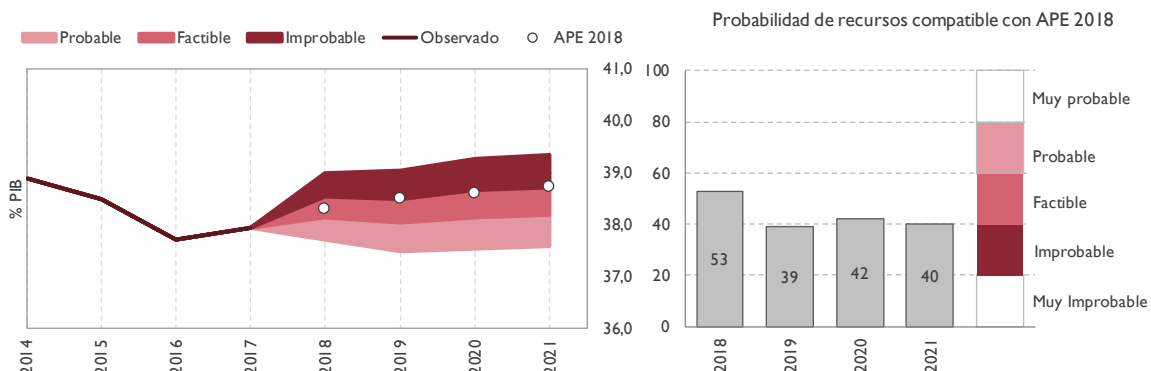
Las previsiones de ingresos incluidos en la APE están en línea con las estimaciones de AIReF, apoyadas por la evolución de sus bases macroeconómicas. La APE prevé un aumento de los ingresos de 0,8% del PIB (del 37,9% al 38,7%) resultado de la evolución del ciclo económico y las medidas adoptadas. Esta evolución se encuentra dentro de los escenarios factibles durante todo el período de proyección, a raíz del análisis realizado por la AIReF (ver Gráfico I.C).

La robusta creación de empleo junto con la recuperación de precios y salarios y el repunte de la actividad inmobiliaria apoyan un comportamiento dinámico de los principales ingresos. Estos factores incluidos en la APE se consideran probables de acuerdo con las estimaciones de la AIReF.

La aparición de inflación tanto de precios como salarial supondrá una mayor aportación al crecimiento de la recaudación tanto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como de las cotizaciones sociales, con un apoyo nominal al crecimiento, que se ha sustentado en los últimos años en la creación de empleo que se espera continúe, aunque con una suave desaceleración a partir de 2019.

La recuperación de los precios y del sector inmobiliario supondrá una mayor recaudación a través del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Por último, cabe destacar factores dinamizadores de los ingresos asociados a la mecánica de los impuestos como es el caso del Impuesto de Sociedades (IS), donde se prevé un cierre progresivo de la brecha existente entre las bases macroeconómicas del impuesto y sus bases contables, mejorando así la recaudación esperable por el ciclo económico.

B. SENDA RECURSOS NO FINANCIEROS 2018-2021. TOTAL AAPP EN % PIB.



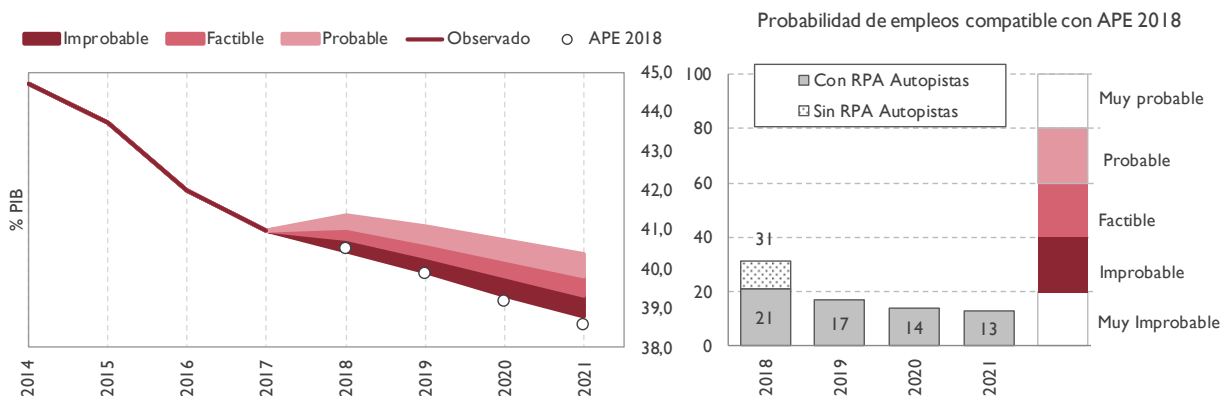
Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

Gastos

La evolución de los gastos necesaria para cumplir con los objetivos de déficit supone un sobrecumplimiento de la regla gasto en el periodo 2018-2020 que no parece plausible con la información disponible sobre las medidas adoptadas. El ajuste neto del gasto de 2,4 puntos del PIB supone, para la mayor parte del periodo, una evolución de los gastos por debajo de la tasa de referencia fijada a efectos de la regla de gasto. El Proyecto de PGE para 2018 ya recogía algunas medidas de incremento del gasto entre las que destaca la aplicación del acuerdo sobre la retribución de los empleados públicos y la revalorización de las pensiones mínimas y de menor importe en 2018. Adicionalmente, durante la tramitación parlamentaria se han propuesto nuevas medidas como la subida de las pensiones, un 1,35% por encima del resultado de la aplicación del IRP en 2018 y 2019 (i.e. 0,25%).

Asimismo, se ha anunciado la suspensión de la aplicación del factor de sostenibilidad hasta 2023 en tanto no se alcance un acuerdo global sobre el sistema de pensiones. Más allá del impacto presupuestario en el corto y medio plazo de las medidas anunciadas, es conveniente que las medidas se adopten en un marco general en el seno del Pacto de Toledo que garantice la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo.

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



Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad, IGAE y estimaciones de AIReF

La mitad del ajuste previsto afecta al consumo público, que reduce su peso sobre el PIB en más de un punto. La restricción prevista en el consumo público no es consistente con el impacto de las medidas adoptadas en materia de personal, ni con las previsiones de evolución del gasto sanitario recogidas en la APE. Teniendo en cuenta estos elementos, el descenso de siete décimas en el peso sobre el PIB de la remuneración de asalariados está muy alejado de las estimaciones de la AIReF que se basan en una estabilización del peso de esta rúbrica tras un moderado descenso en 2018 y 2019.

Esta presión sobre el consumo público nominal se refleja también en el escenario macroeconómico de la APE, que se encuentra en la parte inferior del intervalo estimado por AIReF en 2018 y 2019. El Gobierno prevé un crecimiento real en línea con los modelos internos de la AIReF, pero se aprecia un sesgo a la baja en el deflactor del consumo público. La evolución del deflactor del consumo público dependerá en gran medida del comportamiento de su principal componente, la remuneración de los asalariados, que debería incorporar el impacto derivado del acuerdo salarial para los empleados públicos.

Deuda Pública

Como resultado del análisis del escenario macroeconómico y presupuestario de la APE, la AIReF considera factible aunque ajustada la senda de deuda pública sobre PIB recogida en la APE 2018-2021. La diferencia entre ambas previsiones se explica principalmente por la evolución del saldo primario que resulta fundamental a la hora de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas como se refleja en el siguiente gráfico. Unos niveles de deuda elevados suponen una posición de debilidad ante futuras perturbaciones. Por otra parte, el ritmo de disminución de la ratio de deuda no es suficiente para dar cumplimiento a la DT 1ª de la LOEPSF.

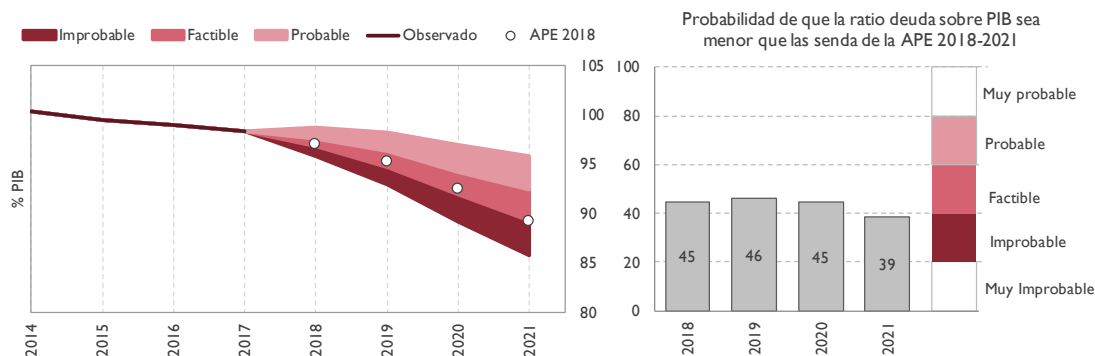
El escenario de riesgos incluido en la APE se considera equilibrado aunque podrían materializarse sorpresas negativas antes de lo previsto y existen riesgos en el medio plazo. Asimismo, las hipótesis externas que sustentan el escenario macroeconómico de la APE se consideran factibles.

En el corto plazo, el crecimiento mundial se espera que se mantenga robusto, en línea con lo observado en 2017, en un contexto de condiciones financieras favorables. En el sentido contrario, resta por ver si el aumento experimentado en el precio del petróleo durante las últimas semanas (un 20% por encima de las cifras incluidas en la APE) responde a factores temporales o si, por el contrario, existen razones más profundas que sostengan el nivel de equilibrio en torno a los valores actuales. Por lo pronto, el impacto en el mercado de futuros está siendo contenido.

Por otro lado, se identifican riesgos crecientes en el medio plazo como la progresiva retirada de estímulos monetarios, la puesta en marcha de políticas proteccionistas en algunos de los principales actores del comercio mundial, los efectos del Brexit y las tensiones geopolíticas en Oriente Medio.

En el ámbito doméstico, la AIReF considera que los riesgos a corto plazo son contenidos, aunque el impacto de un escenario de incertidumbre mantenido en el tiempo podría manifestarse en el medio y largo plazo.

GRÁFICO II PREVISIONES DE DEUDA APE 2018-2021 Y ANÁLISIS ESTOCÁSTICO



Recomendaciones

La AIReF formula recomendaciones dirigidas a reforzar el marco fiscal de medio plazo. Más allá de las restricciones formales del marco normativo, resulta necesaria una planificación presupuestaria consistente a medio plazo que tenga en cuenta tanto la factibilidad económica, social y presupuestaria de la senda planteada como la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, la APE, como documento presupuestario central a medio plazo, debe evitar convertirse en un ejercicio relativamente formal de fijación de una senda de reducción de déficit, no sustentada en medidas con un grado de concreción suficiente. Para garantizar la coherencia y credibilidad de la planificación presupuestaria a medio plazo, sería conveniente que se fraguaran mayores consensos, siendo imprescindible un mayor debate y participación de las diferentes administraciones y agentes en los procesos de elaboración y decisión de los distintos hitos de la presupuestación a medio plazo. Cualquier avance en esta dirección permitiría reforzar la legitimidad y exigibilidad de las reglas fiscales.

En este sentido, la AIReF, realiza dos nuevas recomendaciones:

1. Se haga un esfuerzo de concreción de las medidas para poder verificar la verosimilitud de la senda fiscal prevista en la APE que, en cualquier caso, debe garantizar su consistencia con la evolución de las variables macroeconómicas relevantes y con las medidas discrecionales que se adopten.
2. Se promueva la implantación de un marco fiscal presupuestario a medio plazo que cuente con un mayor consenso y participación de todos los agentes implicados

Asimismo, reitera 3 recomendaciones y 2 sugerencias de buenas prácticas en materia de transparencia y evaluación de las reglas fiscales.