INFORME DE LOS PROYECTOS Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2019

(Artículo 17.1 de la LOEPSF)

INFORME 3/19

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

Contacto AIReF:

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

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

1 Introducción 17

2 Objeto y alcance 19

3 Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto 21

3.1 Entorno macroeconómico 21

3.2 Conjunto de las Administraciones Públicas 25

3.3 Administración Central 32

3.4 Fondos de la Seguridad Social 53

3.4.1 Análisis por agentes 55

3.5 Comunidades Autónomas 60

3.6 Corporaciones Locales 63

4 Deuda Pública 71

4.1 Valoración de los Objetivos de Deuda Pública del Proyecto de Presupuestos 71

4.2 Sostenibilidad de la deuda 73

5 Orientación de la política fiscal 75

6 Recomendaciones 82

Recomendaciones nuevas 82

Recomendaciones reiteradas 84

ANEXO 1. Impacto de cambions normativos 86

RESUMEN EJECUTIVO

La AIReF tiene que evaluar las líneas y proyectos de presupuestos desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos fiscales. De acuerdo con este mandato, el pasado 26 de octubre, en ausencia del proyecto de PGE para 2019, la AIReF emitió una primera valoración sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP). para 2019[1] en base al Plan Presupuestario 2019. Tras la aprobación del proyecto de PGE para 2019, el presente informe analiza su contenido y actualiza el pronunciamiento inicial sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las AAPP.

En 2019, las Administraciones Públicas tienen que cumplir con un objetivo de déficit del 1,3% del PIB, cifra que intuitivamente parece difícil de alcanzar en la medida en que exige realizar un ajuste de 1,4 puntos desde un cierre de 2018 que la AIReF estima se situará en el 2,7% del PIB, cinco décimas por encima del objetivo del 2,2%.

De confirmarse esta previsión, que coincide con el escenario central que la AIReF publicó en el mes de julio en el "Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2018 de la Administraciones Públicas", el ajuste realizado en 2018 habría sido de cuatro décimas del PIB frente a las nueve décimas fijadas como objetivo. En aquel informe se señalaba que las medidas aprobadas durante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) habían reducido la probabilidad de cumplimiento respecto al proyecto presentado, pasando de factible, aunque muy ajustado, a improbable, en línea con la valoración

[1] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019

que la AIReF había realizado en mayo de la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2018-2020. Entre estas medidas, se destacaba el acuerdo alcanzado entre el gobierno y los sindicatos en materia de incremento de las retribuciones a los empleados públicos, cuya implementación se haría de manera gradual en el periodo 2018-2020, y la revalorización general de las pensiones de un 1,6% y del 3% para las pensiones mínimas y no contributivas.

Con este punto de partida, ya a priori se plantean dudas respecto a que en 2019 se vaya a realizar un ajuste de 1,4% del PIB, lo que supondría que las medidas y decisiones de gestión presupuestaria fueran de calado suficiente como para corregir el escenario que, bajo un supuesto de políticas constantes, la AIReF fijó en un 2,2% en el estudio publicado el 19 de julio de 2018.

Esta falta de realismo en la fijación del objetivo, que se aprecia tanto a nivel global como en su distribución por subsectores, tiene un efecto perverso. Como ha señalado la AIReF en informes anteriores, esta práctica desincentiva cualquier intento de aproximarse a un objetivo que se percibe como inalcanzable, favoreciendo con ello una laxitud, que parece ya asumida y generalmente admitida, en la aplicación del marco de disciplina fiscal de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Además, los mecanismos previstos en esta ley están claramente orientados a las Administraciones Territoriales, en la medida en que no se contempla para la Administración Central un procedimiento de seguimiento y evaluación más allá del que realiza la AIReF.

- Escenario macroeconómico

El entorno macroeconómico previsto por la AIReF para 2019 se caracteriza por un crecimiento sólido de la economía (2,4%), en línea con el año 2018, fundamentado en la aportación de la demanda interna y con un componente nominal (deflactor del PIB) que recupera dinamismo, creciendo al 1,7%, después de un 2017 y 2018 en los cuales se ha movido en tasas cercanas al 1%.

Los vientos de cola que apoyan el crecimiento de la economía española mantienen su tracción en el corto plazo. El contexto económico global y, en particular en la zona euro, parece apuntar hacia un movimiento al alza en los tipos de interés de la deuda más tardío al anticipado en 2018. Las previsiones relativas al precio del crudo anticipan un 2019 en línea con los valores de final de 2018, en el entorno de los 55-60$ por barril de Brent, significativamente por debajo de los precios de 2018 (que llegaron a alcanzar

los 85$ después del verano). Por último, la demanda externa procedente de los principales socios comerciales no se ha visto afectada de manera considerable pese a las tensiones geopolíticas que se han visto reflejadas en el comercio mundial. Las perspectivas de crecimiento de la zona euro se mantienen en tasas cercanas al 2%, con ligeras revisiones a la baja en las últimas actualizaciones.

A corto plazo, se identifican dos fuentes principales de riesgo para el crecimiento, ambas por el lado de la demanda externa. Por un lado, la intensificación de las tensiones proteccionistas, asociado a un menor crecimiento en algunos de los principales actores del comercio mundial como China, puede provocar una caída adicional del comercio mundial y, con ello, de las exportaciones españolas. Por otro lado, a nivel europeo, existen riesgos específicos ligados al Brexit y la situación en Italia.

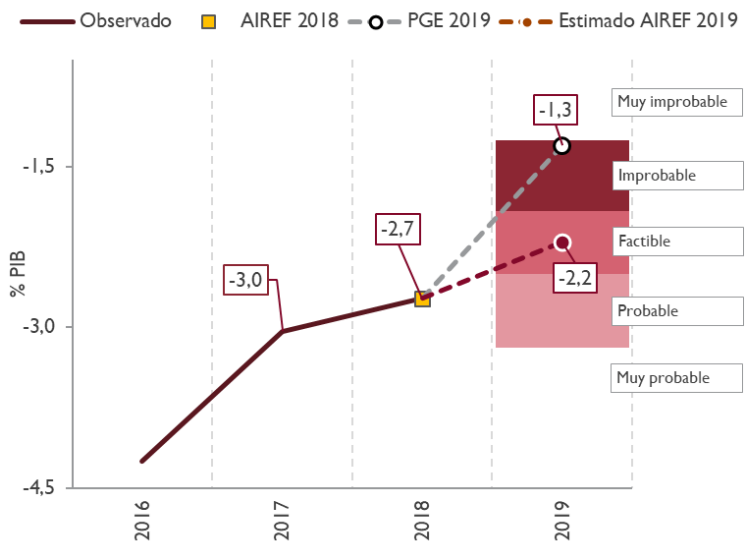
En este contexto, la AIReF ha avalado las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno incorporadas en los PGE 2019, en su Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2019, considerándolo prudente en su conjunto, sobre la base de los supuestos exógenos considerados y las políticas definidas. Los supuestos que reflejan los riesgos derivados del entorno exterior se consideran plausibles y la composición del crecimiento razonable, sustentada en una contribución de la demanda interna similar a la de los dos años precedentes, pero con una contribución ligeramente negativa del sector exterior.

En el plano presupuestario, el crecimiento económico esperado para 2019 y su composición, apoyan la evolución de las bases imponibles de los principales impuestos y de las cotizaciones sociales. Por una parte, las bases de los impuestos indirectos se verán favorecidas por unos precios más dinámicos y un consumo privado robusto, cuyo crecimiento continuará descansando en el margen que le ofrecen sus determinantes fundamentales y las medidas de política económica que apoyan la evolución de la renta disponible de los hogares. Los impuestos directos, al igual que las cotizaciones sociales, se favorecerán del crecimiento de la remuneración de asalariados, favorecida por la dinámica positiva del mercado laboral, con un crecimiento aun intensivo en empleo, que vendrá acompañado de una evolución más favorable de los salarios, afectados positivamente por el aumento del salario mínimo interprofesional y el incremento del salario pactado para los empleados públicos.

- Objetivo de Estabilidad

Una vez analizado el proyecto de PGE y la información de líneas y proyectos de presupuestos de las Administraciones Territoriales, la AIReF concluye que es *improbable* que las AA. PP alcancen el objetivo de déficit marcado, sin que las desviaciones que afectan a la Administración Central (AC) y Fondos de Seguridad Social (FSS) puedan contrarrestarse con el superávit de las Corporaciones Locales (CCLL) no recogido en el objetivo del subsector, como en años anteriores.

TOTAL AAPP. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Respecto a las medidas analizadas en el Plan Presupuestario, la AIReF revisa a la baja el impacto de las medidas de ingreso, fundamentalmente en la AC, por la reducción del tiempo en que estarán en vigor las nuevas figuras tributarias. Por otro lado, se incluyen medidas nuevas que afectan a las cotizaciones de los FSS y se revisa la valoración del impacto en el régimen especial de trabajadores autónomos de la subida del salario mínimo interprofesional. Por el lado del gasto, además de las medidas ya anunciadas en el Plan Presupuestario, los PGE incluyen incrementos de gasto adicionales, de los cuales el de mayor cuantía impacta en las inversiones de la AC.

MEDIDAS DE INGRESOS	ESTIMACIÓN GOBIERNO DBP19	ESTIMACIÓN AIReF DBP19	ESTIMACIÓN GOBIERNO PGE 2019	ESTIMACIÓN AIReF PGE19
Impuesto sobre Sociedades	1.516	(1.408,1624)	1.516	(1.408,1624)
IRPF. Incremento tipos rentas más altas	328	(245,255)	328	(245 , 255)
Nuevas figuras impositivas	2.050	(966, 1.818)	2.050	(242, 457)
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	(420,850)	850	(105 , 215)
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	(546,968)	1.200	(137 , 242)
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	(649,693)	670	(487 , 518)
IVA	-53	-53	-77	(-55, -61)
Impuesto de Patrimonio	339	(0-8)	339	(0 , 0)
Lucha contra el fraude	828	(350, 570)	828	(275, 420)
TOTAL IMPACTO AC	5.678	(3.565, 4.915)	5.654	(2.601 , 3.214)
Bases máximas de cotización. Incremento del 7%		(1000, 1.100)	850	(800 , 900)
SMI. Bases mínimas Régimen General	1.500	(550, 650)	1.279	(550 , 650)
Medidas RETA		(950, 1.050)	6	(0 , 12)
Cuota contingencias profesionales			456	(426 , 486)
Cotización adicional policías locales			254	(224 , 284)
Otros			154	(124 , 184)
TOTAL IMPACTO FSS	1.500	(2.500, 2.700)	2.999	(2.124, 2.516)

MEDIDAS DE GASTOS	ESTIMACIÓN GOB DBP19	ESTIMACIÓN AIReF DBP19	ESTIMACIÓN GOBIERNO PGE 2019	ESTIMACIÓN AIReF PGE19
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843	588	588
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318	1.633	1.435
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725	492	812
Incrementos de gasto incluidos en los PGE 2019 no expresamente identificados en el Plan Presupuestario			2.415	2.415
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886	5.128	5.250

- Regla de Gasto y Orientación de la Política Fiscal

La estimación realizada por la AIReF en base a la información contenida en los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas apunta a una política fiscal básicamente neutral para 2019, una vez ajustada por el efecto del ciclo, en línea con la que se ha venido realizando desde 2013.

Por subsectores, sin embargo, la situación es dispar. Si comparamos la evolución del gasto de los subsectores respecto a la tasa de referencia ajustada de las medidas normativas de ingresos, puede observarse un cumplimiento por parte de la AC y de las CCLL, al contrario que las CCAA y particularmente la SS, que presenta tasas de crecimiento muy por encima de la tasa de referencia (2,7%) incluso una vez ajustadas por las medidas de ingresos implementadas en 2019. Cabe señalar, que la Seguridad Social no

está sujeta al cumplimiento de la regla de gasto nacional, al contrario que en el caso de la regla europea, pero su análisis se añade para poder tener una idea del comportamiento del conjunto de las AAPP.

La regla de gasto europea, además de estar referida al comportamiento del conjunto de las AAPP, es más restrictiva que la nacional e implicaría una política fiscal contractiva, con el objetivo de converger a un saldo estructural equilibrado, mediante un crecimiento del gasto permitido del 0,6%, muy por debajo del crecimiento a medio plazo. Esta evolución contenida del gasto del conjunto de las AAPP supondría una corrección de unos 12.000M€ frente a la previsión incluida en los proyectos de presupuestos de los distintos subsectores.

Análisis por subsectores

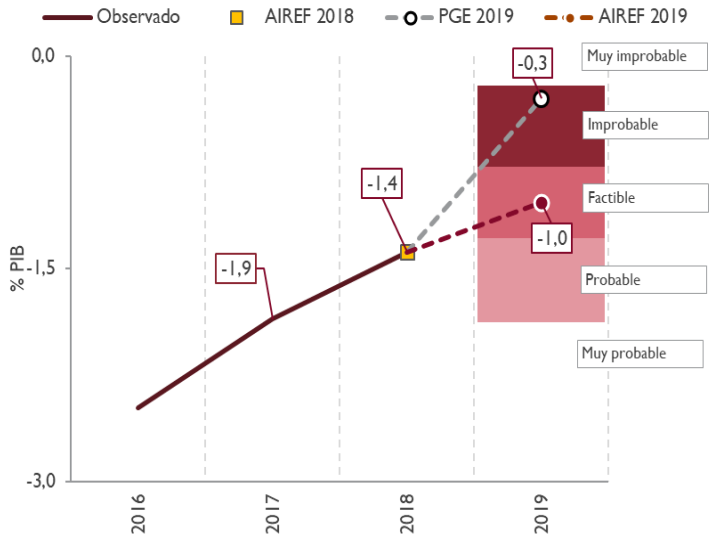
- Administración Central

La AC tiene que realizar un ajuste de 1,1% del PIB. La incertidumbre sobre el potencial recaudatorio de las nuevas figuras impositivas, el retraso en la implementación de estas y otras medidas de ingresos que requieren de soporte legal todavía pendiente, y el impacto en 2019 de medidas de gasto adoptadas en este año y el anterior, hacen que sea *improbable* la realización del ajuste necesario para alcanzar su objetivo.

Los ingresos de la AC aumentarán su peso en el PIB tanto por la evolución macroeconómica como por el efecto de las medidas adoptadas. Las previsiones de ingresos tributarios incluidos en los PGE suponen un crecimiento del 9,5% frente al 7,6% estimado por la AIReF. La principal diferencia se debe al impacto estimado de las medidas, en particular de las nuevas figuras impositivas. Los empleos mantienen su peso en el PIB pese a las medidas adoptadas. Los gastos de la Administración Central crecen un 4,1% respecto a 2018, excluyendo elementos no recurrentes, este crecimiento es del 5,3%.

Como en ejercicios anteriores, la ausencia de los ajustes de contabilidad nacional impide conciliar el saldo presupuestario y el de contabilidad nacional. No obstante, la cuantía que tendrían que tener estos ajustes para cumplir con el objetivo está muy por encima de su ejecución histórica.

ADMINISTRACIÓN CENTRAL. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



- Fondos de la Seguridad Social

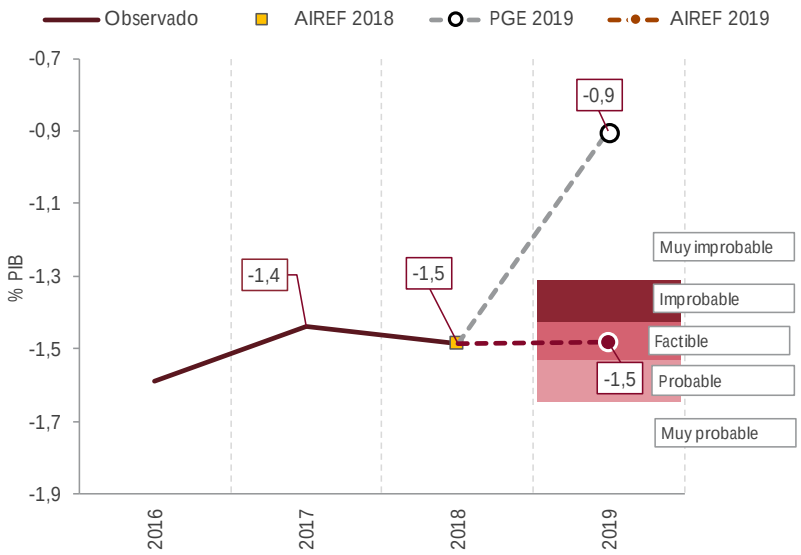
La AIReF considera como el escenario más probable que los FSS alcancen un nivel de déficit similar al alcanzado en 2018, resultando *muy improbable* el objetivo para 2019 del 0,9% del PIB.

Las previsiones de recursos y empleos presentan unas cifras agregadas en línea con las estimaciones de la AIReF. Por la parte de los recursos, cabe destacar la incidencia de las medidas aprobadas en el Real Decreto-Ley de diciembre. Incluyendo el efecto del ciclo económico, las estimaciones de la AIReF contemplan un crecimiento de las cotizaciones sociales ligeramente inferior al recogido en el Proyecto de los PGE.

Las pensiones de Seguridad Social del Proyecto de PGE crecen un 5,6%, en línea con la estimación de la AIReF incluyendo el efecto de las medidas. Asimismo, el gasto en prestaciones de desempleo contenido en el Proyecto de PGE está muy próximo al considerado más probable por la AIReF.

Tampoco en este subsector se incluyen ajustes de contabilidad nacional, lo que impide conciliar el saldo presupuestario y el de contabilidad nacional. No obstante, la cuantía que tendrían que tener estos ajustes para cumplir con el objetivo está muy por encima de su ejecución histórica.

FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



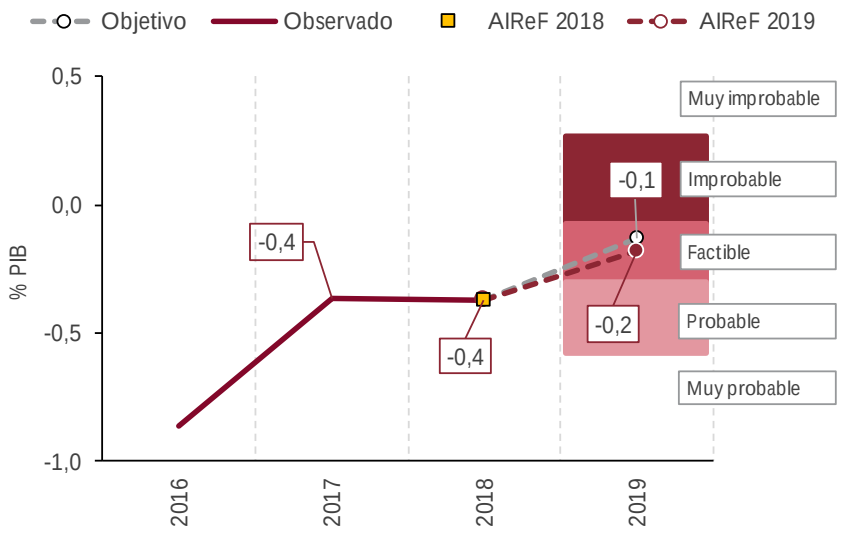
- Comunidades Autónomas

Las *Comunidades Autónomas* (CCAA), tendrán que realizar un ajuste de más de dos décimas de PIB que se valora como *factible* toda vez que está prevista la neutralización de los efectos negativos del Sistema de Información Inmediata del IVA en la liquidación de los recursos del sistema de 2017 que se perciba este año. Con la información actual, la AIReF prevé que en 2019 los recursos aumenten su peso en el PIB por encima de una décima, condicionados fundamentalmente por los recursos del sistema de financiación autonómica y que los empleos experimenten cierta reducción en su peso, permitiendo alcanzar un saldo cercano al objetivo de estabilidad.

Aunque en relación al objetivo de estabilidad, tanto el subsector como la mayoría de las CC.AA. se encuentra en la convergencia al equilibrio, existen situaciones individuales muy distintas y se generaliza el riesgo de

incumplimiento de la regla de gasto, como consecuencia, fundamentalmente, de la evolución esperada en los empleos.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

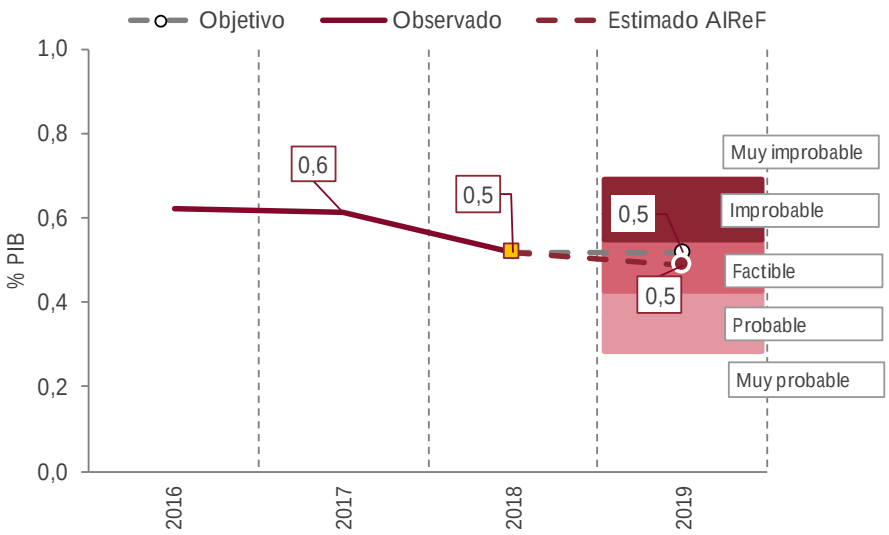


- Corporaciones Locales

Es muy probable que el subsector local alcance el objetivo de equilibrio en 2019, con un superávit que la AIReF estima que se situará en el entorno del 0,5% del PIB, replicando el resultado previsto para 2018.

La AIReF estima que los ingresos crecerán en torno a un 3%, mientras que los gastos presentan un crecimiento de casi un 4% impulsados por las medidas aprobadas de ampliación del ámbito de aplicación de las inversiones financieramente sostenibles a efectos de la regla de gasto.

CORPORACIONES LOCALES. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Recomendaciones

La AIReF recomienda:

1. Que se acelere la tramitación legislativa de las medidas de ingresos y su eventual puesta en marcha, de manera que se minimice la pérdida recaudatoria en 2019.
2. Que, en el proceso de tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, se evalúe la existencia de espacios fiscales que permitan establecer ya en 2019 las bases de un proceso de convergencia a medio plazo en el que se ancle la actualización del Programa de Estabilidad (2019-2022) que se presente el próximo mes de abril.
3. Que en la ejecución del presupuesto se utilicen las palancas que puedan ofrecer los resultados de la evaluación del gasto público que la AIReF está realizando y cuyos resultados se harán públicos a lo largo de 2019.
4. Que los objetivos fiscales se configuren como la concreción anual de una planificación plurianual revisable en función de los resultados obtenidos en cada uno de los ejercicios presupuestarios que lo conformen.
5. Que la fijación del objetivo anual del sector AAPP se fije desde un enfoque bottom-up a partir de unos objetivos que tengan en cuenta la situación fiscal de cada uno de los subsectores, lo que facilitará su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente.

Asimismo, la AIReF reitera recomendaciones formuladas en informes anteriores relativas a la articulación de un procedimiento de seguimiento de la Administración Central y Seguridad Social, que incluya específicamente el grado de implementación de las medidas y la concreción de las decisiones de gestión presupuestaria orientadas a la contención de la ejecución del presupuesto y a la inclusión en el proyecto de PGE de información relevante a efectos de conciliar el resultado presupuestario con el objetivo de estabilidad.

1 INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley de Creación y Reglamento de la AIReF recogen el mandato de que la AIReF informe el Proyecto de PGE y las líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. y CC.LL. La AIReF tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre el Proyecto de los PGE y las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones territoriales desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

De acuerdo con este mandato, el pasado 26 de octubre, en ausencia del proyecto de PGE para 2019, la AIReF emitió una primera valoración sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019[2] en base al Plan Presupuestario 2019. Con la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió un primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global y por cada subsector, que se completó parcialmente en el ámbito autonómico con la publicación el 21 de diciembre de los informes individuales de diez CC.AA.

Tras la aprobación del proyecto de PGE para 2019, el presente informe analiza su contenido y actualiza el pronunciamiento inicial sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP. El Consejo de Ministros aprobó, el pasado 11 de enero, el proyecto de PGE para 2019, que se

[2] Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP para 2019

presentó en las Cortes Generales el 14 de enero para su tramitación parlamentaria. Una vez presentado el proyecto de PGE 2019, la AIReF procede a la valoración de su contenido desde la perspectiva de su adecuación al cumplimiento de las reglas fiscales. Así mismo, teniendo como base este documento y otra nueva información adicional disponible, se actualiza la valoración realizada el pasado 26 de octubres sobre las líneas de los presupuestos, tanto para el conjunto de las AA.PP. como para cada uno de los subsectores.

Posteriormente, la AIReF completará el análisis de los subsectores territoriales con la emisión de los informes individuales de CC.AA. que, a fecha actual, no han sido publicados y con un informe más extenso sobre las CC.LL. La valoración que para los subsectores de CC.AA. y CC.LL. se recogen en este informe se completará, en el ámbito autonómico, con la publicación de los informes individuales de las líneas presupuestarias para 2019 de las seis CC.AA. pendientes de valoración[3]. En el ámbito local, se publicará un informe más extenso que comprenderá el análisis individualizado de las 21 grandes CC.LL. y las 3 Diputaciones Forales del País Vasco, además de los entes locales con importantes riesgos en materia de sostenibilidad según la metodología de la AIReF de selección y calificación.

[3] Se refiere a las CC.AA. de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Aragón, País Vasco y La Rioja. No se emite el informe individual sobre el proyecto de presupuesto de la C. Valenciana, dado que la información se remitió a la AIReF una vez aprobado ya el presupuesto. Por este motivo, será objeto de análisis cuando la AIReF se pronuncie sobre los presupuestos iniciales.

2 OBJETO Y ALCANCE

El objeto principal de este informe es la valoración del proyecto de PGE 2019 desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF. La AIReF elabora el presente Informe con el proyecto de PGE para 2019, completado con información adicional recibida, y con estos datos evalúa la adecuación de los subsectores Administración Central (AC) y Fondos de Seguridad Social (FSS) al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como a la regla de gasto.

Al igual que ejercicios anteriores, la valoración del proyecto de PGE 2019 se ha visto condicionado por:

1. La falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y de conciliación del saldo presupuestario con el objetivo de estabilidad. El proyecto de PGE 2019 no incluye información sobre los ajustes de contabilidad nacional que han de añadirse al saldo presupuestario. Esta información se venía publicando desde 2003 entre la documentación presupuestaria[4], pero dejó de publicarse desde el PGE 2017. Asimismo, el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social venia publicando información en rúbricas de contabilidad nacional hasta 2017. Esta falta de información, contraria a la normativa comunitaria y al principio de transparencia previsto en la LOEPSF (artículos 6 y 27), condiciona de forma significativa el análisis de la AIReF, en la medida en que impide conciliar las previsiones presupuestarias con el objetivo de estabilidad presupuestaria que se mide en términos de contabilidad nacional,

[4] Tanto en el Informe Económico Financiero como en el libro amarillo de Presentación de los PGE

2. La no inclusión de información relativa al cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de deuda de la AC. El proyecto de PGE 2019, como en años anteriores, no realiza ninguna mención sobre la regla de gasto para la AC y, por otro, tan solo hace referencia al objetivo de deuda pública del total de AA.PP. pero no recoge ninguna mención al cumplimiento del objetivo de deuda de la AC. Esta falta de información resulta nuevamente contraria al principio de transparencia previsto en la LOEPSF (artículos 6 y 27).

Además, se sigue echando en falta una mayor transparencia en las obligaciones y riesgos potenciales de la AC. Aunque no pueda calificarse como una limitación al alcance, los PGE no vienen recogiendo información sobre posibles responsabilidades que deba afrontar la AC derivadas de pasivos contingentes.

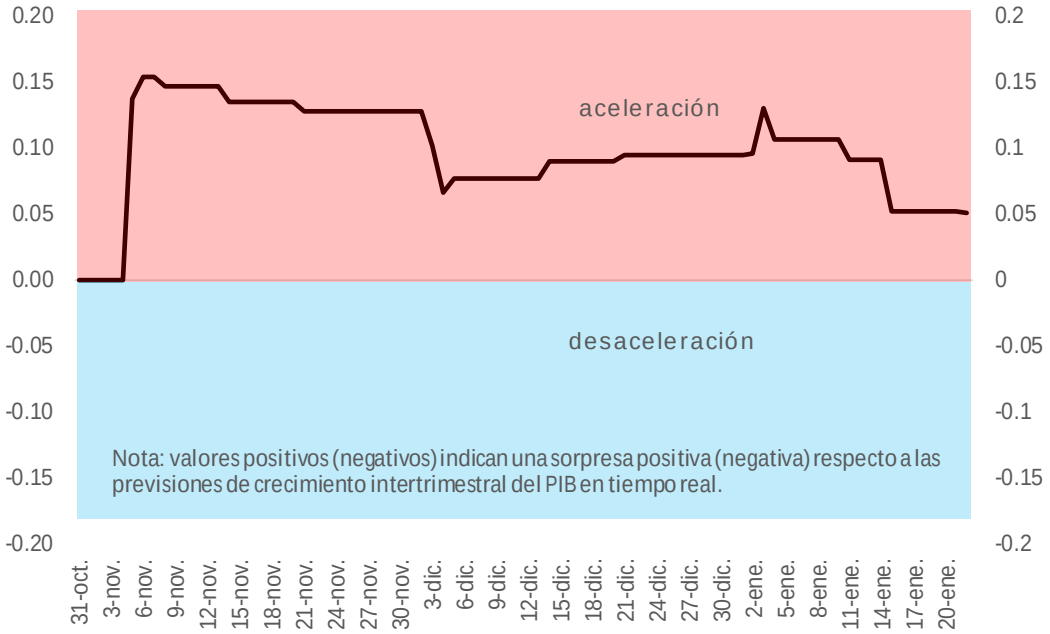
Con carácter complementario, este informe tiene por objeto actualizar la valoración de las líneas de los presupuestos de los subsectores territoriales, así como del conjunto de las AA.PP. en relación al cumplimiento de las reglas fiscales. Con el objeto de disponer de una visión integral sobre la posición fiscal de la nación en su conjunto así como de todos y cada uno de los subsectores que la integran, adicionalmente se actualiza la valoración sobre la adecuación de las líneas fundamentales al cumplimiento de las reglas fiscales, tanto para el sector AA.PP. como para los subsectores CC.AA. y CC.LL, de acuerdo a la información recogida en el proyecto de los PGE 2019 y a otra información disponible desde la publicación del anterior informe el pasado 26 de octubre

3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

3.1 Entorno macroeconómico

La AIReF espera una tasa de crecimiento en 2019 semejante a la de 2018. La última información disponible apunta a un crecimiento inter trimestral del 0,7%, al cierre de 2018 lo que conllevaría un efecto arrastre significativo para la evolución inercial del PIB en el conjunto del presente año. La previsión central de la AIReF para la evolución del PIB se sitúa en un 2,5% en 2018 y en un 2,4% para 2019. Los vientos de cola que apoyan el crecimiento de la economía española mantienen su tracción en 2019. Si bien es de esperar que a medio plazo los estímulos que han sustentado el crecimiento en los últimos años tiendan a desaparecer, a corto plazo siguen siendo un factor relevante.

GRÁFICO 1. TERMÓMETRO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, SORPRESAS DE CRECIMIENTO



El contexto económico global y, en particular en la zona euro, parece apuntar hacia un movimiento al alza en los tipos de interés de la deuda más tardío al anticipado en 2018.

Las previsiones relativas al precio del crudo anticipan un 2019 en línea con los valores de final de 2018, en el entorno de los 55-60$ por barril de Brent, significativamente por debajo de los precios de 2018 (que llegaron a alcanzar los 85$ después del verano).

Por último, la demanda externa procedente de los principales socios comerciales no se ha reducido de manera considerable pese a las tensiones geopolíticas que se han visto reflejadas en el comercio mundial. Las perspectivas de crecimiento de la zona euro se mantienen en tasas cercanas al 2%, con ligeras revisiones a la baja en las últimas actualizaciones.

La AIReF ha avalado las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno incorporadas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019 al considerar que el escenario macroeconómico contemplado por el Gobierno es prudente en su conjunto, sobre la base de los supuestos exógenos considerados y las políticas incluidas. La evolución prevista para 2019 se fundamenta en una mejora de la aportación de la demanda nacional, junto con una consolidación de una contribución negativa de la demanda externa. La composición del crecimiento se considera razonable, sustentada en una contribución de la demanda interna similar a la de los dos años precedentes, pero con una contribución

ligeramente negativa del sector exterior en línea con los modelos de previsión interna de la AIReF.

Para el consumo privado, tras la sorpresa negativa del segundo trimestre, se ha confirmado una recuperación de su crecimiento Inter trimestral en el tercero, que se espera que se prolongue para los próximos trimestres, apoyándose en el margen que le ofrecen sus determinantes fundamentales y las medidas de política económica que apoyan la evolución de la renta disponible de los hogares. Su avance anual se espera que se sitúe en el 2,4% en 2018 y en el 2,2% en 2019.

Por su parte, el consumo público seguirá evolucionando de forma positiva, pero por debajo del crecimiento agregado, con tasas cercanas al 2% en 2018 y al 1,5% en 2019. La formación de capital productivo va a mantener su dinamismo, si bien ha moderado sustancialmente su avance en el tercer trimestre, esperándose tasas interanuales superiores al 8% tanto para el tramo final de 2018 como para principios de 2019. El apoyo de la demanda interna y el mantenimiento de las buenas condiciones de financiación y recurso a autofinanciación que muestran las empresas constituyen un soporte para su avance.

La inversión en construcción, gracias a la recuperación del segmento residencial apoyado por el mantenimiento de unas condiciones crediticias favorables, seguirá registrando un avance en el entorno del 5% en 2019.

Se espera una aportación del sector exterior al crecimiento agregado negativa. El crecimiento interanual esperado para las exportaciones en los próximos trimestres se ve recortado tras los datos sorpresivamente contractivos del tercer trimestre de 2018, cifrándose en el entorno del 2% para el conjunto de 2018 y con un ligero repunte en 2019 debido a una ligera ganancia en las cuotas de mercado para España y a la finalización del proceso de apreciación cambiaria. Para las importaciones la situación es similar, aunque se prevé un mayor avance, del entorno del 3%-4%.

Por el lado de los precios, se proyecta que el deflactor del PIB aumente un 1,7% en 2019, implicando una ligera revisión a la baja en línea con la disminución observada en el precio del petróleo. Con respecto al escenario inercial previsto por la AIReF en octubre de 2018, el precio esperado para 2019 en el mercado de futuros del barril Brent ha sido revisado sustancialmente a la baja casi un 20%. Como consecuencia, la proyección para 2019 del deflactor del PIB ha sido corregida a la baja 0,2 puntos porcentuales (desde 1,9%), explicándose la mayor parte de la revisión por los componentes de la demanda doméstica. De esta manera, las proyecciones

de deflactor para 2019 de consumo privado y, en menor medida, público han disminuido, 0,5 y 0,1 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, la proyección del deflactor de inversión en construcción también ha sido revisada a la baja de manera sustancial (-1,3 puntos porcentuales) con respecto a octubre de 2018, en línea con una dinámica más contenida del mercado inmobiliario.

Finalmente, en el corto plazo, se identifican riesgos derivados del escenario de crecimiento global y de los principales socios de la economía española, lo que implicaría una menor contribución de la demanda externa. A corto plazo, existen dos fuentes principales de riesgo para el crecimiento. Por un lado, la intensificación de las tensiones proteccionistas, asociado a un menor crecimiento en algunos de los principales actores del comercio mundial como China, puede provocar una caída adicional del comercio mundial y, con ello, de las exportaciones españolas. Por otro lado, a nivel europeo, existen riesgos específicos ligados al Brexit y la situación en Italia. La salida de Reino Unido de la Unión Europea, prevista inicialmente para marzo 2019, se encuentra en uno de los momentos más delicados desde el referéndum de 2016, debido al rechazo del Parlamento británico del acuerdo negociado entre el Gobierno del Reino Unido y la Unión Europea. A lo anterior, hay que sumarle la incertidumbre en los mercados ligada a la evolución política e institucional en Italia. Ambos riesgos merecen una atención y un seguimiento especial por el posible impacto que podrían tener en el corto plazo.

Finalmente, en el corto plazo, se identifican riesgos derivados del escenario de crecimiento global y de los principales socios de la economía española, lo que implicaría una menor contribución de la demanda externa. A corto plazo, existen dos fuentes principales de riesgo para el crecimiento. Por un lado, la intensificación de las tensiones proteccionistas, asociado a un menor crecimiento en algunos de los principales actores del comercio mundial como China, puede provocar una caída adicional del comercio mundial y, con ello, de las exportaciones españolas. Por otro lado, a nivel europeo, existen riesgos específicos ligados al Brexit y la situación en Italia. La salida de Reino Unido de la Unión Europea, prevista inicialmente para marzo 2019, se encuentra en uno de los momentos más delicados desde el referéndum de 2016, debido al rechazo del Parlamento británico del acuerdo negociado entre el Gobierno del Reino Unido y la Unión Europea. A lo anterior, hay que sumarle la incertidumbre en los mercados ligada a la evolución política e institucional en Italia. Ambos riesgos merecen una atención y un seguimiento especial por el posible impacto que podrían tener en el corto plazo.

3.2 Conjunto de las Administraciones Públicas

La AIReF evalúa la probabilidad de que las líneas y proyectos presupuestarios presentados por las AA.PP. permitan cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado, para el 2019, en el 1,3% del PIB. El Gobierno ha planteado en dos ocasiones una nueva senda de objetivos de estabilidad presupuestaria con un déficit para 2019 del 1,8% que no ha sido aprobada por el Senado. Además, el Gobierno ha propuesto la modificación de la LOEPSF, de forma que el Congreso tenga capacidad para revertir el rechazo del Senado. Sin embargo, este cambio legal se encuentra en tramitación en las Cortes, por lo que el análisis de los presupuestos ha de realizarse respecto al objetivo de estabilidad del 1,3% del PIB fijado en julio de 2017.

CUADRO 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	2016 Cierre	2017 Acuerdo CM Dic 2016	2017 Cierre	2018 Acuerdo CM Julio 2017	2018 AIReF	2019 Acuerdo CM Julio 2017	2019 AIReF
Administración Central	-2,6	-1,1	-1,9	-0,7	-1,4	-0,3	-1,0
Seguridad Social	-1,6	-1,4	-1,5	-1,1	-1,5	-0,9	-1,5
Comunidades Autónomas	*-0,9*	*-0,6*	*-0,3*	*-0,4*	*-0,4*	*-0,1*	*-0,2*
Entidades Locales	*0,6*	*0,0*	*0,6*	*0,0*	*0,5*	*0,0*	*0,5*
CCAA y CCLL	-0,3	-0,6	0,3	-0,4	0,1	-0,1	0,3
Total AAPP	-4,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,7	-1,3	-2,2

Alcanzar este objetivo requiere una reducción de 1,4 puntos del PIB respecto al cierre estimado de 2018, lo que resulta muy improbable. En octubre de 2018 la AIReF informó el Plan Presupuestario 2019 remitido a la Comisión Europea en el que se tomaba como referencia un déficit del 1,8% del PIB que la AIReF consideró factible alcanzar, pero sin márgenes para asumir desviaciones en el impacto de las medidas, alertando por ello de la posibilidad de tener que adoptar medidas adicionales. La valoración de los presupuestos respecto a un objetivo de déficit inferior en medio punto del PIB al tomado como referencia en el Plan Presupuestario, el retraso en la implementación de las medidas de ingresos que requieren soporte legal y las nuevas medidas de incremento de gastos incluidas en el proyecto de PGE, alejan el déficit público del objetivo del 1,3%, cuya consecución se valora como muy improbable.

El retraso en la implementación de alguna de las medidas de ingresos recogidas en el Plan Presupuestario, reducen el impacto esperado en una décima de PIB. Los proyectos de ley que regulan la creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras prevén su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE, por lo que se ha estimado que como máximo desplegarán sus efectos

en el último trimestre del año, reduciendo su impacto a un tercio de su valoración inicial. El impuesto sobre hidrocarburos verá reducido su efecto ya que entrará en vigor con la aprobación de los presupuestos. Y, por último, determinadas medidas de la lucha contra el fraude verán limitados sus efectos en tanto no se aprueben las leyes que los implementen.

Otras medidas del Plan Presupuestario ya se encuentran en vigor, si bien con modificaciones respecto a lo inicialmente planteado. Están ya en vigor el incremento del salario mínimo interprofesional, la subida salarial de los empleados públicos y la revalorización de las pensiones, así como el aumento de las bases máximas de cotización y las medidas sobre el Régimen General de Trabajadores Autónomos. Sin embargo, se han registrado variaciones en la valoración de alguna de ellas. Por un lado, el coste de la actualización de las pensiones en 2018 es menor al tomarse como referencia el 1,7% de IPC en lugar del 1,8% previsto en el Plan Presupuestario. Por otra parte, la subida de las bases máximas de cotización se ha concretado en un 7% frente al 10% inicialmente considerado por la AIReF y las modificaciones del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos no contemplan una subida de las bases mínimas en línea con la del Salario Mínimo Interprofesional. Esta menor recaudación se ve parcialmente compensada por los cambios en las cotizaciones por Accidentes de trabajo, que no estaban contemplados en el Plan Presupuestario.

El proyecto de PGE incluye medidas de gasto adicionales a las recogidas en el Plan Presupuestario por importe de dos décimas de PIB. Además de lo anunciado en el Plan Presupuestario, el Proyecto de PGE recoge otras medidas adicionales entre las que destaca el incremento de la inversión en infraestructuras ferroviarias.

CUADRO 2. MEDIDAS DE INGRESOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN DE LA AIREF

MEDIDAS DE INGRESOS	ESTIMACIÓN GOBIERNO DBP19	ESTIMACIÓN AIReF DBP19	ESTIMACIÓN GOBIERNO PGE 2019	ESTIMACIÓN AIReF PGE19
Impuesto sobre Sociedades	1.516	(1.408,1624)	1.516	(1.408,1624)
IRPF. Incremento tipos rentas más altas	328	(245,255)	328	(245 , 255)
Nuevas figuras impositivas	2.050	(966, 1.818)	2.050	(242, 457)
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	(420,850)	850	(105 , 215)
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	(546,968)	1.200	(137 , 242)
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	(649,693)	670	(487 , 518)
IVA	-53	-53	-77	(-55, -61)
Impuesto de Patrimonio	339	(0-8)	339	(0 , 0)
Lucha contra el fraude	828	(350, 570)	828	(275, 420)
TOTAL IMPACTO AC	5.678	(3.565, 4.915)	5.654	(2.601 , 3.214)
Bases máximas de cotización. Incremento del 7%		(1000, 1.100)	850	(800 , 900)
SMI. Bases mínimas Régimen General	1.500	(550, 650)	1.279	(550 , 650)
Medidas RETA		(950, 1.050)	6	(0 , 12)
Cuota contingencias profesionales			456	(426 , 486)
Cotización adicional policías locales			254	(224 , 284)
Otros			154	(124 , 184)
TOTAL IMPACTO FSS	1.500	(2.500, 2.700)	2.999	(2.124, 2.516)

CUADRO 3. MEDIDAS DE GASTOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN DE LA AIREF

MEDIDAS	ESTIMACIÓN GOB DBP19	ESTIMACIÓN AIReF DBP19	ESTIMACIÓN GOBIERNO PGE 2019	ESTIMACIÓN AIReF PGE19
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843	588	588
Revaloración pensiones IPC		518	263	263
Subida de las mínimas y no contribuitivas		325	325	325
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318	1.633	1.435
Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia		515	515	515
Cuotas a la SS de los cuidadores		0	315	315
Recuperar subsidio para mayores de 52 años		323	323	242
Permiso de paternidad de 5 a 8 semanas		300	300	225
Ingreso mínimo vital		180	180	138
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725	492	812
Incremento de la financiación para becas	150	150	150	150
Ayudas para el material escolar	50	50	50	50
Ayudas comedor	25	25	25	25
Aumento de las partidas de Ciencia e I+D+i	150	150	217	217
Apoyo a la producción y visibilización de producciones cinematográficas en distintas lenguas	20	20	20	20
Pacto Violencia Gérnero incremento	20	20	20	20
Oficinas de despoblación	10	10	10	10
Supresión del copago		300		320
Incrementos de gasto incluidos en los PGE 2019 no expresamente identificados en el Plan Presupuestario			2.415	2.415
Aumento de partidas para Cooperacion para el Desarrollo			109	109
Aumento de partidas de acciones en favor de inmigrantes			94	94
Aumento de partidas de actuaciones vivienda			198	198
Creación del Bono Social Térmico			80	80
Aumento de partidas de subvenciones al transporte			234	234
Incremento de las aportaciones ADIF alta velocidad e inversiones ADIF			1.700	1.700
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886	5.128	5.250

Las estimaciones de la AIReF incluyen la última información disponible respecto al cierre de 2018, que no altera su escenario central de déficit del 2,7% del PIB, pero sí la evolución de algunas partidas de ingresos y gastos. Los nuevos datos de ejecución presupuestaria, así como el avance de liquidación contenido en los PGE se han incorporado a las estimaciones de la AIReF. En primer lugar, cabe destacar que se mantiene como escenario central un déficit del 2,7% del PIB en 2018, aunque con algunos cambios en su composición. Los datos de recaudación han sido superiores a lo esperado en el Impuesto sobre Sociedades, mientras que se han revisado a la baja las previsiones de recaudación del IVA. Por el lado del gasto, se modifica el impacto en la rúbrica de inversiones de los ingresos por relicitación de las autopistas de peaje. También se ha incorporado el impacto estimado de las devoluciones por la sentencia sobre la deducción de las prestaciones de maternidad. Por último, el impacto de la reversión de la concesión de Aigües Ter Llobregat no se ha producido finalmente en 2018.

La AIReF estima que, en 2019, los ingresos crecerán un 5,4% respecto a 2018 alcanzando el 39,2% del PIB. Esto supondría un incremento de 5 décimas respecto al ejercicio anterior. Por un lado, los impuestos directos se incrementarán en 1 décima del PIB respecto al cierre de 2018 hasta alcanzar un 10,7% del PIB. Este incremento se explica principalmente por la evolución macroeconómica, ya que los cambios normativos tienden a compensarse entre ellos. Por otro lado, los impuestos indirectos crecerán un 5,6% impulsados tanto por los cambios normativos como por la evolución de sus bases, incrementando su peso en el PIB 1 décima hasta alcanzar el 11,9%. También crecerán por encima del PIB las cotizaciones sociales, un 6,5%, pasando a representar un 12,7% del PIB, impulsado por las medidas adoptadas antes de finales de 2018. Por último, las rentas de la propiedad y otros ingresos crecerán por debajo del PIB, después del fuerte incremento de 2018 impulsado por los dividendos percibidos por el Estado y de los ingresos por fondos de la UE. Ambas partidas muestran en 2019 una evolución más moderada.

Por el contrario, el gasto sobre el PIB tendería a reducirse ligeramente respecto al cierre estimado para 2018 situándose en el 41,4% del PIB. La AIReF estima que el gasto público reducirá en una décima su peso sobre el PIB siendo las principales causas la moderación en el crecimiento del consumo público y el descenso del gasto en intereses.

El consumo público crecerá en 2019 un 3,9%, impulsado principalmente por la remuneración de asalariados, y reduciendo una décima su peso en el PIB hasta el 16%. Como consecuencia de la aplicación del acuerdo con los sindicatos, la AIReF espera en 2019 un crecimiento de la remuneración de asalariados en el entorno del 3,9% frente al 3,3% registrado en 2018. Para 2019, el Acuerdo con los sindicatos prevé un crecimiento del 2,65%, que se deriva de una subida del 2,4% consistente con un crecimiento del PIB del 2,3% y un crecimiento de la masa salarial adicional del 0,25%. En el caso de la Administración Central se incluyen otros 300 millones de euros de deslizamiento salarial por el acuerdo para la equiparación salarial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. En cuanto al número de efectivos, la AIReF asume un incremento en el entorno del 1% derivado del efecto de las disposiciones sobre la tasa de reposición recogidas en los PGE para 2018 y 2019 y que empezarían a notarse en 2019. Como resultado, las estimaciones de la AIReF supondrían la estabilización del peso de la remuneración de asalariados en el PIB. Por su parte, los consumos intermedios seguirían creciendo por debajo del 3% y, por lo tanto, del PIB nominal. Por último, las transferencias sociales en especie mantendrían un crecimiento similar al de 2018, 3,7%.

La partida que mayor incremento registrará en 2019 son las transferencias sociales en efectivo por la subida de las pensiones. En esta rúbrica incluye el efecto de la mayor parte de las medidas tanto del Plan Presupuestario como de los PGE para 2018. En concreto, se ve afectada por el aumento del gasto en pensiones, la ampliación del permiso de paternidad, la mejora de la dependencia y el subsidio de desempleo para mayores de 52 años. La combinación de las medidas adoptadas junto a la evolución tendencial de estas partidas supone un incremento de 0,3 puntos del PIB en esta rúbrica.

La reducción de los intereses continuará en 2019, cayendo su peso sobre el PIB 2 décimas hasta el 2,3%. La rúbrica de intereses es la única que se reduce respecto a 2018 tanto en términos nominales como en peso sobre el PIB. Los ahorros en términos de gastos por intereses se hacen sentir conforme se renueva la cartera de emisiones del Tesoro Público, y se sustituyen emisiones realizadas durante la crisis por otras con menores tipos marginales Asimismo, la situación de la economía global y las últimas declaraciones del gobernador del BCE alejan la posibilidad de un repunte de tipos por cambios en la política monetaria, aunque podría verse afectado por alguno de los riesgos políticos identificados en el informe sobre las previsiones macroeconómicas.

La formación bruta de capital en 2019 se mantendrá pese a que no se reproduce el impacto de la responsabilidad patrimonial de las autopistas de peaje en 2018. Aunque este impacto de casi 2 décimas conduciría a un descenso de la rúbrica, la inversión pública se ve impulsada por el Proyecto de PGE para 2019, principalmente en el capítulo de inversión en infraestructuras ferroviarias. El resto de subsectores también incrementará su inversión, aunque a un ritmo menor que la Administración Central.

Las subvenciones y otros gastos corrientes evolucionan de manera muy contenida, manteniendo su peso en el PIB en el 3,3%. Por un lado, en este apartado, se incluye una disminución de los elementos no recurrentes como la monetización de los activos por impuestos diferidos, mientras que se mantienen en niveles similares otros como los pagos por los Esquemas de Protección de Activos del Fondo de Garantía de Depósitos. Por otro lado, algunas medidas como el incremento de las becas repercuten en esta partida. Por último, destacan por su volumen las aportaciones a la UE que en 2019 mantendrán un nivel ligeramente superior al ejercicio anterior, creciendo en línea con el presupuesto de la UE que registraría un crecimiento muy inferior al de 2018.

El análisis por subsectores se ve nuevamente afectado por la falta de realismo en la fijación de los objetivos, lo que dificulta la implementación del marco

fiscal existente. A la incertidumbre sobre el objetivo de déficit del conjunto de AAPP, hay que añadir la derivada de un reparto por subsectores que no reconoce la situación real de cada subsector. Por un lado, las CCLL continuarán arrojando un resultado de superávit, mientras que los Fondos de la Seguridad Social registran un déficit estructural como se expuso en la Opinión de la AIReF publicada el pasado 9 de enero. Esta situación dificulta la coherencia entre las diferentes reglas fiscales y el seguimiento del cumplimiento de las mismas. En los próximos apartados, se detalla el análisis de cada subsector.

CUADRO 4. CALIFICACION DE LA PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO 2019

	Objetivo de Estabilidad Presupuestaria
Administración Central	Improbable
Seguridad Social	Muy improbable
Comunidades Autónomas	Factible
Entidades Locales	Factible*
(*) Probabilidad de superávit mayor o igual al de 2018.	

GRÁFICO 2. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 2.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

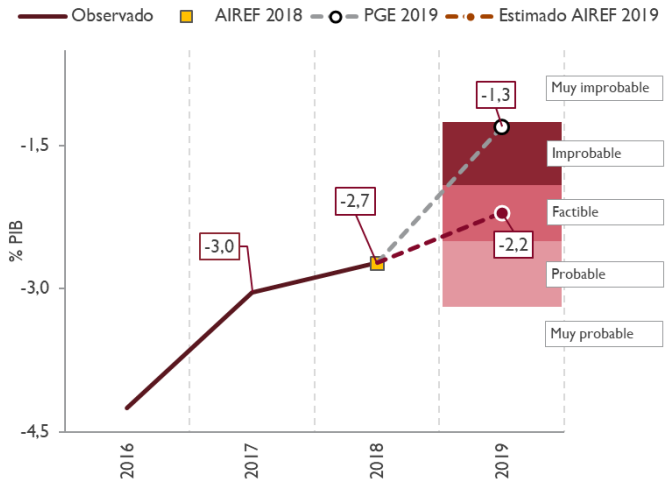


GRÁFICO 2.B. RECURSOS (% PIB)

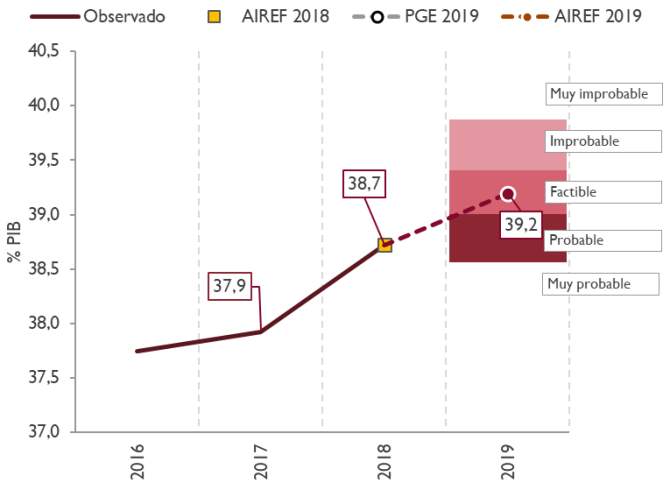
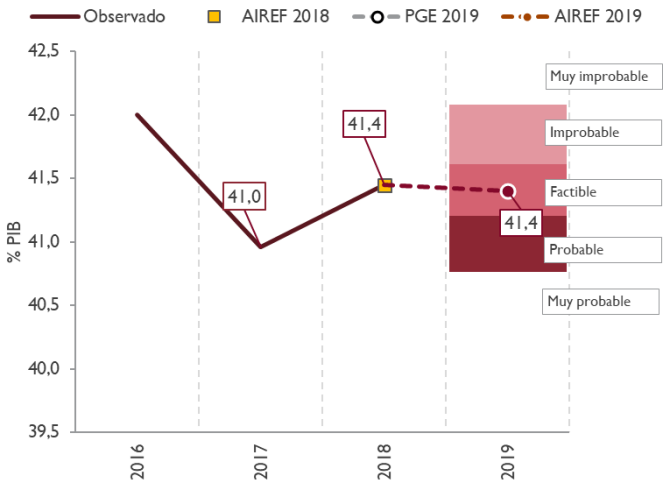


GRÁFICO 2.C. EMPLEOS (% PIB)



3.3 Administración Central

La AIReF considera improbable alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,3% del PIB para 2019. Para alcanzar este déficit, la AC tendría que reducir el déficit en 1,1 puntos del PIB sobre el cierre de 2018. Este ajuste se considera improbable de alcanzar dadas las previsiones realizadas por la AIReF a partir de los ingresos y gastos incluidos en el Proyecto de PGE. La AC es el subsector que más redujo su déficit en 2017 y 2018, sin embargo, es también el que mayor desviación presentó sobre el objetivo aprobado para ambos ejercicios.

Las previsiones de ingresos y gastos del Proyecto de PGE 2019 se consideran realistas en su conjunto. No obstante, se identifican algunas diferencias en el caso de los ingresos que derivan fundamentalmente del diferente impacto

estimado de las medidas, principalmente en las nuevas figuras impositivas. En línea con lo ocurrido para 2018, las previsiones de ingresos incluidas en el Proyecto de PGE se consideran realistas, tal como se analiza en el apartado siguiente, y las previsiones de empleos estimadas por la AIReF a partir de los datos del presupuesto son prudentes.

Como en ejercicios anteriores, la ausencia de los ajustes de contabilidad nacional impide conciliar el saldo presupuestario y de contabilidad nacional. En el cuadro 5 se recoge la conciliación del saldo presupuestario del Estado con el de contabilidad nacional incluida en los Proyectos de PGE 2013 a 2016 y se realiza el ejercicio de estimar los ajustes de contabilidad nacional necesarios para cumplir los objetivos de déficit de 2017, 2018 y 2019, años para los que no están disponibles estos ajustes. Tal y como se observa en el citado cuadro estos ajustes, a falta de incorporar el posible superávit/déficit de los Organismos, serían muy superiores a los previstos en los Proyectos de PGE de años anteriores, incluso teniendo en cuenta que el ajuste derivado los aplazamientos de las liquidaciones de CCAA y CCLL (0,4% del PIB) se agota en 2017.

CUADRO 5. EQUIVALENCIA ENTRE EL SALDO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y EL SALDO DE CONTABILIDAD NACIONAL DE LA AC EN % PIB 2013/2019

(% PIB)

Presupuestos iniciales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ingresos no financieros	11,7	12,2	12,2	11,8	11,5	11,6	12,3
Gastos no financieros	15,3	15,7	14,8	13,8	13,3	12,9	13,1
Superavit (+)/déficit (-) no financiero del Presupuesto	-3,6	-3,5	-2,6	-2,0	-1,8	-1,3	-0,8
Ajustes Contabilidad Nacional	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,7	0,6	0,5
Ajustes Contabilidad Nacional netos de liquidaciones	0,3	0,3	0,2	0,2			
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación OBJETIVO	-3,8	-3,7	-2,9	-2,2	-1,1	-0,7	-0,3

Fuente: Informe Economico-Financiero de los PGE

Las previsiones de la AIReF para la AC conllevan unos ajustes de contabilidad nacional equivalentes a 0,3% del PIB. La AIReF elabora sus previsiones directamente en términos de contabilidad nacional a partir de los datos de ejercicios anteriores, de la información facilitada por el Ministerio de Hacienda y de la información incluida en los PGE. Esta estimación en contabilidad nacional para 2019 lleva implícitos unos ajustes en contabilidad nacional del 0.3% del PIB, más en línea con los datos históricos de ejecución.

GRÁFICO 3. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

GRÁFICO 3.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

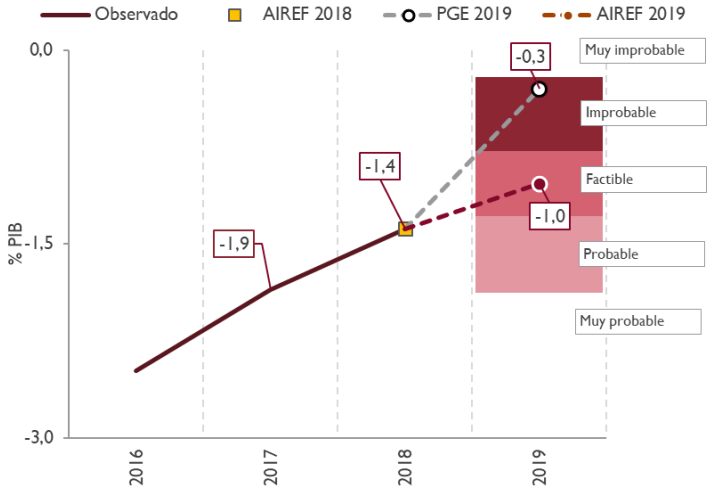


GRÁFICO 3.B. RECURSOS (% PIB)

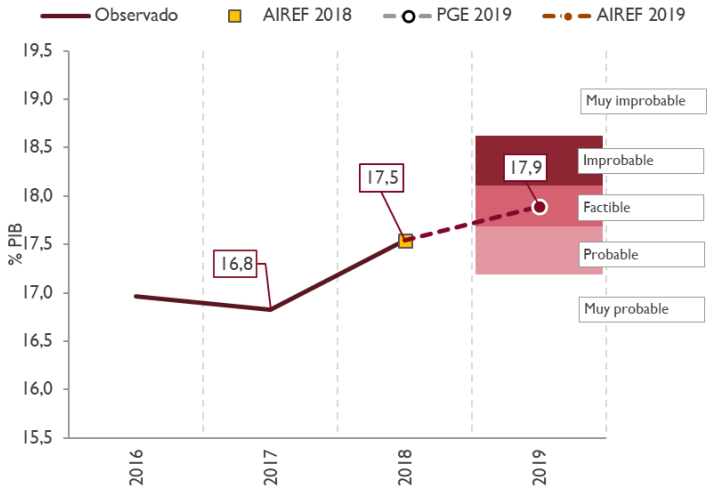
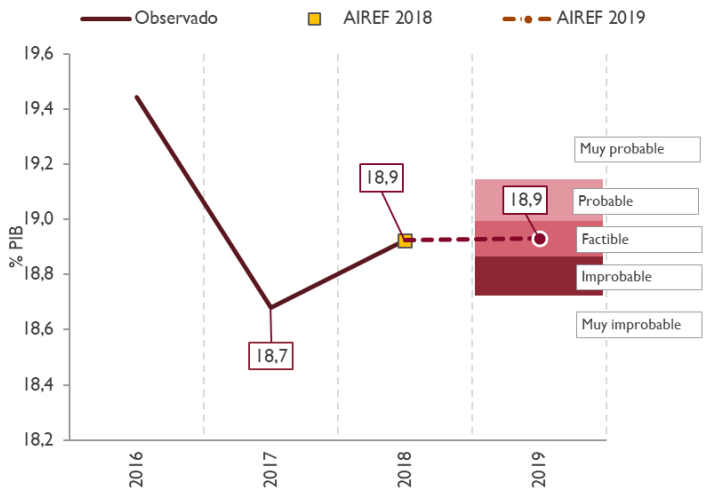


GRÁFICO 3.C. EMPLEOS

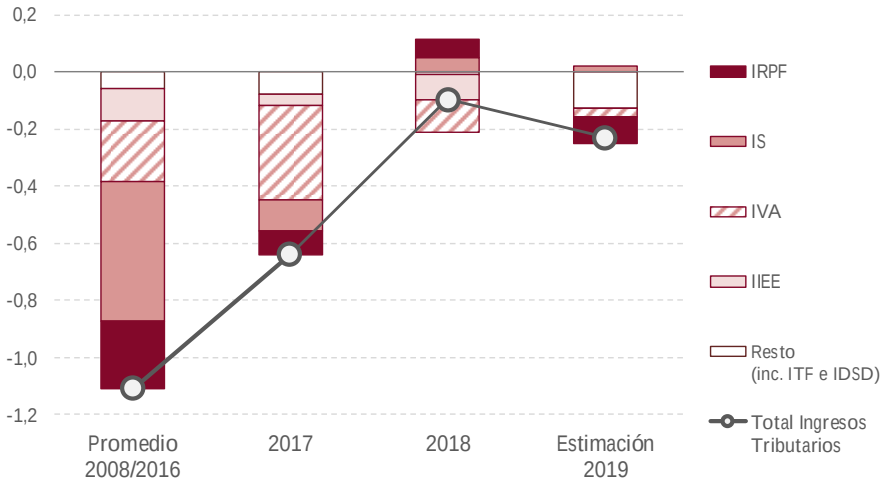


PREVISIÓN DE INGRESOS NO FINANCIEROS

En conjunto el comportamiento de las bases imponibles en 2018 se tradujo en un incremento de la recaudación del 7%. Las bases imponibles de los principales impuestos se prevé que crezcan en 2018 un 5,8%. Este crecimiento es consecuencia, principalmente, de la buena evolución de los salarios (base de renta) y de los precios (base del gasto), lo que se ha traducido en un crecimiento de un 7% de los ingresos tributarios en 2018.

Sin embargo, los ingresos impositivos registraron u**n importe de unos 2.500M€** por debajo de lo presupuestado. Esta desviación observada en 2018 es inferior al promedio observado en el período 2008-2017 que se situó por encima de los 15.000M€, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social para las que no se presenta apenas desviación. El gráfico 4 muestra la desviación o error de presupuestación, que se calcula comparando las previsiones de ingresos incluidas en los presupuestos, con la recaudación efectivamente realizada una vez descontado el impacto positivo o negativo que sobre la recaudación hayan tenido las medidas normativas aprobadas con posterioridad a la aprobación de los PGE de cada ejercicio.

GRÁFICO 4. DESVIACIÓN INGRESADO RESPECTO AL PRESUPUESTO APROBADO (*)



(*) Ingresado (sin impacto de medidas aprobadas con posterioridad a los PGE) - Presupuestado
Positiva: Presupuestado < Ingresado
Negativa: Presupuestado > Ingresado

La desviación se produce fundamentalmente en el IVA e IIEE, mientras los ingresos por IRPF habrían crecido por encima de lo presupuestado. En el IVA se espera una menor recaudación, de aproximadamente unos 1.500 M€ respecto a lo presupuestado. Analizando las posibles causas de esta desviación, no parece que se justifique por peor comportamiento de las bases, que se espera crezcan a un ritmo del 5,6%, sino al efecto de la

mecánica recaudatoria y en concreto a un mayor ritmo de devoluciones. En cuanto a los impuestos especiales, se espera para 2018 una recaudación inferior en casi 1.000M€ a lo presupuestado debido a una evolución peor de la esperada de los consumos de hidrocarburos, tabaco y electricidad. Finalmente, se espera un mejor comportamiento del IRPF cercana a unos 400 M€, además de a la buena marcha de las bases, a los buenos resultados de la declaración anual y a la subida del tipo medio efectivo derivado de los mejores salarios y pensiones.

Para 2019, la AIReF estima un crecimiento de los ingresos tributarios del 7,6% frente al 9,5% previsto en los PGE. Se ha descompuesto el crecimiento tributario en tres componentes a la hora de analizar la factibilidad de las previsiones presupuestarias. En primer lugar, se han conciliado las cifras de cierre de 2018, identificando el efecto arrastre provocado por las diferencias entre las cifras incluidas en el Proyecto de 2019 y las estimaciones propias de la AIReF. En segundo lugar, se ha separado el efecto "normativo", incluyendo no sólo aquellas medidas incluidas en el Proyecto sino aquellas otras derivadas de otras normas, principalmente los presupuestos de ejercicios anteriores, o de la ejecución de sentencias, que tienen su efecto en 2019. Y, por último, una vez depurados los efectos anteriores, se ha identificado la evolución explicada por el ciclo económico (componente macro).

CUADRO 6. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Ingresos tributarios	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	7,0		9,5
Estimación AIReF (% var.)	7,6	7,6	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			0,6
(2) Efecto normativo	1,8	2,9	4,0
(3) Efecto macro	5,8	4,7	4,9

Respecto al efecto arrastre, la AIReF prevé un cierre para 2018 de unos **1.000M€ superior al presentado en el Proyecto**. En términos globales, el Proyecto de PGE 2019 prevé un incremento de los ingresos tributarios totales antes de cesión de un 9,5% respecto al cierre de 2018 (7,3 si se excluye el efecto del SII), pero partiendo de un menor nivel de ingresos. Este efecto arrastre positivo en 2019 supone un empuje de aproximadamente 0,6 p.p. para poder alcanzar las cifras incluidas en el Proyecto de Presupuestos.

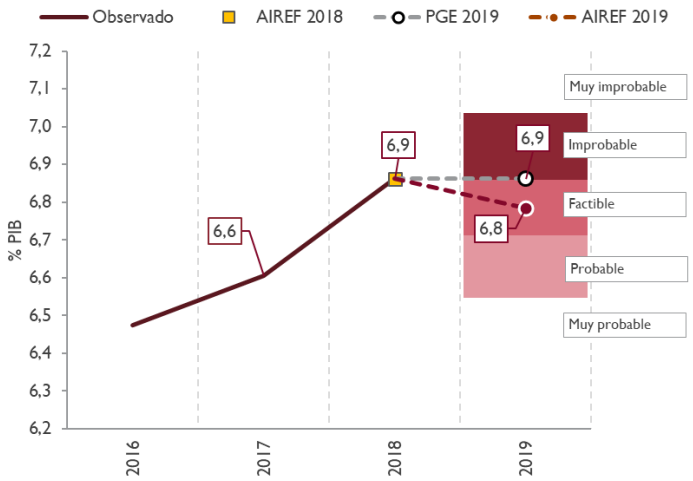
La evolución cíclica de los ingresos tributarios incluida en el Proyecto está en línea con los modelos de previsión de la AIReF, registrándose la mayor discrepancia en la valoración de las medidas con impacto en 2019. Estas medidas, ya sean las incluidas dentro del Proyecto u otras derivadas de otras normas o ejecuciones de sentencias, según las estimaciones de la AIReF, en términos globales restarían aproximadamente 1 p.p. de los 9,5 previstos. La AIReF considera que, en su conjunto, la evolución cíclica de los ingresos tributarios incluida en el Proyecto está en línea con sus modelos de previsión, si bien el crecimiento podría ser más moderado.

Se analizan a continuación una a una las principales figuras tributarias y cada uno de estos efectos.

La AIReF considera improbable alcanzar la recaudación prevista por IRPF. El Proyecto de PGE recoge un crecimiento del IRPF antes de cesión del 4,9% respecto al cierre de 2018.

- Efecto arrastre: La AIReF estima que el cierre de 2018 será superior al previsto en el Proyecto debido a diferencias en la imputación temporal de las devoluciones de maternidad/paternidad en caja de acuerdo con la última información facilitada por el Ministerio de Hacienda. Esto explicaría 0,5 p.p. del incremento total del 4,9%.
- Efecto normativo: Respecto a los cambios normativos recogidos en los PGE de 2018, la AIReF considera un menor impacto que el inicialmente previsto (Ver detalle en el ANEXO 1). Asimismo, el incremento de recaudación por los cambios recogidos en el Proyecto de PGE de 2019 serían menores por el traslado de parte de sus efectos al ejercicio siguiente.

GRÁFICO 5. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS



- Efecto macro; La AIReF considera que el crecimiento de los ingresos por IRPF derivado del ciclo está suavemente sobreestimado en el Proyecto de los presupuestos. El crecimiento derivado de este componente en el Proyecto asciende a algo más del 6 %, un punto por encima de la evolución prevista por los modelos de previsión de la AIReF. Para evaluar la factibilidad del efecto del ciclo, la AIReF ha estimado la descomposición del mismo en tres partes, aquella explicada por la evolución de las bases, la justificada por el incremento de los tipos medios y la motivada por el efecto propio de la mecánica recaudatoria. Según los modelos de previsión desarrollados por la AIReF las bases del impuesto explicarían un crecimiento de algo más del 4%. Este crecimiento estará fundamentado por una mejora de los salarios tanto públicos como privados para los que se prevé un aumento respecto al incremento ya observado en 2018 de aproximadamente un 1 p.p. apoyado además por la revalorización de las pensiones. Respecto al componente del empleo, aunque sigue manteniendo tasas positivas, se estima una desaceleración respecto a 2018 de aproximadamente medio punto lo que restará potencia al efecto de la subida de salarios. Debido a que el componente de crecimiento de las bases es fundamentalmente de inflación salarial, al efecto anterior habrá que añadir el de la progresividad propia del IRPF que eleva los tipos medios. Existe por tanto un efecto amplificador en el incremento salarial elevando no sólo la base sino afectando también a los tipos medios. Respecto al efecto provocado por la mecánica recaudatoria propia del impuesto (ritmo de devoluciones, aplicación de aplazamientos, cambio en el importe de la cuota liquidada, etc..) se ha estimado suavemente negativo en contraposición al fuerte impacto del año anterior.

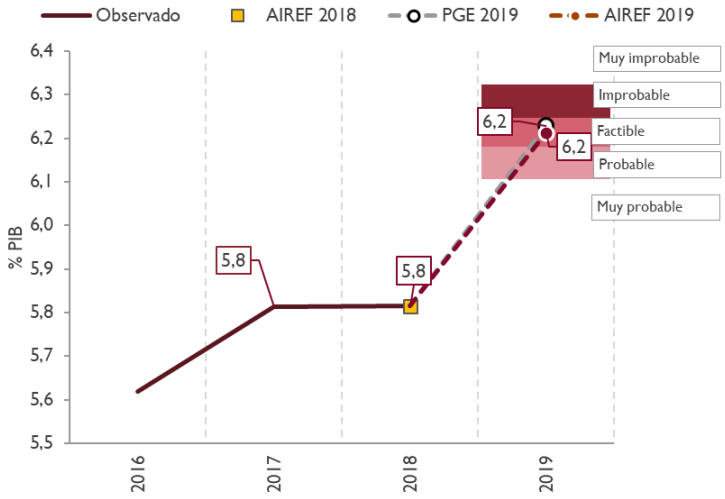
CUADRO 7. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IRPF

IRPF	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	7,0		4,9
Estimación AIReF (% var.)	7,5	3,0	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			0,5
(2) Efecto normativo	-0,5	-2,2	-1,9
(3) Efecto macro (a)+(b)+(c)	8,0	5,1	6,2
Evolución bases (a)	4,9	4,1	
Evolución de los tipos (b)	1,3	1,4	
Efecto mecánica recaudatoria (c)	1,8	-0,4	

La recaudación de IVA prevista en los PGE se considera factible. El IVA crece en los presupuestos un 11,7% (20,2% si se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos del Estado una vez descontado el sistema de financiación). Estas tasas se reducen si se excluye el efecto del SII en el IVA (ver recuadro 1), situándose en el 5,1% y 6,5% respectivamente.

- Efecto arrastre: La AIReF considera que el cierre de 2018 está muy ajustado, por lo que el efecto arrastre apenas es perceptible.

GRÁFICO 6. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO



- Efecto normativo: Más de la mitad del incremento esperado en la recaudación del IVA se justifica por el cambio en el Sistema de información inmediata (SII). La AIReF está en línea con las estimaciones del Gobierno respecto al componente normativo salvo por las dudas que subyacen respecto a la recaudación prevista por las medidas relativas a evitar el fraude fiscal que suponen una discrepancia de 3 décimas respecto a la estimación del Gobierno. Ver detalle en el ANEXO 1.
- Efecto macro: Respecto al componente cíclico, que supondría para 2019 un crecimiento de 4,6%, la estimación del Proyecto está en línea con los modelos de la AIReF. Las bases del impuesto si bien se desaceleran en casi un punto, siguen siendo robustas y superiores al 4%, compensando la menor aportación de los precios la buena marcha del gasto de viviendas nuevas por parte de los hogares y la mayor propensión al consumo derivado de la renta disponible extra de los hogares debida a las subidas salariales y de pensiones. Según los modelos de previsión desarrollados por la AIReF las bases del impuesto explicarían un crecimiento de entre un 4 y un 5% del impuesto, sin efecto previsto por un cambio en los tipos medios (provocado por un

posible efecto recomposición de bienes de primera necesidad con tipos más bajos hacia bienes de lujo, con un tipo superior) y con un efecto prácticamente neutral de mecánica recaudatoria.

CUADRO 8. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IVA

IVA	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	10,2		11,7
Estimación AIReF (% var.)	10,3	11,3	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			0,1
(2) Efecto normativo	5,8	6,6	6,9
(3) Efecto macro (a)+(b)+(c)	4,5	4,6	4,7
Evolución bases (a)	5,6	4,5	
Evolución de los tipos (b)	0,0	0,0	
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-1,1	0,1	

RECUADRO 1. EFECTO DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAZO DE INGRESO PREVISTO EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INMEDIATA (SII) DEL IVA

Antecedentes:

En diciembre de 2016 se aprobó el Real Decreto 596/2016, sobre el sistema de información inmediata (SII) del IVA, en vigor desde 1-7-2017. Básicamente, desde el punto de vista financiero, supone que los contribuyentes de IVA ingresan en la AEAT 10 días más tarde cada mes, lo que provocó que la recaudación del mes de diciembre de 2017 se produjera en enero de 2018.

Por este motivo, en 2017 el Estado recaudó 11 meses de IVA (4.150 millones menos). Sin embargo, en términos de contabilidad nacional, no tuvo efecto pues se realizó un ajuste positivo a la recaudación por el mes que faltaba. Por su parte, las Administraciones Territoriales (AA.TT.), tanto las CC.AA. como las EE.LL. no se vieron afectadas puesto que las entregas a cuenta de 2017 del Sistema de Financiación (SF) se fijaron sobre 12 meses.

En 2019, tiene que practicarse la liquidación del SF de las AA.TT. de 2017. Esta liquidación, en el caso del IVA, es a favor del Estado en más de 2.000 millones, como consecuencia de que la recaudación real (11 meses) fue inferior a la prevista en el cálculo de las entregas a cuenta (12 meses).

Modificación en el plazo de ingreso en 2019 en el SII del IVA:

El Estado va a reestablecer en 2019 los plazos de ingreso existentes antes del RD de 2016.

En términos financieros, este restablecimiento es neutral tanto para el total de AA.PP. como para la AC y los subsectores de AA.TT, en relación a la situación que hubiera existido de no haberse aprobado el RD en 2016:

– Así, en la AC, la recaudación de caja de 2019 tendrá 13 meses, pero, al igual que en 2017, no afectará a los ingresos del Estado en contabilidad nacional pues se hará un ajuste, que esta vez será negativo por ese mes adicional (4.595 millones).
– En el caso de las AA.TT, las entregas a cuenta del SF de 2019 se calculan con esos 13 meses y, por ello, se verán incrementadas en más de 2.000 millones, que compensarán la liquidación menor que se produce en 2017.

Esa neutralidad en términos financieros, sin embargo, no lo es respecto a las distintas rúbricas del presupuesto de ingresos y gastos del Estado que reflejan la financiación a las AA.TT por el SF, como consecuencia del efecto que se

produce en otros componentes de éste distintos del IVA, que varían según evolucionen los ingresos tributarios de IRPF, IVA e IIEE del Estado (tasa ITE):

– En las CC.AA.:
- El Fondo de Suficiencia: se refleja, cuando es positivo, en el presupuesto de gastos del Estado como una transferencia a las CC.AA. y, cuando es negativo, en el presupuesto de ingresos del Estado como una transferencia de las CC.AA.
- La transferencia del Estado del Fondo de Garantía, cuyo saldo se refleja como transferencias del presupuesto de gastos del Estado a las CC.AA., si es a favor de ellas, y en el presupuesto de ingresos del Estado, en caso contrario.
- Los Fondos de Convergencia que se reflejan en el presupuesto de gastos del Estado como transferencia a las CC.AA.

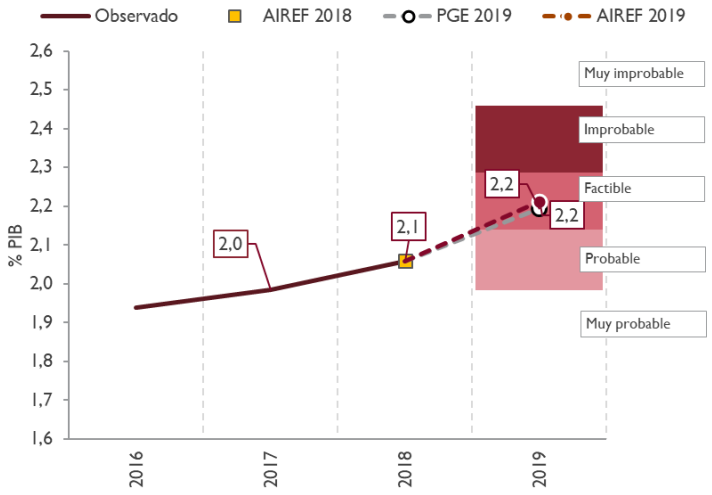
– En el caso de las CC.LL.:
- El Fondo Complementario y la PIE se reflejan como transferencia del presupuesto de gastos del Estado.

Por tanto, si se compara el presupuesto de ingresos y gastos del Estado de 2019 actual, con el que hubiera presentado si la norma del 2016 (que se pretende modificar) no se hubiera aprobado, el presupuesto de ingresos del Estado recoge en transferencias de AA.TT. cerca de 1.300 millones más, según estimaciones de la AIReF, de las que hubiera tenido de no haberse aprobado la norma. Este importe queda compensado, en su mayor parte, con un incremento en las transferencias a las AA.TT. que se recogen en el presupuesto de gastos del Estado, con respecto a las que se hubieran recogido de no haberse aprobado la norma de 2016.

La recaudación del IS prevista en el Proyecto de PGE 2019 se considera factible. Los presupuestos para 2019 prevén un crecimiento del 14,1 % en el IS en línea con la previsión de la AIReF.

- Efecto arrastre: En relación con el cierre de 2018, la AIReF lo considera superior al del Proyecto debido a un ajuste en el último mes derivado del ritmo de las devoluciones, lo que ayuda a explicar aproximadamente 3 puntos de los 14 que crece el impuesto según el Proyecto.

GRÁFICO 7. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



- Efecto normativo: El efecto considerado por los Presupuestos y el estimado por la AIReF son prácticamente los mismos. La pequeña diferencia de 0,8 p.p. obedece a una distinta valoración de las medidas contra el fraude fiscal incluidas en el Plan Presupuestario. Ver detalle en el ANEXO 1
- Efecto macro: El efecto del ciclo económico estimado por el Gobierno, entre un 3 y un 4%, sería inferior al estimado por la AIReF. Las estimaciones de la AIReF se sitúan en una tasa de aproximadamente un 5%, descompuesta en un crecimiento de la base de algo más del 6% reducido en 1,1 p.p. por el efecto de la mecánica recaudatoria.

CUADRO 9. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IS

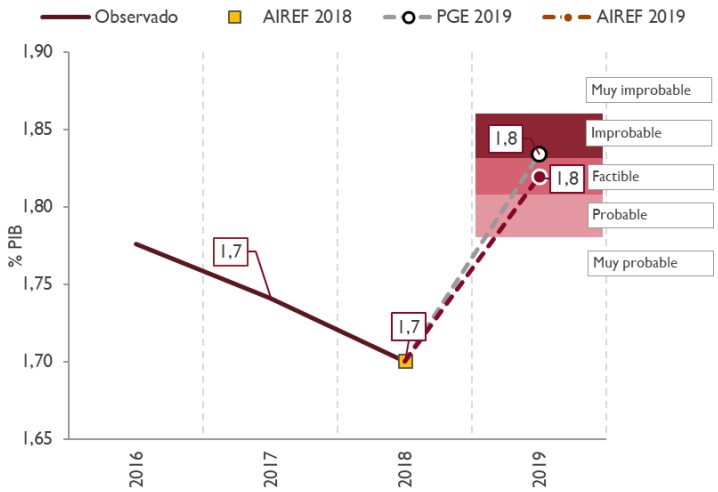
Impuestos sociedades	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	4,5		14,1
Estimación AIReF (% var.)	7,3	12,0	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			3,0
(2) Efecto normativo	0,0	6,7	7,5
(3) Efecto macro (a)+(b)+(c)	7,3	5,3	3,5
Evolución bases (a)	11,4	6,4	
Evolución de los tipos (b)	9,6	0,0	
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-13,7	-1,1	

La AIReF considera improbable alcanzar la previsión presupuestaria de Impuestos Especiales (IIEE) por el retraso en la entrada en vigor de la subida

del Impuesto sobre Hidrocarburos. El Proyecto de PGE 2019 prevé un crecimiento del 11,8% (14,7% para el Estado), muy superior al 1,5% experimentado por estos impuestos en 2018. Para analizar este fuerte incremento, utilizando el esquema anterior, se descompone el efecto arrastre, normativo y macro.

- Efecto arrastre: La estimación de cierre de la AIReF es inferior a la incluida en el Proyecto por unos 100 M€, lo que supondría un efecto arrastre negativo, es decir, en el caso de confirmarse un menor cierre sería más difícil alcanzar la cifra incluida en el Proyecto.

GRÁFICO 8. IMPUESTOS ESPECIALES



- Efecto normativo: Los cambios normativos explican la mayor parte del incremento previsto de recaudación de los impuestos especiales. En concreto, la subida del impuesto sobre hidrocarburos explicaría prácticamente 10 p.p. del incremento. La AIReF considera factible aproximadamente el 90% del impacto normativo incluido en el Proyecto, obedeciendo la diferencia a que la subida prevista en los PGE de 2019 no estará en vigor la totalidad del año. Ver detalle en el ANEXO 1.
- Efecto macro: El componente macro del incremento de estos impuestos están en línea con los modelos de previsión de la AIReF. Las bases de los impuestos especiales dependen de la evolución real de la economía y suponen un crecimiento de un 2,5%. Respecto al efecto de los tipos medios y mecánica recaudatoria éstos, en ausencia de medidas (incluidas en el componente normativo), se han considerado prácticamente neutrales.

CUADRO 10. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN IIEE

Impuestos especiales	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	1,5		11,8
Estimación AIReF (% var.)	1,1	11,5	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			-0,5
(2) Efecto normativo	0,0	9,1	9,9
(3) Efecto macro (a)+(b)+(c)	1,1	2,5	2,4
Evolución bases (a)	2,2	2,4	
Evolución de los tipos (b)	0,3	0,0	
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-1,4	0,1	

La AIReF considera improbable alcanzar el crecimiento del 16,4 % en los otros ingresos tributarios por las diferencias en el impacto esperado de las nuevas figuras impositivas. Dentro de los otros ingresos tributarios se incluyen el impuesto sobre la renta de no residentes, la fiscalidad medioambiental, otros impuestos presupuestados en los capítulos I y II y tasas y otros ingresos de naturaleza tributaria. Además, dentro de este apartado se incluirán dos nuevas figuras que se esperan introducir en el ordenamiento jurídico español. Por lo anterior, se deberá tener en cuenta que la valoración del componente normativo de los ingresos de esta naturaleza resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos fiscales.

- Efecto arrastre: Respecto al cierre de 2018, las estimaciones de la AIReF y el cierre del Proyecto son prácticamente coincidentes, por lo que no se espera que exista efecto arrastre por el cierre.
- Efecto normativo: La AIReF considera que la recaudación por las nuevas figuras tributarias será muy limitada. El impacto de la entrada en vigor del Impuesto sobre Transacciones Financieras y sobre Determinados Servicios Digitales se ha reducido respecto a lo recogido en el Plan Presupuestario. Los proyectos normativos de ambos impuestos acaban de iniciar su tramitación en las Cortes. Además, ambos incluyen un periodo de tres meses a partir de su aprobación para la entrada en vigor del impuesto y requerirán desarrollo normativo posterior. En consecuencia, se ha considerado que estaría únicamente vigentes un trimestre en 2019. Ver detalle en el ANEXO 1
- Efecto macro: Respecto a la evolución propia del ciclo la AIReF casi coincide con la evolución dada en el Proyecto de los presupuestos.

CUADRO 11. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS

Otros ingresos tributarios	Cierre 2018	Estimación AIReF 2019	Proyecto PGE 2019
Proyecto Presupuestos (% var.)	4,6		16,4
Estimación AIReF (% var.)	4,6	0,8	
Descomposición del crecimiento:			
(1) Efecto arrastre 2018			0,0
(2) Efecto normativo	0,0	-3,6	12,2
(3) Efecto macro	4,6	4,4	4,3

Esta evolución en términos de caja de las principales figuras se traduce en contabilidad nacional en unos ingresos impositivos de la AC que crecerán un 5,7%, aumentando 3 décimas su peso en el PIB hasta el 14,6%. Respecto a los ajustes a realizar para transformar las cifras de recaudación tributaria a las de contabilidad nacional, los más destacables son el efecto esperado por el cambio del SII en el IVA, que no tendrá reflejo en términos de contabilidad nacional, el ajuste por las devoluciones solicitadas relacionadas con la maternidad/paternidad, que no afectarán a los recursos por IRPF ya que se contabilizan como un mayor gasto, y el efecto provocado por el desfase entre el devengo y la caja en la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que en contabilidad nacional la parte de IRPF cedida a las CCAA se contabiliza directamente en dicho subsector. Todos estos ajustes llevarán a un incremento de los ingresos tributarios en términos de contabilidad nacional en la Administración Central, según las estimaciones de la AIReF, de un 5,7% respecto al año anterior.

Respecto a los otros recursos no tributarios de la AC, sin incluir el efecto de las transferencias entre administraciones públicas, la AIReF prevé un incremento del 3,5%. Para este tipo de recursos se espera un crecimiento de aproximadamente un 4% en las denominadas Ventas en términos de contabilidad nacional, que suponen el 20% de este tipo de recursos, casi un 5% para las rentas de la propiedad que incluyen tanto los ingresos recibidos por intereses (con un crecimiento mayor del 6%) como los dividendos (cerca de un 3%) y representan casi el 30% de estos recursos. Este apartado también contiene los ingresos por cotizaciones sociales, que representan el 30%, con un crecimiento esperado de 0,5% y las transferencias tanto corrientes como de capital, que crecen a un ritmo de casi un 7% motivado por el incremento de las transferencias que se esperan recibir de la UE.

PREVISIÓN DE GASTOS NO FINANCIEROS

El gasto no financiero previsto en el Proyecto de PGE para 2019 recoge un incremento del 7,5% respecto al avance de liquidación del 2018 publicado en el proyecto. Los gastos no financieros del Estado previstos en el Proyecto de PGE 2019 aumentan un 4% con respecto al PGE 2018, pero un 7,5% respecto al cierre provisional de 2018, con un porcentaje de inejecución próximo al 3%. En términos presupuestarios este crecimiento supone 11.477M€ más de gasto no financiero del Estado que en 2018. Entre los incrementos destacan los gastos de personal con un crecimiento del 4,3%, lo que supone 718M€ más de gasto, un aumento de los intereses en términos de caja de 1.376M€ y un aumento de las transferencias corrientes de 5.994M€ fundamentalmente para financiar las pensiones de clases pasivas, dependencia, protección familiar, becas y subvenciones al transporte de residentes no peninsulares. El gasto no financiero del Estado descontando los gastos del Sistema de Financiación de las AATT exceden el Límite de gasto no financiero aprobado en julio de 2018 en 2.164M€. Este es el importe de los créditos para atender compromisos de pago correspondientes a los programas especiales de modernización que no tiene impacto en contabilidad nacional.

La AIReF estima que el gasto no financiero en términos de contabilidad nacional se mantendrá estable en porcentaje del PIB durante 2019 y crecerá en torno al 4,1%. Tras años de tasas de variación negativas, en 2018, el avance de liquidación publicado en el Proyecto de PGE recoge un crecimiento del 5% del gasto no financiero respecto a 2017. No obstante, hay que tener en cuenta que en este ejercicio se producen operaciones puntuales que no volverán a repetirse o no lo harán en la misma magnitud, como son la imputación del gasto por la responsabilidad patrimonial de la AC por la reversión de las concesiones de las autopistas de peaje (RPA), el impacto de la conversión de las DTAs o la materialización de los esquemas de protección de activos. En términos homogéneos, sin tener en cuenta el efecto de estas medidas one-off el crecimiento de 2018 se situaría próximo al 5,3%.

CUADRO 12. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS

Previsiones AIReF (Empleos AC)	% Var
Remuneración de asalariados	4,5%
Aumento de un 2,4% con el acuerdo con los Sindicatos	
Equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los cuerpos policiales autonómicos	
Incremento de plantilla progresivo hasta 2021	
Intereses	-2,3%
Reducción de 0,1% del PIB	
Estimación conservadora del PGE	
Prestaciones sociales distintas de transferencias en especie	5,1%
Prestaciones de clases pasivas incremento al 5,8% en línea con PGE	
Incremento de un 2,4% en los impuestos negativos	
Resto de Empleos corrientes	4,4%
Incrementos en Cooperacion Internacional Corriente, Subvenciones al transporte y becas en línea con los PGE	
Transferencias entre AAPP	5,9%
Especial incremento de las transferencias a las AATT	
Incremento de las transferencias a los FSS	
Formación Bruta Capital Fijo (sin RPA en 2018)	23,3%
Crecimiento moderado de las inversiones de los Ministerios	
Fuerte incremento de las inversiones de ADIF Convencional (1.400M€)	
Contención en las entregas de Programas de Modernizacion de Defensa	

La remuneración de asalariados, de acuerdo con las estimaciones la AIReF, crecerá un 4,5%. Este incremento incluye el acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos sobre el empleo público con un incremento retributivo del 2,4 %, la equitación salarial con los cuerpos policiales autonómicos y una plantilla que se incrementa moderadamente. El aumento del número de efectivos se estima en un 0,8% en línea con lo previsto por los PGE. Respecto a una situación en la que se actualizarán los sueldos de acuerdo con el IPC utilizado para la revalorización de las pensiones (1,7%), este acuerdo supone un incremento de gasto de 166M€. El incremento de las bases de cotización tendrá también un efecto, aunque moderado en el gasto de remuneraciones en la medida en que el colectivo de funcionarios incluidos en el Sistema de Seguridad Social es aún limitado.

Continúa la reducción de la carga financiera de la deuda para 2019, que según las estimaciones de la AIReF puede materializarse en una reducción de los gastos por intereses del 2,3%. El Proyecto de PGE 2019 no recoge la estimación de intereses en términos de contabilidad nacional que tradicionalmente se incorporaba entre la documentación presupuestaria. La previsión en términos presupuestarios o de caja se considera conservadora, pues supone un incremento de los gastos financieros del gasto del Estado en

intereses de 1.376M€ respecto al cierre de 2018 publicado en el Proyecto de PGE.

La AIReF estima que las prestaciones de clases pasivas experimentarán un crecimiento de un 5,8% en línea con las previsiones presupuestarias. El fuerte aumento del gasto en clases pasivas responde tanto a las medidas adoptadas de mejora de las pensiones con un incremento del 1,6%, como al aumento previsto en el número de pensionistas. La rúbrica de "Prestaciones sociales distintas de transferencias en especie" además de las clases pasivas, incorpora los impuestos negativos por las deducciones de maternidad y paternidad, familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad que previsiblemente se incrementarán consecuencia de las medidas adoptadas en el IRPF en 2018 en un 2,4%.

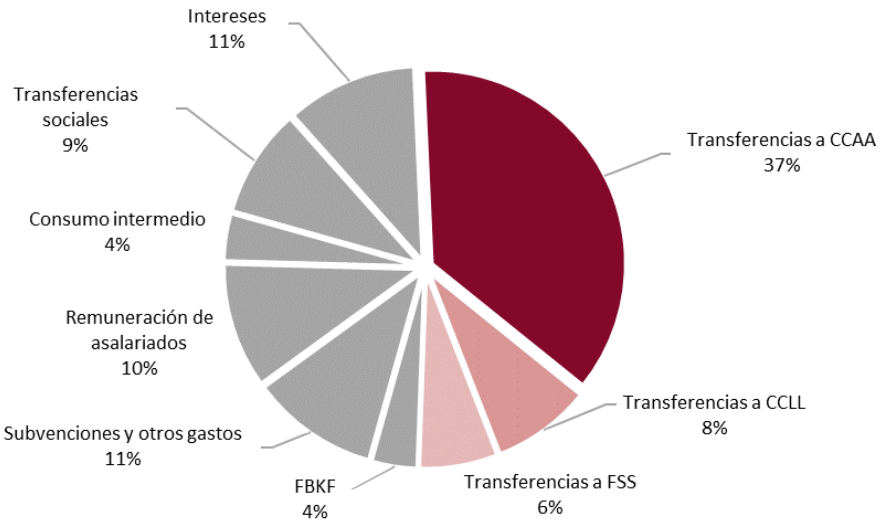
Los consumos intermedios, las transferencias sociales en especie y las subvenciones mantienen su peso en el PIB mientras el resto de gastos corrientes aumentan. Los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie se incrementan por encima de la tasa de referencia como consecuencia de la incorporación para 2019 de 177M€ para los gastos electorales y de 234M€ de incremento de las Subvenciones al transporte incorporada en el Proyectos de PGE. Estos crecimientos, sin embargo, mantienen el nivel de gasto en términos de PIB de estas partidas. Por otro lado, las subvenciones en las que se incorpora la liquidación del Déficit de tarifa mantienen un crecimiento en línea con la tasa de referencia. El resto de gastos corrientes incorpora parte de las medidas adoptadas en el Proyecto de PGE como el incremento de gasto para Cooperación Internacional Corriente y el incremento de las becas.

Las aportaciones a la UE presentan cierto margen en el Proyecto de PGE. De acuerdo con la información del proyecto de presupuestos de la UE la dotación de España sería 500M€ inferior. La AIReF estima un crecimiento en contabilidad nacional respecto al avance de liquidación publicado para 2018 del 2,2%. En términos de contabilidad nacional es necesario tener en cuenta los ajustes de cada año, información que no está disponible, por lo que no es posible determinar el crecimiento de la aportación al presupuesto de la UE en términos homogéneos. No obstante, de acuerdo con el presupuesto de la UE, la aportación española mantendrá su peso en el PIB respecto a 2018.

Las transferencias entre Administraciones Públicas, en términos de contabilidad nacional, aumentan 2 décimas de PIB. La rúbrica de transferencias entre AAPP recoge las transferencias que realiza la AC a otras administraciones públicas y representa más del 51% de sus empleos no

financieros. Los PGE 2019 permiten estimar un incremento derivado de la mayor transferencia que la AC realiza a las CCAA y CCLL, de un 6,4%, mientras que las transferencias al Sistema de Seguridad Social aumentan un 4% para financiar el incremento del mínimo garantizado y nivel convenido de dependencia, el incremento del gasto de las prestaciones no contributivas. El proyecto de PGE incluye una transferencia en apoyo a la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social por 850M€, esta transferencia se inició en 2018 con una dotación de 1.334M€ y no responde a las obligaciones de financiación del Estado de las prestaciones no contributivas del Sistema, sino que tiene como finalidad contribuir al sostenimiento del Sistema. Además de la transferencia, el Estado concede en 2019 un préstamo a la Seguridad Social por importe de 15.164M€ que en 2018 fue de 13.830M€.

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LA AC



La Formación Bruta de Capital Fijo sin tener en cuenta el impacto de la RPA en 2018 crece un 23,3% con un fuerte incremento de las inversiones de ADIF convencional. El crecimiento de las inversiones reales previstas en el Capítulo 6 del proyecto de PGE es del 4,6% respecto a la previsión de liquidación de 2018. En términos de contabilidad nacional, además de las inversiones presupuestadas hay que considerar las entregas militares, las inversiones del sector público empresarial que consolidan con el Estado, como ADIF convencional y el efecto que en 2018 previsiblemente tiene la RPA por la reversión de la concesión de las autopistas de peaje. En porcentaje del PIB el gasto en inversiones (FBKF) en contabilidad nacional se reduce ligeramente, pues la no repetición de la RPA en 2019 se compensa con mayores inversiones de ADIF Convencional. Por otro lado, las inversiones militares impactan en contabilidad nacional en el momento de la entrega del bien, con independencia de los pagos realizados durante el ejercicio. En este sentido,

las entregas previstas comunicadas por el MINHAC son inferiores al gasto presupuestado, y presentan un crecimiento moderado.

CUADRO 13. DESGLOSE DE LAS INVERSIONES DE LA AC EN CONTABILIDAD NACIONAL

Inversión	Previsión AIReF 2018	Previsión AIReF 2019	%Variación
Ministerio de Fomento	1.902	1.968	3,5
ADIF Convencional	848	2.244	164,5
Entregas militares	1.000	1.147	14,7
Resto de inversiones	3.528	3.613	2,4
Total sin RPA	7.279	8.972	23,3
RPA	1.800	0	
TOTAL	9.079	8.972	-1,2

Las ayudas a la inversión y otras transferencias mantienen su peso en el PIB con un menor efecto de las medidas one-off previstas en 2019 que compensan incrementos en otras partidas. En estas rúbricas se incluyen las aportaciones a determinadas empresas públicas, la conversión en créditos fiscales de los activos diferidos (DTA), la materialización de los esquemas de protección de activos (EPA) y la ayuda financiera. Se incluye también la devolución del IRPF de ejercicios anteriores correspondientes a las prestaciones por maternidad y paternidad, que se duplica respecto a la estimación realizada por la AIReF para 2018. En estas partidas, los incrementos previstos en las aportaciones a las empresas públicas y la devolución del IRPF se compensan con el menor efecto de las DTAs y las EPAs previstas.

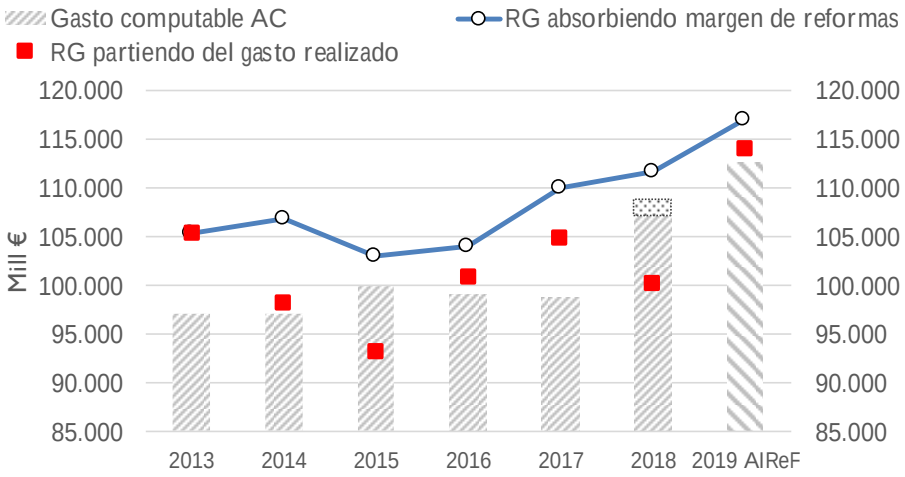
Regla de gasto de la Administración Central

El Proyecto de PGE 2019 no incluye ninguna información relativa al cumplimento de la regla de gasto. La AIReF viene señalando en sus informes la necesidad de que los proyectos de presupuestos se adecuen a la tasa de referencia aprobada para ese ejercicio lo que hace necesario que los Proyectos de PGE incluyan toda la información necesaria.

A pesar del crecimiento del gasto computable por encima de la tasa de referencia establecida en el 2,7% para 2019, los cambios normativos de aumento de recaudación permitirán a la AC cumplir la regla de gasto. Con la información disponible y las estimaciones realizadas por la AIReF se observa que el gasto computable para 2019 crecerá por encima de la tasa de referencia aprobada. Este crecimiento se centra fundamentalmente en la remuneración de asalariados derivado del acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos incluido en el Proyecto de PGE, al aumento del gasto en

prestaciones de clases pasivas, y en menor medida, al incremento de las subvenciones al transporte, las becas y la cooperación corriente internacional. Por otro lado, las medidas normativas de carácter permanente incluidas en el Proyecto de PGE y consideradas permanentes, se valoran en 2.260M€ de mayor recaudación[5] lo que permite el cumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio.

GRÁFICO 10. GASTO COMPUTABLE Y CUMPLIMIENTO REGLA DE GASTO AC

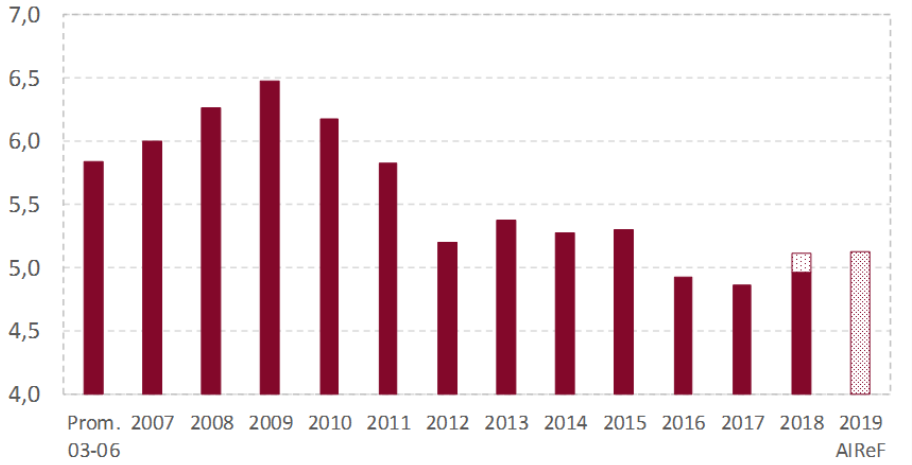


Fuente: 2013-2017 Informe de cumplimiento objetivos IGAE. Para 2018 y 2019 estimación AIReF

Dado que más el 51% del gasto de la AC se destina a realizar transferencias a otras AAPP el margen de gasto discrecional es reducido. Este gasto discrecional ha registrado reducciones importantes a lo largo de los años de consolidación fiscal. En 2018 el gasto disponible aumenta fundamentalmente consecuencia de la mejora de las retribuciones y el incremento de las inversiones, aún sin tener en cuenta la RPA de autopistas de peaje, este nivel se mantiene en 2019 con un crecimiento adicional del consumo público y de las inversiones y resto de transferencias de capital.

[5] Sin incluir en la categoría de cambio normativo con efecto permanente en la recaudación las medidas de lucha contra el fraude.

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA AC SIN TRANSFERENCIAS AAPP, INTERESES, CLASES PASIVAS Y APORTACIÓN UE (% PIB)



3.4 Fondos de la Seguridad Social

La AIReF considera improbable el cumplimiento del objetivo del 0,9% del PIB, siendo el escenario más probable un déficit similar al alcanzado en 2018. Cumplir el objetivo aprobado legalmente exigiría a los FSS realizar un ajuste de 0,6 puntos del PIB sobre el -1,5% del PIB que alcanzó en 2018, ajuste que, se considera muy improbable alcanzar dadas las previsiones realizadas por la AIReF a partir de los ingresos y gastos incluidos en el Proyecto de PGE.

Los ingresos y gastos fijados en el Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social se consideran realistas en su conjunto y presentan un déficit presupuestario del 1,5%. En el cuadro 14, se recoge la conciliación del saldo presupuestario de los FSS con el de contabilidad nacional alcanzado en los ejercicios 2014 a 2018, teniendo en cuenta para este último ejercicio las previsiones de la AIReF y se realiza el ejercicio de estimar los ajustes de contabilidad nacional necesarios para alcanzar el objetivo del 0,9% del PIB. Si consideramos el menor ajuste de los últimos 5 años, daría como resultado un déficit similar al de 2018 como en el escenario más probable de la AIReF.

CUADRO 14. EQUIVALENCIA ENTRE EL SALDO DEL PRESUPUESTO Y EL SALDO DE CONTABILIDAD NACIONAL DE LOS FSS EN % PIB 2014/2019

(%PIB)

Ejecución presupuestaria*	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ingresos no financieros (DR)	14,9	14,4	13,4	13,2	13,0	13,5
Gastos no financieros (OR)	15,9	15,4	14,9	14,6	14,4	15,0
Superavit (+)/déficit (-) no financiero	-1,0	-1,1	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5
Ajustes Contabilidad Nacional	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,6
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación**	-1,0	-1,2	-1,6	-1,5	-1,5	-0,9

* Para 2018 y 2019 presupuestos incial

** Déficit alcanzado en CN de 2014 a 2017, para 2018 prevision de déficit AIReF y para 2019 objetivo de déficit.

Los recursos de Seguridad Social consignados en el Proyecto de PGE están en línea con los de la AIReF. Los ingresos por transferencias de la AC a los FSS crecen un 3%, con un incremento de 446M€. Este aumento se centra en el incremento de gasto de dependencia y de las prestaciones familiares. Como novedad, cabe destacar que SEPE y FOGASA no reciben transferencia del Estado y que, con sus recursos propios, el PGE prevé una situación de equilibrio presupuestario.

La previsión de empleos de los Fondos de Seguridad Social del Proyecto de PGE está en línea con las estimaciones de la AIReF. En el escenario más probable de la AIReF, las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie aumentan por encima de lo registrado en 2018 y por encima del PIB nominal. Así, tanto el gasto en pensiones como el gasto en prestaciones de desempleo aumentan su peso en el PIB.

GRÁFICO 12. FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL

GRÁFICO 12.A. CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN

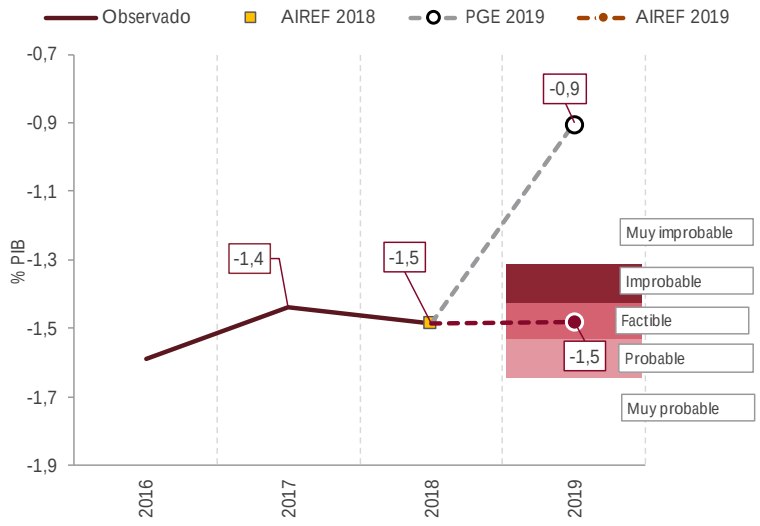


GRÁFICO 12.B. RECURSOS FSS

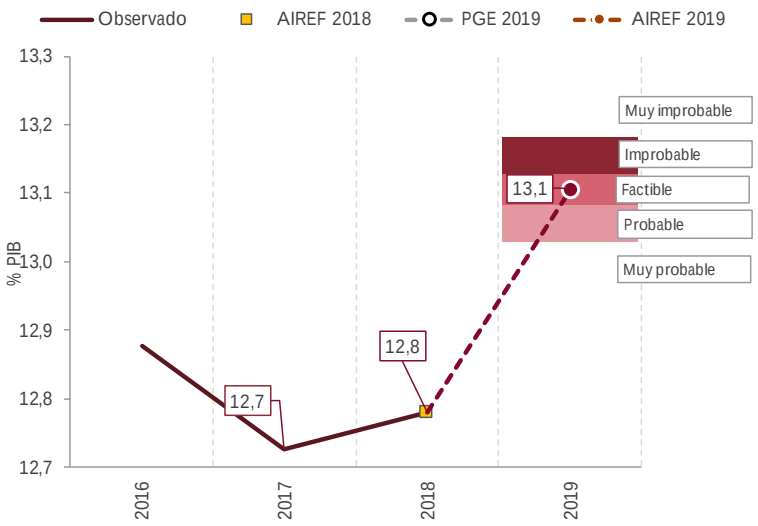
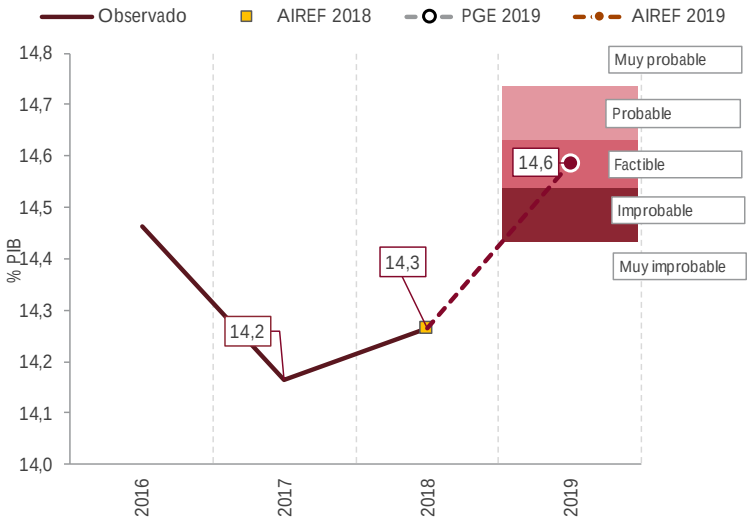


GRÁFICO 12.C. EMPLEOS FSS



3.4.1 Análisis por agentes

Sistema de Seguridad Social

El déficit del Sistema de Seguridad Social se situará en un nivel similar al de 2018. El Proyecto de PGE prevé unos ingresos por cotizaciones que crecen a una tasa próxima al 7,5%, muy por encima del crecimiento previsto para el PIB nominal por el impacto esperado de las medidas adoptadas. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, que incorporan los últimos datos publicados, se considera improbable alcanzar el nivel de cotizaciones previsto en el PGE, si bien la diferencia es muy inferior a la de ejercicios anteriores, situándose en el entorno de 500M€, tal como se observa en el gráfico 14.

Las estimaciones de la AIReF contemplan un crecimiento de las cotizaciones sociales ligeramente inferior al recogido en el Proyecto de los PGE fundamentalmente por el impacto de las medidas. Continúa el patrón de crecimiento observado en 2018, con una mayor aportación atribuible a las bases de cotización que al empleo. La estimación del crecimiento de las cotizaciones explicado por el ciclo económico, del 5,2%, es similar a la recogida en el Proyecto de PGE. Sin embargo, el impacto de las medidas discrecionales con efecto en cotizaciones, valorado en 3.000 millones de euros por el Gobierno, es 700 millones superior al previsto por la AIReF. La discrepancia se concentra en la mayor recaudación de la base mínima de los ocupados del régimen general, estimada en 1.300 millones por el Gobierno, debido a las mayores cotizaciones de los ocupados, de los trabajadores sujetos a convenio y de los contratos de formación por debajo de la nueva base mínima, de 1.050 euros mensuales, así como al efecto de arrastre sobre empleados con bases superiores pero próximas a la mínima. Por otro lado, el Real Decreto-ley 28/2018 de revalorización de las pensiones podría incrementar la recaudación en 1.500 millones. Esta normativa incluye un crecimiento de la base máxima de cotización del 7%, muy por encima del 1,4% del año pasado. Pese a afectar a un porcentaje limitado de los cotizantes, la evolución de esta magnitud tiene una importancia significativa sobre el importe total recaudado. El RDL 28/2018 también incluye un aumento de recaudación de 450 millones por el aumento del tipo mínimo por contingencias profesionales y un impacto neutral de las modificaciones de la base y de la tarifa del régimen especial de trabajadores autónomos (RETA). Ver cuadro 2 con el detalle de medidas.

GRÁFICO 13. COTIZACIONES SOCIALES

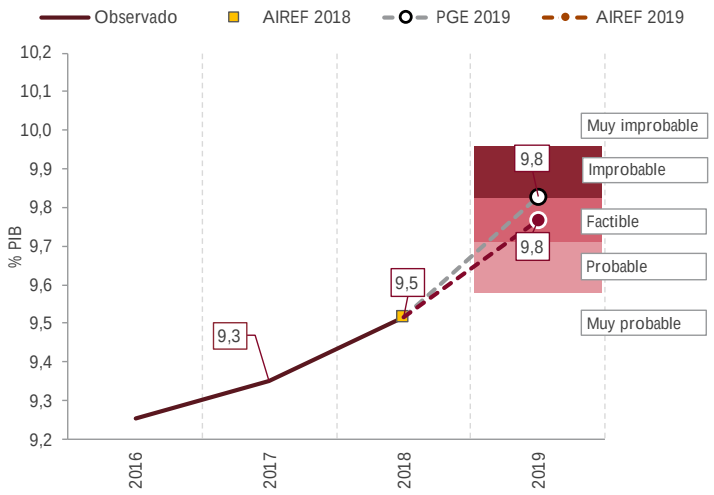
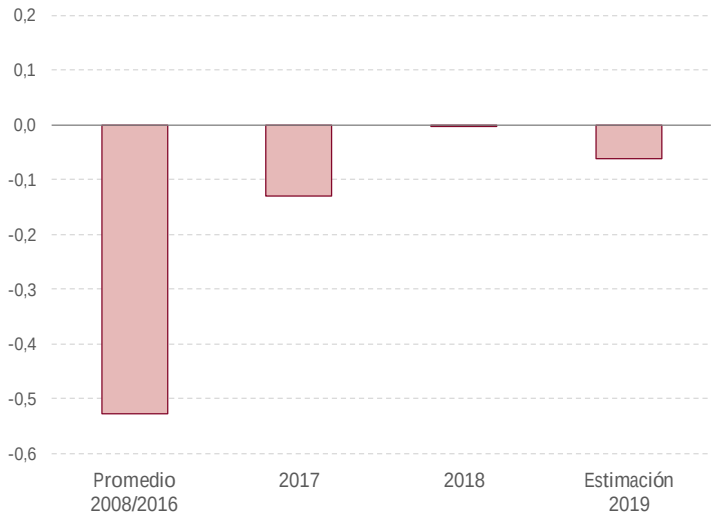


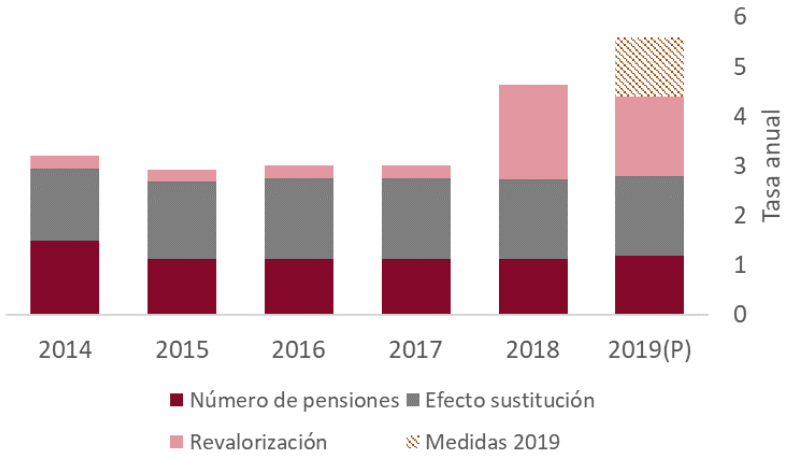
GRÁFICO 14. DESVIACIÓN COTIZACIONES SOCIALES RESPECTO AL PRESUPUESTO. EN % PIB



El gasto en pensiones del Proyecto de PGE crece en línea con la estimación de la AIReF incluyendo el efecto de las medidas. El gasto previsto en pensiones crece de manera inercial al 4,4%. con un crecimiento del número de pensiones del 1,2%, un efecto sustitución de las pensiones nuevas sobre las bajas del 1,6% y una revalorización prevista del 1,6%. A este crecimiento hay que añadir el impacto de medidas como el aumento del porcentaje a aplicar a la pensión de viudedad del 56% al 60% en enero de 2019, con un impacto estimado para 2019 es de unos 1.000 millones[6]. Por otro lado, la compensación por la desviación entre el 1,6% y el promedio de las últimas doce tasas interanuales del IPC hasta noviembre de 2018 (1,7%) que se estima en 260 millones de euros. Finalmente, la revalorización de las pensiones mínimas y no contributivas al 3%, con un impacto estimado en 325 millones de euros.

[6] Se estima que aproximadamente dos terceras partes de este aumento se recupera vía mayores transferencias del Estado al afectar a pensiones no contributivas o que incorporan complementos a mínimos, por lo que el efecto sobre el déficit del Sistema es menor que el aumento del gasto total

GRÁFICO 15. CRECIMIENTO DE LAS PENSIONES (% DE VARIACIÓN)



Para el resto de prestaciones se estima una evolución similar a la del proyecto PGE salvo para Incapacidad Temporal. La recuperación del empleo y de la afiliación ha provocado tasas de crecimiento de esta prestación superiores al 10% entre 2015 y 2018. El proyecto PGE prevé una ralentización, con un crecimiento por debajo del 2% para 2019, muy inferior al 5% previsto por la AIReF, lo que representa una diferencia de casi 300 millones. Las medidas adoptadas como habilitar a los inspectores médicos del INSS a revisar la incapacidad temporal, tendrán un impacto limitado estimado en 33 millones. En sentido contrario, el resto de medidas como la ampliación en tres semanas del permiso de paternidad, valorada en 300 millones de euros, y el aumento de la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables, con un impacto estimado de 180 millones de euros, se empezarán a aplicar una vez aprobados los PGE por lo que el gasto final se prorratea en la proporción del año en la que estarán vigentes.

El Proyecto de PGE 2019 prevé una disposición de parte del Fondo de Reserva **de 3.693M€ y la concesión de un préstamo por parte de la Administración Central de 15.164M€.** El importe del préstamo es superior al finalmente concedido en 2018 en 1.334M€. A diciembre de 2018, el Fondo de Reserva acumulaba aproximadamente 5.000M€ frente a los más de 8.000M€ de un año antes, una vez dispuestos los 3.693M€ previstos para 2019, el saldo del Fondo sea de 1.300M€.

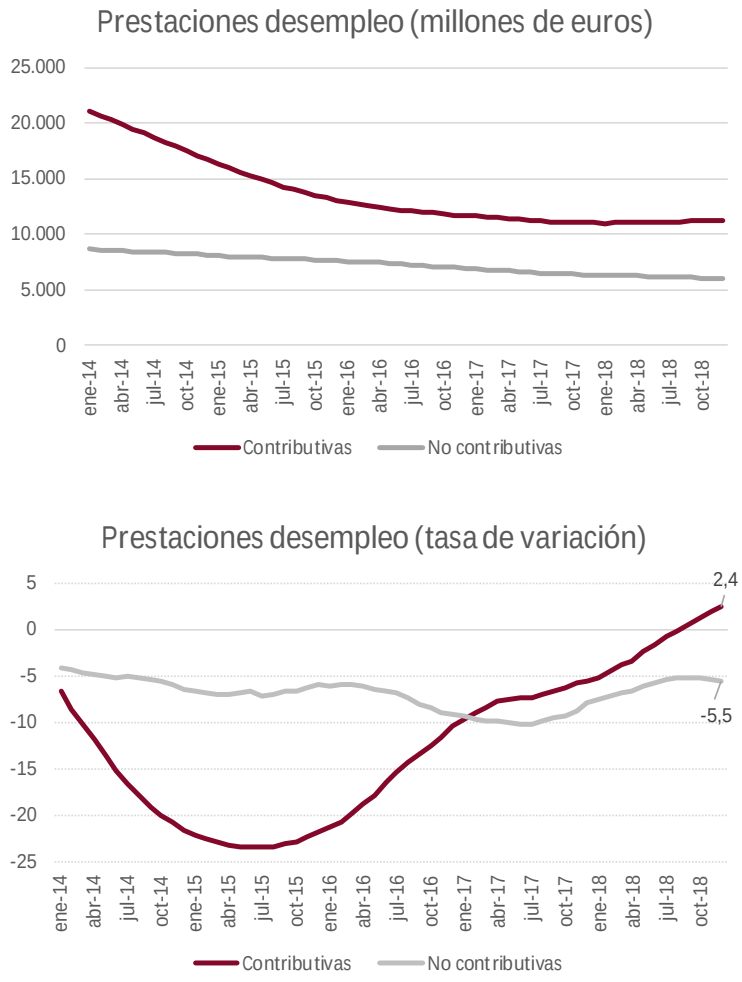
Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

El Proyecto de PGE prevé una situación de equilibrio presupuestario del SEPE, en contraste con el superávit del 0,1% del PIB estimado por la AIReF. La diferencia se debe principalmente a una previsión más pesimista de los ingresos por cotizaciones por parte del proyecto PGE. El crecimiento previsto en el Proyecto de los PGE de un 2,8% sería además incoherente con la

previsión de cotizaciones del Sistema de Seguridad Social y con las medidas discrecionales adoptadas. En todo caso, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial podrán financiarse con sus propios recursos y no recibirán transferencias del Estado.

El gasto en prestaciones de desempleo contenido en el Proyecto de PGE está muy próximo al considerado más probable por la AIReF. Se prevé un aumento en el gasto en prestaciones contributivas y la progresiva estabilización del gasto en prestaciones no contributivas, que se sitúa en niveles no observados desde 2009. La principal medida en este ámbito es la recuperación del subsidio para mayores de 52 años, con un impacto estimado de 323 millones de euros. Al igual que en las prestaciones del sistema de Seguridad Social dependientes de la aprobación del Presupuesto, la AIReF toma en consideración solo tres cuartas del impacto estimado por entender que las medidas entrarán en vigor en abril.

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO. (MEDIA MOVIL 12 MESES)

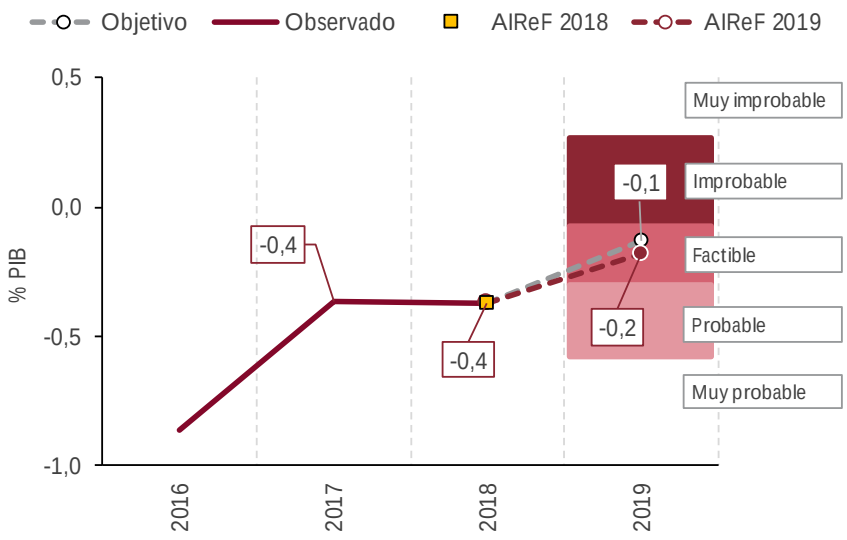


3.5 Comunidades Autónomas

En líneas generales, se mantienen los supuestos y, por tanto, la valoración manifestada para el subsector en el informe de 26 de octubre. Con la presentación del proyecto de PGE para 2019 y la información disponible, se confirman los principales supuestos considerados en la anterior valoración[7] y se plantea un escenario de recursos y empleos para las CC.AA. similar al escenario central considerado por la AIReF hasta la fecha.

La AIReF considera *factible* que el subsector CC.AA. alcance en 2019 el objetivo del -0,1% del PIB fijado. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 para el conjunto de las CC.AA., ligeramente inferior al 0,4% del PIB, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste aproximado algo superior a dos décimas. Con la información actual, la AIReF prevé que en 2019 los recursos aumenten su peso en el PIB por encima de una décima y que los empleos experimenten cierta reducción en su peso, permitiendo alcanzar un saldo cercano al objetivo de estabilidad.

GRÁFICO 17. CCAA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINAANCIACIÓN. (% PIB)



La evolución de los recursos, condicionada fundamentalmente por los recursos del sistema de financiación autonómica, se estima que permita aumentar algo más de una décima su peso en el PIB para el conjunto del subsector. Esta previsión resulta un poco inferior a las de las CC.AA.

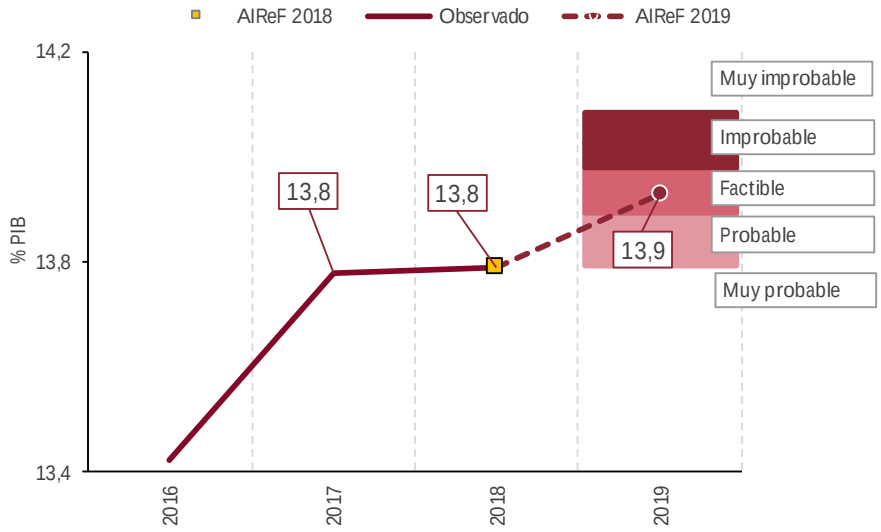
[7]Se confirman los supuestos relativos al objetivo del - 0,1% del PIB y a la obtención de unos recursos del sistema de financiación adicionales por la neutralización del efecto del SII del IVA, pero no el de la imputación a 2018 de Aguas Ter-Llobregat (ATL)

principalmente por las discrepancias en los recursos procedentes del Estado[8] y en los fondos a percibir de la UE. Por otra parte, los recursos del sistema de financiación, que suponen más del 60% de los ingresos totales, crecen un 6% sobre la cifra de 2018. Estos recursos se van a ver afectados por la reversión en 2019 de la modificación con efecto a partir de 2017 de la norma sobre el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA

CUADRO 15. VARIACIÓN DE LOS RECURSOS SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN 2019/2018. INCIDENCIA DEL SII DEL IVA.

Variación recursos SFA 2019/2018 (tasa variación)			Variación de los recursos SFA 2019/2018 sin la norma del SII del IVA de 2016 (tasa variación)		
Entregas a cuenta	Liquidación 2017	Recursos totales	Entregas a cuenta	Liquidación 2017	Recursos totales
10%	-31%	6%	7%	3%	6%

GRÁFICO 18. RECURSOS CCAA (% PIB)

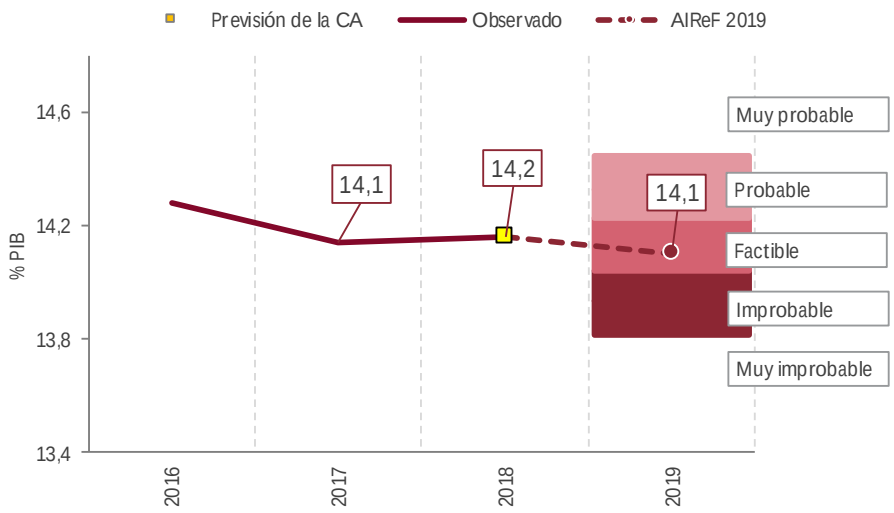


En relación a los empleos, la AIReF estima una evolución de los gastos corrientes cercana al 4%, similar para los empleos de capital, disminuyendo ligeramente, en su conjunto, su peso en el PIB. Las previsiones del gasto corriente son ligeramente superiores a las estimaciones autonómicas que consideran, en general, un impacto más moderado de las medidas de

[8] Especialmente en la C. Valenciana, que registra como viene siendo habitual 1.325 millones de ingresos corrientes procedentes del Estado no comunicados ni reconocidos en el proyecto de recursos procedentes del Estado

personal acordadas a nivel nacional[9]. Estas medidas determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de las comunidades, se espere un crecimiento del gasto corriente superior al de años anteriores. Por el contrario, como viene siendo habitual, la AIReF estima un menor crecimiento de los empleos de capital, más ajustado a la ejecución de la inversión que finalmente suele registrarse al cierre de cada ejercicio.

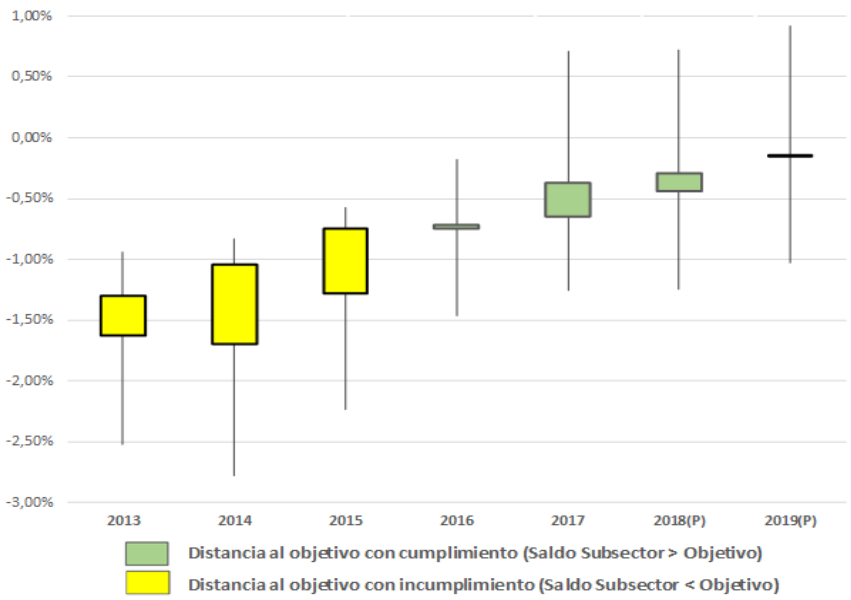
GRÁFICO 19. EMPLEOS CCAA (% PIB)



El subsector CC.AA. se encuentra en la senda de cumplimiento del objetivo de estabilidad y de convergencia al equilibrio con una distancia consolidada entre las CC.AA. con mejor y peor saldo. En los últimos años, se ha mantenido una distancia de casi dos puntos de PIB entre las CC.AA. de mejor y peor saldo, y no se prevé que esta brecha se minore en 2018 y 2019. Así, aunque la mayoría de las CC.AA. ya se encuentran, como el subsector, en una situación cercana al objetivo, se observa que varias CC.AA. se mantienen posiciones muy alejadas: unas, con una posición mucho más favorable y, otras, con claras dificultades para la convergencia. Al mismo tiempo, desde 2017 se produce una tendencia creciente en el gasto, cuyas tasas de variación se van acercando a las positivas evoluciones registradas por los ingresos.

[9] La aprobación del RDL 24/2018 de aumento retributivo del Sector público, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social

GRÁFICO 20. RANGO ENTRE SALDOS DE CC.AA. Y DISTANCIA DEL SALDO DEL SUBSECTOR AL OBJETIVO (% PIB). DATOS 2013-2017. PREVISIONES AIREF 2018-2019



En relación a la regla de gasto, la AIReF estima un riesgo moderado de incumplimiento tanto en el subsector como individualmente. Como consecuencia de la evolución esperada en los empleos, como mínimo del 3% en los corrientes, que representan el 90% del gasto autonómico, la AIReF considera que el gasto computable en 2019 podría superar la tasa de referencia del 2,7%, por lo que se aprecia un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto para el subsector, y, en general, a nivel individual.

3.6 Corporaciones Locales

Es muy probable que el subsector local alcance el objetivo de equilibrio en 2019, con un superávit del 0,5% del PIB, replicando el resultado previsto para 2018. En el Informe de 26 de octubre de 2018, la AIReF ya analizó las líneas fundamentales de los presupuestos del subsector Corporaciones Locales (CCLL) para 2019, estimando que, tanto en 2018 como en 2019, el superávit local podría situarse en el entorno del 0,5% del PIB. La información contenida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y los datos publicados con posterioridad no han alterado de manera significativa el escenario central de la AIReF (ver gráfico 21).

En los distintos informes emitidos por la AIReF durante 2018, la previsión de cierre del subsector local para ese año se ha situado en el 0,5% del PIB, una décima inferior al registrado en años anteriores. Debido fundamentalmente

al incremento del gasto de inversión derivado de la flexibilización de la regla de gasto de las CCLL[10],), la AIReF estima que el saldo registrado en 2018 será una décima inferior al saldo obtenido en los últimos años del 0,6% de PIB. En este sentido, la AIReF realizó en julio de 2018 una estimación del impacto económico que situaban el importe de gasto adicional entre 500 y 3.000M€. Sin embargo, las limitaciones derivadas de los trámites exigidos por la normativa de contratación limitan el impacto máximo estimado de estas medidas situándolo en el entorno de los 1.000M€.

La última información financiera publicada por el Banco de España sobre la evolución de la deuda y depósitos de las CCLL en 2018, apuntan a este resultado. Los depósitos de las CCLL siguen subiendo y se han situado en niveles superiores a 27.000 M€, 4.000 más que a principios de año y la deuda financiera reduce casi 1.000 M€ la cifra de principios de año. La conjunción de ambas evoluciones corrobora las estimaciones de la AIReF de obtención de un superávit local en 2018 y 2019 de alrededor de un 0,5% de PIB.

Del análisis de los datos presupuestarios de 2019 comunicados por las CCLL, la AIReF concluye que el superávit del subsector CCLL se situará en 2019 en el entorno del 0,5% de PIB. La AIReF ha dispuesto de los datos que las CCLL comunican al MINHAC sobre las líneas fundamentales de los proyectos de presupuestos para 2019, que cuentan con alto grado de representatividad (en torno al 60% de entidades con una población afectada de más de 80% del total nacional), y ha realizado un análisis de coherencia de dichos datos con una estimación plausible de ingresos y gastos situando el superávit local alrededor del 0,5% de PIB.

Esta previsión de superávit para el subsector CCLL es consistente con los datos de las 24 grandes CCLL individualmente analizadas, que representan en media de los últimos 3 ejercicios cerrados casi un 30% del superávit local global. La AIReF ha analizado la información presupuestaria remitida por las 21 CCLL que vienen siendo objeto de seguimiento individual en atención a su población y tamaño de su presupuesto. Además, este informe incorpora, por primera vez, la evaluación de las 3 Diputaciones Forales del País Vasco, cuyos tributos concertados representan el 25% de los ingresos del subsector local. El análisis de los datos facilitados por estas 24 entidades locales, confirman las estimaciones realizadas para el conjunto del subsector.

[10] *Real Decreto-Ley 1/2018, de 30 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas.*

GRÁFICO 21. SUBSECTOR CCLL (EN % DEL PIB)

GRÁFICO 21.A. SALDO CORPORACIONES LOCALES

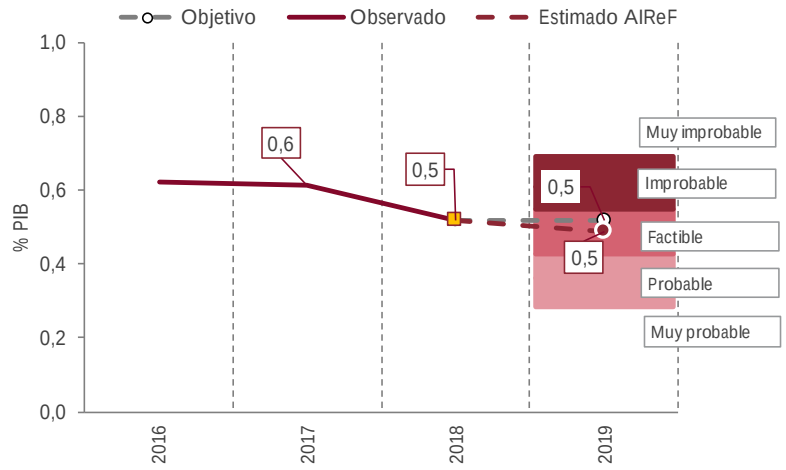


GRÁFICO 21.B. RECURSOS CORPORACIONES LOCALES

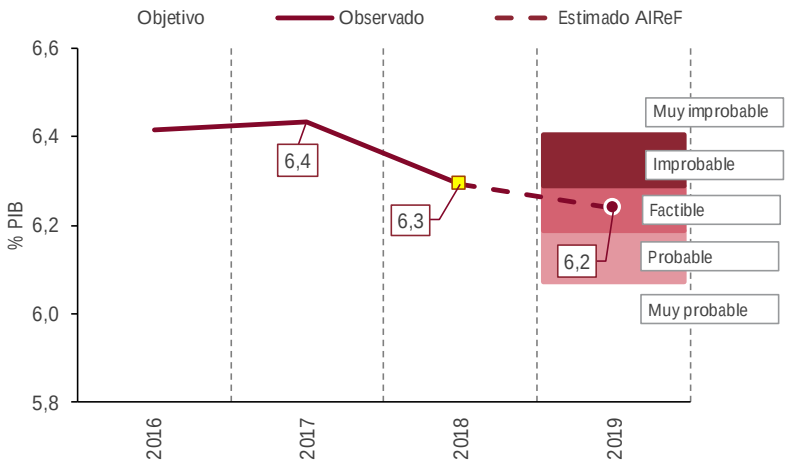
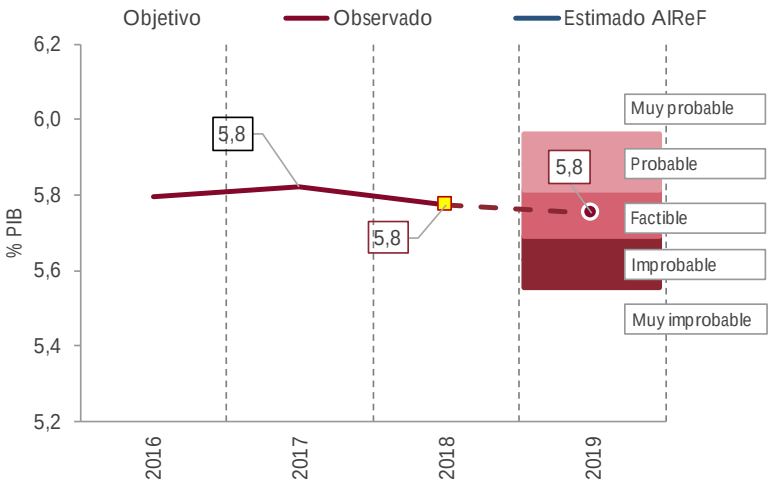


GRÁFICO 21.C. EMPLEOS CORPORACIONES LOCALES



La AIReF estima que los ingresos crecerán en torno a un 3%. Por el lado del ingreso, la AIReF prevé un crecimiento de los principales impuestos municipales del entorno del 3% (fundamentalmente el IBI como principal fuente de recursos de las CCLL), un incremento de las transferencias recibidas de otras AAPP (principalmente los recursos del sistema de financiación) superiores al 5% y un aumento de los ingresos de las Diputaciones Forales por tributos concertados de en torno a un 4% de media. (ver cuadro 16).

CUADRO 16. VARIACIÓN 2018-2019 DE LOS INGRESOS LOCALES

Ingresos CCLL .Variación interanual 2018-2019 (estimaciones AIReF)	
Recursos Diputaciones Forales. De los cuales:	**4%**
IVA (un 40% del total ingresos forales)	5%
Resto	4%
Impuestos locales (fundamentalmente IBI)	**3%**
Recursos del Sistema de Financiación	**5%**
Resto de Ingresos (12% ingresos CCLL)	**3%**
Total Ingresos	**3%**

Por el lado del gasto, el crecimiento será de casi un 4%. Las medidas aprobadas sobre la ampliación del ámbito de la regla de gasto[11] (se estima que eleven la inversión alrededor de un 23% con respecto al último dato observado) y las medidas de incremento de las retribuciones del personal y de reposición de efectivos (previstas en un crecimiento de un 3% sobre los estimados para 2018), presionan los gastos locales al alza en 2019. Además, dado que los servicios públicos locales están muy relacionados con la población, el decrecimiento de ésta en el periodo 2012 a 2017 permitió que las CCLL estabilizaran sus gastos y esto contribuyera a generar superávits recurrentes. Por primera vez desde 2012, en 2018 y en 2019 el incremento de población presiona ligeramente al alza los gastos locales e incidirá en el decrecimiento del superávit. Estos incrementos podrían verse atenuados por la no consolidación en años electorales de los mayores gastos del año precedente, de alrededor de un 3% de media, según los datos observados en las grandes CCLL individualmente evaluadas por la AIReF.

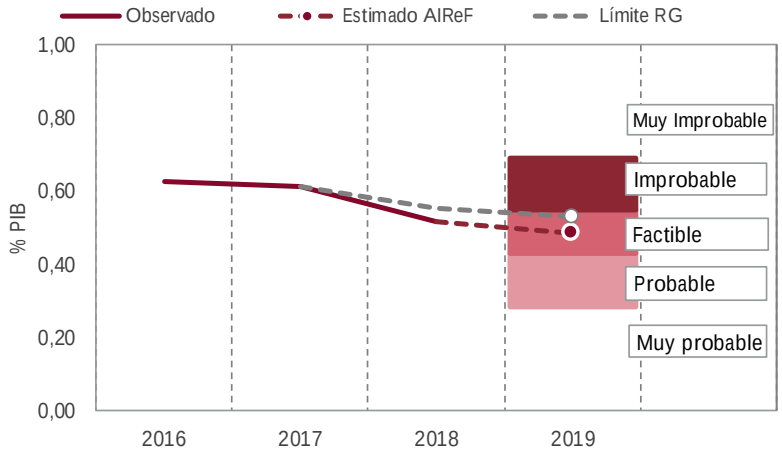
La aprobación de la proposición de modificación LOEPSF podría reducir el superávit local en al menos dos décimas, impacto que en la práctica se podría ver limitado por el proceso de contratación administrativa. La AIReF

[11] *Aumento de los gastos de inversión en 2019 por la extensión a este año de las IFS iniciadas en 2018 y la ampliación de los posibles gastos a incluir en este concepto (Real Decreto-Ley 1/2018 y Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado).*

ha realizado una estimación del posible impacto económico de esta proposición, partiendo de los datos de la liquidación de 2017 y viendo cuántas CCLL cumplen los criterios de elegibilidad establecidos en la proposición. Los escenarios resultantes permiten concluir que el gasto adicional que podría generar esta modificación normativa oscilaría entre 2.000 y 4.000 €, lo que supondría una reducción del saldo final de entre 2 y 4 puntos de PIB. No obstante, debido a la dilación que supone el cumplimiento de la tramitación de contratación administrativa, el impacto máximo estimado de estas medidas no se prevé probable.

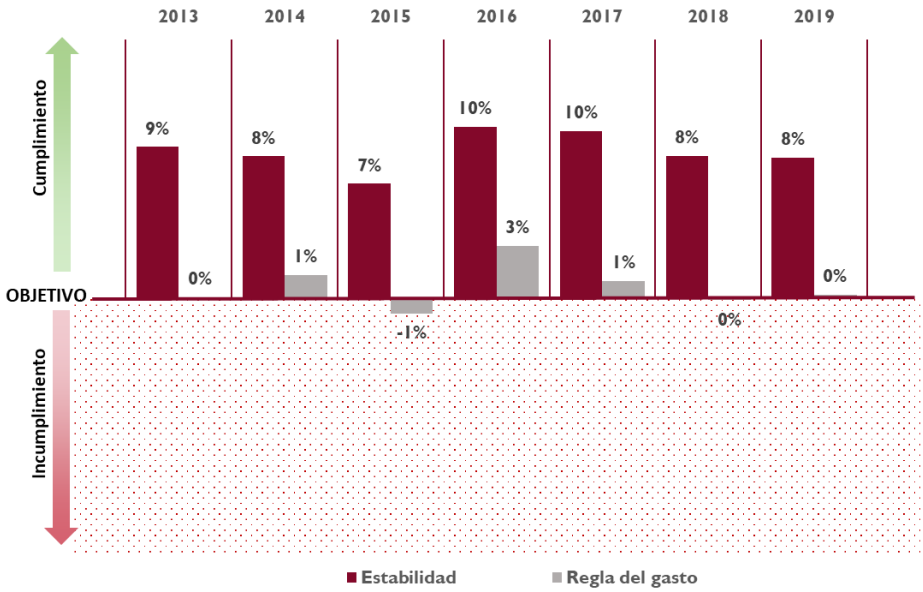
La AIReF estima que un superávit ligeramente superior al 0,5% de PIB posibilitaría que el subsector CCLL pudiera cumplir la regla de gasto en 2019. Las estimaciones realizadas por la AIReF sobre el cumplimiento de la regla de gasto, apuntan a que la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales, es ligeramente superior al 0,5% de PIB. Por este motivo, de confirmarse las estimaciones de superávit local de la AIReF, el cumplimiento de esta regla presentaría riesgos que se verían mitigados en el caso de verificarse la ralentización del gasto en año electoral. En el recuadro 2 se resumen los principales hitos llevados a efecto en el cálculo de la regla de gasto desde el año 2013 así como las principales medidas en tramitación.

GRÁFICO 22. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CCLL QUE PERMITE CUMPLIR LA REGLA DE GASTO EN 2018 Y 2019



El gráfico 23 muestra la evolución del cumplimiento conjunto de estas reglas fiscales y el margen positivo (cumplimiento) o negativo (incumplimiento) de cada una de ellas sobre el objetivo anual.

GRÁFICO 23. CUMPLIMIENTO CONJUNTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO 2013-2017 SUBSECTOR CCLL Y ESTIMACIONES AIREF PARA 2018 Y 2019 (EN MARGEN SOBRE EL OBJETIVO Y EN PORCENTAJE SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS)



Nota: En los años 2018 y 2019 el margen estimado de posible cumplimiento o incumplimiento sobre el objetivo es de muy escasa cuantía, por lo que el porcentaje que éste representa sobre ingresos no financieros es ligeramente superior o inferior al 0%.

RECUADRO 2. PRINCIPALES HITOS SOBRE EL CÁLCULO DE LA REGLA DE GASTO DE LAS CCLL.

- Año 2014: Se aprobó la nueva Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF, que habilita la posibilidad de que las CC.LL. que cumplan con unas exigentes condiciones de elegibilidad, puedan dedicar parte del superávit obtenido a la realización de determinadas inversiones calificadas como financieramente sostenibles (IFS). Estas inversiones se excluyen del cálculo de la regla de gasto. Esta posibilidad puede extenderse a años sucesivos si así lo autoriza la Ley de PGE de cada año, posibilidad que se ha hecho efectiva todos los años siguientes.

Las condiciones exigidas son determinantes de una situación saneada: Cumplir los límites exigidos para concertar nuevas operaciones de deuda, haber obtenido superávit y remanente de tesorería positivo el año anterior, garantizar mediante amortización de deuda la no generación de déficit en el año en curso y cumplir el periodo medio de pago legal.

- Año 2015: Adicionalmente, el MINHAC cambió el criterio de interpretación del cálculo de esta regla al establecer como año base el último ejercicio y no el último ejercicio cumplidor, lo que permite la consolidación de los excesos de gasto de ejercicios incumplidores (manual de la aplicación PEFEL2 para la elaboración y remisión al MINHAC de planes económico- financieros).
- Año 2018: Las demandas de mayor flexibilización de esta regla determinaron la aprobación de un Real Decreto-Ley, en marzo de 2018, por el que se amplía el catálogo de gastos que pueden ser calificados como IFS y, además, se extiende la posibilidad de realización al ejercicio siguiente.

En diciembre de 2018, la aprobación del Real Decreto-ley 21/2018, ampliaba, nuevamente, la tipología de IFS incluyendo los gastos en vivienda pública. Esta norma no ha obtenido la convalidación del Congreso por lo que a fecha actual carece de eficacia.

Además, en 2018 la proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto, pretende la no aplicación de la regla de gasto a aquellas CC.LL. que cumplan con los principios de estabilidad presupuestaria (entendida como el mantenimiento de una posición de superávit o equilibrio presupuestario), y sostenibilidad financiera (entendida como el mantenimiento de un nivel de endeudamiento inferior al 110% de los recursos corrientes y de un plazo medio de pago a proveedores inferior a 30 días), supondría un paso definitivo en la modificación de esta regla.

- Año 2019: El proyecto de PGE 2019 ha modificado nuevamente el concepto de IFS incorporando al catálogo los gastos corrientes vinculados al fomento del empleo, cuando estén directamente relacionados con proyectos de inversiones o prestación de servicios de interés local o programas de cooperación local.

4 DEUDA PÚBLICA

4.1 Valoración de los Objetivos de Deuda Pública del Proyecto de Presupuestos

El Proyecto de PGE 2019 prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) en 2018 y 2019. Los objetivos de deuda para el bienio 2018-2019 quedaron fijados por el Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 7 de julio de 2017, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas (97,6% y 95,4% del PIB, en 2018 y 2019) como para los distintos subsectores. tal y como queda recogido en el cuadro 17. El Proyecto de PGE 2019 prevé el cumplimiento del objetivo para el conjunto de las AAPP, tanto en 2018 como en 2019, proyectando una senda de deuda del 96,9% y 95,4%, respectivamente.

CUADRO 17. OBJETIVOS DE DEUDA (PDE EN % DE PIB)

Deuda PDE	2017	2018	2019	2020
Administración Central y Seguridad Social	72,0	70,8	69,5	67,6
Comunidades Autónomas	24,1	24,1	23,3	22,4
Entidades Locales	2,9	2,7	2,6	2,5
Total AAPP	99,0	97,6	95,4	92,5

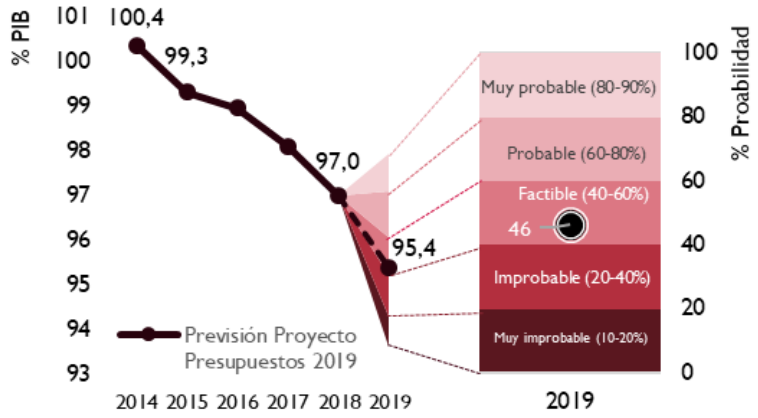
La AIReF considera factibles las proyecciones de deuda marcadas por el Proyecto de PGE 2019 y con ello el cumplimiento del objetivo de deuda. De acuerdo a sus proyecciones internas, la AIReF considera factible alcanzar una ratio de deuda sobre PIB igual o menor a la proyectadas por el Gobierno en el Proyecto de PGE 2019. Dado que las proyecciones del Gobierno suponían el cumplimiento de los

objetivos aprobados, la senda de objetivos también es considerada factible a la luz de los modelos de la AIReF, cayendo los valores dentro del intervalo central del escenario de previsión, como puede verse en el siguiente gráfico.

CUADRO 18. PROYECCIONES DEL PROYECTO PGE 2019 Y PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO

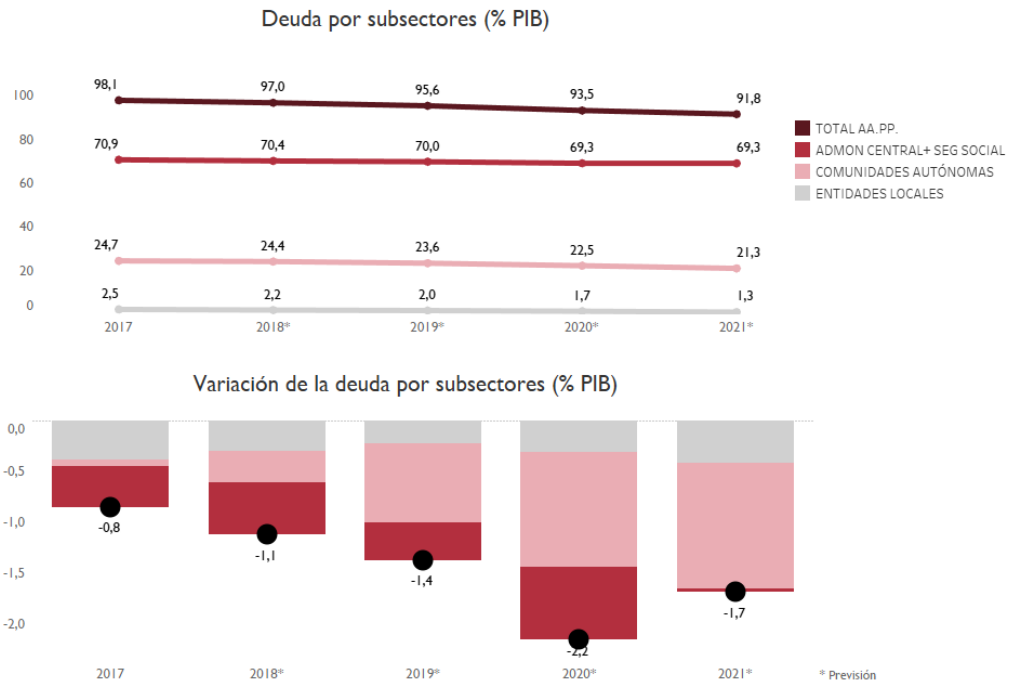
❶ El Proyecto de PGE 2019 supone el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019

❷ Alcanzar una ratio de deuda igual o menor a la proyectada en el Proyecto de Presupuestos 2019 se considera factible...



Al desglosar por subsectores, las Corporaciones Locales destacan como el único cuyas previsiones se sitúan por debajo del objetivo aprobado. El Proyecto de PGE 2019 no detalla una previsión de la ratio deuda sobre PIB desglosada por subsectores, lo que impide realizar una valoración individual de las mismas. Sin embargo, pueden usarse las proyecciones internas de la AIReF para valorar el cumplimiento de los objetivos aprobados. A tenor de este ejercicio, el subsector CCLL destaca como el único cuyo objetivo se sitúa por debajo de la senda central de las proyecciones de la AIReF, aunque ni la Administración Central ni las CCAA presentan una desviación significativa respecto a los objetivos (ver el siguiente gráfico).

GRÁFICO 24. PROYECCIONES DE DEUDA POR SUBSECTORES



4.2 Sostenibilidad de la deuda

Más allá de la situación en 2019, el Proyecto de PGE no contiene un ejercicio de análisis de sostenibilidad de medio plazo. La AIReF reitera que el análisis de la deuda pública debe considerar un horizonte a medio plazo y no limitarse al riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda para el año en curso. Un análisis global más detallado sobre la sostenibilidad de la deuda y las implicaciones sobre la misma del cumplimiento de las reglas fiscales se puede encontrar en el Observatorio de Deuda de la AIReF.

Si bien el Proyecto de PGE proyecta una reducción en la ratio de deuda en línea con los objetivos anuales aprobados, esta corrección no está vinculada a un objetivo de medio plazo y no es consistente con las exigencias contenidas en la Ley Orgánica de Estabilidad sobre el ritmo de corrección de la deuda. A pesar de que la economía española ha experimentado casi 5 años de crecimiento sostenido y disfrutado de un entorno de tipos de interés históricamente bajos, la ratio de deuda de las AAPP sobre el PIB prácticamente no se ha visto reducida desde su máximo histórico. Así, en el tercer trimestre de 2018 (98,3%) ésta se ha situado prácticamente en el mismo nivel registrado en el primer trimestre de 2014 (98,1%), a pesar de que en dicho periodo la

economía ha experimentado un crecimiento nominal acumulado del 16,5%. El actual Proyecto de Presupuestos asume "*reforzar así la senda decreciente iniciada en 2014*", reducción que se cuantifica en 1,5 puntos de PIB en 2019, para situar la ratio en el 95,4%. Dicha proyección incumple la reducción requerida en la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF (por la cual la senda de la deuda debería reducirse como mínimo dos puntos del PIB por año cuando el crecimiento real o el empleo crezcan por encima del dos por ciento).

La generación de suficiente espacio fiscal para responder a presiones futuras requiere de una reducción de la deuda más intensa, que no solo descanse en el efecto denominador, sino que venga respaldada por una mejora más rápida y sostenida en la posición fiscal estructural. Dado el elevado stock de deuda actual, cercano a máximos históricos en su relación con el PIB, es necesaria su reducción decidida para poder generar espacios fiscales que permitan responder a futuros shocks adversos. Este extremo es aún más relevante si incorporamos la presión de gasto procedente de pasivos contingentes como el envejecimiento de la población. En efecto, el aumento en las previsiones de gasto asociadas a las pensiones en un escenario de revalorización de las mismas al IPC (mantenimiento del poder adquisitivo) estaría entre los 2 y 4 puntos de PIB, dependiendo de los supuestos macro y demográficos asociados. Esta presión de gasto podría verse minorada, sin por ello menoscabar la tasa de cobertura (pensión media sobre salario medio) mediante una profundización en las reformas paramétricas del sistema iniciadas en 2011. [12]

[12] Para más detalles ver la Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social: http://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/

5 ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

Un déficit público por debajo del 3% del PIB en 2018 y con perspectivas de mantenerlo por debajo de esa cifra en 2019 permitiría a la economía española salir formalmente en primavera de este año del Procedimiento de Déficit Excesivo Europeo (PDE) quedando sujeta al brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Ante las perspectivas de paso a preventivo, el ECOFIN de julio13 aprobó el ajuste fiscal a realizar por España en 2019: una reducción del déficit público sobre PIB del conjunto de las administraciones públicas, en términos estructurales, de 0,65% del PIB y que, de acuerdo con los cálculos de la Comisión, sería consistente con una tasa de crecimiento del gasto computable del conjunto de las administraciones públicas del 0,6%[14].

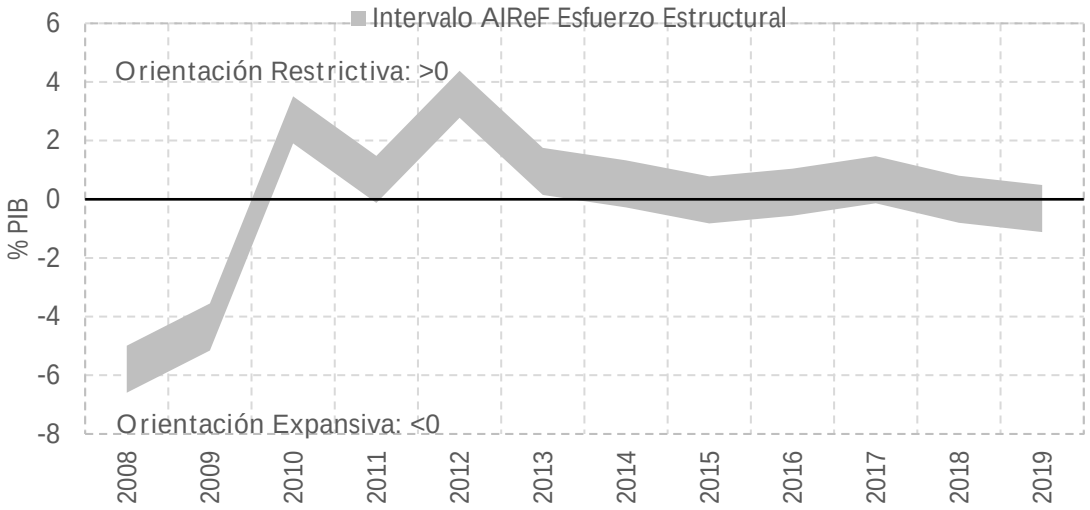
La estimación realizada por AIReF apunta a un esfuerzo estructural prácticamente neutral en 2019, en línea con el que se ha venido realizando desde 2013. AIReF ha realizado una estimación ex ante de dicho esfuerzo estructural según la aproximación de la Comisión (ver recuadro 3), con 3 diferencias: i) se utiliza la serie propia de medidas no recurrentes para 2017 - 2019; ii) se estima el output gap con una metodología propia de AIReF por considerar que, dentro de las limitaciones propias de la estimación del potencial, se adapta mejor a las especificadas de la economía española; y

[13] Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España

[14] Los ajustes son necesarios en caso de que el déficit público sobre PIB, en términos estructurales, supere el nivel objetivo fijado por las autoridades nacionales, el denominado Medium Term-Objetive (MTO), y/o la deuda pública se encuentre por encima del 60% del PIB. En el caso español, de acuerdo estimaciones de otoño para 2019, se dan ambas condiciones pues el saldo estructural se situaría en el -3,1% del PIB (frente a un MTO igual al equilibrio presupuestario) y la deuda se situaría en el 96,2% del PIB.

iii) se incorpora la incertidumbre asociada tanto a la posición cíclica como a la evolución de las finanzas públicas, punto esencial cuando se trata de estimaciones ex ante.[15] Dicha estimación apuntaría a un esfuerzo prácticamente neutral 2019 en línea con el realizado desde 2013. Los resultados de dicha estimación ex ante figuran en el gráfico 25, donde se puede observar como los intervalos de confianza señalan que el esfuerzo estructural en 2019 sería prácticamente neutral. En cualquier caso, el esfuerzo estructural requerido por el ECOFIN (0,65%) no se encuentra dentro de los intervalos de confianza.

GRÁFICO 25. ESFUERZO ESTRUCTURAL



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

RECUADRO 3. ESTIMACIÓN DEL ESFUERZO ESTRUCTURAL CON LA METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN EUROPEA

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

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

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

$$SE = SP - SC - MNR$$

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

$$SC = OG * \varepsilon$$

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

Y la *semi- elasticidad* resume el impacto del output gap en las finanzas públicas. Las semi-elasticidades utilizadas por la Comisión se basan en una metodología desarrollada por la OCDE y acordada en el grupo de trabajo sobre el output gap (OGWG). Para España, el actual valor estimado es 0,597[16].

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

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

Comisión y Consejo son conscientes de las limitaciones de esta aproximación al esfuerzo discrecional, por lo que añaden flexibilidad a su interpretación y valoración de cumplimiento. Las principales limitaciones proceden de la

[16] European Commission. January 2019. Report on Public Finances in EMU.

metodología de estimación del impacto del ciclo sobre el déficit público y de la incertidumbre de sobre la posición cíclica y la propia evolución de las finanzas públicas.[17]. Por ello, en la práctica, se realiza una evaluación de los requerimientos del Pacto más compleja y menos mecanicista.[18] Por una parte, hay unos márgenes de desviación permitidos (0,5% del PIB en un año o 0,25% del PIB en dos años consecutivos).

En este contexto, parece necesario completar este enfoque, agregado y sujetos a limitaciones, con un análisis desagregado por subsectores, a través de la valoración del cumplimiento de la regla de gasto nacional. La valoración del cumplimiento de la regla de gasto nacional, definida en Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, permite una aproximación detallada "bottom-up", explotando la información contenida en los documentos presupuestarios de los distintos subsectores, tanto respecto a la evolución de los gastos como a las medidas discrecionales de ingresos. La comparación de la evolución del gasto en los subsectores respecto a la tasa de crecimiento potencial a medio plazo (tasa de referencia) permite una valoración desagregada de la orientación de la política fiscal.

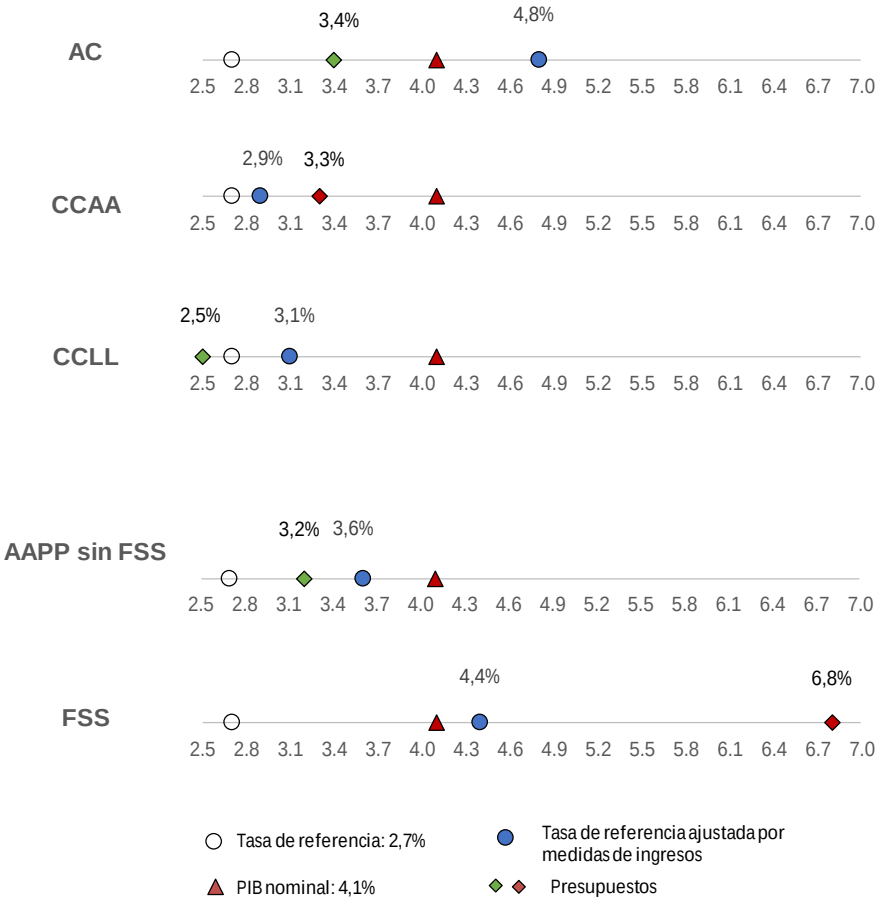
El cumplimiento de la regla de gasto por subsectores es dispar, aunque a nivel agregado el gasto de las Administraciones sometidas a la regla (AC, CCAA y CCLL) está por debajo de la tasa de referencia permitida. De los tres subsectores sometidos a la regla de gasto nacional, destaca el cumplimiento por parte de la AC y las CCLL frente al incumplimiento de las CCAA. En efecto, la evolución del gasto de las CCAA se sitúa por encima de la tasa de referencia una vez ajustada de las medidas normativas de ingresos, al contrario que la AC que no agota el margen que le proporcionan las subidas de ingresos o las CCLL cuyo gasto evoluciona por debajo de la tasa de referencia del 2,7%, como puede observarse en el gráfico 26. A nivel agregado, considerando los tres subsectores en su conjunto, la evolución del gasto está dentro de los límites permitidos por la regla de gasto, una vez la tasa de referencia se ha corregido al alza gracias a las medidas discrecionales de ingresos implementadas en 2019.

[17] AIReF. Informe 45/18. "Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2019".

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

Los Fondos de la Seguridad Social presentan tasas de crecimiento muy por encima de la tasa de referencia (2,7%) incluso una vez ajustadas por las medidas de ingresos implementadas en 2019. En el caso de los Fondos de la Seguridad Social, su gasto evoluciona sensiblemente por encima de la tasa de referencia ajustada de las medidas normativas implementadas en los PGE 2019 (6,8% frente al 4,4%). Cabe señalar, que la Seguridad Social no está sujeta al cumplimiento de la regla de gasto nacional, al contrario que en el caso de la regla europea, pero su análisis se añade para poder tener una idea del comportamiento del conjunto de las AAPP.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL GASTO COMPUTABLE Y LA TASA DE REFERENCIA



Fuente: AIReF y Ministerio de Hacienda

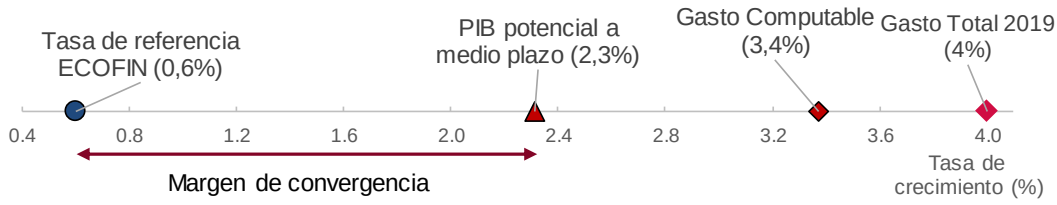
La regla de gasto europea permite una visión más amplia, al estar referida al comportamiento del conjunto de las AAPP, aunque cabe destacar que es más restrictiva que la nacional. El cálculo del "expenditure benchmark" o regla de gasto europea está referido al conjunto de las AAPP y presenta información complementaria que permite valorar la naturaleza de la

orientación de la política fiscal y su encaje con la recomendación del ECOFIN (ver recuadro 4 para más detalles sobre su cálculo). Otra diferencia de la regla europea respecto de la nacional es que tiene en cuenta la distancia del saldo estructural respecto a un nivel de equilibrio de medio plazo (MTO o *Medium Term Objective*).

El cálculo del "expenditure benchmark" realizado por AIReF apunta a un crecimiento del gasto en 2019 por encima de la tasa de referencia. Para permitir la llegada al MTO, la tasa de referencia a la que puede evolucionar el gasto (2,3% a partir de los cálculos de la Comisión Europea) se corrige notablemente a la baja por un margen denominado de convergencia, hasta alcanzar el 0,6%. Esta evolución contenida del gasto del conjunto de las AAPP supondría una corrección de unos 12.000M€ frente a la previsión incluida en los proyectos de presupuestos de los distintos subsectores.[19] Si bien la corrección del déficit estructural es un objetivo deseable para afianzar la sostenibilidad de la deuda y la resiliencia de las cuentas públicas ante perturbaciones adversas, su ritmo debe ser factible, con una visión de medio plazo y anclada en un objetivo de deuda.

En el conjunto de las AAPP el gasto evoluciona a ritmos similares al crecimiento nominal de la economía. La evolución del gasto total al 4% en 2019 está en línea con el crecimiento nominal de la economía, previsto en un 4,1% (ver gráfico 27), confirmando así la señal de una política aproximadamente neutral que procedía del enfoque de esfuerzo estructural.

GRÁFICO 27. REGLA DE GASTO EUROPEA: EXPENDITURE BENCHMARK



Fuente: AIReF

[19] Para el cálculo del expenditure benchmark, la AIReF sigue la aproximación metodológica de la Comisión incorporando la serie propia de medidas no recurrentes de gasto y cambios normativos de ingresos.

RECUADRO 4- **CÁLCULO DEL "EXPENDITURE BENCHMARK" CO**N LA METODOLOGÍA DE LA COMISIÓN EUROPEA

La aplicación del indicador "expenditure benchmark" depende de la situación de los Estados Miembros respecto a su MTO. En el caso de España, que no se encuentra en su MTO, el crecimiento anual del gasto público tiene que ser inferior al crecimiento compatible con el MTO (que es igual al crecimiento del PIB potencial a medio plazo) en un determinado margen de convergencia que fija la Comisión.

El método de cálculo del "expenditure benchmark" parte del gasto público total excluyendo: pagos por intereses, gasto en programas de la UE financiados con fondos comunitario, el componente cíclico del gasto por desempleo y la inversión pública en el año en curso, añadiendo por el contrario la media de los 4 años anteriores.

$$\begin{aligned} Gasto\ computable_t \\ = Gasto\ total_t - Intereses_t - Gasto\ Programas\ UE_t \\ - Gasto\ cíclico\ desempleo_t - Inversión\ Pública_t \\ + Inversión\ pública_{t-3\ a\ t} \end{aligned}$$

El gasto computable se corrige, además, de los gastos one-off y de los cambios normativos de ingresos, obteniéndose así el gasto computable neto:

$$\begin{aligned} Gasto\ computable\ neto_t \\ = Gasto\ computable_t - gastos\ one-off_t \\ - ingresos\ cambios\ normativos_t \end{aligned}$$

El incremento del gasto en cada año, a efectos de la aplicación del "expenditure benchmark", se obtiene como la tasa de crecimiento del gasto computable neto respecto al gasto computable:

$$Crecimiento\ del\ gasto_t = \frac{Gasto\ computable\ neto_t - Gasto\ computable_{t-1}}{Gasto\ computable_{t-1}}$$

El crecimiento del gasto debe ser inferior al "expenditure benchmark", que, como se ha señalado, depende del crecimiento del PIB potencial a medio plazo y del margen de convergencia, para cumplir con la regla de gasto.

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

6 RECOMENDACIONES

Recomendaciones nuevas

En el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019, publicado el 26 octubre, la AIReF señaló que las medidas planteadas en el Plan Presupuestario presentaban una serie de incertidumbres, relativas a su implementación y ejecución. Estas incertidumbres afectaban principalmente a las medidas de ingresos dado que buena parte de ellas requerían de tramitación legislativa, ya fuera en el proceso de debate parlamentario del proyecto de Presupuestos Generales del Estado o en las leyes propias, como en el caso de la creación de las nuevas figuras impositivas. En consecuencia, la AIReF advirtió de que la materialización de alguno de los riesgos identificados podría requerir adoptar medidas adicionales atendiendo a que se percibía como ajustado alcanzar el déficit del 1,8% contemplado en el Plan.

Efectivamente, ya se ha confirmado el retraso en la implementación de alguna de las medidas de ingresos recogidas en el Plan Presupuestario. Así, los proyectos de ley que regulan la creación del impuesto sobre servicios digitales y el impuesto sobre transacciones financieras prevén su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE, por lo que se ha estimado que como máximo desplegarán sus efectos en el último trimestre del año, reduciendo su impacto a un tercio de su valoración inicial. De forma análoga la modificación del impuesto sobre hidrocarburos y determinadas medidas de la lucha contra el fraude verán limitados sus efectos en tanto no se apruebe el PGE por las Cortes.

Por ello, *la AIReF recomienda:*

1. *Que se acelere la tramitación legislativa de las medidas de ingresos y su eventual puesta en marcha, de manera que se minimice la pérdida recaudatoria en 2019.*

Asimismo, dada la desviación prevista respecto al objetivo de estabilidad fijado, la AIReF advierte de que no existen márgenes para que esta aumente en el proceso de tramitación parlamentaria, sino que, por el contrario, sería necesario alcanzar acuerdos que permitan avances en el proceso de convergencia a medio plazo que no se aprecian en el proyecto de PGE.

La AIReF recomendó en el informe del pasado 26 de octubre, el desarrollo de una estrategia fiscal de medio plazo, que contemplará medidas orientadas a una reducción permanente del déficit, anclada en una senda creíble de reducción de deuda, aprovechando para ello la actualización del Programa de Estabilidad (2019-2022) que tendrá lugar en el próximo mes de abril.

En la medida en que el primer año de este escenario es el 2019, *la AIReF recomienda:*

2. *Que, en el proceso de tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, se evalúe la existencia de espacios fiscales que permitan establecer ya en 2019 las bases de un proceso de convergencia a medio plazo en el que se ancle la actualización del Programa de Estabilidad (2019-2022) que se presente el próximo mes de abril.*
3. *Que en la ejecución del presupuesto se utilicen las palancas que puedan ofrecer los resultados de la evaluación del gasto público que la AIReF está realizando y cuyos resultados se harán públicos próximamente.*

En informes anteriores, la AIReF ha venido señalando que la falta de realismo en la fijación de los objetivos reduce la exigibilidad del marco fiscal que, además, no tiene en cuenta ni la causa ni el margen de desviación.

Es por tanto necesario que los objetivos sean realistas, tanto en su conjunto como en la desagregación por subsectores, y que estén integrados en un marco presupuestario de medio plazo coherente con una senda sólida de reducción de deuda.

Por ello *La AIReF recomienda:*

4. *Que los objetivos fiscales se configuren como la concreción anual de una planificación plurianual revisable en función de los resultados obtenidos en cada uno de los ejercicios presupuestarios que lo conformen.*
5. *Que la fijación del objetivo anual del sector AAPP se fije desde un enfoque bottom-up a partir de unos objetivos que tengan en cuenta la situación*

fiscal de cada uno de los subsectores, lo que facilitará su seguimiento y exigibilidad, dotando con ello de mayor credibilidad al marco fiscal vigente.

Recomendaciones reiteradas

La LOEPSF no prevé para la Administración Central un procedimiento preventivo similar al existente para las Administraciones Territoriales en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación.

La AIReF reitera la recomendación formulada en el informe del Proyecto de Presupuestos 2017, en el que se señalaba que la percepción de un nivel de "rendición de cuentas" menor por parte de la Administración Central podía erosionar el grado de compromiso de otras Administraciones Públicas respecto al cumplimiento de sus objetivos fiscales.

Por ello, *la AIReF recomienda nuevamente*:

1. *Que se articule un procedimiento de seguimiento de la Administración Central y Seguridad Social, que incluya específicamente el grado de implementación de las medidas y la concreción de las decisiones de gestión presupuestaria orientadas a la contención de la ejecución del presupuesto. Este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.*

Por otra parte, en ese mismo informe, la AIReF alertaba de que por primera vez no se había incluido ninguna información relativa a los ajustes de contabilidad nacional en el proyecto de PGE 2017 y que esta falta de información impedía determinar si el presupuesto se presentaba ajustado al cumplimiento del objetivo fijado puesto que la diferencia entre este y el déficit recogido en el Presupuesto era del 0,7% del PIB. Por ello consideraba imprescindible que se incorporara con carácter urgente al Proyecto de PGE 2017, la información relativa a los citados ajustes. Esta recomendación se reiteró en el informe del proyecto de PGE de 2018 que se presentó en estos mismos términos. A estas recomendaciones el Ministerio de Hacienda contestó que mensualmente se publicaban los datos de ejecución de la Administración Central y de la Seguridad Social en términos de contabilidad nacional lo que, a su juicio, conduciría a poder alcanzar en el futuro un presupuesto en términos de contabilidad nacional. No obstante, señalaban también la dificultad de disponer de la información necesaria para la

conversión del presupuesto a contabilidad nacional en el momento de su presentación.

La AIReF entiende que, a pesar de las dificultades, es imprescindible disponer de un presupuesto expresado en contabilidad nacional, incluyendo al menos los ajustes que permitan conciliar el resultado presupuestario con el objetivo de estabilidad.

Puesto que el proyecto de PGE 2019 vuelve a no incorporar ajuste de contabilidad nacional, *la AIReF recomienda nuevamente:*

2. *Que se incluya en el Proyecto de PGE:*
    a. *información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.*
    b. *información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010 en el subsector de la Administración Central y del saldo resultante de la capacidad o necesidad de los Organismos de la Administración Central.*
3. *Que el proyecto de PGE del próximo año incorpore un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.*

ANEXO 1. IMPACTO DE CAMBIOS NORMATIVOS

En millones de euros

IRPF			
Impacto de los cambios normativos previstos en el Proyecto PGE 2019			
Descripción	Impacto Proyecto PGE2019	Valoración AIReF	Observaciones
Incremento tipos IRPF rentas más altas	328	(245 , 255)	(1)
Lucha contra el fraude: Reforzar la lista de morosos.	110	(25 , 50)	(1), (2)
Impacto en 2019 por cambios normativos PGE 2018			
Descripción	Impacto PGE 2018	Valoración AIReF	Observaciones
Elevar mínimo exento y ayudas familiares	-1.100	(-690 , -800)	(3)
Impacto en 2019 por sentencias			
Descripción	Efecto caja 2019	Valoración AIReF	Observaciones
Devoluciones pendientes del impuesto pagado en las prestaciones por maternidad y paternidad	-900	(-1280 , -1330)	(4)
TOTAL	**-1.562**	**(-1700 , -1825)**	

(1) Medida valorada en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019 (26 de octubre de 2018) (DBP 2019).

(2) El impacto de la medida estimado por AIReF ha sido recortada respecto al DBP 2019 por el retraso de la entrada en vigor de la

(3) Se ajusta su impacto al que ya se ha observado, en parte, en el 2018.

(4) Se estima un descenso en la recaudación del IRPF por las devoluciones de maternidad/paternidad que se pagarán en 2019, estimadas en unos 400M€ por las de los años 2014-2015; 600M€ por las de 2016-2017 y 300 por las de 2018 que se devolveran en la

En millones de euros

Impuesto sobre sociedades			
Impacto de los cambios normativos previstos en el Proyecto PGE 2019			
Descripción	Impacto Proyecto PGE2019	Valoración AIReF	Observaciones
Limitación de la exención por doble deducción internacional hasta el 95% de su importe y establecimiento de un tipo mínimo sobre la Base imponible	1.776	(1650 , 1902)	(1)
Rebaja tipo PYMES	-260	(-242 , -278)	(1)
Lucha contra el fraude: Limitación pagos en efectivo	109	(25 , 50)	(1), (2)
Lucha contra el fraude: Mejores prácticas	250	(100 , 135)	(1), (2)
TOTAL	**1.875**	**(1533 , 1809)**	

(1) Medida valorada en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019 (26 de octubre de 2018) .

(2) El impacto de la medida estimado por AIReF ha sido recortada respecto al DBP 2019 por el retraso de la entrada en vigor de la medida.

En millones de euros

IVA			
Impacto de los cambios normativos previstos en el Proyecto PGE 2019			
Descripción	Impacto Proyecto PGE2019	Valoración AIReF	Observaciones
Rebaja de tipos de servicios veterinarios, productos de higiene femenina y libro electrónico	-77	(-55 , -61)	(1), (2)
Lucha contra el fraude: Limitación pagos en efectivo	109	(25 , 50)	(1), (2)
Lucha contra el fraude: Mejores prácticas internacionales para la prevención	250	(100 , 135)	(1)
Cambio en el Sistema de Información inmediata (SII)	4.595	(4365 , 4825)	(3)
Impacto en 2019 por cambios normativos PGE 2018			
Descripción	Impacto PGE 2018	Valoración AIReF	Observaciones
Reducción tipos IVA cine	-41	(-39 , -43)	(1)
TOTAL	**4.836**	(4396 , 4906)	

(1) Medida valorada en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019 (26 de octubre de 2018) excepto el impacto de la rebaja de los tipos del libro electrónico que es de 24 M€.

(2) El impacto de la medida estimado por AIReF ha sido recortada respecto al DBP 2019 por el retraso de la entrada en vigor de la medida.

(3) Cambio normativo que no afecta en términos de Contabilidad Nacional en la contabilización del impuesto

En millones de euros

Impuestos especiales			
Impacto de los cambios normativos previstos en el Proyecto PGE 2019			
Descripción	Impacto Proyecto PGE2019	Valoración AIReF	Observaciones
Fiscalidad verde: aumento de los tipos del gasóleo	670	(487 , 518)	(1), (2)
Impacto en 2019 por cambios normativos PGE 2018			
Descripción	Impacto PGE 2018	Valoración AIReF	Observaciones
Homogeneización del tipo autonómico y cambio tipo estatal	1.363	(1321 , 1405)	(3)
TOTAL	**2.033**	(1807 , 1924)	

(1) Medida valorada en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019 (26 de octubre de 2018) .

(2) El impacto de la medida estimado por AIReF ha sido recortada respecto al DBP 2019 por el retraso de la entrada en vigor de la medida.

(3) El efecto del cambio al tipo estatal valorado en unos 1000 M€ no tendrá efectos en déficit por compensarse a través de transferencias entre AAPP

En millones de euros

Otros ingresos tributarios			
Impacto de los cambios normativos previstos en el Proyecto PGE 2019			
Descripción	Impacto Proyecto PGE2019	Valoración AIReF	Observaciones
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	(137 , 242)	(1), (2)
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	(105 , 215)	(1), (2)
Impacto en 2019 por cambios normativos PGE 2018			
Descripción	Impacto PGE 2018	Valoración AIReF	Observaciones
Fiscalidad medioambiental: Supresión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica durante dos trimestres	-800	(-679 , -751)	
TOTAL	**1.250**	(-438 , -294)	

(1) Medida valorada en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019 (26 de octubre de 2018) .
(2) El impacto de la medida estimado por AIReF ha sido recortada respecto al DBP 2019 por el retraso de la entrada en vigor de la medida.