

INFORME PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2019

INFORME 11/19





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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	15
2	OBJETO Y ALCANCE.....	17
3	OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	19
3.1	Entorno macroeconómico	19
3.2	Conjunto de las Administraciones Públicas.....	21
3.3	Administración Central	28
3.3.1	Previsión de recursos no financieros.....	30
3.3.2	Impuestos en caja antes de cesión a las Administraciones Territoriales. 32	
3.3.3	Previsión de gastos no financieros.....	36
3.4	Fondos de la Seguridad Social.....	42
3.4.1	Análisis por agentes.....	44
3.5	Comunidades Autónomas.....	49
3.6	Corporaciones Locales.....	55
4	DEUDA PÚBLICA.....	61
5	RECOMENDACIONES.....	65
5.1	Administración Central y Fondos de la Seguridad Social	65
5.2	Administraciones territoriales	67

RESUMEN EJECUTIVO

La AIReF tiene el mandato legal de evaluar antes del 1 de abril los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.) desde la perspectiva de su adecuación a los objetivos fiscales, centrando su valoración, de acuerdo con lo establecido en su ley orgánica, en los principales cambios respecto a los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos previamente informados. En el caso de las AA.PP. que no han aprobado sus presupuestos la valoración se ha realizado respecto a los efectos de las prórrogas presupuestarias.

El pasado 28 de enero, la AIReF emitió el informe sobre el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019, completando con ello el análisis del Plan Presupuestario efectuado el 26 de octubre. En ese informe la AIReF señaló la falta de realismo del objetivo del -1,3% del PIB, que exigía realizar un ajuste de 1,4 puntos desde un cierre de 2018 que la AIReF estimaba en aquel momento en el -2,7% del PIB.

Una vez analizada la nueva información, la AIReF continúa considerando como improbable el cumplimiento del objetivo del -1,3% del PIB fijado para el conjunto de las AA.PP., si bien ha modificado ligeramente a la baja el déficit estimado para 2019, situando su escenario central en el -2,1% del PIB, una décima por debajo de su previsión anterior.

Los cambios en la valoración de la AIReF respecto a la estimación realizada en el informe anterior vienen dados, fundamentalmente, por la no aprobación de los PGE para 2019 y por la incorporación de los últimos datos de ejecución publicados, incluyendo el cierre de 2018 que finalmente se ha situado en el -2.6%.

La no aprobación de los PGE 2019 ha supuesto que no se pongan en marcha una parte relevante de las medidas contenidas en el Plan Presupuestario y en el propio proyecto de PGE, con un efecto neto positivo sobre el déficit. No

obstante, las medidas de ingresos de los Fondos de la Seguridad Social, la revalorización de las pensiones y la subida del salario de los empleados públicos ya habían entrado en vigor antes de la presentación del proyecto de PGE.

CUADRO DE MEDIDAS DE INGRESOS: ESTIMACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA AIReF

MEDIDAS DE INGRESOS	Estimación Gov DBP 2019	Estimación AIReF DBP 2019	Estimación Gov PGE 2019	Estimación AIReF PGE 2019	Estimación AIReF Prórroga 2019
Impuesto sobre Sociedades	1.516	1.516	1.516	1.516	0
IRPF. Incremento tipos rentas más altas	328	250	328	250	0
Nuevas figuras impositivas	2.050	1.397	2.050	349	0
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	640	850	160	0
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	757	1.200	189	0
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	670	670	503	0
IVA	-53	-53	-77	-58	0
Impuesto de Patrimonio	339	8	339	0	0
Lucha contra el fraude	828	460	828	348	0
TOTAL IMPACTO AC	5.678	4.248	5.654	2.908	0
Bases máximas de cotización. Incremento del 7%		1.000	850	850	850
SMI. Bases mínimas Régimen General	1.500	600	1.279	600	600
Medidas RETA		1.000	6	6	6
Cuota contingencias profesionales			456	456	456
Cotización adicional policías locales			254	254	254
Otros			154	154	154
TOTAL IMPACTO FSS	1.500	2.600	2.999	2.320	2.320

Nota: AC (Administración Central); FSS (Fondos de la Seguridad Social)

CUADRO DE MEDIDAS DE GASTOS: ESTIMACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA AIReF

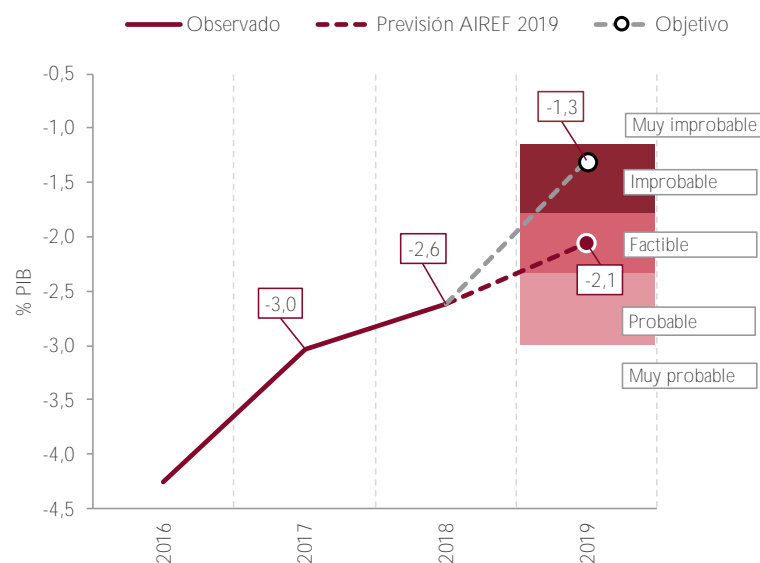
MEDIDAS DE GASTOS	ESTIMACIÓN GOB DBP19	ESTIMACIÓN AIReF DBP19	ESTIMACIÓN GOBIERNO PGE 2019	ESTIMACIÓN AIReF PGE19	ESTIMACIÓN AIReF prórroga
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843	588	588	588
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318	1.633	1.435	920
Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia		515	515	515	0
Cuotas a la SS de los cuidadores		0	315	315	315
Recuperar subsidio para mayores de 52 años		323	323	242	242
Permiso de paternidad de 5 a 8 semanas		300	300	225	225
Ingreso mínimo vital		180	180	138	138
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725	492	812	0
Incrementos de gasto incluidos en los PGE 2019 no expresamente identificados en el Plan Presupuestario			2.415	2.415	0
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886	5.128	5.250	1.508

Adicionalmente, el Gobierno ha aprobado en los primeros meses del año mediante Real Decreto-ley una parte de las medidas de gasto cuantificadas

en el Plan Presupuestario e incluidas en el proyecto de PGE por importe global de 1.633 millones. La AIReF ya había reducido en 200 millones el impacto de estas medidas en 2019, puesto que su entrada en vigor se había retrasado hasta el segundo trimestre del año de acuerdo con el calendario de tramitación del presupuesto. Tras la aprobación de los Reales Decretos-leyes, el importe final estimado es de 920 millones al no haberse desarrollado la medida de mejora de la dependencia que, por importe de 500 millones de euros, se incluía en el proyecto de PGE.

Otro factor que ha contribuido a rebajar la estimación de déficit para 2019 ha sido la incorporación de los datos publicados de cierre de 2018 que han arrojado un déficit para el conjunto de las AA.PP. en torno a una décima inferior a las previsiones de la AIReF. En términos netos, esta diferencia se ha originado, principalmente, por el mejor comportamiento de las cotizaciones sociales y de los ingresos provenientes de los fondos estructurales europeos.

TOTAL AA.PP. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)



Análisis por subsectores

El análisis por subsectores pone de manifiesto cierto "estancamiento" del escenario fiscal, en el que es fácil anticipar los resultados que se van a obtener al menos en tres de los subsectores. Las Corporaciones Locales mantendrán su superávit en torno a un 0,5% del PIB; las Comunidades Autónomas, con alguna excepción, se situarán cerca del equilibrio presupuestario, y la Seguridad Social replicará el déficit del 1,4%/1,5% del PIB de años anteriores. Solo la Administración Central presenta una mayor incertidumbre por la vinculación de los ingresos tributarios al ciclo económico. Esta situación únicamente se ve alterada por el efecto de las operaciones no

recurrentes, especialmente sentencias, y por los mayores o menores ingresos procedentes de la Unión Europea que, en la medida en que no se acompañen con la realización del gasto, pueden tener un impacto muy relevante en algunas comunidades.

En este sentido, la AIReF estima que en 2019 solo la AC reducirá su déficit respecto al cierre de 2018, manteniéndose en los demás subsectores el nivel registrado en dicho año. Este ajuste que podría alcanzar cinco décimas de PIB, se reduce a tres décimas si se descuentan las operaciones no recurrentes de ambos ejercicios.

AJUSTE DEL DÉFICIT 2018-2019 (% DEL PIB)

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	2017 Cierre	2018 Cierre	2019 Objetivo	2019 previsión cierre AIReF
Administración Central	-1,9	-1,5	-0,3	-1,0
<i>Operaciones no recurrentes</i>	-0,2	-0,5		-0,3
<i>Déficit sin no recurrentes</i>	-1,7	-1,0		-0,7
Seguridad Social	-1,5	-1,4	-0,9	-1,4
<i>Comunidades Autónomas</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2
<i>Entidades Locales</i>	0,6	0,5	0,0	0,5
CCAA y CCLL	0,3	0,3	-0,1	0,3
Total AAPP	-3,1	-2,6	-1,3	-2,1

Por otra parte, se mantiene con carácter general la valoración realizada el pasado 28 de enero, si bien mejoran en una décima las previsiones de la Seguridad Social.

COMPARATIVA DE LA PREVISIÓN DE CIERRE DE AIReF PARA 2019

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación en % PIB	Informe enero	Informe actual
Administración Central	-1,0	-1,0
Seguridad Social	-1,5	-1,4
<i>Comunidades Autónomas</i>	-0,2	-0,2
<i>Entidades Locales</i>	0,5	0,5
CCAA y CCLL	0,3	0,3
Total AAPP	-2,2	-2,1

La valoración y análisis de la AIReF se ha efectuado considerando un escenario de flujos de fondos de financiación entre administraciones en línea con el recogido en los presupuestos de las Administraciones Territoriales (AA.TT.), los cuales prevén unos recursos del sistema de financiación similares a los comunicados en julio, complementados por los derivados de la

neutralización del efecto que el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, adoptado en 2017, tiene sobre la liquidación de estos recursos¹.

No obstante, dada la incertidumbre sobre si finalmente se llevará a cabo alguna medida dirigida a compensar el impacto de la norma del SII del IVA, se valora la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad en el caso de que esto no ocurra.

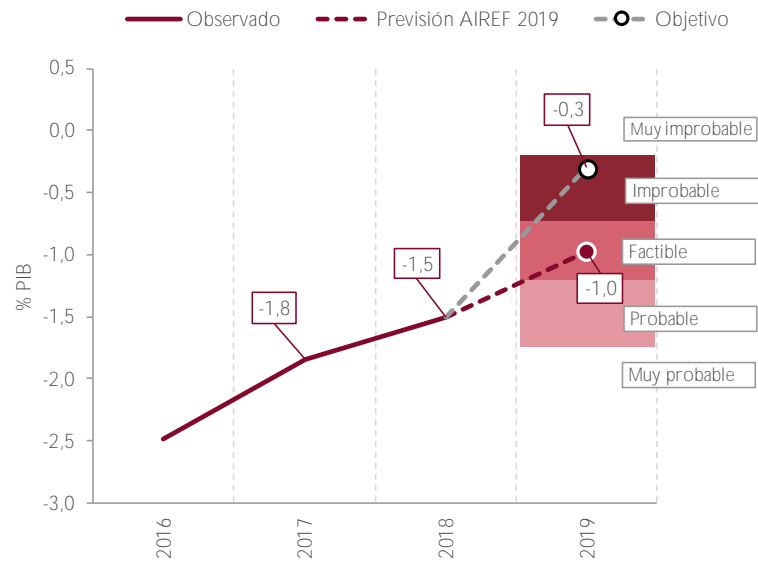
- **Administración Central**

Se prevé un déficit del 1,0% del PIB con una ligera mejora, que es inferior a una décima de PIB, respecto al previsto en el informe de enero. Por tanto, se mantiene como improbable la consecución del objetivo de estabilidad del -0,3% del PIB fijado para 2019.

A pesar de que el cierre de 2018 fue peor al esperado en el momento de elaboración del informe anterior, principalmente por la imputación de operaciones no recurrentes, la mejora del saldo se produce por ser precisamente este subsector el que concentra los efectos de la no aprobación de los PGE, lo que ha supuesto una modificación sustancial a la baja de sus previsiones de ingresos y, en mayor medida, de las de gastos.

¹ Ver Recuadro 1 del [Informe sobre proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP: proyecto PGE 2019](#)

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

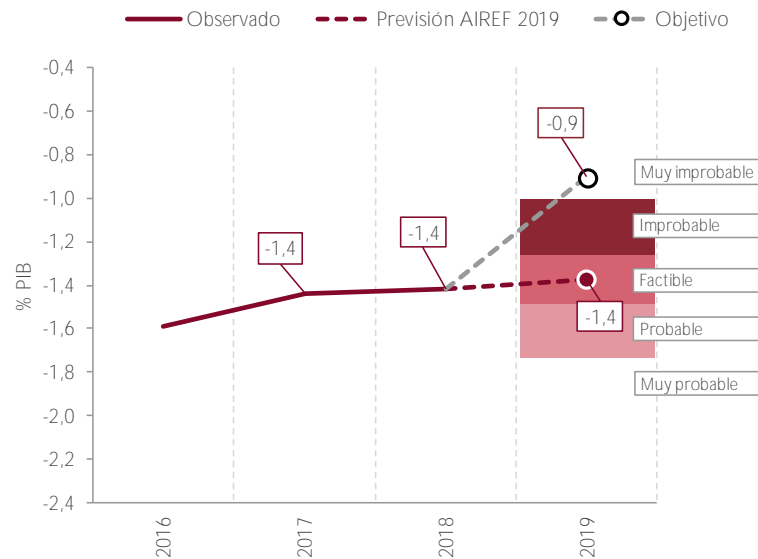


- Fondos de la Seguridad Social

Se espera una leve mejora en las previsiones de cierre del subsector FSS respecto al informe anterior, pasando del -1,5% del PIB al -1,4%, déficit similar al alcanzado en 2018. De acuerdo con estas previsiones, sigue resultando muy improbable el objetivo del -0,9% del PIB fijado para 2019.

Esta variación positiva deriva de los datos publicados de cierre de 2018 que ha sido más favorable de lo esperado, principalmente por la buena evolución de las cotizaciones, que han comportado un menor nivel de déficit de partida. Además, en el ámbito de los FSS, no se han producido cambios en la valoración del impacto de las medidas que están en vigor a pesar de la no aprobación de los PGE.

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



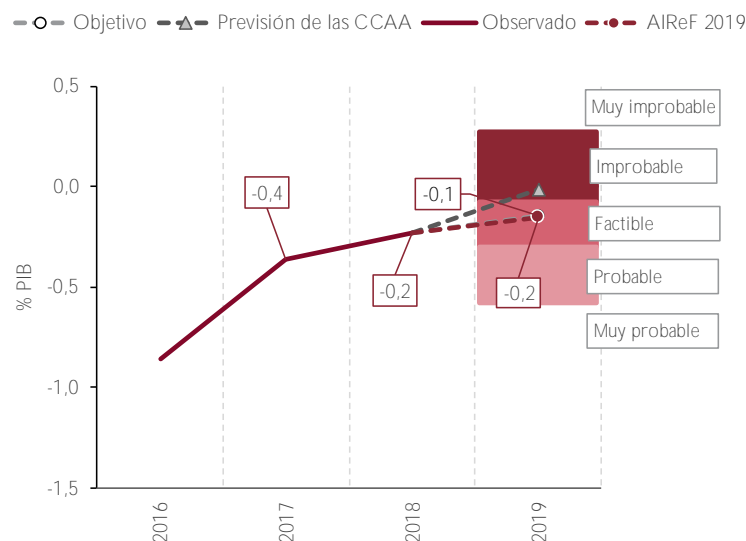
- Comunidades Autónomas

Con una ligera mejora respecto al informe de enero, la AIREF sigue considerando factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB, con un escenario central que se mantiene en el -0,2% estimado en el informe anterior bajo el supuesto de un escenario de financiación en línea con el previsto en dicho informe.

Esta invariabilidad es consecuencia de que las previsiones autonómicas para 2019 no recogen cambios sustanciales respecto a los proyectos y líneas de presupuestos y de que la mejora en el cierre de 2018 solo se traslada en parte

a 2019, quedando además anulada en una porción significativa por otros factores.

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



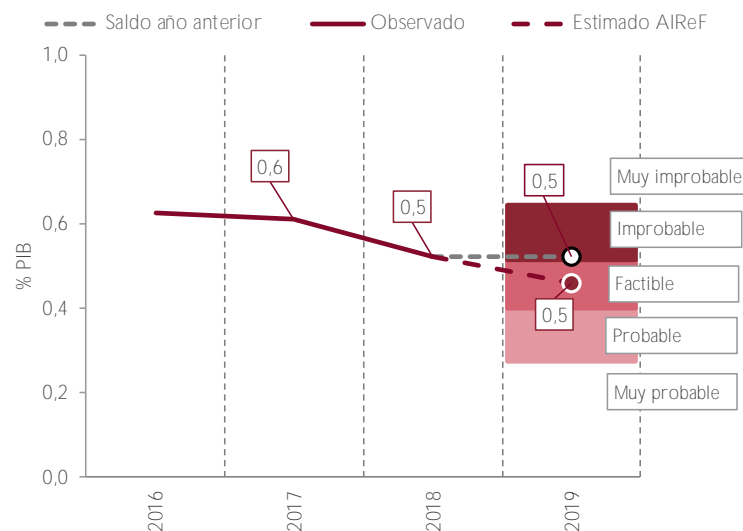
- **Corporaciones Locales**

La AIReF considera que es muy probable que en 2019 el subsector local cumpla el objetivo de equilibrio, resultando factible alcanzar un superávit de en torno al 0,5% del PIB, ligeramente inferior al de 2018. Se mantiene, por tanto, la valoración del informe de enero bajo el supuesto de un escenario de financiación del Estado en línea con el previsto en dicho informe.

No ha habido cambios significativos en los presupuestos respecto de los proyectos y líneas analizados, ni tampoco en el cierre 2018 publicado, si bien se han revisado a la baja tanto las previsiones de ingresos del sistema de financiación como el gasto esperado en inversiones, condicionado por la regulación de las inversiones financieramente sostenibles, cuya extensión al 2019 no se ha producido hasta el mes de marzo (Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo).

En materia de regla de gasto se mantienen las previsiones del Informe de Proyectos y Líneas Fundamentales en todos los subsectores, salvo en la AC que se aprecia una mejoría por el efecto del menor gasto derivado de la prórroga presupuestaria.

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



Recomendaciones

La AIReF recomienda:

1. Que la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2020-2022 esté sustentada en una senda de reducción de deuda pública, que se traduzca en una estrategia fiscal que contemple un análisis de la evolución del saldo estructural en el medio plazo. Así mismo esta planificación de futuro, debe tener en cuenta el marco europeo y el margen disponible en el ejercicio 2019.
2. Que se publique el análisis y la información que sirve de base para determinar la senda de los objetivos de estabilidad y de deuda para el total de AA.PP. y para cada uno de los subsectores.
3. Que el MINHAC:
 - establezca un procedimiento para la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF a las AA.TT. en el que se incluya un calendario de amortización que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.
 - promueva la modificación normativa que detalle las competencias de los órganos de tutela financiera de las CC.LL., y concrete si es este órgano u otro quien debe realizar la verificación de los cálculos de cumplimiento de las reglas fiscales que realizan los interventores locales u órganos equivalentes en las CC.LL. de su territorio.
 - especifique las consecuencias que se derivarían de la constatación de incorrecciones en el cálculo de las reglas fiscales, así como cuáles serían las consecuencias para el órgano de tutela u órgano responsable, caso de no realizar un ejercicio adecuado de estas funciones.

Adicionalmente, se mantienen vivas dos recomendaciones dirigidas al MINHAC que ya han sido reiteradas en informes anteriores y que la AIReF considera relevantes para la eficacia de las reglas fiscales.

Por último, la AIReF avanza en este informe las principales conclusiones provisionales del análisis de las CC.AA. y CC.LL., que se recogerán, junto con las correspondientes recomendaciones, en los informes individuales que se publicarán próximamente.

1 INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y el Reglamento de la AIReF recogen el mandato de que la AIReF informe los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.). La AIReF tiene que elaborar, antes del 1 de abril, un informe sobre los presupuestos iniciales de las AA.PP. desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, atendiendo principalmente a las variaciones que se detecten respecto al informe de los proyectos y líneas fundamentales. 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 Públicas². Posteriormente, el pasado 28 de enero la AIReF actualizó su valoración en un nuevo informe una vez presentado el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019³.

Tras el rechazo en las Cortes del proyecto de PGE para 2019, el presente informe analiza las repercusiones de la prórroga presupuestaria y actualiza el pronunciamiento inicial sobre los presupuestos de las AA.PP. El Consejo de Ministros aprobó, el pasado 11 de enero, el proyecto de PGE para 2019, que se presentó en las Cortes Generales el 14 de enero para su tramitación parlamentaria. Posteriormente, las Cortes Generales aprobaron las enmiendas a la totalidad presentadas, por lo que el proyecto fue devuelto al Gobierno. A continuación, el Gobierno anunció la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales para el 28 de abril. Habiéndose elaborado el informe anterior sobre la base de la información contenida en el proyecto de PGE, una vez rechazado el mismo y aprobados la mayor parte de los presupuestos iniciales de las Administraciones Territoriales (AA.TT.), el presente informe analiza las repercusiones de las prórrogas presupuestarias

² [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019](#)

³ [Informe sobre el proyecto de PGE y las líneas fundamentales de presupuestos 2019 de las AA.PP.](#)

en la Administración Central (AC) y las AA.TT. sin presupuesto aprobado, y actualiza el pronunciamiento de enero sobre las previsiones de las AA.TT. para 2019 sobre la base de dicha información y los presupuestos aprobados.

2 OBJETO Y ALCANCE

El objeto principal de este informe es la valoración de los presupuestos iniciales atendiendo a las variaciones observadas en relación a la información analizada en los informes previos. La AIReF elabora el presente Informe con el presupuesto prorrogado del Estado de 2018 para 2019, completado con las medidas aprobadas por el Gobierno y la 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. En el caso de las CC.AA. y CC.LL., el análisis se ha realizado comparando la información de los presupuestos iniciales para 2019 con la analizada en los informes de líneas fundamentales, salvo en aquellas CC.AA. y CC.LL. con presupuestos prorrogados.

La AIReF se pronuncia sobre la situación del conjunto de las AA.PP. y de cada uno de los subsectores, que se completará en el ámbito de las administraciones territoriales con informes adicionales de carácter individual. Se analizan en este informe las previsiones en 2019 para el conjunto de las AA.PP., globalmente y desglosadas para cada subsector. La valoración recogida en este informe para los subsectores de CC.AA. y CC.LL. se completará, en el ámbito autonómico, con la publicación de los informes individuales de presupuestos iniciales para 2019; y en el ámbito local, con un informe más extenso con 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.

El análisis se ha visto condicionado por limitaciones similares a las señaladas en los informes sobre el proyecto de PGE y líneas fundamentales de presupuestos:

1. La falta de presupuestos iniciales en términos de contabilidad nacional y de conciliación del saldo presupuestario con el objetivo de estabilidad. Los PGE 2018 y su prórroga no incluyen información sobre los ajustes de contabilidad nacional que han de añadirse al saldo presupuestario. Esta

información se venía publicando desde 2003 entre la documentación presupuestaria⁴, pero dejó de publicarse desde el PGE 2017. Asimismo, el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social venía 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.

2. La no inclusión de información relativa al cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de deuda de la AC. Los PGE 2018 y su prórroga, como en años anteriores, no realiza ninguna mención sobre la regla de gasto para la AC y tan solo hace referencia al objetivo de deuda pública del total de AA.PP. sin recoger 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).

Por otro lado, aunque ya es conocido el avance de los datos de cierre de 2018 para todas las AA.PP., no hay información respecto a la regla de gasto en dicho ejercicio. El pasado 29 de marzo se publicó el avance de los datos de cierre de 2018 de contabilidad nacional de todas las AA.PP., así como los primeros datos de ejecución de 2019, enero para el consolidado de Administración Central, Fondos de la Seguridad Social y CC.AA. y febrero para el Estado y recaudación en caja de la Agencia Tributaria. Esta información se ha incorporado al análisis de las reglas fiscales en 2019. No obstante, los datos publicados sobre el cierre de 2018 únicamente aportan cifras en relación a la capacidad/necesidad de financiación de las administraciones, sin que se acompañen de información sobre la regla de gasto.

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

3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

3.1 Entorno macroeconómico

La AIReF avaló el pasado mes de enero el cuadro macroeconómico para 2019 asociado al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Apoyándose en sus previsiones internas y haciendo uso de los últimos datos disponibles, incluida la evolución de los mercados de futuros, la AIReF avaló el cuadro macroeconómico oficial, asociado a los PGE 2019. La AIReF consideró que el escenario macroeconómico era prudente en su conjunto. Los supuestos que reflejaban los riesgos derivados del entorno exterior se consideraron 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 los últimos dos meses no se aprecian cambios significativos en el contexto macroeconómico para 2019. En relación a su informe sobre las previsiones macroeconómicas de los PGE 2019 del pasado mes de enero, la AIReF no aprecia ningún cambio significativo en el escenario macroeconómico para el año 2019. La última información coyuntural disponible apunta a un crecimiento intertrimestral de 0,7% y 0,8% en el primer y segundo trimestre de 2019, respectivamente. Tal y como puede observarse en el gráfico 1, el termómetro de la AIReF, reflejo de la evolución económica a principios de año, apunta a una práctica estabilización en el entorno del 0,7%.

La previsión central de crecimiento de la AIReF para 2019 se ha visto ligeramente afectada por la revisión de la Contabilidad Nacional trimestral, pasando del 2,4% al 2,3%. La revisión de la Contabilidad Trimestral publicada por el Instituto Nacional de Estadística el pasado 29 de marzo ha corregido al alza los primeros trimestres de 2018 y a la baja el último, teniendo un impacto positivo sobre el conjunto del año, con un crecimiento del PIB que ha pasado del 2,5 al 2,6%. Para 2019, sin embargo, la revisión a la baja del crecimiento de finales de 2018 ha tenido un impacto negativo a través de un menor

efecto arrastre. En concreto, manteniendo inalterados el resto de supuestos respecto a la evolución de la economía en 2019, la revisión del crecimiento del cuarto trimestre de 2018 de 0,7% a 0,6% supone una décima menos de crecimiento en 2019. La AIReF ha ajustado su previsión de crecimiento real para 2019 en consonancia, pasando de un 2,4% en su senda central a un 2,3%, como puede verse en el gráfico 2.

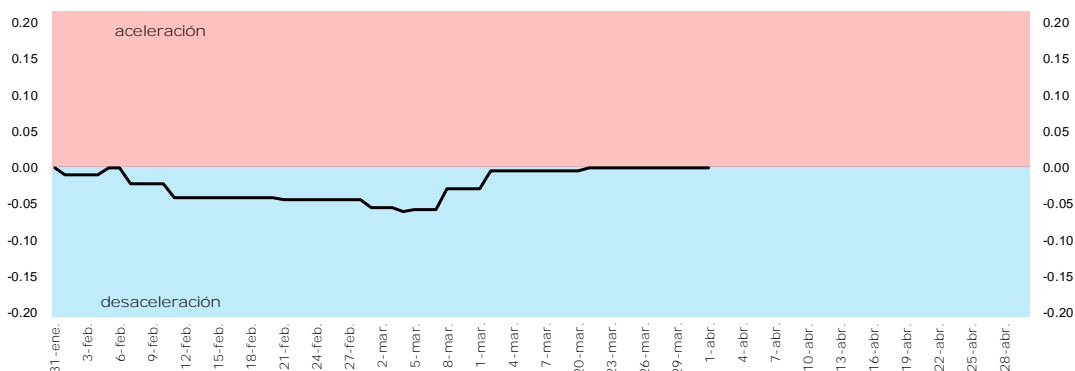
La evolución prevista para 2019 sigue fundamentada en una demanda interna dinámica, con una recuperación progresiva del componente nominal. La composición del crecimiento prevista por la AIReF para 2019 sigue anclada en una demanda interna sólida, con una aportación sustantiva del consumo privado, favorecida por las políticas de incremento de las rentas de los hogares que han entrado en vigor en 2019. La continuación del ciclo expansivo iniciado en 2014 implica una acumulación progresiva de presiones inflacionistas y salariales, apoyadas en 2019 por la subida del Salario Mínimo Interprofesional adoptada (ver gráfico 2, que refleja la evolución esperada del deflactor del PIB).⁵ El sector exterior, por su parte, consolidará su aportación ligeramente negativa a lo largo de 2019, tal y como se preveía en informes anteriores, sobre la base de una demanda externa más débil.

Finalmente, en el corto plazo, la identificación de riesgos realizada en el informe de los PGE sigue vigente, primando aquellos derivados de un escenario más anémico de crecimiento global y de los principales socios de la economía española. A corto plazo, siguen existiendo dos fuentes principales de riesgo para la economía española. Por un lado, una ralentización del comercio mundial, ligada a una intensificación de las tensiones proteccionistas, sumado a un menor crecimiento en algunos de los principales actores del comercio mundial como China. Por otro lado, a nivel europeo, destaca la enorme incertidumbre que rodea al escenario final de salida del Reino Unido de la Unión Europea junto con riesgos específicos de contagio ante un deterioro en el escenario macro-fiscal italiano. Ambos escenarios de riesgos merecen una atención y un seguimiento especial por el posible impacto que podrían tener en el corto plazo.

⁵ Señalar que la bajada en los precios del crudo supone una presión deflacionista que ayuda a contener las subidas de los índices de precios.

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

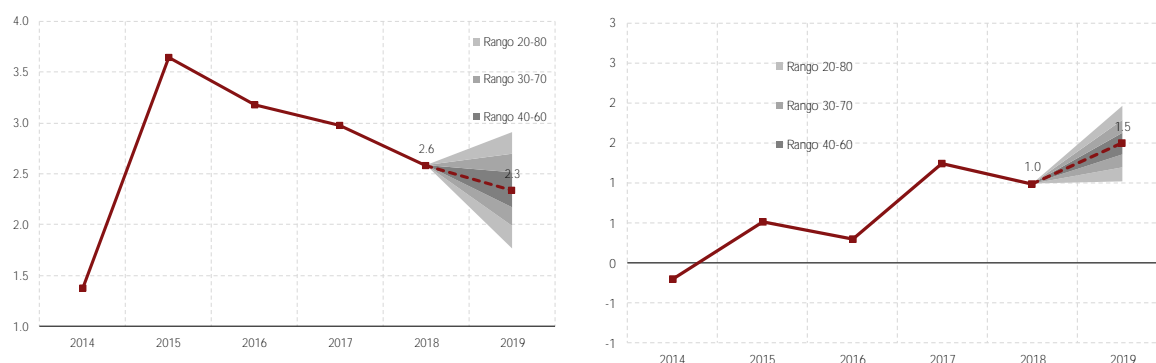
Estimación inicial: Previsión 2019 T1 (31 enero de 2019): 0.73%



Nota: valores positivos (negativos) indican una sorpresa positiva (negativa) respecto a las previsiones de crecimiento intertrimestral del PIB en tiempo real.

(1) Corregidos de variaciones estacionales y calendario
Fuente: AIReF

GRÁFICO 2. PIB REAL Y DEFLACTOR DEL PIB, 2019 (VAR. %).



Fuente: Datastream y elaboración AIReF.

3.2 Conjunto de las Administraciones Públicas

La AIReF sigue considerando improbable que se cumpla el objetivo de estabilidad fijado en el -1,3% del PIB para 2019, si bien prevé un déficit inferior al estimado en el informe de enero. Una vez analizada la prórroga de los PGE y la información de los presupuestos iniciales de las AA.TT., la AIReF estima un déficit del 2,1% del PIB para 2019. En este sentido, si bien la AIReF ha mejorado en una décima de PIB las perspectivas para este ejercicio, continúa considerando improbable cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el -1,3% del PIB.

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

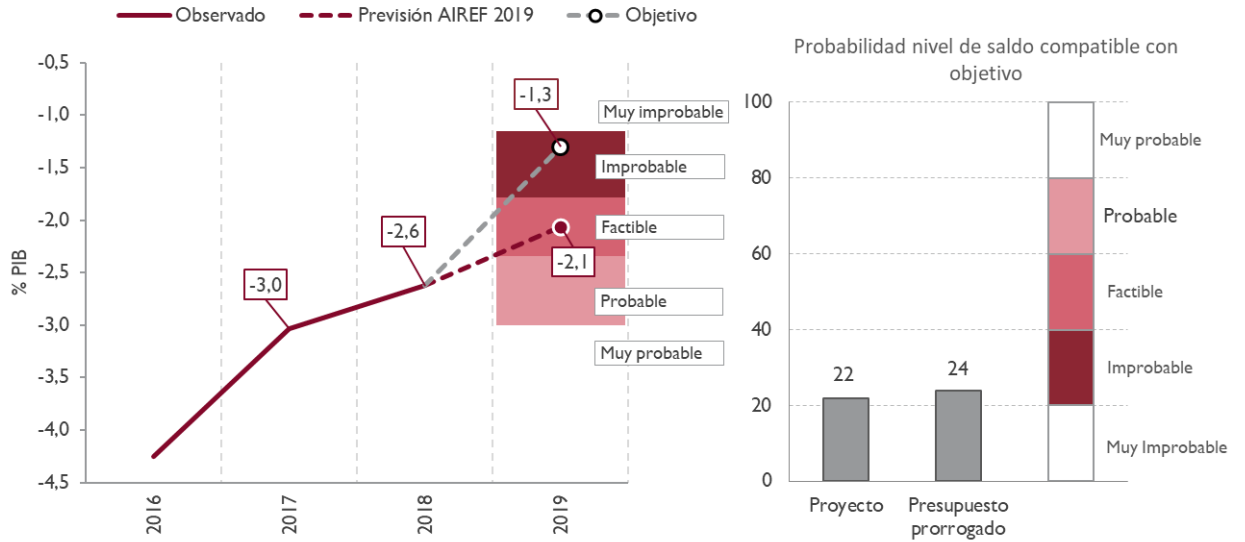


GRÁFICO 3.B. RECURSOS (% PIB)

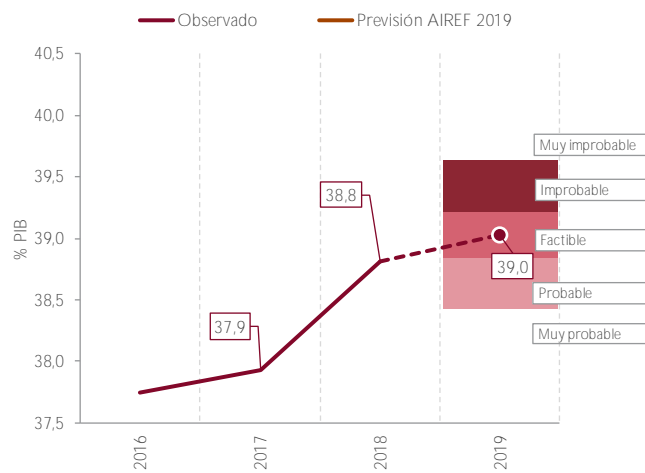
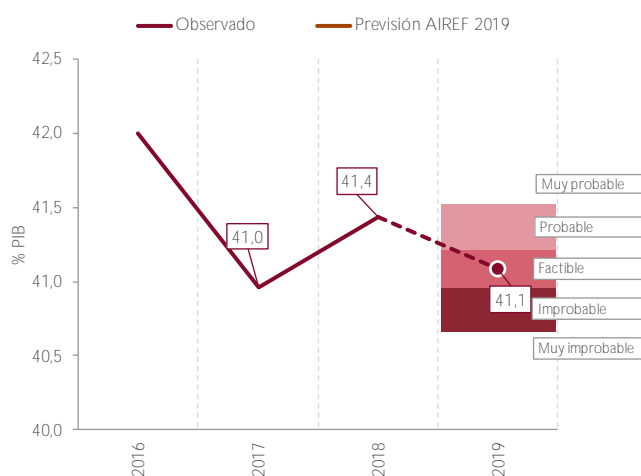


GRÁFICO 3.C. EMPLEOS (% PIB)



La AIREF estima que en 2019 las AA.PP. reducirán el déficit en un 0,5% del PIB. Esta reducción será del 0,3% del PIB si descontamos las operaciones no recurrentes. En 2018, las operaciones no recurrentes han tenido un impacto en el déficit de medio punto de PIB. De estas, las relativas al Impuesto sobre Sociedades y a la responsabilidad patrimonial del Estado por la reversión de varias autopistas de peaje (RPA) no se replicarán en 2019. Descontadas las operaciones no recurrentes en 2018 y 2019, la reducción del déficit de las AA.PP. será de un 0,3% del PIB.

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 Cierre	2019 Acuerdo CM Julio 2017	2019 AIREF
Administración Central	-2,6	-1,1	-1,9	-0,7	-1,5	-0,3	-1,0
Seguridad Social	-1,6	-1,4	-1,5	-1,1	-1,4	-0,9	-1,4
Comunidades Autónomas	-0,9	-0,6	-0,3	-0,4	-0,2	-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	0,3	-0,1	0,3
Total AAPP	-4,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,6	-1,3	-2,1

CUADRO 2. ELEMENTOS NO RECURRENTES CON INCIDENCIA EN EL DÉFICIT

Total Administraciones Públicas	2017	2018	2019
Déficit (% PIB)	-3,1	-2,6	-2,1
<i>Elementos no recurrentes*</i>			
Autopistas de peaje		2.357	
Créditos fiscales exigibles	512	1.073	500
Pagos EPA	797	1.788	1.648
Ayuda financiera	508	78	
Sentencia Imp. Sociedades		702	
Devolución maternidad		622	725
Gastos estimado de intereses por elementos no recurrentes		400	
Ingresos no recurrentes por Imp. Sociedades		-1.600	
Gastos no recurrentes en CCAA (sentencias diversas; 2018 y 2019: AND, CVA, BAL)	629	992	315
Ingresos no recurrentes en CCAA (2018: liquidación Fondos UE PO 07-13; 2019: ingr extraordinarios AST y CVA)		-507	-184
Gastos no recurrentes CCLL (reclasificación app y otros)	108	35	
Elementos no recurrentes	2.554	5.940	3.004
Elementos no recurrentes (% PIB)	0,2	0,5	0,2
Déficit AA.PP. sin no recurrentes (% PIB)	-2,9	-2,1	-1,8

* Con signo positivo, mayor déficit; con signo negativo, menor déficit

Fuente: Estimación AIReF a partir de información publicada por IGAE y AEAT

Los cambios en la valoración de la AIReF respecto al anterior informe derivan de tres factores fundamentales. La AIReF ha identificado tres causas principales de la variación de 0,1% del PIB respecto a su valoración del informe anterior: las derivadas de la tramitación parlamentaria de los proyectos de presupuestos de las AA.PP.; los últimos datos de ejecución publicados, tanto respecto al cierre de 2018 como sobre los primeros meses de 2019; y, en menor medida, la revisión del entorno macroeconómico y su impacto en los ingresos.

En primer lugar, la no aprobación de los PGE ha supuesto que no se pongan en marcha muchas de las medidas previstas, lo que ha supuesto una revisión a la baja del escenario de ingresos y gastos:

– Se espera que no se implementen en 2019 medidas de ingresos, recogidas en el Plan Presupuestario, por un importe que la AIReF estimaba en 2.908 millones. Las medidas de ingresos en el ámbito de los FSS sí han entrado en vigor, pero no ha ocurrido lo mismo con las medidas tributarias de la AC. Así, los proyectos de ley que regulan la creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras han decaído en su tramitación con la convocatoria de

elecciones. De igual forma, las modificaciones del Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre Hidrocarburos fueron rechazadas con el proyecto de PGE. En consecuencia, la AIReF asume un impacto nulo de estas medidas en su escenario central para 2019.

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

MEDIDAS DE INGRESOS	Estimación Gov DBP 2019	Estimación AIReF DBP 2019	Estimación Gov PGE 2019	Estimación AIReF PGE 2019	Estimación AIReF Prórroga 2019
Impuesto sobre Sociedades	1.516	1.516	1.516	1.516	0
IRPF. Incremento tipos rentas más altas	328	250	328	250	0
Nuevas figuras impositivas	2.050	1.397	2.050	349	0
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	850	640	850	160	0
Impuesto sobre determinados Servicios Digitales	1.200	757	1.200	189	0
Fiscalidad verde (Impuesto Hidrocarburos)	670	670	670	503	0
IVA	-53	-53	-77	-58	0
Impuesto de Patrimonio	339	8	339	0	0
Lucha contra el fraude	828	460	828	348	0
TOTAL IMPACTO AC	5.678	4.248	5.654	2.908	0
Bases máximas de cotización. Incremento del 7%		1.000	850	850	850
SMI. Bases mínimas Régimen General	1.500	600	1.279	600	600
Medidas RETA		1.000	6	6	6
Cuota contingencias profesionales			456	456	456
Cotización adicional policías locales			254	254	254
Otros			154	154	154
TOTAL IMPACTO FSS	1.500	2.600	2.999	2.320	2.320

– Por el lado del gasto, de las previsiones del Plan presupuestario valoradas por la AIReF en 5.250 millones, solo se encuentran en vigor medidas con un impacto estimado de 1.508 millones. Están en vigor desde inicios del año la subida salarial de los empleados públicos y la revalorización de las pensiones. Adicionalmente, el Gobierno ha aprobado recientemente el pago de las contribuciones sociales a los cuidadores, la recuperación del subsidio para mayores de 52 años junto con otros cambios en sus requisitos de elegibilidad, la ampliación del permiso de paternidad y el incremento de las prestaciones no contributivas por hijo a cargo. El resto de las medidas de incremento de gasto del Plan Presupuestario y del Proyecto de PGE no entrarían en vigor en 2019.

CUADRO 4. MEDIDAS DE GASTOS PARA 2019: PLAN PRESUPUESTARIO Y VALORACIÓN DE LA AIREF

MEDIDAS	Estimación Gov DBP 2019	Estimación AIReF DBP 2019	Estimación Gov PGE 2019	Estimación AIReF PGE 2019	Estimación AIReF Prórroga 2019
Revalorización de las pensiones al IPC y subida de las mínimas y no contributivas al 3%	736	843	588	588	588
Revaloración pensiones IPC		518	263	263	263
Subida de las mínimas y no contributivas		325	325	325	325
Medidas cuantificadas conjuntamente en el Plan Presupuestario	1.318	1.318	1.633	1.435	920
Mejorar nivel mínimo y acordado de Dependencia		515	515	515	0
Cuotas a la SS de los cuidadores		0	315	315	315
Recuperar subsidio para mayores de 52 años		323	323	242	242
Permiso de paternidad de 5 a 8 semanas		300	300	225	225
Ingreso mínimo vital		180	180	138	138
Medidas enumeradas en el Plan Presupuestario y cuantificadas en la información adicional	425	725	492	812	0
Incremento de la financiación para becas	150	150	150	150	0
Ayudas para el material escolar	50	50	50	50	0
Ayudas comedor	25	25	25	25	0
Aumento de las partidas de Ciencia e I+D+i	150	150	217	217	0
Apoyo a la producción y visibilización de producciones cinematográficas en distintas lenguas	20	20	20	20	0
Pacto Violencia Género incremento	20	20	20	20	0
Oficinas de despoblación	10	10	10	10	0
Supresión del copago		300		320	0
Incrementos de gasto incluidos en los PGE 2019 no expresamente identificados en el Plan Presupuestario			2.415	2.415	0
Aumento de partidas para Cooperación para el Desarrollo			109	109	0
Aumento de partidas de acciones en favor de inmigrantes			94	94	0
Aumento de partidas de actuaciones vivienda			198	198	0
Creación del Bono Social Térmico			80	80	0
Aumento de partidas de subvenciones al transporte			234	234	0
Incremento de las aportaciones ADIF alta velocidad e inversiones ADIF convencional			1.700	1.700	0
TOTAL MEDIDAS	2.479	2.886	5.128	5.250	1.508

En segundo lugar, la incorporación al análisis de los datos de cierre de 2018 ha generado una ligera mejoría en la estimación para 2019. Los datos provisionales del cierre de 2018 sitúan el déficit en un 2,6%. Aunque la desviación respecto a las previsiones de la AIReF ha resultado inferior a una décima del PIB, la composición de ingresos y gastos y el reparto por subsectores presenta algunas diferencias:

- Por el lado de los ingresos: destaca el mejor comportamiento de las cotizaciones sociales y de los ingresos procedentes de los fondos estructurales europeos, que han impactado especialmente en las CC.AA. y que se trasladarán en parte a 2019, salvo los correspondientes a la liquidación del Programa Operativo anterior.
- Por el lado de los gastos: se han producido menores gastos en prestaciones sociales de los F.S.S respecto de las previstas por la AIReF. En sentido contrario, habría que añadir el impacto de elementos no recurrentes

por importe de una décima de PIB cuya materialización no era conocida en el momento de elaboración del informe anterior.

En tercer y último lugar, la incorporación de los nuevos datos macroeconómicos y la revisión de las previsiones tiene un impacto limitado sobre los ingresos. Como se ha señalado en el apartado anterior, los cambios en las estimaciones respecto al informe anterior han sido de carácter menor y derivadas en gran medida de la revisión de los datos de 2018. Estos cambios se trasladan a la evolución de ingresos a través de su impacto en las bases, con un resultado limitado en su cuantía y diferenciado por figuras tributarias como se expone más adelante. Adicionalmente, la revisión del PIB de 2018 y de la previsión para 2019 tiene un efecto denominador que eleva el peso de ingresos y gastos sobre el PIB en aproximadamente una décima.

A nivel de subsector, la AIR^{CF} mantiene en todos los subsectores su valoración respecto a las probabilidades de cumplir el objetivo de estabilidad. De acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, las variaciones observadas respecto del informe de enero tienen un efecto muy pequeño, de apenas una décima de PIB, en la valoración de la AIR^{CF} que se sitúa en el 2,1% del PIB. Esto es así como consecuencia de que se compensan las variaciones en unas partidas con otras, contrarrestándose casi en su totalidad los efectos positivos o de menor déficit con los negativos o de mayor déficit. Mejoran ligeramente las previsiones de cierre de los FSS y la AC manteniéndose constantes las de las AA.TT., sin que los cambios registrados modifiquen la valoración general de cumplimiento en ningún subsector ni en el total AA.PP.

CUADRO 5. CALIFICACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE CUMPLIMIENTO 2019

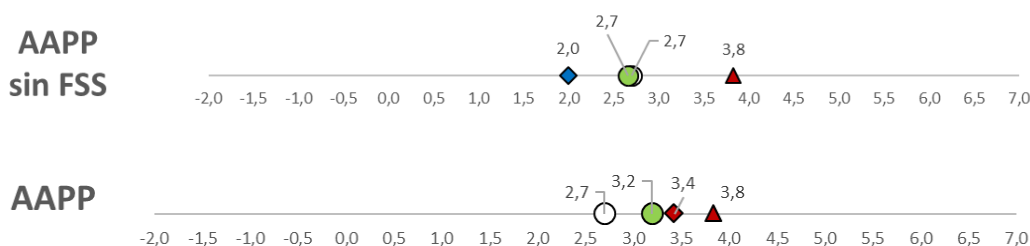
	Objetivo de Estabilidad Presupuestaria
<i>Administración Central</i>	Improbable
<i>Seguridad Social</i>	Muy improbable
<i>Comunidades Autónomas</i>	Factible
<i>Entidades Locales</i>	Factible*
(*) Probabilidad de superávit mayor o igual al de 2018.	

Respecto al cumplimiento de la regla de gasto, se mantiene un comportamiento dispar entre subsectores, aunque el menor gasto consecuencia de la prórroga de los PGE cambia la situación respecto al informe anterior. El principal cambio respecto al informe anterior se concentra en la AC consecuencia del menor crecimiento de los gastos computables y del menor efecto de las medidas normativas. Las CC.AA. previsiblemente incumplirán la regla de gasto y las CC.LL. podrían cumplirla de manera muy

ajustada. El gasto computable agregado de estos subsectores cumplirá previsiblemente la regla de gasto. La disminución del gasto computable de la AC compensa el crecimiento del resto de subsectores, haciendo que el agregado de AC, CC.AA. y CC.LL. cumpla la regla de gasto. Las medidas normativas de mayores ingresos de CC.AA. y CC.LL. compensa el efecto en de las medidas de la AC.

Teniendo en cuenta el gasto computable de los FSS, el conjunto de AA.PP. crece ligeramente por encima de la tasa de referencia ajustada de medidas de ingresos. Aunque la regla de gasto no se aplica a los FSS, una aproximación a la regla prevista en la normativa comunitaria alcanzaría un crecimiento del gasto computable del 3.4%, ligeramente por encima de la tasa de referencia ajustada de medidas y por debajo del PIB nominal.

GRÁFICO 4. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO



3.3 Administración Central

La AIReF continúa considerando 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 1,2 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 la prórroga de PGE y las medidas que han sido aprobadas por el Gobierno. La AC es el subsector que más redujo su déficit en 2017 y 2018 y el único que previsiblemente lo reducirá en 2019. A pesar de ello, es también el que mayor desviación presenta sobre el objetivo aprobado. Respecto a la previsión del informe anterior, el déficit de la AC se reduciría menos de una décima del PIB.

El rechazo del proyecto de PGE para 2019 modifica sustancialmente las previsiones de ingresos y gastos. La previsión de recursos de la AC para 2019 se reduce 3 décimas respecto al informe anterior, situándose en 17,6% del PIB. Esta reducción de los ingresos se explica principalmente por la ausencia de las medidas tanto de creación de nuevos impuestos como de modificación del IS, el IRPF y el Impuesto sobre Hidrocarburos. Por otra parte, la previsión de gastos se reduce 3 décimas, por la no aplicación de los incrementos de gasto previstos en el proyecto de PGE para 2019 y por la existencia de diversas

operaciones no recurrentes en 2018 que no se reproducen en 2019. De esta forma, en el escenario central de la AIREF los gastos se situarían en el 18,6% del PIB.

Los datos de cierre de 2018 han elevado 1 décima del PIB el déficit de la AC, principalmente por elementos no recurrentes. Los ingresos se han revisado en menos de 1 décima, mientras que los empleos se han elevado en 2 décimas respecto a la previsión recogida en el informe de PGE. En la medida que estos cambios se refieren principalmente a operaciones no recurrentes, estos nuevos datos tienen un impacto limitado en las estimaciones para 2019.

GRÁFICO 5. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

GRÁFICO 5.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB)

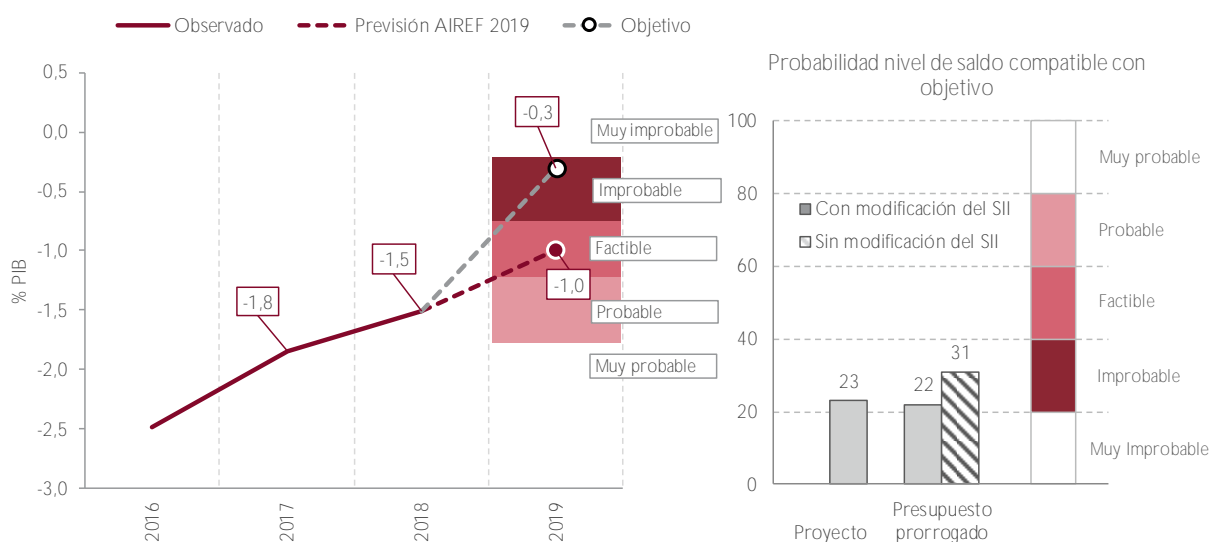
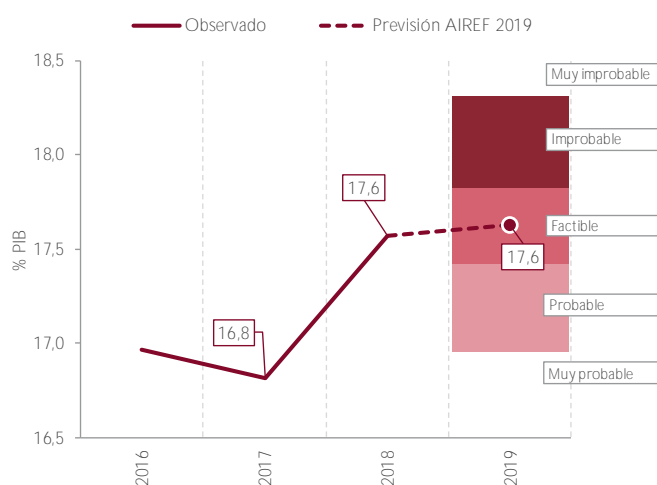
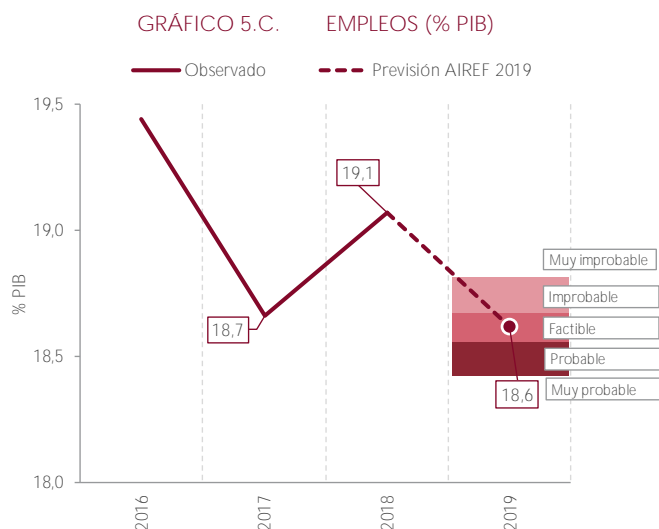


GRÁFICO 5.B. RECURSOS (% PIB)





3.3.1 Previsión de recursos no financieros

En contabilidad nacional los ingresos de la AC mantienen su peso sobre el PIB en el 17,6%. En 2019, la mayor parte de las rúbricas mantienen un incremento, respecto a 2018, en línea con el del PIB nominal. Sin embargo, se producen dos efectos contrapuestos, por un lado, la desfavorable evolución del impuesto sobre sociedades resta una décima al peso de los recursos sobre el PIB, y por otro, el impacto de las medidas aprobadas por los PGE 2018 que afectan sobre todo al impuesto sobre hidrocarburos suman asimismo una décima, quedando compensados ambos efectos. Los cambios registrados respecto al informe anterior se concentran en los recursos tributarios que se analizan con más detalle a continuación tanto en términos de caja como de contabilidad nacional antes de cesión a las administraciones territoriales. Respecto a los otros recursos no tributarios de la AC, sin incluir el efecto de las transferencias entre administraciones públicas, la AIReF no estima modificaciones sustantivas respecto al informe de PGE.

La AIReF estima un crecimiento de los recursos tributarios antes de cesión a las AA.TT. del 4,3%, casi dos puntos menos que en su previsión anterior que fue del 6,1%. La falta de aprobación del Presupuesto restaría un 1,4% al crecimiento previsto en el informe anterior. El resto de la desviación, que supone un 0,4% de menor crecimiento, se justifica por la incorporación de nueva información.

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS ANTES DE CESIÓN A LAS AA.TT.

Crecimiento en % var. 2019/2018	Estimación AIReF Proyecto PGE (1)	Efecto medidas no aprobadas por el Proyecto (2)	Efecto nueva información (3)	Estimación AIReF Presupuestos iniciales (4)= (1) - (2) - (3)
IRPF	4,0	-0,3	0,2	3,9
IVA	4,6	-0,1	-0,1	4,4
IS	11,4	-6,7	-4,9	-0,2
IIEE	11,4	-2,5	1,8	10,7
IRNR	2,7	0,0	-2,2	0,6
Otros	13,1	-4,6	-1,5	7,1
TOTAL	6,1	-1,4	-0,4	4,3

Entre los principales impuestos, son el Impuestos sobre Sociedades y los Impuestos Especiales los más afectados por el rechazo de los PGE, recortando sus crecimientos en un 6,7, y 2,5 p.p. respectivamente. El rechazo de los PGE ha impedido que entren en vigor la modificación del IS, la subida del tipo del gasóleo en hidrocarburos y de los tipos marginales en el IRPF. Por otra parte, la convocatoria de elecciones ha hecho decaer en las Cortes los proyectos normativos de las nuevas figuras impositivas propuestas: el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras, lo que se refleja en el cuadro en el crecimiento del epígrafe de otros. La no aprobación de estas medidas explica 2 de las 3 décimas sobre el PIB de reducción de la previsión de ingresos de la AC, puesto que supone unos menores ingresos estimados de 2.908 millones de euros.

El resto de la desviación, que supone un menor crecimiento de 0,4 p.p., se justifica por la incorporación de nueva información. Por un lado, los nuevos datos macroeconómicos explican una leve modificación de la previsión de las bases. Por otro, los nuevos datos de recaudación y ritmo de devoluciones explican cambios en la mecánica recaudatoria que afectan, en mayor medida, al impuesto sobre sociedades. También se han producido cambios en el modo en que se contabilizan algunos de los elementos no recurrentes. Concretamente, las devoluciones por maternidad se contabilizan como un mayor gasto entre 2018 y 2019, aunque la mayor parte del impacto en caja se producirá en 2019. Por otra parte, una sentencia por un importe muy relevante, que no era conocida en el informe anterior, se imputa en contabilidad nacional como una devolución del impuesto sobre sociedades en 2018 y por tanto impactará en 2019 sólo en caja.

3.3.2 Impuestos en caja antes de cesión a las Administraciones Territoriales.

El comportamiento de las bases imponibles en 2018 se tradujo en un incremento de la recaudación del 7,6%, en línea con el cierre previsto en el informe del Proyecto de los PGE. Las bases imponibles de los principales impuestos crecieron en 2018 un 6,1%, tres décimas por encima del crecimiento esperado en el informe anterior consecuencia, principalmente, de la buena evolución de los salarios (base de renta) y de los precios (base del gasto). Siguiendo el enfoque del informe anterior, se ha descompuesto el crecimiento tributario, en caja, en dos componentes, por un lado, el "normativo", y, por otro, el "macro" o explicado por el ciclo económico⁶. Con el propósito de permitir la comparabilidad de las estimaciones de ambos informes se ha procedido a aislar el impacto de aquellas medidas que no han sido finalmente aprobadas a través del Proyecto de los PGE 2019, para, una vez eliminado este efecto, disponer de dos cifras homogéneas que permitan, por diferencia, analizar el cambio provocado por la nueva información disponible hasta la fecha. Una vez eliminado este efecto se analizan las diferencias entre la estimación presentada en el anterior informe y el actual.

La AIReF considera un mayor crecimiento de la recaudación prevista por IRPF respecto al informe anterior, pasando del 3,0% al 3,6%. La principal diferencia respecto a la anterior estimación se encuentra en el componente macro al esperarse un crecimiento superior en 0,4 p.p. al del informe del Proyecto básicamente por una estimación más optimista del importe de la cuota diferencial de las declaraciones del impuesto devengado en 2018 y a una mayor aportación de los tipos efectivos fruto de la mejora de los salarios al cierre del ejercicio, contrarrestado por una ligera variación a la baja de la estimación en las bases. El efecto de las devoluciones por las prestaciones de maternidad se ha revisado al alza de acuerdo con los últimos datos publicados, lo que se refleja en la variación del efecto normativo.

⁶ El efecto "macro" se descompone en tres partes: (1) la evolución de las bases, explicada por los cambios de tipo macroeconómico, (2) la evolución de los tipos, justificada por la progresividad propia de cada impuesto, y (3) la evolución de la mecánica recaudatoria, motivada por un cambio en el ritmo de devoluciones, aplicación de aplazamientos, cambios en la cuota diferencial etc...Es en este último componente en el que se pueden producir diferencias de imputación entre los criterios de caja y contabilidad nacional.

CUADRO 7. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IRPF

IRPF	Cierre 2018	Estimación AIReF Proyecto PGE 2019 (*)	Estimación AIReF 2019
------	-------------	--	-----------------------

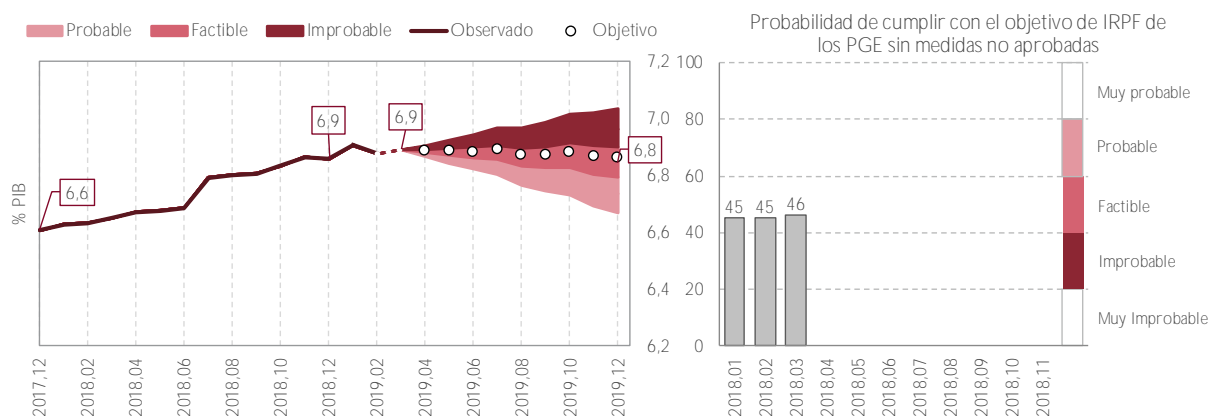
Total (% var.)	7,6	3,0	3,6
----------------	-----	-----	-----

Descomposición del crecimiento:

(1) Efecto normativo	-0,5	-2,2	-1,9
(2) Efecto macro (a)+(b)+(c)	8,1	5,1	5,5
Evolución bases (a)	5,2	4,1	3,6
Evolución de los tipos (b)	1,0	1,4	1,9
Efecto mecánica recaudatoria (c)	1,8	-0,4	0,1

(*) Estimación AIReF en el informe de Proyecto de PGE 2019 eliminando el efecto de las medidas no aprobadas

GRÁFICO 6. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS



Por el contrario, la recaudación prevista del IS disminuye en más de 6 p.p. respecto a la esperada en el informe anterior. La caída de la recaudación se debe a varios factores, por un lado, a la ejecución de la sentencia emitida en el mes de enero por la que se espera una menor recaudación por importe de 700 millones de €, y que reduciría el crecimiento previsto anteriormente en 2,8% y por otro, la incorporación de la nueva información relativa a devoluciones, que supondría una reducción de 3,6% del crecimiento anterior. Este incremento de las devoluciones es resultado de los ingresos extraordinarios que se produjeron con el segundo pago a cuenta de 2018 y que, de acuerdo con la información de la Agencia Tributaria, obedeció a que cinco grandes grupos consolidados declararon beneficios que suponían más del doble que en el mismo período de 2017. En consecuencia, se considera que estos ingresos son no recurrentes y que supondrían un incremento de las devoluciones futuras. Esto se refleja parcialmente en caja

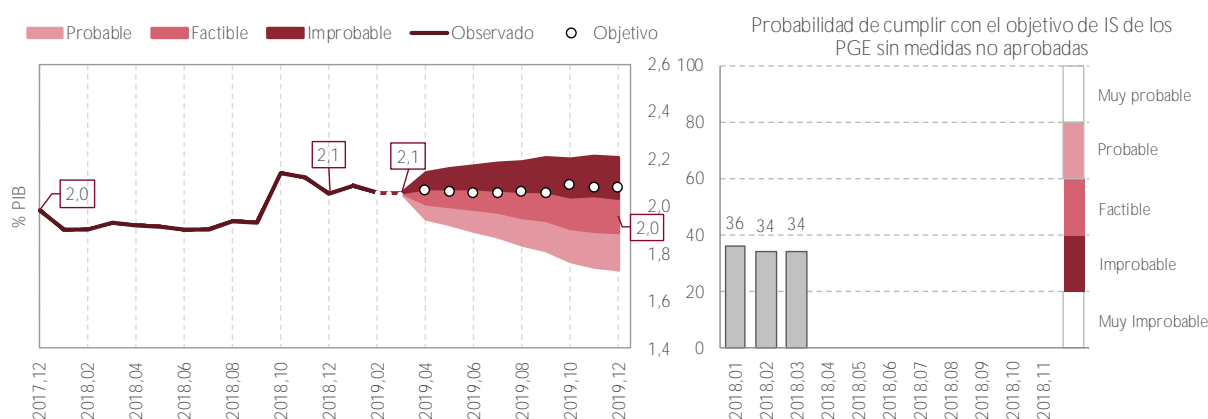
en 2019 y 2020, pero en contabilidad nacional todo el impacto se produciría en 2019.

CUADRO 8. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IS

Impuestos sobre sociedades	Cierre 2018	Estimación AIReF Proyecto PGE 2019 (*)	Estimación AIReF 2019
Total (% var.)	7,3	5,3	-1,1
<i>Descomposición del crecimiento:</i>			
(1) Efecto normativo	0,0	0,0	-2,8
(2) Efecto macro (a)+(b)+(c)	7,3	5,3	1,7
Evolución bases (a)	12,8	6,4	8,1
Evolución de los tipos (b)	2,0	0,0	1,2
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-7,5	-1,1	-7,6

(*) Estimación AIReF en el informe de Proyecto de PGE 2019 eliminando el efecto de las medidas no aprobadas

GRÁFICO 1. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



También se revisa a la baja la recaudación de IVA, recortando 0,7 p.p. el crecimiento previsto en el informe sobre el Proyecto de PGE 2019. La nueva información disponible no supone un cambio en la previsión de las bases ni en la de los tipos medios, centrándose los cambios en una menor aportación en el componente de mecánica recaudatoria motivado por un mayor importe esperado de devoluciones en 2019. Las previsiones de la AIReF contemplan un escenario en el que se aprueba un cambio en el Sistema de información inmediata (SII), lo que supondría, en términos de caja, unos mayores ingresos en 2019 de unos 4.590 millones de €, justificando más de la mitad del incremento esperado en la recaudación del impuesto. Sin incluir esta modificación del SII, la recaudación del IVA crecería un 3,9% frente al 4,7% estimado anteriormente.

CUADRO 9. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL IVA

IVA	Cierre 2018	Estimación AIReF Proyecto PGE 2019 (*)	Estimación AIReF 2019
-----	-------------	--	-----------------------

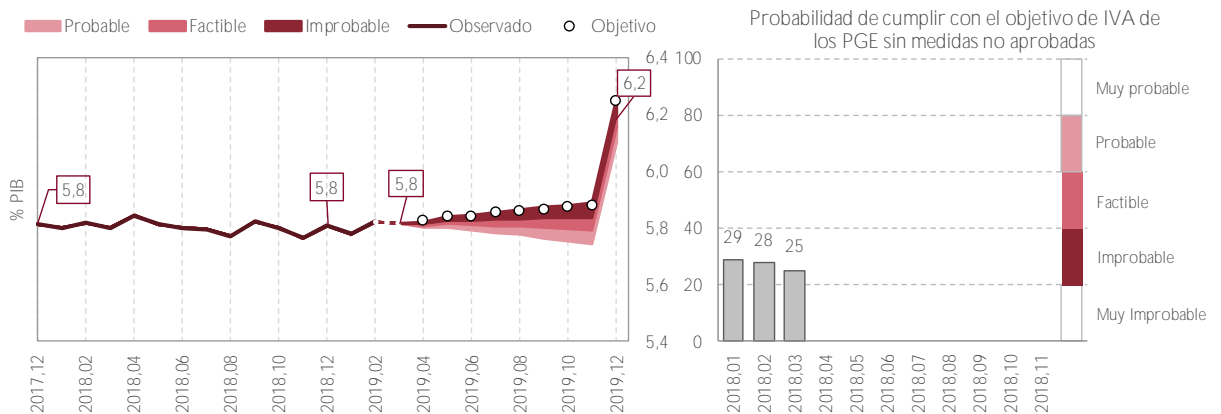
Total (% var.)	10,3	11,2	10,5
----------------	------	------	------

Descomposición del crecimiento:

(1) Efecto normativo	5,8	6,5	6,5
(2) Efecto macro (a)+(b)+(c)	4,5	4,7	3,9
Evolución bases (a)	5,6	4,6	4,5
Evolución de los tipos (b)	-0,1	0,0	0,0
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-1,1	0,1	-0,6

(*) Estimación AIReF en el informe de Proyecto de PGE 2019 eliminando el efecto de las medidas no aprobadas

GRÁFICO 2. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO



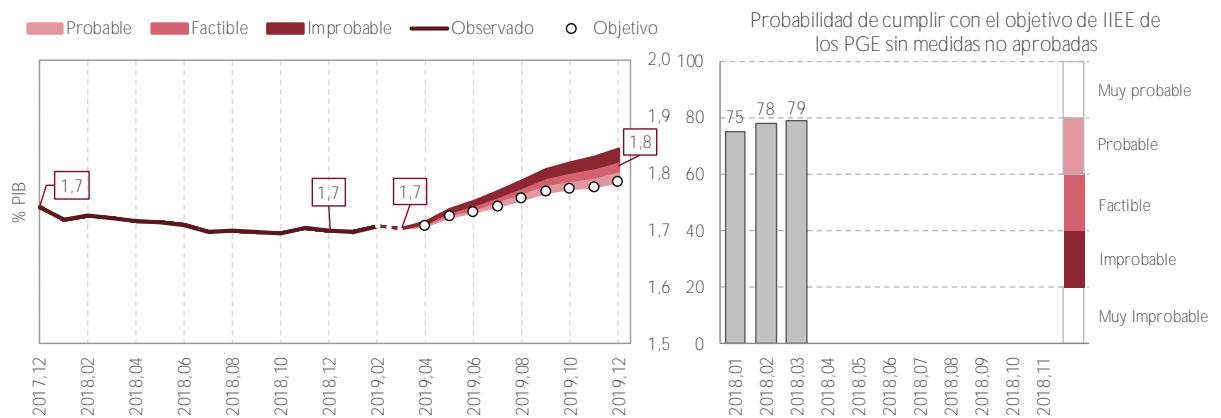
La AIReF mejora la previsión de la recaudación de los Impuestos Especiales (IIEE) en más de un punto. Esta mejoría se produce por una mayor aportación de la mecánica recaudatoria en el conjunto de estos impuestos y en particular en el impuesto sobre Labores del Tabaco. Esta revisión se debe a la incorporación de los nuevos datos de recaudación hasta febrero de 2019.

CUADRO 10. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN IIEE

IIEE	Cierre 2018	Estimación AIReF Proyecto PGE 2019 (*)	Estimación AIReF 2019
Total (% var.)	1,1	9,1	10,8
<i>Descomposición del crecimiento:</i>			
(1) Efecto normativo	0,0	6,6	6,6
(2) Efecto macro (a)+(b)+(c)	1,1	2,5	4,2
Evolución bases (a)	6,8	2,4	2,3
Evolución de los tipos (b)	-4,6	0,0	0,3
Efecto mecánica recaudatoria (c)	-1,1	0,1	1,6

(*) Estimación AIReF en el informe de Proyecto de PGE 2019 eliminando el efecto de las medidas no aprobadas

GRÁFICO 7. IMPUESTOS ESPECIALES



3.3.3 Previsión de gastos no financieros

La AIReF estima que el rechazo del proyecto de los PGE reducirá el crecimiento del gasto de la AC del 4,1% al 1,4%. La prórroga implica que no se materializarán algunos de los incrementos de gasto previstos en el proyecto de PGE, aunque se implementarán los aprobados mediante otras normas legales. Además, hay que considerar que en 2018 se produjeron operaciones puntuales que no volverán a repetirse o no lo harán en la misma magnitud en 2019. En términos homogéneos, sin tener en cuenta el efecto de estos elementos no recurrentes el crecimiento de 2019 se situaría próximo al 2,2%.

CUADRO 11. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS

Previsiones AIReF (Empleos AC)	Vigencia	% Var Informe PGE	% Var Actual
Remuneración de asalariados		4,5%	4,5%
Aumento de un 2,4% con el acuerdo con los Sindicatos	Si		
Equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los cuerpos policiales autonómicos	Si		
Incremento de plantilla progresivo hasta 2021	Si		
Intereses		-2,3%	-2,8%
Reducción de 0,1% del PIB	Si		
Estimación conservadora del PGE	Si		
Prestaciones sociales distintas de transferencias en especie		5,1%	4,9%
Prestaciones de clases pasivas incremento al 5,8% en línea con PGE	Si		
Incremento de un 4,4% en los impuestos negativos	Si		
Resto de Empleos corrientes		4,4%	0,9%
Cooperación Internacional Corriente, Subvenciones al transporte y becas congelados. Aumento del gasto electoral.	No		
Transferencias entre AAPP corrientes y de capital		5,6%	4,3%
Especial incremento de las transferencias a las AATT	Si		
Incremento de las transferencias a los FSS	No		
Formación Bruta Capital Fijo (sin RPA en 2018)		23,3%	-0,9%
Crecimiento moderado de las inversiones de los Ministerios	No		
Fuerte incremento de las inversiones de ADIF Convencional (1.400M€)	No		
Contención en las entregas de Programas de Modernización de Defensa	Si		

Las inversiones se ven fuertemente afectadas por la prórroga presupuestaria y por la incidencia de elementos no recurrentes de 2018 que no se repiten en 2019. El proyecto de PGE para 2019 incluía un fuerte incremento de la formación bruta de capital que se concentraba en las inversiones ferroviarias. El rechazo a los presupuestos supone que esta rúbrica pasará de crecer en 2019 un 23,3% a reducirse un 0,9% excluyendo el efecto de los elementos no recurrentes. La reducción de inversiones también se plasma en menores transferencias de capital por la reducción de la aportación a ADIF - Alta Velocidad. Si incluimos el efecto de los elementos no recurrentes, la formación bruta de capital caerá en 2019 un 19,5%. En 2018 la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) por el rescate de las autopistas de peaje supone un incremento de la Formación Bruta de Capital de 686 millones de euros, a los que se añaden 1.114 millones de euros como transferencia de capital. Adicionalmente, también en 2018 se imputan 557 por inversiones efectuadas por concesionarias de autopistas. Por último, 342 millones por la reversión de la autopista de la A1 que también se registran como un ingreso por el mismo importe. Ninguno de estos tres elementos se repite en 2019.

Las ayudas a la inversión y las transferencias de capital se han revisado desde el informe anterior en base a la información publicada sobre el cierre. En esta rúbrica se incluyen importantes elementos no recurrentes, que o bien no tiene equivalente en 2019 o su impacto es más reducido. Concretamente tienen un impacto en 2019 inferior respecto a 2018: los pagos por los Esquemas de Protección de Activos; los créditos fiscales exigibles que pasarán de 1.073 millones de euros en 2018 a aproximadamente 500 millones en 2019 y el impacto de la RPA de las autopistas de peaje señalado anteriormente, que son 1.114 millones de euros en 2018 que no se reproducen en 2019. En sentido contrario, el importe de las devoluciones del IRPF por maternidad se eleva respecto a 2018 y respecto a la previsión anterior según los datos publicados de febrero.

El resto de empleos presenta menores tasas de crecimiento que el proyecto de PGE. Este menor crecimiento se debe fundamentalmente a que no entrarán en vigor medidas como el incremento de las becas, de las subvenciones al transporte y de la cooperación internacional corriente previsto en los PGE. Por el contrario, el incremento de los consumos intermedios por los gastos electorales se mantiene a pesar de no estar previstos en la prórroga, debido a que se ha tramitado ya la correspondiente modificación presupuestaria con cargo al Fondo de Contingencia. Asimismo, se mantiene la previsión de aportación a la UE, pues la AIReF considera que se realizarán las modificaciones necesarias para atender las previsiones del presupuesto de la UE independientemente de la prórroga de PGE.

La remuneración de asalariados y las prestaciones de clases pasivas no se ven afectadas por la prórroga puesto que fueron reguladas mediante Real Decreto Ley. Tanto la subida del salario de los empleados públicos como la revalorización de las pensiones de clases pasivas se encuentran en vigor desde inicios del año, puesto que se regularon mediante Real Decreto-ley en diciembre de 2018 por lo que no se han visto afectados por el rechazo al proyecto de PGE. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la remuneración de asalariados crecerá un 4,5% como ya se recogió en el informe de los PGE. Por su parte, las prestaciones de clases pasivas experimentarán un crecimiento de un 5,8% de acuerdo con las estimaciones de la AIReF y en línea con las previsiones incluidas en el proyecto de PGE que ha sido rechazado. El resto de la rúbrica de "Prestaciones sociales distintas de transferencias en especie" se ve afectada marginalmente por el incremento de los impuestos negativos por las deducciones de maternidad y paternidad, familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad en el IRPF, que se modificaron en el PGE para 2018.

La estimación de intereses se ha actualizado según los últimos datos de ejecución y el cierre de 2018 sin presentar desviaciones relevantes desde el

informe anterior. La evolución de esta partida no depende de la aprobación de los PGE, sino de la estrategia de emisión del Tesoro y la evolución de los tipos de interés y de la inflación subyacente. En consecuencia, los cambios se deben a los nuevos datos incorporados al análisis. En el caso del cierre de 2018, destaca la imputación de gasto en intereses por elementos no recurrentes que no tendrían equivalente en 2019. En consecuencia, únicamente se produce una revisión al alza de acuerdo con los datos de ejecución hasta febrero.

El rechazo del proyecto de los PGE dificulta la actualización de las transferencias entre AA.PP. En el caso de las CC.AA., afecta a la actualización de las entregas a cuenta y la entrada en vigor de la modificación del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA, aunque la AIReF asume que antes de final de año se implementarán estos cambios. Por el contrario, se considera que no se producirán las transferencias derivadas de los convenios que se incluyeron en el proyecto. Respecto a las transferencias a los FSS, la AIReF ha considerado las transferencias que recoge la prórroga, menores a las recogidas en el proyecto porque la prórroga no contempla la mejora del mínimo garantizado en dependencia. Las transferencias estimadas por la AIReF suponen mantener el peso en el PIB respecto a 2018. No obstante, de no producirse cambios en el SII del IVA, las transferencias a las AA.TT. serían inferiores en dos décimas de PIB a las de 2018.

De no producirse los cambios en el SII del IVA, el déficit de la AC se reduciría en 2 décimas del PIB, aunque el objetivo continuaría siendo improbable. La modificación del plazo para ingresar las autoliquidaciones de las empresas sujetas al SII supone un incremento de ingresos en caja en 2018, pero que no afecta en términos en Contabilidad Nacional. No obstante, la entrada en caja de estos recursos sí implica unas mayores entregas a cuenta para las Administraciones Territoriales. En consecuencia, las transferencias a las AA.TT. serían inferiores en dos décimas de PIB a las de 2018, mientras que los ingresos no se modificarían.

Recuadro. Prórroga presupuestaria

La legislación presupuestaria contempla el supuesto de prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado en caso de que no se formalice su aprobación antes del 1 de enero. Bajo estas circunstancias, los créditos del presupuesto anterior se consideran automáticamente como créditos del presupuesto en curso, excluyendo aquellos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

Los PGE se han prorrogado en 8 ocasiones, 1978, 1982, 1995, 2011, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Para ajustar los presupuestos prorrogados y regular aspectos que habitualmente se fijan en el articulado de los PGE, es habitual que los Gobiernos aprueben en caso de prórroga presupuestaria, mediante Real Decreto Ley, medidas de carácter urgente para regular la gestión del gasto durante el periodo de prórroga.

En 2018 se aprobaron dos Reales Decretos-leyes que, por un lado, permitieron adaptar el presupuesto prorrogado a los acuerdos ya adoptados en materia de remuneración de asalariados y de revalorización de pensiones, y por otro, incluyeron medidas adicionales que estaban previstas en el proyecto de PGE que se rechazó:

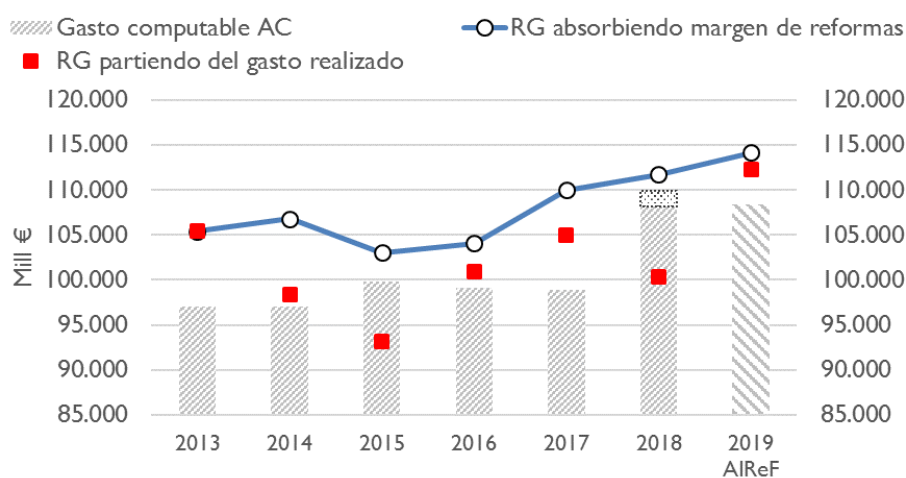
- Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público para poder aplicar a la retribución del personal el acuerdo alcanzado con los Sindicatos
- Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

En marzo de 2019 se han aprobado otros dos reales decretos-ley con medidas de carácter social que también tendrán un impacto en el gasto prorrogado (RDL 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y el RDL 8/2019 de 8 de marzo de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo).

El gasto computable se reduce un 1,2% respecto al cierre de 2018 cumpliendo por lo tanto la regla de gasto. Con la información disponible y las estimaciones realizadas por la AIReF se observa que el gasto computable para 2019 se reduce un 1,2% frente al crecimiento del 2,7% que hubiera

permitido la tasa de referencia aprobada para 2019. El crecimiento de la remuneración de asalariados y del gasto en prestaciones de clases pasivas se ve compensado por las menores inversiones consecuencia de la no repetición en 2019 de la RPA y por el menor impacto de las DTA respecto al registrado en 2018. Por otro lado, las medidas normativas de carácter permanente consideradas por AIReF que recogen el impacto en 2019 de las medidas adoptadas en 2018 en el IRPF, supondrán una menor recaudación de 580 millones de euros.

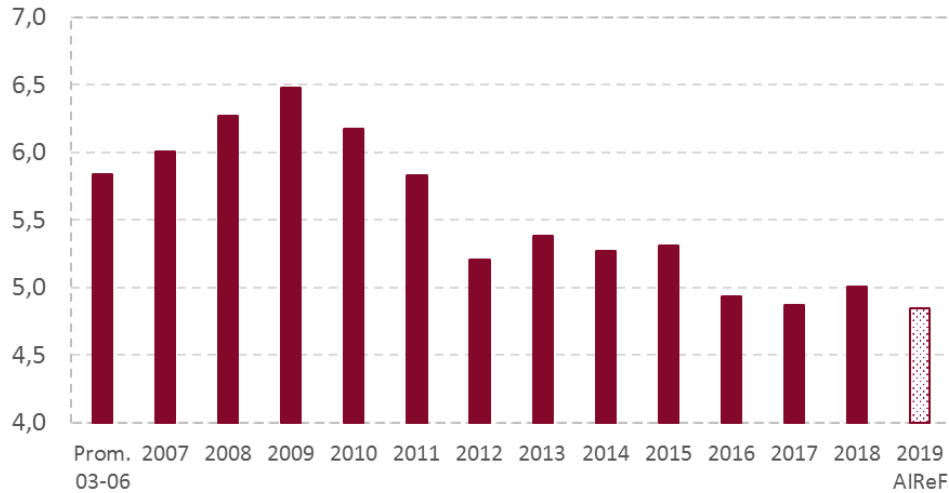
GRÁFICO 8. GASTO COMPUTABLE Y CUMPLIMIENTO REGLA DE GASTO AC



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

Prácticamente el 52% del gasto de la AC se destina a realizar transferencias a otras AA.PP. por lo que 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 discrecional 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 reduce en 2019 consecuencia de la prórroga PGE y del menor impacto de determinadas medidas no recurrentes como la materialización de los créditos fiscales exigibles.

GRÁFICO 9. EVOLUCION DEL GASTO DE LA AC SIN TRANSFERENCIAS A LAS AA.PP., INTERESES, CLASES PASIVAS Y APORTACIONES UE (%PIB) SIN RPA



3.4 Fondos de la Seguridad Social

La AIReF continúa considerando 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.

El déficit de 2018 ha sido casi 900 millones de **€ inferior al previsto en el informe** anterior. Este resultado se ha debido en parte a un comportamiento de las cotizaciones mejor al esperado y a un menor gasto en prestaciones. Ambos efectos provocan un efecto nivel al alza en 2019, respecto al informe anterior.

La AIReF espera para 2019 una evolución de los recursos y de los empleos de los FSS en línea con lo señalado en el informe anterior, ya que prácticamente todas las medidas del Plan Presupuestario han sido aprobadas por Reales Decretos-leyes. El dinamismo de las cotizaciones impulsado por las medidas hace crecer los recursos por encima del 6%. Por el lado del gasto, las prestaciones sociales, con tasas superiores al 5%, aceleran el ritmo de crecimiento. Así, tanto el gasto en pensiones como el gasto en prestaciones de desempleo aumentan su peso en el PIB.

GRÁFICO 10. FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL

GRÁFICO 10.A. CAPACIDAD/NECESIDAD FINANCIACIÓN (% PIB)

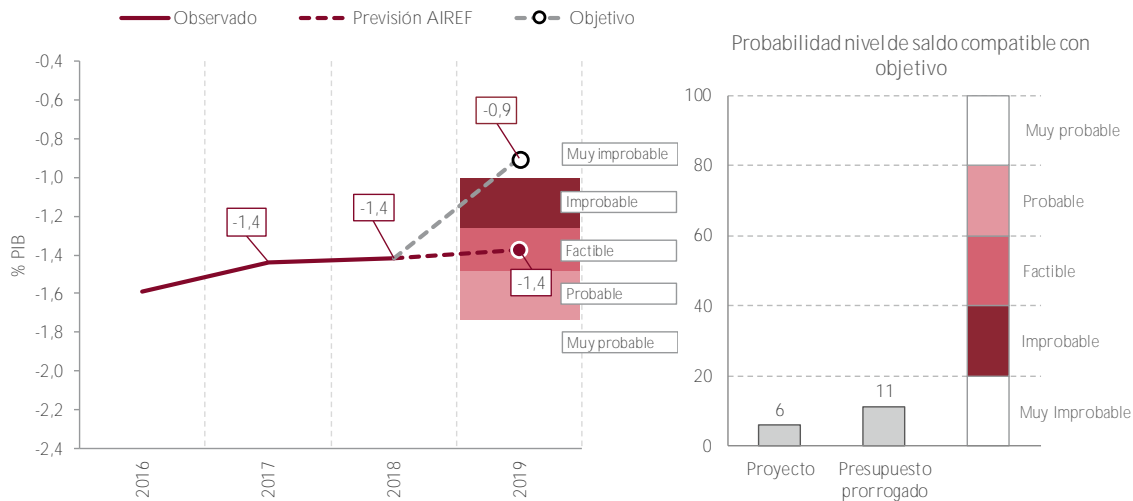


GRÁFICO 10.B. RECURSOS FSS (% PIB)

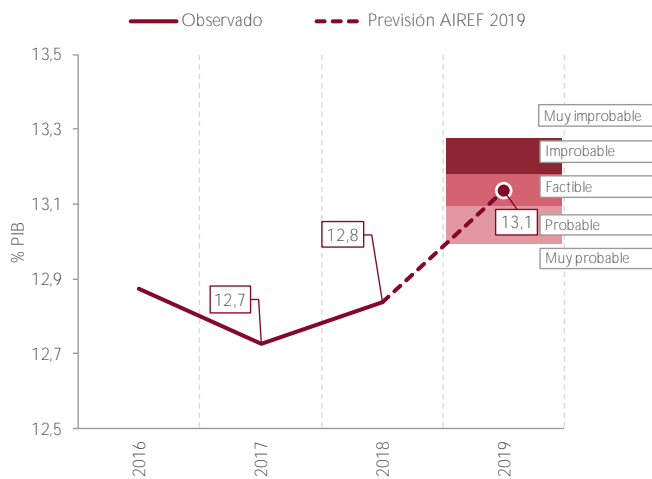
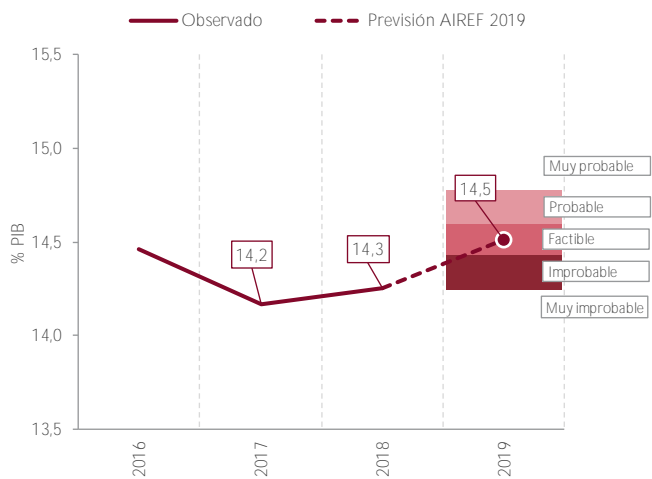


GRÁFICO 10.C. EMPLEOS FSS (% PIB)



3.4.1 Análisis por agentes

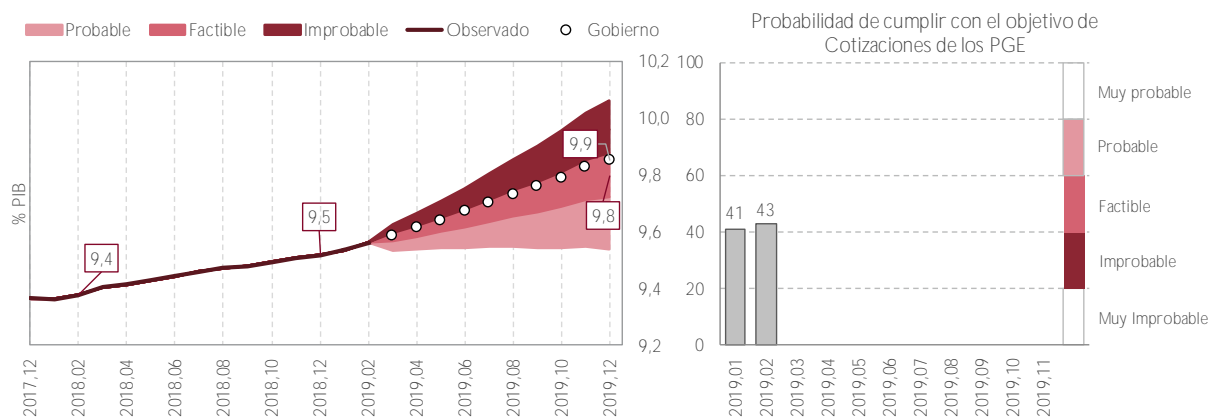
Sistema de Seguridad Social

El déficit del Sistema de Seguridad Social en 2019 se situará en un nivel similar al de 2018. La AIReF prevé que el Sistema de la Seguridad Social cierre 2019 con un déficit del 1,5% del PIB, frente al 1,6% previsto en el último informe. La diferencia se explica por el efecto nivel de 500 millones € de los ingresos por cotizaciones de 2018.

Las estimaciones de la AIReF contemplan un crecimiento de las cotizaciones sociales del sistema de Seguridad Social similar al del anterior informe y ligeramente inferior al previsto por el Gobierno, fundamentalmente por el impacto de las medidas. La AIReF prevé un crecimiento de los ingresos por cotizaciones del 6,9% por debajo del 7,5% previsto por el Gobierno. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, que incorporan los últimos datos publicados, se considera factible alcanzar el nivel de cotizaciones previsto por el Gobierno, con una diferencia muy inferior a la de ejercicios anteriores, situándose en el entorno de 500 millones de €.

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, derivada de 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 del efecto de arrastre sobre empleados con bases superiores pero próximas a la mínima. El Gobierno estima un impacto de 1.300 millones de euros frente a los 600 millones previstos por la AIReF. Por otro lado, el Real Decreto-ley 28/2018 de revalorización de las pensiones podría incrementar la recaudación en 1.500 millones, según estimaciones del Gobierno avaladas por la AIReF. 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 4 con el detalle de medidas.

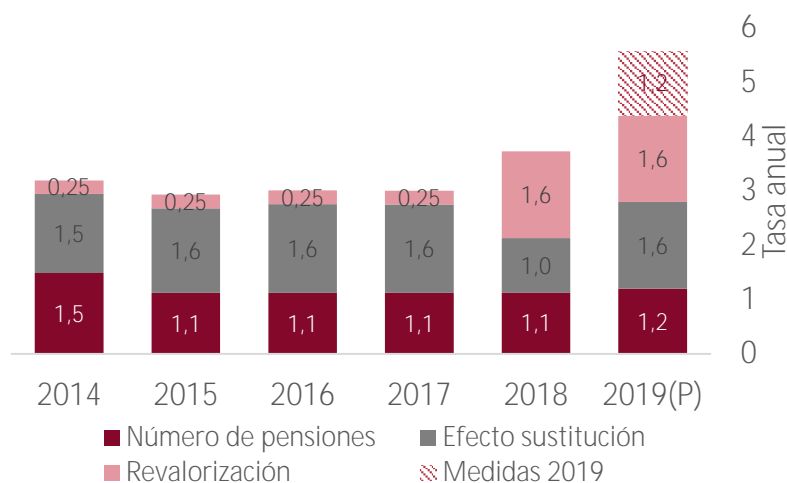
GRÁFICO 11. COTIZACIONES SOCIALES (% PIB)



La previsión de la AIReF para el gasto en pensiones de 2019 es similar a la del informe anterior 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 de unos 1.000 millones⁷. Por otro lado, la compensación por la desviación del IPC de 2018, entre el 1,6% acordado y el promedio de las últimas doce tasas interanuales del IPC hasta noviembre de 2018 (1,7%), se estima en 260 millones de euros. Finalmente, la revalorización de las pensiones mínimas y no contributivas al 3% tiene un impacto estimado en 325 millones de euros.

⁷ 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 12. CRECIMIENTO DE LAS PENSIONES (% DE VARIACIÓN)



Para el resto de las prestaciones se estima una evolución similar a la del último informe. La IGAE no presenta un desglose de las prestaciones distintas a las de especie, por lo que no se conoce con precisión la evolución de estas partidas que se estiman con los datos de ejecución presupuestaria, teniendo en cuenta que en incapacidad temporal los datos de caja no han incorporado en 2018 las últimas mensualidades del año. La recuperación del empleo y de la afiliación ha provocado tasas de crecimiento de esta prestación superiores al 10% entre 2015 y 2017. Como en el informe anterior, se estima que en 2018 las prestaciones de incapacidad temporal crecieron un 8,5% y que lo harán un 5% en 2019. Las medidas adoptadas como habilitar a los inspectores médicos del INSS a revisar la incapacidad temporal, tendrán un impacto limitado, estimado en 33 millones. Por su parte, la ampliación en tres semanas del permiso de paternidad, adoptada en el Real Decreto-ley 6/2019⁸, se valora en 225 millones de euros, y el aumento de la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables, regulado en el Real Decreto-ley 8/2019⁹, tiene un impacto estimado de 180 millones de euros. Este impacto es inferior al previsto por el Gobierno para el conjunto de 2019, debido a que estas medidas estarán vigentes los tres últimos trimestres del año.

⁸ Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

⁹ Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo

Recuadro. Valoración de las medidas que afectan a los Fondos de la Seguridad Social

Para evaluar las medidas presupuestarias de Fondos de la Seguridad Social se han utilizado las fuentes estadísticas de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y del SEPE. En algunos casos se ha recurrido al impacto presupuestario estimado en reformas pasadas similares a las medidas ahora adoptadas. Para aquellos casos en los que se precisa conocer el número de afiliados o de pensionistas que cotizan o perciben una determinada cuantía se ha recurrido a la Muestra Continúa de Vidas Laborales de la Dirección General de Ordenamiento de la Seguridad Social. En el caso de las ayudas sociales se ha recurrido a la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Ingresos:

En primer lugar, la base máxima de cotización de la Seguridad Social ha aumentado un 7%, de 3.804€ a 4.070€ mensuales. Los cotizantes en base máxima ascenderán en 2019 a aproximadamente un millón de personas, de los que un 30% tienen una base situada entre la base máxima de 2018 y la de 2019, que en promedio asciende a 3.954€. Teniendo en cuenta que el tipo de cotización es de en torno al 30%, el ingreso estimado por esta medida es de 850 M€.

En segundo lugar, la base mínima de cotización se ha incrementado un 22,3%, de los 859€ a los 1.050€, en paralelo al aumento del salario mínimo interprofesional. De los 1,1 millones de cotizantes en base mínima, el 72% tiene una base inferior a 1.050 €, con un promedio de 869€. En consecuencia, la recaudación estimada asciende a unos 500 M€. A esto hay que añadir el efecto de arrastre sobre los empleados con bases superiores pero próximas a la mínima, que se estima en 100 M€, por lo que el impacto agregado de esta medida es de 600 M€.

En tercer lugar, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) se ha aprobado un aumento de la base mínima del 1,3%, que se ve neutralizado por la reducción de la tarifa promedio del 30,7% al 30%, por lo que el impacto estimado neto es prácticamente nulo.

Gastos:

En primer lugar, en materia de pensiones se ha compensado a los pensionistas por un crecimiento del IPC, del 1,7%, superior a la revalorización aplicada en 2018, del 1,6%. Esta paga extraordinaria asciende a unos 263

M€. A esto hay que añadir el impacto de revalorizar las pensiones mínimas y no contributivas al 3%, con un impacto estimado de 326 M€.

En segundo lugar, recuperar el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social de personas cuidadoras no profesionales supone una transferencia del Estado a la Seguridad Social de 315 M€. Al tratarse de una transferencia entre sectores, no afecta al déficit público consolidado de 2019, si bien a futuro se generarán mayores derechos de pensiones.

En tercer lugar, recuperar el subsidio de desempleo para mayores de 52 años tiene un impacto anual de 323 millones, calculado a partir de los beneficiarios existentes entre 52 y 54 años en 2012, ajustados por el ciclo.

En cuarto lugar, el aumento del permiso de paternidad de 5 a 8 semanas tiene un coste previsto de 300 M€. Se extrapola a partir del coste de aumento de 4 a 5 semanas en 2017 (100 M€).

Finalmente, el aumento de la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables se ha estimado en 180 M€ a partir de la simulación realizada con los microdatos de la ECV de 2017.

Las tres últimas medidas se han aprobado por Real Decreto-ley en marzo y han entrado en vigor en abril por lo que se ha tenido en cuenta solo tres cuartas partes del impacto anual estimado.

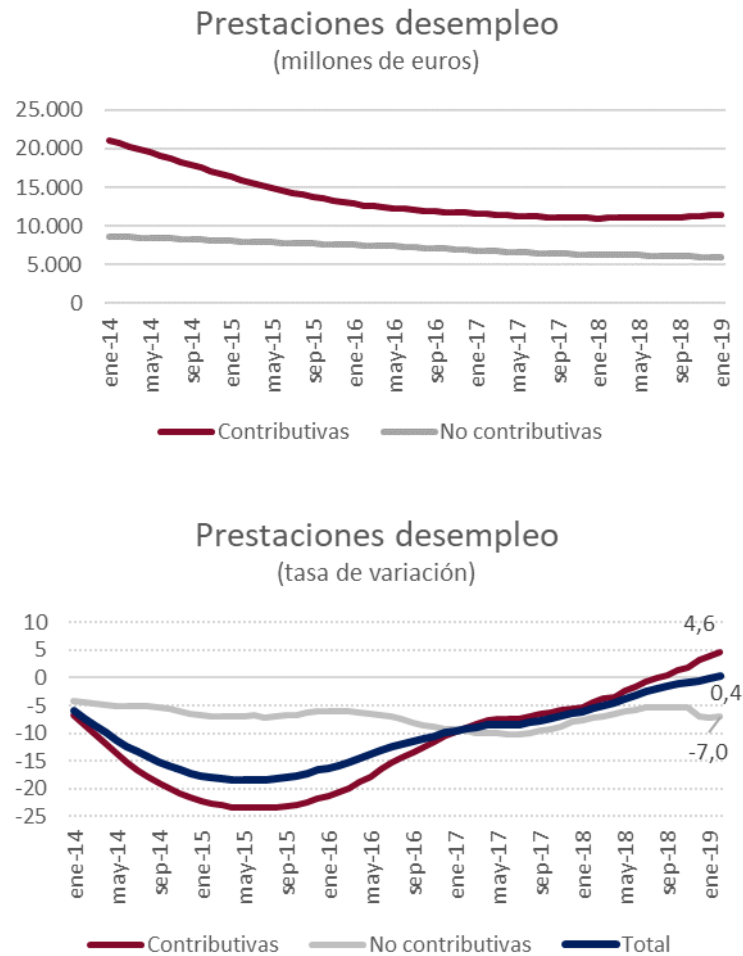
Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

La AIReF sigue estimando que el SEPE cerrará 2019 con un superávit del 0,1%, frente a la situación de equilibrio presupuestario prevista por el Gobierno. 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 previsto por la AIReF se mantiene muy próximo al considerado en el informe sobre el Proyecto de PGE 2019. Se prevé un aumento en el gasto en prestaciones de aproximadamente el 4%, explicado por la aceleración del crecimiento de las prestaciones contributivas y por la progresiva estabilización del gasto en prestaciones no contributivas, que se alcanza un mínimo próximo al de 2009. La principal medida en este ámbito es la recuperación del subsidio para mayores de 52

años, adoptada en el Real Decreto-ley 8/2019¹⁰, con un impacto estimado de 242 millones de euros. El impacto estimado por la AIReF es inferior al estimado por el Gobierno debido a que la medida estará en vigor a partir de abril y no durante todo el año.

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO. (MEDIA MOVIL 12 MESES)



3.5 Comunidades Autónomas

Se mantiene la calificación del informe anterior bajo supuestos de financiación autonómica similares, considerándose factible para CC.AA. el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,1% del PIB, si bien con mayor holgura al mejorar ligeramente las previsiones para 2019. Bajo supuestos sobre los recursos del sistema de financiación autonómica que percibirán las CC.AA. similares a los considerados en el informe anterior, se mantienen las

¹⁰ Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo

conclusiones, con cierta mejora derivada del cierre de 2018. Así, se aprecia factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2019, con menor tensión de la observada en el informe de líneas.

No obstante, de no llevarse a cabo la modificación del plazo de ingreso previsto en el Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA, el cumplimiento del objetivo de estabilidad se aprecia improbable. La medida dirigida a modificar los plazos de ingreso en el SII del IVA podría suponer en torno a dos décimas de PIB de mayores recursos para las CC.AA., neutralizando el impacto negativo que dicha norma tiene en la liquidación de 2017 que se realizará en 2019 de los recursos del sistema de financiación autonómica. Si finalmente no se lleva a cabo esta medida, aunque la situación varía por CC.AA., en el conjunto del subsector habría dificultades para alcanzar un déficit del -0,1%.

Por otra parte, se mantiene el riesgo *moderado* de incumplimiento de la regla de gasto, observándose muy ajustada la factibilidad de alcanzar un saldo compatible con el cumplimiento de las dos reglas fiscales. Con las limitaciones derivadas de la falta de información sobre el cierre de 2018, el riesgo apreciado en el informe de líneas, en principio se acentúa por la evolución esperada en los fondos de la UE, si bien, en sentido contrario, puede verse mitigado por la minoración de gastos asociados a operaciones no recurrentes y por la posibilidad que permite el Real Decreto-ley 10/2019 recientemente aprobado de realizar inversiones financieramente sostenibles excluidas del cómputo de la regla.

Los cambios en los factores que condicionan la valoración de la AIReF sobre el déficit esperado en 2019 actúan en sentidos contrapuestos, lo que determina que se mantengan las conclusiones respecto al informe de líneas. No hay cambios significativos en los presupuestos o previsiones actualizadas de las CC.AA. respecto a los proyectos o líneas. Por su parte, el favorable cierre de 2018 traslada su efecto a 2019 por la parte no derivada de operaciones no recurrentes, aproximadamente una décima. Sin embargo, la prórroga de los PGE y la revisión del escenario macro ha corregido a la baja las previsiones de la AIReF de ingresos y, en menor medida, de gastos. El efecto neto de estos factores determina que, respecto a las previsiones de líneas, las estimaciones para 2019 del subsector hayan mejorado algo menos de media décima de PIB, situándose en un resultado similar.

GRÁFICO 14. COMUNIDADES AUTÓNOMAS (% PIB)

GRÁFICO 14.A. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN CC.AA. (% PIB)

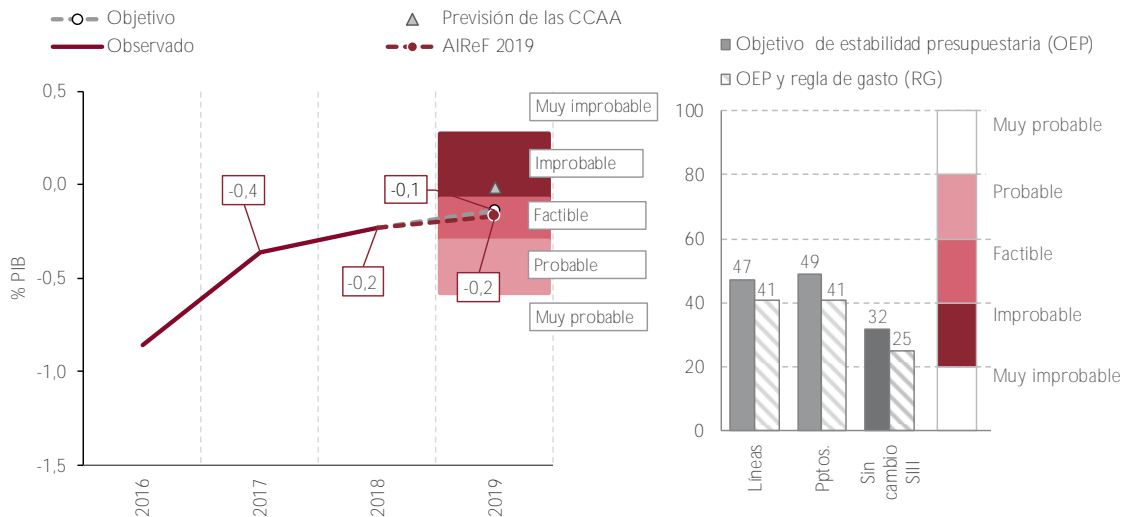


GRÁFICO 14.B. RECURSOS CC.AA. (% PIB)

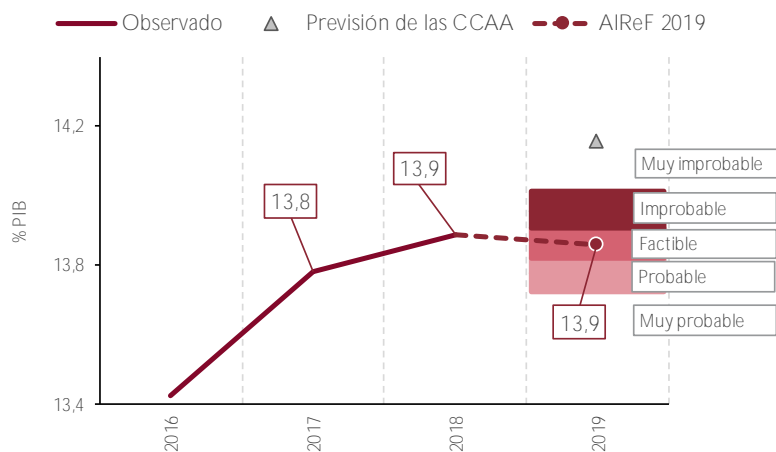
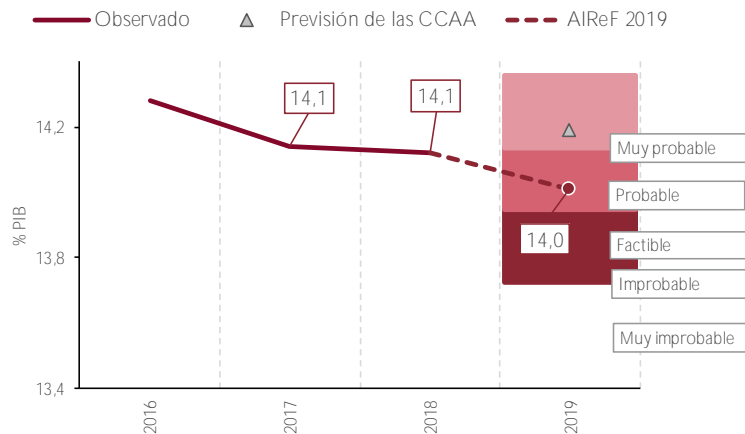


GRÁFICO 14.C. EMPLEOS CC.AA. (% PIB)



Con la información actual, la AIReF ha revisado ligeramente a la baja la previsión de ingresos de las CC.AA. estimada en el informe de líneas, manteniéndose por debajo de las estimaciones autonómicas. No hay cambios significativos, en su conjunto, en las previsiones de los presupuestos autonómicos para 2019, que siguen previendo un nivel de ingresos muy superior al esperado por la AIReF por discrepancias en los recursos procedentes del Estado (especialmente en el presupuesto de la C. Valenciana) y de fondos de la UE. La positiva evolución de los ingresos registrada al cierre de 2018 no derivada de operaciones puntuales mejora en media décima las previsiones de 2109 respecto a líneas. Sin embargo, la AIReF ha corregido a la baja la estimación de enero de ingresos por transferencias a favor de las CC.AA. contenidas en el proyecto de PGE por convenios y otros conceptos, así como la estimación de recursos del sistema, por la revisión del escenario macroeconómico, resultando por estos conceptos menores ingresos en casi una décima de PIB.

Así, los recursos de las CC.AA. mantendrían, con una ligera caída, su peso en el PIB respecto al cierre de 2018. Bajo las consideraciones anteriores, el conjunto de los recursos de las CC.AA. crecería por encima del 3,5% sobre 2018, manteniendo el peso en el PIB. Los recursos del sistema de financiación crecerían cerca del 6% sobre la cifra de 2018, incremento que se vería minorado por el resto de los recursos al no replicarse ingresos significativos que puntualmente se han registrado en 2018: 500 millones a favor de Canarias por convenios de inversiones de ejercicios anteriores que, por Sentencia del Tribunal Supremo, debe pagar el Estado a la comunidad; y la liquidación de los fondos de la UE del programa operativo 2007-2013.

Por otro lado, se moderan las previsiones de empleos de las CC.AA. para 2019 respecto al informe de líneas. Los presupuestos y previsiones actualizadas de las CC.AA. no recogen modificaciones sustantivas sobre la información de proyectos o líneas informadas. Sin embargo, el cierre de 2018 arroja una evolución favorable de los empleos en el ámbito autonómico, ya que, si bien en conjunto han alcanzado un nivel similar al esperado en el informe anterior, dicho importe recoge un mayor volumen de gasto derivado de operaciones de carácter puntual que no se replicarán en 2019. Esta circunstancia y la corrección a la baja de las previsiones de determinados gastos autonómicos, al disminuir la financiación esperada del Estado, disminuye la cuantía esperada en 2019 en los empleos de las CC.AA..

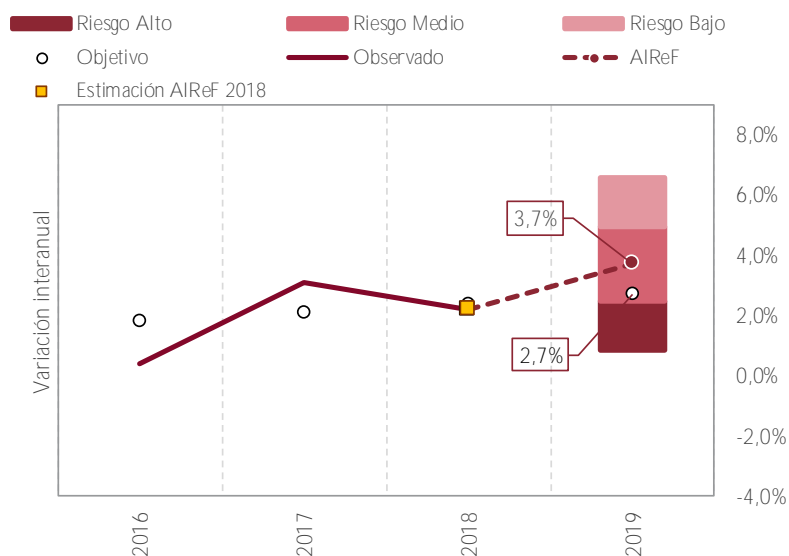
En consecuencia, los empleos de las CC.AA. disminuirían su peso en el PIB en torno a una décima respecto a 2018. Los empleos en su conjunto crecerían por debajo del 3,5% respecto al nivel de 2018, perdiendo algo más de una décima de peso en el PIB. El incremento esperado en los gastos corrientes, superior al 3%, es ligeramente superior al estimado por las CC.AA. y, por el

contrario, como viene siendo habitual, se estima una cifra inferior de inversiones y otros empleos de capital, que tendrían un crecimiento nulo en conjunto, condicionado por no replicarse el nivel de operaciones no recurrentes registrado en 2018.

En cuanto a la regla de gasto en CC.AA., con las limitaciones derivadas de la falta de información al respecto al cierre de 2018, se mantiene para 2019 el *riesgo moderado* de incumplimiento en el subsector. Si bien a la fecha no se dispone de los datos de cálculo de la regla de gasto para 2018, la información actual permite mantener la conclusión manifestada en el informe de líneas: el crecimiento esperado en el gasto, en torno al 3,5%, hace que se aprecie riesgo de que el gasto computable en 2019 crezca por encima de la tasa de referencia del 2,7%

Los cambios conocidos en los factores que afectan al cómputo de la regla de gasto actúan en sentidos contrapuestos. La caída esperada en los fondos de la UE en 2019, por no replicarse la liquidación del programa operativo anterior obtenida en 2018, acentuaría el riesgo apreciado por la AIReF en el informe anterior. Por el contrario, el menor importe que finalmente habrá en 2019 de gasto por operaciones no recurrentes, disminuye dicho riesgo. Adicionalmente, el reciente Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, regula la prórroga para 2019 de la norma que permite la realización de inversiones financieramente sostenibles excluidas del cómputo de la regla. Si bien los próximos procesos electorales pueden demorar la puesta en marcha de estas inversiones, y, por tanto, limitar su impacto, es de esperar un efecto favorable en la regla de gasto de CC.AA. en 2019.

GRÁFICO 15. REGLA DE GASTO CC.AA.



Por CC.AA., la AIReF efectúa un análisis preliminar de su situación individual que se plasmará de forma detallada y con carácter definitivo en los informes individuales sobre los presupuestos de 2019 que se emitan al respecto. Las conclusiones generales del subsector CC.AA. que recoge el presente informe, basadas en la información individualizada disponible de cada CC.AA., han sido obtenidas a partir de la valoración preliminar de la situación fiscal de cada comunidad. Esta valoración se plasmará, en su caso, actualizada, en los informes individuales que se emitan sobre los presupuestos de 2019 de cada comunidad, que recogerán el análisis detallado de cada una.

Se mantiene para la mayoría de las CC.AA. las previsiones sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019. Se mantienen con cierta mejora las conclusiones de los informes de líneas en la mayor parte de las CC.AA. en relación con la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad. No hay cambios salvo en Asturias, Extremadura, Navarra y País Vasco, que mejoran su calificación; y en La Rioja, que empeora. Por otro lado, se emite el primer pronunciamiento sobre el cumplimiento de las reglas fiscales para 2019 en la C. Valenciana, que no pudo informarse en líneas por falta de información en plazo. En esta comunidad se observa muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de dicho año, dado el déficit registrado en 2018 como consecuencia, fundamentalmente, del elevado crecimiento de los gastos. Esta evolución de los empleos podría mantenerse en términos similares en 2019 por las medidas recogidas en el propio presupuesto autonómico.

Igualmente, se mantiene en todas las CC.AA. riesgos de incumplimiento de la regla de gasto. El análisis de la información disponible permite apreciar que se mantienen los riesgos de incumplimiento señalados en los informes de líneas, acentuados en algunos casos, como en las Illes Balears; y mitigados en otros, como es el caso de Andalucía. En el caso de la Comunitat Valenciana, el análisis preliminar realizado apunta un elevado riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

CUADRO 12. CUADRO 13. ANÁLISIS PRELIMINAR POR CC.AA. SOBRE CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES EN 2019. COMPARATIVA CON INFORME ANTERIOR

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Probabilidad cumplimiento objetivo estabilidad 2019 -0,1% PIB		Riesgo de incumplimiento de la regla de gasto 2019 2,7%	
	Informes de Líneas 2019	Valoración preliminar presupuestos iniciales 2019	Informes de Líneas 2019	Valoración preliminar presupuestos iniciales 2019
Andalucía	Factible	Factible	Riesgo alto	Riesgo moderado
Aragón	Improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Asturias	Factible	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Illes Balears	Factible	Factible	Riesgo bajo	Riesgo moderado
Canarias	Muy probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Cantabria	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Castilla y León	Improbable	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Castilla-La Mancha	Improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Cataluña	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Extremadura	Muy improbable	Improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Galicia	Probable	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Comunidad de Madrid	Probable	Probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
Región de Murcia	Muy improbable	Muy improbable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
CF de Navarra	Probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
País Vasco	Probable	Muy probable	Riesgo moderado	Riesgo moderado
La Rioja	Probable	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado
C. Valenciana	-	Muy improbable	-	Riesgo alto
Total CCAA	Factible	Factible	Riesgo moderado	Riesgo moderado

3.6 Corporaciones Locales

La AIReF sigue estimando muy probable que el subsector local alcance el objetivo de equilibrio en 2019, siendo factible mantener el superávit del 0,5% del PIB, aunque ligeramente por debajo del obtenido en 2018. Tanto en el Informe de octubre de 2018 como en el de enero de este año, donde la AIReF analizó las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas, se estimaba factible que el subsector Corporaciones Locales (CC.LL.) alcanzara, tanto en 2018 como en 2019, un superávit de alrededor del 0,5% del PIB, reduciendo ligeramente el obtenido en los años 2017 y anteriores.

La información sobre operaciones no financieras al cierre de 2018, publicada por la IGAE a finales de marzo, ha corroborado las previsiones realizadas para ese año por la AIReF. Esta información permite situar el superávit del subsector CC.LL. en el 0,52% de PIB, casi una décima inferior al obtenido en 2017, del

0,61% de PIB, fruto de un incremento interanual de los gastos en más de doble que el aumento de los ingresos. Este resultado es asimismo coherente con la última información financiera publicada por el Banco de España sobre evolución de la deuda y los depósitos de las CC.LL. a la misma fecha. En 2018, los depósitos de las CC.LL. se han situado ligeramente por encima de los 27.000 millones de €, 4.000 millones de € más que a principios de año, y la deuda financiera se ha reducido más de 3.000 millones de € (casi un 10% de disminución), situándose por debajo de los 26.000 millones de €.

Asimismo, el cierre de 2018 ha confirmado las estimaciones de la AIReF para 2019, con un ligero empeoramiento en los ingresos esperados de otras administraciones respecto del año anterior. La revisión por la AIReF del escenario macroeconómico ha moderado levemente las previsiones de recursos del sistema de financiación a percibir por las CC.LL. en 2019 respecto a las contenidas en el proyecto de PGE. De similar modo, los datos comunicados por las CC.LL. al MINHAC sobre los presupuestos iniciales de 2019 (con casi un 70% de representatividad del total de entidades) apuntan a que el superávit local a fin de año podría situarse en el entorno del 0,5% de PIB.

Las perspectivas empeorarían si no se llevara a cabo la neutralización del impacto del SII del IVA en los recursos del sistema de financiación. Las estimaciones de cierre de 2019 pueden verse afectadas a la baja, en torno a media décima de PIB, en el supuesto de que no se apruebe la norma que recoja el cambio del plazo de ingreso del Sistema de Información Inmediata (SII) del IVA.

La AIReF confirma también sus estimaciones para 2019 de crecimiento de ingresos y gastos en el entorno del 3% y 4%, respectivamente. Por el lado del ingreso, la AIReF prevé un crecimiento de 2018 a 2019 de alrededor del 2% de las principales rúbricas de impuestos municipales, y un incremento interanual de las transferencias recibidas de otras AA.PP. (principalmente los recursos del sistema de financiación) de en torno al 5%, empeorando mínimamente las previsiones del informe anterior. Por el lado del gasto, el crecimiento estimado es de casi un 4%, fundamentalmente fruto del incremento de los gastos corrientes fundamentalmente de las retribuciones del personal y de reposición de efectivos por el impacto en 2019 de las medidas adoptadas en 2018.

Esta previsión de superávit local es consistente con los datos aportados a la AIReF por las 24 grandes CC.LL. individualmente analizadas, que representan en media alrededor del 30% del resultado global. La AIReF ha realizado un análisis preliminar de la información remitida por las 24 CC.LL. que vienen siendo objeto de seguimiento individual en atención al tamaño de su

presupuesto y su población afectada. Estas 24 CC. LL. esperan obtener a fin de 2019 un superávit agregado de entre el 25% y 30% del total previsto para el total subsector, con una ligera reducción respecto de lo observado en 2018. Estos datos confirman las estimaciones del conjunto del subsector de ligera reducción del superávit.

No obstante, como AIReF ya ha puesto de manifiesto en anteriores informes, en las CC.LL. las previsiones contenidas en la fase de elaboración del presupuesto no son un buen indicador de los resultados que se van a obtener a fin de ejercicio. Esto es así porque estas entidades ajustan ambos documentos al equilibrio fijado como objetivo, lo que supone la existencia de superávits encubiertos. Este hecho motiva que las previsiones AIReF de cierre de cada año mejoren las comunicadas en las fases iniciales del ejercicio económico por las CC.LL. gestoras.

Por otra parte, existen incertidumbres en la evaluación del objetivo de estabilidad y regla de gasto del subsector local en 2019, derivadas del impacto que sobre el cumplimiento de ambas reglas pueda tener la realización de inversiones financieramente sostenibles (IFS). Con fecha 30 de marzo de 2019 ha sido publicado en el BOE el Real Decreto-ley por el que se proroga para 2019 el destino del superávit de las comunidades autónomas y de las entidades locales para IFS. La implementación de estas inversiones se verá condicionada en el ámbito local por la constitución de los nuevos gobiernos locales que salgan de las próximas elecciones, por lo que la dilación que esto pueda suponer hace que la AIReF estime que su importe en 2019 no supere el de 2018. Este hecho genera incertidumbres fundamentalmente en las grandes CC.LL. por ser éstas las que en mayor medida realizan inversiones de este tipo financiadas con superávits generados en años anteriores.

Adicionalmente, como se indicó en el Informe de enero de este año, existen demandas de flexibilización de la regla de gasto en el ámbito local que de ser aprobadas tendrían un impacto significativo. Estas demandas fueron desde su eliminación para EE.LL. saneadas, al incremento de los programas de gasto y años en los que estas inversiones se podrían materializar. De ser aprobadas algunas de estas iniciativas en 2019 los resultados esperados a fin de año podrían verse significativamente reducidos (entre 2 y 4 décimas de PIB según las estimaciones de la AIReF).

GRÁFICO 16. CORPORACIONES LOCALES

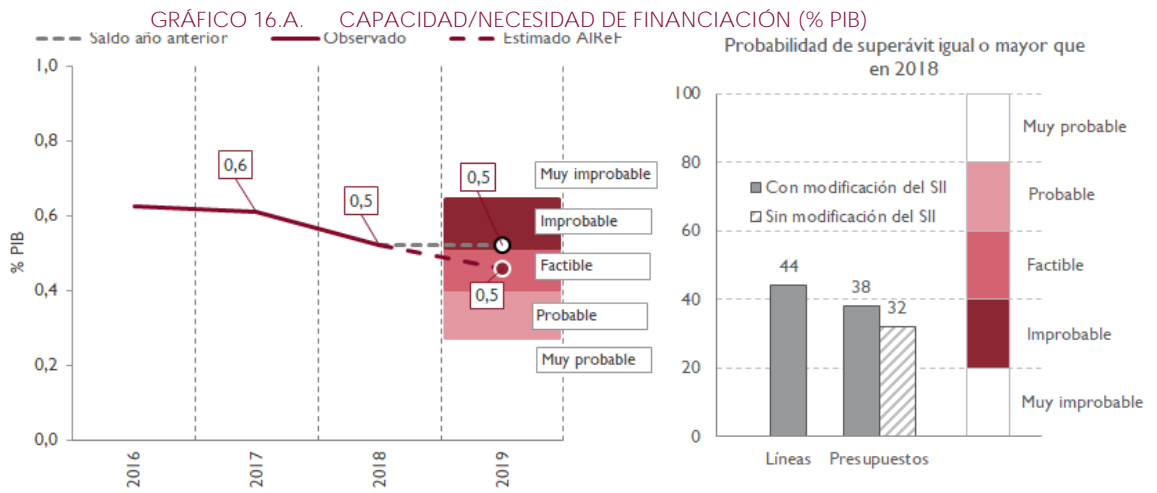


GRÁFICO 17. RECURSOS CC.LL. (% PIB)

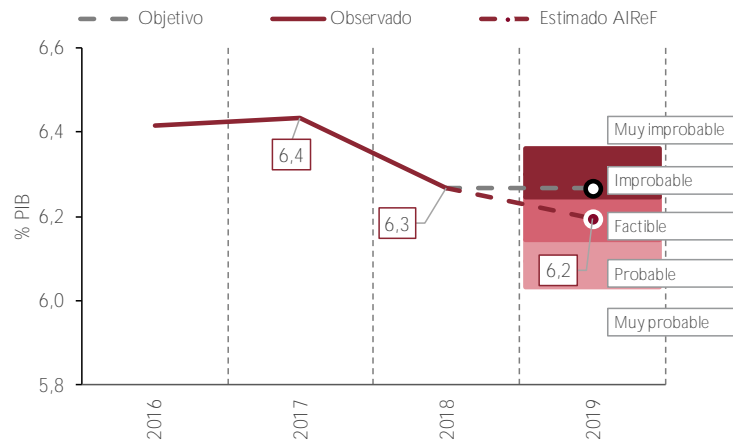
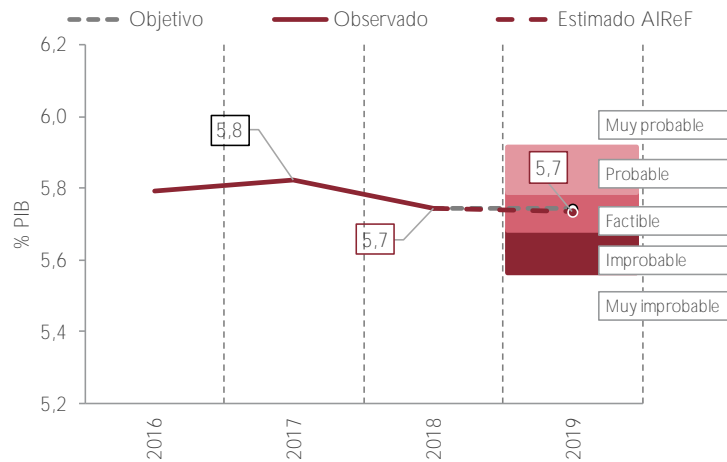


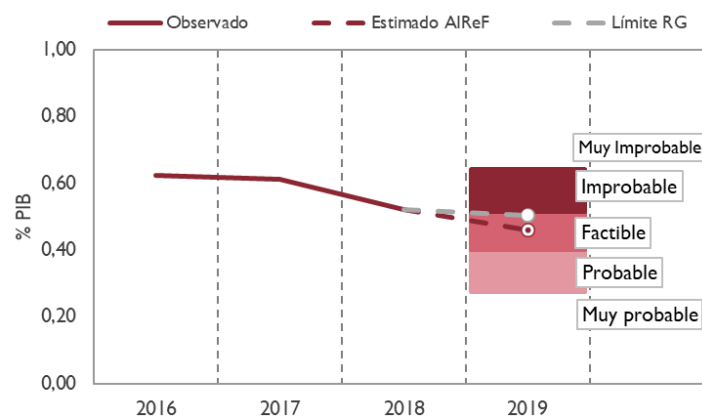
GRÁFICO 18. EMPLEOS CC.LL. (% PIB)



La AIReF continúa estimando que un superávit en el entorno del 0,5% de PIB posibilitaría que el subsector CC.LL. cumpla en 2019 la regla de gasto. Las estimaciones realizadas por la AIReF sobre el cumplimiento de la regla de gasto apuntan que la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales debería situarse en el entorno del 0,5% de PIB. De confirmarse las estimaciones de superávit local de la AIReF, el cumplimiento de esta regla sería muy ajustado, por lo que presentaría riesgos que se verían mitigados en el caso de verificarse la ralentización del gasto en año electoral.

El gráfico siguiente muestra la capacidad de financiación necesaria para que el subsector CC.LL. cumpla ambas reglas fiscales a fin de 2019, estimándose factible si el superávit alcanza el 0,5% de PIB.

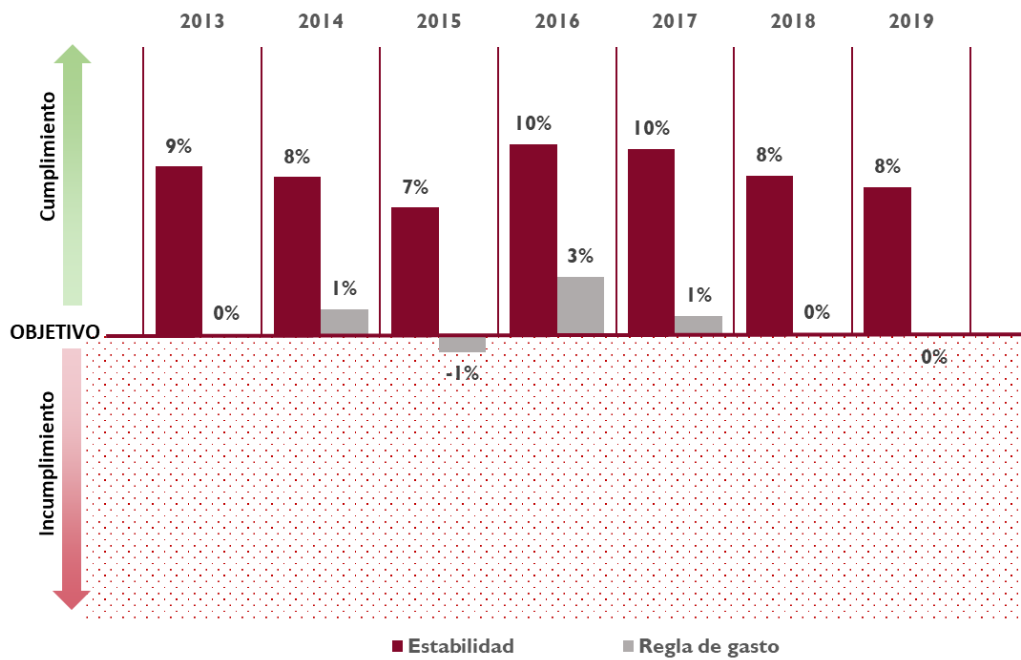
GRÁFICO 19. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DEL SUBSECTOR CC.LL. QUE PERMITE CUMPLIR LA REGLA DE GASTO EN 2019 (% PIB)



Por otra parte, el siguiente gráfico 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 20. SUBSECTOR CC.LL.. CUMPLIMIENTO CONJUNTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO 2013-2018 Y ESTIMACIONES AIREF PARA 2019

(EN MARGEN SOBRE EL OBJETIVO Y EN % SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS PARA ESTABILIDAD Y GASTOS NO FINANCIEROS PARA REGLA DE GASTO)



Nota: En los años 2018 y 2019 el margen estimado de posible cumplimiento o incumplimiento de la regla de gasto es de muy escasa cuantía, por lo que el porcentaje que éste representa sobre el límite es ligeramente superior o inferior al 0%.

4 DEUDA PÚBLICA

Sostenibilidad de la deuda

En línea con las previsiones realizadas por la AIReF, en 2018 se cumplió el objetivo de deuda para el total de las AA.PP. Al cierre del año 2018, la ratio de deuda sobre el PIB para el total de las AA.PP. terminó en 97,2%, cuatro décimas por debajo del objetivo. En línea con lo proyectado por AIReF en su anterior informe, a nivel subsector el cumplimiento no fue homogéneo, observándose cumplimiento respecto al objetivo en AC y FSS y CCLL (70,8% y 2,1% frente a 70,8% y 2,7%, respectivamente), para las CC.AA. se prevé una modificación en los objetivos fijados (24,1%)¹¹¹² que previsiblemente llevará al cumplimiento de los mismos.

Para 2019 se sigue previendo el cumplimiento del objetivo de deuda para el conjunto de las AA.PP., si bien de forma más ajustada que en 2018. Con la nueva información disponible y considerando el impacto de la prórroga presupuestaria, para el año corriente se sigue previendo que los objetivos de deuda serán alcanzados para el conjunto de AA.PP. y de nuevo con desigual distribución entre subsectores.

En línea con el análisis realizado en el informe anterior de la AIReF, la deuda de la AC y de los FSS alcanzará en 2019 el 69,8% del PIB, ligeramente por encima del objetivo fijado. Este porcentaje supone una reducción de deuda equivalente a seis décimas de PIB respecto al cierre de 2018, en línea con la reducción del déficit prevista para AC y FSS. Sin embargo, esta reducción no será suficiente para cumplir el objetivo fijado en el 69,5% del PIB.

En relación al subsector autonómico, la AIReF sigue previendo el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019 por parte de las CC.AA., por lo que mantiene las conclusiones respecto al informe de líneas. Como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores⁴ la amplia definición de los objetivos

¹¹ [Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las AA.PP.: PGE 2019](#)

¹² 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.

de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, en 2019 en tanto se mantenga este sistema.

Las AA.PP. deberán destinar el superávit obtenido en 2018 a reducir deuda en cumplimiento del artículo 32 de la LOEPSF. La generación de superávits debería permitir ir reduciendo el nivel de deuda e ir avanzando hacia la sostenibilidad financiera. Así como en el ámbito local se han venido generando superávits desde hace tiempo, para las CC.AA. es un fenómeno más reciente, aumentando de cuatro comunidades en 2017 a seis en 2018. La AIReF considera que es importante que estos superávits se destinen a amortizar deuda y, en este sentido, en el informe de líneas se solicitó aclaración sobre el destino del superávit. No obstante, la AIReF entiende que la aplicación de este artículo debería realizarse en el momento en el que se disponga de disponibilidades líquidas para llevar a cabo la amortización anticipada y en la medida en que esta reducción no suponga mayores costes financieros.

De acuerdo con las estimaciones AIReF, al cierre de 2019 el nivel de deuda sobre PIB de las CC.LL. podría situarse por debajo del 2%, cumpliendo ampliamente el objetivo fijado del 2,3%. Los últimos datos publicados por el Banco de España informan de una reducción de más de 3.000 millones de euros situándose la ratio de deuda local sobre PIB en un 2,1% en 2018 (objetivo fijado para el año 2021). La AIReF estima que, de confirmarse en 2019 la consolidación del superávit local en el entorno del 0,5% de PIB, la deuda local podría situarse ligeramente por debajo del 2% de PIB. Como ya se puso de manifiesto en varios informes de la AIReF, estos superávits recurrentes están siendo inmovilizados, en gran parte, en depósitos bancarios que a cierre de 2018 se sitúan por encima de los 27.000 millones de €. Por ello, la deuda neta de activos financieros líquidos de las CC.LL. ha sido negativa a fin de 2018 y se prevé en torno al -0,5% de PIB a fin de 2019.

Por cuarto año consecutivo la reducción observada en la ratio de deuda siguió sin ser consistente con lo exigido por la Ley Orgánica de Estabilidad. Se prevé que en 2019 esta situación vuelva a repetirse. Como ya se ha advertido en anteriores ocasiones, la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF exige que la senda de la ratio de 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. El año 2018 fue el cuarto año consecutivo con tasas de crecimiento de la economía y del empleo por encima del 2%. No obstante, en ninguno de estos años la ratio de deuda de las AAPP ha disminuido más de dos puntos del PIB, siendo el promedio de reducción de aproximadamente 0,8 puntos porcentuales por año. Al igual que en su

informe de enero, la AIReF prevé que dicha normativa se volverá a incumplir durante 2019.

El cumplimiento de los objetivos de deuda no asegura la sostenibilidad financiera. El stock de deuda actual es muy elevado y sigue estando cercano a su máximo histórico de los últimos 100 años. En estas circunstancias, el margen acción de la política fiscal es muy acotado frente a perturbaciones negativas o mayores presiones de gasto y por tanto es un riesgo para la sostenibilidad en el medio o largo plazo. Si los objetivos de deuda no son fijados en relación a un ancla de medio plazo que asegure la disminución de la deuda a niveles seguros, su solo cumplimiento no garantiza la sostenibilidad financiera.¹³ Desde esta manera, y al igual que con el anterior Proyecto de Presupuestos, la actual prórroga presupuestaria implica un retraso en el necesario proceso de consolidación fiscal que garantice la llegada de manera realista a niveles más seguros de deuda.

¹³ Cuerpo, C. y Rodríguez, L, [Some elements for a revamped fiscal framework for Spain](#), DT 03/2018, AIReF

5 RECOMENDACIONES

5.1 Administración Central y Fondos de la Seguridad Social

Recomendaciones nuevas

Cuando se informó el proyecto de PGE para 2019 se recomendó la aceleración de la tramitación legislativa de las medidas de ingresos y la búsqueda de espacios fiscales en el marco de una planificación presupuestaria de medio plazo dada la desviación prevista respecto al objetivo de estabilidad fijado. El contexto político actual, y el rechazo del proyecto de PGE, dificultan que se puedan tomar medidas, en la segunda parte del año, con un impacto sustantivo en el resultado fiscal de 2019. Pese a ello, sigue siendo necesario buscar espacios fiscales que permitan la convergencia hacia los objetivos de estabilidad presupuestaria, teniendo en cuenta todo el horizonte temporal disponible desde que se inicie la legislatura por ello, la AIReF centra su recomendación en la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda de los ejercicios 2020-2022 que, tanto para el conjunto de las AA.PP. como para cada uno de sus subsectores, tienen que fijarse en el primer semestre del año. El inicio de una nueva legislatura y el paso al brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, son una oportunidad para definir una estrategia fiscal de medio plazo 2019-2022.

La AIReF ya ha recomendado en ocasiones anteriores la necesidad de diseñar una estrategia fiscal de medio plazo, que contemple medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad financiera y anclada en una senda creíble de reducción de deuda. La fijación de objetivos consistentes y adecuadamente soportados es un requisito fundamental para realizar un seguimiento presupuestario útil en los diferentes niveles de administración. 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.

Por otro lado, el retorno a la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) obliga a prestar una atención especial a la evolución del saldo estructural que debe converger al Objetivo a medio plazo (MTO por sus

siglas en inglés) establecido para España. En la misma línea, nuestra propia LOEPSF establece limitaciones al déficit estructural que hasta ahora no se han incorporado a la escasa información que se publica sobre el objetivo de estabilidad y su distribución por subsectores. La AIReF considera que en esta nueva etapa enmarcada por el inicio de legislatura y por encontrarnos en la vertiente preventiva del PEC debería definirse una estrategia fiscal de medio plazo.

Por ello, la AIReF recomienda que:

-
1. *La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2020-2022 esté sustentada en una senda de reducción de deuda pública, que se traduzca en una estrategia fiscal que contemple un análisis de la evolución del saldo estructural en el medio plazo. Así mismo esta planificación de futuro, debe tener en cuenta el marco europeo y el margen disponible en el ejercicio 2019.*
 2. *Se publique el análisis y la información que sirve de base para determinar la senda de los objetivos de estabilidad y de deuda para el total de AAPP y para cada uno de los subsectores.*
-

El seguimiento de estas recomendaciones se llevará a cabo a través del MINHAC, por su papel relevante en el proceso de fijación de objetivos.

Recomendaciones vivas

La LOEPSF no prevé para la Administración Central un procedimiento preventivo similar al existente para las AA.TT. en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación. La AIReF ha recomendado al MINHAC en reiteradas ocasiones que establezca un procedimiento de seguimiento de la Administración Central y Seguridad Social en orden a detectar riesgos y poder adoptar medidas para la corrección temprana de desviaciones. En particular, se ha recomendado que se articule un procedimiento 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. Además, este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIReF.

El MINHAC considera que ya está cumpliendo esta recomendación, por lo que no es necesario realizar ninguna actuación adicional. En relación a la Administración Central y Seguridad Social lo entiende así en la medida en que se publica periódicamente la ejecución de las cuentas de las distintas administraciones y se valoran por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria los impactos asociados a cambios normativos en figuras tributarias tradicionales y de nueva creación.

Sin embargo, la AIReF considera que no es suficiente y que resulta necesario llevar a cabo un procedimiento específico más allá de las medidas automáticas de prevención establecidas en el artículo 18.1 de la LOEPSF. Además, la AIReF advierte que la percepción de un nivel de “rendición de cuentas” menor por parte de la Administración Central puede erosionar el grado de compromiso de otras AA.PP. respecto al cumplimiento de sus objetivos fiscales.

Por este motivo, la AIReF considera que esta recomendación debe mantenerse viva y recogerse como tal en su página web.

5.2 Administraciones territoriales

Recomendaciones nuevas

- **Recomendaciones sobre la aplicación de la LOEPSF**

En el contexto actual en el que existe un nivel de deuda del conjunto de las AA.PP. cercano al 100% del PIB, la sostenibilidad de la deuda debería constituir el centro de la política fiscal. En este sentido, resulta prioritario utilizar las palancas que establece el marco fiscal para avanzar en la senda de reducción de la deuda y en el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera.

Así como en el ámbito local se han venido generando superávits desde hace tiempo, para las CC.AA. es un fenómeno más reciente, aumentando de cuatro comunidades en 2017 a seis en 2018. Como resultado de la progresiva recuperación de la economía y el consecuente saneamiento de las cuentas públicas, cada vez son más las CC.AA. que generan superávits, por lo que el artículo 32 de la LOEPSF empieza a resultar de aplicación a este subsector, obligando a destinar ese superávit a reducir deuda, una vez deducidas las Inversiones Financieramente Sostenibles cuya regulación se ha realizado al margen de las disposiciones de esta ley.

No obstante, en ocasiones el superávit generado en términos de contabilidad nacional no se corresponde con las disponibilidades líquidas de la comunidad y la amortización anticipada puede ocasionar costes de ruptura u otros costes financieros asociados.

La AIReF entiende que dentro del marco establecido en el citado artículo 32 de la LOEPSF respecto a la cuantía de la reducción de la deuda, hay margen para determinar el momento en que esta reducción tiene que materializarse.

Por ello, la AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda (MINHAC) que:

3. Establezca un procedimiento para la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF a las AA.TT. en el que se incluya un calendario de amortización que

tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros asociados a la amortización anticipada de la deuda.

- **Avance de las recomendaciones en materia de cumplimiento de los objetivos fiscales de 2019 de las CC.AA.**

En el ámbito autonómico, el retraso en el envío de información por parte de las CC.AA. ha llevado a que, en el presente informe, la AIReF realice una valoración del conjunto del subsector y anticipe con carácter provisional las estimaciones individuales, que posteriormente se completarán con un análisis más detallado para cada una de las 17 CC.AA., en el que se incluirán, en su caso, las recomendaciones que se consideren necesarias.

En el informe de líneas presupuestarias de 2019 publicado el pasado mes de enero, las recomendaciones fueron dirigidas al cumplimiento del objetivo de déficit y de la regla de gasto al cierre del ejercicio para aquellas CC.AA. en las que se apreciaba que no era factible el cumplimiento del objetivo de déficit o que existía riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

En este sentido, se recomendó, por un lado, a Extremadura y Murcia que evitaran medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales y, por otro, a Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha que plantearan actuaciones dirigidas a compensar la evolución incrementalista de su gasto. Adicionalmente, se recomendó tanto a Extremadura como a Andalucía medidas para la correcta medición y seguimiento del crecimiento del gasto computable, que en el caso de Andalucía debían incluir mecanismos de corrección inmediata del gasto complementarios a los existentes.

Mientras que Aragón y Castilla-La Mancha han seguido las recomendaciones, las comunidades de Extremadura y Murcia se apartaron de su cumplimiento. Sin embargo, para estas dos últimas CC.AA. se mantienen las recomendaciones a la vista de que, con las actuales estimaciones, se considera muy improbable el cumplimiento del objetivo del objetivo de estabilidad en 2019. Por último, aunque Castilla y León no ha contestado a la recomendación, ésta deja de estar en vigor dado que ha mejorado la valoración de improbable a factible. Todo ello sin perjuicio de que en el informe individual, una vez completado el análisis, pudieran desarrollarse más estas recomendaciones o incluirse otras adicionales.

En relación a la Comunitat Valenciana, no ha habido un pronunciamiento previo sobre las líneas de sus presupuestos, tal y como se ha señalado en el apartado relativo al subsector CC.AA. Sin embargo, en la valoración preliminar de esta comunidad se considera que es muy improbable cumplir el objetivo de déficit y se aprecia un riesgo alto de incumplimiento de la regla

de gasto. Por tanto, en el análisis individual de esta comunidad, se formularán recomendaciones concretas respecto a los riesgos apreciados.

- **Recomendaciones en el ámbito de las CC.LL.**

En informes anteriores, la AIReF ha venido realizando varias recomendaciones al MINHAC en el marco de sus competencias como órgano director y coordinador en materia de reglas fiscales.

Estas recomendaciones han sido particularmente intensas en el ámbito de las CC.LL., dada lo numeroso (más de 13.000 entidades) y heterogéneo (tanto en tamaño de sus presupuestos como de población afectada) que es este nivel de administración, lo que motiva aún más la necesidad de homogeneizar la interpretación de las normas, a fin de evitar aplicaciones diferentes que puedan derivar en situaciones de desigualdad de trato. El MINHAC ha valorado positivamente estas recomendaciones y ha comunicado las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha, así como su compromiso de avanzar en este ámbito en el futuro. En particular, con el fin de mejorar y adaptar el ejercicio de las funciones de tutela financiera de las CC.LL., que en 9 CC.AA. las realizan órganos de la propia comunidad o de las Diputaciones Forales, en el caso del País Vasco, este Ministerio ha comunicado la previsión de redactar protocolos generales de actuación que faciliten la labor de los órganos de tutela.

Con idéntico fin, la AIReF ha recomendado al MINHAC que intensifique las actuaciones de seguimiento, control y alerta necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales. En este sentido, el MINHAC ha comunicado la realización de requerimientos a las CC.LL. que incumplen alguna regla fiscal o planes de ajuste, para que reconduzcan la situación o para que adopten medidas que garanticen el cumplimiento.

Ahondando en la necesidad de avanzar en este sentido, la AIReF viene constatando, en ocasiones, deficiencias en la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales por parte de algunas CC.LL. con origen bien en la contabilidad financiera o presupuestaria, bien en la traslación de esta información a términos de contabilidad nacional. Estos cálculos son competencia de las intervenciones locales u órganos de control equivalentes, quienes realizan los informes de cumplimiento en las distintas fases del ciclo presupuestario con arreglo a los cuales se determina la aplicación, en su caso, de las medidas correctivas y coercitivas que establece la Ley. Dichos cálculos deberían ser verificados por los órganos tuteladores respectivos, dadas las consecuencias que de ellos se derivan y

las funciones generales asignadas a estos órganos respecto al seguimiento de las reglas fiscales de las CC.LL. tuteladas.

Por ello la AIReF recomienda al MINHAC que:

-
4. *Promueva la modificación normativa que detalle las competencias de los órganos de tutela financiera de las CC.LL., y concrete si es este órgano u otro quien debe realizar la verificación de los cálculos de cumplimiento de las reglas fiscales que realizan los interventores locales o unidades equivalentes en las CC.LL. de su territorio.*
 5. *Especifique las consecuencias que se derivarían de la constatación de incorrecciones en el cálculo de las reglas fiscales, así como cuáles serían las consecuencias para el órgano de tutela u órgano responsable, caso de no realizar un ejercicio adecuado de estas funciones.*
-

- **Avance de las recomendaciones en materia de cumplimiento de los objetivos fiscales de 2019 de las CC.LL. analizadas individualmente**

Al igual que en el ámbito autonómico, en el presente informe, la AIReF realiza una valoración del conjunto del subsector que se completará próximamente con la emisión de un informe complementario en el que se recoge la evaluación individual de las 24 grandes CC.LL. y 24 entidades en las que se han detectado problemas de sostenibilidad en el medio plazo. En dicho informe se detallarán las recomendaciones individualizadas que se consideren necesarias.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis preliminar de la evaluación individual permite anticipar que, con la información actual sobre el cierre provisional de 2018 de las 24 grandes CC.LL., los ayuntamientos de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Sevilla y Vigo tienen riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales. Por tal motivo, la AIReF recomendará que, de confirmarse en el cierre definitivo, tendrán que aprobar de un PEF con medidas que afectarán a 2019.

Asimismo, a algunas CC.LL. con riesgos de sostenibilidad en el medio plazo, con problemas estructurales de mayor calado que el cumplimiento anual de dichas reglas, pero que presentan riesgos de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019, la AIReF les recomienda que, al menos, ajusten sus políticas a dicho cumplimiento, dado que la nueva generación de saldos negativos incide negativamente en la situación de insostenibilidad de sus haciendas. A falta del culminar el análisis se aprecia este riesgo en los Ayuntamientos de Jaén, Parla, Navalcarnero, Los Barrios y Almonte.

En el informe de líneas presupuestarias de 2019 publicado el pasado mes de enero, se recomendó a los Ayuntamientos de Valencia y Gijón y a sus órganos de tutela financiera que, aplicasen la gradualidad de la LOEPSF dado que no aprobaron en los plazos establecidos el PEF correspondiente. Estas recomendaciones se mantienen en vigor dado que la situación es la misma a fecha actual.

Recomendaciones vivas

En el ámbito de las CC.AA., la AIReF así mismo recomendó al MINHAC en el informe sobre las líneas de presupuestos 2019, que intensificara las actuaciones de seguimiento, control y alerta necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de las CC.AA..

El MINHAC considera que ya cumple esta recomendación y enumera una serie de actuaciones encaminadas a realizar este control y seguimiento: análisis de sus proyectos de presupuestos, seguimiento mensual de su ejecución presupuestaria y diseño y análisis del contenido de los PEF. Además, como mecanismo de alerta señala que, si se detecta riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales, se remiten cartas de apercibimiento comunicando la apreciación de dichos riesgos y solicitando el suministro de información sobre las medidas a adoptar.

La AIReF está de acuerdo en que todas estas actuaciones que realiza el MINHAC contribuyen al cumplimiento de las reglas fiscales, pero considera que no son suficientes y que no se están utilizando las palancas que ofrece la LOEPSF para exigir el cumplimiento de las reglas fiscales. Prueba de ello es que el MINHAC en ninguna ocasión ha activado los mecanismos de prevención solicitados por la AIReF cuando, en fases tempranas del ciclo presupuestario, ya se apreciaba un riesgo claro de desviación, que finalmente resultó en incumplimiento.

La AIReF considera que la exigibilidad de las reglas fiscales es un elemento esencial para la efectividad de las reglas y recalca la necesidad de reforzar la prevención, en donde el seguimiento y control resultan fundamentales. Por consiguiente, dada la importancia que tiene esta recomendación para el buen funcionamiento del marco fiscal, la AIReF considera que debe mantenerse en vigor dentro de la categoría de recomendaciones que la AIReF ha calificado como vivas y que publica como tales en su página web.

El Presidente de la AIReF

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JL Escrivá'.

José Luis Escrivá