

NOTA DE PRENSA
09/05/2019

Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022

**LA AIREF CONSIDERA MUY AJUSTADA LA REDUCCIÓN
DEL DÉFICIT PREVISTA EN LA APE Y ALERTA DE LA
EXISTENCIA DE RIESGOS**

- La institución avala el cuadro macroeconómico que sustenta la Actualización del Programa de Estabilidad (APE), que considera prudente en su conjunto, teniendo en cuenta los supuestos exógenos y las políticas definidas
- La senda fiscal prevista en la APE plantea una reducción del déficit público de 2,5 puntos del PIB en 4 años, lo que se considera factible hasta 2021 e improbable, por un estrecho margen, en 2022
- La AIREF considera factible la previsión de ingresos para 2019-2022 en la mayor parte del periodo, pero observa cierta falta de coherencia entre un cuadro macroeconómico prudente y las estimaciones de ingresos del Gobierno, que serían optimistas respecto a las previsiones macroeconómicas que teóricamente las sustentan
- En el caso de los gastos, la AIREF considera factible alcanzar la senda descendente de empleos no financieros de la APE durante todo el periodo, si bien pasaría a considerarse improbable en 2021 y 2022 de materializarse el PIB previsto en la APE
- La AIREF considera en el límite de lo factible las proyecciones de deuda incluidas en la APE 2019-2022



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web (www.airef.es) el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2019- 2022, en el que considera muy ajustada la reducción del déficit prevista en la APE y alerta de la existencia de riesgos. En el informe, la institución avala el cuadro macroeconómico que sustenta dicha actualización, que considera prudente en su conjunto.

La AIReF recibió del Gobierno, antes del 15 de abril, información preliminar sobre la APE 2019–2022 que incluía el escenario macroeconómico y fiscal para el conjunto del periodo. En base a estos datos, avaló el 25 de abril el cuadro macroeconómico y realizó una primera evaluación del escenario presupuestario, que remitió al Gobierno incluyendo algunas recomendaciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de la senda fiscal prevista y la coherencia entre el cuadro macroeconómico y las proyecciones fiscales.

La APE presentada ha incorporado buena parte de las recomendaciones, lo que ha permitido un reajuste del escenario fiscal, respecto al recibido inicialmente, cuya materialización la AIReF considera factible en el conjunto del periodo, con una probabilidad que desciende en los dos últimos años.

Según el Informe, el perfil de crecimiento del PIB real que se muestra en la APE 2019-2022 se considera prudente en su conjunto. Las hipótesis básicas en las que se basa este escenario se consideran factibles y la composición del crecimiento verosímil, aunque con un sesgo a favor de la demanda exterior en detrimento de la interna.

Las estimaciones del Gobierno esperan que el crecimiento de la actividad agregada se reduzca paulatinamente del 2,6% registrado en 2018 hasta el 1,8% en 2022. Estas previsiones están en la banda central del intervalo estimado por la AIReF y se encuentran alineadas con el resto de las previsiones disponibles, tanto en el ámbito privado como en el público, que de forma general solo abarcan los años 2019 y 2020.

Previsión de Ingresos y gastos

La AIReF considera que este escenario macroeconómico se traslada al escenario fiscal principalmente a través de los ingresos y, en menor medida, de una parte de los gastos. La institución considera factible la previsión de ingresos de la APE para 2019-2022 en la mayor parte del periodo, aunque con una composición distinta y un descenso de la probabilidad en los últimos años.

De acuerdo con la APE, en 2022 los ingresos habrán ganado 1,8 puntos en relación al PIB, pasando su peso de 38,9% al 40,7% del PIB, tres décimas por encima de la previsión de la AIReF. Esta diferencia, que afecta fundamentalmente a las previsiones tributarias, se debe a que la AIReF estima un menor impacto de las medidas de ingresos aprobadas y anunciadas por el Gobierno.

El efecto del ciclo de la AIReF sobre las variables fiscales es similar al de la APE aunque con distinta composición, considerando que existe cierta falta de coherencia entre el cuadro macro y las estimaciones de ingresos del Gobierno. En la APE se considera que



el ciclo solo afecta positivamente a la recaudación por IRPF e Impuesto de Sociedades, mientras que la AIReF estima una composición más equilibrada. Respecto a las cotizaciones sociales, la AIReF estima una décima menos por el efecto cíclico.

En cuanto a los gastos, la AIReF considera factible alcanzar la senda descendente de empleos no financieros de la APE durante todo el periodo, si bien pasaría a considerarse improbable en 2021 y 2022 de materializarse el PIB previsto en la APE.

La senda de gastos de la APE prevé un ajuste de 6 décimas del PIB pasando del 41,3% al 40,7% del PIB, que se concentra entre 2019 y 2021 para estabilizarse en 2022, frente a unas estimaciones de AIReF que mantienen una senda relativamente estable en torno al 41% del PIB. Las estimaciones de la AIReF contemplan unos gastos superiores en términos nominales a los que se deducen de la APE en 5 décimas del PIB, que se concentran en la formación bruta de capital y, en menor medida, en la remuneración de asalariados y transferencias sociales en especie.

Reducción del déficit

Como resultado de la evolución descrita, la senda prevista en la APE plantea una reducción del déficit público de 2,5 puntos del PIB en 4 años, que la AIReF considera factible hasta 2021 e improbable, por un estrecho margen, en 2022.

Esta reducción, se explica, en una parte significativa, por la entrada en vigor de varias medidas de incremento de ingresos, algunas de ellas incorporadas en el Plan Presupuestario para 2019, pero no tramitadas por el rechazo al proyecto de los PGE y la convocatoria de las elecciones. Estas nuevas medidas de ingresos suponen un incremento de la recaudación de 5 décimas del PIB, aunque según las estimaciones de la AIReF su impacto sería de 4 décimas.

Además, se incluyen medidas que serían el resultado de la implementación de las propuestas de revisión de gasto público llevada a cabo por la AIReF con un efecto progresivo hacia el final del periodo. Estos ahorros se materializan de manera creciente a lo largo del periodo en mayores cotizaciones por la reducción de incentivos a la contratación y en un menor gasto en subvenciones y en transferencias sociales en especie, rúbrica que recoge el gasto farmacéutico no hospitalario, con un importe global de 2 décimas del PIB.

Según la AIReF, el reparto de objetivos previsto en la APE por subsectores no refleja, nuevamente, la situación real de cada uno de ellos. Por un lado, las Corporaciones Locales vienen registrando un superávit superior a medio punto de PIB. Además, el déficit estimado para las CC.AA. en 2019 fijado en la APE en el 0,3% del PIB difiere del 0,1% incluido en la “Notificación déficit y deuda a la Unión Europea (PDE)”. Por último, la APE prevé una reducción del déficit de los Fondos de la Seguridad Social hasta alcanzar el equilibrio que no resulta plausible en ausencia de medidas.

Por otro lado, la institución afirma que la APE no incorpora información suficiente sobre los riesgos fiscales que pueden afectar a la sostenibilidad de las AA.PP. dificultando la



reducción del déficit estructural, como determinadas rúbricas de gastos sometidas a presiones al alza como la remuneración de asalariados, la inversión o la reforma del sistema de rentas mínimas.

Además, las debilidades ya identificadas por la AIReF en el diseño del marco fiscal español pueden conducir a tensiones adicionales sobre el déficit estructural por el agotamiento progresivo del déficit de las CCLL o por la presión al alza del gasto en sanidad y educación que pudiera derivarse de la reforma del sistema de financiación autonómica. Por último, una evolución macroeconómica peor de la prevista como escenario central también supone un riesgo fiscal como se ha señalado anteriormente.

En cuanto a la deuda, la AIReF considera en el límite de lo factible las proyecciones de deuda incluidas en la APE 2019-2022. La senda de la APE de deuda pública sobre PIB descendente durante todo el periodo, con un ajuste acumulado de 8,4 puntos, por encima del escenario normativo de AIReF. Según el análisis de sostenibilidad realizado por AIReF, una política fiscal orientada a conducir la ratio de deuda a su nivel de referencia y que asuma el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, estabilizaría la ratio de deuda en torno al 70%. Sin embargo, son necesarios márgenes para hacer frente a la vulnerabilidad derivada de pasivos contingentes, riesgos geopolíticos, crisis financieras o shocks macroeconómicos.

Por otro lado, la institución considera que la estrategia fiscal prevista en la APE no prevé esfuerzo fiscal en 2019 y distribuye el esfuerzo a realizar de manera uniforme en el período 2020-2022. El grueso de la corrección de los 2,5 puntos prevista por la APE en cuatro años (1,7 puntos) se fía a nuevas medidas que se distribuyen de manera uniforme en el período 2020-2022, con un promedio anual de 0,6 puntos de PIB. La evaluación de la AIReF, si bien coincide en los años 2019 y 2020, difiere en los esfuerzos previstos en 2021 y 2022. Según las estimaciones de la AIReF, el saldo estructural se reduce en casi 1 punto, achacable en su mayoría (2/3) a las medidas de ingresos y en menor medida a los ahorros derivados del proceso de revisión del gasto

Recomendaciones y buenas prácticas

En el informe, la AIReF mantiene algunas de las recomendaciones que ya incluyó en la evaluación preliminar de la APE, como la de asegurar la coherencia entre el cuadro macroeconómico y las proyecciones fiscales en los distintos hitos del ciclo presupuestario, o la de concretar las medidas que se van a adoptar en el marco del procedimiento de revisión integral del gasto comprometido con las instituciones comunitarias y cuya realización, en varias fases y áreas específicas de gasto, se encargó a la AIReF. Además, se mantiene la recomendación relativa a que se agilice la tramitación de las medidas tributarias previstas, de manera que efectivamente puedan estar en vigor a principios de 2020.

Por otro lado, la AIReF incluye una recomendación nueva dirigida al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, puesto que la APE publica por primera vez sus previsiones, lo que supone un importante avance en la transparencia en línea con la



sugerencia de buenas prácticas recogida en la Opinión de la AIReF sobre la Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social. La institución recomienda que este Ministerio haga públicos y accesibles los resultados, datos, hipótesis y metodología que sustentan sus previsiones de gasto en pensiones, de manera que sea posible la replicabilidad de sus estimaciones

Además, la AIReF sigue identificando la necesidad de regular el flujo de información, los procedimientos y el calendario relacionado con el proceso de aval del cuadro macroeconómico, por lo que mantiene la recomendación reiterada de regular el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento”, en línea con las prácticas habituales en los países de nuestro entorno en la interacción entre el Gobierno y la Institución Fiscal Independiente Nacional.

Finalmente, mantiene vivas otras recomendaciones, como la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2020-2022 sustentada en una senda de reducción de deuda pública, que se traduzca en una estrategia fiscal detallada que contemple un análisis de la evolución del saldo estructural en el medio plazo; la publicación del 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; o que la estrategia fiscal tenga en cuenta el marco europeo y ofrezca información relevante sobre su cumplimiento.

Asimismo, sugiere que se incluyan en la APE las proyecciones presupuestarias para el conjunto de AAPP y para cada uno de los subsectores que incorporen las medidas, visualizándose su contribución a la reducción del déficit previsto, los objetivos de deuda pública distribuidos por subsectores, la información de detalle para el análisis de la regla de gasto para cada uno de los subsectores y mayor información sobre riesgos que, de producirse, puedan afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda. Además, recomienda la elaboración de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.