INFORME SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2020-2021

INFORME 2/20

AIReF
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 17
2. EVALUACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO 19
2.1. Los escenarios macroeconómicos de la AIReF 19
2.1.1. El diseño de los escenarios 26
2.1.2. Riesgos en torno a los escenarios de previsión 41
2.2. Evaluación ex-ante de las previsiones oficiales 43
2.2.1. PIB y sus componentes 43
2.2.2. Mercado de trabajo y precios 48
2.2.3. Los supuestos externos de la APE 50
3. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021 51
3.1. Impacto de la crisis de la COVID-19 en las cuentas de las Administraciones Públicas 55
3.1.1. Impacto de las medidas adoptadas 56
3.1.2. Efecto de los escenarios macroeconómicos sobre las cuentas públicas 65
3.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas 67
3.2.1. IRPF 69
3.2.2. Impuesto sobre sociedades 71
3.2.3. IVA 72
3.2.4. Impuestos Especiales 73
3.2.5. Cotizaciones sociales 73
3.2.6. Resto de recursos 74
3.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas 74
3.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público 76
3.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo 78

3.3.3. Intereses 80
3.3.4. Formación bruta de capital 80
3.3.5. Otros gastos 81
3.4. Análisis por subsectores 81
3.4.1. Administración Central 82
3.4.2. Fondos de la Seguridad Social 86
3.4.3. Comunidades Autónomas 89
3.4.4. Corporaciones Locales 98
4. APLICACIÓN DEL MARCO FISCAL 109
4.1. Análisis de cumplimiento ex post del brazo preventivo en 2019 ... 109
4.2. Cláusulas de escape 110
4.2.1. Marco fiscal europeo 111
4.2.2. Marco fiscal nacional 112
5. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 115
5.1. Evolución reciente y punto de partida 115
5.2. Proyecciones de deuda asociadas a los escenarios macro-fiscales de la crisis de la COVID-19 117
5.3. Análisis de sostenibilidad 119
6. RECOMENDACIONES 123
6.1. Recomendaciones nuevas 123
6.2. Recomendaciones reiteradas 125
ANEXO I. IMPLICACIONES PARA LA ECONOMÍA GLOBAL DERIVADAS DE LA COVID-19 127
ANEXO II. EVALUACIÓN EX-POST DE LAS PREVISIONES 2016-2019 135
ANEXO III. MODELOS Y SUPUESTOS EXTERNOS EMPLEADOS EN LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS DE AIREF 139
ANEXO IV. EVALUACION MEDIDAS APROBADAS EN RELACIÓN CON EL COVID-19 141

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que informar el contenido de la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021(APE), tanto en lo que concierne a las previsiones macroeconómicas como a su escenario fiscal, respondiendo al mandato de los artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF.

En este informe se realiza una evaluación completa de la APE tras un análisis inicial de las previsiones macroeconómicas del Gobierno. El pasado 30 de abril, la AIReF anticipó su aval del cuadro macroeconómico, posibilitando su incorporación en la APE para su remisión por el Gobierno a las instituciones comunitarias. Con este informe completo sobre la APE, la AIReF considera realizada la evaluación de los presupuestos iniciales de las AA.PP. para 2020 que debió ser retrasada por la excepcionalidad de la situación y falta de presentación y de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2020. Sin embargo, la incertidumbre respecto al impacto de la crisis en las CC.AA., así como al reparto de los fondos no reembolsables anunciados por el Gobierno, obliga a posponer los informes individuales de cada una de las comunidades.

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 está produciendo un profundo impacto en las economías española y mundiales con indudables efectos negativos en las cuentas públicas. Además, este impacto está sujeto a una extrema incertidumbre que dificulta los ejercicios de previsión económica y fiscal, lo que ha llevado a las instituciones, incluida la AIReF, a adaptar sus herramientas y formas de trabajo a la nueva realidad.

Para responder a las circunstancias actuales, la AIReF ha adaptado su esquema de análisis y ha elaborado escenarios macroeconómicos y fiscales. La elevada incertidumbre aconseja un análisis basado en escenarios frente a las tradicionales previsiones con sus intervalos de confianza. En el contexto actual, es más razonable presentar escenarios condicionados a distintos supuestos sobre aquellos elementos sujetos a elevada incertidumbre como la evolución de la pandemia y la rapidez de la recuperación económica. Estos escenarios ofrecen un orden de magnitud de las principales variables y

ayudan a identificar los canales de transmisión de la crisis, lo que resulta esencial para diseñar medidas y estrategias sin entrar en un debate estéril sobre cifras o decimales que, en estos momentos, es difícil cuantificar.

La AIReF ha adoptado una visión temporal más amplia que la APE y ha extendido su análisis fiscal cuantitativo también al año 2021. La APE, haciendo uso de la flexibilidad permitida por la Comisión Europea, limita la cuantificación de sus perspectivas fiscales al año 2020. Pese a la incertidumbre existente y a la necesidad de centrase en la respuesta de corto plazo que esta crisis sanitaria, social y económica precisa, la AIReF considera que no debe perderse de vista una visión temporal algo más amplia y tener en cuenta la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas. La propia crisis y medidas adoptadas para hacerla frente tienen un impacto que excede al año 2020. Cuando cedan las presiones de corto plazo, desde la perspectiva de la AIReF se deberán atender las consecuencias de más largo plazo, lo que, en el caso, de las finanzas públicas, pasa necesariamente por la adopción de una estrategia fiscal que garantice su sostenibilidad.

En todo caso, la situación de extrema incertidumbre conduce a que tanto las estimaciones de la AIReF para 2020-2021 como las de otras instituciones, incluidas las recogidas de la APE, deban ser tratadas con mayor cautela de lo habitual. Se debe reconocer, desde el mismo momento de su publicación, que deben someterse a una continua revisión en función de la nueva información de la que vaya disponiéndose.

¿Es plausible el escenario macroeconómico del Gobierno?

La AIReF considera que el escenario macroeconómico en que se basa la Actualización del Programa de Estabilidad es razonable en un contexto de gran incertidumbre económica provocado por la propagación del coronavirus a nivel global.

La AIReF avaló las previsiones el pasado 30 de abril (aval de la AIReF), bajo los supuestos de que se cumplan las hipótesis realizadas por el Gobierno respecto a la evolución de la pandemia y de que las medidas de política económica consideradas en el cuadro macroeconómico son las aprobadas hasta este momento.

No obstante, la alta incertidumbre hace posibles muchos otros escenarios. En este sentido, la AIReF considera que existen riesgos a la baja elevados asociados a la posibilidad de que se materialicen escenarios epidemiológicos más adversos o de que se produzcan daños persistentes en la capacidad productiva de la economía y en el empleo, que dificulten la recuperación de la demanda y de la actividad cuando finalicen las restricciones. Estos riesgos se han tratado de reflejar mediante el diseño de escenarios contingentes a la duración de la pandemia por parte de la AIReF.

¿Por qué la AIReF ha elaborado este año sus propios escenarios macroeconómicos?

La pandemia de coronavirus está teniendo un coste humano y social extraordinario, al tiempo que constituye una perturbación económica extrema, global y sincronizada, que ha elevado la incertidumbre hasta límites inusitados.

En este contexto, resulta muy compleja la elaboración de previsiones macroeconómicas o la asignación de probabilidades a un escenario concreto, tal y como venía haciendo la AIReF para valorar el cuadro macroeconómico de la APE. El primer elemento de incertidumbre es la dificultad para determinar la duración de la crisis sanitaria y el grado de normalización de la actividad económica que será posible alcanzar una vez se controle la epidemia. A ello se suma la ausencia de indicadores suficientes y de referencias previas para acotar el impacto económico de la pandemia. Además, los modelos que habitualmente se emplean para estimar y proyectar la evolución de la economía a partir de regularidades empíricas tienen una menor fiabilidad ante perturbaciones tan excepcionales.

Por ello la AIReF decidió comenzar la elaboración de sus propios escenarios con el propósito de estar en mejor disposición de valorar el escenario macroeconómico de la APE.

¿Qué escenarios macroeconómicos presenta la AIReF y cuáles son sus principales resultados?

En este sentido, la AIReF ha establecido dos escenarios de evolución del Producto Interior Bruto, sobre la base de supuestos acerca de i) la extensión temporal de la epidemia, que determina el impacto inicial sobre el valor añadido de las distintas ramas de actividad considerado en los escenarios; y ii) elementos de juicio sobre la influencia que determinadas características estructurales de la economía ejercen en su capacidad de recuperación. Además, se incorpora el impacto macroeconómico de las medidas de política económica implementadas hasta el momento. La consistencia de todos estos elementos se logra mediante el empleo del modelo trimestral de la AIReF.

En el primer escenario, a partir de modelos de simulación se estableció la hipótesis de que a mediados de mayo los resultados epidemiológicos permitirían comenzar a relajar las restricciones. Pero también se consideró un segundo escenario más adverso en el que las medidas de confinamiento y restricción de las actividades económicas se prolonga un mes más.

La cuantificación del impacto sobre el PIB de estos supuestos parte de un primer cálculo sobre el impacto que ha podido tener el período de

confinamiento y de hibernación de la economía sobre el valor añadido de las distintas ramas de actividad. Los cálculos realizados por la AIReF sugieren que las medidas de control podrían restar 0,8 pp al crecimiento del PIB por cada semana de confinamiento estricto de la población, y 1,5 pp por cada semana de restricción de las actividades no esenciales. El cálculo se realiza a partir de hipótesis del grado de afectación que experimenta el valor añadido de cada sector, para recoger el hecho de que las características de la actividad en los distintos sectores hacen que la incidencia sobre ellos de las medidas de contención sea muy heterogénea. Estos supuestos permiten anclar la caída de la producción, desde el punto de vista de la oferta, de un -8,7% en el escenario más benigno y un -12,8% en caso de un escenario más adverso.

IMPACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OFERTA DE LAS MEDIDAS DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL

(PUNTO DE PARTIDA DE LA ESTIMACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE LA AIREF)

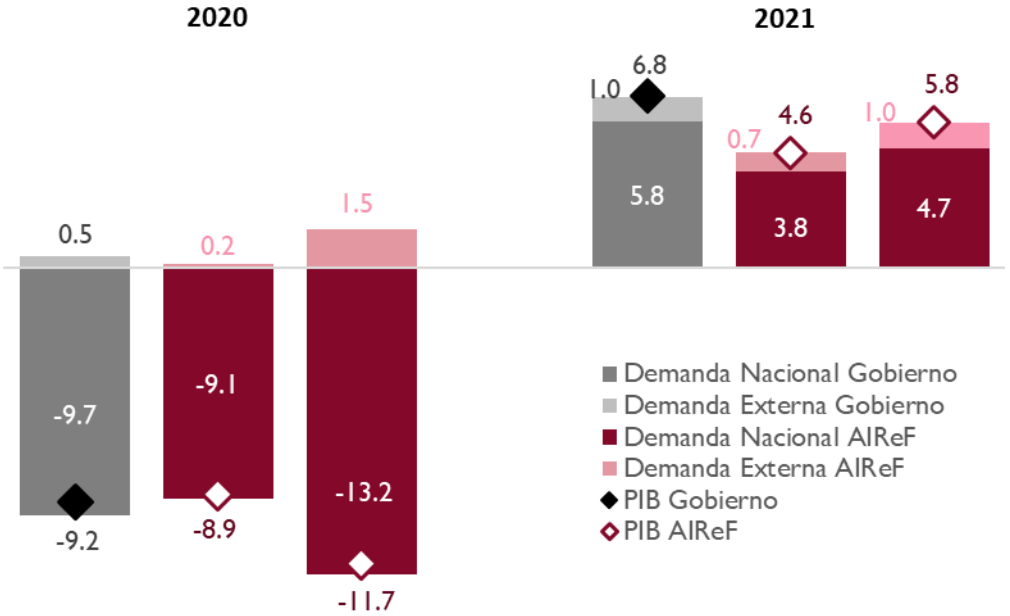
	Escenario de Consenso Previo a la Pandemia	Estado de Alarma Incial (15-marzo 27-marzo)	Limitación a actividades esenciales (28-marzo 14-abril)	Estado de Alarma (14-abril 15-mayo)	Afectación adicional Ramas del Turismo Resto de 2020	Afectación posterior a 15 de mayo resto de sectores Resto de 2020	**Efectos Iniciales Estimados**
Escenario 1	1.6	-1.6	-3.1	-4.0	-1.6		**-8.7**
Escenario 2	1.6	-1.6	-3.1	-4.0	-1.6	-4.0	**-12.8**

Fuente: Elaboración AIReF.

Mas allá de la intensidad de la caída en 2020, otro de los elementos fundamentales a la hora de definir los dos escenarios es la velocidad de la recuperación que se proyecta. En este sentido, la AIReF introduce dos matices en sus escenarios. El primero de ellos es que, en ambos casos, la AIReF considera que la economía española presenta algunas características estructurales que harán que la recuperación sea lenta y gradual, de modo que se tardará varios trimestres en recuperar el nivel de PIB anterior. Estas características se encuentran relacionadas principalmente con la especialización productiva, la segmentación que persiste en el mercado de trabajo y la elevada proporción de empresas pequeñas y microempresas que, en principio son más vulnerables a las restricciones financieras. En segundo lugar, en un escenario más adverso se considera que la mayor duración de la pandemia conlleva mayores dificultades financieras de las empresas y hogares y menor el crecimiento del comercio del mundial, que se implementa sólo en este escenario mediante un shock adicional en el empleo, la inversión y las exportaciones.

Los resultados principales de los escenarios se presentan en el siguiente gráfico, comparados con el único escenario macroeconómico del Gobierno.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA NACIONAL Y DE LA DEMANDA EXTERNA



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y estimaciones AIReF.

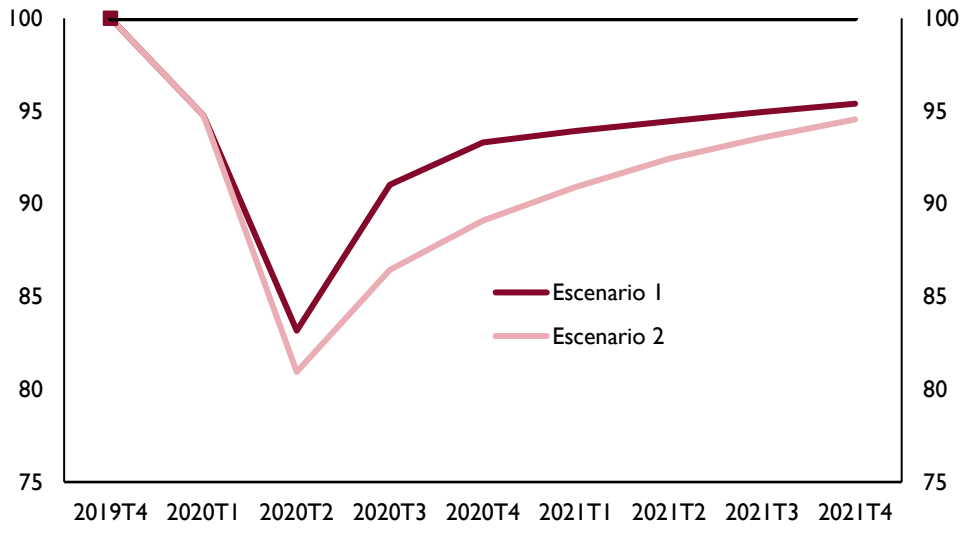
Sobre la base de sus escenarios, bajo el supuesto de contención de la pandemia de la APE, la AIReF considera que el escenario previsto para 2020 es razonable. De hecho, la contracción del PIB prevista en la APE (-9,2%) es similar a la del escenario más favorable de la AIReF (-8,9%) que incorpora a grandes rasgos supuestos comunes sobre la duración de la pandemia. La contracción de la demanda interna y del empleo provocada por las medidas de distanciamiento social y la paralización de algunas actividades económicas, junto con la caída de las exportaciones en un entorno de recesión global, se reflejan en la APE de manera razonable. No obstante, el detalle por componentes que se analiza en el informe revela discrepancias notables en las estimaciones de consumo público, que crecen a un ritmo muy inferior en la APE, lo que contrasta con el incremento de las compras de material sanitario y la contratación de personal necesarios para hacer frente a la amenaza para la salud pública que ha supuesto el coronavirus.

Con todo, si se materializasen escenarios epidemiológicos más adversos la una contracción de la actividad y del empleo podría ser mucho más intensa ya en 2020. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, si se prolongasen un mes más las medidas de confinamiento, la caída del PIB podría situarse en torno al 12% en 2020.

Mas allá de 2020, la AIReF considera que la trayectoria de recuperación de la APE se encuentra sujeta a riesgos a la baja notables, aun cuando se cumpliesen las hipótesis de partida respecto a la epidemia. En concreto, la

APE estima una recuperación en forma de "V asimétrica" de modo que, a finales de 2021, el producto interior bruto de la economía habría recuperado prácticamente el nivel registrado con anterioridad a la crisis. Es decir, la recuperación del nivel de renta se produciría en tan solo seis trimestres. La AIReF identifica riesgos a la baja en torno a esta senda y en sus escenarios proyecta que a finales de 2021 el producto se situaría en torno a 5 pp por debajo de los niveles previos a la crisis. Especialmente destacable en el contexto de incertidumbre actual es la recuperación tan rápida de la inversión y del empleo que se incorpora en la APE.

VARIACIÓN EN EL NIVEL DEL PIB FRENTE A CUARTO TRIMESTRE DE 2019

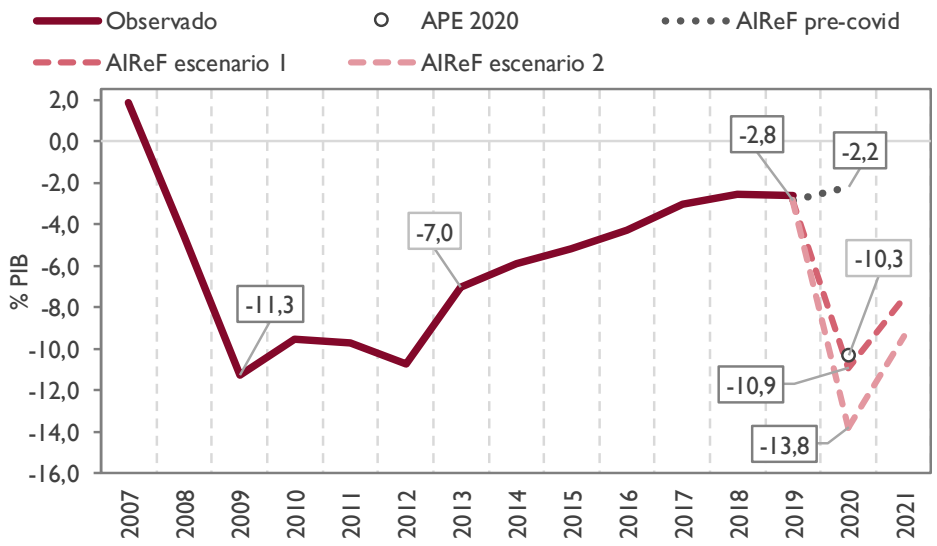


Fuente: INE y Elaboración AIReF.

¿Cuál será el impacto de la COVID-19 sobre las cuentas de las Administraciones Públicas?

La AIReF estima para 2020 un déficit de las Administraciones Públicas (AA.PP.) de entre el 10,9% y el 13,8% del PIB, según el escenario que se materialice. En este ejercicio, el impacto de la crisis de la COVID – 19 se situaría entre 8,8 y 11,6 puntos del PIB sobre el déficit de las AA.PP. respecto a su previsión anterior a la pandemia, que la AIReF ha estimado en el 2,2% del PIB.

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



Este impacto en el déficit se descompone en tres factores: el efecto denominador que se produce por la notable caída del PIB; el efecto de las medidas adoptadas por el gobierno para paliar la pandemia y sus efectos sobre la economía; y el efecto macroeconómico derivado del incremento de gastos y reducción de ingresos motivado por la caída de actividad económica por la pandemia.

En primer lugar, el efecto denominador supone un incremento de déficit entre 0,9 y 1,4 puntos del PIB debido al aumento del peso de los gastos en el PIB entre 5,6 y 7,4 puntos compensado por el de los ingresos entre 4,7 y 6,0 puntos del PIB.

En segundo lugar, las medidas adoptadas hasta la fecha suponen un incremento del déficit entre 3,3 y 4,2 puntos del PIB según las estimaciones de la AIReF. Según las estimaciones preliminares de la AIReF realizadas a partir de la información aportada por algunas administraciones, la crisis sanitaria de la COVID-19 supondrá un incremento del gasto sanitario entre 0,6 y 0,9 puntos del PIB. Por otra parte, las medidas de sustitución de rentas, como las vinculadas a los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) o la prestación extraordinaria por cese de actividad de los autónomos, representan el mayor impacto discrecional sobre las cuentas públicas con un coste estimado entre 2,4 y 2,9 puntos del PIB. También se han adoptado medidas de diferimiento y aplazamiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social, aunque la mayor parte de ellas no tendría un impacto directo en las cuentas públicas de 2020, modificando únicamente el perfil mensual de los ingresos. Asimismo, las medidas de apoyo a la liquidez de empresas y particulares no computan como déficit, aunque generan pasivos contingentes, que requieren una adecuada y transparente gestión.

La mayor parte de las medidas adoptadas, en torno al 95%, tienen un carácter temporal y revierten de manera automática, no generando gasto adicional en próximos ejercicios. Por su parte, las medidas de carácter permanente aprobadas hasta la fecha tendrán un impacto limitado sobre el déficit.

Por último, el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la actividad económica, una vez eliminado el efecto de las medidas, supondrá un incremento del déficit entre 4,6 y 6,0 puntos del PIB según el escenario que se materialice. La caída de la actividad económica supondrá una reducción de los recursos entre el 5,9% y el 9,1% respecto a 2019, cuando en el escenario anterior a la pandemia se esperaba un incremento de un 5%. Por lo tanto, en términos nominales, los ingresos caerán, al margen de las medidas, entre 30.000 y 45.000 M€ respecto a 2019. En algunas figuras impositivas, como el IRPF y el IS, la caída en 2020 se verá amortiguada por las declaraciones anuales, que suponen la liquidación de periodos impositivos previos a la crisis, mientras que otras como el IVA o las cotizaciones sociales reflejan más fielmente la evolución contemporánea de la economía.

Por el lado del gasto, el impacto es más reducido, con un incremento que pasaría del 3,3% en el escenario previo a la crisis a crecimientos entre el 4,4% y el 4,8%, motivado esencialmente por el desempleo. En este sentido, existe una clara complementariedad entre las medidas adoptadas y la actuación de los estabilizadores automáticos en el caso de las prestaciones por desempleo, de forma que las medidas están absorbiendo parte del incremento del gasto.

Como consecuencia de lo anterior, la AIReF estima que los ingresos se situarán en 2020 entre el 39,5% y el 39,4% del PIB, ambos escenarios por debajo del 41,2% previsto en la APE. Por su parte, el peso de los gastos sobre el PIB se elevará hasta alcanzar entre el 50,4% y el 53,2% del PIB, quedando la estimación de la APE, 51,5%, entre ambos escenarios.

A pesar del carácter temporal de la crisis sanitaria, la AIReF estima que el déficit de las AA.PP. se situará en 2021 entre el 7,5% y el 9,4%. La recuperación de la actividad económica en 2021 no será suficiente para revertir el impacto macroeconómico de la crisis sobre las cuentas públicas. Al contrario de lo que ocurre con una gran parte de las medidas, los niveles de recaudación y prestaciones por desempleo previos a la crisis no podrán recuperarse en 2021. Además, en este caso, las declaraciones anuales de IRPF e IS en 2021 todavía recogerán el impacto de la pandemia limitando el crecimiento de la recaudación.

¿Cómo afecta la crisis a cada subsector de las AA.PP.?

Todos los subsectores verán deteriorarse su saldo fiscal, aunque la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social concentran el mayor impacto. Por un lado, la Administración Central (AC) padece en mayor medida la reducción de ingresos por la caída de la actividad económica, efecto que se amplifica por la decisión de no adaptar las entregas a cuenta del sistema de financiación a las administraciones territoriales a una previsión de ingresos más realista. Esto permite a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de régimen común suavizar el incremento del déficit debido, principalmente, al incremento de gasto sanitario por la crisis. No obstante, esto supondrá que en 2021 tendrán que soportar una caída importante de las entregas a cuenta y en 2022 una liquidación a favor del Estado de elevada cuantía por la diferencia entre las entregas a cuenta de 2020 y los ingresos reales.

Por su parte, el deterioro de las cuentas de los Fondos de la Seguridad Social se explica principalmente por las medidas adoptadas, aunque también por una caída de las cotizaciones sociales en línea con la pérdida de empleo. Por su parte, en las Corporaciones Locales, aunque el impacto es menor, podría desaparecer el superávit de los últimos ejercicios o incluso llegar al déficit.

No obstante, la distribución del déficit entre subsectores dependerá en última instancia de las transferencias entre AA.PP. que finalmente se arbitren. Por un lado, la AC ha anunciado una transferencia no reembolsable para las CC.AA. de 16.000M€, lo que, unida a la no actualización de las entregas a cuenta, conduciría al subsector a una situación cercana al equilibrio en 2020 y a una fuerte reducción de los recursos en 2021. Por otro lado, el déficit del SEPE se financia con transferencias de la AC, aunque hasta la fecha no se ha anunciado ninguna. Ambos extremos conducirían a un mayor déficit de la AC y un menor déficit de FSS y CC.AA.

DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS 2 ESCENARIOS (%PIB)

		Escenario 1		Escenario 2	
	2019	2020	2021	2020	2021
AAPP	**-2,8**	**-10,9**	**-7,5**	**-13,8**	**-9,4**
AC	-1,3	-4,5	-2,5	-5,6	-3,0
FSS	-1,3	-5,0	-3,1	-6,1	-3,9
CCAA	-0,5	-1,5	-1,8	-2,0	-2,3
CCLL	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,2

¿Es coherente el escenario macroeconómico y fiscal de la APE?

Las previsiones fiscales de la APE no parecen completamente coherentes con el escenario macroeconómico de la APE. Por el lado de los gastos, el escenario macroeconómico recoge un crecimiento del consumo público de 4,8%, que resulta reducido y aparentemente incompatible con el crecimiento que se estima para las rúbricas de remuneración de asalariados, 6,1%, consumos intermedios y transferencias sociales en especie, 8,6%, que son sus principales componentes. Por el lado de los ingresos, la AIReF ha estimado con sus modelos el nivel de recursos que se obtendría bajo las hipótesis macroeconómicas de la APE, obteniendo un nivel de ingresos del 40% del PIB, inferior al 41,2% de la APE. Por lo tanto, de materializarse el escenario macroeconómico de la APE, el déficit de las AA.PP. sería mayor.

¿Qué implicaciones tiene desde el punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas?

La AIReF proyecta un aumento en la ratio de deuda sobre PIB de entre 20 y 27 puntos en el año 2020, y de otros 2 puntos adicionales en 2021, situando la ratio de deuda sobre PIB en un rango entre el 115 y el 122% del PIB en 2020 y entre el 117 y el 124% del PIB en 2021. La acumulación de los déficits primarios será el factor que contribuirá en mayor medida a dicho incremento.

El Programa de Estabilidad solo presenta la proyección de la ratio de deuda sobre PIB para el año 2020, situándolo en el 115,5% del PIB. Esta estimación está en línea con el escenario más benigno de la AIReF.

Aunque las perspectivas económicas actuales están rodeadas de una incertidumbre sin precedentes, existe certidumbre sobre su elevado impacto en los niveles de deuda. La propagación de la COVID-19 va a provocar un aumento fuerte, y en principio temporal, del déficit público que a su vez acarreará un incremento permanente en el nivel de deuda pública sobre el PIB.

La posición fiscal de partida representa una dificultad añadida a la hora de afrontar los retos de la crisis. Las simulaciones de AIReF indican que, para mantener estable en 2030 el nivel de deuda de 2021 sería necesario realizar a lo largo de la próxima década un ejercicio de consolidación fiscal similar al realizado en la década pasada, y alcanzar el equilibrio presupuestario en 2030. Adicionalmente, habría que mantener el equilibrio presupuestario casi

otra década para poder digerir enteramente las consecuencias de esta crisis, y volver al nivel previo de una ratio del 95,5% del PIB en 2038.

¿Qué recomendaciones realiza la AIReF?

El marco fiscal nacional y comunitario permite flexibilidad ante estas situaciones de excepcionalidad. Flexibilidad de la que la Unión Europea ya ha hecho uso y que sería deseable articular también en el caso español. El ECOFIN respaldó en marzo la activación de la cláusula general de escape comunitaria prevista para situaciones de recesión económica severa del área euro o del conjunta de la UE. Para los países en preventivo (todos en la actualidad), su activación permite desviaciones temporales del objetivo presupuestario de medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo. En el caso nacional, el Gobierno ha indicado en la APE que iniciará los trámites para la declaración de situación extraordinaria, una vez se produzca el pronunciamiento de la Comisión y su propuesta de orientaciones y recomendaciones.

No hay duda de que las necesidades de corto plazo para salvaguardar la salud, el impacto social y sobre la economía de la COVID-19 requieren medidas sin precedentes tanto nacionales como comunitarias. Esta respuesta de corto plazo prima en estos momentos sobre otras consideraciones.

Pero también, ambos marcos fiscales, nacional y comunitario, no dejan de perder de vista el impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En el ámbito comunitario, se espera que las medidas sean oportunas, temporales y selectivas. La activación facilita una desviación coordinada y temporal, y permite a Comisión y Consejo ir adoptando su orientación, teniendo en cuenta el impacto de las medidas tanto en la superación de las consecuencias de la pandemia como como en la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas. En el caso nacional, también se prevé la posibilidad de desviación temporal sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Y está expresamente previsto la formulación de un Plan de Reequilibrio.

Desde la perspectiva de AIReF, la prioridad actual es dar respuesta a la crisis, pero sin desenfocar sus efectos en el medio plazo. Y por ello, formula recomendaciones para, por una parte, hacer uso del margen fiscal que le permiten las normativas, y en particular, active la cláusula nacional de escape. Y de otra, ir preparando la estrategia fiscal de salida que requiere un Plan de Reequilibrio en el que se tenga en cuenta el contexto comunitario. Por estas razones, la AIReF recomienda:

- Que el Gobierno active la cláusula de excepcionalidad contemplada en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Que el Gobierno inicie los trabajos para establecer un Plan de Reequilibrio que sirva de orientación fiscal a medio plazo y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad de financiera de las Administraciones Públicas. Ello requiere la participación y corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración, y por tanto, tener en cuenta la realidad fiscal en materia de recursos y competencias de cada subsector. En la medida de lo posible, este plan debería ser consistente con el calendario y enfoque que puedan determinarse a nivel comunitario.
- Que toda medida de carácter permanente se planifique adecuadamente, considerando en particular su financiación con la finalidad de preservar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Dichas medidas permanentes deberán incluirse en el Plan de Reequilibrio.
- Que se haga un seguimiento estrecho de las medidas que no tienen un impacto inmediato en el déficit público, pero están generando pasivos contingentes. Deberán incorporarse y tenerse en cuenta en el Plan de Reequilibrio. Se recomienda, además, la remisión trimestral de información suficiente a la AIReF para poder evaluar el impacto en la sostenibilidad.

En relación con la elaboración de la APE, la AIReF reitera las siguientes recomendaciones:

- Que, entre la información a suministrar a la AIReF por parte del Gobierno para emitir los informes previstos en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 6/2013, se incluya un escenario fiscal y un cuadro inercial (a políticas constantes) que detalle y cuantifique el impacto de las medidas adoptadas o previstas y su traslación al cuadro macroeconómico final.
- Que, en línea con las prácticas habituales en los países de nuestro entorno en la interacción entre el Gobierno y la Institución Fiscal Independiente Nacional, se regule el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o "memorando de entendimiento".

1. INTRODUCCIÓN

La normativa vigente establece que la Actualización del Programa de Estabilidad debe contar con el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La Actualización del Programa de Estabilidad (APE) representa el principal documento presupuestario del Gobierno a medio plazo e incluye previsiones macroeconómicas y fiscales para un período de cuatro años. Sin embargo, este año, dada la enorme incertidumbre derivada de la situación excepcional originada por la crisis de la COVID-19, la extensión de la APE limita el horizonte temporal de las perspectivas macroeconómicas al bienio 2020-2021 y el de las presupuestarias a 2020, de acuerdo con la flexibilidad otorgada por las directrices de la Comisión Europea. La AIReF debe informar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en la APE, prestando una especial atención a la incidencia en las cuentas públicas de las medidas adoptadas para luchar contra la COVID-19.

El pasado 30 de abril, la AIReF anticipó su aval del cuadro macroeconómico que sustenta la APE 2019-2020, en base a los supuestos exógenos y a las políticas definidas. La AIReF consideró que el escenario macroeconómico del Gobierno es prudente en su conjunto, teniendo en cuenta los supuestos relativos al entorno exterior y las políticas definidas. Esta evaluación inicial se envió al Gobierno posibilitando que se incorporasen las conclusiones y el aval de AIReF antes de la remisión de la APE a las instituciones comunitarias.

El presente informe responde al mandato de la AIReF para la evaluación de la APE (art.14 y 16 de la L.O. 6/2013). Para ello el análisis se divide en cinco bloques principales. En primer lugar, la AIReF evalúa el realismo del escenario macroeconómico. En segundo lugar, se analizan las previsiones presupuestarias, con detalle de la evolución de ingresos y gastos del total de las AA.PP. y de cada uno de los subsectores. En este apartado se presta especial atención al impacto de las medidas de la COVID-19, y su consistencia con el escenario macroeconómico adoptado. En tercer lugar, se realiza una breve referencia a la aplicación del marco fiscal. En cuarto lugar, se lleva a cabo un análisis de la sostenibilidad de la deuda, con especial interés en el impacto derivado de la crisis de la COVID-19. Por último,

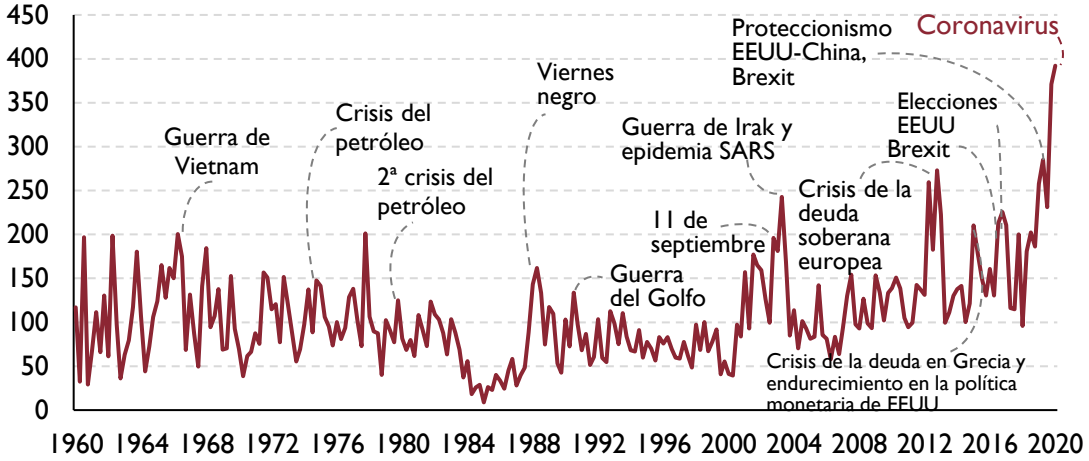
de la evaluación realizada por la AIReF se derivan una serie de recomendaciones.

2. EVALUACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO

2.1. Los escenarios macroeconómicos de la AIReF

La pandemia de coronavirus está teniendo un coste humano y social extraordinario, al tiempo que constituye una perturbación económica extrema, que ha elevado la incertidumbre hasta límites inusitados. A la dificultad para determinar la duración de la crisis sanitaria y el grado de normalización de la actividad económica que será posible alcanzar una vez se controle la epidemia, se suma la ausencia de indicadores suficientes y de referencias previas para acotar el impacto económico de la pandemia, así como la incertidumbre sobre el diseño y la efectividad de las medidas de control de su evolución. Además, los modelos que habitualmente se emplean para estimar y proyectar la evolución de la economía a partir de regularidades empíricas tienen una menor fiabilidad ante perturbaciones tan excepcionales. En el caso concreto de la economía española se añade la escasez de información sobre algunos aspectos específicos, como la incidencia de los instrumentos de flexibilización de las relaciones laborales, y en particular de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs), que resulta esencial a la hora de determinar la incidencia de la crisis en el mercado de trabajo. En el gráfico 1 se puede apreciar cómo el indicador de incertidumbre económica que elabora el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha escalado rápidamente a niveles máximos históricos, muy por encima de lo observado durante la Gran Recesión (véase gráfico 1). Todas las consideraciones anteriores hacen que en el contexto actual resulte particularmente compleja la elaboración de proyecciones macroeconómicas.

GRÁFICO 1. INDICE DE INCERTIDUMBRE DEL FMI



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

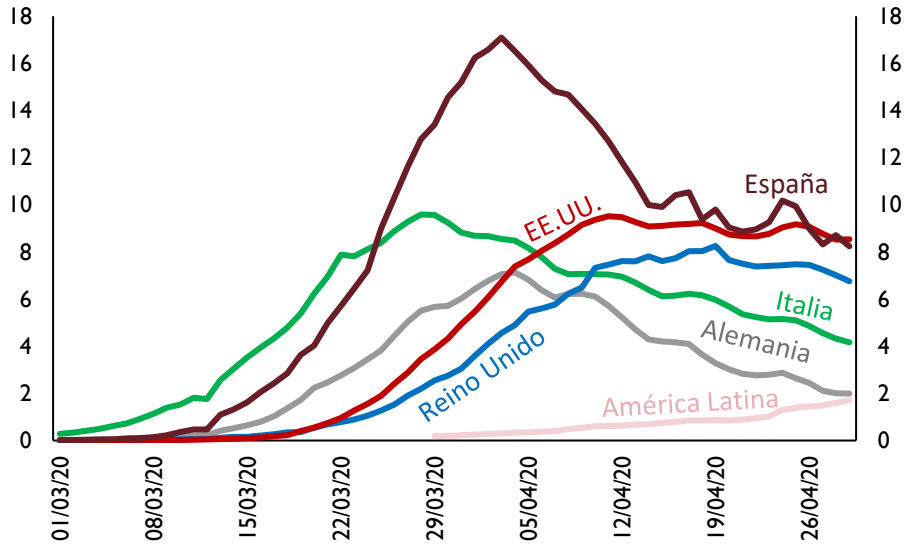
En este contexto, la AIReF ha decidido adaptar su esquema de análisis del cuadro macroeconómico del Gobierno y ha elaborado escenarios económicos condicionados a distintos supuestos sobre la evolución de la pandemia y sobre la rapidez de la recuperación. Con el propósito de contribuir al análisis de la situación económica y de cumplir con el mandato que tiene encomendado -evaluar el cuadro macroeconómico y presupuestario que se incorpora en el Programa de Estabilidad-, la AIReF ha elaborado dos escenarios macroeconómicos sujetos a hipótesis específicas sobre la duración de la pandemia. En este apartado se ofrece en primer lugar una perspectiva económica de la extensión de la pandemia y cómo está condicionando el entorno exterior la economía española. En segundo lugar, se presentan los escenarios macroeconómicos elaborados y las hipótesis que subyacen a cada uno de ellos. Sobre la base de estos escenarios, en el apartado siguiente se discuten los principales rasgos del cuadro macroeconómico que el Gobierno ha incorporado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021. Finalmente, tal y como establece el Estatuto Orgánico de la AIReF, en el último apartado se realiza un análisis retrospectivo de los sesgos de previsión para el período 2015-2019.

A comienzos de 2020, España y otras economías desarrolladas se enfrentaban a un escenario caracterizado por la persistencia de ritmos de crecimiento sostenidos pero moderados y tasas de inflación muy bajas. Tras superar la Gran Recesión, las economías avanzadas se instalaron en una trayectoria de crecimiento moderada, con tasas de inflación persistentemente reducidas. La perspectiva de que esta "nueva normalidad" se extendiera por un período prolongado de tiempo en un entorno de mayor longevidad de la población y las implicaciones que se derivaban para la política económica, junto con las tensiones proteccionistas, centraban gran

parte de las preocupaciones en el ámbito económico. Por su parte, la economía española había iniciado una desaceleración suave, tras un período de elevado crecimiento, en el que tuvo lugar una corrección notable de los desequilibrios macroeconómicos y financieros, pero que fue poco ambiciosa en el ámbito fiscal.

La pandemia provocada por la COVID-19 ha cambiado radicalmente este escenario. La pandemia tuvo su origen en China, una economía de importancia sistémica, que ha contribuido a generar en torno al 20% del crecimiento del PIB mundial en los años recientes y que ocupa un lugar central en las cadenas de producción global. Se propagó a otros países asiáticos y a Europa, donde afectó con especial intensidad a Italia, España, el Reino Unido y Francia. Con algo más de retraso llegó a Estados Unidos, a América Latina y a África (ver gráfico 4). La respuesta de los gobiernos de las principales economías ha sido la de confinar a la población para ralentizar el contagio, lo que ha supuesto una perturbación económica sin precedentes en la historia reciente.

GRÁFICO 2. VARIACIÓN DIARIA DEL NÚMERO DE AFECTADOS POR LA COVID-19 POR CADA 100.000 HABITANTES. (MEDIA MÓVIL 10 DÍAS)



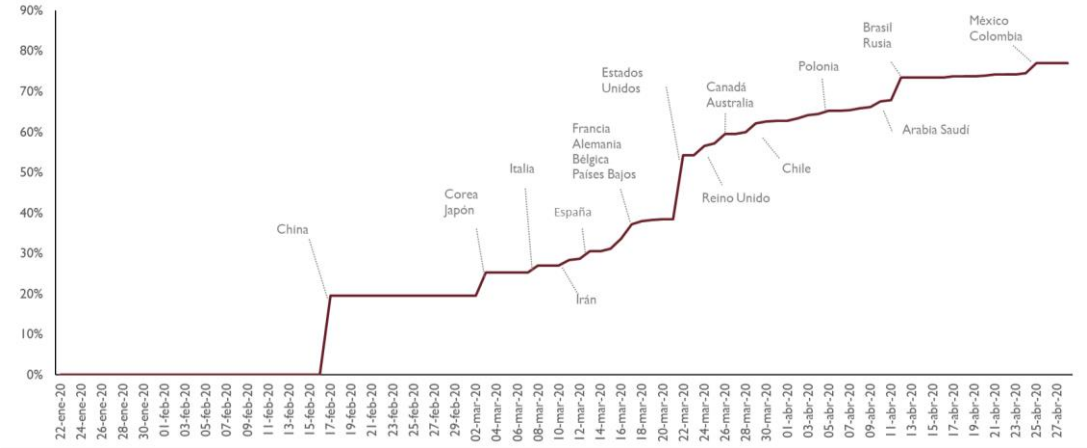
Fuente: Johns Hopkins University, CSSE. A 29 de abril de 2020.

Las medidas de contención del contagio han provocado una disrupción severa de la actividad económica a nivel global. En las principales economías mundiales el objetivo de contención de la crisis sanitaria y de las tasas de mortalidad ha llevado a introducir medidas de distanciamiento social que incluyen entre otras el cierre de centros educativos, el confinamiento domiciliario de la población, la prohibición de viajar sin causa justificada, la suspensión de eventos públicos o la limitación de actividades no esenciales. Todas estas medidas han provocado una parálisis brusca y

simultánea de la actividad económica y de la demanda mundial, con efectos muy adversos sobre los mercados de trabajo (véase el anejo 1)[1].

En la historia reciente no hay precedentes de una perturbación global tan extrema y sincronizada en tiempos de paz. En el gráfico 3 se presenta la evolución temporal de la importancia en la producción mundial de los países afectados por la crisis del coronavirus. Como se puede apreciar, la propagación ha sido muy rápida y en tan solo cuatro meses los países afectados representan prácticamente un 80% del producto interior bruto mundial, lo que da una idea de la excepcionalidad de la perturbación a que nos enfrentamos.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE PIB MUNDIAL AFECTADO POR LA COVID-19



Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO, abril 2020) y Johns Hopkins University, CSSE.

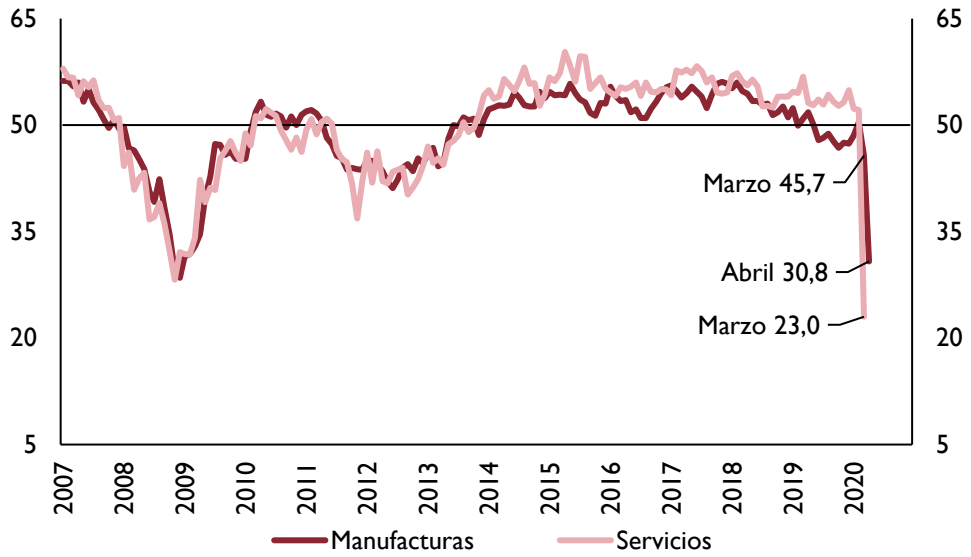
España, junto con Italia, ha sido de los países más afectados por la pandemia hasta la fecha. También se encuentra entre los que adoptaron medidas más estrictas ante la amenaza para la salud pública que supuso la velocidad de propagación del coronavirus. Tras suspender las actividades educativas presenciales, el Gobierno declaró el estado de alarma el 14 de marzo, lo que supuso el cierre de las actividades comerciales no esenciales y el confinamiento de la población en sus domicilios. La amenaza para la salud pública que suponía la escalada de la curva de contagios y el riesgo de colapso del sistema sanitario condujeron a un endurecimiento de las medidas desde el 29 de marzo hasta el 12 de abril, con la prohibición de todas las actividades no esenciales y el establecimiento de un permiso retribuido recuperable de carácter obligatorio para los trabajadores que presten servicios en estas actividades. El 28 de abril el Gobierno presentó un plan de desescalada progresiva de las restricciones al movimiento de la población y la actividad económica que se hará en cuatro fases, condicionadas a la

jgkjdgkdkljgdlk

evolución de la epidemia, y que se prolongará al menos hasta finales de junio (ver el Plan para la Transición hacia una nueva normalidad).

La pandemia ha quebrado de forma brusca la pauta de crecimiento que venía mostrando la economía española en los últimos años. Como en muchos otros países, los indicadores relativos al período en que se hicieron efectivas las medidas de contención del virus, como, por ejemplo, los índices de gestores de compras (PMI por sus siglas en inglés), presentan una caída brusca y se sitúan en mínimos históricos, muy alejados de los valores registrados hasta este momento.

GRÁFICO 4. ÍNDICE PMI PARA ESPAÑA (ÍNDICE DESESTACIONALIZADO. <50 EQUIVALE A CONTRACCIÓN // > 50 EQUIVALE A EXPANSIÓN)



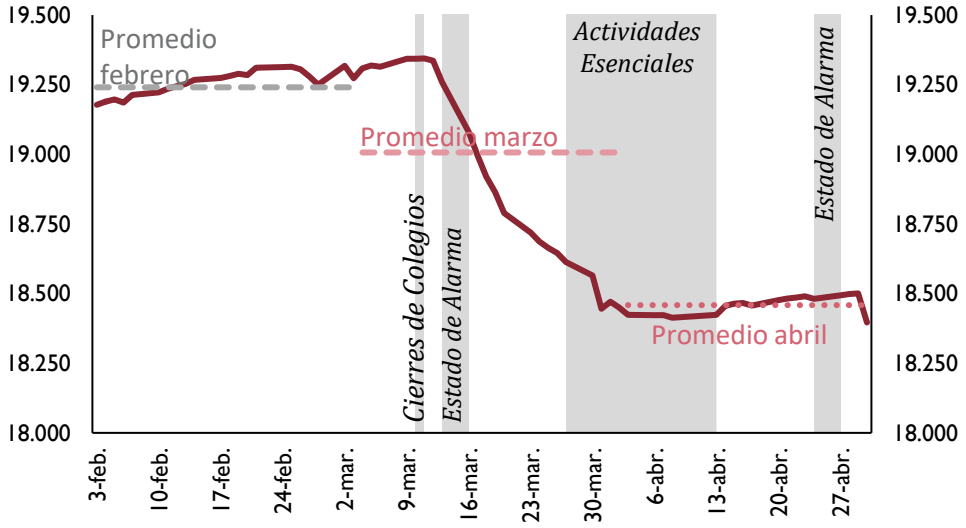
Fuente: IHS Markit.

La contracción del empleo también ha sido muy intensa, aunque los indicadores todavía no reflejan de manera plena el impacto de la crisis sobre las horas de trabajo efectivas. Las afiliaciones diarias a la Seguridad Social registraron en marzo una evolución excepcionalmente negativa. En la segunda quincena del mes se registró una de las mayores contracciones que se han observado en esta estadística desde que existen registros. La caída del empleo se concentró especialmente en el empleo temporal al no renovarse numerosos contratos (ver gráfico 5), y ello a pesar de que estas cifras no reflejan el aumento de los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo (ERTE), que, según las cifras del Programa de Estabilidad, ascendían a 4 millones de personas a finales de abril[2]. Por su

[2] Estos trabajadores se consideran como afiliados en las estadísticas de afiliaciones a la Seguridad Social y como población ocupada en la Encuesta de Población Activa (EPA). Por ello, para aproximar el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo en

parte, la Encuesta de Población Activa del INE mostró uno de los mayores descensos en las horas efectivas trabajadas de la serie histórica.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DIARIA DE LAS AFILIACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL. (%)

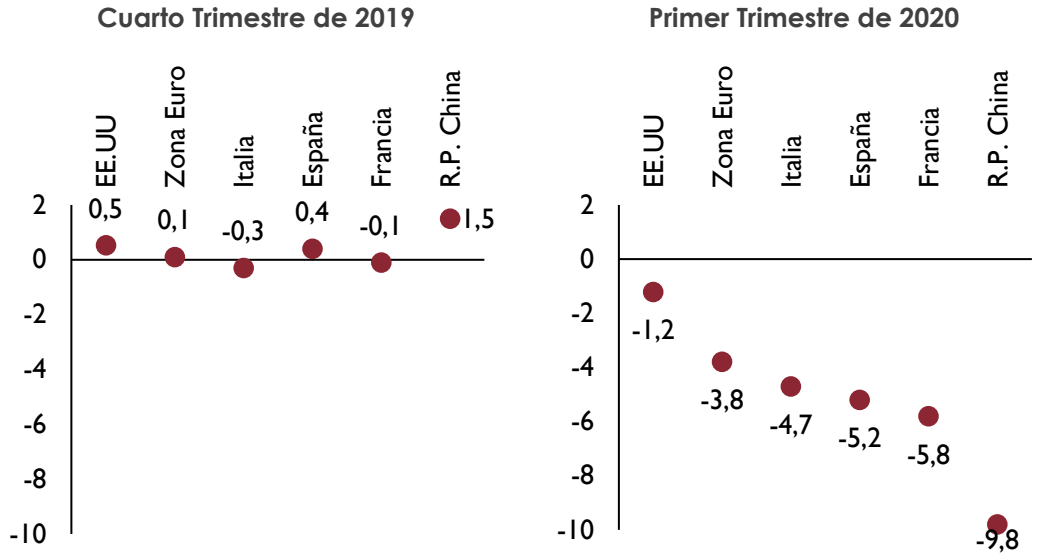


Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En consonancia con esta evolución, los datos provisionales de contabilidad nacional correspondientes al primer trimestre del año registraron una caída abrupta de la actividad. De acuerdo con las estimaciones de avance de la contabilidad trimestral, Italia, España y Francia se sitúan entre los países más afectados por las restricciones a la movilidad y a la actividad en el primer trimestre del año, con caídas particularmente intensas si se tiene en consideración que estas medidas afectaron a tan sólo 15 días del trimestre, lo que permite anticipar que la contracción del segundo trimestre del año será todavía más excepcional (ver gráfico 6).

las circunstancias actuales, resulta conveniente recurrir a la información sobre horas trabajadas que contiene la EPA.

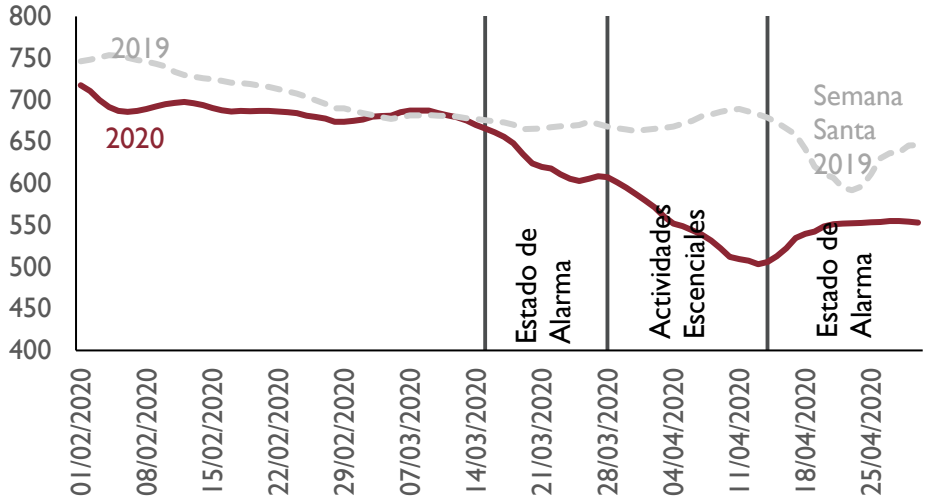
GRÁFICO 6. CRECIMIENTO INTERTRIMESTRAL DEL PIB PARA DIVERSAS ECONOMÍAS. (%)



Fuente: Istat, Insee, INE, Eurostat, FRED Database.

Por ejemplo, las cifras de consumo de energía eléctrica anticipan que el comportamiento observado en el primer trimestre se intensificará en el segundo trimestre del año. En particular, el consumo de energía eléctrica registró una caída notable durante el período de restricción de las actividades no esenciales, que se vio mitigado de manera muy parcial por el repunte del consumo de energía de los hogares. A partir del día 12 de abril, este indicador registró un repunte consistente con la reanudación de algunas actividades en sectores no esenciales, si bien se mantiene en niveles muy inferiores a los de 2019, lo que apunta a caídas históricas de la actividad en el segundo trimestre (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7. DEMANDA ELÉCTRICA DIARIA. SISTEMA ELÉCTRICO PENINSULAR. GWH. (PROMEDIO MÓVIL 7 DÍAS)



Fuente: Red Eléctrica de España.

2.1.1. El diseño de los escenarios

Las perspectivas sobre la evolución de la economía española a corto y medio plazo se encuentran condicionadas de manera esencial por la duración de la pandemia y otros factores estrechamente relacionados. En la actualidad las perspectivas económicas se encuentran condicionadas por la intensidad y la duración de la pandemia y el grado de normalización de la relaciones sociales y económicas que será posible alcanzar tras el período de desescalada de las medidas de restricción de la libre circulación a nivel global.

La extensión temporal de las medidas para contener la epidemia determinará no sólo la intensidad de la recesión en 2020, sino también la capacidad de recuperación de la economía a través de numerosos canales. El primero de ellos es el comportamiento de los mercados financieros que, como se ha visto recientemente, constituyen un mecanismo amplificador muy potente de los efectos de la pandemia y que podría ser tanto más adverso cuanto mayor sea la duración de la enfermedad. En segundo lugar, la persistencia del virus incidirá de manera decisiva sobre la capacidad de recuperación del comercio mundial, un elemento que resulta esencial para economías tan abiertas como la española. También las medidas desplegadas para mitigar los problemas de liquidez de las empresas y sostener la renta de las familias y las relaciones laborales serán tanto más efectivas cuanto menor sea la duración de la pandemia, ya que si ésta se prolonga resultaría más difícil evitar que las dificultades de liquidez empresarial se tornen en problemas de solvencia, lo que dificultaría la recuperación del empleo y de la renta de los hogares.

La AIReF ha estimado dos escenarios macroeconómicos, contingentes a la duración de la pandemia. La complejidad para prever la evolución de la pandemia ha llevado a la AIReF y a otras instituciones a elaborar escenarios macroeconómicos[3].

Las hipótesis sobre la duración de la pandemia se aproximan mediante modelos matemáticos simplificados respecto a los habituales en la literatura del estudio epidemiológico. Al ser un condicionante esencial del coste económico de la crisis, con la única finalidad de establecer hipótesis sobre el momento de finalización aproximada de la pandemia que permitan acotar los escenarios, se han estimado modelos muy sencillos para aproximar las distintas fases de la enfermedad. Estos modelos se estiman a partir de los datos del Ministerio de Sanidad y de la Universidad Johns Hopkins sobre el número de personas afectadas por el coronavirus[4] Estos modelos permiten establecer, de forma tentativa, la fecha en la que el número de nuevos casos diarios se aproximaría a cero, sin introducir consideraciones sobre la efectividad de las medidas adoptadas para contener la enfermedad. Aunque existe mucha incertidumbre en torno a estos resultados dada la elevada variabilidad del fenómeno observado[5], con los datos disponibles de las dos fuentes de información empleadas, la modelización apunta hacia una estabilización en la tasa de crecimiento del número de casos diarios estimados en valores próximos a cero hacia mediados de mayo de 2020 si se mantuvieran las condiciones de prevención del contagio de las semanas previas (véase gráfico 8).

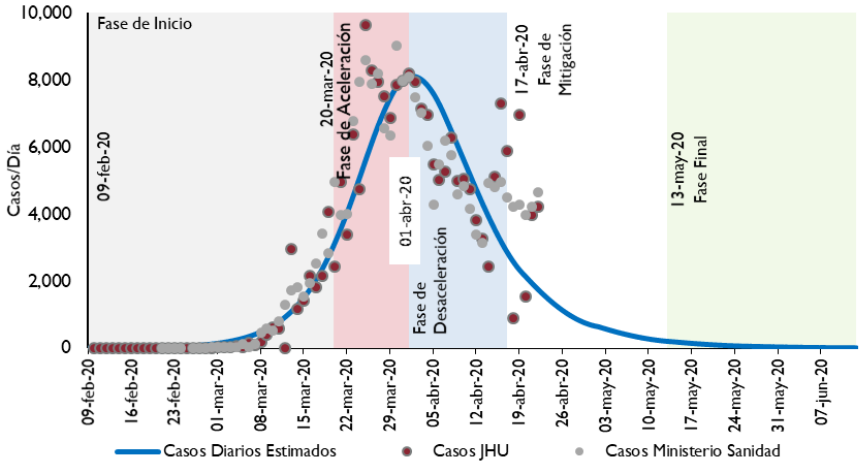
Sobre la base de estos modelos, se ha establecido el 15 de mayo como hipótesis sobre el final del período del confinamiento a la hora de diseñar los escenarios. A partir de esta aproximación al momento de finalización de la epidemia se definieron dos escenarios cuyas características principales se resumen a continuación:

[3] Véase Banco de España (2020). Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras la COVID-19, Artículo Analítico 2/20.

[4] Se estimó tanto una función logística como un modelo simple, que ajusta funciones matemáticas al número de personas susceptibles de sufrir la enfermedad, los infectados y los recuperados (SIR) (véase M. Batista, Estimation of the final size of the COVID-19 epidemic, medRxiv, (2020)). En el momento en que se inició el diseño de los escenarios no se conocían las fechas de los planes de desescalada que anunció el gobierno el 28 de abril.

[5] Anexo Sánchez (2020). Ni el pico ni el final de una pandemia se pueden predecir con precisión. Nada es gratis. https://nadaesgratis.es/anxo-sanchez/ni-el-pico-ni-el-final-de-una-epidemia-se-pueden-predecir-con-precisión.

GRÁFICO 8. NÚMERO DE CASOS DIARIOS DE AFECTADOS POR LA COVID-19.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Johns Hopkins University, CSSE.
Nota: las fases que distinguen este tipo de modelos son cinco: la fase inicial de crecimiento exponencial de los infectados por SARS-CoV-2; la fase de crecimiento acelerado; la fase de desaceleración del ritmo de crecimiento; la fase de acercamiento al estado estacionario o de mitigación; y la fase de convergencia, o de finalización de la epidemia.

Escenario 1. En este escenario se supone que el fin del confinamiento se produce el 15 de mayo. A partir de esa fecha se recupera la normalidad de la actividad económica, salvo en las actividades de consumo social (principalmente, el turismo, la hostelería y la restauración), que continúan afectadas por las medidas de distanciamiento social necesarias para contener el contagio hasta finales de 2020[6]. En líneas generales, este escenario podría ser consistente con los escenarios de desescalada que el gobierno presentó el 28 de abril.

Escenario 2. En este escenario se supone una evolución más adversa de la epidemia, lo que lleva aparejado un recrudecimiento de las medidas de distanciamiento social en la segunda mitad del año y una menor capacidad de recuperación de la economía española, ya que en este contexto cabe esperar mayores daños en la capacidad productiva. En este escenario el fin del confinamiento se produce también el 15 de mayo, pero las medidas de control del contagio resultan insuficientes y se produce un rebrote, lo que obliga a confinar a la población durante un mes más en otoño. En este escenario la evolución de la actividad económica mundial y del comercio

[6] Estas medidas son necesarias para mantener la velocidad de propagación de la enfermedad (R0) por debajo de 1, de modo que cada persona contagie a menos de 1 persona más. La necesidad de convivir con el virus hasta que se descubra una vacuna o un remedio médico obligará a mantener las medidas de distanciamiento social para evitar un rebrote de la epidemia que obligue a imponer de nuevo el confinamiento. La comunidad científica estima que la vacuna se podría comenzar a distribuir hacia la segunda mitad de 2021.

sería más adversa que en el anterior, si bien se mantienen constantes las hipótesis sobre el tipo de cambio, los tipos de interés y los precios de las materias primas (ver anejo 3).

En ninguno de estos dos escenarios se contempla un endurecimiento de las condiciones de financiación externa. Es importante señalar que en ninguno de estos escenarios se contempla la posibilidad de que surjan tensiones en los mercados de deuda soberana que eleven la prima de riesgo de los títulos de deuda pública española. En ambos se asume que las medidas del BCE de programas de compra de activos a gran escala contribuirán a mitigar las tensiones en los mercados de deuda.

Los supuestos sobre duración de la pandemia son claves para acotar el impacto inicial del coronavirus sobre la actividad económica. La mayoría de los modelos utilizados habitualmente para la previsión económica resultan de escasa utilidad ante una perturbación de esta naturaleza. A la incertidumbre sobre los supuestos condicionantes (comercio mundial, especialmente), hay que añadir cautelas en torno a la prevalencia en estas circunstancias excepcionales de las regularidades empíricas en que se basan estos modelos. A ello se suma el retraso con que se dispone de indicadores sobre el impacto directo de la crisis. Por ello, numerosas instituciones y organismos internacionales han abordado este problema mediante un enfoque sectorial, en el que se calcula el impacto total sobre la actividad a partir de supuestos sobre el grado de incidencia en los distintos sectores económicos de las medidas de confinamiento[7].

Uno de los primeros ejemplos fue el ejercicio realizado por la OCDE[8], que, utilizando este enfoque, calcula que el impacto de la pandemia es de aproximadamente 2 puntos porcentuales de menor crecimiento mundial por cada mes de permanencia de las medidas de confinamiento. Con un enfoque similar, el Banco de España[9] estima un impacto aproximado de 2,4 puntos porcentuales de menor crecimiento de la economía española por cada mes de confinamiento, cifra que incluiría tanto el impacto directo como los efectos indirectos e inducidos que el Banco de España estima con las tablas input-output. Para Francia[10], el banco central realiza un ejercicio similar, apoyado en una encuesta realizada a más de 8.500 empresas, y obtiene un impacto de 3 puntos porcentuales por mes.

---

[8] OCDE. "Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity"
[9] Escenarios Macroeconómicos de Referencia para la Economía Española tras El Covid-19. Artículos Analíticos 2/2020.
[10] Banque de France. "Point sur la conjoncture française à fin mars 2020"

CUADRO 1. COMPARATIVA DEL IMPACTO INICIAL ESTIMADO DE LAS MEDIDAS DE CONFINAMIENTO POR DIVERSOS ORGANISMOS

	OCDE		*Banco de España*		*Banco de Francia*	
	Tipo de Análisis	**Impacto sobre el crecimiento del PIB**	**Tipo de Análisis**	**Impacto sobre el crecimiento del PIB**	**Tipo de Análisis**	**Impacto sobre el crecimiento del PIB**
Impacto estimado de las medidas de confinamiento	Análisis por el lado de la oferta; impactos por ramas de actividad empleando coeficientes de afectación de entre el 50 y el 100% según la rama considerada. Afectación menor para ramas de actividad esenciales. Las restricciones afectan al conjunto de la economía.	Reducción en el nivel del PIB en volumen de entre un 20% a un 25% (para España cercano a un 30%)	Análisis por el lado de la oferta (y por el lado de la demanda separado); Análisis por el lado de la oferta usando impactos por ramas de actividad empleando coeficientes de afectación diversos según la rama considerada. Análisis complementario empleando tablas input-output para efectos indirectos e inducidos. Establecimiento adicional de hipótesis sobre duración del confinamiento y velocidad de recuperación posterior	0.6 pp de reducción del PIB anual por semana de confinamiento. Impactos adicionales por tensionamientos financieros, dificultades en las empresas y menor impacto de medidas de política económica	Encuesta telefónica a 8.500 empresas sobre variación del nivel de actividad y días de pérdida de actividad en las ramas de los servicios y la industria manufacturera	Cada quincena de medidas de confinamiento genera una reducción en el PIB próxima a 1.5 puntos porcentuales del PIB anual

Fuente: OCDE, Banco de España y Banco de Francia.

Los cálculos realizados por la AIReF sugieren que las medidas de control podrían restar 0,8 pp al crecimiento del PIB por cada semana de confinamiento estricto de la población, y 1,5 pp por cada semana de restricción de las actividades no esenciales. Para realizar este cálculo, se han empleado los datos de la Contabilidad Nacional Anual con la máxima desagregación por ramas posible. El cálculo se realiza a partir de hipótesis del grado de afectación que experimenta el valor añadido de cada sector en relación con la situación normal. Con ello se trata de recoger el hecho de que las características de la actividad en los distintos sectores hacen que la incidencia sobre ellos de las medidas de contención sea muy heterogénea. En particular se distingue entre sectores que sufren un impacto reducido (0%-10% de caída del VAB), moderado (hasta un 50% de menor VAB) y alto (entre un 80% y un 100 %) (véase cuadro 2). En los dos escenarios se establece el supuesto adicional de que el turismo y las actividades estrechamente vinculadas a él operarán durante el resto de 2020 a un 40% de su nivel normal de actividad, con el consiguiente impacto sobre el VAB.

CUADRO 2. RAMAS DE ACTIVIDAD SEGÚN EL SUPUESTO DE MENOR VAB A CONSECUENCIA DE LAS MEDIDAS DE CONFINAMIENTO

	Estado de Alarma	**Actividades Esenciales**
Actividades con impacto bajo (Entre un 0%-10% de menor VAB)	Productos farmacéuticos; Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; Industrias de la alimentación; Telecomunicaciones; Actividades financieras y de seguros; Administración pública y defensa; Seguridad social obligatoria; etc.	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; Industrias de la alimentación; fabricación de bebidas e industria del tabaco; Telecomunicaciones; actividades financieras y de seguros; Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria; etc.
Actividades con impacto intermedio (50% de menor VAB)	Industria textil; Industria del papel; Artes gráficas; Metalurgia y productos metálicos; Comercio al por menor; etc.	Hasta 100% de menor VAB
Actividades con impacto elevado (entre un 80% y un 100% de menor VAB)	Actividades inmobiliarias; Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas; Hostelería; actividades de agencias de viajes; transporte aéreo; almacenamiento y actividades anexas al transporte; construcción; etc.	

Fuente: Elaboración AIReF.

Estos supuestos permiten anclar la caída inicial del producto en cada uno de los escenarios en un rango entre un -8,7% y un -12,8%. En el escenario 1, que asume la extensión de las medidas de confinamiento y distanciamiento social actuales hasta mediados de mayo, e incorpora el impacto adicional sobre las ramas del turismo mencionado anteriormente, se obtiene una caída del PIB de –8,7 pp. En el escenario 2 este impacto asciende a -12,8 pp. Estas estimaciones proporcionan el punto de partida que se incorpora en el modelo trimestral de AIReF.

CUADRO 3. EL IMPACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OFERTA DE LAS MEDIDAS DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL (PUNTO DE PARTIDA DE LA ESTIMACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE LA AIREF)

	Escenario de Consenso Previo a la Pandemia	Estado de Alarma Incial (15-marzo 27-marzo)	Limitación a actividades esenciales (28-marzo 14-abril)	Estado de Alarma (14-abril 15-mayo)	Afectación adicional Ramas del Turismo Resto de 2020	Afectación posterior a 15 de mayo resto de sectores Resto de 2020	**Efectos Iniciales Estimados**
Escenario 1	1.6	-1.6	-3.1	-4.0	-1.6		**-8.7**
Escenario 2	1.6	-1.6	-3.1	-4.0	-1.6	-4.0	**-12.8**

Fuente: Elaboración AIReF.

Mas allá de la intensidad de la caída en 2020, otro de los elementos fundamentales a la hora de definir los dos escenarios es la velocidad de la recuperación que se proyecta. Por un lado, la trayectoria de recuperación también se encuentra estrechamente ligada en nuestros escenarios a la duración de la epidemia ya que, como se ha dicho, cuanto más se prolonguen las medidas necesarias para contenerla, mayores serán las dificultades financieras de las empresas y hogares y menor el crecimiento del comercio del mundial. Esta circunstancia se implementa en las simulaciones del escenario 2 mediante un shock adicional en el empleo, la inversión y las exportaciones.

Además, la AIReF considera que la economía española presenta algunas características estructurales que harán que la recuperación sea lenta y gradual, de modo que se tardará varios trimestres en recuperar el nivel de PIB anterior. Estas características que se encuentran relacionadas principalmente con la especialización productiva muy orientada hacia actividades de "consumo social", la elevada segmentación que persiste en el mercado de trabajo con una proporción relativamente elevada de trabajadores temporales que han perdido rápidamente sus puestos de trabajo y, finalmente, el predominio de empresas pequeñas, más vulnerables frente a una perturbación de esta naturaleza (véase el recuadro 1).

RECUADRO 1. FACTORES ESTRUCTURALES QUE INFLUYEN EN LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

La corrección de desequilibrios que ha tenido lugar en los años recientes sitúa a la economía española en mejor situación de partida una vez se reinicie la demanda, en comparación con lo que sucedió tras la crisis financiera internacional. A diferencia de lo que sucedió tras la crisis financiera internacional, la economía española no tiene la necesidad de realizar un fuerte ajuste de sectores que entonces estaban sobredimensionados, como la construcción. En segundo lugar, en esta ocasión, España cuenta con una posición competitiva más equilibrada, que ha permitido sostener un superávit por cuenta corriente en la fase de recuperación, aunque el endeudamiento frente al exterior (medido por la posición de inversión internacional) es todavía elevado. Además, en la actualidad se está haciendo un mayor uso de mecanismos más flexibles de suspensión temporal de empleo que favorecen que se mantenga el vínculo entre empresas y trabajadores, a la espera de que las empresas puedan reanudar su actividad (ERTEs), al tiempo que se sostiene la renta de los trabajadores para que cuando se eliminen las medidas de confinamiento se reactive la demanda.

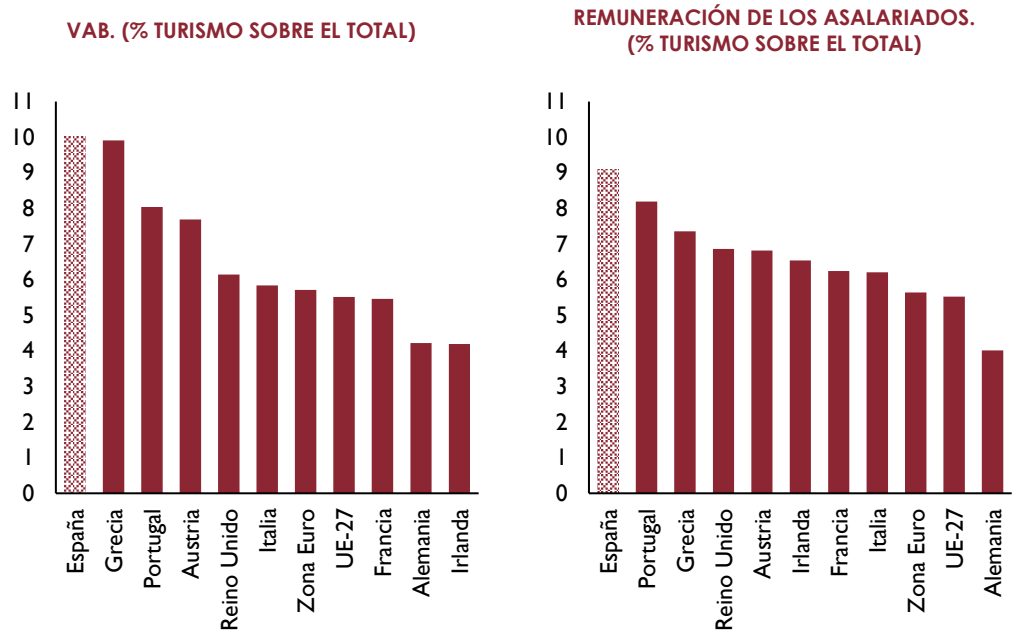
No obstante, dada la naturaleza de la crisis se perciben numerosos factores que podrían mermar la capacidad de recuperación de la economía. En particular, la especialización relativa de la economía española en las actividades de servicios más afectadas por las medidas de distanciamiento social, la elevada temporalidad que persiste en el mercado de trabajo y la mayor presencia relativa de empresas pequeñas, más expuestas a las restricciones financieras que las empresas de mayor tamaño, podrían complicar la recuperación.

La especialización productiva de la economía española hace que se encuentre más expuesta a las medidas de distanciamiento social necesarias para contener la epidemia. La crisis sanitaria y las medidas de distanciamiento social afectan especialmente a actividades como el turismo, hoteles y restauración, que son comparativamente más importantes en la estructura productiva española. Se trata de actividades que además son muy intensivas en empleo y menos susceptibles a beneficiarse de lo que se denomina demanda embalsada (por contraposición al repunte en la demanda de bienes de consumo duradero, aun sin tener en cuenta las restricciones de renta, algunos hogares tendrán restricciones de tiempo para incrementar los viajes realizados el próximo año y compensar los no realizados esta semana santa, por ejemplo).

La elevada segmentación y temporalidad del mercado de trabajo español podría ser otro elemento que lastre la recuperación. La persistencia de un porcentaje muy elevado de empleo temporal y la elevada rotación de algunas relaciones laborales hace que un número elevado de trabajadores hayan perdido sus puestos de trabajo rápidamente. La incertidumbre sobre el futuro y la merma de su

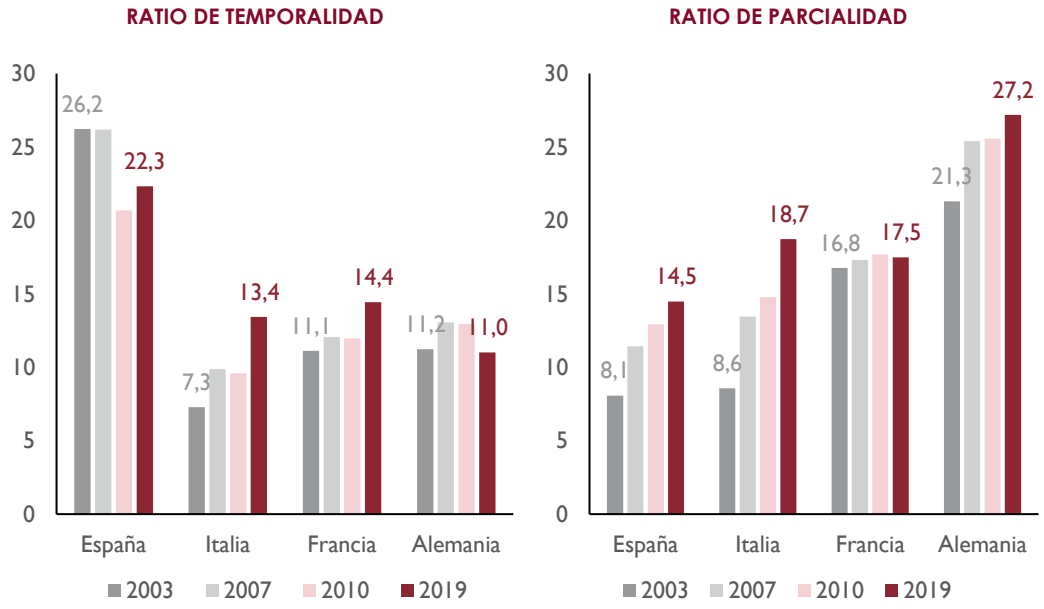
capacidad de gasto tendrá sin duda efectos sobre la actividad (ver gráfico).

PORCENTAJE DEL VALOR AÑADIDO BRUTO (VAB) GENERADO Y DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS DE LAS RAMAS MÁS ESTRECHAMENTE LIGADAS CON EL TURISMO



Fuente: Eurostat

COMPARATIVA DE LAS RATIOS DE TEMPORALIDAD Y PARCIALIDAD. PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL



Fuente: Eurostat

La demografía empresarial de la economía española puede aumentar su vulnerabilidad ante una crisis de esta naturaleza. Las microempresas y pequeñas empresas representan prácticamente un 99,3% del número de empresas en España y generan un 59,1% del empleo total -porcentajes superiores a lo observado en el promedio de Europa. En general, estas empresas se encuentran más expuestas a restricciones financieras y a una mayor dificultad para obtener y refinanciar créditos, lo que las hace más vulnerables, especialmente cuanto más dure la crisis. Además, según los datos calculados por el IVIE[11] más de un 16,5% de las microempresas poseerían ratios de deuda con coste sobre activos totales superiores a los de la mediana del sector al que pertenecen, mientras que en el caso de las pequeñas empresas esa ratio descendería hasta el 8,9%. Por ello, no se puede descartar que se desencadenen mecanismos de propagación adversos: empresas afectadas por la imposibilidad de producir y generar ingresos podrían entrar en dificultades de liquidez y dejarían de efectuar pagos a bancos y otras empresas, lo que podría producir, en ausencia de medidas eficaces, una cascada de efectos sobre el empleo, la renta disponible y la producción.

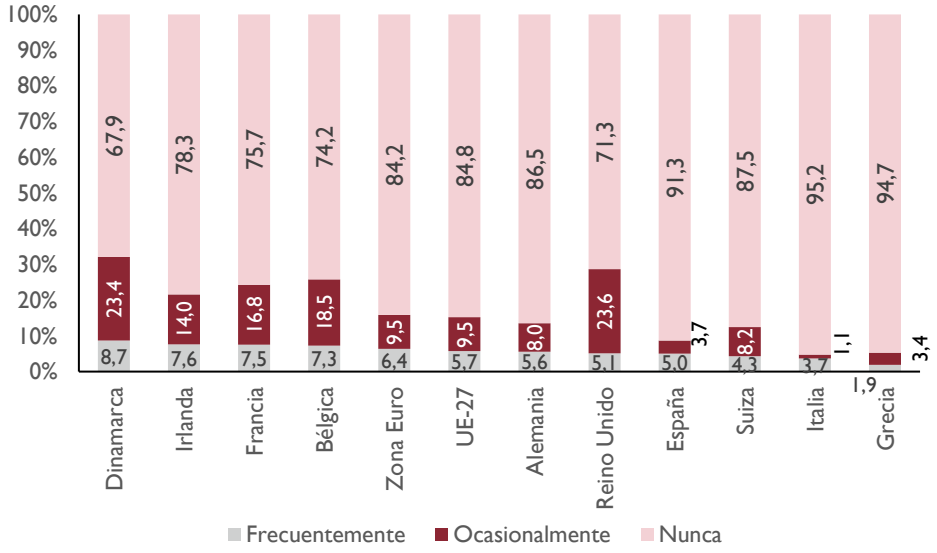
EMPRESAS POR ESTRATO DE ASALARIADOS, APORTACIÓN AL EMPLEO TOTAL, APORTACIÓN AL VAB Y NÚMERO DE EMPRESAS CON DEUDA EN RIESGO.

	Micro (0-9)	Pequeña (10-49)	Mediana (50-249)	Grandes (Más de 250)
Tamaño por Estrato de Asalariados	95.6	3.7	0.7	0.1
Tamaño por Aportación al Empleo	41.0	18.1	12.9	28.1
Tamaño por Aportación al VAB	25.8	17.8	17.4	39.0
Empresas con Deuda en Riesgo*	16.5	8.9	9.4	10.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, IVIE y Círculo de Empresarios.

A nivel tecnológico, España se encuentra menos preparada que otros países para hacer frente al distanciamiento social sin que ello afecte al desarrollo normal de la actividad. Según los datos de la encuesta de población activa, en el caso de España tan sólo un 8,7% de los empleados hacían uso ocasional o frecuente de opciones de teletrabajo. Ello contrasta con otros países como, por ejemplo, Irlanda o Francia, donde este porcentaje asciende casi a un 25%. Esta observación es resultado de la especialización productiva española, donde todavía predominan actividades intensivas en trabajo, pero también del desfase tecnológico y el menor uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

PORCENTAJE DE LOS EMPLEADOS ENTRE 24 Y 64 AÑOS QUE TELETRABAJAN. AÑO 2019



Fuente: Eurostat.

2.1.1.1 Resultados de los escenarios

En 2020 se estima una caída muy intensa del PIB - del 8,9% bajo el *Escenario 1*, y del 11,7% en el *Escenario 2*- y, en ambos casos, una recuperación incompleta en 2021. De acuerdo con los escenarios elaborados, el PIB registraría una severa contracción en 2020, a la que seguiría una recuperación incompleta. Con la excepción del consumo público, todos los agregados por el lado de la demanda sufrirían una fuerte caída en 2020. En 2021 se espera un avance notable en todos los componentes del PIB, aunque la recuperación será incompleta.

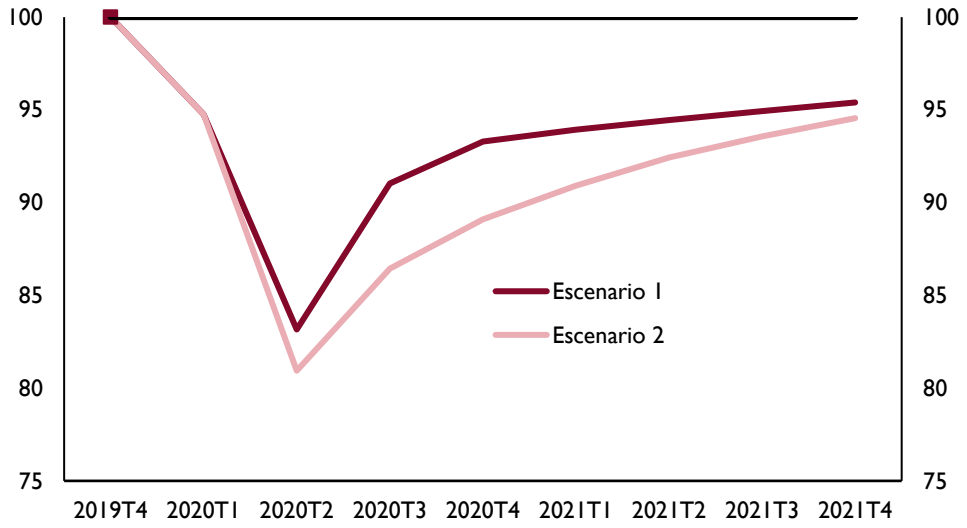
CUADRO 4. ESCENARIOS MACROECONÓMICOS PARA 2020 Y 2021

ESCENARIO MACROECONÓMICO		Escenario 1		Escenario 2	
VOLUMEN	**2019**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
PIB (% var. real, salvo indicación contraria)	2,0	-8,9	4,6	-11,7	5,8
Consumo total (contribución al crecim. del PIB)	**1,1**	**-4,2**	**1,7**	**-6,0**	**2,1**
Consumo privado	1,1	-9,0	3,7	-13,0	5,3
Consumo público	2,3	5,4	-1,8	7,7	-3,4
FBCF Bienes de Equipo y Recursos biológicos	3,0	-36,2	18,5	-45,2	22,0
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	1,2	-18,7	10,7	-31,1	16,5
Demanda nacional (contribución al crecim. del PIB)	**1,5**	**-9,1**	**3,8**	**-13,2**	**4,7**
Exportaciones	2,6	-30,3	15,9	-35,7	13,1
Importaciones	1,2	-34,3	15,4	-44,3	11,4
Saldo Exterior (contribución al crecim. del PIB)	**0,5**	**0,2**	**0,7**	**1,5**	**1,0**
PRECIOS	**2019**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
PIB (% var.)	1,6	0,0	0,4	-0,5	0,5
Consumo privado	1,2	-1,9	1,0	-2,4	1,0
NOMINAL	**2019**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
PIB (% var.)	3,6	-8,9	5,0	-12,1	6,3
Excedente Bruto de Explotación	3,0	-7,6	6,7	-10,7	9,0
Impuestos netos s/producc e M	0,9	-10,7	4,7	-14,5	4,8
Tasa de ahorro de los hogares (% RBD)	7,9	9,5	9,2	11,6	9,4
Cap.(+)/Nec. (-) de financiación (% sobre PIB)	2,3	3,2	3,0	4,9	5,2
Saldo de las operaciones corrientes con el exterior	-2,0	-2,8	-2,6	-4,4	-4,8
EMPLEO	**2019**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
Remuneración de asalariados	4,7	-9,5	3,4	-13,0	3,9
Empleo total EETC*	2,1	-9,7	2,6	-12,9	3,1
Remuneración por asalariado EETC (miles de €)	2,2	0,1	0,7	0,1	0,7
Productividad por ocupado	-0,1	0,9	1,9	1,4	2,6
Coste laboral unitario nominal (CLU)	2,3	-0,7	-1,2	-1,3	-1,8

Fuente: INE y Elaboración AIReF.

La contracción de la actividad se concentra en los dos primeros trimestres de 2020, con una pérdida acumulada del PIB que se situaría en torno a 20-25 pp. El crecimiento agregado de la economía experimentaría una contracción extraordinaria en los dos primeros trimestres de 2020, próxima al 20-25% del PIB, que ya incorpora la estimación avance de la contabilidad trimestral correspondiente al primer trimestre del año (-5,2%). En la segunda mitad del año se espera que el PIB inicie una fase de recuperación, sin que a lo largo del horizonte de previsión se llegue a alcanzar el nivel de 2019 (ver gráfico 9). En el Escenario 2, el crecimiento a lo largo del horizonte de previsión es sensiblemente inferior al estimado en el Escenario 1, ya que la persistencia de las medidas de contención de la epidemia en 2020 repercute sobre la capacidad productiva y el empleo de la economía.

GRÁFICO 9. VARIACIÓN EN EL NIVEL DEL PIB FRENTE AL CUARTO TRIMESTRE DE 2019 (ÍNDICE 2019T4=100)



Fuente: INE y Elaboración AIReF.

La caída de la actividad tendrá un fuerte impacto en el empleo en 2020, si bien existe una incertidumbre notable en torno a la estimación de este agregado por la incidencia de los ERTEs. Por su parte, el empleo -en términos equivalentes a tiempo completo[12]- registraría también una caída notable en 2020, algo superior a la del PIB, lo que se reflejaría en una expansión de la productividad aparente. En 2021 el crecimiento del empleo se vería algo mermado por la caída del empleo público. Con todo, la ausencia de información sobre la incidencia de los ERTEs y de la reducción de las jornadas efectivas de trabajo registrada durante el estado de alarma hace que la proyección del empleo en términos efectivos sea incierta.

De acuerdo con estos escenarios, el consumo privado se contraería de manera muy intensa en 2020, con caídas del 9% en el escenario 1 y del 13% en el escenario 2, debido a la contribución negativa de todos sus determinantes. La caída del empleo y de las rentas de las familias tendrá un efecto muy adverso sobre el consumo de las familias, y ello a pesar de que las medidas adoptadas por el Gobierno amortiguarían los efectos de la crisis (ver recuadro 2). En ambos escenarios el consumo muestra una mayor sensibilidad al PIB de lo que se aprecia en el promedio histórico debido a que el confinamiento y el distanciamiento social restringen la posibilidad de gasto

[12] La AIReF en línea con sus modelos ha estimado el impacto en términos de empleo equivalente a tiempo completo bajo el supuesto de la relativa estabilidad de la jornada media trabajada, asemejándose así a las horas efectivamente trabajadas, como ha venido sucediendo en las series históricas de la Contabilidad Nacional.

de las familias y propician un ahorro forzoso, que se añadiría al ahorro precautorio asociado a la incertidumbre sobre las rentas futuras. Para el año 2021 se estima un crecimiento del consumo privado del 3,7% y del 5,3% en los escenarios 1 y 2, respectivamente, que se apoya fundamentalmente en la recuperación del empleo.

En ambos escenarios se prevé para el año 2020 un fuerte aumento del consumo público (5,4% y 7,7%) que mitiga de manera notable la caída del PIB en ese año. La fuerte expansión del consumo público en 2020 se encuentra asociada principalmente al incremento del gasto sanitario y a las contrataciones de personal necesarios para hacer frente a la epidemia. Se espera que en 2021 este agregado registre una contracción, dado el elevado nivel de 2020. Este es uno de los elementos que diferencia los escenarios elaborados por la AIReF frente al escenario de la APE.

La formación bruta de capital fijo registraría una drástica contracción en 2020 y una recuperación notable, aunque incompleta en 2021. La inversión en bienes de equipo y activos cultivados sufriría una gran contracción en 2020 (-36,2% y -45,2%), afectada por la caída de la actividad y de las exportaciones, así como por el incremento de la incertidumbre, que alcanza máximos históricos. En ambos escenarios se prevé un fuerte rebote en 2021, aunque el nivel a finales de 2021 se mantendría alejado del alcanzado en 2019. Por su parte, la inversión en construcción y activos de la propiedad intelectual caería algo menos en 2020, 18,7% en el escenario 1 y 31,1% en el escenario 2, y también se recupera fuertemente en 2021. En este caso, la posición financiera saneada de los hogares y la menor carga financiera podrían mitigar el impacto desfavorable de la caída de las rentas.

En cuanto al sector exterior, se espera una contribución positiva de la demanda externa en ambos escenarios para 2020 (0,2pp y 1,5pp en los escenarios 1 y 2, respectivamente). Las exportaciones registrarían una caída muy abultada (-30,3% y -35,7%), que se explica por la contracción que se espera en el comercio mundial y especialmente en el turismo internacional. No obstante, la caída de las ventas al exterior se vería más que compensada en términos de aportación al crecimiento por el desplome de las importaciones (-34,3% y -44,3%), lastradas por el comportamiento de la demanda interna. En 2021 la demanda externa continuaría contribuyendo positivamente al crecimiento al estimarse una mayor recuperación de las exportaciones en ambos escenarios.

RECUADRO 2. ESTIMACION DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL Y CREDITICIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA PROVOCADA POR EL CORONAVIRUS

En este recuadro se detalla el impacto macroeconómico de las medidas implementadas por el Gobierno que la AIReF ha considerado en sus escenarios. La valoración se realiza a partir del modelo econométrico trimestral que habitualmente utiliza la AIReF (ver anejo 3) y se detalla en el gráfico adjunto. El detalle sobre la valoración presupuestaria de las medidas se describe en el apartado 3 de este informe. Las medidas que se incorporan son las aprobadas hasta el 28 de abril de 2020. En virtud de su naturaleza y su impacto en los distintos agregados macroeconómicos se pueden distinguir en cuatro categorías:

- **Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie**. La AIReF estima que en 2020 el montante de las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie será en torno a los 18.000 millones de euros superior a lo previsto en un escenario inercial (o sin medidas) en el escenario 1 y de 24.000 millones de euros en el escenario 2 (debido al menor empleo). Estas transferencias nutren la renta disponible de las familias, que se incrementaría en torno a 2 pp en el escenario 1 y 2,5 pp en el escenario 2, respecto al escenario sin medidas. Ello a su vez impactaría positivamente en el consumo privado en 2020.

- **Medidas encaminadas a la protección del empleo**. El uso de ERTEs para preservar las relaciones económicas puede facilitar la recuperación de puestos de trabajo una vez se reactive la actividad económica. Para estimar este impacto, la AIReF asume que, en el escenario 1, la cifra de personas sujetos a ERTE sería cercana a 4.000.000, en línea con las estimaciones del Programa de Estabilidad; en el escenario 2 se considera una mayor duración media de los ERTE. A falta de información sobre la incidencia de estos instrumentos por ramas de actividad, para regular el ritmo de reincorporación de estos trabajadores a lo largo del horizonte de previsión se recurre a un enfoque similar al utilizado para estimar el impacto del confinamiento en el VAB. Así, para cada rama de actividad, se estima el número de trabajadores que podrían verse afectados por un ERTE, y se realizan hipótesis sobre la recuperación del empleo consistentes con la reanudación de la actividad en las diferentes fases de desescalada. En conjunto, se establece la hipótesis de que el porcentaje de puestos sujetos a ERTE que vuelven a estar ocupados a lo largo del año será aproximadamente un 70% a finales de 2020 condicionado a los escenarios de recuperación gradual de la actividad. Las ramas de la hostelería, la construcción, las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento y las actividades de los hogares como empleadores de

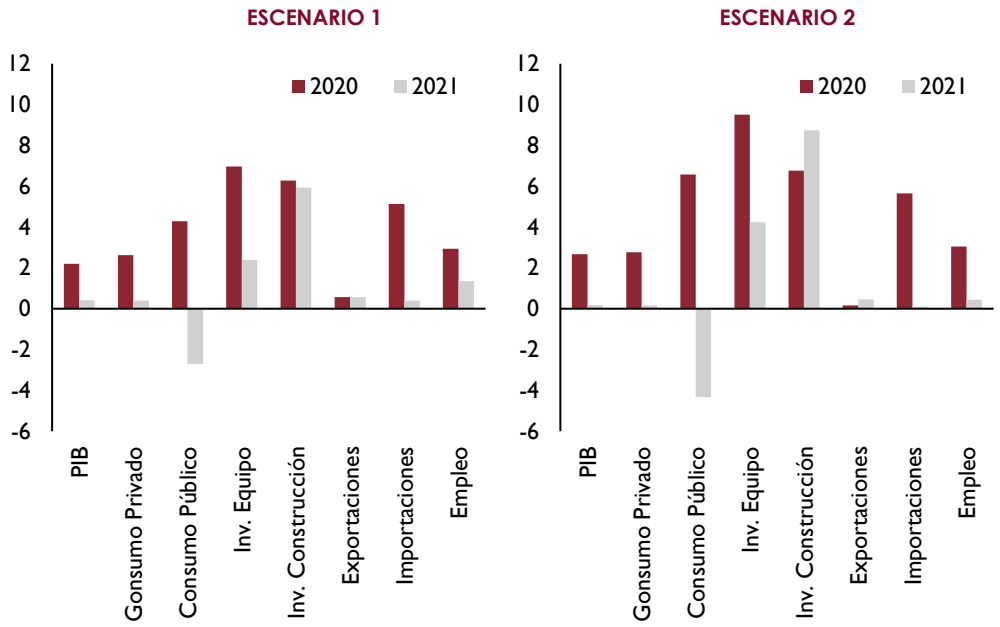
personal doméstico serán las que sufran una destrucción más permanente de empleo. No obstante, cabe destacar la cautela con la que debe tenerse en cuenta esta hipótesis, ya que no se dispone de evidencia previa que sirva de guía sobre su funcionamiento. En conjunto, se supone que los ERTEs impactan de forma positiva en el empleo equivalente a tiempo completo privado, mitigando la contracción en cerca de 3pp para el año 2020, en ambos escenarios, y en alrededor de 2pp para el año 2021.

- **Medidas destinadas a proporcionar liquidez a las empresas**. En tercer lugar, se consideran las medidas destinadas a proveer de liquidez las empresas y autónomos dado el shock de oferta y demanda simultáneo. En este caso tampoco se dispone hasta la fecha de información sobre el montante final que se hará efectivo por lo que se debe establecer una hipótesis similar a la del empleo, pero en este caso su impacto se introduce en el modelo a través de la utilización de la capacidad productiva. Así, se considera que estas medidas permitirán que la utilización de la capacidad productiva se recupere más rápidamente y, en particular, se supone que en los últimos trimestres del año se habría recuperado el 68% de la pérdida de utilización de la capacidad, lo que conduciría a mitigar la caída en la inversión en equipo.

- **Medidas expansivas de consumo público**. Finalmente hay que considerar el impacto del shock expansivo de consumo público en 2020, que supone aproximadamente 10.000 millones de euros adicionales a los considerados en el escenario inercial y unos 14.000 millones en el caso del escenario 2. Parte de este comportamiento del consumo público se deriva del aumento del empleo público en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, que para el año 2020 se estima en 1,7pp para el escenario 1 y en 2,8pp para el escenario 2 respecto a los escenarios inerciales, seguido de una contracción relativa en el año 2021 de -3,1 y -4,6pp, respectivamente.

En el gráfico siguente se presenta el impacto estimado de las medidas en los principales agregados macroeconómicos. En conjunto, el impacto estimado sobre el PIB es de 2,2 pp en 2020 en el escenario 1 y de 2,7 pp en el escenario más adverso. Cabe destacar que estas estimaciones resultan algo inferiores a las consideradas por el gobierno en el Programa de Estabilidad, en torno a los 3 pp del PIB, si bien, dado el escaso detalle que proporciona la APE acerca del cálculo de esta cifra resulta imposible determinar los factores que subyacen a esas diferencias.

IMPACTO ESTIMADO DE LAS MEDIDAS (DESVIACIONES EN PUNTOS PORCENTUALES RESPECTO AL ESCENARIO INERCIAL. EN VOLUMEN



Fuente: Elaboración AIReF

2.1.2. Riesgos en torno a los escenarios de previsión

Estas previsiones se encuentran sujetas a mucha incertidumbre y numerosos riesgos. Estos riesgos se derivan tanto de la complejidad de la propia perturbación como de la incertidumbre en torno a las hipótesis que hay que realizar para determinar sus efectos sobre la actividad, el empleo, etc.[13]

La vulnerabilidad de las economías emergentes y, en particular, de Latinoamericanas constituye un riesgo adicional para la economía española dados los vínculos comerciales y financieros existentes[14]. En estas economías la pandemia ha llegado con retraso, pero con severidad y se han visto expuestas a fuertes salidas de capital y, en algunos casos, a la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas.

[13] Cambios que no solo no se pueden prever, sino imaginar. Ver John Kay y Mervin King, "Radical Uncertainty", 2020.

[14] España es el segundo inversor en América Latina. La evolución de esta región supone otro riesgo para las empresas españolas. La región ha sufrido una brusca salida de capitales, depreciación de sus monedas y también la previsión es de brusca caída de la renta. Sus perspectivas están ligadas a la evolución de la pandemia, el repunte del precio de las materias primas, la recuperación del comercio internacional y la destrucción del tejido productivo (en condiciones donde los Estados no pueden proporcionar tanto apoyo como en economías avanzadas). Todo ello influirá en la velocidad de la recuperación económica en la región.

La crisis podría reavivar las tensiones proteccionistas y llevar a un replanteamiento de las cadenas globales de valor. La crisis del coronavirus también podría reavivar las tensiones proteccionistas entre Estados Unidos y China que habían quedado mitigadas tras el preacuerdo alcanzado entre ambos países a finales de 2019[15]. Más a medio plazo hay que destacar el impacto que puede tener una crisis de esta naturaleza sobre la internacionalización de las relaciones económicas y sobre las cadenas de valor global, especialmente en algunos artículos esenciales.

En el ámbito europeo las negociaciones en torno al Brexit y la posibilidad de que surjan tensiones en los mercados de deuda plantean también riesgos a la baja. Aunque las negociaciones del Brexit han pasado a un segundo plano, el periodo de transición terminará el 1 de enero de 2021 a menos que se acuerde una extensión. La eventual salida sin acuerdo del Reino Unido supondría una perturbación adicional en este complejo escenario, aunque de impacto reducido en comparación con la magnitud de esta crisis[16]. Además, en el ámbito europeo no se puede excluir la reaparición de tensiones en los mercados financieros y de deuda soberana que hasta el momento se han visto contenidas por la actuación de las autoridades monetarias, especialmente dadas las debilidades que todavía persisten en la arquitectura europea.

También se puede destacar el riesgo de que se abandonen otros objetivos de política económica. En particular cabe destacar los derivados del cambio climático que pueden tener un impacto macroeconómico adverso a corto y medio plazo. También habrá que analizar los efectos de la crisis sobre la desigualdad[17].

Por supuesto, el balance de riesgos podría cambiar de signo si se producen avances médicos que reduzcan el riesgo para la salud pública que representa el coronavirus.

[15] El presidente Trump ha llamado al SARS-CoV-2 el "virus chino" y el gobierno de la República Popular China ha intentado redefinir la narrativa de su crisis sanitaria y afianzar sus alianzas e influencia mediante la cooperación y los apoyos, por ejemplo, mediante donaciones de equipos médicos a los países europeos.

[16] El Banco de España estima que supondría 0,8 puntos porcentuales menos de crecimiento de España distribuidos en cinco años. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1905.pdf

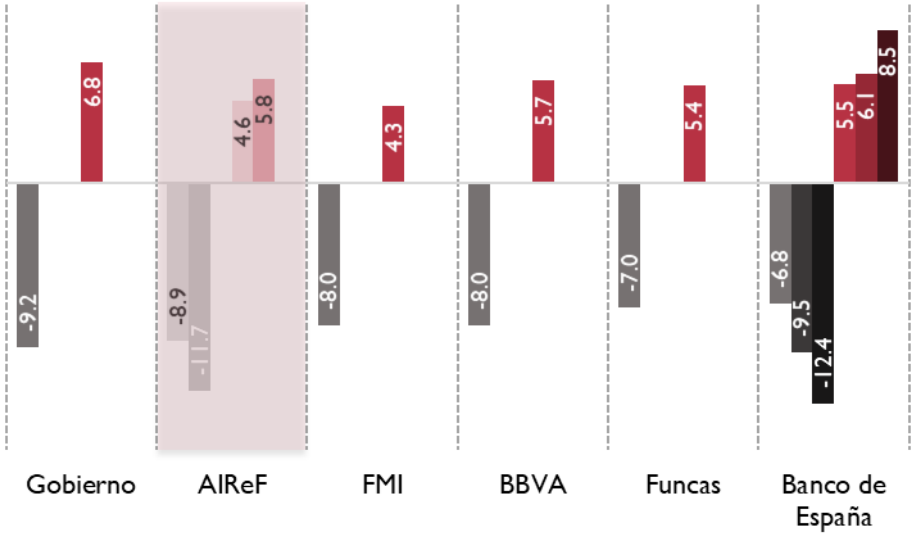
[17] Véase por ejemplo Fan, V, D Jamison and L Summers (2016): "The inclusive cost of pandemic influenza risk", NBER Working Paper, no 22137.

2.2. Evaluación ex-ante de las previsiones oficiales

2.2.1. PIB y sus componentes

El perfil del crecimiento del PIB real que se muestra en la APE 2020-2021 se considera factible, aunque rodeado de numerosos riegos a la baja en 2021. El cuadro macroeconómico del Gobierno se encuentra dentro de un rango razonable de los escenarios elaborados recientemente por la propia AIReF y por otras instituciones públicas y privadas (ver gráfico siguiente). No obstante, sobre la base de sus escenarios, la AIReF considera que en 2021 predominan los riesgos a la baja asociados en particular a la posibilidad de que se materialicen escenarios epidemiológicos más adversos y daños más persistentes en la capacidad productiva de la economía y el empleo que dificultarían la recuperación proyectada para la segunda mitad de 2020 y para 2021.

GRÁFICO 10. COMPARATIVA DE LAS PREVISIONES DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN DE DIVERSOS ORGANISMOS

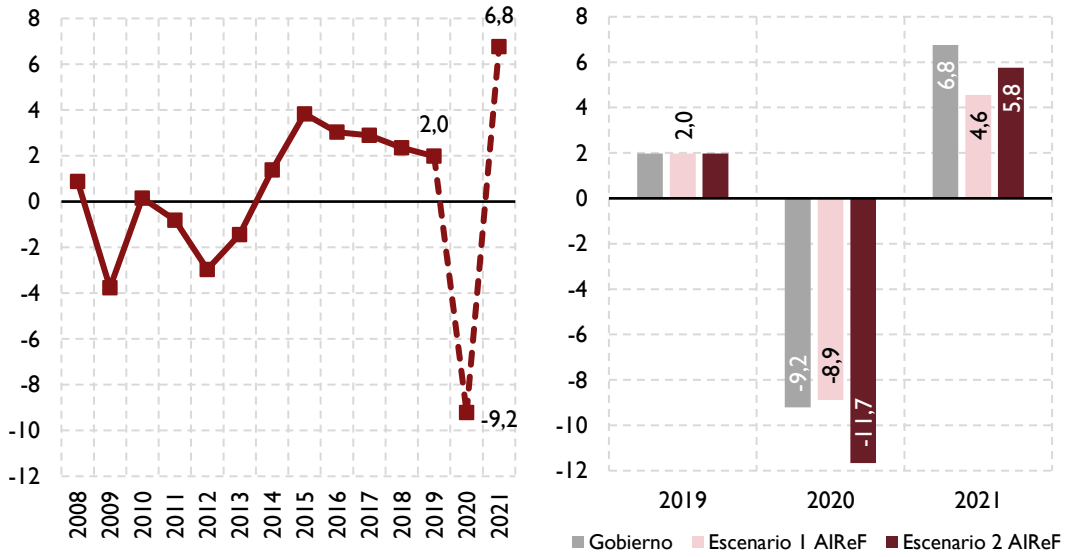


Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, BBVA Research, CaixaBank Research, Funcas, FMI, Banco de España y AIReF.

La caída del PIB esperada en 2020, del 9,2%, está sujeta a que el proceso de desescalada de las medidas de distanciamiento social se complete con éxito. En particular, como consecuencia del fuerte shock causado por la pandemia y las medidas de distanciamiento social implementadas para combatirla, el Gobierno espera que el crecimiento del PIB, en términos de volumen, se reduzca bruscamente desde el 2,0% registrado en 2019 hasta el -9,2% en 2020. Esta tasa resulta similar a la del escenario 1 de AIReF. Pero también son posibles escenarios más adversos desde el punto de vista de la

epidemia, tal y como se recoge en el escenario 2 de AIReF (véase gráfico siguiente).

GRÁFICO 11. CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



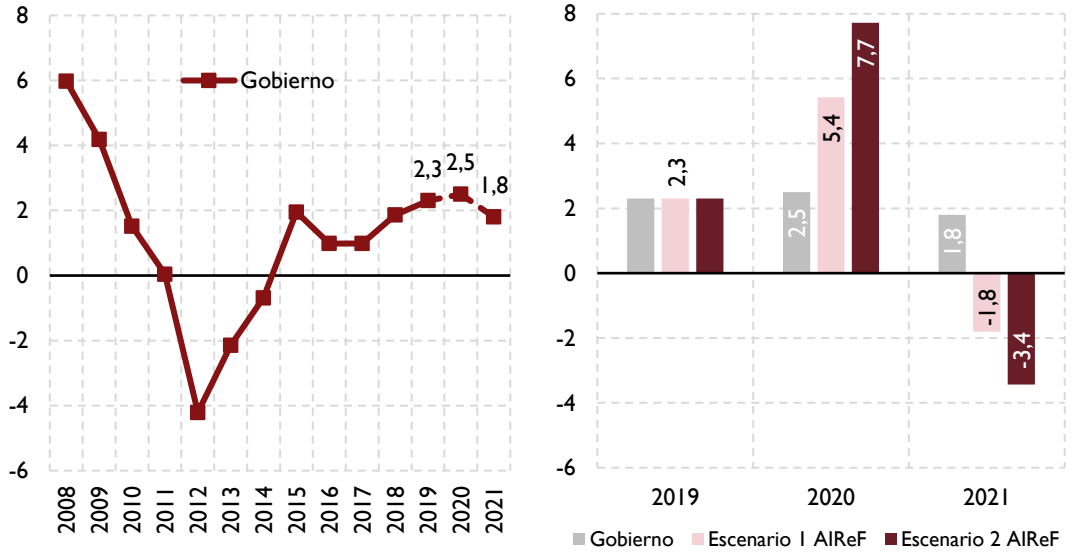
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

Además, se aprecian riesgos a la baja respecto a la intensidad de la recuperación esperada. El Gobierno estima una recuperación en forma de "V asimétrica", con un crecimiento del producto del 6,8% en el promedio de 2021, que resulta algo optimista en comparación con los escenarios de AIReF y con los del FMI. La severa disrupción de la actividad económica asociada a las medidas de contención hace que no se puedan descartar daños en las empresas más vulnerables que harían difícil la recuperación tan intensa de la inversión y del empleo que se incorpora en la APE. La elevada incertidumbre a nivel global puede llevar también a un crecimiento más contenido de las exportaciones. Además, AIReF considera que la economía española presenta determinadas características estructurales que podrían dificultar una recuperación tan dinámica como la contemplada en el escenario de la APE, especialmente en el caso de la inversión (ver recuadro 2).

Por componentes, el escenario presentado por el Gobierno se considera factible, salvo en el caso del consumo público y de la inversión en equipo. En términos reales, el crecimiento del consumo público de la APE difiere sustancialmente de las estimaciones de la AIReF que, como consecuencia de las compras de material sanitario y de las contrataciones realizadas para luchar contra la epidemia contempla una expansión notable en ambos escenarios (ver gráfico 12). Además, las estimaciones de la APE del crecimiento de este agregado en términos nominales no parecen del todo consistentes entre el cuadro macroeconómico y el cuadro presupuestario

(véase el detalle en el apartado dedicado al análisis presupuestario de este informe).

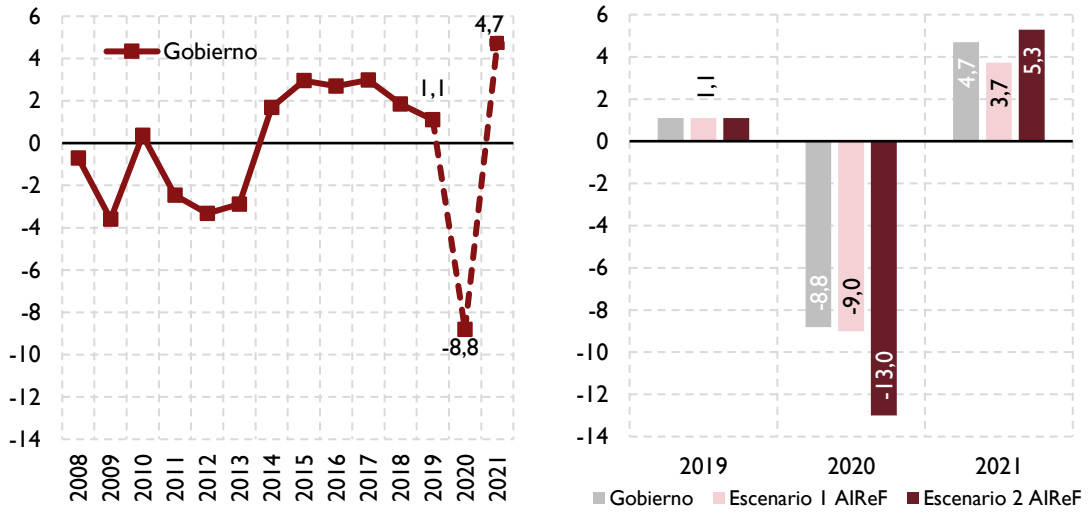
GRÁFICO 12. CRECIMIENTO DEL CONSUMO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

La caída del consumo privado en 2020 resulta verosímil, si bien se aprecian riesgos a la baja en 2021. El ajuste del consumo privado en 2020, mucho más intenso en relación con el producto interior bruto que lo observado en otras recesiones, se encuentra en consonancia con la naturaleza de la crisis sanitaria, las medidas de confinamiento y la reducción prevista de las horas trabajadas (véase gráfico 13). En cambio, para 2021 el Gobierno estima una recuperación del gasto de las familias algo más dinámica en comparación con los escenarios de AIReF, circunstancia que se debe principalmente a la recuperación más intensa del empleo de la APE.

GRÁFICO 13. CRECIMIENTO DEL CONSUMO PRIVADO EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

Respecto a la inversión, las previsiones del Gobierno de formación bruta de capital fijo se consideran razonables en 2020. En cambio, en 2021 sorprende el dinamismo de la inversión en equipo. La trayectoria proyectada por el Gobierno para la inversión en construcción y propiedad intelectual resulta muy similar a la esperada en el escenario 1 de AIReF. En cambio, en el caso de la inversión en equipo la recuperación esperada por el gobierno es demasiado intensa, dada la elevada incertidumbre (que frenará los planes de expansión del capital productivo).

GRÁFICO 14. CRECIMIENTO DE LA FBCF EN CONSTRUCCIÓN Y PROPIEDAD INTELECTUAL EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)

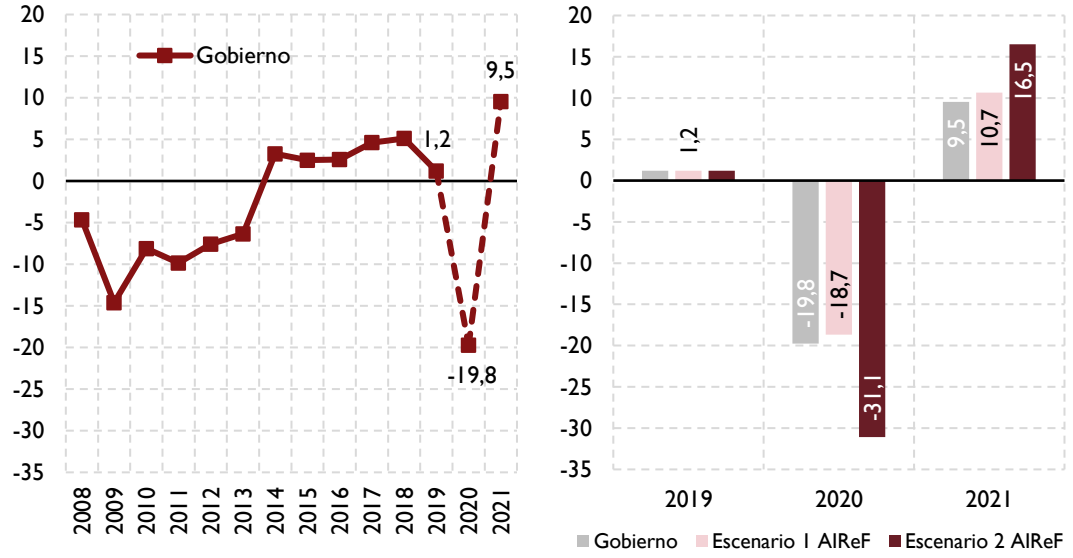
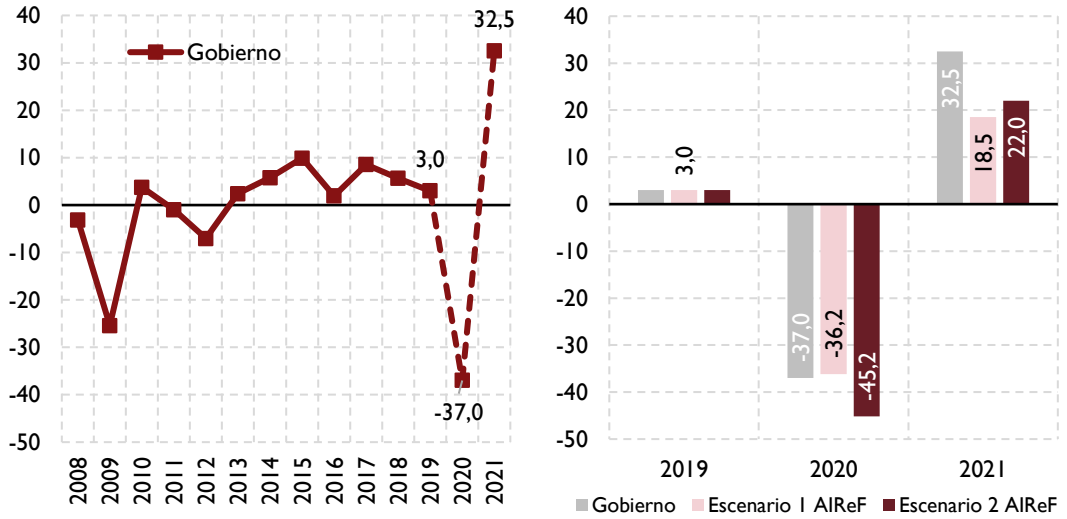


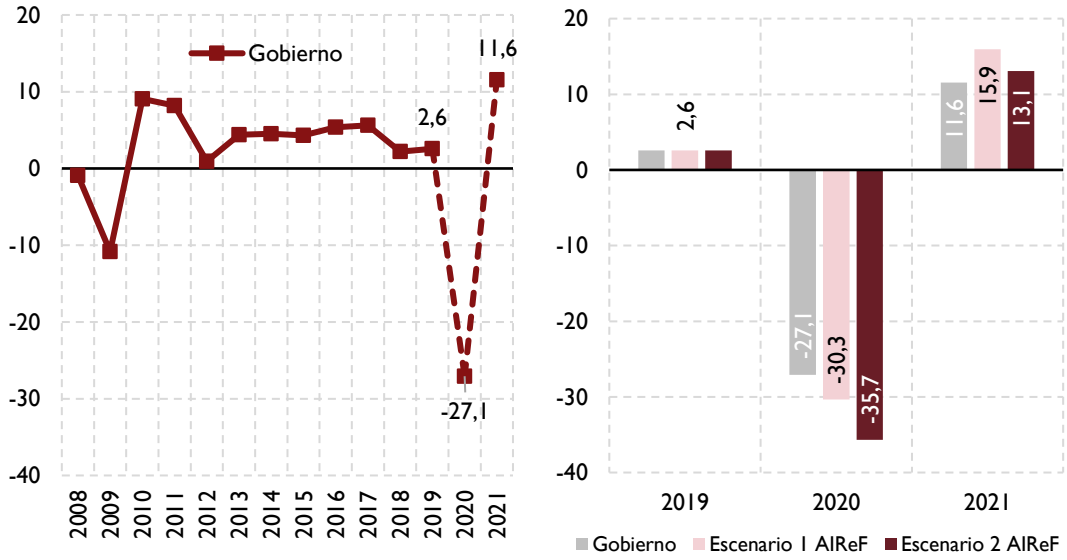
GRÁFICO 15. CRECIMIENTO DE LA FBCF EN EQUIPO Y ACTIVOS CULTIVADOS EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

La aportación de la demanda exterior al crecimiento se prevé que sea positiva ambos años, un hecho que resulta habitual en las fases recesivas en la economía española. En cuanto a la contribución proyectada por el Gobierno para el sector exterior, ésta se considera razonable en 2020, reflejo de la elevada sensibilidad que muestran las importaciones a las variaciones de la demanda final. La evolución prevista para las exportaciones se considera dentro de lo factible dada la incertidumbre sobre la evolución del comercio internacional de bienes y servicios (ver gráfico 16).

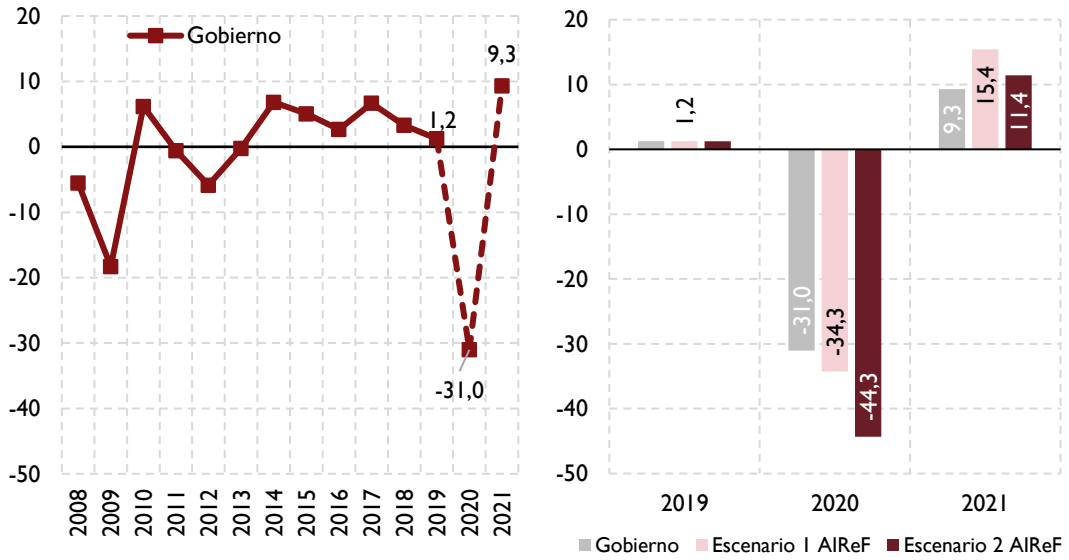
GRÁFICO 16. CRECIMIENTO DE LA EXPORTACIONES EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

Para el caso de las importaciones, la senda mostrada en la APE se considera factible. La senda prevista por el Gobierno para la variación de las importaciones de bienes y servicios posee un perfil similar a la de las estimaciones de la AIReF. Ello responde a la debilidad de la demanda nacional del cuadro macroeconómico. Sólo en 2021, con el repunte de la demanda nacional, las importaciones conseguirían retomar un perfil ascendente.

GRÁFICO 17. CRECIMIENTO DE LA IMPORTACIONES EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)

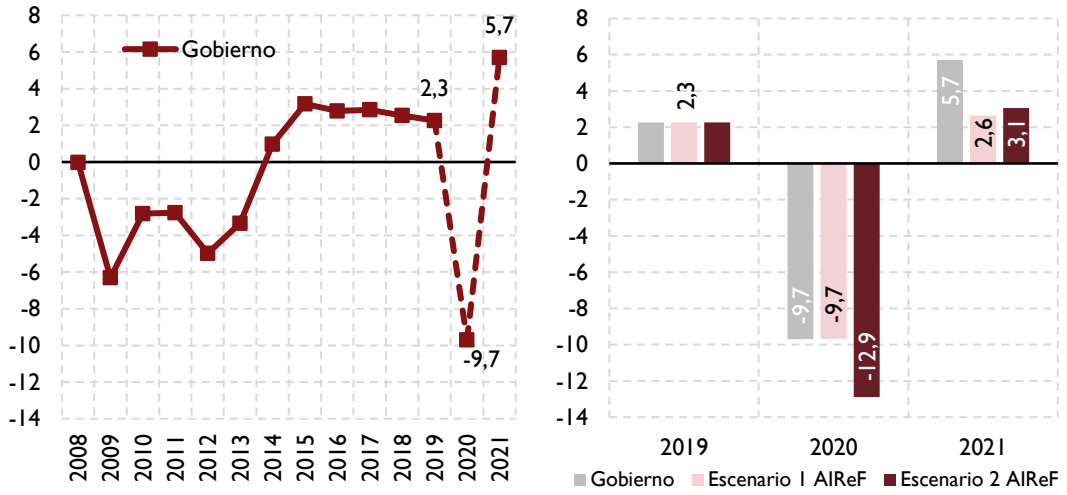


Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

2.2.2. Mercado de trabajo y precios

En el caso del empleo total equivalente a tiempo completo se aprecian discrepancias en la recuperación prevista para 2021. En concreto, la caída del empleo prevista en la APE para 2020 coincide con la estimada en el escenario 1 de AIReF. Para 2021 el Gobierno, sin embargo, supone una expansión del empleo superior a la estimada por la AIReF. En este caso, las discrepancias podrían venir explicadas en parte por la caída del empleo público incorporada en los escenarios de AIReF en 2021, tras el elevado crecimiento estimado en 2020.

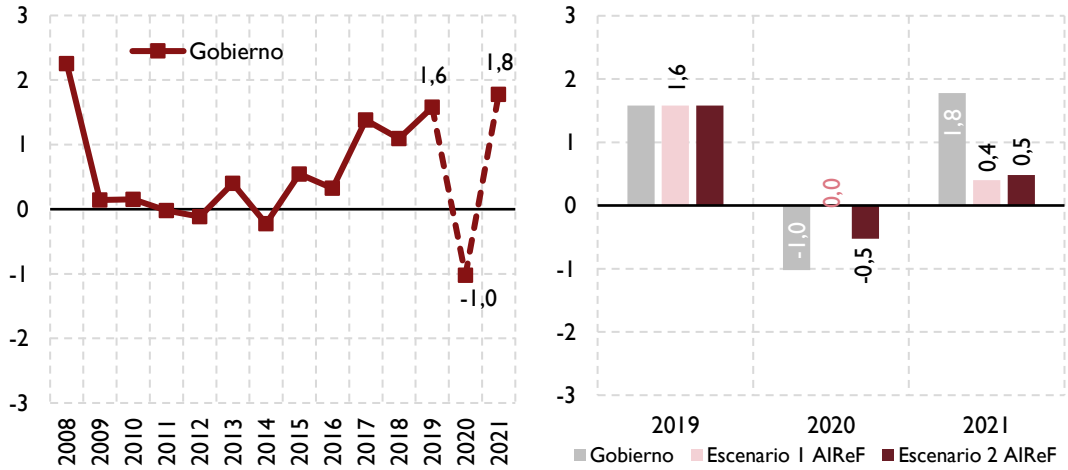
GRÁFICO 18. CRECIMIENTO DEL EMPLEO (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

En lo relativo a los precios, el escenario macroeconómico de la APE contempla un escenario de contracción del deflactor del PIB en 2020 seguida de una fuerte expansión en 2021. Tanto el deflactor del consumo privado como el del PIB comparten la misma trayectoria, comprimiéndose en 2020 y creciendo en 2021. Si bien la senda trazada es similar a la de los escenarios establecidos por la AIReF, resulta notablemente expansiva en 2021, especialmente en ausencia de presiones inflacionistas en los mercados de materias primas y en los de bienes y servicios.

GRÁFICO 19. CRECIMIENTO DEL DEFLACTOR DEL PIB (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

El mantenimiento de la remuneración por asalariado previsto en la APE contrasta con la evolución del consumo privado. La trayectoria de la remuneración por asalariado reflejada en el escenario macroeconómico del

Gobierno parte de un crecimiento del 2% en 2020, similar al observado el año anterior, seguido de una moderación en 2021 hasta el 1%. Aunque la APE señala que este crecimiento refleja cambios en la composición de los asalariados por la caída de los empleados temporales que, en general tienen menores niveles salariales, en una crisis de esta magnitud no es descartable que se produzcan ajustes salariales.

2.2.3. Los supuestos externos de la APE

Por último, la incertidumbre domina también las hipótesis sobre el entorno exterior empleadas en la elaboración de la Actualización del Programa de Estabilidad. Las perspectivas macroeconómicas para la economía española que ha elaborado el Gobierno se asientan en supuestos sobre el crecimiento del PIB y del comercio mundial y de la zona del euro que se encuentran en consonancia con el escenario más favorable elaborado recientemente por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, este organismo ha enfatizado la posibilidad de que se materialicen escenarios más adversos. La Organización Mundial del Comercio también ha formulado escenarios que recogen una evolución más adversa del comercio mundial en relación con la incorporada en el escenario macroeconómico del Gobierno. Análogamente, los supuestos de crecimiento del PIB de los países de la zona del Euro, hasta el -7,5% en 2020, tasa que puede considerarse optimista si se tiene en cuenta que las estimaciones del BCE sitúan la caída del PIB de este área entre el -5% y el -15%. Por otra parte, las expectativas del Gobierno respecto a los precios del petróleo se encuentran alineadas con las que se derivan de los mercados de futuros, si bien cabe destacar las presiones a la baja a que han estado sujetos estos mercados en fechas recientes. Por último, las hipótesis sobre tipos de cambio y tipos de interés son razonables en su conjunto, en el entorno de volatilidad que prevalece en los mercados financieros internacionales.

3. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021

La AIReF considera que el deterioro del déficit podría ser superior al recogido en la APE, con un aumento de entre 8,1 y 11 puntos del PIB sobre el cierre de 2019, según el escenario que se materialice. La APE incorpora una previsión de déficit para 2020 que se sitúa en el 10,3%, lo que supone un aumento del 7,5% respecto al registrado el año anterior. La COVID-19 está impactando sobre las cuentas públicas generando un notable incremento del déficit que la AIReF estima para 2020 entre el 10,9% y el 13,8% del PIB, según el escenario que se materialice. Por un lado, los gobiernos están adoptando medidas drásticas para contener la pandemia y sus efectos negativos en la actividad económica y en la renta de los ciudadanos. Por otro lado, el deterioro de la actividad económica supondrá una importante reducción de los ingresos y un incremento de los gastos derivados de la emergencia social, así como en protección social a través de los estabilizadores automáticos. No obstante, no siempre resulta posible separar unívocamente las fuentes de incremento del déficit.

CUADRO 5. DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS 2 ESCENARIOS (%PIB)

		Escenario 1		Escenario 2	
	2019	2020	2021	2020	2021
AAPP	**-2,8**	**-10,9**	**-7,5**	**-13,8**	**-9,4**
AC	-1,3	-4,5	-2,5	-5,6	-3,0
FSS	-1,3	-5,0	-3,1	-6,1	-3,9
CCAA	-0,5	-1,5	-1,8	-2,0	-2,3
CCLL	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,2

La AIReF estima que los ingresos se situarán en 2020 entre el 39,4% y el 39,5% del PIB, por debajo del 41,2% previsto en la APE. En términos nominales, esto implica un descenso de los ingresos entre el 7,9% y el 11,4% respecto a 2019, es decir, entre 38.500M€ y 55.600M€ menos que en el ejercicio anterior, como consecuencia de la caída de la actividad económica por la crisis. La

disminución de los ingresos se aprecia en las principales figuras tributarias y en las cotizaciones sociales, aunque se ve paliada en cierto modo en el caso del IRPF y del Impuesto de Sociedades (IS) porque las declaraciones anuales harán referencia al ejercicio anterior. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la caída en términos nominales se ve compensada por la caída del PIB, resultando un nivel similar al del ejercicio anterior.

El peso de los gastos sobre el PIB se elevará hasta alcanzar entre el 50,4% y el 53,2% en 2020 de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, situándose la previsión de la APE, 51,5%, entre ambos escenarios. En este caso, el incremento nominal de los gastos estimado entre el 9,7% y el 11,4% se ve amplificado por la caída del PIB, llevando el nivel de gastos a máximos históricos. Los principales factores que impulsan este crecimiento son las medidas adoptadas tanto para paliar la crisis sanitaria como sus consecuencias sobre la economía; las medidas implementadas con carácter previo a la crisis, como la revalorización de las pensiones o el incremento salarial de los empleados públicos; y la actuación de los estabilizadores automáticos, principalmente gasto en desempleo.

A pesar del carácter temporal de la crisis sanitaria, la AIReF estima que el déficit de las AA.PP. se situará en 2021 entre el 7,5% y el 9,4%. Esto supone una reducción del déficit público entre 3,4 y 4,4 puntos del PIB, lo que implica un déficit entre 4,7 y 6,6 puntos del PIB superior al alcanzado en 2019. Como elemento diferenciador de esta crisis respecto a las anteriores, cabe señalar que hay una parte del deterioro de las finanzas públicas de carácter temporal que se revertirá de manera casi inmediata en cuanto pase la situación de emergencia sanitaria. Sin embargo, también habrá una parte que se irá recuperando más lentamente, a medida que se alcancen los niveles de actividad económica y empleo previos a la crisis. Esto es, además, aplicable tanto a las medidas discrecionales como a los estabilizadores automáticos.

Los ingresos en 2021 crecerán hasta alcanzar entre el 39,1% y el 39,5% del PIB según las estimaciones de la AIReF. La recuperación de los ingresos con un crecimiento en términos nominales entre el 4,9% y 5,7% no permitirá todavía alcanzar los niveles previos a la crisis. Los ingresos se irán recuperando progresivamente conforme la economía recupere los niveles de actividad y empleo previos. Además, hay que tener en cuenta que algunas medidas adoptadas en 2020 revertirán en 2021 y que el crecimiento se verá lastrado por las declaraciones anuales de IRPF e IS que todavía recogerán el efecto de la crisis en 2020.

La AIReF estima una reducción de los gastos en 2021, que los situaría entre el 47,0% y el 48,5% del PIB. La reversión de una parte relevante de las medidas

adoptadas para contener la pandemia supondrá un descenso de los gastos en términos nominales entre el -2,2% y el -3%. Por el contrario, una parte de las medidas, como las que afectan gasto sanitario, tiene un componente estructural. Asimismo, también continuarán creciendo el gasto en pensiones y se hace el supuesto de un incremento de los salarios públicos en línea con el IPC. Por último, también habrá gastos, desempleo principalmente, cuya vuelta a niveles previos a la crisis se producirá a medida que se recuperen los niveles de producción y empleo.

Las previsiones fiscales de la APE no parecen plenamente coherentes con el escenario macroeconómico de la APE. Por el lado de los gastos, el escenario macroeconómico recoge un crecimiento del consumo público de 4,8%, que resulta algo reducido en comparación con el crecimiento que se estima para las rúbricas de remuneración de asalariados, 6,1% y consumos intermedios y transferencias sociales en especie, 8,6%, que son sus principales componentes. Por el lado de los ingresos, la AIReF ha estimado con sus modelos el nivel de recursos que se obtendría bajo las hipótesis macroeconómicas de la APE, obteniendo un nivel de ingresos del 40% del PIB, inferior al 41,2% de la APE. Por lo tanto, de materializarse el escenario macroeconómico de la APE, el déficit de las AA.PP. sería mayor.

GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

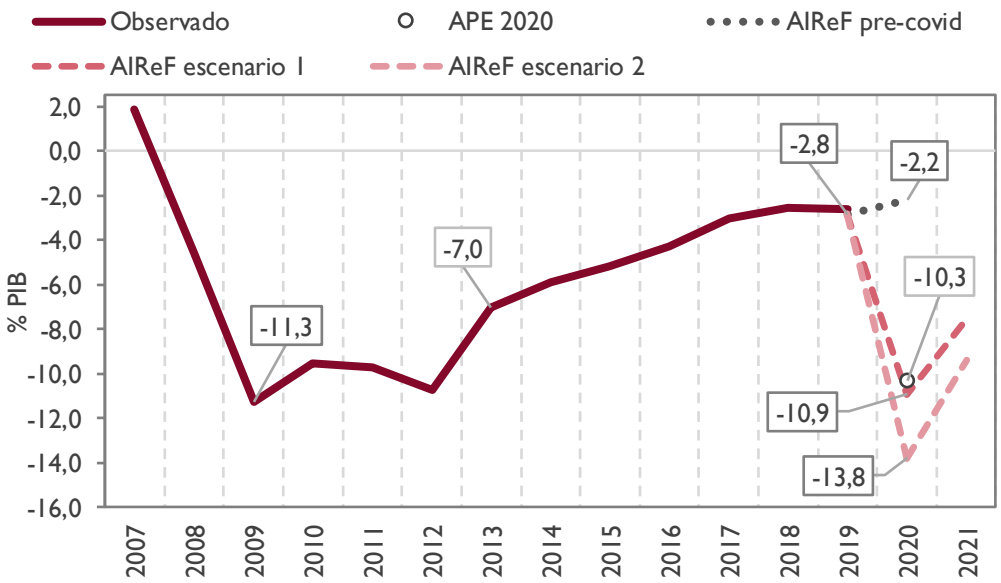


GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS AA.PP.

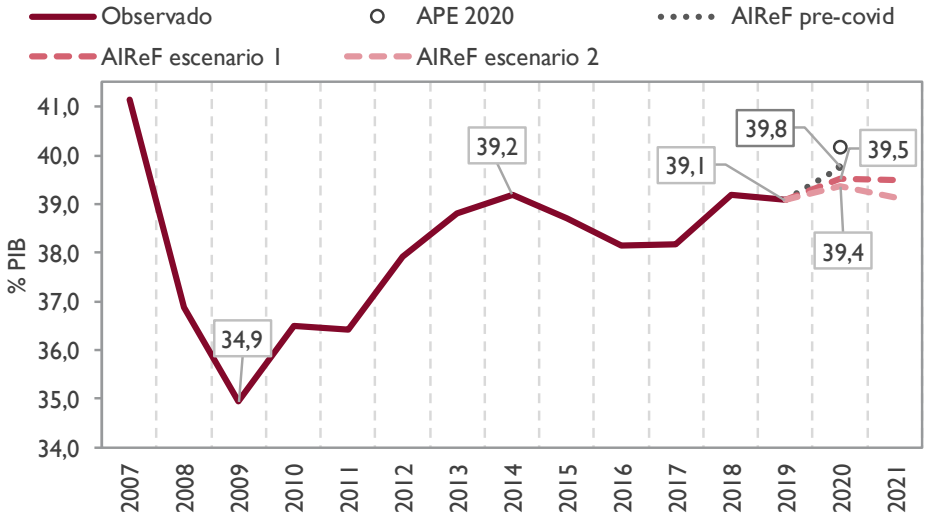
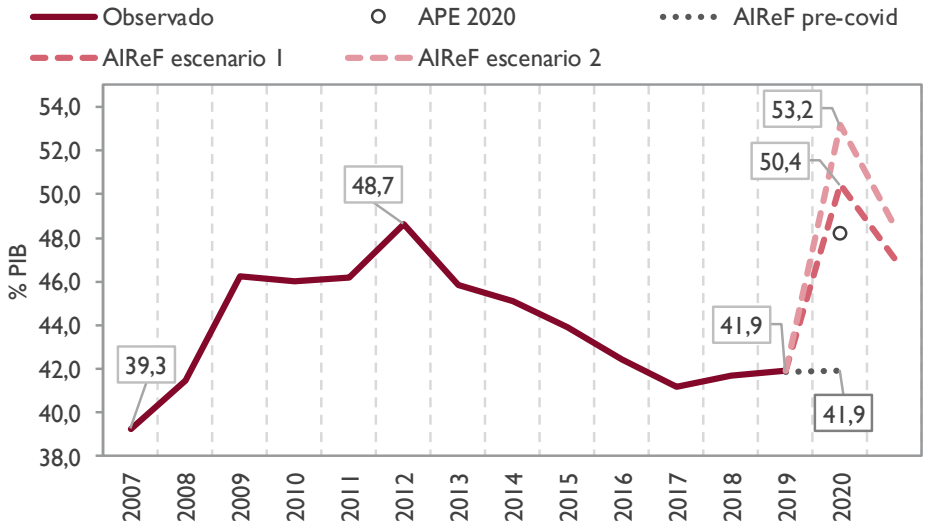


GRÁFICO 21A. EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DE LAS AA.PP.

GRÁFICO 21B. EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS DE LAS AA.PP.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LAS AA.PP.



3.1. Impacto de la crisis de la COVID-19 en las cuentas de las Administraciones Públicas

La AIReF ha estimado un impacto de la crisis de la COVID-19 entre 8,8 y 11,7 puntos del PIB sobre el déficit de las AA.PP. respecto a su previsión anterior a la pandemia. De acuerdo con las previsiones de la AIReF, el déficit de las AA.PP. se habría reducido hasta el 2,2% del PIB en 2020 si no se hubiera producido la pandemia. Por lo tanto, tomando como referencia este escenario previo, el impacto de la crisis correspondería a la diferencia con los dos escenarios planteados por la AIReF. Adicionalmente, el impacto en el déficit en puntos de PIB se ha descompuesto en tres factores: el efecto denominador que se produce por la notable caída del PIB; el efecto de las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar la pandemia y sus efectos sobre la economía; y el efecto macroeconómico derivado del incremento de gastos y reducción de ingresos motivado por la caída de actividad económica por la pandemia.

El efecto denominador supone un incremento de déficit entre 0,9 y 1,4 puntos del PIB debido al aumento del peso de los gastos en el PIB entre 5,6 y 7,5 puntos compensado por el de los ingresos entre 4,7 y 6 puntos del PIB. Como se ha señalado anteriormente, en el escenario 1 el impacto de la pandemia se limitaría al brote actual y supondría una caída del PIB del 8,9% en términos nominales, mientras que en el escenario 2 se recoge la posibilidad de un rebrote en otoño y la vuelta de las medidas adoptadas cayendo el PIB un 12,1%. Dada la magnitud de la caída, la evolución de la ratio de los datos fiscales sobre PIB, que habitualmente se emplea para expresar y controlar las reglas fiscales, quedaría algo distorsionada. En concreto, la reducción del PIB compensa la reducción de los ingresos en términos nominales, mientras que

acentúa el incremento de los gastos en términos nominales. Como resultado, este efecto denominador también profundiza el incremento del PIB, de igual forma que favorece su reducción en épocas de crecimiento.

CUADRO 6. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN % S/PIB DE LOS DOS ESCENARIOS

ESCENARIO 1

	2019	2020					
		Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Efecto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
			Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
RECURSOS	**39,1**	**39,8**	**4,7**	**-0,8**	**-4,1**	**-0,2**	**39,5**
IMPUESTOS	22,3	22,7	2,6	-0,1	-2,9	-0,4	22,3
Sobre la producción	11,5	11,6	1,4	-0,1	-1,4	-0,1	11,4
De tipo renta	10,4	10,7	1,2	-0,1	-1,5	-0,3	10,4
Capital	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5
COTIZACIONES	12,9	13,1	1,6	-0,7	-0,9	0,0	13,1
Otros Recursos	3,9	4,0	0,5	0,0	-0,3	0,1	4,1
EMPLEOS	**41,9**	**41,9**	**5,6**	**2,4**	**0,4**	**8,5**	**50,4**
Remuneración asalariados	10,8	10,8	1,4	0,2	0,0	1,7	12,5
CI + TSE adq.mdo	7,7	7,7	1,0	0,4	0,0	1,4	9,1
Prestaciones sociales en efectivo	15,8	16,0	2,2	1,7	0,2	4,1	20,1
Intereses	2,3	2,0	0,3	0,0	0,2	0,5	2,5
FBCF	2,0	2,3	0,3	0,1	0,0	0,4	2,7
Otros empleos	3,3	3,2	0,4	0,0	0,0	0,4	3,6
CAPACIDAD O NECESIDAD FINAN	**-2,8**	**-2,2**	**-0,9**	**-3,3**	**-4,6**	**-8,8**	**-10,9**

ESCENARIO 2

	2019	2020					
		Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Efecto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
			Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
RECURSOS	**39,1**	**39,8**	**6,0**	**-1,1**	**-5,4**	**-0,4**	**39,4**
IMPUESTOS	22,3	22,7	3,3	-0,2	-3,8	-0,6	22,1
Sobre la producción	11,5	11,6	1,7	-0,1	-1,8	-0,2	11,3
De tipo renta	10,4	10,7	1,5	-0,1	-1,9	-0,4	10,3
Capital	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5
COTIZACIONES	12,9	13,1	2,1	-0,8	-1,2	0,1	13,1
Otros Recursos	3,9	4,0	0,6	-0,1	-0,4	0,2	4,1
EMPLEOS	**41,9**	**41,9**	**7,4**	**3,2**	**0,6**	**11,2**	**53,2**
Remuneración asalariados	10,8	10,8	1,9	0,4	0,0	2,3	13,1
CI + TSE adq.mdo	7,7	7,7	1,3	0,6	0,0	1,9	9,6
Prestaciones sociales en efectivo	15,8	16,0	2,9	2,1	0,4	5,4	21,3
Intereses	2,3	2,0	0,4	0,0	0,2	0,6	2,6
FBCF	2,0	2,3	0,4	0,1	0,0	0,5	2,8
Otros empleos	3,3	3,2	0,6	0,0	0,0	0,6	3,7
CAPACIDAD O NECESIDAD FINAN	**-2,8**	**-2,2**	**-1,4**	**-4,2**	**-6,0**	**-11,6**	**-13,8**

3.1.1. Impacto de las medidas adoptadas

Las medidas adoptadas hasta la fecha suponen un incremento del déficit entre el 3,3% y 4,2% del PIB. El Gobierno central ha aprobado diversos Reales Decretos-Ley desde el inicio de la crisis sanitaria. De igual forma, los gobiernos de las administraciones territoriales también han adoptado una amplia variedad de medidas. A diferencia de la APE, estas medidas incluyen el incremento del gasto sanitario de las CC.AA., pero no recogen otras medidas incluidas en la APE como la modificación de las entregas a cuenta por no tener impacto sobre el déficit del conjunto de las AA.PP.

La crisis sanitaria de la COVID-19 supondrá un incremento del gasto sanitario entre 0,6 y 0,9 puntos del PIB. El principal incremento se registra en el gasto

sanitario de las CC.AA., 0,6 puntos, lo que se traduce en un mayor gasto de personal y en unos mayores consumos intermedios, así como en transferencias sociales en especie e inversión en equipos. Por otra parte, resulta difícil prever qué parte de este incremento de gasto tendrá naturaleza estructural como refuerzo del sistema sanitario.

Las medidas de sustitución de rentas, estimadas entre 2,4 y 2,9 puntos del PIB representan el mayor impacto discrecional sobre las cuentas públicas. La crisis sanitaria ha supuesto la paralización de importantes sectores económicos, de forma que el gobierno ha tratado de paliar la pérdida de renta de las familias mediante la potenciación de herramientas ya existentes como los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y la Incapacidad Laboral Transitoria o la creación de prestaciones nuevas como la prestación extraordinaria para autónomos.

CUADRO 7. IMPACTO MEDIDAS

Impacto de las medidas COVID19 (signo + =mayor déficit)		APE		ESTIMACIÓN AIReF Escenario 1		ESTIMACIÓN AIReF Escenario 2	
		Millones €	% PIB	Millones €	% PIB	Millones €	% PIB
Administración Central		**3.529**	**0,3**	**2.789**	**0,2**	**2.911**	**0,3**
Medidas de gastos		**1.353**	0,1	**1.353**	0,1	**1.353**	0,1
Gasto sanitario		1.147	0,1	1.147	0,1	1.147	0,1
Otro gasto social		206	0,0	205	0,0	205	0,0
Medidas fiscales		**2.176**	0,2	**1.437**	0,1	**1.558**	0,1
IVA Tipo material sanitario COVID-19		1.046	0,1	317	0,0	317	0,0
IS. Pagos fraccionados PYMES método base imponible		1.130	0,1	425	0,0	546	0,0
Renuncia al Régimen de Estimación Objetiva del IRPF y Régimen de simplificado y especial agrario del IVA				596	0,1	596	0,1
Reducción proporcional en Estimación Objetiva por los días en estado de alarma				99	0,0	99	0,0
FSS		**26.279**	**2,3**	**26.745**	**2,4**	**31.095**	**2,8**
ERTEs	Prestación contributiva por desempleo	17.894	1,6	15.211	1,3	17.938	1,6
	Exoneración cotización empresarial	2.216	0,2	6.203	0,5	6.875	0,6
Autónomos	Prestación extraordinaria por cese de actividad	3.767	0,3	3.623	0,3	4.270	0,4
	Exoneración cotización	981	0,1	1.316	0,1	1.552	0,1
Incapacidad laboral temporal (ILT)		1.355	0,1	343	0,0	412	0,0
Resto de medidas		66	0,0	49	0,0	49	0,0
CCAA (*)		**634**	**0,1**	**6.654**	**0,6**	**9.737**	**0,9**
Medidas ingreso CCAA *(sin transferencias de AGE)*		93	0,0	239	0,0	326	0,0
Medidas gasto no sanitario CCAA *(sin transferias a CCLL)*		150	0,0	214	0,0	789	0,1
Medidas gasto sanitario CCAA		391	0,0	6.201	0,5	8.621	0,8
CCLL		**300**	**0,0**	**1.604**	**0,1**	**2.757**	**0,3**
Medidas gasto CCLL		300	0,0	941	0,1	1.611	0,1
Medidas ingreso CCLL *(sin transferencias de AGE y CCAA)*			0,0	662	0,1	1.146	0,1
TOTAL MEDIDAS		**30.742**	**2,7**	**37.792**	**3,3**	**46.500**	**4,2**

(*) En la APE solo se especifica el destino en una medida en materia de educación y servicios sociales. El resto se recoge en epígrafes sin especificar destino, por ello, se ha considerado sanidad

La AIReF estima un coste asociado a los ERTE por fuerza mayor entre 21.414 y 24.813 M€, incluyendo la exoneración de cotizaciones sociales, frente a los 20.110 M€ contemplados en la APE. Tanto la AIReF como la APE, consideran

un total de afectados que llega en algunos periodos a 4 millones de trabajadores. La duración media del ERTE para cada afectado es de 105 días (120 en el escenario 2). La AIReF ha elaborado una evolución de personas afectadas por un ERTE por ramas de actividad y por las distintas declaraciones de estados de alarma que se han declarado. Estos porcentajes son coherentes con las hipótesis macroeconómicas sobre la destrucción de empleo recogidas en este informe. La prestación media se estima a partir de la estadística de prestaciones por desempleo. Las diferencias con la APE para las prestaciones se deberían principalmente a la mayor duración media de los ERTE (4 meses en la APE en vez de 3 y medio que estima la AIReF). En el caso de la exoneración de cotizaciones, la AIReF ha considerado un coste mayor que la APE, un 40,1% sobre las prestaciones[18] frente a un 12,5%.

La prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos y la exoneración del pago de cotizaciones se valora entre 4.939 y 5.822 M€, frente a los 4.748 contemplado por la APE. Tanto la AIReF como la APE estiman un número similar de trabajadores beneficiarios (1,4 millones) y un coste de la prestación similar. En el escenario 1, se considera que la prestación durará hasta finales de junio (105 días). En el escenario 2, la prestación se pagará un mes adicional por la recaída. La AIReF considera que la crisis en general va a afectar a los mismos porcentajes de trabajadores autónomos que asalariados según su rama de actividad, coherentes también con las hipótesis de destrucción de empleo recogidas en este informe. Las diferencias en el coste de esta medida están de nuevo en las cotizaciones. La AIReF considera que la exoneración será por un 36%[19] de la prestación, mientras que la APE lo limita al 20%.

La asimilación de la baja por enfermedad o aislamiento debido al COVID-19 como Incapacidad Laboral Transitoria se valora en un coste de entre 343 y 412 M€, inferior a lo estimado en la APE. Para la estimación del coste, la AIReF ha considerado una duración de la baja de 15 días y una ratio de enfermos vs personas en cuarentena de 4 (cuatro personas en cuarentena por cada

[18] Se ponderan las exenciones de las cotizaciones por el número de trabajadores que llevan a cabo su actividad en empresas de más de 50 personas (un 75% de exención) y en empresas de menos de 50 personas (un 100%). Esta distribución se elabora a partir de los datos de explotación del DIRCE. La exoneración media será de alrededor del 90%. Según la AIReF, los empresarios quedan exentos de pagar un 28,9% de su cuota total de cotizaciones (32,4*0,89). Esto se traduce en un peso de las cotizaciones sobre las prestaciones netas del 40,1%.

[19] Se considera que los autónomos quedan exentos de pagar el importe mayor del 30% de la prestación o de la base de cotización mínima. Cómo la base de cotización mínima es mayor que la prestación, el peso de las cotizaciones sobre la prestación será algo mayor al 30%.

caso COVID-19 confirmado)[20]. El coste se estima multiplicando los casos nuevos y los correspondientes que estén en cuarentena por la probabilidad de estar afiliado, por la duración de la prestación y por el coste unitario de la prestación (75% de la base de cotización para afiliados del sector privado y el 100% para afiliados del sector público). La AIReF estima un número de afectados mayor que la APE (530.000 en vez de 400.000), con lo que la diferencia entre las estimaciones se debe bien al valor de la prestación media, bien a la duración de la baja que se ha considerado en la APE. Si la prestación media fuera similar, las diferencias en el coste de la medida implican que la APE ha considerado una duración media de la baja de unos 75 días, similar a la duración total del estado de alarma.

Respecto al resto de las medidas de los FSS aprobadas, la AIReF estima su impacto entre 49 y 53 M€, mientras que la APE estima el impacto en 66 M€. En estos totales, se comparan las estimaciones sobre el impacto de las bonificaciones al 50% a trabajadores fijos discontinuos relacionados con el turismo, el subsidio para los trabajadores temporales con contratos de duración mayor a 2 meses que hayan perdido su empleo y el subsidio para los empleados del hogar que hayan perdido su empleo o no hayan podido acudir a trabajar, En la APE se valoran dos medidas adicionales, la situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en periodo de prueba y la cotización en situación de inactividad en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena, por un total de 85 M€.

La mayor parte de las medidas adoptadas, en torno al 95%, tienen un carácter temporal y revierten de manera automática. Todas las medidas clasificadas como temporales provocarían una reducción del déficit del año siguiente al no ser recurrentes. Este es el caso de medidas como los ERTE o la prestación extraordinaria por cese de actividad en cuyas normativas de creación ya está contemplada su desaparición una vez finalizada la crisis sanitaria.

Las medidas de carácter permanente aprobadas hasta la fecha tendrán un impacto limitado sobre el déficit, aunque se han anunciado algunas, como la creación del ingreso mínimo vital, que supondrían un incremento estructural del déficit. Las medidas permanentes aprobadas hasta la fecha se limitan a determinadas reducciones de impuestos en el ámbito autonómico. No obstante, la creación de un programa de rentas mínimas supondría un incremento estructural del déficit que, en ausencia de otras medidas, se financiaría íntegramente con deuda pública. En este sentido, la AIReF publicó su estudio sobre "Los programas de rentas mínimas" en el que evaluaba ex – ante la iniciativa legislativa popular para la implantación de

[20] El número de casos se obtiene de un modelo logístico y un modelo epidemiológico SIR.

una prestación similar a la anunciada, realizaba una serie de propuestas sobre sus características e implementación y analizaba algunas alternativas. Dependiendo de las características de la prestación, su grado de solapamiento con otras prestaciones existentes y el escenario macroeconómico, el estudio estimaba un coste entre 3 décimas del PIB y 1,1% del PIB[21]. En el caso de que se materialice esta prestación y una vez que se conozcan sus características, la AIReF podrá realizar estimaciones más ajustadas de su impacto sobre las cuentas públicas, así como comprobar el grado de seguimiento de las propuestas incluidas en el estudio.

También se han adoptado medidas de diferimiento y aplazamiento de las obligaciones fiscales y de cotizaciones sociales. El objetivo de estas medidas es reducir los problemas de liquidez de las empresas, especialmente PYMEs y autónomos. La mayor parte de estas medidas no tendrán impacto sobre los ingresos del conjunto del año, puesto que el pago de impuestos y cotizaciones sociales está previsto que se produzca antes de finalizar el ejercicio actual. No obstante, estas medidas introducen un elemento adicional de incertidumbre a la hora de realizar la previsión de los ingresos en la medida que alteran el perfil mensual de los ingresos y existe el riesgo de que una parte de los ingresos no llegue a materializarse en el ejercicio. De hecho, la APE recoge el impacto negativo en los ingresos de algunas de ellas.

Además de las medidas de ingresos y gastos, se han adoptado distintas medidas de apoyo a la liquidez que conllevan unos riesgos fiscales asociados por importe de 106.400 millones. Dentro de las medidas económicas adoptadas para afrontar la crisis originada por la COVID-19, se encuentran las de apoyo a empresas y autónomos para evitar problemas de liquidez, que incluyen el refuerzo y creación de líneas de financiación del ICO y la concesión de líneas de avales por el Estado y, en su caso, por las CC.AA. Debido a su naturaleza financiera, en el momento en el que son adoptadas no tienen efecto en el déficit y deuda de las Administraciones Públicas. Sin embargo, los avales suponen un pasivo contingente cuya materialización en el futuro próximo podría tener una incidencia significativa en las cuentas públicas, dado el elevado importe que estas representan, unos 106.400 millones, de los cuales 104.400 millones corresponden al Estado y 2.000 millones a las CC.AA.

Por este motivo, sería deseable que se realizara una transparente y adecuada gestión de estos riesgos fiscales. El Estado y las CC.AA. deberían publicar de

[21] El rango inferior de 0,3% del PIB se corresponde con la estimación para 2017 de las alternativas propuestas por la AIReF en el Estudio, asumiendo un ahorro de 2.000M€ por eliminación de prestaciones solapadas. El rango superior de 1,1% del PIB se refiere a la estimación del coste de la iniciativa legislativa popular en el año 2014.

forma periódica el seguimiento de los pasivos contingentes derivados de estas medidas, estimando la probabilidad de su materialización. La disponibilidad y actualización periódica de esta información, con el suficiente grado de detalle por medidas, permitiría llevar a cabo una mejor gestión de estos riesgos y anticipar la adopción de las medidas que resulten oportunas para contrarrestar, en su caso, los efectos en las cuentas públicas derivados de la materialización de estos riesgos.

RECUADRO 3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MEDIDAS FISCALES ANTE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

Este recuadro realiza una comparación de las medidas discrecionales de política fiscal adoptadas por los Gobiernos de las principales economías avanzadas hasta el día 24 de abril de 2020. Del análisis se desprenden dos conclusiones: (1) en la mayoría de los países, el estímulo fiscal se apoya fundamentalmente en medidas de incremento del gasto de naturaleza transitoria, frente a la reducción de impuestos; (2) los países del área del euro han priorizado medidas de garantía pública de créditos que, a diferencia de las medidas fiscales, no tienen efectos inmediatos en los niveles de déficit y deuda pública.

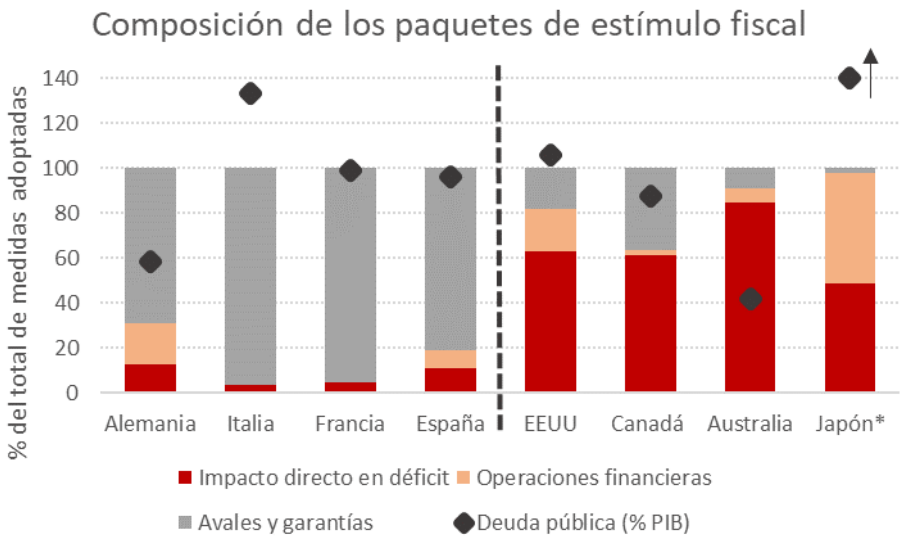
En las últimas semanas todas las economías avanzadas han desplegado una combinación de medidas de apoyo a la economía que, atendiendo a su finalidad principal, pueden agruparse en cuatro categorías: (i) incremento del gasto sanitario para luchar contra la pandemia; (ii) medidas destinadas a preservar las relaciones laborales; (iii) medidas para favorecer que las empresas dispongan de liquidez para hacer frente a sus compromisos de pago en un contexto de parón de su actividad, a través de esquemas de avales públicos a créditos bancarios y aplazamientos de obligaciones tributarias y ayudas de estado para apoyar a empresas; y (iv), medidas para el sostenimiento de las rentas de trabajadores y colectivos vulnerables.

Dentro de estas cuatro categorías, las medidas destinadas a apoyar a las empresas representan una proporción muy elevada de los paquetes de estímulo en muchas de las economías consideradas y, en particular, en los países del área del euro. En concreto, estas medidas suponen el 70% del total de las medidas adoptadas en el caso de Alemania, un 80% en España y algo más del 95% en Francia e Italia.[22]

La prevalencia de este tipo de operaciones obedece a un doble motivo. En primer lugar, su finalidad es evitar que las empresas puedan tener problemas de liquidez en un contexto de parálisis de la actividad económica a través de distintos tipos de instrumentos (garantías, avales, medidas de coaseguro o reaseguro, préstamos, etc.). Con ello se trata de preservar el tejido productivo y facilitar la recuperación posterior. En los países inmersos en una fase de contención del virus y aislamiento de la población, las medidas destinadas directamente a estimular la demanda agregada son poco efectivas dadas las propias restricciones que se derivan del confinamiento. En cambio, en esta fase es prioritario evitar la quiebra de empresas y preservar las relaciones económicas (entre empleador y empleado, prestamista y prestatario, etc.),

[22] Fiscal Monitor, FMI, abril 2020.

de modo que estas medidas actúan como una incubadora de las relaciones económicas mientras se supera la fase de confinamiento. Por otra parte, cabe destacar que estas operaciones no tienen un impacto directo en los saldos presupuestarios, por ser de naturaleza financiera – a diferencia de las operaciones reales, que son las que computan a efectos de déficit público – . En algunos casos, dependiendo de dónde se enmarque la institución que los otorgue, pueden constituir pasivos contingentes de las Administraciones Públicas y pueden dar lugar a aumentos de déficit y deuda en el medio plazo si fuera preciso ejecutar esas garantías.



Fuente: Fiscal Monitor, FMI, abril 2020
* La deuda pública de Japón en 2019 fue del 237,7% del PIB

En el gráfico adjunto se ponen de manifiesto las grandes diferencias existentes en los paquetes fiscales dentro y fuera de la zona del euro. En particular, la reacción de los países del área del euro frente a la crisis ha estado centrada principalmente en la implementación de garantías y avales. En cambio, en Estados Unidos, Japón, Canadá o Australia tienen mayor relevancia las medidas de estímulo fiscal que impactan directamente en los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas, salvo en el caso de Japón donde la composición se encuentra equilibrada.[23]

Estas diferencias reflejan la influencia de dos elementos diferenciales de la zona del euro. En primer lugar, el área del euro dispone de redes de protección social más amplias y estables que hace que buena parte de las medidas de sostenimiento de rentas se pongan en marcha de manera automática a través del funcionamiento de los estabilizadores automáticos

[23] El detalle de las medidas adoptadas por estos países puede consultarse en la tabla del Anexo 1.

(por ejemplo, menor recaudación tributaria automática o mayor gasto en prestaciones por desempleo). En los países que no disponen de estos sistemas de protección social, como Estados Unidos, han sido necesarias decisiones discrecionales ad-hoc por parte de las autoridades económicas.

En segundo lugar, los elevados niveles de deuda pública no parecen ser una restricción a la implementación de medidas fiscales en países como Japón o Estados Unidos. En cambio, en el caso de los países de la zona del euro, la experiencia vivida durante la crisis financiera internacional puede haber llevado a las autoridades a internalizar que el coste de incurrir en aumentos de la deuda pública – entendiendo "coste" en un sentido amplio que comprende tanto aspectos financieros, como reputacionales – puede ser elevado. Y ello a pesar de la suspensión temporal de las reglas fiscales comunitarias. Es destacable que países como Alemania e Italia, con puntos de partida muy diferentes en cuanto a la situación de sus finanzas públicas, hayan diseñado paquetes fiscales relativamente similares entre sí y muy distintos de los implementados por otras economías avanzadas de fuera de la zona del euro. En porcentaje del PIB, las medidas con coste presupuestario directo alcanzan una cuantía próxima al 7% del PIB en Alemania, en Francia suponen un 2,5% del PIB, en Holanda un 1,6% y apenas un 1% en Italia o España[24], mientras que en Estados Unidos superan el 9% del PIB, según la base de datos compilada por el *think tank* Bruegel[25].

Esto hace pensar que hay otros elementos, a parte de la situación fiscal de partida, que determinan la intensidad del estímulo que proporciona la política fiscal a nivel europeo. La existencia de instrumentos fiscales comunes que permitan hacer frente a perturbaciones de estas características ayudaría a potenciar la capacidad de estabilización de la política fiscal europea frente a perturbaciones de esta naturaleza.

Analizando específicamente la composición de las medidas con impacto presupuestario, de la comparación internacional se extraen dos elementos adicionales. El primero es el carácter temporal de las medidas: la mayoría se han anunciado con una duración acotada en el tiempo y son muy pocos los casos en los que se han comunicado medidas de carácter recurrente – como Alemania que ha anticipado un aumento de la inversión pública de una décima de PIB al año durante cuatro años consecutivos, desde 2021 hasta 2024 -- si bien algunas de ellas podrían prorrogarse dependiendo de la intensidad de la recuperación. Es importante destacar el caso de las ayudas de estado a las empresas que, por su naturaleza, tendrán carácter dilatado

[24] Según la estimación de la AIReF el impacto de las medidas podrían alcanzar el 3-4% del PIB
[25] https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/

en el tiempo. En la actualidad, la Comisión Europea está llevando a cabo una consulta a los Estados Miembros sobre la posibilidad de incrementar las ayudas para la recapitalización de empresas gravemente afectadas por la crisis, lo que ha generado mucha controversia ya que podría tener un impacto significativo y desigual sobre las condiciones de competencia de los distintos países en el mercado único.

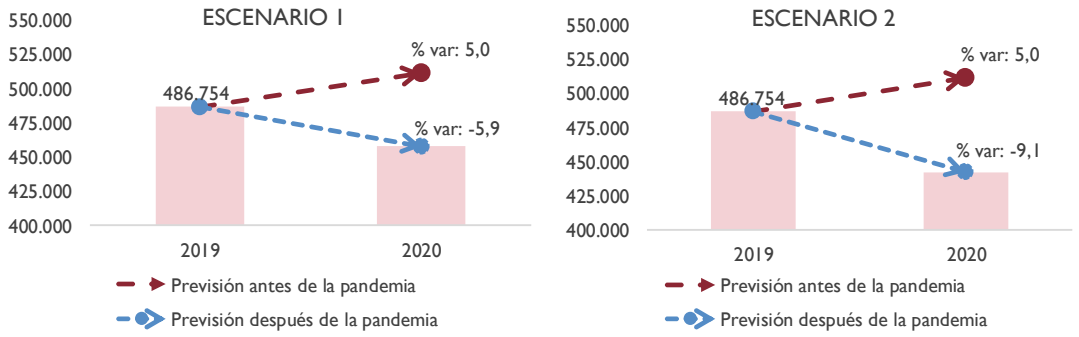
En segundo lugar, conviene apuntar que la mayoría de las medidas con impacto presupuestario directo inciden en el lado del gasto. En general, las medidas de ingreso han consistido en aplazar el pago de impuestos, que en principio no tienen efectos directos en déficit y deuda en términos de contabilidad nacional, si bien podrían acabar incidiendo en ellos si algunos de esos ingresos no llegaran a materializarse por el impacto de la crisis.

3.1.2. Efecto de los escenarios macroeconómicos sobre las cuentas públicas

El impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la actividad económica, una vez aislado el efecto de las medidas, supondrá un incremento del déficit entre 4,6 y 6 puntos del PIB según el escenario que se materialice. Como se puede observar, este factor es, en términos cuantitativos, el más relevante para explicar el incremento del déficit por la crisis. Al contrario que ocurre con las medidas, este efecto no se revierte de manera automática con el final de la crisis sanitaria, sino que se irá mitigando en la medida que se recupere la actividad económica y el empleo. En este caso, el mayor impacto se produce a través de la recaudación de las principales figuras impositivas y las cotizaciones sociales, aunque también es destacable el incremento de las prestaciones por desempleo.

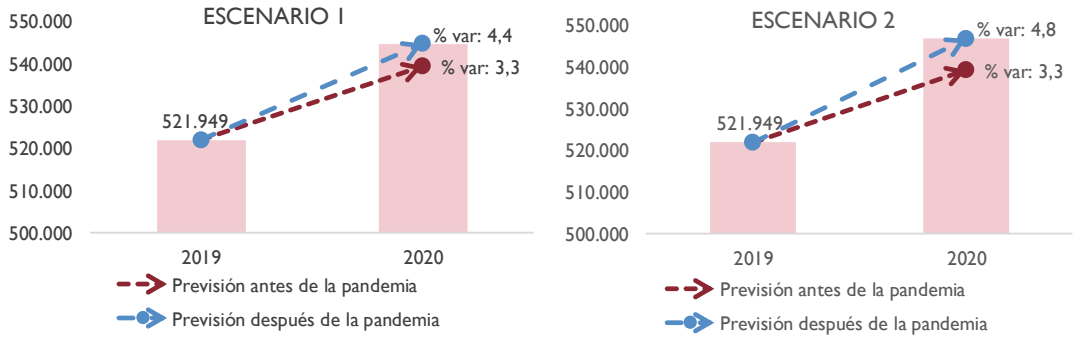
La caída de la actividad económica supondrá una reducción de los recursos entre el 5,9% y el 9,1 % respecto 2019, cuando en el escenario anterior a la pandemia se esperaba un incremento de un 5%. Si tomamos como referencia el ejercicio 2019, los ingresos caerán entre 30.000 y 45.000 M€ en términos nominales sin tener en cuenta las medidas, lo que supone una caída de entre 2,5 y 4 puntos de su peso en PIB provocado por la paralización temporal de la actividad económica y su efecto arrastre. En algunas figuras impositivas, como el IRPF y el IS, la caída en 2020 se verá amortiguada por las declaraciones anuales, que suponen la liquidación de periodos impositivos previos a la crisis.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ANTES Y DESPUES DE LA COVID-19 SIN INCLUIR EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS (%VAR.)



Esta caída de la actividad económica también repercutirá en el incremento de los gastos que pasaría del 3,3% en el escenario previo a la crisis a crecer entre el 4,4% y el 4,8%. La mayor parte del incremento, entre 4.500M€ y 6.500M€, se debe al aumento de las prestaciones por desempleo no vinculado a medidas como los ERTE. En este sentido, existe una clara complementariedad entre las medidas adoptadas y la actuación de los estabilizadores automáticos en el caso de las prestaciones por desempleo. De esta forma, la introducción de restricciones a la utilización de los ERTE se traduciría en un incremento mayor de las prestaciones por desempleo ya existentes.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS ANTES Y DESPUÉS DE LA COVID-19 SIN INCLUIR EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS (%VAR.)



La recuperación de la actividad económica en 2021 no será suficiente para revertir el impacto macroeconómico de la crisis sobre las cuentas públicas. Al contrario de lo que ocurre con una gran parte de las medidas, los niveles de recaudación y prestaciones por desempleo previos a la crisis no podrán recuperarse en 2021. Además, en este caso, las declaraciones anuales de IRPF e IS en 2021 todavía recogerán el impacto de la pandemia limitando el crecimiento de la recaudación.

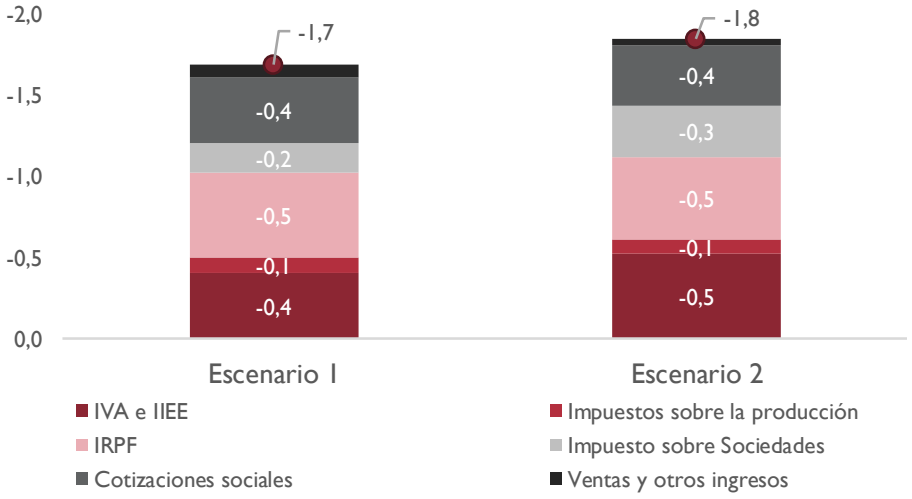
3.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas

La AIReF estima que el peso PIB de los recursos será entre unos 1,7 y 1,8 puntos del PIB menos que los presentados en la APE. Las mayores diferencias en % PIB se presentan en la previsión incluida en la APE por IRPF e impuestos indirectos. Los ingresos serán los más afectados por la nueva realidad económica tras la pandemia al debilitarse las principales bases sobre las que se sustentan: empleo, salarios, consumo, inversión y beneficio empresarial, lo que provocará una fuerte pérdida de recaudación tributaria, de ingresos por cotizaciones y de otros recursos.

CUADRO 8. RECURSOS EN % PIB APE VS AIREF

	APE	AIReF	
		Escenario 1	Escenario 2
Total impuestos	23,5	22,3	22,1
Impuestos indirectos	11,9	11,4	11,3
Impuestos directos	11,1	10,4	10,3
Impuestos sobre el capital	0,5	0,5	0,5
Cotizaciones sociales	13,5	13,1	13,1
Rentas de la propiedad y otros ingresos corrientes	3,6	3,5	3,6
Otros ingresos de capital	0,6	0,5	0,6
Total ingresos	**41,2**	**39,5**	**39,4**

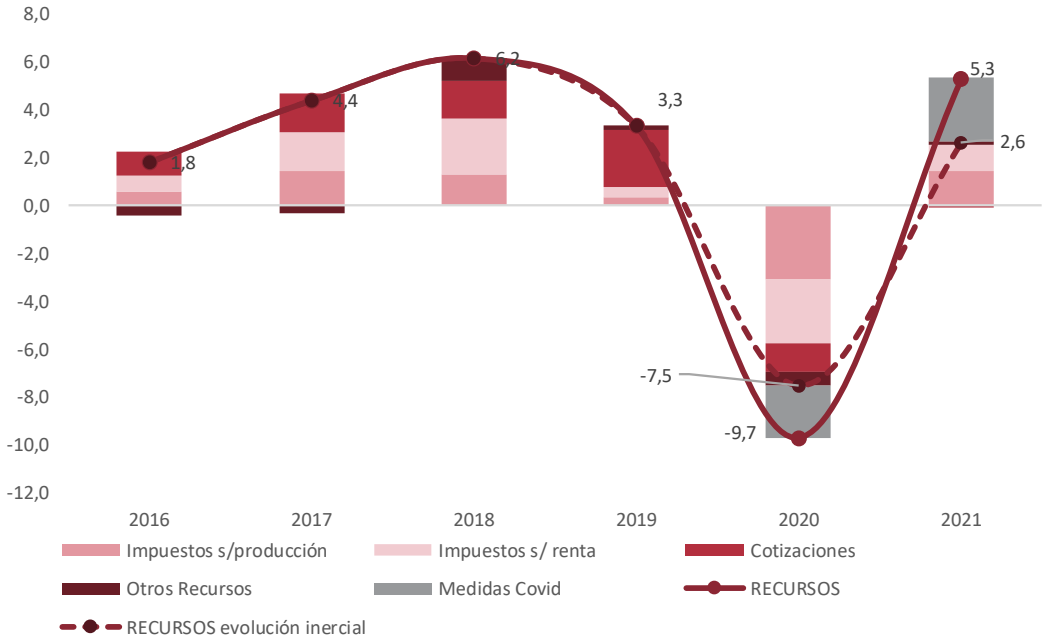
GRÁFICO 25. DIFERENCIA EN RECURSOS ENTRE LOS ESCENARIOS DE AIREF Y LA APE (% PIB)



Mientras que la APE considera una caída del total de recursos de un 5,3% en 2020, la AIReF estima una pérdida de ingresos de entre un 7,9% y un 11,5%. Con el nuevo escenario macroeconómico los niveles de ingresos en 2020 se retrotraerían a los niveles de entre 3 y 4 años antes de la crisis sanitaria. En el promedio de los escenarios, la aportación a la caída de ingresos correspondería en 3,1 puntos para los impuestos sobre la producción, 2,7 puntos para los impuestos de tipo renta de personas físicas y sociedades, para

las cotizaciones 1,2 puntos y para el resto 0,6 puntos. Además, habrá que añadir la aportación del componente de medidas COVID-19 por 2,2 puntos.

GRÁFICO 26. CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LOS RECURSOS (%) PROMEDIO DE ESCENARIOS AIREF



Para 2021, la AIReF espera una recuperación parcial respecto a los recursos perdidos en 2020, al elevarse entre un 4,9 y un 7,7%, sin llegar a alcanzar los niveles anteriores a la pandemia. En promedio de ambos escenarios se espera un crecimiento de los recursos respecto a 2020 de un 5,3%, en parte debido a temporalidad de las medidas COVID-19 que dejarán de tener efecto en 2021 y en parte a la mejora paulatina de la actividad económica.

Respecto a los ingresos de origen tributario, la APE espera una caída de un 5% frente al 8,7% y un 12,8% que contempla la AIReF. Para 2021, la AIReF estima una recuperación que supondría una mejora de entre un 5,3% y 6% dependiendo del escenario. Este tipo de ingresos supone aproximadamente el 60% del total de recursos por lo que su evolución marcará la de total de ingresos. La pérdida de recaudación presentada afecta en una proporción similar a los impuestos directos e indirectos. Se analizará de manera pormenorizada la evolución prevista en términos de contabilidad nacional de las principales figuras tributarias de régimen común, antes de su cesión a Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en términos de contabilidad nacional.[26] Respecto al resto de los ingresos tributarios, la

[26] Para la previsión de las principales figuras tributarias se han modelizado cada uno de los componentes de sus bases alineándolas con aquellas variables macroeconómicas más significativas, posteriormente, se ha aplicado a la estimación de las bases los tipos impositivos incorporando su correspondiente progresividad, si

evolución favorable de éstos en 2020 se debe a la recuperación del impuesto sobre la producción de electricidad que presento una suspensión de dos trimestres en el año 2019 y no se espera una medida similar para 2021.

CUADRO 9. TASA DE VARIACIÓN (%) DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Y DE LAS COTIZACIONES SOCIALES

	APE	Escenario 1		Escenario 2	
Tasas var. %	2020	2020	2021	2020	2021
IRPF	-2,4	-6,6	3,8	-9,9	4,3
SOCIEDADES	-8,7	-16,8	10,4	-26,0	16,5
IVA	-5,2	-10,8	7,0	-15,6	8,0
IIEE	-6,7	-9,6	6,2	-11,8	5,6
Cotizaciones Sociales	-5,7	-7,3	5,1	-10,4	5,6

3.2.1. IRPF

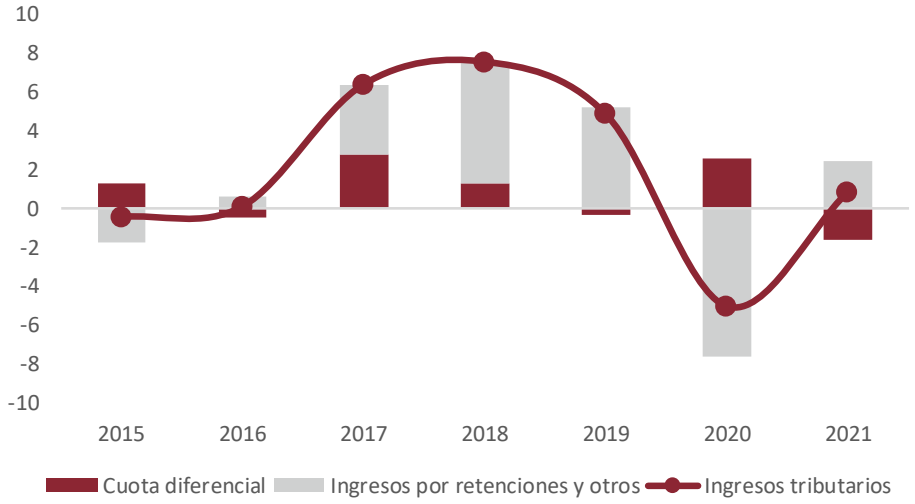
La AIReF prevé un descenso del IRPF de entre un 6,6% y un 9,9% frente al 2,4% contemplado en la APE. En caso de replicar los supuestos macroeconómicos del Gobierno en los modelos de ingresos de la AIReF se habría estimado una caída de un 4,4%. El diferente ritmo de caída entre la AIReF y el Gobierno se explica en parte por el diferente supuesto realizado en el crecimiento de los salarios entre en el cuadro macroeconómico del Gobierno y el de la AIReF, mientras que en la APE se prevé un crecimiento de un 2% en 2020 la AIReF espera un mantenimiento de los salarios totales con una aportación negativa de los privados frente a una positiva de los públicos. Esta evolución de la recaudación por IRPF está sujeta a un elevado grado de incertidumbre, debido a diversos factores, entre los que destacan los posibles efectos asimétricos que sobre la actividad y las rentas tenga el periodo de confinamiento y el diferente ritmo de transición de sectores y provincias a la nueva normalidad. En este sentido, y dada la progresividad del impuesto, una mayor incidencia de la crisis en actividades que concentren menores remuneraciones de los asalariados provocaría un impacto recaudatorio de menor magnitud.

La AIReF espera para el IRPF un comportamiento más suave durante el periodo analizado en contraste con la evolución de otros impuestos. Para 2021, la AIReF estima un crecimiento de alrededor del 4%. Su evolución dependerá de dos elementos contrapuestos, por un lado, la parte más

fuera el caso, y a continuación se ha adaptado el importe devengado a la mecánica recaudatoria propia en cada impuesto, ya sea a través del cálculo de devoluciones o el de la liquidación del impuesto. Por último, la previsión en caja se traslada a términos de contabilidad nacional siguiendo los criterios del Sistema Europeo de Cuentas SEC 2010 y las notas metodológicas publicadas por la IGAE.

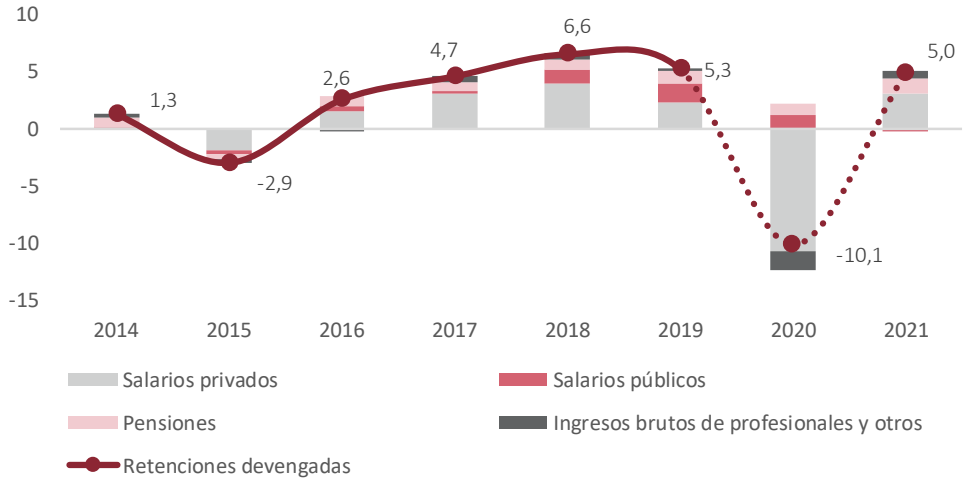
importante, la de las retenciones, que dependerán en gran medida de la evolución de la masa salarial conformada por el empleo y los salarios, y por otro, de la evolución de la cuota diferencial. Este segundo componente provocará que se suavicen los porcentajes tanto de caída de 2020 como de subida de 2021.

GRÁFICO 27. APORTACION AL CRECIMIENTO POR COMPONENTES EN EL IRPF (% VAR.)



Las retenciones, cuyo principal componente son los salarios, tendrán a su vez dinámicas diferenciadas en el sector público y en el privado. Así para 2020, se espera una evolución creciente si el pagador es la administración pública y caídas importantes si éste es de naturaleza privada. Respecto a las retenciones derivadas de empleados públicos, con una revalorización de sus salarios ya aprobada para todo el año, se espera que crezcan incluso por encima de lo que se preveía antes de la pandemia debido al incremento del personal sanitario. Asimismo, las pensiones también recogerán una revalorización del 0,9%. En contraposición, para las retenciones procedentes de salarios privados se espera una fuerte contracción alineada con la caída prevista del empleo y salarios privados. En consecuencia, aunque la paralización de la economía ha supuesto un fuerte ajuste tanto en empleo como en salarios de naturaleza privada su caída se ve compensada en parte por la buena marcha del componente cuyo pagador es la AAPP que supone un 30% del total de este tipo de rentas y que para el 2020 se ha visto incluso reforzado por el efecto de la pandemia. Para el año 2021 se espera una mejora de las bases que sustentan estas retenciones, si bien, en contraposición con el año anterior, el componente de salarios privados será el principal impulsor del crecimiento.

GRÁFICO 28. VARIACIÓN (%) DE LAS RETENCIONES DEVENGADAS IRPF PROMEDIO DE ESCENARIOS.



El componente de la cuota diferencial del impuesto provocará que se suavicen los porcentajes tanto de caída de 2020 como de subida de 2021. La cuota del impuesto se refiere a la campaña del año anterior, previéndose una buena campaña de renta para 2019, registrada en 2020, y una muy negativa para 2020 y que se contabilizará en 2021, diluyéndose en el caso del IRPF el efecto de la caída de la actividad entre los dos años.

3.2.2. Impuesto sobre sociedades

El impuesto sobre sociedades será el que más se resienta de la parada de la actividad económica, esperando la AIReF caídas en 2020 de entre un 16,8% y un 26% frente al 8,7% presentado por la APE. Para 2021, la AIReF estima una recuperación con crecimientos entre un 10% y un 16%. La caída habría sido mayor en 2020, alcanzando entre un 20% y un 29%, si se eliminara el efecto de la sentencia ejecutada en 2019 que hizo disminuir el nivel del impuesto por 900 M€. La variable macroeconómica que mejor refleja el comportamiento de esta figura tributaria es el excedente bruto de explotación, sin embargo, debido a la mecánica propia del impuesto y a la definición de su hecho imponible, su base tributaria presenta elasticidades diferenciadas en el caso de una evolución positiva o negativa de la actividad económica, estimándose una elasticidad muy superior para las recesiones. La AIReF estima una caída de la base imponible en 2020 de entre un 28 y un 38%. Al contrario de lo que ocurre en el IRPF, los supuestos macro sobre los que se sustenta la base del impuesto son más pesimistas en el cuadro macro del Gobierno[27] que en el de AIReF por lo que la diferencia podría incluso amplificarse.

[27] Si bien la APE no presenta estimaciones del EBE se ha deducido a través del cálculo del PIB por el lado se las rentas como diferencia entre el PIB en términos nominales y

Al igual que en el IRPF, la liquidación del impuesto provocará un efecto de suavizado en su evolución entre 2020 y 2021. La mecánica recaudatoria del impuesto sigue un esquema parecido a la del IRPF, es decir, a través de retenciones pagadas a lo largo del año, en concreto para este impuesto retenciones de capital y tres pagos fraccionados, y una liquidación respecto a lo pagado el año anterior. Esta mecánica provocará asimismo una contención de la caída en 2020 y de la mejora en 2021.

3.2.3. IVA

La APE presenta una caída del IVA en 2020 del 5,2% mientras que la AIReF estima un descenso de recaudación por IVA en torno a un 11% y un 16%. El descenso previsto en la APE contrasta con la evolución de la base fundamental sobre la que se sustenta, el consumo privado en términos nominales, que presenta una caída del 10,2%, casi el doble. Además, si se tiene en cuenta que en la APE cuantifican las medidas que afectan al IVA en una pérdida de recaudación de 1.022 M€, supondría que el Gobierno espera que el IVA caiga por el efecto macroeconómico un 3,8%.

La AIReF estima un crecimiento de la recaudación por IVA para 2021 entre el 7% y el 8% en línea con la evolución del consumo privado y la inversión en viviendas. En el caso de los impuestos indirectos no existe el efecto de compensación entre ejercicios descrito para los impuestos directos en los párrafos anteriores por lo que su evolución va más en línea con las bases elevándose su grado de incertidumbre al de la evolución de las variables macro a las que está ligada. Respecto a los supuestos en los tipos aplicados en los modelos de previsión, y aunque el tipo del IVA no es progresivo, se ha tenido en cuenta un ligero descenso en 2020 del tipo efectivo debido al efecto composición, al entender que en 2020 se han incrementado aquellos productos de la cesta de primera necesidad con tipos más reducidos, así como un efecto contrario para 2021.

El IVA ha registrado una caída de un 10% respecto al mes de marzo del año anterior, y una caída de un 3,8% respecto al primer trimestre del año anterior. En el caso particular del IVA se dispone de información observada para el primer trimestre del año en términos de contabilidad nacional, por lo que se han podido incorporar a este informe los resultados de los 15 primeros días de la pandemia en los ingresos de este tributo. En todo caso, es temprano para poder realizar una valoración debido a otros posibles efectos que podrían

la Remuneración de los asalariados y los impuestos netos sobre la producción e importación los que se ha utilizado la tasa de los impuestos sobre la producción e importación del sector S.13.

haber tenido los 15 primeros días de confinamiento como el efecto de aprovisionamiento de aquellos primeros días.

3.2.4. Impuestos Especiales

El Gobierno recoge una caída esperada de los impuestos especiales de un 6,7% mientras que la AIReF espera una caída de entre un 10 y un 12% en 2020 y una mejora en torno a un 6% para 2021. Su evolución dependerá del consumo de cada bien objeto de gravamen. El impuesto para el que se prevé una mayor caída es el que grava los hidrocarburos para los que la ausencia de movilidad restringe fuertemente la capacidad recaudatoria del impuesto. El impuesto sobre labores de tabaco es para el que se prevé un mejor comportamiento respecto al resto. En relación con la evolución de estos impuestos cabe destacar el efecto que tendrá la recaudación de los primeros meses en caja de 2020 para los que el hecho imponible se devenga en 2019 y que se espera superiores a los correspondientes recaudados en 2021 y devengados en 2020. Este hecho podría suponer un efecto de contención de parte de la caída de 2020 y la subida de 2021. Dicho efecto no se produce en cambio para el resto de los impuestos analizados al proceder a un ajuste SEC que lo evita.

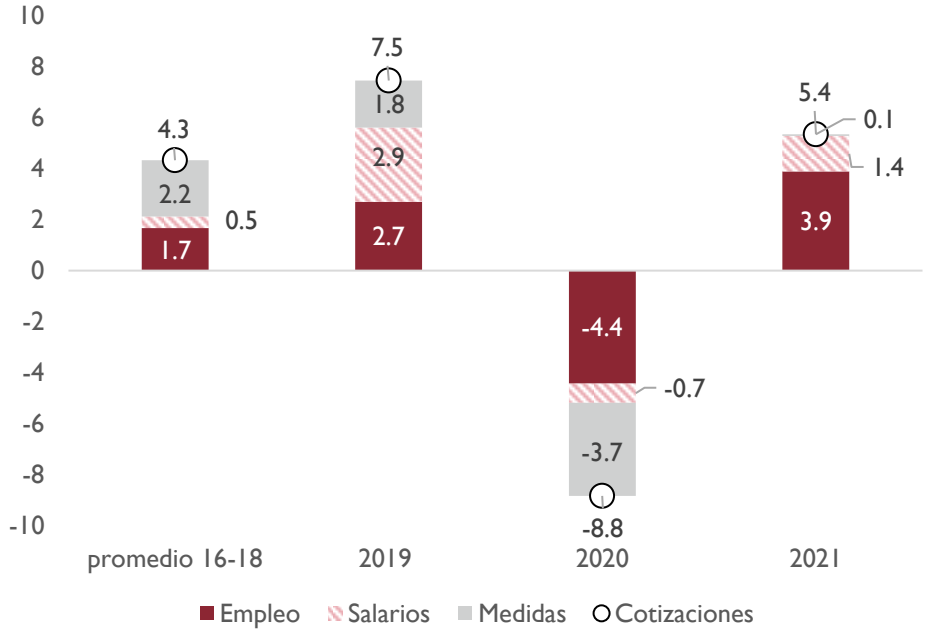
3.2.5. Cotizaciones sociales

La AIReF estima que las cotizaciones sociales alcancen en 2020 un 13,1% del PIB mientras que la APE contempla un 13,5%. A pesar de que las cotizaciones caen con fuerza en 2020 (un 6,9% en el escenario 1 y un 10,1% en el escenario 2), el efecto denominador es más fuerte, con lo que su peso sobre el PIB aumenta en 2 décimas en ambos escenarios. En 2021, se espera una tasa de recuperación similar en ambos escenarios, alrededor del 4,5%, aunque la recuperación del PIB provoca que el peso de esta rúbrica caída una décima en el escenario 1 y 2 en el escenario 2.

Los determinantes de la base imponible, salarios y empleo, se han visto afectados por la crisis, causando una caída mayor del ingreso por cotizaciones en 2020 que se recuperará parcialmente en 2021. La influencia del empleo es clave tanto para la caída de 2020 como para la recuperación de 2021, teniendo los salarios un impacto residual. Para 2020, se incluyen como medidas tanto las ya aprobadas antes de la crisis como aquellas enfocadas a paliar sus efectos. Entre las primeras, se incluye el aumento de las cotizaciones de cuidadores no profesionales, de beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años (que afectará también al año 2021), la reducción de bonificaciones de la tarifa plana y la subida del SMI aprobada para 2020. Entre las medidas aprobadas para hacer frente a la crisis, reducen las

cotizaciones la exención del pago de las mismas a las empresas que se acojan a los ERTE (al 100% si tienen menos de 50 empleados y al 75% si tienen más) y a los autónomos afectados por la caída de la actividad. Estas medidas son puntuales para 2020, por lo que no afectarán al ingreso por cotizaciones de 2021.

GRÁFICO 29. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES



3.2.6. Resto de recursos

Para el resto de los recursos la previsión de su peso en el PIB en la APE, 4,1 %, coincide con la de la AIReF. Entre estos recursos se incluyen los ingresos por ventas y rentas de la propiedad, con un peso aproximado de 3,6% sobre el PIB y que la AIReF espera una caída entre un 9,5% y un 12,3% en 2020, en línea con la caída del 10% esperada por el Gobierno. Asimismo, se incluyen otros ingresos de capital en la que tanto el Gobierno como la AIReF esperan un sustancial crecimiento, de alrededor del 40%, debido a la imputación de un mayor ingreso de capital derivado de la reversión por el fin de la concesión de la AP-4 y AP-7 en la AC por 1.745 M€ y que se compensará con un gasto en formación bruta de capital fijo

3.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas

La previsión de gasto para el conjunto de AA.PP. del 51,5% del PIB prevista en la APE se encuentra entre el 50,4% y el 53,2% estimado por la AIReF en los escenarios 1 y 2, respectivamente. La AIReF estima que el gasto aumentará 8,5 puntos su peso en el PIB en el escenario 1 y 11,3 puntos en el escenario 2.

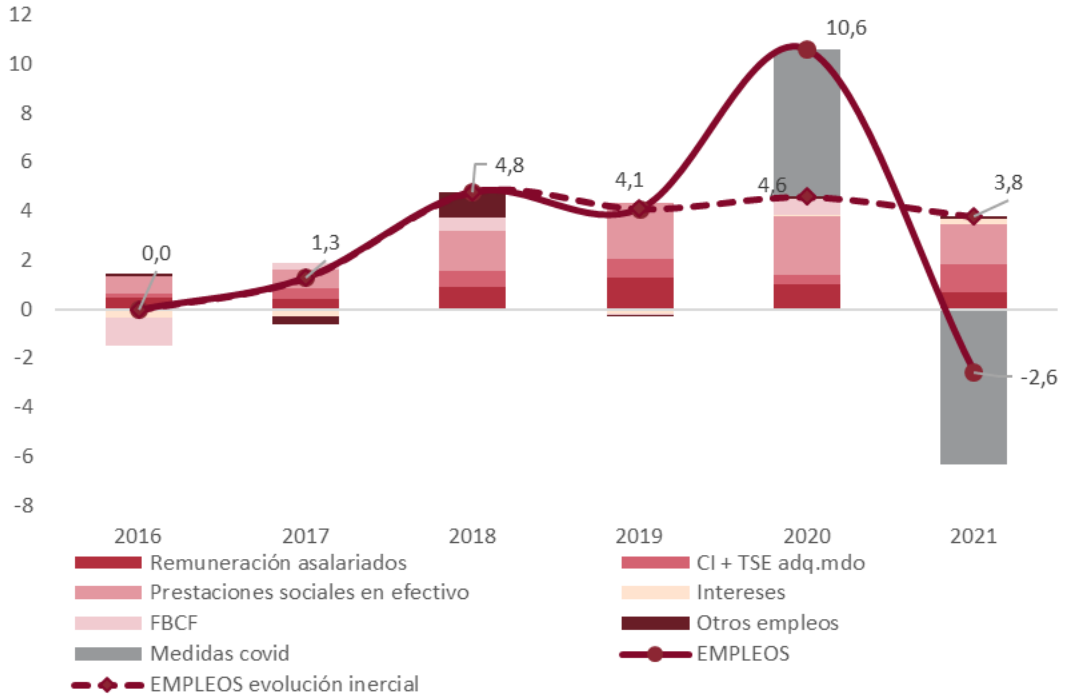
Por tanto, la previsión de la APE es intermedia entre ambos valores. En cuanto al desglose por rúbricas de gasto, la estimación de la AIReF se mantiene en línea con la contemplada en la APE, produciéndose las mayores diferencias en los gastos de capital, para los que la AIReF prevé un mayor gasto en formación bruta de capital.

CUADRO 10. EMPLEOS EN % PIB APE VS AIREF

	APE	AIReF	
		Escenario 1	Escenario 2
Remuneración de asalariados	12,7	12,5	13,1
Consumos intermedios	6,2	6,0	6,3
Transferencias sociales en especie vía mercado	3,2	3,1	3,3
Prestaciones sociales (no en especie)	20,6	20,0	21,3
Intereses	2,6	2,5	2,6
Formación bruta de capital	2,6	2,7	2,8
Otros gastos de capital	3,7	3,6	3,8
Total empleos	**51,5**	**50,4**	**53,2**

La AIReF estima un crecimiento de los empleos en 2020 entre el 9,7% y el 11,4%, en línea con la APE que espera un 10,5%. Frente al 4,1% de crecimiento en 2019, la AIReF prevé más del doble en 2020, lo que principalmente se explica por el impacto de las medidas de gasto adoptadas por las distintas Administraciones Públicas por crisis de la COVID-19. La cuantía de estas medidas se espera que sea mayor en el escenario 2 donde se supone una mayor incidencia de la crisis. Por rúbricas, las prestaciones sociales en efectivo son las que más contribuyen al crecimiento del gasto, al recoger el mayor impacto de las medidas y otra parte del crecimiento se explicaría por la evolución esperada del consumo público.

GRÁFICO 30. CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LOS EMPLEOS (%) PROMEDIO DE ESCENARIOS AIREF



3.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público

La remuneración de asalariados prevista en la APE aumenta su peso en el PIB hasta el 12,7% desde el 10,8% en 2019, en línea con las previsiones de la AIReF. En 2020, continúa el crecimiento de esta rúbrica propiciado por el incremento retributivo fijo del 2,0%, aprobado por el Real Decreto-Ley 2/2020 para el personal al servicio del sector público, en el marco del Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 2018 que mantiene su vigencia para 2020 (sin tener en cuenta la posible subida adicional del 0,1% para las AA.TT. con superávit). A esto hay que añadir, otras medidas específicas como en la AC, como la equiparación salarial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Así mismo, tienen impacto en esta rúbrica las nuevas contrataciones y la compensación por las jornadas especiales del personal sanitario, asistencial e investigador en la lucha contra la COVID-19, lo que tiene una especial incidencia en el subsector CC.AA. Como resultado, las estimaciones de la AIReF apuntan a que la remuneración de asalariados alcance entre el 12,5% y el 13,1% del PIB.

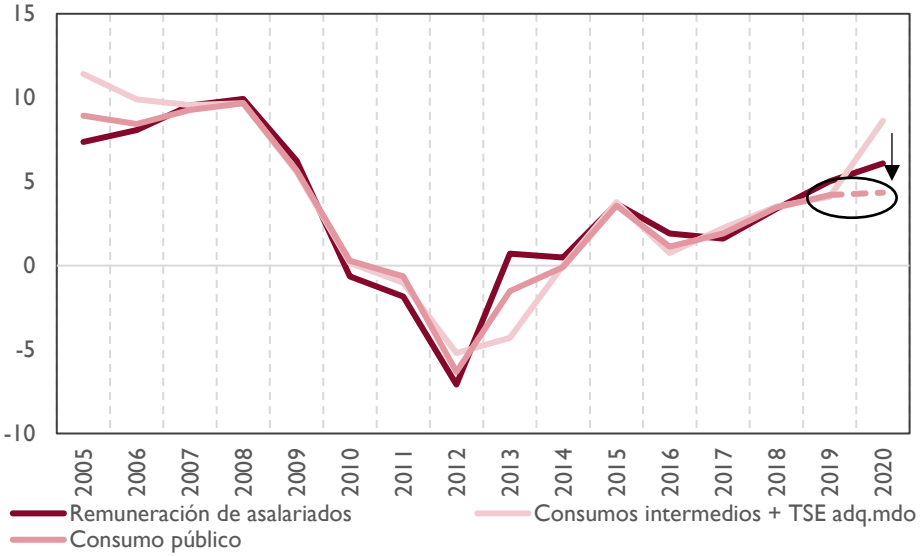
La AIReF espera un gasto en consumos intermedios y en las transferencias sociales en especie en línea con las previsiones de la APE. La APE contempla un gasto en consumos intermedios del 6,2% del PIB, lo que se encuentra entre el 6% y el 6,3%, estimado por la AIReF. Las previsiones de la AIReF reflejan un aumento de esta partida respecto 2019, puesto que los mayores gastos

derivados de las medidas de compra de material sanitario por la crisis de la COVID-19 compensan ampliamente la disminución del gasto por la ausencia de procesos electorales en 2020. Respecto a las transferencias sociales en especie, se prevé un incremento desde el 2,6% del PIB en 2019 hasta el 3,1% y el 3,3% previsto por la AIReF en línea con la previsión de la APE del 3,2% del PIB. Esta rúbrica recogería el impacto del mayor gasto farmacéutico y por conciertos sanitarios y la prestación de servicios sociales incluida dependencia para aliviar situaciones de especial necesidad derivado de la crisis de la COVID-19 siendo, por tanto, los subsectores de CC.AA. y CC.LL. los que estiman el mayor incremento de estas transferencias.

De la comparación entre el crecimiento del agregado del consumo público[28] y el de sus componentes en las cuentas públicas se desprende una falta de conciliación en la APE entre el escenario macroeconómico y el fiscal. Mientras que para el agregado macroeconómico se espera un crecimiento en términos nominales de un 4,8%, para la remuneración de los asalariados se prevé uno del 6,1% y para los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie del 8,6%, alcanzando los tres componentes de los que se dispone información cuantificada en la APE una aportación al crecimiento de un 7%. Asimismo, el informe del Gobierno anticipa para la rúbrica de ventas una caída como consecuencia de un previsible descenso de los ingresos no tributarios respecto a 2019, lo que conllevaría a una nueva aportación positiva al crecimiento por parte de esta rúbrica. La APE no detalla información del consumo de capital fijo al no afectar a los recursos ni a los empleos, sin embargo, es una operación en la que se contabiliza la depreciación de los activos fijos y que de un año a otro suele presentar escasas variaciones. Respecto a los Otros impuestos sobre los productos pagados por las AA.PP. se puede considerar dada su escasa cuantía una reducida aportación al crecimiento del agregado. En todo caso, históricamente el crecimiento del consumo público está comprendido entre el de sus principales componentes, aunque esto no sucede en las previsiones de la APE evidenciando la incongruencia entre las cifras macroeconómicas y fiscales.

[28] El consumo público es uno de los agregados macroeconómicos que conforman el PIB por el lado de la demanda, contablemente se identifica con la suma de determinadas rúbricas de las cuentas de las Administraciones Públicas, en concreto, de la remuneración de los asalariados (D.1), los consumos intermedios (P.2), las transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado (D.63), los Otros impuestos sobre la producción (D.29) y el Consumo de capital fijo, deduciendo de esta suma las denominadas "ventas" (P.11, P.12 y P.131). En consecuencia, la evolución del agregado vendrá determinado por la de sus componentes.

GRÁFICO 31. VARIACIÓN EN % DEL CONSUMO PÚBLICO Y SUS PRINCIPALES COMPONENTES



3.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo

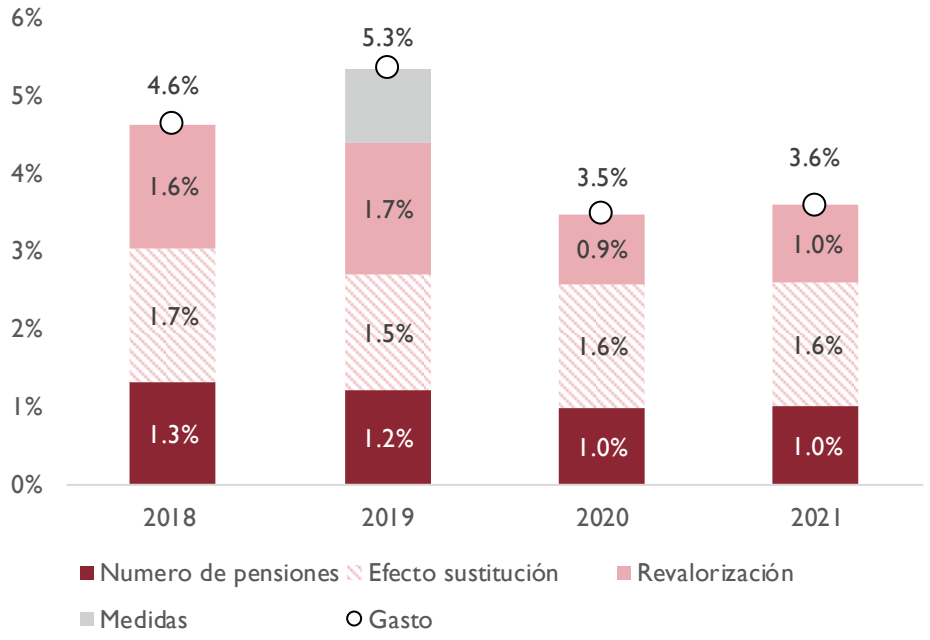
La AIReF prevé que las transferencias sociales en efectivo aumenten hasta alcanzar el 20,1 % del PIB, o el 21,3% del PIB en el escenario 2, quedando lo previsto en la APE 20,6% entre ambos escenarios. Esta rúbrica acumula dos efectos: por un lado, el impacto de las medidas adoptadas en 2020 por la COVID-19 y por otro, el de otras medidas de gasto aprobadas en 2019 pero que prolongan sus efectos a 2020. Respecto a las primeras, destacan las prestaciones de desempleo vinculadas a los ERTEs y demás subsidios extraordinarios derivados del estado de alarma, que son de todas las medidas de la crisis de la COVID-19 las que suponen el mayor gasto. En relación con las medidas de 2019, se espera el efecto del aumento del gasto en pensiones, la ampliación del permiso de paternidad, la mejora de la dependencia y el subsidio de desempleo para mayores de 52 años. A esto hay que añadir el efecto de un menor PIB, más acusado en el escenario 2. En 2021, el peso de esta rúbrica descendería hasta el 18,1% o el 19%, según el escenario, por la reversión de las medidas.

Las transferencias sociales en efectivo aumentan entre 4,3 y 5,5 puntos de PIB en 2020 desde un 15,8, reduciéndose entre 2,0 y 2,3 en 2021. Las diferencias existentes no se deben a la valoración de las medidas incluidas en esta rúbrica (entre 19.211 y 22.658M€ de la AIReF frente a 23.122 de la APE), por lo que la APE debe haber valorado por debajo de la AIReF alguno de los componentes.

La AIReF estima un gasto en pensiones del 3,5% para 2020, mientras que para 2021 el gasto aumentará en una décima hasta el 3,6%. Este menor crecimiento se debe a que se espera una inflación del 1% para 2021, una

décima más que la revalorización de las pensiones en 2020 (0,9%). Para ambos años, se considera que el efecto sustitución se mantiene en un valor del 1,6 y que el crecimiento del número de pensiones se ralentiza del 1,2% al 1%, en línea con los datos publicados hasta marzo de 2020.

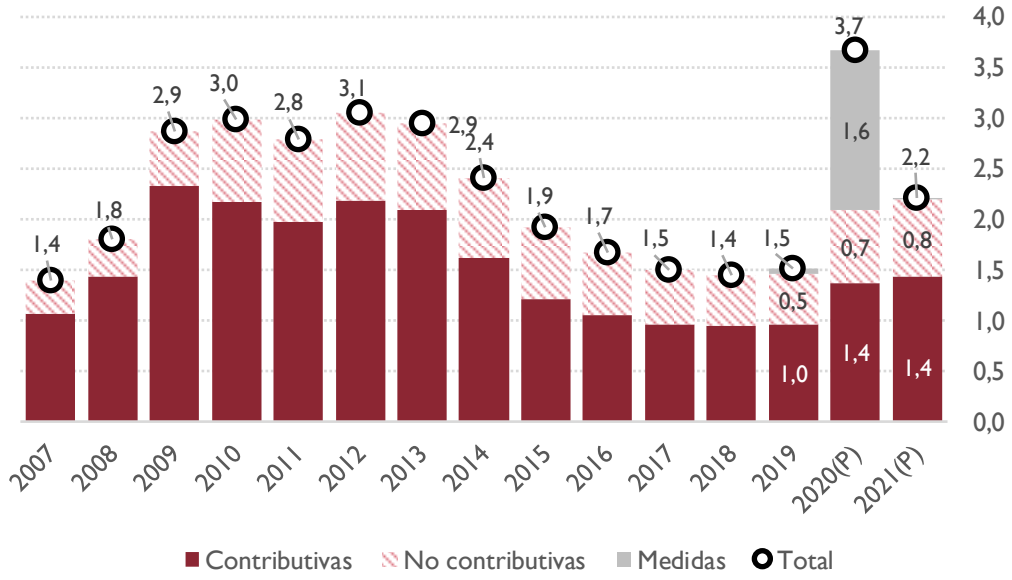
GRÁFICO 32. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES. PROYECCIONES AIREF



Las prestaciones por desempleo en 2020 aumentan desde el 1,5% del PIB hasta alcanzar un peso de entre el 3,2 y el 3,7% del PIB. Esta rúbrica incluye el coste de las medidas de los ERTE, del pago del desempleo a trabajadores temporales que no tenían derecho al mismo y el coste de las prestaciones de los empleados del hogar. Este aumento obedece fundamentalmente, a las medidas adoptadas por el Gobierno central para hacer frente a la crisis de la COVID-19, cuya cuantía podría suponer unos 15.000 millones en el escenario 1 pero que, en el escenario 2, por la prolongación en el tiempo de estas medidas por el menor control de la pandemia, podría llegar a ascender hasta los 18.000 millones. Adicionalmente, incluye también medidas de tipo no extraordinario aprobadas antes de la crisis, como el subsidio a mayores de 52 años y el aumento del SMI.

En 2021, la reversión de las medidas puntuales y la mejora del empleo reducen el coste de esta partida a entre el 2,0% y el 2,5% del PIB. La contribución al crecimiento de las prestaciones contributivas aumenta en 2021 respecto a 2019 por el aumento del desempleo, debido a que muchas de las medidas extraordinarias establecen que no se agotan los derechos acumulados para la prestación contributiva.

GRÁFICO 33. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIREF



Para 2020, el resto de las partidas de la rúbrica también se ven afectadas por las medidas extraordinarias, aumentado su peso sobre el PIB en 0,6 puntos, de los cuáles unos 0,4 puntos se deben a las medidas. El gasto por Incapacidad Laboral Temporal incluye el coste de las bajas por contagio y cuarentena del virus COVID-19. Por su parte, el resto de las prestaciones incluyen el coste de la prestación por cese de actividad de los autónomos. En 2021, el aumento respecto a 2019 se mantiene por la situación del empleo.

3.3.3. Intereses

La AIReF prevé un aumento del gasto en intereses similar al contenido en la APE. Tras la senda descendente del gasto en Intereses iniciada en 2014, la AIReF estima un ligero incremento del 0,7% para 2020. Este se explica por la necesidad de un mayor endeudamiento para financiar el deterioro previsto del déficit como consecuencia de la crisis de la COVID-19. El mayor recurso al endeudamiento conllevará un incremento del gasto por intereses que, si bien se dejará sentir ligeramente en 2020, el impacto será mayor a partir de 2021 (por encima del 4%). Por este motivo, la AIReF prevé que, al igual que la APE, los interese alcancen entre el 2,5 y el 2,6% del PIB.

3.3.4. Formación bruta de capital

La APE prevé un incremento de la formación bruta de capital en 2020 hasta el 2,6% del PIB ligeramente inferior a las estimaciones de la AIReF. Tras una caída en 2019 por el efecto de elementos no recurrentes, la inversión crece en 2020 impulsada principalmente, por la reversión por el fin de la concesión

de la AP-4 y AP-7 en la AC y la inversión en bienes de equipo sanitarios en las CC.AA. como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19. Además, la evolución de la rúbrica también se ve afectada por las inversiones financieramente sostenibles en las administraciones territoriales y las actuaciones para paliar los efectos de sucesos meteorológicos adversos (DANA) acaecidas en 2019 y que tendrán impacto en 2020. Como resultado, las estimaciones de la AIReF sitúan el peso de esta rúbrica entre el 2,7 y el 2,8% del PIB.

3.3.5. Otros gastos

La AIReF estima un menor gasto en ayudas a la inversión y otras transferencias de capital y un mayor gasto en subvenciones que la APE, mientras que la evolución del resto de gastos es similar. La rúbrica de transferencias de capital está fuertemente influida por los elementos no recurrentes. Concretamente, en 2020 se prevé un menor gasto dado que no se reproducen, entre otros, las devoluciones del IRPF por la sentencia sobre la exención en el IRPF de las prestaciones públicas de maternidad y paternidad percibidas de la Seguridad Social. Por el contrario, en las subvenciones se espera un mayor gasto relacionado con la cobertura del déficit eléctrico, a lo que se une el impacto de algunas medidas derivadas de la crisis de la COVID-19 (compensación temporal a los prestadores servicios TDT y a los menores peajes sistema eléctrico y gasista).

3.4. Análisis por subsectores

Todos los subsectores verán deteriorarse su saldo fiscal, aunque la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social concentran el mayor impacto. Por un lado, la Administración Central padece en mayor medida la reducción de ingresos por la caída de la actividad económica, efecto que se amplifica por la decisión de no adaptar las entregas a cuenta a las administraciones territoriales a una previsión de ingresos mínimamente realista. Esto permite a las Comunidades Autónomas de régimen común suavizar el incremento del déficit, que se debe principalmente al incremento de gasto sanitario por la crisis. No obstante, esto supondrá que en 2021 tendrán que soportar una caída importante de las entregas a cuenta y en 2022 una liquidación muy negativa por la diferencia entre las entregas a cuenta de 2020 y los ingresos reales. Por su parte, el deterioro de las cuentas de los Fondos de la Seguridad Social se explica principalmente por las medidas adoptadas, aunque también por una caída de las cotizaciones sociales en línea con la pérdida de empleo. Por su parte, en las Corporaciones Locales, aunque el impacto es menor, podría desaparecer el superávit de los últimos ejercicios o incluso llegar al déficit.

No obstante, la distribución del déficit entre subsectores dependerá en última instancia de las transferencias entre AA.PP. que finalmente se arbitren. Por un lado, la AC ha anunciado una transferencia no reembolsable para las CC.AA. de 16.000M€. Por otro lado, el déficit del SEPE se financia con transferencias de la AC, aunque hasta la fecha no se ha anunciado ninguna. Ambos extremos conducirían a un mayor déficit de la AC y un menor déficit de FSS y CC.AA.

CUADRO 11. DESCOMPOSICIÓN DÉFICIT POR SUBSECTORES

ESCENARIO 1

	2020					
	Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Efecto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
		Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
AAPP	**-2,2**	**-0,9**	**-3,3**	**-4,6**	**-8,8**	**-10,9**
AC	-0,9	-0,5	-0,4	-2,8	-3,7	-4,5
FSS	-1,3	-0,3	-2,2	-1,1	-3,6	-5,0
CCAA	-0,3	-0,1	-0,6	-0,5	-1,1	-1,5
CCLL	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,0

ESCENARIO 2

	2020					
	Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Efecto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
		Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
AAPP	**-2,2**	**-1,4**	**-4,2**	**-6,0**	**-11,6**	**-13,8**
AC	-0,9	-0,8	-0,4	-3,6	-4,7	-5,6
FSS	-1,3	-0,5	-2,8	-1,5	-4,8	-6,1
CCAA	-0,3	-0,2	-0,9	-0,6	-1,6	-2,0
CCLL	0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,1

Los aumentos de gasto en 2020 por las medidas temporales elevarían artificialmente el nivel de gasto a efectos del cálculo de la regla de gasto en 2021. Sin perjuicio de otras operaciones no recurrentes que tengan lugar en 2020, el impacto en el gasto de las medidas temporales adoptadas por la crisis de la COVID-19 suponen en torno a unos 2.900, 6.500 y 900 millones respectivamente en los subsectores AC, CC.AA. y CC.LL., sometidos a la regla de gasto. En aquellos ejercicios en los que las operaciones no recurrentes suponen una cuantía significativa es cuando resulta más necesario descontar estas operaciones del punto de partida para calcular el crecimiento del gasto computable, de lo contrario este cálculo estaría desvirtuado y no reflejaría el crecimiento real del gasto.

3.4.1. Administración Central

La AIReF estima que el déficit de la AC podría alcanzar en 2020 el 4,5% en el escenario 1 y empeorar hasta el 5,6% en el escenario 2, desde el 1,3% del PIB

registrado en 2019. Este deterioro del déficit se explica fundamentalmente por la caída esperada de los ingresos, a lo que se añade un crecimiento moderado de los gastos. La caída de la actividad como consecuencia del estado de alarma va a suponer un desplome de la recaudación impositiva en línea con el crecimiento negativo del PIB. Esta situación sería más acusada en el escenario 2 en el que se supone un menor control de la pandemia. Por el lado del gasto, el aumento esperado sería el mismo en los dos escenarios, al venir impulsado por las medidas derivadas de la COVID-19 que, en la AC, son de cuantía fija y no dependen del mayor o menor control de la pandemia. Sin embargo, el peso del gasto en el PIB será mayor en el escenario 2, donde se contempla un menor PIB.

La AC absorbe la caída de ingresos en su totalidad al no actualizar las entregas a cuenta con las previsiones reales de ingresos. De acuerdo con lo establecido en el RDLey 11/2020, el Estado ha actualizado las entregas a cuenta del sistema de financiación que paga a las CC.AA. de régimen común según las previsiones de ingresos existentes a 1 de enero de 2020. Por tanto, no incorporan la caída de ingresos que la COVID-19 va a ocasionar. En el caso de las CC.LL., los pagos de entregas a cuenta que en 2020 está haciendo el Estado tienen idéntico importe al que cobraron en 2019. Por ello, tampoco recogen el efecto de la caída de los ingresos que va a soportar en su totalidad la AC. Esto supondrá unas liquidaciones a favor del Estado de elevada cuantía en 2022, por diferencia entre la recaudación real que ha habido en 2020 y las entregas a cuenta pagadas a las AA.TT. Este efecto se amplificaría con la aprobación del Fondo No Reembolsable para las CC.AA. por 16.000 M€, no incluido todavía en los escenarios de la AIReF.

La AIReF prevé una pérdida del peso de los recursos de la AC de entre 7 y 9 décimas en 2020 respecto a 2019. La mejora en 2021 no compensa la pérdida de 2020 quedando en una situación relativa peor al año anterior a la pandemia. El 80% de la evolución de los recursos de la Administración Central está explicada a través de los ingresos de tipo tributario ya explicada en el apartado anterior, si bien, en el caso del IRPF se deberá descontar la parte cedida a las CC.AA. El resto de los recursos de la Administración Central se reparten por el resto de las rúbricas si bien tienen un limitado peso sobre PIB. En estas rúbricas también se producirán descensos derivados de la crisis como en el caso de los dividendos o las ventas.

Por el lado del gasto, la AIReF prevé un crecimiento del 3,6% en 2020, porcentaje que se reduciría al 2,8% una vez descontada la reversión de dos autopistas sin impacto en déficit. En enero de 2020, la reversión al Estado de los respectivos tramos de las autopistas de peaje AP-7 y AP-4 como consecuencia de la finalización del contrato de concesión, ha supuesto la anotación de un mayor gasto de formación bruta de capital por importe de

1.745 millones. No obstante, esta operación tiene un efecto nulo en términos de déficit puesto que, al no haber tenido que pagar nada el Estado por estos activos, se realiza una imputación por el mismo importe en los ingresos. Una vez eliminado el efecto derivado del registro de esta operación, el crecimiento esperado del gasto sería del 2,8% respecto a 2019.

Parte del crecimiento del gasto se debe a la adopción de medidas por la crisis de la COVID-19, lo que afecta principalmente a la rúbrica de transferencias entre AAPP y, en menor medida, a consumos intermedios. Las medidas de gasto para hacer frente a la crisis de la COVID-19 ascienden a un importe aproximado 3.000 millones (ver apartado medidas). El mayor impacto ha recaído en transferencias entre las AA.PP., dado que el Estado ha traspasado la mitad de ese gasto a las CC.AA. como responsables de la gestión sanitaria (actualización extraordinaria de las entregas del sistema de financiación autonómica, fondos para compra de material sanitario) y social (Fondo social extraordinario, ayudas al alquiler, becas de alimentos); y puntualmente a las CC.LL. (becas de alimentos). En segundo lugar, las medidas han afectado a la rúbrica de consumos intermedios por la compra de material sanitario y campañas de difusión del COVID-19.

Para 2021, sin tener en cuenta el efecto de la reversión en 2020 de las autopistas, se prevé que el gasto se reduzca entre un 2,3% y un 3,2%. Sin considerar el efecto de la reversión, la previsión es que en 2021 el gasto disminuya respecto a 2020, debido principalmente a que la temporalidad de las medidas de gastos por la COVID-19 supone que estas limiten sus efectos a 2020. Además, existen otros factores que contribuyen a esa reducción: la finalización en 2020 del Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 2018 con incrementos retributivos por encima del IPC y de la gradual equiparación salarial de la Policía y Guardia civil con los cuerpos policiales autonómicos; la previsión de menores entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica, lo que será más acusado en el escenario 2, ligado al mayor descenso en la recaudación impositiva por el deterioro de la economía ante un menor control de la pandemia.

Sin perjuicio de lo anterior, los aumentos de gasto en 2020 por operaciones no recurrentes elevarían artificialmente el nivel de gasto a efectos del cálculo de la regla de gasto en 2021. Solo las medidas de gasto por la crisis del COVID-19 y la reversión de las autopistas de peaje en 2020 superarían los 4.000 millones. Si se añaden otras operaciones de carácter no recurrente estimadas para 2020, tales como el gasto estimado por el DANA y por los Esquema de Protección de Activos (EPA), el importe podría ascender a cerca de 6.500 millones. En aquellos ejercicios en los que las operaciones no recurrentes suponen una cuantía significativa es cuando resulta más necesario descontar estas operaciones del punto de partida para calcular el crecimiento del

gasto computable, de lo contrario este cálculo estaría desvirtuado y no reflejaría el crecimiento real del gasto.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

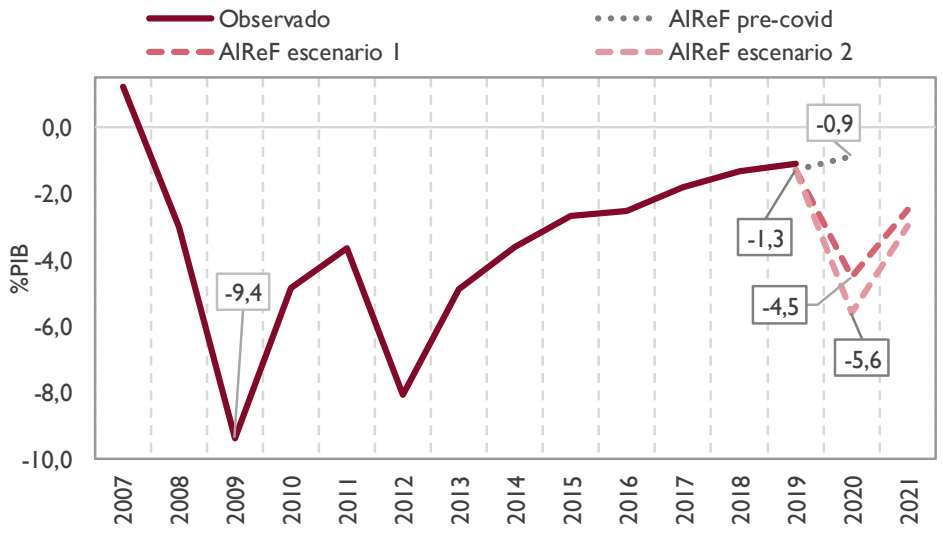


GRÁFICO 35. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

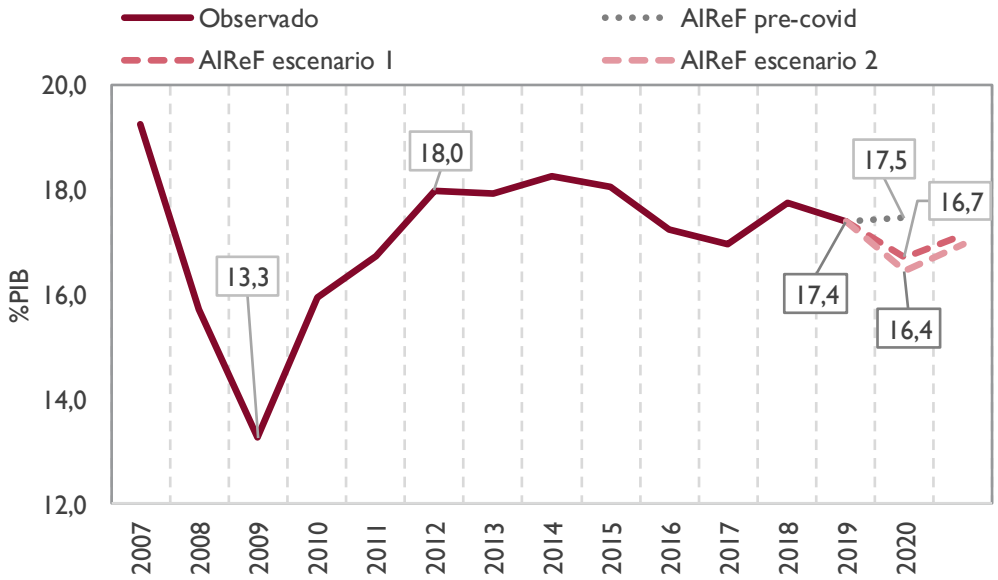
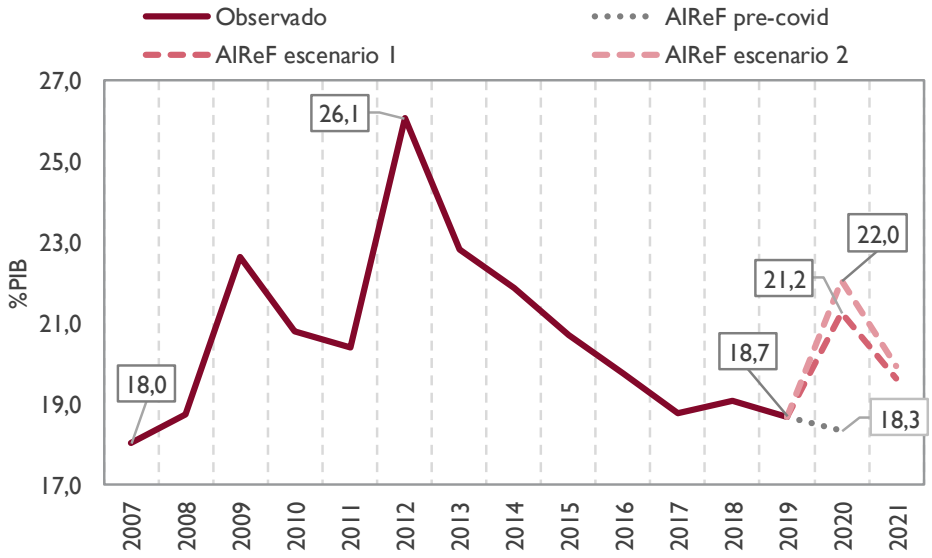


GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL



3.4.2. Fondos de la Seguridad Social

Los Fondos de Seguridad Social (FSS) aumentan en 2020 su déficit hasta un rango entre el 5,0% y el 6,1% del PIB según el escenario que se materialice. La crisis del COVID-19 ha afectado por partida doble a los FSS. Por un lado, las medidas tomadas para paliar la crisis y por el otro el empeoramiento de la situación macroeconómica, y más en concreto, del empleo, causa un aumento de los gastos por prestaciones en efectivo y por el lado de los ingresos, una disminución de cotizaciones sociales. En 2021, la situación mejora, pero el saldo remanente será de entre 1,8 y 2,6 puntos más que el -1,3/-1,4 en el que nos habíamos estabilizado en los últimos años. Los recursos de los FSS aumentan su peso sobre el PIB en 2020, debido al efecto denominador. A pesar de la caída de las cotizaciones, debidas tanto a las medidas como a la reducción de la base imponible, la contracción del PIB lo compensa. Respecto a los empleos, el aumento del gasto en prestaciones sociales lo dispara al alza entre 4 y 5,3 puntos de PIB. Esto se debe, casi a partes iguales, a las medidas extraordinarias de gasto como al escenario macroeconómico adverso.

GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

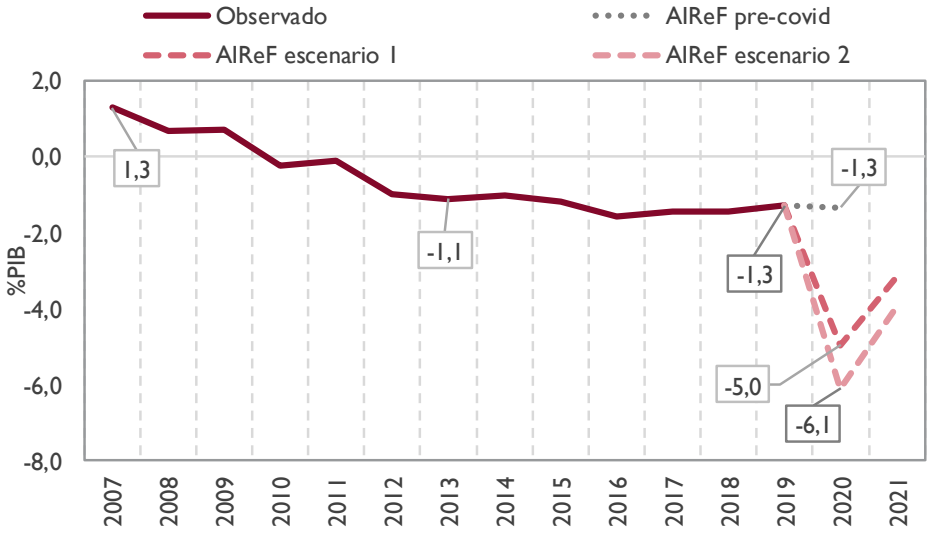


GRÁFICO 38. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS DE LA SEGUIRDAD SOCIAL

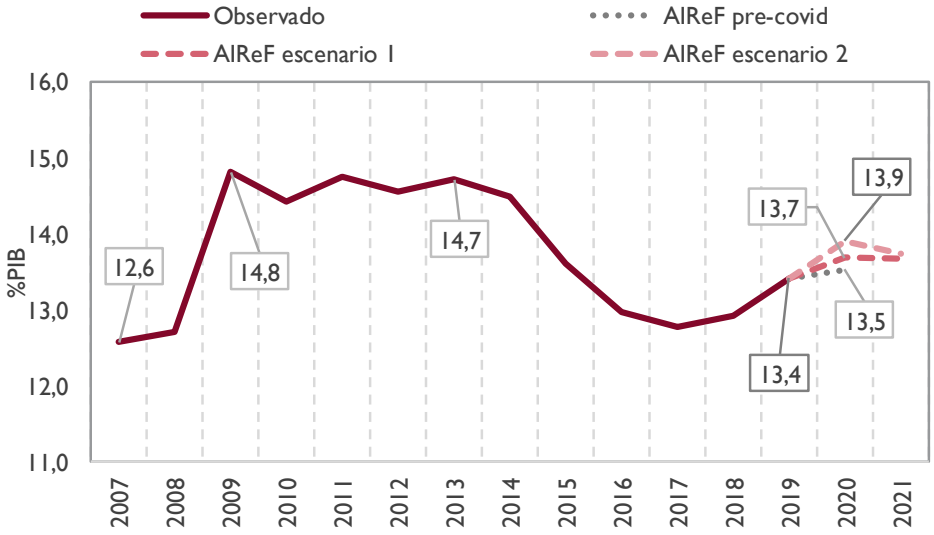
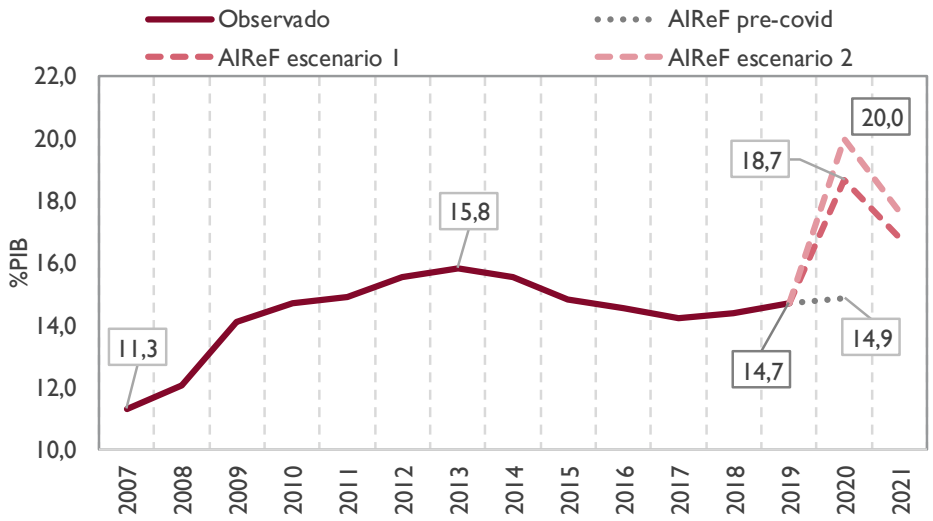


GRÁFICO 39. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Durante el estado de alarma causado por la crisis del COVID-19, el Gobierno ha aprobado medidas para paliar los efectos de la crisis por un importe de entre 2,4 y 2,9 puntos del PIB. Estas medidas cuyo impacto se ha detallado anteriormente tendrán un efecto muy relevante en 2020, pero, en gran medida, revierten de manera automática cuando finalice el estado de alarma. Por lo tanto, se espera una reducción de los gastos en 2021 por este motivo.

Estas medidas no afectan de forma igual a los distintos agentes de los Fondos de la Seguridad Social. Realizando un análisis simplificado, a partir de la situación pre-COVID de cada agente, se desagregan los impactos en un efecto denominador, un efecto de las medidas y un efecto macro. Respecto al efecto macro, dentro de los FSS, la reducción de los ingresos cíclicos es casi en su totalidad del SSS, mientras que el aumento de los gastos cíclicos pertenece casi en su totalidad al SEPE. Del aumento de déficit de los FSS previsto (entre 3,6 y 4,8 puntos de PIB), un poco más de la mitad pertenece al SSS, y el resto al SEPE.

CUADRO 12. SALDO POR AGENTES DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL (%PIB)

ESCENARIO 1

		2020				
	Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Impacto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
		Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
FSS	**-1,3**	**-0,3**	**-2,2**	**-1,1**	**-3,6**	**-5,0**
SSS	-1,5	-0,3	-0,9	-0,7	-2,0	-3,4
SEPE	0,1	0,0	-1,3	-0,3	-1,7	-1,5

ESCENARIO 2

		2020				
	Previsión anterior a la pandemia (1)	Efecto COVID			Impacto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
		Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)		
FSS	**-1,3**	**-0,5**	**-2,8**	**-1,5**	**-4,8**	**-6,1**
SSS	-1,5	-0,4	-1,1	-1,0	-2,5	-3,9
SEPE	0,1	-0,1	-1,6	-0,6	-2,3	-2,2

3.4.3. Comunidades Autónomas

3.4.3.1 Subsector CC.AA.

La AIReF estima que las CC.AA. podrían alcanzar en 2020 un déficit entre el -1,5% y el 2% del PIB, del cual el impacto del COVID-19 supondría entre 1,2 y 1,7 puntos. La pandemia ha provocado en el ámbito autonómico una evolución acusada de los gastos y moderada de los ingresos. El crecimiento de los gastos sobre las cifras del año anterior oscilaría entre el 7% y el 9% y, debido a la caída estimada en el PIB, aumentarían su peso en el mismo entre un 2,5% y un 3,4%. La variación de los ingresos, antes de las transferencias anunciadas por el Gobierno de 16.000 M€, se estima entre el 1,4% y el 0,4%, aumentando entre 1,6 y 2 puntos su peso en PIB –sin contar el impacto negativo del Suministro Inmediato de Información en 2019, los ingresos registrarían un ligero descenso, con un aumento de peso en PIB dos décimas inferior. Eliminada la parte derivada del impacto del COVID-19, el saldo que previsiblemente hubieran alcanzado las CC.AA. en 2020 se acercaría al -0,3% del PIB.

GRÁFICO 40. EVOLUCIÓN DEL SALDO EN LAS CC.AA. (% PIB)

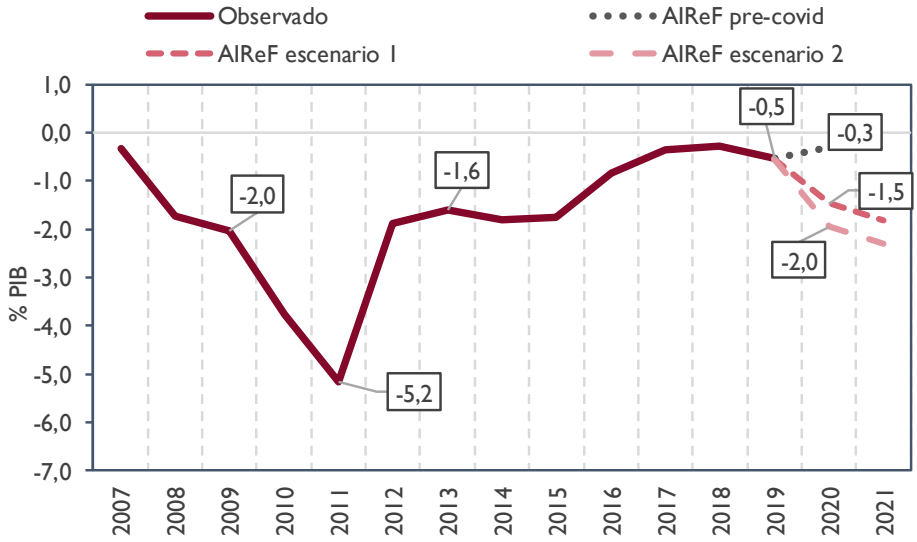


GRÁFICO 41. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LAS CC.AA. (% PIB)

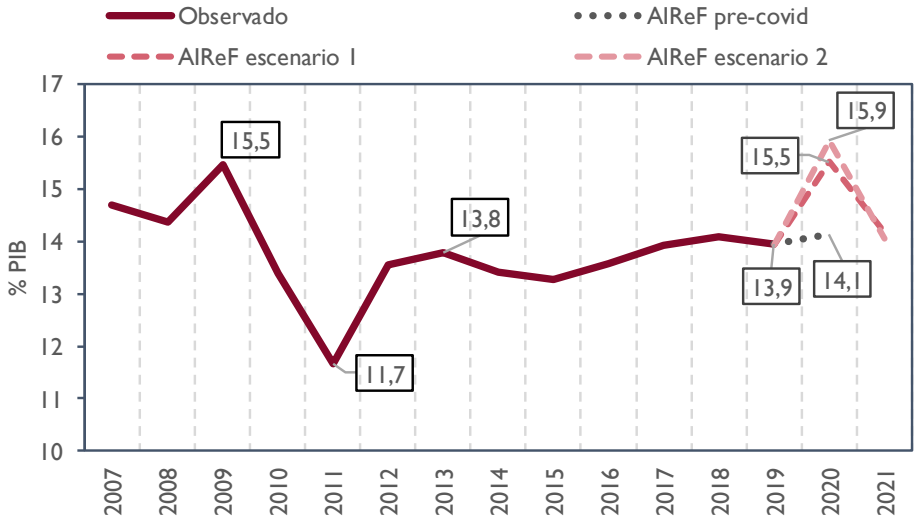
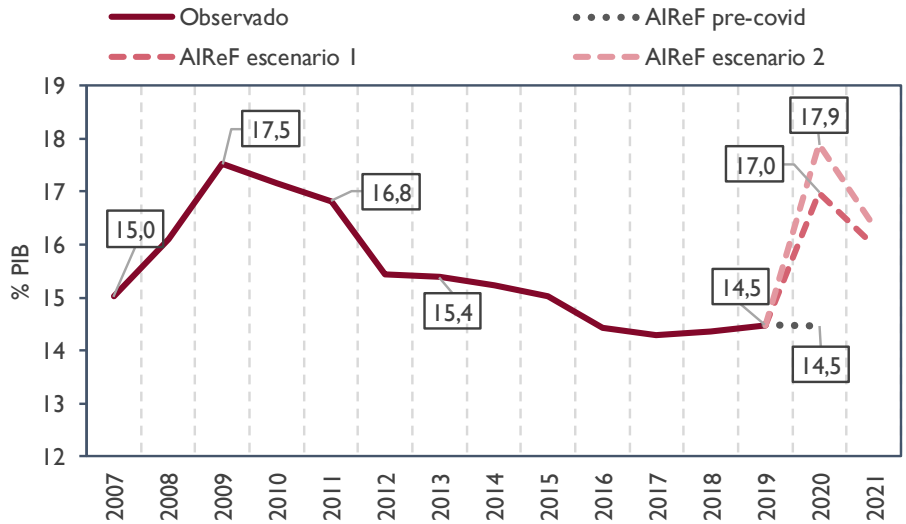


GRÁFICO 42. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS EN LAS CCAA. (% PIB)



Desde el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos, varios factores han modificado las perspectivas de la AIReF sobre las CC.AA. en 2020. El principal de ellos sería la estimación del impacto preliminar del COVID-19, cuyo efecto puede anularse en el subsector con las transferencias estatales del Fondo No Reembolsable anunciado. Sin cambios significativos, en general, en los presupuestos autonómicos aprobados inicialmente sobre los proyectos y líneas informados, las perspectivas sobre el cierre de 2020 en el subsector han empeorado significativamente respecto de las consideradas en el pasado informe de 5 de diciembre sobre las líneas fundamentales de presupuestos para 2020 de las CC.AA.[29]. Desde el pronunciamiento anterior, se han actualizado varios factores:

- **La publicación del cierre definitivo de 2019 empeoró en una décima las expectativas para 2020 respecto al informe de diciembre.** Los datos de cierre de 2019, un déficit del 0,5% del PIB en el subsector, han resultado más negativos que los esperados con los datos de octubre, lo que ha supuesto un empeoramiento de las perspectivas para 2020 de un 0,1% del PIB.
- **Las entregas a cuenta que percibirán las CC.AA. son similares a las estimadas en diciembre, sin incorporar la caída de los ingresos tributarios que se espera por la COVID-19.** Las entregas a cuenta del sistema de financiación que finalmente percibirán las CC.AA. de régimen común en 2020 han resultado similares a las estimadas por la AIReF en el mes de diciembre, por lo que no modifican las previsiones del informe de líneas. No incorporan, por tanto, la caída esperada en los ingresos tributarios del Estado, por lo que gran parte del impacto de la pandemia se aplaza en el subsector a los ejercicios siguientes.
- **La AIReF estima que el impacto del COVID en las CC.AA. puede suponer un mayor déficit en 2020 entre 1,2 y 1,7 puntos del PIB, fundamentalmente por el aumento de gasto sanitario y la caída del resto de ingresos**. La estimación preliminar del impacto que en las cuentas regionales de 2020 va a suponer la COVID-19 considera el aumento esperado en el gasto sanitario y las medidas adoptadas por las CC.AA. como consecuencia de la pandemia, así como la pérdida de ingresos prevista por la caída de la actividad económica en recursos ajenos a los del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común. El impacto conjunto de estos factores se ha estimado entre 1,2 y 1,7 puntos del PIB.

[29] Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos 2020 de las CC.AA.

El impacto del COVID sobre las cuentas de las CC.AA. podría anularse totalmente o en su mayor parte si se financia con las transferencias del Fondo No reembolsable anunciado por el Gobierno de 16.000 M€. Los factores enunciados quedarían anulados totalmente o en su mayor parte por las transferencias anunciadas del Fondo No Reembolsable, siempre que los importes recibidos se destinen exclusivamente a financiar el mayor gasto y compensar los menores ingresos derivados del COVID-19. En virtud del escenario considerado y suponiendo una dedicación exclusiva de los fondos recibidos a paliar los efectos del COVID, las perspectivas del subsector podrían mejorar ligeramente o empeorar sólo unas décimas sobre las estimaciones de diciembre.

El impacto de la crisis actual se aplaza en el subsector autonómico a los ejercicios siguientes a través de los recursos del sistema de financiación autonómica y las demás transferencias percibidas del Estado en 2020 para paliar el impacto del COVID-19 en las CC.AA. Como se ha señalado, las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica que recibirán en el año las CC.AA. de régimen común, fijadas por el Real Decreto Ley 7/2020[30] se han calculado sin considerar el deterioro macroeconómico esperado. Las entregas a cuenta aprobadas suponen un incremento sobre las previstas en la prórroga. Ese incremento anual se ha anticipado en los meses de marzo y abril para hacer frente a la situación excepcional derivada del COVID-19. Estas entregas a cuenta no incorporan el impacto negativo esperado en los ingresos tributarios como consecuencia de la pandemia. Adicionalmente, la caída esperada en el resto de los ingresos ajenos al sistema de financiación común, que será especialmente significativa en las CC.AA. de régimen foral, podría quedar compensada con las transferencias percibidas del Estado del Fondo No Reembolsable destinadas a este fin y anunciadas a la fecha en 5.000 millones de euros. En definitiva, si a lo anterior se unen las transferencias del indicado Fondo por 11.000 millones de euros para gasto sanitario y social, en 2020 el Estado asumiría en su totalidad la minoración de los ingresos derivada de la pandemia, así como el incremento de los gastos provocados por la COVID-19.

Las perspectivas del subsector en 2021 y 2022 empeoran respecto a 2020. Los ingresos autonómicos, por tanto, acusarán la crisis en 2021, con la actualización de los recursos del sistema de financiación de régimen común y la evolución de resto de los recursos de acuerdo con el escenario macroeconómico real. En 2022, por otra parte, las CC.AA. de régimen común tendrán que hacer frente a la liquidación definitiva del sistema de

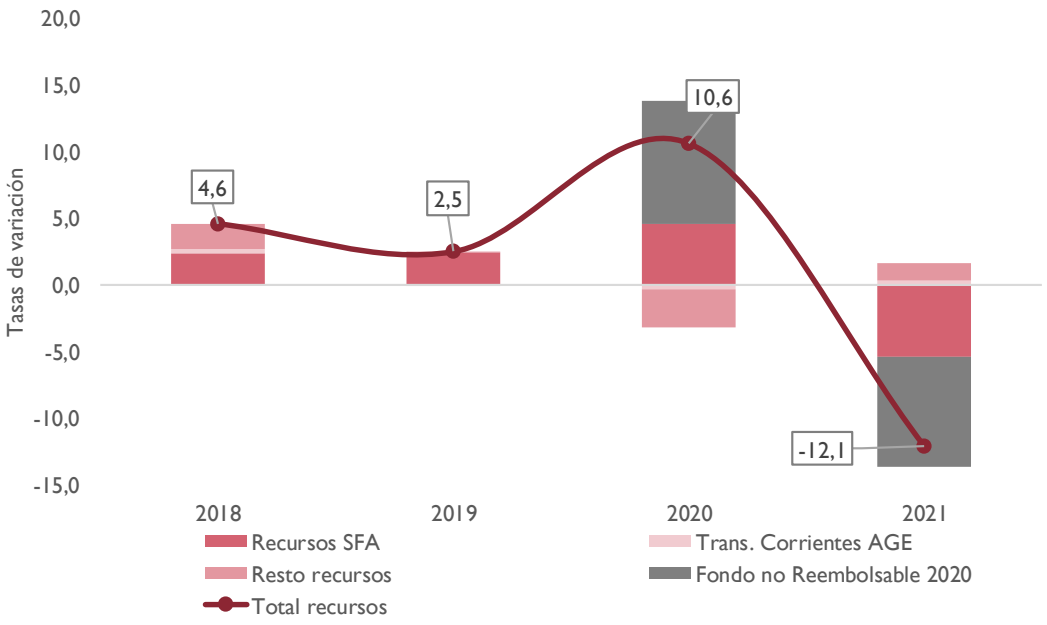
[30] Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19

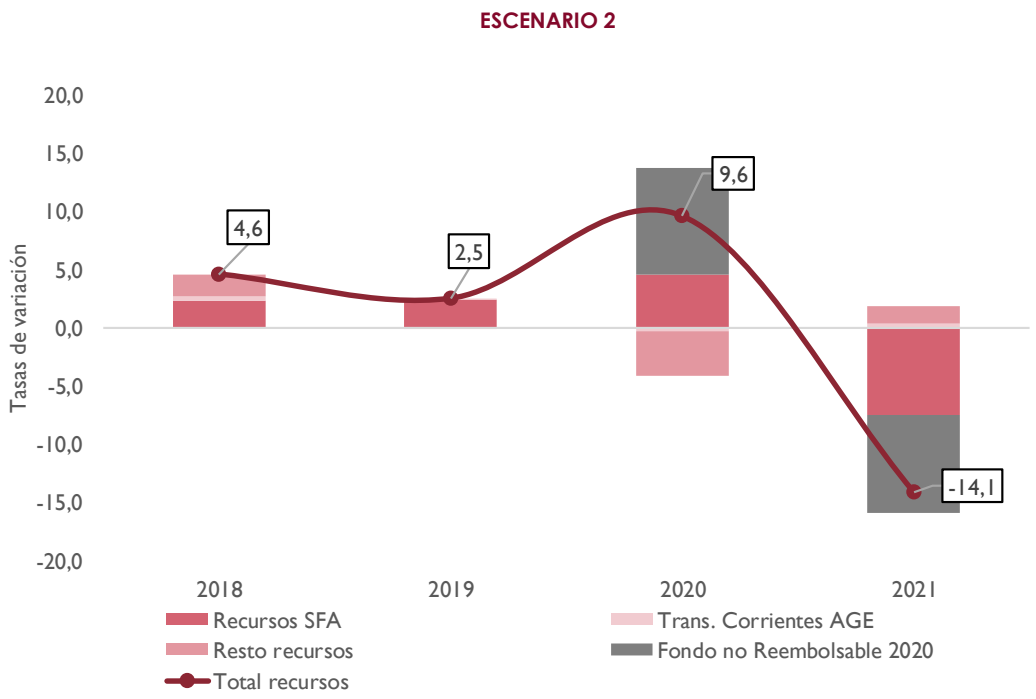
financiación que se practique en dicho año de acuerdo con los ingresos tributarios recaudados por el Estado en 2020.

Los recursos de las CC.AA. podrían descender en 2021 entre un 12% y un 14%, incorporando una caída estimada de los recursos del sistema de régimen común de entre el 9% y el 12% respecto a las cuantías abonadas en 2020. Considerando las previsiones señaladas de evolución de los ingresos, a pesar de la evolución negativa esperada en los empleos no financieros al no replicarse la mayor parte de los gastos incurridos en 2020 como consecuencia de la pandemia, es previsible un importante deterioro del saldo del subsector en este ejercicio superior a punto y medio de PIB respecto al nivel de 2020. La no actualización de las entregas a cuentas de las CC.AA. de régimen común a la caída de ingresos, así como la compensación por la AC de los gastos y minoraciones de ingresos por la pandemia mediante transferencias extraordinarias, supone suavizar los efectos del ciclo económico para las mismas en 2020, pero traslada efectos muy negativos a los años siguientes. En los gráficos siguientes se aprecia la evolución de la totalidad de ingresos de las CC.AA. de 2018 a 2021, así como la contribución de los más importantes a dicha evolución. En 2020 se produce un incremento en torno al 10% motivado fundamentalmente por las transferencias extraordinarias del Fondo no Reembolsable y los Recursos del Sistema, contribución que tienen efectos negativos en 2021.

CUADRO 13. FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS CC.AA.

ESCENARIO 1





Adicionalmente, en 2022 las CC.AA. de régimen común tendrán que hacer frente a la liquidación negativa definitiva de 2020, que podría oscilar entre 6 y 9 décimas de PIB. Sólo en las comunidades de régimen foral se espera una recuperación en 2022 en consonancia con la mejora esperada en el escenario macroeconómico.

3.4.3.2 Impacto del COVID-19. Medidas

El principal foco de impacto del COVID en las CC.AA. se concentra en el ámbito sanitario, estimado entre 6 y 9 décimas de PIB. A partir de la información suministrada, se ha estimado que la pandemia puede requerir en 2020 un mayor gasto sanitario en las CC.AA. entre seis y nueve décimas del PIB. Se trataría de gastos de naturaleza corriente fundamentalmente, con especial peso de los consumos intermedios y la remuneración de asalariados por incremento de la plantilla y ampliación de horarios y turnos. Cerca de una décima de dichas necesidades se asumirían en las cuentas de la Administración Central con la compra de parte del material sanitario por parte del Estado y la reducción temporal de los tipos impositivos del IVA para la adquisición de determinados productos sanitarios[31]. El Estado distribuyó a las CC.AA. por Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo[32] mediante transferencias directas, 300 millones de fondos para atender estas

[31] Real Decreto-Ley 15/2020 de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo

[32] Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020

necesidades y ha anunciado nuevas transferencias no reembolsables para cubrir gastos sanitarios por 10.000 millones de euros.

Por otro lado, se han puesto en marcha medidas y actuaciones en otras áreas de gastos e ingresos que podrían suponer entre una y dos décimas adicionales de déficit. Las CC.AA. han puesto en marcha medidas adicionales centradas, en el ámbito de los gastos, en ayudas a empresas o a particulares, tanto por aplicación de los fondos recibidos del Estado para servicios sociales, alimentación infantil y vivienda[33] (421 millones), como adicionales dirigidas al refuerzo de centros y prestaciones sociales (ayudas económicas familiares y rentas mínimas), actuaciones destinadas a paliar los efectos de la crisis sobre empresas y autónomos (subvenciones directas en diversos formatos y aumento de recursos de sociedades de garantía para incremento de operaciones de aval y ayudas a corporaciones locales y a otros colectivos y sectores afectados (como centros de educación infantil o empresas concesionarias de transporte de pasajeros). El total de estas medidas adicionales supone entre una y dos décimas de PIB, según los supuestos contemplados. Si bien no hay información concreta al respecto, la AIReF considera que las CC.AA. reducirán el gasto destinado a la formación para el empleo al haberse suspendido la financiación estatal asociada a este gasto (por 1.200 millones), por lo que, en términos netos el impacto de estas medidas de gasto no sanitario sería residual en el primer escenario y alcanzaría cerca de una décima de PIB en el segundo y su coste sería asumido totalmente o en su mayor parte por el Estado a través de las transferencias del fondo no reembolsable anunciadas para este fin en 1.000 millones de euros. Por el lado de los ingresos, las principales actuaciones de las CC.AA. se han dirigido a la concesión de aplazamientos en el pago de tributos, suspensión de pagos a cuenta, exención de arrendamientos y prestación gratuita de determinados servicios, de los que se estima un efecto escaso en términos de PIB. Se han recibido los fondos del Estado para atender gastos sociales señalados y, en sentido contrario, no se esperan las transferencias habituales para financiar la formación para el empleo, lo que implica cerca de una décima de menores ingresos.

[33] Real Decreto-Ley 7/2020 por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19;

Real Decreto-Ley 11/2020 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19

CUADRO 14. IMPACTO ESTIMADO DEL COVID-19 EN CC.AA. POR INCREMENTO DEL GASTO SANITARIO Y MEDIDAS ADOPTADAS A CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA. EN% PIB

Impacto estimado del COVID-19 en gastos e ingresos de 2020 por gasto sanitario y otras medidas adoptadas en CCAA (% PIB)	Escenario 1	Escenario 2
IMPACTO EN GASTOS	0,6	0,9
Gasto sanitario	0,5	0,8
Servicios sociales	0,0	0,1
Promoción económica	0,0	0,1
Formación para el empleo	-0,1	-0,1
Educación, vivienda, transporte y otros	0,0	0,1
IMPACTO EN INGRESOS	-0,1	-0,1
Medidas tributarias	0,0	0,0
Transferencias de la AGE	-0,1	-0,1
Gratuidad prestaciones, arrendamientos y otros	0,0	0,0
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	-0,6	-0,9

Fuente: Información de CC.AA. y estimaciones AIReF

3.4.3.3 Impacto del COVID-19. Efecto macroeconómico

La caída esperada de la actividad económica puede determinar en el subsector una menor recaudación esperada de entre 5 y 7 décimas de PIB en los ingresos autonómicos ajenos a los recursos del Sistema de Financiación Autonómica. Como ya hemos señalado, los principales ingresos de las CC.AA. de régimen común, derivados del SFA, no se verán afectadas en 2020 por la caída esperada en la actividad económica. No obstante, los principales efectos se esperan en la recaudación derivada del ITPAJD, en los ingresos asociados a la producción (ventas) y en los impuestos de la Comunidad Foral de Navarra e ingresos de País Vasco asociados a la recaudación tributaria de las Diputaciones Forales. En las comunidades de régimen foral el impacto del COVID se registra directamente en el ejercicio 2020, por lo que para ellas se espera un efecto más acusado en este ejercicio y una recuperación más rápida que se iniciaría en el ejercicio siguiente. Este impacto podría quedar compensado en las cuentas autonómicas en su mayor parte con los mayores recursos anunciados recientemente de transferencias desde el Estado, de 5.000 millones para este fin. Se trasladaría, por tanto, el efecto de la totalidad de las CC.AA. a la Administración Central.

CUADRO 15. IMPACTO ESTIMADO DEL COVID-19 EN CC.AA. POR DETERIORO DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO. EN% PIB

Impacto macro estimado del COVID-19 en 2020 (%PIB)	Escenario 1	Escenario 2
IMPACTO EN INGRESOS	-0,5	-0,7
ITPAJD	-0,2	-0,2
Otros impuestos *	-0,1	-0,2
Ventas	-0,1	-0,2
Resto de ingresos corrientes **	-0,1	-0,1
IMPACTO EN GASTOS	0,0	0,0
Intereses	0,0	0,1
Otros empleos corrientes ***	0,0	0,0
IMPACTO TOTAL EN DÉFICIT	-0,5	-0,7

* Incluye los impuestos del régimen foral de Navarra y del Régimen Fiscal Canario
** Incluye las transferencias percibidas de las Diputaciones Forales en País Vasco
*** Incluye las menores transferencias a los Cabildos canarios por la caída de ingresos de la comunidad
Fuente: Estimaciones AIReF

3.4.3.4 Análisis individual por CC.AA.

En general, los presupuestos autonómicos aprobados no presentan diferencias sustanciales respecto a las líneas y proyectos informadas en diciembre. La AIReF debe evaluar las variaciones, con impacto en el cumplimiento de las reglas fiscales, que presentan los presupuestos iniciales de las CC.AA. respecto a las líneas de sus proyectos de presupuestos. Siguiendo el mandato legal, la AIReF solicitó a las CC.AA. información actualizada sobre sus presupuestos y previsiones de cierre y las principales variaciones con respecto a la información remitida en las líneas fundamentales. Las previsiones autonómicas anteriores a la pandemia no recogen variaciones que supongan alteraciones sustanciales de las perspectivas de la AIReF señaladas en los informes de líneas

Las principales variaciones en las previsiones de la AIReF para cada CC.AA. vienen dadas por desviaciones en el cierre de 2109, el efecto individual de la actualización de los recursos del sistema de financiación y, fundamentalmente, el impacto del COVID. Las previsiones de la AIReF sobre el cierre de 2020 en cada comunidad se han revisado a partir del cierre publicado de 2019, la actualización de las entregas a cuenta que finalmente van a percibir las CC.AA. de régimen común y la estimación en los gastos e ingresos autonómicos del impacto de la pandemia.

A nivel individual el impacto estimado del COVID podría oscilar entre 8 décimas y 2 puntos de PIB dependiendo de la comunidad y escenario

considerado, con mayor incidencia en País Vasco y Navarra. Tres factores fundamentales determinan las estimaciones señaladas:

- El aumento del gasto sanitario derivado del COVID, principal elemento de impacto de la pandemia, en general, podría variar entre CC.AA. y escenarios entre el 0,4% y el 1,2%.
- Los mayores gastos o menores ingresos derivados de otras medidas podrían suponer entre una y tres décimas de PIB dependiendo de los supuestos. Se han considerado las medidas comunicadas directamente por cada comunidad, así como las anunciadas en boletines o prensa. En general la mayor parte de las actuaciones se concentran en las áreas de servicios sociales, promoción económica, educación, vivienda y transporte.
- La caída de ingresos por la crisis que podría suponer entre 3 y 9 décimas en las CC.AA. de régimen común, muy superior en las CC.AA. de Régimen Foral.

Sin embargo, se desconoce en qué medida el impacto de la pandemia afectará a cada comunidad. A las incertidumbres generales se unen a nivel individual las derivadas del desconocimiento de la distribución de los fondos no reembolsables anunciados. Dichos fondos supondrían trasladar desde cada comunidad al Estado la parte del impacto del COVID financiado con las transferencias que se abonen. Su conocimiento es esencial para actualizar las previsiones de cierre de cada comunidad.

En consecuencia, la AIReF aplaza a un momento posterior la evaluación de los presupuestos para 2020 de las CC.AA. El análisis individual por CC.AA. de las perspectivas para 2020 y el impacto y consecuencias de la pandemia en cada una de ellas requiere conocer en detalle la distribución, elementos y condiciones de los fondos no reembolsables anunciados y ampliar la información disponible. En consecuencia, se aplaza a un momento posterior la emisión de los informes individuales con el análisis del impacto del COVID y la actualización de las previsiones de cierre en cada una.

3.4.4. Corporaciones Locales

3.4.4.1 Subsector CC.LL.

La AIReF estima que en 2020 las CC.LL. alcanzarán un resultado cercano al equilibrio, pudiendo incurrir en déficit por primera vez desde 2011, fruto fundamentalmente del impacto del COVID-19. Con los datos actuales, y suponiendo una duración limitada de la pandemia, la AIReF prevé que el conjunto de las CC.LL. pueda alcanzar en 2020 un saldo en el entorno del

equilibrio (0% de PIB), tres décimas por debajo del superávit obtenido en 2019. Este resultado es fruto de la estimación de un crecimiento de los gastos por encima del 3% y una reducción de los ingresos ligeramente superior al 1%. El subsector podría llegar a tener déficit del 0,1% del PIB en el escenario más pesimista de rebrote de la pandemia en otoño. En este caso el aumento del gasto y la disminución de los ingresos se estiman ambos próximos al 4%. Si se eliminara el impacto del COVID-19, el subsector local hubiera alcanzado en 2020 un superávit cercano al de 2019 (0,3%).

El principal factor que ha modificado sustancialmente las perspectivas de la AIReF para 2020 sobre el subsector local ha sido la estimación preliminar del impacto del COVID-19, que podría suponer entre 3 y 5 décimas de PIB. Las estimaciones de la AIReF para 2020, incluidas en el Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL. de este año, han empeorado sustancialmente debido a tres grandes factores: la publicación en marzo del cierre de 2019, que ha supuesto una reducción de las previsiones anteriores de alrededor de media décima de PIB, la nueva información disponible sobre los presupuestos aprobados por las CC.LL. que ha determinado una ligera disminución de la capacidad de financiación local por incremento del gasto corriente y, fundamentalmente, la previsión del impacto del COVID-19 en el resultado a alcanzar en 2020 por el subsector local. El impacto conjunto de todos estos factores se ha estimado en más de 4 décimas de PIB.

La publicación del cierre definitivo de 2019 ha confirmado las previsiones de la AIReF de un inicio de tendencia a la reducción del superávit local, si bien en mayor medida de lo anticipado. Desde julio de 2019[34], la AIReF ya venía apreciando la tendencia a una reducción del superávit del conjunto de las CC.LL., tendencia que reiteró en su informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2020[35], y que se confirmó, si bien con mayor impacto del previsto, en los datos publicados en marzo sobre el cierre de 2019. Según estos datos, el superávit local se situó en 2019 en un 0,3% de PIB, dos décimas por debajo de la media de los 5 últimos años, y una décima inferior al estimado por la AIReF, debido a un incremento de los gastos ligeramente superior al 5%, muy por encima del aumento de los ingresos que fue inferior al 2%. El impacto negativo de estos datos de cierre en las previsiones AIReF para 2020 del resultado a alcanzar por el subsector local se sitúa en el entorno de los 500M€, casi media décima de PIB por debajo de las estimaciones anteriores.

[34] Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019

[35] Informe de las líneas fundamentales de los Presupuestos para 2020 de las CC.LL.

Los presupuestos locales definitivamente aprobados para 2020 han confirmado esta tendencia al incremento del gasto local. La información recibida por la AIReF de las CC.LL. objeto de seguimiento individual sobre los presupuestos aprobados para 2020, han confirmado las previsiones anteriores de la muy probable reducción del superávit local en el año, en línea con los resultados obtenidos en 2019, fruto, fundamentalmente del incremento del gasto corriente por encima de lo permitido por la tasa de referencia de la regla de gasto. Estos presupuestos, aprobados con anterioridad al inicio de la pandemia, se verán notablemente afectados tanto por las modificaciones presupuestarias necesarias para acometer los gastos extraordinarios derivados del COVID-19, como por las reducciones de ingresos originadas por la caída de la actividad económica y las medidas fiscales de alivio que aprueben los gobiernos locales, por lo que los presupuestos que definitivamente se ejecuten en 2020 diferirán de forma sustancial de los aprobados, incidiendo aún más en la disminución del resultado local.

GRÁFICO 43. PREVISIONES AIREF 2020. SUBSECTOR CC.LL.. IMPACTO ESTIMADO DEL COVID-19 EN EL SALDO. (% PIB)

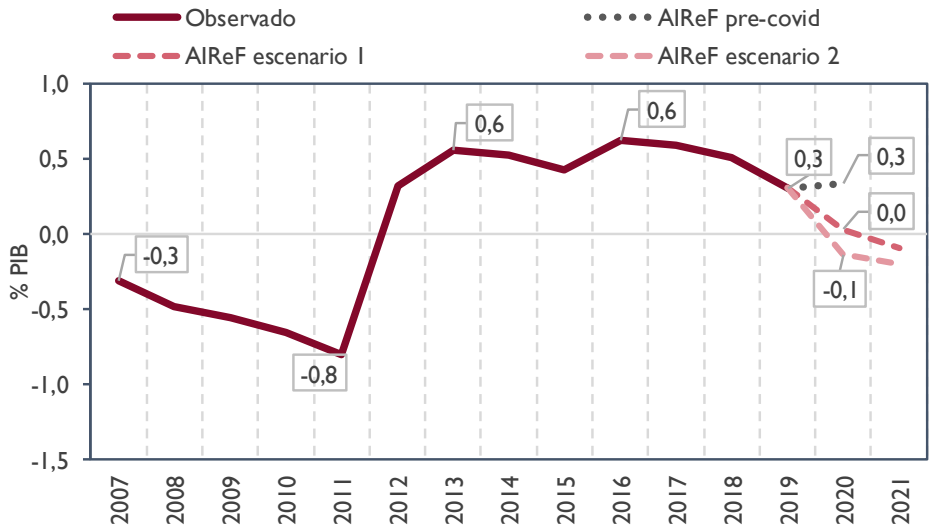


GRÁFICO 44. PREVISIONES AIREF 2020. SUBSECTOR CC.LL. IMPACTO ESTIMADO DEL COVID-19 EN RECURSOS. (% PIB)

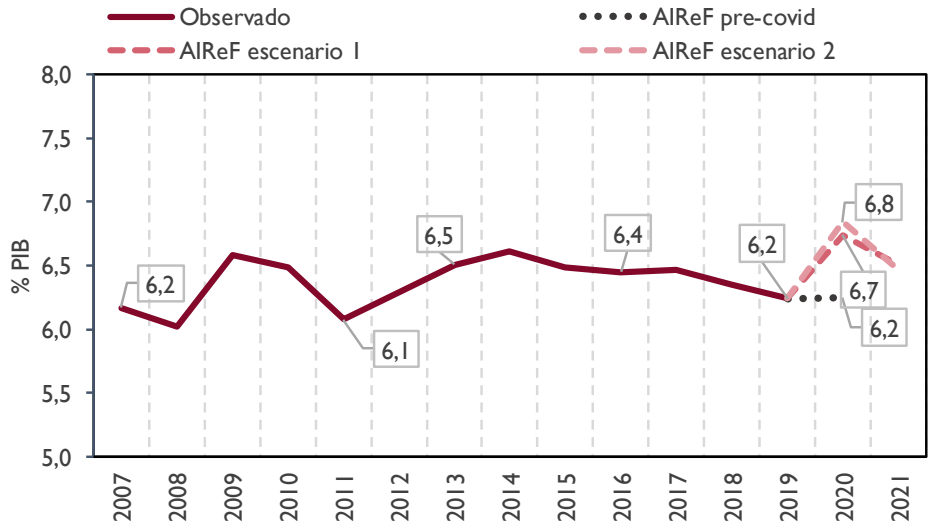
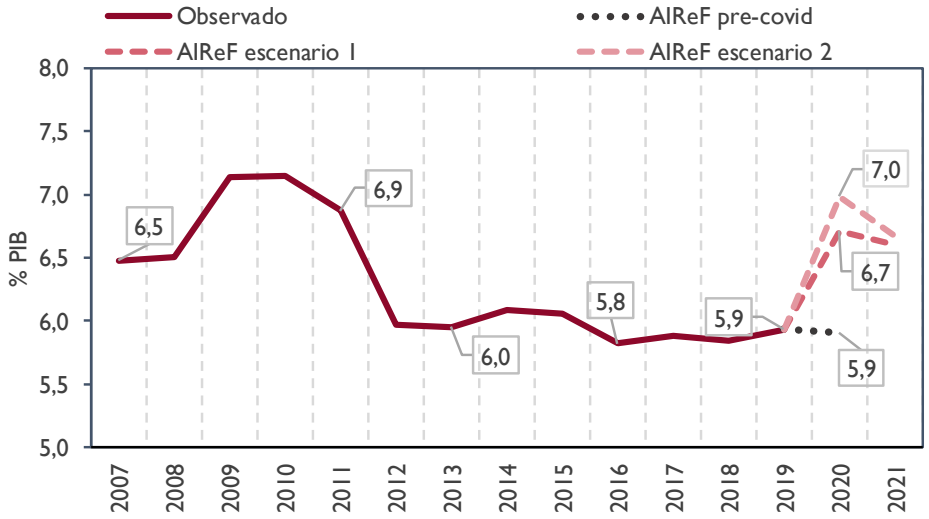


GRÁFICO 45. PREVISIONES AIREF 2020. SUBSECTOR CC.LL. IMPACTO ESTIMADO DEL COVID-19 EN EMPLEOS. (% PIB)



Para 2021, la AIReF estima que las CC.LL. incurrirán en déficit de entre 1 y 2 décimas de PIB, consecuencia fundamentalmente de la caída de los ingresos del sistema de financiación respecto a 2020. Las previsiones de la AIReF del resultado a alcanzar por el subsector local en 2021 se sitúan en algo más de una décima por debajo del equilibrio, estando fuertemente influenciadas por la caída de los recursos a percibir del sistema de financiación del Estado en 2021 respecto a los que se prevé obtengan en 2020, caída que AIReF estima entre una y dos décimas de PIB (según se trate de un escenario u otro). Esta caída en 2021 es consecuencia de que los ingresos que se prevé perciban en 2020 las CC.LL. del Estado por el sistema de financiación no recogen la reducción de ingresos tributarios que se estima para 2020 por la COVID-19, mientras que los que percibirán en 2021 sí que recogerán dicho efecto.

En 2022, la AIReF estima que la liquidación definitiva del sistema de financiación será negativa por importe superior a 3 décimas de PIB. Como consecuencia de que en 2020 los recursos que se prevé perciban las CC.LL. no recogen el impacto del COVID-19, la liquidación correspondiente a los mismos a efectuar en 2022 será negativa a favor del Estado. Con los escenarios actuales esa liquidación negativa puede oscilar entre 3 y 5 décimas de PIB. En materia de gastos, se estima un crecimiento interanual en 2021 de más de un 3%, derivado, fundamentalmente, de la extensión a ese año de algunos de los gastos corrientes necesarios para paliar los efectos ocasionados por la pandemia.

Tanto en 2020 como en 2021, los resultados previstos obtener por el subsector local tras las circunstancias extraordinarias generadas por el COVID-19 no permitirían cumplir con la regla de gasto. De acuerdo con las estimaciones de AIReF, la capacidad de financiación mínima que posibilitaría el cumplimiento de ambas reglas fiscales debería situarse en el entorno del 0,2% de PIB en 2020 y ligeramente por encima del equilibrio en 2021. El efecto COVID-19 en 2020 y la lenta recuperación de la economía en 2021 no hacen posible la obtención del resultado necesario a tal fin.

3.4.4.2 Impacto de la COVID-19 en 2020

La AIReF estima el impacto de la COVID-19 en las CC.LL. entre tres y cinco décimas de PIB. La situación extraordinaria generada por la pandemia va a tener un efecto significativo en las cuentas de todas las Administraciones Públicas. Este efecto es producido por tres factores: medidas adoptadas por el Estado, medidas arbitradas por las CC.LL., que suponen tanto incremento de gastos como moratorias o reducciones de ingresos no previstos en sus presupuestos iniciales, así como la incidencia en la actividad económica que reducirá sensiblemente los ingresos.

La incidencia en el empeoramiento de las cuentas locales de las medidas adoptadas se estima por AIReF cercana a dos décimas de PIB. Tienen impacto en el superávit de las EE.LL. las medidas estatales de aplicación del superávit de 2019 hasta el límite conjunto de 300M€[36] . Además, las CC.LL. han adoptado medidas propias tales como la ampliación de los gastos sociales, otorgamiento de ayudas a familias en situación de necesidad, incremento de los servicios de salud y seguridad ciudadana, reducciones de cuotas en

[36] El *art.3 del Real Decreto-ley 8/2020, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19 y el art.20 del Real Decreto-ley 11/2020 permiten a las CC.LL., en su conjunto, destinar en 2020 hasta 300 M€ procedentes del superávit de 2019 para financiar ayudas económicas y prestaciones de servicios sociales de atención primaria y dependencia, pudiendo cada una de las CC.LL. que cumplan los requisitos exigidos llegar a gastar un importe máximo del 20% del remanente de tesorería de fin de 2019.*

impuestos locales al comercio y hostelería, aplazamientos de impuestos o suspensión de los mismos durante la pandemia, etc. De entre todos estos tipos de medidas destaca, por el mayor impacto económico esperado, el incremento del gasto corriente en personal asistencial y de seguridad y en prestación de servicios sociales. El impacto de todas estas medidas se estima entre una y dos décimas de PIB de disminución del superávit.

Por otra parte, además de las medidas adoptadas, hay que tener en cuenta el impacto de la paralización de la actividad económica estimado por la AIReF entre tres y cinco décimas de PIB. La caída de la actividad económica va a tener un impacto negativo en la reducción de recursos, fundamentalmente, por disminución de ingresos por los impuestos al consumo y sobre la renta en las Diputaciones Forales, lo que afecta directamente a sus ingresos de 2020 y que, en buena parte, se trasladarán vía gasto a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a los ayuntamientos vascos, así como de los impuestos locales tales como el Impuesto de Bienes Impuestos (IBI), el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) e el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Las medidas valoradas en la APE 2020 únicamente aluden, en el ámbito local, a la posibilidad de aplicación de hasta 300M€ del superávit de 2019 a gasto social derivado de la COVID-19, con un reparto uniforme entre partidas de corriente y capital. El Real Decreto-ley 8/2020, permitió a las CC.LL., en su conjunto, destinar en 2020 hasta 300 M€ procedentes del superávit de 2019 para financiar ayudas económicas y prestaciones de servicios sociales de atención primaria y dependencia. El reparto de este importe global que refleja la APE se distribuye a partes iguales entre las rúbricas de remuneración de asalariados, consumos intermedios, prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie y formación bruta de capital fijo. Analizadas las medidas anunciadas por las grandes CC.LL., y dado el destino establecido en la norma, la AIReF estima que, fundamentalmente, estos importes se destinarán a gasto corriente, reflejándolo así en sus previsiones.

Por otro lado, las previsiones de la APE reflejan un incremento del 2% de los recursos por IBI de las CC.LL. en 2020 frente a la estabilización estimada por la AIReF. Los ingresos por IBI que se incluyen en las estimaciones de la AIReF no prevén aumentos en esta rúbrica, dados los escasos incrementos obtenidos los dos últimos años y la evolución esperada este año tras la pandemia.

La AIReF, de forma preliminar, ha analizado las medidas anunciadas por las grandes CC.LL. para paliar los efectos de la COVID-19 en sus portales web. Las grandes CC.LL. han publicado en sus portales web información sobre las principales medidas adoptadas o por acometer para paliar los efectos

negativos de la pandemia en sus municipios y contribuir a la recuperación económica y social, si bien el impacto económico de la mayoría no ha podido ser estimado y se aplaza al momento en que se disponga de la información que a este respecto han de remitir al MINHAC antes del 6 de mayo.

En materia de gastos, estas medidas se sintetizan en los siguientes tres grandes grupos:

- Prestación de servicios sociales incluida dependencia para aliviar situaciones de especial necesidad.
- Protección de la salubridad pública.
- Actuaciones para paliar el efecto de la pandemia en las economías locales y protección del empleo.

Entre las medidas de ingresos destacan cuatro grandes bloques:

- La exención o devolución del pago de determinados tributos locales (tasas por utilización del dominio público de terrazas, kioscos, ferias, etc.).
- La aprobación de rebajas en la cuota a pagar en dichos tributos (25% IBI, 25% IAE en el Ayuntamiento de Madrid a las empresas que mantengan el empleo).
- El aplazamiento del pago de tributos (como la anulación de los pagos fraccionados de los dos primeros trimestres en el IRPF de 2020 de autónomos en las DD.FF.).
- La suspensión de determinados ingresos en 2020 como pueden ser los derivados del ejercicio de la vía ejecutiva.

El cuadro 16 siguiente muestra, tanto en el ámbito de gastos como de ingresos, las principales medidas que han podido identificarse a través de la información divulgativa de los portales web de cada corporación local analizada. Como se aprecia en el cuadro todas las grandes CC.LL. han adoptado medidas en materia de servicios sociales, protección de la salud pública, actividad económica y protección del empleo local.

CUADRO 16. PRINCIPALES MEDIDAS CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA IDENTIFICADAS EN LOS PORTALES WEB DE LAS GRANDES CC.LL.

	MEDIDAS DE GASTOS		MEDIDAS DE INGRESOS		
CC.LL.	Servicios Sociales y Salud Pública	Actividad Económica y Empleo	Bonificaciones en cuota o exenciones	Suspensión temporal de ingresos en 2020	Aplazamientos de ingresos
Ayto. Alicante	x	x	x	x	x
Ayto. Barcelona	x	x		x	x
Ayto. Bilbao	x	x		x	x
Ayto. Córdoba	x	x		x	x
Ayto. Gijón/Xixón	x	x		x	
Ayto. Las Palmas GC	x			x	x
Ayto. L'Hospitalet	x	x		x	x
Ayto. Madrid	x	x	x	x	x
Ayto. Málaga	x	x		x	x
Ayto. Murcia	x	x	x	x	x
Ayto. Palma	x	x	x	x	x
Ayto. Sevilla	x	x		x	x
Ayto. Valencia	x	x		x	x
Ayto. Valladolid	x	x		x	x
Ayto. Vigo	x	x		x	x
Ayto. Zaragoza	x	x		x	x
Dip. Barcelona	x	x			
Dip. Sevilla	x	x			
Cab. Ins. Tenerife	x	x	x		
Cons. Ins. Mallorca	x	x			
Dip. Valencia	x	x			
Dip. Foral Araba/Álava	x	x	x	x	x
Dip. Foral Bizkaia	x	x	x	x	x
Dip. Foral Gipuzkoa	x	x		x	x

3.4.4.3 Evaluación preliminar de las grandes CC.LL.

En las grandes CC.LL. la información sobre los presupuestos aprobados para 2020 no refleja variaciones sustanciales respecto de la recogida en las líneas comunicadas, si bien en algunas se aprecia un ligero empeoramiento. La AIReF debe evaluar las variaciones, con impacto en el cumplimiento de las reglas fiscales, que presentan los presupuestos iniciales de las CC.LL. respecto a las líneas de sus proyectos de presupuestos. Siguiendo el mandato legal, la AIReF solicitó a las CC.LL. objeto de seguimiento individual, en febrero de este año, información sobre el cierre de 2019 y sobre los presupuestos (aprobados o prorrogados) a ejecutar en 2020, así como sobre las principales variaciones con respecto a la información remitida en las líneas fundamentales de sus proyectos. Con carácter general, las previsiones para 2020 anteriores a la pandemia de las grandes CC.LL. han mantenido o empeorado ligeramente las remitidas en diciembre. Las variaciones detectadas son consecuencia del cierre de 2019 y de la aprobación de unos presupuestos iniciales con incrementos del gasto superiores a los comunicados anteriormente, particularmente gasto corriente de personal y en bienes y servicios.

Los presupuestos aprobados antes de la pandemia por las CC.LL. no son un buen indicador del resultado a alcanzar al cierre de 2020, dada la necesidad de adecuación de éstos a las necesidades extraordinarias derivadas de COVID-19. La AIReF, desde sus comienzos, ha venido poniendo de manifiesto las desviaciones existentes en el ámbito local entre la planificación recogida en los presupuestos aprobados y la ejecución realizada. En este contexto, y muy especialmente este año dadas las circunstancias extraordinarias acontecidas, los presupuestos aprobados no son un indicador adecuado para acometer la evaluación de la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales a fin de año, puesto que deberán ser modificados en mayor medida que otros años, para habilitar los créditos con lo que atender las necesidades surgidas de la situación generada por el COVID-19.

Las incertidumbres derivadas de la COVID-19 originan limitaciones al alcance sustanciales que hacen necesario posponer al próximo informe la evaluación individual de las CC.LL. La AIReF pospone al informe de julio su pronunciamiento sobre el cumplimiento individual de las reglas fiscales por las grandes CC.LL., donde se disociarán los elementos que han afectado al resultado y son consecuencia de la pandemia, de aquellos que ya estaban en la planificación inicial o siendo posteriores no están vinculados a la situación extraordinaria que vivimos. A tal fin, la AIReF ha solicitado a las grandes CC.LL. la información remitida al MINHAC sobre los efectos en los ingresos y gastos de la COVID-19[37], así como de las medidas adoptadas. Su disponibilidad con posterioridad a la emisión de este Informe (solo la Diputación Foral de Bizkaia ha remitido información) ha determinado la necesidad de aplazar la evaluación individual.

El análisis de la situación previa al COVID-19 de las grandes CC.LL. muestra, en algunas de ellas, tendencia a la disminución del superávit como consecuencia de que los incrementos de gastos recurrentes de 2019 podrían consolidarse en 2020, situación que se agravaría tras la pandemia. La AIReF ha analizado, tanto los presupuestos aprobados para el año en curso de las grandes CC.LL., como los resultados obtenidos en el año anterior y su posible efecto en 2020. Este análisis preliminar permite anticipar que, antes de la situación extraordinaria generada por el COVID-19, en algunas de las grandes CC.LL. se aprecia disminución del superávit. Esta tendencia viene motivada por la expansión del gasto, fundamentalmente, gastos corrientes de carácter recurrente y consolidables a futuro, cuya ampliación derivó en el incumplimiento de la regla de gasto en el año 2019 en algunas de ellas, y

[37] *Anexos II y III del Real Decreto-ley 11/2020, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.*

cuya extensión a 2020 incidirá negativamente en los resultados a obtener este año. En particular, los ayuntamientos de Bilbao, Madrid, Murcia y Valencia y las Diputaciones de Barcelona y Valencia incrementaron en 2019 su gasto computable en la regla de gasto más de dos veces la tasa de referencia aprobada, situación que, de consolidarse en 2020, podría incidir negativamente en sus cuentas, añadiéndose a los efectos derivados de la pandemia.

4. APLICACIÓN DEL MARCO FISCAL

4.1. Análisis de cumplimiento ex post del brazo preventivo en 2019

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se ha suspendido de manera temporal en 2020 pero ha estado plenamente vigente en 2019. El PEC se ha suspendido de manera temporal con lo que las reglas fiscales comunitarias no resultarán aplicables durante, al menos, este año 2020. No obstante, su vigencia fue plena en el año 2019 y ahora corresponde por tanto realizar un análisis ex post del cumplimiento de los requerimientos del brazo preventivo al que España comenzó a estar sujeta el ejercicio pasado tras diez años en Procedimiento de Déficit Excesivo (i.e. con un déficit superior al 3% del PIB).

En 2019, España tenía que cumplir los requisitos exigidos en el brazo preventivo del PEC. El brazo preventivo del PEC exige que España realice un esfuerzo fiscal estructural (es decir, descontado el efecto del ciclo y las medidas de ingresos y gastos no recurrentes) hasta que se alcance el equilibrio presupuestario en términos estructurales y a tal efecto se limita el crecimiento del gasto público discrecional neto de medidas de ingresos. En concreto, las recomendaciones del Consejo Europeo de 2019 requerían que España efectuara en 2019 un esfuerzo estructural de 0,65 puntos porcentuales de PIB, lo que era consistente con un crecimiento anual del gasto computable de 0,9% en términos nominales.

La valoración del cumplimiento de estos requisitos da como resultado una desviación significativa. La comparación de estos requerimientos con las estimaciones del esfuerzo efectivamente realizado en 2019 pone de manifiesto una desviación significativa, en las dos métricas relevantes:

- Las estimaciones de AIReF indican que la política fiscal adoptó un tono expansivo en 2019 ya que el déficit estructural se amplió, pasando de

un -1,7% del PIB potencial en 2018 al -2,3% en 2019. Frente al esfuerzo requerido de 0,65 puntos porcentuales el déficit estructural se habría deteriorado en una magnitud prácticamente equivalente por lo que la desviación frente al requerimiento del PEC fue de 1,2 puntos de PIB el año pasado. Esta desviación es superior al umbral de 0,5 puntos que, según el PEC, determina cuando una desviación se considera significativa.

El segundo pilar del brazo preventivo, la regla de gasto comunitaria (conocida como *expenditure benchmark*) arroja una lectura parecida. Como se mencionaba más arriba, el límite al crecimiento neto del gasto computable en 2019 era del 0,9% en términos nominales. En cambio, las estimaciones de la AIReF indican que el gasto computable neto de medidas de ingresos y elementos no recurrentes creció un 4,4%. Esto supone una desviación de un 1,4% del PIB que, de nuevo, supera el umbral del 0,5% que determina cuando una desviación es significativa.[38]

CUADRO 17. CUMPLIMIENTO EX POST DE LOS REQUERIMIENTOS DEL BRAZO PREVENTIVO

	Requerido	Realizado	Desviación (% PIB)
Variación del saldo estructural (pp PIB)	0,65	-0,6	1,2
Gasto computable neto (*expenditure benchmark*)			
tasa de variación anual nominal	≤ 0,9%	4,4%	-
incremento en millones de euros (aprox)	2.800	20.300	1,4

4.2. Cláusulas de escape

Tanto la normativa europea como la nacional prevén, en situaciones excepcionales, flexibilidad en el cumplimiento de las reglas fiscales. El marco fiscal europeo y español contienen elementos de flexibilidad, permitiendo en circunstancias excepcionales, la activación de cláusulas de escape al cumplimiento de las reglas fiscales.

[38] En términos absolutos, el incremento máximo del gasto neto computable permitido en 2019 era de 2.800 millones de euros, según el PEC. En cambio, el gasto neto computable se incrementó en algo más de 20.000 millones de euros el año pasado – este exceso de algo más de 17.000 millones representa el 1,4% del PIB.

4.2.1. Marco fiscal europeo

El PEC contempla la existencia de una cláusula general de escape ante una situación de recesión económica severa. En el ámbito de la Unión Europea, el PEC siempre ha incluido elementos de flexibilidad que permiten desviaciones ante circunstancias fuera del control de los gobiernos. Pero las lecciones aprendidas con la crisis de 2009 llevaron a reforzar esta flexibilidad, introduciendo, como parte de la reforma del PEC de 2011, la llamada cláusula general de escape (CGE). Su singularidad es que el factor determinante de la activación es una situación de recesión económica severa del área euro o del conjunta de la Unión Europea (UE).

Tiene implicaciones tanto para los países sujetos al brazo preventivo como al correctivo. En el primer caso, lo que se prevé es que los países se puedan desviar temporalmente de su objetivo presupuestario de medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo. Se trata de una desviación que ha de ser temporal y que no ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas de medio plazo. En el caso de países sujetos a procedimiento de déficit excesivo (ninguno en estos momentos), la activación permite al Consejo revisar las recomendaciones donde se establecen los objetivos fiscales para el país.

El ECOFIN de 23 de marzo respaldó la activación por la Comisión de esta cláusula. Se trata de la primera vez desde su introducción y se ha considerado necesaria para dar una respuesta adecuada a la crisis de la COVID-19. De hecho, con ello se han complementado y reforzado las decisiones previas del Eurogrupo, del 16 de marzo, de hacer uso pleno de la flexibilidad que permite el PEC. Estas decisiones ya implicaban admitir que las caídas de ingresos y aumentos del gasto debidas al juego de los estabilizadores automáticos, así como el efecto presupuestario de las medidas discrecionales temporales que adopten los países en respuesta al COVID- 19, no se tendrán en cuenta a la hora evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales, los objetivos, ni los requisitos europeos.

Por ser la primera vez que se produce esta activación y por no encontrarse regladas todas sus consecuencias, existe cierta incertidumbre sobre su implementación. El ECOFIN ha respaldado ir un paso más allá con la activación de la CGE. Ahora bien, por ser la primera vez que se produce esta activación y por no encontrarse regladas todas sus consecuencias e implicaciones, existe cierta incertidumbre sobre cómo se implementará en la práctica. Por las declaraciones del ECOFIN, el Consejo entiende que la CGE les permite la flexibilidad necesaria para que se puedan tomar todas las medidas en apoyo de los sistemas de salud, sistemas de protección civil y de las economías, incluidos estímulos fiscales discrecionales adicionales. Para el

ECOFIN, la cláusula permite la coordinación de las acciones de los Estados miembros para que sean oportunas, temporales y selectivas.

Se han dotado del espacio necesario para afrontar la crisis sin perder de vista la sostenibilidad de las finanzas públicas. La Comisión también ha aclarado que, sin estar suspendido el PEC, Comisión y Consejo se han dotado del espacio necesario para permitir una respuesta nacional decidida para afrontar la crisis sin perder de vista la sostenibilidad de las finanzas públicas. La Comisión ya ha anunciado que el contenido de su paquete de primavera se tendrá que adaptar a estas circunstancias excepcionales, incluyendo la necesidad de reflexionar sobre la respuesta que se está dando la crisis. La Comisión podría, por ejemplo, incluir indicaciones sobre la orientación fiscal adecuada a nivel nacional y agregado. Es probable que dicha orientación se proponga teniendo en cuenta una evaluación sobre el impacto de las medidas tanto en la superación de las consecuencias de la pandemia como como en la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas.

Por tanto, se habilita la posibilidad de una desviación coordinada y temporal, que, próximamente, se irá concretando. En definitiva, lo que se habilita es la posibilidad de una desviación coordinada y temporal ante situaciones de crisis generalizada en la UE. Su concreción se irá viendo en el paquete de primavera de la Comisión y en su valoración posterior y decisiones por el Consejo.

4.2.2. Marco fiscal nacional

La legislación española también prevé flexibilidad en el cumplimiento de las reglas fiscales ante circunstancias excepcionales. En el ámbito nacional, el artículo 135 de la Constitución española y la ley orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) que lo desarrolla también contemplan elementos de flexibilidad en el cumplimiento de las reglas fiscales ante circunstancias excepcionales. Sería en los casos de catástrofe natural, recesión económica grave o emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.

La activación de las cláusulas de escape requiere el cumplimiento de determinadas formalidades. En estos casos, se permite activar las cláusulas de escape al cumplimiento de las reglas fiscales si bien se exigen ciertas garantías para poder hacer uso de esta flexibilidad. En este sentido, se requiere que la circunstancia alegada para su activación sea apreciada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF.

La activación permite desviarse temporalmente de las reglas fiscales sin poner en peligro la sostenibilidad a medio plazo. Una vez activada la cláusula de escape, las Administraciones podrán superar los límites impuestos por las reglas fiscales sin que por ello se activen las medidas correctoras establecidas en la ley. Sin embargo, se establece como condición que la desviación ha de ser temporal y no poner en peligro la sostenibilidad a medio plazo. Por ello, la ley establece el deber de elaborar un plan de reequilibrio que marque la senda que permita retornar al inicio de esta situación de excepcionalidad y volver al cumplimiento de las reglas fiscales.

Desde la entrada en vigor de la LOEPSF, en mayo de 2012, nunca se han activado las cláusulas de escape. Sin embargo, el impacto previsto en las cuentas públicas por la pandemia es de tal magnitud que, al igual que en el ámbito europeo, resultaría necesaria la activación de las cláusulas de escape para poder dar una respuesta adecuada a la crisis de la COVID-19 sin que esta resulte incompatible con el marco fiscal español.

5. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

5.1. Evolución reciente y punto de partida

España cerró el año 2019 registrando una ratio deuda pública sobre el PIB del 95,5% y un déficit del 2,8% para el conjunto de las Administraciones Públicas. En el año 2019 la deuda pública sumó 15.514 millones de euros hasta alcanzar los 1,189 billones, situando la ratio de deuda sobre el PIB en el 95,5%.

Esta posición fiscal de partida de la economía española, con un elevado endeudamiento y déficit público reducido, pero persistente, representa una dificultad añadida a la hora de afrontar los retos que se derivarán de la crisis económica provocada por la pandemia. España se enfrenta de nuevo una crisis, de mayor magnitud y profundidad que la de 2008-12, partiendo de una situación fiscal adversa, al no haber sido absorbidos aún los efectos de la *Gran Recesión*, cuando la ratio de deuda aumentó 65 puntos hasta alcanzar el 100,7% del PIB.

La reducción de la ratio de deuda en los años recientes ha sido muy moderada. Entre 2008 y 2014, dos terceras partes del incremento de la ratio de deuda fueron fruto de la factura fiscal, esto es, de la acumulación de desequilibrios presupuestarios, mientras el tercio restante lo determinó la contracción económica (en esos siete años el PIB nominal se contrajo un 4%) y los elevados tipos de interés de financiación de la deuda (a mediados de 2012 la prima de riesgo llegó a situarse en 634 p.b., con el tipo de interés a 10 años en el 7,5%, y el tipo implícito de la deuda en el 4,5%). También contribuyeron de manera sustancial los programas de asistencia a las entidades financieras. En contraste con este notable incremento, en los últimos 5 años la ratio de deuda apenas se ha reducido en torno a 5 puntos, y ello en un contexto de notable crecimiento económico (de 2015 a 2019 el PIB nominal creció el 20,7%) y de tipos de interés extraordinariamente reducidos, ya que, como consecuencia de la política monetaria

acomodaticia del Banco Central Europeo, el coste de emisión del Tesoro en 2019 alcanza mínimos históricos (0,2%). Como se aprecia en el gráfico 46, la disminución de la ratio ha venido determinada exclusivamente por el componente "*bola de nieve*" (diferencial interés-crecimiento, en este caso, negativo), de la dinámica de acumulación de deuda del clásico análisis de sostenibilidad, siendo nula la aportación de la reducción del déficit público en el periodo.

GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA (%PIB)

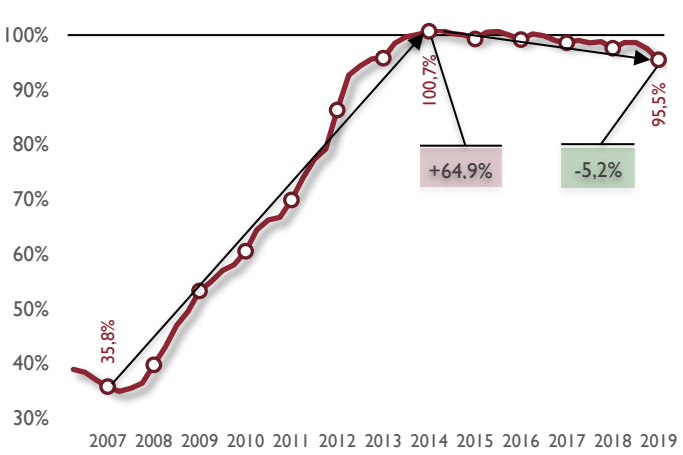
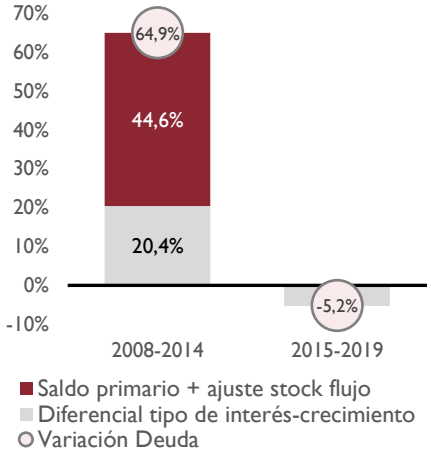


GRÁFICO 47. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (PUNTOS DE PIB) POR PERIODOS

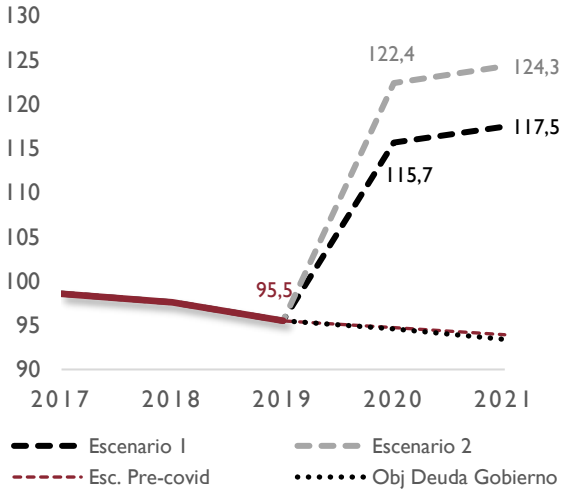


Tras el ejercicio de consolidación fiscal durante los años de crisis, en los últimos años se observan signos de cierta fatiga fiscal. La economía española ha acometido una reducción del déficit muy intensa y prolongada en el tiempo, desde el 11,3% del PIB registrado en 2009 hasta el 2,5% de 2018. En los primeros años posteriores a la crisis, gran parte de esta mejora se debió a factores estructurales. No obstante, en los últimos años la reducción en el déficit se ha debido casi completamente a factores cíclicos. Esta tendencia se ha revertido en el año 2019 con un repunte de tres décimas. Los saldos primarios generados no han sido suficientes para reducir de manera significativa la ratio de deuda sobre PIB y generar mayor espacio fiscal. Esto ha sido señalado por la AIReF en reiteradas ocasiones, en línea con los requerimientos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, circunstancia que se ha vio agravada en 2019 que cerró con un déficit estructural del 2,8%, lejos del objetivo de equilibrio estructural fijado en la norma para 2020.

5.2. Proyecciones de deuda asociadas a los escenarios macro-fiscales de la crisis de la COVID-19

Los supuestos macro-fiscales recogidos en los escenarios elaborados por AIReF proyectan un aumento en la ratio de deuda sobre PIB de entre 20 y 27 puntos en el año 2020, y de otros 2 puntos adicionales en 2021. Bajo los distintos escenarios macro-fiscales estimados por AIReF (gráfico 48) la ratio de deuda sobre PIB se situaría en un rango entre el 115 y el 122% en 2020 y entre el 117 y el 124% en 2021, desviándose completamente de las sendas proyectadas a principio de año.

GRÁFICO 48. PROYECCIONES DE DEUDA (%PIB)



CUADRO 18. SUPUESTOS MACRO-FISCALES

2020	Pre-covid	Escenario 1	Escenario 2
		Escenarios	
PIB real	1,6	-8,9	-11,7
Deflactor	1,7	0,0	-0,5
PIB nominal	3,4	-8,8	-12,1
Déficit primario	-0,1	-8,4	-11,2
Déficit público	-2,3	-10,9	-13,8

2021	Pre-covid	Escenario 1	Escenario 2
PIB real	1,5	4,6	5,8
Deflactor	1,6	0,4	0,5
PIB nominal	3,2	5,0	6,3
Déficit primario	-0,1	-5,0	-6,8
Déficit público	-2,1	-7,5	-9,4

La combinación aumento de déficit público-caída de crecimiento que se registrará en 2020 probablemente será la mayor en la historia moderna. En ambos escenarios, la acumulación de los déficits primarios proyectados para el próximo bienio será el factor que contribuirá en mayor medida al incremento de la deuda pública (entre 13 y 16 puntos de PIB según el escenario), mientras que la caída del PIB nominal impactará aumentando la ratio de manera muy importante en 2020 por el efecto denominador (entre 11 y 15 puntos). El rebote esperado de la actividad económica y el entorno de bajos tipos de interés contribuirá a la reducción de la ratio de deuda entre 3 y 5 puntos en 2021, pero no alcanzará a compensar el desequilibrio presupuestario proyectado para ese año, por lo que volverá a registrarse un incremento de la ratio de la deuda pública sobre el PIB en 2021, aunque de menor magnitud que en 2020.

GRÁFICO 49. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (%PIB) ESCENARIO 1

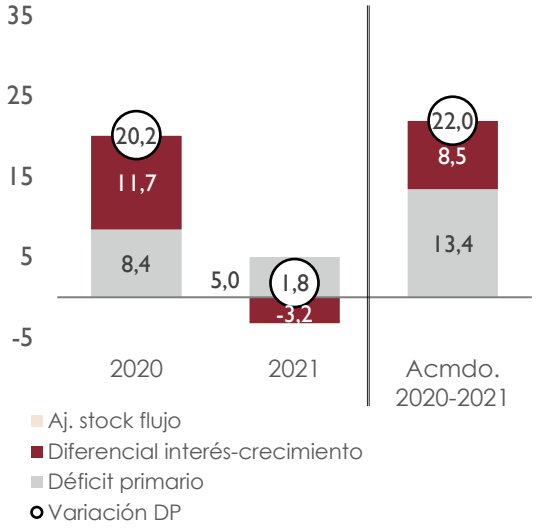
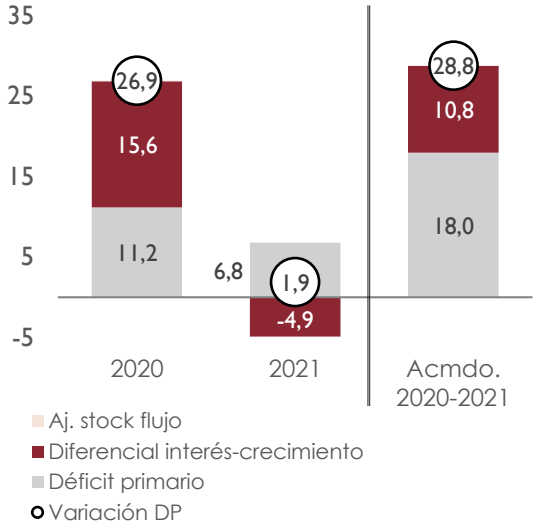


GRÁFICO 50. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (%PIB) ESCENARIO 2



Un repunte en los tipos de interés de financiación de la deuda soberana tiene un impacto limitado en el corto plazo, aunque en el medio y largo plazo un entorno tipos bajos será imprescindible para aliviar el esfuerzo fiscal. La presión sobre la deuda soberana de los países más afectados por la pandemia se ha traducido en ligeros repuntes de las rentabilidades y primas de riesgo. Así, la curva española de tipos de interés ha aumentado en los dos últimos meses en torno a 70 p.b. en todos sus tramos. De acuerdo con los cálculos de AIReF un incremento adicional de tipos de otros 100 p.b. no supone un cambio sustantivo en el nivel de deuda en 2021, aunque sí supone cierto aumento de la carga financiera en porcentaje del PIB (gráfico 53) y un gasto adicional acumulado en intereses en torno a 6.000 millones de euros.

GRÁFICO 51. TIPOS DE INTERÉS DE LAS NUEVAS EMISIONES

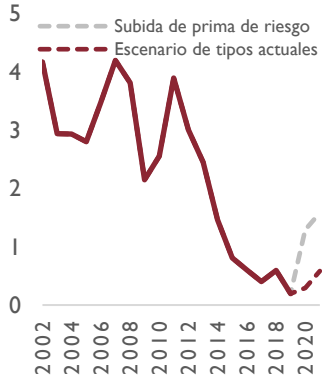


GRÁFICO 52. TIPOS DE INTERÉS MEDIO DE LA DEUDA

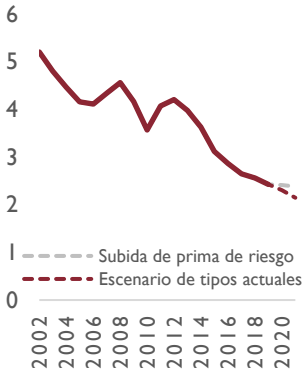
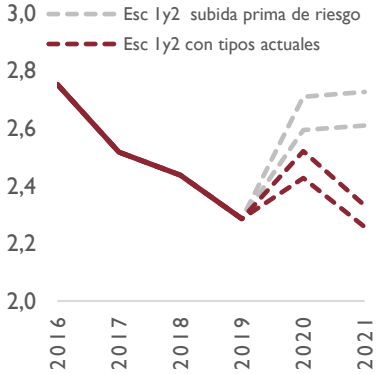
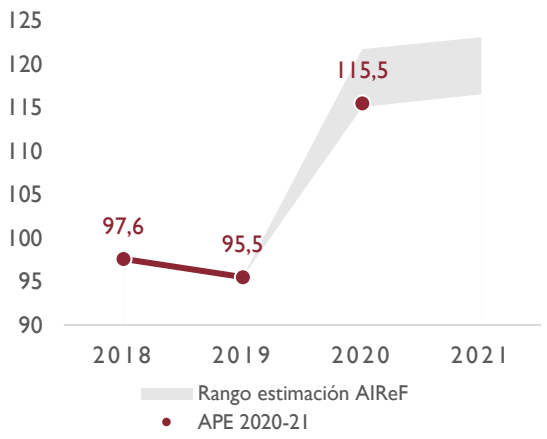


GRÁFICO 53. GASTO EN INTERESES (%PIB)



La proyección de deuda de la Actualización del Programa de Estabilidad se considera en línea con el escenario más optimista planteado por AIReF. El Programa de Estabilidad solo presenta la proyección de la ratio de deuda sobre PIB para el año 2020, situándolo en el 115,5%. Esta estimación se encuentra dentro del rango de los escenarios elaborados por AIReF, aunque más en línea con un escenario 1.

GRÁFICO 54. PROYECCIONES DE DEUDA (%PIB) GOBIERNO Y RANGO AIREF



5.3. Análisis de sostenibilidad

Aunque las perspectivas económicas actuales están rodeadas de una incertidumbre sin precedentes, existe total certidumbre sobre su elevado impacto en los niveles de deuda. Uno de los pocos elementos sobre el que existe certeza en el contexto actual es que la propagación de la COVID-19 va a provocar un aumento fuerte, y en principio temporal, del déficit público que a su vez acarreará un incremento permanente en el nivel de deuda pública sobre el PIB. Este será un rasgo del nuevo panorama macro-fiscal de todas las economías avanzadas, como evidencian las grandes disrupciones económicas ocurridas en el pasado [39].

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, uno de los principales riesgos de la situación actual es que la recesión mute en depresión de modo que en el futuro haya que hacer frente no sólo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural. Cuanto más se prolongue el periodo de crisis económica, mayor será la

[39] El CBO proyecta un incremento acumulado de 26 puntos de PIB en la deuda federal de Estados Unidos en 2021 respecto al escenario que tenían en marzo. Por su parte el FMI prevé que este año la ratio de deuda pública de las economías avanzadas sea, en promedio, casi 18 puntos superior a lo que estimaban hace seis meses.

probabilidad de que la quiebra de empresas, la cancelación de inversiones, el deterioro del stock de capital y el desempleo de larga duración acaben erosionando la capacidad de crecer a medio plazo (i.e. el crecimiento potencial). Esto dificultaría la reversión de una parte del incremento actual del déficit público, cuyo alivio está directamente relacionado con la intensidad de la recuperación posterior. Asimismo, materializaría en pérdidas los pasivos contingentes que el Estado está asumiendo con el programa paraguas de avales, lo cual se reflejaría también en un aumento de nivel de la deuda pública.

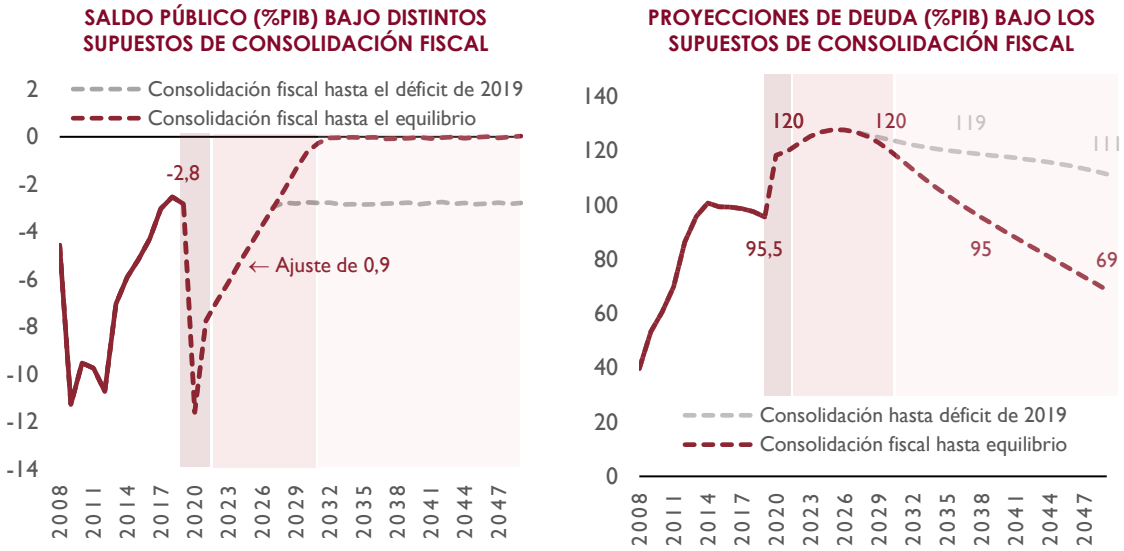
El reto actual de la política fiscal es diseñar - junto con la política monetaria - una estrategia de soporte de la actividad y las relaciones económicas que evite que la situación anterior se materialice. Pero esto no implica que se deba renunciar a evaluar la idoneidad de la política fiscal para determinar si su orientación está siendo adecuada, si la magnitud de su actuación es proporcionada y si su composición es equilibrada. La rapidez con que se ha desenvuelto la crisis impide un análisis riguroso en el momento actual. La incertidumbre actual se traslada tanto a la cuantificación del impacto que esta crisis dejará en términos de deuda, como al de otras variables que afectan a su dinámica a largo plazo, como son el crecimiento potencial, la inflación y el saldo público, dificultando la realización de un análisis sobre la sostenibilidad la deuda.

Pero como muestran las simulaciones realizadas por AIReF, los altos niveles de deuda implican que, a medio plazo, cuando se haya superado la crisis, deberán diseñarse planes de consolidación adecuados. A continuación, se presentan algunas simulaciones sobre la dinámica de la ratio de deuda sobre PIB a partir los niveles proyectados para 2021 según los escenarios elaborados por AIReF. En particular, bajo la hipótesis de crecimiento en línea con el crecimiento potencial a largo plazo proyectado en el modelo de largo plazo de AIReF[40], inflación en línea con las expectativas actuales, y suponiendo como punto de partida para 2021 el punto medio entre los escenarios 1 y 2, esto es, de una deuda y un déficit del 121% y 8,5% del PIB, cabe mencionar que para mantener estable en 2030 el nivel de deuda de 2021, sería necesario realizar a lo largo de la próxima década un ejercicio de consolidación fiscal similar al realizado en la década pasada, y alcanzar el equilibrio presupuestario en 2030 (gráfico 55). Esto supondría realizar un esfuerzo fiscal anual en torno a 0,9% puntos de PIB, para reducir el 8,5% de déficit proyectado para 2021 hasta el equilibrio en 2030. Adicionalmente, habría que mantener el equilibrio presupuestario casi otra década para poder digerir enteramente las consecuencias de esta crisis, y volver al nivel

[40] Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España (DT 2019/1)

previo de una ratio del 95,5% del PIB en 2038. E incluso otra década adicional manteniendo los mismos supuestos no sería suficiente para alcanzar el límite de referencia del 60% del PIB. Cabe subrayar que en caso de mantener el déficit registrado a finales del pasado año (2,8%), la ratio de deuda se estabilizaría por encima del 110%.

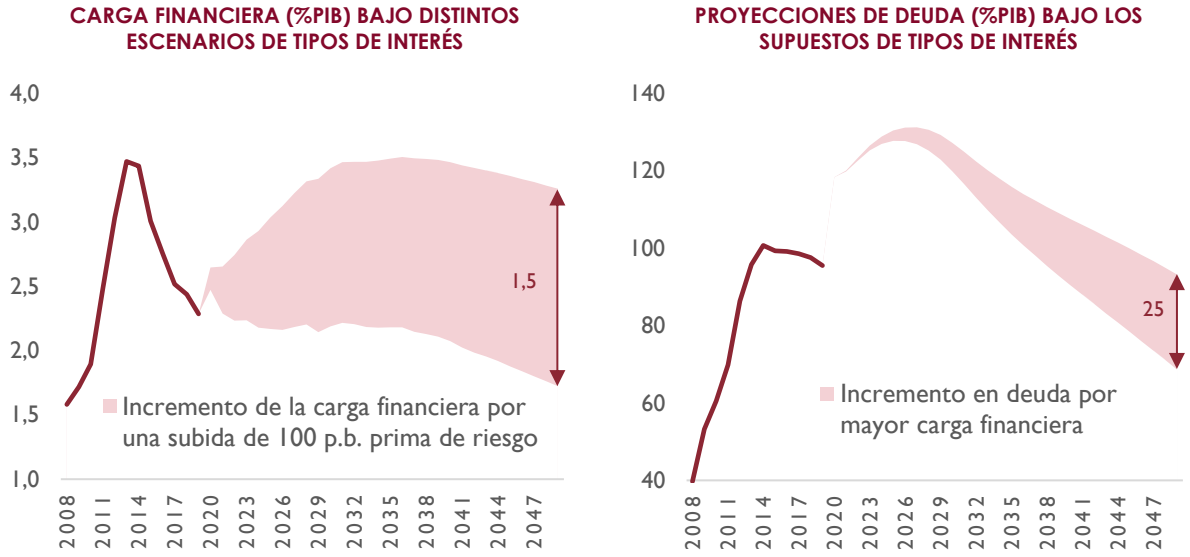
GRÁFICO 55. SALDO PÚBLICO PROYECTADO A 2021, SUPUESTOS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL, Y PROYECCIONES DE DEUDA ASOCIADAS



Por tanto, la dinámica de estabilización y contención de la ratio de deuda exigirá una convergencia al equilibrio presupuestario en el futuro, aunque será esencial que la senda de ajuste sea la adecuada para no comprometer el crecimiento en el corto y largo plazo.

Más allá del rigor presupuestario, la contención de las primas de riesgo será un elemento clave en la sostenibilidad de la deuda. Tal y cómo se ha señalado anteriormente, aunque el impacto de una subida de los tipos de interés en el muy corto plazo es limitado, en el medio y largo plazo un entorno tipos bajos será necesario para aliviar el esfuerzo fiscal en una dinámica de deuda sostenible. Tal como se muestra en el gráfico 56, un incremento adicional de 100 p.b. de la prima de riesgo sobre los niveles actuales implicaría en el medio y largo plazo un incremento de 1,5 puntos de PIB en el gasto por intereses hacia finales de la década del 2040. Si no se realizara un ajuste vía ingresos o gastos, esto acabaría traduciéndose en una acumulación 25 puntos en la ratio de deuda en las próximas décadas.

GRÁFICO 56. IMPACTO DE LA SUBIDA DE LOS TIPOS DE INTERÉS EN EL GASTO Y EN LA DEUDA



En el largo plazo la AIReF sigue identificando un reto para la sostenibilidad de la Seguridad Social[41] derivado del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento poblacional, con presiones demográficas que empiezan a tener un impacto significativo en las previsiones de gasto a mediados de la próxima década. En los próximos 30 años, este gasto se incrementaría entre 2 y 4 puntos de PIB. Financiado vía deuda, podría suponer un aumento de hasta 50 puntos de la ratio. Por tanto, en este nuevo entorno se hace más necesaria y urgente la profundización en las reformas paramétricas de 2011, que según la recomendación de AIReF, supondrían la solución más viable al corregir el grueso del aumento del gasto.

[41] Opinión 1/19 sobre la Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social

6. RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones nuevas

Las recomendaciones de la AIReF también se adaptan a la situación de excepcionalidad y de incertidumbre. El marco fiscal nacional y comunitario permite flexibilidad ante estas situaciones excepcionales. Flexibilidad de la que la Unión Europea ya ha hecho uso y que sería deseable articular también en el caso español. No hay duda de que las necesidades de corto plazo para salvaguardar la salud, el impacto social y sobre la economía de la COVID-19 requieren medidas sin precedentes tanto nacionales y comunitarias. Esta respuesta de corto plazo prima en estos momentos.

Pero también, ambos marcos fiscales, nacional y comunitario, no dejan de perder de vista el impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En el ámbito comunitario, se espera que las medidas sean oportunas, temporales y selectivas. La activación facilita una desviación coordinada y temporal, y permite a Comisión y Consejo ir adoptando su orientación teniendo en cuenta el impacto de las medidas tanto en la superación de las consecuencias de la pandemia como como en la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas.

En el caso nacional, también se prevé que una desviación temporal sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Y está expresamente previsto la formulación de un Plan de Reequilibrio. Desde la perspectiva de AIReF, la prioridad actual es dar respuesta a la crisis, pero sin desenfocar sus efectos en el medio plazo. Y por ello, formula recomendaciones para, por una parte, usar, el margen fiscal que permiten las normativas, mediante la activación de la cláusula nacional de escape. Y de otra, ir preparando la estrategia de salida fiscal de salida que requiere un Plan de reequilibrio y teniendo en cuenta el contexto comunitario.

El plan de reequilibrio se convierte así en un instrumento fundamental para orientar la política fiscal a medio plazo de las Administraciones Públicas, de

modo que, una vez implementadas las medidas económicas necesarias para afrontar de forma urgente la crisis de la COVID-19, marque la senda que permita retornar al inicio de esta situación de excepcionalidad. En este sentido, la AIReF ha recomendado en numerosas ocasiones la necesidad de contar con una verdadera planificación presupuestaria plurianual, poniendo el acento en que el marco a medio plazo es el que debe encuadrar la política fiscal.

Sin embargo, para que plan de reequilibrio sea eficaz resulta esencial que la senda de recuperación sea creíble y realista. Así mismo, el contenido del plan debería ser completo, recogiendo como mínimo la información establecida en el artículo 22 de la LOEPSF, de manera que se garantice que el escenario es coherente con la mencionada senda y que cuenta con el suficiente grado de detalle por rúbricas de ingresos y gastos en los que se pueda identificar el impacto de las medidas previstas para alcanzar la nueva senda. A lo que hay que añadir que, acorde con la propia definición de las reglas fiscales, debería contener el escenario expresado en términos de contabilidad nacional o, al menos, permitir su seguimiento en dichos términos.

Una adecuada planificación presupuestaria plurianual tiene como beneficios, además de facilitar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el medio y largo plazo, reducir la incertidumbre que se deriva de las decisiones de política fiscal de carácter permanente, como es el caso de la implantación de una renta mínima, permitiendo al Gobierno anticipar el impacto futuro de las políticas actuales y considerar la asignación de recursos en el medio plazo.

Por lo anterior, la AIReF recomienda:

1. ***Que el Gobierno active la cláusula de excepcionalidad contemplada en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.***
2. ***Que el Gobierno inicie los trabajos para establecer un Plan de Reequilibrio que sirva de orientación fiscal a medio plazo y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad de financiera de las Administraciones Públicas. Ello requiere la participación y corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración y, por tanto, tener en cuenta la realidad fiscal en materia de recursos y competencias de cada subsector. En la medida de lo posible, este plan debería ser consistente con el calendario y enfoque que pueda determinarse a nivel comunitario.***
3. ***Que toda medida de carácter permanente se planifique adecuadamente, considerando en particular su financiación con la finalidad de preservar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Dichas medidas permanentes deberán incluirse en el Plan de Reequilibrio.***

4. ***Que se haga un seguimiento estrecho de las medidas que no tienen un impacto inmediato en el déficit público, pero están generando pasivos contingentes. Deberán incorporarse y tenerse en cuenta en el Plan de Reequilibrio. Se recomienda, además, la remisión trimestral de información suficiente a la AIReF para poder evaluar el impacto en la sostenibilidad.***

6.2. Recomendaciones reiteradas

Siendo comprensible la flexibilidad informativa permitida este año por la Comisión Europea, la AIReF destaca la necesidad de que se sistematice el intercambio de información y se amplíe el detalle de los supuestos e hipótesis que se incorporan en el diseño del escenario macroeconómico del Gobierno. En particular, ahora más que nunca resulta conveniente disponer de un mayor detalle del escenario inercial (a políticas constantes) ya que ello permite valorar con mayor exactitud el impacto estimado de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis. Así mismo, resulta imprescindible acompañar el cuadro macroeconómico con el escenario fiscal de manera que quede garantizada la coherencia entre ambos. En base a la experiencia en la realización de este informe, la AIReF reitera estas recomendaciones:

5. ***Que entre la información a suministrar a la AIReF por parte del Gobierno para emitir los informes previstos en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 6/2013 se incluya un escenario fiscal y un cuadro inercial (a políticas constantes) que detalle y cuantifique el impacto de las medidas adoptadas o previstas y su traslación al cuadro macroeconómico final.***
6. ***Que en línea con las prácticas habituales en los países de nuestro entorno en la interacción entre el Gobierno y la Institución Fiscal Independiente Nacional, se regule el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o "memorando de entendimiento".***

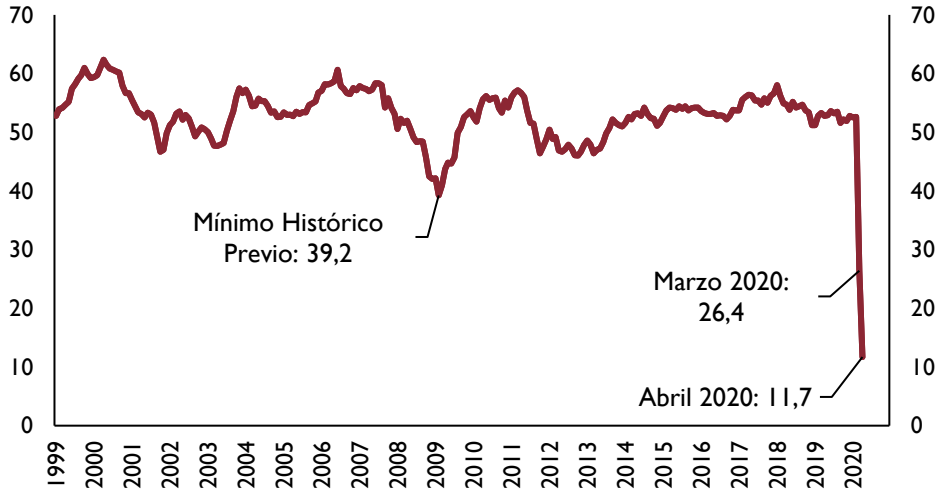
La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

ANEXO I. IMPLICACIONES PARA LA ECONOMÍA GLOBAL DERIVADAS DE LA COVID-19

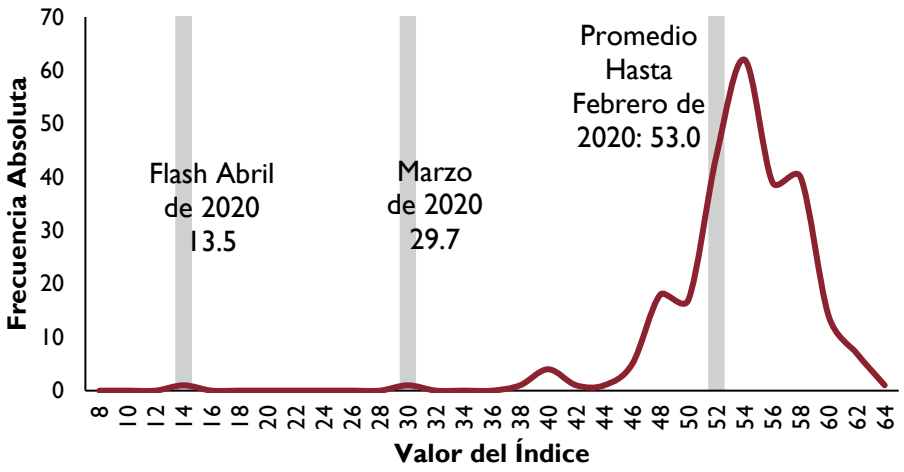
En este anejo se hace una revisión de la situación económica global que condiciona el diseño de los escenarios de la AIReF. En general, la información disponible, aunque incompleta, apunta a una contracción muy intensa de la actividad económica global. Todavía no se dispone de información suficiente para valorar el impacto macroeconómico de las medidas de control de la epidemia, pero los indicadores disponibles apuntan de manera unánime a una contracción histórica. Entre ellos, por la estrecha relación que guardan con la evolución del PIB, se pueden destacar las encuestas de opinión realizadas a los gestores de compras de las empresas (PMI), que registraron mínimos históricos en marzo y abril con carácter generalizado. En los países de la zona del euro, la disrupción en la actividad económica que sugieren estas cifras es de una magnitud sin precedentes, de una escala muy superior a la observada entre los años 2008 y 2009. Otros indicadores relacionados con el transporte de mercancías y viajeros, las matriculaciones de automóviles o el consumo de energía mostraron también caídas excepcionales.

PMI COMPUESTO PARA LA ZONA DEL EURO (ÍNDICE DESESTACIONALIZADO. <50 EQUIVALE A CONTRACCIÓN // > 50 EQUIVALE A EXPANSIÓN)



Fuente: IHS Markit.

HISTOGRAMA DEL PMI COMPUESTO PARA LA ZONA DEL EURO (FRECUENCIAS ABSOLUTAS)



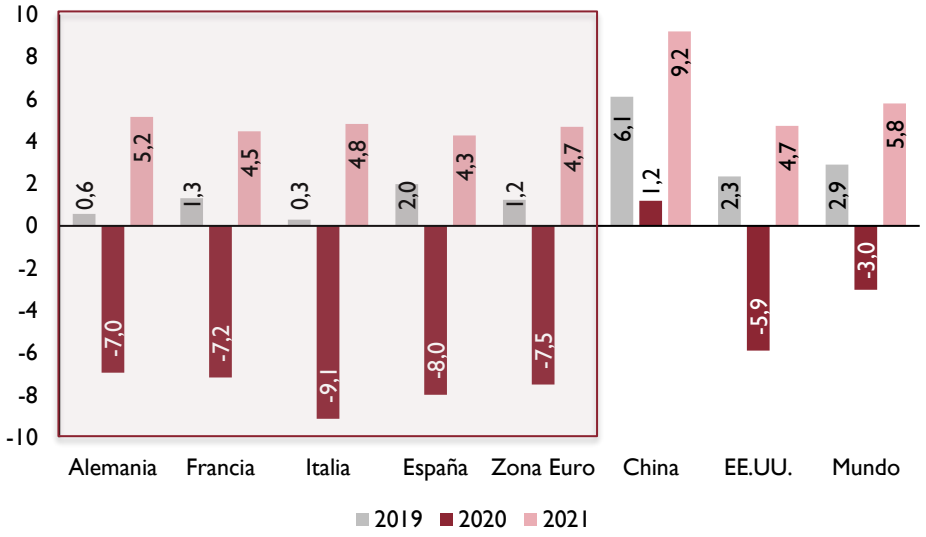
Fuente: IHS Markit y elaboración propia.

La parálisis de la actividad económica está teniendo un efecto devastador en el empleo y las rentas de las familias a nivel mundial. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, durante la pasada crisis financiera se registró un máximo de 665.000 nuevas solicitudes de prestaciones por desempleo a la semana, mientras que en la actualidad las solicitudes semanales han alcanzado un registro de 6,6 millones. En el área del euro, la existencia de esquemas de flexibilización del tiempo de trabajo contribuye a que el empleo reaccione con menor intensidad y rapidez a la caída de la actividad económica, de manera que el deterioro en las cifras de paro registrado en marzo fue moderado (pasó del 7,3% al 7,4%) – lo que en parte responde también al hecho de que las medidas de control se adoptaron en muchos países una vez avanzado ya el mes de marzo Destaca, sin embargo, el caso español donde la tasa de paro aumentó 9 décimas, situándose en el 14,5%.

En este contexto, se ha producido una rebaja significativa de las previsiones de crecimiento mundial y en la actualidad se proyecta una recesión sin precedentes. Las previsiones más recientes del FMI (WEO, abril 2020) apuntan a una recesión global sincronizada sin precedentes, con un grave impacto sobre las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas. En particular, este organismo espera una contracción del PIB mundial del 3% en 2020, la mayor contracción desde 1930, y ello bajo el supuesto de que la contención de la pandemia permita que la actividad se normalice gradualmente en la segunda mitad de 2020. Según el FMI, escenarios epidemiológicos más adversos intensificarían la caída del PIB mundial hasta el 6% en 2020. En 2021, las medidas de política económica implementadas por los gobiernos y las autoridades monetarias permitirían una recuperación intensa del crecimiento, con una expansión de la actividad global del 5,8%.

En la zona del euro la recesión podría ser más severa y la recuperación posterior más lenta. En el caso de la zona del euro el FMI estima una caída del PIB del 7,5% en 2020 -casi dos puntos más que la prevista para Estados Unidos-. Además, se prevé una recuperación incompleta para 2021, cuando el PIB crecería un 4,7%. En el caso de China el crecimiento esperado del PIB se sitúa en el 1,2%, una tasa muy inferior al avance próximo al 6% observado en los años precedentes (ver 0)

PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB 2020-2021 DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.



Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO, abril 2020).

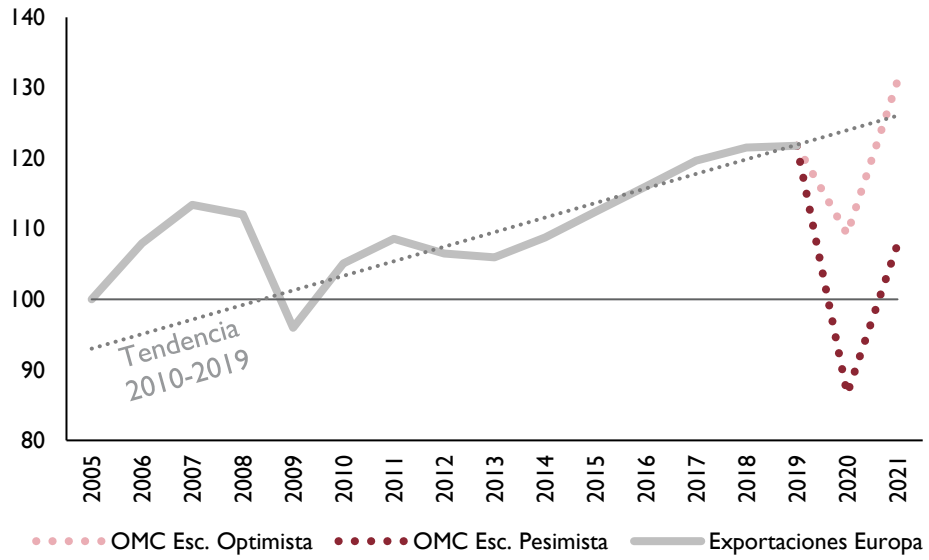
Las perspectivas sobre el comercio mundial también han empeorado de manera notable, con caídas que podrían superar las observadas en 2009. La aparición del coronavirus en China supuso inicialmente la disrupción de los suministros necesarios para algunas actividades y países (UNCTAD, 2020)[42], ya que esta economía proporciona el 20% de los consumos intermedios que se utilizan en las cadenas de producción global. El impacto de este shock de oferta inicial se ha visto amplificado de manera significativa por la propagación posterior de la crisis al resto del mundo. El cierre de fronteras y la introducción de limitaciones a los viajes internacionales, junto con la caída de la demanda global, apuntan a una contracción histórica del comercio de bienes y servicios.

Organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) prevén un desplome del comercio mundial de mercancías y servicios en 2020. La OMC ha establecido varios escenarios sobre la posible evolución del comercio mundial de mercancías en términos reales, en los que proyecta

[42] UNCTAD (2020). Global Trade impact of the Coronavirus (COVID-19) Epidemic.

caídas de las importaciones europeas de entre el 10,3% y el 28,9% en 2020, seguidas de una expansión entre el 19,9% y el 24,5% en 2021[43] (ver gráfico). A ello cabría añadir un abultado deterioro del comercio mundial de servicios, especialmente en lo que respecta al turismo internacional, tal y como reflejan los informes más recientes de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA).

ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES EUROPEAS DE MERCANCÍAS EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19. ÍNDICE DE VOLUMEN (2005=100).



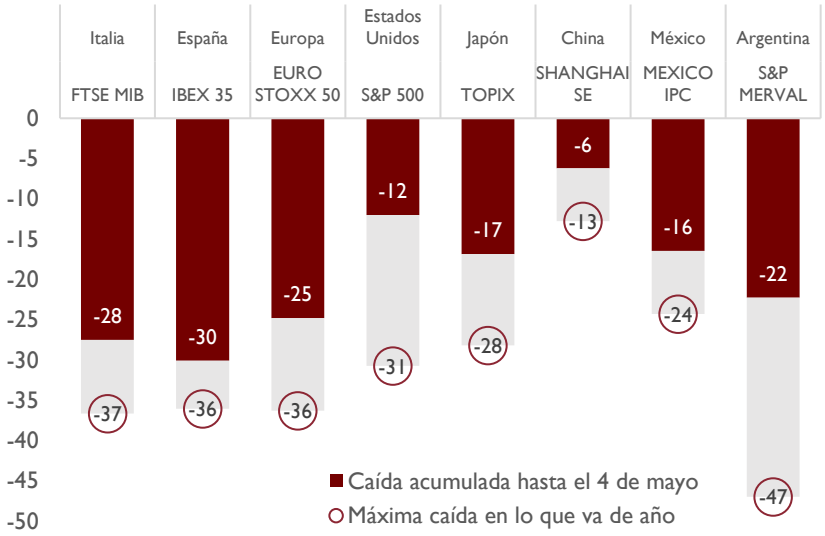
Fuente: Organización Mundial del Comercio.

Los mercados financieros han contribuido a amplificar la caída de la actividad económica debido al deterioro de las condiciones de financiación de la economía. La reacción inicial de los mercados financieros a la propagación de la epidemia fue muy adversa, con un fuerte trasvase de fondos hacia activos considerados de menor riesgo que provocó un retroceso notable de los mercados bursátiles y una ampliación de las primas de riesgo de la deuda soberana en las economías europeas más afectadas por la epidemia. Entre el 21 de febrero, cuando comenzaron a confirmarse los primeros casos de la enfermedad en Europa, y mediados de marzo, los índices bursátiles europeos, asiáticos y de Estados Unidos registraron caídas próximas al 30%-40%, que fueron más intensas en Europa y, en particular, en Italia y España (véase gráfico 10). La fuerte inestabilidad de los mercados de acciones se tradujo en un incremento notable de los indicadores de volatilidad, como el índice VIX. Por su parte, los tipos de interés a largo plazo aumentaron y los diferenciales de la deuda soberana española e italiana se

[43] Organización Mundial del Comercio, "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy", 8 de abril de 2020.

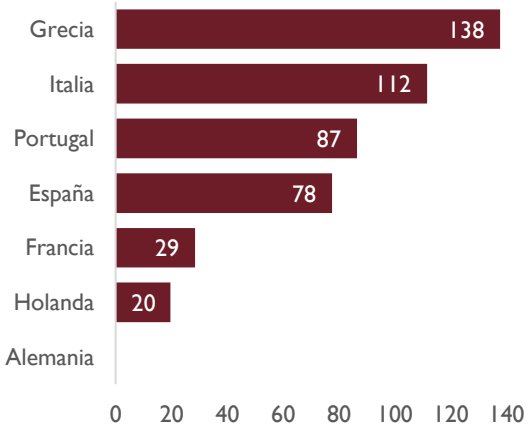
ampliaron, aunque sin alcanzar los niveles de verano de 2012 (véase gráficos siguientes). En los mercados cambiarios el tipo de cambio del euro frente al dólar tendió a depreciarse. Todo ello se tradujo en un endurecimiento significativo de los índices de condiciones financieras, más intenso en el caso de las economías europeas.

MERCADOS BURSÁTILES, RENTABILIDAD ACUMULADA EN 2020. (%)



PRIMA DE RIESGO (PBS)

AUMENTO DE LA PRIMA DE RIESGO 21 DE FEBRERO – 5 DE MAYO (PBS)



Fuente: Refinitiv.

La reacción de las autoridades monetarias ha contribuido a relajar las tensiones en los mercados financieros y de deuda. Las medidas que adoptaron las autoridades monetarias y, más recientemente, la percepción de que se podría estar alcanzando una fase de contención de la pandemia, han contribuido a relajar las tensiones en los mercados bursátiles y de deuda soberana.

La parálisis de la actividad económica global ha reducido los precios del petróleo hasta niveles que no se observaban desde hace dos décadas. El precio del Brent se situó en torno a 21 dólares por barril a finales de abril, lo que representa un desplome sustancial frente a los 65 dólares por barril con que comenzó el año y a los registros superiores a los 100 dólares por barril observados durante la crisis soberana europea. El precio del West Texas llegó incluso a cotizar en valores negativos de manera transitoria (ver 0).

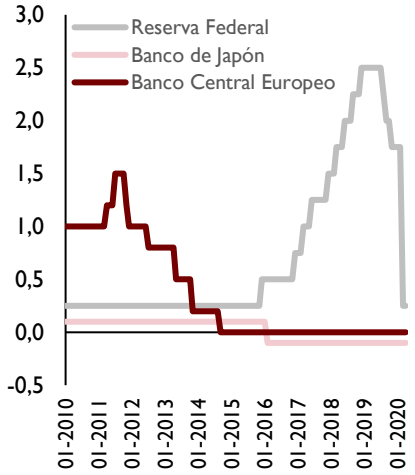
PRECIO PETRÓLEO (BRENT, USD)

Fuente: Refiniv.

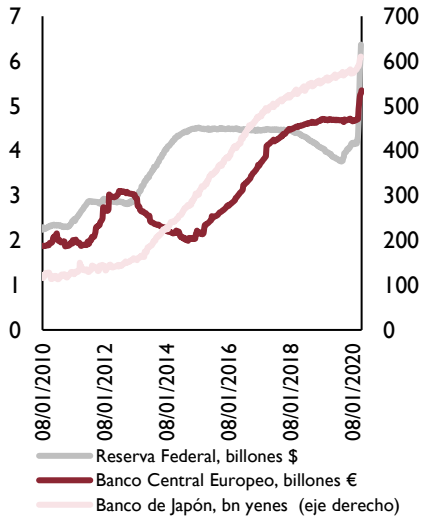
La gravedad de la crisis ha hecho necesarias medidas sin precedentes por parte de las autoridades económicas para mitigar el impacto económico de la pandemia. En el ámbito monetario las autoridades intensificaron sus operaciones de concesión de liquidez y reforzaron sus programas de compras de activos para preservar las condiciones de financiación de la economía. El balance de la Reserva Federal de Estados Unidos creció hasta máximos históricos, situándose en 5,8 billones de dólares a finales de abril. Del mismo modo, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó una serie de medidas para asegurar la liquidez de las entidades bancarias, mediante la mejora de las condiciones de las operaciones de liquidez a largo plazo (LTRO y TLTRO) y la creación de una nueva línea ligada a la pandemia (PLTRO). Además, se aprobaron compras de activos financieros a gran escala y se reiteró la disposición a hacer lo que sea necesario para preservar unas condiciones de financiación favorables y la transmisión de las medidas de política monetaria a todos los países del área. En concreto, el Consejo decidió ampliar su programa de compra de activos vigente hasta finales de 2020 e introducir un nuevo Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP) de 750 MM€, lo que situará el volumen total de compras realizadas en casi un 11% del PIB del área a lo largo de 2020. También se produjo un ajuste en los

requisitos de colateral para facilitar el acceso de las entidades bancarias a las operaciones principales de financiación y el Mecanismo Único de Supervisión acordó relajar los requisitos de capital y liquidez temporalmente. Todas estas medidas poseen el objetivo final de que las entidades de crédito puedan hacer llegar la liquidez a las empresas y familias.

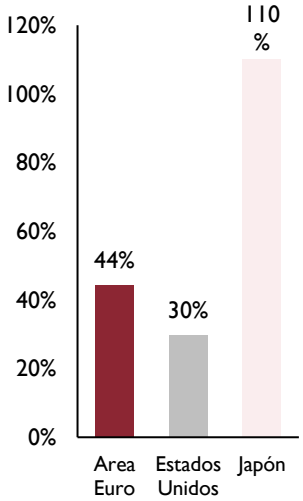
TIPOS DE INTERÉS OFICIALES



BALANCE BANCOS CENTRALES, BILLONES



BALANCES BANCOS CENTRALES, ABRIL 2020 (% PIB)



Fuente: Refinitiv.

En el ámbito presupuestario se desplegaron medidas orientadas a aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios, a mitigar la pérdida de renta de los hogares y a contener las dificultades de liquidez empresarial. En el recuadro 1 se presenta una comparación de la magnitud y características de estas medidas en las mayores economías del área del euro y otras economías avanzadas. A nivel europeo, las iniciativas propuestas por el Eurogrupo del 9 de abril son: un esquema de avales de 25.000 M€ para apoyar el crédito a las empresas, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), por valor de 200.000 M€; un esquema de avales al endeudamiento de la Comisión Europea para que esta preste a Estados miembros que lo soliciten, por un valor total de 100.000 M€ (propuesta SURE de la Comisión Europea); y el aprovechamiento de parte de la capacidad de préstamo existente en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para poner a disposición de los países de la zona del euro que lo soliciten una línea de préstamo precautorio para financiación de "gastos sanitarios directos e indirectos" por un valor total del 2% del PIB de 2019 de la zona del euro. El Consejo Europeo estima que estas medidas, que en conjunto ascienden a 540.000 M€, estén operativos el 1 de junio.

ANEXO II. EVALUACIÓN EX-POST DE LAS PREVISIONES 2016-2019

En línea con la normativa comunitaria y nacional, la AIReF ha desarrollado una metodología para conocer si existen sesgos importantes en las previsiones macroeconómicas del Gobierno. La normativa nacional y comunitaria exige que las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación presupuestaria sean realistas o prudentes y que no contengan sesgos importantes. Para comprobar este requisito, se requiere una evaluación periódica (al menos una vez al año) sobre la base (como mínimo) de los últimos cuatro ejercicios cerrados[44]. En el caso de que se identificasen sesgos importantes, el Gobierno debe tomar las medidas necesarias para su corrección y hacerlas públicas. La AIReF desarrolló una metodología[45] que viene aplicando en los últimos años que le permite identificar si existen sesgos sistemáticos en las previsiones de la APE[46].

A partir de una metodología similar, la APE 2020-2021 contiene un análisis retrospectivo de las previsiones macroeconómicas para 2015-2019, en el que no se identifican sesgos importantes. Por segundo año consecutivo, la APE presenta una valoración retrospectiva de las previsiones macroeconómicas (solo para el año corriente) y de los supuestos externos de los cinco últimos

[44] Según la normativa vigente, el gobierno debe formular la planificación presupuestaria a medio plazo a partir de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias realistas o probables y que no contengan sesgos importantes (Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 y Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo).

[45] La descripción detallada de la metodología puede consultarse en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015.

[46] Para catalogar un sesgo como importante, la metodología desarrollada por AIReF analiza los de los errores de previsión cometidos respecto a la primera publicación de la Contabilidad Nacional. El error de previsión de una variable se mide como la previsión menos el valor observado. Se analizan en particular los sesgos optimistas que pueden llevar a una infravaloración del déficit de las Administraciones Públicas. Por convención, en el caso del consumo público, importaciones y tasa de paro, el sesgo se considera optimista cuando el error promedio es negativo y significativamente distinto de cero. En primer lugar, se identifican como errores importantes aquellos que se encuentran fuera del rango intercuartílico del Consenso de analistas incluidos en el panel de FUNCAS. Si un error de previsión es grande y, además, su tamaño (en valor absoluto) es mayor al del Consenso, se le atribuye un carácter injustificado. Finalmente, se identifica un sesgo importante cuando se repiten sistemáticamente durante cuatro años errores grandes e injustificados en una misma variable

años, utilizando una metodología similar a la AIReF[47]. Aunque dicho análisis identifica una gran cantidad de errores grandes, cuando se tiene en cuenta el tamaño y el grado de persistencia de los errores se concluye que no hay sesgos importantes. Sin embargo, al no evaluar las previsiones a un año vista, como hace la AIReF, el análisis de la APE 2020-2021 no puede identificar algunos sesgos importantes como el encontrado por la AIReF para las previsiones de Consumo Público en anteriores informes.

Por otro lado, también por segundo año consecutivo, la APE 2020-2021 incluye una descripción de los errores de previsión de las principales variables fiscales contenidas en el Plan Presupuestario 2020. Aunque esto es un buen comienzo, es importante señalar dos cuestiones respecto al análisis realizado. En primer lugar, tal como indica la APE 2019-2022, este análisis debe ser tomado con mucha cautela, al no estar fundamentado en una comparación respecto de la previsión de la APE anterior sino a una formulada hace seis meses. En segundo lugar, no se realiza un análisis retrospectivo utilizando al menos un periodo de cuatro años consecutivos, tal como como requiere la normativa. De esta manera, y al igual que el año pasado, la AIReF sigue a la espera de que el Gobierno realice una evaluación análoga a la realizada con las previsiones macroeconómicas.

De acuerdo con el análisis de la AIReF, a diferencia del anterior periodo 2012-2015, el sesgo optimista identificado en muchas variables parece haber desaparecido en el período 2016-2019. Durante el periodo 2012-2015, se identificaron errores grandes e injustificados en la previsión de 11 de 13 variables analizadas, en la mayoría de los casos de carácter optimista. En cambio, en el periodo 2016-2019 se observa que el número de variables cuya previsión presenta este tipo de errores disminuye a más de la mitad con respecto al periodo anterior. Sin embargo, este resultado puede haberse visto influido no sólo por la existencia de mejoras en la capacidad de previsión o por la labor de vigilancia que ejerce la AIReF, sino también por el patrón cíclico que suelen tener los errores de las previsiones macroeconómicas.

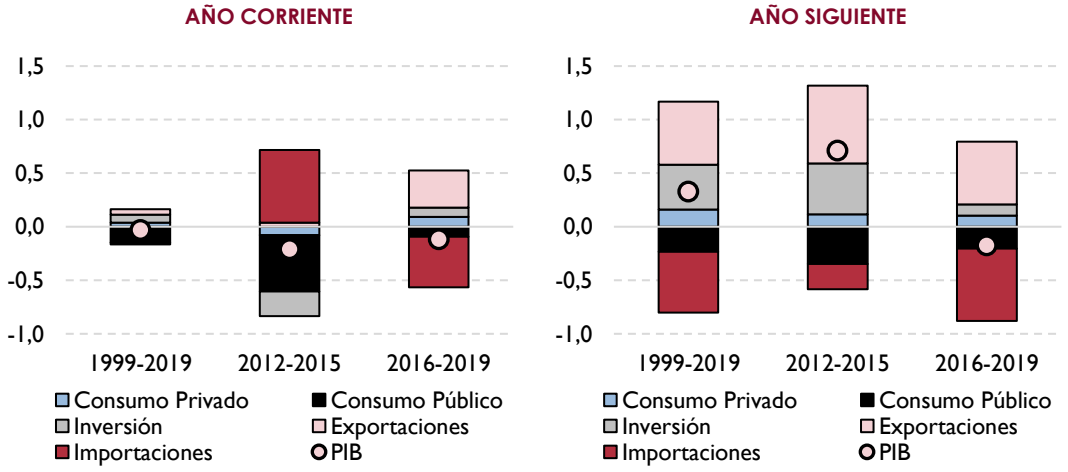
[47] El análisis que realiza la AIReF incorpora además un análisis de los errores de previsión en cada momento del tiempo disponible en el panel de FUNCAS, tanto para el año corriente como para el año posterior y utiliza un margen de tolerancia de 0.05 en la comparación de los intervalos. Por su parte, el análisis incluido en la APE adiciona el criterio de prudencia a la hora de identificar errores grandes. Además, a partir de una metodología propia (pendiente de publicar) se construyen rangos intercuartílicos que permiten aumentar el número de variables bajo estudio.

ERROR DE PREVISIÓN SIGNIFICATIVAMENTE DISTINTO DE CERO

	Previsiones año corriente			Previsiones año siguiente		
	1999-2019	2012-2015	2016-2019	1999-2019	2012-2015	2016-2019
Producto Interno Bruto	-	Prudente	Prudente	-	Optimista	-
Demanda Nacional	-	Prudente	-	-	-	-
Consumo Privado	-	-	-	-	-	-
Consumo Público	Optimista	Optimista	-	Optimista	Optimista	Optimista
FBCF	-	Prudente	-	-	Optimista	-
Demanda Externa	-	-	Optimista	Optimista	Optimista	-
Exportaciones	-	Optimista	Prudente	-	-	-
Importaciones	-	Optimista	-	-	Optimista	-
Remuneración por asalariado	Optimista	Optimista	Optimista	-	-	Optimista
Empleo	-	-	-	-	Optimista	-
Paro	-	-	-	-	-	-
Saldo de cuenta corriente	Optimista	Optimista	-	-	-	-
Saldo presupuestario	-	Optimista	-	Optimista	Optimista	-

Fuente: Elaboración de AIReF Nota: Una previsión tiene un sesgo optimista o prudente si el error medio cometido cae fuera del intervalo de confianza calculado a partir de la serie de errores.

DESCOMPOSICIÓN DE LOS ERRORES DE PREVISIÓN DEL PIB

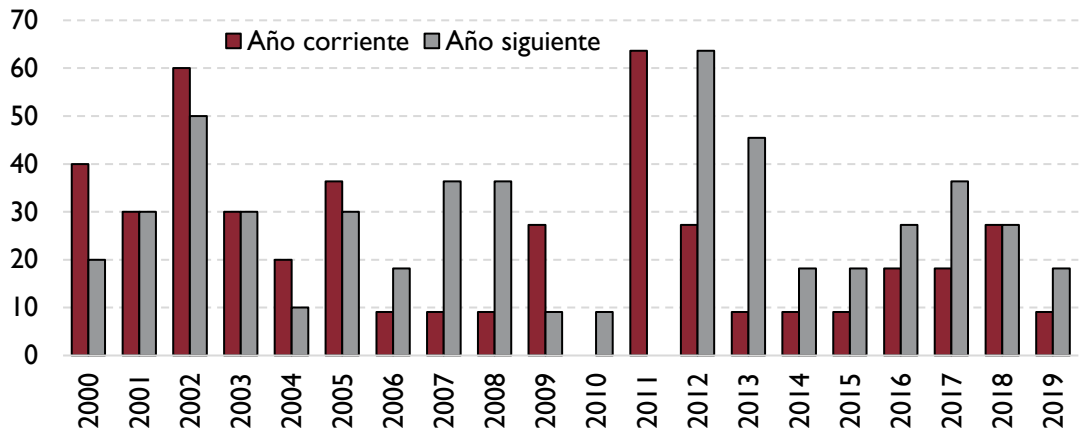


Fuente: Elaboración de AIReF

El análisis de AIReF no identifica sesgos importantes en los agregados del cuadro macroeconómico las APE en el período 2016-2019. A diferencia de lo que pasaba durante el período 2012-2015, en el periodo 2016-2019 la presencia de errores grandes e injustificados se reduce sensiblemente, especialmente en 2019. De hecho, en los últimos cuatro años no se identifican

errores grandes e injustificados de manera sistemática en ninguna de las variables analizadas, tanto en las previsiones para el año corriente como para el año siguiente. Además, se ha detenido la tendencia de deterioro en la precisión previsora detectada el año anterior, particularmente en las previsiones del año corriente. De esta manera, en 2019 solo se identifica un error grande e injustificado en la proyección de formación bruta de capital fijo a un año vista.

PORCENTAJE DE ERRORES INJUSTIFICADOS EN LAS PREVISIONES OFICIALES SOBRE EL TOTAL DE VARIABLES ANALIZADAS



Fuente: Elaboración de AIReF

Se observan errores grandes e injustificados en la previsión a un año vista de saldo presupuestario, salvo en 2017, pese a partir de previsiones macroeconómicas insesgadas. Esto contrasta con lo observado en las previsiones del Consenso de analistas para esa variable, donde la distribución del signo de los errores es relativamente equitativa. Este tipo de fenómeno se observa también en el período 2016-2019, donde los errores de previsión del PIB son negativos (i.e. crecimiento observado mayor al previsto) en tres de cuatro ocasiones y los del saldo presupuestario son siempre positivos (i.e. saldo presupuestario observado peor al previsto). En este caso se aprecia que, aunque los errores cometidos en la previsión de PIB no son grandes e injustificados, los de saldo presupuestario lo son siempre desde 2015, excepto en 2017.

ANEXO III. MODELOS Y SUPUESTOS EXTERNOS EMPLEADOS EN LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS DE AIREF

MODELOS DE CORRECCIÓN DE ERROR

ECUACIÓN DE LARGO PLAZO		ECUACIÓN DE CORTO PLAZO	
CONSUMO PRIVADO			
Renta disponible bruta de los Hogares e ISFLH (volumen) (log)	0.634	Renta disponible bruta de los Hogares e ISFLH (volumen) (dlog)	0.146
Activos financieros netos.Volumen (log)	0.113	Total crédito a hogares (volumen)(Dlog)	0.119
Riqueza inmobiliaria de los hogares. Volumen (log)	0.054	Tasa de empleo (diferencia)	0.006
Total crédito a hogares. Volumen (log)	0.044	Error largo plazo	-0.233
Tipo de interés a hogares.Real (niveles)	-0.002	Constante	0.002
Constante	0.745		
INVERSIÓN EN EQUIPO			
PIB. Volumen (log)	0.858	PIB. Volumen (dlog)	2.724
Coste laborales unitarios relativos (log)	-0.413	Utilización de la capacidad productiva (diferencias)	0.006
Financiación a empresas residentes. Saldo. Real (log)	0.180	Tipo de interés a largo plazo. Real (diferencias)	-0.008
Utilización de la capacidad productiva (niveles)	0.028	Error largo plazo	-0.177
Tipo efectivo impuesto de sociedades * Dummy antes 2008q1	-0.127	Dummy desde 2013q1 a 2013q4	0.037
Tipo efectivo impuesto de sociedades * Dummy después 2008q1	-0.142	Constante	-0.009
INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN			
Precio del Metro Cuadrado Vivienda INE. Real (log)	0.154	Precio del Metro Cuadrado Vivienda INE. Real (dlog)	0.135
Tasa de Paro (niveles)	-0.022	Tasa de Paro (diferencias)	-0.018
Credito a Hogares. Vivienda. Volumen (log)	0.195	Credito a Hogares. Vivienda. Volumen (dlog)	0.228
Riqueza Financiera Hogares. Volumen (log)	-0.172	Dummy 2014q1	0.049
Índice de Clima en el sector de la Construcción (niveles)	0.001	Error largo plazo	-0.278
Constante	4.289		
EXPORTACIONES			
Comercio Mundial de Bienes. Volumen (log)	0.975	Comercio Mundial de Bienes. Volumen (dlog)	0.750
Tipo de cambio euro-dóla (log)	-0.232	Error largo plazo	-0.247
Costes laborales unitarios relativos (log)	-0.425	Constante	0.003
Constante	2.020		
IMPORTACIONES			
Inversión en equipo y act cultivados.Volumen (log)	0.502	Inversión en equipo y act cultivados.Volumen (dlog)	0.279
Consumo privado. Volumen (log)	0.818	Consumo privado. Volumen (dlog)	1.024
Exportaciones de bienes y servicios. Volumen (log)	0.249	Exportaciones de bienes y servicios. Volumen (dlog)	0.633
Dummy a partir de 2015q2	-0.052	Tipo de cambio euro-dólar (dlog)	0.089
Constante	-2.594	Error largo plazo	-0.182
ASALARIADOS PRIVADOS			
PIB. Volumen (log)	2.035	PIB. Volumen (dlog)	1.170
Población en Edad de Trabajar. Total (log)	1.573	Remuneración nominal por asalariado (dlog)	-0.111
Stock de capital privado (log)	-1.299	Dummy (2008T2 2012T4)	-0.009
Constante	3.136	Error largo plazo	-0.227
REMUNERACIÓN POR ASALARIADO. PRIVADA			
IPC General (log)	1.036	IPC General (dlog)	0.535
Productividad por ocupado (log)	0.381	Productividad por ocupado (dlog)	0.605
Remuneración Por Asalariado. Pública (log)	0.044	Remuneración Por Asalariado. Pública (dlog)	0.199
Tipo efectivo de las cotizaciones sociales (niveles)	-0.027	Tipo efectivo de las cotizaciones sociales (diferencias)	-0.018
Dummy 2008q1 2012q4	0.017	Error largo plazo	-0.250
RENTA DISPONIBLE BRUTA DE LOS HOGARES E ISFLSH			
Remuneración Asalariados. Total. Nominal (log)	0.513	Remuneración Asalariados. Total. Nominal (dlog)	0.465
Excedente Bruto de Explotación. Hogares e ISFLSH. Nominal (log)	0.273	Excedente Bruto de Explotación. Hogares e ISFLSH. Nominal (dlog)	0.344
Tipo Proxy IRPF (Niveles)	-0.006	Tipo Proxy IRPF (diferencias)	-0.007
Prestaciones Sociales Distintas TSE. Nominal (log)	0.174	Prestaciones Sociales Distintas TSE. Nominal (dlog)	0.160
Constante	1.339	Error largo plazo	-0.343
IPC SUBYACENTE			
		PIB. Volumen (dlog)	0.134
		Tasa de Paro (diferencias)	0.000
		Tipo efectivo IVA (diferencias)	0.002
		Dummy 2012q4	-0.004
		Constante	0.007
IPC GENERAL			
		IPC Subyacente (dlog)	1.030
		Brent en € = Brent* tipo de cambio €/$ (dlog)	0.016
DEFLACTOR DEL PIB			
		IPC General	0.233
		Precio Vivienda INE. Nominal	0.074
		Costes laborales unitarios	0.316
		Dummy97q4	0.014
		Constante	0.002

Muestra 1995T1 - 2018T4 (salvo en Consumo privado e Importaciones por datos anómalos al inicio de la muestra se toma 2000T1-2018T4)

SUPUESTOS EXTERNOS A LOS ESCENARIOS DE AIREF

SUPUESTOS EXTERNOS	ESCENARIO 1		ESCENARIO 2	
	2020	2021	2020	2021
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	0.74	1.02	0.74	1.02
Tipo de cambio USD/EUR (nivel)	1.09	1.09	1.09	1.09
Precio del petróleo Brent (USD por barril)	39.6	39.9	39.6	39.9
Comercio mundial de bienes	-27.0	20.7	-35.7	13.1

ANEXO IV. EVALUACION MEDIDAS APROBADAS EN RELACIÓN CON EL COVID-19

MEDIDAS DE INGRESOS

Medidas de ingreso aprobadas para responder al impacto económico del COVID-19					
RDLey	**Art.**	**DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**	**¿Supone incremento o reducción de ingresos en CN?**	**ESTIMACIÓN GOBIERNO**	**ESTIMACIÓN AIReF 2020**
7	**14**	Flexibilización de los requisitos en materia de aplazamiento de deudas tributarias hasta un plazo de 6 meses, para aquellos contribuyentes con volumen de operaciones no superior a 6 millones de euros en 2019	NO	9	Sin impacto en CN
8	**33**	Ampliación hasta el 30 de abril el plazo de pago de las deudas tributarias ya liquidadas y notificadas y hasta el 20 de mayo las que se notifiquen a partir de la entrada en vigor del RD-ley	NO		Sin impacto en CN
11	**41**	Suspensión del pago de intereses y amortizaciones de préstamos EMPRENDETUR concedidos por SET	NO	0,74	0,74
11	**52**	Aplazamiento de deudas derivadas de declaraciones aduaneras: Aplazamiento del ingreso de la deuda aduanera y tributaria correspondiente a las declaraciones aduaneras presentadas hasta el día 30 de mayo de 2020, siempre que el importe de la deuda a aplazar sea superior a 100 euros.	NO	2,7	Sin impacto en CN
14	**1**	Extensión hasta el 20 de mayo el plazo para la presentación e ingreso de las autoliquidaciones con vencimiento a partir de la entrada en vigor del RD Ley para contribuyentes con volumen de operaciones no superior a 600.000 euros en 2019	NO		Sin impacto en CN
15	**8**	**IVA** Aplicación de tipo cero en el IVA para productos sanitario destinados a la lucha contra el COVID-19 y cuyos compradores sean Entidades de Derecho Público, clínicas o centro hospitalarios	SI	1.022	297
15	**9**	**Impuesto sobre Sociedades** Opción extraordinaria para el cálculo de los pagos fraccionados durante el ejercicio 2020 sobre la base imponible acumulada del año a los contribuyentes con volumen de operaciones no superior a 6 millones de euros	SI		425
15	**10**	**IRPF e IVA** Se permite renunciar exclusivamente para 2020 al régimen de estimación objetiva en el IRPF y al régimen simplificado y especial de la agricultura en el IVA	SI	1.130	596
15	**11**	**IRPF e IVA** Se reducirán de los pagos fraccionados en el método de estimación objetiva del IRPF y de la cuota trimestral del régimen simplificado del IVA en proporción al número de días de cada trimestre afectados por la declaración del estado de alarma	SI		100
15	**DF 2ª**	**IVA** Reducción al 4% el tipo del IVA aplicable a libros, periódicos y revistas digitales	SI	24	
TOTAL MEDIDAS INGRESO				**2.188**	**1.419**

MEDIDAS DE GASTO

Impacto de las medidas aprobadas para responder al impacto económico del COVID-19					
RDLey	Art	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	¿Supone incremento o reducción de gastos en CN?	ESTIMACIÓN GOBIERNO	ESTIMACIÓN AIReF
		Medidas de refuerzo en el ámbito sanitario			
7	1	Crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud	SI	1.400	1.400
7	2 a 6	Actualización de las entregas a cuenta de las CC.AA para reforzar la disponibilidad de recursos con los que hacer frente a las necesidades inmediatas de de sus sistemas sanitarios (1)	SI	2.867	770
8	36	Medidas laborales excepcionales en el ámbito de las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación	SI	0,77	0,77
8	37	Créditos extraordinarios en el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación en relación con la investigación científica en el ámbito del COVID-19. Dirigidas al Instituto de Salud Carlos III y al CSIC	SI	29,65	29,65
11	DA1	Prorroga de los contratos de trabajo suscritos con cargo a financiación de convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación y a la integración de personal contratado en el Sistema Nacional de Salud	SI	15,65	15,65
7	ACM 12 marzo	Crédito extraordinario y suplementos de crédito en el presupuesto del Ministerio de Sanidad para financiar las necesidades derivadas de la emergencia de salud pública en relación al COVID-19 en España	SI	19	19
		Medidas de apoyo a trabajadores, familias y colectivos vulnerables			
7	8 y 9	Suplemento de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar los programas de servicios sociales de las CC.AA	SI	25	25
8	1	Suplemento crédito para financiar un Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19	SI	300	300
8	3	Superávit de las CCLL en 2019 podrá destinarse a gastos de inversión	SI	300	300
8	4	Prórroga de la vigencia del Bono Social Elétrico para aquellos beneficiarios a los que venza antes del 15 de septiembre de 2020	NO		
8	34	Indemnizaciones por la suspensión de los contratos públicos como consecuencia del COVID-19	SI	8	8
11	10	Ayudas al alquiler a personas arrendatarias de vivienda habitual que por el COVID tengan problemas transitorios para pagar todo o parte del alquiler y sean vulnerables. Hasta 900€ al mes	SI	300,7	
11	13	Autorización para transferir anticipadamente a las CCAA y a Ceuta y Melilla fondos para el año 2020 y 2021 para ejecutar el Plan Estatal de Vivienda 2018-21	SI	346,6	
11		Aportación financiera estatal adicional al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	SI	100	100
11		Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables	SI	50	50
11	28	Derecho a percibir el Bono Social por parte de autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación por COVID-19	NO		
11	40	Devolución por cuenta de ICEX de gastos y concesión de ayudas por cancelación de actividades de promoción del comercio internacional y otros eventos internacionales	SI	12,4	12,4
11	44	Suspensión de facturas de electricidad, gas natural y productos derivados del petróleo durante estado de alarma. Para Autónomos. Las comercializadoras de energía no pagarán peajes ni harán liquidación de determinados impuestos por la parte correspondiente	SI	58	58
11	46	Ayudas para compensar parte de los costes de TDT	SI	15	15
11	DA1	Prórroga de contratos universitarios	SI	3,4	3,4
11	DA19	Planes de agilización de la justicia en el ámbito mercantil y contencioso, así como social, una vez haya cesada el estado de alarma	SI	40	40
15	DA1	Prórroga de contratos predoctorales de personal investigador	SI	0,4	0,4
15	DT 4ª	Disposiciones aplicables a determinados préstamos universitarios	SI	1,5	1,5
		TOTAL MEDIDAS GASTO		**5.893**	**3.149**

(1) El cálculo de la APE se corresponde con la diferencia entre el importe de la actualización de las entregas a cuenta de acuerdo a las previsiones de recaudación existentes a 1 de enero de 2020, según lo previsto en el RDL, y el que cobrarían en el año en un escenario de prórroga presupuestaria. El importe estimado por AIReF como medida COVID es la diferencia entre el importe actualizado que indica el RDL y el que había estimado AIReF en el escenario de ingresos estimados antes de COVID.

MEDIDAS DE LIQUIDEZ

Impacto de las medidas aprobadas para responder al impacto económico del COVID-19					
RDLey	Art	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	¿Supone incremento o reducción de gastos en CN?	ESTIMACIÓN GOBIERNO	ESTIMACIÓN AIReF
7	12 y DA 1ª	Ampliación en 200M de la línea ICO de financiación Thomas Cook para atender al conjunto de empresas establecidas en España incluidas en determinados sectores económicos y de la garantía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo respecto del 50% de los créditos dispuestos. Garantía ministerial de 100M adicionales	NO	200	200
8	29	Línea de avales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19	NO	100.000	100.000
8	31	Línea extraordinaria de cobertura aseguradora para PYMEs exportadoras con cargo al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización	NO	2000	2000
8	35	El MAPA financiará el coste adicional de los avales concedidos por la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) derivado de la ampliación hasta en 1 año de los créditos financieros concedidos a titulares de explotaciones agrarias afectados por la sequía del año 2017, que éstos acuerden con las entidades	NO	2,5	2,5
8	Anexo RDL 8	Financiación del ICO para la compra y leasing de equipamiento y servicios para la digitalización de la PYME y las soluciones de teletrabajo (PLAN ACELERA)	NO	200	200
11	9	Linea de avales ICO de 1.200M para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación a arrendatarios en situación de vulnerabilidad	NO	1.200	1.200
11	DA1	Linea de garantías COVID-19 de CERSA	NO	1.000	1.000
TOTAL MEDIDAS LIQUIDEZ				**104.603**	**104.603**

MEDIDAS EN FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Impacto de las medidas aprobadas para responder al impacto económico del COVID-19					
RDLey	Art	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	¿Supone incremento o reducción de ingresos en CN?	ESTIMACIÓN GOBIERNO	ESTIMACIÓN AIReF
7	13	Bonificaciones 50% de la cuota empresarial a la SS de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística.	SI	45	13
7	11	Prestación de incapacidad laboral transitoria asimilada a accidentes de trabajo para todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.	SI	1.355	343 / 412
8	17	Prestación extraordinaria por cese de actividad para los autónomos afectados por la declaración del estado de alarma	SI	3.767	3.623 / 4.270
8	17	Exención del pago de cotizaciones para los autónomos afectados por la declaración del estado de alarma	SI	981	1.316 / 1.552
8	22-25	Prestación contributiva por desempleo en los ERTE vinculados al COVID-19. También para los trabajadores fijos discontinuos	SI	17.894	15.211 / 17.938
8	24, DA 6ª	Exoneración a la empresa del abono de cotización empresarial a SS en los ERTE vinculados al COVID-19, del 100% para empresas con menos de 50 trabajadores y 75% para el resto	SI	2.216	6.203 / 6.875
11	30-32	Subsidio extraordinario por falta de actividad para personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del RGSS del 70% de la base reguladora	SI	3,15	8 / 12
11	33	Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal durante un mes del 80% IPREM	SI	17,6	27 / 27
11	34	Moratoria de 6 meses de las cotizaciones sociales para empresas y autónomos	SI	351	
11	35	Aplazamiento en el pago de deudas con la SS para empresas y Autónomos	NO	340	
13	DF2	Prestación extraordinaria por cese de actividad para afectados por el EA también para trabajadores autónomos agrarios incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios y en el RE de Trabajadores del Mar, cuyas actividades queden suspendidas o si su facturación en el mes anterior haya caído al menos un 75%	SI		
15	22	Situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en el periodo de prueba producida durante la vigencia del EA	SI	42	
15	25	Cotización en situación de inactividad en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el RGSS con una reducción del 19,11%	SI	43	
TOTAL MEDIDAS SEGURIDAD SOCIAL				**27.055**	**26.745 / 31.099**

Medida	Valoración Gobierno	Valoración AIReF
Prestación contributiva por desempleo en los ERTE vinculados al COVID-19	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **17.894 milllones y 4 millones de afectados**	✓ Se estima el impacto de la crisis sobre cada rama de actividad (a dos dígitos) ✓ Se estima la prestación media a partir de la estadística de prestaciones por desempleo ✓ Duración promedio: 105 días en el scenario 1, 120 días en el escenario 2 ✓ Impacto: **15.211 / 17.938 M€ y hasta 4 millones de afectados**
Exoneración a la empresa del abono de cotización empresarial a SS en los ERTE vinculados al COVID-19 100% para empresas con menos de 50 trabajadores, 75% para el resto	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **2.216 milllones y 4 millones de afectados**	✓ Los afectados y la duración son los mismos que en la medida anterior ✓ La exención será por el total de las cotizaciones que hubiesen tenido que pagar sobre la prestación ✓ Duración promedio: 105 días en el scenario 1, 120 días en el escenario 2 ✓ Impacto: **6.203 / 6.875 M€**
Subsidio extraordinario para personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del RGSS 70% de la base reguladora	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **3,15 milllones**	✓ A partir de los datos de afiliación se estima el número de trabajadores afectados por la medida ✓ La prestación será por el 70% de la base de cotización media de estos trabajadores. ✓ Duración: 2 meses (3 en el escenario 2) ✓ Impacto: **8 / 12 M€ y 10.000 afectados**
Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal durante un mes 80% IPREM	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **17,6 milllones y 462 mil afectados**	✓ El número de beneficiarios se estima a partir de los datos de afiliación por ramas ✓ Se pondera por los contratos temporales de duración mayor de dos meses y por el porcentaje de trabajadores sin derecho a prestación por desempleo ✓ La prestación media es el 80% del IPREM ✓ Duración: 1 mes ✓ Impacto: **27 M€ y 64.000 afectados**

Medida	Valoración Gobierno	Valoración AIReF
Prestación contributiva por desempleo en los ERTE vinculados al COVID-19	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **17.894 milllones y 4 millones de afectados**	✓ Se estima el impacto de la crisis sobre cada rama de actividad (a dos dígitos) ✓ Se estima la prestación media a partir de la estadística de prestaciones por desempleo ✓ Duración promedio: 105 días en el scenario 1, 120 días en el escenario 2 ✓ Impacto: **15.211 / 17.938 M€ y hasta 4 millones de afectados**
Exoneración a la empresa del abono de cotización empresarial a SS en los ERTE vinculados al COVID-19 100% para empresas con menos de 50 trabajadores, 75% para el resto	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **2.216 milllones y 4 millones de afectados**	✓ Los afectados y la duración son los mismos que en la medida anterior ✓ La exención será por el total de las cotizaciones que hubiesen tenido que pagar sobre la prestación ✓ Duración promedio: 105 días en el scenario 1, 120 días en el escenario 2 ✓ Impacto: **6.203 / 6.875 M€**
Subsidio extraordinario para personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del RGSS 70% de la base reguladora	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **3,15 milllones**	✓ A partir de los datos de afiliación se estima el número de trabajadores afectados por la medida ✓ La prestación será por el 70% de la base de cotización media de estos trabajadores. ✓ Duración: 2 meses (3 en el escenario 2) ✓ Impacto: **8 / 12 M€ y 10.000 afectados**
Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal durante un mes 80% IPREM	✓ **Sin estimación de impacto individual** ✓ Impacto: **17,6 milllones y 462 mil afectados**	✓ El número de beneficiarios se estima a partir de los datos de afiliación por ramas ✓ Se pondera por los contratos temporales de duración mayor de dos meses y por el porcentaje de trabajadores sin derecho a prestación por desempleo ✓ La prestación media es el 80% del IPREM ✓ Duración: 1 mes ✓ Impacto: **27 M€ y 64.000 afectados**