INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2021

INFORME 21/21

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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 11

2. OBJETO Y ALCANCE 13

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO 15

4. ANÁLISIS ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO 27

4.1. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 27

4.2. EVOLUCIÓN DE INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 31

4.2.1. IRPF 33

4.2.2. Impuesto sobre Sociedades 34

4.2.3. IVA 35

4.2.4. Impuestos Especiales 36

4.2.5. Otros ingresos tributarios 36

4.2.6. Cotizaciones sociales 37

4.2.7. Resto de recursos 38

4.3. EVOLUCIÓN DE GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 38

4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público 39

4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo 40

4.3.3. Intereses 41

4.3.4. Formación bruta de capital 41

4.3.5. Otros empleos 42

4.4. ANÁLISIS POR SUBSECTORES 42

4.4.1. Administración Central 43

4.4.2. Fondos de la Seguridad Social 46

4.4.3. Comunidades Autónomas 49

4.4.4. Corporaciones Locales 57
4.5. IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 61
4.5.1. Impacto de las medidas COVID-19 61
4.5.2. Nuevas medidas tributarias 63
4.5.3. Impacto de los fondos NGEU.....71
4.6. PASIVOS CONTINGENTES Y RIESGOS FISCALES.....74
5. DEUDA PÚBLICA 77
5.1. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 77
5.1.1. Evolución reciente y proyecciones a medio plazo 77
5.1.2. Cumplimiento del objetivo de deuda 79
5.1.3. Análisis de sostenibilidad 80
5.2. Comunidades Autónomas 82
5.3. CORPORACIONES LOCALES 87
6. RECOMENDACIONES.....89
6.1. RECOMENDACIONES VIVAS 89
ANEXO I. CUADRO COMPLEMENTARIO DE INDICADORES DE COYUNTURA.....93

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene el mandato legal de informar la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2021 de las distintas Administraciones Públicas (AA.PP.). Junto con este informe, la AIReF también publica los informes individuales sobre cada comunidad autónoma y el informe complementario sobre las Corporaciones Locales (CC.LL.). En la medida que se encuentran suspendidas las reglas fiscales para 2021, el análisis se centra en las previsiones presupuestarias y de sostenibilidad de las AA.PP. En este contexto, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA.PP.

La AIReF se pronunció en su informe sobre los presupuestos iniciales sobre la situación fiscal en 2021 de todas las AA.PP. a inicios de abril, incluyendo también informes sobre las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las CC.LL. y, posteriormente, con una visión de medio plazo emitió a principios de mayo su informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad. En aquel momento, la AIReF estimaba como escenario central una reducción del déficit hasta el 7,8% del PIB para 2021, sustentado en un crecimiento del PIB del 6,6%.

En este informe, la AIReF actualiza sus previsiones fiscales y mantiene inalterado el escenario macroeconómico en un contexto en el que permanecen abiertos grandes interrogantes sobre la reactivación del turismo internacional o el impacto macroeconómico que tendrá el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia(PRTR) en la segunda mitad del año. En cuanto al escenario fiscal, el déficit del conjunto de las AA.PP. alcanzará el 7,9% del PIB en 2021. Esta revisión es consecuencia de la incorporación en sus previsiones la nueva información disponible, tanto de ejecución hasta la fecha como la facilitada directamente por las distintas AA.PP.

¿Cómo ha evolucionado el escenario macroeconómico?

El escenario macroeconómico subyacente a las proyecciones presupuestarias que se presentan en este informe no se modifica respecto al que se presentó en el informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad (APE) el pasado mes de mayo.

La información recibida desde que se cerró el informe sobre el Programa de Estabilidad el pasado mes de mayo arroja señales mixtas. Por un lado, los avances en la vacunación de la población adulta en España y otros países de nuestro entorno y la eliminación de las restricciones a la movilidad han traído consigo una reactivación intensa de la economía. Esta circunstancia se refleja tanto en los indicadores de confianza empresarial y de los consumidores, que han alcanzado valores elevados en comparativa histórica, como en los relativos a la producción industrial, el comercio mundial de bienes y las exportaciones. Incluso los indicadores relacionados con las actividades de servicios muestran un comportamiento favorable, aunque el turismo internacional mantiene todavía niveles muy inferiores a los observados antes de la crisis sanitaria. La rápida reacción de la actividad económica ha llevado a numerosos organismos e instituciones a revisar al alza el crecimiento esperado para 2021.

Como contrapunto, la información disponible, de carácter muy parcial, sugiere la existencia de riesgos a la baja en el impulso asociado al PRTR en 2021, que AIReF estimaba en 1,5 pp. Del mismo modo, el aumento de los contagios que se observa en los últimos días tanto en España como en los principales países de afluencia de turistas extranjeros pueden poner en riesgo la recuperación del turismo internacional en los meses de verano, un factor clave para sostener la intensidad de la recuperación que se incorpora en el escenario de la AIReF en la segunda mitad del año.

En estas circunstancias la AIReF ha decidido mantener inalteradas las previsiones de crecimiento del PIB en 2021, introduciendo sólo cambios en su composición para reflejar la información más reciente disponible. En septiembre, con información más completa se revisará el conjunto del cuadro macroeconómico con vistas a determinar el grado de realismo de las previsiones macroeconómicas del Gobierno contenidas en el Proyecto de Presupuestos para 2022.

¿Cómo ha modificado la AIReF sus previsiones presupuestarias?

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA.PP. de 7,9% del PIB en 2021, una décima superior al recogido en el informe anterior y por debajo del 8,4% del PIB previsto por el gobierno a finales de abril en la Actualización del Programa de Estabilidad. Este incremento es el resultado de la interacción de diferentes factores que han elevado el déficit, como la adopción de nuevas medidas o la ejecución observada, compensados en

gran parte por otros que han actuado en la dirección contraria, como la positiva evolución de la recaudación en los primeros meses del año.

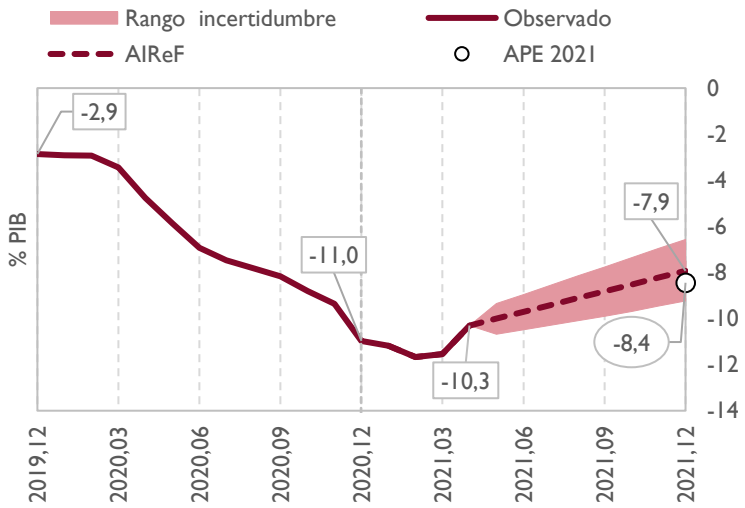
Asimismo, la información facilitada por las AA.PP. ha permitido realizar una previsión más ajustada a la realidad de la implementación de los fondos REACT-EU, abandonando el supuesto de neutralidad en el déficit en 2021. La AIReF asume para 2021 una ejecución de los gastos inferior al 80% previsto de los fondos asignados a las CC.AA. y, en mayor medida, una menor imputación de ingresos, que se compensará en años posteriores. Por otro lado, la AIReF continúa considerando un efecto neutral sobre el déficit de la implementación del PRTR en 2021, aunque traslada a años posteriores parte de la ejecución prevista para 2021 en el informe anterior.

Los ingresos alcanzarán, sin incluir el PRTR, el 41,4% del PIB, lo que supone un crecimiento del 8,4% respecto a 2020, y algo menos de una décima inferior al previsto en el anterior informe. Aunque el escenario macroeconómico no ha registrado modificaciones significativas, la positiva evolución de la recaudación en la primera parte del año ha llevado a incrementar, principalmente, las previsiones de recaudación en el Impuesto de Sociedades, cotizaciones sociales, IVA e Impuestos Especiales. En el sentido contrario, se ha incorporado el impacto de las modificaciones de la fiscalidad sobre la electricidad, que, en el caso del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) se compensaría con una menor transferencia al sistema eléctrico. Asimismo, de acuerdo con las previsiones de certificación de las CC.AA., la AIReF considera una menor estimación de ingresos provenientes de los fondos REACT-EU, que se trasladaría a los ejercicios siguientes. Por último, incluyendo el PRTR, los recursos se situarían en el 43% del PIB.

Los gastos, sin incluir el PRTR, se situarán en el 49,4% del PIB, algo menos de una décima superior al previsto en el informe anterior. En primer lugar, los datos de ejecución conocidos hasta la fecha han llevado a elevar el gasto en determinadas rúbricas, como en remuneración de asalariados, el Ingreso Mínimo Vital o en formación bruta de capital fijo para incorporar el impacto de la actividad ordinaria de la SAREB. De igual forma, las previsiones pasan a incluir algunos elementos no recurrentes no previstos inicialmente como consecuencia de sentencias. En segundo lugar, se ha incorporado el impacto de las nuevas medidas adoptadas por los diferentes gobiernos como, entre otras, las adoptadas por las CC.AA. en el ámbito de apoyo a las empresas o del gasto sanitario. También se ha trasladado a 2022 la compensación por la revalorización de las pensiones en 2021 por debajo de la inflación. En tercer lugar, la AIReF actualiza la ejecución prevista de los gastos vinculados a los fondos REACT-EU, que se situaría por debajo del 80% de los fondos asignados a las CC.AA. previsto en el informe anterior. Estos

fondos contemplan la financiación, entre otras actuaciones, de medidas para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito sanitario, educativo, servicios sociales y de apoyo a las empresas. Por último, la previsión de ejecución de los gastos vinculados a las inversiones del PRTR se ha reducido, por lo que el total de los gastos se situaría en el 50,9% del PIB incluyendo el PRTR.

EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



¿Qué cambios se han producido a nivel de subsector?

Respecto al informe anterior, la previsión de déficit de los Fondos de Seguridad Social mejora en algo menos de 2 décimas, situándose en el 1,6% del PIB. Por el contrario, en las CC.AA., influidas por la menor previsión de ingresos del REACT-EU, la previsión alcanza el 0,5% del PIB, más de una décima superior al informe anterior. Por último, tanto la Administración Central (AC) como las Corporaciones Locales (CC.LL.) empeoran ligeramente, sin llegar en ninguno de los dos casos la revisión a una décima del PIB. Por lo tanto, la AC registrará un déficit del 6,1% del PIB, mientras que las CC.LL. mantienen una previsión de superávit del 0,3% del PIB.

SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

		Estimación AIReF	
	APE (Gobierno)	Inf. APE	Inf. Julio
AA.PP.	**-8,4**	**-7,8**	**-7,9**
AC	-6,3	-6,1	-6,1
FSS	-1,5	-1,8	-1,6
CC.AA.	-0,7	-0,4	-0,5
CC.LL.	0,0	0,3	0,3

¿Qué implicaciones tiene desde el punto de vista de sostenibilidad?

El importante aumento del stock de deuda pública legado de esta crisis sumado a un elevado nivel de partida sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas tanto para el conjunto de las AA.PP. como para el subsector de las CC.AA. en una posición de gran vulnerabilidad. En ambos casos, se requiere una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el equilibrio estructural para reconducir la deuda hacia los niveles previos a la pandemia a lo largo de la próxima década.

Para el conjunto de las AA.PP., el mantenimiento en el largo plazo de un déficit estructural similar al de 2024, esto es, entre el 3,5 y 4,5% del PIB, estabilizaría la ratio de deuda en niveles sensiblemente superiores al 100% del PIB. En cuanto a las CC.AA., las simulaciones realizadas señalan que serán necesarias al menos dos décadas para alcanzar el límite de referencia del 13%. En particular, en contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde el nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2035, en la actualidad no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2044, aun manteniendo el equilibrio presupuestario del conjunto del subsector.

La expectativa actual de un entorno duradero de tipos de interés bajos ofrece mayor margen de maniobra para abordar la vuelta al equilibrio presupuestario estructural de una manera gradual y no lesiva para el crecimiento, pero los elevados niveles de deuda aconsejan que se diseñe cuanto antes una estrategia de consolidación a medio plazo.

¿Qué recomendaciones realiza la AIReF en este contexto?

En este contexto, la AIReF insiste una vez más en la necesidad de una estrategia fiscal a medio plazo creíble y realista. Tal y como se señaló en el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad, es conveniente que el Gobierno complete la estrategia fiscal a medio plazo, para alcanzar un nivel de déficit suficiente para reconducir la deuda hacia sendas más sostenibles que reduzcan la vulnerabilidad de la economía española. Esto implica ampliar el horizonte temporal de la estrategia esbozada en el Programa de Estabilidad e integrar en ella las implicaciones macroeconómicas y fiscales de la implementación de las inversiones y reformas previstas en el PRTR.

1. INTRODUCCIÓN

La AIReF tiene el mandato legal de informar, antes del 15 de julio, sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2021. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, y artículo 19 del Real Decreto 215/2014 por el que se aprueba su Estatuto orgánico, la AIReF tiene la obligación de pronunciarse sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y sobre la regla de gasto, del ejercicio en curso, antes del 15 de julio de cada año. Actualmente se encuentran suspendidos los objetivos de déficit y de deuda pública, así como la regla de gasto como consecuencia de la pandemia.

En el contexto actual de suspensión de las reglas fiscales por la pandemia, la supervisión fiscal de la AIReF adquiere más relevancia como garante de la sostenibilidad de las AA.PP.. La actual suspensión de las reglas fiscales, iniciada en 2020 y prevista su extensión hasta 2022, refuerza la necesidad del seguimiento por la AIReF de la situación fiscal de las administraciones de cara a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Aunque los crecimientos de gasto, déficit y deuda no lleven aparejados ninguna medida correctora, hay que tener presente que, una vez acabada la pandemia, habrá que volver a una senda de disciplina fiscal. El seguimiento continuo de estos indicadores fiscales, independientemente de las revisiones que tengan lugar en el momento de su reactivación, aporta una valiosa información sobre la posición y la evolución fiscal de cada administración pública.

La AIReF actualiza en el presente informe sus previsiones macroeconómicas y fiscales para 2021, conforme a la última información disponible. La AIReF se pronunció sobre las previsiones macroeconómicas y fiscales para 2021,

primero en el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2021[1], publicado en 2020 y después en el informe sobre presupuestos iniciales 2021[2], publicado el pasado mes de abril. Posteriormente en mayo, la AIReF publicó su informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE)[3] que contenía un análisis de medio plazo centrado en el conjunto de las AA.PP.. Desde la publicación del anterior informe, se incorporan al análisis toda la nueva información publicada y facilitada por las AA.PP. sobre la ejecución de sus presupuestos en este año y previsiones de cierre, así como la evolución del entorno macroeconómico.

La evaluación macroeconómica y presupuestaria para 2021 recogida en el presente informe se divide en 6 apartados. Tras esta introducción, el epígrafe 2 indica el objeto y alcance del informe. El epígrafe 3 actualiza el escenario macroeconómico que sustenta las proyecciones fiscales, señalando los motivos por los que no se modifica. El epígrafe 4 se refiere al escenario presupuestario, actualizando el impacto de las medidas de política fiscal para después analizar en detalle los cambios que se han producido en la estimación de los ingresos y los gastos para 2021 del conjunto de las AA.PP. y de cada uno de los subsectores en relación con las previsiones del informe sobre la APE. A continuación, se realiza un análisis de los fondos NGEU y de su impacto en 2021 así como de los principales pasivos contingentes y los riesgos fiscales para este ejercicio. En el epígrafe 5, tras analizar la evolución reciente de la deuda pública y las proyecciones a medio plazo, se valoran los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Finalmente, en el 6 se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis realizado.

[1] Informe_Lineas-Fundamentales-AAPP-2021.pdf

[2] Informe-Ptos-iniciales-2021-.pdf

[3] Infome-APE-2021-2024-.-.pdf

2. OBJETO Y ALCANCE

El objeto de este informe es el análisis de las previsiones de estabilidad y deuda de las AA.PP. para 2021, actualizando el pronunciamiento realizado en el informe sobre la APE. La AIReF actualiza las previsiones macroeconómicas y fiscales de las AA.PP. para 2021 contenidas en el informe sobre la APE emitido el pasado mes de mayo. Para ello, incorpora a su evaluación los últimos datos publicados de la ejecución presupuestaria, las medidas aprobadas por el Gobierno, la nueva información disponible hasta la fecha tanto del entorno macroeconómico como fiscal y demás información adicional recibida. En particular, el presente informe recoge: los últimos datos publicados por la IGAE en términos de Contabilidad Nacional (mes de mayo del Estado, mes de abril de AC, FSS y CC.AA. y primer trimestre de CC.LL.), la ejecución presupuestaria de los diferentes subsectores (Administración General del Estado, Sistema de la Seguridad Social, SEPE, FOGASA y CC.AA.) del mes de mayo, información mensual de recaudación tributaria procedente de la AEAT también del mes de mayo, y la nómina de pensiones (Base de datos de eSTADISS) y estadística de prestaciones por desempleo. Además, se confirma, a través de una nota de prensa, la previsión incluida en el informe anterior de la campaña de IRPF de 2020.

Este análisis se realiza para todos los subsectores, incluyendo el análisis individual por CC.AA. y de las principales CC.LL. y se completa con la visión global para el conjunto de las AA.PP. En particular, la AIReF ha analizado:

- El subsector Administración Central (AC).
- El subsector Fondos de la Seguridad Social (FSS).
- El subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) y cada una de ellas.
- El subsector Corporaciones Locales (CC.LL.).

- Además del subsector CC.LL., han sido objeto de evaluación individual: las 24 grandes entidades locales (los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca y las Diputaciones Forales de Gipuzkoa, Bizkaia y Araba/Álava) y adicionalmente, los entes locales con importantes riesgos en materia de sostenibilidad, según la metodología de la AIReF de selección y calificación.

El análisis por subsectores se completa con la visión de conjunto de la situación para el total de las AA.PP..

El objeto del informe sigue estando condicionado por la incertidumbre que todavía perdura en relación con la evolución de la pandemia. A pesar de haber transcurrido más de un año desde el comienzo de la pandemia en marzo de 2020, sigue existiendo incertidumbre sobre la evolución y los efectos de la pandemia, si bien en menor medida que en informes anteriores, gracias al avance del proceso de vacunación. Por tanto, el pronunciamiento de la AIReF sigue condicionado por la incertidumbre que acompaña a la pandemia, debiendo ser tratadas las estimaciones realizadas con mayor cautela de lo habitual. Esto resulta adicional a otras limitaciones comunes a informes anteriores, como son la falta de presupuestos en términos de contabilidad nacional o de información completa y actualizada del impacto de los principales pasivos contingentes que pudieran incidir en el déficit del ejercicio.

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO

El escenario macroeconómico subyacente a las proyecciones presupuestarias que se presentan en este informe no se modifica en lo esencial respecto al que se presentó en el informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad (APE) el pasado mes de mayo. La información recibida desde que se cerró el informe sobre el Programa de Estabilidad el pasado mes de mayo arroja señales mixtas. Por un lado, los avances en la vacunación de la población adulta en España y otros países de nuestro entorno y la eliminación de las restricciones a la movilidad han traído consigo una reactivación intensa de la economía que se refleja tanto en los indicadores de confianza empresarial y de los consumidores, que han alcanzado valores históricamente elevados, como en los relativos a la producción industrial, el comercio mundial de bienes y las exportaciones. Como contrapunto, la información disponible, de carácter muy parcial, sugiere la existencia de riesgos a la baja en el arranque de la implementación este año del Plan de Reconstrucción Transformación y Resiliencia (PRTR) lo que mitigaría el impulso en 2021 estimado por AIReF (de 1,5 pp). Del mismo modo, el contexto actual de nuevo aumento de los contagios en España y en los principales países de afluencia de turistas extranjeros puede poner en riesgo la movilidad y la recuperación del turismo internacional en los meses de verano, un factor clave para sostener la intensidad de la recuperación que se incorpora en el escenario de la AIReF en la segunda mitad del año.

En estas circunstancias la AIReF ha decidido mantener inalterado su escenario macroeconómico para 2021. En septiembre, con información más completa se revisará el conjunto del cuadro macroeconómico con vistas a

determinar el grado de realismo de las previsiones macroeconómicas del Gobierno contenidas en el borrador de presupuestos para 2022.

El menor grado de restricciones a la movilidad observado en los últimos meses, y especialmente desde la finalización del estado de alarma el pasado mayo, ha propiciado una rápida e intensa recuperación de los principales indicadores económicos, aunque desigual según ramas de actividad. En particular, se observa una expansión generalizada en los niveles de actividad y empleo durante el segundo trimestre, más marcada en las ramas de la industria que en los servicios, siguiendo la tónica de los últimos trimestres. Indicadores como el índice de producción industrial o la afiliación media mensual a la Seguridad Social, corregida del efecto de ERTEs, se sitúan en niveles superiores o próximos a los observados antes de la pandemia. Con todo, la normalización de la actividad económica aún no se ha completado, especialmente en los servicios. De hecho, algunos indicadores como el número de contratos totales firmados en el mercado laboral, las pernoctaciones de extranjeros o las matriculaciones de automóviles permanecen aún lejos de las cotas observadas en 2019[4]. Asimismo, pese a su gradual descenso, a 30 junio aún quedaban 449.414 personas en ERTE - atendiendo a la fecha de alta -, concentradas de manera particular en los sectores que conllevan mayor interacción social.

GRÁFICO 1. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (BASE 2019=100) Y PMI COMPUESTO.

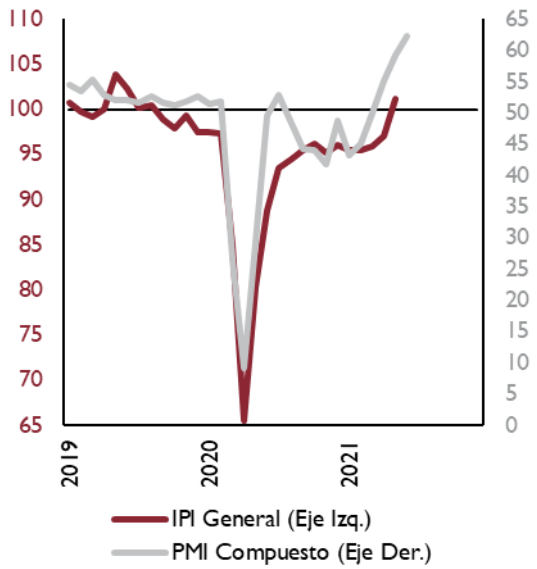
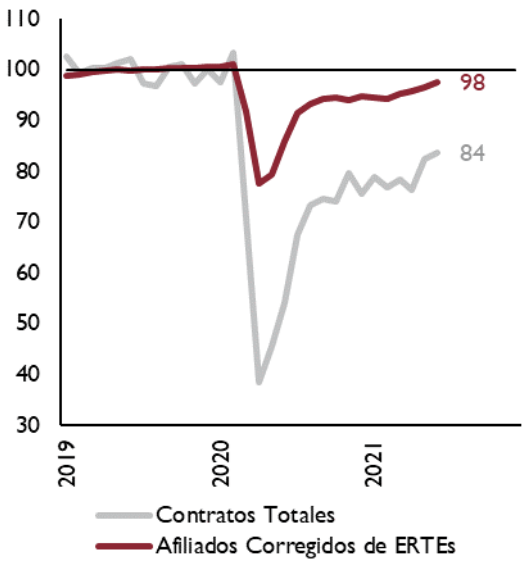


GRÁFICO 2. ÍNDICES DE AFILIACIÓN CORREGIDA DE ERTES Y DE CONTRATOS TOTALES FIRMADOS (BASE 2019=100).



[4] Ver cuadro complementario de indicadores de coyuntura en el anexo I.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Markit (Extraído el 08/Jul/2021).

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Extraído el 08/Jul/2021).

Las expectativas de crecimiento para los próximos trimestres que se desprenden de las encuestas de opinión también muestran una mejora notable incluso en los servicios. La opinión de los empresarios sobre la situación económica actual que se deduce de los indicadores de sentimiento económico ha mejorado de manera significativa, siendo ello más palpable en el caso de los servicios. Asimismo, las expectativas de demanda y empleo para los próximos tres meses se han recuperado de forma intensa, situándose en valores similares a los registrados antes de la crisis sanitaria.

GRÁFICO 3. DESGLOSE SECTORIAL DEL ÍNDICE DE SENTIMIENTO ECONÓMICO. PROMEDIO TRIMESTRAL.

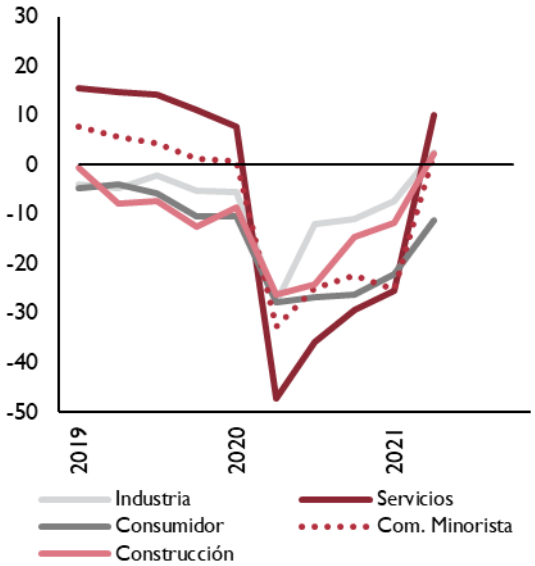
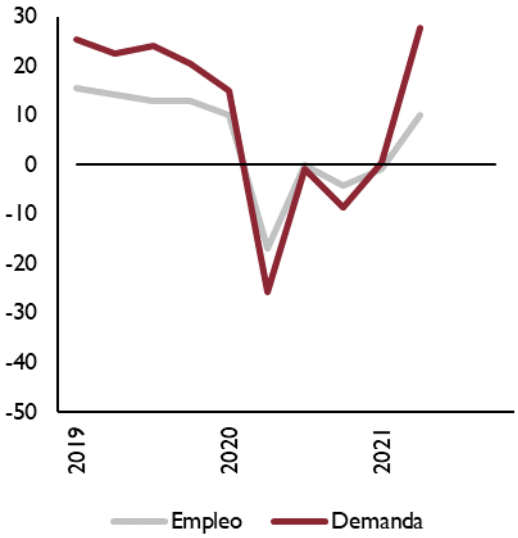


GRÁFICO 4. SERVICIOS. EVOLUCIÓN PREVISTA EN PRÓXIMOS 3 MESES. PROMEDIO TRIMESTRAL.



Fuente: Comisión Europea (Extraído el 08/Jul/2021)

El comportamiento favorable de la mayoría de los sectores industriales ha venido impulsado por la pujanza que ha cobrado el comercio mundial en los meses recientes, lo que constituye un rasgo diferencial respecto a lo observado tras la crisis financiera. De esta manera, se observa como las importaciones de los países europeos que constituyen los principales mercados para los exportadores españoles recuperaron durante los primeros meses de 2021 los niveles previos a la crisis, en contraste con la lenta recuperación observada a lo largo de la crisis económica y financiera iniciada en 2008.

No obstante, la expansión de las exportaciones de mercancías no se ha extendido a los servicios. En concreto, las exportaciones de servicios turísticos

y de transporte continúan muy deprimidas. El dicotómico comportamiento entre servicios turísticos y de transporte y resto es el que se encuentra detrás de la depresión en el saldo de la balanza de servicios de la balanza de pagos, cuya recuperación se espera que se inicie hacia finales de 2021.

GRÁFICO 5. IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS EN TÉRMINOS DE VOLUMEN. ÍNDICE.

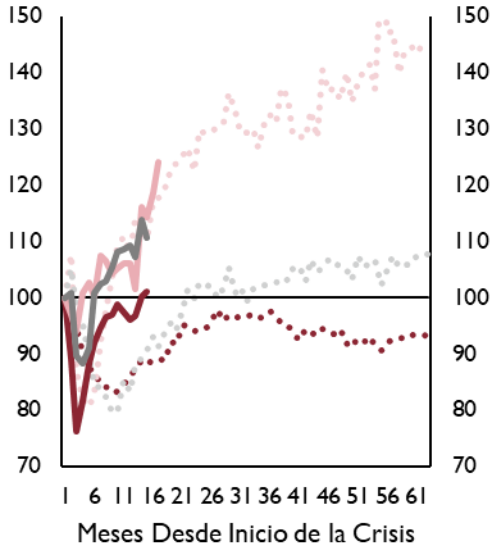
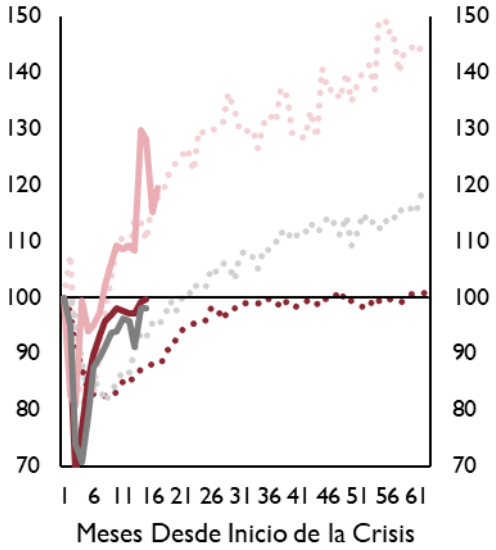


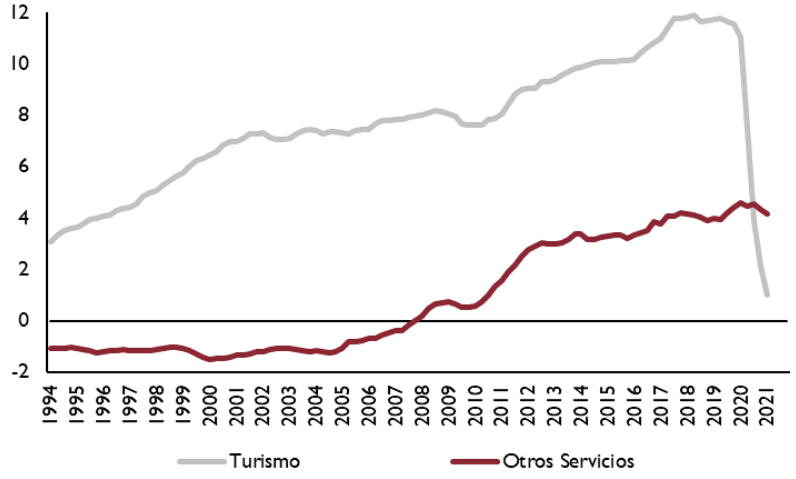
GRÁFICO 6. EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS EN TÉRMINOS DE VOLUMEN. ÍNDICE.



Zona Euro 2008 · China 2008 · EE.UU. 2008
Zona Euro 2020 · China 2020 · EE.UU. 2020

Fuente: CPB Netherlands, Elaboración AIReF (Extraído el 08/Jul/2021).
Nota: 2008 Base 100 en septiembre de 2008. Para 2020 Base 100 en febrero de 2020, salvo para China, donde la base se ha tomado en diciembre de 2019

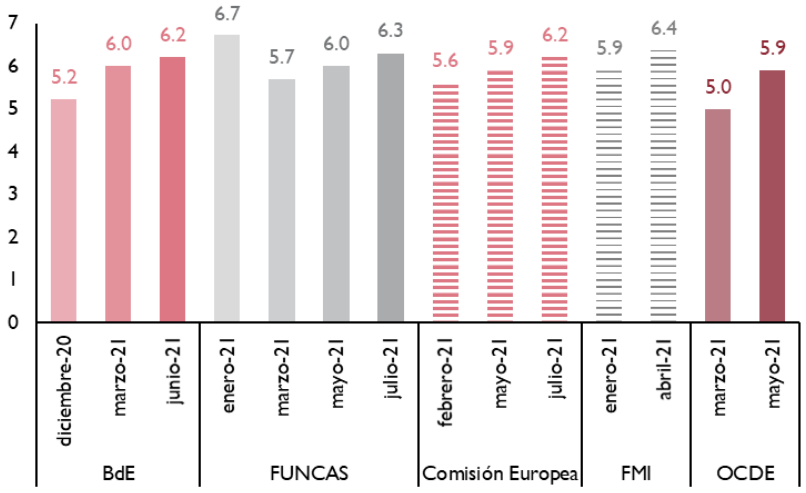
GRÁFICO 7. ESPAÑA. POSICIÓN TRIMESTRAL DE LA BALANZA DE SERVICIOS DE LA BALANZA DE PAGOS. MILES DE MILLONES DE EUROS (SERIES SUAVIZADAS).



Fuente: Banco de España y elaboración AIReF (Extraído el 08/Jul/2021).

La incorporación de los indicadores más recientes está llevando a una revisión al alza en las previsiones de crecimiento para el año 2021 por parte de numerosos analistas. Las previsiones de crecimiento del PIB para 2021 de los principales organismos nacionales e internacionales se han revisado al alza en los meses recientes.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.



Fuente: Elaboración AIReF a partir de diversas fuentes.
Nota: Para Banco de España se ha empleado el escenario central.

La mejora de las perspectivas económicas ha venido acompañada de un incremento en los últimos meses de los precios del petróleo y de otras materias primas, que comienza a trasladarse a los precios de consumo y a las expectativas de inflación. En el caso de España en mayo la tasa de

variación interanual del índice de precios de consumo se situó en el 2,7% y en el 2% en la Eurozona, el mayor ritmo de los últimos cuatro años. Una buena parte de ese repunte de la inflación puede tener carácter temporal, como consecuencia de cuestiones técnicas relacionadas con cambios en la cesta de consumo o un desajuste transitorio entre la oferta y la demanda de determinadas materias primas. No obstante, de persistir la dinámica alcista de los precios de materias primas podría tener efectos negativos sobre los costes de producción y sobre la actividad económica, lastrando la velocidad de la recuperación.

GRÁFICO 9. ÍNDICES DE PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS (MISMO MES DE 2019=100).

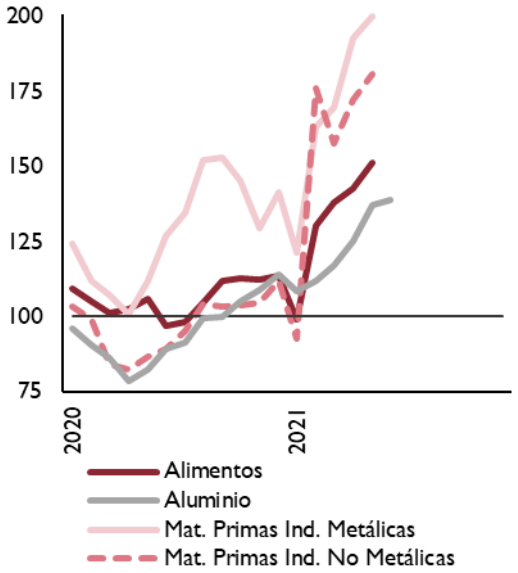
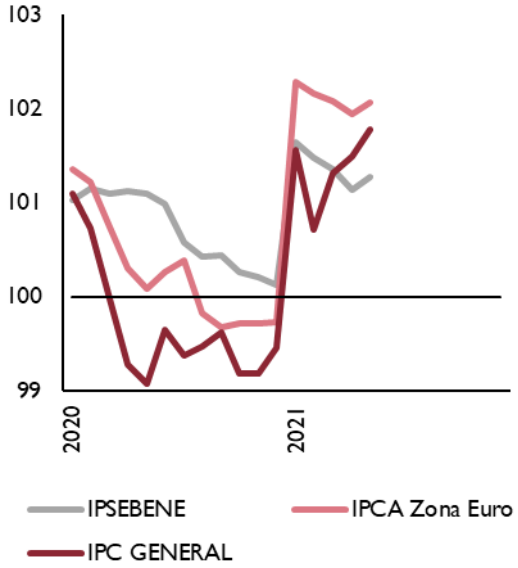


GRÁFICO 10. ÍNDICES DE PRECIOS DE CONSUMO (MISMO MES DE 2019=100).



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y EUROSTAT (Extraído el 08/Jul/2021).

Como contrapunto al comportamiento favorable de algunos indicadores coyunturales observado en los meses recientes, los riesgos en torno al impacto a corto plazo del PRTR y a la evolución del turismo se han acrecentado. La información sobre el ritmo de ejecución de los proyectos de inversión y gasto contenidos en el PRTR es muy escasa. Los datos conocidos hasta ahora sugieren una revisión a la baja del impacto macroeconómico del Plan para 2021que estimaba previamente la AIReF. Así, el impulso sobre el crecimiento estimado para 2021 pasaría de 1,5 pp del PIB a un valor próximo a 1 pp. Con todo, esta rebaja en el crecimiento esperado para 2021 se vería compensada, al menos parcialmente, por las recientes sorpresas positivas en el crecimiento y el empleo.

Por lo que respecta al turismo, pese a la positiva evolución del ritmo de vacunación, la crisis sanitaria sigue proyectando una elevada incertidumbre

sobre la senda de normalización del turismo que se incorpora en el escenario macroeconómico de la AIReF. La positiva evolución del ritmo de vacunación en España - y en nuestro entorno geográfico más inmediato - han repercutido hasta el momento en una menor presión hospitalaria. No obstante, los avances en la vacunación están siendo muy desiguales entre las economías avanzadas y las emergentes. A ello se añade el reciente incremento en la incidencia de los contagios por coronavirus en ciertos tramos de edad que podría desembocar en nuevas restricciones a la movilidad internacional y a la interacción social, especialmente en las comunidades autónomas más afectadas por el resurgimiento de casos.

GRÁFICO 11. RITMO DE VACUNACIÓN EN DIVERSAS ZONAS GEOGRÁFICAS (DOSIS POR CADA 100 HABITANTES).

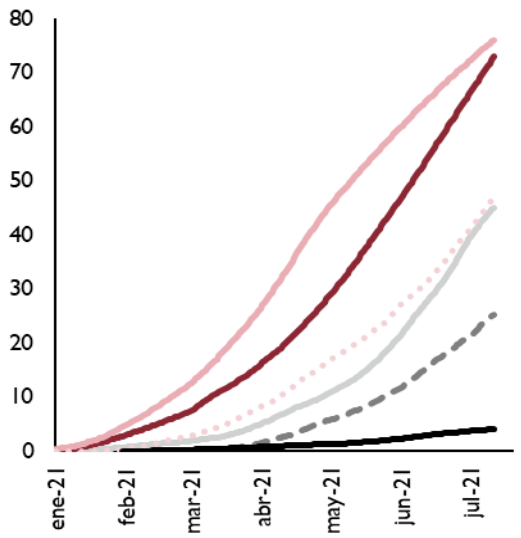
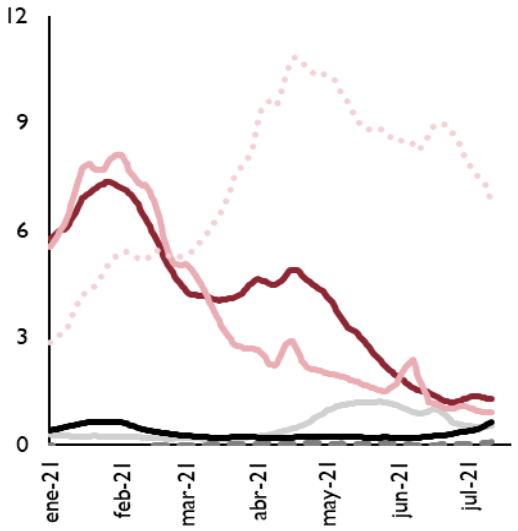


GRÁFICO 12. FALLECIDOS POR POR COVID (POR MILLÓN DE HABITANTES).



Asia · Europa · N. América · S. América · Oceanía · Africa

Fuente: Our World in Data (Extraído el 12/Jul/2021).

GRÁFICO 13. ESPAÑA. INCIDENCIA ACUMULADA 14 DÍAS POR GRUPO DE EDAD.

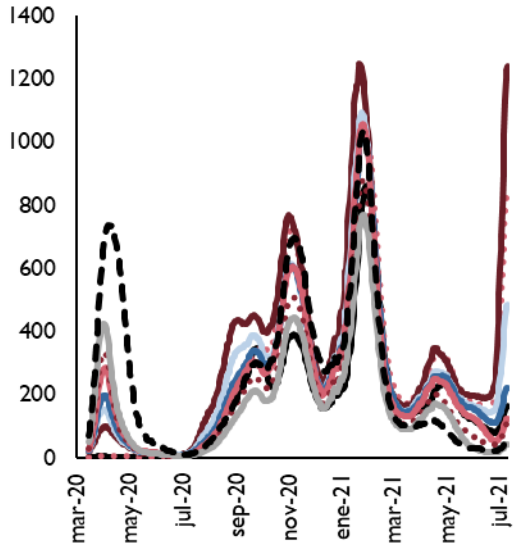
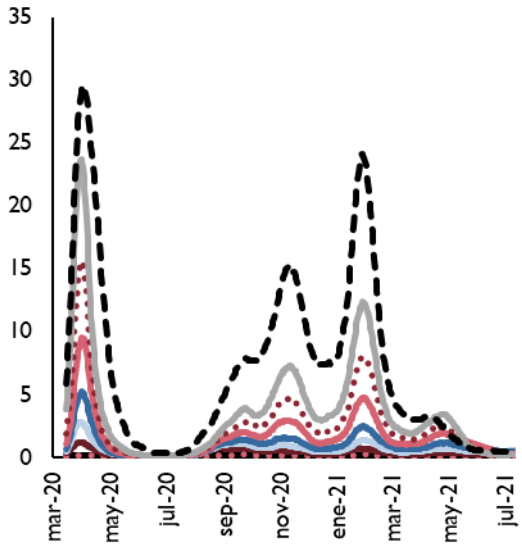
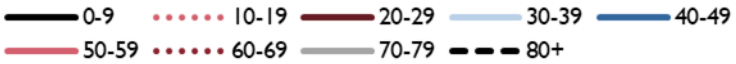


GRÁFICO 14. ESPAÑA. HOSPITALIZACIONES POR GRUPO DE EDAD CADA 100.000 HABITANTES Y MES.





Fuente: Instituto de Salud Carlos III (Extraído el 12/Jul/2021).

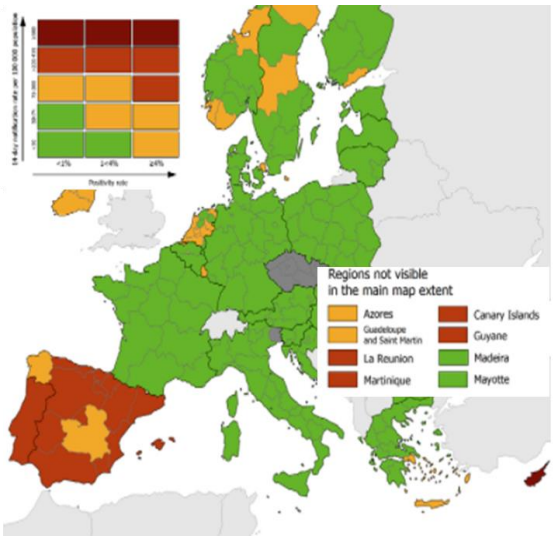
La incidencia de la COVID-19 en España resulta superior a la de los países de afluencia de turistas hacia la economía española. La incidencia de la COVID-19 resulta aún superior a la de los países del entorno, tal y como refleja el indicador compuesto de incidencia acumulada y tasa de positividad en las pruebas de diagnóstico elaborado por la ECDC. Este indicador resulta especialmente relevante porque constituye el criterio de clasificación de países en el certificado digital COVID de la UE[5] que entró en vigor en todos los Estados miembros el 1 de julio y facilitará la circulación dentro de la UE. España es de los pocos países clasificados como de riesgo alto sobre los que pueden introducirse limitaciones a la libre circulación[6]. Dado que, en términos generales, los principales países de origen de turistas hacia España son Reino Unido, Francia y Alemania- entre los tres acumulan casi la mitad de las entradas de turistas internacionales - la desventaja comparativa de España con otros países de la UE podría tener un impacto negativo sobre los flujos de

[5] Se trata de un certificado de vacunación, de prueba diagnóstica negativa o de recuperación de la enfermedad que permite la libre circulación para viajeros procedentes de zonas listadas como de riesgo de acuerdo con los criterios marcados por la UE.

[6] Las Recomendaciones del Consejo 2020/1475 y 2021/961 establecen que no debería limitarse la libre circulación desde o a zonas clasificadas como verdes, mientras que podrá requerirse una prueba de diagnóstico negativa para los viajeros procedentes del resto de áreas o incluso un periodo de cuarentena obligatoria para los viajeros procedentes de áreas rojas sin test negativo o de áreas granates.

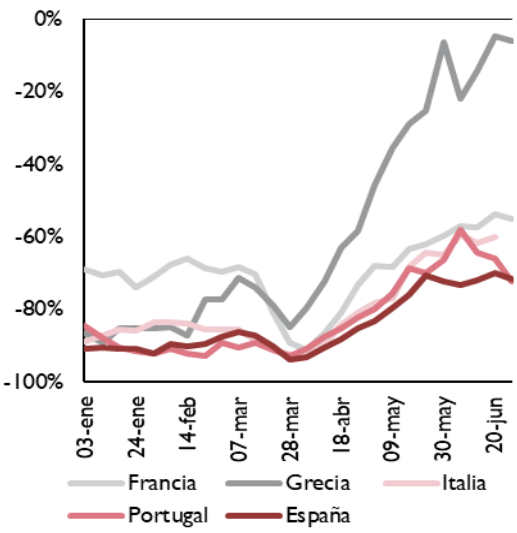
entrada en lo que resta de 2021. Este factor, junto con el mantenimiento de ciertas restricciones a la interacción social, podría ralentizar la recuperación del flujo de turistas internacionales hacia España. En este sentido, a finales de junio de 2021 España se situaba por detrás de los principales competidores del entorno en la recuperación de los flujos turísticos medidos por las reservas de vuelos. Grecia presentaba en la semana del 20 de junio de 2021 un volumen de reservas de vuelos solo un 5% inferior al de la misma semana de 2019, Francia un 54% inferior, Italia un 60% y Portugal un 66%, mientras que las reservas de vuelos con destino a España eran todavía un 70% inferiores a las del mismo periodo de 2019.

GRÁFICO 15. MAPA CLASIFICATORIO SEGÚN RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO[7].



Fuente: ECDC (Extraído el 12/Jul/2021).

GRÁFICO 16. RESERVAS DE HOTEL. VAR. RESPECTO A MISMA SEMANA DE 2019. VOLUMEN.



Fuente: Sojern (Extraído el 12/Jul/2021).

En consonancia con lo anterior, y dados los elementos de riesgo al alza y a la baja anteriormente mencionados, la AIReF mantiene la previsión de crecimiento del 6,6% en 2021. No obstante, tras la incorporación de los datos más recientes de la contabilidad nacional trimestral publicados por el Instituto Nacional de Estadística el pasado 24 de junio se efectúa una recomposición de las fuentes de crecimiento a lo largo de 2021. En septiembre, se llevará a cabo una revisión completa con vistas a analizar el cuadro macroeconómico que el Gobierno incorpore en el borrador de presupuestos para 2022.

[7] Los países se clasifican atendiendo a criterios de incidencia acumulada y positividad en las pruebas diagnósticas de coronavirus y se agrupan en 15 grupos, que se codifican mediante una escala de colores.

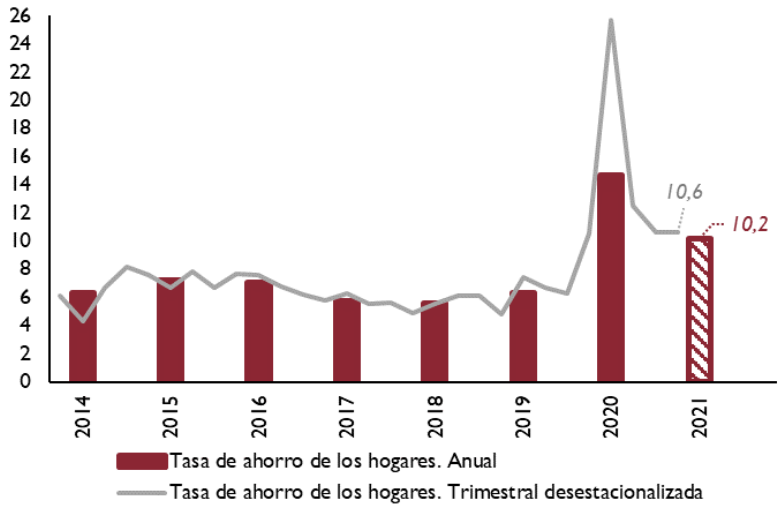
CUADRO 1. CUADRO MACROECONÓMICO PARA EL AÑO 2021.

Tasas de Variación Interanual	*2020*	*2021 Mayo*	*2021 Julio*
Gasto en consumo final nacional privado	-12,1	7,6	7,6
Gasto en consumo final de las AA.PP.	3,8	2,6	1,8
FBCF Bienes de equipo y activos cultivados	-12,2	16,6	17,8
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	-11,0	10,2	9,8
Demanda Nacional*	*-8,8*	7,3	7,1
Exportación de bienes y servicios	-20,2	10,3	10,8
Importación de bienes y servicios	-15,8	13,2	13,2
Saldo exterior*	*-2,0*	-0,7	-0,6
Producto Interior Bruto	**-10,8**	**6,6**	**6,6**
PIB Nominal	**-9,9**	**8,2**	**8,1**
Deflactor del Producto Interior Bruto	**1,1**	**1,5**	**1,4**
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	**-7,5**	**4,6**	**4,6**
Coste Laboral Unitario	**5,3**	**-1,8**	**-1,7**
Productividad por Ocupado a Tiempo Completo	**-3,6**	**1,9**	**1,9**
Tasa de Paro (% de la Población Activa)	**15,5**	**16,1**	**15,8**
Tasa de Ahorro de los Hogares (% Renta Bruta Disponible)	**14,8**	**10,2**	**10,2**

(*) Contribuciones al crecimiento del PIB
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Elaboración AIReF.

Además del turismo y del impacto del PRTR, otro de los elementos a considerar en esta revisión es la evolución de la tasa de ahorro de los hogares a lo largo de 2021. En este sentido, durante el primer trimestre de 2021 esta tasa se habría situado en el 10,6% de la renta disponible bruta, levemente por encima, aunque consistente con la tasa prevista por la AIReF para el conjunto del año.

GRÁFICO 17. TASA DE AHORRO DE LOS HOGARES (% DE LA RENTA DISPONIBLE BRUTA).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y previsiones AIReF.

Finalmente, cabe advertir nuevamente sobre el hecho de que a pesar de que los principales indicadores sobre morosidad no reflejen un incremento en este fenómeno, no es descartable un aumento en los próximos trimestres. El crédito en vigilancia especial -conocido como "*stage 2*"-, aunque más reducido que en otros países, podría dar lugar, una vez se reflejen los vencimientos de las moratorias vigentes en las estadísticas oficiales, a un incremento en la tasa de morosidad, lo que podría incidir en un aumento en el coste de financiación empresarial a lo largo de los próximos trimestres.

GRÁFICO 18. TASA DE MOROSIDAD. OTRO SECTOR RESIDENTE.

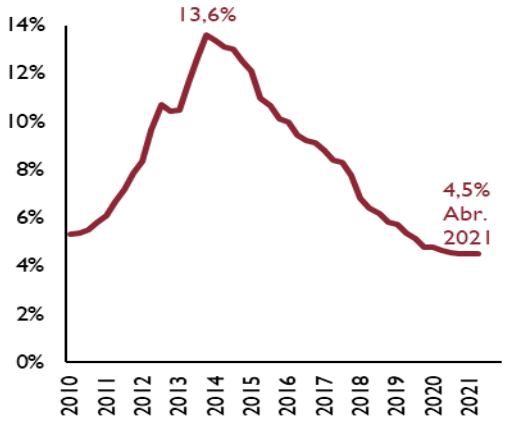
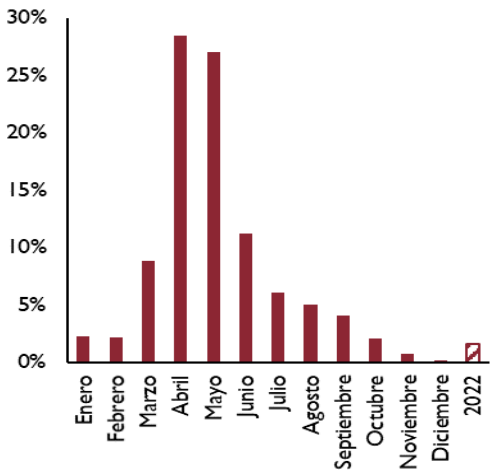


GRÁFICO 19. VENCIMIENTOS POR MES DEL TOTAL DE MORATORIAS VIGENTES EN DICIEMBRE DE 2020 (% SOBRE EL TOTAL).



Fuente: Banco de España (Extraído el 08/Jul/2021).

4. ANÁLISIS ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

4.1. Total Administraciones Públicas

La AIReF estima que el déficit de las AA.PP. se situará en el 7,9% sobre el PIB, una décima superior respecto al informe anterior. Desde su último pronunciamiento, en el informe de la APE 2021, han pasado dos meses y durante este tiempo se ha ido conociendo más información acerca de la ejecución de las cuentas públicas y parece confirmarse la recuperación económica del segundo trimestre. En este sentido, se han detectado ligeras desviaciones respecto al escenario fiscal perfilado en mayo que han sido objeto de actualización en el presente informe. En primer lugar, se han incorporado los últimos datos publicados. En segundo lugar, se ha incluido la actualización del escenario macroeconómico proyectado por la AIReF con un comportamiento similar a la previsión anterior sin apenas variación de las variables subyacentes. Por último, se ha incorporado el efecto conocido hasta la fecha de las medidas ya valoradas en el anterior informe y se ha incluido una estimación de las nuevas aprobadas en estos dos últimos meses.

Respecto a 2020, el déficit se reduce en algo más de 3 puntos en 2021 explicados por el menor impacto de elementos no recurrentes, la reducción del importe de las medidas y la recuperación de la actividad económica. Respecto al informe anterior, se produce una leve redistribución entre los factores que explican la reducción del déficit del 11% en 2020 al 7,9% previsto para el 2021. Por un lado, no registra ningún cambio en su valoración el menor impacto por operaciones no recurrentes en 2021 respecto a 2020, explicado

en gran parte por la reclasificación de la SAREB como AA.PP. en términos de contabilidad o el pago de la sentencia por CASTOR imputados en 2020, que justificaría nueve décimas de la reducción. Por otro lado, el impacto provocado por las medidas explicaría una reducción del déficit en 1,5 puntos de PIB, tres décimas menos que en el informe anterior. Dentro de las medidas, la mayor parte de la reducción, 1,4 puntos, se corresponde con las medidas ligadas a la pandemia y el resto, una décima, con las medidas de tipo tributario, dos y una décima menos que en el informe de la APE. El resto, seis décimas, hasta llegar al 7,9% del PIB lo explicaría la mejora de la actividad económica respecto a 2020 ya materializada en los buenos datos de recaudación tributaria y de cotizaciones y la evolución inercial de los gastos, que supondrían dos décimas más que en el anterior pronunciamiento.

GRÁFICO 20. DÉFICIT AA.PP AIREF INF. APE (%PIB)

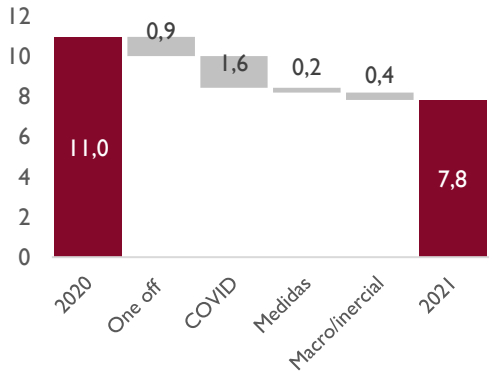
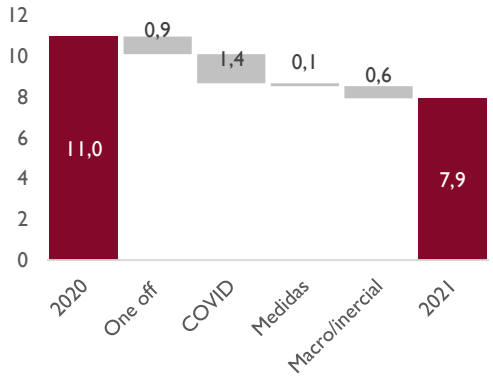


GRÁFICO 21. DÉFICIT AA.PP AIREF ACTUAL (%PIB)



Medidas tributarias	-0,1	Electricidad y otras revisiones a la baja	
COVID	-0,2	Medidas en CCAA	
Macro/Inercial	0,2	Ingresos tributarios: 0,3 Cotizaciones: 0,1 Pensiones: 0,1	SAREB: -0,1 Nuevas sentencias: -0,1 IMV: -0,1
CAMBIO	**-0,1**		

La AIReF estima que los ingresos se situarán en 2021 en el 41,4% del PIB en el escenario sin incluir el PRTR y en el 43,0% en el caso de incluirlo. Los ingresos, sin el PRTR crecerán un 8,4% respecto a 2020, situándose en peso sobre el PIB una décima por debajo de lo previsto en el anterior informe. Aunque el escenario macroeconómico no ha registrado modificaciones significativas, la positiva evolución de la recaudación en la primera parte del año ha llevado a incrementar, principalmente, las previsiones de recaudación en el Impuesto de Sociedades, cotizaciones sociales, IVA e Impuestos Especiales. En el sentido contrario, se ha incorporado el impacto de las modificaciones de la fiscalidad sobre la electricidad, que, en el caso del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) se compensaría con una menor transferencia al sistema eléctrico. Asimismo, de acuerdo con las

previsiones de certificación de las CC.AA., la AIReF considera una menor estimación de ingresos provenientes de los fondos REACT-EU, que se trasladaría a los ejercicios siguientes. Por último, incluyendo el PRTR, los recursos se situarían en el 43% del PIB.

Los gastos, sin incluir el PRTR, se situarán en el 49,4% del PIB, algo menos de una décima superior al previsto en el informe anterior, alcanzando el 50,9 al incluir el PRTR. En primer lugar, los datos de ejecución conocidos hasta la fecha han llevado a elevar el gasto en determinadas rúbricas, como en remuneración de asalariados, el Ingreso Mínimo Vital o la formación bruta de capital fijo para incorporar el impacto de la actividad ordinaria de la SAREB. De igual forma, las previsiones pasan a incluir algunos elementos no recurrentes no previstos inicialmente como consecuencia de sentencias. En segundo lugar, se ha incorporado el impacto de las nuevas medidas adoptadas por los diferentes gobiernos como, entre otras las adoptadas por las CC.AA. en el ámbito de apoyo a las empresas o del gasto sanitario. También se ha trasladado a 2022 la compensación por la revalorización de las pensiones en 2021 por debajo de la inflación. En tercer lugar, la AIReF actualiza la ejecución prevista de los gastos vinculados a los fondos REACT-EU, que se situaría por debajo del 80% de los fondos asignados a las CC.AA. previsto en el informe anterior. Estos fondos, cuya aprobación está en tramitación, contemplan la financiación, entre otras actuaciones, de medidas para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito sanitario, educativo, servicios sociales y de apoyo a las empresas.

CUADRO 2. ESCENARIO FISCAL AIREF SIN PRTR EN % PIB

	Inf. APE	Inf. Julio	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	**41,5**	**41,4**	-0,1
EMPLEOS	**49,3**	**49,4**	0,0
CAP. O NECESIDAD FINANC.	**-7,8**	**-7,9**	-0,1

CUADRO 3. ESCENARIO FISCAL AIREF CON PRTR EN % PIB

	Inf. APE	Inf. Julio	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	**43,4**	**43,0**	-0,4
EMPLEOS	**51,2**	**50,9**	-0,3
CAP. O NECESIDAD FINANC.	**-7,8**	**-7,9**	-0,1

GRÁFICO 22. TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 22.A. CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (%PIB)

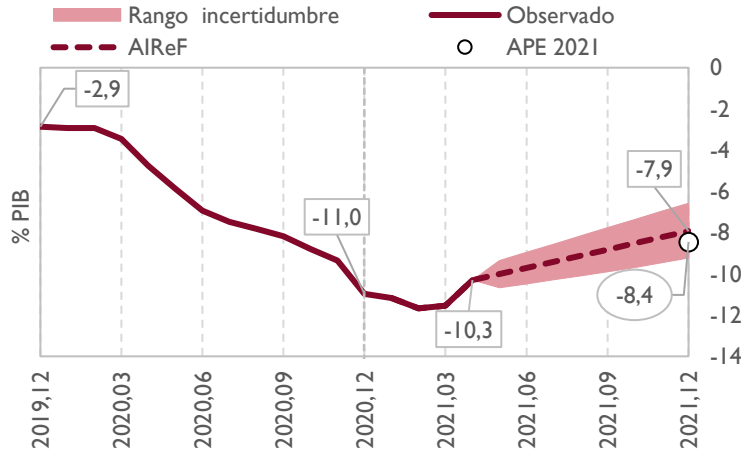


GRÁFICO 22.B. RECURSOS CON PRTR (%PIB)

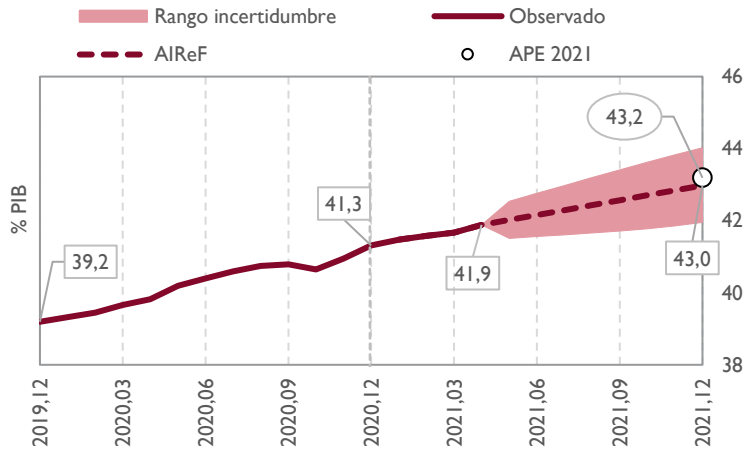
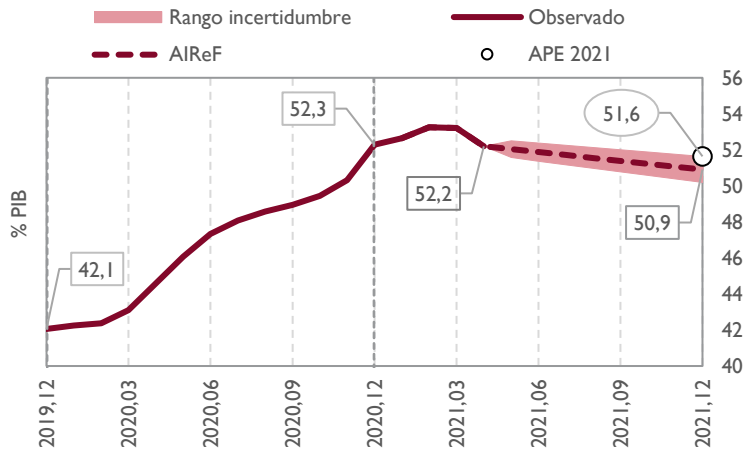


GRÁFICO 22.C. EMPLEOS CON PRTR (%PIB)



4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas

La AIReF estima que en 2021 el peso sobre el PIB de los recursos sin el PRTR será el 41,4% del PIB, menor en casi una décima respecto al previsto en el informe anterior. La justificación de la revisión se debe a un efecto combinado, por un lado, los recursos tributarios y por cotizaciones se elevan cuatro décimas respecto a la estimación anterior y por otro, el resto de recursos se revisan a la baja en algo más de cuatro décimas. La actualización a la baja de los otros recursos se debe al efecto por la imputación contable de los fondos REACT-EU en las cuentas de las CC.AA. y a su distribución a lo largo del periodo. Por un lado, al no considerarse neutrales en déficit en los años puntuales sino a lo largo del periodo, estarían deduciendo algo más de dos décimas de los recursos de 2021, por otro lado, al realizar una distribución con un menor peso en 2021 respecto a la estimación anterior, se explicarían las otras dos décimas de la revisión a la baja.

Por rúbricas, son los impuestos tipo renta y las cotizaciones sociales las que observan una mejoría más intensa respecto a la anterior previsión, mejorando en dos y una décima su peso en PIB. Los ingresos de tipo tributario se situarían en el 23,2% del PIB y los de cotizaciones sociales en el 13,8%, ambos con revisiones al alza. El resto de los recursos se situaría en el 4,5%, casi cinco décimas menos que en la previsión anterior por el efecto de los fondos REACT-EU.

La AIReF prevé que el total de recursos incluyendo el PRTR alcance un peso del 43% del PIB, tres décimas menos que en la estimación previa. Esta actualización se debe fundamentalmente a la conciliación que se produce entre los ingresos y los gastos del PRTR a nivel contable para respetar el principio de neutralidad de los Fondos.

CUADRO 4. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: RECURSOS SIN PRTR %PIB

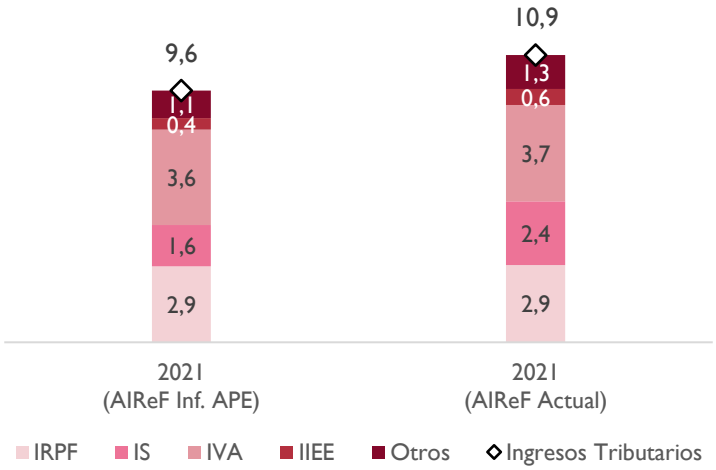
	2021 (Inf. APE)	2021 (Actual)	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	**41,5**	**41,4**	**-0,1**
IMPUESTOS	22,9	23,2	0,3
Sobre la producción	11,5	11,5	0,0
De tipo renta	11,1	11,3	0,2
Capital	0,4	0,4	0,0
COTIZACIONES	13,6	13,8	0,1
Otros Recursos	4,9	4,5	-0,5

CUADRO 5. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: RECURSOS CON PRTR %PIB

	2021 (Inf. APE)	2021 (Actual)	Diferencia Actual-APE
RECURSOS	**43,4**	**43,0**	**-0,4**
IMPUESTOS	22,9	23,2	0,3
Sobre la producción	11,5	11,5	0,0
De tipo renta	11,1	11,3	0,2
Capital	0,4	0,4	0,0
COTIZACIONES	13,6	13,8	0,1
Otros Recursos	6,8	6,0	-0,8

En relación con la evolución de los recursos de origen tributario, la AIReF aumenta la tasa de variación de los ingresos en términos de contabilidad nacional 1,2 puntos respecto al informe de mayo. Los últimos datos de recaudación disponibles producen una revisión al alza de las figuras tributarias situando la tasa de variación interanual en el 10,1% frente al 8,8% previsto en el informe de mayo. Para las figuras tributarias de régimen común, el crecimiento de la tasa de variación al cierre del periodo alcanza el 10,9%, siendo el Impuesto de Sociedades el que presenta el mayor cambio tras incorporar la recaudación del primer pago fraccionado, mientras que la estimación del IRPF es la menos revisada, incrementando su aportación algo menos de una décima.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE RÉGIMEN COMÚN EN CONTABILIDAD NACIONAL. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS (% VAR.)

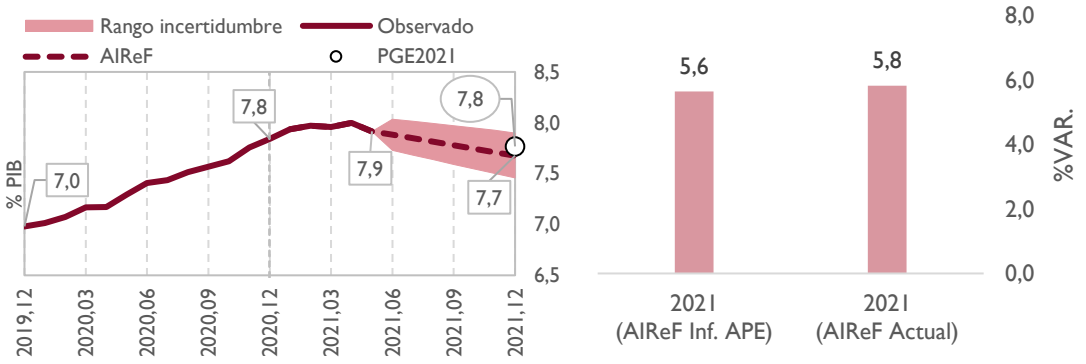


En relación con la evolución de las cotizaciones, se ha mejorado en nueve décimas la tasa de variación respecto al informe anterior. La mejora en el crecimiento se debe tanto a la buena marcha de la recaudación observada hasta mayo como al aumento de la estimación del coste de las exoneraciones.

4.2.1. IRPF

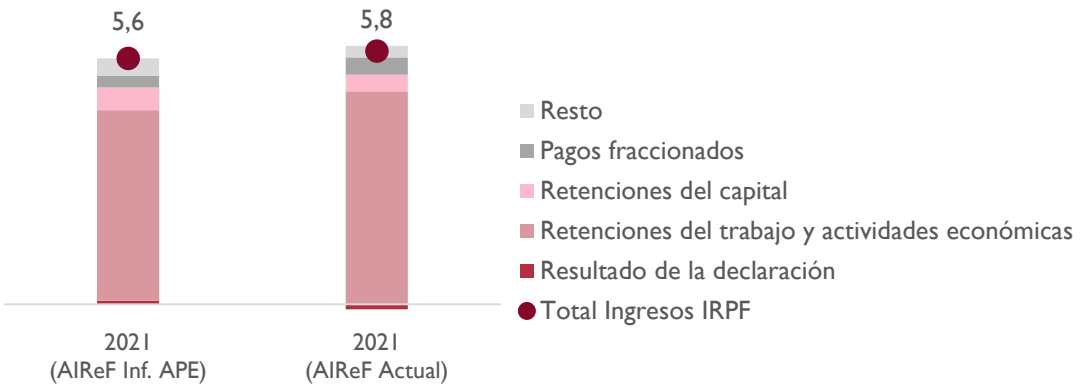
La AIReF mantiene en el 7,7% el peso en PIB de los ingresos en caja por IRPF, con un crecimiento en 2021 más suave en contraste con la evolución de otros impuestos. Después de superar 2020 con incremento en su recaudación, se prevé un crecimiento para 2021 por debajo de la actividad económica en términos nominales, lo que provoca un descenso de su peso sobre el PIB de una décima respecto al año anterior.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN IRPF CAJA (%PIB Y %VAR.)



El crecimiento de los ingresos por IRPF se sitúa en el 5,8%, dos décimas por encima del informe previo. Este aumento se produce por los nuevos datos de recaudación disponibles y residualmente por la leve actualización del escenario macroeconómico que revisa en una décima el incremento de la variable remuneración de asalariados. Afecta fundamentalmente al componente más relevante del IRPF, las retenciones sobre el trabajo y actividades económicas, que aportan 5 décimas adicionales al crecimiento del impuesto respecto al informe anterior. Los pagos fraccionados, también ligados al rendimiento económico, añaden otra décima adicional. Por el contrario, las retenciones de capital y el resto de los ingresos aportan una décima menos respectivamente. Se incluye también en las estimaciones el avance de resultados devengados en la campaña del año 2020 que presenta una cuota neta estimada un 4% inferior a la del año anterior y cuyo efecto en términos de caja supone una aportación dos décimas inferior a la obtenida en mayo.

GRÁFICO 25. APORTACION POR COMPONENTES AL CRECIMIENTO DEL IRPF EN CAJA (% VAR.)

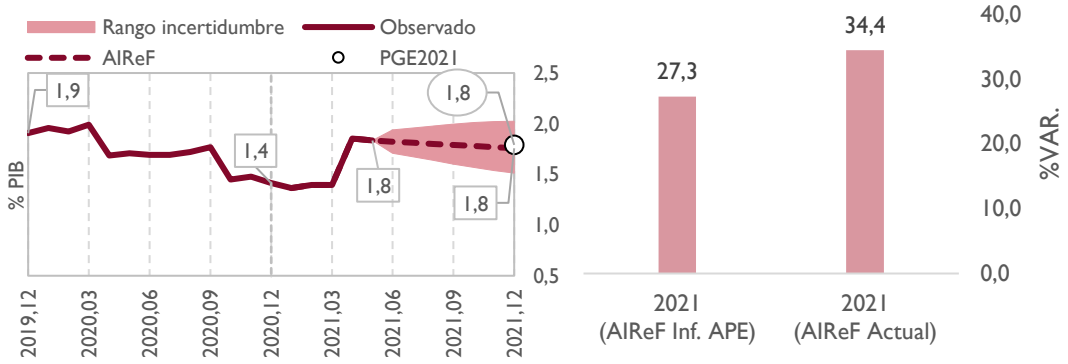


El crecimiento del IRPF en términos de contabilidad nacional será de un 6,5% al cierre del ejercicio, una décima más que el informe de mayo. La revisión se produce como consecuencia del incremento de los ingresos en términos de caja, dado que la actualización de las estimaciones y su efecto sobre la mecánica recaudatoria genera un ajuste en contabilidad nacional similar al del informe anterior.

4.2.2. Impuesto sobre Sociedades

La AIReF revisa la previsión en caja de los ingresos por el Impuesto sobre Sociedades incrementando una décima su peso sobre el PIB respecto al informe anterior, hasta situarse en el 1,8%. Esta revisión se produce por la incorporación en los ingresos de abril del primer pago fraccionado de 2021 que, además de registrar una notable recuperación respecto a la caída experimentada en 2020, incluye ingresos excepcionales por un importe de 1.100 millones procedentes de una operación de fusión. Como consecuencia, la tasa de variación aumenta 7,2 puntos respecto a lo previsto en mayo, situándose en el 34,4% tras caer un 33,2% el año anterior, si bien la información relevante sobre la evolución del año completo aún está sujeta a incertidumbre al registrarse en los últimos meses del año dos de los pagos fraccionados más cuantiosos y la liquidación de la campaña de 2020.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES CAJA (%PIB Y %VAR.)

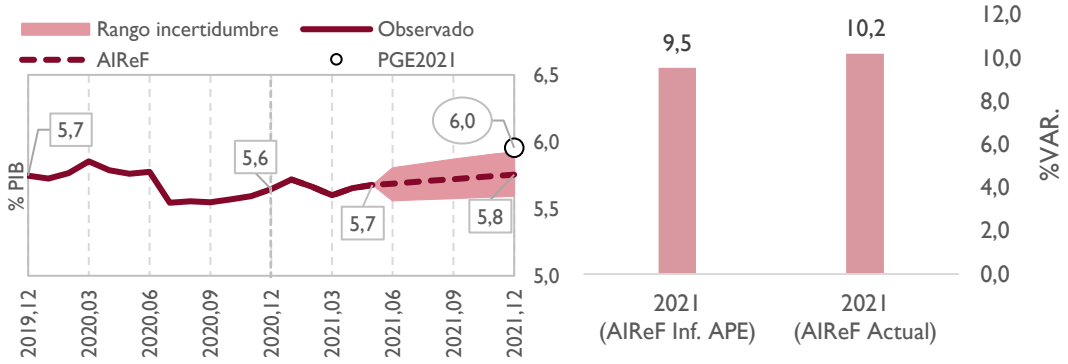


En términos de contabilidad nacional, también se acelera el crecimiento del impuesto hasta alcanzar el 25,1%, 8,8 puntos más que el anterior informe. La actualización de resultados incrementa las estimaciones tanto de ingresos como de devoluciones, produciendo un mayor ajuste en contabilidad nacional por el traslado de estas últimas a su año de solicitud, de lo que resulta una revisión superior en términos de contabilidad nacional, 2 décimas de PIB, a la experimentada en términos de caja.

4.2.3. IVA

La AIReF mejora su previsión en caja del IVA incrementando su peso sobre el PIB menos de una décima respecto del informe anterior hasta el 5,8%. El cambio en la previsión del IVA es consecuencia de la actualización de los resultados de recaudación y de la incorporación de la reducción del IVA a la electricidad. Tras las caídas registradas por la pandemia y por el "efecto Filomena", la recuperación observada en los ingresos de abril y mayo ha resultado mejor de lo esperado por la AIReF y superior a la reducción que se prevé por la bajada del tipo sobre el consumo eléctrico.

GRÁFICO 27. EVOLUCIÓN IVA CAJA (%PIB Y %VAR.)



La recuperación de los ingresos por IVA se intensifica, con un crecimiento esperado 7 décimas por encima del informe de mayo. La actualización de resultados produce mayores estimaciones tanto de ingresos como de devoluciones. Los ingresos brutos añaden 2,5 puntos adicionales a la tasa de variación interanual mientras que las devoluciones aportan 9 décimas menos. Las medidas normativas detraen 9 décimas al incorporar la bajada de tipos adoptada en el RDL 12/2021 de 24 de junio para paliar la subida del precio de la electricidad. Como consecuencia de todo lo anterior, la AIReF prevé que el IVA crecerá un 10,2% al cierre de 2021.

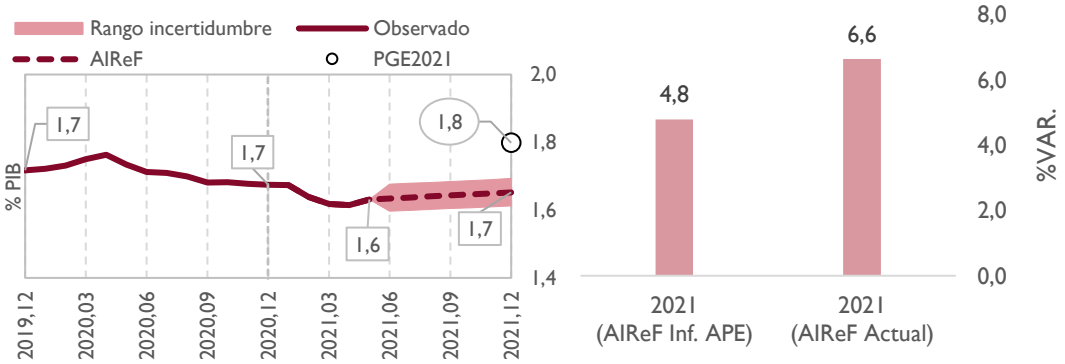
La evolución del IVA en términos de contabilidad nacional aumenta una décima en su tasa de variación respecto al informe previo y se sitúa en el 11,8%. La actualización del escenario macroeconómico y de los datos de recaudación provoca que el desplazamiento de los tributos a su mes de

devengo traslade a 2021 menos ingresos procedentes de enero y febrero de 2022, meses que además resultan afectados por la bajada de tipos sobre el consumo eléctrico. En consecuencia, se obtiene un menor ajuste de contabilidad nacional que el estimado en mayo, resultando una revisión del crecimiento menor que la obtenida en términos de caja.

4.2.4. Impuestos Especiales

La recaudación de los Impuestos Especiales incrementa menos de una décima su peso sobre el PIB respecto a lo previsto en mayo, situándolo en el 1,7%. Tras experimentar caídas ininterrumpidas desde abril de 2020 hasta marzo de 2021, los datos de recaudación de abril y mayo han resultado mejor de lo previsto y provocan una revisión al alza de las proyecciones. Como resultado, el crecimiento esperado en tasas de variación se sitúa en el 6,6% al cierre del año, 1,9 puntos por encima del informe anterior. La revisión se produce fundamentalmente sobre el impuesto de hidrocarburos, el más afectado por la pandemia y cuya actualización mejora en 1,1 puntos el crecimiento respecto de lo previsto en mayo. El Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco explican 5 y 4 décimas del crecimiento respectivamente y el Impuesto sobre la Cerveza sustrae una décima. Por su parte, los Impuestos sobre la Electricidad, Productos intermedios y sobre el Carbón mantienen la misma evolución que en el informe anterior.

GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN IIEE CAJA (%PIB Y %VAR.)



4.2.5. Otros ingresos tributarios

El resto de los ingresos tributarios en términos de contabilidad nacional suponen un 1% sobre el PIB, aumentando su previsión menos de una décima. En tasa de variación la revisión supone 5 décimas más que el previsto en mayo y se produce por varios efectos. Por un lado, se restan 1,2 puntos de crecimiento por la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, neutral en déficit, que se compensa en parte con el

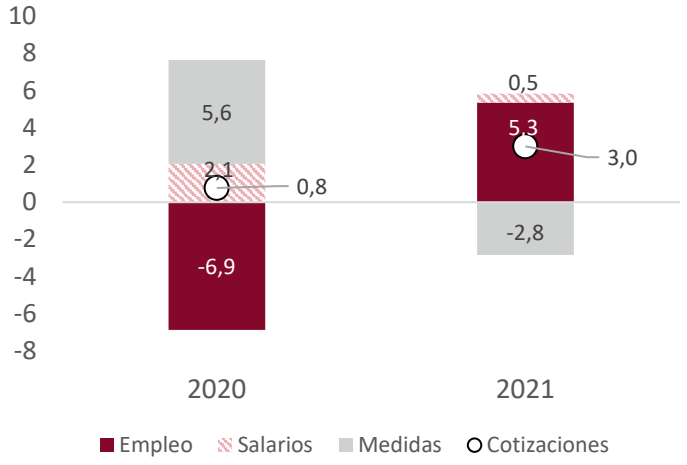
aumento de la previsión de los Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. Por otro lado, la sentencia por las devoluciones de retenciones del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (IRNR, STS 1581/2019) que se tuvo en cuenta como menor recaudación en el informe anterior, se compensa con un ajuste en contabilidad nacional al registrarse como un mayor gasto en otras transferencias de capital y se actualiza su importe de 600 M€ a 750 M€ según la última información conocida. En consecuencia, la aportación del IRNR al crecimiento de la rúbrica añade 6 décimas adicionales respecto al informe previo.

4.2.6. Cotizaciones sociales

La AIReF espera que las cotizaciones reduzcan su peso sobre el PIB desde un 14,4% en 2020 hasta un 13,8% en 2021, algo más de una décima que el 13,6% estimado en la APE. Este aumento se debe a dos factores. Por un lado, se debe a la estimación del coste de las exoneraciones de cotizaciones. El acuerdo aprobado en el RDL 11/2021 considera un nivel de exoneraciones para los ERTE mayor que el previsto por la AIReF en la APE. Adicionalmente, se considera que los trabajadores autónomos que estén percibiendo la prestación por cese de actividad a finales de mayo mantendrán la exoneración de pagar cotizaciones hasta septiembre, aunque se reincorporen al empleo. Por otro lado, los datos publicados de contabilidad nacional hasta abril y de ejecución presupuestaria hasta mayo muestran un comportamiento más dinámico de las cotizaciones que el estimado en la APE, con una elasticidad respecto a la remuneración de asalariados mayor, por lo que la AIReF revisa la estimación al alza.

La contribución de los componentes al crecimiento de las cotizaciones sociales aumenta respecto a la estimada en la APE. Las nueve décimas de cambio en la tasa de crecimiento se deben tanto al aumento de la elasticidad respecto a la remuneración de asalariados, que provoca un aumento de la contribución al crecimiento tanto del empleo como de los salarios, como al aumento de la estimación del coste de las exoneraciones, que hace que la diferencia respecto a 2020 sea menor y la contribución a la baja de la tasa sea tres décimas menor.

GRÁFICO 29. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO (% VAR.) DE LAS COTIZACIONES SOCIALES



4.2.7. Resto de recursos

El resto de los recursos, sin PRTR, disminuyen en casi cinco décimas su peso en PIB respecto a la estimación anterior de la AIReF, pasando a representar el 4,5% del PIB. De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA. la AIReF ha actualizado sus previsiones sobre la distribución temporal de los ingresos asociados a los Fondos REACT-EU, abandonando el supuesto de neutralidad sobre el déficit. La previsión de certificación de gastos en 2021 de estos fondos, que determina su imputación como recursos en contabilidad nacional, se ha revisado a la baja, teniendo en cuenta las previsiones de las CC.AA. y que todavía no se han aprobado las modificaciones de los programas operativos. Incluyendo los fondos del PRTR, el peso de los otros recursos alcanzaría el 6% del PIB, al añadir estos Fondos 1,5 puntos, tres décimas menos que en la previsión anterior.

4.3. Evolución de gastos de las Administraciones Públicas

La AIReF revisa ligeramente al alza el gasto, en casi una décima de PIB, hasta alcanzar el 49,4% del PIB sin incluir el PRTR. Sin embargo, si se considera el gasto incluyendo el PRTR, la revisión es a la baja en 3 décimas de PIB por el desplazamiento del gasto de 2021 a 2022, hasta situarse en el 50,9% del PIB. Esta reducción compensa el ligero aumento esperado en el resto de las partidas de gasto que no forman parte del PRTR. Estos aumentos se concentran en la remuneración de asalariados y en otros empleos, pero se ven parcialmente compensados por revisiones a la baja en los consumos intermedios y en la FBCF, respecto al informe anterior.

CUADRO 6. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: EMPLEOS SIN PRTR %PIB

	2021 (Inf. APE)	2021 (Actual)	Diferencia Actual-APE
EMPLEOS	**49,3**	**49,4**	**0,0**
Remuneración asalariados	12,0	12,1	0,1
Consumos intermedios	5,7	5,5	-0,1
TSE adq.mercado	2,9	2,9	0,0
Prestaciones sociales en efectivo	18,5	18,5	0,0
Intereses	2,0	2,1	0,0
FBC	2,9	2,8	-0,1
Otros empleos	5,3	5,5	0,2

CUADRO 7. COMPARATIVA DE ESCENARIOS AIREF: EMPLEOS CON PRTR %PIB

	2021 (Inf. APE)	2021 (Actual)	Diferencia Actual-APE
EMPLEOS	**51,2**	**50,9**	**-0,3**
Remuneración asalariados	12,0	12,1	0,1
Consumos intermedios	5,8	5,6	-0,2
TSE adq.mercado	3,0	2,9	-0,1
Prestaciones sociales en efectivo	18,5	18,5	0,0
Intereses	2,0	2,1	0,0
FBC	3,7	3,5	-0,2
Otros empleos	6,2	6,3	0,1

4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público

Los componentes del gasto que forman parte del consumo público alcanzan un peso sobre el PIB del 20,5% sin incluir el PRTR. La AIReF revisa a la baja el conjunto de los principales componentes del consumo público (remuneración de asalariados, consumos intermedios y transferencias sociales en especie), aunque con efectos contrapuestos por componentes. Se prevé un crecimiento de tres décimas menos, pasando del 3,9% al 3,6% de tasa de crecimiento anual.

En la evolución por componentes, sin PRTR, se observa un mayor dinamismo en el gasto de la remuneración de asalariados que es compensado por el menor crecimiento esperado de los consumos intermedios. El crecimiento de la remuneración de asalariados se eleva en un punto en tasa de variación anual respecto a lo previsto en la APE, hasta alcanzar el 4,7%. Esta actualización se explica por el buen ritmo en lo que va de año de la afiliación en el sector público y la incorporación de nueva información proporcionada por las AA.PP. que afecta en especial al empleo sanitario y educativo. En sentido contrario, la estimación de los consumos intermedios se revisa a la baja conforme a la evolución de la ejecución del Estado observada hasta mayo y a la incorporación de información suministrada por las CC.AA.

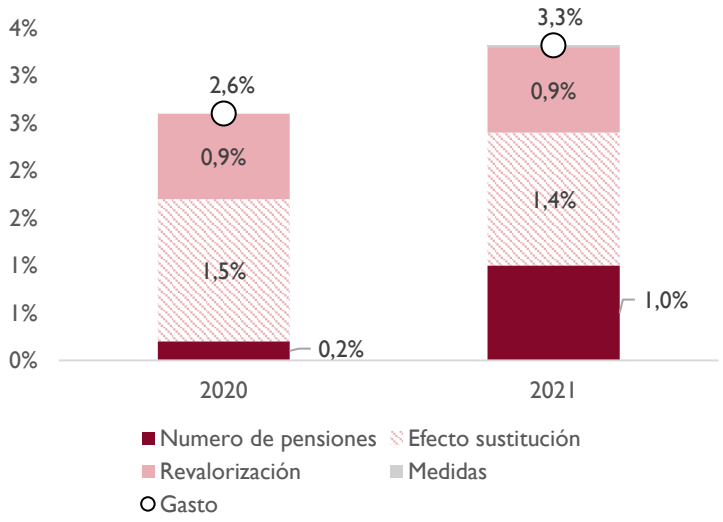
Respecto a las transferencias sociales en especie, la revisión no es significativa.

4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo

La AIReF prevé que las transferencias sociales en efectivo disminuyan 1,8 puntos en 2021 hasta un 18,5%, similar a lo estimado en la APE. A pesar de que la diferencia en la estimación es pequeña, se han dado cambios en ambas direcciones en las distintas rúbricas. En concreto, la AIReF ha aumentado su estimación sobre el coste del IMV en casi una décima de PIB al ajustarlo a los datos de ejecución conocidos hasta el momento. Este aumento se ha visto compensado por la reducción del coste estimado de los ERTE y la prestación por cese de actividad de los autónomos por una reducción mayor de la prevista del número de personas que reciben estas prestaciones hasta junio. Adicionalmente, se reduce la estimación del coste de las pensiones, ya que la *paguilla* por el aumento del IPC se saldará en 2022 en vez de en 2021 como se preveía en el informe anterior.

La AIReF estima que el gasto en pensiones aumenta un 3,3% para 2021, cinco décimas menos que la tasa estimada en la APE. La AIReF actualiza su valoración para 2021 respecto al último informe al considerar que el impacto de la *paguilla* adicional para compensar la inflación esperada en el 2021 respecto a la revalorización del 0,9% aplicada en el pasado enero, se hará efectiva en 2022 y no en el año en curso. Se mantiene la estimación del efecto sustitución (1,4%) y del aumento del número de pensiones (1%).

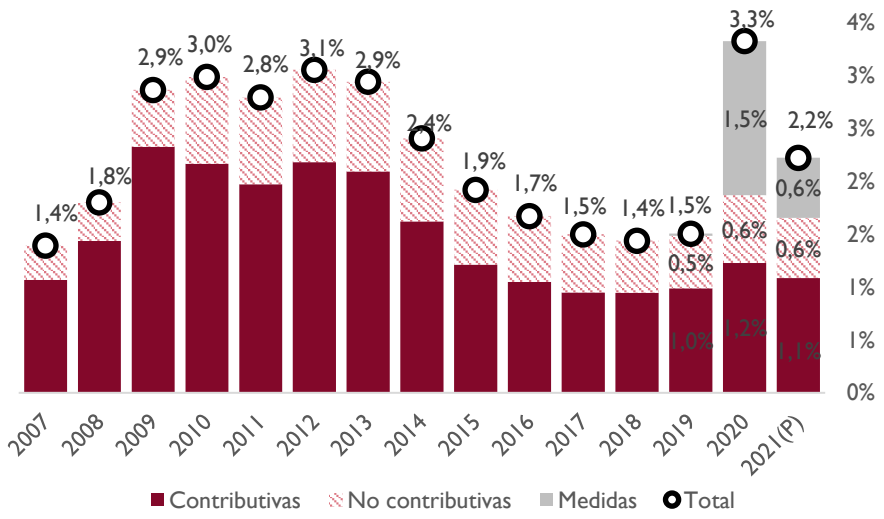
GRÁFICO 30. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES (% VAR). PROYECCIONES AIREF



Las prestaciones por desempleo descienden desde el 3,3% sobre el PIB en 2020 hasta un 2,2% en 2021, misma estimación que se realizó en la APE. Las mejoras que se han dado en la evolución de los ERTE respecto a la estimación

anterior no hacen que el peso de esta rúbrica se modifique, aunque al analizar el peso por componentes, el peso de las medidas se reduce en una décima debido a esta mejora.

GRÁFICO 31. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIREF



Respecto al resto de las prestaciones, ven su peso reducirse del 4,4% del PIB en 2020 a un 4,2% en 2021, manteniéndose la estimación de la APE. En 2021 el coste apenas se reduce a pesar de la caída del gasto por prestaciones COVID por el aumento del gasto por el IMV respecto a 2020. El aumento del coste del IMV se ve compensado por la reducción del coste esperado de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los autónomos ERTE respecto a la estimada en la APE.

4.3.3. Intereses

La AIReF revisa ligeramente al alza el gasto por intereses para 2021 hasta situar su peso en el 2,1% del PIB. El cambio respecto a la estimación anterior se debe a la incorporación del gasto imputado como intereses de demora en la sentencia relativa al pago fraccionado del Impuesto sobre Sociedades que eleva el gasto en esta partida por 350 M€. Respecto al gasto inercial estimado a través de los modelos de previsión de la AIReF, la incorporación de la última información conocida no supone una variación significativa respecto al informe previo.

4.3.4. Formación bruta de capital

El peso de la formación bruta de capital se reduce en una décima de PIB respecto al informe anterior para situarse en el 2,8% del PIB, sin incluir el PRTR. La revisión de esta rúbrica es desigual entre subsectores. Por un lado, la previsión del gasto de la AC se revisa al alza en algo más de una décima de

PIB al imputar el gasto de la actividad ordinaria de la SAREB de acuerdo con los datos de ejecución publicados hasta la fecha. Asimismo, se incrementa casi en una décima en el caso de las CC.LL. por la ejecución de la inversión que se dejó de realizar en el periodo de confinamiento. Por el contrario, se revisa a la baja en tres décimas la formación bruta de capital de las CC.AA., considerando la ejecución registrada y la revisión y reducción de las previsiones de gasto a financiar con fondos REACT-EU, de acuerdo con la información proporcionada por las CC.AA.

4.3.5. Otros empleos

El resto de empleos alcanzará el 5,5% del PIB en 2021, sin incluir el PRTR, dos décimas más que en el informe anterior. Uno de los principales factores que explican esta variación es el gasto en subvenciones que, pese a la menor transferencia a la CNMC por la suspensión temporal del impuesto sobre la producción de la energía eléctrica, se incrementa por el coste estimado de las exoneraciones por los ERTE y la prestación por cese de actividad de los autónomos. Este aumento se debe a que el RDL 11/2021 establece unos porcentajes de exoneraciones mayores a los que había supuesto previamente la AIReF. Además, aumenta el gasto en otras transferencias de capital, por la incidencia de diversas sentencias por nueva información recibida como la sentencia sobre el canon hidráulico o un incremento del impacto de la sentencia sobre el IRNR. Por último, también se han incrementado las ayudas a la inversión, por un mayor gasto en ayudas a empresas concedidas por las CC.AA. adicionales a las aprobadas a nivel estatal.

4.4. Análisis por subsectores

La AIReF revisa sus previsiones de déficit por subsectores mejorando en dos décimas el saldo de los FSS y empeorando en una décima el de las CC.AA., mientras que la AC y las CC.LL. mantienen su previsión anterior en peso sobre el PIB si bien empeoran levemente en términos nominales. Tras la revisión realizada la previsión de déficit de la AC se mantiene en el 6,1% del PIB, los FSS mejoran dos décimas hasta el 1,6%, las CC.AA. se sitúan en el 0,5%, elevando su déficit en una décima de PIB, y las CC.LL. mantiene su previsión de superávit del 0,3%.

CUADRO 8. SALDO POR SUBSECTORES (%PIB)

	APE (Gobierno)	Estimación AIReF		
		Inf. APE	Inf. Julio	Diferencia Actual-APE
AA.PP.	**-8,4**	**-7,8**	**-7,9**	**-0,1**
AC	-6,3	-6,1	-6,1	-0,1
FSS	-1,5	-1,8	-1,6	0,2
CC.AA.	-0,7	-0,4	-0,5	-0,1
CC.LL.	0,0	0,3	0,3	-0,1

4.4.1. Administración Central

La AIReF mantiene la previsión de déficit para la AC en el 6,1% del PIB previsto en el informe sobre la APE. No se producen cambios en la estimación del déficit porque la revisión al alza de la previsión de los ingresos por los datos de ejecución mejores de los previstos, principalmente en el IS, el IVA y los IIEE, se ve compensada por el aumento de los gastos por la nueva información disponible, principalmente, en la formación bruta de capital por impacto de la SAREB y en otras transferencias de capital por información sobre nuevas sentencias. Por tanto, la mejora de la previsión de los ingresos por la recuperación de la economía no se traduce en un menor déficit previsto para la AC, manteniéndose la distancia respecto a la previsión del Gobierno del 6,3% del PIB.

GRÁFICO 32. PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LA AC (%PIB)

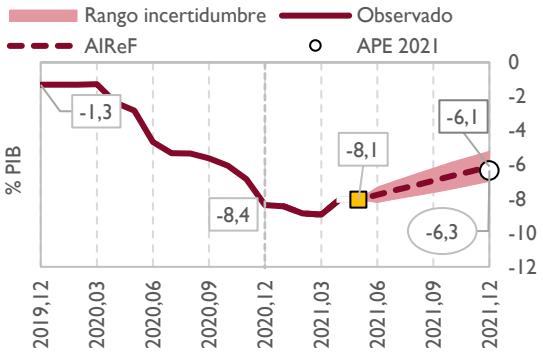
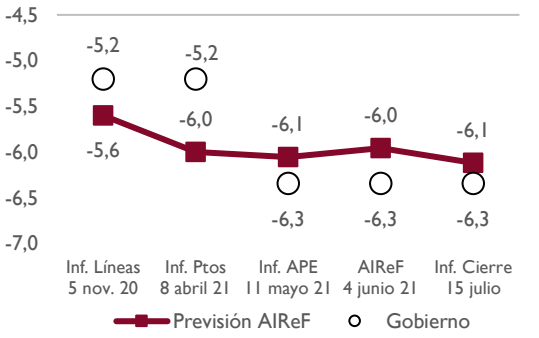


GRÁFICO 33. ACTUALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LA AC (%PIB)



4.4.1.1. Ingresos de la Administración Central

La AIReF prevé que los recursos de la AC alcancen el 18,4% del PIB en 2021, sin incluir el PRTR, dos décimas más respecto al informe anterior. El conjunto de los recursos de la AC se ha revisado al alza. Al estar fijada la transferencia determinada por el sistema de financiación, todos los cambios que se produzcan respecto a la estimación tributaria anterior los asume este subsector. Por lo tanto, los cambios en las estimaciones, explicados en el

apartado anterior, recaen en este subsector. Los recursos incluyendo el PRTR alcanzarían un peso del 19,9%.

Los impuestos de tipo renta pasan a representar un 6,1% del PIB desde el 5,9% anterior, mientras que el resto de los recursos no cambian su peso sobre el PIB. En los impuestos de renta la revisión se debe fundamentalmente a la revisión al alza del Impuesto sobre Sociedades, ya comentada. Los impuestos sobre la producción mantienen su peso sobre el PIB debido a un efecto contrapuesto en la revisión. La mejora en la previsión del IVA e IIEE es compensada por el efecto de pérdida de recaudación derivado de las recientes medidas normativas aprobadas que afectan a la electricidad.

GRÁFICO 34. PREVISIÓN DE RECURSOS CON PRTR DE LA AC (%PIB)

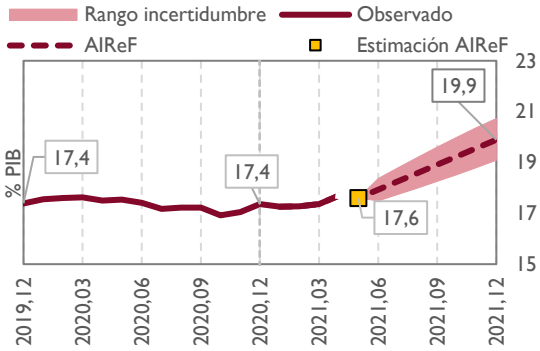
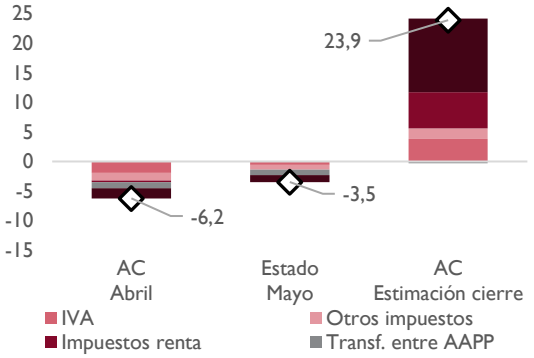


GRÁFICO 35. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS RECURSOS AC (%)



4.4.1.2. Gastos de la Administración Central

La AIReF prevé que el gasto de la AC sin incluir el PRTR alcance el 24,5% del PIB en 2021, un 0,3% más de lo estimado en el informe sobre la APE. Los últimos datos de ejecución y la nueva información conocida después del Informe sobre la APE publicado el pasado mes de mayo, han supuesto la revisión al alza de la estimación del gasto de la AC para 2021. Este aumento se produce en los gastos tanto del Estado como de los Organismos de la AC. Aunque se concentra principalmente en el gasto de capital, también se incrementa el gasto corriente, sobre todo el gasto en transferencias a las AA.TT. y en intereses, compensado parcialmente por la revisión a la baja de algunas partidas, tales como consumos intermedios y subvenciones. El gasto de la AC incluyendo el PRTR alcanzaría el 26,0% del PIB

El principal aumento del gasto se produce en la formación bruta de capital fijo y en otras transferencias de capital. Como consecuencia de la última información publicada por la IGAE, se prevé que la SAREB, reclasificada dentro de la AC en 2020, va a suponer en 2021 un aumento de gasto, principalmente de la formación bruta de capital fijo, por importe estimado del 0,1% del PIB. Por otra parte, información posterior a la publicación del

informe sobre la APE sobre diversas sentencias, tales como las relativas a la devolución del IRNR y al canon hidráulico, conllevan un aumento conjunto del gasto en otras transferencias de capital del 0,1% del PIB.

Además, se revisan al alza las transferencias corrientes a otros subsectores y el gasto de intereses. Se aumenta la partida de gasto en transferencias corrientes entre AA.PP. en un 0,1% del PIB respecto a la estimación del informe anterior. Por un lado, para recoger el importe finalmente aprobado de gasto en transferencias a las CC.LL. para financiar el transporte municipal frente al mínimo inicialmente previsto en los PGE 2021 aprobados. Por otro, para incorporar el ajuste por la liquidación de atrasos de la financiación de la policía de Cataluña que, si bien en términos presupuestarios va a imputarse en tres anualidades desde el 2021 al 2023, a efectos de contabilidad nacional todo el importe se lleva al 2021 a través de un ajuste. Por otra parte, la AIReF aumenta ligeramente la previsión del gasto de intereses. Esta revisión incorpora los intereses de demora por la declaración de inconstitucionalidad de la reforma de 2016 de los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades.

En sentido contrario, las subvenciones y los consumos intermedios se revisan a la baja. La estimación del gasto en subvenciones se minora como consecuencia de la medida adoptada por el Gobierno de suspender temporalmente el impuesto sobre la producción de la energía eléctrica, reducción que, aunque incide en el gasto, no afecta al déficit de la AC ya que se registra una reducción igual de los ingresos previstos por este impuesto. Así mismo, se minora el gasto en consumos intermedios, dado que los datos de ejecución hasta lo que va de año sugieren una evolución más contenida de este gasto respecto la estimación anterior de la AIReF.

De acuerdo con la previsión de la AIReF, el gasto computable a efectos de la regla de gasto crecería en 2021 en torno al 10,7% respecto a 2020. Este crecimiento es menor al registrado en 2020, que alcanzó el 35,2% respecto a 2019. No obstante, en este periodo de pandemia, es preciso contextualizar que tanto el crecimiento del 35,2% registrado en 2020 como el del 10,7% previsto para 2021, se encuentran fuertemente condicionados por las cuantiosas medidas de gasto adoptadas para hacer frente a la COVID, a lo que se ha unido la concurrencia de numerosas operaciones no recurrentes. El brusco aumento en 2020, mucho mayor que el esperado para 2021, se debe en parte a que el punto de partida para el cálculo de la variación fue más bajo que en 2021, dado que se partió del gasto computable de 2019 que fue mucho menor que el de 2020 por ser anterior a las medidas expansivas de la pandemia.

Este crecimiento no incorpora ni el gasto financiado por los fondos NGEU ni la ayuda financiera, pero sí el efecto positivo de los mayores ingresos esperados para 2021 por las reformas impositivas. Hay que tener en cuenta que todo el gasto del PRTR al igual que el gasto financiado con cargo al REACT-EU queda fuera del gasto computable, al estar completamente financiado con los fondos de la UE. Así mismo, tampoco incluye el gasto correspondiente a la SAREB de 2020 por tener, en principio, la consideración de ayuda financiera. Por el contrario, el crecimiento del gasto computable incorpora el impacto neto positivo de las reformas impositivas. Por este motivo, se ha reducido el crecimiento del gasto computable en un 1% gracias a los mayores ingresos estimados por las medidas de ingresos previstas en los PGE 2021, minoradas por las reducciones del IVA por medidas COVID y las recientemente aprobadas en relación con la electricidad.

GRÁFICO 36. PREVISIÓN DE EMPLEOS CON PRTR DE LA AC (%PIB)

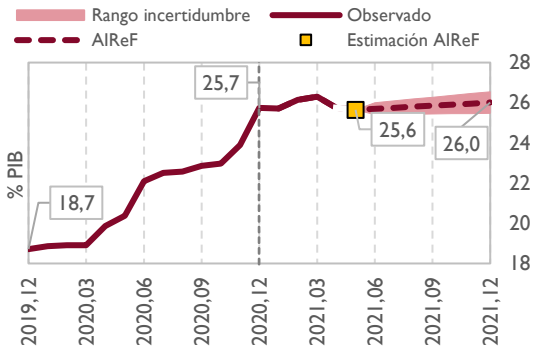
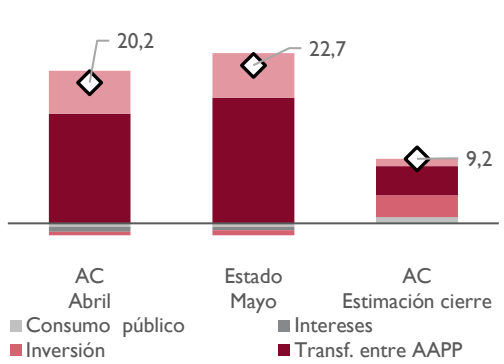


GRÁFICO 37. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS AC (%)



4.4.2. Fondos de la Seguridad Social

La AIReF prevé un déficit de 1,6 puntos de PIB de los Fondos de la Seguridad Social (FSS), dos décimas menos que el 1,8 estimado en el informe anterior. La reducción del déficit se debe principalmente al aumento en la estimación de la recaudación de las cotizaciones sociales, reforzada por una ligera reducción del gasto.

GRÁFICO 38. PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LOS FSS (%PIB)

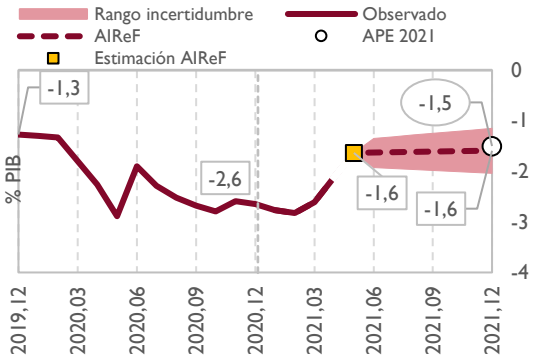
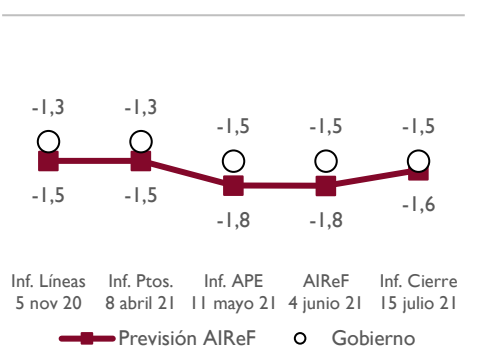


GRÁFICO 39. ACTUALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LOS FSS (%PIB)



La AIReF considera que el peso de los recursos de los FSS en 2021 será de 16 puntos de PIB, dos décimas mayor al estimado en el informe anterior. Por un lado, este cambio en la estimación se debe al aumento de la estimación del coste de las exoneraciones. Por otro, la evolución en contabilidad nacional de las cotizaciones hasta abril muestra una elasticidad respecto a la remuneración de asalariados mayor a la estimada en el informe anterior. Como resultado, la AIReF estima que las cotizaciones tendrán un peso de 12,8 puntos de PIB en 2021, una décima más de lo esperado en el informe de la APE.

GRÁFICO 40. PREVISIÓN DE RECURSOS DE LOS FSS CON PRTR (%PIB)

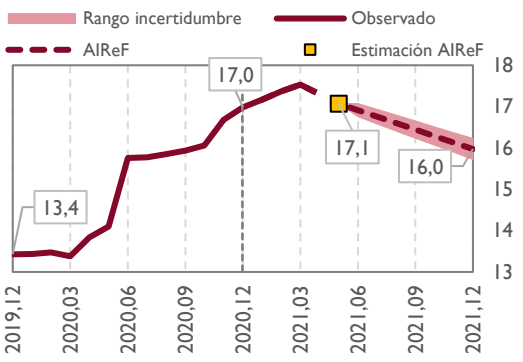


GRÁFICO 41. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS RECURSOS FSS (%)

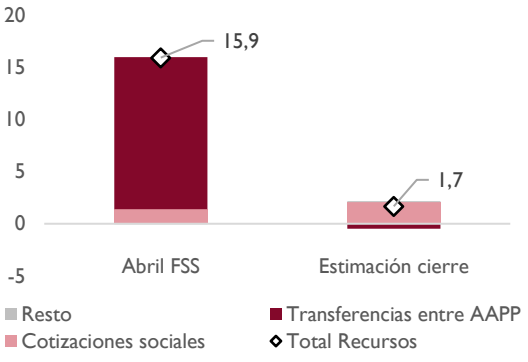
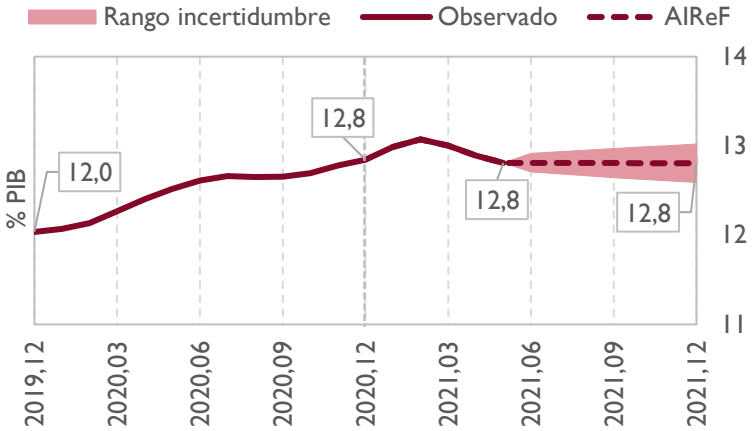


GRÁFICO 42. COTIZACIONES (%PIB)



Respecto a los empleos de los FSS, la AIReF considera que tendrán un peso sobre PIB de 17,6 puntos, valor que coincide con la estimación realizada en el informe anterior. Sin embargo, se han dado diversos cambios en la distribución del gasto. Por una parte, el coste del IMV aumentará en una décima de PIB respecto a la previsión anterior de acuerdo con la ejecución hasta la fecha. También aumenta el coste de las subvenciones por exoneraciones de cotizaciones. Sin embargo, ese aumento se ve compensado por la reducción del coste estimado de los ERTE y las prestaciones para autónomos por una reducción de los beneficiarios más rápida, como porque la paguilla extra correspondiente a 2021 se pagará en 2022 y no en el año en curso.

GRÁFICO 43. PREVISIÓN DE EMPLEOS CON PRTR DE LOS FSS (%PIB)

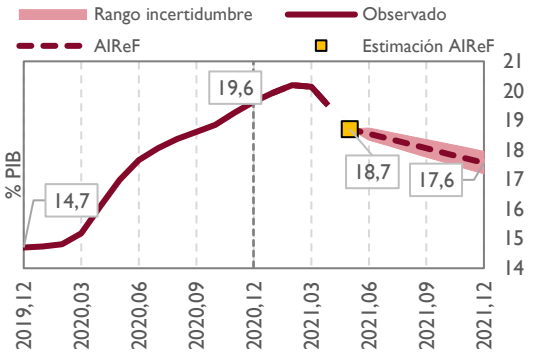
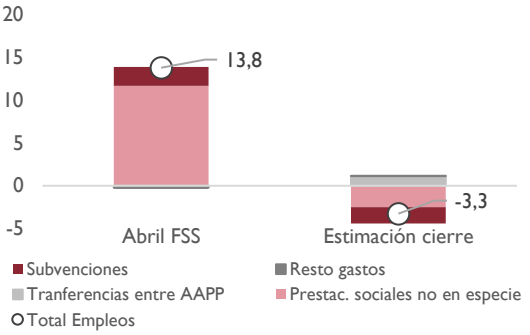


GRÁFICO 44. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS FSS (%)



La evolución del saldo de los distintos agentes de los Fondos de Seguridad Social no es la misma. Realizando un análisis simplificado, a partir de la estimación de la situación de cierre de 2020 de cada agente, se desagregan los impactos en un efecto denominador, un efecto de las medidas y un efecto macro / inercial. En 2021, sólo este último contribuye a aumentar el déficit. Esto se debe al aumento del gasto de las pensiones. El sistema de Seguridad Social mantiene su déficit al compensarse el aumento del gasto en pensiones con la reducción del coste total de las medidas y un efecto denominador positivo. El SEPE reduce su déficit en 1 punto, aproximándose al equilibrio, por la reducción del gasto en ERTEs en 2021.

CUADRO 9. SALDO POR AGENTES DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL (%PIB)

		2021				
		Descomposición				
	2020	Efecto denominador (a)	Efecto medidas difencial (b)	Efecto macro / inercial Nueva inform. (c)	Impacto total (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
FSS	**-2,6**	**0,2**	**1,0**	**-0,1**	**1,1**	**-1,6**
SSS	-1,3	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-1,6
SEPE	-1,3	0,1	1,1	0,2	1,3	0,0

4.4.3. Comunidades Autónomas

La AIReF prevé que las CC.AA. puedan cerrar 2021 con un déficit del 0,5% del PIB, una décima superior al déficit estimado en el anterior informe. Este nivel continúa situándose por debajo de la tasa del -0,7% prevista para el subsector en la APE y de la tasa de referencia del -1,1% del PIB. La modificación se produce, por un lado, por la revisión a la baja de empleos y recursos asociados a fondos REACT-EU, con más impacto en los ingresos y, por otro lado, por el aumento del gasto sanitario y el derivado de otras medidas asociadas a la pandemia.

La AIReF realiza una estimación más realista de los fondos REACT-EU, abandonando el supuesto de efecto neutro en el déficit anual. Por lo tanto, se disocia el reconocimiento temporal de gastos -que tiene lugar con su ejecución – del de los ingresos – que se produce con la certificación posterior del gasto-, aunque se respeta el impacto neutro en el conjunto del periodo 2020-2024. En este sentido, se considera que una parte del gasto que se realizará en 2021 con cargo al REACT-EU, inferior al que se esperaba en el informe anterior, no va a poder certificarse en este año, por lo que los ingresos asociados al mismo se trasladan a años posteriores. Por otra parte, se prevé registrar este año ingresos asociados a gasto ejecutado en 2020. A partir de las previsiones facilitadas por las comunidades, se ha minorado el importe del gasto que en 2021 se financiará con REACT-EU y se han reducido en mayor proporción los ingresos que se registrarán en el año por estos fondos.

Las comunidades mantienen previsiones más pesimistas en general, sin modificaciones significativas en el saldo respecto a sus previsiones presupuestarias iniciales. En líneas generales, las CC.AA. mantiene las previsiones sobre 2021 facilitadas en los planes presupuestarios a medio plazo, que, en conjunto, llevarían al subsector a un déficit del 0,8% del PIB, bajo un menor nivel de recursos y un mayor volumen de empleos que el estimado por la AIReF sin tener en cuenta los fondos del PRTR y las ayudas directas a empresas.

GRÁFICO 45. PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LAS CC.AA. (%PIB)

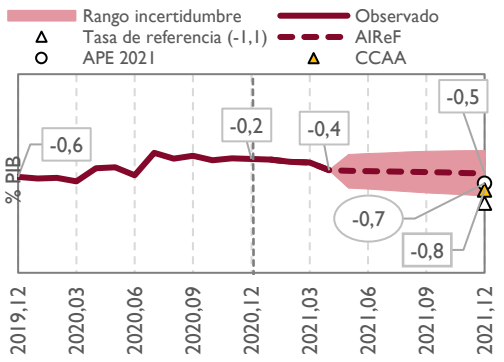
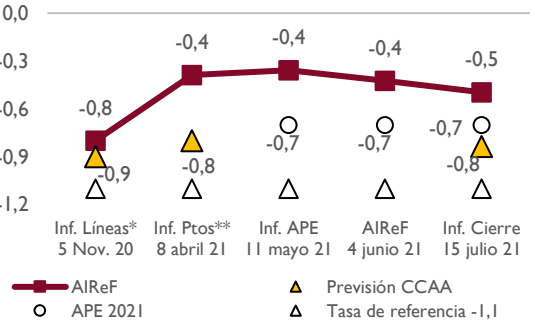


GRÁFICO 46. ACTUALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN DE DÉFICIT DE LAS CC.AA. (%PIB)



La AIReF revisa a la baja en 4 décimas de PIB el nivel de recursos esperados al cierre de 2021, sin incluir el PRTR. Esta revisión obedece a la minoración de los fondos REACT-EU, aunque mejoran las perspectivas sobre los ingresos impositivos. Bajo las actuales previsiones de ingresos a percibir de los fondos REACT-EU y PRTR, se estima que los recursos en el subsector alcanzarán al cierre el 17,4% del PIB, con un crecimiento del 9% sobre el nivel de 2020. Dentro de ellos, las ayudas a empresas y los ingresos de los NGEU procedentes de la

AC supondrían 1,2 puntos de PIB en conjunto (6 décimas cada concepto) y los ingresos de los fondos REACT-EU a percibir de la UE, 2 décimas.

GRÁFICO 47. PREVISIÓN DE RECURSOS DE LAS CC.AA (%PIB)

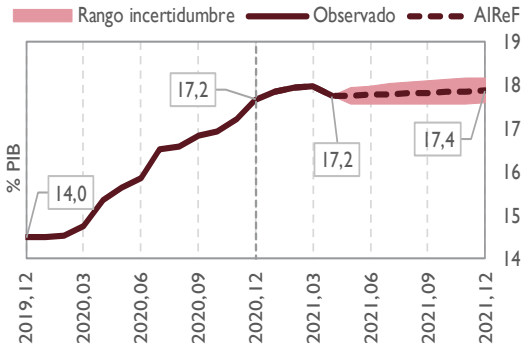
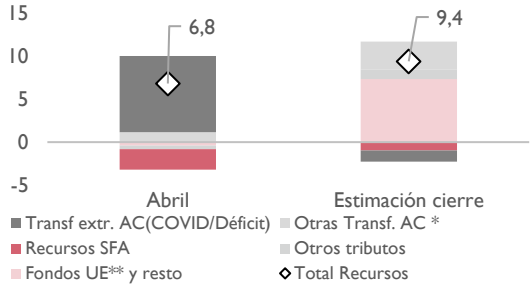


GRÁFICO 48. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN LOS RECURSOS CC.AA (%)



*Incluye ayudas a empresas
**Incluye transferencias PRTR de la AC

Sin la contribución de los nuevos fondos y las ayudas a empresas del Estado, los ingresos autonómicos crecerían un 1% sobre 2020. Este crecimiento se produciría porque la reducción en los recursos del SFA y en las transferencias extraordinarias no condicionadas de la AC se compensa por la evolución positiva de otros ingresos impositivos, los asociados a la producción y los derivados de los fondos estructurales tradicionales de la UE correspondientes al Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Respecto al informe anterior, mejoran en media décima las estimaciones de ingresos impositivos distintos de los del sistema de financiación (SFA) de las CC.AA. de régimen común sujetos a entregas a cuenta.

CUADRO 10. CONTRIBUCIONES DE LOS FONDOS NGEU Y AYUDAS A EMPRESAS A LA VARIACIÓN DE RECURSOS EN 2021 EN LAS CC.AA. (% VARIACIÓN)

Variación recursos 2021/2020	**9%**
Por Ayudas a empresas	*4%*
Por PRTR	*3%*
Por REACT_EU	*1%*
Por otros ingresos	*1%*

La AIReF modera también el crecimiento global de los empleos, reduciendo en 2 décimas de PIB su estimación sin incluir el PRTR, que se situará en el 17,3% del PIB. La AIReF ha revisado a la baja el conjunto de gasto previsto en 2021 a partir de las estimaciones de las comunidades sobre la ejecución de gastos a financiar por REACT-EU, los datos de ejecución registrados hasta la fecha y

la información actualizada recibida de las comunidades sobre gasto sanitario y otras medidas en el ámbito de la COVID.

La previsión de empleos incluyendo el PRTR se situaría en el 17,9% del PIB. De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA., se asume que una parte del gasto asociado a los fondos del PRTR inicialmente previsto para 2021 se traslade a los ejercicios siguientes, aun cuando pudieran recibirse los fondos por parte del Estado antes de finalizar el ejercicio. La AIReF adopta el supuesto de que se ejecutarán en 2021 los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas.

Las previsiones del gasto asociado a la COVID en 2021, concentradas en el ámbito sanitario, aumentan 2 décimas hasta situarse en el 1,6% del PIB. El incremento se concentra especialmente en la remuneración de asalariados, y en las medidas de promoción económica puestas en marcha por las CC.AA., complementarias a las ayudas a empresas financiadas por la AC. El impacto de la pandemia en el subsector en 2021, excluidas las medidas estatales, sería inferior en tres décimas de PIB (un 15%) al de 2020 como consecuencia, fundamentalmente, del menor gasto sanitario en consumos intermedios e inversión.

Parte de estas medidas serían cofinanciadas por fondos REACT-EU, cuya ejecución en 2021 se revisa a la baja. No se ha sumado completamente el efecto del incremento de las medidas a las previsiones del informe anterior, ya que los fondos REACT-EU financian, entre otras actuaciones, parte de estas medidas. De hecho, los fondos REACT-EU pueden financiar parte de gasto previsto en los presupuestos autonómicos no asociado inicialmente a esta fuente de ingresos, abarcando gasto ejecutado desde el 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que para realizar las previsiones ha sido necesaria una revisión conjunta de los gastos independientemente de su fuente de financiación. Frente a una ejecución en 2021 del 80% del total de los fondos asignados directamente a las CC.AA., las nuevas previsiones muestran una ejecución de los fondos REACT-EU media del 50% en 2021, trasladándose el resto de gasto a otros ejercicios.

CUADRO 11. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO COVID EN 2021. CC.AA (% PIB)

Total CCAA	Estimación actual	Informe sobre la APE
Medidas COVID	**1,0%**	**0,8%**
Sanidad	0,5%	0,4%
Educación	0,2%	0,1%
Otras	0,3%	0,2%
Ayudas a empresas	**0,6%**	**0,6%**
TOTAL	**1,6%**	**1,4%**

La AIReF mantiene un crecimiento de los empleos (sin ayudas a empresas y fondos del PRTR) más moderado que el registrado en las previsiones autonómicas en su conjunto. Se espera que los empleos alcancen el 17,9% del PIB, aumentando un 11% sobre el nivel de 2020. Dicho incremento estaría condicionado fundamentalmente por las ayudas estatales a empresas, la recuperación del gasto no asociado a la COVID y los nuevos proyectos vinculados a los fondos NGEU. Sin el gasto asociado a las ayudas a empresas ni a los fondos del PRTR, los empleos crecerían un 4% sobre el nivel del 2020, alcanzando un 16,7% del PIB, por debajo de las estimaciones de las comunidades, que, en conjunto, mantienen variaciones más acusadas de los gastos.

GRÁFICO 49. PREVISIÓN DE EMPLEOS DE LAS CC.AA (%PIB)

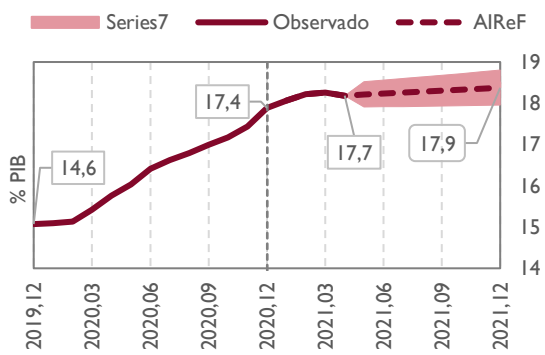
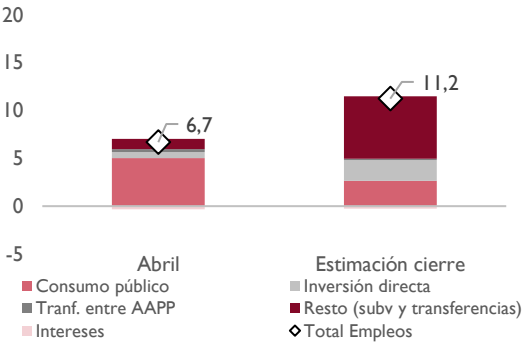


GRÁFICO 50. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS CC.AA. (%)



Sin los gastos con financiación afectada por el PRTR y las ayudas estatales a empresas, los empleos autonómicos crecerían un 4% sobre 2020, financiados en gran parte por REACT-EU. El crecimiento se produciría por el mayor gasto esperado en personal sobre el nivel de 2020, especialmente en el ámbito sanitario y educativo, y en subvenciones y transferencias a empresas, por las medidas autonómicas adoptadas en 2021 en relación con la COVID, unido a la recuperación de otros gastos no asociados directamente a la pandemia. Estos factores anulan el menor gasto esperado por la COVID en otras partidas

sobre el registrado en el ejercicio anterior (consumos intermedios, prestaciones sociales, conciertos sanitarios, educativos y sociales e inversión).

CUADRO 12. CONTRIBUCIONES DE LOS FONDOS NGEU Y AYUDAS A EMPRESAS A LA VARIACIÓN DE RECURSOS EN 2021 EN LAS CC.AA. (% VARIACIÓN)

Variación empleos 2021/2020	**11%**
Por Ayudas a empresas	*4%*
Por PRTR	*3%*
Por otros gastos	*4%*
De los cuales, financiado por REACT-EU	*3%*

La AIReF estima que el gasto computable a efectos de la regla de gasto no registra apenas crecimiento bajo una consideración "finalista" de la transferencia extraordinaria del Estado. El gasto computable de la comunidad podría crecer en 2021 casi un 1% sobre el nivel de 2020 bajo las estimaciones señaladas de empleos, transferencias finalistas del Estado e ingresos de fondos UE y siempre que la transferencia del Estado para déficit se considere a estos efectos "finalista", de forma paralela al tratamiento otorgado al Fondo COVID 19 pagado en 2020. En caso contrario, el gasto computable podría aumentar por encima del 5%.

A nivel individual, empeoran en general las perspectivas respecto al pronunciamiento del informe de presupuestos iniciales, si bien se mantienen en la mayoría de las CC.AA. previsiones de déficit inferiores a las referencias del -1,1% y del -0,7%. Con la información actual disponible y los supuestos generales señalados, la AIReF estima que todas las CC.AA. excepto la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana podrían alcanzar un saldo más favorable a la referencia del -1,1% fijada para el subsector, y sólo Castilla-La Mancha y Extremadura superarían el déficit del 0,7% del PIB previsto en la APE para el conjunto. Las previsiones de cierre actuales de siete CC.AA. (Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Comunidad de Madrid) contemplan un déficit inferior al 1,1%. En el caso de que se aplicara una distribución del fondo extraordinario para déficit bajo criterios de población, todas las CC.AA. excepto la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana, podrían alcanzar un déficit inferior al 0,7% previsto en la APE.

El análisis detallado de cada CC.AA. se recoge en los informes individuales que se publican con el presente informe.

CUADRO 13. VARIACIONES EN LAS PREVISIONES DE SALDO PARA 2021 POR CC.AA. (% PIB)

CCAA	Previsiones AIReF		Previsiones CCAA	
	Actual	Presupuestos	Actual	Presupuestos
ANDALUCÍA	-0,6%	-0,3%	-1,1%	-1,1%
ARAGÓN	-0,4%	-0,4%	-1,1%	-1,1%
ASTURIAS	-0,2%	0,1%	-1,0%	-1,1%
BALEARES	-0,2%	-0,2%	-0,6%	-1,1%
CANARIAS	0,2%	0,4%	0,0%	-0,2%
CANTABRIA	-0,2%	-0,1%	-1,1%	-1,1%
CASTILLA Y LEÓN	-0,5%	-0,5%	-0,7%	-1,1%
CASTILLA - LA MANCHA	-0,9%	-0,5%	-1,1%	-1,0%
CATALUÑA	-0,4%	-0,4%	-1,1%	-1,1%
EXTREMADURA	-0,8%	-0,9%	-0,8%	-0,6%
GALICIA	-0,5%	-0,4%	-0,9%	-0,9%
COMUNIDAD DE MADRID	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
REGIÓN DE MURCIA	-1,5%	-1,4%	-1,1%	-1,1%
CF DE NAVARRA	-0,3%	0,0%	-1,5%	-2,0%
PAÍS VASCO	-0,1%	0,2%	-1,1%	-1,1%
LA RIOJA	-0,5%	-0,1%	-1,1%	-0,5%
COMUNITAT VALENCIANA	-1,7%	-1,7%	-1,1%	-1,1%
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS	**-0,5%**	**-0,4%**	**-0,8%**	**-0,8%**

GRÁFICO 51. MAPA DE CC.AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2021 RESPECTO A NIVELES DE REFERENCIA. DISTRIBUCIÓN DE LA TRANSFERENCIA EXTRAORDINARIA DEL ESTADO POR PIB SUBSECTOR CC.AA.

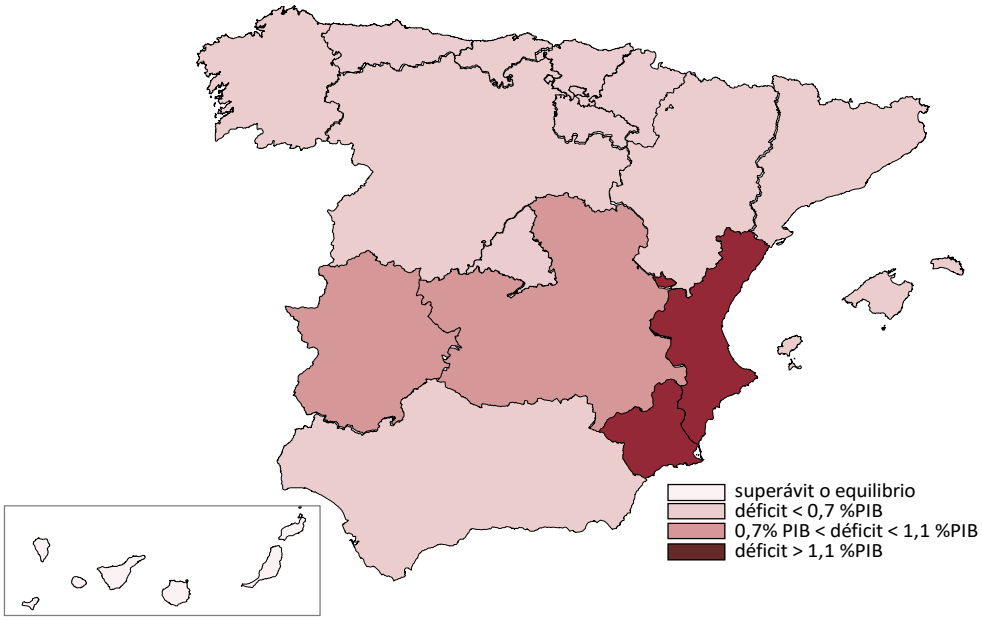
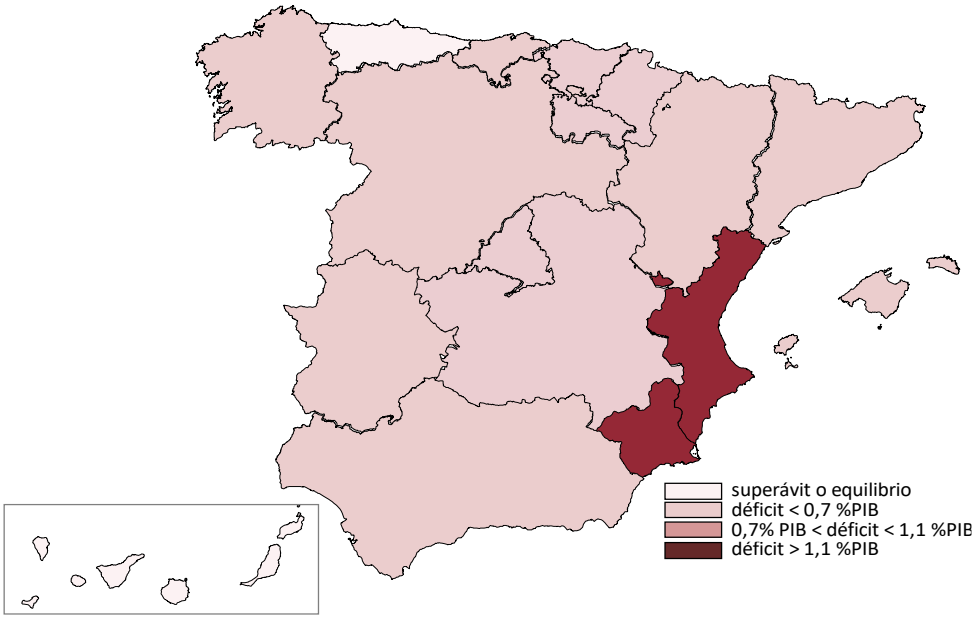


GRÁFICO 52. MAPA DE CC.AA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 2021 RESPECTO A NIVELES DE REFERENCIA.DISTRIBUCIÓN DE LA TRANSFERENCIA EXTRAORDINARIA DEL ESTADO CON CRITERIOS DE POBLACIÓN. SUBSECTOR CC.AA.



Con la información actual, la AIReF mantiene la alerta sobre las perspectivas de medio plazo. Como ya se señaló en el informe anterior, en 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado. Sin embargo, en 2022 se espera un deterioro del saldo fiscal autonómico con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2022. Así, se estima una caída en 2022 de los recursos del sistema de las CC.AA. de régimen común del 5% y un deterioro en el saldo cercano a un punto de PIB.

No obstante, esta situación podría atenuarse con las medidas o actuaciones que, en su caso, puedan acordarse desde la AC y el registro de ingresos REACT-EU por gastos de ejercicios anteriores. La Actualización del Programa de Estabilidad, cuyas previsiones en el ámbito autonómico presentan un perfil más favorable que el estimado por la AIReF para 2022 señala que "*tanto en el ejercicio 2022 como en el año 2023 se materializarán parte de los efectos de la crisis sanitaria en las correspondientes liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de los años 2020 y 2021 de las CC.AA. de régimen común, que no obstante pueden verse parcialmente compensados por las mayores entregas a cuenta que resulten del ciclo económico***.** *En todo caso, además de por la evolución de los recursos del sistema de financiación, la senda de consolidación fiscal de las CC.AA. para el periodo 2019 a 2024 se ve fuertemente condicionada por las medidas de apoyo financiero prestado por el Estado en favor de las CC.AA. para hacer frente a los impactos presupuestarios originados por la crisis sanitaria*". Por otro lado, como ya hemos apuntado, el desfase negativo esperado en 2021 entre ingresos a

percibir y gastos financiados por REACT-EU se trasladará en sentido positivo a los ejercicios siguientes.

4.4.4. Corporaciones Locales

La AIReF mantiene la previsión de superávit cercano al 0,3% del PIB en el subsector local en 2021. La AIReF ha actualizado, con los últimos datos publicados, el resultado previsto a fin de 2021 para el conjunto de CC.LL. A la luz de estos últimos datos disponibles, correspondientes a la ejecución del primer trimestre de 2021, información financiera sobre deuda y depósitos locales a marzo de este año, y datos comunicados a la AIReF sobre la estimación de cierre de 2021, la AIReF confirma sus previsiones de obtención por el subsector local de un resultado en el entorno del 0,3% de PIB, aunque empeora ligeramente sus estimaciones previas, fundamentalmente por los mayores gastos previstos al cierre del año que muestran los datos actuales facilitados por las grandes CC.LL. Este saldo esperado en 2021 mejora ligeramente el obtenido en 2020, debido, en su mayor parte, al incremento estimado de los ingresos más vinculados a la actividad económica. Esta estimación está sujeta a incertidumbres como consecuencia, fundamentalmente, de cuál sea la aplicación definitiva a gasto de ahorros de años anteriores. La AIReF mantiene su previsión de que la implementación del PRTR tendrá efecto neutral sobre el resultado local.

La información financiera sobre deuda y depósitos de las CC.LL. confirma la tendencia a la consolidación del superávit local en el entorno de un 0,3% de PIB. Los últimos datos publicados por el Banco de España sobre deuda y depósitos locales corroboran el resultado a alcanzar en el año, de casi tres décimas de PIB de superávit, dado que el nivel de deuda se redujo con respecto al mismo periodo del año anterior casi una décima de PIB y los depósitos aumentaron más de dos décimas. De mantenerse esta tendencia en el segundo semestre de 2021, periodo en que el entorno macroeconómico se prevé más favorable dada la extensión de la campaña de vacunación, los resultados de 2021 podrían consolidar los niveles anteriores a la pandemia.

Asimismo, la AIReF mantiene en el entorno de 2 décimas de PIB su estimación del impacto que la aplicación a gasto de los ahorros locales de años anteriores podría suponer en 2021. Las previsiones actuales de la AIReF para 2021, revisadas al alza en abril dados los resultados positivos de 2020, confirman el impacto económico de la aplicación a gasto de los ahorros acumulados por las CC.LL., de alrededor de dos décimas de PIB. Los datos avance publicados sobre la liquidación del año 2020 del conjunto de las CC.LL. no incorporan información sobre cuál es el montante de estos ahorros a fin del año pasado. De consolidarse el del año 2019, de más de 20.000 M€,

y considerando tanto la necesidad de mantenimiento de un determinado fondo de maniobra para hacer frente a los desfases de tesorería, como la capacidad limitada de gasto que impida la realización efectiva de algunos de los proyectados para este año, la AIReF estima que el gasto adicional que se verifique por aplicación de este recurso financiero se sitúe en el entorno del 0,2% de PIB.

GRÁFICO 53. PREVISIÓN DE SUPERÁVIT EN LAS CC.LL. (%PIB)

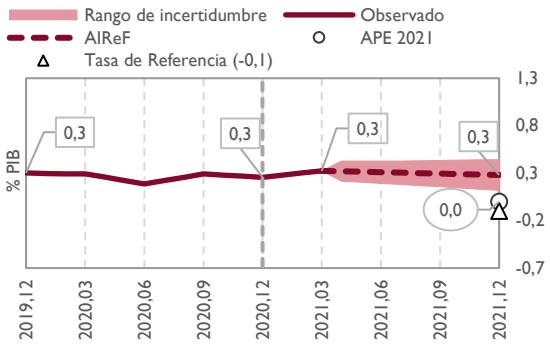
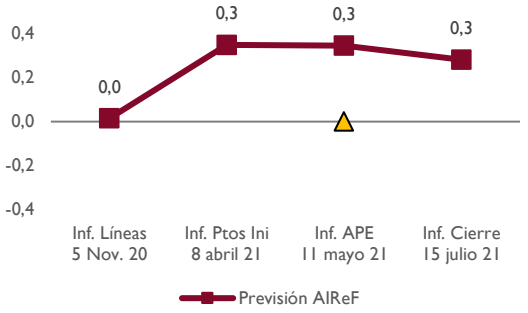


GRÁFICO 54. ACTUALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN DE SUPERÁVIT CC.LL. (%PIB)



La AIReF confirma que los recursos locales a fin de 2021 crecerán un 4,3%, sin incluir el PRTR, situándose en el 6,4% del PIB. Contribuyen a este crecimiento interanual fundamentalmente los fondos a recibir por transferencias entre AA.PP. (entre las que se incluyen las derivadas del sistema de financiación) y los ingresos de las DD.FF. vinculados a la actividad económica. Estas previsiones mejoran ligeramente las del anterior Informe dados los mayores ingresos a percibir del Estado para cubrir el déficit de tarifa del transporte sobre los estimados en abril. No obstante, el peso sobre PIB de los recursos locales estimados para 2021 se reduce dos décimas sobre lo obtenido en 2020 por efecto denominador, dado el mayor aumento esperado del PIB sobre el previsto en los ingresos locales. Incluyendo el PRTR, los recursos alcanzarán el 6,5% del PIB.

GRÁFICO 55. PREVISIÓN DE LOS RECURSOS EN LAS CC.LL. (%PIB)

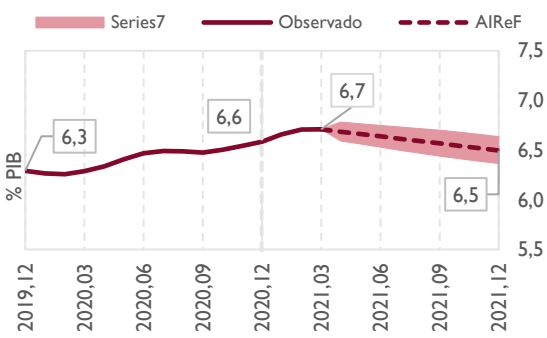
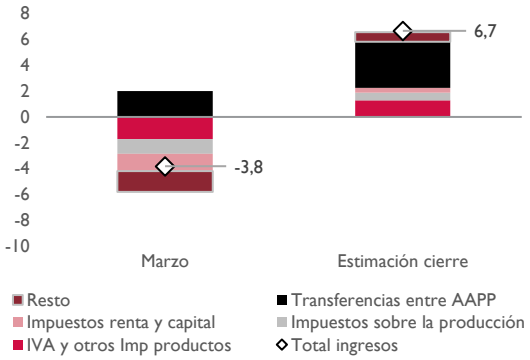


GRÁFICO 56. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS RECURSOS CC.LL. (%)



La AIReF estima que los empleos locales aumentarán en 2021 un 3,7% interanual, sin incluir el PRTR, por la mayor expansión del gasto derivada de la activación de la cláusula de escape. En este crecimiento el mayor impacto viene determinado por el gasto en inversión seguido de los componentes del consumo público. La AIReF ha revisado al alza el crecimiento en 2021 de los gastos locales, por la elevación al subsector de la información proporcionada por las CC.LL. individualmente analizadas, que evidencia una tendencia creciente del gasto en el ejercicio actual fruto de la suspensión del cumplimiento de las reglas fiscales. No obstante, y al igual de lo que ocurre con los ingresos, el peso sobre PIB de los empleos locales estimados para 2021 se reduce dos décimas sobre lo obtenido en 2020 por efecto denominador. Los empleos alcanzarían el 6,1% del PIB incluyendo el PRTR.

El crecimiento esperado por la AIReF en el gasto computable en 2021 del subsector local se aproxima al 6%. Incide fuertemente en ese crecimiento la expansión del gasto derivada de la aplicación de los remanentes de años anteriores. Este crecimiento duplicaría el que fue aprobado antes de la pandemia.

En este subsector el efecto de la COVID-19 se prevé muy limitado en 2021. En el año 2020 el impacto de la pandemia en las haciendas locales en materia de gastos alcanzó los 1.250 M€, cifra que la AIReF estima reducir un tercio en 2021. La información facilitada por las EE.LL. sujetas a seguimiento individual confirman este menor impacto en sus cuentas de la COVID-19 en el presente año.

GRÁFICO 57. PREVISIÓN DE LOS EMPLEOS EN LAS CC.LL. (%PIB)

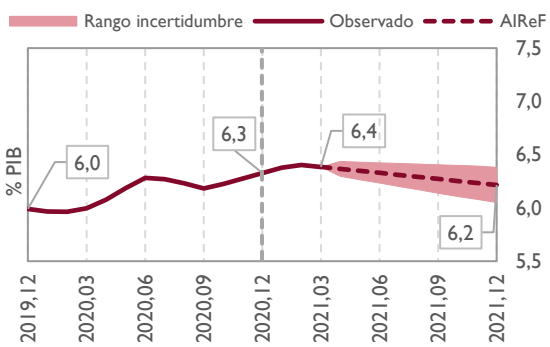
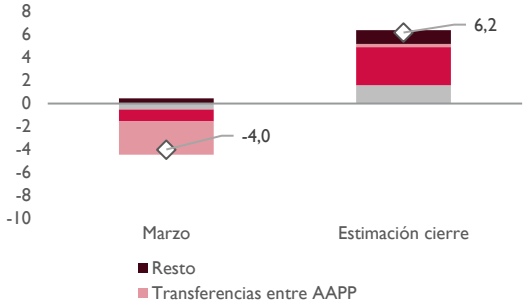


GRÁFICO 58. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LOS EMPLEOS CC. LL. (%)



La información enviada por las grandes CC.LL. confirma la tendencia a la expansión del gasto en 2021, estimando un déficit de casi media décima de PIB, que revierte el saldo positivo de 2020. Como viene siendo habitual en los Informes de la AIReF, el presente se complementa con la evaluación individual de las grandes EE.LL. cuya importancia relativa en términos poblacionales y presupuestarios, más de un 25%, determina su influencia sobre el resultado del subsector. Según los datos facilitados, a nivel de grupo y al margen del efecto negativo en sus cuentas de 2021 de la pandemia, los resultados esperados permiten anticipar la obtención de un déficit conjunto de en torno a media décima de PIB. Esto es fruto fundamentalmente del crecimiento del gasto que esperan realizar, de casi un 13% en promedio, siendo particularmente intenso en los gastos de capital con un aumento promedio de casi un 50%. El aumento esperado de gastos por estas CC.LL. es mucho mayor que el derivado del efecto de la COVID-19 y de la aplicación de remanentes de años anteriores, según la información que han aportado a la AIReF.

Con los datos actuales la AIReF mantiene la alerta sobre los efectos de la expansión del gasto local en sus resultados de medio plazo. Como ya se señaló en el informe anterior, los mayores gastos a acometer en un contexto extraordinario de crisis como el actual, no deben comprometer la sostenibilidad de futuro de las haciendas locales y deben ser orientados a paliar los efectos negativos de la pandemia. La extensión del gasto este año que produzca efectos recurrentes a futuro producirá un deterioro del saldo fiscal con efectos directos sobre su sostenibilidad de medio plazo. La AIReF ha solicitado información sobre el carácter recurrente o no de los gastos extraordinarios de este año, sin que las EE.LL. hayan aportado información al respecto, por alegar no disponer de esos datos en el momento actual.

4.5. Impacto de las medidas en las cuentas de las Administraciones Públicas

4.5.1. Impacto de las medidas COVID-19

La AIReF eleva hasta el 3,1% del PIB, dos décimas más que en su estimación anterior, las medidas aprobadas con el objetivo de mitigar el impacto de la pandemia. Desde la publicación del Informe sobre la Actualización del Plan de Estabilidad 2021-2024 se han producido determinadas novedades que han provocado un cambio al alza en dos décimas de PIB en la estimación por parte de AIReF del coste de las medidas puestas en marcha para mitigar el impacto de la pandemia sobre la economía, y que fundamentalmente se centran en el ámbito autonómico. La estimación del impacto de las medidas de gasto de la AC y de los FSS se mantiene sin cambios significativos desde el último pronunciamiento por parte de AIReF.

Las medidas tributarias adoptadas contra la crisis de la COVID-19 tendrán un coste que la AIReF estima en 450 M€ para 2021. Entre las medidas aprobadas destacan las modificaciones del IVA sobre productos sanitarios[8] y las medidas de apoyo dirigidas a dotar de flexibilidad y mayor liquidez a empresas y autónomos. La valoración de la AIReF de este conjunto de medidas se ha actualizado con la información de recaudación disponible hasta mayo y por la revisión a la baja del impacto de la aplicación del tipo del 4% del IVA sobre las mascarillas quirúrgicas desechables, como consecuencia de la entrada en vigor del RDL 13/2021 que elimina el uso obligatorio de mascarillas en la vía pública y en espacios al aire libre.

Respecto a las medidas de sustitución de rentas aprobadas hasta el momento, la AIReF estima que su peso será de 1,2 puntos de PIB, igual al estimado en la APE. Sin embargo, la estimación del coste de las distintas medidas sí que se ha revisado. La AIReF revisa al alza su estimación del gasto por el IMV en 800 M€ dado que los datos de ejecución presupuestaria muestran una aceleración del gasto mensual por este concepto. También se revisa al alza el coste de las exoneraciones a las cotizaciones de los ERTE y los autónomos en unos 400 M€, por las condiciones establecidas en el RDL 11/2021, más generosas que las hipótesis establecidas en la estimación de la APE. En sentido contrario, la mejor evolución de los ERTE y el número de

[8] Se reduce al 4% el tipo aplicable a mascarillas quirúrgicas desechables (RDL 34/2020 de 17/11/2020), se establece el tipo 0 para las vacunas y productos para diagnóstico in vitro de la COVID-19 (RDL 35/2020 de 12/12/2020) y se extiende la aplicación del tipo 0 para el IVA de productos sanitarios cuyos destinatarios sean entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios hasta el 31 de diciembre de 2021 (el RDL 7/2021 de 27/04/2021).

beneficiarios de la prestación por cese de actividad de los autónomos reducirían el gasto en casi 1.000 M€.

En el ámbito autonómico, la AIReF revisa al alza cerca de una décima de PIB el impacto esperado en el gasto sanitario y añade nuevas medidas autonómicas por algo más de una décima, centradas especialmente en el área de promoción económica. De la información actualizada proporcionada por las CC.AA. se desprende una estimación en 2021 del gasto sanitario asociado a la COVID superior a la considerada en el anterior informe, por unos 700 millones, concentrados principalmente en la remuneración de asalariados. Adicionalmente, la mayoría de las CC.AA. han puesto en marcha medidas significativas de ayudas a empresas, autónomos y PYMES que complementan las ayudas estatales y de las que se espera al cierre del ejercicio un impacto superior a los 1.000 millones de euros. Este elemento, unido a la revisión al alza del coste esperado en personal en el área de educación, aumenta en algo más de una décima las previsiones anteriores sobre el impacto en 2021 de las medidas COVID no sanitarias adoptadas por las CC.AA.

CUADRO 14. IMPACTO MEDIDAS COVID POR SUBSECTORES

Impacto de las medidas en 2021 (signo + =mayor déficit)		AIReF			
		Informe de cierre		Diferencias con APE	
		Millones de €	% PIB	Millones de €	% PIB
AC		**2.592**	**0,2**	**28**	**0,0**
Medidas de gastos		**2.143**	**0,2**	**0**	**0,0**
Gasto sanitario		77	0,0	0	0,0
Linea reestructuración deuda COVID		1.500	0,1	0	0,0
Otras medidas de gasto		566	0,0	0	0,0
Medidas fiscales		**450**	**0,0**	**28**	**0,0**
IVA: Rebaja tipos material sanitario COVID-19, libro electrónico, mascarillas desechables, vacuna y diagnóstico in vitro		387	0,0	-41	0,0
Medidas de apoyo a empresas y autónomos		62	0,0	69	0,0
FSS		**15.036**	**1,2**	**255**	**0,0**
ERTEs	Prestación contributiva por desempleo	6.039	0,5	-534	0,0
	Exoneración cotización	1.988	0,2	379	0,0
Autónomos	Prestación por cese de actividad	2.364	0,2	-428	0,0
	Exoneración cotización	1.126	0,1	38	0,0
Incapacidad laboral temporal (ILT)		1.263	0,1	0	0,0
Ingreso Mínimo Vital		2.256	0,2	800	0,1
CCAA		**18.729**	**1,5**	**2.175**	**0,2**
Medidas ingreso CCAA *(sin transferencias de AGE)*		182	0,0	6	0,0
Medidas gasto no sanitario CCAA *(sin transferencias a CCLL)*		12.346	1,0	1.396	0,1
De ellas: Ayudas a empresas y autónomos (RDL 5/2021)		7.000	0,6	0	0,0
Medidas gasto sanitario CCAA		6.201	0,5	773	0,1
CCLL		**1.226**	**0,1**	**179**	**0,0**
Medidas ingreso CCLL *(sin transferencias de AGE y CCAA)*		396	0,0	0	0,0
Medidas gasto CCLL		830	0,1	179	0,0
TOTAL MEDIDAS		**37.583**	**3,1**	**2.636**	**0,2**

4.5.2. Nuevas medidas tributarias

La AIReF estima que las medidas tributarias aprobadas hasta la fecha supondrán unos ingresos adicionales de 2 décimas del PIB al cierre de 2021. Desde el informe anterior se han incorporado nuevas medidas, reduciéndose el impacto total en 877 M€, lo que supone algo menos de una décima sobre el PIB. De esta cantidad, 804 M€ corresponden a la incorporación de las nuevas medidas fiscales destinadas a paliar el efecto de la subida del precio de la electricidad. El RDL 12/2021 del pasado 24 de junio establece la

reducción del IVA[9] sobre el consumo eléctrico del 21% al 10% hasta final de año y la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE) durante los tres próximos meses. Además de estas medidas de fiscalidad energética, la AIReF completa sus estimaciones respecto al informe anterior introduciendo un impacto de 15 M€ por la ampliación de la deducción por producciones cinematográficas extranjeras en el Impuesto sobre Sociedades (RDL 34/2020) y de 58 M€ por el aumento de los porcentajes de deducción por donativos en el IRPF (RDL 17/2020).

CUADRO 15. IMPACTO MEDIDAS DE INGRESOS EN CAJA: ESTIMACIÓN AIREF

Impacto de las Medidas de Ingresos en 2021	Estimación AIReF	
	Informe de cierre	Diferencias con la APE
TOTAL MEDIDAS DE INGRESOS (M€)	**2.021**	**-877**
Impuesto sobre las Transacciones Financieras	**593**	**0**
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	**542**	**0**
Fiscalidad medioambiental:	**313**	**0**
Impuesto sobre Plásticos	98	0
Impuesto sobre Residuos	215	0
Imposición directa	**518**	**-73**
Impuesto sobre sociedades: Limitación exención dividendos y plusvalías y otras medidas	458	-15
IRPF: Incremento tipos rentas más altas, reducción límite aprotacion previsión social y otros	60	-58
Imposición indirecta	**641**	**0**
Cambio tipo del IVA bebidas azucaradas y edulcoradas	189	0
Primas de seguro subida tipo al 8%	452	0
Lucha contra el fraude fiscal	**217**	**0**
Fiscalidad energética	**-804**	**-804**
Reducción tipo del IVA al 10% sobre el consumo eléctrico	-436	-436
Suspensión Impuesto sobre Valor Producción Energía Eléctrica	-368	-368
Total Medidas de Ingresos (%PIB)	**0,2**	**-0,1**

La reducción del tipo del IVA sobre el consumo eléctrico[9] supondrá una caída de los ingresos de 654 M€ según las estimaciones de la AIReF, de los cuales 436 afectarán a la recaudación de 2021. Se estima que 436 M€ se corresponderían al devengo de los meses de junio a octubre y los 218 M€ restantes con el devengo de noviembre a diciembre, cuyo ingreso se registrará dos meses después, por lo que su impacto sobre la recaudación se desplaza al año 2022.

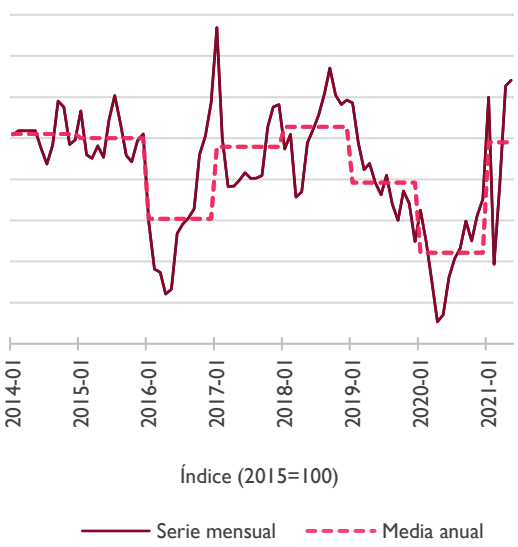
[9] Para consumidores con potencia contratada hasta 10 kW si el precio medio del mercado supera los 45 euros por MWh y para los consumidores vulnerables severos que perciben el bono social con independencia del precio de mercado.

Respecto al Impuesto sobre el Valor de la Producción Eléctrica, se estima que la recaudación para el trimestre suspendido habría sido de 368 M€. La suspensión se aplica sobre el tercer trimestre de 2021 que se ingresaría en noviembre de este año y no afecta al déficit público porque conlleva una reducción de la misma cuantía en la transferencia desde el presupuesto de la Secretaría de Estado de Energía a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

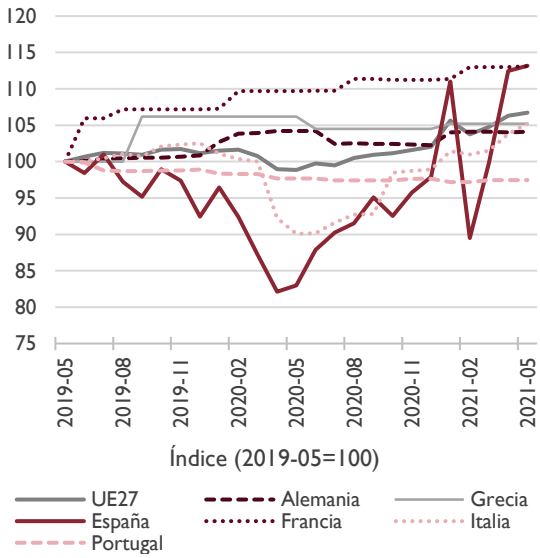
RECUADRO 1. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN TRANSITORIA DEL IVA DE LA ELECTRICIDAD

El pasado 24 de junio el Gobierno aprobó la disminución transitoria del IVA de la electricidad de tipo general del 21% al tipo reducido del 10% mediante Real Decreto-ley. Esta medida se aplica desde su entrada en vigor, el 26 de junio de 2021, hasta el 31 de diciembre de este mismo año. Se beneficiarán los titulares de contratos de suministro de energía eléctrica cuya potencia contratada sea inferior a 10kW, siempre que el precio medio del mercado mayorista el mes anterior haya superado los 45€/MWh[10]. También serán beneficiarios, con independencia del precio, los titulares de contratos que sean perceptores del bono social y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social[11].

EVOLUCIÓN IPC ELECTRICIDAD ESPAÑA



EVOLUCIÓN IPC ARMONIZADO ELECTRICIDAD (BASE MAYO 2019)



Fuente: IPC, Eurostat

Esta medida persigue reducir el importe de la factura de la electricidad, en respuesta al incremento de precios observado en los últimos meses. Como se ve en el primer gráfico, en 2021 se han observado incrementos que sitúan los precios actuales muy cerca de los máximos registrados en 2017 y 2018. En comparativa internacional, el segundo gráfico muestra que esos

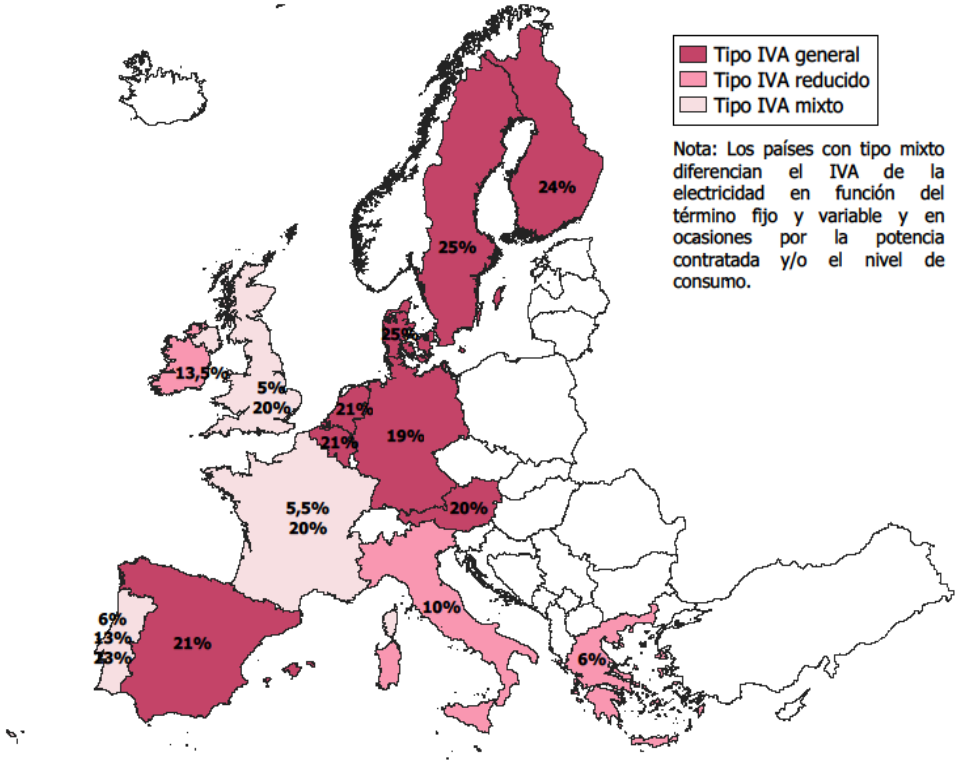
10 Los precios esperados para el segundo semestre de 2021 superan los 80 €/MWh, según el comportamiento de los mercados.

11 Estas figuras están reguladas en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección a los consumidores domésticos de energía eléctrica.

incrementos de los precios de la electricidad en España han superado máximos de los países la Unión Europea, si bien su comportamiento presenta una mayor volatilidad.

En los países de nuestro entorno el IVA de la electricidad se grava tanto a tipos generales como reducidos, como refleja el gráfico siguiente. Irlanda, Italia y Grecia tienen tipos de IVA reducido sobre la electricidad. En cambio, varios países, como Francia, Reino Unido o Portugal aplican tipos mixtos que combinan el gravamen general con el tipo reducido. Así, por ejemplo, en el caso de Francia el tipo reducido se aplica al término fijo de la factura y el general al término variable. Por su parte, Reino Unido aplica tipos reducidos a los pequeños consumidores en toda su factura y en Portugal en función del consumo.

TIPOS DE IVA ELECTRICIDAD. PRINCIPALES PAÍSES UE



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea.

Esta medida supone una menor recaudación para el conjunto de las administraciones, cuya estimación se sitúa entre los 1.300 M€ y los 1.500 M€ anuales (entre 650 M€ y 750 M€ en el período temporal en que se aplicará la rebaja). Para esta estimación se han utilizado los datos individuales del consumo de electricidad de los hogares de la Encuesta de Presupuestos

Familiares, que contiene los datos de gasto y consumo de electricidad de los hogares en sus primeras y segundas residencias[12]. Utilizando la información relativa al año 2019, se estima un coste recaudatorio de 1.307 millones de euros que, actualizado con la inflación a precios de mayo de 2021, supondría un coste de 1.479 millones de euros.

Cuando se tienen en cuenta efectos comportamiento, es decir, la posibilidad de que los hogares modifiquen su consumo como consecuencia del incremento de los precios recientemente observados, de la concentración del consumo en las franjas de precios reducidos de la discriminación horaria y de la disminución del IVA, el coste estimado se sitúa cerca de los 1.300 M€ anuales. La disminución del IVA podría provocar un incremento de la demanda que situaría el coste recaudatorio estimado en 1.521 millones de euros[13]. Pero esta cifra se vería reducida como consecuencia del reciente incremento continuado de los precios y de que los hogares concentrasen más su consumo en las franjas horarias de menores precios, en cuyo caso el coste estimado descendería hasta los 1.298 millones de euros[14]. Si tenemos en cuenta todos los efectos de forma simultánea, el coste estimado sería de 1.292 millones de euros.

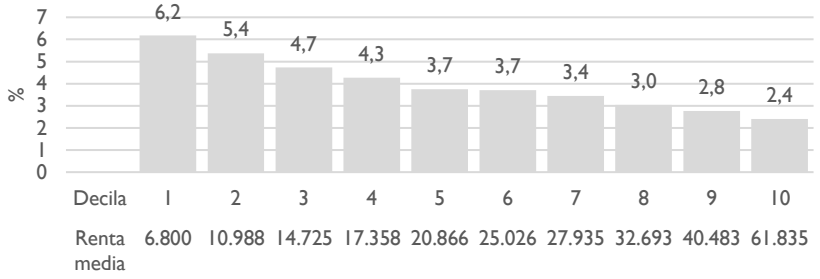
Por otro lado, el efecto de la medida sobre la renta de los hogares no es simétrico, beneficiando especialmente a los de rentas bajas. Así, el siguiente gráfico muestra como la proporción de gasto sobre la renta total de hogar que supone la electricidad es mayor entre las rentas bajas (de hasta el 6,2%) que para las rentas altas (el 2,4%), por lo que la disminución de IVA favorecerá proporcionalmente más a los más vulnerables. Este efecto también se evidencia en el gráfico de variación del tipo efectivo de IVA, en el que se observa como la reducción del 21% al 10% del IVA supone una disminución del tipo efectivo soportado de IVA mayor para los hogares de rentas bajas que para los de mayores niveles de renta.

[12] Aunque la medida afecta también a autónomos y empresas cuyos contratos de luz no superan los 10 kW, este impacto es reducido ya que el IVA de los servicios es deducible y, por tanto, el mayor coste se debe al efecto que la medida tienen sobre los hogares.

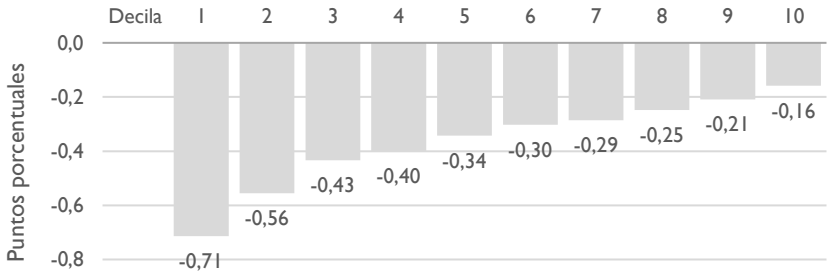
[13] Véase Zhu (2018*) A meta-analysis on the price elasticity and income elasticity of residential electricity demand* para una revisión de las elasticidades de la electricidad a nivel mundial. Para España, el microsimulador de IVA AIReF con comportamiento estima una elasticidad de corto plazo de los suministros domésticos de entre el -0.3 y el -0,6, aunque no podría descartarse una elasticidad algo superior en contextos de recesión.

[14] Véase Burns y Mountain (2021) sobre estimaciones de la elasticidad de sustitución del consumo de la luz al introducir medidas de discriminación horaria.

GASTO EN ELECTRICIDAD SOBRE RENTA HOGAR POR NIVELES DE RENTA



VARIACIÓN DEL TIPO EFECTIVO DEL IVA POR NIVELES DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de Microsimulador IVA-AIReF 2019

Además, la disminución del IVA de la electricidad tiene importantes efectos en la reducción de la desigualdad ya que es el bien de toda la cesta de consumo cuyo gasto más se concentra en los hogares de rentas bajas. De esta forma, de los 361 bienes que refleja la cesta de consumo de la ECOICOP[15], la disminución del precio de la luz es la que supone una mayor reducción de la desigualdad por cada punto que disminuye el IVA, al suponer una disminución de la desigualdad en términos del índice de Gini del 0,02% por punto de reducción.

[15] La ECOICOP, European Classification of Individual Consumption by Purpose, es la clasificación europea de referencia para la medición del consumo de los hogares.

4.5.3. Impacto de los fondos NGEU

4.5.3.1. Análisis del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El PRTR se aprobó por el Consejo Europeo el pasado 13 de julio, incluyendo la tabla con los hitos y objetivos que darán lugar a cada uno de los desembolsos de los fondos hasta 2026. No obstante, continúan pendientes de concreción algunas de las principales reformas. Las principales reformas que contempla el PRTR como son las relativas a las pensiones, el mercado laboral y la reforma impositiva, no se encuentran todavía definidas, pero deben concretarse como parte de los hitos incorporados en el PRTR.

La AIReF mantiene la hipótesis de la neutralidad fiscal del PRTR para 2021. Por el lado de los ingresos, los desembolsos previstos para 2021 ascienden a 19.037€, correspondientes al anticipo y al primer desembolso, una cantidad superior a los 5.917 M€ previstos inicialmente en los PGE. En cualquier caso, en virtud del principio de neutralidad fiscal, estos ingresos y gastos no van a tener ningún impacto en el déficit de 2021. En este sentido, el Gobierno ha señalado que, como han indicado las instituciones comunitarias, en el momento en que se efectúe un gasto con cargo al PRTR, automáticamente se reconocerá un ingreso equivalente en contabilidad nacional, con independencia de los flujos de caja.

Además, entiende que esta neutralidad fiscal no afecta solo al conjunto de las AA.PP. sino también a cada uno de los subsectores. El Estado, en su papel centralizador de los fondos del mecanismo de recuperación, es el que recibe los fondos y después transfiere una parte a las CC.AA., CC.LL. y a los FSS. Estas transferencias supondrán anotaciones de gastos y de ingresos en los subsectores afectados. La AIReF asume que al igual que ocurre para el conjunto de las AA.PP., que estas anotaciones de ingresos y de gastos no afectarán al déficit de los distintos subsectores en contabilidad nacional.

El Estado ejecutó hasta finales de mayo apenas el 0,7% del gasto presupuestado, principalmente en las transferencias de fondos a las CC.AA. para que estas lleven a cabo su ejecución. De acuerdo con los últimos datos publicados de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de mayo, el Estado ejecutó hasta ese mes 162M del gasto presupuestado en el PRTR para 2021. Esta ejecución se corresponde principalmente con las partidas de gasto que suponen transferencias de fondos a las CC.AA. por 160M y no en ejecución directa. Por este motivo, en tanto que las CC.AA. no ejecuten el gasto correspondiente a los fondos transferidos estaríamos ante una

distribución de fondos entre subsectores, pero no ante una ejecución material del PRTR.

De acuerdo con la información facilitada por las CC.AA., parte del gasto asociado a los fondos del PRTR inicialmente previsto para 2021 se trasladaría a los ejercicios siguientes. Aun cuando pudieran recibirse los fondos por parte del Estado antes finalizar el ejercicio, es posible que las CC.AA. no dispongan de tiempo efectivo para ejecutar completamente las actuaciones previstas en el PRTR. Por lo tanto, la AIReF adopta el supuesto de que se ejecutarán en 2021 los fondos ya territorializados, bien en los PGE, bien a través de las conferencias sectoriales celebradas. Este supuesto hace compatible una elevada ejecución de los fondos incluidos en los PGE a cierre de ejercicio manifestada por la AC y los riesgos de retraso en la ejecución manifestados por las CC.AA. En consecuencia, y respetando el principio de neutralidad fiscal en términos de contabilidad nacional, la reducción del gasto de las CC.AA., calculado en un 0,3% del PIB, repercutirá en un menor gasto de la AC en transferencias corrientes y de capital a las CC.AA. por el mismo importe. No obstante, las variaciones del gasto del PRTR no afectan al déficit de la AC porque conllevan variaciones equivalentes de ingresos dada su neutralidad fiscal en contabilidad nacional.

En consecuencia, la AIReF asume en sus estimaciones un gasto del PRTR del 1,5% del PIB, inferior al previsto en la APE para 2021. Por el lado de los gastos, el importe recogido en la APE 2021-2024 para 2021 fue de 21.158 M€, en términos de contabilidad nacional. En el informe actual, la AIReF ha reducido el gasto del PRTR para 2021 en 3 décimas del PIB en previsión de que no se produzca la completa ejecución de este en el ámbito autonómico, si bien se mantiene el riesgo de ejecuciones inferiores. Esta estimación sería compatible con los efectos macroeconómicos esperados en 2021 por el PRTR, que en el informe de la APE se estimó en un aumento del PIB del 1,5%, trasladando ya parte del impacto a 2022. En todo caso, los gastos que no se ejecutaran en 2021 se trasladarían a ejercicios posteriores. Asimismo, una menor ejecución de los gastos en 2021 no implica riesgos en cuanto a la percepción del primer pago previsto del PRTR, pues los hitos contenidos en el mismo hacen referencia mayoritariamente a la puesta en marcha de las reformas y a hitos de carácter administrativo relacionados con las actuaciones de los diferentes componentes.

No obstante, la AIReF considera que el PRTR tendrá incidencia en el déficit a medio plazo. Tal y como señalaba la AIReF en el informe sobre la APE, algunas inversiones previstas en el PRTR podrían acabar convirtiéndose en permanentes. Así mismo, se indicaba que determinadas reformas podrían dar lugar a aumentos de gastos en el futuro (tales como la actualización de las

pensiones al IPC, la conversión de los ERTES en mecanismos estructurales, la ampliación de los servicios sanitarios o de las plazas en el ámbito educativo) y/o generar ahorros (sería el caso de los procesos de revisión del gasto, los mecanismos hacer efectiva la edad legal de jubilación o la reforma del sistema impositivo). Aunque se desconoce el efecto neto que se pueda derivar de la combinación de estos elementos, el PRTR tendrá impacto en las cuentas públicas.

4.5.3.2. Análisis del REACT-EU

A diferencia del PRTR, con la nueva información disponible, el REACT-EU no va a ser fiscalmente neutral en 2021, pero sí a lo largo del periodo. Estos fondos contemplan la financiación, entre otras actuaciones, de medidas para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito sanitario, educativo, servicios sociales y de apoyo a las empresas. Asimismo, se integran dentro de la programación de los programas operativos 2014-2020 del FEDER y del Fondo Social Europeo (FSE), estando todavía pendiente de aprobación su modificación. En consecuencia, se aplican los mismos principios de registro en contabilidad nacional que a los tradicionales FEDER y FSE. Los gastos se imputan en el momento de su ejecución, mientras que los ingresos se registran en el momento de su devengo, que se considera que se produce cuando se certifican los gastos para solicitar su reembolso, dando lugar a desajustes temporales entre la ejecución del gasto y la imputación del ingreso.

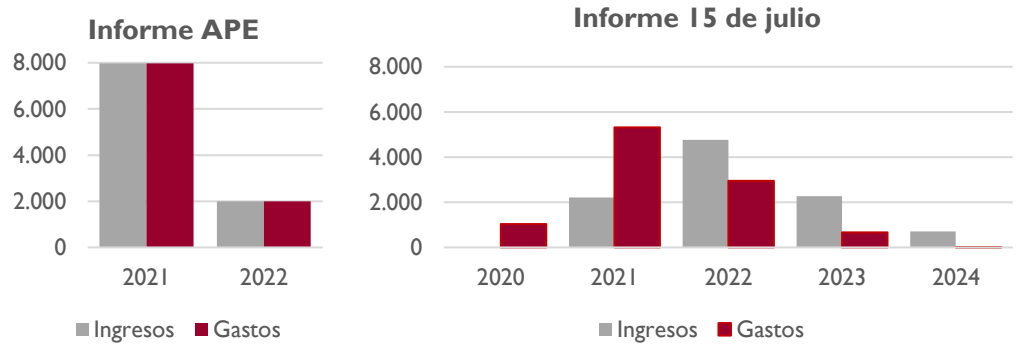
La ejecución de los gastos asociados al REACT-EU en 2021 será inferior al 80% del total de los fondos asignados directamente a las CC.AA., según la información facilitada por las propias CC.AA. España tiene asignado en los fondos REACT-EU un total de 12.436 millones de €, de los cuales 10.000 M€ correspondían directamente a las CC.AA. y el resto a la AC. La AC prevé ejecutar todos sus fondos en 2021, 1.010 M€ para la compra de vacunas y el resto a distribuir a las CC.AA. en programas sanitarios. De hecho, la AC ya ha ejecutado 503M en vacunas para 2021 en línea con el progresivo avance del proceso de vacunación. Por su parte, estaba previsto que las CC.AA. ejecutarán el 80% de sus fondos en 2021. Sin embargo, las previsiones de las CC.AA. muestra una ejecución inferior en 2021, en torno al 50% de los fondos asignados, trasladando el resto a otros ejercicios.

La previsión de ingresos para 2021 es inferior a la previsión de ejecución de los gastos en el mismo ejercicio. Según el Reglamento del REACT-EU, las CC.AA. podrán certificar gastos producidos desde el 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023. Esto podrá dar lugar a un efecto de desplazamiento temporal de las certificaciones de gasto (gasto que se haya realizado en 2020 y que se certifique en 2021 y también gasto incurrido en

2021 que no se certifique hasta el 2022) tal y como ocurre habitualmente con el FEDER y el FSE. Como hasta que no se certifique el gasto no se genera el ingreso, estos desplazamientos pueden suponer aumentos o disminuciones en el déficit de 2021. Por otra parte, es posible financiar con cargo al REACT-EU gasto que las CC.AA. ya tenían previsto en su presupuesto de 2021 o que la AIReF había incorporado a sus previsiones como medidas COVID. También es posible financiar gasto ya ejecutado en 2020. En cuanto a la AC, se continúa asumiendo que los ingresos se registrarán en 2021, manteniéndose la neutralidad en el déficit de los fondos que tiene asignados.

Los ingresos y gastos asociados a los fondos REACT-EU que no se prevé ejecutar en 2021 se trasladan a otros ejercicios. Aunque inicialmente, el supuesto de ejecución de los fondos asignados directamente a las CC.AA. era del 80% en 2021 y del 20% en 2022, las previsiones muestran una distribución más homogénea a lo largo del periodo de elegibilidad concentrándose la mayor parte de los gastos en 2021 y el mayor impacto de los ingresos en 2022. En consecuencia, los fondos REACT-EU tendrán un impacto negativo en el déficit en 2020 y 2021 y positivo en los años posteriores.

GRÁFICO 59. DISTRIBUCIÓN ANUAL DE INGRESOS Y GASTOS DE REACT-EU ASIGNADOS A CCAA (M€)



4.6. Pasivos contingentes y riesgos fiscales

La pandemia ha generado riesgos fiscales para 2021 adicionales a los riesgos que son comunes a otros años. Entre estos riesgos asociados a la pandemia cabe destacar, por un lado, los que derivan de las medidas adoptadas por el Gobierno por la COVID y, en particular, las medidas de liquidez para preservar el tejido productivo desde el inicio de la crisis. En 2021, el Gobierno adoptó adicionalmente una serie de medidas con el fin de evitar posibles problemas de solvencia de los autónomos y empresas más afectados por la crisis económica. La medida principal fue la creación de dos Líneas COVID de ayudas directas a autónomos y empresas, con impacto en el déficit de 2021 del 0,7% del PIB. Además de estas ayudas, la ampliación de los periodos

de carencia y vencimiento de los préstamos con aval público y otras medidas adicionales de flexibilización de estos préstamos ha permitido que no se esperen fallidos por ejecución de avales ICO concedidos por la pandemia en 2021. No obstante, como se señalaba en el informe de la APE, las garantías y préstamos concedidos tendrán un impacto en el déficit de 0,8% del PIB distribuidos entre 2022 y 2023.

Por otra parte, sigue existiendo el riesgo de que se materialice un escenario macroeconómico peor del considerado en las proyecciones fiscales, afectando al déficit de 2021. El escenario macroeconómico que sirve de base para las previsiones de déficit de 2021 sigue sometido a mucha incertidumbre. Por un lado, la reactivación de la economía es mejor de la esperada por el progresivo avance en el proceso de vacunación y la flexibilización de las restricciones de movilidad y de aforos. Por otro, resulta relevante el riesgo de un menor impacto del PRTR en el tejido productivo por el retraso en su implementación. Adicionalmente, se encuentran los riesgos derivados de nuevas variantes del virus y de futuras restricciones, incluidas aquellas que provengan de otros países que puedan afectar al turismo internacional. Todos estos elementos siguen siendo claves en la evolución de determinadas variables como el empleo, los salarios, el consumo privado o el excedente bruto de explotación, las cuales afectarán a la senda final de los recursos tributarios y de las cotizaciones, así como de los gastos por desempleo, con impacto en el déficit del ejercicio.

Adicionalmente, existen otros riesgos fiscales sin origen en la pandemia, algunos de los cuales ya se han materializado en 2021 por valor de 0,2% del PIB. Principalmente se trata de riesgos derivados de sentencias y terminación de concesiones administrativas, sobre algunos de las cuales la AIReF ya había advertido en informes anteriores. En particular, en lo que va de 2021 ya se han materializado riesgos por importe del 0,2% del PIB que aumentan el déficit (entre los que destacan la finalización de la concesión de la autopista AP-7 a ACESA y diversas sentencias, como la relativa al Impuesto sobre la Renta de los No Residentes o al canon hidráulico). Así mismo, existen otros riesgos cuya cuantía se desconoce, como los relacionados con las entregas militares para el ejercicio en curso por los programas de modernización de defensa, el posible impacto de los riesgos asumidos por los contratos de colaboración público-privado o los préstamos concedidos por las administraciones públicas que pudieran resultar de dudoso cobro.

5. DEUDA PÚBLICA

5.1. Total Administraciones Públicas

5.1.1. Evolución reciente y proyecciones a medio plazo

La ratio española de deuda sobre PIB se situó en 2020 en el 119,9%, lo que ha supuesto un incremento de 24,4 puntos respecto al nivel del año anterior. La fuerte caída del PIB, denominador de la ratio, contribuyó con 10,5 puntos de este aumento, mientras que el déficit público sumó 11 puntos. Adicionalmente, la reclasificación de la deuda de la Sareb añadió 34.145 millones de euros a la deuda pública, suponiendo la mayor parte del ajuste stock-flujo en 2020 (3 puntos). En este sentido, España fue la economía más castigada por la pandemia dentro de la Unión Europea, presentando en 2020 el mayor déficit público y la mayor contracción del PIB.

GRÁFICO 60. DEUDA (% PIB)

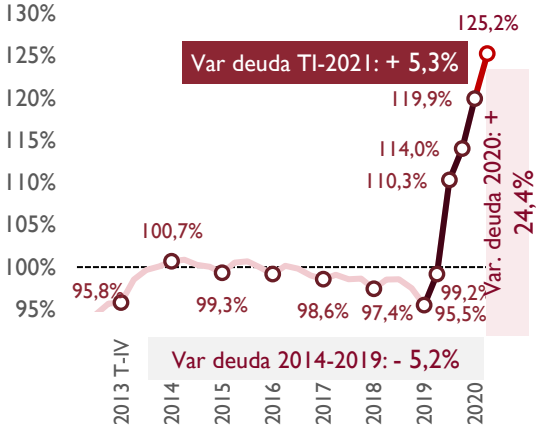
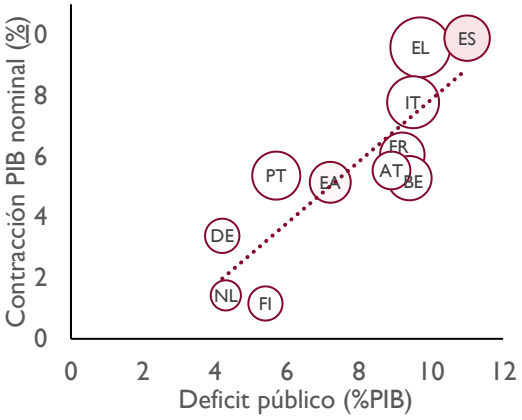


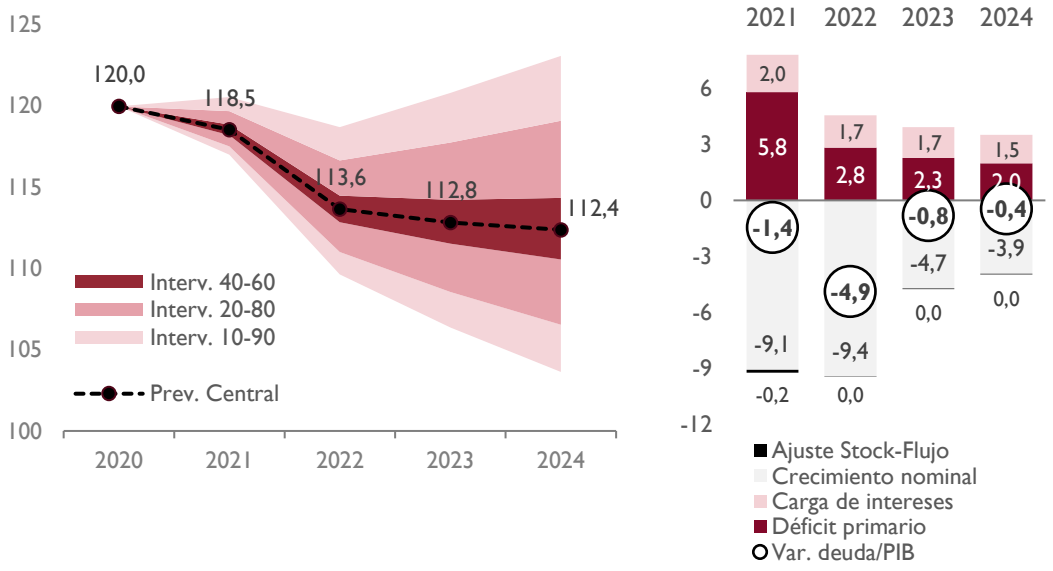
GRÁFICO 61. CONTRACCIÓN DEL PIB, DÉFICIT Y TAMAÑO DEUDA EN LA EUROZONA (2020)



En el primer trimestre de 2021 la deuda pública ha seguido creciendo con intensidad, sumando 47.293 millones de euros hasta alcanzar los 1,393 billones. Esto ha supuesto un incremento de la ratio de deuda de 5,3 puntos respecto al cierre de 2020, alcanzando un nuevo máximo y situándola en el 125,2% del PIB. Esta importante variación se produce principalmente por la tradicional acumulación de emisiones de los Tesoros en la primera parte del año y por un efecto denominador (1 punto de los 5,2) dada la caída del PIB del primer trimestre (-0,5% en términos de volumen). El rebote de la actividad económica esperado en los próximos trimestres indica que posiblemente se haya alcanzado un techo en el corto plazo.

En el medio plazo, bajo las previsiones macro-fiscales elaboradas por AIReF se proyecta una disminución en la ratio de deuda sobre PIB de 7,6 puntos para el año 2024, momento en que la ratio de deuda se situaría en el 112,4%. El rebote esperado de la actividad económica impulsada por el PRTR, la mejoría del componente cíclico del saldo público y la paulatina desaparición de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia, permiten proyectar una reducción de la ratio de deuda de entre 5,6 y 9,4 puntos para el año 2024 en el intervalo central de las proyecciones estocásticas de AIReF. Con ello, la ratio de deuda sobre PIB se situaría en un rango entre el 110,5 y el 114,3%. La mayor parte de la reducción de la ratio de deuda (6,3 de los 7,6 puntos) tiene lugar en los dos primeros años, mientras que a partir del tercero se proyecta su estabilización.

GRÁFICO 62. PREVISIONES DE DEUDA (%PIB) Y CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN



El elevado crecimiento económico estimado para los próximos años será el principal factor en la reducción y estabilización de la ratio de deuda. El fuerte rebote de la actividad económica esperado en los próximos dos años impulsará la reducción de la ratio de deuda en el corto plazo. Por otro lado, el entorno de bajos tipos de interés ayudará a la contención de la ratio de deuda, mientras que los amplios déficits primarios proyectados en el periodo seguirán empujando en la dirección opuesta.

5.1.2. Cumplimiento del objetivo de deuda

En el ámbito nacional, la Constitución española y la LOEPSF contemplan supuestos de excepción al cumplimiento de las reglas fiscales. En línea con al artículo 135 de la Constitución, la LOEPSF establece en su artículo 11.3 que "Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo".

El pasado 6 de octubre, el Gobierno acordó llevar a cabo la suspensión de las reglas fiscales españolas en 2020 y en 2021. Tras la decisión de la CE de activar la cláusula de salvaguarda también para 2021, el Gobierno inició el procedimiento para suspender las reglas fiscales en 2020 y en 2021 en el mismo Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fija el límite de gasto no

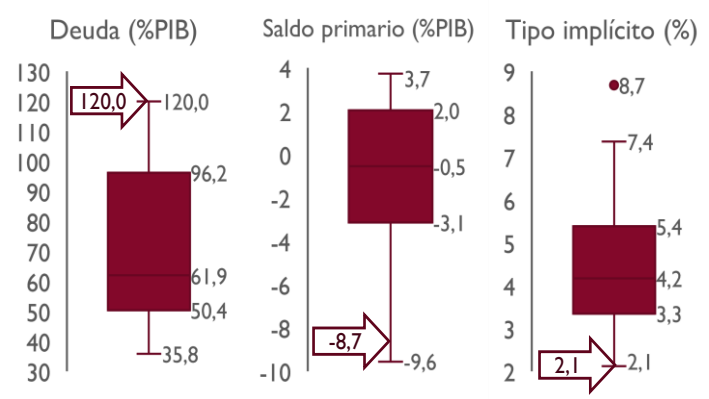
financiero del Estado para 2021. El Consejo de Ministros acuerda que se lleve a cabo la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda para 2020 y para el periodo 2021-2023, aprobados por el Parlamento en el mes de marzo y que han quedado absolutamente desfasados por el impacto de la crisis.

La activación de la cláusula de escape, tanto en el ámbito de la legislación nacional como del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, supone la ausencia de referencias normativas con las que medir el cumplimiento del objetivo de deuda.

5.1.3. Análisis de sostenibilidad

El importante aumento del stock de deuda pública legado de esta crisis sumado a un elevado nivel de partida sitúa la sostenibilidad de las finanzas públicas en una posición de gran vulnerabilidad. La anterior crisis financiera provocó un aumento de más de 65 puntos porcentuales en la deuda de las AAPP entre 2008 y 2014, situándola en un nivel del 100% sobre el PIB. En los cinco años previos a la crisis de la Covid se registró una reducción muy poco significativa de la misma (5 puntos) a pesar de los favorables vientos de cola (crecimiento sostenido y fuerte caída de tipos de interés). La contracción de la actividad económica y el fuerte incremento de las necesidades de financiación provocados por la pandemia han colocado la sostenibilidad de las finanzas públicas en una posición de gran vulnerabilidad, tensionando las variables fiscales - tanto los flujos (déficit) como los stocks (deuda) - hasta niveles máximos, en un entorno de financiación inmejorable.

GRÁFICO 63. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS (1995-2020) DE LA DEUDA, SALDO PRIMARIO Y TIPO DE INTERÉS IMPLÍCITO



Fuente: AIReF

Como muestran las simulaciones realizadas por la AIReF, los altos niveles de deuda pública implican que, cuando se haya superado la crisis, deberán diseñarse planes de consolidación que generen una senda de reducción sostenida de la ratio de deuda hasta niveles más prudentes. Más allá de la

contención y estabilización del nivel de endeudamiento generado por la recuperación económica tras la superación de la pandemia, la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas exigirá una senda de reducción de la ratio de deuda hacia una posición mucho más desahogada. El viento de cola de un previsible escenario con un crecimiento económico superior al tipo de interés implícito de la deuda será una condición necesaria, pero no suficiente, para la generación de una dinámica descendente de la ratio de deuda, que exigirá en cualquier caso la corrección de los desequilibrios estructurales de las cuentas públicas.

El mantenimiento en el largo plazo de un déficit estructural similar al de 2024, esto es, entre el 3,5 y 4,5% del PIB, estabilizaría la ratio de deuda en niveles sensiblemente superiores al 100% del PIB. Una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el equilibrio estructural tal como señala el marco fiscal vigente generará una senda más acusada de reducción de la ratio de deuda, situándola en los niveles previos a la pandemia a lo largo de la próxima década. La expectativa actual de un entorno duradero de tipos de interés bajos ofrece un mayor margen de maniobra en el diseño de la estrategia de consolidación a medio plazo y permite, en principio, abordar la vuelta al equilibrio presupuestario estructural de una manera gradual y no lesiva para el crecimiento.

GRÁFICO 64. ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO ESTRUCTURAL (%PIB)

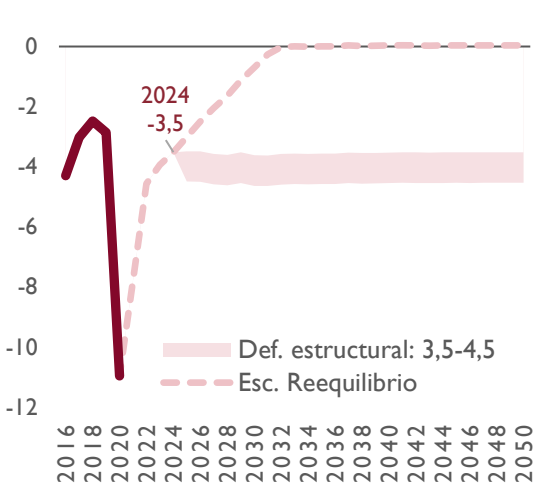
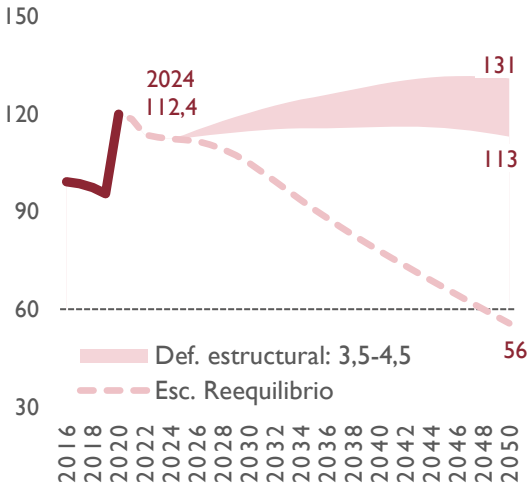


GRÁFICO 65. SIMULACIÓN DE DEUDA (%PIB) SEGÚN EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL

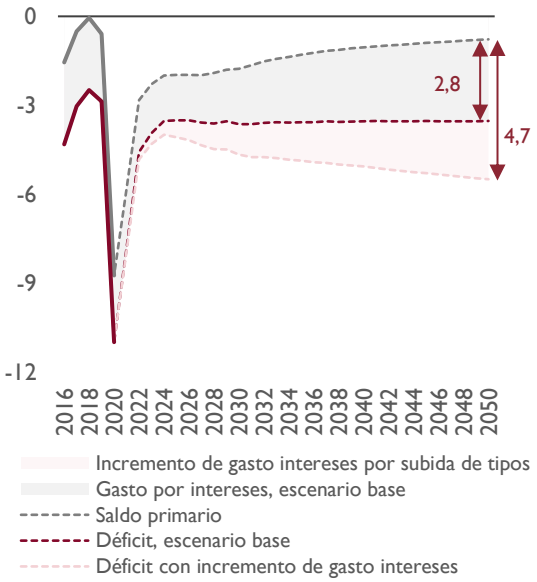


Fuente: AIReF

La dependencia de un entorno de bajos tipos de interés durante un horizonte temporal largo se ha convertido en uno de los aspectos más prominentes ligados a la dinámica de sostenibilidad de la deuda. El nivel actual de tipos de interés cercanos a los mínimos históricos favorece la sostenibilidad de la

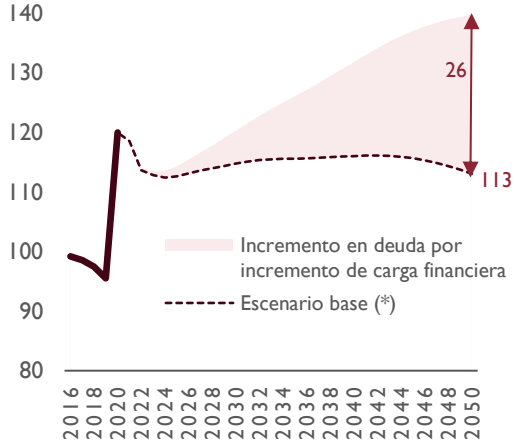
deuda, permitiendo incluso la estabilización de la ratio de deuda bajo un determinado déficit primario. Pero dado el alto nivel de endeudamiento, un repunte de los tipos de interés puede generar rápidamente una dinámica creciente de la ratio, que para no volverse insostenible deberá ser compensada con ajustes fiscales adicionales. Así, un repunte de 100 p.b. en las expectativas de los tipos de interés a lo largo de 2021 supondría un incremento en la carga financiera de 1 punto de PIB en 2030, de 1,5 en 2040 y casi 2 puntos en 2050, situando la partida de gasto por intereses en el 2,9%, 4% y en el 4,7% del PIB respectivamente. Esto resultaría en un incremento de 6 puntos en la ratio de deuda en 2030, 16 en 2040 y de 26 en 2050.

GRÁFICO 66. SALDO PRIMARIO Y ESCENARIOS DE DÉFICIT ASOCIADOS A LA EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS (+100 P.B.)



Fuente: AIReF

GRÁFICO 67. SIMULACIÓN DE DEUDA (%PIB) SEGÚN ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL GASTO POR INTERESES



(*) El escenario base se construye bajo el supuesto del mantenimiento en el largo plazo de un déficit similar al proyectado para 2024, esto es, del 3,5%. A partir de éste, se le suma el déficit derivado de un escenario con mayor gasto en intereses calculado bajo el supuesto de subida de 100 pb en las expectativas futuras de todos los tramos de la curva.

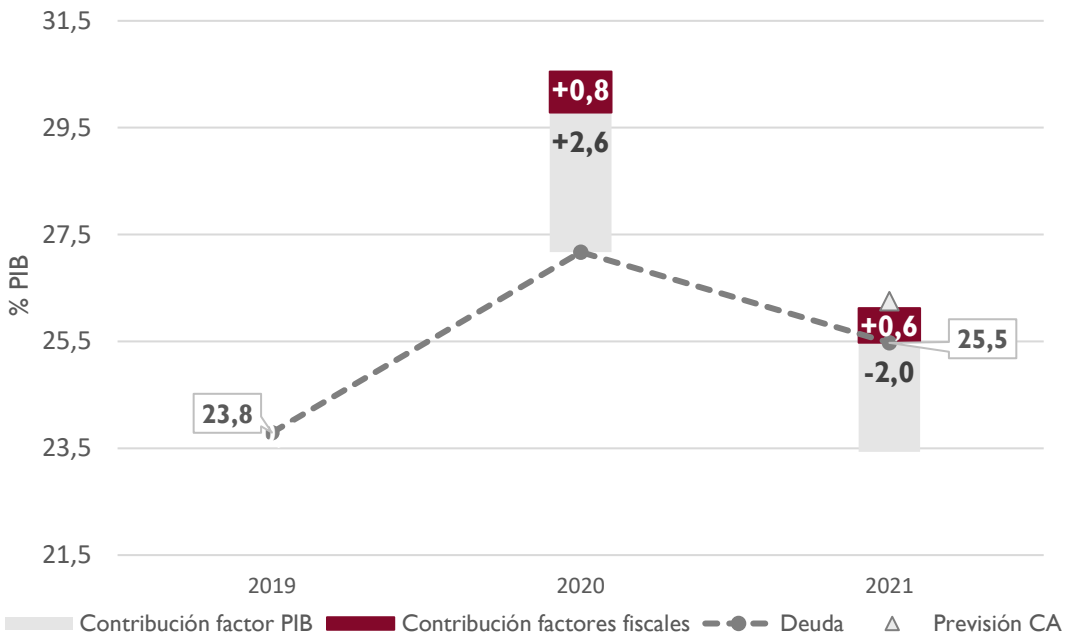
5.2. Comunidades Autónomas

El aumento del stock de deuda pública legado de la crisis de la COVID-19, sumado a un elevado nivel de partida y al previsible deterioro del saldo fiscal de los próximos años, sitúan la sostenibilidad financiera del conjunto del subsector de CC.AA en una posición de mayor vulnerabilidad. Como consecuencia de la anterior crisis financiera la ratio de deuda sobre el PIB aumentó más de 19 puntos desde el mínimo alcanzado en 2007, estabilizándose en valores en torno al 24 por ciento en los años previos al estallido de la pandemia. La evolución del PIB y del saldo fiscal ligado a la crisis sanitaria proyectan un ligero incremento de la ratio en los próximos años, retrasando el proceso de desapalancamiento y aumentado el riesgo de sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIReF estima que, atendiendo a sus necesidades reales de financiación, el subsector CC.AA. podría reducir ligeramente su nivel de deuda sobre el PIB a final de 2021 hasta un 25,5%[16]. Partiendo de una deuda/PIB del subsector CC.AA. al cierre de 2020 del 27,2%, este indicador podría mejorar ligeramente impulsado por el crecimiento del PIB que compensaría el deterioro fiscal esperado.

El principal factor explicativo de esta reducción de la deuda será el fuerte crecimiento esperado del PIB, ya que se mantiene la estimación de un deterioro fiscal en el conjunto del subsector. La estimación de crecimiento del PIB se configura como la palanca impulsora de reducción de la ratio deuda/PIB, aportando una reducción de 2 puntos sobre el nivel de deuda que compensará el deterioro fiscal, cuyo impacto se estima en un aumento del 0,65 de la ratio.

GRÁFICO 68. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DEUDA SOBRE PIB DE LAS CC.AA. Y FACTORES EXPLICATIVOS (% PIB)

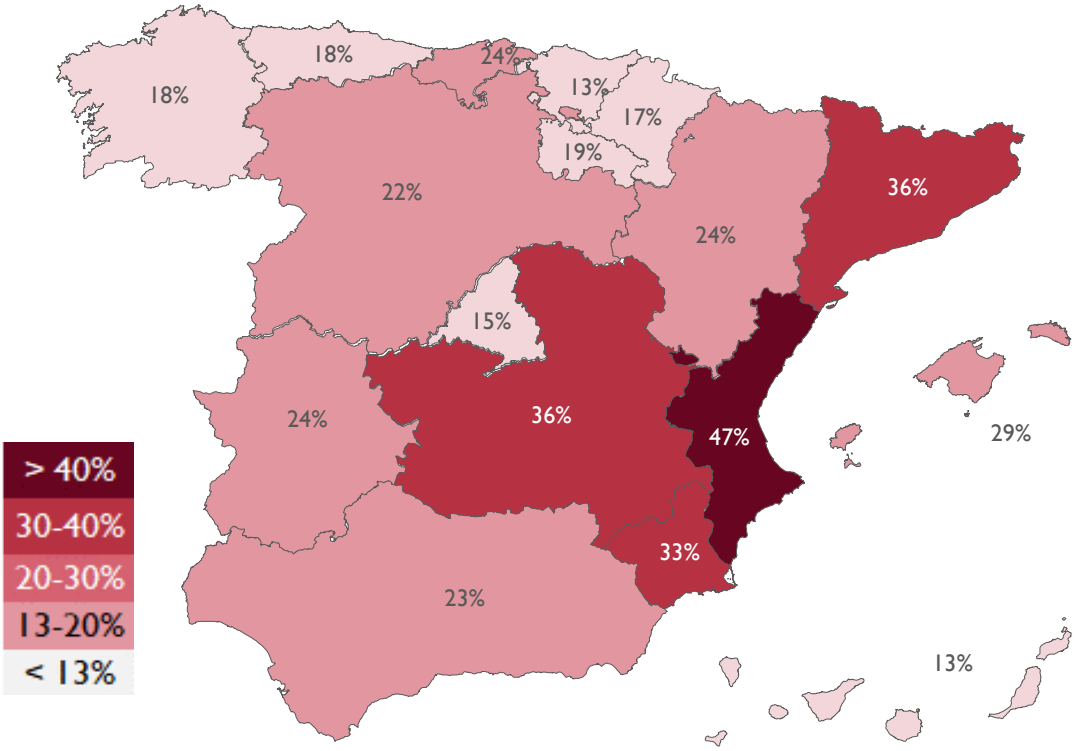


La situación puede agravarse en 2022. Si bien el crecimiento esperado en 2022 permitirá atenuar el crecimiento de la ratio deuda/PIB, el posible deterioro del saldo en 2022 provocará un retraso en el proceso de reducción de los niveles de deuda.

[16] La AIReF realiza sus previsiones de deuda considerando las necesidades reales de financiación y considerando que se cumplen las recomendaciones de la AIReF en cuanto a la compensación de excesos de financiación y aplicación de superávits.

El aumento de la ratio de deuda será desigual en las distintas CC.AA. La Comunitat Valenciana, Illes Balears y R. de Murcia, serían los territorios que más verían crecer su deuda en 2021 en relación con 2019, desde unos niveles previos ya de por sí elevados. En 2021 ninguna comunidad cumplirá con el límite de referencia del 13%, siendo Canarias, Madrid y País Vasco las autonomías que se encontrarían más cerca de la referencia legal.

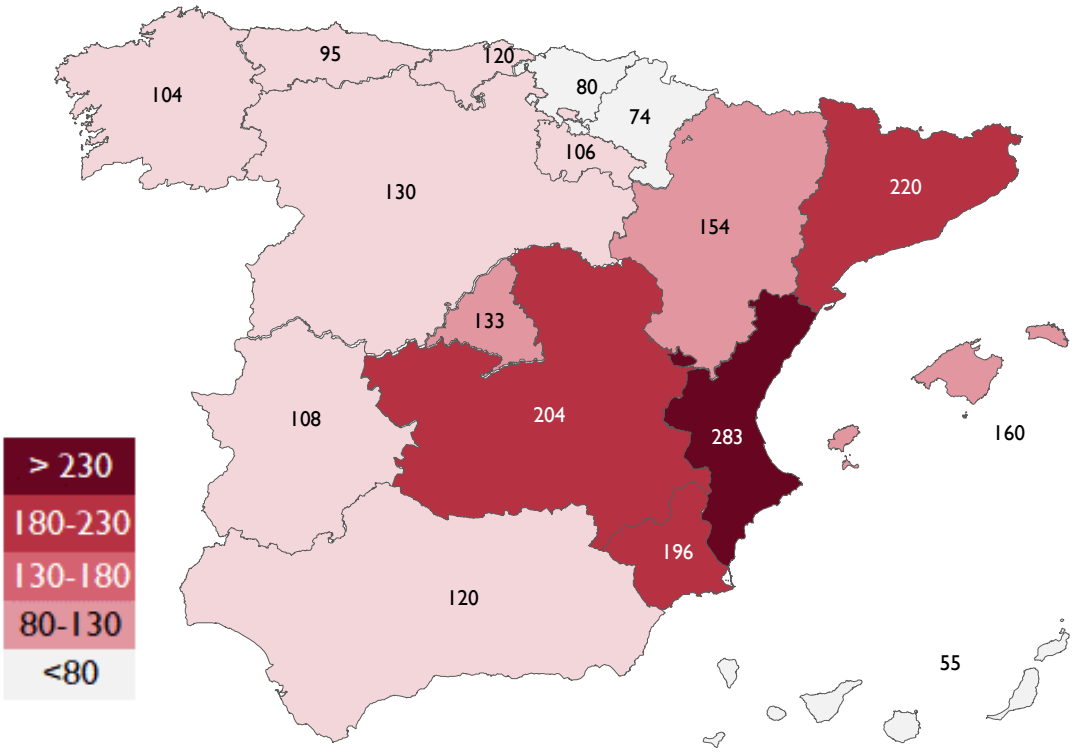
GRÁFICO 69. DEUDA SOBRE PIB DE LAS CC.AA. (% PIB)



La ratio de deuda sobre ingresos corrientes[17] continuará la tendencia positiva experimentada en 2020 como consecuencia de las transferencias extraordinarias aprobadas también para 2021. La ratio de deuda sobre ingresos experimentará una mejora de nuevo en 2021 empujada por los recursos adicionales transferidos a las comunidades desde el Estado. No obstante, se considera que se trata de una mejora coyuntural asociada a los mecanismos de apoyo articulados por el Estado y que no refleja una mejora estructural en la capacidad de pago de las comunidades.

[17] La ratio de ingresos/deuda se calcula por la AIReF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CCAA y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas en 2020 y 2021.

GRÁFICO 70. DEUDA SOBRE INGRESOS DE LAS CCAA



El control de los niveles de deuda resulta clave para evitar crecimientos mayores de los mismos. En 2020 se produjeron excesos de financiación superiores a las necesidades fiscales. Ajustar, a través de las autorizaciones de endeudamiento y, en su caso, de los mecanismos extraordinarios de financiación, el endeudamiento de las CC.AA. a las necesidades reales de financiación y liquidez se configura como un elemento necesario para controlar el crecimiento de los niveles de deuda.

Bajo los supuestos de un escenario normativo[18], donde se proyecta un deterioro del saldo primario para 2022 y una corrección del mismo a partir de ese año, se calcula una reducción de la ratio de deuda de 9,4 puntos de PIB en los próximos 15 años, alcanzando el nivel previo a la pandemia a finales de la década. Bajo un escenario alternativo que mantenga un déficit primario constante (de 0,5% del PIB) a partir de 2024, la ratio de deuda muestra un perfil estabilizado, con un descenso de la ratio de 1,2 puntos en ese periodo. En ambos escenarios, el crecimiento económico será un factor determinante en la disminución de la ratio, pero se pone de manifiesto que una reducción

[18] El escenario normativo implica una mejoría anual de cada CCAA de su saldo primario de 0,25 puntos de PIB hasta alcanzar un superávit de 0,75%, que se mantendrá mientras la ratio de deuda supere el nivel del 13% del PIB. Una vez alcanzado este límite, el superávit primario se igualará a la carga financiera proyectando un escenario de equilibrio presupuestario.

de la deuda autonómica exige en el medio plazo una convergencia al equilibrio presupuestario.

GRÁFICO 71. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) DEL Y AÑO DE LLEGADA AL NIVEL DE REFERENCIA DEL 13%

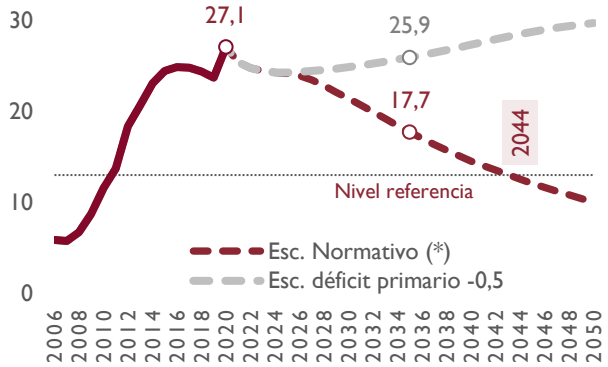
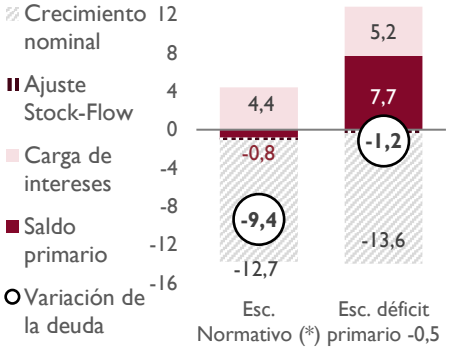


GRÁFICO 72. CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)



Bajo un escenario normativo se proyecta que alcanzar el límite de referencia del 13% requerirá más dos décadas. En contraste con los escenarios proyectados por la AIReF previos a la crisis donde nivel del 13% se alcanzaba en torno al año 2035, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2044, aun manteniendo el equilibrio presupuestario del conjunto del subsector. A nivel individual, se prevé que tanto País Vasco como Canarias se sitúen por debajo del nivel de referencia del 13% en los próximos años, mientras que Madrid y Navarra se situarían en valores cercanos aunque ligeramente superiores a ese nivel. Con una ratio de deuda cercana al 50% de su PIB, la Comunitat Valenciana se erige como la comunidad con la posición de mayor vulnerabilidad.

Un análisis de sensibilidad indica que una de subida de tipos de interés de 100 p.b. supondría un aumento acumulado en la carga financiera de casi 3 puntos en los próximos 15 años. Por el contrario, un escenario que implique un mayor crecimiento potencial de la economía de 0,5 p.p. contribuiría a la reducción de la ratio de deuda en torno a 1,3 puntos adicionales en el mismo periodo.

GRÁFICO 73. PROYECCIONES DEUDA (% PIB) Y SENSIBILIDAD DE SUBIDA DE TIPOS Y SHOCK DE CRECIMIENTO

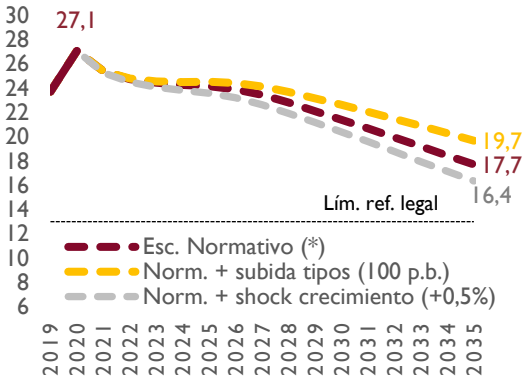
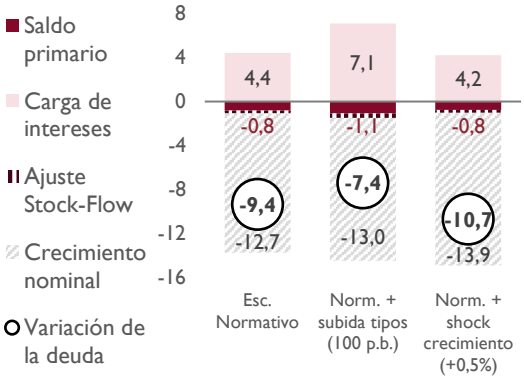


GRÁFICO 74. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (%PIB) EN 15 AÑOS (2021-2035)



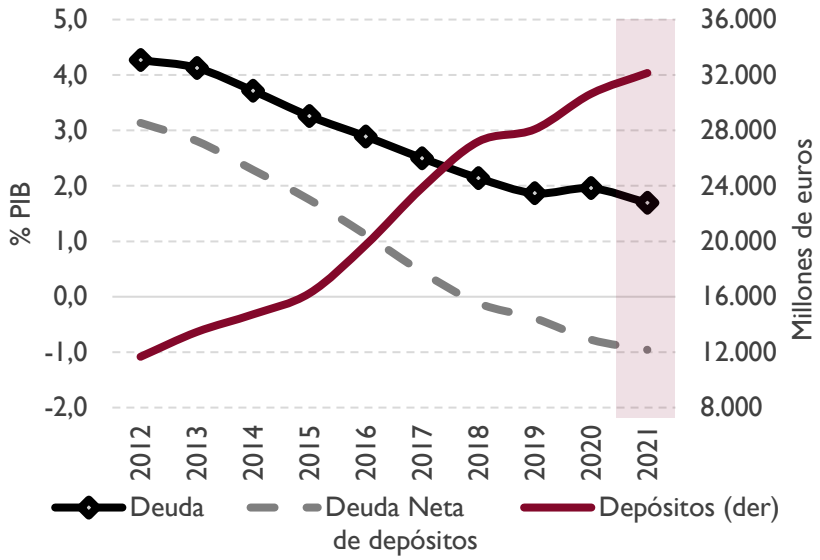
5.3. Corporaciones Locales

La AIReF prevé que el subsector local alcance al cierre de 2021 un nivel de deuda sobre el PIB cercano al 2%. Los últimos datos de deuda y depósitos de este subsector publicados por el Banco de España, correspondientes a fin del primer trimestre de 2021, reflejan una disminución de la deuda, con respecto al mismo periodo de 2020, cercano a 800 millones, así como un incremento de los depósitos que las CC.LL. mantienen en las entidades financieras cercano a 2.300 millones. A esta fecha, las EELL mantienen una ratio deuda sobre PIB del 1,8%, reduciendo en 2 décimas el existente al fin de 2020. A pesar de que los datos adelantados correspondientes a la situación de la deuda a fin de abril reflejan un incremento de la deuda en ese mes cercano a 600 millones, la AIReF prevé para fin de este año una ratio cercana al 1,7%, si bien sobre esta estimación pesa la incertidumbre sobre el nivel de gasto que al final realicen las CC.LL. en aplicación de los remanentes de años anteriores permitidos por la actual ausencia de reglas fiscales.

En relación con los depósitos bancarios, la AIReF estima un incremento a fin de 2021 similar al realizado en 2020. En el año 2020, a pesar de las consecuencias financieras de la pandemia, las CC.LL. aumentaron sus depósitos en 2.500 millones, tendencia que se estima continuará, aunque en menor medida, como consecuencia del crecimiento de los gastos estimados para el subsector financiados con remanentes de tesorería. La deuda neta de depósitos, negativa desde el año 2018 pues a partir de entonces los depósitos superan la deuda, que acabó el 2020 con un importe de 8.700 millones, se prevé que siga aumentando, pero por importe inferior al que lo hizo en 2020.

El gráfico siguiente muestra la evolución de los datos observados de deuda, depósitos y posición pasiva neta de las CC.LL. (en porcentaje de PIB), de 2012 a 2020. También muestra la previsión de cierre de AIReF para 2021.

GRÁFICO 75. EVOLUCIÓN DEUDA Y DEPÓSITOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES



6. RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones vivas[19]

Completar la estrategia fiscal a medio plazo.

La AIReF ha recomendado al Gobierno, desde el comienzo de la pandemia, que establezca una estrategia fiscal a medio plazo para que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Sin embargo, el MINHAC sigue sin considerar procedente su elaboración hasta que no cese la situación de emergencia extraordinaria por la pandemia y en tanto se mantenga la incertidumbre. En todo caso, considera que la estrategia fiscal y económica se plasma en tres documentos remitidos a la Comisión europea: el PRTR, el Programa Nacional de Reformas (PNR) y la APE.

Para la AIReF, la APE constituye una aproximación incompleta a la estrategia fiscal porque en su vertiente presupuestaria incorpora únicamente el impacto macroeconómico de las inversiones y no incluye las principales reformas que

[19] Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAC explicado las razones por las que se aparta de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAC a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

todavía están pendientes de concreción legislativa pero que afectan a ámbitos nucleares para el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas, tales como las relativas a pensiones, mercado laboral, impuestos o modernización de las AA.PP..

Por este motivo, en el informe sobre la APE la AIReF recomendó al MINHAC que completara la estrategia fiscal extendiendo el horizonte temporal de la APE e incorporando las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR.

El MINHAC señala en su respuesta que la deuda y el déficit públicos están nuevamente en una importante trayectoria decreciente, gracias a la mejora del componente cíclico. Añade que no es necesario ni recomendable ampliar el horizonte temporal de la APE, dada la continua supervisión de las instituciones europeas y la incertidumbre sobre diversos factores que afectan a la evolución de las variables fiscales, que hacen que las proyecciones más a largo plazo no constituyan un marco fiable para transmitir certidumbre sobre la posición fiscal futura. Así mismo, rechaza integrar las implicaciones macroeconómicas y fiscales del PRTR, alegando que el impacto macroeconómico ya está incluido en el estado inercial de la APE y que la senda fiscal no incluye los gastos e ingresos puesto que estos siguen el principio de neutralidad fiscal.

Sin embargo, la AIReF considera que sería deseable una mayor ambición en la definición y concreción de la estrategia fiscal, puesto que la contenida en la APE es incompleta e insuficiente dado el nivel de deuda alcanzado y la existencia del PRTR. En cuanto al primero, porque al final del periodo de previsión se alcanza un nivel de déficit todavía por encima del necesario para reconducir la deuda hacia niveles más sostenibles. Sin perjuicio de la actual recuperación de la economía gracias a la mejora de los ingresos por la reactivación de la economía y la retirada gradual de los ERTE, ambos componentes cíclicos, es necesario incorporar las reformas estructurales previstas en el PRTR para que este crecimiento sea sostenido en el tiempo.

Estas reformas están previstas en el PRTR, como son las relativas a las pensiones, el mercado laboral, las modificaciones impositivas o la racionalización del gasto, pero en la APE no se cuantifican sus efectos macroeconómicos y fiscales, a pesar de la relevancia de estos efectos para las cuentas públicas. Tampoco se explicita qué parte de las inversiones descritas supondrían incrementos del gasto de carácter estructural una vez finalizado el plan.

Por otra parte, la AIReF considera que elaborar una estrategia fiscal supone planificar a medio plazo, es decir, establecer unos objetivos y metas a futuro y prever actuaciones para alcanzarlos, lo que no significa necesariamente

una consolidación en el momento actual. Además, el plan debe ser flexible, pudiendo ser objeto de revisión en función de las circunstancias que se materialicen. La propia existencia de una planificación, que plantea metas y permite la adopción de decisiones informadas, es lo que transmite certidumbre a los agentes económicos, sin perjuicio de que ese plan pueda ser objeto de revisión.

Por todo lo anterior, la AIReF considera recomendación viva la formulada al MINHAC de:

Que complete la estrategia fiscal a medio plazo para alcanzar un nivel de déficit suficiente para reconducir la deuda hacia niveles más sostenibles que reduzcan la vulnerabilidad de la economía española, lo que implica:

a. *Ampliar el horizonte temporal de la estrategia*

b. *Integrar en la estrategia las implicaciones macroeconómicas y fiscales de la implementación de las inversiones y reformas previstas en el PRTR.*

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

ANEXO I. CUADRO COMPLEMENTARIO DE INDICADORES DE COYUNTURA.

Índices 2019=100 salvo expresado lo contrario		2020											2021					
		Feb	*Mar*	*Abr*	*May*	*Jun*	*Jul*	*Ago*	*Sep*	*Oct*	*Nov*	*Dic*	*Ene*	*Feb*	*Mar*	*Abr*	*May*	*Jun*
Actividad general	PMI General (Índice >50 Expansión)	51.8	26.7	9.2	29.2	49.7	52.8	48.4	44.3	44.1	41.7	48.7	43.2	45.1	50.1	55.2	59.2	62.4
	Ventas Grandes Empresas	100.6	87.6	67.7	77.1	87.1	93.1	95.1	95.3	95.4	96.8	96.3	93.4	95.0	96.4	94.0	93.8	
	Consumo Electricidad	101.4	94.1	84.4	87.6	91.5	94.6	95.1	95.8	98.3	97.3	99.1	99.3	96.8	97.7	97.7	98.2	97.7
	Consumo Hidrocarburos	103.4	85.4	58.6	71.1	82.4	90.7	92.4	93.0	93.6	90.8	93.8	89.2	90.0	97.1	93.5	99.1	
Consumo	Confianza del Consumidor (Saldo de Respuestas)	-7.9	-11.6	-29.2	-28.8	-25.6	-25.6	-28.7	-26.3	-26.7	-29.0	-23.1	-23.7	-25.2	-17.4	-11.6	-9.9	-11.7
	Conf. Comercio Minorista (Saldo de Respuestas)	1.9	-1.4	-38.5	-34.1	-25.3	-22.6	-27.8	-24.6	-17.9	-26.8	-22.5	-25.0	-29.7	-21.2	-3.0	2.3	7.6
	Ventas Minoristas	101.0	91.1	71.9	82.6	98.1	97.5	99.9	100.0	100.9	102.3	103.2	93.0	99.8	103.5	98.0	100.6	
	Retribución Bruta Media	100.5	98.2	98.4	98.6	100.1	100.2	100.9	101.2	101.6	101.6	101.7	101.6	101.7	100.4	100.5	100.4	
	Matriculación Turismos	96.4	31.0	3.9	28.9	62.6	85.2	87.6	85.8	84.1	85.6	96.4	50.9	59.2	67.2	72.3	81.3	
	Gasto Turistas Extranjeros	101.0	36.7	0.0	0.0	1.4	20.5	20.8	10.2	10.3	9.3	14.2	9.4	6.8	8.5	9.7	16.6	
Inversión	Matriculación Vehic. Carga	96.6	38.2	13.7	47.7	75.3	93.3	89.3	96.9	94.4	95.3	94.1	85.1	94.8	97.4	94.1	95.6	
	IPI Bienes de Equipo	98.2	70.7	42.0	65.6	82.4	88.7	91.1	93.1	94.3	93.1	94.2	92.5	90.8	90.1	91.0	90.6	
Industria	Clima Industrial (Saldo de Respuestas)	-2.8	-7.4	-36.3	-33.1	-23.0	-11.9	-10.4	-9.7	-9.5	-7.0	-7.1	-3.9	-6.6	-3.6	-0.9	1.0	-1.1
	PMI Manufacturas (Índice >50 Expansión)	50.4	45.7	30.8	38.3	49.0	53.5	49.9	50.8	52.5	49.8	51.0	49.3	52.9	56.9	57.7	59.4	60.4
	Índice Producción Industrial	97.4	85.0	65.5	80.3	88.8	93.5	94.5	95.5	96.2	95.3	96.1	95.4	95.4	95.9	97.1	101.2	
	Cifra Negocios Industria	101.4	80.4	60.0	69.5	80.9	87.1	87.2	88.5	90.5	90.1	91.7	91.7	92.4	95.1	94.8		
Construcción	Confianza Construcción (Saldo de Respuestas)	-9.9	-10.5	-27.0	-32.4	-19.6	-20.5	-26.4	-25.9	-13.0	-15.7	-14.6	-13.2	-15.2	-6.9	-0.1	2.2	4.6
	Consumo de Cemento	101.6	72.8	50.8	89.3	94.8	93.7	98.6	96.8	93.6	98.3	98.6	83.4	101.4	106.4	99.8	103.6	
Servicios	Confianza Servicios (Saldo de Respuestas)	9.9	2.3	-47.9	-53.3	-40.2	-33.7	-38.3	-35.8	-30.8	-33.0	-24.3	-27.5	-29.4	-19.5	3.7	8.9	17.9
	PMI Servicios (Índice >50 Expansión)	52.1	23.0	7.1	27.9	50.2	51.9	47.7	42.4	41.4	39.5	48.0	41.7	43.1	48.1	54.6	59.4	62.5
	Cifra de Negocio Servicios	101.2	78.3	58.3	68.4	80.0	86.6	85.9	86.8	88.3	88.2	89.9	86.3	90.3	92.4	91.9		
	Transporte Aéreo Pasajeros	91.5	38.0	0.8	1.3	4.2	21.4	26.4	18.4	16.6	14.7	19.1	15.0	12.1	14.9	21.9	29.3	
	Transporte Aéreo Internacional Pasajeros	100.4	41.5	0.3	0.6	1.6	17.5	18.0	10.1	9.8	9.9	14.2	10.6	8.0	10.1	10.3	14.9	
	Transporte Aéreo Mercancias	99.9	68.3	39.3	51.6	56.3	67.0	71.9	77.6	81.2	80.6	82.1	79.1	85.7	87.2	87.0	86.5	
	Pernoctaciones Hoteles Españoles	93.4	37.9	0.0	3.2	15.4	44.6	56.9	48.8	37.6	25.0	26.5	26.1	23.6	29.0	37.7	66.1	
	Pernoctaciones Hoteles Extranjeros	102.9	43.2	0.0	0.2	1.2	14.0	16.3	6.8	6.2	9.9	11.9	7.4	6.2	7.9	7.9	11.6	
Mercado Laboral	Afiliados Seguridad Social	101.1	99.2	95.6	95.3	95.5	96.5	97.5	98.1	98.4	98.8	98.9	99.1	99.0	98.7	98.7	98.9	100.0
	Paro Registrado	99.5	109.4	121.1	125.0	127.5	124.9	123.8	121.7	120.2	120.3	122.7	122.2	122.8	121.8	123.5	122.5	119.3
	Contratos Firmados	101.3	70.9	38.3	44.5	53.6	70.1	75.8	75.2	72.3	80.8	73.8	77.5	78.0	78.8	74.6	80.8	83.3
Sector Exterior	Exportaciones de Bienes	99.2	83.1	63.0	73.0	89.2	93.5	91.8	94.8	95.6	96.0	96.6	91.9	99.8	106.1	110.6		
	Importaciones de bienes	97.8	84.4	63.8	67.1	77.2	85.3	86.5	86.9	88.9	90.2	89.6	86.7	94.6	99.2	105.7		
	Ingresos por Turismo	61.1	28.3	0.0	0.0	2.5	35.7	36.7	16.2	13.5	7.1	10.5	6.8	5.1	7.5	9.4		
	Comercio Mundial de Bienes	97.5	95.4	84.0	83.6	90.1	93.9	95.8	98.2	98.6	100.2	100.4	102.4	102.6	104.8			
	Tipo de Cambio ($ por cada €))	1.09	1.11	1.09	1.09	1.13	1.15	1.18	1.18	1.18	1.18	1.22	1.22	1.21	1.19	1.20	1.21	1.20
Precios	IPC Armonizado España (Tasa interanual)	0.9	0.1	-0.7	-0.9	-0.3	-0.7	-0.6	-0.6	-0.9	-0.8	-0.6	0.4	-0.1	1.2	2.0	2.4	2.5
	IPSEBENE (Tasa interanual)	1.3	1.2	1.1	1.1	1.0	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.6	0.2	0.1	-0.2	0.0	0.2
	IPC Electricidad (Tasa interanual)	-12.1	-14.2	-19.9	-17.0	-10.8	-10.6	-5.9	-0.1	-6.5	-1.7	5.9	15.1	-3.1	14.6	36.9	36.3	37.1
	IPC Armonizado UEM (Tasa interanual)	1.6	1.2	0.7	0.6	0.8	0.9	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	1.2	1.3	1.7	2.0	2.3	
	IPSEBENE UEM (Tasa interanual)	1.3	1.2	1.1	1.2	1.1	1.3	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	1.4	1.2	1.0	0.8	0.9	
	Precio Petróleo ($ por Barril Brent)	56.5	32.1	15.1	27.8	40.5	43.9	45.4	40.7	39.8	42.0	50.2	54.6	62.8	65.9	64.4	69.5	73.3
	Precio Materias Primas	109.2	106.3	100.7	104.9	109.1	113.5	122.0	126.7	124.6	132.0	143.5	126.7	166.8	163.2	172.0	188.9	184.3
	Precio Materias Primas Industriales	109.7	106.1	99.8	105.4	114.4	122.4	135.1	137.9	130.1	139.4	156.4	137.9	185.8	180.1	191.9	213.9	211.6
Financieros	Tasa de Morosidad (Tasa)	4.82	4.80	4.75	4.73	4.67	4.72	4.74	4.58	4.57	4.57	4.51	4.54	4.55	4.51	4.53		
	Deuda Pública 10 Años Alemania (%)	-0.4	-0.5	-0.4	-0.5	-0.4	-0.5	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.5	-0.4	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2
	Deuda Pública 10 Años España (%)	0.3	0.5	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4